

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

1 (48) 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 naczelnny), Paweł Olszewski (sekretarz), Andrzej Podraza (członek), Zdzisław Puślecki (członek), Krzysztof Szewior (członek), Janusz J. Węc (członek), Konstanty A. Wojtaszczyk (członek)

REDAKTORZY JĘZYKOWI / LINGUISTIC EDITORS

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

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najechalski

REDAKTORZY TEMATYCZNI / THEMATIC EDITORS

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

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

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

RECENZENT / REVIEWER

Prof. dr hab. Agnieszka Orzelska-Stączek

REDAKTOR NAUKOWY

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

KOREKTA

Krystyna Kawerska

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).

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

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, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

Od Redakcji 11

ARTYKUŁY I STUDIA

Jerzy Wieczorek

Non-tariff protectionism – a new setting 17

Piotr Stolarczyk

The ESM – what is behind the propositions? 42

Magdalena Hryniewicka

MSP w Polsce w perspektywie ekonomii ewolucyjnej 69

Magdalena Vallebona

Geneza i kształtowanie się wspólnej polityki energetycznej
Unii Europejskiej 92

Józef M. Fiszer

Unia Europejska jedenaście lat od rozszerzenia na Wschód
i jej perspektywy w XXI wieku 113

Paweł Kowal

Kluczowe elementy stanowiska Polski wobec polityki wschodniej
Unii Europejskiej 159

Marcin Kleinowski

Wpływ Traktatu lizbońskiego na siłę Polski w Radzie
Unii Europejskiej 184

Krzysztof Strzałka

Blaski i cienie przewodnictwa Włoch w Radzie Unii Europejskiej
w II połowie 2014 roku 208

Magdalena Środoń

Uwarunkowania powstania i rozwoju reżimu prawnego regionu
Arktyki 236

RECENZJE

- Józef M. Fiszer, Jakub Wódka, Paweł Olszewski, Tomasz Paszewski, Agnieszka Cianciara, Agnieszka Orzelska-Stączek, *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy* Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, ss. 171 (Adrian Chojan) 273
- Tomasz Młynarski, *Francja w procesie uwpólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wyd. I, Kraków 2013, ss. 353 (Magdalena Vallebona) 278
- Józef M. Fiszer (red.), *Unia Europejska – Chiny. Dziś i w przyszłości*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, ss. 409 (Mikołaj Kukowski) 283
- Noty o autorach 286

CONTENTS

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

ARTICLES AND STUDIES

Jerzy Wieczorek

Non-tariff protectionism – a new setting	17
--	----

Piotr Stolarczyk

The ESM – what is behind the propositions?	42
--	----

Magdalena Hryniewicka

SMBs in Poland from the evolutionary economics perspective	69
--	----

Magdalena Vallebona

Origin and development of the EU's common energy policy	92
---	----

Józef M. Fiszer

European Union eleven years after its Eastern enlargement and prospects in the 21st century	113
--	-----

Paweł Kowal

Key elements of the Polish stand on the European Union Eastern policy	159
--	-----

Marcin Kleinowski

Influence of the Treaty of Lisbon on Poland's strength in the Council of the European Union	184
--	-----

Krzysztof Strzałka

Good and bad sides of the Italian Presidency of the Council of the European Union in the second half of 2014	208
---	-----

Magdalena Środoń

Determinants of the creation and development of the legal regime for the Arctic	236
--	-----

REVIEWS

- Józef M. Fiszer, Jakub Wódka, Paweł Olszewski, Tomasz Paszewski, Agnieszka Cianciara, Agnieszka Orzelska-Stączek, *System euroatlantycki w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy [Euro-Atlantic system in the multi-polar world]*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, 171 pp.
(Adrian Chojan) 273
- Tomasz Młynarski, *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej [France in the process of communitising energy security and climatic policy of the European Union]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wyd. I, Kraków 2013, pp. 353 (Magdalena Vallebona) 278
- Józef M. Fiszer (ed.), *Unia Europejska – Chiny. Dziś i w przyszłości [European Union – China today and in the future]*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, 409 pp.
(Mikołaj Kukowski) 283
- Notes on the authors 286

СОДЕРЖАНИЕ

От Редакции	11
СТАТЬИ И ИССЛЕДОВАНИЯ	
Ежи Вечорэк	
Нетарифный протекционизм – новое издание	17
Пётр Столярчик	
Европейский механизм стабильности – что стоит за этим предложением?	42
Магдалена Хрыневицка	
Малый и средний бизнес в Польше с перспективы эволюционной экономики	69
Магдалена Валлебона	
Генезис и формирование общей энергетической политики Европейского союза	92
Юзеф М. Фишер	
Европейский союз через одиннадцать лет после расширения на Восток и его перспективы в XXI веке	113
Павел Коваль	
Ключевые элементы позиции Польши по отношению к восточной политике Европейского союза... ..	159
Марцин Клейновски	
Влияние Лиссабонского договора на значение Польши в Совете Европейского союза	184
Кшиштоф Стшалка	
Свет и тени председательства Италии в Совете Европейского союза во второй половине 2014 года	208
Магдалена Сьродонь	
Обусловленности создания и развития правового режима Арктики	236

РЕЦЕНЗИИ

- Юзеф М. Фишер, Якуб Вудка, Павел Ольшевски, Томаш Пашевски, Агнешка Цианцара, Агнешка Ожельска-Стончек, *System euroatlantyczny w wielobiegunowym świecie. Próba prognozy [Евроатлантическая система в многополярном мире. Попытка прогноза]*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, стр. 171 (Адриан Хоян) 273
- Томаш Млынарски, *Francja w procesie uwpólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej [Франция в процессе передачи в ведение Сообщества энергетической безопасности и климатической политики Европейского союза]*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, wyd. I, Kraków 2013, стр. 353 (Магдалена Валлебона) 278
- Юзеф М. Фишер (ред.), *Unia Europejska – Chiny. Dziś i w przyszłości [Европейский союз – Китай. Сегодня и в будущем]*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, стр. 409 (Миколай Куковски) 283
- Примечания об авторах 286

OD REDAKCJI

Z wielkim zadowoleniem i przyjemnością oddajemy do rąk Czytelników pierwszy w 2015 roku numer naszego kwartalnika, który powinien zainteresować nie tylko studentów, doktorantów i pracowników naukowych, ale także ekspertów, polityków i publicystów. Zawiera on wiele ciekawych tekstów naukowych poświęconych aktualnym problemom gospodarczym, politycznym, społecznym i międzynarodowym, z którymi boryka się dziś Polska, Unia Europejska i cały świat. Pokazuje, jak szybko zmienia się rzeczywistość międzynarodowa i jak wielki wpływ ma ona na nasze życie, na politykę wewnętrzną i zagraniczną Polski, której miejsce i rola na arenie międzynarodowej sukcesywnie umacnia się, zwłaszcza po akcesji do NATO i Unii Europejskiej. Ponadto pokazuje, że współczesny świat jest dynamiczny, trudny do przewidzenia i wciąż bardzo niebezpieczny. Mamy więc nadzieję, że tak jak wszystkie dotychczas opublikowane tomy naszego kwartalnika, ten także spodoba się Czytelnikom i zostanie przyjęty z zadowoleniem, biorąc pod uwagę jego bogatą i ciekawą zawartość merytoryczną. Na łamach niniejszego – tak jak w poprzednich – 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: pierwsza poświęcona jest szeroko rozumianej problematyce ekonomicznej, druga dotyczy spraw politycznych i międzynarodowych.

W części pierwszej publikujemy cztery artykuły i studia. Otwiera ją artykuł Jerzego Wieczorka pt. „Non-Tariff Protectionism – a New Setting”, poświęcony miejscu i roli środków pozataryfowych i protekcjonizmowi w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, a zwłaszcza handlowych, do których nadal ucieka się wiele państw, w tym także kraje najbogatsze, aby w ten sposób chronić własnych producentów i wspierać rodzimy eksport.

Kolejne opracowanie to ciekawy tekst pióra Piotra Stolarczyka pt. „The ESM – what is behind the propositions?” na temat podejmowanych przez Unię Euro-

pejską działań na rzecz przezwyciężenia negatywnych skutków kryzysu finansowego i stabilizacji sytuacji gospodarczej w krajach szczególnie nim dotkniętych. Autor poddaje tutaj krytycznej analizie przyjęty przez Unię Europejską pakt stabilizacyjny i jej decyzję w sprawie budowy unii bankowej i fiskalnej.

W następnym artykule Magdalena Hryniewicka pisze o małych i średnich przedsiębiorstwach w Polsce w świetle tzw. ekonomii ewolucyjnej oraz prezentuje wiele ciekawych wniosków, z którymi warto się zapoznać. Autorka podkreśla, że rozwój przedsiębiorstw zaliczanych do sektora MSP rozpoczął się w latach 80. XX wieku i dziś, zarówno w Polsce, jak i na świecie, stanowią one największą liczbę przedsiębiorstw. Co więcej, odgrywają one kluczową rolę w rozwoju gospodarczym większości państw Europy i świata.

Ostatni w tej części tekst to interesujące opracowanie Magdaleny Valle-bony poświęcone genezie i kształtowaniu się wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej, poczynając od podpisania w 1951 roku traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali aż po podpisanie traktatu z Lizbony w 2007 roku.

Część drugą, politologiczną, otwiera obszerne studium Józefa M. Fiszera na temat Unii Europejskiej po 11 latach od jej rozszerzenia na Wschód i jej perspektyw w XXI wieku, które dziś, wbrew temu co głoszą jej przywódcy, nie są takie pewne. Autor, analizując różne aspekty działalności UE, ukazuje jej atuty i słabości, szanse i zagrożenia, a także problemy, z którymi Unia dziś nie radzi sobie, i próbuje dać odpowiedź na pytanie, dlaczego tak się dzieje, oraz przedstawia jej niepewną przyszłość w coraz bardziej niepewnym świecie. Tezą główną jest tutaj stwierdzenie, że UE wymaga kapitalnego remontu (modernizacji), aby mogła sukcesywnie rozwijać się i być motorem dalszej integracji Europy. Jeśli zaś to nie nastąpi, to – podkreśla Autor – UE zacznie się rozpadać i w końcu rozpadnie się.

Z tekstem J.M. Fiszera dobrze koreluje artykuł pióra Pawła Kowala, zatytułowany „Kluczowe elementy stanowiska Polski wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej”. Autor podkreśla, że po wejściu do UE Polska aktywnie włączyła się w tworzenie jej wspólnej polityki zewnętrznej, a przede wszystkim w odniesieniu do jej wschodnich sąsiadów. Zaś jednym z najważniejszych elementów w polskim programie dla polityki wschodniej UE stała się w latach 2006–2014 energetyka.

Kolejny tekst to artykuł Marcina Kleinowskiego, który pokazuje wpływ traktatu z Lizbony na siłę Polski w Radzie Unii Europejskiej. Zdaniem Autora, po wejściu tego traktatu w życie, co nastąpiło 1 grudnia 2009 roku, Polsce jest o wiele trudniej budować swoją pozycję negocjacyjną w UE opierającą się na czynnikach formalno-prawnych, a na znaczeniu zyskały umiejętność

prowadzenia wielopoziomowych i równoległych negocjacji, prezentowanie własnych interesów, wiarygodnej i konsekwentnej argumentacji, wspólnego z innymi państwami członkowskimi promowania inicjatyw.

Z kolei Krzysztof Strzałka, Autor przedostatniego artykułu, w rzeczowy i kompetentny sposób analizuje prezydencję Włoch w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2014 roku, jej sukcesy i porażki. Włochy już po raz siódmy w historii członkostwa we Wspólnotach Europejskich sprawowały przewodnictwo w Radzie UE, ale była to dla nich jedna z najtrudniejszych prezydencji. Przypadła na trudny okres w dziejach europejskiej integracji: nieprzewidywanego kryzysu gospodarczego i finansowego strefy euro, napięcia w stosunkach UE z Rosją z powodu jej agresji na Ukrainę, zagrożenia płynącego z niestabilnej sytuacji w basenie Morza Śródziemnego oraz zmiany na najważniejszych stanowiskach w instytucjach UE po ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego. Autor podkreśla, że z uwagi na słabość wewnętrzną Włoch, która objawiała się niestabilną sytuacją polityczną i kryzysem gospodarczym, prezydencji udało się zrealizować tylko część zamierzeń. Była to prezydencja, która w dużej mierze przeszła niezauważona.

Artykuł Magdaleny Środoń poświęcony jest przesłankom powstania i rozwoju reżimu prawnego regionu Arktyki, która dziś odgrywa coraz większą rolę w stosunkach międzynarodowych. Autorka omawia wiele kwestii, m.in. problem statusu dna morskiego i jego podziemia oraz przyszłość szelfu kontynentalnego wokół Arktyki. Podkreśla, że Arktyka, w przeciwieństwie do Antarktydy, wciąż nie ma specjalnie uregulowanego statusu prawnomiędzynarodowego. Do 1982 roku reżim prawny obowiązujący na jej terytorium opierał się głównie na teorii sektorów, ale wiele państw, na czele ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją i Kanadą, dąży do zmiany tego reżimu i podziału Arktyki.

Prezentowany numer kwartalnika zamykają trzy recenzje z najnowszych, ciekawych prac, które dotyczą systemu euroatlantyckiego i jego roli w powstającym nowym ładzie międzynarodowym, polityki Francji na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej i relacji Unii Europejskiej z Chinami. 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

Jerzy Wiczorek

NON-TARIFF PROTECTIONISM – A NEW SETTING

1. THE MODERN FACE OF NON-TARIFF PROTECTIONISM

Nicholas Sarkozy, the right-wing ex-president of France, and Arnaud Montebourg, the current leftist Minister of Industrial Renewal, are two of the many French politicians who in spite of their different political outlooks have been extraordinarily unanimous with respect to one issue. European economy, they say, has been increasingly suffering from the aggressive, and underhand, competition of non-European industry, mainly of Asian origin, and mainly in the branch of automobile production. Particular criticism was directed at KIA Motors and Hyundai, the two South Korean manufacturers, who – claims the French political class – have taken over the auto market by means of simple dumping. The general, most emphatically expressed opinion is that these inadmissible actions caused a violent slump in demand for home car models, traditionally purchased in France and produced mainly by the PSA consortium, contributing to further deterioration of the already failing French labour market. The political class of France has spoken as one – these practices definitely have to be stopped. Accordingly, the French government has appealed to the European Commission urging to terminate these imports. Incidentally, French politicians, irrespective of their political affiliations, hold long cultivated mercantilistic views, to the point of combating imports, perceived as a threat to the existence of domestic enterprises¹. The French entrepreneurs, thus motivated to a singular ‘economic patriotism’,

¹ More on this subject in: J. Wiczorek, *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych* [Importance of non-tariff measures and barriers for Polish exports to developed capitalist markets], SGPiS, Monografie i Opracowania, nr 273, Warszawa 1989.

are encouraged to invest only at home, or to repatriate the capital invested elsewhere².

At this stage it is difficult to judge what position EC is going to take. However, aside from the strictly procedural issues which determine both if the antidumping proceedings are instituted, and these proceedings' possible results, this case gives occasion to frame several relevant observations.

First, during a slump in the world economy, clearly indicated by the present recession in many developed countries, and particularly acute in the heavily indebted and even less competitive economy of France, the appeals for increased protection of economic sectors from the 'threat of unfair competition' occur with more or less automatic regularity.

Second, the liberalization of international exchange – already accomplished or still under multilateral negotiation in the present WTO Doha round – has seriously limited the room for manoeuvre within the accessible and, in WTO's opinion, legal methods of restricting undesirable import.

Third, survey of the use of protective measures suggests that non-tariff measures (NTMs) are the ones most willingly selected. Their variety, and especially their discretionary nature – dependent, among other things, on home legislation, rather opaque to external monitoring – makes them convenient for unrestricted use, free from outside interference.

Fourth, non-tariff measures are usually used at the demand of strong groups of interest, which exert a decisive influence on the workings of a given economy. These groups are as a rule well organized, well prepared to frame and adequately support their arguments, well equipped to raise them with appropriate state economic authorities and to effectively monitor the results of any NTMs applied. These are usually the producers, determined to look after their business. Their outlook and behaviour make them radically different from the consumers, who generally benefit from free competition, but are as a rule much dispersed and, if only for that reason, unable to competently present and enforce their demands.

Fifth, by limiting outside competition and eliminating the potential advantages of international exchange, protectionist measures generate costs which are borne mainly by the consumers, so, in the long run, by the society as a whole.

² At the insistence of political authorities and trade unions the Italian manufacturer of FIAT cars transferred the production of the popular Panda model from Poland to Italy. Incidentally, similar premises lay at the root of the concept to 'renationalize' Polish banks, the great majority of which was in the hands of foreign capital.

Sixth, in terms of policy, the negative aspects of non-tariff protectionism might be summed up as ‘impoverish thy neighbour’, since it is the outside producers and exporters who ultimately ‘pay’ for such policy, especially as empirical research shows that they usually operate from less developed countries³.

2. AMBIVALENT NATURE OF NTMS

The WHO *World Trade Report 2012. Trade and Public Policies: a Closer Look at Non-tariff Measures in the 21st Century* supplies an interesting assessment of NTMs. The introduction by WTO Director General Pascal Lamy provides some reasons behind the decision to take up this issue. The first of these seems obvious: since the liberalization of tariff measures, reached uni- or multilaterally, decreased their protective potential, their function was gradually taken by non-tariff measures. Secondly, the general nature of NTMs has changed – no longer reduced to the so-called border measures, they have increasingly become an element of domestic economic policy (e.g. related to health care or environment protection). The growing

³ Cf. e.g. reflections on non-tariff protectionism in: *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej* [Globalization and regionalization in world economy], R. Orłowska, K. Żołądkiewicz, eds, PWE, Warszawa 2012, pp. 86–95; J. Świerkocki, *Zarys ekonomii międzynarodowej* [Outline of international economy], PWE, Warszawa 2011, pp. 134–141; *Handel zagraniczny. Perspektywa europejska* [Foreign trade. A European perspective], A.Z. Nowak, W.M. Koziół, eds., Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2011, pp. 217–221; H. James, *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Mass: Harvard University Press, Cambridge 2001; K. Budzowski, *Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego* [Economic problems of international trade], Krakowska Szkoła Wyższa im. A. Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2008, pp. 119–141; R.R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy* [International trade], C.H. Beck, Warszawa 2006, pp. 72–108; T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego* [International economic relations. Exchange and policy theory of international trade], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, pp. 326–348; T. Białowąs, *Rozwój handlu międzynarodowego po II wojnie światowej* [Growth of international trade after WWII], Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2006, pp. 57–61; J. Misala, *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizm funkcjonowania* [International exchange and world economy. Functioning theory and mechanics], SGH, 2005, pp. 392–395 and 401–429; T. Rynarzewski, *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego* [Strategic policy of international trade], PWE, Warszawa 2005; *Globalizacja a stosunki międzynarodowe* [Globalization and international relations], E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, eds., Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004, pp. 87–95.

anxiety caused by the extremely complex nature of non-tariff measures, their diverse forms, increasing numbers and very different effects, was another reason why NTMs were deemed to be deserving of a careful scrutiny. P. Lamy also mentions the sheer scope of the problem, not only in terms of substance, but also territory: the globalization process, through which world economy events gain an international dimension, tends to intensify the effects of NTMs on a world-wide scale. Last but not least, in view of the fact that NTMs with increasing frequency are an cause for discord between WTO members, there is no escaping the crucial question: what exactly is meant by NTMs? The literature on the subject hardly clarifies the problem; note, for example, that NTMs, implemented within a broad economic policy, domestic or foreign, are known by different names in different places. They appear under the name of non-tariff measures, non-tariff barriers, non-tariff distortions or non-tariff obstacles, while the term NTMs is also known as ‘non-tariff restrictions’, sometimes with additional qualifiers (e.g. restrictions on import or quantity)⁴. The report gives only a very general definition of these measures. For the authors, NTMs are just that – measures which are non-tariff. They make no attempt at evaluation, saying merely that NTMs influence the goods trade. Similar measures affecting the services trade, also discussed in the report, appear under a separate name of ‘services measures’⁵.

It is difficult to miss the authors’ reluctance, in their definition of NTMs, to formulate any a priori suggestion that these measures might have a negative effect on international exchange. In other words, they make no attempt to charge NTMs with a restrictive nature through calling them, for instance, ‘non-tariff barriers’⁶. Evidently, the WTO report is loath to clearly explain why such a simplified NTMs definition was adopted, however, the provided analysis implies that it might be impossible to determine theoretically how they

⁴ A detailed discussion of NTMs definition can be found in: J. Wiczorek, *Znaczenie środków i barier...* [Importance of non-tariff measures and barriers...], *op. cit.*, pp. 45–58.

⁵ *World Trade Report 2012*, *op. cit.*, p. 39. This paper is mainly focused on NTMs impact on the goods trade.

⁶ Measures such as non-tariff barriers (instruments of economic policy and formal/legal regulations) are imposed by the central economic authorities both on the national and the supranational level. Because of their discriminatory character (implied by their nature and application mode) they alter the conditions for the participants of the international division of labour and, in consequence, restrict the dynamics, size and structure of international economic flow. On the other hand, non-tariff measures are those which have the potential to affect the international division of labour and economic flow in the manner described above’ – see J. Wiczorek, *Znaczenie środków i barier...* [Importance of non-tariff measures and barriers...], *op. cit.*, p. 54.

affect the international exchange. This end can only be achieved by empirical surveys, where the results would be open to various interpretation by all interested parties. In consequence, not only the results of these measures but the procedures governing their use gain paramount importance. For example, environment protection measures (e.g CO₂ emission norms) are judged by one side to have a positive effect both on it and the international community, while the other side, for different reasons, considers the effect negative (see the case of Poland). Another reason for the authors' reluctance to provide a precise NTMs definition may be inherent in the nature of WTO itself: as a conflict mediator, this organization does not intend, as it were, to determine in advance which side might be in the right with relation to NTMs use.

Obviously, it is difficult to reach a conclusive definition of NTMs, not to mention a precise assessment of their changing role and importance. No wonder, therefore, that in international trade non-tariff measures are treated as a kind of 'moving target'⁷. In its early days, GATT focused mainly on issues involving balance of payments, employment and development; nowadays WTO dedicates more time to the technical, health and environmental problems of international exchange. This of course implies that the arsenal of accessible economic policy measures, including NTMs, must be constantly adjusted to meet the changing aims of economy. Meanwhile, even a most superficial overview of GATT/WTO regulations concerning NTMs reveals that the ambivalent nature of these measures, in direct proportion to the bargaining position of the member states, has led in the past to the waiving or abuse of the generally accepted rules. Which, in turn, might lead us to conclude that although everyone is perhaps equal under the law, Orwell's observation that 'some are more equal than others' is not as absurd as it seems. For example Art. XI GATT explicitly forbade the introduction of new quantitative restrictions and recommended the elimination of existing ones. However, from this general rule there were three exceptions. The first allowed quantitative restrictions when dealing with problems related to balance of payments deficit. The second exception permitted to use NTMs in agricultural market protection policy, moreover – says the report – initially this proviso was dictated by US interests (note that the EU common agricultural policy is a classic example of 'legal' protectionism). Finally, the third exception allowing the 'legalization' of quantitative restrictions operated with relation to the least developed countries (LDC) as a support policy for their economic development (the so-called infant industries). Note that a similar strategy,

⁷ *World Trade Report 2012, op. cit.*, p. 222.

differentiating between the status of GATT members both legally and in practice, functioned for years within the Multi-Fibre Arrangement. The selective, bilateral and discretionary nature of quantitative measures used by that body under the name ‘negotiated import restrictions’ in the form of ‘orderly marketing arrangements’ (OMA) or ‘voluntary export restrictions’ (VER), was perhaps the most explicit example of a selective approach to the rules of international trade. The discriminatory character of these measures in practice renounced the basic principles of an organization established expressly for the liberalization of international exchange. It should be stressed that the ‘negotiated import restrictions’ affected mainly imports from less developed countries with an exceptionally weak bargaining power, forced to apply ‘self-restriction’ by the more affluent importers.

The OMA/VER mechanism is a perfect illustration of the ambivalent, even cynical, attitude of many developed countries to the idea of ‘free trade’, often readily given the appellation ‘regulated’ or ‘organized’⁸. In essence, the ‘negotiated import restrictions’ allowed these countries to avoid not only the sanctions to which they might be liable for illegally applying traditional quantitative import restrictions, but also the odium attached to such practices. The functioning of NTMs in present-day international exchange seems to show that the process of liberalization hasn’t wrought much change in the way different parties are treated, at least within the WTO. Most recent empirical NTMs surveys clearly indicate that any negative effects of technical barriers to trade (TBT) and sanitary/phytosanitary measures (STS) are concentrated mainly in developing-country exports to developed countries⁹. The impasse in the negotiations at the WTO Doha round is essentially a clash of conflicting attitudes to the problem of liberalization demonstrated by two groups: the developed countries, and the developing ones¹⁰.

⁸ More on the so-called ‘organized liberalism’ in: J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier...*, *op. cit.*, pp. 41–45.

⁹ *World Trade Report 2012*, *op. cit.*, p. 145.

¹⁰ The problem of export subventions provides interesting existential proof of a dualistic (some would say: ‘schizophrenic’) approach to the issue of ‘legal’ and ‘illegal’ NTMs. Export subventions are forbidden by the rules of international trade, which does not in the least prevent participants of international exchange to use them in one way or another. During the recent presidential election campaign US president accused China of illegally subsidizing its exports. It was necessary, B. Obama argued, to protect 770 thousand workplaces in the US automobile industry and elsewhere. In this he was supported by *Alliance for American Manufacturing*, an organization representing the interests of the US industrial sector, which claimed that since 2000 some 400 thousand workplaces disappeared in the US as a result of China persistently violating WTO

3. NTM INVENTORIES

One of the basic aims of international economic structures is the monitoring of world trade with respect to the use of different measures which might affect its volume and dynamics. Accordingly, information gathered by WTO is reviewed in two trade policy reports, regularly prepared by the members and observers of this organization. The first report, which appears twice a year, covers the changes in measures, both tariffs and non-tariffs, relative to the exchange of goods and services. The second, also published twice a year jointly by WTO, OECD and UNCTAD, is a follow-up of the G-20 proposition to monitor the measures related to trade and investments. Moreover, to help access information on measures used by WTO members which affect their international exchange, the organization Secretariat has developed an on-going information medium: the Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP) (Table 1).

As it is difficult to run conclusive studies of all NTMs used by any given country and their effects on trade, the WTO inventory concentrates only on these measures which directly affect international exchange. The inventory does not uniquely distinguish which of these measures are strictly non-tariffs. This has been the subject of separate analysis, particularly relative to frequency of NTMs use.

In relation to the cited WTM report, the most complete collection of information on NTMs has been developed by UNCTAD in the form of Trade Analysis and Information System (TRAINS) database. TRAINS provides information on non-tariff measures used by 86 countries collected over the period 1992–2010 (Table 2).

Of course, we might ask: what is the practical worth of the NTM information collected by UNCTAD? Entrepreneurs participating in international exchange might see it as rather limited, since the data presented in Table 2 is quite general. On the other hand, inventories such as these are certainly much more valuable for state institutions, as the information they provide undoubtedly proves useful during any negotiation process.

rules. However, the observers of US economy have noted that the advocates of protectionist measures against import from China seem to forget that since 2008 the US government granted ‘help’ (read: different subsidies) amounting to 80 billion USD to American car manufacturers, so that the US Treasury stake e.g., in General Motors reached almost 27% (cf: *En campagne, Obama attaque la Chine à l’OMC*, ‘Le Figaro’, 18.09.2012).

Table 1

Measures covered by WTO trade policy reviews

1. Measures directly affecting imports
• Customs procedures
• Duties, taxes and other charges
• Customs valuation
• Pre-shipment inspection
• Rules of origin
• Import prohibitions, quotas, and licensing
• Anti-dumping, countervailing duties, safeguard regimes
• Government procurement
• State trading enterprises
• Other measures
2. Measures directly affecting exports
• Procedures
• Export taxes
• Export restrictions
• Export subsidies
• Export promotion
• Special economic zones
3. Measures affecting production and trade
• Regulatory framework
• Technical barriers to trade
• Sanitary and phytosanitary measures
• Trade-related intellectual property rights

Source: World Trade Organization, 2011, in: *World Trade Report 2012, op. cit.*, p. 99.

Table 2

Classification of NTMs according to UNCTAD

• Sanitary and phytosanitary measures
• Technical barriers to trade
• Pre-shipment inspection and other formalities
• Price control measures
• Licences, quotas, prohibitions and other quantity control measures
• Charges, taxes and other para-tariff measures
• Finance measures
• Anti-competitive measures
• Trade-related investment measures
• Distribution restrictions
• Restrictions on post-sales services
• Subsidies (excluding export subsidies)
• Government procurement restrictions
• Intellectual property
• Rules of origin
• Export-related measures

Source: United Nations Conference on Trade and Development, 2010, in: *World Trade Report 2012, op. cit.*, p. 101.

In order to supply the participants of world trade with some essential facts about NTMs, the International Trade Center (ITC), aided by UNCTAD and two UN regional commissions, prepared an inventory of so-called ‘procedural obstacles’, defined as ‘issues related to the application of NTM rather than to the measure itself’¹¹ (Table 3).

The extent to which procedural obstacles are able to hinder imports is best illustrated by an example. An importer, to bring in a certain product, may be obliged to obtain a certificate (nothing but a NTM) from an appropriate authority or testing laboratory. However, getting such a certificate may

¹¹ *World Trade Report 2012, op. cit.*, p. 101.

be extremely costly, troublesome and very sluggish, for example when the said institutions are located in remote areas. Through this practical and simple measure, hard to challenge as discriminatory (since formally applied to everybody without exception) foreign competition may be effectively constrained. Given that the scope of possible variations in the domain of procedural obstacles is limited solely by the human imagination, we may quite safely observe that all undesirable imports can be restricted or even totally eliminated in the majesty of the law, and that challenging this state of affairs on the international forum is frequently just a waste of time.

Table 3

Inventory of Procedural Obstacles according to ITC

• Administrative burdens
• Information/transparency issues
• Inconsistent or discriminatory behaviour of officials
• Time constraints
• Payment
• Infrastructural challenges
• Security
• Legal constraints
• Other

Source: *International Trade Center 2011*, in: *World Trade Report 2012*, *op. cit.*, p. 102.

More information on trade restrictions can be found on the World Bank Temporary Trade Barriers Database website. It contains data on different national governments' use of antidumping and countervailing duties since 1980, as well as information on global safeguards collected since 1995. Admittedly, the above data on duties do not meet NTMs criteria, however, the database's practical worth cannot be overestimated. Additional knowledge on trade exchange difficulties can be obtained from the dataset documenting all stages of WTO dispute settlement proceedings, also hosted on the TTBD website.

Another interesting instance of an internationally developed database containing national-level measures which might possibly affect competition in international trade are the OECD indicators of product market regulations

for member states. These indicators were designed to quantify qualitative data on laws and regulations, however, this undoubtedly ambitious attempt does not distinguish between the individual governments' discriminatory and non-discriminatory measures.

US and EU NTM collections are outstanding. In 2002 the United States International Trade Commission used an original methodology to create an inventory, augmented by the achievements of WTO and UE, which has been systematically updated throughout the last decade. Moreover the Commission publishes a yearly report on trade barriers hindering American export overseas, where the active part played by US Embassies' in collecting data on these obstacles is especially significant. Meanwhile, UE's Market Access – Trade Barriers Database, an inventory of trade barriers restricting the access of members export to foreign markets, lists the following NTMs: registration; documentation and customs procedures; quantity-related measures; investment-related problems; sanitary and phytosanitary measures; government procurement; subsidies; other non-tariff measures. Finally, a noteworthy project is the Global Trade Alert initiative, developed by the Centre for Economic Policy Research to monitor and collect NTMs in team with independent research institutes from around the world. The CEPR's objective was to increase the current awareness of state measures that may affect trading partners' commercial interests, broadly defined as imports, exports, foreign investments (including intellectual property), and foreign employees. It is their opinion that a combination of peer pressure plus up-to-date, reliable and comprehensive information will provide grounds for rationally motivated decisions which would serve the interests of all parties and help 'avoid the historic mistakes of protectionism of previous eras'¹².

The main guideline of the presented inventories has thus been made very clear. Their purpose is to create a favourable climate and feasible aim-oriented conditions both for eliminating the current restrictions in world trade and for preventing the creation of new ones. Certainly, state and/or supra-state authorities must take the lead as liberal policy agents, however, it is crucial in this respect to recognize the complementary input of various international projects. 'Codes of good conduct' in international trade still have a promising future, despite mixed feelings raised by such a claim. For it would be very naive to imagine that all parties to this exchange, inspired by the ideals of free trade, will in the foreseeable future abandon the idea of restricting outside competition on their markets.

¹² *World Trade Report 2012, op. cit.*, p. 104.

4. FREQUENCY OF NTM USE

The frequency with which NTMs are applied provides some essential information about their effect on the size, dynamics, and the commodity and geographic structure of international trade. The data collected over the years by GATT/WTO show that there are obvious trends in the rate of these measures, closely correlated to the developments in international exchange (see Table 4).

Table 4

Frequency of non-tariff measures as notified by GATT/WTO members for non-agricultural products (share of NTM's by inventory category in the years 1968, 1973, 1989, 2003 i 2005)

DESCRIPTION	Inventory 1968	Inventory 1973	Inventory 1989	NAMA 1 st inven- tory 2003	NAMA 2 nd inventory 2005
1. Government participation in trade and restrictive practices tolerated by governments	11,9	15,3	20,9	7,1	7,0
• Government aids	2,7	6,6	7,3	1,8	1,7
• Countervailing duties	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0
• Government procurement	3,7	3,4	6,4	0,9	0,7
• Restrictive practices tolerated by governments	0,0	0,8	2,0	3,8	4,3
• State trading, government monopoly practices	4,9	4,1	4,6	0,4	0,3
2. Customs and administrative entry procedures	14,8	14,6	11,9	23,5	26,2
• Ant-dumping duties	1,1	1,5	2,3	1,5	2,3
• Valuation	5,5	4,8	4,1	2,3	5,3
• Customs classification	1,3	0,7	0,5	0,7	3,3
• Consular formalities and documentation	4,7	6,4	3,4	2,3	3,0
• Samples	0,7	0,4	0,2	0,1	0,0
• Rules of origin	1,3	0,0	0,4	7,4	2,6
• Customs formalities	0,2	0,8	1,1	9,1	9,6

DESCRIPTION	Inventory 1968	Inventory 1973	Inventory 1989	NAMA 1 st inven- tory 2003	NAMA 2 nd inventory 2005
3. Technical barriers to trade	6,1	9,2	8,2	29,9	37,1
• General	0,0	9,2	1,6	3,2	8,9
• Technical regulations and standards	5,2	0,0	3,0	15,8	13,2
• Testing and certification arrangements	0,9	0,0	3,6	11,0	14,9
4. Specific limitations	36,7	31,5	31,7	34,9	26,8
• Quantitative restrictions and import licensing	20,7	15,6	13,9	12,8	7,0
• Embargoes and other restrictions of similar effect	5,0	5,6	5,3	0,8	4,0
• Screen-time quotas and other mixing regulations	1,9	3,6	1,6	0,0	0,7
• Exchange control	2,3	1,2	1,2	1,3	1,3
• Discrimination resulting from bilateral agreements	0,8	1,5	1,1	0,1	0,7
• Discriminatory sourcing	0,5	1,0	0,0	0,3	1,7
• Export restraints	1,6	0,4	0,4	0,2	1,0
• Measures to regulate domestic prices	1,6	0,5	1,2	0,2	0,3
• Tariff quotas	0,2	0,3	0,5	0,3	1,3
• Export taxes	0,0	0,0	2,1	0,2	1,0
• Requirements concerning marking, labelling and packaging	1,6	1,6	2,1	7,2	6,3
• Other specific arrangements	0,3	0,1	2,1	11,5	1,7
5. Charges on import	29,2	29,4	27,3	4,4	1,7
• Prior import deposits	1,9	1,9	1,6	0,2	0,0
• Surcharges, port taxes, statistical taxes, etc.	13,5	10,5	10,5	3,0	1,3
• Discriminatory film taxes, use taxes, etc.	11,1	4,0	4,5	0,2	0,3

DESCRIPTION	Inventory 1968	Inventory 1973	Inventory 1989	NAMA 1 st inven- tory 2003	NAMA 2 nd inventory 2005
• Discriminatory credit restrictions	1,3	1,4	1,2	0,2	0,0
• Border tax adjustments	0,9	11,2	8,6	0,2	0,0
• Emergency action	0,5	0,4	0,9	0,8	0,0
6. Others	1,4	0,0	0,0	0,2	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Number of items in categories	873	731	561	2556	302

Source: *World Trade Report 2012, op. cit.*, p. 45.

These data must be treated with great caution. They come from different collections created by different methodologies, and so may distort any attempt at analysis. For example, one result of GATT Uruguay round was the so-called tariffication of quantity-related restrictions, which actually meant their transformation into *ad-valorem* tariffs. Thus, the disappearance of NTMs need not necessarily imply automatic relaxation of market protection, because, as in this case, only the nature of protection is changed.

The above data, in any case relevant only for a fragment of world trade, clearly indicate that the nature of NTMs used in international exchange has undergone a basic evolution. True, restrictions used at customs barriers are still significant, especially in imports, but the function of border NTMs is increasingly replaced by domestic measures, mainly in the form of technical barriers and various marketing requirements for a given product. This follows directly from the ongoing transformation of the material structure of global exchange. Intra-industry trade made a significant impact on competitive practice where quality is of utmost importance. What with the elimination of quotas and the ineffectiveness of *ad-valorem* tariffs, calculated with respect to the price of imported products, it became imperative to find more effective protection solutions.

Research projects conducted by other international organizations confirm the dominance of technical and sanitary/phytosanitary barriers (TBT and SPS) over other NTMs. An analysis by UNCTAD shows that member countries impose in their trade TBT on 30% products, and SPS on 15% of products. ITC surveys of developing countries indicate that this proportion is even greater when the exporting country is less-developed or on the same level of

development as its partner. In the first case the share of TPT/SPS measures in burdensome NTMs rises to around three-quarters, whereas in the second it falls to around half¹³. ITC survey-based evidence also suggests another problem concerning the domination of the discussed NTMs in contemporary trade policy. By posing ‘practical problems’ in the form of procedural obstacles, the developed countries surround themselves with a ‘sanitary cordon’ which the developing countries find virtually impossible to breach. However, because a significant number of the less developed economies offer no manufactured goods which could technologically compete with products on developed markets, in their case the prohibitive character of TBT/SPS becomes somewhat relative.

Exporters from highly developed countries also find TBT/SPS burdensome; it has already been stressed that these measure are very effective when eliminating undesirable competition. According to ITC, TBT/SPS appear to be a major concern for more than half (52%) of EU exporters trying to access foreign markets¹⁴. Admittedly, there is no information whether they mean the EU domestic market, or markets in outside countries, but even so, some conclusions can be articulated.

The first, most emphatically repeated conclusion, is that the quality of the product, as measured by its technical and technological advancement, is the most powerful instrument in the competitive struggle for world markets, while TBT/SPS are the most effective competition-limiting counterweapons. It is no accident that many experts view the ‘patent war’ waged by Apple against Samsung in mid-2012 as an symptom of weakly masked protectionism¹⁵. The case brought new life to the ongoing and otherwise familiar dispute whether the globalization in the field of patents, in the context of proliferation and procedural consequences might seriously impede both scientific and technical progress and international trade. Empirical ITC research indicates that while US exporters especially complain about violations of their intellectual property rights, EU firms also cite it as a problem¹⁶. It’s a well-known fact that the greatest generator of such unwelcome events is China; in the opinion of some observers, its accession to WTO might help eliminate the norm-breaking trade practices of that gigantic exporter.

¹³ *World Trade Report 2012, op. cit.*, pp. 111 and 115.

¹⁴ *World Trade Report 2012, op. cit.*, p. 113.

¹⁵ On August 24th 2012 r. a US court pronounced in the above case, sentencing Samsung to 1 billion USD of compensation for damages following the infringement of six Apple patents – see: *iPhone, uCopy, i Sue*, ‘The Economist’, 1–7.09.2012, p. 9.

¹⁶ *World Trade Report 2012, op. cit.*, p. 113.

Evidence collected by ITC business survey shows that access to markets is disproportionately more difficult for agricultural exporters than manufacturing firms. Exporters of agricultural products report more problems related to TBT/SPS measures than exporters of manufactured goods (59% for the former, 34% for the latter)¹⁷. Note that the survey concentrated on developing countries, which would indicate that their agricultural exports were mainly to developed markets. Actually, it would be a cliché to repeat the popular argument about the agricultural protectionism of the latter (especially in relation to EU); even less novel is the suggestion that they are deeply reluctant to relinquish or significantly revise their attitude to the major economical and political problem of global agricultural trade. While this attitude remains unchanged, it is hard to envision a successful closure of the Doha Development Round in the foreseeable future.

Some evidence also points to TBT/SPS measures being particularly trade restrictive for small and medium-sized firms. Smaller financial resources make them less adaptable to market conditions, both in terms of knowledge and in relation to testing, inspection and certifying compliance with TBT/SPS measures, all of which entail costs, and are often extremely time-consuming, putting these companies in a hopeless position from the very start¹⁸.

The next conclusion is closely related to the economic situation. It is an unquestioned fact, supported by empirical data, that in deteriorating trade conditions countries immediately resort to increased protectionism, especially when faced with a crisis. According to WTO monitoring reports, there was a sharp increase of the number of new restrictive measures from 53 in 2008 to 346 in 2009 at the height of the crisis. New restrictive measures then fell back to 306 in 2010 but increased again to 344 only in the first 10 months of 2011¹⁹.

All in all, empirical research indicates an increasing share of TBT/SPS in NTMs currently used. There is a clear correlation between technical, sanitary and phytosanitary barriers, and the level of economic development of the global trade participants. These restrictions are the most powerful weapon wielded by developed countries against unwanted imports. Moreover, the restrictive thrust of TBT/SPS is most keenly felt by less-developed exporters, especially those specializing in agriculture. In other words, the historical impulse to ‘impoverish thy neighbour’ by protectionism has once again been acted upon through TBT/STS. In these conditions countries with

¹⁷ *Ibidem*, p. 117.

¹⁸ *Ibidem*, p. 147.

¹⁹ *Ibidem*, p. 120.

low *per capita* GDP are automatically condemned to remain in the vicious circle of poverty. Moreover, developed countries find technical barriers increasingly convenient as a way to protect their big firms' international interests. Protectionist measures of an extremely specialized nature (see e.g. the discussed case of Apple vs. Samsung), provide the latter with extensive weaponry to effectively withstand competition on the global market.

More interesting, although as yet uninvestigated, is the role played by NTM in the protection and promotion of firms with the state as a major shareholder. Indeed, the subject of so-called state capitalism deserves a separate analysis, let us just note here that the Chinese model with its various protectionist ramifications (hidden subsidies through preferential crediting) is far from unique in modern world economy²⁰. Therefore, it may be safely assumed that the less liberal the economy, the more acute the protectionism.

4.1. Ways to reduce TBT/SPS protectionism

One of the ways to reduce the trade-hindering consequences of TBT/SPS is to introduce uniform standards both with respect to the form and to the application of these measures – that is harmonization and mutual recognition. The first implies a common definition of both the policy objective and the technical requirements to achieve it, while the second refers to the reciprocal acceptance of the measures applied in both sides of such an agreement. Both approaches are considered trade-enhancing as they produce economies of scale and permit a more efficient allocation of resources. However, empirical surveys indicate that besides their undisputable advantages, both methods can have some negative effects. For example, harmonization leads to more

²⁰ The rapid expanse of the Chinese telecom giant Huawei is due almost exclusively to its political and financial cosiness with the powers that be – see: *The company that spooked the world*, 'The Economist', 4–10.08.2012, p. 19. For more, see special report: *State capitalism*, 'The Economist', 21–27.01.2012, p. 47. Note, for example, the traditional high involvement of state capital in different sectors of French economy, e.g. in the energy production sector. The government of France has a stake of 84,44% in the company EDF (estimated worth of 26 billion euros), and 36,36% in GDF SUEZ (14,70 billion euros) – see: *Big Brother is back*, 'The Economist', 3–9.11.2012, p. 55. Banque publique d'investissement, founded by the new socialist French cabinet seeking to revive the country's economy, will surely become an important instrument of state intervention. Historically, the statist approach in France has usually resulted in a mercantile and protectionist attitude to outside competition, and this policy will probably maintained or even enhanced in the foreseeable future.

homogeneous standards, reducing the transaction costs and increasing the consumers confidence about the quality of imported products, but it also reduces the number of varieties in the market. Moreover, harmonization generates more costs than mutual recognition²¹.

The positive effects of harmonization and mutual recognition of TBT/SPS measures induce the interested parties to consider these provisions in regional/preferential trade dealings. The WTO analysis of the content of preferential trade agreements (PTAs) in 2011 shows that approximately 60% of them include such provisions. Incidentally, note that significant differences exist in terms of PTAs tendency to include harmonization of technical regulations between EU-type and North American-type agreements. For example, while the agreements signed by the European Union typically include harmonization provisions, PTAs involving North American countries tend to include mutual recognition of technical regulations²².

Evidently, regional integration means that any initiative to remove obstacles to the free flow of goods and services gains fundamental importance. For example, the harmonization of TBT/SPS in the EU, as an important factor of regional market-building, should be trade-enhancing both within the region and with respect to third countries. Even so, evidence suggests that trade partners may be affected differently, relative to their economic development and the type of integration ties²³. It has been shown that harmonization of TBT/SPS stimulates US exports to the EU, and improves the presence of small and medium-sized firms in the market by reducing the costly and time-consuming procedures of TBT/SPS conformity assessment. However, when the existent cooperation mechanisms foster harmonization and unification of technical standards in the community, this may lead to preferential treatment of member countries. The exchange of goods and services with partners outside the region is then diverted to domestic trade, resulting in the so-called 'trade diversion effect'. Observation of EU integration process fully confirms this conclusion. Furthermore, while harmonization and mutual recognition foster the trade exchange between developed countries, they tend to have a negative effect on less developed economies. First, because the low technical quality of the latter's manufactured products, the limited variety of these goods or their total absence from the export offer, and the low quality of agricultural products, which often diverge from international standards,

²¹ *World Trade Report 2012, op. cit.*, p. 150.

²² *Ibidem*, p. 151.

²³ *Ibidem*, pp. 149–153.

reduces the potential profits of these countries or even permanently excludes them from the trade markets. Second, TBT/SPS are an element of domestic regulations applied *erga omnes*, so any charges of discrimination are easily refuted. This, as has already been mentioned, makes TBT/SPS a difficult subject for international negotiations, which – if they do take place – are usually limited to an exclusive ‘club’ of highly developed countries.

The cited World Trade Report is rather pessimistic, especially with regard to those countries which for various reasons are not able to benefit from introducing uniform TBT/SPS standards. There is a risk of a ‘lock-in’ effect, whereby the regional harmonization of standards discourages incentives for further trade opening. And, as a result, there is also a risk of a multi-tiered regulatory world emerging, with different co-existing levels of liberalization, in which developing countries are permanently marginalized or excluded²⁴. The recent negotiative impasse in the Doha round unquestionably proves the reality of this effect for global trade exchange.

In order to reduce the protectionist impact of NTMs the multilateral trading system must undertake actions seeking to improve their transparency. It has been repeatedly stressed that one of WTO’s main tasks is to promote such modes of conduct for member countries which serve to increase their confidence during mutual trade dealings. Positive effects were achieved by TBT/SPS agreements which involve procedures and obligations requiring publication and notification of NTMs and services measures, as well as periodic reviews of member countries’ trade policy; also, relevant WTO committees have been working to identify good regulatory practices (GRP).

To encourage convergence in NTMs use, WTO closely cooperates with other international organizations. Regarding sanitary and phytosanitary measures WTO – together with the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the World Organisation for Animal Health (OIE), the World Bank, the World Health Organization (WHO) – jointly established the Standards and Trade Development Facility (STDF). In case of SPS, WTO expressly recognizes three international standard-setting bodies: the Codex Alimentarius, the World Organization for Animal Health, and the International Plant Protection Convention. A important aim of these initiatives is to help developing countries adapt to the practice of international SPS standards and provide them with the opportunity to participate in and influence the standard-setting process. Incidentally, international standard-

²⁴ *Ibidem*, p. 153.

setting cooperation runs smoothly mainly in the area of SPS; technical barriers, being more specific, are not so easily regulated.

Transparency is thus an important dimension of international cooperation and WTO practice on NTMs origin and use. As for the monitoring reports, the 8 th WTO Ministerial Conference in December 2011 directed the monitoring mechanism to be continued and strengthened. The situation will improve significantly when all the information is made available through the recently launched WTO database – Integrated Trade Intelligence Portal. Hopefully, it will be possible to consolidate cooperation and expand the recent collection through partnership with similar datasets developed by some international institutions and organizations – the Multi-agency Transparency in Trade Initiative²⁵.

4.2. Perspectives of NTMs

At present, the new-sprung non-tariff restrictions cover a greater portion of global trade than all Africa's exports²⁶. However, there is hope that this gloomy overall image of modern global trade may soon be brightening up. In a new long-run forecast, the global banking firm HSBC predicts that world trade will grow by close to 90% over the next 15 years – at first advancing modestly, because of the euro crisis, then vigorously²⁷. What then should be the sources of this positive scenario?

In expert opinion, much depends on whether the failing Doha round, launched by WTO in 2001, will revive in the immediate future to boost the dynamics of international exchange. According to the Peterson Institute, the potential gains would be around 280 billion USD a year²⁸.

Unfortunately, so far the results of multilateral negotiations disappoint; Doha, a laudable multinational undertaking, seems to have been largely consumed by ambition and overblown expectations. The first problem was the number of countries: the current negotiations started with 155 WTO members, compared to 23 countries involved in the first round of GATT talks in 1947. Within such a huge group, divided by diverse economic levels and national interests, reaching agreement on some areas has proved extremely difficult. Second, the idea of Doha was to achieve a grand bargain in which practically all areas of world trade would be liberalised. It deliberately set

²⁵ *Ibidem*, p. 207.

²⁶ *Goodbye Doha, hello Bali*, 'The Economist', 8–14.09.2012, p. 10.

²⁷ *Protectionism alert*, 'The Economist', 30.06–6.07.2012, p. 13.

²⁸ *Goodbye Doha...*, *op. cit.*, p. 10.

out to cover not only traditional trade – manufactured goods, agriculture and services – but also a host of things more indirectly related to trade, for example antitrust, intellectual property and foreign-investment rules. With such fuzzy priorities the negotiative effort was bound to be fragmented and diffuse. Finally, the initially accepted general rule that ‘nothing is agreed until everything is agreed’ was virtually impossible to put into practice.

A chance of positive results in the present crisis might be offered by the so-called ‘Global Recovery Round’²⁹. The project proposes to do away with the ‘all-or-nothing’ Doha rule, and allows the possibility of separate deals, progressing independently of one another. In line with this ‘pragmatism’, two solutions are suggested. First, since manufacturing represents around 55% of total trade, and services account for 20%, the Global Recovery Fund should focus on these two basic areas. Second, in view of the fact that bilateral free-trade agreements are the primary tool for liberalising international exchange, there is no reason to deprecate them as an alternative for Doha multilateralism. Another WTO principle – the ‘most-favoured-nation’ (MFN) clause – would then hold, meaning that mutual concessions between the sides of a free-trade deal would be applied to all WTO members, even if they do not reciprocate. In this way all bilateral agreements would gain multilateral status. The authors count on WTO to finish the Global Recovery Round by the next big meeting in Bali in December 2013.

The above idea deserves careful scrutiny, as it has evident strong points, offering precise and pragmatic solutions. However, it also possesses several drawbacks. First of all, its proposals generally favour the production/exports interests of developed and highly developed countries, which largely monopolize the world market in manufactured goods. It is therefore obvious that they seek to improve their access to markets. Less-developed countries represent a different option: their main interests lie in opening world markets to their agricultural products. However, the developed economies are not interested in liberalising agricultural markets. And so, when agricultural products were excluded as a negotiation target of the proposed Global Recovery Round, the reaction was immediate and scathing. Countries with agricultural products as the key exports (exceeding 60% in some developing economies) complained against holding agricultural trade hostage to the successful completion of the Doha round. Admittedly, said their representatives, agriculture makes up (depending on the source) only 7 to 9.2% of the total exchange, but this relatively small share is not

²⁹ *Ibidem*, p. 10.

merely a result of economic backwardness, but also the intensifying farm protectionism of the rich³⁰.

Indeed, the new deal of the Global Recovery Round has many weak points, in terms of policy. An interesting proposition in itself, it will probably share the fate of many previous attempts aimed to bring Doha to a quick conclusion, and further expand the voluminous archives of wishful thinking. All in all, the present economic crisis does not encourage either serious discussions or actions of a liberalising nature.

BIBLIOGRAPHY

Books

- Białowąs T., *Rozwój handlu międzynarodowego po II wojnie światowej* [Growth of international trade after WWII], Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2006.
- Budzowski K., *Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego* [Economic problems of international trade], Krakowska Szkoła Wyższa im. A. Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2008.
- Haliżak E., Kuźniar R., Symonides J. (eds.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe* [Globalization and international relations], Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004.
- James H., *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*, Mass: Harvard University Press, Cambridge 2001.
- Ludwikowski R.R., *Handel międzynarodowy* [International trade], C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Nowak A.Z., Koziół W.M. (eds.), *Handel zagraniczny. Perspektywa europejska* [Foreign trade. A European perspective], Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2011.
- Misala J., *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizm funkcjonowania* [International exchange and world economy. Functioning theory and mechanics], SGH, 2005.
- Orłowska R., Żołądkiewicz K. (eds.), *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej* [Globalization and regionalization in world economy], PWE, Warszawa 2012.

³⁰ See letter of ambassadors to WTO of the following countries: Argentina, Brazil, China, India, Nigeria and South Africa, published in 'The Economist', 6–12.10.2012, p. 20.

- Rynarzewski T., *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego* [Strategic policy of international trade], PWE, Warszawa 2005.
- Rynarzewski T., Zielińska-Głębocka A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego* [International economic relations. Exchange and policy theory of international trade], Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Świerkocki J., *Zarys ekonomii międzynarodowej* [Outline of international economy], PWE, Warszawa 2011.
- Wieczorek J., *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych* [Importance of non-tariff measures and barriers for Polish exports to developed capitalist markets], SGPiS, Monografie i Opracowania, nr 273, Warszawa 1989.

Articles

- En campagne, Obama attaque la Chine à l'OMC*, 'Le Figaro', 18.09.2012.
- State capitalism*, 'The Economist', 21–27.01.2012.
- Protectionism alert*, 'The Economist', 30.06–6.07.2012.
- The company that spooked the world*, 'The Economist', 4–10.08.2012.
- iPhone, uCopy, i Sue*, 'The Economist', 1–7.09.2012.
- Goodbye Doha, hello Bali*, 'The Economist', 8–14.09.2012.

Document

- World Trade Report 2012. Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21st century*, WTO, Geneva 2012.

NON-TARIFF PROTECTIONISM – A NEW SETTING

Summary

The analysis of non-tariff protectionism presented in the article in the context of its reasons, forms and influence on international trade results in a conclusion that we deal with a phenomenon that has immanently become part of the mechanism of global economy; both in the context of its structural form and opportunistic manifestations of activeness. Rather paradoxically, the countries that have achieved a high level of economic development try to protect their financial status with the use of NTM. Non-tariff protectionism demonstrates its restrictive form especially in the periods of crisis and hits

the weaker links of international exchange – less developed countries. The changeable form of contemporary protectionism measures, often defined as a ‘moving target’, makes liberalization activities more difficult. They are more and more complex in the light of changes that are taking place in the contemporary world due to a more and more dynamic scientific and technological progress. That is why TBT/SPS have become so important in the whole range of non-tariff measures and difficulties with curbing their restrictive influence occur. Undoubtedly, it is necessary to increase efforts in order to awaken the conscience about threats resulting from the selfish use of NTM in international exchange and look for effective ways of fighting against non-tariff restrictions. It can be assumed that the efforts on the arena of the WTO and other international organizations that aim at the above-mentioned principles will reach an adequate critical mass necessary to start liberalization activities in international trade in the predictable future.

PROTEKCJONIZM POZATARYFOWY – NOWA ODSŁONA

Streszczenie

Dokonana w artykule analiza protekcjonizmu pozataryfowego zarówno w kontekście jego przyczyn, form, jak i wpływu na wymianę międzynarodową prowadzi do wniosku, iż mamy do czynienia ze zjawiskiem immanentnie wpisanym w mechanizm globalnej gospodarki w kontekście jej strukturalnej postaci i koniunkturalnych przejawów aktywności. W sposób dość paradoksalny to właśnie te kraje, które osiągnęły wysoki poziom rozwoju gospodarczego, starają się za pomocą NTM chronić swój status materialny. Protekcjonizm pozataryfowy objawia swoją restrykcyjną postać szczególnie w okresach kryzysowych, uderzając przy tym w słabsze ogniwa wymiany międzynarodowej – kraje mniej rozwinięte. Zmienna postać współczesnych środków protekcjonistycznych, określanych niejednokrotnie jako „ruchomy cel”, utrudnia przy tym działania liberalizujące. Są one coraz bardzo złożone w świetle przemian, jakie zachodzą we współczesnym świecie, pod wpływem dokonującego się, coraz bardziej dynamicznego, postępu naukowo technicznego. Stąd takie znaczenie w arsenale środków pozataryfowych, jakie zyskały w ostatnim okresie TBT/SPS i trudności z ograniczaniem ich restrykcyjnego oddziaływania. Bezspornie należy wzmocnić wysiłki na rzecz budzenia świadomości zagrożeń wynikających z egoistycznego stosowania NTM dla wymiany między-

dowej i szukać efektywnych sposobów walki z restrykcjami pozataryfowymi. Można założyć, że wysiłki podejmowane na forum WTO i innych organizacji międzynarodowych, stawiających sobie za cel powyższe pryncypia, osiągną jednak w dającej się przewidzieć przyszłości stosowną masę krytyczną do uruchomienia działań liberalizacyjnych w handlu światowym.

НЕТАРИФНЫЙ ПРОТЕКЦИОНИЗМ – НОВОЕ ИЗДАНИЕ

Резюме

Проведённый в статье анализ нетарифного протекционизма как в кон тексте его причин, форм, так и влияния на международный обмен, приводит к выводу, что мы имеем дело с явлением, по существу вписанным в механизм глобальной экономики. Как в контексте её структурной формы, так циклических проявлений активности. Достаточно парадоксальным образом именно те государства, которые достигли высокого экономического уровня, стараются при помощи NTM защищать свой материальный статус. Нетарифный протекционизм проявляет свои ограничительные формы особенно в кризисные периоды, при этом поражая более слабые звенья международного обмена – слаборазвитые страны. Изменяющаяся форма современных протекционистских мер, неоднократно называемых «движущейся целью», утрудняет при этом меры по либерализации. Они становятся всё более сложными в свете перемен, происходящих в современном мире, под влиянием имеющего место и всё более динамического научно-технического прогресса. Отсюда такое значение в арсенале нетарифных мер, которое приобрели в последнее время TBT/SPS, и трудности с приостановлением их ограничительного воздействия. По общему признанию, следует активизировать усилия по способствованию осведомлённости об угрозе, которую несёт за собой эгоистическое применение NTM для международного обмена, и искать эффективных способов борьбы с нетарифными ограничениями. Можно предположить, что усилия, предпринимаемые на форуме WTO и других международных организаций, целью которых является соблюдение этих принципов, достигает однако в прогнозируемом будущем соответствующей критической массы для при ведения в действие мер по либерализации в мировой торговле.

THE ESM – WHAT IS BEHIND THE PROPOSITIONS?*

The debt crisis revealed serious gaps in the hitherto economic management system of the European Union. First of all, the principles of the Stability and Growth Pact (SGP) turned out to be completely ineffective, since they did not prevent the European Union from getting into trouble as a result of irresponsible fiscal policy. Secondly, it became clear that the euro area had no instruments for management in a critical situation, which made it impossible to undertake relevant actions.

The EU commenced to look for an answer how to overcome the crisis. Special rescue funds were established to prevent the crisis from spreading all over Europe. However, the aid mechanism that was established is not deprived of certain defects, which in fact reduce its effectiveness as regards crisis management. An effective mechanism should be based on the three pillars (Kapoor, 2010): crisis prevention, crisis mitigation and crisis resolution. The European Stability Mechanism will not effectively meet its preventive role. Moreover, the fulfilment of the other two functions also arouses many doubts. In the author's opinion, the most important problem is the moral hazard, which is an integral element of the stability mechanism. It may lead to serious consequences for the stability of the euro area in the future, thus making crisis prevention impossible. Moreover, the very structure of the system has some defects which reduce the effectiveness of the aid in the event of occurrence of a crisis. They are related to the access of the stability fund to liquidity, i.e. the ability to gain capital on the market, which in turn directly affects the size and cost of the financial support granted to states in need.

* The article refers to the structure of the ESM that was announced by the EC (and the decision taken) and do not take into account any further developments.

The proposed aid system architecture is burdened with moral hazard, thus, paradoxically enough, the establishment of the stability system will not only fail to eliminate one of the main causes of the present debt crisis, but it will in fact aggravate the crisis. The moral hazard is connected, most of all, with the abandonment of the no-bailout clause, which was an integral part as regards the creation of the currency union¹. Secondly, it is related to the reduction in reliability of the rules laid down by the European Union. Not only is it about non-compliance with the provisions of the SGP in the past, but it is also about the current experiences related to the very process of establishment of a rescue system, which has been very defective since the very beginning. Briefly speaking, by undertaking measures aimed to overcome the debt crisis the European Union undermined its credibility.

The introduction by the EU of transparent principles of conditionality of granting aid may mitigate the problem related to the moral hazard, but on condition of high reliability and quality of the decisions made. At present it seems that the only way to limit the problem of the moral hazard in the adopted structure of the aid system of the European Union is the presence of an international institution, i.e. the IMF². Due to the moral hazard, the existence of the aid mechanism should not discourage countries from introducing structural reforms, restoring and maintaining a fiscal balance and increasing competitiveness, since in the long run it is in fact the only way to maintain macroeconomic stability (Arghyrou, Kontonikas, 2010; White, 2010).

The purpose of this article is to answer a question about the effectiveness of the aid system being established in the European Union. The article consists of three parts. Part One briefly characterises the existing aid system for states of the euro area. Part Two focuses on the issue of the moral hazard in the euro area as one of the main causes of the debt crisis in the EU. Part Three contains an analysis of the structure of the aid mechanism.

¹ Article 125 of the TFEU.

² Or, more broadly, in theory, involvement of an external entity in enforcing the principles of conditionality.

1. AID PACKAGE IN THE EU AS A REPLY TO THE CRISIS. HISTORICAL OUTLINE.

In May 2010 the European Council made a decision to establish an aid programme for indebted countries³. The aid package announced then covered the amount of 750 billion Euros, which was six times more than the budget of the European Union for 2011, which totalled ca. 120 billion Euros, and two times more than the value of the government debt of Greece. When comparing the amount of the aid package with the accumulated deficit of the Member States of the euro area, one may observe that it was higher by more than 200 billion Euros (Table 1). The agreed aid package was to include the following facilities: (1) medium-term financial assistance for balances of payments increased by 60 billion Euros⁴ from issue of bonds guaranteed by the EU budget and launched under the terms discussed with the IMF; (2) special loan fund, supported by guarantees of Member States of the euro area to the amount of 440 billion Euros; (3) taking into account the possibility of use of aid of the IMF to the amount of 220 billion Euros or 50% of the means launched as part of the above-mentioned loan fund.

Table 1

Deficit, public debt and GDP, selected counties in 2010

Country	Deficit (EUR bln)	Public debt (EUR bln)	GDP (EUR bln)
EU	784	9828	12 266
Eurozone	551	7836	9176
Greece	24	329	230
Ireland	50	148	154
Portugal	16	160	173
Spain	98	639	1063
Italy	71	1843	1549
Cyprus	1	11	18
PIIGS+CYP	260	3130	3187

Source: Eurostat.

³ It was a reply to the extending crisis in Greece (more on this issue in Part 2).

⁴ More than 30 billion Euros was left to be used from the earlier envelope.

After the announcement of the establishment of the aid package, two facilities were created. The first one is the European Financial Stability Facility (EFSF), whose activity was supported with guarantees of Member States of the euro area to the amount of 440 billion Euros (see the analysis below)⁵, of the temporary character, which was to function till 2013. The other facility is the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM), for the amount of 110 billion Euros, supported with guarantees of the EU budget. Apart from that, the IMF was to provide support to the total amount of 250 billion Euros. The measures undertaken were expensive but they did not allow to solve the debt problem. The problem persisted and many questions were left unanswered. Less than a year later, in March 2011, German Chancellor Angela Merkel was supported by the Council (including France) as regards the establishment of a stable rescue fund. On 27 March 2011 the European Council announced the establishment of the European Stability Mechanism (ESM), worth 700 billion Euros. It was to start its operations in the second half of 2012, and, eventually, to replace the present EFSF and EFSM⁶.

1.1. The European Financial Stability Mechanism based on the existing facility providing medium-term financial assistance for balances of payments

The loans given as part of the medium-term financial assistance for balances of payments were initially intended for Member States of the European Union (excluding Member States of the euro area) that had difficulties with balances of payments⁷. The facility was established under Council Regulation (EC) No. 332/2002⁸ of 18 February 2002⁹. The amount of the aid that was then assumed as part of the facility totalled 12 billion Euros.

⁵ A year after its establishment the guarantee was extended to 780 billion Euros to increase the lending capacity to the initially assumed amount of 440 billion Euros (more – see the analysis presented below).

⁶ According to the assumptions, the fund was to commence its activities in 2013.

⁷ The EU agreed to grant a loan to Hungary in the amount of 6.5 billion Euros, to Latvia in the amount of 3.1 billion Euros, and to Romania in the amount of 5 billion Euros, which means that the envelope to be used at the time of the announcement of the rescue package totalled 35 billion Euros (without taking into account the increase).

⁸ It replaced the hitherto aid facility, established under Council Regulation No. 1969/88.

⁹ Regulation adopted on the basis of Articles 119 and 308 of the TEC (at present Articles 143 and 352 of the TFEU).

However, in December 2008 the deteriorating situation on international financial markets made the Council increase the envelope of funds from 12 to 25 billion Euros, and during the summit in March 2009 the amount was further doubled to the total of 50 billion Euros¹⁰.

In May 2010, under the Council's decision, the envelope was increased by 60 billion Euros (to the amount of 110 billion Euros), and all Member States were covered by the facility. The inclusion in the EFSM of Member States of the euro areas did not require consent of the national parliaments. So far 48.5 billion Euros out of the envelope of 60 billion Euros has been used, including 26 billion Euros spent on the aid for Portugal and 22.5 billion Euros on the aid for Ireland¹¹.

The European Commission was given a right to obtain funds on the capital market and from financial institutions (Council Regulation (EU) No. 407/2010). Bonds issued by the EC have a guarantee of the EU budget and joint and several guarantees of all 27 Member States, thanks to which they are the most secure (AAA rating). Profitability of such securities may be maintained on the level close to the profitability of German bonds.

At the time of the establishment of this facility it was emphasised that the financing should only be provided from means obtained on the capital market (and from financial institutions) and not directly by Member States. A condition for granting a loan is the adoption by the country of the economic policy aimed to restore or ensure stability in the scope of the balance of payments. The decision of the Council whether or not to grant the financial aid is made by qualified majority of votes at the request of the Commission. After consultations with the ECB the Commission defines the conditions of the aid and monitors the progress made by the country as regards its fulfilment of the assumptions of the adjustment programme. The payment of further tranches is conditional upon the result of the review¹².

¹⁰ What had an influence on the suggestion of the European Council to double the amount, apart from the financial crisis development, was negotiations conducted with Romania with regard to the loan in the amount of 5 billion Euros.

¹¹ Global Credit Portal, Standard & Poor's, EC and EFSF.

¹² The Court of Auditors is entitled to carry out in a beneficiary Member State all financial controls or audits as it considers necessary in connection with aid management (Article 8 of the Regulation).

1.2. Aid as part of the new facility – EFSF

In June 2010 Member States of the euro area (in accordance with the Ecofin Council's applications of 9–10 May 2010) established the European Financial Stability Facility¹³. The EFSF was given a right to grant loans to indebted states, for the purpose of maintaining financial stability of the euro area. Funds are obtained from issue of bonds. Issue of the debt is supported with guarantees of Member States of the euro area in the amount proportional to their share in the capital of the ECB, in accordance with table 2¹⁴. It is Germany and France that give the largest guarantees. Sureties granted by these two states constitute almost 50% of the available amount.

Table 2

Guarantee within the EFSF (for the moment of EFSF establishment)

Country	Share of EBC equity (%)	(EUR bln)
Germany	27.13	119.4
France	20.38	89.7
Italy	17.91	78.8
Spain	11.90	52.4
Netherlands	5.71	25.1
Belgium	3.48	15.3
Greece	2.82	12.4
Austria	2.78	12.2
Portugal	2.51	11.0
Finland	1.80	7.9
Ireland	1.59	7.0
Slovakia	0.99	4.4
Slovenia	0.47	2.1
Luxemburg	0.25	1.1
Cyprus	0.20	0.9
Malta	0.09	0.4
All	100.00	440.0

Source: own calculations. Share equity based on Annual Report EBC, 2009.

¹³ In the form of a limited liability company under the law of Luxembourg.

¹⁴ At the time of the establishment of the mechanism.

It was assumed that debt securities issued by the EFSF will get the highest rating. To obtain and maintain AAA rating, a structure was adopted in which countries guarantee 120% of the debt issued.

A loan may be granted provided that the countries meet the conditions of the remedy they were presented. Decisions on the terms of aid (tenor, cost and amount of the loan) are made by Ministers of Finance of countries participating in the mechanism.

1.3. European Stability Mechanism – ESM

On 27 March 2011 the European Council announced the establishment of the European Stability Mechanism. The ESM was established on the basis of extended Article 136 of the TFEU. It assumes a possibility to create a stable mechanism of providing financial assistance and support to countries, aimed to maintain stability of the euro area. Similarly to the EFSF, the fund's financing will be based on debt issuance supported with guarantees of particular countries, without joint and several liability. What is the most important element of the suggested structure is the inflow of cash into the mechanism. The value of the ESM reaches 700 billion Euros, including guarantees in the amount of 620 billion Euros and the capital paid in the amount of 80 billion Euros, as well as the undertaking to maintain the capital above 15% of the value of the issued debt. It was assumed that the adopted structure would allow to provide factual aid on the level of 500 billion Euros. Furthermore, in particular cases the involvement of creditors from the private sector was approved, and collective action clauses (CAC) were introduced¹⁵ to new issued bonds, making it possible to involve private investors in the debt restructuring. It is important in the event that the debt issued by the ESM is subordinated to claims of the IMF.

Similarly to the EFSF, prior to the use of the assistance, the borrowing country must accept the conditions of the loan. Decisions on the launch of the aid are made by the Executive Board, comprising Ministers of Finance of particular countries.

¹⁵ See comment below.

2. PROBLEM RELATED TO MORAL HAZARD

2.1. Moral hazard as the cause of the crisis in the EU

The functioning of the aid mechanism is of great significance to the future financial stability of the European Union. Its structure creates a moral hazard¹⁶ and generates many doubts as regards the potential for efficient overcoming of the existing debt problems. What has to be emphasised here is that the moral hazard is the phenomenon that often accompanies aid programmes granted by international organisations¹⁷ (Dreher, Vaubel, 2004; Dreher, 2005)¹⁸. The moral hazard consists in taking additional risk by market participants, who assume that they are insured against risk (De Grauwe, 2011). Easy availability of loans may be interpreted as a subsidised insurance of revenues as a result of occurrence of a negative event (Vaubel, 1983). This situation directly affects the behaviour of insurance beneficiaries, i.e. Member States (direct moral hazard). The behaviour of the states may depend, to a certain extent, on the behaviour of creditors, i.e. foreign investors. In such a case we deal with indirect moral hazard. This is the case in the event of the adoption of the bail-out clause. It reduces the amount of the risk premium required by creditors, which in turn encourages the states to increase their debt.

As regards the EFSF/ESM¹⁹, we deal with both direct and indirect moral hazard. An easy access to cheaper financing will make states more inclined to conduct irresponsible fiscal policy in the future. It is completely justified when countries do not bear full liability for their actions. Governments of particular countries may be particularly encouraged to increase the government budget balance by funding, for a short term, a comfortable life at the future cost of the EFSF/ESM²⁰. In turn, the abandonment by the EU from the no-bailout

¹⁶ In the opinion issued on 17 March 2011, the ECB pointed to the necessity to solve the problem related to the moral hazard.

¹⁷ The research done relates to programmes implemented by the IMF. The issue of the moral hazard depends on the size of the aid programme. Nunnenkamp (1999), Lane and Phillips (2000) present the IMF as an example to indicate that in the event of smaller funds, they do not have to contribute to a significant increase in the moral hazard.

¹⁸ The moral hazard increases with the increase in the amount of the aid granted as part of the aid programme (Dreher, Vaubel, 2004).

¹⁹ The structure and assumptions of the EFSF and the ESM are similar to a large extent.

²⁰ What should be emphasised here is that the permission for the fund's intervention on the secondary market additionally poses a serious hazard that the fund will become a source of cheap money.

clause will affect a reduction in the risk premium required for the financing granted. As empirical research indicates, the insurance related to the bailout clause adversely affects the quality of the politics of the countries applying for aid (Dreher, 2004).

The bailout clause constitutes a significant source of the increase in the moral hazard (McKinnon i Pill, 1998; Frankel, 1998, Evrensel, 2002; Gai, Taylor, 2004). Arguments confirming the above statement may be found in the history of the policy of reacting to financial crises pursued by the IMF. As McKinnon (1998) and Frankel (1998) prove, the bail-out clause used in the case of Mexico in 1995 lead to the moral hazard and excessive adoption of risk by foreign investors, which became one of the main causes of the financial crisis in Asia in 1997. In turn, the inability of the IMF to prevent negative effects of the financial crisis in Russia in 1998 contributed to a reduction in the moral hazard (Dell’Ariccia, Schnabel, Zettelmeyer, 2002). It is worth noting that in the past of the aid programmes implemented by the IMF not all creditors managed to avoid loss. A lack of complete predictability of the results of the aid of the IMF does not eliminate, to the full extent, the risk of loss and, consequently, limits the moral hazard (Chang, 2000).

In the EFSF/ESM the moral hazard is closely related to the manner of making decisions and reliability thereof²¹. As the research shows, moral hazard may be particularly noticeable in the event of political pressure or influence on the decisions related to the financial aid granted (Krugman, 1998; Frankel, 1998). As regards the EFSF/EMS, the financial assistance is granted on an individual basis. To receive a loan, the state has to meet particular conditions and cooperate closely with the IMF, but the ultimate decision depends on the countries, though. It is the Executive Board of the IMF, comprising Ministers of Finance, that gives consent to grant a loan and decides on the amount of the costs related to the loan.

The moral hazard may be reduced by introducing transparent principles of granting financial aid (conditionality)²². Making the financial aid conditional on the fulfilment of particular conditions prevents countries from abuses (Bruce and Waldman, 1991; Vaubel, 1991) and significantly affects their determination to carry out necessary reforms. Sachs (1989) points out that on the one hand the introduction of conditionality for the financial aid provision contributes to an increase in acceptance for implementing necessary reforms, and on the other hand, it constitutes significant assistance in getting out of

²¹ More: read below.

²² In the further part of the text the term ‘conditionality’ is used.

the debt trap. Conditionality may also limit the problem of negative selection. The necessity for the countries to meet their obligations will result in reducing the number of borrowers to the states that really need the financial support (Nichols, Zeckhauser, 1982). Additionally, conditionality positively affects the manner of spending the means received as part of the aid programme (Little, Clifford, 1965)²³.

What should be highlighted here is that the conditionality being a part of the aid provision mechanism, aimed to provide effectiveness, should be reliable and done *ex-ante*. The reliability in the creation of the programme, which has to be fulfilled prior to the provision of aid, seems to be particularly important and may significantly affect the determination of the countries to introduce reforms. That is why political influences at the stage of the definition of conditionality reduce the effectiveness of conditionality (Goldstein, 2000; Dreher, 2004; Dreher, Jensen, 2007). In the event of an *ex-post* research, a factor determining effectiveness of the conditionality is its enforceability²⁴.

Politicising the decisions on the provision of aid by the EFSF/ESM makes the problem of quality and reliability unsolved. The prerequisite of the effectiveness of the conditionality is not met. Taking into account the present structure of the aid mechanism and a lack of reliability of the decision-making process in the EU²⁵ it seems that the only way to limit the moral hazard is the involvement of the IMF in the process related to granting the financing.

In the recent years one might observe that the IMF has been paying more and more attention to conditionality when granting financial support (Dreher, 2009). It should be mentioned that as regards economists conducting research related to the evaluation of effectiveness and effects of the use of conditionality by the IMF, words of criticism are also uttered.

One of the main critical arguments shows an increase in dependency of developing countries on money of the IMF (IFIAC, 2000, Vreeland, 2003). It is argued that the conditions of granting aid are aimed to achieve an internal balance without regard to the policy aimed at development of the countries (Payer, 1974; Dell, 1982). As Feldstein (1998) states, the use of too strict conditions of the provision of aid discourages countries from using the support, which in fact strengthens negative consequences of the crisis. When setting the conditions of the provision of the support in many cases

²³ Most researches relate to conditionality imposed by the IMF.

²⁴ More on enforceability of the conditions imposed by the IMF in Beveridge, Kelly (1980), Haggard (1985), Edwards (1989), Dreher (2006) and others. The issue of enforceability of the fulfilment of the conditions relates to *ex-post* assessment.

²⁵ More on reliability of activities of the EU – see part 3.

the political situation of the country applying for the aid is not taken into account (Dreher, Vaubel, 2004), which in turn may make governments less inclined to meet the conditions imposed on them. It is the government's determination that is one of the most important elements as regards the effective implementation of desirable changes and fulfilment of the conditions imposed (Boughton, 2000; Paloni i Zanardi, 2004; Bird and Willett, 2004). The conditionality based on the introduction of structural changes is also criticised (Radelet, Sachs, 1998), since at the time when the country tackles the crisis, it takes a lot of time, political capital and distracts from attempts to mitigate the effects of the crisis²⁶. Impossibility or difficulty in enforcing the fulfilment of the terms of the aid provided reduces the effectiveness of conditionality²⁷. In such an event, the enforceability of the fulfilment of the conditions may be improved as a result of introduction of sanctions (Killick, 2006; Vreeland, 2006, 2007).

The impossibility to solve the problem related to the moral hazard does not only make it impossible to meet the prevention function of the stability mechanism, but it is against the maintenance of stability of the system in the EU. The moral hazard, which leads to an excessive increase in risk, is a source of financial crises. It is argued that the moral hazard was one of the main causes of the debt crisis in the EU (Dowd, 2009).

2.2. Moral hazard as the cause of the crisis in Greece.

Historical approach

The Greek economy is a perfect example of the moral hazard and the free-rider effect, which are the two phenomena observed after the establishment of the Monetary Union (Sinn, 2010; Stolarczyk, Wojtas, 2011).

The European Union has been dealing with the debt crisis for more than 2 years. In May 2010 Greece revealed the factual condition of its public finance to Europe, which surprised financial markets and leaders of the Member States. It was the time when the conclusion that the country is on the verge of a financial disaster was the right one. The condition of the public

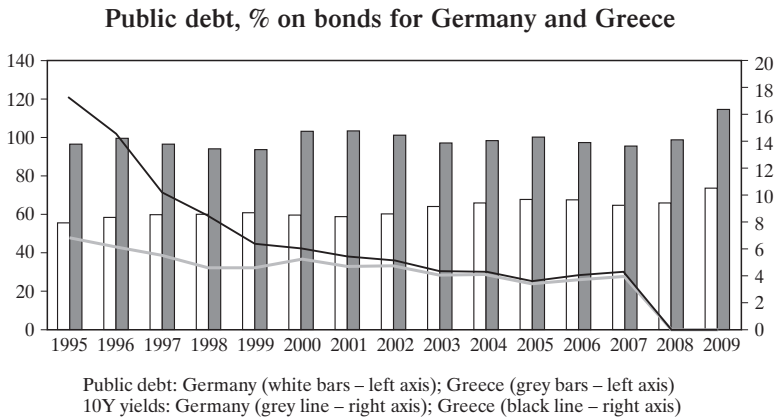
²⁶ Another issue that is frequently criticised is the very content of adjustment programmes implemented by the IMF (Dreher, 2009; Spraos, 1986; Bird, 2001). There are also a lot of researches that confirm a positive influence of aid programmes implemented by the IMF (Mercer-Blackman and Unigovskaya (2004), Nsouli (2004), Dreher (2009).

²⁷ Regards ex-post conditionality.

finance presented by Greece was a result of many years of negligence and cumulated irregularities.

The accession of Greece to the euro area significantly increased its reliability in the eyes of international financial markets, which, in turn, materially affected the price at which Greece was able to borrow money. The scale of this phenomenon is presented in Graph 1. The profitability of Greek bonds was close to the price of German bonds, despite a much worse condition of the public finance in Greece.

Graph 1



Source: own calculations.

The moral hazard that the Greek government dealt with consisted in burdening the budget with excessive debt, over the level which would be justified by real possibilities of the country’s economy. It was possible thanks to the ‘borrowing’ of credibility from larger and more stable economies, such as France or Germany. It is also worth mentioning, taking Greece as an example, that by lending Greece money at a price comparable to Germany the financial markets considered that the no-bailout clause referred to in the EU Treaties (Article 125 of the TFEU) is not reliable, and the rules defined in the SGP are completely ineffective²⁸.

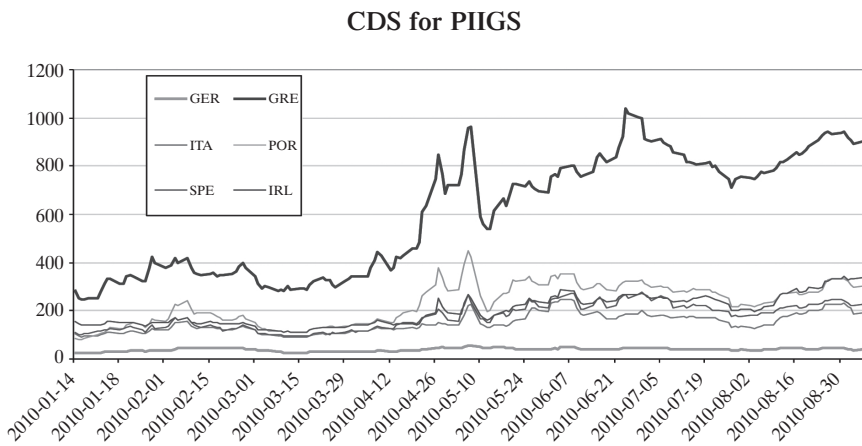
After the real financial situation of Greece had been revealed, its creditors started to perceive it as less and less credible. A race against the time began. Economists and economic politicians competed coming up with ideas on

²⁸ More: P. Stolarczyk, W. Wojtas, *Czy po konsumpcji „sześciopaku” UE czeka ból głowy?*, analizy FOR, X 2011.

how to solve the problem of the Greek debt. However, because of a lack of concrete decisions of the European Union and the fact that the Union only spoke about the support, the financial markets were not calmed down.

At the beginning of May 2010 the CDS values for Greece reached almost 1000 basis points, i.e. 974 points more than in case of Germany. In other words, investors perceived the risk of the bankruptcy of Greece as more than 30 times higher than in case of Germany and more than 4 times higher than in case of Ireland and Portugal (Graph 2). At the end of April the amount of the 10-year bid–offer spread of Greek bonds to German bonds, which reflected the risk of investments in Greece, exceeded 960 basis points, which was the highest level since the establishment of the common currency. Investors found that Greece had moved from the system of fully reliable countries supported by the euro area to the system of countries that are not provided with financial support by other Member States of the euro area (Arghyrou, Kontonikas, 2010). Greece was on the verge of bankruptcy.

Graph 2



Source: based on Bloomberg.

To calm down the financial markets, in May 2010 the European Council made a decision to establish an aid programme for indebted countries. On the one hand it put an end to the period of a lack of decisions of the EU officials, on the other hand, though, there was a change of the paradigm being the basis of the economic and currency union, in which every country is solely responsible for the condition of its public finance, and the budgetary discipline is not supervised as part of the criteria of convergence and the

Stability and Growth Pact. The notification of the abandonment of the no-bailout clause contributed to a significant reduction in the level of the Greek CDS. This may be interpreted as an increase in the moral hazard as a result of wrong perception of risk by investors connected with the insurance promise.

The establishment of the aid package calmed down the financial markets only for a short time. The following months showed clearly that Greece had no chance to restore the investors' confidence (in the months following the announcement of the decision the CDS values beat records again – Graph 2).

3. EVALUATION OF THE EXISTING AID SYSTEM

The Greek crisis shows that investors do not trust the rules and decisions made by the European officials. Further actions aimed to solve the crisis additionally reduced the reliability of the European Union. First of all, when making a decision on establishing the aid package the European Union undertook measures that are beyond its competences. Secondly, taking into account the structure of the stability mechanism, it was, from the very beginning, not enough to solve the problems of indebted countries.

3.1. Acting beyond law

The EFSM was established under Council Regulation (EU) No. 407/2010 of 11 May 2010. The legal basis for the establishment of the EFSM is the content of Article 122(2) of the TFEU, which allows for the provision of financial aid by the Union to a Member State that 'is in difficulties or is seriously threatened with severe difficulties caused by natural disasters or exceptional occurrences beyond its control'. The adopted legal bases may be compared with Article 125 of the TFEU, which explicitly states that the commitments of a Member State (central governments, regional, local authorities, institutions or public enterprises) may not be assumed by another Member State or the Union as a whole.

The Treaty clearly points to the 'exceptional occurrences' beyond the control of the country as exceptions allowing for the provision of the aid by the EU. It was also presented clearly in Article 1 of Council Regulation (EU) No. 407/2010 establishing the EFSM.

On the one hand, the EFSM was established as a reaction to the 'exceptional occurrences', i.e. the international financial crisis, on the other hand, though,

the fiscal policy, carried out inefficiently, dependent directly on the authorities of the given country and ongoing decisions is beyond the content of Article 122(2) of the TFEU. In view of the above any attempts to launch aid for Greek authorities, solely responsible for excessive indebtedness and putting the country on the verge of bankruptcy, must raise serious questions on its justification under the afore-mentioned Article 122. The excessive debt of the country, which clearly stems from the authorities' conscious policy, may not be treated as 'exceptional occurrences'.

The decision of the EU has also led to far-reaching consequences. Apart from the requirements of the SGP, it was also the no-bailout clause defined in the Treaties (Article 125 of the TFEU) that was of fundamental significance for the limitation of the moral hazard in the euro area. By acting against this clause, the Union destroyed the credibility of its own principles²⁹.

3.2. Evaluation of effectiveness of overcoming problems of indebted countries

The evaluation of effectiveness of the fund as regards the crisis solving is made, first of all, from the perspective of profitability of issued bonds on the market, which is reflected in the costs of loans given, and, secondly, from the perspective of the loan potential as compared with the needs of the indebted countries. The fund has been operating for a short time, which makes it impossible to evaluate the effects of the aid programme implemented in particular countries, which is why this issue will be omitted in the article.

What has to be pointed out is that the adopted assumptions related to the costs of obtainment of the capital as part of the EFSF have been difficult to obtain since the very beginning. It was assumed that the debt issued as part of the EFSF would be rated on the level of AAA and its profitability would be close to the profitability of German bonds.

It is noteworthy that taking into account the adopted structure of the guarantee on the level of 440 billion Euros, the real ability of the EFSF to obtain the financing was in fact much lower from the very beginning. It stems from the fact that bonds issued by the fund must be rated as AAA. At the time of the announcement of the rescue fund only six countries were rated on AAA level. The guarantees of the most stable countries totalled at that time

²⁹ At the same time the European Union carried out activities aimed to improve enforceability and effectiveness of the principles defined in the SGP by adopting a package of legal regulations, the so-called 'six-pack' and activities aimed to depreciate the no-bailout clause.

255 billion Euros (out of 440 billion Euros). To provide additional guarantees for the financial solutions, a capital buffer was established, to be maintained in cash or securities (for covering any potential loss), which was to facilitate increasing the issue security level to the maximum possible level. According to the adopted structure, the countries guarantee up to 120% of debt, which means that their responsibility for the issued debt exceeds the value of the debt by 20%.

Table 3 presents the rating level that might be obtained if the mechanism was based only on guarantees granted³⁰.

Table 3

Estimated rating and bonds yields based on table 2 (for the 24th of August 2010)

Country/ rating	5Y yields	Share in guarantees	S&P	Fitch	Moody's
Germany	1.23	27.13	AAA	AAA	Aaa
France	1.56	20.38	AAA	AAA	Aaa
Italy	2.59	17.91	A+	AA-	Aa2
Spain	2.84	11.90	AA	AA+	Aaa
Netherlands	1.31	5.71	AAA	AAA	Aaa
Belgium	2.09	3.48	AA+	AA+	Aa1
Greece	11.64	2.82	BB+	BBB-	Ba1
Austria	1.67	2.78	AAA	AAA	Aaa
Portugal	3.88	2.51	A-	AA-	A1
Finland	1.44	1.80	AAA	AAA	Aaa
Ireland	4.31	1.59	AA	AA-	Aa2
Slovakia*	2.98	0.99	A+	A+	A1
Slovenia*	2.34	0.47	AA	AA	Aa2
Luxemburg	N/A	0.25	AAA	AAA	Aaa
Cyprus*	3.37	0.20	A+	AA-	Aa3
Malta	N/A	0.09	A	A+	A1
SPV 5Y		2.21	AA/AA+	AA+	Aa1
Spread GER 5Y		0.98			
Spread GRE 5Y		9.43			

* data 3.09.2010

Source: own calculations.

³⁰ At the time of the announcement of the establishment of the fund.

The value of the real aid for countries as part of the package was lower from the time of announcement of the establishment of the fund than the ability to obtain the funding for the fund itself. It stems from the structure of the debt issued by the EFSF, in which some means are kept as a guarantee of the highest rating.

As it stems from the issue of bonds carried out so far as part of the aid programme for Ireland and Portugal, in order to keep AAA rating, 30% of the means obtained from the issue is kept as a guarantee of the highest investment rate³¹, and the other 70% is given to the country in the form of a loan.

Table 4 presents estimation of the total real aid for countries, including the means of the IMF at the time of the announcement of the aid package by the Union. The following assumptions were adopted for the estimates. The amount of the potential financing by the IMF was based on the amount of the aid granted to Greece, which reached 30 times more than its share in the capital of the IMF³². The share of the financing by the EU and the IMF reaches 2/3 and 1/3, respectively, for the borrowing needs of the given country, in compliance with the assumptions of the functioning of the aid mechanism.

The means available to the countries were estimated in the two options. Option 1 assumes the fund's lending capacity on the level of 440 billion Euros³³. Option 2 assumes that the possibility to issue debt reaches 440 billion Euros, and the calculation of factual lending capacity was based on three issues of bonds by the EFSF for Portugal and Ireland.

As it stems from the estimates, in both options the borrowing needs of the PIIGS by 2013 considerably exceeded the envelope of available funds. The lending capacities reached 750 billion Euros for the first option, and 588 billion Euros for the second option.

The above analysis indicates that at the time of the announcement of the aid programme there were no prerequisites to assume that the amount of the aid would solve the hitherto problems of the most indebted countries. When taking into account the amounts of the aid as part of the future stability mechanism (700 billion Euros) and as part of the increased means of the IMF, in view of the problems of Spain and Italy, it should be remembered that the aid is still highly insufficient.

³¹ It regards the first issues of the EFSF, aimed to provide aid.

³² In accordance with: *Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement, IMF Country Report No. 10/110, May 2010.*

³³ In compliance with the information of 11 March 2011 on recapitalisation of the fund or increase in the guarantee level to a level ensuring creditworthiness on the level of 440 billion Euros.

Table 4

Needs vs. help for PIIGS

Country	Share IMF in equity (SDR bln)	Share in IMF equity (EUR M. EUR//SDR 1.19 SDR)	IMF's lending	EFSF's lending	Lending Together	Borrowing needs till 2012*	Borrowing needs till 2013*	Borrowing needs till 2015*
Greece	0.82	0.98	29.38	58.76	88.14	94	135.7	258.4
Portugal	0.87	1.03	30.99	61.98	92.96	52.1	73.9	122.8
Ireland	0.84	1.00	29.99	59.98	89.96	41.3	59.3	87.3
Spain	3.05	3.63	108.89	217.77	326.66	325.2	457.5	679.4
Italy	7.05	8.39	251.69	503.37	755.06	558.4	757.3	1111.4
Cap for EFSF			220.00	440.00	720.00	1071.0	1483.7	2259.3
EMSF					60.00			
Borrowing needs of GRE. POR. IRL						187.4	268.9	468.5
Lending capacity based on firs programmes			220	308**	588			

* debt service and projected deficits

** based on programmes issued

Source: own calculations based on IMF Bloomberg.

The future amount of the means available as part of the aid may turn out to be much lower than the amounts announced at present, if the fund tries to keep the lowest capital cost (AAA rating of issued bonds).

In the adopted structure there is a risk of increase in the cost of obtainment of financial means by the EFSF/ESM as a result of a reduction in the degree of the security of the issued debt, i.e. loss of a possibility of issuing AAA securities. First of all, at the time of the establishment of the mechanism there were only 6 countries-guarantors that were given the highest rating (AAA)³⁴. Deterioration of the situation of one of these countries creates pressure on an increase in yield of the debt issued, or results in a significant

³⁴ Recently the rating of France and Austria was lowered.

reduction in the lending capacity³⁵. Secondly, the problems of the most indebted countries, i.e. potential borrowers, may reduce the stability of the most reliable countries. It stems from high exposure, i.e. potential loss, of such countries as Germany or France to the risk of bankruptcy of the most indebted economies, e.g., Greece (OECD, 2010). Apart from that, there is also a problem related to the very time of the issue of bonds by the EFSF. The issue is conducted at an explicit application of the country concerned, and the application is submitted when the country loses a possibility of financing on the market³⁶. Larger and larger envelope of means allocated to risky loans will increase the risk of the operation of the EFSF/ESM. Next tranches of the aid may result in deterioration of the financial situation of the lenders (to the value of their guarantees), thus, posing a risk of reduction in the rating of these countries and the entire euro area. For example, 100 billion Euros of additional aid, e.g. for Greece, causes an additional off-balance financial liability of Spain in the amount of 12 billion Euros, and in the event of Italy, in the amount of 18 billion Euros. By rescuing the weakest countries we may contribute to the deterioration of the situation of the other countries.

Each case of the reduction in the rating of a large country will affect the fund's ability to contract debt on the assumed conditions. In other words, as a result of a reduction in the rating of the issue security, the fund would lose access to a cheap source of money in the expected amount. The above-mentioned ability to issue debt (and the fund's lending capacity related to it) with the simultaneous maintenance of the highest rating, i.e. bond profitability, on a reasonable and acceptable level, is possible but it requires recapitalisation of the fund (or an increase in the level of guarantee of the most reliable countries), to which the guarantors' consent is necessary. The situation is characterised by high political risk. The decision-making process may be extended due to (inter alia) political events taking place in particular countries (see example of Finland below). It is also impossible to exclude the possibility of a complete failure of the talks of the Union officials. It should not be surprising, since any form of the fund recapitalisation will increase the potential loss incurred by the countries-guarantors in the event of insolvency of the debtor. The investors' fears as regards the possibility to quickly work out an efficient solution of the problems of the most indebted countries

³⁵ After the reduction in the rating of France in January 2012, the EFSF was reduced (S&P).

³⁶ It will considerably limit the access of the fund to liquidity.

may result in an increase in the debt service costs³⁷. Another thing worth mentioning here is that bonds subscribed for by private investors will be in fact debt subordinated to the claims of the IMF. In this event investors may require an additional risk premium. The IMF does not establish convincing legal framework regulating the country's bankruptcy. From January 2013 Collective Action Clauses (CAC) will be included in the issued bonds. Thus, some time must pass before they constitute a significant share in the entire debt issued. The Collective Action Clauses, used in rescue programmes implemented by the IMF for emerging economies and developing countries make it easier for the given country to make arrangements with creditors from the private sector.

Moreover, countries granted the aid may be released from the guarantee obligation (in case of the EFSF it requires unanimous consent of participating countries and does not release the country from any other securities and guarantees granted by it before). In May 2010 it was established that Greece would not participate in guarantees for the EFSF. This decision resulted in a reduction in the level of the guarantees to 428 billion Euros. In the autumn of 2010 Ireland was released from the guarantee obligation, as a result of which the total of maximum guarantees was reduced to 421 billion Euros. If, after granting aid to Portugal, Spain joined the group of borrowers, the guarantees would be reduced to 357 billion Euros. What is more, in case of the EFSF even when assuming the unchanged amount of the guarantee on the level of 440 billion Euros, the fund's capacity to obtain financing reached ca. 365 billion Euros ($440 \div 1.2$). It results from the adopted facility structure, in which countries guaranteed up to 120% of the debt (Fitch).

Another thing that should be pointed out is a high political risk related to the process of granting aid. It is the Council that makes decisions on granting aid, which means that the launch of a loan depends on political processes taking place in particular countries. Thus, a question arises about the quality of the decision and effectiveness of the aid mechanism. One might easily imagine a situation when the launch of the support is suspended due to the limitations resulting from the balance of power in the internal politics. What can well illustrate the above-mentioned phenomenon is the events that took place in Finland at the time of making a decision on aid for Portugal. The Finnish government postponed supporting the rescue package for Portugal,

³⁷ After a time-consuming arrangement process the countries made a decision to increase the effective lending capacity of the fund to the amount of 440 billion Euros, which required increasing the guarantees to 780 billion Euros.

as it was afraid of the increasing popularity of the Eurosceptical Finns Party, which announced its plans to block the decision. The delay in the action and uncertainty about the result of the decision-making process when a country asks for aid, which in fact happens if the indebted country is no longer able to serve the debt, may turn out to be very expensive in the future.

CONCLUSIONS

The removal of the defects indicated above and clarification of the doubts shown will determine the effectiveness of the aid mechanisms established in the EU, and, in the long term, the macro-economic stability of the entire Union. We are at an important point of the history of the economic integration, at the time of making decisions whose consequences will be faced for many years to follow. Leaving the problem of the moral hazard unsolved poses high risk for the future stability of the EU. The history teaches us that the introduction of internal principles and rules by Member States is not enough³⁸.

That is why one of the conditions of granting aid as part of the ESM should be the prior consent and involvement of the IMF in the financing. The IMF's involvement at the early stage allows to create objective framework for the evaluation of the situation and increase in a sense of responsibility for the budgetary policy³⁹ in potential aid beneficiaries.

Additionally, the present structure of the aid programme does not guarantee effectiveness of the mechanism as regards overcoming present and future crises. What arises the most doubts, though, is the size of the fund and the cost of its functioning (within the meaning of the potential to obtain the financing on the market). The IMF's involvement offers an opportunity for the recapitalisation of the aid mechanism.

³⁸ The violation of the provisions of the SGP or Article 125 of the TFEU shows how easy it is not to comply with one's own rules.

³⁹ In the long run no aid package may replace necessary structural reforms supporting the economic growth. Briefly speaking, the activities of particular countries should focus on the restoration and maintenance of the fiscal policy, strengthening of the financial supervision, increasing competitiveness, increasing flexibility of the labour market and reducing costs of the work force.

REFERENCES

- Argyrou M.G., Kantonikos A. (2010), *The EMU Sovereign-Debt Crisis: A Call and an Opportunity for a Greek Supply-Side Revolution*, EC, DG-ECFIN.
- Beveridge W.A. & Kelly M.R. (1980), Fiscal content of financial programs supported by Stand-By Arrangements in the upper credit tranches, 1969–1978, *IMF Staff Papers*, 27, 205–249.
- Bird G. (2009), Reforming IMF Conditionality: From ‘streamlining’ to ‘major overhaul’, *World Economics*, 10, No. 3, 81–104.
- Bird G. (2001), IMF Programs: Do They Work? Can They Be Made to Work Better?, *World Development*, 29, no. 11, 1849–1865.
- Bird G., Willett T.D. (2004), IMF Conditionality, Implementation and the New Political Economy of Ownership, *Comparative Economic Studies*, 46.
- Blundell-Wignall A., Slovik P. (2010), *The EU Stress Test and Sovereign Debt Exposures*, OECD.
- Boughton J.M. (2003), Ownership and Conditionality in IMF-Supported Programs, *IMF Working Paper*, 03/191.
- Boughton J. (2000), *The IMF and the Silent Revolution: Global Finance and Development in the 1980s*, Washington: International Monetary Fund, available at <http://books.google.co.uk/> (accessed 18/6/2011).
- Bruce N., Waldman M. (1991), Transfers in Kind: Why They Can Be Efficient and Nonpaternalistic, *American Economic Review*, 81, 5, 1345–1351.
- Chang Ha-Joon (2000), *The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis*, University of Cambridge.
- De Grauwe P. (2011), A less punishing. more forgiving approach to the debt crisis in the Eurozone, CEPS, No. 230/January.
- Dell S. (1982), *The Political Economy of Overkill*, in: John Williamson (ed.), *IMF Conditionality*, Cambridge, Massachusetts, 17–46.
- Dell’Ariccia G., Schnabel I., Zettelmeyer J. (2002), Moral Hazard and International Crisis Lending: A Test, *IMF*.
- Dowd K. (2009), Moral Hazard and the Financial Crisis, *Cato Journal*, Vol. 29, No. 1, Cato Institute.
- Draft Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM).
- Dreher A. (2005), Does the IMF Influence Fiscal and Monetary Policy?, *Journal of Policy Reform*.
- Dreher A. (2004b), The influence of IMF programs on the re-election of debtor governments, *Economics & Politics*, 16(1), 53–76.

- Dreher A. (2005), Does the IMF influence fiscal and monetary policy? *Journal of Policy Reform*, 8(3), 225–238.
- Dreher A. (2006), IMF and economic growth: the effects of programs, loans, and compliance with conditionality, *World Development*, 34(5), 769–788.
- Dreher A. (2009), IMF Conditionality: Theory and Evidence, *Public Choice*, 141, No. 1/2, 233–267.
- Dreher A. (2009), The development of IMF and World Bank conditionality. In L. Yueh (ed.), *The law and economics of globalisation: new challenges for a world in flux*, Cheltenham: Edward Elgar, Chapter 6.
- Dreher A., Jensen N.M. (2007), Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of U.S. Interests on International Monetary Fund Conditions, *Journal of Law and Economics*, University of Chicago Press, vol. 50(1), 105–24, February.
- Dreher A. & Vaubel R. (2004b), The Causes and Consequences of IMF Conditionality, *Emerging Markets Finance and Trade*, 40(3), 26–54.
- ECB, annual Report, 2009.
- EC Conclusions from 9–10 of May 2010.
- EC Decision 2011/199/UE.
- Edwards S. (1989), *The International Monetary Fund and the Developing Countries: A Critical Evaluation*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy: IMF Policy Advice, Market Volatility, Commodity Price Rules and other Essays, North-Holland, 7–68.
- EFSF Framework Agreement, 7 czerwca 2010 r.
- Evrensel A. (2002), Effectiveness of IMF-supported stabilization programs in developing countries, *Journal of International Money and Finance*, 21, 565–587.
- Feldstein M. (1998), Refocusing the IMF, *Foreign Affairs*, March/April, 20–33.
- Frankel J. (1998), *The Asian model. the miracle, the crisis and the fund*.
- Gai P. & Taylor A. (2004), International financial rescues and debtor country moral hazard, *International Finance*, 7(3), 391–420.
- Global Credit Portal, Standard&Poor's, January 24, 2011.
- Goldstein M. (2000), IMF Structural Conditionality: How Much Is Too Much?, *Institute for International Economics Working Paper*, No. 01-04.
- Greece: Staff Report on Request for Stand-By Arrangement. IMF Country Report No. 10/110, maj 2010.
- Haggard S. (1985), *The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility*, International Organization.
- International Monetary Fund (2001a), *Conditionality in Fund-supported programs – policy issues*, Washington, DC.

- Jeck T., Euro-Rettungsschirm bricht EU-Recht und deutsches Verfassungsrecht, CEP, Freiburg, 5 lipca 2010.
- Kapoor S., *Bulding a Crisis Management Framework in Euro Area-governance. Ideas for crisis management reform*, European Parliament, September, 2010.
- Killick T. (2005), Did conditionality streamlining succeed? In S. Koeberle, H. Bedoya, P. Silarszky & G. Verheyen (Eds.), *Conditionality revisited* (pp. 93–96), Washington: World Bank.
- Killick T. (2006), Conditionality and IMF flexibility. In A. Paloni & M. Zanardi (Eds.), *The IMF. World Bank and policy reform*, London: Routledge.
- Komunikat Komisji z dnia 12 maja 2010 r. w sprawie wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej (COM(2010) 250 wersja ostateczna).
- Krugman P. (1998), *What happened to Asia*, Cambridge, MIT.
- Lane, Timothy and Steven Phillips (2000), Does IMF Financing Result in Moral Hazard? IMF Working Paper 00/168.
- Little I.M.D. and Clifford J.M. (1965), *International Aid*, London, George Allen and Unwin Lt.
- McKinnon R., Pill H. (1998), International overborrowing – A decomposition of credit and currency risk, *World development*, 26 (7), 1267–1282.
- Mercer-Blackman V., Unigovskaya A. (2004), Compliance with IMF Program Indicators and Growth in Transition Economies, *Emerging Markets Finance and Trade*, 40.
- Nichols A.L., Zeckhauser R.J. (1982), Targeting transfers through restrictions on recipients, *American Economic Review*, vol 72, 372–377.
- Nsouli S.M., Atoian R., Mourmouras A. (2004), Institutions, Program Implementation, and Macroeconomic Performance, *IMF Working Paper*, 04/184.
- Nunnenkamp P. (1999), *The Moral Hazard of IMF Lending: Making a Fuss about a Minor Problem?*, Institute of World Economics, Kiel Discussion Papers 332.
- Opinion of the European Central Bank of 17 March 2011 on a draft European Council Decision amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro.
- Paloni A., Zanardi M. (2004), Reconciling Borrower Ownership with Conditionality in a Dynamic Political Economy Model, presented at the HWWA conference “The Political Economy of Aid”.
- Payer Ch. (1974), *The Debt Trap*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Radelet S., Sachs J. (1998), The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects, *Brookings Papers on Economic Activity*.

- Request for Stand-By Arrangement Prepared by the European Department in Consultation with Other Departments. Approved by Poul M. Thomsen and Martin Muhleisen, IMF, May 5, 2010.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 lipca 2010 r. dotyczącej europejskiego instrumentu stabilizacji finansowej i europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej oraz działań na przyszłość.
- Rozporządzenie Rady (UE) NR 407/2010.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1969/88.
- Rozporządzenia Rady (WE) NR 332/2002.
- Sinn H.W. (2010), *Wir sehen unser Geld nicht wieder*.
- Spraos J. (1986), *Essays in International Finance: Vol. 166. IMF conditionality: ineffectual. inefficient. mistargeted*, Princeton: International Finance Section Princeton University.
- Stolarczyk P., Wojtas W., *Czy po konsumpcji sześciopaku UE czeka ból głowy*, analizy FOR, X 2011.
- Term Sheet on the ESM, 21 March 2011.
- The European Stabilisation Mechanizm, J.P. Morgan, maj 2010.
- Traktat ustanawiający EMS, 1 luty 2012r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
- Vaubel R. (1991), The Political Economy of the International Monetary Fund: A Public Choice Approach. In: R. Vaubel and T.D. Willett (eds.), *The Political Economy of International Organisations: a public choice approach*, Boulder: Westview Press, 205–245.
- Vaubel R. (1983), *The Moral Hazard of IMF Lending*, in: Allan H. Meltzer (ed.), *International Lending and the International Monetary Fund: A Conference in Memory of Wilson E. Schmidt*, Heritage Foundation, Washington, D.C., 65–79.
- Vaubel R. (1986), A public choice approach to international organizations, *Public Choice*, 51, 39–57.
- Vaubel R. (2006), Principal-agent problems in international organizations. *Review of International Organizations*, 1(2), 125–138.
- Vreeland J.R. (2007), *The International Monetary Fund: politics of conditional lending*, New York: Routledge.
- Vreeland J.R. (2003), *The IMF and Economic Development*, UK: Cambridge University Press.
- White W., We need Plan B to curb the debt headwinds, *Financial Times*, 3 March, 2010.

THE ESM – WHAT IS BEHIND THE PROPOSITIONS?

Summary

The debt crisis revealed serious gaps in the hitherto economic management system of the European Union. First of all, the principles of the Stability and Growth Pact (SGP) turned out to be completely ineffective, since they did not prevent the European Union from getting into trouble as a result of irresponsible fiscal policy. Secondly, it became clear that the euro area had no instruments for management in a critical situation, which made it impossible to undertake relevant actions. In May 2010, the EU started to look for an answer to the question how to overcome the crisis. Special rescue funds were established to prevent the crisis from spreading all over Europe. In the article, the author analyses the quality of the EU decision (at the moment the decision was taken) and the potential effectiveness of the proposed aid system architecture.

ESM – CO SIĘ KRYJE ZA JEGO PROPOZYCJAMI?

Streszczenie

Kryzys zadłużenia ujawnił poważne luki w systemie zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej. Po pierwsze, zasady Paktu Stabilności i Wzrostu (SGP) okazały się całkowicie nieskuteczne, ponieważ nie uchroniły Unii Europejskiej przed konsekwencjami nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej. Po drugie, okazało się, że strefa euro nie miała instrumentów zarządzania w sytuacji kryzysowej, co uniemożliwiło podjęcie stosownych działań. W maju 2010 roku UE rozpoczęła szukanie odpowiedzi, jak wyjść z kryzysu. Powołano specjalne fundusze ratunkowe, aby zapobiec rozprzestrzenianiu się kryzysu w całej Europie. W artykule autor analizuje jakość podejmowanych wówczas decyzji oraz skuteczność tworzonego mechanizmu pomocy.

ЕВРОПЕЙСКИЙ МЕХАНИЗМ СТАБИЛЬНОСТИ – ЧТО СТОИТ ЗА ЭТИМ ПРЕДЛОЖЕНИЕМ?

Резюме

Кризис задолженности выявил серьёзные пробелы в структуре экономического управления Европейского союза. Во-первых, принципы Пакта Стабильности и Роста (SGP) оказались совершенно неэффективными, поскольку не защитили Европейский союз от последствий безответственной налогово-бюджетной политики. Во-вторых, как оказалось, еврозона не обладала инструментами управления в кризисной ситуации, что привело к невозможности принятия соответствующих мер. В мае 2010 года Евросоюз приступил к поиску ответа на вопрос о том, как выйти из кризиса. Задействованы специальные спасательные средства, чтобы предотвратить распространение кризиса по всей Европе. Автор статьи анализирует качественный уровень принимаемых в связи с этим решений, а также эффективность применяемого механизма помощи.

Magdalena Hryniewicka

MSP W POLSCE W PERSPEKTYWIE EKONOMII EWOLUCYJNEJ

WSTĘP

Przedsiębiorstwa zaliczane do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) prowadzą zwykle działalność gospodarczą na rynkach, na których występuje duże zróżnicowanie w strukturze potrzeb konsumentów. To właśnie ta populacja wpisuje się doskonale w nisze rynkowe i bez większych problemów potrafi dostosowywać się do zmieniających się warunków rynkowych, ale także lub przede wszystkim potrzeb konsumentów. Odmiennie kształtuje się pozycja przedsiębiorstw dużych działających najczęściej na rynkach o zasięgu ogólnopolskim czy międzynarodowym oferując tym samym swoim klientom dużą liczbę takich samych lub podobnych produktów (towarów, usług). Należy podkreślić, że podmioty zaliczane do sektora MSP często prowadzą działalność z pokolenia na pokolenie, zatem są określane mianem firm rodzinnych. Możliwość ponoszenia przez ten sektor nakładów inwestycyjnych czy marketingowych, a także wysokości oferowanych przez nie wynagrodzeń dla pracowników jest dużo niższa aniżeli podmiotów dużych. Dlatego pomimo ich znacznej przewagi ilościowej (w Polsce funkcjonuje ponad 99% podmiotów zaliczanych do sektora MSP) ich pozycja ekonomiczna jest znacznie słabsza, szczególnie w okresach dekonunktury.

W literaturze występują różne definicje mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Najbardziej ogólną, która wyróżnia dwie podstawowe grupy definicji, to ujęcie ilościowe oraz jakościowe. Do pierwszej grupy zaliczamy definicje oparte na kryteriach ilościowych, np.: liczba pracowników, wartość rocznych przychodów czy posiadanego majątku. Do drugiej natomiast definicje oparte na kryteriach jakościowych, np.: niezależność finansowa, udział w rynku, struktura organizacyjna. Te pierwsze są zdecydowanie bardziej rozpowszech-

nione i częściej stosowane zarówno w Polsce, jak i w pozostałych krajach unijnych. Kryteria kwalifikujące przedsiębiorców w odniesieniu do populacji sektora MSP zaliczające je do odpowiedniej grupy reguluje w Polsce *ustawa o swobodzie działalności gospodarczej* z 2004 roku, która została wprowadzona zaleceniem Komisji Europejskiej z 2003 roku¹.

Należy zauważyć, że przedstawiciele szkoły klasycznej, czyli Adam Smith i David Ricardo, w swoich pracach nie wykazywali wprost terminu „przedsiębiorczość”, „przedsiębiorca”. Dopiero kontynuację rozważań nad wymienionymi pojęciami podjął Jean Baptiste Say, który dokładnie zdefiniował przedsiębiorcę, a także spopularyzował pojęcie przedsiębiorstwa². Say postrzegał przedsiębiorcę jako siłę motoryczną zmian, postępu, który jest źródłem twórczości bogactwa. Z kolei prace Josepha Schumpetera były przełomem w sferze badań na przedsiębiorczość, uważał on, że przedsiębiorca to osoba, która jest siłą napędową wszystkich procesów ekonomiczno-społecznych.

Pojęcia *ewolucja* i *rozwój* używane są zwykle zmiennie. Wyraz ewolucja pochodzi od łacińskiego *evolutio* – rozwinięcie. Po raz pierwszy użyte w 1744 roku przez Albrechta von Hallera. W XVIII wieku termin ten odnosiło przede wszystkim do organizmów żywych, dopiero w XIX wieku spopularyzował je Herbert Spencer. Należy także zauważyć, że zarówno Jean Baptiste de Lamarck, jak i Karol Darwin unikali słowa *ewolucja* zastępując je określeniem *rozwój z modyfikacjami* (*descent with modification*). Dzisiaj termin *ekonomia ewolucyjna* jest stosowany na określenie bardzo wielu, zwykle sprzecznych ze sobą podejść do opisu zachodzących zjawisk gospodarczych.

Celem tego opracowania jest pokazanie etapów ewolucji sektora MSP w Polsce z wykorzystaniem dorobku ekonomii ewolucyjnej. To właśnie z tą teorią na początku lat 80. XX wieku wiązano wielkie nadzieje. Tak określony cel determinuje zakres problemowy artykułu, który składa się z trzech części. W pierwszej omówiono etapy ewolucji populacji sektora MSP, w drugiej przedstawiono rozwój ekonomii ewolucyjnej oraz proces jej wyjaśniania, w trzeciej natomiast zaprezentowano jej cechy charakterystyczne i rozumienie przedsiębiorstwa. Artykuł kończą liczne wnioski.

¹ Definicja sprzed 2004 r. uwzględniała podział na małe i średnie przedsiębiorstwa, natomiast ta po 2004 r. podział na mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa, według której: mikro zatrudniające średniorocznie w ostatnich dwóch latach do 9 osób, osiągające przychody ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz operacji finansowych do wysokości 2 milionów euro lub/i których suma aktywów nie przekroczyła tej samej kwoty.

² A. Drab-Kurowska, A. Sokół, *Małe i średnie przedsiębiorstwa wobec wyzwań rozwoju technologii XXI wieku*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 12.

1. ETAPY EWOLUCJI MSP

Ewolucja sektora MSP³ i kształtowanie jego obecnego kształtu w Polsce rozpoczęło się w latach 80. XX wieku, jednak jego najbardziej dynamiczny rozwój przypadał po 1989 r. Należy także podkreślić, że w tym samym czasie (na początku lat 80. XX wieku) właśnie w ekonomii ewolucyjnej pokładano największe nadzieje na powstanie teorii alternatywnej do ujęcia neoklasycznego. W literaturze można znaleźć podział uwzględniający przechodzenie przez różne etapy rozwoju populacji MSP, które przedstawiają ewolucję tego sektora. Według G. Sobczyk⁴ sektor MSP przechodzi przez trzy fazy rozwoju, tj.: pierwsza faza (określana także jako faza wstępnego rozwoju przedsiębiorczości), rozpoczęła się jeszcze w okresie gospodarki centralnie planowanej i trwała do 1989 roku, jej cechą charakterystyczną było wprowadzenie dwóch ważnych z punktu widzenia przedsiębiorcy regulacji prawnych, tj. ustaw o działalności gospodarczej (jedna odnosiła się do podmiotów prowadzących działalność na terenie Polski, a druga uwzględniała udział podmiotów zagranicznych poprzez stwarzanie warunków do inwestycji zagranicznych) przyjęte zostały w grudniu 1988 r., dziś nie obowiązują. Kolejna – druga faza – obejmowała lata 1989–1994 i charakteryzowała się dynamicznym rozwojem całej populacji MSP. Był to okres, w którym dynamicznie zwiększała się zarówno liczba podmiotów prowadzących działalność (szczególnie na początku okresu transformacji, kiedy nastąpił ponad dwukrotny wzrost liczby przedsiębiorstw) i jednocześnie wzrastał ich udział w tworzeniu PKB. Ostatnia – trzecia faza – została określona jako faza samoregulacji rynkowej i trwa od 1995 roku do dziś. Charakteryzuje się przede wszystkim stabilizacją tempa wzrostu liczby podmiotów gospodarczych (liczba przedsiębiorstw nadal wzrasta, jednak znacznie wolniej niż w drugiej fazie).

Autorzy B. Nogalski, J. Karpacz, A. Wójcik-Karpacz⁵ podają pięć faz ewolucji sektora MSP w Polsce. Faza pierwsza („szok strategiczny”) przypada na pierwszą połowę 1990 roku. Faza druga to podejmowanie pierwszych prób do przystosowań dokonywanych w warunkach postępującej recesji lat 1990–1991, które jednocześnie otwierały rynki i rozpoczynały proces prywatyzacji. Faza trzecia (1992–1993) obejmuje kolejne działania przystosowawcze,

³ Rozważania nad przedsiębiorczością, a także rolą przedsiębiorcy w gospodarce sięgają XVIII wieku, za pierwszą osobę, która do ekonomii wprowadziła słowo „przedsiębiorca” można uznać Richarda Cantillon.

⁴ G. Sobczyk, *Strategie konkurencji małych i średnich przedsiębiorstw*, Wyd. M. Skłodowskiej-Curie, Lublin 2006.

⁵ B. Nogalski, J. Karpacz, A. Wójcik-Karpacz, *Funkcjonowanie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Od czego to zależy?*, OPO, Bydgoszcz 2004, s. 25.

odbywające się w warunkach wyhamowanej recesji i symptomów nadchodzącego ożywienia gospodarczego. Faza czwarta (1994–1996) charakteryzuje się bardziej aktywnymi strategiami przedsiębiorstw realizowanymi w warunkach wychodzenia z recesji. Ostatnia – piąta jest określona jako początek drogi do dużej liczby przedsiębiorstw, jednak uwzględnia także upadek wielu z nich.

Warto także wskazać na etapy ewolucji populacji MSP, które przedstawia B. Piasecki⁶. Wyróżnia on również pięć faz, jednak przedstawia je odmiennie. Faza pierwsza określona została jako przedtransformacyjna w rozwoju przedsiębiorczości (lata 80. XX wieku), skupiona była głównie na próbie reformowania niewydolnego systemu gospodarki centralnie planowanej. Kolejna, określona jako eksplozja przedsiębiorczości (1989–1991), wynika z przemian społeczno-politycznych oraz gospodarczych przypadających na ten okres. Następną nazywaną fazą zwolnionego rozwoju (stabilizacji) obejmuje okres 1992–1995, przypada na pierwsze lata stabilnego rozwoju gospodarki. Czwarta to faza przedakcesyjna (1995–2004), w której głównym celem rozwoju gospodarczego było osiągnięcie poziomu umożliwiającego przystąpienie do integrującej się gospodarki europejskiej. Ostatnia – poakcesyjna (2004 roku – do dziś) – rozpoczynająca się w momencie przystąpienia Polski do UE i trwająca nadal.

Zaprezentowane etapy rozwoju populacji MSP pokazują, w jaki sposób ten sektor przechodził przez kolejne fazy. Różnią się one od siebie stopniem uszczegółowienia i pojmowania problematyki w wąskim lub szerokim zakresie. Uważam, że najbliższy rzeczywistości jest podział zaprezentowany przez B. Piaseckiego, jednak jest on niepełny i nieco należałoby zmienić nazewnictwo ostatnich faz. Po pierwsze powinien być dodany szósty etap rozwoju sektora MSP. Odzwierciedlałby on stan rozwoju populacji sektora po zakończonym procesie pomocy unijnej. Po drugie, nazwa piątego etapu powinna być określona, jako faza akcesyjna, a faza szósta ostatnia traktowana jako poakcesyjna. Wówczas wszystkie etapy łącznie najpełniej odzwierciedlałyby pełen proces ewolucji populacji całego sektora MSP.

W praktyce dane dotyczące sektora MSP w sposób w miarę ujednoczony i czytelny są publikowane od 1996 roku, jednak podział na podmioty mikro, małe, średnie i duże w Polsce funkcjonuje od 2000 r.⁷ Począwszy od 1996 r. należy podkreślić, że liczba przedsiębiorstw aktywnych (zarówno w ujęciu ogółem, jak

⁶ B. Piasecki, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce – paradygmaty rozwoju*, [w:] B. Piasecki (red.), *Entrepreneurship and Small Business Development in the 21st Century. Przedsiębiorczość i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w XXI w.*, Wyd. UŁ, Łódź 2002, s. 338.

⁷ Wcześniej obowiązywał podział na podmioty małe, średnie i duże.

i w poszczególnych podziałach) rosła nieprzerwalnie aż do 1999 roku, chociaż tempo tego wzrostu było zróżnicowane. Największe przypada na lata 1996–1997, wyniosło wówczas ok. 18%. Z kolei rok później obniżyło się o połowę, czyli do poziomu ok. 9%, a w 1999 roku do 2%. W 2000 roku liczba przedsiębiorstw aktywnych zmniejszyła się po raz pierwszy od początku okresu transformacji. Tempo tego spadku kształtowało się na poziomie ok. 3%, a w 2001 roku podwoiło się do poziomu ok. 6,1%. Taka sytuacja nie do końca jest wytłumaczalna tym, że firmy zamykały swoją działalność (co także miało miejsce, ale nie w takim wymiarze). Uzasadnienia takiego stanu rzeczy można upatrywać się przede wszystkim we wprowadzonych w GUS w 1999 roku zmianach w obszarze sprawozdawczości statystycznej. Jednak zmiany zarówno w sektorze MSP, jak i w dużych podmiotach występowały także po 2004 roku (od momentu przystąpienia Polski do UE). Od początku tego okresu zarówno dynamika, jak i tempo rozwoju podmiotów gospodarczych było na względnie zbliżonym poziomie aż do 2008 roku, w którym nastąpiło znaczne spowolnienie gospodarcze. Były one szczególnie widoczne w firmach średnich zatrudniających od 10 do 49 pracowników. W ciągu dwóch lat (2009–2010) tempo spadku liczby przedsiębiorstw w odniesieniu do końca 2008 roku wyniosło prawie 17%. Jednocześnie było ono pierwsze tak znaczące od fazy stabilizacji. Podkreślić także należy, że od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej mamy do czynienia z dojrzewaniem przedsiębiorstw, które przekłada się przede wszystkim na wysoką profesjonalizację branży. Znacząco zmienia się sposób rywalizacji pomiędzy przedsiębiorstwami o klienta, w którym nie tylko cena stanowi o przewadze nad konkurencją. W ostatnich latach kluczowego znaczenia nabrały takie czynniki, jak np.: wysoka jakość obsługi, różnorodność oferty, profesjonalne doradztwo, terminowość (w przypadku produktów wykonywanych na zamówienie), ale także działania marketingowe. Wszystko ma wpływ na utrzymanie się na rynku. Wobec czego można przypuszczać, że w przyszłości nastąpi dalsze zróżnicowanie populacji sektora MSP.

2. ROZWÓJ EKONOMII EWOLUCYJNEJ I PROCES JEJ WYJAŚNIANIA

Popularność podejścia ewolucyjnego nabrała większego znaczenia w kilku ostatnich dekadach. Zaczęto także rozróżniać „stare” i „nowe” podejście do ekonomii ewolucyjnej. Jednak to drugie nie miałoby racji bytu gdyby nie to pierwsze opierające się na pracach wielkich prekursorów. Nowe podejście wykorzystuje dorobek swoich poprzedników, jednak bazuje także na teorii

gier. Pierwotnie teoria gier ewolucyjnych opierała się na ideach i przykładach wziętych z biologii. Poza naukami biologicznymi teoria gier rozwijała się także w naukach społecznych i ekonomicznych. W tych ostatnich graczami są podmioty gospodarcze, wypłaty to zyski, a strategie to np. sposoby działania na rynku. W tym kontekście podejście ewolucyjne polega na opisie, jak zachodzą zmiany składu różnych układów, np. proces zastępowania jednych graczy przez innych.

Można stwierdzić, że pod pojęciem ekonomii ewolucyjnej kryją się wielorakie teorie ekonomiczne, których większość sięga początku XX wieku⁸.

Należy także zauważyć, że nie ma zgodności wśród autorów ani co do pochodzenia ekonomii ewolucyjnej ani jej rozwoju. Jednak najczęściej uznawanym poglądem jest ten nawiązujący do koncepcji K. Darwina, J. Lamarcka oraz H. Spencera. Wśród najważniejszych szkół paradygmatu ewolucyjnego wymienia się: Neoschumpeterian, Instytucjonalistów oraz Szkołę Austriacką (rys. 1).

Pierwsze z nich – nazywane schumpeterowskim lub neoschumpeterowskim za proces ewolucyjny uznaje taki, który jest dynamiczny, historyczny, różnorodny i heterogeniczny. Wyjaśniający problemy makroekonomiczne za pomocą zachowań pojedynczych podmiotów funkcjonujących w skali mikroekonomicznej. Nazwa pochodzi od J. Schumpetera⁹, który podkreślał wagę zachodzących zmian gospodarczych w długim okresie, dostrzegając jednocześnie rolę innowacji oraz przedsiębiorcy w stymulowaniu tego procesu. W Szkole Austriackiej w przypadku widzenia rozwoju gospodarczego przez pryzmat ekonomii ewolucyjnej kluczowe znaczenie mają prace C. Mengera¹⁰ (teoria pieniądza i innych instytucji społecznych) oraz późniejsze publikacje F. von Hayeka¹¹.

⁸ Szerzej o historii ekonomii ewolucyjnej np.: G. Hodgson, *Economics and Evolution: Bringing Life Back into Economics*, Cambridge, Polity Press 1993; W. Kwaśnicki, *Ekonomia ewolucyjna – alternatywne spojrzenie na proces rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka Narodowa” nr 10 i 11/1996; E. Maślak, *Paradygmat ekonomii ewolucyjnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1–2/2000; J. Lichtarski (red.), *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1999.

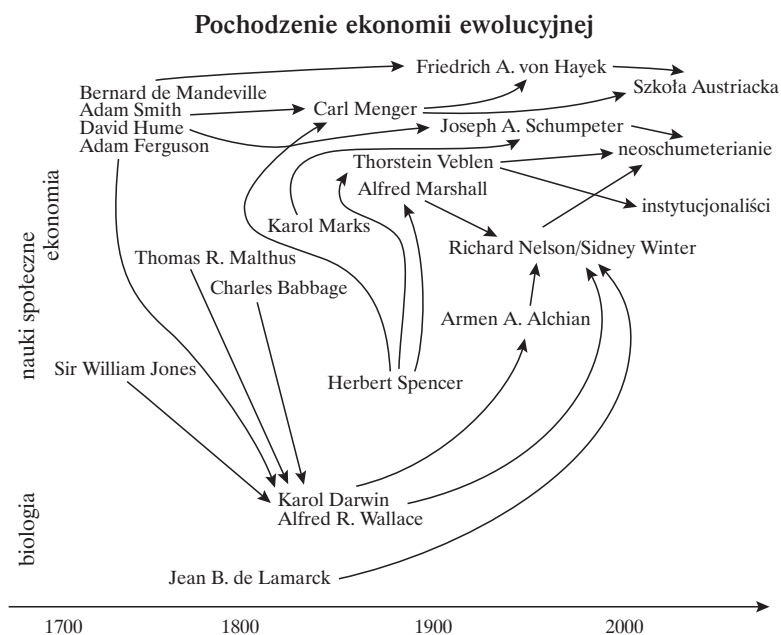
⁹ J.A. Schumpeter, *Teoria wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960 – tłumaczenie polskie. (Oryginał pt. *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, Duncker und Humbohl, Leipzig 1912).

¹⁰ Początkowo zajmował się on głównie teorią pieniądza i praw własności, a następnie także problematyką metodologii badań ekonomicznych oraz humanistycznych. Szerzej np.: C. Menger, *Principles of Economics*, New York University, New York 1871; C. Menger, *Investigations into the Method of the Social Sciences with Special Reference to Economics*, New York University Press, New York 1883; C. Menger, *Problems of Economics and Sociology*, University of Illinois Press, Urbana 1963.

¹¹ Szerzej np.: F. von Hayek, *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Routledge and P. Kegan, London 1978; F. von Hayek, *The Fatal Conceit. The Errors of Socialism*, The University of Chicago Press, Chicago 1988.

Z kolei instytucjonalistyczna teoria ekonomii, określana jako ewolucyjna lub postdarwinowska, utożsamiana jest przede wszystkim z pracami T. Veblena¹² i jego następców, którzy, używając określenia ekonomia ewolucyjna, mają na myśli ekonomię instytucjonalną, stosując pojęcia zamiennie.

Rysunek 1



Źródło: W. Kwaśnicki, *Ekonomia ewolucyjna – alternatywne spojrzenie na proces rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka Narodowa” 10/1996, s. 3.

Wobec powyższego nie można pominąć wkładu takich przedstawicieli teorii ewolucyjnej, jak R. Nelson i S. Winter. Według nich występuje silny związek między przyrodą a gospodarką, co podkreślali na łamach wielu prac¹³. Tłu-

¹² T. Veblen, *Why is economics not an evolutionary science?*, „Quarterly Journal of Economics”, Vol. 12, 1898; T. Veblen, *The Place of Science in Modern Civilisation and Other Essays*, Heubsch, New York 1919.

¹³ Szerzej np.: R.R. Nelson, S.G. Winter, *An evolutionary theory of economic change*, Harvard University Press 1982; S.G. Winter, *Economical Natural Selection and the Theory of the Firm*, Yale Economic Essays 1964; S.G. Winter, *An Essay on the Theory of Production*, [w:] S.H. Humans (red.), *Economics and the World Around It*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1982; S.G. Winter, *The Research Program of the Behavioral Theory of the Firm: Orthodox Critique and Evolutionary Perspective*, [w:]

macząc zachowania przedsiębiorstw za pomocą mechanizmów adaptacyjnych znanych w naukach biologicznych. Autorzy ci podkreślają, że przedsiębiorstwa, które wraz z upływem czasu zmieniają wzorce swoich zachowań, lepiej dostosowują się do zmieniających się warunków rynkowych. Te podmioty, które tego nie robią, nie radzą sobie z funkcjonowaniem w realiach gospodarczych i w konsekwencji nie mają szans na utrzymanie się na rynku.

Wśród innych przedstawicieli, poza R. Nelsonem i S. Winterem, można wymienić np.: D.J. Teece¹⁴, G. Dosi¹⁵ czy W. Kwaśnickiego¹⁶. Znaczący wkład

B. Gilad, S. Kaish (red.), *Handbook of Behavioral Economics*, JAI Press, Connecticut, Greenwich 1986; S.G. Winter, *Competition and Selection*, [w:] *The New Palgrave of Economics*, Vol. 2, Macmillan 1987a; S.G. Winter, *Natural Selection and Evolution*, [w:] *The new Palgrave of Economics*, Vol. 3, Macmillan 1987b; S.G. Winter, *On Coase, Competence, and the Corporation*, [w:] O.E. Williamson, S.G. Winter (red.), *The Nature of the Firm*, Oxford University Press, New York 1991; R.R. Nelson, S.G. Winter, *Evolutionary Theorizing in Economics*, „Journal of Economic Perspectives”, 16(2)/2002; R.R. Nelson, *Production Sets, Technological Knowledge and R and D: Fragile and Overworked Constructs for the Analysis of Productivity Growth?*, „American Economic Review”, 70/1980; R.R. Nelson, *Understanding Technical Change as an Evolutionary Process*, North Holland 1987; R.R. Nelson, *The Sources of Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge MA 1996.

¹⁴ D.J. Teece, *Economies of Scope and the Scope of the Enterprise*, „Journal of Economic Behavior and Organization”, 3/1980; D.J. Teece, *Towards an Economic Theory of the Multiproduct Firm*, „Journal of Economic Behavior and Organization”, 1/1982; D.J. Teece, *The Competitive Challenge: Strategies for Industrial Innovation and Renewal*, Ballinger, Cambridge 1987; D.J. Teece, *Technical Change and the Nature of the Firm*, [w:] G. Dosi (red.), *Technical Change and Economic Theory*, New York 1998; D.J. Teece, *Managing Intellectual Capital: Organizational, Strategic and Policy Dimensions*, Oxford University Press, New York 2000.

¹⁵ G. Dosi, *Technical Paradigms and Technical Trajectories, the Determinants and Directions of Technical Change and Transformation of the Economy*, Research Policy, March 1984; G. Dosi, *Perspectives on Evolutionary Theory*, „Science and Public Policy”, 18/1991b; G. Dosi, L. Marengo, *Some Elements of an Evolutionary Theory*, Pinter Publishes 1993.

¹⁶ W. Kwaśnicki, *Ewolucyjny model rozwoju przemysłu – perspektywy badawcze i dydaktyczne*, „Ekonomista”, 2000, nr 4.

w rozwój współczesnej ekonomii ewolucyjnej wniósł także G.M. Hodgson¹⁷, E.S. Andersen¹⁸, U. Witt¹⁹ oraz Y. Shiozawa²⁰.

Definicja, która chyba najlepiej oddaje istotę ekonomii ewolucyjnej, jest następująca:

Ekonomia ewolucyjna analizuje i wyjaśnia procesy wewnętrznej transformacji wiedzy stosowanej w systemach ekonomicznych dotyczącej podejmowania decyzji, metod produkcji, form organizacyjnych życia ekonomicznego, zachowania się konsumentów i psychologii jednostek gospodarujących²¹.

Można wymienić kilka zalet takiego podejścia. Po pierwsze, badanie zachodzących procesów ekonomicznych, w ujęciu dynamicznym (nieustannie zmieniających się warunkach zakłócanych przez różne czynniki) a nie statycznym. Po drugie, widzenie procesu przez pryzmat wzajemnie wpływających na siebie elementów (podmiotów). Po trzecie, uwzględnianie różnorodności i heterogeniczności podmiotów. Po czwarte, koncentracja na obserwacji procesów w stanach dalekich od równowagi. Po piąte, dostrzega konieczność poszukiwania nowości oraz wartość wiedzy. Po szóste, realistycznie nawiązuje do podejmowania decyzji przez człowieka (przedsiębiorcę). Po siódme, można ją odnieść zarówno do sektora MSP, jak i dużych przedsiębiorstw. Wobec czego cały proces widziany oczami ekonomistów ewolucyjnych jest spontaniczny, a jego ważnym elementem jest mechanizm selekcji, segregacji oraz wykluczenia (por. rys. 2).

To właśnie ten mechanizm znajduje się w kręgu zainteresowań ekonomistów ewolucyjnych. Z natury jest to proces skomplikowany, ponieważ

¹⁷ G.M. Hodgson, *From Pleasure Machines to Moral Communities: An Evolutionary Economics without Homo Economicus*, University of Chicago Press, 2012; G.M. Hodgson, T. Knudsen, *Darwin's Conjecture: The Search for General Principles of Social and Economic Evolution*, University of Chicago Press, 2010; G.M. Hodgson, *Choice, Habit and Evolution*, „Journal of Evolutionary Economics”, 2010, nr 1.

¹⁸ E.S. Andersen, *Schumpeter's Evolutionary Economics: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Engine of Capitalism*, Anthem Press, London 2009; E.S. Andersen, *Joseph A. Schumpeter: A Theory of Social and Economic Evolution*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York 2011.

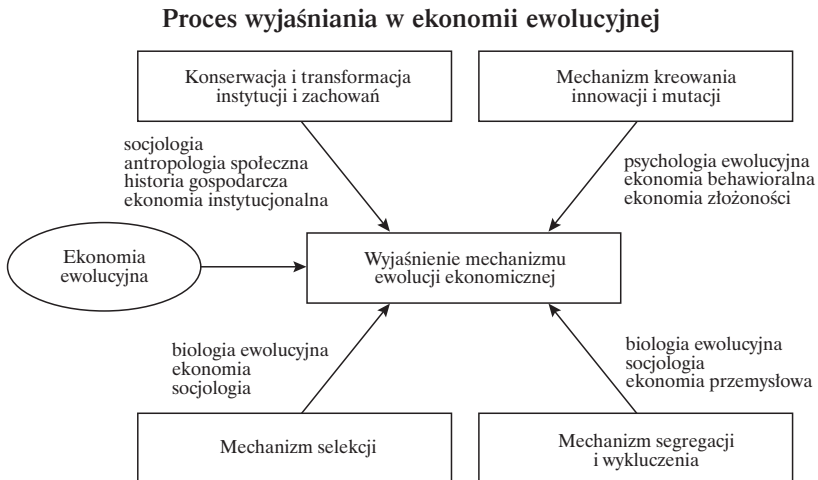
¹⁹ U. Witt, *What is specific about Evolutionary Economics?*, „Journal of Evolutionary Economics”, 2008, Vol. 18, No. 5.

²⁰ Y. Shiozawa, *Evolutionary Economics in the 21st Century: A Manifesto*, „Evolutionary and Institutional Economics Review” 2004.

²¹ W. Kwaśnicki, *Ekonomia ewolucyjna – w poszukiwaniu alternatywnego wyjaśnienia rzeczywistości społeczno-gospodarczej*, Międzynarodowy Kongres Ekonomistów 2001 – materiały kongresowe.

obejmuje wiele rodzajów mechanizmów zaliczanych do różnych dyscyplin naukowych. Nieodłącznym elementem ekonomii ewolucyjnej jest poszukiwanie odpowiednich narzędzi służących wyjaśnianiu zachodzących procesów²².

Rysunek 2



Źródło: A. Głapiński, *Kwestie metodologiczne podejścia ewolucyjnego w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa”, 5–6/2013, s. 9.

Oceniając proces wyjaśniania mechanizmu w ekonomii ewolucyjnej, moim zdaniem w teorii brzmi przekonująco, ale praktyka znacznie różni się od teorii, którą można znaleźć w podręcznikach. Może nie do końca zdajemy sobie z tego sprawę, ale mamy do czynienia z sytuacją, w której wiedza pochodząca z własnych obserwacji i doświadczenia często jest sprzeczna z modelowymi zachowaniami przedsiębiorstw, które wpisują się w teorię ekonomii i ewolucję sektora MSP. Wynika to z faktu, że stopień stosowanego mechanizmu cechuje wysoki poziom skomplikowania oraz wielość wykorzystywanych do jego opisu zmiennych. To właśnie wybór tych zmiennych oraz ich segregacja i selekcja sprawiają najwięcej trudności, ponieważ to co w jednym przedsiębiorstwie jest ważne, w drugim może odgrywać marginalną rolę. Wówczas z jednej strony próba uogólnienia otrzymanych wyników dla części populacji przedsiębiorstw może być skazana na niepowodzenie, natomiast z drugiej nie da się stworzyć dla każdego przedsiębiorstwa innej teorii.

²² M. Friedman, *The Methodology of Positive Economics*, [w:] M. Friedman, *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago 1953, s. 3–43.

Należy także zauważyć, że z dorobku ekonomii ewolucyjnej czerpią np. teorie wzrostu firmy E. Penrose²³, R. Marissa²⁴ i J. Downiego²⁵, ale także teoria porterowska, która tworzyła nie tylko na podstawie głównego nurtu, ale także ekonomii ewolucyjnej oraz Szkoły Austriackiej.

3. CECHY CHARAKTERYSTYCZNE PODEJŚCIA EWOLUCYJNEGO ORAZ ROZUMIENIE PRZEDSIĘBIORSTWA

Podejście ewolucyjne znacznie pełniej i lepiej oddaje obraz rzeczywistych zachowań podmiotów gospodarczych aniżeli podejście neoklasyczne. Wśród głównych cech paradygmatu ewolucyjnego należy wymienić²⁶:

- brak pełnej informacji o ludziach i organizacji,
- proces decyzyjny jest związany z zasadami, normami i instytucjami,
- ludzie i organizacje mogą w pewnym stopniu uczyć się nawzajem, a także kreować innowacje,
- przesunięcie centrum zainteresowania z badań stanów równowagi na badanie procesów zachodzących zmian,
- dopuszczenie funkcjonalnego charakteru wyjaśnienia,
- historyczny charakter analiz gospodarczych,
- proces ewolucji ekonomicznej ma charakter nieodwracalny,
- podkreślanie roli innowacji technicznych w procesach zmian,
- odejście od koncepcji przedsiębiorstwa jako „czarnej skrzynki”.
- odejście od założeń o racjonalności i maksymalizacji zysku firm na rzecz ograniczonej racjonalności i zachowania satysfakcjonującego.

Jak już wspomniano, zdaniem R. Nelson i S. Winter występuje silny związek między przyrodą a gospodarką. Zatem ekonomia ewolucyjna oparta na teorii doboru naturalnego traktuje przedsiębiorstwo (w tym także te zaliczane

²³ E. Penrose, *The Theory of the Growth of the Firm*, Basil Blackwell, Oxford 1959.

²⁴ R. Marris, *The Economic Theory of Managerial Capitalism*, Macmillan, London 1964.

²⁵ J. Downie, *The Competitive Process*, Duckworth, London 1958.

²⁶ Problematyka szeroko omówiona przez autorów P.P. Saviotti, J.S. Metcalfe (red.), *Evolutionary Theories of Economic and Technological Change: Present Status and Future Prospects*, Harwood, London 1991; G. Dosi, *Some Thoughts on the Premises, Challenges and Dangers of an „Evolutionary Perspectives” in Economics*, „Journal of Evolutionary Economics”, Vol. 1/1991a; G. Hodgson, *Economics and Evolution: Bringing Life Back into Economics*, Cambridge, Polity Press 1993; R.R. Nelson, S.G. Winter, *An evolutionary theory of economic change*, Harvard University Press, 1982.

do sektora MSP) jak organizm, który jest zbiorem współdziałania wielu rutyn (odpowiednik genów) oraz otoczenia. Rutyny w przedsiębiorstwie można dzielić na²⁷:

- techniczne, pozwalające produkować,
- marketingowe, pozwalające nabywać najlepsze zasoby i je sprzedawać,
- inwestycyjne, pozwalające tworzyć nowe zdolności wytwórcze,
- dywersyfikacyjne, pozwalające konkurować,
- wiedzy ukrytej i idiosynkratycznej,
- zmian innowacyjnych.

Rutyny mają charakter aktywny i nadmiarowy (ukryty). Ich układ w interakcji z otoczeniem ulega: mutacji (powstają nowe rutyny, innowacje), rekombinacji (naśladownictwo rutyn konkurentów, włączenie ich do rutyn aktywnych), tranzykcji (naśladownictwo konkurencji, włączenie ich do rutyn nadmiernych) oraz transpozycji (włączenie rutyn nadmiernych do aktywnych)²⁸. Każde przedsiębiorstwo funkcjonujące na rynku ma swój zestaw rutyn. Jednak, aby się na nim utrzymać, nieustannie poszukuje lub modyfikuje te rutyny w celu polepszenia swojej sytuacji w stosunku do konkurentów. Zatem to konkurencja stanowi naturalny proces selekcji, w wyniku którego przedsiębiorstwa się rozwijają albo bankrutują. Należy także zauważyć, że to właśnie ekonomiści ewolucyjni dostrzegli pozytywną rolę rutyn, postrzegając je jako potencjalne źródło trwałej przewagi konkurencyjnej, co jest niewątpliwie prawdą.

Jednak jednocześnie uważam, że nie można nie dostrzec wad i niedoskonałości tych rutyn (pomimo ich interakcji z otoczeniem), które można znaleźć w każdym z sześciu wymienionych obszarów. Można je podzielić na zewnętrzne (na które przedsiębiorstwo nie ma wpływu) oraz na wewnętrzne (na które ma lub powinno mieć wpływ). Pomiędzy jednym a drugim typem istnieje cienka granica, ponieważ w dużej części można je zaliczyć zarówno do jednych, jak i drugich. Wśród najważniejszych zewnętrznych czynników należy wymienić przede wszystkim niepewność (co do zmieniających się warunków), rozumianą tutaj bardzo szeroko, wielowymiarowo, gdyż jednocześnie można ją zaliczyć do czynników wewnętrznych, np.: nieudana kampania marketingowa, która teoretycznie miała przyczynić się do zwiększenia sprzedaży, a niestety z różnych przyczyn tak się nie stało, nieudane, czy też nietrafione inwestycje, które pierwotnie dobrze się zapowiadały. Wśród wewnętrznych i często nie-

²⁷ A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009, s. 179.

²⁸ W. Kwaśnicki, *Knowledge, Innovation and Economy. An Evolutionary Exploration*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1994, s. 37.

możliwych do przewidzenia zaliczyłabym rutyny techniczne (wszelkie awarie, przestoje) oraz przede wszystkim działalność człowieka (menedżera), który jest jednocześnie najmocniejszym, jak i najsłabszym ogniwem w przedsiębiorstwie, gdyż to od jego nastawienia oraz motywacji zależy przyszłość firmy. Stosowana polityka może czasowo powstrzymać niekorzystne zjawiska, jednak w dłuższym okresie (w wyniku ewolucji) prawdopodobnie zostaną one wyeliminowane z rynku.

Podstawowym modelem wykorzystywanym przez ekonomistów ewolucyjnych jest równanie R.Fischera²⁹:

$$\frac{df_i}{dt} = A(E_i - \bar{E})f_i$$

gdzie:

f_i – udział rynkowy firmy i ,

$\frac{df_i}{dt}$ – zmiana udziału rynkowego firmy i ,

E_i – miara wyników działalności firmy i (zyskowność lub koszt jednostkowy) przedstawiająca jego poziom dostosowania do otoczenia,

\bar{E} – średnia miara wyników działalności firm funkcjonujących na rynku obliczana według wzoru: $\bar{E} = \sum_i f_i E_i$,

A – parametr dostosowania.

Z powyższego równania wynika, że przedsiębiorstwa zwiększają swój udział w rynku, gdy osiągają lepsze wyniki swojej działalności (wyższy zysk lub niższe koszty jednostkowe) w odniesieniu do poziomu przeciętnego. Natomiast te podmioty, których wyniki są niższe od średniego poziomu, są niekonkurencyjne, a w konsekwencji będą one traciły swoje udziały w rynku. Ważne są także koszty jednostkowe (stałe lub zmienne w czasie), które im są niższe (od średniego poziomu) tym wyższy jest udział w rynku tej firmy. Jeśli jednostkowe koszty są stałe w czasie, to w wyniku ewolucji rynek zostanie zmonopolizowany przez podmiot, który ma najniższe koszty wytwarzania jednostki, przy czym wzrost jego udziału w rynku z okresu na okres będzie coraz mniejszy. Natomiast jednostkowe koszty stają się zmienne na skutek wprowadzania przez przedsiębiorstwa, np. innowacji lub zmian w dostępnych technologiach, wówczas proces ewolucji rynku jest stochastyczny. W takim przypadku kluczową rolę odgrywa modelowanie losowych wariantów technologii, co pozwala na bezpośrednie wyznaczenie ich trajektorii.

²⁹ P. Hall, *Innovation, Economics and Evolution. Theoretical Perspectives on Changing Technology in Economic System*, Harvester Wheatsheaf, London 1994, s. 276.

W ekonomii ewolucyjnej podkreśla się rolę rutyn i wzorców zachowań organizacyjnych postrzeganych przez pryzmat umiejętności, które są potencjalnym źródłem trwałej przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa. Jednak dużą rolę odgrywają także zasoby posiadane przez przedsiębiorstwo. Podmiot gospodarczy jest postrzegany, jako depozytariusz zasobów niematerialnych, przede wszystkim wiedzy³⁰. N. Foss dostrzega cztery cechy definiujące kompetencje firmy oparte na wiedzy³¹:

- są one kapitałem informacyjnym, który pomaga zrozumieć i rozwiązywać problemy, podejmować decyzje i rozwijać posiadane kompetencje,
- są niematerialne i powiązane z konkretnymi podmiotami,
- są niesymetrycznie rozdzielone pomiędzy osoby i firmy,
- ich zasoby są trudne do zmierzenia i porównywania.

Tylko szerokie spektrum posiadanych zasobów może mieć przełożenie na wytworzenie takich produktów, które będą odpowiadały zróżnicowanym wymaganiom poszczególnych segmentów rynku. Mają one zastosowanie zarówno do populacji MSP, jak i dużych podmiotów gospodarczych.

W literaturze bardzo często dokonuje się porównania między podejściem ewolucyjnym a neoklasycznym. Ekonomia ewolucyjna, w przeciwieństwie do paradygmatu neoklasycznego, uznaje motywy działalności ludzi w procesy ekonomiczne, łącząc tym samym prawa rozwoju gospodarczego oraz aktywność podmiotów gospodarczych z naukami przyrodniczymi. Najważniejsze różnice pomiędzy ujęciem neoklasycznym i ewolucyjnym dotyczą pięciu obszarów, tj.: kwestii optymalizacji i równowagi, roli wiedzy w rozwoju gospodarczym, koncepcji firmy, rozumienia czasu, a także roli czynników losowych. Z uwagi na tematykę artykułu w tabeli 1 zaprezentowano różnice w rozumieniu przedsiębiorstwa.

Pomiędzy ekonomią ewolucyjną a neoklasyczną istnieje ogromna przepaść. Zaprezentowane w tabeli 1 różnice pomiędzy nimi pozwalają stwierdzić, że z punktu widzenia nieustannie zmieniających się warunków funkcjonowania przedsiębiorstw to właśnie ekonomia ewolucyjna najbardziej odzwierciedla rzeczywistość z kilku powodów. Po pierwsze uwzględnia ona różnorodność i heterogeniczność podmiotów. Po drugie dostrzega motywy działalności ludzi w procesy ekonomiczne. Po trzecie bierze pod uwagę wzajemnie wpływające

³⁰ M. Sulimowska-Formowicz, *Nurt zasobowy w teorii firmy*, „Gospodarka Narodowa”, 2002, nr 5–6; S.D. Hunt, *A General Theory of Competition*, Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, London, New Delhi 2000, s. 22.

³¹ N. Foss, *Theories of the Firm: Contractual and Competence Perspectives*, „Journal of Evolutionary Economics”, 3/1993.

na siebie elementy. Po czwarte ma chęć poznawczą i docenia wartość wiedzy. Po piąte nie wyklucza procesu selekcji czy wykluczenia. Po szóste uwzględnia dynamicznie zmieniające się warunki, w jakich funkcjonują przedsiębiorstwa i zachodzące w nich procesy przejściowe. Wobec powyższych argumentów to właśnie ekonomia ewolucyjna najpełniej i najbardziej realistycznie traktuje przedsiębiorstwo i jego otoczenie.

Tabela 1

**Różnice pomiędzy ekonomią neoklasyczną a ewolucyjną
– rozumienie przedsiębiorstwa**

Ekonomia neoklasyczna	Ekonomia ewolucyjna
Koncepcja firmy	
Obserwowana różnorodność podmiotów gospodarczych sprowadzona do „reprezentatywnej firmy” (A. Marshall)	Różnorodność procesów gospodarczych może być przedstawiona poprzez modele matematyczne (nieliniowe). Są rozwiązywane za pomocą symulacji komputerowych
Ograniczone możliwości analizy rozbudowanych modeli matematycznych	Konkurencja powoduje eliminację podmiotów niespełniających oczekiwań (rywalizacja)
	Występuje konkurencja technologiczna
Konkurencja powoduje zbliżanie się do stanu równowagi	Przy ograniczonej wiedzy możliwości dokonania maksymalizacji zysku są ograniczone. Celem może być maksymalizacja zysku w długim okresie (przy nieoptymalnych decyzjach krótkookresowych)
Konkurencja cenowa	
Kryterium działania podmiotów gospodarczych to maksymalizacja zysku	Celem przedsiębiorców jest także rozwój firmy
	Przedsiębiorcy stosują kombinację kryterium krótkookresowego (maksymalizację zysku) i długookresowego (rozwój firmy)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Kwaśnicki, *Ekonomia ewolucyjna – w poszukiwaniu alternatywnego wyjaśnienia...*, op. cit.

PODSUMOWANIE

Z niniejszego artykułu wypływa wiele wniosków, wśród najważniejszych należy wymienić:

- Do nurtów współczesnej teorii przedsiębiorstwa zalicza się neoklasyczną teorię firmy, menedżerskie teorie przedsiębiorstw oraz behawioralną teorię firmy³². Wśród innych teorii, których założenia mają wpływ na kształt obecnych teorii przedsiębiorstw, należy zaliczyć, np.: ewolucyjną teorię firmy (*evolutionary theory of the firm*), kompetencyjną teorię firmy (*competence theory of the firm*), zasobową teorię firmy (*resource-based theory of the firm*) oraz teorię firmy opartą na wiedzy (*knowledge-based theory of the firm*). Należy także zauważyć, że znajomość tych znajdujących się na pierwszych miejscach jest wysoka, jednak stopień znajomości pozostałych maleje wraz z kolejnością ich wymieniania.
- Ekonomię ewolucyjną można rozpatrywać w dwóch ujęciach. W tym najbardziej ogólnym przywiązuje ona wagę do zachodzących zmian gospodarczych i rozwoju. Natomiast w węższym sensie nawiązuje do ewolucji biologicznej.
- W konsekwencji ekonomia ewolucyjna reprezentowana jest przez trzy szkoły: Neoschumpeterianie (Schumpeter, Nelson, Winter), Instytucjonalistów (Veblen) oraz Szkołę Austriacką (Menger, von Hayek). Wobec czego można powiedzieć, że podejście ewolucyjne czerpie z dorobku innych nauk (biologia, socjologia, psychologia), ale także opiera się na założeniach ciągłego rozwoju poprzez poszukiwanie i wykorzystywanie innowacji.
- Wśród barier rozwoju ekonomii ewolucyjnej należy wymienić np.: brak zgodności wśród ekonomistów, co do rozumienia pojęcia *ekonomii ewolucyjnej* czy też wysokie skomplikowanie budowy modeli. Jednak te elementy, choć w pewnym stopniu są barierami, nie powinny znacząco wpływać na przyszły program badań ekonomii ewolucyjnej w odniesieniu do sektora MSP, który jest pożądaný zarówno z punktu widzenia rozwoju nauki, jak i samej populacji tych przedsiębiorstw.

³² Kompleksowy przegląd teorii przedsiębiorstw został szeroko omówiony na łamach wielu publikacji, np.: A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw*, op. cit.; M. Gorynia, *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia przejścia*, AE, Poznań 1998; J. Lichtarski (red.), *Podstawy nauki...*, op. cit.; T. Gruszecki, *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002; J. Engelhardt (red.), *Współczesne przedsiębiorstwo*, CeDeWu, Warszawa 2009.

- Wśród charakterystycznych obszarów analizy ewolucyjnej należy wymienić: nieodwracalność czasu i następstwo zachodzących zdarzeń, występowanie zjawisk dynamicznych i stanów dalekich od równowagi, tzw. *widzenie populacyjne* procesu, rozumiane jako zbiór podmiotów wzajemnie na siebie oddziałujących, oraz postrzeganie rozwoju gospodarczego jako spontanicznego procesu (uwzględniającego różnorodność przedsiębiorstw), w którym zachodzi mechanizm selekcji.
- Różne elementy sprawiają, że ekonomię ewolucyjną można rozpatrywać zarówno w stanach równowagi, jak i przejściowych, uwzględniając przy tym zmiany ilościowe i jakościowe, czyli takich, które występują w przedsiębiorstwach MSP.
- Nie sposób nie zauważyć znaczących różnic pomiędzy podejściem ewolucyjnym a paradygmatem neoklasycznym, przy czym ten pierwszy zdecydowanie lepiej wyjaśnia i tłumaczy rzeczywiste zachowania przedsiębiorstw.
- Pomimo niewątpliwych zalet omawianego podejścia nie można zapominać o wielu argumentach negatywnych, jakie ono za sobą niesie, np.: co do problemu wyboru zmiennych, skomplikowania modelu czy też warunków niepewności.
- Renesans przedsiębiorstw zaliczanych do sektora MSP rozpoczął się w latach 80. ubiegłego wieku. Od tej chwili ewolucja populacji małych i średnich przedsiębiorstw przebiega według modelu składającego się z trzech agregatów³³. Pierwszy związany był z procesem transformacji, np.: wprowadzanie zasad, regulacji, procesów prywatyzacyjnych. Drugi dotyczył transformacji ekonomicznej w trzech obszarach: struktury własności, liberalizacji oraz przebudowy instytucjonalnej. Trzeci natomiast obejmuje zmiany o charakterze ilościowym w obrębie sektora MSP publikowane w postaci statystyk.
- Sektor MSP zarówno w Polsce, jak i na świecie, obejmuje największą liczbę przedsiębiorstw. Z uwagi na tę cechę ma on kluczowe znaczenie zarówno na poziomie mikro, jak i makroekonomicznym. Sektor ten tworzy znaczącą liczbę miejsc pracy oraz od lat generuje prawie połowę polskiego PKB. Jest on więc najliczniejszym i najbardziej dynamicznie rozwijającym się segmentem.
- Zachowań przedsiębiorców, pojedynczych podmiotów czy też całych grup przedsiębiorstw tak naprawdę w stu procentach nigdy nie da się przewidzieć i wyjaśnić pomimo różnych teorii, koncepcji czy odmiennych podejść. Można je obserwować, badać i wyciągać wnioski, a także pró-

³³ B. Piasecki, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce...*, op. cit., s. 337–338.

bować je wtapiać w mechanizmy bardziej lub mniej znanych koncepcji ekonomii. Jednak z uwagi na skomplikowany rynek oraz mechanizmy nim kierujące prezentujące interesy różnych środowisk, przedsiębiorców, instytucji czy też państwa tak do końca pozostaną nie wyjaśnione.

- W odniesieniu do teorii prezentującej etapy ewolucji sektora MSP należy zauważyć, że różnią się one od siebie zwykle stopniem uszczegółowienia poszczególnych faz czy zakresem lat zaliczanych do poszczególnych etapów. Podział najlepiej i niemal najpełniej odzwierciedlający ewolucję tej populacji przedsiębiorstw został przedstawiony przez B. Piaseckiego. Aczkolwiek należy uwzględnić szósty etap ewolucji sektora MSP obejmujący jego rozwój po zakończonym procesie pomocy unijnej. Wobec tego piąty etap powinien być nazwany fazą akcesyjną, a szósty traktowany jako faza poakcesyjna. Wówczas wszystkie etapy łącznie najpełniej by odzwierciedlały pełen proces ewolucji populacji całego sektora MSP.
- Udział rodzaju przedsiębiorstw (mikro, małych, średnich) w strukturze populacji MSP ewoluuje w zależności od sytuacji rynkowej (poszczególne etapy ewolucji). W okresach dekoniunktury niektóre podmioty upadają, część poprzez procesy restrukturyzacji przechodzi do grupy firm małych lub mikro. Wobec tego ich liczba jest względnie stabilna.

BIBLIOGRAFIA

- Andersen E.S., *Schumpeter's Evolutionary Economics: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Engine of Capitalism*, Anthem Press, London 2009.
- Andersen E.S., *Joseph A. Schumpeter: A Theory of Social and Economic Evolution*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York 2011.
- Dosi G., *Technical Paradigms and Technical Trajectories, the Determinants and Directions of Technical Change and Transformation of the Economy*, Research Policy, March 1984.
- Dosi G., *Some Thoughts on the Premises, Challenges and Dangers of an „Evolutionary Perspectives” in Economics*, „Journal of Evolutionary Economics”, 1991a, Vol. 1.
- Dosi G., *Perspectives on Evolutionary Theory*, „Science and Public Policy”, 1991b, 18.
- Dosi G., Marengo L., *Some Elements of an Evolutionary Theory*, Pinter Publishes, 1993.
- Downie J., *The Competitive Process*, Duckworth, London 1958.

- Drab-Kurowska A., Sokół A., *Małe i średnie przedsiębiorstwa wobec wyzwań rozwoju technologii XXI wieku*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Engelhardt J. (red.), *Współczesne przedsiębiorstwo*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Friedman M., *The Methodology of Positive Economics*, [w:] M. Friedman, *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago 1953.
- Foss N., *Theories of the Firm: Contractual and Competence Perspectives*, „Journal of Evolutionary Economics”, 1993, nr 3.
- Gorynia M., *Zachowania przedsiębiorstw w okresie transformacji. Mikroekonomia przejścia*, AE, Poznań 1998.
- Głapiński A., *Kwestie metodologiczne podejścia ewolucyjnego w ekonomii*, „Gospodarka Narodowa”, 5–6/2013.
- Gruszecki T., *Współczesne teorie przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Hall P., *Innovation, Economics and Evolution. Theoretical Perspectives on Changing Technology in Economic System*, Harvester Wheatsheaf, London 1994.
- Hayek von F., *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Routledge and P. Kegan, London 1978.
- Hayek von F., *The Fatal Conceit. The Errors of Socialism*, The University of Chicago Press, Chicago 1988.
- Hunt S.D., *A General Theory of Competition*, Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, London, New Delhi 2000.
- Hodgson G., *Economics and Evolution: Bringing Life Back into Economics*, Polity Press, Cambridge 1993.
- Hodgson G.M., Knudsen T., *Darwin's Conjecture: The Search for General Principles of Social and Economic Evolution*, University of Chicago Press, 2010.
- Hodgson G.M., *Choice, Habit and Evolution*, „Journal of Evolutionary Economics”, 2010, nr 1.
- Hodgson G.M., *From Pleasure Machines to Moral Communities: An Evolutionary Economics without Homo Economicus*, University of Chicago Press, 2012.
- Kwaśnicki W., *Knowledge, Innovation and Economy. An Evolutionary Exploration*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1994.
- Kwaśnicki W., *Ekonomia ewolucyjna – alternatywne spojrzenie na proces rozwoju gospodarczego*, „Gospodarka Narodowa”, 1996, nr 10 i 11.
- Kwaśnicki W., *Ewolucyjny model rozwoju przemysłu – perspektywy badawcze i dydaktyczne*, „Ekonomista”, 2000, nr 4.

- Kwaśnicki W., *Ekonomia ewolucyjna – w poszukiwaniu alternatywnego wyjaśnienia rzeczywistości społeczno-gospodarczej*, Międzynarodowy Kongres Ekonomistów – materiały kongresowe, 2001.
- Lichtarski J. (red.), *Podstawy nauki o przedsiębiorstwie*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Maślak E., *Paradygmat ekonomii ewolucyjnej*, „Gospodarka Narodowa”, 2000, nr 1–2.
- Marris R., *The Economic Theory of Managerial Capitalism*, Macmillan, London 1964.
- Menger C., *Principles of Economics*, New York University, New York 1871.
- Menger C., *Investigations into the Method of the Social Sciences with Special Reference to Economics*, New York University Press, New York 1883.
- Menger C., *Problems of Economics and Sociology*, University of Illinois Press, Urbana 1963.
- Nelson R.R., *Production Stets, Technological Knowledge and R and D: Fragile and Overworked Constructs for the Analysis of Productivity Growth?*, „American Economic Review”, 1980, 70.
- Nelson R.R., Winter S.G., *An evolutionary theory of economic change*, Harvard University Press, 1982.
- Nelson R.R., *Understanding Technical Change as an Evolutionary Process*, North Holland 1987.
- Nelson R.R., *The Sources of Economic Growth*, Harvard University Press, Cambridge 1996.
- Nelson R.R., Winter S.G., *Evolutionary Theorizing in Economics*, „Journal of Economic Perspectives”, 2002, 16(2).
- Noga A., *Teorie przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009.
- Nogalski B., Karpacz J., Wójcik-Karpacz A., *Funkcjonowanie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Od czego to zależy?*, OPO, Bydgoszcz 2004.
- Penrose E., *The Theory of the Growth of the Firm*, Basil Blackwell, Oxford 1959.
- Piasecki B., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce – paradygmaty rozwoju*, [w:] B. Piasecki (red.), *Entrepreneurship and Small Business Development in the 21st Century. Przedsiębiorczość i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw w XXI w.*, Wyd. UŁ, Łódź 2002.
- Saviotti P.P., Metcalfe J.S. (red.), *Evolutionary Theories of Economic and Technological Change: Present Status and Future Prospects*, Harwood, London 1991.

- Schumpeter J.A., *Teoria wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960 – tłumaczenie polskie. (Oryginał pt. *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, Duncker und Humboldt, Leipzig 1912).
- Sobczyk G., *Strategie konkurencji małych i średnich przedsiębiorstw*, Wyd. M. Skłodowskiej-Curie, Lublin 2006.
- Shiozawa Y., *Evolutionary Economics in the 21st Century: A Manifesto*, „Evolutionary and Institutional Economics Review”, 2004.
- Sulimowska-Formowicz M., *Nurt zasobowy w teorii firmy*, „Gospodarka Narodowa”, 2002, nr 5–6.
- Teece D.J., *Economies of Scope and the Scope of the Enterprise*, „Journal of Economic Behavior and Organization”, 1980, 3.
- Teece D.J., *Towards an Economic Theory of the Multiproduct Firm*, „Journal of Economic Behavior and Organization”, 1982, 1.
- Teece D.J., *The Competitive Challenge: Strategies for Industrial Innovation and Renewal*, Ballinger, Cambridge 1987.
- Teece D.J., *Technical Change and the Nature of the Firm*, [w:] G. Dosi (red.), *Technical Change and Economic Theory*, New York 1998.
- Teece D.J., *Managing Intellectual Capital: Organizational, Strategic and Policy Dimensions*, Oxford University Press, New York 2000.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. 173/2004, poz. 1807 z póź. zm.
- Veblen T., *Why is economics not an evolutionary science?*, „Quartely Journal of Economics”, 1898, Vol. 12.
- Veblen T., *The Place of Science in Modern Civilisation and Other Essays*, Heusch, New York 1919.
- Witt U., *What is specific about Evolutionary Economics?*, „Journal of Evolutionary Economics”, 2008, Vol. 18, No. 5.
- Winter S.G., *Economical Natural Selection and the Theory of the Firm*, Yale Economic Essays, 1964.
- Winter S.G., *An Essay on the Theory of Production*, [w:] S.H. Humans (red.), *Economics and the World Around It*, University of Michigan Press, Ann Arbour 1982.
- Winter S.G., *The Research Program of the Behavioral Theory of the Firm: Orthodox Critique and Evolutionary Perspective*, [w:] B. Gilad, S. Kaish (red.), *Handbook of Behavioral Economics*, JAI Press, Connecticut, Greenwich 1986.
- Winter S.G., *Competition and Selection*, [w:] *The New Palgrave of Economics*, Vol. 2, Macmillan 1987a.
- Winter S.G., *Natural Selection and Evolution*, [w:] *The new Palgrave of Economics*, Vol. 3, Macmillan 1987b.

Winter S.G., *On Coase, Competence, and the Corporation*, [w:] O.E. Williamson, S.G. Winter (red.), *The Nature of the Firm*, Oxford University Press, New York 1991.

Zalecenie Komisji Europejskiej nr 2003/361/WE z 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikro-, małych oraz średnich przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 124 z 20.05.2003 r.

MSP W POLSCE W PERSPEKTYWIE EKONOMII EWOLUCYJNEJ

Streszczenie

Artykuł podejmuje problematykę rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w perspektywie ekonomii ewolucyjnej. Ewolucja sektora MSP i kształtowanie w Polsce jego obecnej postaci rozpoczęło się w latach 80. ubiegłego wieku, w tym samym czasie (początek lat 80.) w ekonomii ewolucyjnej pokładano największe nadzieje na powstanie teorii alternatywnej w odniesieniu do ujęcia neoklasycznego. Ostatecznie sektor ten przechodził przez różne fazy ewolucji, które były odmiennie definiowane i inaczej określane przez autorów. Odmienność w tym zakresie nie jest niczym złym, wręcz przeciwnie – pozwoliła ona na wypracowanie wielu wzajemnie uzupełniających się tez i spojrzenie na tę problematykę w szerokim ujęciu. Jednak zdaniem autorki należy uwzględnić szósty etap ewolucji tego sektora (w literaturze zwykle podaje się ich pięć), który odzwierciedlałby stan rozwoju populacji sektora po zakończonym procesie pomocy unijnej.

SMBS IN POLAND FROM THE EVOLUTIONARY ECONOMICS PERSPECTIVE

Summary

The article discusses the issue of development of small and medium-sized businesses in Poland from the perspective of evolutionary economics. The evolution of the SMBs sector and the development of its present shape in Poland started in the 1980s. At the same time (in the early 80s), evolutionary economics placed hopes on the creation of alternative theory in relation to

the neoclassical approach. Eventually, the sector went through various stages of evolution, which authors defined and specified differently. Diversity was nothing bad in this area, just the opposite – it made it possible to work out many mutually supplementing theses and views on the issue from a broad perspective. However, in the author's opinion, it is necessary to take into account the sixth stage of the sector's evolution (five stages are usually discussed in literature), which would reflect the development state of the sector's population after the completed process of assistance of the European Union.

МАЛЫЙ И СРЕДНИЙ БИЗНЕС В ПОЛЬШЕ С ПЕРСПЕКТИВЫ ЭВОЛЮЦИОННОЙ ЭКОНОМИИ

Резюме

Статья касается проблематики развития малого и среднего бизнеса в Польше с перспективы эволюционной экономики. Эволюция малого и среднего бизнеса и его формирование в современной Польше ведут своё начало с 80-х годов прошлого столетия, и в это же время (начало 80-х годов) в эволюционной экономике самые большие надежды возлагались на создание альтернативной теории в связи с неоклассическим подходом. Данный сектор экономики проходил различные этапы эволюции, которые по-разному толковались и иначе определялись авторами. Отсутствие сходства в данной области не является отрицательным явлением, а – совсем наоборот – позволяет сформулировать множество взаимодополняющих тезисов и взглянуть на данную проблематику с широкой перспективы. Однако, по мнению автора, следует взять во внимание шестой этап эволюции этого сектора (в литературе, как правило, перечисляются только пять этапов), который отражал бы состояние развития популяции сектора после завершения процесса помощи со стороны ЕС.

Magdalena Vallebona

GENEZA I KSZTAŁTOWANIE SIĘ WSPÓLNEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Europejska polityka energetyczna leżała u podstaw projektu europejskiego. Rynek węgla i stali stał się pierwszym elementem, co do którego udało się osiągnąć porozumienie krajom podejmującym wysiłek integracyjny po II wojnie światowej. Porozumienie to przyjęło wymiar umowy międzynarodowej i stało się fundamentem dalszego procesu integracji. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWIS), podpisany 18 kwietnia 1951 roku w Paryżu przez Francję, Belgię, Holandię, Luksemburg, Włochy i Niemcy, wszedł w życie 23 lipca 1952 roku.

Produkcja stali i wydobywanie węgla były wówczas kluczowymi sektorami gospodarek narodowych i dlatego też stały się pierwszymi, na których szybkim rozwoju zależało wszystkim ówczesnym rządzącym. Ich rozwój był konieczny do odbudowy gospodarki europejskiej po wojnie. Węgiel zaś był wówczas głównym surowcem energetycznym – stanowił średnio ok. 70% bilansu energetycznego sześciu krajów członkowskich. W 1953 roku udział węgla w strukturze zużycia energii sięgał aż 95% w Luksemburgu, 83% w Belgii, zaś 64% we Francji¹.

Kolejnym ważnym powodem do koordynacji produkcji stali i wydobywania węgla była rola tych surowców w przemyśle zbrojeniowym i produkcji broni. W Deklaracji Schumana z 9 maja 1950 roku możemy przeczytać:

„Solidarność produkcji, która się w ten sposób nawiąże, ukaże, że wszelka wojna między Francją a Niemcami jest nie tylko nie do pomyślenia, ale i fizycznie niemożliwa”².

¹ Komisja Europejska, *Twenty five years of the common market in coal 1953–1978*, Office for Official publications of the European Communities, Luksemburg 1977, s. 143–144.

² Deklaracja Schumana, Paryż 1950, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pl.htm

Schuman oczekiwał więc, że współpraca w dziedzinie wydobycia węgla przyniesie, w pierwszej kolejności, wyeliminowanie przesłanek odwiecznej rywalizacji pomiędzy dwoma najsilniejszymi gospodarczo krajami europejskimi – Francją i Niemcami. Jednocześnie miał on świadomość, że jest to jedyna droga do utrzymania równowagi na kontynencie europejskim. Zjednoczenie francuskiego i niemieckiego przemysłu węgla i stali pod zarządem jednej Wysokiej Władzy w ramach organizacji otwartej na inne kraje europejskie było w istocie głównym celem procesu i załączkiem integracji. W ówczesnym momencie historii była to jednak przede wszystkim, w oczach Schumana, pragmatyczna odpowiedź na bieżące problemy.

Uwspólnianie zasobów węgla i zapewnienie równego dostępu do nich krajom uczestniczącym w procesie można uznać za podwaliny wspólnej polityki energetycznej, mimo że w tym dokładnie kształcie nie została ona nigdy w pełni zrealizowana. Funkcjonowanie EWWIS nie było jednak bezowocne. Jej rozwój przebiegał z różną dynamiką.

W styczniu 1953 roku wspólny rynek obejmował jedynie 15% produkcji przemysłowej sześciu krajów założycielskich, ale już w ciągu dwóch lat handel wewnątrzspółnotowy wzrósł aż o 75% w porównaniu z 1952 rokiem³. Było to efektem ograniczenia oraz eliminacji wielu barier handlowych, w tym ceł oraz restrykcji, jak ograniczenia ilościowe eksportowe i importowe, dyskryminacja cenowa (*dual prices*) itp. Rynek rudy żelaza udało się w pełni zliberalizować w szybkim tempie, podczas gdy już rynek złomu stalowego, który był bardziej podatny na fluktuacje, wymagał wprowadzenia rozwiązań przejściowych, jak na przykład wprowadzenie ceny maksymalnej. W przypadku węgla zastosowano specyficzny mechanizm cenowy, opracowany i kontrolowany przez Wysoką Władzę. Wówczas, ze względu na strategiczną rolę węgla jako surowca energetycznego, uznawano za niemożliwą pełną liberalizację rynku węgla i dopuszczano pewien poziom interwencjonizmu państwowego – np. poprzez subsydia rządowe⁴. Zadaniem Wysokiej Władzy było zapobieżenie nagłemu wzrostowi cen węgla, spowodowanemu uwalnianiem rynku, poprzez ustalenie minimalnej średniej ceny węgla oraz limitów cenowych, które różniły się w zależności od regionu, z którego węgiel pochodził, czy jego klasy. Mechanizm cenowy dawał przedsiębiorstwom – konsumentom pewien, wystarczający poziom elastyczności⁵.

³ Przemówienie J. Monnet z posiedzenia Zgromadzenia EWWIS z 30.11.1954, [w:] Parlament Europejski, *From the Schuman declaration to the birth of the ECSC: The role of Jean Monnet*, CARDOC Journals, EP Archive and documentation centre, Nr 6, Luksemburg 2010, s. 163.

⁴ *Ibidem*, s. 34.

⁵ *Ibidem*.

Sytuacja na rynku stali okazała się trudniejsza niż początkowo przewidywano i jego otwarcie także następowało stopniowo. W szczególności obawiano się w tym przypadku zmowy cenowej producentów, która mogła nastąpić, gdyby się zdażył spadek popytu po otwarciu rynku.

Jednym z elementów EWWIS stała się szybko polityka konkurencji, gdyż Art. 65 Traktatu dawał Wysokiej Władzy kompetencje w tej dziedzinie. Przy jednoczesnym zakazie wszelkich porozumień między przedsiębiorstwami, które naruszałyby zasady wolnej konkurencji, dawał Wysokiej Władzy możliwość autoryzowania pewnych szczególnych umów, które mogły mieć pozytywny wpływ na wzrost produkcji niektórych dóbr, przy zachowaniu szczególnych warunków⁶.

Polityka transportowa stała się także elementem EWWIS, ponieważ liberalizacja transportu była nieodzowna do rozwoju handlu pomiędzy krajami członkowskimi. Zgodnie z postanowieniami Traktatu, kompetencje EWWIS ograniczały się głównie do liberalizacji opłat transportowych lądowych w celu ułatwienia transportu węgla i stali⁷.

Warto pamiętać, że wówczas rynki węgla i stali były w pełni kontrolowane przez państwa, subsydiowane i obłożone wieloma restrykcjami handlowymi, w związku z czym ich liberalizacja i szeroko rozumiane „uwspólnianie” mogły następować tylko stopniowo, małymi kroczkami i często były one wymuszane przez Wysoką Władzę na państwach członkowskich poprzez wyroki Trybunału EWWIS (dzisiejszy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

Instytucje EWWIS, a przede wszystkim Wysoka Władza, były pierwszymi w Europie instytucjami sprawującymi władzę o charakterze ponadnarodowym.

Jean Monnet, Przewodniczący Wysokiej Władzy, w przemówieniu na posiedzeniu Zgromadzenia EWWIS 10 maja 1955 roku wyraził przekonanie, że uwspólnianie rynków węgla i stali to tylko początek procesu tworzenia szerszego wspólnego rynku, obejmującego wiele elementów i dziedzin gospodarki⁸. Tym samym zapowiedział tworzenie wspólnej polityki gospodarczej, która *de facto* stała się podstawą budowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a następnie Unii Europejskiej. Można więc uznać, że to dzięki pierwszym sukcesom wspólnej polityki energetycznej w ramach EWWIS, powstał łańcuch kolejnych: wspólnej polityki gospodarczej, handlowej, polityki konkurencji czy polityki transportowej.

Metoda, jaka została przyjęta przez J. Monneta oraz ówczesnych rządzących, jest „metodą małych kroczków” lub też jest przez teoretyków zwana

⁶ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Paryż 1951, Art. 65, <http://www.cvce.eu/obj/en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58>

⁷ *Ibidem*, Rozdział 9.

⁸ Parlament Europejski..., *op. cit.*, s. 49.

koncepcją integracji sektorowej, zaś w szerszym ujęciu jest to przykład funkcjonalistycznej teorii integracji politycznej (opisywał ją David Mitrany)⁹.

Polega ona na stopniowej integracji poszczególnych sektorów gospodarki, poprzez podejmowanie jednego kroku w danym czasie. Zakres integracji ulega wówczas rozszerzeniu z jednego sektora na sektory pokrewne w naturalny sposób (mechanizm *spill-over*). Ta stopniowa integracja w sferze gospodarczej ma pociągnąć za sobą pogłębienie współpracy na wielu dalszych poziomach oraz jej instytucjonalizację metodą ponadnarodową – w efekcie prowadząc do trwałej integracji społeczno-politycznej.¹⁰

J. Monnet tak opisywał to w swoich pamiętnikach:

„Nigdy nie wierzyłem, że jakiegoś pięknego dnia Europa powstanie w rezultacie zmian politycznych. (...) Metoda pragmatyczna, jaką przyjęliśmy, prowadzi do federacji mającej poparcie ludzi i będącej zwięźczeniem istniejącej rzeczywistości gospodarczej, politycznej i społecznej”¹¹.

Można stwierdzić, że metoda ta przyniosła pozytywne rezultaty dla procesu integracji, w postaci rozwoju nowych projektów integracyjnych w kolejnych dziedzinach gospodarczych, choć niekoniecznie jej osiągnięcia dotyczyły realizacji celów wspólnej polityki energetycznej, w postaci liberalizacji rynków węgla i stali. Już na tym etapie wydaje się, że nie uwzględniono dostatecznie aspektów polityki zagranicznej i sytuacji na rynkach globalnych. (Tania ropa naftowa stawała się coraz popularniejszym surowcem energetycznym na świecie, zaś w Europie wydobywanie węgla związane było z rosnącymi kosztami.)

25 marca 1957 roku sześć krajów członkowskich EWWIS powołało do życia dwie kolejne wspólnoty – Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA).

Traktat EWG miał na celu utworzenie wspólnego rynku i, choć nie podejmował bezpośrednio tematyki polityki energetycznej, samo utworzenie EWG miało wpływ na współpracę państw członkowskich także w dziedzinie energetyki¹².

⁹ S. Konopacki, *Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej D. Mitrany'ego*, „Studia Europejskie”, Nr 2, Warszawa 1998, s. 9.

¹⁰ A. Gawlikowska-Fyk, *Znaczenie polityki energetycznej w procesie integracji europejskiej*, „Biuletyn Europejski”, 2009–2010, 15–16, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011, s. 34–35.

¹¹ J. Monnet, *Memoires*, Librairie Arthème Fayard, Paryż 1976, s. 560.

¹² Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym 1957, Art. 2, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_pl.htm oraz <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:FR:PDF>

Zgodnie z Traktatem EWG (TEWG) niektóre surowce energetyczne traktowano jak zwykle produkty handlowe (np. ropę naftową) i uznawano za część polityki handlowej, nie przewidując odrębnych artykułów ani instrumentów prawnych w celu ich regulacji¹³. W szczególności, gdy równolegle obowiązywały Traktaty EWWIS i EWEA, tworzenie nowej polityki energetycznej wydawało się zbędne. Ostatecznie to sam rynek zdecydował o kształcie dalszego rozwoju wspólnej polityki energetycznej, w związku ze zmieniającą się globalną sytuacją na rynku surowców energetycznych.

Ważnym krokiem w kierunku budowy wspólnej polityki energetycznej była integracja kolejnego sektora, uważanego wówczas za „energetykę przyszłości”, czyli energetyki jądrowej. Podpisanie Traktatu ustanawiającego EWEA ukazuje po raz kolejny zwycięstwo podejścia sektorowego do procesu integracji. Traktat ten przewidywał koordynację programów badawczych państw członkowskich, które decydowały się wykorzystać energię nuklearną do celów pokojowych i zagwarantować rozwój przemysłu jądrowego we Wspólnocie¹⁴.

Przyczyną wyboru tego sektora były oczekiwania wobec energii jądrowej. Dostrzeżono, że stanowi ona alternatywę dla dotychczasowych surowców, czyli węgla i ropy naftowej, oraz uznano, że może zapewnić niezależność energetyczną i rozwiązać problem rosnącego importu surowców. Ponieważ sektor ten był dopiero w początkowej fazie rozwoju, kraje członkowskie były zainteresowane zjednoczeniem wysiłków w tej dziedzinie, szczególnie, że wiązały się one z dużymi nakładami kosztów na rozwój nowoczesnych technologii. Ponadto, w związku z tym, że był to sektor wówczas nieuregulowany przepisami krajowymi, państwa członkowskie nie obawiały się utworzenia instytucji o ponadnarodowych kompetencjach, które przejęłyby jego zarządzanie. Widziano w tym wspólny interes europejski¹⁵.

W ten sposób polityka energetyczna stała się, po raz kolejny, dziedziną, którą wybrano do podjęcia dalszych kroków w kierunku integracji. Wspólna polityka jądrowa, mimo że miała znaczący potencjał integracyjny, nie została jednak nigdy w pełni zrealizowana.

Powodem jej porażki, już na wstępie, były różnice w zaawansowaniu państw członkowskich w ten projekt. Francja, która postawiła na rozwój energetyki jądrowej w znacznie większym stopniu niż inne kraje, stała się

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), Bruksela 1957, Art. 4, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_pl.htm oraz <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957A/TXT:EN:PDF>

¹⁵ A. Gawlikowska-Fyk, *Znaczenie polityki...*, *op. cit.*, s. 67.

też najbardziej zaawansowana technologicznie w znacznie szybszym tempie i często wykorzystywała wyjątek traktatowy, który znosił obowiązek udostępniania osiągnięć technologicznych ze względu na bezpieczeństwo narodowe. Zgodnie z przepisami traktatu, Agencja Zaopatrzenia EWEA miała monopol w zakresie dostaw materiałów jądrowych i w związku z tym miała na celu zapewnić ich niedyskryminacyjny i równy dostęp krajom członkowskim. Jednakże w praktyce państwa członkowskie miały możliwość zakupu uranu na rynkach światowych po niższej cenie. Narodowe interesy ekonomiczne państw członkowskich sprawiły więc, że wspólny rynek produktów jądrowych nie funkcjonował prawidłowo, co oznaczało w dużej mierze porażkę EWEA¹⁶.

Z pewnością postawa Francji i jej brak woli dzielenia się swoimi osiągnięciami w dziedzinie energetyki jądrowej w tamtym okresie spowodował spadek znaczenia i roli jaką mogła odegrać EWEA w całym procesie integracji europejskiej. Był to także jeden z czynników, który wpłynął na ograniczenie wykorzystania energii nuklearnej we Wspólnocie. Innym, być może jednak nawet bardziej znaczącym czynnikiem, który wpłynął na zmianę kształtu wspólnej polityki energetycznej, był oczywiście sam rynek, a wówczas rosnące uzależnienie od importu ropy naftowej i rozwój działalności w ramach EWG.

Podstawą funkcjonowania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było dążenie do utworzenia wspólnego rynku. Energetyka była także od początku traktowana jako część wspólnego rynku. Ponadto, warto zaznaczyć, że integracja rynków krajów członkowskich miała pośredni wpływ na wszystkie inne obszary gospodarki, także na sektor energetyczny. Mimo więc, że traktat EWG nie powoływał *de facto* do życia wspólnej polityki energetycznej, jego zapisy ingerowały bezpośrednio w działalność tego sektora. Dotyczyło to także polityki konkurencji, gdyż zgodnie z postanowieniami traktatu wszelkie porozumienia i praktyki ograniczające konkurencję zostały zabronione, podobnie jak wyeliminowana miała zostać także pomoc publiczna. (Traktat przewidywał jednak wyjątki od tych reguł, podobnie jak Traktat EWWIS.)¹⁷

Celem polityki energetycznej EWG stawały się stopniowo, oprócz budowy wspólnego rynku, także zabezpieczenie dostaw i tym samym bezpieczeństwo energetyczne. Było to związane ze wspomnianą już sytuacją na rynku światowym i wzrastającym uzależnieniem od importu surowców energetycznych. W 1960 roku węgiel stanowił wciąż średnio 52% zużycia energii w EWG, zaś ropa naftowa – 30%, ale już od połowy lat 60. proporcja ta zaczęła się

¹⁶ C. Deubner, *The expansion of West-German Capital and the founding of Euratom*, „International Organization”, Vol. 33, Nr 2, Cambridge 1979, s. 225.

¹⁷ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym 1957, *op. cit.*, Art. 85 i 86.

odwracać. W 1965 roku węgiel kamienny odpowiadał za 36% zużycia energii, podczas gdy ropa naftowa prawie za 50%¹⁸.

Warto zaznaczyć, że kompetencje w dziedzinie polityki energetycznej, w zależności od rynku, należały do Wysokiej Władzy (węgiel), Komisji EWEA (energia nuklearna) oraz Komisji EWG (ropa i gaz), co prowadziło nieuchronnie do sytuacji rozproszenia decydowania i zarządzania sektorem energetycznym. Aby zapobiec negatywnym skutkom tej sytuacji już w 1959 roku powołano grupę roboczą do spraw energii, która miała na celu koordynację w tym sektorze, a przede wszystkim ustalenie ram współpracy pomiędzy organami trzech Wspólnot¹⁹.

W 1964 roku w ramach EWWIS po raz pierwszy formalnie uzgodniono wspólne cele polityki energetycznej w tzw. „Protokole porozumienia w sprawach energetycznych”²⁰. Jednak dopiero w roku 1968, między innymi dzięki pracom wymienionej wyżej grupy roboczej do spraw energii, uznano potrzebę utworzenia jednej „wspólnej polityki energetycznej”. Stało się to też możliwe dzięki połączeniu instytucji Wspólnot w 1965 roku w Traktacie Fuzyjnym. Od tej pory można mówić o jednej Komisji Wspólnot Europejskich (WE), która łączyła Wysoką Władzę EWWIS, Komisję EWG i Komisję EWEA.

W dokumencie Komisji „Wskazówki dotyczące wspólnej polityki energetycznej” opublikowanym w 1968 roku po raz pierwszy przedstawiono całościową analizę dotychczasowych osiągnięć oraz sytuację na rynku energetycznym Wspólnot²¹.

W dokumencie tym Komisja zarysowała też kształt pożądanej polityki energetycznej, opisując jej cele oraz bieżące przeszkody rozwoju. Jednym z podstawowych problemów była kwestia zapewnienia tanich i bezpiecznych dostaw energii. Cena zaopatrzenia w surowiec energetyczny stanowiła jeden z głównych kryteriów jego oceny²². Ponadto już wówczas widziano potrzebę wprowadzenia wspólnej polityki antykryzysowej oraz konkretnych środków działania na wypadek kryzysów dostaw, w tym między innymi wspólnego

¹⁸ Komisja Europejska, *Twenty five years...*, *op. cit.*, s. 143.

¹⁹ A. Gawlikowska-Fyk, *Znaczenie polityki...*, *op. cit.*, s. 80.

²⁰ „Protocol of Agreement on energy problems, reached between the Governments of the Member States of the European Communities at the 94th meeting of the Special Council of Ministers of the European Coal and Steel Community held on 21 April 1964 in Luxembourg”, Luksemburg 1964, [http://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/?uri=CELEX:41964A0430\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/?uri=CELEX:41964A0430(01))

²¹ Komisja Europejska, *First guidelines for a Community energy policy. Memorandum presented by the Commission to the Council*, COM (68) 1040, 1968.

²² *Ibidem*, Część C, s. 15–19.

magazynowania ropy i gazu w celu stworzenia strategicznych zapasów²³. W 1968 roku przyjęto dyrektywę nakładającą na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej (dyrektywa 68/414/EWG). Była to pierwsza dyrektywa EWG dotycząca sektora energetycznego²⁴.

Na początku lat 70. w związku z ciągłym wzrostem zapotrzebowania na energię w Europie, rosnącymi cenami ropy naftowej na świecie, a także rosnącym protekcyjnym krajowym w przemyśle węglowym spowodowanym wysokimi kosztami wydobycia, państwa członkowskie zaczęły koncentrować się na rozwoju instrumentów polityki krajowej. Dominacja polityk narodowych była też efektem słabej koordynacji na poziomie europejskim, a w rezultacie ukazywała przepaść między celami a efektami realizacji polityki wspólnotowej. W nieunikniony sposób doprowadziło to do wybuchu jednego z największych kryzysów energetycznych w historii Europy.

Warto zauważyć, że mimo świadomości zagrożenia kryzysem, wobec wrażliwego uzależnienia od importu energii oraz woli politycznej wyrażonej w dokumentach Rady, wspólna polityka energetyczna nie została wdrożona i nie udało się Wspólnocie uniknąć kryzysu. Zabrakło wspólnego działania i narzędzi do prowadzenia wspólnej polityki energetycznej.

Ropa naftowa, która w latach 50. i 60. była najtańszym surowcem energetycznym, stała się też w efekcie głównym produktem importowym, co doprowadziło stopniowo do pełnego uzależnienia rynków EWG. W 1950 roku import energii w krajach EWWIS wynosił tylko 13%, w 1960 roku – 30%, zaś w 1973 roku było to już 63%²⁵. Ropa pochodziła prawie w całości z rynków bliskowschodnich, wyjąwszy francuskie złoża na terytoriach kolonialnych.

W 1973 roku, kilka miesięcy przed kryzysem, Komisja zaproponowała wprowadzenie wewnętrznej kontroli cen ropy, ostrzegając kraje członkowskie przed niebezpieczeństwem nadchodzącego kryzysu. Niestety, kraje członkowskie miały już na tyle rozwinięte własne strategie, że nie chciały zgodzić się na przekazywanie Komisji żadnych kompetencji w dziedzinie negocjacji cenowych z eksporterami²⁶.

Bezpośrednią przyczyną kryzysu był wybuch wojny arabsko-izraelskiej w październiku 1973 roku, gdy część krajów OPEC (*Organisation of Petroleum Exporting Countries*) postanowiła wprowadzić całkowite embargo na kraje

²³ *Ibidem*, Część A.III.2, s. 11.

²⁴ P. Bogdanowicz, *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 58.

²⁵ Komisja Europejska, *Twenty five years...*, *op. cit.*, s. 114.

²⁶ A. Gawlikowska-Fyk, *Znaczenie polityki...*, *op. cit.*, s. 92.

popierające Izrael oraz podnieść ceny ropy o 70%, zaś w styczniu 1974 roku o kolejne 128%.

Odpowiedź krajów WE na kryzys pozostała tylko na poziomie narodowym. Kraje członkowskie zastosowały różne strategie w ramach własnej polityki zaopatrzenia – bądź poprzez negocjacje, instrumentami polityki zagranicznej (na przykład Francja już w 1974 roku zawarła umowę z Arabią Saudyjską na dostawy ropy na 20 lat), bądź poprzez ograniczenie krajowej konsumpcji ropy (na przykład poprzez ograniczenia ruchu pojazdów). Kraje członkowskie odrzuciły też propozycję Komisji wprowadzenia mechanizmu dzielenia się zapasami ropy we Wspólnocie. Szczególnie zaoponowała temu Wielka Brytania ze względu na swoje złoża ropy na Morzu Północnym. (Wówczas już członek EWG, od stycznia 1973 roku)²⁷.

W obliczu kryzysu podjęcie wspólnych działań w ramach wspólnotowej polityki energetycznej okazało się niemożliwe. Zablockowało to także wszelką dalszą perspektywę realizacji wspólnej polityki na długi okres. Ponadto wraz z utworzeniem Międzynarodowej Agencji Energetycznej (MAE) w listopadzie 1974 roku oraz wraz z decyzją Francji o nie wzięciu w niej udziału, sytuacja stała się jeszcze bardziej skomplikowana. Celem MAE miała być przeciwwaga dla OPEC, między innymi poprzez utworzenie międzynarodowego systemu strategicznych rezerw ropy naftowej. Podczas gdy wszystkie kraje członkowskie Wspólnot były zainteresowane przystąpieniem do MAE, Francja zdecydowała się na samodzielne negocjacje z krajami OPEC.

Z okresem kryzysu naftowego we Wspólnotach można łączyć także początki polityki efektywności energetycznej. Komisja, podejmując się rewizji założeń polityki energetycznej, jeszcze w 1974 roku przedstawiła dwie propozycje, które zostały przyjęte przez Radę w grudniu 1974 roku oraz lutym 1975 roku – na temat celów wspólnej polityki energetycznej do 1985 roku oraz racjonalnego zużycia energii. Głównym celem miało być zmniejszenie zależności od importu ropy do 40–50%, między innymi dzięki instrumentom zwiększającym efektywność energetyczną²⁸. Komisja wezwała do podjęcia działań w celu redukcji konsumpcji energii o 15% oraz przyjęcia programu racjonalizacji zużycia energii, obejmującego wszystkie kraje członkowskie i zobowiązującego je do współpracy, koordynacji, a nawet harmonizacji środków krajowych z instrumentami wspólnotowymi²⁹.

²⁷ *Ibidem*, s. 95.

²⁸ Komisja Europejska, *Community energy policy. Objectives for 1985. Communication from the Commission to the Council*, COM (74) 1960, 1974.

²⁹ *Ibidem*, pkt 1.A, s. 8.

Niestety, propozycje Komisji nie miały szans na realizację, ponieważ już kilka lat później – w 1978 roku – wybuchł drugi kryzys naftowy, który po raz kolejny udowodnił, że państwa członkowskie w sytuacjach kryzysowych wolą działać na własną rękę, niż na szczeblu wspólnotowym.

Inną innowacyjną propozycją Komisji z tego okresu (1979 r.) było wprowadzenie podatku importowego, który miał zniechęcić kraje do importu ropy. Propozycja ta nie znalazła jednak poparcia wśród krajów członkowskich³⁰.

Lata 70. można więc uznać za trudny okres dla wspólnej polityki energetycznej, w którym zabrakło „wspólnotowego ducha” i chęci współpracy, szczególnie w sytuacjach kryzysowych.

Po raz kolejny, to zmiany na rynku dały nowy impuls do rozwoju polityki energetycznej oraz zdecydowały o kierunku zmian. Z jednej strony recesja gospodarcza, z drugiej wysiłki podjęte w celu racjonalizacji zużycia energii, doprowadziły do spadku zużycia ropy na początku lat 80., a w szczególności spadku jej importu o połowę między latami 1973 i 1983³¹. Do pozytywnych efektów polityki efektywności energetycznej trzeba zaliczyć zmniejszenie energochłonności PKB aż o 20% w porównaniu z początkiem lat 70. Jednym z czynników, który sprzyjał tym zmianom, był wzrost własnego wydobycia oraz wzrost zużycia energii jądrowej. Przede wszystkim jednak należy wspomnieć o wzroście znaczenia gazu ziemnego. Jego udział w produkcji energii pierwotnej wzrósł 10-krotnie w latach 1965–1985³². Dzięki temu bilans energetyczny państw członkowskich uległ znacznym zmianom, a bezpieczeństwo energetyczne przestało być głównym bieżącym problemem politycznym.

Powrót do rozmów o wspólnym rynku energii i pogłębianiu integracji w ramach wspólnej polityki energetycznej stał się możliwy w połowie lat 80., między innymi dzięki ogólnej atmosferze chęci podjęcia wyzwań integracyjnych na nowo. Popisany wówczas Jednolity Akt Europejski (w 1985 roku, wszedł w życie w 1987 roku) mimo że nie zawierał bezpośredniego odniesienia do polityki energetycznej, traktował ją, podobnie jak wcześniej Traktat EWG, jako część wspólnego rynku. Dało to Komisji możliwość zainicjowania kolejnych kroków w ramach wspólnej polityki energetycznej.

W maju 1988 roku Komisja opublikowała dokument „Wewnętrzny rynek energii”, który można uznać za początek europejskiej drogi do liberalizacji

³⁰ A. Gawlikowska-Fyk, *Znaczenie polityki...*, *op. cit.*, s. 98.

³¹ Komisja Europejska, *Energy in the European Community* (4th ed.), European Documentation series 7/1990, Office for Official publications of the European Communities, Luksemburg 1991, s. 20.

³² *Ibidem*, s. 100.

sektora energetycznego³³. Energetyka została formalnie włączona w ramy wewnętrznego rynku, zaś jednym z głównych celów wspólnej polityki energetycznej od tej pory stała się konkurencyjność sektora. W dokumencie tym rozpatrzono problemy i bariery włączenia energetyki w ramy wspólnego rynku (część pierwsza, s. 4–11) i zaproponowano konkretne rozwiązania, także dotyczące kilku innych dziedzin, które miały wpływ na sektor energetyczny (m.in. polityka konkurencji i pomoc publiczna – s. 22, kwestie ochrony środowiska – s. 24). Po raz pierwszy Komisja obliczyła też tzw. koszt nie – Europy (koszt braku integracji) w tej dziedzinie, który oszacowano wówczas na 0,5% PKB Wspólnot³⁴.

Za dokumentem Komisji poszły propozycje dwóch dyrektyw:

- 1) dyrektywa w sprawie przejrzystości pobieranych cen gazu i energii elektrycznej (tzw. dyrektywa cenowa) z czerwca 1990 roku;
- 2) dyrektywa w sprawie przesyłu energii elektrycznej przez sieci wysokiego napięcia (tzw. dyrektywa transportowa) z października 1990 roku.

Wskazywało to na większą elastyczność działania i podejmowania inicjatyw przez instytucje WE w sektorze energetycznym. Państwa członkowskie zaczęły traktować politykę energetyczną bardziej holistycznie, co dało możliwość regulowania rynku energii całościowo.

Istotnym etapem rozwoju polityki energetycznej w tym okresie było również podpisanie Europejskiej Karty Energetycznej (w grudniu 1991 r.) oraz Traktatu Karty Energetycznej (w grudniu 1994 r.). Miała ona na celu rozpoczęcie współpracy między krajami Wspólnoty, a krajami byłego bloku wschodniego, w tym Rosji³⁵. (Rosja, mimo że była sygnatariuszem Traktatu Karty Energetycznej, nigdy go nie ratyfikowała).

Traktat o Unii Europejskiej, podpisany w Maastricht w lutym 1992 roku, był ważnym elementem w rozwoju Wspólnoty, ale nie wprowadzał istotnych zmian w kształcie wspólnej polityki energetycznej. Potwierdzał potrzebę utworzenia jednolitego rynku energii w ramach jednolitego rynku wewnętrznego. Jediną nowością w traktacie było ustalenie kompetencji Wspólnoty w dziedzinie „sieci transeuropejskich”, czyli także w kwestiach rozwoju infrastruktury energetycznej³⁶.

³³ Komisja Europejska, *The internal energy market. Commission working document*, COM (88) 238, 1988.

³⁴ *Ibidem*, s. 4.

³⁵ Europejska Karta Energetyczna, Haga 1991, http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/127028_pl.htm

³⁶ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Tytuł XII, Official Journal C 224, Maastricht 1992, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992E/TXT>

Lata 90. można nazwać przygotowaniem do liberalizacji rynku, gdyż to wówczas Komisja przygotowała plan oraz instrumenty konieczne do uwolnienia sektora energetycznego. Zostały one potem przyjęte w postaci tzw. pierwszego pakietu energetycznego i właściwie w zmodernizowanej przez drugi i trzeci pakiet formie służą do dziś.

Trendy liberalizacyjne, deregulacyjne i prywatyzacyjne były wówczas obecne na całym świecie, gdyż to właśnie w prywatyzacji sektorów strategicznych (także w sektorze telekomunikacji, transportu) widziano motor dalszego rozwoju gospodarczego. W przypadku sektora energetyki transformację umożliwiła tzw. koncepcja łańcucha wartości. Polegała ona na wyodrębnieniu procesów, w których możliwa jest konkurencja, czyli takich, jak: wytwarzanie energii, sprzedaż, jej przesyłanie czy dystrybucja. Doprowadziło to do podziału dotychczasowych monopolii zintegrowanych pionowo na przedsiębiorstwa aktywne w ramach poszczególnych procesów. W Europie krajami, które pierwsze dokonały transformacji sektora energetycznego, były Wielka Brytania (reformy gazownictwa dokonano już w 1986 roku) i kraje skandynawskie (już na początku lat 90. tworzyły one rynek regionalny Nordpool)³⁷.

W 1995 roku Komisja opublikowała Białą Księgę pod tytułem „Polityka energetyczna Unii Europejskiej”. Dzięki temu dokumentowi zostały wprowadzone kolejne postulaty na rzecz wspólnego rynku energetycznego i przekazania Komisji szerszych kompetencji w jego wdrażaniu³⁸. W dokumencie zwraca się też uwagę na zewnętrzny wymiar polityki energetycznej, globalizację rynków i konieczność prowadzenia „dialogu energetycznego” z krajami trzecimi³⁹. Aneks do Białej Księgi zawiera wstępny plan prac Komisji na następne lata, który obejmuje wiele ambitnych propozycji legislacyjnych. Widoczne jest więc planowane, zdecydowane przyspieszenie prac legislacyjnych w dziedzinie energetyki.

Już w grudniu 1996 roku została przyjęta dyrektywa w sprawie jednolitych zasad wewnętrznego rynku energii elektrycznej (Dyrektywa 96/92/WE), zaś w czerwcu 1998 roku dyrektywa dotycząca wspólnych reguł wewnętrznego rynku gazu naturalnego (Dyrektywa 98/30/WE). Obie dyrektywy były podstawą liberalizacji europejskiego rynku energii i zostały nazwane „pierwszym pakietem energetycznym”. Od tego momentu budowa wspólnego rynku energii nabrała szybszego tempa.

³⁷ A. Gawlikowska-Fyk, *Znaczenie polityki...*, op. cit., s. 126–128.

³⁸ Komisja Europejska, *White Paper: An Energy Policy for the European Union*, COM (95) 682, 1995.

³⁹ *Ibidem*, pkt 95–96, s. 28.

Założeniem wymienionych dyrektyw sektorowych było stopniowe tworzenie konkurencyjnego i niedyskryminującego rynku, m.in. poprzez wprowadzenie ogólnych zasad organizacji sektora, działania systemu przesyłowego i dystrybucyjnego, organizacji i zasad dostępu do systemu, itp.⁴⁰

Wprowadzenie w życie tych zasad nie było jednak automatyczne i wymagało znacznego wysiłku ze strony państw członkowskich, a często spotykało się z ich oporem. Między innymi dlatego też za podstawę prawną legislacji przyjęto Art. 100 A TEWG oraz procedurę konsultacji, aby w pełni legitymizować inicjatywy Komisji (ze względu na konieczność zgody wszystkich państw członkowskich w ramach tej procedury)⁴¹. Liberalizacja oznaczała gruntowną zmianę zasad działania rynku, szczególnie, że w większości z nich dominowały monopole państwowe. Tworzenie podstaw wspólnego rynku było wolniejsze niż spodziewano się początkowo, ale powoli zaczęto też obserwować jego owoce.

W efekcie w 2003 roku przyjęto tzw. drugi pakiet energetyczny (dyrektywa dotycząca wewnętrznego rynku energii elektrycznej 2003/54/WE i dyrektywa dotycząca rynku gazu 2003/55/WE oraz rozporządzenie w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej (WE)1228/2003), a kilka lat później – w 2007 roku – przyjęto tzw. trzeci pakiet (dyrektywy 2009/72/WE i 2009/73/WE oraz trzy rozporządzenia Nr 713, 714 i 715 z 2009 roku). Zawierały one zaktualizowany harmonogram otwarcia rynku oraz nowe rozwiązania w celu pogłębienia liberalizacji rynku.

Pakiety energetyczne były prawdziwym przełomem w budowie rynku wewnętrznego, także, ponieważ „otwierały drzwi” do stopniowego uchwalania wielu dalszych szczegółowych i wiążących aktów prawnych regulujących kompleksowo poszczególne dziedziny rynku energii. Sukces tego procesu polegał nie tylko na tym, że Komisja tworzyła coraz to nowe przepisy, ale przede wszystkim związany był z możliwością skuteczniejszego ich wdrażania.

Spowodowane to było także ostrzejszym egzekwowaniem prawa w dziedzinie konkurencji. Komisja zaczęła wносить skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) przeciwko państwom członkowskim, jako element nacisku podczas negocjacji pakietów dyrektyw energetycznych⁴². Rekordowy w tym wymiarze był rok 2009, kiedy KE skierowała formalne zarzuty przeciwko 25 krajom członkowskim za nieprawidłowe wdrożenie przepisów⁴³.

⁴⁰ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 20.

⁴¹ A. Gawlikowska-Fyk, *Znaczenie polityki...*, *op. cit.*, s. 136.

⁴² *Ibidem*, s. 142.

⁴³ *Ibidem*, s. 156.

Wprowadzane w tym okresie zmiany traktatowe, aż do Traktatu z Lizbony, nie miały bezpośredniego wpływu na zmiany w rozwoju polityki energetycznej. *Acquis* wspólnotowe w tej dziedzinie ukształtowane było poprzez dokumenty prawa wtórnego, głównie dyrektywy i rozporządzenia.

Wybór dyrektyw, jako typu aktu prawnego, dawał państwom członkowskim możliwość największej elastyczności we wdrażaniu tego prawa, co było istotne w sektorze energetycznym, zorganizowanym inaczej w każdym kraju członkowskim. Prawdopodobnie dlatego też Komisja uznała ten rodzaj aktu prawnego za najwygodniejszy do budowy wspólnego rynku energii i stosowała go najczęściej⁴⁴.

Można uznać, że od połowy lat 80. aż do wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego Komisja skupiła się na wprowadzaniu wewnętrznego rynku energii, jako esencji wspólnej polityki energetycznej UE.

Przedstawiony powyżej zarys historii wspólnej polityki energetycznej wskazuje, że jej rozwój nie był procesem łatwym ani harmonijnym, ani też odpornym na kryzysy. Sektor energetyczny w dłuższej perspektywie okazał się jednym z najtrudniej poddających się integracji.

W rozwoju wspólnej polityki energetycznej UE eksperci rozróżniają kilka okresów. Według Piotra Jasińskiego politykę energetyczną można podzielić na trzy etapy:

- 1) okres 1952–1973, czyli od utworzenia EWWIS do pierwszego kryzysu naftowego;
- 2) okres 1973–1988 obejmujący kryzysy naftowe i okres koncentracji na problemach bezpieczeństwa energetycznego;
- 3) okres po 1988 roku, który rozpoczyna się wraz z publikacją dokumentu roboczego Komisji „Rynek wewnętrzny energii”⁴⁵.

Zdaniem Agnieszki Dobroczyńskiej oraz Bogusława Zaleskiego można mówić o czterech okresach, gdzie trzy pierwsze są takie same jak powyżej, zaś czwartym jest współczesny etap rozwoju – od 2000 roku i przyjęcia tzw. strategii lizbońskiej⁴⁶.

Filip Elżanowski wyróżnia także cztery etapy, ale przyjmuje inny podział historyczny. Pierwszy okres według niego także przypada na lata 1952–1973, drugi to lata 1973–1978 i obejmuje kryzysy naftowe, trzeci to lata 1978–2000,

⁴⁴ P. Bogdanowicz, *Interes publiczny...*, *op. cit.*, s. 57–59.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 15.

⁴⁶ A. Dobroczynska, B. Zaleski, *Polityka Unii Europejskiej wobec energetyki*, [w:] *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Biblioteka Regulatora URE, Warszawa 2010, s. 40–48.

i ostatni współczesny, który rozpoczyna właśnie przyjęciem strategii lizbońskiej w 2000 roku⁴⁷.

Bardziej szczegółowy podział, na sześć okresów, odpowiadających bardziej poszczególnym etapom przyjmowania legislacji, proponuje Marcin Nowacki:

- 1) okres 1951–1973,
- 2) okres 1974–1982,
- 3) okres 1983–1991,
- 4) okres 1992–2000,
- 5) okres 2001–2006,
- 6) okres 2007–2010⁴⁸.

Mimo że trudno jest przyjąć sztywny i jednolity podział na poszczególne okresy, można zauważyć, iż podejście do rozwoju historycznego wspólnej polityki energetycznej jest wśród ekspertów zbieżne. W ich ocenie brane pod uwagę są nie tylko kwestie formalnego zaangażowania Wspólnot, takie jak legislacje czy stan ich wdrożenia, ale także warunki ekonomiczne i społeczne w ujęciu globalnym. Dowodzi to, że procesu pogłębiania integracji europejskiej nie można oceniać tylko z punktu widzenia sukcesów funkcjonowania polityk wewnętrznych, ale należy brać pod uwagę wiele czynników o szerszym znaczeniu, jak między innymi: globalna kondycja gospodarcza, sytuacja ekonomiczna w Europie, nastawienia społeczne czy polityka zewnętrzna UE oraz zagraniczna poszczególnych krajów członkowskich.

Podsumowując dotychczasową historię rozwoju wspólnej polityki energetycznej, można wyciągnąć kilka wniosków ogólnych.

Po pierwsze, należy zauważyć, że kilkakrotnie w ciągu ubiegłych dziesięcioleci pozytywne efekty przyniosła metoda funkcjonalna, czyli tzw. integracja sektorowa. Przykładem takiego sukcesu była działalność EWWIS w latach 50. i utworzenie EWG, kiedy to rynek węgla i stali był inspiracją dla otwarcia gospodarki o kolejne sektory i budowy wspólnego rynku.

Spill over zaowocowało także, jakby w odwrotnym kierunku, w latach 90., kiedy trend deregulacji i liberalizacji objął znaczną część sektorów strategicznych gospodarczo (np. telekomunikacja, transport) i „rozlał się” także na sektor energetyczny.

Po drugie, za ważną obserwację można uznać fakt, że wielokrotnie to sam rynek był prawdziwym motorem procesu integracji. Trzeba przyznać, że wspólna polityka energetyczna definiowana była poprzez surowiec, który

⁴⁷ F. Elżanowski, *Polityka energetyczna...*, op. cit., s. 16–22.

⁴⁸ M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 82.

dominował w danym okresie na rynku. Tak też, w uproszczeniu, historycznie można wyodrębnić okresy węgla (po wojnie do lat 70.), następnie ropy naftowej (lata 70. i dwa kryzysy naftowe), oraz erę gazu naturalnego (od lat 80. do dziś). Podobnie, w zależności od sił rynkowych oraz dominującego surowca, kształtowały się główne cele polityki energetycznej, na których skupiały się państwa członkowskie. Początkowo był to wzrost handlu i zapewnienie wzrostu gospodarczego. Następnie, wraz z kryzysem naftowym, uwaga Wspólnoty skupiła się na bezpieczeństwie dostaw i szerszym bezpieczeństwie energetycznym (w tym wymiarze także: efektywności energetycznej). Ostatnie, ponad 20 lat to realizacja celu wzmocnienia konkurencji i budowy wspólnego rynku energii przez państwa członkowskie.

Wspólna polityka energetyczna była więc polityką reaktywną w procesie integracji – jej rozwój następował raczej w reakcji na zaistniałe potrzeby Wspólnoty, bądź problemy związane z sytuacją globalną, nie były zaś wynikiem wewnętrznej inicjatywy samej Wspólnoty czy jej ponadnarodowych instytucji.

W trakcie procesu tworzenia wspólnej polityki energetycznej wielokrotnie brakowało woli politycznej państw członkowskich, m.in. z powodu silnie zdefiniowanych interesów narodowych w dziedzinie energetyki. Ostatecznie wpłynęło to na spowolnienie procesu integracji w tym sektorze, ale nie jego zablokowanie. Przykładem może być przyjęcie dyrektywy o minimalnych zapasach strategicznych ropy naftowej w 1968 roku i ostrzeżenia Komisji przed zbyt dużym uzależnieniem od importu ropy, które wówczas nie wywołały reakcji państw członkowskich, ale zostały docenione w latach następnych.

Oczywiście, czas kryzysów naftowych był najtrudniejszym okresem dla działań wspólnotowych. Trudno go jednak nazwać czasem straconym w rozwoju wspólnej polityki energetycznej. Na pewno ówczesny brak działania wspólnotowego świadczy o wielu zmarnowanych możliwościach. Jednakże to dzięki kryzysom Wspólnota poszerzyła zakres definiowania swojej roli w ramach polityki energetycznej, włączając w niego aspekt polityki bezpieczeństwa energetycznego i nieunikniony – wymiar polityki zagranicznej.

Trzecią obserwacją, wynikającą z krótkiego zarysu historycznego rozwoju polityki energetycznej, jest fakt, że dynamizacja procesów integracyjnych nastąpiła dopiero w momencie, gdy zaistniała możliwość ich egzekwowania. Tylko dopasowanie odpowiednich instrumentów do regulacji może doprowadzić do rzeczywistej integracji sektora. Przykładem jest choćby ostatnie 20 lat wdrażania zasad wspólnego rynku, które, mimo że nie zostało w pełni osiągnięte, postępuje właśnie w miarę wdrażania odpowiednich instrumentów i kontroli ich funkcjonowania.

Energetyka okazała się jednym z najtrudniejszych, mimo że pierwszych, sektorów poddanych procesowi uwspólnotowienia. Historia wspólnej polityki energetycznej jest wypadkową wielu czynników, także czynników o znaczeniu globalnym, zewnętrznym dla procesu integracji europejskiej, których wpływ nie powinien pozostać niedoceniony.

Cele wspólnej polityki energetycznej powinny więc uwzględniać także sytuację globalną. Już w 2007 roku, Dieter Helm, w następnych latach specjalny doradca Komisarza ds. Energii Günthera Oettingera, zwrócił uwagę na potrzebę równowagi politycznej między poszczególnymi celami, pisząc: „świat się zmienił i, mimo iż konkurencja ma wiele zalet, sama nie jest w stanie naprawić innych niedoskonałości rynku”⁴⁹.

Chociaż trudno jest dokonać jednoznacznej oceny opisanego procesu rozwoju wspólnej polityki energetycznej, można z pewnością stwierdzić, że jego analiza niesie ze sobą wnioski mające znaczenie dla dzisiejszych wysiłków integracyjnych w tej dziedzinie, a także dla przyszłego kształtu procesu integracji europejskiej jako całości.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty publikowane

Deklaracja Schumana, Paryż 1950, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pl.htm

Europejska Karta Energetyczna, Haga 1991, http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/l27028_pl.htm

Komisja Europejska, *Community energy policy. Objectives for 1985. Communication from the Commission to the Council*, COM (74) 1960, 1974.

Komisja Europejska, *First guidelines for a Community energy policy. Memorandum presented by the Commission to the Council*, COM (68) 1040, 1968.

Komisja Europejska, *The internal energy market. Commission working document*, COM (88) 238, 1988.

Komisja Europejska, *White Paper: An Energy Policy for the European Union*, COM (95) 682, 1995.

„Protocol of Agreement on energy problems, reached between the Governments of the Member States of the European Communities at the 94th meeting of the Special Council of Ministers of the European Coal

⁴⁹ D. Helm, *European energy policy: meeting the security of supply and climate change challenges*, „European Investment Bank Papers”, Vol. 12, Luksemburg 2007, s. 30.

- and Steel Community held on 21 April 1964 in Luxembourg”, Luksemburg 1964, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41964A0430\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41964A0430(01))
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom), Bruksela 1957, <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957A/TXT:EN:PDF>
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym 1957, <http://old.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11957E/TXT:FR:PDF>
- Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Paryż 1951, <http://www.cvce.eu/obj/en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58>
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, *Official Journal C 224*, Maastricht 1992, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992E/TXT>
- Prace zwarte
- Bogdanowicz P., *Interes publiczny w prawie energetycznym Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Dobroczyńska A., Zaleski B., *Polityka Unii Europejskiej wobec energetyki*, [w:] *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, Biblioteka Regulatora URE, Warszawa 2010.
- Elżanowski F., *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Gawlikowska-Fyk A., *Znaczenie polityki energetycznej w procesie integracji europejskiej*, „Biuletyn Europejski”, 2009–2010, 15–16, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2011.
- Komisja Europejska, *Energy in the European Community* (4th ed.), European Documentation series 7/1990, Office for Official publications of the European Communities, Luksemburg 1991.
- Komisja Europejska, *Twenty five years of the common market in coal 1953–1978*, Office for Official publications of the European Communities, Luksemburg 1977.
- Monnet J., *Memoires*, Librairie Arthème Fayard, Paryż 1976.
- Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Parlament Europejski, *From the Schuman declaration to the birth of the ECSC: The role of Jean Monnet*, CARDOC Journals, EP Archive and documentation centre, Nr 6, Luksemburg 2010.

Artykuły

Deubner C., *The expansion of West-German Capital and the founding of Euratom*, „International Organization”, Vol. 33, No. 2, Cambridge 1979.

Helm D., *European energy policy: meeting the security of supply and climate change challenges*, „European Investment Bank Papers”, Vol. 12, Luksemburg 2007.

Konopacki S., *Funkcjonalistyczna teoria integracji politycznej D. Mitran’ego*, „Studia Europejskie”, Nr 2, Warszawa 1998.

GENEZA I KSZTAŁTOWANIE SIĘ WSPÓLNEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Jakie były początki funkcjonowania wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej? Jaki był udział polityki energetycznej w rozwoju integracji europejskiej na poszczególnych jej etapach? Jakie wnioski niesie to dla dalszych projektów integracyjnych oraz dla przyszłości unijnej polityki energetycznej? Niniejszy artykuł jest próbą znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania poprzez przedstawienie zarysu historycznego oraz genezy wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Jego celem jest więc analiza historii rozwoju wspólnej polityki energetycznej od podpisania Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali w 1951 roku do stanu przed podpisaniem Traktatu Lizbońskiego w 2007 roku. Autorka zwraca szczególną uwagę na czynniki dynamizujące proces, tzw. motory procesu integracji (w tym rolę rynku) oraz na czynniki sukcesu (m.in. rolę instytucji i prawa), uwzględniając specyficzną rolę elementów zewnętrznych (jak polityka zagraniczna czy sytuacja ekonomiczna na rynkach globalnych). W artykule opisano również ewolucję celów wspólnej polityki energetycznej i przedstawiono przyczyny oraz okoliczności ich powstania, a także, w zakończeniu, wskazano na potrzebną równowagę między poszczególnymi celami. W ostatniej części artykułu autorka przedstawia swoje obserwacje, które mają znaczenie zarówno dla analizy dzisiejszych problemów energetycznych Europy, jaki i dla przyszłości rozwoju unijnej polityki energetycznej.

ORIGIN AND DEVELOPMENT OF THE EU'S COMMON ENERGY POLICY

Summary

What was the beginning of the functioning of the EU common energy policy? What role did the energy policy play in the development of the European integration process at its different stages? What consequences does it have for further integration projects and for the future of the EU energy policy? The article looks for answers to those questions by presenting a historical outline and the origin of the common energy policy. The aim of the article is to analyse the history of the development of the common energy policy from the signing of the Treaty establishing the European Coal and Steel Community in 1951 until the period preceding the signing of the Treaty of Lisbon in 2007. The author focuses particularly on the factors dynamising the process, the so-called “engines of the integration” (i.e. the role of the market) and on the factors of success (i.e. the role of the institutions and law) taking also into account the specific role of the external factors (such as foreign policy and the economic situation on the global markets). The article also describes the evolution of the aims of the common energy policy and presents the causes and circumstances of their formation, and, at the end, it indicates a need of a balance between these aims. In the last part of the article, the author presents observations, which are relevant to the analysis of the current energy problems in Europe as well as to the future of the EU energy policy.

ГЕНЕЗИС И ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕЙ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме

Каков был начальный этап функционирования общей энергетической политики Европейского союза? Каково было участие энергетической политики в развитии европейской интеграции на её отдельных этапах? К каким выводам для дальнейших интеграционных проектов и для будущего европейской энергетической политики это приводит? Настоящая статья является попыткой поиска ответа на вышеперечисленные вопросы путём представления исторического обзора, а также генезиса общей энергетической политики

Европейского союза. Целью статьи, в связи с вышеупомянутым, является анализ истории развития общей энергетической политики с момента подписания Договора об установлении Европейского объединения угля и стали в 1951 году вплоть до положения вещей, имеющего место перед подписанием Лиссабонского договора в 2007 году. Особенное внимание автор обращает на факторы, интенсифицирующие процесс, так называемые «движущие силы процесса интеграции» (в частности, роль рынка), а также на факторы успеха (в частности, роль учреждений и права), учитывая специфическую роль внешних элементов (таких, например, как внешняя политика или экономическая ситуация на глобальных рынках). В статье описана также эволюция целей общей энергетической политики и представлены причины и обстоятельства их формирования, и, наконец, в заключении, указано на необходимость равновесия (баланса) между отдельными целями. В последней части статьи автор представляет свои наблюдения, имеющие значение как для анализа современных энергетических проблем Европы, так и для будущего развития европейской энергетической политики.

Józef M. Fiszer

UNIA EUROPEJSKA JEDENAŚCIE LAT OD ROZSZERZENIA NA WSCHÓD I JEJ PERSPEKTYWY W XXI WIEKU

WSTĘP

Nie ulega wątpliwości, że powojenna integracja europejska jest w historii współczesnego świata procesem bez precedensu. Również bez precedensu jest będąca efektem tego procesu Unia Europejska, która jest organizacją międzynarodową, jednak nietypową ze względu na swoje cele i funkcje. Nie jest też państwem, ale organizacją specyficzną, integrującą zarówno państwa, jak i ludzi, łączącą w sobie tylko pewne cechy państwa oraz organizacji międzynarodowej. Jest dobrowolnym związkiem suwerennych i demokratycznych państw. 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, ale również do osób fizycznych i prawnych. Legitymizacja źródeł władzy UE wynika zaś 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)¹. Wielu autorów, m.in. David Beetham i Christopher Lord, podkreślają, że zagadnienie legitymizacji systemu instytucjonalnego UE jest wciąż aktualne (ang. *in play*), gdyż dotyczy ciągłych zmian w UE, która w związku z tym

¹ J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, 2012, nr 7, s. 20–36. Szerzej na ten temat patrz: T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.

przejmuje nowe kompetencje, jakie wcześniej wykonywane były przez państwa członkowskie².

Unia Europejska w świetle teorii neofunkcjonalnej jest samonapędzającym się mechanizmem, którego istota polega na tym, że każdy etap jej ewolucji pociąga za sobą konieczność dalszych kroków (*spillover*), czyli zwiększania 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, sądów czy rządu. Powstanie tego typu instytucji możliwe jest tylko za traktatową zgodą wszystkich państw, co zresztą ma miejsce, ale tylko w ograniczonym rzeczowo lub geograficznie zakresie³.

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). Dopóki UE będzie strukturą właśnie *sui generis*, w której wypadku będziemy mieć do czynienia z kombinacją cech charakterystycznych dla międzyrządowej organizacji międzynarodowej, organizacji ponadnarodowej i państwa, dopóty także legitymizacja tej struktury powinna mieć charakter szczególny, w którym:

„legitymizacja demokratyczna odgrywa rolę wiodącą, ale jest uzupełniana przez inne źródła, dzięki którym funkcjonowanie systemu instytucjonalnego UE, i całej UE, będzie mogło być uznane za prawomocne”⁴.

W ostatnich latach coraz częściej formułowane są postulaty dalszej federalizacji Unii Europejskiej, co pozwoliłoby na przewyżczenie 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 formu-

² D. Beetham, Ch. Lord, *Legitimacy and the European Union*, London–New York 1998, s. 125.

³ L.S. Finkelstein, *What is global governance*, „Global Governance”, No. 1/1995, s. 368; R.D. Lipschutz, *From Place to Planet: Local Knowledge and Global Environmental Governance*, No. 3/1997, s. 83; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 354–358.

⁴ T. Kubin, *Legitymizacja systemu instytucjonalnego...*, *op. cit.*, s. 18.

łą 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 cywilizacyjna⁵.

Kryzys finansowo-gospodarczy i kryzys na Ukrainie pokazują wyraźnie, że dotychczasowy ustrój Unii Europejskiej nie zdaje już egzaminu, a jej polityki – tak wewnętrzna, jak i zewnętrzna – nie są skuteczne. Unia boryka się z problemem faktycznie nieograniczonych i niejasnych kompetencji formalnych, przy jednoczesnym braku zasobów niezbędnych do ich realizacji. Unijni decydenci podejmują się ambitnych projektów, na przykład unia gospodarczo-walutowa czy wspólna polityka zagraniczna i obrony, ale bez oglądania się na obiektywne ograniczenia i możliwości ich zrealizowania. Wyłaniają się nowe linie podziału, a największe państwa Unii Europejskiej, w tym Francja i Niemcy, tandem, który do tej pory stanowił jej lokomotywę, coraz głośniej obnoszą się z poczuciem krzywdy i słabnącą wiarą w sens napędzania tej całej trzeszczącej maszyny, jaką dziś przypomina Unia, i są przeciwne jej poszerzaniu i pogłębianiu. Według sondaży aż 73% Niemców dziś jest zdania, że ich kraju nie stać już na większe zaangażowanie w proces ratowania euro i większy wysiłek w budowaniu zjednoczonej Europy⁶. Tymczasem wiadomo, że bez dalszego niemieckiego i francuskiego zaangażowania w rozwiązywanie unijnych problemów, federalny „projekt europejski” będzie skazany na niepowodzenie. Na federalizację Europy sceptycznie patrzy też wiele innych państw członkowskich, obawiając się nie tylko utraty wywalczonych na gruncie dotychczasowych regulacji w UE przywilejów, czego najlepszym przykładem jest postawa Wielkiej Brytanii, a z drugiej strony lękających się przed zwiększeniem roli RFN w „nowej”, bardziej scentralizowanej instytucjonalnie Europie⁷. 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”⁸.

⁵ U. Beck, *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009; M. Gravier, *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power”, 2011, nr 7.

⁶ K. Garczewski, *Niemcy we współczesnych stosunkach międzynarodowych – regionalne przywództwo, globalne ambicje*, [w:] R. Bania i K. Zdulski (red.), *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych*, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Oddział Łódzki, Łódź 2015, s. 21–40.

⁷ *Ibidem*, s. 39.

⁸ T.G. Grosse, *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.VII.2014, s. A11.

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%)⁹.

Dzisiaj w Unii Europejskiej mamy coraz mniej solidarności, zaufania, spójności i wiary oraz optymizmu co do jej perspektyw. Wrogami Unii są dzisiaj nie tylko eurosceptycy, ale także realisci, którzy bez trudu znajdują argumenty, że to wszystko źle działa, a więc trzeba dbać o własne interesy i wyrwać, co się da, a przynajmniej nie dać sobie wyrwać. Taką egoistyczną i roszczeniową postawę od lat zajmuje w UE Wielka Brytania, a co nasiliło się pod rządami konserwatywnego premiera Davida Camerona, który straszy, że wyprowadzi ją z Unii i w tym celu zapowiedział przeprowadzenie referendum w 2017 roku. Cameron cynicznie gra na antyimigranckich nastrojach, które wzmacniają antyunijne tendencje w Europie. Fatalne stosunki D. Camerona z Brukselą utrudniały też wypracowanie wspólnej polityki UE wobec Moskwy. Po zwycięskich wyborach parlamentarnych 7 maja 2015 roku i spektakularnym w nich sukcesie D. Camerona zwiększyła się groźba Brexitu, czyli wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, co mocno uderzyłoby w geopolityczne znaczenie UE na świecie i podmyłoby jej fundamenty¹⁰. Tymczasem pogrążona w licznych kryzysach, zmęczona i będąca na rozdrożu Unia Europejska potrzebuje dzisiaj nowej aksjologii, odświeżenia zapomnianych słów, pojęć i emocji, które w przeszłości motywowały do wysiłków na rzecz budowy bezpiecznej, zjednoczonej, demokratycznej i bogatej Europy. Potrzebuje przede wszystkim nowych wielkich przywódców, wizjonerów, zdolnych do przedstawienia porywających wizji¹¹.

Najwyższa pora, aby w Unii Europejskiej rozpocząć o powyższych kwestiach poważną debatę, a zwłaszcza debatę na temat jej ideologii i podstawowych wartościach. O tym, czym jest dzisiaj faktycznie i czym powinna być

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ T. Bielecki, *Brytyjskie chmury nad Unią*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10.V.2015, s. 2; M. Czarnecki, *Wielki sukces Camerona*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10.V.2015, s. 10.

¹¹ W. Malendowski, *Suverenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Polityczny”, 2010, nr 4, s. 7–20; W. Smoczyński, *Europa się chwieje*, „Polityka”, 29.VI–5.VII.2011; J. Baczyński, *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6–12.VII.2011.

europajska tożsamość, odpowiedzialność i solidarność. Jakie obowiązki nakłada ona na bogatszych, a jakie na uboższych członków unijnej rodziny. Bez wiarygodnego nazwania, przypomnienia, bądź odkrycia na nowo owej europejskiej tożsamości, Unia nie będzie mogła normalnie funkcjonować, rozwiązywać skutecznie swych gospodarczych, społecznych i politycznych problemów, powiększać i rozwijać się oraz modernizować, a w rezultacie tego dojdzie do jej jeszcze większego paraliżu, a być może nawet rozpadu, albo stanie się ona co najwyżej strefą wolnego handlu, jak przewiduje to znany ekspert George Fredman w swojej książce pt. *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*. A na to tylko czeka Rosja, która od lat wspiera antyunijne siły w Europie¹².

Kryzys finansowo-gospodarczy obnażył również wiele innych słabości Unii Europejskiej, a zwłaszcza bezsilność technokratycznego zarządzania unijnymi politykami, oraz ujawnił faktyczne ośrodki władzy w skomplikowanym unijnym systemie politycznym, w którym codzienna działalność nie zawsze wskazuje na pierwszy rzut oka centra podejmowania kluczowych decyzji. Przede wszystkim ujawnił słabość decyzyjną czołowego organu ponadnarodowego Unii Europejskiej, czyli Komisji Europejskiej, i bezsilność jej przewodniczącego. Kryzys ten, bezprecedensowy w najnowszych dziejach Europy i UE, pokazał również słabość czynnika międzyrządowego oraz istniejące wciąż w Unii Europejskiej podziały, egoizmy i partykularyzmy. W większości krajów Europy obywatele stracili do niej zaufanie, a proces dezintegracji nasila się. Dzieje się tak dlatego, że UE nie ma charyzmatycznych przywódców, wizjonerów ani wybitnych polityków. Kierują nią dziś biurokraci i partyjni działacze, oderwani od ludzi i ich potrzeb. Zaś jej system polityczny jest ułomny i wymaga głębokich zmian. Musi się on zmienić i to jak najszybciej. Unia Europejska chcąc przetrwać musi ewoluować w kierunku państwa obywatelskiego i socjalnego¹³.

Już na początku XXI wieku wielu badaczy, decydentów i publicystów, a przede wszystkim reprezentantów różnych grup społecznych ostrzegło, że

¹² Rosja utrzymuje bliskie kontakty ze skrajną prawicą w Europie, m.in. z takimi ugrupowaniami, jak francuski Front Narodowy, węgierski Jobbik, austriacka FPÖ, grecki Złoty Świt, belgijski Vlaamas Belang, bułgarska Ataka. Ich liderzy są zapraszani do Moskwy na występy w Dumie, wykłady na uniwersytetach, spotkania z politykami różnego szczebla. J. Prus, *Defilada mitów*, „Polityka”, 6–12.V.2015, s. 16–18.

¹³ J.M. Fiszer, *Czy państwo demokratyczne może być wzorem dla przyszłej Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2014, nr 1(44), s. 101–125; J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.

tradycyjny model stosunków międzynarodowych jest niewystarczający dla ujęcia kształtującego się i trudnego do scharakteryzowania, globalnego porządku politycznego, opartego w dużej mierze na wyspecjalizowanych instytucjach działających ponad granicami państwa. Zarówno państwowi, jak również pozapaństwowi aktorzy stosunków międzynarodowych stanęli przed koniecznością odnalezienia swojego miejsca w rzeczywistości, która jawi się jako coraz mniej klarowna i „ponowoczesna”¹⁴.

Procesy globalizacyjne, determinujące dziś międzynarodową integrację powodują, że państwa nie są w stanie rozwiązywać wielu problemów i rozwijać się samodzielnie. Szanse i zagrożenia mają obopólny charakter transgraniczny, a rola państwa nieuchronnie się zmienia. Utrata lub ograniczenie pewnych kompetencji mogą jednak zostać zrekompensowane nowymi możliwościami w międzynarodowej współpracy (prawo i organizacje międzynarodowe). Wymogi demokracji przenoszą się tym samym z poziomu państwa na różną od niego płaszczyznę międzynarodową. W rezultacie tego Unia Europejska powoli upodabnia się do państwa, jednak jest odrębnym od niego podmiotem prawnym. Instytucje międzynarodowe z natury rzeczy pozostają zawsze w pewnej opozycji (konkurencji) wobec instytucji narodowych. Z kolei państwa i narody nie są w Unii Europejskiej zagrożone, gdyż integracja utrudnia ich izolację lub peryferyzację oraz przyczynia się do wzrostu ich dobrobytu oraz zapewnia im szeroko rozumiane bezpieczeństwo.

Nie ulega wątpliwości, że po 60 latach od powstania pierwszych Wspólnot i ponad 20 latach od utworzenia Unia Europejska potrzebuje nowej wizji rozwoju i strategii działania oraz daleko idącej modernizacji i demokratyzacji. Dziś musimy odpowiedzieć sobie nie tylko na pytanie, czy model demokracji w państwie może być wzorem dla Unii Europejskiej oraz czy Unia powinna stać się państwem (mocarstwem), ale przede wszystkim musimy odpowiedzieć na pytanie, co należy uczynić, aby obywatele nadal chcieli Unii i aby nie doszło do jej rozpadu¹⁵.

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

¹⁴ T. Łoś-Nowak, *O potrzebie rekonstrukcji przestrzeni badawczej w nauce o stosunkach międzynarodowych. Refleksje natury polityczno-normatywnej, systemowej i metaforycznej*, „Przegląd Politologiczny”, 2011, nr 1, s. 25–31; M. Pietraś, *Hybrydowość późnowstawska ładu międzynarodowego*, [w:] M. Pietraś, K. Marzęda (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008, s. 57–75.

¹⁵ J.M. Fiszer, *Czy państwo demokratyczne może być wzorem...*, *op. cit.*, s. 101–125.

Europejskiej, a zwłaszcza RFN i Francji. Niezbędna też jest dalsza współpraca UE i Stanów Zjednoczonych oraz UE i NATO. Jeśli zaś nie zostanie ona zintensyfikowana, to system euroatlantycki utraci swoje znaczenie i przestanie być gwarantem bezpieczeństwa Zachodu. Wobec bankructwa dotychczasowej polityki wschodniej Unii, trzeba też wypracować nowy kształt współpracy oraz polityki UE i NATO wobec Rosji oraz przyjąć nową, dalekowzroczną transatlantycką strategię wobec tego kraju¹⁶.

Walka o przeszłość Ukrainy zdestabilizowała bowiem środowisko międzynarodowe w bezpośrednim sąsiedztwie unijnych granic, a część państw po raz pierwszy od zakończenia zimnej wojny dostrzega groźbę rosyjskiej agresji. Jest to dziś sytuacja niepokojąca dla Europejczyków, którzy obdarzeni kilkoma dekadami pokoju wykluczyli już możliwość konfliktu zbrojnego na naszym kontynencie. Teraz 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, mającą ograniczyć wpływy UE i Stanów Zjednoczonych w Europie i na świecie. Władimir Putin już od dawna prowadzi agresywną politykę na rzecz odbudowania wpływów radzieckiego imperium. Marzy mu się ponowne przyłączenie krajów, które po rozpadzie ZSRR wymknęły się spod kontroli Kremla. Na celowniku były już Czeczenia, Gruzja, Białoruś, Armenia, a teraz Ukraina. Naruszona została terytorialna integralność suwerennego państwa, złamano zasady Karty Narodów Zjednoczonych i Aktu Końcowego KBWE oraz podstawowe zasady prawa międzynarodowego. W świetle prawa międzynarodowego przyłączenie wchodzącego w skład terytorium Ukrainy Półwyspu Krymskiego (Krymu) do Federacji Rosyjskiej należy kwalifikować jako aneksję, tj. nielegalne nabycie terytorium innego państwa w drodze użycia i/lub groźby użycia siły zbrojnej. Federacja Rosyjska naruszyła też swoje zobowiązania prawne wobec całej społeczności międzynarodowej¹⁷. *De facto* zburzony został cały dotychczasowy ład międzynarodowy. Kolejnymi ofiarami jego polityki mogą być kraje nadbałtyckie¹⁸. Jak pisze wybitny znawca Rosji, profesor Richard Pipes, dzia-

¹⁶ A. Krzemiński, *Niemcy na huśtawce*, „Polityka”, 30.VII–5.VIII.2014, s. 43–45.

¹⁷ Szerzej na ten temat patrz: *Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2014, nr 3, s. 121–131.

¹⁸ A. Nowak, *Putin. Źródła imperialnej agresji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2014; Ł. Wójcik, *Więzień Kremla*, „Polityka”, 1–6.I.2015, s. 22–24; *Siła rządzi światem*.

łania Putina są racjonalne w kontekście rosyjskiej historii, bo Rosjanie lubią silnych przywódców, a on tę rolę znakomicie wypełnia. W ich optyce:

„tylko Rosja sprzeciwiająca się Stanom Zjednoczonym pozostaje wielkim mocarstwem. Rosjanie mogą być głodni, ale dopóki mają poczucie mocarstwowości, wszystko jest w porządku”¹⁹.

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, tj. Brazylia, Rosja, Indie oraz Chiny. W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, kryzys finansowo-gospodarczy nie osłabił znacznie potencjału ekonomicznego strefy BRIC. Pomimo zauważalnego, zwłaszcza w roku 2008, załamania głównych wskaźników makroekonomicznych oraz wyhamowania ich wzrostu w latach kolejnych, kraje te wciąż stanowią ewenement na skalę światową jeżeli chodzi o wzrost gospodarczy. Według ekspertów trend ten utrzyma się jeszcze przez kilka dziesięcioleci, co ostatecznie pozwoli krajom BRIC – ze szczególnym wskazaniem na Chiny – zająć dotychczasową pozycję gospodarczą rozwiniętych państw świata zachodniego. Wpadając w coraz to większą spiralę długu publicznego tracą one bowiem swoją ledwie widoczną już dominację. Według prognoz na rok 2050 lista krajów z najwyższym PKB będzie wyglądać następująco: Chiny, USA, Indie, Brazylia, Meksyk oraz Rosja. Kraje grupy BRIC zajmują dziś około 25% powierzchni Ziemi, którą zamieszkuje 40% ludności świata, a ich PKB wynosi około 3/5 produktu krajowego Stanów Zjednoczonych, ale po zastosowaniu wskaźnika parytetu siły nabywczej już nieznacznie go przekracza²⁰.

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,

Z Richardem Pipesem rozmawia Michał Potocki, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20–22.III.2015, s. A8–A9.

¹⁹ *Sila rządzi światem...*, *op. cit.*, s. A8.

²⁰ K. Mroziewicz, *Duzi chcą być jeszcze więksi*, „Polityka” 2014, nr 38, s. 14–17; M. Karpienia, *Kryzys gospodarczy a kraje strefy BRIC*, [w:] A.F. Bocian (red.), *Globalizacja – Polityka – Etyka*, tom IV, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013, s. 192–217.

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 międzynarodowego²¹.

Od ponad 65 lat kolejne pokolenia Europejczyków są świadkami pokojowego konstruowania jedności kontynentu. Zaś od ponad 25 lat w procesie tym uczestniczą również państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w tym także Polska, które po II wojnie światowej znalazły się po „ciemnej stronie” żelaznej kurtyny. Beneficjentami integracji europejskiej są dziś wszyscy Europejczycy, także miliony Polaków, którzy należą do najbardziej entuzjastycznych względem Unii narodów Europy. Dziś jednak Unia przeżywa wiele trudności, które wręcz można nazwać kryzysami: politycznym, gospodarczym, społecznym, aksjologii i strukturalnym, a co poważnie hamuje jej aktywność na forum międzynarodowym. Ostatnie lata to jeden z najtrudniejszych okresów w historii europejskiej integracji, na którą cieniem kładą się takie zjawiska i procesy, jak: wciąż nieprzezwyciężony kryzys finansowy i gospodarczy w strefie euro, napięcia w stosunkach z Rosją z powodu sytuacji we wschodniej Ukrainie, zagrożenia płynące z niestabilnej sytuacji w basenie Morza Śródziemnego oraz na Bliskim i Środkowym Wschodzie, migracje i imigranci, których liczba rośnie po tzw. arabskiej wiosnie ludów i utworzeniu Państwa Islamskiego. Konflikty wewnętrzne i międzynarodowe spowodowały, że w 2014 roku aż 38 mln ludzi na świecie nie mogło przebywać w swoich domach. To o ponad 14% więcej niż w roku poprzednim²².

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie atutów UE oraz jej słabości, które przesądzą o jej pozycji na arenie międzynarodowej i determinują jej stanowisko wobec wydarzeń zachodzących dziś na świecie, a szczególnie jeśli idzie o kryzys na Ukrainie, który zagraża bezpieczeństwu Europy i hamuje proces budowy multipolarnego ładu globalnego. Kryzys ten bowiem i agresja Rosji na suwerenną Ukrainę, tak jak agresja Stanów Zjednoczonych na Irak w 2003 roku, prowadzą do rozbicia solidarności, podziałów i nieporozumień

²¹ R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2014, nr 2 (t. 50), s. 39–40; także: R. Kuźniar, *Europa i porządek międzynarodowy*, w: „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2014, nr 2 (t. 50), s. 41–56; B. Góralczyk (red.), *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

²² Tak wynika z opublikowanego w Genewie raportu Centrum Monitoringu Wewnętrznych Migracji, „Gazeta Wyborcza”, 7.V.2015.

między państwami należącymi do Unii Europejskiej. Ulegają też rozluźnieniu stosunki UE i Stanów Zjednoczonych, które do tej pory stanowiły fundament bezpieczeństwa i współpracy transatlantyckiej. To co dzieje się na Ukrainie stanowi test dla UE i NATO. Pokazuje, na ile są one spójne i gotowe do współpracy oraz, czy potrafią prowadzić wspólną politykę i mówić jednym głosem. Niestety, test ten dla UE i NATO jest niepomysłny. Mamy do czynienia z kryzysem Unii Europejskiej i NATO. Władimir Putin robi wszystko, by omijać Unię i rozmawiać z każdym krajem osobno i odnosi tu sukcesy dyplomatyczne oraz propagandowe. Moskwa zaś straszy UE i Amerykę nową wojną światową i w ten sposób powstrzymuje Zachód przed udzieleniem pomocy militarnej ofiarom rosyjskiej agresji²³.

Artykuł ten pokazuje, że UE coraz bardziej traci na znaczeniu jako podmiot stosunków międzynarodowych i staje się coraz bardziej pasywnym aktorem na scenie międzynarodowej, odgrywa dziś raczej rolę drugoplanową. Jest wręcz lekceważona w Moskwie, Pekinie i Waszyngtonie oraz traktowana instrumentalnie przez Berlin, Paryż czy Londyn, a więc w stolicach państw, które mają największy wpływ na proces budowy nowego, multipolarnego ładu globalnego i jego bezpieczeństwo. Jednocześnie UE wykazuje brak zdecydowania, nie mówi jednym głosem na arenie międzynarodowej, nasilają się partykularyzmy państw członkowskich, a także ujawniają się jej inne mankamenty. Słabnie pozycja UE w organizacjach międzynarodowych. Na przykład, obecnie nie jest ona w ogóle reprezentowana w zarządzie Banku Światowego, nawet jako obserwator, co pozostaje w sprzeczności z prowadzoną przez nią na ogromną skalę polityką pomocy w rozwoju skierowaną do państw rozwijających się²⁴. W związku z tym coraz częściej wysuwa się postulat przyznania UE w Banku Światowym statusu stałego obserwatora. W Zgromadzeniu Ogólnym ONZ UE jest obecnie jednym z 67 stałych obserwatorów. W praktyce przedstawiciele UE mogą zabrać głos dopiero po wypowiedzeniu się wszystkich zainteresowanych przedstawicieli reprezentujących 192 państwa członkowskie organizacji. Tylko w wyjątkowych okolicznościach Unii przyznaje się prawo zabrania głosu przed pozostałymi obserwatorami²⁵.

²³ M. Czech, *Kreml straszy świat wojną*, „Gazeta Wyborcza”, 9.III.2015, s. 10.

²⁴ Szerzej na ten temat K. Kołodziejczyk, *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013, s. 81–96; M. Holland, *The European Union and the Third World*, Palgrave, New York 2002.

²⁵ M. Emmerson, R. Balfour, T. Corthaut, J. Wouters, P.M. Kaczyński, T. Renard, *Upgrading the EU's Role as Global Actor*, CEPS, Brussels 2011, s. 67; M. Rewizorski, *Agora interesów. G 20 i wylanianie się globalnego zarządzania*, Difin, Warszawa 2015, s. 65.

Ostatnie 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 10 lat. Sondáže mówią, że ponad 60% Europejczyków obawia się, że ich dzieci będą miały gorsze życie niż oni sami²⁶. Już dzisiaj w UE mamy niemałą rzeszę poszkodowanych, wykluczonych i obrażonych, którzy przyczyny niepowodzenia upatrują w miłośności i sprzedajności swoich elit i żądają, by przestać ulegać dyktatowi kosmopolitycznych biurokratów i finansistów. Również przywódcy unijni są zagubieni, wręcz bezradni wobec takiej rzeczywistości. Zajmują się gospodarką w skali makro, a ludzie borykają się z problemami na poziomie codzienności. 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 graczy²⁷.

Brak zdecydowanych działań Unia podniosła do rangi politycznego credo. Ma problemy z podejmowaniem decyzji. W sprawach ważnych jest powolna i niezdecydowana, a w sprawach drobnych jest pedantyczna 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. RFN i Francja oraz Wielka Brytania forsują w ramach UE własne interesy i to przy współpracy z Federacją Rosyjską, a w opozycji do polityki międzynarodowej Stanów Zjednoczonych. Co więcej, w przypadku konfliktu interesów Niemcy i Francja – jak pokazuje to praktyka – wybierają realizację własnych interesów, zwłaszcza gospodarczych, wbrew interesom unijnym, starając się przy tym zreinterpretować swoje interesy w zgodzie z normami i wartościami unijnymi oraz redefiniować interes europejski w zgodzie z własnym interesem gospodarczym²⁸.

²⁶ Zob. *Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Kraszewem rozmawia Adam Leszczyński*, „Gazeta Wyborcza”, 31.V–1.VI.2014, s. 23.

²⁷ M. Ostrowski, *Koniec marzeń*, „Polityka”, 4–10.VI.2014, s. 58–60; M. Schulz, *Skrepowany OLBRZYM. Ostatnia szansa Europy*, MUZA, Warszawa 2014.

²⁸ A. Cianciara, *Gospodarcze uwarunkowania polityki wschodniej Niemiec i Francji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2014, nr 2(45), s. 192; R. Wong, Ch. Hill (red.), *National and Foreign Policies: Towards Europeanization*, Routledge, London & New York 2011, s. 228–229.

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 zarówno 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 nikt nie potrafi przewidzieć, jak zachowa się Unia, gdy stanie przed wielkim zagrożeniem. Czy się wówczas rozpadnie, czy wspólnie pokona wroga? Dopiero ta reakcja ujawni istotę Unii i pokaże jej prawdziwe oblicze²⁹.

Unia Europejska nadal konfrontuje się z bezprecedensowym w swej historii kryzysem finansowym, który przekształcił się w kryzys gospodarczy, a także w kryzys polityczny oraz symboliczny – kryzys legitymizacji władzy. Kryzys dotyczący istoty konstrukcji UE obnażył niemożność utrzymywania 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 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 się europejskiej integracji i tworzenie systemu hybrydowego, co jednak nie powinno wykluczać dyskusji o perspektywie federacyjnej³⁰.

Jednak różnicowanie się Unii napędzane jest nie tylko przez kryzys i pogłębianie integracji w strefie euro, na które część państw członkowskich

²⁹ 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”, 2011, nr IV(20), s. 76–84; K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2007, nr 4, s. 112–119.

³⁰ D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke 2013.

nie jest gotowa, ale także przez potrzebę utrzymania pozycji Europy w wielobiegunowym świecie, która wymusza kontynuowanie polityki rozszerzenia i domaga się innowacyjnych form współpracy regionalnej. Jedną z nich może być zwiększenie elastyczności w zakresie przyjmowania unijnych reguł przez kolejnych członków i wypracowanie np. modelu częściowej integracji lub uprzywilejowanego partnerstwa dla tych państw, które nie pragną bądź nie są w stanie w przewidywalnej przyszłości spełnić wszystkich warunków pełnego członkostwa.

Tezą główną niniejszego artykułu jest stwierdzenie, że Unia Europejska wciąż dryfuje i znajduje się dziś w poważnych tarapatkach, co może doprowadzić do jej katastrofy. Cała nadzieja w tym, że jej nowi przywódcy, na czele z przewodniczącym Rady Europejskiej Donaldem Tuskiem i szefem Komisji Europejskiej Junkerem, do tego nie dopuszczą i uczynią wszystko, aby UE wróciła na tory szybkiego rozwoju gospodarczego, politycznego i społecznego oraz stała się istotnym biegunem w multipolarnym świecie. W tym też celu UE musi wznowić proces jej poszerzania i pogłębiania oraz zacieśniać współpracę z NATO i Stanami Zjednoczonymi. Powinna też szukać możliwości porozumienia z Rosją, bez czego nie da się drogą pokojową rozwiązać problemu Ukrainy i pozostałych państw Europy Wschodniej.

Europa, zarówno zachodnia jej część, jak i Europa Środkowo-Wschodnia, od 1989 roku do dnia dzisiejszego zmieniła się radykalnie i wciąż ulega dalszym przeobrażeniom, tak w aspekcie społecznym, politycznym, gospodarczym, jak i międzynarodowym. Europa Środkowo-Wschodnia uległa też podziałowi na kraje prozachodnie, aspirujące do Unii Europejskiej, i państwa wiążące swoją przyszłość z Federacją Rosyjską. Już od ponad 25 lat na znacznym obszarze tego regionu dokonuje się transformacja ustrojowa, czyli budowa na gruzach ustroju komunistycznego nowego systemu społeczno-gospodarczego, zwanego demokratycznym, jeśli idzie o ustrój polityczny oraz kapitalistyczny, jeśli idzie o system ekonomiczny. Jednocześnie na obszarze tym trwają procesy integracyjne, które apogeum osiągnęły w 2004 roku, kiedy to aż osiem państw tego regionu zostało przyjętych do Unii Europejskiej, która rozpoczęła swoją działalność 1 listopada 1993 roku i dziś liczy już 28 członków. Z drugiej strony, w państwach takich jak Rosja, Ukraina czy Białoruś umocniły się rządy autorytarne, antydemokratyczne i antyunijne.

Utworzenie Unii Europejskiej, nowego podmiotu na arenie międzynarodowej, składającego się z suwerennych i demokratycznych państw, będącego

efektem rozpadu starego, jałtańsko-poczdamskiego porządku geopolitycznego w Europie i na świecie, miało duże znaczenie dla Europy Środkowo-Wschodniej oraz jej poszczególnych państw na czele z Polską. Pociągnęło za sobą rekonfigurację w układzie sił w Europie i na świecie oraz przyspieszyło proces budowy nowego ładu globalnego. Europa przestała się dzielić na Wschód i Zachód oraz zaczęła się jednoczyć pod egidą Unii Europejskiej, która sukcesywnie ulegała poszerzeniu i pogłębieniu. Procesy te, istotne dla bezpieczeństwa poszczególnych państw i bezpieczeństwa międzynarodowego, budziły jednak niepokój w Rosji, zwłaszcza po 2000 roku, kiedy to na jej czele stanął ambitny polityk Władimir Putin, początkowo jako premier, a później prezydent, znowu premier i ponownie prezydent Federacji Rosyjskiej³¹.

Okres rządów Władimira Putina, *de facto* niekoronowanego władcy największego państwa na świecie, to lata obietnic i rozbudzonych nadziei na stopniową poprawę bytu materialnego Rosjan i przywrócenie Rosji statusu supermocarstwa. Politykę Putina można określić jako pragmatyczną, odidealizowaną i pozbawioną złudzeń. Swoimi wypowiedziami, zwłaszcza krytycznymi wobec Zachodu, Putin trafia w narodowo-patriotyczne nastawienie przeciętnego Rosjanina. „Rosja podniosła się z kolan!”, „Rosja znów zwycięża!” – to popularne, putinowskie hasła, które przyniosły mu społeczne poparcie i akceptację jego polityki wewnętrznej i zagranicznej. Bardzo szybko, wraz z rosnącą pewnością siebie W. Putin – i rosyjskie elity władzy – kreując Rosję na samodzielny i równie wpływowy co Stany Zjednoczone podmiot stosunków międzynarodowych, umocnił swoją pozycję jako przywódcy państwa i narodu rosyjskiego. Stał się najpopularniejszym politykiem w Rosji i budzącym respekt na całym świecie. Po aneksji Krymu popularność W. Putina w Rosji wzrosła z 60% do 85%. Nie ulega wątpliwości, że pod władzą Putina Rosjanie „odzyskali poczucie dumy narodowej”, a Rosja odbudowała swój autorytet na arenie międzynarodowej, której dziś – tak jak kiedyś Związku Radzieckiego – obawia się cały świat³².

³¹ J.M. Fiszer, *Władimir Putin – dlaczego zaufała mu cała Rosja? Specyficzne formy przywództwa politycznego*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2010, s. 39–62; L. Harding, *Mafijne państwo Putina*, Wydawnictwo Vis-à-vis Etiuda spółka z o.o, Kraków 2014.

³² W. Portnikow, *Władca z przypadku*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2008, nr 1, s. 114–123; J. Piekło, *Rosja w kryzysie a sen o imperium – polska perspektywa*, „Analizy i Opinie”, ISP, nr 95/2009; W. Konończuk (red.), *Imperium Putina*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007; M. Gessen, *Putin. Człowiek bez twarzy*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2012.

Europejskie nadzieje, że Rosja może być partnerem Unii Europejskiej w walce o nowy, wielobiegunowy świat oparty na prawie międzynarodowym, okazały się w dobie rządów Putina płonne. Poparcie dla multilateralizmu oraz wielobiegunowości stanowiło po prostu taktyczną broń Moskwy w walce z hegemonią amerykańską. W rzeczywistości w sferze polityki zagranicznej Rosję cechuje instynkt bardziej amerykański niż europejski. Wierzy ona w siłę, unilateralizm oraz niepohamowane dążenie do zaspokojenia interesu narodowego. Dla Putina suwerenność nie jest prawem i nie oznacza miejsca wśród Narodów Zjednoczonych. Dla Putina suwerenność oznacza możliwości. Implikuje niezależność gospodarczą, siłę militarną oraz tożsamość kulturową. W słowniku Putina „mocarstwo suwerenne” to synonim „wielkiego mocarstwa”. Podczas gdy UE powstała w odpowiedzi na zagrożenia ze strony nacjonalizmu i katastrofalnej rywalizacji między europejskimi państwami narodowościowymi w pierwszej połowie XX wieku, to obecna polityka zagraniczna Rosji jest odpowiedzią na zagrożenia ze strony polityki postnacionalistycznej oraz problemy wynikające z rozpadu Związku Radzieckiego, z czym Putin i miliony Rosjan nie mogą pogodzić się do dziś. Koszmary Europy mają swe źródło w tragicznych doświadczeniach lat 30. XX wieku. Koszmarom Rosji kształt nadały doświadczenia rosyjskie z lat 80. i 90. XX wieku. Unia Europejska za główne źródło niestabilności w Eurazji uważała i uważa nadal brak demokracji. Natomiast Rosja odwrotnie, uważa, że słabe demokracje oraz zachodnia polityka eksportowania demokracji są głównymi przyczynami braku stabilności w obszarze poradzieckim. Nieuniknione więc było wcześniej czy później starcie tych dwóch kontrastujących ze sobą poglądów na ład europejski w XXI wieku³³.

Jak czytamy w znakomitej pracy na temat Rosji pod rządami Putina, której autorem jest brytyjski korespondent Luke Harding:

„Ekspansjonizm Putina stanowi dzisiaj zapewne największe wyzwanie dla Zachodu, a zwłaszcza dla Unii Europejskiej, od zakończenia zimnej wojny. Po pięciu czy sześciu latach zaprzeczania Biały Dom przyznaje, że jego próby „resetu” stosunków z Rosją nie powiodły się. W unijnych ministerstwach spraw zagranicznych, akademiach wojskowych i ośrodkach analitycznych jest jasne, że potrzebne są nowe strategie radzenia sobie z agresywną Rosją. Słowem kluczem nie jest już „zaangażowanie” – chociaż Europejczycy

³³ I. Krastev, *Kryzys pozimnowojennego ładu europejskiego*, „Nowa Europa”, nr 1(8)/2009, s. 85–102; R.D. Asmus, *Europe's Ekstern Promise. Rethinking NATO and EU Enlargement*, „Foreign Affairs”, January/February 2008, s. 46–64; J.M. Fiszer, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym ładzie globalnym ze szczególnym uwzględnieniem roli Rosji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 4(43), s. 112–134.

nie zrezygnowali z dialogu. Pojęcie, które na nowo nabiera podstawowego znaczenia w naszych czasach, pochodzi z wczesnych lat zimnej wojny: to „powstrzymanie”³⁴.

Rozpad ZSRR w 1991 roku, który przyspieszył procesy integracyjne w Europie, zarazem zmniejszył obszar panowania rosyjskiego, a to sprawiło, że imperium rosyjskie *de facto* przestało istnieć. Z tym zaś nie mogły pogodzić się rosyjskie partie nacjonalistyczne i politycy na czele z Władimirem Putinem, zaliczani do tzw. homosowietikusów, czyli ludzi radzieckich, tęskniących za Związkiem Radzieckim i jego supermocarstwowym statusem na arenie międzynarodowej³⁵. Tęsknoty te, a zarazem cele polityki międzynarodowej Władimira Putina, trafnie prezentuje Andrzej Nowak, pisząc, że:

„Wielkie Państwo – podkreślenie naturalnego charakteru jego geopolitycznej jedności i zarazem ciągłości jego historycznej tradycji, od IX do XXI wieku; uznanie centralnego w tej tradycji miejsca ZSRR, szczególnie w jego apogeum z okresu zwycięstwa w Wielkiej Wojnie Ojczyźnianej (od paktu Ribbentrop-Mołotow do Jałty); uwypuklenie ciągłego zagrożenia zewnętrznego, które sprowadza na Wielkie Państwo okresy Wielkiej Smuty, a wreszcie wskazanie potrzeby mobilizacji patriotycznej, która pod przewodnictwem mądrego przywódcy prowadzi do odrodzenia Wielkiego Państwa i jego globalnego znaczenia – oto w największym skrócie te motywy, które składają się na syntezę, do której zdaje się zmierzać oficjalna edukacja historyczna Rosji Putina”³⁶.

Jak już wspominałem, W. Putin jest niesamowicie popularny wśród Rosjan i jego głównym celem będzie tę popularność utrzymać jak najdłużej. Nie utrzyma jej za pomocą cudu gospodarczego, bo na taki w Rosji się dziś nie zanoszą, wręcz przeciwnie, grozi jej bankructwo i być może rozpad. Zatem będzie chciał ją utrzymać jako wódz armii. Najlepiej zwycięskiej, ale może i atakowanej przez „zdradziecki Zachód”. Dziś nikt takiej wojny nie chce, ale w przyszłości może być różnie, i dlatego Unia Europejska musi się liczyć z taką możliwością i być do niej odpowiednio przygotowana. To dzisiaj najważniejsze wyzwanie dla UE.

Dla Rosji najbardziej bolesna była utrata Ukrainy, największego kraju pod każdym względem w Europie Wschodniej. Ukraina, podobnie jak pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej, dla ZSRR stanowiła zaplecze surowcowe i rynek zbytu dla radzieckiego przemysłu. Rosja dlatego dążyła i nadal dąży do przekształcenia Ukrainy w federację, co ma ułatwić jej wpływ na politykę zarówno wewnętrzną, jak i zagraniczną Ukrainy. Dla Rosji stosunki

³⁴ L. Harding, *Mafijne państwo Putina...*, op. cit., s. 342.

³⁵ A. Nowak, *Putin. Źródła imperialnej agresji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2014.

³⁶ *Ibidem*, s. 203.

z Ukrainą są kluczowe z racji bliskich więzi historycznych, politycznych i kulturowych³⁷.

Ponadto Ukraina ma duży potencjał destabilizowania i wpływania na układ sił nie tylko w skali Europy Wschodniej, ale również całego obszaru poradzieckiego. W związku z tym jest ona ważna z punktu widzenia ogólnoeuropejskich interesów Federacji Rosyjskiej. Dlatego, gdy obalono tam przychylnie nastawionego do Rosji Wiktora Janukowycza, Moskwa ruszyła do kontrataku, aby nie dopuścić do podpisania umowy o stowarzyszeniu Ukrainy z Unią Europejską i uniemożliwić w ten sposób ewentualną akcesję tego państwa do Wspólnoty, a później do NATO. Rosja obawia się bowiem, że dalsze poszerzanie UE, a także NATO doprowadzi do osłabienia jej wpływów nie tylko w Europie Środkowo-Wschodniej, ale w ogóle w całym świecie, i uniemożliwi odbudowę rosyjskiego imperium, które w planach Władimira Putina ma stać się ważnym elementem (filarem) kształtującego się dziś nowego multipolarnego ładu globalnego³⁸.

Notabene, w literaturze przedmiotu występują różne, często skrajnie rozbieżne scenariusze i prognozy co do przyszłości Rosji i jej roli na świecie. Z jednej strony istnieją prognozy zakładające, że Rosja rozpadnie się i nie będzie odgrywała dużej roli na arenie międzynarodowej, a z drugiej strony zalicza się ją do nowych, wschodzących potęg (BRIC), które będą filarami przyszłego porządku globalnego³⁹.

Do niedawna na tego typu spekulacjach korzystała Rosja, o współpracę z którą po 2000 roku zabiegały Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Turcja, a także Chiny. Tymczasem Rosja pod rządami W. Putina starała się odzyskać mocarstwową pozycję na świecie i wpływy na Ukrainie, Białorusi i w innych krajach proradzieckich, również w Europie Środkowej i Południowej, coraz silniej szantażując je oraz całą UE bronią energetyczną. Rosja próbowała wykorzystać słabnącą w tym czasie na arenie międzynarodowej pozycję Sta-

³⁷ T. Stryjek, *Ukraina przed końcem historii. Szkice o polityce państw wobec pamięci*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014; J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772–1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000; A. Nowak, *Pokusy rosyjskiej geopolityki*, „Arcana”, nr 44(2)/2008, s. 83–88.

³⁸ K. Dadak, *Rosja, Ukraina i historyczna szansa dla Polski*, „Arcana”, nr 120, listopad–grudzień 2014, s. 160–169; R. Kuźniar, *Europa i porządek międzynarodowy*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2014, nr 2 (t. 50), s. 41–56.

³⁹ J.P. Gieorgica, J. Olędzka, *Wschodni sąsiedzi Polski: rosyjskie perspektywy nowego ładu światowego*, [w:] L. Pastusiak (red.), *Perspektywy nowego ładu światowego*, Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, Warszawa 2013, s. 292–323; K.A. Kłosiński (red.), *Rosja: ambicje i możliwości w XXI wieku*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010.

nów Zjednoczonych, które w latach 2001–2014 uwikłały się w kosztowne wojny w Afganistanie i Iraku, doprowadzające do animozji w łonie NATO i UE oraz do osłabienia sojuszu euroatlantyckiego. Z drugiej strony, Rosja, tak jak kiedyś Związek Radziecki, wciąż jest tylko potęgą nuklearną na „glinianych”, gospodarczych nogach. Sankcje gospodarcze oraz spadek ceny ropy naftowej i gazu spowodowały, że Rosja dziś stoi w obliczu ogromnych problemów gospodarczych, które mogą doprowadzić do potężnego kryzysu społeczno-politycznego i odsunięcia Władimira Putina od władzy lub zmuszą go do podjęcia współpracy z Unią Europejską oraz Stanami Zjednoczonymi i zakończenia wojny na Ukrainie.

Prognozy dotyczące przyszłości Rosji i jej roli w budowie nowego ładu światowego są dziś bardzo trudne do obiektywnego opracowania, bowiem polityka zagraniczna tego państwa zawsze słabo poddawała się wymogom uwarunkowań zewnętrznych i niemal zawsze była pochodną polityki wewnętrznej. Wektory aktywności międzynarodowej Rosji były z reguły wzmocnieniem, uzupełnieniem i kontynuacją działań podejmowanych przez jej przywódcę w ramach funkcjonującego systemu politycznego. Jej głównym celem było i jest nadal uzyskanie określonych efektów wewnątrz samego systemu, a efekty uzyskane w jego otoczeniu traktowane są w sposób służebny. Dziś takim celem dla Putina jest zachowanie popularności wśród coraz bardziej spauperyzowanego i niezadowolonego społeczeństwa rosyjskiego oraz utrzymanie władzy za wszelką cenę w swoich rękach. Sytuacja obecna w Rosji i Putina przypomina tę z początku XX wieku, kiedy zacofany i opóźniony w rozwoju gospodarczym kraj, w którym narastało rewolucyjne wrzenie, car Mikołaj II próbował ratować poprzez sprowokowanie wojny z Japonią (1904–1905), a co dla niego i Rosji ostatecznie skończyło się katastrofą w 1917 roku.

Dziś Władimir Putin nie chce dopuścić do tego, by Rosja powtórzyła los Związku Radzieckiego i za wszelką pragnie chce przywrócić jej miejsce na globalnej scenie. Z tej perspektywy Ukraina jest dla W. Putina wielkim wyzwaniem, gdyż, jak trafnie zauważa Adam D. Rotfeld:

„Jeśli powiedzie się tam ustrojowa transformacja, ustanowione będą rządy prawa, decentralizacja i demokracja, to w przestrzeni postsowieckiej powstanie nie tylko nowy punkt odniesienia i nowa konfiguracja, ale też wielu Rosjan uwierzy, że zmiana na lepsze jest możliwa w ich kraju. Przykład z Kijowa będzie zaraźliwy. (...) To, że ulica może pokazać czerwoną kartkę tym, którzy sprawują władzę, jest w Moskwie postrzegane jako większe zagrożenie niż tak często komentowana geopolityka czy geostrategia”⁴⁰.

⁴⁰ *Ukraina potrzebuje pieniędzy, nie broni. Z prof. Adamem D. Rotfeldem rozmawia Bartosz T. Wieleński*, „Gazeta Wyborcza”, 14–15.II.2015, s. 18.

Aneksja Krymu i wojna Rosji z Ukrainą pociągnęły za sobą dalszą polaryzację państw Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie dziś sytuacja jest zupełnie inna niż była 11 lat temu, a to z kolei nie jest bez znaczenia dla całej UE i jej przyszłości, która stoi pod znakiem zapytania. Podczas gdy Polska postrzegła ten konflikt w kategoriach „twardego” bezpieczeństwa, z naciskiem na zagrożenie militarne, to dla Czech, Węgier i Słowacji głównym wyzwaniem była przyszłość ich współpracy gospodarczo-energetycznej z Rosją. Już dawno nie funkcjonuje tutaj ani tzw. Trójkąt Wyszehradzki, ani Trójkąt Weimarski, a polityka zagraniczna premiera Orbana na Węgrzech pokazuje, że model liberalnej demokracji może zostać w środku unijnej Europy zanegowany. Czechy i Słowacja, podobnie jak Węgry, ciążą dziś ku Rosji i dogadują się z Władimirem Putinem. Litwa od 1 stycznia 2015 roku przystąpiła do strefy euro i ma fatalne stosunki z Polską, która bezpowrotnie straciła szansę, aby stać się liderem Europy Środkowo-Wschodniej⁴¹. Co więcej, wzmocnienie pozycji Polski dzięki jej aktywności i współpracy z krajami Europy Środkowo-Wschodniej mogło też być ważnym atutem w kształtowaniu jej relacji z europejskimi potęgami, głównie z Niemcami i Francją, a także z Rosją. Tę szansę zmarnował ówczesny minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski, dla którego głównym kierunkiem stała się UE, ze szczególną rolą Niemiec. Ogłoszenie przez ministra R. Sikorskiego końca tzw. polityki jagiellońskiej zostało przyjęte jako rezygnacja z aktywnej polityki w Europie Środkowo-Wschodniej i odwrócenie się od mniejszych graczy na rzecz zacieśniania relacji z Niemcami i Francją⁴².

Z drugiej zaś strony, jak trafnie pisze cytowany już Luke Harding:

„Dwadzieścia pięć lat po tym, jak w czerwcu 1989 roku Solidarność w Polsce zmiotła rządzących komunistów w wyborach, które zmieniły oblicze Europy, podziały między Wschodem a Zachodem rysują się wyraźniej niż kiedykolwiek wcześniej. Polska, Czechy i Węgry są w NATO od 15 lat, a w Unii Europejskiej od dekady, wraz z państwami bałtyckimi. W tym okresie wszystkie te kraje kwitną. To prawdziwe historie sukcesu – pod względem rozwoju demokratycznego, gospodarczego, instytucjonalnego. Ale poza unijne byłe republiki upadłego Związku Radzieckiego to zupełnie inna, mniej szczęśliwa historia.

⁴¹ M. Janicki, W. Władyka, *Przedrzeźniacze*, „Polityka”, 28.I–3.II.2015, s. 13–15.

⁴² P. Ukielski, *Polska pozycja w Unii Europejskiej a relacje Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami*, [w:] J. Kloczkowski i T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Kancelaria Prezydenta RP, Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa–Kraków 2010, s. 364–365; *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.

Cofają się w rozwoju. Represyjny sposób działania Rosji służy jako szablon dla innych regionalnych przywódców, w tym dla Janukowycza, przed jego obaleniem⁴³.

Obecna polityka zagraniczna Władimira Putina – moim zdaniem – jest krótkowzroczna i przyniesie Rosji jeszcze większą izolację nie tylko w Europie, ale również na całym świecie. Przyspieszy, wbrew oczekiwaniom Moskwy, tworzenie się wrogiego Rosji, nowoczesnego państwa i narodu ukraińskiego, które w przyszłości może odgrywać rolę lidera w Europie Środkowo-Wschodniej i stać się wzorem dla Białorusi czy Mołdawii, a także innych państw poradzieckich. Trudności gospodarcze, które potęguje awanturnicza polityka Rosji, mogą – jak już pisałem – doprowadzić do poważnego kryzysu politycznego w tym kraju na miarę tego, który dotknął Związek Radziecki w drugiej połowie lat 80. XX wieku i wraz z wojną w Afganistanie w latach 1979–1989 przyspieszył jego rozpad w 1991 roku. Nie jest to więc wymarzona perspektywa dla Rosji, ale nie napawa to też optymizmem, jeśli idzie o UE i jej przyszłość, która – jak już wspominałem – stoi pod wielkim znakiem zapytania. Nie należy bowiem wykluczyć, że Rosja rozpęta pod byle pretekstem wojnę na dużą skalę w Europie, która może doprowadzić do rozpadu Unii Europejskiej.

Podobnie jak na temat Rosji i jej perspektyw, również na temat Unii Europejskiej i jej przyszłości, szans i zagrożeń mamy różne scenariusze i rozbieżne opinie, tak wśród elit politycznych, jak i zwykłych obywateli. Szczególne kontrowersje wzbudza UE w latach 2004–2014, czyli minioną dekadę od jej rozszerzenia na Wschód. Kraje „starej Unii” głoszą dziś, że rozszerzenie w 2004 roku UE na Wschód było błędem, gdyż było przedwczesne i dla nich bardzo kosztowne⁴⁴. Natomiast „nowe” kraje unijne z Europy Środkowo-Wschodniej mają pretensje, że w UE traktowane są po macoszemu i nadmiernie wykorzystywane przez kraje „starej UE”. Jest to efekt niewiedzy i zbyt mocno wygórowanych nadziei, jakie wiązano w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, także w Polsce, z akcesją do Unii Europejskiej. Jak potwierdzają to badania naukowe prowadzone przez socjologów, psychologów, prawników i polito-

⁴³ L. Harding, *Mafijne państwo Putina...*, op cit., s. 341; także J. Wojnicki, *Europeizacja czy transformacja – ewolucje systemów politycznych Europy Środkowej i Wschodniej*, „Przegląd Politologiczny”, 2014, nr 2, s. 7–19.

⁴⁴ B. Koszel, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)*, „IŻ Policy Papers”, nr 6, Poznań 2012, s. 104.

logów, chcemy Unii silnej i efektywnej pod każdym względem, Unii, która będzie gwarantem naszych interesów narodowych w Europie i na świecie, a z drugiej strony boimy się UE, którą „rządzi niemiecko-francuski tandem”, dbający o zachowanie suwerenności swoich państw, a zarazem zmuszający do rezygnacji z niej pozostałe państwa członkowskie. *De facto*, mamy dziś w Polsce i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej dwie opcje, dwa spojrzenia na Unię Europejską i na efekty po 10 latach członkostwa w UE: pozytywne i negatywne, determinowane przynależnością partyjną (polityczną) i wyznawaną aksjologią. Z jednej strony akceptuje się tę organizację i wskazuje na potrzeby włączenia w jej decyzyjny mainstream oraz podkreśla się pozytywny bilans członkostwa w Unii, a z drugiej strony pokazuje niebezpieczeństwa i zagrożenia płynące z Brukseli oraz eksponuje negatywne skutki dla Polski i pozostałych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej. W związku z tym chce się pogłębiania integracji i wzmocnienia UE, albo odwrotnie, postuluje się ją politycznie i ideologicznie rozmiękczyć, rozluźnić, tak zmienić, aby *de facto* przekształciła się w jakieś niezobowiązujące stowarzyszenie suwerennych państw, strzegące swych granic przed napływem imigrantów⁴⁵.

Problemy imigrantów w UE, ich akulturacji oraz związane z tym takie zjawiska i procesy społeczne, jak ksenofobia i nacjonalizm, potęguje też nasilający się po 2001 roku w Europie i na świecie terroryzm międzynarodowy, zwłaszcza terroryzm determinowany przez islamskich fundamentalistów⁴⁶. Terroryzm jest zjawiskiem historycznie zmiennym, ciągle ewoluującym, wielopłaszczyznowym i wieloaspektowym, dynamicznym, występującym w różnych postaciach. Zmienia się pod wpływem rozwoju cywilizacyjnego, a zwłaszcza postępu naukowo-technicznego. Terroryści umiejętnie wykorzystują nowoczesne środki łączności, mass media, nowoczesne techniki komunikowania się i wywierania wpływu na społeczeństwo. Dlatego z trudnością poddaje się jednoznaczному zdefiniowaniu, a w rezultacie tego jest niezwykle trudno go zwalczać. Tym bardziej że popiera go wiele państw lub grup etnicznych (narodowych), dążących do posiadania własnego państwa. Terroryzm, który

⁴⁵ Szerzej na ten temat 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 Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 29–59.

⁴⁶ J.M. Fiszer, *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego i nowego ładu międzynarodowego*, [w:] J.M. Fiszer, P. Olszewski (red.), *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, ISP PAN, Warszawa 2013, s. 267–295.

nasila się od początku XXI wieku, przybiera zarazem bardzo niebezpieczne formy dla współczesnego świata i wzbudza coraz większy niepokój wśród elit politycznych, ludzi nauki, kultury i publicystów. Zdominowany przez ekstremistyczny islamski fundamentalizm, prowadzi wręcz do zderzenia cywilizacji i kultur, a tym samym do głębokich podziałów i konfliktów między państwami i narodami. Jak podkreśla Stanisław Koziej:

„Nowe pokolenie terrorystów nie walczy o Irak, Afganistan czy Palestynę, poszczególnym zamachom i groźbą nie towarzyszą żądania zwolnienia więźniów czy zmiany określonego fragmentu polityki poszczególnych państw. Odrzucając nacjonalizm, nowi terroryści chcą zburzyć istniejący porządek świata i ustanowić globalną wspólnotę wiernych”⁴⁷.

W tym też celu, wykorzystując chaos w Iraku, Libii i Syrii, do którego przyczyniły się Stany Zjednoczone poprzez próbę eksportu demokracji do krajów arabskich, islamscy fundamentaliści utworzyli pod koniec 2014 roku na pograniczu Syrii i Iraku Państwo Islamskie, które stanowi poważne zagrożenie dla Unii Europejskiej i całego Zachodu, gdzie codziennie przybywają tysiące imigrantów z Północnej Afryki i Bliskiego Wschodu, uciekających przed islamskim fanatyzmem.

Dlatego też dziś islam napawa mieszkańców Zachodu nie tyle ciekawością, ile niepokojem i obawami o własne bezpieczeństwo i przyszłość świata. Obawa świata przed agresywnym islamem jest w obliczu narastającej aktywności terroryzmu fundamentalistów zrozumiała, jednak z punktu widzenia pełnej o nim wiedzy nie do końca racjonalna. Strach przed islamem ma dwa źródła: 1) w tradycji *dżihadu*, czyli obowiązku muzułmanina dokonywania wszelkiego możliwego wysiłku na rzecz islamizacji świata. Marzeniem wiernego jest bowiem doczekanie przekształcenia się całej kuli ziemskiej w jeden kalifat; 2) we współczesnej eksplozji islamskiego gniewu (terroryzmu), skierowanego przeciwko niewiernym wszelkiego rodzaju – od Europejczyków, przez Amerykanów, Rosjan, Żydów i Hindusów po własnych, niedostatecznie fundamentalnych współplemieńców. Ten gniew, będący efektem frustracji i tęsknoty za utraconą potęgą, jaką w przeszłości była cywilizacja islamska, realizuje się przez ślepe ataki na przypadkowych ludzi, obiekty cywilne i wojskowe i jednocześnie dbałość o spektakularne ukazywanie zamierzonego barbarzyństwa w światowych mediach.

⁴⁷ S. Koziej, *Między piekłem a rajem: szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 37; także: B. Tibi, *Fundamentalizm religijny*, PWN, Warszawa 1997; R. Borkowski, *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

Muzułmanie mają świadomość gospodarczej słabości i z tą świadomością nie potrafią sobie dać rady. Tęsknota za minionym Złotym Wiekiem miesza się z poczuciem niemożności uporania się z problemami w rozsądnym czasie. Fakt, że żyją i mieszkają w regionie, który niegdyś wytworzył system uważany za idealny, oraz przekonanie, że lepszego nie ma i być nie może, ściiera się tu z kompleksem niższości mającym źródło w poczuciu zacofania, ubóstwa, niskiego poziomu edukacji i fatalnej opinii w świecie. Kraje islamu, w szczególności zaś kraje arabskie, należą do państw o najniższych wskaźnikach umiejętności czytania i pisania oraz – poza pewnymi wyjątkami – są w większości opóźnione w rozwoju gospodarczym i naukowo-technicznym⁴⁸.

Terroryzm jest militarną twarzą tych nurtów islamu, które pragną przywrócić go w jego najczystszej formie, w nadziei, że razem z nim przywrócona zostanie imperialna pozycja muzułmanów utracona przed 500 laty. Fundamentalisci islamscy i ich intelektualisci lansują wśród muzułmanów ideologię obiecującą im panowanie nad światem. Jak każda tego typu ideologia nie poparta sukcesami gospodarczymi jest oczywistą iluzją, ale iluzją groźną, bo skłaniającą do popełniania aktów ślepego terroru, nie szczędząc przy tym własnego życia, w nadziei na korzyści, jakie islam przy tej okazji obiecuje swoim męczennikom.

Wybitny intelektualista, filozof i socjolog Joseph H.H. Weiler trafnie zauważa, że:

„Idea integracji europejskiej nie funkcjonuje dziś w dyskursie publicznym tak jak kiedyś. Politolodzy ze szkoły realistycznej niestrudzenie powtarzają nam, że siłą napędową integracji były egoizmy narodowe oraz chłonny rynek zysków i kosztów ze strony poszczególnych państw członkowskich, które uczestniczyły w tym procesie. Ale w okresie założycielskim, a nawet dłuższą chwilę później, sama idea Wspólnoty była kojarzona z pewnym zestawieniem wartości, które, jak sądzę, miały działać na wyobraźnię, uruchamiać siły polityczne o rozległym poparciu, a także stawiać opór potężnemu, lecz często nadużywanemu uro-

⁴⁸ Szerzej na temat islamu, jego dziejów i współczesnego oblicza patrz: Z. Sardar, M.W. Davies, *Islam*, Polski Instytut Wydawniczy, Warszawa 2005; J. Danecki, *Podstawowe wiadomości o islamie*, Tom I i II, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2002; M. Dziekan, *Cywilizacja islamu w Azji i Afryce*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007; M. Dziekan, *Dzieje kultury arabskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008; M. Jordan, *Islam. Historia religii i kultury*, Świat Książki, Warszawa 2004; R. Krawczyk, *Islam. Świat tłumionych emocji*, AHA, Łódź 2009; Z. Lewandowski, *Islam. Nurty, odłamy, sekty*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008; K.G. Mendel, *Islam*, Arkady, Warszawa 2010.

kowi nacjonalizmu. Popierać Wspólnotę znaczyło wówczas „robić to, co należy”. Był to pewien szczęśliwy okres, kiedy można było wierzyć, że interes i wyższe wartości na dłuższą metę są ze sobą zgodne. To, jak opinia publiczna przyjęła traktat z Maastricht, jest dla nas ostrzeżeniem: czyżby ustanowiona w Maastricht Europa była ideałem, który utracił siłę napędową? A może siłę, która utraciła swój napędowy ideał? Musimy zatem wyzbyć się złudzeń i zmierzyć się z celami integracji europejskiej, które często bywają zaniedbywane, ponieważ rzeczą pilniejszą wydaje się dyskusja o środkach – narzędziach i mechanizmach o charakterze politycznym i gospodarczym, pozwalających realizować konkretne, określone w traktatach zadania⁴⁹.

Zatem dziś trzeba wrócić do rozważań nad ideałami integracji i celami UE w XXI wieku, jeśli ma ona przetrwać i stać się fundamentem dla przyszłej Europy i umocnić jej pozycję w powstającym nowym systemie międzynarodowym. Zwrócił na to uwagę również papież Franciszek w swoich przemówieniach wygłoszonych 24 listopada 2014 roku w Parlamencie Europejskim i w Radzie Europy, chwalać Europę za rangę, jaką nadaje prawom człowieka, a zarazem wytykając jej niesprawiedliwość społeczną i traktowanie ludzi jak przedmioty, w kontekście trudności jakie dziś przeżywa europejska gospodarka i generowanych przez nią niesprawiedliwościach, które szczególnie dotyczą młodych ludzi. Mówił też o pokoleniu licznych bezrobotnych, narastaniu populizmów oraz zagrożeniach dla pokoju w Europie i nieodległych od niej regionach. Papież Franciszek przypomniał też o chrześcijańskich korzeniach Europy i nawiązał do wizyty Jana Pawła II 26 lat temu (w 1988 r.) w instytucjach europejskich i wygłoszonego wówczas przemówienia, w którym domagał się, by Europa mogła oddychać swoimi obydwojma płucami: zachodnim i wschodnim. Dodał, że dzisiejsza UE jest wprawdzie „obszerniejsza” i ma większe wpływy, ale towarzyszy jej „wizerunek Europy trochę podstarzałej i przytłumionej”. Papież Franciszek potwierdził, że Kościół widzi dobro w integracji europejskiej i chce odnowienia integrującej się Europy. Wielkie idee, które kiedyś inspirowały Europę – jak się wydaje – straciły dziś atrakcyjność – mówił z troską papież Franciszek. Mówił też z niepokojem o narastającym w Unii „egoizmie i obojętności wobec najsłabszych oraz o unijnych instytucjach tracących zaufanie obywateli. Dał też do zrozumienia, że odrodzenie jest możliwe, ale „wspólne budowanie Europy nie może się obracać tylko wokół gospodarki” i „nie można się godzić, by Morze Śródziemne było wielkim cmentarzem” dla imigrantów, tonących w drodze na Stary Kontynent⁵⁰.

⁴⁹ J.H.H. Weiler, *Europa końca wieku: czy nowe szaty mają swojego cesarza?*, „Nowa Europa”, I(5)/2007, s. 18–19.

⁵⁰ T. Bielecki, *Europa podstarzała i przytłumiona*, „Gazeta Wyborcza”, 26.XI.2014, s. 2; P. Moszyński, *Papież chwali i gani Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 26.XI.2014, s. 17.

Cytowany już J.H.H. Weiler jest także optymistą i, w przeciwieństwie do wielu innych europesymistów, a także badaczy i ekspertów, uważa, że:

„Wspólnota nie jest skazana na zagładę; nie jest nawet ciężko ranna. W swojej historii pokazała już, że umie przezwyciężać kryzysy. Bądź co bądź kryzys zawsze świadczył o jej żywotności i o tym, że jest potrzebna. Było by jednak lepiej dla Europy, gdyby aktualna debata o jej przyszłości dotyczyła nie tylko środków, ale również celów”⁵¹.

Do tych „wielu innych badaczy i ekspertów”, zajmujących realistyczne a zarazem pesymistyczne stanowisko odnośnie do integracji, UE i jej przyszłości, należy m.in. historyk i politolog brytyjski Timothy Garton Ash, który uważa, że Unia Europejska, a w ślad za nią cała Europa, znajduje się dziś w wielkim kryzysie, i to nie tylko finansowo-gospodarczym. Píše on, że:

„Integrację europejską trafnie opisywano jako projekt elit, jednak europejskie narody miały podobne wspomnienia. Kiedy projekt szwankował (a działa się to wielokrotnie) reakcją elit było poszukiwanie jakiejś drogi do przodu, bez względu na trudność. Aż do lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy zaczął się upowszechniać zwyczaj organizowania narodowych referendów, Europejczyków rzadko pytano o to, czy zgadzają się z proponowanymi rozwiązaniami, choć – z drugiej strony – mogli też od czasu do czasu odwoływać wyborczą kartkę z urzędu polityków odpowiedzialnych za ich wprowadzenie. Tak, czy inaczej, można powiedzieć, że przez czterdzieści lat projekt europejskiej unifikacji mógł liczyć na bierne przynajmniej wspieranie większości opinii publicznej w krajach kontynentu. (...) W projekcie tym jednak coś się popsuło już wkrótce po upadku muru berlińskiego – gdy europejscy przywódcy pośpiesznie obrali kurs na strukturalnie wadliwą unię walutową. Kiedy kolejne rządy, firmy i gospodarstwa domowe zadłużyły się na potęgę, dla młodych Europejczyków od Portugalii po Estonię i od Finlandii po Grecję pokój, wolność, dobrobyt i socjalne bezpieczeństwo stały się czymś naturalnym. Kiedy bańka pękła, wielu gorzko się rozczarowało, a doświadczenia różnych narodów zaczęły boleśnie różnić się od siebie. Dziś kryzys wciąż nie został zażegnany, ale Europie w większości zabrakło motywacji, która niegdyś popychała ją ku jedności. Nawet jeśli wspólny strach przed skutkami rozpadu eurostrefy wciąż pozwala uniknąć najgorszego, Europa potrzebuje czegoś więcej niż tylko strachu, by znów stać się magnesem przyciągającym wszystkich, jakim była przez pół stulecia”⁵².

Czym jednak ma być to „coś więcej”, albo inaczej, czego dziś potrzebuje UE, aby mogła trwać, rozwijać się pod każdym względem i odgrywać ważną rolę na arenie międzynarodowej, rolę pierwszoplanowego aktora, z którego zdaniem będą liczyły się inne podmioty, m.in. Stany Zjednoczone i Rosja? Odpowiedź na tak postawione pytania nie jest łatwa, ale postaram się to uczynić w dalszej części niniejszego opracowania. T. G. Ash lansuje tezę, że Unia

⁵¹ J.H.H. Weiler, *Europa końca wieku...*, op. cit., s. 19.

⁵² T.G. Ash, *Kryzys Europy. Czyli jak Unia powstała i dlaczego się rozpada*, „Przegląd Polityczny”, 2012, nr 115/116, s. 10–11.

Europejska pozostaje dziś zamknięta w dysfunkcyjnym trójkącie złożonym z polityki narodowej, polityki europejskiej i globalnych rynków, a ważne dla niej decyzje podejmują przywódcy państw członkowskich na zasadzie dobijania targu za zamkniętymi drzwiami w Brukseli, którzy biorą pod uwagę nie dobro i przyszłość całej Unii, lecz wyłącznie politykę i media we własnych krajach. Ponadto słabości i mankamenty dzisiejszej UE upatruje on w tym, że wciąż *de facto* nie ma prawdziwie europejskiej polityki i nie istnieje żadna szeroka europejska sfera publiczna⁵³.

Unia Europejska potrzebuje nie tylko unii bankowej i fiskalnej, ale pilnie potrzebuje unii politycznej oraz umocnienia solidarności między jej obywatelami, na której będzie mogła się oprzeć, a także pewnej dozy europejskiego patriotyzmu, którego wciąż nie ma, natomiast szybko narastają: frustracja, egoizm, narodowe i etniczne partykularyzmy oraz coraz głębsze podziały na Wschód i Zachód, Północ i Południe. W tym kontekście można się zgodzić z tezą T.G. Asha, że:

„(...) największym problemem europejskiego projektu jest jego sukces. W ciągu ostatnich dziesięciu lat europejskie narody dotąd obciążone kompleksami z powodu przypisywanego im peryferyjnego statusu, poczuły, że w końcu stają się częścią centrum. Europejczycy ze Wschodu dołączyli do UE. Ci z Południa uważali, że rozkwitają w strefie euro. W Atenach, Lizbonie i Madrycie istniało poczucie wyrównywania poziomów między europejskimi społeczeństwami, poczucie nowej, już nie tylko formalnej równości między narodami. Dziś ta iluzja została zdruzgotana”⁵⁴.

Dziś wielu ekspertów i badaczy martwi się o przyszłość europejskiej integracji i Unii Europejskiej oraz proponuje różne sposoby ich ratowania. Chciałbym tutaj zwrócić uwagę na najnowsze rozprawy trzech kolejnych wybitnych znawców problematyki unijnej: Clausa Offe, Jana Zielonki i Giandomenico Majone, które wpisują się w intelektualną debatę na temat przyszłości integracji europejskiej i Unii Europejskiej. Proponują oni szersze i systemowe spojrzenie na niezbędne dla UE reformy, wykraczające poza propozycje kosmetycznych zmian o charakterze instytucjonalnym, które obecnie dominują w dyskursie publicznym⁵⁵. Ich zdaniem, dziś niezbędna jest zmiana metody integracji w Europie. Przy czym nie chodzi tylko o kosmetyczne zmiany w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego, jak na przykład połączenie funkcji przewodniczącego Rady

⁵³ *Ibidem*, s. 15.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 18–19.

⁵⁵ C. Offe, *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge 2015; J. Zielonka, *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge 2014; G. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

i Komisji Europejskiej czy większą kontrolę Parlamentu Europejskiego nad Komisją, ale o systemową zmianę logiki funkcjonowania procesów integracyjnych w kierunku ich uelastycznienia. „Mniej integracji”, czy też jej uelastycznienie i lepsze dostosowanie do interesów poszczególnych państw i potrzeb ich obywateli, może oznaczać koniec Unii Europejskiej w obecnym kształcie, ale nie będzie to oznaczało końca integracji europejskiej. Rozważania tych trzech autorów dotyczą *de facto* źródeł i sposobów legitymizacji integracji europejskiej w przyszłości. C. Offe kładzie nacisk na problem wdrażania pokryzysowej strategii i mobilizację obywateli na rzecz europejskiego projektu (legitymizację na wejściu), a J. Zielonka i G. Majone koncentrują się na przywróceniu projektowi integracyjnemu legitymizacji na wyjściu, czyli reformie przeprowadzonej w taki sposób, by jej działania (skutki) były efektywne, a korzyści przeważały nad kosztami, a tym samym były widoczne i oczywiste dla obywateli. Trzeba – moim zdaniem – zmienić filozofię działania UE i sposób myślenia polityków o niej. Unia powinna być dla obywateli, a nie dla polityków, którzy ponoszą winę za jej błędy i mankamenty.

Kryzys finansowo-gospodarczy z lat 2008–2014 nie tylko ujawnił słabości, ale również pogłębił wszystkie deficyty i nieprawidłowości w funkcjonowaniu unijnego projektu i pokazał, że neoliberalna demokracja przeżywa dziś poważny kryzys. Mija już siódmy rok od jego wybuchu i wciąż nie ma odważnych, żeby obwieścić definitywny koniec tych turbulencji. Nasuwa się tu pytanie, co zmieniono w ciągu tych siedmiu lat w odpowiedzi na kryzys? Wydaje się, że najwięcej zrobiono w obszarze nadzorczym, gdzie m.in. powołano organy nadzoru makroostrożnościowego (niestety, w Polsce wciąż jeszcze nie) i nastąpił wysyp regulacji, określane mianem tsunami regulacyjnego. Jednym z nich jest docelowa unia gospodarczo-walutowa, której ideą jest jeszcze większa integracja krajów strefy euro. Projekt ten, na obecnym etapie wdrażania, nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów strefy euro, która wciąż postrzegana jest głównie przez pryzmat wspólnej waluty i działań Europejskiego Banku Centralnego (EBC). A sytuacja poszczególnych gospodarek Eurolandu jest bardzo zróżnicowana, co istotnie utrudnia prowadzenie jednej polityki pieniężnej dobrej dla wszystkich krajów strefy euro. Zatem strefa euro jest wciąż w większym stopniu projektem politycznym niż ekonomicznym. Jest jeszcze wiele innych kwestii do rozwiązania, aby UE mogła efektywnie funkcjonować. Nasuwa się tutaj kolejne pytanie, czy jest możliwy następny kryzys? Wielu ekonomistów twierdzi, że tak, ale tak naprawdę nikt nie wie, kiedy on wybuchnie i gdzie. Nie jest wykluczone, że przyjdzie nam żyć w czasach permanentnego kryzysu, który będzie przyjmował różne oblicza, niekoniecznie drastycznie wpływające na życie wszystkich obywateli

świata. Pamiętać należy także, że światy polityki i gospodarki, w tym rynków finansowych, tworzą system naczyń połączonych. I właśnie na tej płaszczyźnie powinna zostać wypracowana nowa strategiczna wizja dla UE⁵⁶.

Sondaże pokazują, że Europejczycy, w tym także Polacy, są niezadowoleni i zagubieni, że jest im dziś dużo trudniej wyobrazić sobie, jak Unia Europejska będzie wyglądała za 10 lat. Ponad 60% Europejczyków obawia się, że ich dzieci będą miały gorsze życie niż oni sami⁵⁷.

Już dzisiaj w UE mamy niemałą rzeszę poszkodowanych, wykluczonych i sfrustrowanych, którzy przyczyny swojego niepowodzenia upatrują w miałości i sprzedajności elit politycznych i żądają, by przestać ulegać dyktatowi kosmopolitycznych biurokratów i finansistów. Także, co wydaje się bardzo dziwne, unijni przywódcy są zagubieni i bezradni wobec problemów, jakie utrudniają efektywne funkcjonowanie UE i prowadzenie skutecznej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Pokazały to m.in. wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się 22–25 maja 2014 roku⁵⁸, oraz kryzys na Ukrainie i wojna rosyjsko-ukraińska⁵⁹.

Jak pisze Ryszard Zięba:

„Urzędujący politycy państw zachodnich starają się nie dostrzegać, bądź bagatelizują rozległość i głębię kryzysu wewnętrznego na Ukrainie. Nie widzą sił skrajnych i bagatelizują wewnętrzne przesłanki problemów tego państwa, a za całą kryzysową sytuację obwiniają tylko Rosję. Wspierają politycznie nowe władze w Kijowie i oferują, obwarowane koniecznością przeprowadzenia drastycznych reform, obietnice pomocy ekonomicznej dla Europy. Kryzys postrzegają przede wszystkim w kategoriach międzynarodowych”⁶⁰.

W polityce UE kluczowe znaczenie mają decyzje o wciągnięciu Ukrainy do swojej strefy wpływów oraz potępienie i „karanie” Rosji za chęć niedopuszczenia do tego. 21 marca 2014 roku UE i Ukraina podpisały w Brukseli polityczną część umowy stowarzyszeniowej. To był symboliczny gest poparcia dla wschodniego sąsiada Unii i tymczasowych władz w Kijowie w trudnym dla Ukrainy czasie (po utracie Krymu). Następnie, aby nie dopuścić do bankructwa Ukrainy, jej nowe władze otrzymały wsparcie ekonomiczne od UE, Stanów Zjednoczonych i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

⁵⁶ M. Zaleska, *Kryzysowe przemyślenia...*, *op. cit.*, s. A14.

⁵⁷ *Mniej Europy, więcej Europy...*, *op. cit.*, s. 23.

⁵⁸ M. Ostrowski, *Koniec marzeń...*, *op. cit.*, s. 58–60; M. Schulz, *Skępowany OLBRZYM...*, *op. cit.*, s. 41.

⁵⁹ M. Madej, *Wpływ udziału we Wspólnej Polityce...*, *op. cit.*, s. 244–271; S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji...*, *op. cit.*, s. 76–84.

⁶⁰ R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2014, nr 2 (t. 50), s. 15.

A kilka tygodni po wyborach nowego prezydenta Ukrainy, którym został Petro Poroszenko, UE podpisała 27 czerwca 2014 roku z Ukrainą handlową część umowy stowarzyszeniowej. Nawiasem mówiąc, umowa ta nie przewiduje członkostwa Ukrainy w Unii, co uważam za poważny błąd. UE nie zaoferowała też wydatnej pomocy finansowej dla Ukrainy, natomiast z propozycją taką wystąpiła Rosja. Dopiero po przejęciu władzy w Kijowie przez opozycję polityczną, a więc zwolenników integracji Ukrainy z UE oraz narastającej presji Rosji wspierającej oderwania Krymu, Bruksela przedstawiła nowemu rządowi w Kijowie ofertę pomocy w wysokości około 11 mld euro. Unia Europejska, licząca 28 państw, mających często rozbieżne interesy nie była w stanie szybko nałożyć sankcji na Rosję, a bardziej dotkliwe restrykcje uzgodniła dopiero pod koniec lipca 2014 roku. Co jest istotne, nie dotyczą one odmowy importu gazu z Rosji, ani zawartych wcześniej kontraktów w innych dziedzinach, a niektóre państwa członkowskie Unii – jak już pisałem – krytykują politykę sankcji wobec Rosji, m.in. Węgry i Słowacja. Ujawniły się głębokie podziały wewnątrz UE na kraje, które zdecydowanie opowiedziały się za nałożeniem sankcji na Rosję, m.in. Polska, Litwa, Łotwa, Estonia i kraje, które kierując się względami praktycznymi, podchodziły do sankcji ostrożnie i z rozwagą, m.in. wspomniane wyżej Węgry i Słowacja, a także RFN, Hiszpania, Finlandia i Francja. Najgłośniej zaś za antyrosyjskimi sankcjami opowiadają się Polska i Litwa, które wręcz wpadły w histerię i straszą świat trzecią wojną światową⁶¹. Prezydent Litwy, Dalia Grybauskaitė oświadczyła, że „Rosja atakując Ukrainę, praktycznie zaatakowała Europę”⁶². Litwa wydała też specjalny przewodnik, w którym opisano, jakie należy podjąć działania w przypadku zaistnienia stanu wojny między Rosją i Litwą. Natomiast prezydent Bronisław Komorowski 1 marca 2014 roku oświadczył, że:

„Po wystąpieniu prezydenta Władimira Putina do rosyjskiej izby wyższej o zgodę na ewentualne użycie sił zbrojnych na terytorium całej Ukrainy, sprawa zrobiła się niesłychanie dramatyczna. (...) Możemy się czuć zagrożeni potencjalnym użyciem rosyjskich sił zbrojnych na terytorium sąsiedniej dla Polski Ukrainy”⁶³.

⁶¹ *Rosja musi zaatakować Polskę jeśli chce odbudować imperium*, „Newsweek Polska”, 18.02.2015, <<http://polska.newsweek.pl/wojna-naukrainie-rosja-musi-zaatakowac-pol-ske-twierdzi-byly-minister.artykulu,357321,1.html>>.

⁶² W.B. Robinson, S.J. Evans, *Russia ‘practically’ at war with Europe, says Lithuanian president as Ukraine accuses Putin’s tanks of flattening border town*, „The Daily Mail”, 30.VIII.2014.

⁶³ <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2822,polska-wystapila-o-zwolania-rady-polnocnoatlantycznej.html>

Co więcej, po raz pierwszy w historii Polska wystąpiła do Sojuszu Północnoatlantyckiego o zwołanie w trybie pilnym posiedzenia Rady Północnoatlantyckiej NATO, powołując się na artykuł 4 Traktatu Waszyngtońskiego. W myśl tego artykułu każdy członek NATO może zażądać posiedzenia Rady, gdy uzna, że integralność terytorialna, polityczna niezależność czy niepodległość członka Sojuszu są zagrożone.

Uważam, że Polska zbyt aktywnie angażuje się w wydarzenia na Ukrainie, narażając się na retorsje ze strony Rosji, szczególnie dotkliwe dla polskiego rolnictwa. Wynika to z fundamentalnych założeń polityki zagranicznej Polski, w której traktuje się umacnianie niepodległości i zachodniego kursu w polityce zagranicznej Ukrainy jako jedną z podstawowych gwarancji, że Rosja nie powróci do polityki imperialnej. Rosję traktuje się w Polsce jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, a konsekwencją tego jest polityka odpychania Rosji od Europy, odgradzania jej pasem buforowym w postaci prozachodnich państw na wschodniej granicy. Stanowi to współczesną realizację „idei jagiellońskiej” oraz dawnych koncepcji Juliusza Mieroszewskiego i Jerzego Giedroycia, razem wziętych. Dlatego też Polska opowiada się za demokratyzacją Ukrainy i włączeniem jej do UE i NATO⁶⁴.

Tymczasem agresja Rosji na Ukrainę ujawniła całkowite fiasko powyższych kalkulacji i w ogóle fiasko polityki wschodniej UE, a szczególnie jej polityki wobec Rosji. Od początku swego istnienia UE w stosunkach z Rosją starała się zrealizować ich podstawowe cele: angażować Rosję w coraz ściślejsze kontakty z Europą, aby w ten sposób tworzące się współzależności doprowadziły do zmian w Rosji i jej konwergencji z UE. Wojna z Ukrainą pokazała, że Rosja potrafiła odwrócić tę zależność. Natomiast UE i jej główne mocarstwa nie potrafiły zdobyć się na stanowczą reakcję ze względu na interesy finansowo-gospodarcze oraz poddanie się rosyjskim interpretacjom odnoszącym się do ambicji i „praw” Moskwy oraz sensu relacji dwustronnych UE – Rosja⁶⁵.

Kryzys na Ukrainie pokazał to, o czym wiadomo już od dawna, a mianowicie, że UE jest podzielona i *de facto* nie ma wspólnej polityki zagranicznej i obrony, a inne jej polityki, w tym np. imigracyjna, są mało skuteczne. Pokazał też, że Unią *de facto* rządzą Niemcy i Francja, które wzięły na swoje barki zadanie prowadzenia dialogu Moskwa – UE w sprawie Ukrainy. Trzeba jednak pamiętać, że Unia Europejska od momentu powstania, czyli od podpisania Traktatu z Maastricht, starała się być mocarstwem normatywnym. Traktat

⁶⁴ *Ibidem*, s. 20–23.

⁶⁵ R. Kuźniar, *Europa i porządek międzynarodowy...*, *op. cit.*, s. 52.

ten istotę tożsamości UE sprowadzał do walki o utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa oraz na rzecz rozwijania współpracy międzynarodowej zgodnie z aksjologią Unii oraz Kartą Narodów Zjednoczonych. Ponadto nadrzędnym celem UE stało się popieranie demokracji, rządów prawa, praw człowieka i podstawowych wolności. I w tym zakresie aktywność UE była niezrównana i przyniosła spore efekty, zwłaszcza w czterech obszarach: handlu, prawa człowieka, bezpieczeństwa, ochrony środowiska naturalnego i ziemskiego klimatu. Natomiast samodzielna, podmiotowa rola UE w stosunkach międzynarodowych nie była możliwa bez porzucenia amerykańskiej kurateli, która się wykształciła w czasach zimnej wojny. Problem stosunków transatlantycznych (euro-amerykańskich) był tym trudniejszy, że chodziło o relacje między dwoma częściami Zachodu, z których każda miała swoje powody do definiowania, jak powinno wyglądać przywództwo Zachodu w globalnym porządku międzynarodowym. Waszyngton dopuszczał większą rolę Europy, ale jedynie w sensie jej większego wkładu we wspólny wysiłek Sojuszu Atlantyckiego na rzecz bezpieczeństwa. Poza tym – jak pisze Roman Kuźniar – Waszyngton

„spoglądał na Europę, jak na gospodarczego rywala bez zdolności do przywództwa politycznego. Gdy od drugiej połowy lat 90. ubiegłego stulecia UE zaczęła zgłaszać aspiracje do większej niezależności, a wręcz globalnej roli zaczęły się kłopoty. Nasiliły się one w kontekście próby stworzenia przez UE wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (od 1999 r.), pomyślanej jako polityczno-militarna zdolność do autonomicznego działania UE w sferze bezpieczeństwa. Spotkało się to z oporem, a nawet dywersją (poprzez zaprzyjaźnione kraje w Europie, które bardziej stawiały na sojusz z USA) Waszyngtonu”⁶⁶.

Po pierwszych sukcesach tworzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, choć zgodnie z przyjętą w 2003 roku strategią bezpieczeństwa UE miała być zdolna do współodpowiedzialności za globalne bezpieczeństwo i budowę lepszego świata, uległo wyhamowaniu. Złożyło się na to wiele przyczyn. Kwestie wiążące się z wykorzystaniem zasobów wojskowych, a do pewnego stopnia także pozamilitarnych państw członkowskich do budowy międzynarodowej stabilności i bezpieczeństwa – z jednej bowiem strony dotykają sfer tradycyjnie uznawanych za jądro suwerenności państw i ich najbardziej fundamentalnych interesów, z drugiej zaś wiążą się z dużymi nakładami finansowymi. To powoduje, że stosunkowo słabo poddają się one procesom integracyjnym, zachowując w znacznej mierze tradycyjny, międzyrządowy kształt. Znalazło to wyraz choćby w instytucjonalnym kształcie Wspólnej (dawnej Europejskiej) Polityce Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO) oraz obowiązujących w jej ramach procesach decyzyjnych, wciąż wymagających

⁶⁶ *Ibidem*, s. 53.

osiągnięcia konsensusu między wszystkimi państwami uczestniczącymi. Wydaje się, że jest to jedna z głównych przyczyn relatywnie ograniczonego, zwłaszcza na tle pozostałych dziedzin integracji europejskiej, rozwoju współpracy w sferze obronności w ramach Unii Europejskiej. Podczas wojny z Irakiem, Stanom Zjednoczonym udało się podzielić UE i *de facto* powstrzymać jej starania o strategiczną autonomię i podmiotowość⁶⁷. Reszty dokonał kryzys finansowo-gospodarczy od 2008 roku, a także sprzeciw lub brak zainteresowania różnych państw unijnych. Kryzys ten osłabił Francję, która przestała być pełnowartościowym partnerem RFN i w jeszcze większym stopniu Włochy, a Londyn ogłosił zamiar zmniejszenia swej obecności w UE i wyznaczył na 2017 rok referendum w sprawie dalszej obecności Wielkiej Brytanii w strukturach Unii Europejskiej. Tak osłabione Niemcy nie potrafiły zapewnić UE politycznego przywództwa. Gdy więc w okresie rządów Baracka Obamy Europa otrzymała od zwracającego się ku Azji Waszyngtonu zielone światło do autonomicznych działań w sprawach bezpieczeństwa, to podzieleni i nieskorzy do wysiłku zbrojnego Europejczycy stracili zapał i nie skorzystali z tej okazji, aby w ten sposób wzmocnić UE i jej rolę w budowie nowego porządku międzynarodowego. W konsekwencji Europa dziś nie stanowi wielkiej niezależnej potęgi w skali globalnej i nie wielu spodziewa się, że Unia Europejska w najbliższym czasie osiągnie rangę politycznie istotnego globalnego gracza, a przodująca rola Stanów Zjednoczonych wydaje się niepewna⁶⁸.

UE można dziś zarzucić jeszcze wiele grzechów, takich m.in. jak narastające tendencje separatystyczne, z którymi sobie nie radzi w Szkocji, Katalonii, Kraju Basków, na Korsyce i w Południowym Tyrolu. Co więcej, Unia jest oderwana od obywateli, a obywatele nie utożsamiają się z UE. Sprzyja to narastaniu eurosceptycyzmu i tendencji renacjonalizacyjnych, co wykorzystują partie populistyczne i skrajnie nacjonalistyczne do walki o władzę i przeciwko poszerzaniu Unii oraz napływowi imigrantów do UE. Na przykład Marine Le Pen, szefowa Frontu Narodowego we Francji, który cieszy się coraz większym poparciem społecznym, nie kryje, że dąży do zniszczenia UE i do oczyszczenia Francji i całej Europy z imigrantów⁶⁹.

⁶⁷ H. Świątek, *Wojna z Irakiem w 2003 roku. Główne przyczyny*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2011; S. Zarychta, *Doktryny i strategię NATO 1949–2013*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2014.

⁶⁸ R. Kuźniar (red.), *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2011; Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013.

⁶⁹ T.G. Grosse, *W oczekiwaniu...*, *op. cit.*, s. A11.

Z drugiej zaś strony, ta sama Unia jest nadal atrakcyjną „ziemią obiecaną” dla setek tysięcy imigrantów z całego świata. Wciąż ma ogromną siłę przyciągania, o czym świadczy kolejka państw zabiegających o członkostwo w tym specyficznym związku demokratycznych i suwerennych państw. Dziś trudno sobie wyobrazić Europę i świat bez Unii Europejskiej. Dlatego też, *summa summarum*, jak pisze Timothy Garton Ash:

„Strach przed upadkiem, logika konieczności przypominająca logikę Moneta, siła inercji – wszystko to pozwoli być może europejskiemu przedsięwzięciu [czyli UE – J.M.F.] trwać nadal, ale nie stworzy dynamicznej, otwartej na zewnątrz Unii, która cieszy się poparciem swoich obywateli. Bez jakichś nowych sił, bez pozytywnej mobilizacji elit i społeczeństw Unia wprawdzie przetrwa jako skomplikowana układanka traktatów i instytucji, ale efektywność jej działań i rzeczywiste znaczenie będą stopniowo spadać tak jak niegdyś znaczenie Świętego Cesarstwa Rzymskiego”⁷⁰.

* * *

Rok 2014, a zwłaszcza wydarzenia na Ukrainie, Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, dobitnie uświadomił Europie, że koniec historii, w który uwierzono po upadku muru berlińskiego i rozpadzie ZSRR, był złudzeniem. Triumfalizm i nadzieja na „wieczny pokój” skończyły się, a wiara w stopniową lecz nieuchronną demokrację kolejnych państw i społeczeństw zostały mocno nadwątlone. W świetle dramatycznych wydarzeń w Kijowie, na Krymie i w Donbasie, a także w Syrii, Iraku i Paryżu, wyraźnie uwidoczniły się też liczne słabości Unii Europejskiej oraz uległ osłabieniu jej prestiż na świecie. Jedenaście lat po wielkim rozszerzeniu UE na Wschód, pokój i bezpieczeństwo Europy i świata są dziś poważnie zagrożone. Niepokój budzą dziś zwłaszcza takie zjawiska i procesy, 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, kraje Europy Środkowo-Wschodniej muszą współpracować z NATO i UE oraz umacniać swoje bezpieczeństwo wspólnie z innymi państwami, należącymi do systemu euroatlantyckiego. Nie ulega wątpliwości, że dalszy rozwój WPBiO oraz umacnianie systemu euroatlantyckiego leżą w interesie UE, Europy, a szczególnie państw Europy Środkowo-Wschodniej. Niezbędne jest też dążenie do rozwijania w ramach Unii Europejskiej

⁷⁰ T.G. Ash, *Kryzys Europy...*, op. cit., s. 19.

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 rokiem i po akcesji do UE w dużym stopniu wsparły wysiłki modernizacyjne państwa⁷¹.

Ważniejszy, z punktu widzenia strategicznych, długofalowych interesów naszego państwa, jest aspekt bezpieczeństwa narodowego, a więc szerszy wymiar zaangażowania Polski w procesy integracyjne w Europie i w umacnianiu pozycji UE na arenie międzynarodowej. Dlatego też Polska po 2004 roku konsekwentnie opowiada się za poszerzaniem i pogłębianiem Unii Europejskiej oraz umacnianiem jej współpracy z NATO i Stanami Zjednoczonymi, które są naszym najważniejszym pozaeuropejskim partnerem. Z perspektywy Warszawy, rozszerzenie UE nie jest więc tylko i wyłącznie technicznym oraz politycznym procesem przyjmowania do UE kolejnych (nowych) państw, ale jest przede wszystkim ważnym instrumentem, dzięki któremu Europa może zachować i umacniać swoją pozycję w świecie.

Polska była, jest i powinna być nadal orędownikiem obiektywnego procesu rozszerzenia, który nie będzie zakładnikiem partykularnych interesów państw członkowskich, gdyż tendencje, które dziś dotyczą głównie rozszerzenia, a więc „nacionalizacja” tego procesu, bez wątpienia zostaną przeniesione również na inne obszary europejskiej polityki, a nawet już są przenoszone, na przykład odnośnie do polityki migracyjnej. Polska, jako liczące się dziś państwo członkowskie UE, powinna nadal pozycjonować się jako obrońca instytucji wspólnotowych, stojących na straży wypadkowej interesu całej Wspólnoty. Takie są bowiem doświadczenia po 11 latach naszej obecności w Unii Europejskiej. Co więcej, choć dziś perspektywa akcesji dużych państw, na przykład Turcji i Ukrainy, a także innych państw proradzieckich może wydawać się mało realna czy wręcz nieprawdopodobna, Polska powinna pozostawać orędownikiem członkostwa tych państw w Unii Europejskiej, i szerzej, w strukturach euroatlantyckich, tak ze względów geopolitycznych, jak i geoekonomicznych. Innej bowiem alternatywy – poza rozpadem – dla UE nie ma. Chciałbym tutaj raz jeszcze podkreślić, że:

⁷¹ *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.

1. 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.
2. Unia Europejska mimo wielu problemów ma jednak potencjał, aby stać się aktywnym podmiotem w systemie euroatlantyckim w nowym ładzie globalnym.
3. Świat, którego bezpieczeństwo i pokój są dziś poważnie zagrożone, potrzebuje efektywnego systemu euroatlantyckiego, a więc z silną UE, silnymi Stanami Zjednoczonymi i silnym NATO.
4. 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 w aspekcie geoeconomicznym, jak i geopolitycznym.
5. Polska, jako istotny podmiot współczesnych stosunków międzynarodowych, powinna wykorzystać swoje doświadczenia i obecność w Unii Europejskiej do dalszego wzmocnienia swojej pozycji w regionie, a także w Europie i na świecie oraz zintensyfikować dialog i współpracę ze Stanami Zjednoczonymi i państwami należącymi do grupy BRIC, w tym także z Rosją.

PODSUMOWANIE

Kryzys ukraiński pokazał z całą mocą, że pozimnowojenny porządek międzynarodowy wymaga przewartościowania, a nawet poważnych korekt, tak w aspekcie teoretycznym jak i praktycznym. Dziś znowu triumfuje mocarstwowa *Realpolitik*, a unijna polityka *soft Power* ponosi porażki. Wydarzenia na Ukrainie pokazują, jak bezradna jest UE wobec agresywnej polityki Rosji. Wobec interwencji militarnej u swych bram stawia na tradycyjne środki dyplomatyczne – oświadczenia, konsultacje i sankcje, które są nieskuteczne. UE dziś to zbiurokratyzowana do granic wytrzymałości machina, która działa nieefektywnie i bez klarownej strategii. Tymczasem przemoc (siła wojskowa) nadal stanowi o istocie władzy i potędze. Aby UE, niewątpliwie gospodarca potęgą, przestała być politycznym karłem, powinna to zrozumieć. Tylko dzięki wspólnemu budowaniu potencjału siły, w tym także wojskowej, będzie w stanie umacniać europejskie standardy w swoim otoczeniu i na świecie. Godzi się to robić jedynie w imię zasad liberalnej demokracji: wolności, praw człowieka i państwa prawa. Tu jednak tkwi paradoks. Te zasady bowiem każą

jednocześnie potępiać użycie siły, w tym wojnę, a jednocześnie trzeba być do wojny gotowym. Żadna próba budowy europejskiej siły militarnej jak dotąd się nie powiodła, ale w końcu musi się to udać, jeśli UE ma być istotną częścią systemu euroatlantyckiego i chce współtworzyć nowy multipolarny ład globalny oraz nie dopuścić do nowej zimnej wojny⁷².

Jest to niezbędne, gdyż Zachód, który po kryzysie finansowo-gospodarczym z lat 2008–2014 i prestiżowych porażkach dyplomatycznych, a w przypadku Stanów Zjednoczonych także wojskowych (w Iraku, Afganistanie) wyraźnie pogubił się. Nie mogąc się odnaleźć w dokonującej się przemianie ładu globalnego, a pozostając w defensywie wobec grupy BRIC, obrał Rosję za swego rywala, którego próbuje zepchnąć na peryferie światowej polityki. Tymczasem Rosja pod rządami W. Putina staje się coraz silniejsza i aktywnie włącza się do globalnej rozgrywki. Dlatego też należy z nią rozmawiać, a nie izolować ją na arenie międzynarodowej, bo to zmusza Rosję do działań agresywnych, czego przykładem jest jej wojna z Ukrainą, co może doprowadzić do nowej zimnej wojny w stosunkach międzynarodowych, lub do trzeciej wojny światowej. Normalizacja stosunków między Zachodem i Rosją jest też koniecznym warunkiem do wyprowadzenia Ukrainy z głębokiego kryzysu, która powinna mieć prawo do swobodnego wyboru swoich ekonomicznych i politycznych partnerów⁷³.

Dziś prezydent Władimir Putin wręcz ostentacyjnie demonstruje, że UE się nie obawia, bo Bruksela nie wprowadzi nowych sankcji. Rosja, zamiast wycofać się z Krymu, eskaluje wsparcie dla separatystów i łamie wcześniejsze uzgodnienia międzynarodowe dotyczące Ukrainy. Moskwa nie przerwała dostaw broni dla separatystów i nadal koncentruje swoje wojska na granicy z Ukrainą. Na Ukrainie zaś narasta rozgoryczenie postawą Zachodu, a zwłaszcza UE. Po zajęciu Krymu przez Putina Zachód ostrzegwał, że powtórzenie tego scenariusza przeciwko Ukrainie „kontynentalnej” spowoduje nieobliczalne konsekwencje dla Rosji. I co? Nic! Przeciwko Ukrainie toczy się dziś regularna wojna, a jej stroną są nie tylko separatyści, lecz państwo rosyjskie. Brak zachodniej interwencji i pomocy sprawiają, że Rosjanie czują się na ukraińskim gruncie coraz pewniej i dokonują coraz śmielszych ruchów⁷⁴.

⁷² D.J. Kramer, *Doubletake: A New Cold War?*, „New Eastern Europe”, No. 2 (XVI)/2015, s. 7–13.

⁷³ J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin*, „Foreign Affairs”, nr 5, t. 93, s. 1–16; S.F. Cohen, *Patriotic Heresy vs. the New Cold War: Fallacies of US Policy May be Leading to War With Russia*, „The Nation”, 15.IX.2014, s. 3; P. Maciejewicz, *Ukraina – terapia szokowa*, „Gazeta Wyborcza”, 14–15.III.2015, s. 8.

⁷⁴ P. Maciejewicz, *Ukraina – terapia...*, *op. cit.*, s. 14–16.

Rola UE w budowaniu relacji dwustronnych z Ukrainą jest szczególnie istotna w sytuacjach krytycznych. Wszelkie gesty, które mogą być uznane na Ukrainie za skierowane przeciwko interesom obywateli Ukrainy, są wykorzystywane przez przeciwników kierunku europejskiego do wspierania współpracy z Rosją. Od początku walk na wschodzie Ukrainy zginęło ponad 5 tysięcy osób, a kolejnych kilka tysięcy zostało rannych. Do tych liczb trzeba też dodać 298 nieszczęsnych ofiar malezyjskiego boeinga 777, zestrzelonego 17 lipca 2014 roku nad Ukrainą przez separatystów samozwańczej Donieckiej Republiki Ludowej, szkolonych i uzbrojonych przez Rosję, która nie chce, aby Ukraina była suwerenna i demokratyczna⁷⁵.

Nie ulega wątpliwości, że jest to efekt bezwzględnej, cynicznej i imperialnej polityki prezydenta Władimira Putina, która zagraża całemu światu. Dąży on bowiem do renesansu rosyjskiego imperium i zapewnienia mu strategicznej pozycji w kształtującym się dziś multipolarnym łańdź globalnym. W tym też celu Rosja wraca także na Kaukaz Południowy: Abchazja i Osetia Południowa są już *de facto* częścią imperium Putina; Azerbejdżan wykonuje zwrot w stronę Moskwy, która kusi go odzyskaniem Górskiego Karabachu, a Armenia już dawno jest mu podporządkowana. Nawet w Gruzji dziś słychać coraz więcej głosów, że integracja z północnym sąsiadem jest rozsądna. *Notabene*, Kaukaz, mimo że tak różny od Rosji oraz, mimo problemów, jakie nieustannie generuje, jest w oczach Rosjan immanentną częścią „rosyjskiego świata”⁷⁶. Tych faktów jednak wiele państw należących do UE – z Niemcami i Francją na czele – nie chce brać pod uwagę⁷⁷.

Unia Europejska, przyzwyczajona do stosowania *soft power* i zmęczona trawiącymi ją kryzysami, nie ma ani determinacji ani świadomości rosnącego zagrożenia i ogląda się na Stany Zjednoczone, które po klęsce w Afganistanie i Iraku też nie mają ochoty na angażowanie się w obronę demokracji na Ukrainie. W efekcie tego, eskalacja przemocy ze strony Rosji, w tym zwłaszcza jednostronne zajęcie Krymu, nie spotkała się z odpowiednio twardą odpowiedzią Zachodu. Świadczy to – moim zdaniem – o wyczerpaniu Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej długotrwałym kryzysem finansowo-gospodarczym i pokazuje, że sojusz euroatlantycki dziś również przeżywa głęboki kryzys i traci swoją strategiczną moc, co rozzuchwala Rosję. Putin

⁷⁵ Według niemieckiego wywiadu w 2014 roku na południowym wschodzie Ukrainy zginęło 50 tys. ludzi. Patrz, *Ukraina potrzebuje pieniędzy...*, *op. cit.*, s. 18.

⁷⁶ M. Falkowski, *Imperium kontratakuje*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2015, nr 2, s. 70–76.

⁷⁷ M. Czech, *Wojna znów wisi na włosku*, „Gazeta Wyborcza”, 15.VII.2014, s. 8; T. Bielecki, *Co myśli Putin o Ukrainie*, „Gazeta Wyborcza”, 11.VII.2014, s. 12; M. Zawadzki, *To Europa może zatrzymać Putina*, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.VII.2014, s. 2.

stosuje wiele różnych, choć wzajemnie ze sobą powiązanych, instrumentów. Tymczasem z Rosją rządzoną autorytarnie przez Władimira Putina i z nim samym trzeba jednak rozmawiać, w ostateczności także przy użyciu siły, a nie tylko siły argumentów, których Rosja nie uznaje. Ukraina zaś, bez zachodniej pomocy militarnej i gospodarczej, wojny z Rosją nie wygra. Trzeba więc Rosję jak najszybciej zawrócić na właściwą drogę, uciekając się do różnych środków – dyplomatycznych, gospodarczych i wojskowych.

Wydaje mi się, że nadchodzi już moment, w którym także Rosji zacznie zależeć na znormalizowaniu stosunków z Zachodem, w tym również z Unią Europejską. Władimir Putin, wdając się w konflikt zbrojny z Ukrainą, przeliczył się i zaczyna chyba to dziś rozumieć. Musi też podjąć działania naprawcze w gospodarce i przeprowadzić głębokie reformy aparatu państwa, ustroju federalnego, w ogóle rosyjskiego ustroju politycznego, a szczególnie wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania, a więc będzie bardziej skłonny do zawarcia porozumienia z Ukrainą i Zachodem. Innej alternatywy – poza rozpadem Rosji i utratą władzy – Putin nie ma. Chyba, że zdecyduje się na rozwiązanie siłowe i na wojnę z całym Zachodem, której i tak by nie wygrał. Zatem Zachód, również UE i NATO, cały sojusz euroatlantycki powinien przygotować nową strategię współpracy z Rosją i pozostałymi państwami Europy Wschodniej, której głównym celem będzie umocnienie pokoju i bezpieczeństwa w Europie.

BIBLIOGRAFIA

- Ash T.G., *Kryzys Europy. Czyli jak Unia powstała i dlaczego się rozpada*, „Przeгляд Polityczny”, 2012, nr 115/116.
- Asmus R.D., *Europe's Ekstern Promise. Rethinking NATO and EU Enlargement*, „Foreign Affairs”, January/February 2008.
- Baczyński J., *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6–12.VII.2011.
- Beck U., *Europa kosmopolityczna: społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Beetham D., Lord Ch., *Legitymacy and the European Union*, London–New York 1998.
- Bielecki T., *Co myśli Putin o Ukrainie*, „Gazeta Wyborcza”, 11.VII.2014.
- Bielecki T., *Brytyjskie chmury nad Unią*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10.V.2015.
- Bielecki T., *Europa podstarzała i przytlumiona*, „Gazeta Wyborcza”, 26.XI.2014.
- Borkowski R., *Terroryzm ponowoczesny. Studium z antropologii polityki*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

- Brzeziński Z., *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013.
- Cohen S.F., *Patriotic Heresy vs. the New Cold War: Fallacies of US Policy May by Leading to War Wit Russia*, „The Nation”, 15.IX.2014
- Cianciara A., *Gospodarcze uwarunkowania polityki wschodniej Niemiec i Francji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2014, nr 2(45).
- Cohen S.F., *Patriotic Heresy vs. the New Cold War: Fallacies of US Policy May by Leading to War Wit Russia*, „The Nation”, 15.IX.2014.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Czarnecki M., *Wielki sukces Camerona*, „Gazeta Wyborcza”, 9–10.V.2015.
- Czech M., *Wojna znów wisi na włosku*, „Gazeta Wyborcza”, 15.VII.2014.
- Czech M., *Kreml straszy świat wojną*, „Gazeta Wyborcza”, 9.III.2015.
- Dadak K., *Rosja, Ukraina i historyczna szansa dla Polski*, „Arcana”, nr 120, listopad–grudzień 2014.
- Danecki J., *Podstawowe wiadomości o islamie*, Tom I i II, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2002.
- Dziekan M., *Cywilizacja islamu w Azji i Afryce*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
- Dziekan M., *Dzieje kultury arabskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Emerson M., Balfour R., Corthaut T., Wouters J., Kaczyński P.M., Renard T., *Upgrading the EU's Role as Global Actor*, CEPS, Brussels 2011.
- Falkowski M., *Imperium kontratakuje*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2015, nr 2.
- Finkelstein L.S., *What is global governance*, „Global Governance”, No. 1/1995.
- 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 Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Fiszer J.M., *Władimir Putin – dlaczego zaufała mu cała Rosja? Specyficzne formy przywództwa politycznego*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2010.
- Fiszer J.M., *Czy państwo demokratyczne może być wzorem dla przyszłej Unii Europejskiej?*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2014, nr 1(44).
- Fiszer J.M., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym ładzie globalnym ze szczególnym uwzględnieniem roli Rosji*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 4(43).

- Fiszer J.M., *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego i nowego ładu międzynarodowego*, [w:] J.M. Fiszer, P. Olszewski (red.), *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym*, ISP PAN, Warszawa 2013.
- Garczewski K., *Niemcy we współczesnych stosunkach międzynarodowych – regionalne przywództwo, globalne ambicje*, [w:] R. Bania i K. Zdulski (red.), *Wyzwania i problemy współczesnych stosunków międzynarodowych*, Polskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, Oddział Łódzki, Łódź 2015.
- Gessen M., *Putin. Człowiek bez twarzy*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2012.
- Gieorgica J.P., Olędzka J., *Wschodni sąsiedzi Polski: rosyjskie perspektywy nowego ładu światowego*, [w:] L. Pastusiak (red.), *Perspektywy nowego ładu światowego*, Akademia Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie, Warszawa 2013.
- Gravier M., *Empire vs. Federation: which path for Europe?*, „Journal of Political Power”, 2011, nr 7.
- Grosse T.G., *W oczekiwaniu na rewolucję*, „Rzeczpospolita”, 22.VII.2014.
- Góralczyk B. (red.), *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Harding L., *Mafijne państwo Putina*, Wydawnictwo Vis-à-vis Etiuda spółka z o.o, Kraków 2014.
- Holland M., *The European Union and the Third World*, Palgrave, New York 2002.
- Hrycak J., *Historia Ukrainy 1772–1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2000.
- Janicki M., Władzka W., *Przedrzeźniacze*, „Polityka”, 28.I–3.II.2015.
- Jordan M., *Islam. Historia religii i kultury*, Świat Książki, Warszawa 2004.
- Kałużyńska M., Karbownik P., Burkiewicz W., Janiak K., Jatczak M. (red.), *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.
- Karpienia M., *Kryzys gospodarczy a kraje strefy BRIC*, [w:] A.F. Bocian (red.), *Globalizacja – Polityka – Etyka*, tom IV, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2013.
- Kłosiński K.A. (red.), *Rosja: ambicje i możliwości w XXI wieku*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010.
- Kołodziejczyk K., *Stosunki Unii Europejskiej z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2013.
- Konończuk W. (red.), *Imperium Putina*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007.

- Koszel B., *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)*, „IŻ Policy Papers”, nr 6, Poznań 2012.
- Koziej S., *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr IV (20), 2011.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem: szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Kranz J., Wyrozumska A., *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a Traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo”, 2012, nr 7.
- Kramer D.J., *Doubletake: A New Cold War?*, „New Eastern Europe”, No. 2 (XVI)/2015.
- Krastev I., *Kryzys pozimnowojennego ładu europejskiego*, „Nowa Europa”, nr 1(8)/2009.
- Krawczyk R., *Islam. Świat tłumionych emocji*, AHA, Łódź 2009.
- Krzemiński A., *Niemcy na huśtawce*, „Polityka”, 30.VII–5.VIII.2014.
- Kubin T., *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2014.
- Kuźniar R., *Europa i porządek międzynarodowy*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 2 (t. 50), 2014.
- Kuźniar R. (red.), *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2011.
- Leuffen D., Rittberger B., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration: Explaining Variation in the European Union*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke 2013.
- Lewandowski Z., *Islam. Nurty, odłamy, sekty*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008.
- Lipschutz R.D., *From Place to Planet: Local Knowledge and Global Environmental Governance*, „Global Governance”, 1997, nr 3, s. 83–102.
- Łoś-Nowak T., *O potrzebie rekonstrukcji przestrzeni badawczej w nauce o stosunkach międzynarodowych. Refleksje natury polityczno-normatywnej, systemowej i metaforycznej*, „Przegląd Politologiczny”, 2011, nr 1.
- Maciejewicz P., *Ukraina – terapia szokowa*, „Gazeta Wyborcza”, 14–15.III.2015.
- Majone G., *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- Malendowski W., *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010.
- Madej M., *Wpływ udziału we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony na polską politykę bezpieczeństwa*, [w:] F. Tereszkiwicz (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.

- Mearsheimer J., *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin*, „Foreign Affairs”, nr 5, t. 93.
- Mendel K. G., *Islam*, Arkady, Warszawa 2010.
- Miszczak K., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4, 2007.
- Mniej Europy, więcej Europy. Z Iwanem Kreszczewem rozmawia Adam Leszczyński*, „Gazeta Wyborcza”, 31.V–1.VI 2014.
- Moszyński P., *Papież chwali i gani Europę*, „Gazeta Wyborcza”, 26.XI.2014.
- Mroziewicz K., *Duzi chcą być jeszcze więksi*, „Polityka”, 2014, nr 38.
- Nowak A., *Putin. Źródła imperialnej agresji*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2014.
- Nowak A., *Pokusy rosyjskiej geopolityki*, „Arcana”, nr 44(2)/2008.
- Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej w świetle prawa międzynarodowego*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2014, nr 3.
- Ostrowski M., *Koniec marzeń*, „Polityka”, 4–10.VI.2014.
- Offe C., *Europe Entrapped*, Polity Press, Cambridge 2015.
- Piekło J., *Rosja w kryzysie a sen o imperium – polska perspektywa*, „Analizy i Opinie”, ISP, nr 95/2009.
- Pietraś M., *Hybrydowość późnowestwalskiego ładu międzynarodowego*, [w:] M. Pietraś, K. Marzęda (red.), Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Portnikow W., *Władca z przypadku*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2008, nr 1.
- Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.
- Prus J., *Defilada mitów*, „Polityka”, 6–12.V.2015.
- Rewizorski M., *Agora interesów. G 20 i wyłanianie się globalnego zarządzania*, Difin, Warszawa 2015.
- Robinson W.B., Evans S.J., *Russia 'practicall' at war with Europe, says Lithuanian president as Ukraine accuses Putin's of flattening border town*, „The Daily Mail”, 30.VIII.2014.
- Rosja musi zaatakować Polskę jeśli chce odbudować imperium*, „Newsweek Polska”, 18.02.2015, <<http://polska.newsweek.pl/wojna-naukrainie-rosja-musi-zaatakowac-polske-twierdzi-byly-minister.artykulu,357321,1.html>>.
- Ruszkowski J., Wojnicz L. (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.
- Sardar Z., Davies M.W., *Islam*, Polski Instytut Wydawniczy, Warszawa 2005.
- Schulz M., *Skępowany OLBRYM. Ostatnia szansa Europy*, MUZA, Warszawa 2014.

- Siła rządzi światem. Z Richardem Pipesem rozmawia Michał Potocki*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20–22.III.2015.
- Smoczyński W., *Europa się chwieje*, „Polityka”, 29.VI–5.VII.2011.
- Stryjek T., *Ukraina przed końcem historii. Szkice o polityce państw wobec pamięci*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2014.
- Świątek H., *Wojna z Irakiem w 2003 roku. Główne przyczyny*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2011.
- Tibi B., *Fundamentalizm religijny*, PWN, Warszawa 1997.
- Ukielski P., *Polska pozycja w Unii Europejskiej a relacje Polski z Czechami, Słowacją i Węgrami*, [w:] J. Kłoczkowski i T. Żukowski (red.), *Rzeczpospolita na arenie międzynarodowej. Idee i praktyczne dylematy polityki zagranicznej*, Kancelaria Prezydenta RP, Ośrodek Myśli Politycznej, Warszawa–Kraków 2010.
- Ukraina potrzebuje pieniędzy, nie broni. Z prof. Adamem D. Rotfeldem rozmawia Bartosz T. Wieleński*, „Gazeta Wyborcza”, 14–15.II.2015.
- Weiler J.H.H., *Europa końca wieku: czy nowe szaty mają swojego cesarza?*, „Nowa Europa”, I(5)/2007.
- Wojnicki J., *Europeizacja czy transformacja – ewolucje systemów politycznych Europy Środkowej i Wschodniej*, „Przegląd Politologiczny”, 2014, nr 2.
- Wojtaszczyk A.K., Mizerska-Wrotkowska M., Jakubowski W. (red.), *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004–2014)*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Wong R., Hill Ch. (red.), *National and Foreign Policies: Towards Europeanization*, Routledge, London & New York 2011.
- Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Wójcik Ł., *Więzień Kremla*, „Polityka”, 1–6.I.2015.
- Zaleska M., *Kryzysowe przemyślenia*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.III.2015.
- Zarychta S., *Doktryny i strategie NATO 1949–2013*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2014.
- Zawadzki M., *To Europa może zatrzymać Putina*, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.VII.2014.
- Zielonka J., *Is the EU doomed?*, Polity Press, Cambridge 2014.
- Zięba R., *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, 2014, nr 2 (t. 50).

UNIA EUROPEJSKA JEDENAŚCIE LAT OD ROZSZERZENIA NA WSCHÓD I JEJ PERSPEKTYWY W XXI WIEKU

Streszczenie

Nie ulega wątpliwości, że Unia Europejska, będąca efektem europejskiej integracji, jest w historii stosunków międzynarodowych bezprecedensowym podmiotem. Jest symbolem nowej, jednoczącej się Europy, która po negatywnych doświadczeniach postanowiła stać się kontynentem bezpiecznym, a więc wyeliminować raz na zawsze wojnę z życia jej państw i narodów. Niestety, idei „wiecznego pokoju”, o czym marzyło wielu polityków i filozofów, do dnia dzisiejszego nie udało się do końca zmaterializować. Co więcej, niedawne wojny na Bałkanach i obecna wojna rosyjsko-ukraińska wciąż uniemożliwiają wprowadzenie tej idei do stosunków międzynarodowych w Europie. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie Unii Europejskiej dziś, po 11 latach od poszerzenia w 2004 roku jej składu o kolejne 10 państw, w tym aż 8 z byłego bloku wschodniego. Artykuł ten ukazuje atuty i słabości UE, która choć uległa dzięki temu poszerzeniu na Wschód daleko idącemu wzmocnieniu, to jednak dziś nie radzi sobie z wieloma problemami ekonomicznymi, politycznymi, społecznymi i międzynarodowymi. W artykule próbuję dać odpowiedź na wiele pytań dotyczących współczesnej UE, m.in. dlaczego tak się dzieje i jakie są tego przyczyny oraz jakie są dla niej perspektywy w XXI wieku. Tezą główną jest tutaj stwierdzenie, że UE aby mogła dalej rozwijać się i być motorem integracji Europy wymaga kapitalnego remontu. Jeśli zaś to nie nastąpi, to UE zacznie się rozpadać i w końcu rozpadnie się lub stanie się co najwyżej strefą wolnego handlu.

EUROPEAN UNION ELEVEN YEARS AFTER ITS EASTERN ENLARGEMENT AND PROSPECTS IN THE 21ST CENTURY

Summary

There is no doubt that the European Union, as a result of the European integration, is an unprecedented entity in the history of international relations. It is a symbol of a new, uniting Europe, which – after its negative experiences – decided to become a secure continent, i.e. to eliminate war

from the life of their states and nations forever. Unfortunately, the idea of 'eternal peace', which many politicians and philosophers dreamt of, has not been entirely materialised up till now. Moreover, the recent Yugoslav wars and the present Russia-Ukraine conflict still obstruct the introduction of this idea into the international relations in Europe. The article aims to present the European Union at present, 11 years after the 2004 enlargement of the membership by successive ten states, including as many as eight from the former Eastern Block. The article presents strengths and weaknesses of the EU, which – although it became substantially stronger expanding to the East – does not cope with many economic, political, social and international problems nowadays. The article attempts to give answers to many questions concerning the contemporary EU, *inter alia*: Why does it happen, what are the reasons and what are its prospects in the 21st century? The main thesis is the statement that the EU requires a complete overhaul so that it might continue to develop and be the European integration drive. If it does not happen, the EU will start to disintegrate and will finally collapse or become nothing more but just a free trade zone.

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ ЧЕРЕЗ ОДИННАДЦАТЬ ЛЕТ ПОСЛЕ РАСШИРЕНИЯ НА ВОСТОК И ЕГО ПЕРСПЕКТИВЫ В XXI ВЕКЕ

Резюме

Не подлежит сомнению, что Европейский союз, как результат европейской интеграции, в истории международных отношений является беспрецедентным субъектом. Является символом новой, объединённой Европы, которая в результате негативного опыта прошлого пришла к решению стать безопасным континентом, и, таким образом, навсегда элиминировать войны в её государствах и народах. К сожалению, «идею вечного мира», о которой мечтали многие политики и философы, до сих пор не удалось реализовать до конца. Кроме того, войны на Балканах, имеющие место в недалёком прошлом, и нынешняя российско-украинская война всё ещё препятствуют внедрению этой идеи в международные отношения в Европе. Целью настоящей статьи является представление Европейского союза в нынешнее время, через одиннадцать лет после расширения в 2004 году её состава за счёт очередных десяти государств, среди них – восьми из бывшего восточного блока.

Статья показывает сильные и слабые стороны Европейского союза, который, несмотря на то, что благодаря этому расширению на Восток добился своего укрепления, однако до сих пор не справляется со многими экономическими, политическими, общественными и международными проблемами. В статье представлена попытка дать ответ на многие вопросы, касающиеся современного ЕС, в частности, почему так происходит и каковы причины этого, а также, каковы его перспективы в XXI веке. Главным тезисом исследования является утверждение, что ЕС нуждается в капитальном ремонте, чтобы он мог развиваться в дальнейшем и служить движущей силой интеграции Европы. Если этого не произойдет, Евросоюз начнет распадаться и в конце концов распадется либо станет, в лучшем случае, зоной свободной торговли.

KLUCZOWE ELEMENTY STANOWISKA POLSKI WOBEC POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ¹

WSTĘP

Aby kształtować politykę Unii Europejskiej wobec „Wschodu” w przypadku Polski po pierwsze trzeba z tego „Wschodu” przesunąć się na „Zachód”, a to można było osiągnąć przez członkostwo w Unii Europejskiej i NATO. „Wschód” nie jest w tradycji polityki europejskiej tylko kategorią geograficzną. „Wschód” w swym nie tylko geograficznym kontekście ma różne znaczenia. W polskim pojęciu oznacza często szeroko rozumiane dziedzictwo komunizmu, totalitaryzmu i podległości polityce Kremla. Im lepsza kondycja polityczna i korzystniejsze położenie geopolityczne poszczególnych państw, w tym mniejszym stopniu są one w obiegowej europejskiej opinii „Wschodem”. Dążenie do udziału czy nawet uczestnictwo w procesach integracyjnych samo w sobie nie „przesuwa” żadnego społeczeństwa ani państwa na Zachód, ale oznacza tylko jego dążenie do zmiany. Przed 1989 rokiem dla wspólnotowych instytucji europejskich, podobnie jak dla zachodnich rządów, politycznym „Wschodem” – takie podejście było konsekwencją zimnej wojny – były ZSRR oraz środkowoeuropejskie państwa Układu Warszawskiego. Klucz do polityki wobec Wschodu stanowiły relacje z Rosją i poprzez Rosję patrzono na relacje z poszczególnymi republikami radzieckimi oraz państwami satelickimi. Był to swego rodzaju układ gwiazdzisty relacji ze wschodem *via* Moskwa. Polska nawiązała stosunki dyplomatyczne z EWG w jesieni 1988 roku a jeszcze przed zakończeniem obrad okrągłego stołu, 21–22 marca 1989 roku w Brukseli

¹ Artykuł niniejszy stanowi w części rozwinięcie wybranych wątków z tekstu mojego autorstwa pt. *Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014* („Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014, nr 32).

rozpoczęły się oficjalne negocjacje, których przedmiotem miało być zawarcie umowy PRL z EWG, którym przewodniczył w imieniu Polski Andrzej Olechowski². Jednym z pierwszych gości Tadeusza Mazowieckiego, jako nowo wybranego niekomunistycznego premiera, był 19 września 1989 roku Jaques Delors. Dyplomatyczne ruchy nie zmieniały jednak automatycznie statusu ze „Wschodu” na bycie „Zachodem”, zaczynały natomiast ten proces.

Także po 1989 roku dla EWG (Unii Europejskiej) „Wschodem” ciągle były państwa środkowoeuropejskie – początkowo jako część rozpadającej się sfery wpływów ZSRR, a po przemianach 1989–1991 jako wschodni sąsiedzi – już w procesie szybkiej integracji. Główna zmiana polegała na tym, że relacje z państwami starającymi się o wejście do UE ze środkowej Europy nie były już, w tak wielkim stopniu jak dotąd, uwarunkowane kontaktami politycznymi z Rosją. Ale determinacja zachodnich rządów aby w codziennej praktyce a nie deklaracjach uznać zerwanie zimnowojennej pępowiny z ZSRR, było stopniowe, podobnie jak odchodzenie przez Kreml od chęci wpływania na decyzje rządów w niedawnej przeszłości podporządkowanych Rosji – także było procesem. Jego początkiem była jeszcze stopniowa rezygnacja M. Gorbaczowa z doktryny Breżniewa po 1985 roku.

Inne było jednak podejście Rosji do byłych członków RWPG i Układu Warszawskiego, a inne do byłych krajów związkowych ZSRR. Odnosząc się do państw powstałych w wyniku rozpadu ZSRR, zmiana w podejściu do sąsiadów była jeszcze mniej oczywista. W tym przypadku Rosja pilnowała, aby wszelkie procesy integracyjne tych państw z zachodnimi strukturami, jeśli w ogóle, odbywały się za jej przyzwoleniem. Z czasem ukształtowało się w Moskwie podejście, że Rosja w przypadku umów stowarzyszeniowych krajów dawnego ZSRR z UE (wyjąwszy Litwę, Łotwę i Estonię, które w składzie ZSRR były najkrócej) powinna być swego rodzaju trzecią stroną, co w oczywisty sposób formalnie nie byłoby dla Zachodu możliwe. W 2004 roku Unia Europejska rozszerzyła się o 10 nowych państw: Cypr, Czechy, Estonię, Litwę, Łotwę, Maltę, Polskę, Słowację, Słowenię i Węgry. Dotychczasowy „Wschód” z dnia na dzień stał się – już w sensie prawnym – częścią Unii – w związku z tym należało podjąć wyzwanie ustalenia, co dla UE w nowym kształcie będzie „Wschodem”.

Dla kształtowania się polityki wschodniej UE rok 2004 miał kapitalne znaczenie także z kilku innych niż rozszerzenie powodów: przez Gruzję i Ukrainę przetoczyły się rewolucje ludowe, w październiku 2004 roku

² P. Kowal, *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–89*, wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Pamięci Narodowej, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2012, s. 338.

w Rzymie podpisano Traktat Konstytucyjny, który definitywnie rozstrzygał konieczność prowadzenia przez UE wspólnej polityki zagranicznej. Jeśli zaś tak, to przede wszystkim wobec europejskich wschodnich sąsiadów³. Od tego momentu definitywnie zmieniło się dla UE pojęcie „Wschodu” i jego miejsce na mapie Europy. Dla państw, które ze „Wschodu” „uciekły”, spełniony został wyjściowy warunek, by mogły kształtować politykę wschodnią Unii.

Trudnością pozostało wszelako uzgodnienie, czego dotyczy w nowych warunkach „polityka wschodnia” Unii Europejskiej, szczególnie w najważniejszych państwach Unii było to rozumiane w różny sposób⁴. Nie ma przecież wśród państw członkowskich UE jakiegoś jednego kanonu rozumienia polityki wschodniej, jednej doktryny w tym zakresie. W jakimś sensie błąd polskiego podejścia do polityki wschodniej UE polega na nie wypowiedzianym przekonaniu, że Polska ma tradycję i doktrynę polityki wschodniej, a inne państwa takowej nie mają lub ich podejście oparte jest na niepełnej wiedzy. Ignorowanie innych tradycji polityki wschodniej na kontynencie jest jedną z podstawowych barier w skuteczności polskiej gry o ustalenie zasad prowadzenia polityki wschodniej dla całej Unii.

Jeśli jednak rozumiemy, że polityka wschodnia nie jest domeną jednego tylko państwa w Unii, że tych tradycji jest wiele, to można przyjąć dla uproszczenia, że mamy do czynienia na kontynencie z dwoma zasadniczo różnymi podejściami, paradygmatami w tym względzie: rusocentrycznym – generalnie opartym na przekonaniu, że w ostatecznym rozrachunku Rosja jest głównym gospodarzem nieuniijnego europejskiego Wschodu oraz podejściem zdeterminowanym przez przekonanie, że państwa graniczące na wschodzie z rozszerzoną UE, podobnie jak byli członkowie Układu Warszawskiego z Europy Środkowej, są „skazane” na sukces modernizacji i wejście do UE w przyszłości. Sławomir Dębski to drugie, charakterystyczne dla polskiej, ale także np. litewskiej polityki podejście nazywa optymistycznym determinizmem. Takie podejście zakłada pewność realizacji optymistycznego scenariusza na Wschodzie⁵, przekonanie, że zachodzące tam procesy zakończą się głęboką modernizacją i harmonizacją

³ P. Kowal, *Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 32/2014 (w przygotowaniu).

⁴ *Ibidem*; K. Gelles, *Polityka wschodnia Niemiec*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, A. Gil, T. Kapuśniak (red.), Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009, s. 345; A. Besançon, *Święta Ruś*, Teologia Polityczna, Warszawa 2012, s. 103–112.

⁵ Por.: S. Dębski, „*Polityka wschodnia*” – *mit i doktryna*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2006, nr 3/31, s. 9; S. Dębski, *Ewolucja doktryny polityki wschodniej Polski*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania...*, *op. cit.*, s. 195.

w ramach UE. Jego największą wadą jest odrzucanie pokusy budowania alternatywnych scenariuszy rozwoju wypadków politycznych.

Ów optymistyczny determinizm w podejściu do Ukrainy czy Gruzji był elementem, który skłaniał Polskę do domagania się rewizji dotychczasowej polityki UE na Wschodzie. Wyrastał z prometejskiego przekonania, zakorzenionego w dominującej w Polsce doktrynie polityki wschodniej, sformowanej przez Jerzego Giedroycia, stanowiącej, że obszar pomiędzy wschodnią granicą Polski a Rosją to historyczna przestrzeń konkurencji z Rosją o charakter położonych w tym regionie krajów, ich ustrój, poddanie się, lub nie, rosyjskiemu imperializmowi itd. Program takiego pojmowania Wschodu w polskiej tradycji niewiele zmienił się od czasów fundamentalnego tekstu Juliusza Mieroszewskiego „Rosyjski kompleks polski i obszar ULB”⁶.

1. POLSKA W DEBACIE O POLITYCE WSCHODNIEJ UE

Podstawowe aspiracje Polski, jeśli chodzi o kształtowanie polityki wschodniej Unii Europejskiej, były zatem po podjęciu decyzji o wejściu na drogę akcesji do UE następujące: po pierwsze nie być już „Wschodem” samemu, po drugie doprowadzić do tego, aby Unia zaczęła prowadzić skoordynowaną politykę wobec nowego „Wschodu” i mieć na tę politykę decydujący wpływ oraz kształtować ją zgodnie z polskimi wyobrażeniami.

W latach 1998–2003 w Polsce trwały prace studialne nad koncepcją Wymiaru Wschodniego UE. Był to bodaj pierwszy przypadek krytycznego udziału Polski w przygotowywaniu koncepcji politycznej, która miała być realizowana nie przez Polskę, ale przez UE już z udziałem Polski. Podjęcie zatem prac nad Wymiarem Wschodnim UE jeszcze przed rozszerzeniem można odczytywać jako objaw dojrzałości Polski do akcesji do UE, ważnym novum był też szeroki udział w tych działaniach środowisk spoza rządu. Prace przebiegały początkowo dwoma nurtami: jako działania koncepcyjne organizacji pozarządowych i think-tanków, w tym także jako element programu politycznego poszczególnych partii oraz oficjalną drogą – w ramach MSZ. Jeśli chodzi o pierwszy nurt to najważniejsze działania prowadzono w trzech warszawskich ośrodkach: Centrum Stosunków Międzynarodowych, Ośrodku Studiów Wschodnich i Fundacji im. Batorego. Wynikiem tych prac

⁶ J. Mieroszewski, *Rosyjski „kompleks polski” i obszar ULB*, [w:] *Nie jesteśmy ukrainofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy. Antologia tekstów*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2002, s. 316.

studialnych, seminariów itd. były m.in. dwa opracowania: „Polityka wschodnia Unii Europejskiej: perspektywa krajów wyszehradzkich. Myśląc o Wymiarze Wschodnim” wydane w OSW oraz „Wymiar Wschodni UE – szansa czy idée fixe polskiej polityki” przygotowane przez kilku autorów dla CSM oraz wielka konferencja w Fundacji im. Stefana Batorego w Warszawie. Wspólnym elementem dwóch powstałych wówczas dokumentów – co słusznie podnosi Agnieszka Legucka – było pewne niezdecydowanie co do formułowanych postulatów, ich mała precyzja itd., a może nie wystarczająca wiedza, czego można oczekiwać w określaniu zakresu przyszłego Wymiaru Wschodniego, zarówno w sensie terytorialnym, jak oczekiwanego zakresu aktywności UE. Świadczyć o tym może nadmiernie częste odwoływanie się do Wymiaru Północnego UE, który nie należał do efektywnych przedsięwzięć Unii⁷.

Na początku 2003 roku MSZ przygotowało oficjalny dokument zawierający oczekiwania Polski jeśli chodzi o przyszłą politykę UE na Wschodzie, który można uznać za zwięzłe podsumowanie toczony już dłuższy czas dyskusji. Można powiedzieć, że MSZ zaadoptowało te postulaty z debaty w środowiskach pozarządowych, które zdecydowało się bronić na forum unijnym. Warto podkreślić, że w tym czasie Polska ciągle jeszcze nie była członkiem Unii Europejskiej. Propozycja MSZ była pierwszym skonkretyzowaniem w oficjalnym polskim stanowisku ambicji Polski jeśli chodzi o przyszłą politykę wschodnią Unii. Plan obejmował czworo nowych wschodnich sąsiadów Unii (Białoruś, Mołdawia, Ukraina i Rosja), ale koncentrował się na państwach zdecydowanych na reformy, jak Ukraina czy Mołdawia. Na dalszym planie polskiego pomysłu, choć zauważone w projekcie, znalazły się państwa Kaukazu Południowego i Azji Środkowej. W dokumencie pojawiała się zasada zaangażowania Unii w rozwiązywanie problemów poszczególnych państw w zależności od ich postępów w reformowaniu kraju, jednak podkreślano, w usprawiedliwiający wobec wschodnich sąsiadów tonie, ich historyczną spuściznę komunizmu i wynikające z tego polityczne konsekwencje. Polskie MSZ oczekiwało od Unii między innymi traktowania każdego z krajów indywidualnie, zwiększania pomocy finansowej, położenia nacisku na wymianę młodzieży, powołania Europejskiego Funduszu Demokracji w celu promowania praw człowieka i dobrych modeli transformacyjnych, wspierania rozwoju infrastruktury, współpracy transgranicznej itd.⁸ Program MSZ był

⁷ A. Legucka, *Porównanie koncepcji polityki wschodniej UE, Europejska Polityka Sąsiedztwa*, J.M. Fiszer (red.), Instytut Nauk (powinno być: „Studiów”) Politycznych PAN, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012, s. 80–81.

⁸ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Non-paper z polskimi propozycjami ws. Kształtu polityki rozszerzonej UE wobec nowych wschodnich sąsiadów, *Polityka rozszerzonej*

dyskutowany na wspomnianej już konferencji w Warszawie 20–21 lutego 2003 roku organizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Fundację im. Batorego. Charakterystyczne, że uczestnikami debaty byli nie tylko polscy urzędnicy i eksperci, ale też kluczowi politycy: Aleksander Kwaśniewski, Włodzimierz Cimoszewicz, Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Geremek i Bronisław Komorowski oraz liczni goście z zagranicy, m.in. Dumitru Braghis, były premier Mołdawii, Borys Tarasiuk, wówczas przewodniczący Komisji Integracji Europejskiej Rady Najwyższej Ukrainy czy wiceminister spraw zagranicznych Finlandii Antti Satuli⁹. Otwierający konferencję Aleksander Smolar zapowiedział nowy etap wchodzenia Polski do UE:

„Mimo że Polska nie jest jeszcze członkiem Unii, wchodzimy w etap, w którym podejmujemy już obowiązki pełnego członka Unii Europejskiej, m.in. współodpowiedzialnego za politykę zagraniczną”¹⁰.

W ten sposób organizator uzasadniał, dlaczego Polska bierze udział w tej debacie, formalnie rzecz biorąc, z pozycji kraju aspirującego do członkostwa. Otwierający konferencję prezydent Aleksander Kwaśniewski zapowiadał:

„Powiększona o nowe państwa Unia Europejska znacząco przesunie się na wschód. Po raz pierwszy tak wyraźnie obejmie swym wschodnim krańcem linię, gdzie cywilizacja łacińska spotykała się przez wieki z cywilizacją bizantyjską. Przekroczy również granicę dawnego Związku Radzieckiego”¹¹.

Wielkie spotkanie z początku 2013 roku dowodzi wagi, jaką elity wprowadzające Polskę do UE przykładały do współtworzenia polityki wschodniej Unii. Konferencja lutowa z 2003 roku dowodzi też kilku rzeczy: w okresie poprzedzającym akcesję Polski do UE sprawę jej przyszłej polityki wschodniej elity polityczne zdawały sobie sprawę ze skutków geopolitycznych rozszerzenia i zmiany sposobu pojmowania kategorii „Wschodu” w Europie oraz rozumiały, że konsekwencją rozszerzenia będzie zapewne kolejne rozszerzenie – perspektywa członkostwa dla wschodnich sąsiadów pojawiała się w wystąpieniach mówców jako swego rodzaju „ubezpieczenie” ich procesu reform. Z wypowiedzi i dokumentu przedstawionego przez MSZ przebijało przekonanie, że polskie doświadczenie transformacji systemowej może być pomocne dla wschodnich sąsiadów, że także naszych sąsiadów na wschodzie

Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003, s. 93–107.

⁹ *Ibidem*, s. 108–112.

¹⁰ *Ibidem*, s. 9–10.

¹¹ *Ibidem*, s. 11.

czeka być może dłuższa, ale co do zasady podobna droga. Jasne jest, że już na przełomie 2002 i 2003 roku w polskich elitach dominowała pewność, że wschodni sąsiedzi, podobnie jak Polska i kraje środkowoeuropejskie, prędzej czy później wejdą do Unii Europejskiej. Można mieć wrażenie, że wręcz nie brano pod uwagę innego scenariusza. Był to opisany przez Sławomira Dębskiego swoisty optymistyczny determinizm. Debata w Polsce toczona w latach poprzedzających wejście Polski do Unii Europejskiej konsekwentnie stawiała jako długofalowy cel polityki unijnej zadanie trudne i rodzące kontrowersje: członkostwo kolejnych państw w UE i, biorąc pod uwagę opinie panujące na Zachodzie, zawczasu określała pola sporów na tym tle z innymi państwami członkowskimi.

2. „SZERSZA EUROPA” I POLITYKA SĄSIEDZTWA

W 2002 roku Wielka Brytania i Szwecja zaproponowały, by Ukrainę, Białoruś i Mołdawię objąć Inicjatywą Nowego Sąsiedztwa. W dyskusji nad propozycjami dwóch północnych krajów Unii zaznaczyło się zjawisko, które następnie zdominowało debaty o relacjach Unii z sąsiadami, a mianowicie swoisty geopolityczny szantaż południowych członków UE, obawiających się, słusznie lub nie, że prace nad polityką wschodnią UE osłabią południowy wymiar polityki zewnętrznej Unii¹². Charakterystyczne, że w 2002 roku debatę członków Unii o polityce wobec wschodnich sąsiadów w przyszłości rozpoczęły specjalnymi listami do prezydencji hiszpańskiej właśnie te państwa członkowskie. Propozycja brytyjska była bardziej precyzyjna: odnosiła się do Ukrainy, Białorusi i Mołdawii, a szwedzka tworzyła szeroką wizję Europy „od Rosji do Maroka”. Jack Straw z właściwym dla brytyjskiej polityki pragmatyzmem domagał się ustanowienia statusu „specjalnych sąsiadów” na Wschodzie i wsparcia ich w reformach, które po planowanym rozszerzeniu w Europie Środkowej zapobiegłyby napływowi nielegalnej imigracji i przestępczości od nowych wschodnich sąsiadów UE¹³. Kluczowe z punktu widzenia naszych rozważań jest, że listy ministrów spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii i Szwecji ze stycznia i marca 2002 roku świadczą o tym, że w oczach członków Unii Polska już wtedy przestawała być „Wschodem”, bo w sensie politycznych decyzji przesądzone było wielkie rozszerzenie Unii. Nie oznacza-

¹² A. Legucka, *Porównanie koncepcji polityki...*, *op. cit.*, s. 79–80.

¹³ A.K. Cianciara, *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014, s. 19–20.

ło to jednak jeszcze, że Polska czy inne środkowoeuropejskie państwa mogą być traktowane jako partnerzy w układaniu nowej polityki Unii na wschodzie.

W instytucjach unijnych prace nad powstaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa trwały już w 2003 roku, gdy było jasne, że do rozszerzenia dojdzie 1 maja 2004 roku. Odpowiedni komunikat Komisji Europejskiej (EPS – dokument strategiczny) pochodzi z 12 maja tego roku. Wiązanie dwóch faktów: aktualnego rozszerzenia i ewentualnej konieczności dalszego poszerzenia Unii lub zaproponowania alternatywnego rozwiązania było już założeniem przygotowującej powołanie EPS deklaracji Rady Europejskiej z marca 2003 roku skierowanej do Komisji i Parlamentu pod znamienym tytułem: *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*¹⁴. Od tego momentu to oficjalne stanowisko unijnych instytucji, a nie poglądy poszczególnych państw członkowskich miały determinować podejście UE do nowego „Wschodu”.

„Szersza Europa” uciekała od obietnicy członkostwa, obiecywała natomiast wszystkim sąsiadom z południa i wschodu m.in. stopniowe włączanie zaangażowanych w reformach państw do unijnego Jednolitego Rynku¹⁵. Ogólnie rzecz ujmując dokumentowi przedstawionemu przez Komisję Europejską nie udało się zamknąć debaty o polityce wschodniej Unii, zabrakło mu także dojrzałości w formowaniu propozycji politycznych dla wschodnich sąsiadów UE. Kształt Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, mimo że o Wschodzie mowa była na pierwszym miejscu, odpowiadał przede wszystkim układowi sił w ówczesnej Unii – od nowych członków z Europy Środkowej silniejsze były kraje południa: Włochy, Hiszpania czy Francja. Inaczej być nie mogło. Dlatego w ramach polityki sąsiedztwa dobrze zafunkcjonowały kraje południa, które nie leżą w Europie, ale są jej sąsiadami. To te państwa zużywają 70% środków finansowych przeznaczonych na politykę sąsiedztwa. EPS objęła oczywiście także państwa, które są sąsiadami UE na kontynencie europejskim. To kluczowa kwestia, bowiem te kraje – przynajmniej teoretycznie – zgodnie z traktatem mogą starać się o wejście do UE. Zatem polityka sąsiedztwa UE miała objąć, jak zakładano w 2003 roku, Mołdawię, Białoruś i Ukrainę. Rok później włączone do niej zostały także państwa Kaukazu południowego: Gruzja, Azerbejdżan i Armenia. Rosja nie przyjęła ostatecznie oferty uczestnictwa we wspólnej polityce sąsiedztwa. Nie pierwszy raz unijni urzędnicy

¹⁴ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11 marca 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0104&from=PL> [dostęp: 10.10.2014].

¹⁵ A. Legucka, *Porównanie koncepcji polityki...*, op. cit., s. 84.

stykali się z takim oto podejściem Kremla, że relacje Rosji z UE nie mogą być traktowane jako element szerszej polityki skierowanej do jakiejś grupy krajów. Skoro zatem nie było w ramach polityki sąsiedztwa specjalnej pozycji przeznaczonej dla Rosji, jej udział nie był możliwy.

Podsumowując, największą zaletą Europejskiej Polityki Sąsiedztwa był fakt, że powstała jako wspólne działanie Unii. Jej największe słabości to umieszczenie w jednym „worku” państw europejskich, które deklarują chęć wejścia do Unii, oraz państw, które nigdy nie miały takiego zamiaru, leżą poza Europą i mają innego rodzaju problemy. Miarą ich skali niech będzie fakt, że takie kraje, jak Egipt czy Tunezja, włączając się w działania polityki sąsiedztwa z UE, były wtedy relatywnie stabilnymi dyktaturami. Już jednak – to odpowiadało polskim oczekiwaniom – u samego zarania polityki sąsiedztwa rozdzielono cele związane z polityką UE wobec sąsiadów na południu i na wschodzie – zostało to jasno, choć w ogólnym urzędowym tonie wyłożone w dokumencie strategicznym z maja 2004 roku. W kontekście sąsiadów wschodnich mowa była o czterech priorytetach. Pierwszym była współpraca gospodarcza, rozumiana dość szeroko jako integracja w dziedzinie gospodarki, projektów biznesowych, polityki społecznej oraz handlu i infrastruktury. Drugim była ochrona środowiska. Kolejnym punktem były kwestie związane ze sprawiedliwością i sprawami wewnętrznymi – kluczowe dla przeprowadzenia na Ukrainie jakichkolwiek reform. Czwarty priorytet był ogólny i enigmatyczny, a dotyczył „kontaktów między społecznościami”¹⁶. Wpływ Polski na powstanie polityki sąsiedztwa nie był wystarczający, aby ją formować na miarę ówczesnych polskich ambicji.

Nic dziwnego, że praktycznie od początku, gdy powstała polityka sąsiedztwa, rozpoczęły się debaty o tym, jak wyodrębnić ze wspólnego zbioru sąsiadów UE – tych ze wschodu. Kształt polityki sąsiedztwa ustalony w 2004 roku nie był satysfakcjonujący. Tymczasem jednak Polska zyskała możliwości oddziaływania na kształtowanie polityki wschodniej Unii już z wewnątrz organizacji. We wszystkich instytucjach UE zwiększyła się obecność polskich urzędników po 2004 roku. O ile proces adaptacji urzędników do nowych warunków pracy trwa dosyć długo, to szybciej w nowych warunkach zaadoptowali się politycy. Ważnym elementem był z tego punktu widzenia Parlament Europejski, w którym zasiedli po wyborach 2004 roku m.in. Bronisław Geremek, Jacek Saryusz-Wolski, Konrad Szymański, Janusz Onyszkiewicz i jeszcze kilku posłów dobrze przygotowanych do wywierania politycznego nacisku i wpływania na parlamentarną retorykę. Po 2004 roku,

¹⁶ *Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy paper*, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17007_pl.htm [dostęp: 10.10.2014].

a przed powstaniem Partnerstwa Wschodniego, istota rzeczy polegała na tym, aby wywierać nieustanny nacisk na potrzebę rozbudowy EPS w kontekście wschodnim i powstanie odrębnego kierunku polityki Unii skoncentrowanego na wschodzie. Dobrą ilustracją linii polskiej polityki po rozszerzeniu może być wystąpienie pierwszej polskiej komisarz Danuty Hübner przed wpływowym gremium Grupy Bilderberg. Swoje uwagi formułowała ona już jako komisarz wskazany przez rząd Polski, co warto podkreślić, jeszcze przed wybuchem Pomarańczowej Rewolucji w Kijowie, w warunkach relatywnie negatywnej opinii o rządach Leonida Kuczmy w zachodnich kręgach – więc zachęcanie do otwarcia Unii na Wschód mogło rodzić pewną konfuzję. Hübner mówiła:

„Przyjęcie nowych członków doprowadzi, moim zdaniem, do pogłębienia naszych relacji z Europą Wschodnią, z krajami południowego obszaru basenu Morza Śródziemnego i z Bliskim Wschodem w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Polski rząd będzie z pewnością dążył do silniejszych związków ze wschodem – w końcu jest to szczególnie sąsiedztwo Polski. Inne nowe państwa członkowskie Unii będą miały, jak sądzę podobne poglądy. Rozszerzenie zwiększyło też liczbę państw członkowskich, które wyraźnie opowiadają się za przyjęciem Turcji do Unii, co już widać w Parlamencie Europejskim”¹⁷.

Tezy mówczyni były – jak na standardy wystąpień komisarzy – klarowne. Jednoznaczna jest jej szeroka wizja przyszłej Unii, zdecydowany paradygmat rozszerzeniowy. Nie ulega bowiem kwestii, że w ustach polskiego polityka wsparcie dla rozszerzenia o Turcję to jednocześnie wypowiedź w szerszej debacie, czy Unia w ogóle powinna się jeszcze w przyszłości rozszerzać. D. Hübner, jako była negocjatorka traktatu akcesyjnego Polski i osoba jak mało kto zorientowana w meandrach polityki europejskiej, jesienią 2004 roku była pewna kierunku polityki rządu Polski – jako utrzymanego na gruncie domagania się rozwijania polityki wschodniej Unii z udziałem Polski i opierając się na jej doświadczeniach.

3. KWESTIA „OTWARTYCH DRZWI”

W swoim brawurowym w kilku punktach wystąpieniu przed Grupą Bilderberg (także np. o roli Polski w zacieśnianiu relacji transatlantyckich) Hübner nie postawiła literalnie kwestii rozszerzenia Unii na Wschód – ale raczej nie mogło być wątpliwości, że w tym kierunku zmierza jej wywód. Tymczasem

¹⁷ D. Hübner, *Stan stosunków transatlantyckich. Przemówienie komisarz UE Danuty Hübner na spotkaniu Grupy Bilderberg w Warszawie, 15 października 2004, 10/25 Dziesięć kluczowych polskich przemówień 1989–2004*, Res Publica Nowa, Warszawa 2014, s. 107.

sprawa „perspektywy członkostwa” czy jak to ujmował prezydent Aleksander Kwaśniewski „otwartych drzwi” dla kolejnych państw stała się już w latach 2003–2004 politycznym kanonem polskiej polityki wschodniej w ramach Unii. Formalnie i częściej nieformalnie podnoszono „argument niemiecki” w tej sprawie – wskazujący, że przed rozszerzeniem 2004 roku to Niemcy domagały się rozszerzenia UE na wschodzie, a jednym z ich argumentów było pragmatyczne przekonanie o konieczności budowy w tym regionie strefy „stabilizacji i dobrobytu”.

Z debatą o „perspektywie członkostwa” wiąże się jednakowoż kilka problemów. Podejmowana bowiem na poziomie politycznym w zasadnych z punktu widzenia polskich interesów intencjach w jakimś sensie podaje w wątpliwość prawną istotę problemu, która jest jednoznaczna – po spełnieniu odpowiednich kryteriów kraje leżące w Europie zgodnie z prawem europejskim mają zagwarantowane im przez członków UE prawo starania się o członkostwo – a zatem „perspektywa...” w sensie prawnym istnieje i nie powinna być podawana w wątpliwość poprzez jej dyskutowanie. Debatę o przyszłym rozszerzeniu, która trwa z polskim udziałem od wielkiego rozszerzenia w 2004 roku, jest też jednym z istotnych czynników budujących wewnętrzne zróżnicowanie Unii – co w sensie taktycznym może przeszkadzać w dialogu z niechętnymi rozszerzeniu innymi członkami. Z drugiej strony jednak z polskiego punktu widzenia trudno w niej nie uczestniczyć, skoro została narzucona w dyskursie politycznym części liderów europejskich. Ta sama kwestia ma też pewien wymiar praktyczny. Agnieszka K. Cianciara słusznie podnosi, że dyskusja o dalszym rozszerzeniu Unii na Wschód może prowadzić do efektu „błędnego koła”, gdyż jedni argumentują, że polityczna obietnica członkostwa jest konieczna dla przyspieszenia reform w państwach na Wschodzie, inni zaś podnoszą, że to właśnie niezbyt intensywne reformy są przeszkodą w uzyskaniu „perspektywy członkostwa”¹⁸. Jeśli uznać, że szeroko rozumiana demokratyzacja jest kluczowym elementem polityki UE wobec Wschodu, to wypada przyznać rację pierwszemu z poglądów. Nie ma mowy o zwycięstwach wyborczych sił politycznych w takich krajach jak Ukraina czy Mołdawia, które dążą do przyspieszenia reform, skoro w debacie publicznej nie mogą one składać wiarygodnej obietnicy członkostwa.

Oprócz kwestii „perspektywy członkostwa” wyłonił się jeszcze jeden istotny element polskiego stanowiska o potencjalnym rozszerzeniu UE na Wschód – to nie wypowiedana wprost, ale zrozumiała w kontekście politycznych deklaracji, zgoda na pogłębienie integracji w zamian za dopuszczenie

¹⁸ A.K. Cianciara, *Partnerstwo Wschodnie...*, op. cit., s. 158.

przez „starych” członków UE możliwości przyszłego rozszerzenia. Charakterystyczna była w polskich dyskusjach o przyszłości Unii gotowość do zaakceptowania zwiększonej roli wspólnej polityki zagranicznej prowadzonej z Brukseli – wybrzmiało to podczas omawianej powyżej konferencji z lutego 2003 roku. Takie podejście może być interpretowane jako próba wyprzedzenia stanowiska Francji i innych krajów członkowskich. Już w okresie poprzedzającym rozszerzenie 2004 roku, m.in. w odniesieniu do Polski, Czech czy Węgier, pojawiał się bowiem problem, czy ceną za rozszerzenie nie będzie osłabienie Unii. Obawy, że rozszerzenie „rozwodni” Unię, były w latach 90. stałym elementem debaty wewnątrzunijnej. Warto w tym kontekście przytoczyć chociażby raport Komisji Europejskiej z 24 czerwca 1992 roku, który dotyczył zasad kolejnych rozszerzeń UE, wyraźnie przy tym wyłączając z tego grona kraje byłego Związku Radzieckiego. W tonie podobnych obaw toczyły się animowane m.in. przez Francję debaty o reformie instytucjonalnej Unii już po zawarciu Traktatu z Amsterdamu¹⁹.

4. DROGA DO PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

Z perspektywy lat widać, że szczególnie w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie spełniły się oczekiwania związane z kształtowaniem przez Polskę polityki Unii na Wschodzie zaraz po rozszerzeniu 2004 roku, jednocześnie jest jednak oczywiste, że polski optymistyczny determinizm wpływał na kształtowanie polityki wschodniej Unii w kolejnych latach w większym stopniu niż wynikałoby to z siły Polski w Unii. Ewidentne jest niedocenienie przez polskich polityków i ekspertów siły oddziaływania Rosji na zachodnioeuropejskie elity polityczne. Z drugiej strony dla polskiego stanowiska początkowo charakterystyczna była świadomość i artykułowanie sprzeczności interesów z Rosją, początkowo nieśmiało pojawiał się postulat łagodzenia tych sprzeczności²⁰. Tymczasem retoryka przyjmowana wobec Rosji wydawała się być jednym z kryteriów polskiego programu europejskiej polityki na wschód od Bugu: pojawił się następujący problem: aby zyskiwać na Zachodzie posłuch w sprawach polityki wschodniej trzeba było łagodzić nieco stanowisko wobec Rosji, co z kolei niejednokrotnie musiało oznaczać łagodzenie własnej diagnozy. Dominowało podejście w duchu optymistycznego determinizmu

¹⁹ *Ibidem*, s. 16–18.

²⁰ A. Smolar, *Polska polityka wschodnia i członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] P. Kowal (red.), *„Wymiar wschodni” Unii Europejskiej – szansa czy idée fixe polskiej polityki?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 6.

w polityce wschodniej – czyli bezwarunkowe nastawienie na dalsze poszerzenie Unii i przekonanie o zapotrzebowaniu na odgrywanie przez Polskę roli adwokata wschodnich sąsiadów w drodze do UE.

Pozycję Polski strukturalnie osłabiał fakt, że mające większe znaczenie w Unii państwa członkowskie znaną z Morza Śródziemnego były zainteresowane promowaniem współpracy ze swoimi sąsiadami w basenie Morza Śródziemnego, z którymi najczęściej łączyły je historyczne więzi. Zakładano, że jeśli przekąże się takim krajom jak Libia czy Tunezja pewne środki na rozwój, to na południe Europy przybędzie mniej imigrantów. Nowi członkowie UE z Europy Środkowej przez pierwsze lata po 2004 roku byli wyraźnie za słabi na to, aby forsować swój punkt widzenia.

Najistotniejszym, z punktu widzenia sąsiadów Unii, osiągnięciem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa było powstanie, od momentu obowiązywania nowej perspektywy budżetowej w UE w 2007 roku, Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa – czyli systemowego usprawnienia mechanizmów finansowania współpracy w ramach sąsiedztwa²¹. Rok 2007 otwiera nowy rozdział w myśleniu o polityce wschodniej Unii Europejskiej także z innych powodów. W kwietniu 2007 roku prezydencja niemiecka w UE ogłosiła plan Synergii Czarnomorskiej. Rząd niemiecki przejął tym samym inicjatywę tworzenia wschodniej odnogi polityki zewnętrznej Unii. Działania na rzecz powstania programu dla regionu czarnomorskiego w naturalny sposób przyspieszyły po styczniowym rozszerzeniu Unii o Rumunię i Bułgarię. Tak jak katalizatorem powstania EPS było rozszerzenie w 2004 roku tak kolejne, mniejsze rozszerzenie w 2007 roku przyspieszyło dojrzewanie Synergii Czarnomorskiej²².

Synergia może być traktowana jako suplement do EPS lub jako test, sondowanie, na ile efektywne byłoby skoncentrowanie oczekiwanego wówczas powstania wschodniego wymiaru polityki UE wokół Morza Czarnego. Można też widzieć w powstaniu Synergii element sprawdzania, jak bardzo zaawansowaną ofertę UE może wysunąć wobec partnerów na wschodzie, zachowując wewnętrzną spójność²³. Chodziło o to, aby objąć nią kraje jednego okalającego Morze Czarne regionu – Ukrainę, Rosję, Gruzję, Turcję, Bułgarię

²¹ A. Stępień-Kuczyńska, M. Słowikowski, *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 29–31.

²² Szerzej: A. Konarzewska, *Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” III–IV, 2007, nr 5–4, s. 382; A. Balcer (red.), *The Eastern Partnership in the Black Sea Region: towards a New Synergy*, Demos Europa, Warszawa 2011, s. 5.

²³ J. Ruskowski, L. Wojnicz, *Partnerstwo Wschodnie. Instrument europeizacji ad extra*, [w] M. Żurek (red.), *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy*.

i Rumunię – oraz państwa, które są z basenem Morza Czarnego związane kulturowo – Armenię, Azerbejdżan, Grecję i Mołdawię. Już samo wyliczenie potencjalnych członków Synergii wskazuje pierwszą barierę w sprawnej organizacji Synergii – trudność w sformułowaniu jej politycznych celów. Trzy z tych państw były członkami Unii, Turcja jest objęta „wiecznym” procesem akcesyjnym, większość potencjalnych członków działała w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zaś Rosja występowała jako strategiczny partner UE – korzystający, co warto zaznaczyć, z funduszy na EPS, czyli powstałego właśnie EIPIŚ. Potencjalnych uczestników Synergii Czarnomorskiej łączyło więc tylko położenie nad jednym morzem. Fakt, że powstała Synergia Czarnomorska był dowodem, że nieustanne napięcie wytwarzane przez kilka państw członkowskich z grupy nowych członków było skuteczne w tym sensie, że RFN zdecydowała się wyjść z nową inicjatywą. Z punktu widzenia polskiego postrzegania polityki wschodniej UE, Synergia była kłopotliwym pomysłem – odsuwała kwestię polityki wschodniej Unii daleko od polskiej granicy i siłą rzeczy osłabiała polski wpływ na taką politykę w przyszłości. Niemieckie plany spotkały się z chłodnym przyjęciem w Polsce i być może pobudziły refleksję w kierunku poszukiwania formuły polityki Unii na Wschodzie. Charakterystyczne dla Synergii Czarnomorskiej było trudne do zaakceptowania w Warszawie idealistyczne podejście, w którym Rosja nie występowała jako polityczny konkurent Unii w Europie. Podejście to abstrahowało od faktów wskazujących, że rosyjska polityka zmierza w kierunku neoimperialnych iluzji.

Niemal w tym samym czasie, gdy rodziła się Synergia Czarnomorska, prezydent Polski Lech Kaczyński wystąpił z inicjatywą Szczytu Energetycznego w Krakowie. Przedstawiając swój plan, zdawał sobie już sprawę z tego, jak trudno byłoby uzyskać u decydentów w Unii zgodę na dalej idące obietnice polityczne rozszerzenia Unii w przyszłości – było to jednym z powodów zawężenia tematyki projektu Kaczyńskiego do energetyki. Plan Kaczyńskiego nie został sformalizowany, stała za tym pewna taktyka: ewentualne poparcie dla niego w europejskich stolicach, a było jasne, że trudno je będzie uzyskać, nie musiało oznaczać stawiania sprawy na ostrzu noża. Koncepcja szczytu energetycznego wzmacniała pewien element dotychczasowego stanowiska Polski wobec polityki wschodniej Unii Europejskiej – pragmatyczny rys ekonomiczny. Warto przypomnieć, że idea Lecha Kaczyńskiego korespondowała ze zgłoszoną wcześniej (styczeń 2006 r.) przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza propozycją powołania Paktu Energetycznego, zwanego paktem muszkieterów

– partnerami w realizacji przedsięwzięcia miały być państwa Grupy Wyszehradzkiej, których K. Marcinkiewicz próbował pozyskać dla tej idei. Plan ten był zaprezentowany *ad hoc* bez odpowiedniego dyplomatycznego przygotowania, a nowy premier nie był wystarczająco wciągnięty w europejskie sprawy, aby skutecznie forsować projekt²⁴. Nie było również oczywiste, czy południowi sąsiedzi tak samo jak Polska postrzegają zagrożenia związane chociażby z energetyczną polityką Rosji i rzecz kluczowa: tak ważnego projektu o takim potencjale politycznym skierowanym wobec polityki Rosji nie można było przeprowadzić w ramach Unii tylko z „nowymi” środkowoeuropejskimi partnerami. Ale pomysł K. Marcinkiewicza dodawał istotny element do polskiego stanowiska w ramach UE – wzmacniał się praktyczny wymiar krytycyzmu wobec polityki Rosji, od tego momentu było ono zapewne w oczach obserwatorów czymś znacznie więcej niż tylko idealistycznym apelowaniem o polityczną perspektywę rozszerzenia dla naszych sąsiadów. Warto zaznaczyć, że dokładnie w tym czasie w najlepsze rozwijała się współpraca niemieckich i rosyjskich firm w dziedzinie energetyki ze sztandarowym projektem gazociągu Nord Stream. Z tego punktu widzenia, polska propozycja, aby koncentrować się właśnie na energetyce, musiała u zachodnich partnerów w Unii wywołać niepewność, czy taki pomysł nie zostałby w Rosji odebrany jako przygotowany w kontrze np. do interesów Gazpromu, czyli rosyjskich celów w Europie. Rok później do idei organizacji polityki wschodniej UE wokół kwestii energetyki powrócił, organizując spotkanie krakowskie, prezydent L. Kaczyński. Polityczny sens firmowanej przez niego inicjatywy krakowskiej polegał na tym, aby państwa UE – Polska i Litwa – rozpoczęły współpracę z sąsiadami spoza Unii wyłącznie nad konkretnymi projektami. Na pierwszy ogień – jak już powiedzieliśmy – miała pójść energetyka. W maju 2007 roku do Krakowa zjechali prezydenci Polski i Litwy, a także Ukrainy, Gruzji, Azerbejdżanu oraz specjalny przedstawiciel prezydenta Kazachstanu. Głównym efektem szczytu krakowskiego jesienią 2007 roku, powtórzono w Wilnie na zaproszenie prezydenta Litwy Valdasas Adamkusa, było powołanie spółki Sarmatia, której celem miało być przygotowanie kanału transportowego Odesa–Brody–Gdańsk. Nie mniej ważna była polityczna demonstracja, że możliwe jest budowanie struktur politycznych unijno-wschodnich poza Europejską Polityką Sąsiedztwa. Tak jak Synergia Czarnomorska, zaproponowana przez Niemcy, cierpiała na brak celów, tak inicjatywa prezydenta L. Kaczyńskiego

²⁴ Można też w propozycji K. Marcinkiewicza widzieć pewne nawiązanie do propozycji energetycznych tzw. gazociągu norweskiego z końca rządów Jerzego Buzka z lat 2000–2001, zarzuconych potem przez rząd Leszka Millera.

miała cel, jak na owe czasy, wyraźnie (może zbyt wyraźnie) określony. Putin swoje stanowisko wobec aktywności Kaczyńskiego określił zwołaniem w tym samym terminie co w Krakowie szczytem energetycznym w Turkmenbaszy. Rosyjski *Kommiersant* konstatawał, a polska prasa powtarzała za nim, słowa komentarza dominującego w Moskwie:

„W przeddzień otwarcia w Polsce „antyrosyjskiego” szczytu energetycznego, poświęconego poszukiwaniu alternatywnych wobec rosyjskich źródeł ropy naftowej i gazu ziemnego, Moskwa przeszła do zdecydowanego kontraktaku, a na jego czele stanął prezydent Władimir Putin”²⁵.

Biorąc to wszystko pod uwagę, jasne jest, że inicjatywa Kaczyńskiego nie mogła wówczas dostać wystarczającego wsparcia ani w UE, ani ze strony USA.

5. PARTNERSTWO WSCHODNIE 2008–2013

Przełom w debacie o polityce wschodniej UE przyniósł rok 2008. Była nim inicjatywa ministrów spraw zagranicznych Szwecji i Polski: Carla Bildta i Radosława Sikorskiego. Warto zaznaczyć, że początkowo Sikorski próbował wciągnąć do inicjatywy także min. Fraka Waltera Steinmaiera. Cornelius Ochmann, znaczący niemiecki analityk podkreśla, że w 2008 roku szef niemieckiej dyplomacji nie był gotowy do pozytywnej konfrontacji z propozycją przywieziona do Berlina przez nowego szefa polskiej dyplomacji, który w związku z tym pojechał do Sztokholmu²⁶. Rzucającą się w oczy mocną stroną inicjatywy R. Sikorskiego było włączenie C. Bildta, znanego i cieszącego się autorytetem w Europie polityka, byłego premiera Szwecji. Sprawy wschodnie w ramach Unii Europejskiej wychodziły tym samym poza podwórkowo państw dawnego Układu Warszawskiego i Europy Środkowej – czyli „nowych” członków. Niepowodzenie poprzednich polskich inicjatyw wynikało m.in. z trudności pozyskania jako sojuszników wystarczająco znaczących partnerów ze starej Unii. Wiosną 2008 roku bariera ta została sforsowana: żyrantem nowego projektu zostawała Szwecja, kraj kojarzony z podejściem do polityki zewnętrznej Unii, skoncentrowanym nie wokół interesów, ale

²⁵ „*Kommiersant*”: *Putin zerwał szczyt energetyczny w Krakowie*, Puls Biznesu, 10 maja 2007, <http://www.pb.pl/1323983,23822,kommiersant-putin-zerwal-szczyt-energetyczny-w-krakowie> [dostęp 8.12.2014].

²⁶ C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „*Biuletyn Niemiecki*”, nr 6, 13 maja 2010, s. 3.

wokół praw człowieka, idei wspierania reform na Wschodzie itd. Istotne było coś jeszcze, inicjatywa R. Sikorskiego i C. Bildta przesuwała z powrotem oś współpracy państw Unii z sąsiadami na Wschodzie znad Morza Czarnego w kierunku Bałtyku. Po stronie partnerów ze wschodu ważny był fakt, że po zmianach politycznych w Mołdawii na Wschód od Unii funkcjonowały trzy jednoznacznie proeuropejskie rządy: w Gruzji, na Ukrainie i w Mołdawii.

Istotą Partnerstwa Wschodniego było połączenie działań na wielu płaszczyznach. Po pierwsze: zawierało ono potencjalnie efektywne instrumenty prawne – umowa stowarzyszeniowa i umowy o wolnym handlu. W obu przypadkach w porównaniu do doświadczeń państw środkowoeuropejskich z poprzedniej dekady inicjatywa szła daleko. Po drugie, ważnym elementem działania w ramach Partnerstwa stały się kwestie wizowe. Zarówno jeśli chodzi o doraźne łagodzenie reżimu wizowego, jak i długofalowo – zniesienie wiz. Po trzecie, Partnerstwo Wschodnie stało się forum współpracy politycznej. W Parlamencie Europejskim powstało Zgromadzenie Parlamentarne UE i wschodnich sąsiadów, zwane EuroNest'em. Właśnie wymiar parlamentarny, chociaż w sensie praktycznych korzyści dla wschodnich partnerów nie wnoszący wiele, w sensie politycznym był mocnym sygnałem – stał się elementem wiązania elit krajów partnerstwa z unijnymi elitami politycznymi. Po czwarte, Partnerstwo Wschodnie miało być areną współpracy organizacji pozarządowych. Po piąte wreszcie, Partnerstwo Wschodnie miało być instrumentem finansowego wspierania przez UE projektów organizowanych na Ukrainie, Białorusi, w Mołdawii oraz w państwach Kaukazu Południowego. Najważniejszym elementem Partnerstwa były umowy stowarzyszeniowe i umowy o wolnym handlu. Dobre mechanizmy prawne potrafią być dużo bardziej efektywne, niż dotacje z budżetu Unii. Pytanie, czy nie szły zbyt daleko? Czy związanie z nimi – w razie wejścia w życie – konieczności przeprowadzania głębokich reform nie było już w założeniu błędem w tym sensie, że przekraczało możliwości organizacyjne i polityczne poszczególnych rządów na Wschodzie oraz granice społecznej cierpliwości społeczeństw? Z punktu widzenia założeń polskiej polityki, sformułowanego przez Dębskiego paradygmatu optymistycznego determinizmu, propozycje PW, choć nie mówiły wprost o „perspektywie członkostwa” i maksymalistów nie mogły zadowolić, to były trafione.

Członkowie Unii Europejskiej znad Morza Śródziemnego nie tracili czasu. Korzystając z okoliczności kierowania Unią Europejską, prezydent Francji Nicolas Sarkozy zorganizował w Paryżu w lipcu 2008 roku szczyt polityczny z przywódcami państw basenu Morza Śródziemnego. Powstała Unia dla Państw Morza Śródziemnego, która była w sensie organizacyjnym lepiej oprzyrzędowana niż znajdujące się wówczas w ostatniej fazie przygo-

towań Partnerstwo Wschodnie. Jednak ani ona, ani Partnerstwo Wschodnie nie wyszły poza ogólne ramy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, co najlepiej było widać po tym, że za powstaniem nowych inicjatyw nie poszło odpowiednio dużo dodatkowych pieniędzy z budżetu Unii. Innym sygnałem, że ramy EPS, mimo znaczących korekt obowiązywały, była odmowa zadeklarowania perspektywy członkostwa dla państw PW. Jednak dopiero od powstania Partnerstwa w 2008 roku, rozdzielenie polityki wobec wschodu Europy i południowych jej sąsiadów w optyce Unii stało się faktem, a Polska była jednym z motorów tego procesu. Pozwoliło to na konsolidację inicjatyw wschodnich w ramach jednego pakietu – Partnerstwa Wschodniego. Poprzednie inicjatywy skierowane na wschód, jak idee Paktu Energetycznego, inicjatywa krakowska (energetyczna), czy Synergia Czarnomorska, ustępowały miejsca partnerstwu, które jednak czerpało z doświadczeń poprzednich projektów czy dotychczasowych prób ich realizacji.

Kształtowaniu się Partnerstwa Wschodniego towarzyszyły dramatyczne wydarzenia na Wschodzie. W sierpniu 2008 roku Rosja napadła na Gruzję, co zapewne przyspieszyło dojrzewanie koncepcji PW. 3 grudnia 2008 roku Komisja Europejska zatwierdziła plan Partnerstwa Wschodniego (PW). Jego główne elementy to strefa wolnego handlu, układy stowarzyszeniowe, ułatwienia wizowe i 600 mln euro na wspólne projekty. Podczas prezydencji czeskiej w 2009 roku Partnerstwo Wschodnie zostało oficjalnie ustanowione na szczycie w Pradze. Podkreślić należy otwarcie obywatelom państw Europy Wschodniej drzwi do Europy – ułatwienia w zdobywaniu wiz, a w perspektywie ich zniesienie, liberalizację w realizowaniu inwestycji; osiągnięcie zbieżności w przepisach i normach z UE; współpracę w zakresie kontroli wspólnych granic, bezpieczeństwa energetycznego i gospodarki. Kolejne szczyty PW odbyły się 29–30 września 2011 roku w Warszawie podczas prezydencji polskiej oraz 28 listopada 2013 roku w Wilnie. Szczyt warszawski nie przyniósł istotnego postępu w rozwoju Partnerstwa, ale wileński okazał się kluczowy z punktu widzenia przyszłości tego kierunku polityki Unii. Podczas spotkania na Litwie, Gruzja i Mołdawia parafowały umowy stowarzyszeniowe z UE, wcześniej wprowadzono ułatwienia wizowe dla Azerbejdżanu. To te wydarzenia pozwoliły początkowo przedstawiać osiągnięcia szczytu wileńskiego w umiarkowanie pozytywnym świetle. Prawda jednak była inna – najważniejszym elementem spotkania w Wilnie miało być podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. To wokół tej sprawy odbyła się najtrudniejsza batalia.

Institucje europejskie broniły uwięzionej Julii Tymoszenko i próbowały uzależnić podpisanie lub wejście w życie umowy stowarzyszeniowej UE–Ukraina od odzyskania wolności przez byłą premier. Jednocześnie w procesie negocjacji

z Komisją Europejską ukraińscy negocjatorzy spotykali się ze stałą odmową zapewnienia Ukrainy o możliwej dla niej perspektywie członkostwa w UE. W. Janukowycz sprawiał wrażenie, że zmierza do podpisania umowy, jednak bez uwolnienia J. Tymoszenko. Ostatecznie, dosłownie w ostatnich tygodniach poprzedzających szczyt wileński, ujawniły się elementy blefu w obu strategiach: Unia faktycznie uchyliła warunek wypuszczenia J. Tymoszenko przez W. Janukowycza, a ten, mimo gotowości UE do podpisania stowarzyszenia z Ukrainą, pod wpływem ostrego nacisku Rosji, uchylił się od podpisu. Sprawa ta stała się iskrą zapalną dla niezadowolenia Ukraińców, którzy słyszeli wcześniej zapewnienia administracji W. Janukowycza, że zmierza do podpisania umowy. W Kijowie rozpoczęły się kilkumiesięczne protesty na placu Niepodległości (Majdanie). Ich wymowa polityczna i symbolika były aż nadto jednoznaczne – dotyczyły integracji Ukrainy z UE. Majdan i jego konsekwencje (aneksja Krymu przez Rosję i rosyjska interwencja wojskowa na wschodzie Ukrainy) zakończyły pewną epokę w rozwoju PW. Największym błędem UE kolejny raz była zła ocena intencji Rosji. Unia traktowała Rosję jak partnera, może trudnego, ale partnera, a Rosja Unię, szczególnie po zaangażowaniu się Zachodu po stronie rewolucji róż i pomarańczowej rewolucji, jako konkurenta. Unia oferowała Rosji wspólne programy, jak Partnerstwo dla Modernizacji (2010 r.) – Rosja tymczasem nie przyjmowała ani Unii jako całości, ani poszczególnych jej członków jako partnerów do prowadzenia wewnętrznych reform w Rosji.

Podsumujmy: główną zaletą Partnerstwa Wschodniego było oprzyrządowanie prawne współpracy partnerów ze wschodu z Unią. Zawarte przez Gruzję, Mołdawię i Ukrainę umowy o stowarzyszeniu z UE i towarzyszące im dokumenty powodują, że pewien rozdział w historii Partnerstwa się zamyka. Po drugie, ważne było złagodzenie reżimu wizowego i w konsekwencji pewne otwarcie drzwi na Zachód dla wielu obywateli państw PW. Po trzecie i najważniejsze, pozytywne było to, że Partnerstwo Wschodnie powstało jako wspólna wydzielona z EPS polityka unijna skierowana na Wschód.

Główne wady Partnerstwa Wschodniego to, po pierwsze fakt, że więcej obiecywano niż można było spełnić, np. w dziedzinie energetyki. Sprawa energetyki ma kluczowe znaczenie w relacjach z partnerami Unii na Wschodzie²⁷. Inna kwestia to fakt, że podobnie jak w EPS, w jednym worku znalazły się kraje o różnym statusie z punktu widzenia ich własnych planów integracyjnych z UE. Tam chodziło o europejskich sąsiadów Unii i jej sąsiadów spoza Europy. W odniesieniu do PW o takie, które dążą do członkostwa w Unii, i takie, które w danym momencie są zainteresowane wyłącznie współpracą gospodarczą, co

²⁷ P. Kowal, *Sztuka przekonywania. Polska a polityka...*, *op. cit.*

osłabiało spójność programu. Po trzecie, partnerzy UE z Kaukazu przenieśli swoje konflikty na forum PW, co miało konkretne negatywne rezultaty, przykładowo sparaliżowali działanie EuroNest'u. Po czwarte, status Białorusi nie był do końca wyjaśniony. Raz współpraca odbywała się po stronie białoruskiej tylko z organizacjami pozarządowymi czy przedstawicielami niezależnych środowisk politycznych z tego kraju, innym razem UE dopuszczała współpracę z władzami w Mińsku. Po piąte, sprawa Ukrainy. Skala problemów tego państwa, ze względu na jego gospodarcze i polityczne znaczenie, jest nie do porównania z problemami z integracją z UE Mołdawii czy Gruzji.

Z punktu widzenia polskich interesów odnośnie do rozwoju PW warto podkreślić na koniec trzy systemowe błędy w jego konstrukcji. Po pierwsze, niewłaściwe zdefiniowanie roli Rosji, która wykorzystywała PW do szantażu politycznego. Prezentowała się jako ofiara Unii Europejskiej, powstanie Partnerstwa Kreml przedstawiał wręcz jako rodzaj „okrażenia” przez Unię (Zachód), a jednocześnie podejmowała akcję przeciw celom PW. Tak jak Polsce udało się przeforsować w Unii myślenie w kategoriach integracyjnego optymistycznego determinizmu, tak nie udało się przeszczepić na europejski grunt ważnego dla polskiej polityki wschodniej założenia wywodzącego się z doktryny Giedroycia, że obszar Ukrainy, Białorusi, a także innych krajów postradzieckich stanowi pole konkurencji z Rosją – inna rzecz, w jaki sposób konkurencja ta się wyraża. Po drugie, błędem był brak deklaracji, że dla uczestników PW finałem może być pełne członkostwo w Unii. Z jednej strony umacniało się oczekiwanie, aby nasi partnerzy podjęli głębokie i trudne społeczne reformy, z drugiej strony komunikat UE na poziomie politycznym nie był jasny. Po trzecie, za mało było środków finansowych jak na łącznie duży obszar sześciu państw PW i do tego zostały one rozproszone na zbyt wiele drobnych projektów. Powinny były zostać skoncentrowane, np. na projekcie powołania Uniwersytetu Partnerstwa Wschodniego. Z polskiego punktu widzenia, najbardziej efektywne byłoby maksymalne skumulowanie środków PW, którego zabrakło.

PODSUMOWANIE

Polskie cele w polityce wschodniej UE układają się w spójną całość, wręcz rodzaj nie sformułowanej w jednolitym dokumencie polskiej doktryny rozszerzeniowej na Wschodzie. Jej podstawą były zasady, które przyświecały polskiej polityce w okresie przed przystąpieniem do UE: „wyjście ze Wschodu”, a potem postulat tworzenia polityki wschodniej UE jako jedno z państw członkowskich – jednak ze względu na położenie i historię predystynowane do więk-

szego wpływu na ten proces. W okresie bezpośrednio przed rozszerzeniem UE w 2004 roku Polska włączyła się w debatę poprzedzającą powstanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która została formalnie zainicjowana zaledwie kilka dni po rozszerzeniu 2004 roku. Siłą rzeczy nie było możliwe, by Polska w bardziej znaczący sposób wpłynęła na kształt tej polityki, jednak podczas poprzedzającej ją debaty w Polsce wyklarowały się trwałe zręby polskiego stanowiska wobec polityki wschodniej UE. Jako jej dalekosiężny cel Polska proponuje potwierdzić zasadę rozszerzenia po spełnieniu odpowiednich warunków formalnych wynikających z zasad prawa europejskiego, a bez respektowania zastrzeżeń Rosji. Na jeden z najważniejszych elementów w polskim programie dla polityki wschodniej UE wyrosła w latach 2006–2014 energetyka: Kazimierz Marcinkiewicz przedstawił w 2006 roku propozycję paktu muszkieterów, Lech Kaczyński zaproponował w następnym roku formułę szczytów energetycznych, a Donald Tusk przedstawił w 2014 roku ideę powołania Unii Energetycznej – widać, że sprawy energetyki stanowią stały element polskich oczekiwań wobec polityki UE na Wschodzie. Podobnie trwałe jest obecnie przekonanie o konieczności pozyskiwania dla polskich inicjatyw na Wschodzie realizowanych w ramach Unii partnerów sprzed rozszerzenia w 2004 roku. Polska zebrała pozytywne doświadczenia po tym, jak w inicjalnej fazie projektowi PW udzieliła wsparcia Szwecja. Najczęściej nie wypowiedzianym elementem polskiej strategii w polityce wschodniej Unii była też zgoda na wzmocnienie wspólnych instytucji unijnych – szczególnie w polityce zewnętrznej, co powinno być interpretowane jako uznawanie w praktyce zasady „więcej rozszerzenia za pogłębienie” współpracy w ramach UE. Można to widzieć jako element transakcji z przeciwnymi rozszerzeniu państwami członkowskimi lub/i jako próbę wzmocnienia polskiego stanowiska w polityce wschodniej Unii za pomocą wspólnych instytucji.

Patrząc z punktu widzenia katalogu polskich celów w polityce wschodniej Unii, wyraźna jest tendencja przyjmowania jako wspólnych niektórych elementów polskiej argumentacji – szczególnie wyraźnie widać to przy porównaniu EPS i Partnerstwa Wschodniego. Nie ulega wątpliwości, że pewna epoka w realizacji Partnerstwa Wschodniego dobiegła końca: przychodzi czas na podsumowanie, wnioski i powstanie nowej generacji partnerstwa: Partnerstwo Wschodnie 2.0. Jego celem powinno być członkostwo w Unii dla tych europejskich krajów, które spełniają odpowiednie warunki oraz plan politycznej ochrony procesu reform w Gruzji, Mołdawii i na Ukrainie ze strony UE i USA, szczególnie przed presją rosyjską oraz rozbudowa więzi społecznych z obywatelami państw PW – sprawy te zapewne będą omawiane i analizowane. Podstawowa rzecz pozostaje wyzwaniem dla polskiej polityki – na ile uda się jej wpłynąć na dalsze losy PW w jego nowej odsłonie?

BIBLIOGRAFIA

- 10/25 Dziesięć kluczowych polskich przemówień 1989–2004*, Res Publica Nowa, Warszawa 2014.
- Balcer A. (red.), *The Eastern Partnership in the Black Sea Region: towards a New Synergy*, Demos Europa, Warszawa 2011.
- Besançon A., *Święta Rusь*, Teologia Polityczna, Warszawa 2012.
- Cianciara A.K., *Partnerstwo Wschodnie 2009–2014*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014.
- Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy paper*, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_for_external_relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17007_pl.htm [dostęp: 10.10.2014].
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11 marca 2003, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0104&from=PL> [dostęp: 10.10.2014].
- Dębski S., „*Polityka wschodnia*” – *mit i doktryna*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2006, nr 3/31.
- Gil A., Kapuśniak T. (red.), *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania, koncepcje, realizacja*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009.
- Fischer J.M. (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Instytut Nauk (Studiów) Politycznych PAN, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Konarzewska A., *Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Morza Czarnego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” III–IV, 2007.
- Kowal P., *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–89*, wyd. Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Pamięci Narodowej, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2012.
- Kowal P., Ołdakowski J., Zuchniak M. (red.), *Nie jesteśmy ukrajinofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy. Antologia tekstów*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2002.
- Kowal P., *Sztuka przekonywania. Polska a polityka wschodnia Unii Europejskiej w latach 2004–2014*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2014, nr 32 (w przygotowaniu).
- Kowal P. (red.), „*Wymiar wschodni*” Unii Europejskiej – *szansa czy idée fixe polskiej polityki?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.

- Legucka A., *Porównanie koncepcji polityki wschodniej UE, Europejska Polityka Sąsiedztwa*, J.M. Fiszer (red.), Instytut Nauk (powinno być: „Studiów”) Politycznych PAN, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.
- Mieroszewski J., *Rosyjski „kompleks polski” i obszar ULB*, [w:] *Nie jesteśmy ukrajinofilami. Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy. Antologia tekstów*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2002.
- Ochmann C., *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 6, 13 maja 2010.
- Polityka rozszerzonej Unii Europejskiej wobec nowych sąsiadów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2003.
- Stępień-Kuczyńska A., Słowikowski M., *Unia Europejska a państwa Europy Wschodniej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Żurek M. (red.), *Partnerstwo Wschodnie w kontekście europejskich aspiracji Ukrainy. Dylematy międzynarodowe i systemowe*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.

KLUCZOWE ELEMENTY STANOWISKA POLSKI WOBEC POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Już w okresie przed rozszerzeniem UE w 2004 roku Polska, jeszcze z pozycji kraju kandydującego, uczestniczyła w debacie przed powstaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która została formalnie zainicjowana zaledwie kilka dni po rozszerzeniu 2004 roku. Podczas tej debaty na czoło wysunęła się zasada dalszego rozszerzania UE po spełnieniu odpowiednich warunków. Jednym z najważniejszych elementów w polskim programie dla polityki wschodniej UE stała się w latach 2006–2014 energetyka oraz działanie w ramach Partnerstwa Wschodniego. Polska zebrała pozytywne doświadczenia po tym, jak już w inicjalnej fazie projektowi PW udzieliła wsparcia Szwecja. Domyślnym stałym elementem polskiej strategii w polityce wschodniej Unii była też zgoda na wzmocnienie wspólnych instytucji unijnych – szczególnie w polityce zewnętrznej, co mogło być interpretowane jako promowanie w praktyce zasady „więcej rozszerzenia za pogłębienie” współpracy w ramach UE. Można to widzieć jako element transakcji z przeciwnymi lub sceptycznymi wobec rozszerzenia państwami członkowskimi lub/i jako próbę wzmocnienia polskiego stanowiska w polityce wschodniej Unii za pomocą wspólnych instytucji. W ostatnich

15 latach wykształcił się swego rodzaju kanon polskiego stanowiska w polityce wschodniej UE związany z tradycją polskiej myśli politycznej. Patrząc z punktu widzenia katalogu polskich celów, zauważalna jest w Unii tendencja do akceptowania jako wspólnych niektórych polskich argumentów – widać to przy porównaniu, jak kształtowała się idea i realizacji EPS, a jak przebiegało to w wyniku Partnerstwa Wschodniego.

KEY ELEMENTS OF THE POLISH STAND ON THE EUROPEAN UNION EASTERN POLICY

Summary

As early as in the period before the enlargement of the European Union in 2004, Poland – as a candidate state at the time – took part in the debate before the European Neighbourhood Policy (formally introduced just a few days after the 2004 enlargement) was conceived. During the debate, the key issue was the idea of further enlargement of the EU after adequate requirements are met. One of the most important elements of the Polish programme within the EU Eastern policy in the period 2006–2014 was energy and activities within the Eastern Partnership. After Sweden supported the Eastern Partnership at its initial stage, Poland gained a lot of positive experience. A supposed permanent element of the Polish strategy within the EU Eastern policy was also its consent for the strengthening of common EU institutions, especially in the internal policy, which might have been interpreted as promoting the principle of “more enlargement for deepening” the co-operation within the EU. It can be perceived as an element of transaction with the member states that were against or sceptical about enlargement and/or an attempt to strengthen Polish stand within the EU Eastern policy with the use of common institutions. A specific canon of the Polish stand within the EU Eastern policy related to the Polish political thought tradition has developed over the last 15 years. From the point of view of the catalogue of Polish targets, one can notice a tendency in the EU to accept some Polish arguments as common ones – it is seen when the development of the idea and implementation of the ENP is compared with what resulted from the Eastern Partnership.

КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПОЗИЦИИ ПОЛЬШИ ПО ОТНОШЕНИЮ К ВОСТОЧНОЙ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме

В период, предшествующий расширению ЕС в 2004 году, Польша, ещё с позиции страны-кандидата, принимала участие в дебатах перед созданием Европейской политики соседства, которая формально была инициирована через несколько дней после расширения 2004 года. В ходе этих дебатов во главе угла был поставлен принцип дальнейшего расширения ЕС при выполнении соответствующих условий. Одним из важнейших элементов польской программы для восточной политики ЕС в 2006–2014 годах была энергетика, а также деятельность в рамках Восточного партнёрства. Польша приобрела положительный опыт после того, как уже на начальном этапе проект Восточного партнёрства поддержала Швеция. Подразумеваемым постоянным элементом польской стратегии в восточной политике ЕС было также согласие на укрепление общих институтов ЕС – в особенности во внешней политике, что может толковаться как продвижение в практику принципа «больше расширения для углубления» сотрудничества в рамках ЕС. Можно в этом наблюдать наличие элемента сделки с выступающими против расширения за счёт государств-членов либо скептически настроенными по отношению к нему, либо/и попытку укрепления позиции Польши в восточной политике ЕС при помощи общих институтов. В последние 15 лет сформировался своеобразный канон позиции Польши в восточной политике ЕС, связанный с традицией польской политической идеи. Рассматривая с точки зрения директории польских целей, можно заметить в политике ЕС тенденцию к принятию в качестве общих некоторых польских аргументов – это можно увидеть благодаря сравнению того, как формировалась идея и реализация Европейской политики соседства, и того, как это проходило в результате Восточного партнёрства.

Marcin Kleinowski

WPLYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA SIŁĘ POLSKI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

Przyjęcie Traktatu lizbońskiego nie tylko dokonało reformy traktatowej, ale również zapewniało Unii Europejskiej sukces, tak potrzebny wobec odrzucenia w referendum Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez społeczeństwo francuskie i holenderskie. Udowadniało, że Unia Europejska jest zdolna do przeprowadzenia zasadniczych reform. Jednocześnie miała stać się ona organizacją¹ bardziej demokratyczną, bliższą obywatelom, odgrywającą większą rolę na arenie międzynarodowej oraz efektywniej podejmującej decyzje. Do nowego traktatu pakiet instytucjonalny został przeniesiony nieomal w całości z Konstytucji Europejskiej. Polska podejmowała działania na rzecz zachowanie nicejskiego systemu ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej (Radzie UE), jednak jej starania były z góry skazane na porażkę, wobec braku poparcia ze strony innych państw członkowskich. Kwestią otwartą pozostawała jedynie cena, jaką Warszawa zdoła uzyskać za modyfikację swojego stanowiska. Traktat lizboński zmienił faktyczne znaczenie poszczególnych instytucji Unii Europejskiej w procesie decyzyjnym, jak również dokonał znacznego przepływu siły głosu pomiędzy państwami członkowskimi.

Celem artykułu jest wskazanie, w jaki sposób wybrane zapisy Traktatu lizbońskiego wpłyną na siłę Polski w negocjacjach toczonych na forum Rady UE. Wprowadzenie nowego systemu ważenia głosów w Radzie (tzw. systemu podwójnej większości), zwiększenie liczby obszarów, w których decyzje będą zapadać kwalifikowaną większością głosów, jak również dodanie nowych i zmodyfikowanie dotychczas funkcjonujących klauzul upoważniających,

¹ Dopiero w Traktacie lizbońskim Unia Europejska została przekształcona w jednolitą organizację międzynarodową, jak również nadano jej osobowość prawną.

będzie miało wpływ nie tylko na formalną siłę polskiego głosu, ale również pozycję Polski w toczonych negocjacjach. Wprowadzone zmiany traktatowe wpływają również na dynamikę procesu podejmowania decyzji przez państwa członkowskie w Unii Europejskiej.

1. WPŁYW ZAKRESU I SPOSOBU GŁOSOWANIA WIĘKSZOŚCIOWEGO W RADZIE UE NA KSZTAŁTOWANIE SIŁY PAŃSTWA

Zakres podejmowania decyzji w Radzie UE w sposób większościowy, kształtuje siłę państw na dwa zasadnicze sposoby. Po pierwsze, w zdecydowanej mierze wpływa na zdolność kraju członkowskiego do zablokowania decyzji i co za tym idzie wzmocnienia posiadanej przez niego BATNY². Jest to związane z możliwością skutecznego zgłoszenia weta lub zebrania mniejszości blokującej, a więc uzyskania minimalnej liczby głosów koniecznych do odrzucenia decyzji – w przypadku gdy jest ona podejmowana kwalifikowaną większością głosów. BATNA określa alternatywną możliwość zapewnienia realizacji własnych dążeń w sytuacji, gdy próba zabezpieczenia posiadanych interesów w drodze prowadzonych rozmów zakończy się niepowodzeniem.

Już sama możliwość powstania koalicji mającej zdolność do zablokowania przyjęcia decyzji zmusza państwa członkowskie do poszukiwania kompromisu³. Jerzy Kranz celnie zauważył, że:

„dopuszczalność podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów oraz możliwość rzeczywistego przejścia do głosowania, przyspiesza osiągnięcie kompromisu bez głosowania”⁴.

Samo głosowanie rzadko jest stosowane w praktyce, natomiast mobilizuje do poszukiwania rozwiązań, jeśli niesatysfakcjonujących dla wszystkich, to przynajmniej będących do przyjęcia dla zdecydowanej większości państw członkowskich. Dlatego też zdolność do zablokowania decyzji jest bardzo istotna, gdyż stwarza możliwość odrzucenia propozycji niezgodnej z interesem danego kraju, czy koalicji członków Rady UE, jak również umacnia pozycję negocjacyjną państwa, skłaniając adwersarzy do ustępstw. Wzmacnia tym samym jego siłę negocjacyjną. Nie należy więc utożsamiać dążenia państwa

² BATNA – *Best alternative to negotiated agreement* – najlepsza alternatywa dla negocjowanego porozumienia.

³ W. Wessels, *Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution*, „Journal of Common Market Studies”, 2001, Vol. 39, nr 2, s. 209.

⁴ J. Kranz, *Spór o głosowanie w Radzie a projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia z Dziedziny Prawa Unii Europejskiej”, 2005, nr 5, s. 25.

do zwiększenia zdolności blokowania decyzji z chęcią ich blokowania. W procesie decyzyjnym w Radzie UE i Radzie Europejskiej po prostu bardzo często „łatwiej jest uzyskać wpływ przez mniejszość blokującą niż większość”⁵.

Po drugie, zakres stosowania głosowania większościowego w Radzie UE wpływa na efektywność wspólnego podejmowania decyzji, a więc również determinują siłę głosu, jaką mają poszczególne państwa członkowskie. Posiadanie nawet bardzo dużych możliwości kształtowania decyzji określonego organu nie ma znaczenia, jeśli żadne decyzje nie są w nim podejmowane.

Jednomyślność gwarantuje każdemu z państw prawo weta, gdyż do przyjęcia uchwały konieczny jest brak sprzeciwu któregośkolwiek z krajów członkowskich⁶. Niweluje więc nierówności w posiadanych przez państwa członkowskie strukturalnych zasobach siły: „dając wszystkim stronom równe, formalne prawo do zablokowania propozycji przez zastosowanie weta”⁷. Umacnia tym samym defensywną pozycję negocjacyjną, jednocześnie zmniejszając jednak zdolność do kolektywnego podejmowania decyzji, co może sprzyjać przyjęciu najmniej ambitnego programu lub szukaniu najmniejszego wspólnego mianownika⁸.

Upowszechnienie decydowania kwalifikowaną większością głosów oddziałuje na siłę krajów członkowskich przez:

- zwiększenie prawdopodobieństwa wspólnego podjęcia decyzji;
- określenie zdolności do zablokowania decyzji lub jej skutecznego zainicjowania, a co za tym idzie utrzymania *status quo* lub dokonania zmiany w wybranych obszarach kompetencji UE – zgodnie z priorytetami danego członka Rady UE;

⁵ A. Moberg, *Is the Double Majority Really Double? The second Round in the Debate of the Voting Rules in the EU Constitutional Treaty*, „Working Paper”, 30.05.2007, s. 4.

⁶ W odniesieniu do niektórych spraw z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a zwłaszcza wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, obowiązuje zasada tzw. bezwzględnej jednomyślności – konieczność uzyskania poparcia uchwały przez wszystkie państwa członkowskie.

⁷ J. Tallberg, *Bargaining Power in the European Council*, SIEPS Report No. 1, Stockholm 2007, s. 20.

⁸ Za Arildem Underdalem możemy określić to prawem najmniej ambitnego programu (ang. *law of the least ambitious program*) lub, zgodnie z propozycją Guya Petersa, polityką „najmniejszego wspólnego mianownika”. Zob.: A. Underdal, *The Politics of International Fisheries Management: The Case of the North-East Atlantic*, Oslo 1980; *Idem, Introduction*, [w:] *The Politics of International Environmental Management*, A. Underdal (ed.), Springer, Dordrecht 1998, s. 1–12; G.B. Peters, *Escaping the Joint-Decision Trap: Repetition and Sectoral Politics in the European Union*, „West European Politics”, 1997, Vol. 20, nr 2, s. 22–36.

- określenie znaczenia systemu głosów ważonych w procesie decyzyjnym – im większy zakres głosowania większością kwalifikowaną, tym większe znaczenie systemu ważenia głosów dla kształtowania siły państw członkowskich;
- zwiększenie możliwości oddziaływania na kształt podejmowanych decyzji (punkt zawarcia kompromisu) w szczególności przez Komisję Europejską, rotacyjną prezydencję oraz stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, pełniących rolę facylitatorów w procesie decyzyjnym.

Zakres głosowania większościovego w Radzie UE będzie w dużym stopniu determinował możliwości oddziaływania prezydencji na wynik procesu decyzyjnego. Wymóg uzyskania jednomyślnego poparcia dla propozycji generalnie obniża jej możliwość kształtowania porozumienia w istniejącym polu negocjacyjnym, gdyż bardzo je zawęża. Dlatego też znaczenie prawa do ustalania agendy maleje wraz ze wzrostem trudności zmiany *status quo*⁹. Wyjątkiem będzie tu sytuacja, gdy utrzymanie *status quo* jest w interesie facylitatorów, a w Radzie UE istnieje dość silna opozycja wobec zmiany. Z drugiej strony, konieczność uzyskania poparcia kwalifikowaną większością głosów zwiększa zdolność facylitatorów do określenia punktu osiągniętego porozumienia, zgodnie z własnymi preferencjami, zwłaszcza gdy dodatkowo musi ono być uzgodnione z aktorem zewnętrznym (np. Parlamentem Europejskim w zwykłej procedurze prawodawczej), a kierujący pracami Rady UE podmiot będzie dążył do zmiany *status quo*¹⁰.

Traktat z Lizbony ustanawia głosowanie większością kwalifikowaną jako generalną zasadę w Radzie UE¹¹. Jednocześnie zakłada powiększenie o 51 artykułów i subartykułów obszaru¹², w którym decyzje będą podejmowane większością kwalifikowaną¹³. Oznacza to ułatwienie procesu pogłębiania integracji europejskiej.

⁹ G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, New York 2002, s. 34–35.

¹⁰ J. Tallberg, *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press, New York 2006, s. 35.

¹¹ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, art. 16, ust. 3, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.

¹² Podawane tu liczby odnoszą się do artykułów oraz subartykułów. W trakcie toczonych negocjacji nad wprowadzeniem zmian w traktatach niekiedy nie udawało się objąć głosowaniem większościovym całego artykułu, a jedynie jego część, mnożąc w ten sposób liczbę obszarów objętych głosowaniem większością kwalifikowaną.

¹³ V. Miller, C. Taylor, *The Treaty of Lisbon: Amendments to the Treaty on European Union*, „House of Commons Research Paper”, 2008, nr 09, s. 76–85. Wymieniono tu

Z punktu widzenia interesów Polski za szczególnie istotne należy uznać wprowadzenie lub rozszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną w takich obszarach, jak budżet i zasoby własne Unii Europejskiej, energetyka, fundusze strukturalne. Wprowadzenie w tej sferze zmian zgodnych z interesem Polski będzie wymagało zdolności przekonywania partnerów do własnych racji oraz umiejętności grania w „brukselską grę”, a zwłaszcza prowadzenia wielu równoległych, wielopoziomowych negocjacji. Upowszechnienie głosowania większością kwalifikowaną powinno również zwiększyć siłę oddziaływania największych państw członkowskich na podejmowane decyzję. Wynika to z faktu, że nieomal nigdy nie dochodzi do sytuacji, w której zostaje przyjęta decyzja przy zdecydowanym sprzeciwie dwóch z sześciu państw o najwyższej liczbie ludności¹⁴. Wskazuje to, że ich siła w Radzie UE jest większa niżby to wynikało z posiadanej liczby głosów.

2. KSZTAŁTOWANIE SIŁY POLSKI PRZEZ SPOSÓB WAŻENIA GŁOSÓW W RADZIE UE

Sposób ważenia głosów wpływa na kształtowanie się siły państwa nie tylko przez przyznaną krajowi ich liczbę, ale również metodę ważenia, wymagany próg decyzyjny, określenie mniejszości blokującej, rozkład głosów wśród pozostałych państw członkowskich oraz występowanie lub też brak stałych koalicji.

W trakcie negocjacji prowadzonych nad Traktatem lizbońskim dokonano zmiany sposobu ważenia głosów w Radzie UE, w stosunku do zapisów Traktatu Konstytucyjnego. Utrzymano decyzję o wprowadzeniu systemu podwójnej większości, jednocześnie określając wielkość progów decyzyjnych w Traktacie z Lizbony na tym samym poziomie co w *Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, ale odsunięto jej realizację w czasie. Pierwotnie planowano zakończyć stosowanie systemu nicejskiego 31 października 2009 roku¹⁵, jednak nowy traktat przesunął tę datę o dalsze pięć lat, czyli do 31 października 2014 roku¹⁶. Jest to rozwiązanie korzystne dla Polski, która wciąż siłę swego

jedynie 50 artykułów i subartykułów, do których należy dodać Art. 28d(2) – zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony.

¹⁴ M. Kleinowski, *Konsensualne negocjacje czy głosowanie – kontestowanie aktów prawnych w Radzie UE*, „Studia Europejskie”, 2012, nr 4, s. 42–43.

¹⁵ *Protokół w sprawie postanowień przejściowych odnoszących się do instytucji i organów Unii*, art. 2 ust. 2, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 310, 16.12.2004.

¹⁶ *Protokół w sprawie postanowień przejściowych*, art. 3 ust. 3, *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany*

głosu opiera w dużej mierze na czynnikach formalno-prawnych. Należy jednak pamiętać, że nawet najkorzystniejszy dla danego kraju sposób ważenia głosów w Radzie UE nie pozwoli jednemu państwu członkowskiemu na zablokowanie podjęcia decyzji. Nie zastąpi więc umiejętności budowania kontaktów i prowadzenia negocjacji, agregacji interesów oraz tworzenia koalicji na forum Unii Europejskiej.

W okresie między 1 listopada 2014 roku, a 31 marca 2017 roku, każdy członek Rady UE będzie mógł zażądać, aby uchwała została przyjęta według nicejskiego systemu liczenia głosów¹⁷. Uwzględniając praktykę podejmowania decyzji w Radzie UE, z bardzo dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że *de facto* zapis ten przedłuży stosowanie tego systemu głosowania do końca pierwszego kwartału 2017 roku. Nawet jeśli nigdy procedura ta nie zostanie formalnie uruchomiona, to w trakcie negocjacji na forum Rady UE państwa członkowskie będą budować koalicje opierające się na nicejskich wagach głosów i progach decyzyjnych. Umożliwia im to bowiem łatwiejsze tworzenie koalicji blokujących, a w efekcie umacnia pozycję negocjacyjną. Z kolei tak wypracowane kompromisy mogą już być oficjalnie przyjmowane według systemu podwójnej większości.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (przemianowany na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) przewidują zastosowanie mechanizmu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE, zwanego systemem podwójnej większości. Jego istota polega na wprowadzeniu wymogu konieczności spełnienia dwóch kryteriów dla podjęcia decyzji, a mianowicie osiągnięcia większości państw i większości ludności. Ostatecznie uzyskany kompromis zdefiniował wymaganą większość kwalifikowaną na 55% członków Rady UE, liczącą co najmniej 15 z krajów członkowskich i obejmującą co najmniej 65% ludności Unii. Mniejszość blokująca – przy 27 krajach członkowskich – musiała liczyć nie mniej niż cztery państwa, w przeciwnym razie uznawano, że większość kwalifikowana została osiągnięta¹⁸. W przypadku, gdy Rada UE nie stanowi na wniosek Komisji lub Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wymaganą większość kwalifikowaną, ma stanowić co najmniej 72% członków Rady, reprezentujących państwa członkowskie obejmujące co najmniej 65% ludności Unii¹⁹.

w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17.12.2007.

¹⁷ *Ibidem*, art. 3 ust. 2.

¹⁸ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej...*, *op. cit.*

¹⁹ *Ibidem*, zmieniony art. 205 ust. 2 i 3b.

System nicejski dokonał znacznego przepływu siły głosu ze strony państw małych na rzecz dużych. Podwójna większość wprowadziła jeszcze większe zmiany w tym zakresie, co obrazuje tabela 1 oraz wykres 1 (zamieszczone w aneksie). Ukazują one przepływ siły głosu jaki dokonał się w wyniku wprowadzenia systemu podwójnej większości. W stosunku do Traktatu Nicejskiego, zwiększeniu uległa siła Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii oraz sześciu najmniejszych państw Unii Europejskiej. Z kolei Włochy, Dania, Słowacja, Finlandia, Chorwacja oraz Irlandia zyskują jedynie symbolicznie. Berlin zwiększa swą siłę głosu (wskaźnik NBI)²⁰ o ponad 36%. Bardzo wysoki wzrost odnotowuje również sześć najmniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej. Siła Łotwy i Słowenii (wskaźnik NBI) podnosi się o prawie 60%, Estonii, Cypru i Luksemburga o 45–52%, z kolei siła Malty wzrasta aż o 90%. Francja, Wielka Brytania oraz Włochy również zwiększyły swą siłę głosu w Radzie UE, ale jedynie o 3,5–10%.

Najwięcej tracą na sile państwa średnie, a przede wszystkim Polska i Hiszpania, odpowiednio 28,28% oraz 14,48%. Należy zauważyć, że strata ta w stosunku do czterech największych państw jest jeszcze większa²¹. Na sile tracą również państwa, które w systemie nicejskim miały od 13 do 10 głosów ważonych w Radzie UE. Najgorzej w tej grupie wypadają Węgry, których pozycja słabnie o 23,55%, najlepiej Holandia, której siła głosu maleje o 11,28%. Rumunia i Litwa tylko nieznacznie tracą na pozycji.

Najwięcej w systemie podwójnej większości zyskują na wskaźniku siły (NBI) te państwa, które zostały najbardziej pokrzywdzone w Traktacie Nicejskim, czyli sześć najmniejszych państw oraz Niemcy. W mniejszym zaś zakresie jest to rozwiązanie korzystne dla Wielkiej Brytanii oraz Francji. Z kolei dla Włoch i Rumunii, jak również grupy państw mających 7 głosów ważonych w systemie nicejskim, wskaźnik siły (NBI) ulega jedynie niewielkiej zmianie.

Zdecydowanie bardziej system podwójnej większości obniża zdolność państw do blokowania decyzji. Uderza to przede wszystkim w Hiszpanię i Polskę, które były głównymi beneficjentami systemu nicejskiego. Ich możliwość

²⁰ Normalized Banzhaf Index (NBI) – wskazuje, jakie jest prawdopodobieństwo danego gracza (państwa) na zajęcie kluczowej pozycji, a więc znalezienia się w takiej sytuacji, kiedy to właśnie od jego decyzji będzie zależało, czy propozycja zostanie przyjęta, czy też odrzucona. NBI możemy określić jako ogólny wskaźnik siły graczy. Szerzej zob. M. Kleinowski, *Gry polityczne jako element procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2010, s. 29–31.

²¹ D.S. Felsenthal, M. Machover, *Analysis of QM Rules in the Draft Constitution for Europe Proposed by the European Convention, 2003*, „Social Choice and Welfare”, 2004, Vol. 23, nr 1, s. 15.

blokowania decyzji spadła odpowiednio o nieomal 42% oraz ponad 50%. Równie dotkliwy jest ten system ważenia głosów dla pozostałych państw średnich – mających od 10 do 14 głosów ważonych w systemie nicejskim – których wskaźnik PPI²² obniża się o 26–48%.

Należy zauważyć, że wzrasta siła tych krajów, dla których kryterium ludności lub większości państw było kluczowe. Członkowie Unii Europejskiej o najmniejszej populacji zyskują, gdyż po zlikwidowaniu kryterium głosów alokowanych na podstawie politycznego porozumienia, większego znaczenia nabrało kryterium większości państw. Pozycja każdego kraju – w systemie podwójnej większości – jest pewną wypadkową jego wagi w dwu kryteriach: większości państw i większości ludności. Dla małych krajów członkowskich ich udział w liczbie ludności Unii Europejskiej jest mało znaczący, natomiast ważną rolę odgrywa kryterium większości państw, w którym kraje te mają równy ze wszystkimi udział i dzięki temu zyskują na sile. Z kolei wzrost znaczenia Niemiec jest oczywistą konsekwencją wagi, jaką w systemie podwójnej większości odgrywa liczba ludności danego państwa.

Drastycznie obniża się zdolność państw do blokowania decyzji (mierzona PPI) w Radzie UE, średnio o prawie 26%. Jedynie Malta istotnie zwiększa tu swoje możliwości, jednak podobnie jak w przypadku Słowenii, Łotwy, Estonii i Cypru, zmiana ta jest zbyt mała, aby wzmocnić pozycję tych państw w negocjacjach na forum Rady UE. Berlin zachowuje niemal tę samą zdolność do blokowania, co w systemie nicejskim (wskaźnik PPI 75,55%) i zdecydowanie dystansuje w tym względzie pozostałe państwa. Druga pod względem siły blokowania decyzji Francja ma wskaźnik PPI wynoszący już tylko 61,1%.

System podwójnej większości dokonuje radykalnych zmian w układzie sił wewnątrz Rady UE w stosunku do systemu nicejskiego. Odrzucono tradycyjną zasadę równości głosów wśród czterech największych państw. Zwiększa to co prawda dystans między nimi a Hiszpanią i Polską, jednak państwa te muszą jednocześnie uznać jeszcze większą przewagę Niemiec. Kraj ten staje się wyraźnym liderem, dysponującym znaczną siłą oraz zdecydowanie największą, sięgającą przeszło 75% możliwością blokowania decyzji. Na takim rozwiązaniu pośrednio skorzystać może również Francja, jeśli założy się, że Berlin oraz Paryż będą występować jako w miarę stali koalicjanci. W takim przypadku wzrost siły głosu Niemiec sprzyja zwiększeniu możliwości działania

²² Coleman's Power to Prevent (Block) Action Index (Preventive Power Index – PPI) wskazuje, jaka jest szansa danego gracza, by zablokować decyzję. Szerzej zob.: M. Kleiński, *Gry polityczne...*, *op. cit.*, s. 32–33.

tych dwóch współpracujących ze sobą państw. Przykładowo koalicja tzw. twardego jądra, Niemcy, Francja, Belgia oraz Luksemburg, zwiększa siłę swojego głosu około dwukrotnie w systemie podwójnej większości, w stosunku do rozwiązań nicejskich²³. Hiszpania i Polska, które w Nicei wspinałomyślnie zostały zaproszone do „klubu wielkich”, tracą swoją pozycję, podczas gdy siła wielkiej czwórki relatywnie znacznie się zwiększa. Akcesja Chorwacji do Unii Europejskiej nie zmieniła radykalnie siły głosu państw w Radzie UE, w przypadku podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów.

System podwójnej większości utrudnia blokowanie decyzji w Radzie UE, obniżając w tym zakresie możliwości niemal wszystkich państw członkowskich. Ma to szczególne znaczenie wobec rozszerzenia obszarów, w których będzie obowiązywać głosowanie większością kwalifikowaną. Oznacza to, że Polsce trudniej będzie wzmocnić swoją siłę w negocjacjach na forum Rady UE przez tworzenie koalicji blokujących. Nawet w sytuacji, gdy w jej skład weszłoby jedno państwo spośród Hiszpanii, Francji, Włoch lub Wielka Brytania, to i tak koalicja ta musiała by liczyć co najmniej 8–10 członków. Zazwyczaj siła polityczna dwóch z sześciu krajów członkowskich UE o najwyższej liczbie ludności jest na tyle wysoka, że prezentując wspólne stanowisko, są w stanie uzyskać ze strony partnerów ustępstwa w ważnych dla siebie kwestiach.

Wprowadzenie system podwójnej większości sprawia, że uzyskanie wpływu na decyzje zapadające w Unii Europejskiej wymaga pozytywnej aktywności, promowania pomysłów, konsekwentnej i wiarygodnej argumentacji. Ze względu na formalną siłę głosu oraz nieformalną pozycję Niemiec i Francji, we współpracy z tymi państwami można uzyskać szczególny wpływ na decyzje zapadające w Unii Europejskiej. Zmiana systemu ważenia głosów w Radzie UE zwiększy też rolę facylitatorów w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej, a w szczególności Komisji Europejskiej, która uzyskała większą swobodę w procesie selekcji i agregacji interesów w trakcie przygotowywania inicjatyw legislacyjnych.

²³ W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Zasady głosowania w Radzie UE: analiza merytoryczna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2004, nr 7, s. 24.

3. MECHANIZM OPÓŹNIANIA PODJĘCIA DECYZJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

W Traktacie lizbońskim utrzymano, z niewielkimi modyfikacjami, mechanizm opóźniania podjęcia decyzji w Radzie UE, zapisany wcześniej w Deklaracji nr 5, dołączonej do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy²⁴. Zyskał on nazwę mechanizmu „nowej Joaniny”, nawiązując do kompromisu zawartego 29 marca 1994 roku w stolicy Epiru. Pomiedzy 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku miał on funkcjonować dokładnie tak samo, jak to przewidziano w Deklaracji nr 5²⁵. Natomiast od 1 kwietnia 2017 roku dla uruchomienia tego mechanizmu wystarczy koalicja grupująca 55% państw lub 55% ludności, niezbędnej do utworzenia mniejszości blokującej, gdy we wcześniejszym okresie było to 75% państw lub 75% ludności²⁶. Jednocześnie na mocy protokołu dołączonego do traktatu reformującego, rezygnacja lub zmiana tego mechanizmu, możliwa jest jedynie w drodze jednomyślnej decyzji. Utrzymano jednak kluczowe ograniczenie poszanowania terminów traktatowych oraz regulaminu Rady²⁷.

„Nowa Joanina” miała być formułą nie tyle pozwalającą na blokowanie decyzji, ile skłaniającą wszystkie strony do wypracowania kompromisu. Jednak w praktyce do jego poszukiwania zmusza przede wszystkim mniejszość. W zwykłej procedurze prawodawczej, w drugim i trzecim czytaniu czas na

²⁴ Deklaracja odnosząca się do artykułu I-25, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 310, 16 grudnia 2004.

²⁵ Zgodnie z postanowieniami Deklaracji, członkowie Rady, reprezentujący co najmniej trzy czwarte ludności Unii Europejskiej lub co najmniej trzy czwarte liczby państw członkowskich, niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej, mogli zgłosić swój sprzeciw wobec przyjęcia decyzji. Wówczas Rada, w „rozsądnym terminie” i bez uszczerbku dla obowiązujących ograniczeń czasowych określonych przez prawo Unii, przy poszanowaniu regulaminu Rady, miała poszukiwać „zadowalającego rozwiązania” dla państw podnoszących wątpliwości.

²⁶ Deklaracja odnosząca się do artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17 grudnia 2007.

²⁷ Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17 grudnia 2007.

przyjęcie decyzji w Radzie wynosi maksymalnie cztery miesiące, dlatego też poszukiwanie „zadowolającego rozwiązania” nie może trwać dłużej²⁸. Pod presją czasu działa więc mniejszość, która może zostać po prostu przeczekana przez pozostałych członków Rady UE.

Z kolei w pierwszym czytaniu nie przewidziane są żadne rygorystyczne terminy dla przyjęcia decyzji, jednak art. 11 Regulaminu Rady stwierdza, że: „Rada głosuje z inicjatywy swojego przewodniczącego” lub „z inicjatywy członka Rady lub Komisji pod warunkiem, że większość Rady podejmie taką decyzję”²⁹. Dlatego też nie istnieje możliwość nieskończonego odwlekania głosowania i tym sposobem skutecznego zablokowania danego aktu prawnego już w pierwszym czytaniu. W efekcie formuła „nowej Joaniny” w żaden istotny sposób nie wzmacnia pozycji negocjacyjnej mniejszości, podnoszącej zastrzeżenie wobec przyjęcia propozycji ani skutecznie nie skłania pozostałych państw do kompromisowych zachowań, od których jedynie dobrej woli zależy gotowość do szukania porozumienia³⁰. Nie jest więc mechanizmem, który efektywnie sprzyja budowie zachowań konsensualnych w Radzie UE, a tym bardziej nie umożliwia skutecznego blokowania decyzji na jej forum. Tym samym, nie może on zwiększyć siły Polski w negocjacjach w Radzie UE, a jego wprowadzenie należy tłumaczyć chęcią umożliwienia wszystkim stronom, zaangażowanym w wypracowanie zapisów Traktatu Lizbońskiego, odejścia od stołu negocjacyjnego z twarzą.

Podsumowując, należy stwierdzić, że „nowa Joanina” jest mechanizmem słabszym od swego pierwowzoru, wypracowanego w marcu 1994 roku, gdyż nie wymaga, aby „zadowolające rozwiązanie” zostało przyjęte przy podwyższonych progach decyzyjnych. Jednocześnie, w stosunku do Deklaracji nr 5 dołączonej do Traktatu Konstytucyjnego, ułatwiono możliwość jego inicjowania, a przede wszystkim uniemożliwiono likwidację mechanizmu wbrew woli któregokolwiek z państw członkowskich, gdyż decyzja w tej sprawie musiałaby zostać podjęta jednomyślnie.

²⁸ *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007*, art. 249a, zmieniony art. 251, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17 grudnia 2007.

²⁹ *Regulamin Wewnętrzny Rady, Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 325, 11.12.2009 z późniejszymi zmianami.

³⁰ Oczywiście skłonność ta w pewnym stopniu wynika z konieczności współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w dłuższej perspektywie czasu. Nie należy jednak przeceniać tego faktu dla gotowości członków Rady UE do znaczącego samoograniczenia w realizacji narodowych interesów.

4. WPLYW „ELASTYCZNEJ INTEGRACJI” NA SIŁĘ PAŃSTWA – PRZYPADEK KLAUZUL UPOWAŻNIAJĄCYCH

„Elastyczną” integrację można zdefiniować jako współpracę, prowadzoną w niepełnym składzie państw członkowskich, których przedstawiciele zasiadają w Radzie UE, obejmującą swym zakresem przynajmniej jedną politykę Unii Europejskiej oraz realizowaną w ramach jej systemu instytucjonalno-prawnego. Przy tym podział na członków Rady UE uczestniczących w takiej współpracy i pozostających poza nią może mieć zarówno charakter trwały, jak i tymczasowy.

„Elastyczna” integracja w każdej swej skonkretyzowanej postaci musi być więc określona podmiotowo, przedmiotowo oraz w mniej lub bardziej jednoznaczny sposób co do terminu jej obowiązywania. Parafrazując słowa Alexandra Stubba, wskazuje ona, kto współpracuje, w czym współpracuje i w jakim czasie ta współpraca ma miejsce³¹. Dlatego też tworzy „instytucjonalne reguły, gdzie nie wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej mają te same prawa i zobowiązania w pewnym obszarze polityki”³².

Uelastycznienie procesu integracji postrzegane jest jako jeden ze sposobów przezwycięzenia problemu zawężania współpracy do najmniejszego wspólnego mianownika, ale również możliwość wzmocnienia własnej pozycji i siły w permanentnie toczonych na forum Rady UE negocjacjach.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w dotychczasowej historii kwestia „elastycznej” integracji była podnoszona, gdy na agendzie stawał przynajmniej jeden z następujących tematów: unia gospodarcza i monetarna, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, poszerzenie składu członkowskiego³³ oraz kwestia ominięcia sprzeciwu „krnąbrnych” państw członkowskich³⁴.

³¹ A. Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Hampshire 2002, s. 44–57.

³² *The European Union after the Treaty of Amsterdam*, J. Monar, W. Wessels (eds.), Bloomsbury Academic, London, New York 2001, s. 168.

³³ Na szczególną rolę „presji na rozszerzenie” dla rozwoju, od początku lat 90. XX wieku, koncepcji „elastycznej” integracji zwracają uwagę np. Kerstin Junge i Jan Barcz. Zob.: K. Junge, *Integracja zróżnicowana*, [w:] M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, przeł. G. Dąbkowski, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2007, s. 531–533; J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie Prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. I-35.

³⁴ A. Stubb, *Negotiating...*, *op. cit.*, s. 30; H. Wallace, A. Ridley, *Europe, the Challenge of Diversity*, Boston: Routledge & K. Paul, London 1985, s. 3–11; *The European Union...*, s. 154–157; M. Dewatripont i in., *Flexible Integration: Towards a More Effective and*

Mechanizmy „elastycznej integracji” wpływają na siłę państw w negocjacjach toczonych na forum Unii Europejskiej na dwa sposoby. Po pierwsze, mogą budować ich pozycję negocjacyjną, gdyż kształtują BATNę kraju członkowskiego, wzmacniając ją lub osłabiając. Po drugie, oddziałują na efektywność procesu podejmowania decyzji.

Trzeba mieć na uwadze, że już sama potencjalna możliwość skorzystania z określonego rozwiązania, będącego praktycznym przejawem „elastycznej” integracji, kształtuje pozycję negocjacyjną członka Rady UE lub koalicji państw. Nie trzeba więc ostatecznie sięgać do tego mechanizmu, aby np. uzyskać dodatkowe koncesje w procesie negocjacji.

Należy zadać pytanie, kiedy mechanizm „elastycznej” integracji będzie sprzyjał budowaniu siły negocjacyjnej państwa na forum Unii Europejskiej? Odpowiedź jest uzależniona od celu, jaki sobie ono stawia, łatwości zainicjowania mechanizmu „elastycznej” współpracy, prawdopodobieństwa jego wykorzystania w określonej sytuacji oraz sposobu podjęcia decyzji o dalszym postępie integracji, w obszarze danej polityki Unii Europejskiej.

Gdy celem kraju, a przede wszystkim koalicji członków Rady UE jest pogłębienie lub poszerzenie współpracy w ramach Unii Europejskiej, to ich pozycja w negocjacjach będzie tym silniejsza im:

- łatwiejsze jest uruchomienie mechanizmu „elastycznej” integracji, pozwalającego na prowadzenie pogłębionej współpracy w niepełnym składzie członków Rady UE. Duże znaczenie będzie tu miało określenie podmiotu zdolnego do zainicjowania takiej formy współdziałania, gremium lub podmiotu ostatecznie rozstrzygającego o jej uruchomieniu – w tym sposób głosowania i wysokości progu wymaganego do podjęcia takiej decyzji – oraz ogólnych zasad regulujących zawiązanie i prowadzenie takiej współpracy;
- większa jest zdolność zainteresowanych stron do uruchomienia mechanizmu „elastycznej” integracji, w danych określonych warunkach, bez względu na sprzeciw lub współdziałanie innych podmiotów;
- istnieje możliwość zastosowania *opt-out* dla podmiotów nie chcących pogłębiać współpracę w danym obszarze, tym bardziej jeśli rozwiązanie takie jest dla nich satysfakcjonujące;
- większe będzie przyzwolenie na podjęcie szerszej lub głębszej współpracy w danym obszarze przez grupę państw członkowskich, poza systemem instytucjonalno-prawnym Unii Europejskiej.

W przypadku gdy celem kraju lub koalicji członków Rady UE jest nie-dopuszczenie do pogłębienia lub poszerzenia współpracy w danym obszarze integracji europejskiej, to budowaniu ich pozycja w negocjacjach będzie sprzyjać sytuacja dokładnie odmienna.

„Elastyczna” integracja postrzegana jest jako rozwiązanie umożliwiające zwiększenie efektywności procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Ma ona więc także stanowić katalizator procesu decyzyjnego, przede wszystkim w obszarach objętych jednomyślnym głosowaniem w Radzie UE lub Radzie Europejskiej³⁵, czyli tych zagrożonych pułapką wspólnego podejmowania decyzji³⁶. Tym samym przeciwdziałać groźbie paraliżu procesu decyzyjnego.

Klauzule upoważniające to rodzaj mechanizmu „elastycznej” integracji, który pozwala grupie krajów członkowskich na głębszą integrację w szerokim zakresie polityk Unii Europejskiej pod warunkiem, że spełniają one określone w traktatach wymogi, konieczne do uruchomienia takiej kooperacji.

Istotne zmiany w obszarze klauzul upoważniających wprowadził Traktat lizboński. Przede wszystkim zastosowano jedną regułę uruchamiania mechanizmu wzmocnionej współpracy w dziedzinach, o których mowa w traktatach, z wyjątkiem dziedzin kompetencji wyłącznej oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Do jej ustanowienia konieczna jest grupa co najmniej 9 krajów członkowskich³⁷, co oznacza nieznaczne podwyższenie tego wymogu (Traktat Nicejski przewidywał 8 państw)³⁸.

Nadal kluczową rolę przyznano Komisji Europejskiej, która po dokonaniu oceny spełnienia przez konkretny wniosek o uruchomienie wzmocnionej współpracy warunków określonych w traktatach, może wystąpić do Rady UE

³⁵ M. Szwarc, *Zróznicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 14.

³⁶ F. Scharpf, *The joint decision trap: lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration”, 1988, Vol. 66, nr 3, s. 239–278.

³⁷ *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, art. 20, ust. 2, *op. cit.*

³⁸ Oznacza to odejście od przyjętego w Traktacie Konstytucyjnym ustalenia grupy państw koniecznych do uruchomienia wzmocnionej współpracy, jako części składu Rady (1/3 jej członków). Co prawda przy 27 krajach Unii Europejskiej byłaby to także liczba 9 państw, jednak jednoznaczne wskazanie tej liczby w traktacie nie daje gwarancji podwyższenia tego wskaźnika wraz z akcesją kolejnych państw. Zapewne kwestia ta stanie się przedmiotem przetargu pomiędzy członkami Rady. Zob. J. Barcz, *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony, główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), UKIE, Warszawa 2008, s. 86; *Idem*, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską: stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 63.

z wnioskiem o zainicjowanie tego mechanizmu. Ta z kolei podejmuje decyzję kwalifikowaną większością głosów po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Następuje więc dalsze wzmocnienie siły Parlamentu przez rozszerzenie jego kompetencji na kolejne obszary działania Unii Europejskiej. Odmowa ze strony Komisji wystąpienia z właściwym wnioskiem uniemożliwia uruchomienie wzmocnionej współpracy.

Odminną procedurę przewidziano dla wzmocnionej współpracy w ramach WPZiB, określoną w artykule 329 ust. 2 TFUE³⁹. W tym obszarze jednoznacznie przyznano prymat państwom członkowskim, gdyż zarówno Komisja, jak i Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa tylko opiniują wniosek, zaś Parlament Europejski jest jedynie o nim informowany. Konieczność zastosowania jednomyślności w Radzie UE wzmacnia pozycję państw, których celem jest zablokowanie takiej inicjatywy, nie stwarza ona również preferencji dla dużych krajów członkowskich. Jednocześnie jest to procedura decyzyjna o efektywności większej niż głosowanie większością kwalifikowaną, z jednoczesnym przyznaniem każdemu członkowi Rady UE prawa do zablokowania przyjęcia decyzji.

W odniesieniu do dyrektyw określających minimalne normy w obszarze wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym, Traktat lizboński stwarza możliwość podjęcia wzmocnionej współpracy przez grupę co najmniej 9 państw członkowskich, na podstawie projektu takiej dyrektywy. Są one przyjmowane w toku zwykłej procedury prawodawczej. Każdy z członków Rady UE wskazując, że dyrektywa może naruszać podstawowe aspekty jego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, może zażądać przedłożenia tej kwestii Radzie Europejskiej. Powoduje to zawieszenie procedury prawodawczej i przekazanie kwestii Radzie Europejskiej w celu poszukiwania konsensusu (w terminie do czterech miesięcy). W przypadku jego wypracowania następuje odwieszenie procedury prawodawczej. Jeśli jednak porozumie-

³⁹ „Wniosek Państw Członkowskich, które chcą ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jest kierowany do Rady UE. Jest on przekazywany przez nią Wysokiemu przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który wydaje opinię o spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz Komisji, która wydaje opinię dotyczącą w szczególności spójności przewidywanej wzmocnionej współpracy z innymi politykami Unii. Wniosek przekazywany jest również do wiadomości Parlamentowi Europejskiemu. Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane na mocy decyzji Rady stanowiącej jednomyślnie”. *Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, art. 329, ust. 2, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.

nie nie zostanie wypracowane, to przynajmniej 9 państw członkowskich może poinformować Parlament Europejski, Komisję oraz Radę UE, że zamierza uruchomić wzmocnioną współpracę na podstawie danej dyrektywy i jest to wystarczające do uznania, że upoważnienie do podjęcia takiej współpracy zostało udzielone⁴⁰.

Podobną procedurę zastosowano również w przypadku rozporządzenia tworzącego Prokuraturę Europejską⁴¹, z tym wyjątkiem, że obowiązuje tu specjalna procedura prawodawcza⁴², jak również przyjęcia środków dotyczących współpracy operacyjnej w ramach współpracy policyjnej⁴³.

Przyjęcie powyższych rozwiązań oznacza *de facto* brak możliwości zablokowania podjęcia wzmocnionej współpracy przez grupę co najmniej 9 krajów członkowskich – na etapie procedowania w Radzie UE – w omawianych obszarach. Będzie więc to sprzyjać wzmocnieniu BATNy tych państw. Dlatego też już na etapie poszukiwania konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi kraje sceptycznie nastawione do przyjęcia dyrektywy będą musiały wykazać większą skłonność do ustępstw w toku negocjacji, aby do uruchomienia mechanizmu wzmocnionej współpracy nie doszło.

Traktat lizboński wprowadza również nową klauzulę upoważniającą do możliwości ustanowienia stałej współpracy strukturalnej⁴⁴. W przeciwieństwie do mechanizmu tzw. wzmocnionej współpracy, do jej powołania wystarczy kwalifikowana większość głosów. Nie ma również wymogu minimalnej liczby państw, które muszą w niej uczestniczyć⁴⁵. Tworzy to realną szansę powołania takiej stałej współpracy strukturalnej, nawet wobec sprzeciwu np. Wielkiej Brytanii, w niewielkim gronie państw zainteresowanych odgrywaniem istotnej roli na arenie międzynarodowej i ponoszeniu związanych z tym kosztów. Znacząco usprawni to również proces decyzyjny, nawet pomimo konieczności jednomyślnego podejmowania decyzji. Grupa ta może stać się

⁴⁰ Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 82, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.

⁴¹ *Ibidem*, art. 86.

⁴² Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

⁴³ Wersja Skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu..., *op. cit.*

⁴⁴ Patrz.: art. 28a ust. 6, art. 28e TUE oraz *Protokół w sprawie stałej współpracy strukturalnej ustanowionej na mocy artykułu 28a Traktatu o Unii Europejskiej*, dołączony do Traktatu lizbońskiego. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17.12.2007.

⁴⁵ Traktat lizboński przewiduje konieczność wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie wzmocnionej współpracy grupy przynajmniej 9 państw.

awangardą współpracy politycznej, przyczyniając się do poprawy efektywności całej Unii w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁴⁶.

Zmiany wprowadzone w zakresie klauzul upoważniających przez Traktat lizboński, generalnie zmierzają do ułatwienia procesu ich zainicjowania. Będzie to sprzyjać podniesieniu efektywności podejmowania decyzji oraz zwiększania siły negocjacyjnej krajów członkowskich zmierzających do poszerzenia i pogłębienia procesu integracji europejskiej. Dlatego też ich wpływ na siłę Polski w Radzie UE będzie zależał od stosunku do zgłaszanych inicjatyw oraz możliwości wzięcia w nich udziału.

PODSUMOWANIE

Traktat lizboński dokonał zasadniczej modyfikacji siły państw członkowskich w Radzie UE. Zmiana ta w istotny sposób wpływa również na pozycję Polski w negocjacjach toczonych na forum Unii Europejskiej. Obowiązkiwanie systemu podwójnej większości, zwłaszcza bezwzględne od 1 kwietnia 2017 roku, znacząco obniży zdolność naszego kraju do tworzenia koalicji blokujących oraz blokowania decyzji. W efekcie o wiele większe znaczenia dla budowania polskiej siły głosu w Radzie UE będzie miała umiejętność gry w „brukselską grę”, prezentowania własnych interesów, wiarygodnej i konsekwentnej argumentacji, wspólnego z innymi państwami członkowskimi promowania inicjatyw. Z kolei wprowadzenie mechanizmu „nowej Joaniny” w żaden sposób nie zwiększy siły głosu Polski na forum Rady UE, jego zastosowanie nie może bowiem skłonić partnerów do poczynienia koncesji.

Zwiększenie liczby obszarów, w których zastosowanie ma głosowanie większością kwalifikowaną, wzmocni wpływ na wynik procesu decyzyjnego występujących w nim facylitatorów, a zwłaszcza Komisji Europejskiej, stałego przewodniczącego Rady UE i w pewnym stopniu rotacyjnej prezydencji. Upowszechnienie głosowania większością kwalifikowaną dodatkowo wzmocni konsekwencje zmiany systemu ważenia głosów w Radzie UE dla formalnej siły głosu Polski. Z drugiej jednak strony ułatwi to realizację inicjatyw mających na celu pogłębienie procesów integracyjnych oraz zmianę dotychczas realizowanej polityki. W efekcie powinna jeszcze bardziej wzrosnąć w pro-

⁴⁶ Grupa podejmująca stałą współpracę strukturalną w praktyce będzie mogła podejmować działania nawet poza systemem instytucjonalnym Unii Europejskiej, w przypadku, gdy w pełnym gronie państw członkowskich nie będzie zgody co do podejmowanych działań. Alternatywa ta będzie sprzyjać wypracowywaniu konsensusu na forum Unii Europejskiej.

cesie decyzyjnym rola krajów członkowskich o największej liczbie ludności, których siła negocjacyjna jest zdecydowanie wyższa od poziomu wynikającego z czynników formalno-prawnych. Klauzule upoważniające, zawarte w Traktacie Lizbońskim, służą zwiększeniu efektywności procesu decyzyjnego. Mają przeciwdziałać blokowaniu procesu poszerzania i pogłębiania integracji europejskiej. Mogą więc być wykorzystane jako element nacisku na mniejszość gotową blokować nowe inicjatywy lub państwa chcące skorzystać z prawa weta. Przyjęte rozwiązania ograniczą możliwość zablokowania przez Polskę próby nawiązania przez grupę państw członkowskich głębszej współpracy, w zakresie jednej lub kilku polityk realizowanych przez Unię Europejską. W przypadku gdy Warszawa będzie przeciwna poszerzeniu współpracy realizowanej w ramach Unii Europejskiej, wyżej wskazane postanowienia Traktatu Lizbońskiego wpłyną na obniżenie siły negocjacyjnej Polski.

ANEKS

Tabela 1

**Zmiana siły głosu państw członkowskich
– system nicejski w stosunku do podwójnej większości**

Państwo	Podwójna większość		Nicea		Zmiana w stosunku do systemu nicejskiego			
	Normalized Banzhaf Index (%)	Preventive Power Index (%)	Normalized Banzhaf Index (%)	Preventive Power Index (%)	Normalized Banzhaf Index (%)	Zmiana w punktach procentowych	Preventive Power Index (%)	Zmiana w punktach procentowych
Niemcy	10,33	75,45	7,59	81,07	2,74	36,10	-5,62	-6,93
Francja	8,36	61,10	7,59	81,07	0,77	10,14	-19,97	-24,63
Wielka Brytania	8,09	59,12	7,59	81,07	0,50	6,59	-21,95	-27,08
Włochy	7,86	57,42	7,59	81,07	0,27	3,56	-23,65	-29,17
Hiszpania	6,20	45,28	7,25	77,38	-1,05	-14,48	-32,10	-41,48
Polska	5,20	38,02	7,25	77,38	-2,05	-28,28	-39,36	-50,87
Rumunia	3,94	28,81	4,17	44,56	-0,23	-5,52	-15,75	-35,35
Holandia	3,46	25,24	3,90	41,65	-0,44	-11,28	-16,41	-39,40
Grecja	2,90	21,17	3,61	38,52	-0,71	-19,67	-17,35	-45,04

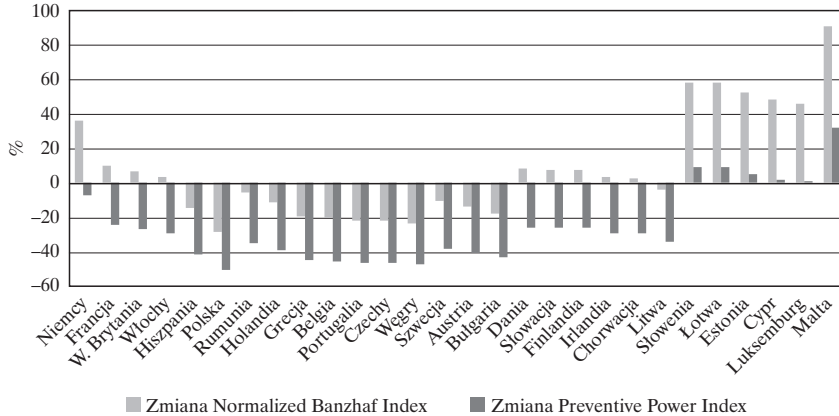
Państwo	Podówjna większość		Nicea		Zmiana w stosunku do systemu nicejskiego			
	Normalized Banzhaf Index (%)	Preventive Power Index (%)	Normalized Banzhaf Index (%)	Preventive Power Index (%)	Normalized Banzhaf Index (%)	Zmiana w punktach procentowych	Preventive Power Index (%)	Zmiana w punktach procentowych
Belgia	2,87	20,99	3,61	38,52	-0,74	-20,50	-17,53	-45,51
Portugalia	2,82	20,61	3,61	38,52	-0,79	-21,88	-17,91	-46,50
Czechy	2,82	20,59	3,61	38,52	-0,79	-21,88	-17,93	-46,55
Węgry	2,76	20,18	3,61	38,52	-0,85	-23,55	-18,34	-47,61
Szwecja	2,71	19,82	3,03	32,37	-0,32	-10,56	-12,55	-38,77
Austria	2,61	19,05	3,03	32,37	-0,42	-13,86	-13,32	-41,15
Bułgaria	2,49	18,22	3,03	32,37	-0,54	-17,82	-14,15	-43,71
Dania	2,32	16,91	2,14	22,85	0,18	8,41	-5,94	-26,00
Słowacja	2,30	16,78	2,14	22,85	0,16	7,48	-6,07	-26,56
Finlandia	2,30	16,78	2,14	22,85	0,16	7,48	-6,07	-26,56
Irlandia	2,21	16,17	2,14	22,85	0,07	3,27	-6,68	-29,23
Chorwacja	2,19	16,03	2,14	22,85	0,05	2,34	-6,82	-29,85
Litwa	2,05	14,99	2,14	22,85	-0,09	-4,21	-7,86	-34,40
Słowenia	1,95	14,27	1,23	13,11	0,72	58,54	1,16	8,85
Łotwa	1,95	14,26	1,23	13,11	0,72	58,54	1,15	8,77
Estonia	1,88	13,73	1,23	13,11	0,65	52,85	0,62	4,73
Cypr	1,83	13,37	1,23	13,11	0,60	48,78	0,26	1,98
Luksemburg	1,80	13,12	1,23	13,11	0,57	46,34	0,01	0,08
Malta	1,78	13,04	0,93	9,88	0,85	91,40	3,16	31,98
Średnio	3,57	26,09	3,57	38,12				

Liczba ludności państw członkowskich na podstawie: Decyzja Rady z dnia 14 stycznia 2013 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady, art. 1, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L16, 19.01.2013; Decyzja Rady z dnia 1 lipca 2013 r. w sprawie zmiany regulaminu wewnętrznego Rady, art. 1, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L183, 2.07.2013.

Źródło: opracowanie własne. Obliczenia wykonane za pomocą programu POWER-GEN 1.0 autorstwa Marcina Kleinowskiego.

Rysunek 1

Zmiana pozycji państw członkowskich w Radzie UE
– podwójna większość w porównaniu do system nicejskiego (zmiana w %)



Źródło: opracowanie własne. Obliczenia wykonane za pomocą programu POWERGEN 1.0 autorstwa Marcina Kleinowskiego.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony, Traktaty stanowiące Unię Europejską: stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Barcz J., *Zasadnicze reformy strukturalne ustroju Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony, główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), UKIE, Warszawa 2008.
- Deklaracja odnosząca się do artykułu I-25*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 310, 16 grudnia 2004.
- Dewatripont M. i in., *Flexible Integration: Towards a More Effective and Democratic Europe. Monitoring European Integration 6*, Centre for Economic Policy Research, London 1995.
- Felsenthal D.S., Machover M., *Analysis of QM Rules in the Draft Constitution for Europe Proposed by the European Convention*, 2003, „Social Choice and Welfare”, 2004, Vol. 23, nr 1.

- Junge K., *Integracja zróżnicowana*, [w:] M. Cini, *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, przeł. G. Dąbkowski, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa 2007.
- Kleinowski M., *Gry polityczne jako element procesu podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2010.
- Kleinowski M., *Konsensualne negocjacje czy głosowanie – kontestowanie aktów prawnych w Radzie UE*, „Studia Europejskie”, 2012, nr 4.
- Kranz J., *Spór o głosowanie w Radzie a projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Studia z Dziedziny Prawa Unii Europejskiej”, 2005, nr 5.
- Miller V., Taylor C., *The Treaty of Lisbon: Amendments to the Treaty on European Union*, „House of Commons Research Paper”, 2008, nr 09.
- Moberg A., *Is the Double Majority Really Double? The second Round in the Debate of the Voting Rules in the EU Constitutional Treaty*, „Working Paper”, 30.05.2007.
- Peters G.B., *Escaping the Joint-Decision Trap: Repetition and Sectoral Politics in the European Union*, „West European Politics”, 1997, Vol. 20, nr 2.
- Protokół w sprawie postanowień przejściowych odnoszących się do instytucji i organów Unii*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 310, 16.12.2004.
- Regulamin Wewnętrzny Rady, Decyzja Rady z dnia 1 grudnia 2009 r. dotycząca przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 325, 11.12.2009.
- Scharpf F., *The joint decision trap: lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration”, 1988, Vol. 66, nr 3.
- Sepos A., *Differentiated Integration in the EU: The Position of Small Member States*, „EUI Working Papers”, 2005, nr 17.
- Słomczyński W., Życzkowski K., *Zasady głosowania w Radzie UE: analiza merytoryczna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny”, 2004, nr 7.
- Stubb A., *Negotiating Flexibility in the European Union. Amsterdam, Nice and Beyond*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, Hampshire 2002.
- Szwarc M., *Zróżnicowana integracja i wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Tallberg J., *Bargaining Power in the European Council*, SIEPS Report No. 1, Stockholm 2007.
- Tallberg J., *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge University Press, New York 2006.
- The European Union after the Treaty of Amsterdam*, J. Monar, W. Wessels (eds.), Bloomsbury Academic, London, New York 2001.

- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 306, 17.12.2007.
- Tsebelis G., *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, New York 2002.
- Underdal A., *Introduction*, [w:] *The Politics of International Environmental Management*, A. Underdal (ed.), Springer, Dordrecht 1998.
- Underdal A., *The Politics of International Fisheries Management: The Case of the North-East Atlantic*, Universitetsforl, Oslo 1980.
- Wallace H., Ridley A., *Europe, the Challenge of Diversity*, Routledge & K. Paul, London, Boston 1985.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, C 83, 30.03.2010.
- Wessels W., *Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Evolution*, „Journal of Common Market Studies”, 2001, Vol. 39, nr 2.

WPŁYW TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO NA SIŁĘ POLSKI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Zmiany wprowadzone przez Traktat lizboński dokonały istotnego przeplwy siły głosu pomiędzy państwami członkowskimi w Radzie Unii Europejskiej. W istotny sposób wpłynęło to również na pozycję Polski w negocjacjach na forum tej instytucji. Pomimo tego, że traktat dokonał modyfikacji jedynie formalnych wyznaczników siły, zmienił dynamikę procesu decyzyjnego, jak również znaczenie w tym procesie Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady UE. Artykuł wskazuje, jak nowy sposób ważenia głosów w Radzie UE, zwiększenie zakresu decyzji podejmowanych większością kwalifikowaną oraz wprowadzenie nowych klauzul upoważniających wpłynęło na pozycję Polski w tej instytucji. Obrazuje znaczący przepływ siły głosu, jaki dokonał się w stronę czterech największych krajów członkowskich, kosztem państw o mniejszej liczbie ludności. W efekcie Polsce o wiele trudniej będzie budować swoją pozycję negocjacyjną opierając się na czynnikach formalno-prawnych, a na znaczeniu zyska umiejętność prowadzenia wielopoziomowych i równoległych negocjacji, prezentowania własnych interesów, wiarygodnej i konsekwentnej argumentacji, wspólnego z innymi państwami członkow-

skimi promowania inicjatyw. W pracy szeroko wykorzystano n-osobowe gry głosowania, a w szczególności matematyczne indeksy siły dla ukazania jej przepływu pomiędzy członkami Rady UE. Posłużono się również metodą formalno-dogmatyczną w celu analizy treści dokumentów źródłowych, w tym przede wszystkim aktów prawa pierwotnego. Matematyczne indeksy siły, na potrzeby analizy zaprezentowanej w artykule, zostały obliczone za pomocą programu POWERGEN 1.0.

INFLUENCE OF THE TREATY OF LISBON ON POLAND'S STRENGTH IN THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Changes introduced by the Treaty of Lisbon resulted in a substantial shift of vote strength between the member states of the Council of the European Union. It also had great influence on the position of Poland and its bargaining power in this institution. Although the Treaty modified only the formal determinants of strength, it changed the dynamics of the decision-making process as well as the importance of the European Commission, the European Parliament and the Council of the European Union in this process. The article highlights the new way of weighing votes in the Council of the EU, the increase in the scope of decisions taken by qualified majority and the introduction of new competences clauses, which had impact on the position of Poland in this institution. It shows a substantive shift of vote strength towards the four biggest member states at the expense of countries with smaller population. As a result, it will be more difficult for Poland to build its bargaining power based on formal-legal factors. Thus, the skills in multi-level and parallel negotiations, presenting own interests, reliable and consistent arguments, and promotion of common initiatives will become more important. The work makes a wide use of multiplayer voting games, especially mathematical indexes of strength in order to demonstrate its flow between the members of the Council of the EU. The author also uses a formal-dogmatic method in order to analyse the contents of the source materials, including mainly the primary legal acts. The mathematical indexes of strength, for the needs of the analysis presented in the article, were calculated with the use of the program POWERGEN 1.0.

ВЛИЯНИЕ ЛИССАБОНСКОГО ДОГОВОРА НА ЗНАЧЕНИЕ ПОЛЬШИ В СОВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Резюме

Изменения, внесённые Лиссабонским договором, привели к значительному увеличению потока силы голосования между государствами-членами в Совете Европейского союза. Это существенным образом повлияло также на позицию Польши в переговорах на форуме данного учреждения. Кроме того, что договор привёл к модификации только формальных показателей силы, он изменил динамику процесса принятия решений, а также величину значения в этом процессе Европейской комиссии, Европейского парламента и Совета ЕС. Статья иллюстрирует, как новый способ взвешивания голосов в Совете ЕС, увеличение диапазона принимаемых решений квалифицированным большинством, а также введение новых уполномочивающих клаузул повлияли на позицию Польши в данном институте. Показан значительный поток силы голосования, достигнутый в направлении четырех крупнейших государств-членов, за счёт стран с меньшим объёмом населения. В результате Польше будет намного труднее формировать свою позицию в переговорах, опираясь на формально-правовые факторы, тогда как всё большее значение будет приобретать умение вести многоуровневые и параллельные переговоры, демонстрация собственных интересов, надёжной и последовательной аргументации, общего с другими государствами-членами продвижения инициативы. В работе широко использованы игры-голосования с количеством в n -человек, в частности, математические индексы силы для демонстрация её потока между членами Совета ЕС. Применён также формально-догматический метод с целью анализа содержания первичных документов, из них в первую очередь актов законодательства о первичных выборах. Математические индексы силы для анализа, представленного в статье, были подсчитаны при помощи программы POWERGEN 1.0.

Krzysztof Strzałka

BLASKI I CIENIE PRZEWODNICTWA WŁOCH W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ W II POŁOWIE 2014 ROKU

WSTĘP

Od 1 lipca do 31 grudnia 2014 roku Włochy po raz kolejny – siódmy w historii członkostwa w UE – przewodniczyły Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do poprzednich prezydencji włoskich, ta z 2014 roku odbyła się już według nowego stylu wprowadzonego postanowieniami Traktatu Lizbońskiego, które znacznie ograniczają możliwości państwa przewodniczącego i narzucają konieczność „rozpisania” prezydencji w formie wspólnej strategii na najbliższe 18 miesięcy. Włochy uczyniły to wspólnie z państwami, które po nich, w 2015 roku miały objąć stery przewodnictwa, a więc z Łotwą i Luksemburgiem. Przyjęta pod koniec czerwca 2014 roku wspólna strategia (na okres od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.) uznawała za priorytety politykę wzrostu gospodarczego, poprawy bezpieczeństwa i ochronę państwa prawa¹.

1. WŁOCHY I PRZEWODNICTWO WŁOCH W UE – KRÓTKA HISTORIA

Przewodnictwo w Unii Europejskiej daje prawie zawsze możliwość zaprezentowania przez sprawujące je państwo członkowskie zdolności przywódczych, pokazania europejskich zalet systemu politycznego oraz realizacji własnych priorytetów umiejętnie wkomponowanych w priorytety wspólnoty. Włochy, państwo założycielskie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, nie zawsze dobrze wykorzystywało kryjące się za przewodnictwem możliwości, głównie z uwagi na niestabilną sytuację polityczną i strukturalne słabości wewnętrzne.

¹ *Le future presidenze italiana, lettone e lussemburghese, Programma di 18 mesi del Consiglio (1 luglio 2014–31 dicembre 2015)*, Consiglio dell’Unione Europea, nr 10948/1/14, Polgen 97, Bruxelles, 17 giugno 2014 Trio di Presidenza, s. 2–5.

Pierwsze przewodnictwo Włoch w EWG odbyło się w II połowie 1975 roku, tj. jeszcze przed formalnym ustanowieniem spotkań Rady europejskiej i włączeniem mechanizmu do traktatów wspólnotowych. Spotkania i konsultacje przywódców europejskich nabrały już jednak wtedy pewnej regularności, co wiąże się ze zobowiązaniami szczytu EWG, który odbył się pod koniec 1974 roku w Paryżu. Włoski rząd centrolewicowy, kierowany przez Aldo Moro z ministrem spraw zagranicznych Mario Rumorem, nie zdołał przeformować podczas Rady europejskiej w Rzymie w grudniu 1975 roku, z uwagi na odmienną wizję prezydenta Francji Valerego Giscarda d'Estaing oraz sceptycyzm Wielkiej Brytanii i Danii, sztandarowego projektu włoskiego w postaci definitywnego zatwierdzenia bezpośrednich wyborów do Parlamentu europejskiego. Zdołano jedynie wstępnie ustalić datę takich wyborów na połowę 1978 roku, która później uległa opóźnieniu o jeden rok². Prezydencja włoska przeszła w dużej mierze niezauważona, także z powodu sporego fermentu, jaki został wywołany niedawnym wejściem do EWG Wielkiej Brytanii, co dokonało się przy silnym wsparciu Włoch, oraz złożeniem wniosku o członkostwo przez Grecję. Wymiernym skutkiem przewodnictwa było włączenie Włoch, w tym samym okresie i nie bez pewnych oporów europejskich partnerów Rzymu, do ekskluzywnej grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata (grupa G6), co stało się głównie dzięki wsparciu Stanów Zjednoczonych³. Włochy miały także przywilej podpisania w Helsinkach, w imieniu całej Wspólnoty, aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Drugie przewodnictwo Włoch we Wspólnotach nastąpiło w I semestrze 1980 roku w napiętym klimacie politycznym, zarówno jeśli chodzi o sprawy wewnętrzne, jak i międzynarodowe. Zaledwie kilka miesięcy wcześniej rząd włoski kierowany przez Giulio Andreottiego zdecydował się na wejście do Europejskiego Systemu Walutowego przy sprzeciwie Włoskiej Partii Komunistycznej i wątpliwościach innych lewicowych sił politycznych⁴. Krok ten miał doniosłe znaczenie dla całej europejskiej polityki Włoch, gdyż ściślej wiązał

² P. Calamia, *La presidenza italiana del 1975*, „Rivista di Studi Politici Internazionali”, 2013, nr 80 (3), s. 445–453; *L'Italia nella politica internazionale, anno IV: 1975–76*, Istituto Affari Internazionali, Roma 1977, s. 145–147; B. Olivi, *L'Italia nella CEE degli anni '70: problemi e prospettive*, [w:] N. Ronzitti (red.), *La politica estera italiana, autonomia, interdipendenza e sicurezza*, Milano 1977, s. 203–222.

³ T. Padoa Schioppa, *Europa, forza gentile*, Bologna 2001, s. 106; F. Mastronardi, *Storia dell'integrazione europea*, Napoli 2002, s. 167–169.

⁴ F. Fauri, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna 2001, s. 171–191; *L'Italia nella politica internazionale, anno VII: 1978–79*, Istituto Affari Internazionali, Roma 1980, s. 150–170.

kraj z mechanizmami gospodarczymi i finansowymi Wspólnot i stanowił także „zewnętrzne zobowiązanie” (*vincolo esterno*), na którym opierać się musiała w przyszłości rozchwiana włoska gospodarka⁵. Na kończącym prezydencję włoską szczycie w Wenecji, którym przewodniczył premier Francesco Cossiga i minister spraw zagranicznych Emilio Colombo (były przewodniczący Parlamentu Europejskiego), nie udało się osiągnąć znaczącego rezultatu, na co wpłynęła zarówno skomplikowana sytuacja wewnętrzna Republiki Włoskiej, jak również podjęta w tym czasie decyzja o zgodzie na zainstalowanie we Włoszech amerykańskich rakiet średniego zasięgu (Pershing II) w odpowiedzi na wcześniejszą dyslokację sowieckich rakiet SS-20 w krajach satelickich. Włochy pokazały w tym wypadku, że kwestie bezpieczeństwa, stosunki z USA i NATO, a więc „dusza atlantycka”, są nie mniej ważne niż płaszczyzna europejska⁶.

Najbardziej znacząca z punktu widzenia realnych osiągnięć była trzecia prezydencja Włoch we Wspólnotach Europejskich, która przypadła na I połowę 1985 roku. Aktywna rola odegrana przez rząd włoski Bettino Craxiego była potwierdzeniem wcześniejszych silnie prointegracyjnych tendencji polityki europejskiej Rzymu, które dały o sobie znać w postaci projektu Genscher-Colombo („Uroczysta deklaracja o Unii Europejskiej” – przyjęta w Stuttgardzie w czerwcu 1983 r.), czy też projekt Traktatu o Unii Europejskiej zaprezentowany przez Altiero Spinelli i głosowany przez Parlament Europejski 14 lutego 1984 roku⁷. W tym pozytywnym europejskim klimacie premier B. Craxi i minister spraw zagranicznych G. Andreotti zdołali ukoronować przewodnictwo włoskie podczas Rady europejskiej w Mediolanie znaczącym sukcesem (28–29.06.1985). Przewodniczyli, dzięki umiejętnej taktyce negocjacyjnej włoskich dyplomatów, większością głosów państw członkowskich opozycję W. Brytanii, Danii i Grecji propozycję szybkiej reformy istniejących traktatów i rozszerzenia ich na zagadnienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Sprowadzało się to w rzeczywistości do zwołania konferencji międzyrządowej, której obrady zakończyły się w 1986 roku przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego – pierwszej udanej i gruntownej próby

⁵ R. Gualtieri, *L'Europa come vincolo esterno*, [w:] P. Craveri, A. Varsori (red.), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957–2007)*, Milano 2009, s. 313–331.

⁶ L. Nuti, *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche, 1945–1991*, Bologna 2007, s. 360–374.

⁷ F. Lay, *L'iniziativa italo-tedesca per l'Unione Europea*, Padova 1983, s. 38–51; M.N. Gualdesi, *Il cuore a Bruxelles, la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione europea*, Pisa 2007, s. 135.

pogłębienia integracji, która doprowadziła kilka lat później wprost do Traktatu z Maastricht⁸.

Ten niewątpliwy sukces włoskiej prezydencji z 1985 roku, uznany przez większość zagranicznych badaczy przedmiotu⁹, zaowocował znaczącym wzmocnieniem włoskiej polityki europejskiej oraz dążeniem do większej integracji, nie tylko na płaszczyźnie gospodarczej, ale także politycznej. Wobec groźby wzmocnienia francusko-niemieckiego tandemu we Wspólnotach i perspektywy zjednoczenia Niemiec po 1989 roku taktyka włoska wydawała się zgodna z interesami narodowymi i europejskimi tego państwa. W ten sposób podczas czwartej prezydencji Włoch we Wspólnotach, w II połowie 1990 roku, Rzymowi przypadło w udziale odegranie po raz kolejny istotnej roli mediacyjnej i prointegracyjnej. Premier G. Andreotti, minister spraw zagranicznych Gianni De Michelis i Guido De Carli jako minister skarbu, stanęli na wysokości zadania przygotowując zwołanie dwóch fundamentalnych dla przyszłości integracji konferencji międzyrządowych: pierwszej dotyczącej unii gospodarczej i walutowej, drugiej dotyczącej unii politycznej, które wiodły wprost do Traktatu z Maastricht. W trudnym klimacie międzynarodowym (proces zjednoczenia Niemiec, konflikt w Zatoce Perskiej) rządowi włoskiemu udało się, pomimo opozycji gabinetu brytyjskiego kierowanego przez Margaret Thather, a później przez Johna Majora, nie tylko zwołać wspomniane wyżej konferencje międzyrządowe, ale także zakończyć prezydencję dwoma znaczącymi dla przyszłości integracji Radami europejskimi w październiku i grudniu 1990 roku w Rzymie, które charakteryzowały się przyjęciem wielu pozytywnych postanowień o charakterze międzynarodowym (m.in. przyjęcie konkretnych środków służących wsparciu zjednoczenia Niemiec, porozumienia w kwestii pomocy dla Związku Radzieckiego i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej) i europejskim zaadoptowanych z inicjatywy włoskiej (realizacja wspólnego rynku, wzmocniona współpraca polityczna państw członkowskich, początki wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa). Włoska prezydencja nie zdołała wprawdzie osiągnąć maksimum swych zamierzeń, które sprowadzały się m.in. do osiągnięcia pełnej unii politycznej (jako niezbędne uzupełnienie unii gospodarczo-walutowej) oraz wzmocnić rolę Parlamentu Europejskiego¹⁰. Pozytywny wydźwięk rezultatów

⁸ P. Calamia, *Il Consiglio europeo di Milano (28–29 giugno 1985)*, „Rivista di Studi Politici Internazionali”, 2012, Vol. 79, nr 3, s. 353–360; D. Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 2-nd edition, Basingstoke 1999, s. 115–116.

⁹ D. Dinan, *Ever Closer Union...*, *op. cit.*, s. 115–116.

¹⁰ G. De Michelis, *La lunga ombra di Yalta. La specificità della politica italiana*, Venezia 2003, s. 141–143.

włoskiej prezydencji był możliwy po raz drugi dzięki proeuropejskiej klasie politycznej z premierem G. Andreottim na czele, znakomitemu przygotowaniu techniczno-dyplomatycznemu szczytów przez włoską dyplomację oraz przekonaniu, że w ten sposób realizowane są jednocześnie żywotne interesy europejskie i włoskie¹¹.

Konkretny sukces dwóch włoskich prezydencji z lat 1985 i 1990 niestety nie znalazł kontynuacji w następnych latach, głównie z uwagi na brak stabilności wewnętrznej Republiki Włoskiej (piąta prezydencja w 1996 r.) i trudności ze znalezieniem szerszego konsensusu w UE przez rząd Silvio Berlusconi kontestowany przez niektóre kraje członkowskie z powodu silnie proamerykańskiego stanowiska w dobie II wojny w Iraku (szósta prezydencja w 2003 r.). Przewodnictwo Włoch w UE w I połowie 1996 roku, po przyjęciu Traktatu z Amsterdamu i w obliczu zwołanej kolejnej konferencji międzyrządowej, uznać można w dużej mierze za zmarnowane. Po raz pierwszy Włochy objęły przewodnictwo w UE mając nierozwiązane kwestie związane z funkcjonowaniem rządu – rząd techniczny Lamberto Diniego w chwili rozpoczęcia przewodnictwa podał się już do dymisji, a nowe wybory odbywające się w jej trakcie wyłoniły nową egzekutywę pod wodzą Romano Prodiego, która zakończyła prezydencję¹². Z tego względu zwołana i rozpoczęta w czasie włoskiej prezydencji kolejna konferencja międzyrządowa ws. rewizji traktatów i otwarta w Turynie na początku 1996 roku kierowana była, paradoksalnie, przez rząd pozbawiony legitymizacji politycznej, a zamknięta Radą europejską we Florencji w połowie 1996 roku przez nowy rząd (z L. Dinim, jako ministrem spraw zagranicznych) i nową koalicję, która przy ogromnych trudnościach wewnętrznych i finansowych musiała stawić czoło trzeciej fazie integracji w ramach Unii gospodarczej i walutowej. Niepewna sytuacja wewnętrzna i klimat wyborów parlamentarnych w istotny sposób obniżyły rangę i znaczenie włoskiej prezydencji z 1996 roku¹³.

W podobny sposób przedostatnia, szósta włoska prezydencja w Unii Europejskiej w II połowie 2003 roku, w przeddzień największego rozszerzenia Unii na 10 krajów Europy Środkowej i śródziemnomorskiej, przyniosła

¹¹ M.V. Agostini, *L'Italia e l'Europa*, [w:] L. Guazzane (red.), *L'Europa degli anni Novanta. I: La Geopolitica del cambiamento*, Milano 1991, s. 121–124; A. Rizzo, *L'Italia in Europa tra Maastricht e l'Africa*, Roma–Bari 1996, s. 14–16.

¹² L. Dini, *La politica estera dell'Italia*, „Affari esteri”, 1996, nr 111, s. 453–458.

¹³ P. Daniels, *La presidenza italiana dell'Unione Europea*, [w:] R. D'Alimonte i D. Nelken (red.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 1997*, Bologna 1997, s. 281–295; L. Quaglia, *Italy's Presidency of the European Union: A Good „Business Manager”?*, „South European Society and Politics”, 2004, Vol. 9, nr 3, s. 149–165.

tylko połowiczne rezultaty. Pomimo znaczących osiągnięć i proeuropejskiego charakteru działania włoskich przedstawicieli wewnątrz Konwencji przygotowującej Traktat Konstytucyjny rząd Silvio Berlusconi nie zdołał w pełni wyzyskać i zrealizować wszystkich atutów, w czym znaczącą przeszkodą okazała się nie tylko osobowość premiera, ale także głębokie podziały wewnątrz państw członkowskich UE na tle poparcia dla wojny Stanów Zjednoczonych w Iraku w 2003 roku. Z tego powodu w czasie trwania przewodnictwa nie zamknięto otwartej konferencji międzyrządowej zwołanej w celu przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego UE¹⁴. W trudnej atmosferze międzynarodowej i wewnętrznej UE (usankcjonowanie deficytu budżetowego Niemiec i Francji i kwestia respektowania Paktu stabilności w ramach strefy Euro) Włochom, mimo wszystko, udało się wyjść obronną ręką, choć ogólne opinie dotyczące prezydencji nie były na ogół pozytywne¹⁵.

2. DROGA DO PREZYDENCJI – POLITYKA EUROPEJSKA RZĄDU GIANNIEGO LETTA I RZĄDU MATTEO RENZIEGO W I POŁOWIE 2014 ROKU

Program przewodnictwa Włoch w Radzie UE w II semestrze 2014 roku (1 lipca–31 grudnia) – został przedstawiony przez premiera Matteo Renzi na forum Parlamentu Europejskiego w Strasburgu 2 lipca 2014 roku. Hasło programowe prezydencji: „Europa – nowy początek” – zawierało główne postulaty i priorytety dla przyszłości Unii Europejskiej widziane z perspektywy włoskiej i interesów Rzymu. Wokół tych priorytetów, a więc przygotowań do prezydencji, toczyła się we Włoszech dość ożywiona debata wewnętrzna już od połowy 2013 roku, kiedy na czele rządu włoskiego po wyborach parlamentarnych z 23–24 lutego stanął przekonany Europejczyk Gianni Letta (były minister ds. koordynacji polityk UE w rządzie Massimo D’Alemy w latach 1998–1999). Z jego inicjatywy wzmocniono nie tylko departament ds. europejskich w Prezydium Rady Ministrów (zreformowany za czasów wcześniejszego rządu Mario Montiego pod koniec 2011 r.), dodając mu nowe kompetencje (kosztem włoskiego MSZ) i potwierdzając na to stanowisko

¹⁴ F. Frattini, *La Presidenza italiana del Consiglio dell’Unione Europea: Considerazioni e bilancio*, „Quaderno del Centro Italiano sulla Conciliazione Internazionale”, nr 47, 10.02.2004; W. Lach, *Prezydencja Włoch w Radzie Unii Europejskiej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” (dalej: PISM), nr 39 (143), 11 lipca 2003 r., s. 861–863.

¹⁵ M. Giuliani, *La politica europea*, Bologna 2006, s. 62–63.

wybitnego fachowca z długoletnią praktyką w instytucjach UE Enzo Moavero Milanese (minister ds. europejskich)¹⁶.

Rząd Matteo Renzi (od 22 lutego 2014 r.) kontynuował proeuropejskie działania poprzedników (M. Montiego i G. Letty), choć skupił się głównie na sprawach wewnętrznych i zapowiadanych reformach społeczno-gospodarczych, które umożliwiłyby Włochom utrzymanie deficytu budżetowego w stosunku do PKB na poziomie poniżej 3% (kryterium Maastricht), zatrzymanie wzrostu gigantycznego długu publicznego (135% w stosunku do PKB w połowie 2014 r.) oraz wcielenie w życie pro wzrostowych bodźców koniecznych do pobudzenia włoskiej gospodarki i zatrzymania wzrostu bezrobocia. Na tym tle nie brakowało mniej i bardziej widocznych kontrastów nowego rządu włoskiego z dominującą w UE strategią niemiecką naprawy sytuacji ekonomicznej strefy Euro: rygoru budżetowego, polityki oszczędności i „zaciskania pasa”. Recepta Niemiec na uzdrowienie UE spotykała się we Włoszech z dużą niechęcią, nie tylko w sferach rządowych, ale również w społeczeństwie (silny wzrost nastrojów niechętnych Niemcom kanclerz Angeli Merkel) i oceniana była jako kontrproduktywna, nie przynosząca efektywnych rozwiązań i służąca przede wszystkim rozszerzeniu wpływu Niemiec w Europie¹⁷. Nie były to pozytywne sygnały wysyłane z Rzymu w kierunku północnego sojusznika przed nadchodzącą prezydenturą, tym bardziej że sytuacja gospodarcza i finansowa Włoch wciąż pozostawała bardzo niestabilna, a pierwsze środki zaradcze podjęte przez premiera Renziego nie wzbudziły zaufania w Berlinie, zarówno jeśli chodzi o specyficzny, bezpośredni styl włoskiego szefa rządu, jak i charakter podjętych działań¹⁸. Wydało się więc, że jedynym sojusznikiem Włoch może stać się Francja prezydenta Holland’a, która również z uwagi na rosnące trudności gospodarcze i finansowe z wyraźną niechęcią oceniała niemiecką strategię rygoru i oszczędności w strefie Euro. Po zaprezentowaniu 5 marca 2014 roku przez Komisję Europejską raportu o 18 krajach Unii, w których sytuacja makroekonomiczna była najmniej stabilna, sytuacja Włoch stała się trudniejsza. Włochy znalazły się w nim w gronie trzech krajów najbardziej zagrożonych niebezpiecznymi następstwami, wymagającymi natychmiastowych działań ze strony rządu¹⁹.

¹⁶ O. De Paolini, *Moavero: „Con i fondi strutturali UE l’Italia potrà contare su 90 miliardi”*, *Messaggero*, 9.09.2013, s. 9.

¹⁷ L. Basile, F. Olmastroni, *Furore anti-tedesco in Italia*, „Affari Internazionali. Rivista online di politica, strategia ed economia” (dalej: „Affari Internazionali”), 19.05.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2646#sthash.hGaJ068j.dpuf>

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ M. Messori, *Le riforme per l’Italia in Europa*, „Affari Internazionali”, 25.03.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2580#sthash.vZ8KZjXx.dpuf>

Powyższa sytuacja nie stanowiła dobrych „listów uwierzytelniających” dla włoskiego rządu w przeddzień prezydencji tym bardziej, że premier Renzi interesował się bezpośrednio polityką europejską w mniejszym stopniu niż jego poprzednicy, oddając inicjatywę w tej dziedzinie mało doświadczonej nowej minister spraw zagranicznych Federice Morgherini oraz ministrowi bez teki ds. europejskich Sandro Goziem. Miało to pewne niepożądane konsekwencje w okresie włoskiego przewodnictwa, zwłaszcza w zakresie jakości komunikacji między Komisją Europejską a rządem w sprawach dotyczących polityki gospodarczej i reform. Europejską legitymację centrolewicowego rządu włoskiego znacząco umocniły jednak rezultaty wyborów do Parlamentu Europejskiego 25 maja 2014 roku, w których Partia Demokratyczna (PD) – premiera Renziego zdobyła poparcie ponad 40% głosujących (dokładnie 40,81%, przy frekwencji 57,22% we Włoszech, co przełożyło się na 31 mandatów dla PD z 73, które przypadły Włochom), potwierdzając tym samym kierunek reform i ich realizację w ramach wspólnej strategii Unii Europejskiej²⁰.

Strategia pro wzrostowa w UE zamiast lub obok rygoru budżetowego, aktywna walka z bezrobociem oraz wzmocnienie politycznej jedności Unii Europejskiej i wylansowanie „projektu europejskiego” znalazły się wśród widocznych priorytetów planowanej włoskiej prezydencji w UE. Niektórzy komentatorzy sugerowali nawet, nie do końca świadomi różnic i występujących polemik, że w obliczu znaczącego sukcesu wyborczego premiera Renziego i kanclerz Angeli Merkel w wyborach do Parlamentu Europejskiego, przy osłabieniu Francji, może dojść do ściślejszej współpracy Włoch i Niemiec. Prognozowano nawet możliwość ustanowienia nowego duetu przewodzącego Unii (tzw. Merkrenzi) opartego na uzupełniających się priorytetach polityki wzrostu gospodarczego i polityki oszczędności, która pogodziłaby z sobą w istocie dwie odmienne, ale potrzebne „dusze” polityki gospodarczej i finansowej Unii: północną i południową²¹. Były to jednak przewidywania nazbyt optymistyczne, ale spowodowały wzrost pozytywnych oczekiwań wokół włoskiej prezydencji.

²⁰ G. Gramaglia, *Vincono Renzi, la Merkel e gli euro-scettici*, „Affari Internazionali”, 26.05.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2656#sthash.9FNSzCvV.dpuf>

²¹ M. Teló, *Semestre europeo di presidenza Italiana: un nuovo link tra nord e sud dell'Europa*, „Commentary”, Istituto Studi per la Politica Internazionale (dalej: ISPI), 01.07.2014, s. 3–4; F. Nelli Feroci, *Italia, un'occasione unica per tornare protagonista in Europa*, „Affari Internazionali”, 27.05.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2659#sthash.5luiD34Z.dpuf>; F. Martini, *Renzi: „Siamo pronti a guidare la Ue. L'Italia ha scelto la stabilità, governerà per quattro anni”*, wywiad premiera dla dziennika „La Stampa”, 31.05.2014, s. 3.

3. ZAŁOŻENIA I PLANY WŁOSKIEGO PRZEWODNICTWA W RADZIE UE W II POŁOWIE 2014 ROKU

Przedstawiając w Parlamencie Europejskim 2 lipca 2014 roku priorytety włoskiego semestru przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej premier Renzi pragnął nadać programowemu hasłu: „Europa – nowy początek” konkretny wymiar, dostosowany do warunków, sytuacji i postulatów Włoch w UE. Mówiąc o „wielkim wyzwaniu w poszukiwaniu duszy Unii Europejskiej, w poszukiwaniu głębokiego sensu wspólnego jej tworzenia”, podkreślił, że Włochy, jako kraj założycielski Wspólnot europejskich, pragną zmieniać rzeczywistość i dać Unii powody do odnowionego optymizmu, gdyż wierzą w europejskie instytucje²². W tym dość emocjonalnym przemówieniu znalazły się tylko niektóre elementy włoskiego programu przewodnictwa, które zasadniczo sprowadzały się do trzech głównych priorytetów.

Po pierwsze – „Europa – czynnik wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”. Główny temat włoskiej prezydencji wypływał wprost z analizy sytuacji gospodarczej kraju i z potrzeb, wobec jakich stawała cała Unia w kontekście przedłużającego się kryzysu ekonomicznego²³. Wśród głównych punktów w tej dziedzinie znalazły się:

- ochrona miejsc pracy i polityki pro wzrostowe zamiast sztywnego trzymania się polityk oszczędnościowych (redukcji deficytu);
- reformy strukturalne w państwach członkowskich, polityka „odrodzenia przemysłu” skierowana na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw;
- ukierunkowanie polityk klimatycznych i energii do 2030 roku na rzecz inicjatyw stałego wzrostu;
- pogłębienie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz zmniejszenie nierówności społecznych;
- finansowanie rozwoju przez wspieranie inwestycji w sektorach kluczowych dla przyszłości UE: infrastruktura, usługi w sektorze high tech (Internet i technologie komunikacji cyfrowej), ochrona środowiska (zielone miejsca pracy);
- wzrost nakładów na badania i rozwój; promocja kultury i turystyki;
- zrównoważony rozwój – pozytywne synergie w związku z głównym tematem Expo 2015 w Mediolanie („Wyżywić planetę, energia dla życia”)²⁴.

²² *Il discorso integrale di Matteo Renzi al Parlamento Europeo*, „Internazionale”, 2.07.2014, s. 2–3.

²³ *Gozi ad Agence Europe: le priorità della Presidenza italiana*, „L’Agence Européenne”, 10.07.2014.

²⁴ *Europa – un nuovo inizio. Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell’Unione Europea 1 luglio – 31 dicembre 2014*, Roma 2014, s. 6–8, 30–35, 46–60; G. Gramaglia,

Po drugie, Włochy pragnęły zwrócić uwagę na zbliżenie Unii Europejskiej do zwykłych obywateli poprzez wiele propozycji w obszarze wzmocnienia demokracji i wolności. W tym obszernym sektorze („Europa bliższa obywatelom – rozwój demokracji, praw i wolności”) skoncentrowano m.in. następujące kwestie:

- zlikwidowanie barier i procedur utrudniających rozwój i kształtowanie się aktywnego obywatelstwa UE;
- zwiększenie odpowiedzialności instytucji UE wobec obywateli, wzmocnienie przejrzystości procedur, zmniejszenie biurokracji i digitalizacja – UE bliższa obywatelom;
- budowanie lojalnej i dobrej współpracy między instytucjami europejskimi na rzecz obywateli – jasne i skuteczne odpowiedzi na ich potrzeby;
- stworzenie Urzędu prokuratora europejskiego (możliwość wystąpienia obywateli przeciw budżetowi UE);
- promowanie związków sektorowych i inicjatyw europejskich: ochrona praw podstawowych, polityki azylowej i ochrony imigrantów – rozwój prawdziwej solidarności europejskiej w dziedzinie polityk imigracyjnych i promowanie wspólnej polityki imigracyjnej²⁵.

Trzecim i bardzo ważnym tematem włoskiej prezydencji były kwestie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej („Zmiana rytmu polityki zagranicznej UE”) zarówno w kontekście kryzysu na Ukrainie i agresywnej polityki Rosji, jak również sytuacji w basenie Morza Śródziemnego, Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu – obszarów, którym Włochy tradycyjnie poświęcają wiele uwagi z racji położenia w regionie. Główne plany włoskie koncentrowały się na następujących kwestiach:

- obszar M. Śródziemnego, jako priorytet bezpieczeństwa UE (skuteczne stawianie czoła masowym migracjom);
- rozszerzenie UE na państwa Bałkanów Zachodnich (przyśpieszenie negocjacji akcesyjnych) i kontynuowanie negocjacji z Turcją;
- nowy wymiar Polityki Sąsiedztwa – odnowiony instrument skoordynowany z innymi politykami zewnętrznymi UE;
- utrzymanie, pomimo sankcji spowodowanych kryzysem na Ukrainie, strategicznych relacji z Rosją, a nawet wzmocnienie dialogu opartego na demokratyzacji, modernizacji i wejściem FR do Partnerstwa wschodniego;

Ue, Renzi chiede 1000 giorni, ma ne ha solo 180, „Affari Internazionali”, 1.07.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2714#sthash.g5mL8qfL.dpuf>

²⁵ *Ibidem*, s. 9–10, 35–45, 52–60, 77–80; A. Battaglia, *Promemoria per Renzi in Europa*, „Affari Internazionali”, 12.06.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2691#sthash.UeIE6TeE.dpuf>

- skoncentrowanie uwagi na negocjacjach handlowych, inwestycyjnych i relacjach z krajami Azji (szczyt ASEM w Mediolanie, 16–17.10.2014);
- sprzyjanie zacieśnieniu relacji UE z USA, również w wymiarze handlowym (negocjacje Transatlantyckiego Partnerstwa Handlu i Inwestycji – TTIP)²⁶.

Minister spraw zagranicznych F. Morgherini, która zilustrowała powyższe priorytety prezydencji przed komisjami spraw zagranicznych Izby Deputowanych i Senatu Republiki Włoskiej 3 lipca 2014 roku stwierdziła, że dają one realną szansę na ponowne wejście Włoch do „pierwszej ligi europejskiej” i aktywne kształtowanie polityk unijnych w przyszłości²⁷.

4. CZYNNIKI WYPŁYWAJĄCE NA JAKOŚĆ PRZEWODNICTWA WŁOCH W UE

Przedstawiony program prezydencji oparty na trzech zasadniczych priorytetach był niewątpliwie ambitny, ale wydaje się, że nie do końca liczył się z możliwymi trudnościami, związanymi przede wszystkim z okresem wymiany na najważniejszych stanowiskach UE po wyborach do Parlamentu Europejskiego. Okres przejściowy, jaki musiał temu towarzyszyć, powinien być odczytywany przez prezydencję bardziej jako dodatkowa sposobność do działania i aktywności, niekoniecznie zaś jako bariera utrudniająca realizację postawionych zadań²⁸.

W chwili rozpoczęcia przewodnictwa na niekorzyść Włoch, ich siły medialnej i promocyjnej w UE przemawiało wiele danych i analiz makroekonomicznych, które wskazywały na utrzymującą się cały czas kryzysową sytuację włoskiej gospodarki, bardzo słaby stan finansów i wzrastające zadłużenie państwa oraz na trudną sytuację społeczną wywołaną brakiem strukturalnych reform lub ich ciągłym odkładaniem²⁹. Mizerne wyniki włoskiej gospodarki przejawiały się m.in.:

- w słabych wynikach makroekonomicznych (stagnacja i recesja – ujemny wzrost gospodarczy: –2,0% w latach 2013 i 2014), duże bezrobocie (13,6%

²⁶ *Ibidem*, s. 11–12, 21–29.

²⁷ *Audizione del Ministro degli affari esteri, Federica Mogherini, sugli ultimi sviluppi di politica estera in relazione al semestre di presidenza italiana dell'Unione europea*, Commissioni Riunite (III Camera e 3a Senato), XVII Legislatura, Resoconto stenografico, Seduta n. 11 di Giovedì 3 luglio 2014, s. 4–27.

²⁸ S. Oranges, *L'accordo di Bruxelles è un successo va difeso facendo davvero le riforme*, *Intervista del Sottosegretario Sandro Gozi*, „Il Messaggero”, 1 luglio 2014.

²⁹ R. Formusiewicz, *Czy prezydencja Włoch w Radzie UE może przynieść Europie kolejne „odrodzenie”?*, „Biuletyn PISM”, nr 92 (1204), 29 lipca 2014 r., s. 1–2.

- 3,5 mln), zwłaszcza wśród młodzieży (do 30 lat – 46%), w latach 2008–2014 PKB Włoch zmniejszył się o –8,8% (Eurostat)³⁰;
- we wzrastającym zadłużeniu publicznym: 135% PKB (ponad 2,2 biliony Euro), w stosunku do 123,5% w połowie 2013 roku, relacja deficyt/PKB – 2,9%;
- w słabej konkurencyjności gospodarki: Włochy na 49. miejscu (World Economic Forum), za Litwą i Barbados; wzrost presji fiskalnej (podatków) o 15%; spadek produkcji przemysłowej o 4,5%;
- w spadku konsumpcji wewnętrznej o –7,5% w latach 2011–2013; zmniejszającej się sile nabywczej ludności; upadku ponad 120 tys. firm w latach 2011–2014;
- w braku utrzymania polityki rygoru i „zaciskania pasa” z czasów premiera Mario Montiego (listopad 2011 r.–marzec 2013 r.) oraz niezadowolających próbach reform premiera Renziego³¹.

Istotnym elementem „negatywnym” w chwili rozpoczęcia włoskiej prezydencji w Radzie UE był brak stabilizacji na włoskiej scenie politycznej po wyborach parlamentarnych 24–25.02.2013 roku. Rząd M. Renziego utworzony 22.02.2014 r. („przewrót pałacowy” w Partii Demokratycznej, ustąpienie premiera Gianni Letta) wspierany był przez dość niestabilną koalicję złożoną z centrolewicowej Partii Demokratycznej (ugrupowanie większościowe), centroprawicowej Nowej Centro-Prawicy, Unii Centrum, ugrupowania „Wybór Obywatelski”, Partii Socjalistycznej i stronnictwa „Dla Włoch”.

Ponadto na włoskiej scenie politycznej nastąpiły niekorzystne przegrupowania, które doprowadziły do wzrostu znaczenia partii i ruchów eurosceptycznych (Ruch 5. Gwiazd – 25% głosów, Liga Północna) oraz znaczącego osłabienia centroprawicy Silvio Berlusconi (rozbitcie Partii Wolności i utworzenie nowej „Forza Italia”). Dodatkowymi elementami niesprzyjającymi było zapowiadane wielokrotnie ustąpienie z urzędu Prezydenta Republiki Włoskiej Giorgio Napolitano, który w 2013 roku zgodził się na ponowny wybór na II kadencję przy braku wiarygodnych kandydatów oraz brak postępów w reformach konstytucyjnych i instytucjonalnych (likwidacja Senatu, wzmocnienie regionów, nowa ordynacja wyborcza).

³⁰ *Disoccupazione al massimo storico: 13,6%. Per giovani ancora peggio, al 46%. I disoccupati nel primo trimestre dell'anno sfiorano I 3,5 milioni*, „ANSA News”, 3.06.2014, http://www.ansa.it/sito/notizie/flash/2014/06/03/disoccupazione-primi-3-mesi-2014-a-136-top-da-77_7a0ff045-801a-4311-a3af-9de56057303e.html

³¹ F. Bruni, *L'Europa che serve all'Italia*, „Commentary ISPI”, 23 maggio 2014, s. 1–2.

Na korzyść włoskiej prezydencji, obok wskazanych wyżej czynników związanych ze znaczącym zwycięstwem centrolewicowej Partii Demokratycznej, głównej siły rządu, w wyborach do Parlamentu Europejskiego, było rozpoczęcie procesu trudnych reform: prawa pracy i administracji publicznej oraz pozytywny czynnik Expo 2015, który mógł być wykorzystany do wzrostu gospodarczego i rozwoju.

5. NAJWAŻNIEJSZE REZULTATY PRZEWODNICTWA WŁOCH W RADZIE UE

5.1. Kwestie instytucjonalne i wybory nowych władz instytucji UE

Pod względem instytucjonalnym prezydencja włoska starała się dopilnować, również we własnym interesie, aby przestrzegane były terminy wcześniej ustalone związane z wyborami i funkcjonowaniem instytucji Unii Europejskiej: nowy Parlament Europejski od 1 lipca 2014 roku, nowa Komisja Europejska od 1 listopada i nowy Przewodniczący Rady Europejskiej od 1 grudnia 2014 roku. Sprawy te wiązały się ściśle z rywalizacją o zdobycie przez Włochy ważnych stanowisk w instytucjach UE³².

Wymiana na najwyższych stanowiskach UE żywo interesowała Rzym, który w osobie premiera Renziego pokazał szybko swoje karty w postaci kandydatury ministra spraw zagranicznych F. Morgherini na stanowisko wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³³. Ten wyprzedzający ruch był bardzo ryzykowny, gdyż nie mająca większego doświadczenia F. Morgherini była dość powszechnie uznawana za kandydatkę raczej słabą i trudną do zaakceptowania dla niektórych partnerów z UE (Wielka Brytania, Niemcy). Kraje Europy Środkowo-Wschodniej postrzegały ją przez pryzmat prorosyjskiego stanowiska Włoch, co było elementem dyskwalifikującym w ich oczach w obliczu konfliktu we wschodniej Ukrainie i agresywnych działaniach Moskwy. Berlin widział raczej w roli kandydata włoskiego na prestiżowe miejsce w UE byłego premiera E. Lettę, który z kolei nie cieszył się poparciem szefa rządu włoskiego z uwagi na wewnętrzną rywalizację między nimi w Partii Demokratycznej (Renzi przyczynił się w sposób jednoznaczny do złożenia dymisji przez rząd E. Letty w lutym 2013 roku,

³² M. Melani, *Come difendere gli interessi dell'Italia in Europa*, „Affari Internazionali”, 28.07.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2754#sthash.0G1YnyVn.dpuf>

³³ N. Pirozzi, *Se la politica estera europea parlasse italiano*, „Affari Internazionali”, 30.06.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2711#sthash.Y23gSoLt.dpuf>

przejmując po nim schedę)³⁴. Upór z jakim Renzi promował własną minister spraw zagranicznych F. Morgherini na stanowisko w Komisji Europejskiej przyniósł wymierne efekty. Osiągnięty podczas Rady Europejskiej pod koniec sierpnia 2014 roku kompromis w sprawie wysokich stanowisk w UE uwzględniał włoską kandydaturę na stanowisko wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i jednocześnie wiceprzewodniczącego Komisji, co stanowiło korzystny dla Włoch splot wydarzeń i rozdziału miejsc między dwie główne partie polityczne obecne w Parlamencie Europejskim³⁵. Ten niewątpliwym sukces prestiżowy i wizerunkowy, osiągnięty przez premiera Renzi w trakcie przewodnictwa włoskiego w Radzie UE, nie przez wszystkich obserwatorów uznawany był za korzystny dla Włoch. Wielu zauważało, że z uwagi na trudną sytuację gospodarczą i finansową rząd włoski powinien się starać raczej o ważne stanowisko komisarza odpowiedzialnego za jeden z sektorów gospodarczych, co przyniosłoby Włochom bardziej wymierne korzyści w przyszłości³⁶.

Wśród wielu spotkań formalnych i nieformalnych zorganizowanych przez włoską prezydencję w II połowie 2014 roku na uwagę zasługuje 52. spotkanie Konferencji komisji spraw europejskich parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (COSAC), które odbyło się 1–2 grudnia 2014 roku w Rzymie. W wielu dyskutowanych kwestiach z dziedziny polityki gospodarczej i społecznej zanotowano dużą zbieżność stanowisk w sprawach instrumentów pro wzrostowych UE, przy jednoczesnym utrzymaniu stabilności finansów publicznych³⁷.

5.2. Polityka wzrostu i zatrudnienia – nowa filozofia UE

W centrum włoskiego zainteresowania w okresie prezydencji w Radzie UE znalazły się kwestie polityki gospodarczej, co było odbiciem ich bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej i licznych problemów społecznych. Rzym

³⁴ G. Gramaglia, *Flop delle nomine, Italia sulla difensiva*, „Affari Internazionali”, 17.07.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2739#sthash.Ao8Str91.dpuf>

³⁵ *Per il ruolo di Alto rappresentante c'è un solo nome*, Intervista del Sottosegretario Sandro Gozi, „l'Unità”, 18 luglio 2014, s. 5.

³⁶ G. Gramaglia, *Renzi vince, l'Europa chissà*, „Affari Internazionali”, 31.08.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2789#sthash.ANHu69ni.dpuf>

³⁷ *Relazione del Presidente della XIV Commissione on. Michele Bordio sulla LII riunione della COSAC svolta a Roma dal 30 novembre al 2 dicembre 2014*, Sommario della XIV Commissione permanentne (Politiche dell'Unione Europea), Allegato, s. 93–98.

bardzo silnie i głośno akcentował konieczność skupienia się całej Unii na strategiach i politykach wzrostu i zatrudnienia o średnio i długoterminowym zasięgu, zamiast ślepo wyznawanego rygoryzmu i oszczędności budżetowych³⁸. Osiągnięcia w tej mierze, poza efektem promocyjno-propagandowym, przyniosły ograniczone rezultaty. Hasło – więcej polityki pro wzrostowej – zyskało wielu sojuszników wśród społeczeństw krajów członkowskich, a plan trzyletni Włoch w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia został dość szybko wdrożony³⁹. Włochy starały się także, walcząc o własne interesy, o interpretowanie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz Fiscal Compact w sposób bardziej elastyczny, ustalając zawsze w centrum wzrost i zatrudnienie⁴⁰.

W trakcie spotkania w Mediolanie ministrów pracy i opieki społecznej krajów UE (8.10.2014 r.) reformy strukturalne i polityka wzrostu znalazły się na centralnym miejscu. Włochy zaprezentowały nową metodę zagospodarowania środków przeznaczonych na zatrudnienie (w ramach funduszy strukturalnych), których dotąd w dużej mierze nie wykorzystywali (prawie 60%)⁴¹. Warto przy tej okazji wspomnieć, że uzyskanie 44 mld Euro w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020 (fundusze strukturalne i fundusze inwestycyjne) stanowiło spory i namacalny sukces włoskiej prezydencji i ich strategii negocjacyjnej⁴².

Efektym starań Rzymu w dziedzinie polityki wzrostu, zatrudnienia i inwestycji było uwzględnienie jej w dość szerokim zakresie w nowym planie inwestycyjnym szefa Komisji Europejskiej Jean-Claude Junckera, który został zgłoszony w listopadzie 2014 roku (315 mld Euro inwestycji w latach 2015–2017). Można to uznać za spore osiągnięcie włoskiej prezydencji, choć zapewne było więcej autorów i inspiratorów tego planu⁴³.

³⁸ C. Altomonte, *Un marchio italiano sulla governance economica europea*, Commentary ISPI, 1 luglio 2014, s. 1–3.

³⁹ L. Bini Smaghi, *I dilemmi della flessibilità*, „Affari Internazionali”, 8.07.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2725#sthash.cb22TmY7.dpuf>

⁴⁰ *Fiscal compact più flessibile, al centro lavoro e crescita*, Intervista del Sottosegretario Sandro Gozi, „La Repubblica”, 17 agosto 2014, s. 4; F. Bruni, *Tra austerità, solidarietà e crescita: compromesso (im)possibile*, „Commentary ISPI”, 12 gennaio 2015, s. 1–2.

⁴¹ F. Roncone, *Europa: il crimine è l'Italia che restituisce il 60 per cento dei fondi per l'occupazione*, Intervista del Sottosegretario Sandro Gozi, „Style Magazine – Corriere della Sera”, 18 agosto 2014, s. 15.

⁴² *Ibidem*, s. 2

⁴³ S. Sannino, *Gli otto punti di forza del semestre italiano*, „Commentary ISPI”, 12 gennaio 2015, s. 1–2.

5.3. Unia Bankowa – nowe mechanizmy i filary

Rząd włoski i świat bankowy sprzyjał stworzeniu w ramach Unii Bankowej nowych instrumentów, które pozwoliłyby na jej sprawne funkcjonowanie w przyszłości. Z tego względu Rzym poparł zabiegi ustanowienia Wspólnego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, który wszedł w życie od 1 stycznia 2015 roku. Był to drugi po Wspólnym nadzorze filar Unii Bankowej, który powinien zagwarantować podatnikom, aby nie ponosili oni kosztów ratowania upadających banków. Zaakceptowano także podczas prezydencji nadzór nad właściwym wdrażaniem środków technicznych potrzebnych do dobrego funkcjonowania Unii Bankowej oraz przyjęto projekt dyrektywy dot. automatycznej wymiany informacji bankowych. Istotne znaczenie miały także nowe normy dot. systemu rozrachunku obligacji, funduszy inwestycyjnych i kont bankowych, które generalnie wzmacniają ochronę konsumentów oraz umożliwiają większą transparentność w relacjach między bankami a agencjami ubezpieczeniowymi. Włoska prezydencja przyczyniła się również do wylansowania platformy przeciw szarej strefie⁴⁴.

5.4. Polityka zagraniczna Unii Europejskiej

W dziedzinie polityki zagranicznej, poza wyborem na stanowisko wysokiego przedstawiciela F. Morgherini, o czym była już mowa, włoska strategia koncentrowała się przede wszystkim na takich zagadnieniach, jak: Bałkany Zachodnie i Strategia Adriatycko-Jońska, basen Morza Śródziemnego i problemy imigracyjne, szczyt ASEM oraz relacje z Rosją⁴⁵.

Wylansowanie Strategii Adriatycko-Jońskiej było jednym z ważnych zadań Rzymu w ramach przewodnictwa w UE. Ten mechanizm współpracy wielostronnej ośmiu państw (czterech państw UE i czterech kandydatów do UE: Albanii, Bośni-Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry), 13 regionów Włoch i Bałkanów Zachodnich finansowany przez UE, ma w założeniu zbliżyć państwa regionu do pełnego członkostwa, co pozostaje dla Włoch od lat jednym z głównych celów w zakresie polityki rozszerzenia Unii. Makroregion opiera się na konkretnych inicjatywach rozwojowych, które sprowadzają się do następujących elementów: tworzenie nowych miejsc pracy, rozwijanie takich

⁴⁴ *Il Consiglio adotta norme che istituiscono un meccanismo di risoluzione unico*, „Comunicato Stampa”, Segretariato del Consiglio dell’Unione Europea, ST 11814/14, PRESSE 397, Bruxelles, 14.07.2014; http://italia2014.eu/media/1381/com_stampa_14072014.pdf

⁴⁵ A. Missiroli, *Politica estera europea: oggi necessaria piu’ che mai*, „Commentary ISPI”, 12.01.2015, s. 1–2.

sektorów, jak środowisko, ochrona zasobów morskich, turystyka i kultura. Strategia UE Adriatycko-Jońska została przyjęta na Radzie europejskiej 24 października 2014 roku (oficjalne jej ogłoszenie nastąpiło w Brukseli 18 listopada 2014 roku, a inauguracyjną ją w terenie konferencja w Rimini odbyła się 7 grudnia tego samego roku). Makroregion Adriatycko-Joński obejmujący w sumie 8 krajów liczy razem ponad 70 milionów mieszkańców⁴⁶.

Włochom nie bez pewnych trudności i wahań ze strony niektórych państw członkowskich udało się zwrócić uwagę UE na politykę śródziemnomorską i związane z nią ściśle wyzwania migracyjne⁴⁷. Zabiegi Rzymu przyniosły uznanie dla centralnej roli Morza Śródziemnego dla strategii UE i jej zaangażowanie w operację „Tryton” – zarządzanie przepływem imigrantów (w miejsce wygasłej włoskiej operacji „Mare Nostrum”)⁴⁸. Spory sukces polityczny i dyplomatyczny Włoch przekładał się także na przyjęcie włoskiej koncepcji ochrony granic morskich przez Unię Europejską oraz zaakceptowanie założenia mówiącego o tym, że granica do 30 mil morskich od wybrzeży włoskich jest granicą europejską⁴⁹.

Uznanie włoskich postulatów na forum UE to niewątpliwie efekt presji migracyjnej z basenu Morza Śródziemnego na kilka dużych państw UE, która dała o sobie znać w kontekście kryzysowej sytuacji w Afryce Północnej, zwłaszcza zaś w Libii, Egipcie oraz na Bliskim Wschodzie⁵⁰. Idea stałego wsparcia dla krajów śródziemnomorskich wydaje się tym bardziej racjonalna w obliczu oficjalnych danych. W ciągu całego 2014 roku do Włoch przybyło ok. 154 tys. imigrantów z Afryki Północnej⁵¹.

Doniosłym i długo planowanym wydarzeniem w czasie prezydencji włoskiej miał być szczyt ASEM w Mediolanie (16–17.10.2014 r.). Rząd włoski skoncentrował wokół niego bardzo dużo uwagi, licząc na wiele ważnych usta-

⁴⁶ A. Quarta, *Pioggia di milioni dall'Europa. Ecco la svolta per Emilia e Marche. Intervista al sottosegretario Sandro Gozi*, „Il Resto del Carlino”, 9.12.2014, s. 3.

⁴⁷ L. Mirachian, *Italia possibile promotrice della stabilizzazione in Medio Oriente*, „Affari Internazionali”, 06/07/2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2722#sthash.vgiKWwmx.dpuf>

⁴⁸ F. Caffio, *L'Europa fra Triton e Mare Nostrum*, „Affari Internazionali”, 11.11.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2865#sthash.2xAH21dt.dpuf>; G. Gaiani, *Mare nostrum: pro e contro della missione militare dell'Italia*, „Commentary ISPI”, 22 ottobre 2013, s. 1–3.

⁴⁹ F. Caffio, *Mare Nostrum davanti a una svolta*, „Affari Internazionali”, 16.09.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2807#sthash.uLUtjD78.dpuf>

⁵⁰ R. Aliboni, *Renzi a metà tra nazionalismo e Europa*, „Affari Internazionali”, 5.08.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2765#sthash.ThCkWgl6.dpuf>

⁵¹ A. Missiroli, *Politica estera europea...*, *op. cit.*, s. 1–2.

leń między UE a krajami Azji i Dalekiego Wschodu, a także doskonały element promocji EXPO 2015. W rzeczywistości jednak ustalenia tego szczytu zostały zdominowane medialnie i politycznie przez czterostronne spotkanie (w formule normandzkiej) między prezydentem Putinem i prezydentem Poroszenką, z udziałem przywódców Francji i Niemiec, podczas którego osiągnięto wstępne porozumienie w sprawie dostaw rosyjskiego gazu na Ukrainę.

Stosunki z Rosją pozostały w tle włoskiego przewodnictwa, przede wszystkim z uwagi na napiętą sytuację na wschodzie Ukrainy, faktyczną rosyjską agresję na ten kraj oraz strącenie pasażerskiego samolotu MH17 17 lipca 2014 roku. Włochy często podnosiły dotkliwe straty dla własnej gospodarki z powodu sankcji nałożonych przez UE na Moskwę, sankcji których Włosi nigdy otwarcie nie kontestowali, ale nie byli także ich wielkimi entuzjastami. Prezentując miękka postawę wobec Rosji, unikając własnych propozycji i akcentując ponoszone straty, Rzym szczególnie zaniepokoił się rosyjską decyzją o wstrzymaniu prac związanych z gazociągiem „South Stream”, co uderzało bezpośrednio we włoskie firmy i pośrednio włoskie interesy⁵². Rosja, zdaniem Włoch, powinna być traktowana, pomimo nałożonych na nią sankcji, jako strategiczny partner UE, z którym należało prowadzić stały dialog, wzmocniony o kwestie rozwoju demokracji, praw człowieka i wolności⁵³.

5.5. Kwestie klimatyczne i energetyczne, prawa człowieka oraz EXPO 2015

Kwestie klimatyczne i energetyczne w czasie włoskiej prezydencji zostały zdominowane przez dwa związane z sobą zagadnienia: Pakiet Klimat i Energia na 2030. Rada Europejska obradująca 23–24.10.2014 roku uzgodniła ważne cele: ograniczenie emisji dwutlenku węgla (40% w stosunku do stanu z 1990 r.), osiągnięcie pułapu 27% dla energii odnawialnych i poprawę efektywności energetycznej o 30%⁵⁴. Dzięki temu pozycja UE została wyraźnie

⁵² G. De Maio, *Sanzioni alla Russia, boomerang sul Made in Italy*, „Affari Internazionali”, 17.12.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2908#sthash.p2Gh4F5k.dpuf>

⁵³ S. Sannino, *Gli otto punti di forza del semestre italiano*, „Commentary ISPI”, 12 gennaio 2015, s. 1–2.

⁵⁴ N. Sartori, *L'Italia in campo per le politiche energetiche europee*, „Affari Internazionali”, 18.10.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2842#sthash.kD7Nch7m.dpuf>

wzmocniona, umożliwiając także osiągnięcie ogólnego porozumienia w Limie w grudniu 2014 roku⁵⁵.

W dziedzinie praw człowieka przewodnictwo Włoch przyniosło na pierwszy rzut oka niepozorne, ale jednak ważne rezultaty. Po pierwsze doszło do stworzenia baz ramowych do okresowego przeglądu wewnątrz UE stanu przestrzegania praw człowieka i mechanizmów funkcjonowania państwa prawa⁵⁶. Propozycja włoska w tej materii, złożona na Radzie ds. Ogólnych UE i uzgodniona ostatecznie w połowie grudnia 2014 roku, zakłada, że stworzony zostanie specjalny mechanizm umożliwiający periodyczne egzaminowanie i monitorowanie sprawy praw człowieka oraz debatowania nad nimi zarówno na poziomie instytucji Unii Europejskiej, jak i w państwach członkowskich (co najmniej raz w roku)⁵⁷.

Związana z powyższym kwestia postępu prac legislacyjnych w sektorze funkcjonowania gospodarki i sfery społecznej zakładała monitoring funkcjonowania Strategii Europa 2020, przed spodziewanym jej przeglądem i bardziej gruntowną rewizją w 2015 roku. Do tej grupy możemy zaliczyć także osiągnięte podczas prezydencji porozumienie państw członkowskich w sprawie organizmów modyfikowanych genetycznie (Ogm).

Przewodnictwo wpłynęło pozytywnie na jakość członkostwa Włoch w Unii Europejskiej. W trakcie semestru nastąpiło znaczące zredukowanie do 80. przypadków-procedur przekroczenia prawa europejskiego przez ten kraj, liczba, która od kilku lat systematycznie malała, ale wciąż plasowała Włochy w mało chlubnej czołówce państw najczęściej naruszających *acquis communautaire*. Należy także wspomnieć o umiejętnej i w gruncie rzeczy bardzo pro-europejskiej strategii promocji Expo 2015 w Mediolanie, co przejawiało się przede wszystkim w organizacji większości ważniejszych spotkań formalnych i nieformalnych prezydencji w stolicy Lombardii lub okolicach oraz dość spektakularnej decyzji umieszczenia specjalnego Pawilonu Unii Europejskiej w ramach stałej ekspozycji Expo 2015⁵⁸.

⁵⁵ M. Siddi, *Ue, poche ambizioni per il futuro dell'ambiente*, „Affari Internazionali”, 5.12.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2893#sthash.G0iqGDOh.dpuf>

⁵⁶ S. Gozi, *Crescita e diritti umani, i successi del Semestre UE*, „Corriere della Sera”, 21.12.2014, s. 3.

⁵⁷ A. Padoa-Schioppa, *Oltre il semestre, L'Europa che rimane da costruire*, „Commentary ISPI”, 12 gennaio 2015, s. 1–3.

⁵⁸ *Coltivare insieme il futuro dell'Europa per un mondo migliore. L'Unione Europea a Expo Milano 2015*, <http://Europa.eu/expo2015/it/>; *Perche' l'UE partecipa all'Expo?*, <http://Europa.eu/expo2015/it/ue-expo/>; *Sintesi dei risultati della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea 1 Luglio–31 Dicembre 2014*, Roma 2015, s. 5–13.

6. BILANS PRZEWODNICTWA WŁOCH W RADZIE UE: KRÓTKIE, POWIERZCHOWNE I MAŁO SKUTECZNE

Symbolicznym podsumowaniem włoskiego przewodnictwa w Radzie UE było przemówienie premiera Renziego wygłoszone na forum Parlamentu Europejskiego 13 stycznia 2015 roku, w którym podkreślił, że „Europa, w której dominowała strategia ograniczeń i rygoru była błędem” oraz „wiarę w inną Europę: bardziej elastycznej polityki europejskiej”⁵⁹. Podobnie, jak w dniu otwarcia prezydencji, tak w chwili jej zamknięcia szef włoskiego rządu przemawiał we właściwym sobie stylu: gładko, retorycznie, gestykulując, cytując Dantego, ale bez znaczących konkretów. Na dodatek przemawiał do znikomej liczby deputowanych, przy wyludnionej sali posiedzeń Parlamentu Europejskiego, co nie było dobrym znakiem. Zauważyli to zarówno rodziimi, jak i zagraniczni komentatorzy polityki europejskiej⁶⁰.

Włoskie przewodnictwo w UE przeszło w dużej mierze niezauważone, zdominowane przez wybory nowych władz Unii Europejskiej i związanych z tym mniej lub bardziej otwartych negocjacji. Brak właściwych i wiarygodnych interlokutorów na początku semestru przewodnictwa, po wyborach do Parlamentu Europejskiego, znacząco ograniczyło jego skuteczność w wielu dziedzinach.

Wydaje się także, iż ataki premiera Renziego na Komisję Europejską, w kontekście braku uznania dla pakietu włoskich ustaw stabilizacyjnych, były nie na miejscu, niegodne premiera kraju, który przewodniczy w Radzie UE. Sucha i dość stanowcza odpowiedź przewodniczącego unijnej egzekutywy Junckera świadczyła o braku akceptacji włoskich pretensji⁶¹.

Włochom nie udało się także wyraziście zaznaczyć swojej obecności w kilku istotnych dziedzinach. Słabe okazały się rezultaty prezydencji dotyczące przejrzystości procedur unijnych i zarządzania procesami decyzyjnymi, pomimo szumnie brzmiących zapowiedzi. W polityce zagranicznej Rzym pozostał zakładnikiem prorosyjskiej postawy i tylko, z trudem maskując prawdziwe nastroje, dostosował się do woli większości UE w obliczu konfliktu we wschodniej Ukrainie.

⁵⁹ *Semestre UE, discorso chiusura Renzi: “Europa di vincoli e austerità” e’ errore*, „Il Fatto Quotidiano”, 13.01.2015.

⁶⁰ A. Gentili, *Semestre UE, Renzi tiene il suo discorso di chiusura. Ma i banchi sono deserti*, „Il Messaggero”, 13.01.2015; UE. Tajani: *intervento Renzi deludente, occasione persa*, „L’Huffington Post”, 13.01.2015.

⁶¹ G. Bonvicini, *Semestre breve, sfortunato e limitato*, „Affari Internazionali”, 26.12.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2916#sthash.IXiFQBQU.dpuf>

Niewątpliwą zasługą włoskiego przewodnictwa pozostanie odwaga i determinacja z jaką premier i rząd głosili konieczność bardziej elastycznego podejścia do rozwiązywania kryzysu w strefie Euru, bez dogmatyzmów i z przewagą strategii pro wzrostowej. W tym kontekście ważne stało się spotkanie w Mediolanie ws. zatrudnienia i zwalczania bezrobocia⁶². Nie bez znaczenia, choć tylko najbliższa przyszłość wyjawi prawdziwe skutki tego wyboru dla samych Włoch, był wybór F. Morgherini na wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej⁶³.

BIBLIOGRAFIA

- Agostini M.V., *L'Italia e l'Europa*, [w:] L. Guazzane (red.), *L'Europa degli anni Novanta. I: La Geopolitica del cambiamento*, Milano 1991.
- Aliboni R., *Renzi a metà tra nazionalismo e Europa*, „Affari Internazionali”, 5.08.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2765#sthash.ThCkWgl6.dpuf>
- Altomonte C., *Un marchio italiano sulla governance economica europea*, „Commentary ISPI”, 1 luglio 2014.
- Audizione del ministro degli affari esteri Federica Morgherini sugli ultimi sviluppi di politica estera in relazione al semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea*, Parlament Republiki Włoskiej, połączone Komisje 3. Izby Deputowanych i 3. Senatu, XVII kadencja, Sprawozdanie stenograficzne, posiedzenie nr 11, Rzym, 3.07.2014.
- Basile L., Olmastroni F., *Furore anti-tedesco in Italia*, „Affari Internazionali”. Rivista online di politica, strategia ed economia, 19.05.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2646#sthash.hGaJ068j.dpuf>
- Battaglia A., *Promemoria per Renzi in Europa*, „Affari Internazionali”, 12.06.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2691#sthash.UeIE6TeE.dpuf>
- Bini Smaghi L., *I dilemmi della flessibilità*, „Affari Internazionali”, 8.07.2014 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2725#sthash.cb22TmY7.dpuf>

⁶² *Improving the functioning of the EU – Final Presidency Report from the Friends of Presidency Group*, Presidency of the Council of the European Union, Brussels, nr 16544/14, 9 December 2014

⁶³ S. Gozi, *I frutti del semestre di presidenza europea*, „Affari Internazionali”, 26.12.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2915#sthash.t2VdHODV.dpuf>

- Bonvicini G., *Semestre breve, sfortunato e limitato*, „Affari Internazionali”, 26.12.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2916#sthash.IXiFQBQU.dpuf>
- Bruni F., *L'Europa che serve all'Italia*, „Commentary ISPI”, 23 maggio 2014.
- Bruni F., *Tra austerità, solidarietà e crescita: compromesso (im)possibile*, „Commentary ISPI”, 12 gennaio 2015.
- Caffio F., *L'Europa fra Triton e Mare Nostrum*, „Affari Internazionali”, 11.11.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2865#sthash.2xAH21dt.dpuf>
- Caffio F., *Mare Nostrum davanti a una svolta*, „Affari Internazionali”, 16.09.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2807#sthash.uLUtjD78.dpuf>
- Calamia P., *Il Consiglio europeo di Milano (28–29 giugno 1985)*, „Rivista di Studi Politici Internazionali”, 2012, Vol. 79, nr 3.
- Calamia P., *La presidenza italiana del 1975*, „Rivista di Studi Politici Internazionali”, 2013, nr 80 (3).
- Coltivare insieme il futuro dell'Europa per un mondo migliore. L'Unione Europea a Expo Milano 2015*, <http://Europa.eu/expo2015/it/>
- Daniels P., *La presidenza italiana dell'Unione Europea*, [w:] R. D'Alimonte i D. Nelken (red.), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Edizione 1997, Bologna 1997.
- De Maio G., *Sanzioni alla Russia, boomerang sul Made in Italy*, „Affari Internazionali”, 17.12.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2908#sthash.p2Gh4F5k.dpuf>
- De Michelis G., *La lunga ombra di Yalta. La specificità della politica italiana, conversazione con Francesco Kostner*, Venezia 2003.
- De Paolini O., *Moavero: „Con i fondi strutturali UE l'Italia potrà contare su 90 miliardi”*, *Messaggero*, 9.09.2013.
- Dinan D., *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 2-nd edition, Basingstoke 1999.
- Dini L., *La politica estera dell'Italia*, „Affari esteri”, nr 111, 1996.
- Disoccupazione al massimo storico: 13,6%. Per giovani ancora peggio, al 46%. I disoccupati nel primo trimestre dell'anno sfiorano i 3,5 milioni*, „ANSA News”, 3.06.2014, http://www.ansa.it/sito/notizie/flash/2014/06/03/disoccupazione-primi-3-mesi-2014-a-136-top-da-77_7a0ff045-801a-4311-a3af-9de56057303e.html
- Europa – un nuovo inizio. Programma della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea 1 luglio–31 dicembre 2014*, Roma 2014.

- Fauri F., *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna 2001.
- Fiscal compact più flessibile, al centro lavoro e crescita*, *Intervista del Sottosegretario Sandro Gozi*, „La Repubblica”, 17.08.2014.
- Formusiewicz R., *Czy prezydencja Włoch w Radzie UE może przynieść Europie kolejne „odrodzenie”?*, „Biuletyn PISM”, nr 92 (1204), 29 lipca 2014 r.
- Gaiani G., *Mare nostrum: pro e contro della missione militare dell'Italia*, „Commentary ISPI”, 22 ottobre 2013.
- Gentili A., *Semestre UE, Renzi tiene il suo discorso di chiusura. Ma i banchi sono deserti*, „Il Messaggero”, 13.01.2015.
- Giuliani M., *La politica europea*, Bologna 2006.
- Gozi S., *Crescita e diritti umani, i successi del Semestre UE*, „Corriere della Sera”, 21.12.2014.
- Gozi S., *I frutti del semestre di presidenza europea*, „Affari Internazionali”, 26.12.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2915#sthash.t2VdHODV.dpuf>
- Gozi S., *Le priorità della Presidenza italiana*, *Intervista al Sottosegretario Sandro Gozi*, „l'Agence Europe”, 10 July 2014.
- Gozi S., *Per il ruolo di Alto rappresentante c'è un solo nome*, „L'Unità”, 18.07.2014.
- Gramaglia G., *Flop delle nomine, Italia sulla difensiva*, „Affari Internazionali”, 17.07.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2739#sthash.Ao8Str91.dpuf>
- Gramaglia G., *Renzi vince, l'Europa chissà*, „Affari Internazionali”, 31.08.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2789#sthash.ANHu69ni.dpuf>
- Gramaglia G., *UE – Renzi chiede 1000 giorni, ma ne ha solo 180*, „Affari Internazionali”, 1.07.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2714#sthash.g5mL8qfI.dpuf>
- Gramaglia G., *Vincono Renzi, la Merkel e gli euro-scettici*, „Affari Internazionali”, 26.05.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2656#sthash.9FNSzCvV.dpuf>
- Gualdesi M.N., *Il cuore a Bruxelles, la mente a Roma. Storia della partecipazione italiana alla costruzione europea*, Pisa 2007.
- Gualtieri R., *L'Europa come vincolo esterno*, [w:] P. Craveri, A. Varsori (red.), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957–2007)*, Milano 2009.
- Il discorso integrale di Matteo Renzi al Parlamento Europeo*, „Internazionale”, 2.07.2014.

- Improving the functioning of the EU – Final Presidency Report from the Friends of Presidency Group, Presidency of the Council of the European Union, Brussels, nr 16544/14, 9 December 2014,
- L'Italia nella politica internazionale, anno IV: 1975–76*, Istituto Affari Internazionali, Roma 1977, s. 145–147.
- L'Italia nella politica internazionale, anno VII: 1978–79*, Istituto Affari Internazionali, Roma 1980, s. 150–170.
- F. Frattini, *La Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea: Considerazioni e bilancio*, „Quaderno del Centro Italiano sulla Conciliazione Internazionale”, nr. 47, 10.02.2004.
- Lach W., *Prezydencja Włoch w Radzie Unii Europejskiej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” (dalej: PISM), nr 39 (143), 11 lipca 2003 r.
- Lay F., *L'iniziativa italo-tedesca per l'Unione Europea*, Padova 1983.
- Le future presidenze italiana, lettone e lussemburghese, Programma di 18 mesi del Consiglio (1 luglio 2014–31 dicembre 2015)*, Consiglio dell'Unione Europea, nr 10948/1/14, Polgen 97, Bruxelles, 17.06.2014.
- Martini F., Renzi: „Siamo pronti a guidare la Ue. L'Italia ha scelto la stabilità, governerà per quattro anni”, wywiad premiera dla dziennika „La Stampa”, 31.05.2014.
- Mastronardi F., *Storia dell'integrazione europea*, Napoli 2002.
- Il Consiglio adotta norme che istituiscono un meccanismo di risoluzione unico, “Comunicato Stampa”, Segretariato del Consiglio dell'Unione Europea, ST 11814/14, PRESSE 397, Bruxelles, 14.07.2014; http://italia2014.eu/media/1381/com_stamp_14072014.pdf
- Melani M., *Come difendere gli interessi dell'Italia in Europa*, „Affari Internazionali”, 28.07.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2754#sthash.0G1YnyVn.dpuf>
- Messori M., *Le riforme per l'Italia in Europa*, „Affari Internazionali”, 25.03.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2580#sthash.vZ8KZjXx.dpuf>
- Mirachian L., *Italia possibile promotrice della stabilizzazione in Medio Oriente*, „Affari Internazionali”, 06/07/2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2722#sthash.vgiKWwmx.dpuf>
- Missiroli A., *Politica estera europea: oggi necessaria piu' che mai*, „Commentary ISPI”, 12.01.2015.

- Nelli Feroci F., *Italia, un'occasione unica per tornare protagonista in Europa*, „Affari Internazionali”, 27.05.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2659#sthash.5luiD34Z.dpuf>
- Nuti L., *La sfida nucleare. La politica estera italiana e le armi atomiche, 1945–1991*, Bologna 2007.
- Olivi B., *L'Italia nella CEE degli anni '70: problemi e prospettive*, [w:] N. Ronzitti (red.), *La politica estera italiana, autonomia, interdipendenza e sicurezza*, Milano 1977.
- Oranges S., *L'accordo di Bruxelles è un successo va difeso facendo davvero le riforme*, *Intervista del Sottosegretario Sandro Gozi*, „Il Messaggero”, 1 luglio 2014.
- Padoa Schioppa T., *Europa, forza gentile*, Bologna 2001.
- Padoa-Schioppa A., *Oltre il semestre, L'Europa che rimane da costruire*, „Commentary ISPI”, 12 gennaio 2015.
- Perché l'UE partecipa all'Expo?, <http://Europa.eu/expo2015/it/ue-expo>
- Pirozzi N., *Se la politica estera europea parlasse italiano*, „Affari Internazionali”, 30.06.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2711#sthash.Y23gSoLt.dpuf>
- Quaglia L., *Italy's Presidency of the European Union: A Good „Business Manager”?*, „South European Society and Politics”, 2004, Vol. 9, nr 3.
- Quarta A., *Pioggia di milioni dall'Europa. Ecco la svolta per Emilia e Marche*, *intervista al Sottosegretario Gozi*, „Il Resto del Carlino”, 9.12.2014.
- Relazione del Presidente della XIV Commissione on. Michele Bordio sulla LII riunione della COSAC svolta a Roma dal 30 novembre al 2 dicembre 2014*, „Sommaro della XIV Commissione permanentne (Politiche dell'Unione Europea). Allegato”.
- Rizzo A., *L'Italia in Europa tra Maastricht e l'Africa*, Roma–Bari 1996.
- Roncone F., *Europa: il crimine è l'Italia che restituisce il 60 per cento dei fondi per l'occupazione*, *Intervista del Sottosegretario Sandro Gozi*, „Style Magazine – Corriere della Sera”, 18.08.2014.
- Sannino S., *Gli otto punti di forza del semestre italiano*, „Commentary ISPI”, 12 gennaio 2015.
- Sartori N., *L'Italia in campo per le politiche energetiche europee*, „Affari Internazionali”, 18.10.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2842#sthash.kD7Nch7m.dpuf>
- Semestre UE, discorso chiusura Renzi: „Europa di vincoli e austerità e' errore”*, „Il Fatto Quotidiano”, 13.01.2015.

Siddi M., *Ue, poche ambizioni per il futuro dell'ambiente*, „Affari Internazionali”, 5.12.2014, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2893#sthash.G0iqGDOh.dpuf>

Sintesi dei risultati della Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea 1 Luglio–31 Dicembre 2014, Roma 2015.

Telo' M., *Semestre europeo di presidenza italiana: un nuovo link tra nord e sud Europa*, „Commentary Istituto Studi per la Politica Internazionale (ISPI)”, 1 luglio 2014.

UE. Tajani: intervento Renzi deludente, occasione persa, „L'Huffington Post”, 13.01.2015.

BLASKI I CIENIE PRZEWODNICTWA WŁOCH W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ W II POŁOWIE 2014 ROKU

Streszczenie

Od 1 lipca do 31 grudnia 2014 roku Włochy sprawowały, po raz siódmy w historii członkostwa we Wspólnotach Europejskich, przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Prezydencja przypadła na trudny okres w historii integracji: nieprzewidywanego kryzysu gospodarczego i finansowego strefy Euro, napięcia w stosunkach z Rosją z powodu sytuacji we wschodniej Ukrainie, zagrożenia płynącego z niestabilnej sytuacji w basenie Morza Śródziemnego oraz zmiany na najważniejszych stanowiskach w instytucjach UE po wyborach do Parlamentu Europejskiego. Główne priorytety prezydencji włoskiej, ujęte także w ramach „trojki” z Łotwą i Luksemburgiem, koncentrowały się na polityce pro wzrostowej w dziedzinie gospodarczej, dokończeniu budowy Unii Bankowej w sferze finansowej oraz aktywnej polityce zagranicznej, której głównymi elementami była solidarność w polityce śródziemnomorskiej (walka z nielegalną imigracją), akcentowanie strategicznych relacji z Rosją, odbudowa stosunków gospodarczych z krajami Azji i Pacyfiku oraz relacji gospodarczych ze Stanami Zjednoczonymi. Z uwagi na słabość wewnętrzną Włoch, która objawiała się niestabilną sytuacją polityczną i kryzysem gospodarczym, prezydencji udało się zrealizować tylko część zamierzeń. Było to przewodnictwo, które w dużej mierze przeszło niezauważone.

GOOD AND BAD SIDES OF THE ITALIAN PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION IN THE SECOND HALF OF 2014

Summary

From 1 July to 31 December 2014, Italy held the Presidency of the Council of the European Union for the seventh time in the history of the European Communities. The Presidency took place in a very difficult period in the history of integration: the economic and financial crisis of the Eurozone was not overcome, there were tensions in the relations with Russia in connection with the situation in the east of Ukraine, there was a threat resulting from the unstable situation in the Mediterranean and there were changes in the most important posts of the European institutions after the elections to the European Parliament. The main priorities of the Italian Presidency, also adopted by the presidency trio with Latvia and Luxemburg, focused on the pro-growth policy in economy, completion of the development of the banking union in the financial area and active foreign policy, the main elements of which was solidarity in the Mediterranean policy (combating illegal immigration), emphasising strategic relations with Russia, reviving economic relations with the countries of Asia and the Pacific and economic relations with the United States. Due to Italy's internal weakness reflected in unstable political situation and economic crisis, the Presidency managed to implement only some of the plans. It was the Presidency that mostly passed unnoticed.

СВЕТ И ТЕНИ ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВА ИТАЛИИ В СОВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 2014 ГОДА

Резюме

В период с 1 июля по 31 декабря 2014 года Италия осуществляла в седьмой раз за всю историю членства в Европейских Сообществах председательство в Совете Европейского союза. Председательство совпало с трудным периодом в истории интеграции: непреодолимого экономического и финансового кризиса еврозоны, напряжённых отношений с Россией из-за ситуации в Восточной Украине, угрозы, возникшей в связи с нестабильной ситуацией в бассейне Средиземного моря, а также изменений на важнейших постах

в учреждениях ЕС после выборов в Европейский парламент. Основные приоритеты итальянского председательства, истолковываемые также в рамках «триумвирата» с Латвией и Люксембургом, были сконцентрированы на политике про-роста в области экономики, завершении строительства Банковского союза в сфере финансов, а также активной внешней политике, главными элементами которой были солидарность в средиземноморском вопросе (борьба с нелегальной иммиграцией), акцентирование на стратегические отношения с Россией, восстановление экономических отношений со странами Азии и Тихоокеанского побережья, а также экономических связей с Соединёнными Штатами. Принимая во внимание внутреннюю слабость Италии, которая проявлялась в нестабильной политической ситуации и экономическом кризисе, во время её председательства удалось осуществить только часть запланированного. Можно, таким образом, говорить в данном случае о председательстве, которое в большой степени прошло незамеченным.

Magdalena Środoń

UWARUNKOWANIA POWSTANIA I ROZWOJU REŻIMU PRAWNEGO REGIONU ARKTYKI

WSTĘP

Następstwa zmian klimatycznych, jakie zaobserwowano w ostatnich latach, postawiły przed społecznością międzynarodową wiele nowych wyzwań, zwłaszcza w regionie arktycznym. Perspektywa eksploatacji potencjalnych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz sprawowania kontroli nad otwierającymi się szlakami transportowymi, jaka powstała w wyniku nasilenia procesu topnienia pokrywy lodowej, sprawiła, że wielu uczestników stosunków międzynarodowych podjęło wysiłki na rzecz zwiększenia obecności w Arktyce. Decydującą rolę w kształtowaniu stosunków międzynarodowych odgrywają dziś spory dotyczące delimitacji obszarów morskich, rozciągnięcia kontroli nad nowymi szlakami morskimi oraz arktycznymi zasobami naturalnymi. Co ciekawe, najważniejsze konflikty na Dalekiej Północy wynikają z chęci ustanowienia przez poszczególne państwa, przewidzianych przez Konwencję z 1982 roku, 200-milowych wyłącznych stref ekonomicznych oraz praw do rozciągającego się poza nimi szelfu kontynentalnego. Niniejszy artykuł służy przybliżeniu genezy powstania ram reżimu prawnego Arktyki, stanowiąc jednocześnie próbę odpowiedzi na coraz częściej zadawane pytanie o potrzebę zmodyfikowania dotychczasowych lub opracowania nowych mechanizmów zarządzania obszarem arktycznym.

1. KONCEPCJA SEKTORÓW ARKTYCZNYCH

Arktyka, w przeciwieństwie do Antarktydy, nie ma specjalnie uregulowanego statusu prawnomiędzynarodowego. Do 1982 roku reżim prawny obowiązujący na jej terytorium opierał się głównie na teorii sektorów¹. Początki

¹ T. Kijewski, *Rywalizacja o surowce energetyczne w Arktyce*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2009, nr 9–10, s. 272.

formułowania się zasady wyznaczania granic opartych na tzw. sektorach sięgają okresu wielkich odkryć geograficznych, w następstwie których w 1493 roku Papież Aleksander VI wydał bullę *Inter Coetera divini*, która ustaliła linię demarkacyjną między zamorskimi posiadłościami Hiszpanii i Portugalii. Wspomniana linia podziału przebiegała wzdłuż południka papieskiego, tj. od Bieguna Północnego do Bieguna Południowego i w odległości 100 mil na południowy zachód od Azorów i archipelagu Wysp Zielonego Przylądka. Rok później sygnatariusze układu w Tordesillas, posługując się taką samą metodą, skorygowali postanowienia bulii *Inter Coetera divini*, ustalając nową linię demarkacyjną wzdłuż południka 46°W. W 1529 roku w Saragossie zawarto kolejny układ, dzieląc strefę wpływów obu mocarstw wzdłuż południka 145°E².

Popularną w XV wieku teorię sektorów geograficznych stosowano szeroko także w XX wieku, zwłaszcza w odniesieniu do regionów polarnych. Koncepcja ta opierała się na teorii przystawania i ciągłości, co oznaczało, że prawo do obszarów arktycznych miało wyłącznie państwo, którego terytorium przylegało do wszystkich stref w danym sektorze. Wierzchołek sektora wyznaczał Biegun Północny, zaś jego boczne granice linie przeprowadzone wzdłuż południków, od krańcowego punktu wschodniego i zachodniego obszaru lądowego danego państwa do Bieguna Północnego. Podstawę sektora stanowiła północna linia brzegowa tego państwa³.

Krajem, który jako pierwszy przedstawił roszczenia do Arktyki była Kanada, która w 1925 roku proklamowała rozszerzenie swoich granic aż do Bieguna Północnego, domagając się przyznania obszarów znajdujących się w sektorze opartym na jej północnym wybrzeżu i rozciągającym się do Bieguna Północnego między 60° a 141°W⁴. Postulaty wzięcia w posiadanie lodów i wysp w sektorze arktycznym, w formie zaproponowanej w 1925 roku, wysuwane były jednak dużo wcześniej, na co wskazują mapy opublikowane w latach 1897–1906. W 1926 roku Związek Radziecki, odwołując się do teorii sektorów, przyjął dekret, który stanowił, że wszystkie zarówno odkryte, jak i nieodkryte obszary leżące między południkami 32°4'35"E a 168°49'30"W wchodzą

² V. Forbes, P. Armstrong, *The „Sector Principle”: Two Indian Ocean Examples*, IBRU Boundary and Security Bulletin, January 1995, s. 94, http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb2-4_forbes.pdf [dostęp 3.12.2014].

³ M. Rzeszutko-Piotrowska, *Aktywność Federacji Rosyjskiej w regionie Arktyki – wybrane problemy rywalizacji mocarstw*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2014, t. 8, nr 1, s. 53.

⁴ M. Kocz-Ryan, *An Arctic Race: How the United States’ Failure to Ratify the Law of the Sea Convention Could Adversely Affect its Interests in the Arctic*, „University of Dayton Law Review”, 2009, t. 35, nr 1, s. 154.

w skład jego terytorium. Niemalże jednoczesne ustalenie sektorów arktycznych przez te dwa państwa mimowolnie określiło granice sektora amerykańskiego oraz, po części, duńskiego i norweskiego⁵.

Teoria sektorów służyła państwu graniczącym z Oceanem Arktycznym głównie do ograniczenia możliwości nabycia przez pozostałe kraje, zainteresowane poszerzeniem swoich wpływów, tytułów do archipelagów i wysp rozmieszczonych w regionie Arktyki, które ze względu na brak skutecznej okupacji ze strony państw wysuwających roszczenia do sektorów mogłyby zostać potraktowane jako *terra nullius*. Aprobata dla dalszego stosowania koncepcji sektorów malała wraz ze wzrostem sporów o dominację w Arktyce. Stany Zjednoczone na przykład konsekwentnie sprzeciwiały się roszczeniom Kanady do uznania wód arktycznych za wody wewnętrzne i do kontrolowania żeglugi w jej sektorze. Po wydaniu przez Kanadę w 1970 roku ustawy Arctic Waters Pollution Act, przyznającej jej prawo do regulowania zagadnień związanych z zapobieganiem zanieczyszczeniu wód arktycznych, protesty te przybrały na sile. Ostatecznie o zaniechaniu stosowania teorii sektorów zdecydował rozwój prawodawstwa oenzykowskiego⁶.

2. KONWENCJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH O PRAWIE MORZA Z 1982 ROKU

W historii prawa morskiego początkowo szczególną rolę odgrywała doktryna odkryć geograficznych, ponieważ to według jej założeń zarówno Europejczycy, jak i Amerykańscy badacze dowodzili praw swoich państw do nowo odkrytych terytoriów. Zawłaszczenia większej części nieznanych wcześniej obszarów dokonywano zwyczajowo przez umieszczenie flagi symbolizującej rozszerzenie i utwalenie wpływów na terytoriach nie zaznaczonych dotąd na mapach⁷.

Z czasem w procesie rozwoju prawa morskiego istotne znaczenie przypisano wykształconej w XVII wieku zasadzie wolności morza, której teoretyczne uzasadnienie jako pierwszy przedstawił Hugo Grocjusz w opublikowanej

⁵ L. Timtchenko, *The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present*, „Arctic”, 1997, t. 50, nr 1, s. 30.

⁶ J. Symonides, *Status prawny i roszczenia do Arktyki oraz Bieguna Północnego*, „Państwo i Prawo”, 2008, nr 1, s. 34.

⁷ M.P. Wilder, *Who Gets the Oil?: Arctic Energy Exploration in Uncertain Waters and the Need for Universal Ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, „Houston Journal of International Law”, t. 32, nr 2 (Spring 2010), s. 517.

w 1609 roku pracy pt. *Mare liberum*. Głębokie przekonanie o przysługującym wszystkim prawie do racjonalnego korzystania z zasobów morza otwartego, którego obszary nie powinny podlegać zwierzchnictwu terytorialnemu żadnego z podmiotów, stanowiło istotę wspomnianej koncepcji, którą w niezmiennym kształcie okrzyknięto jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego.

Pierwszym państwem, które jawnie odstąpiło od założeń doktryny wolności mórz, były Stany Zjednoczone, które w 1945 roku, za sprawą proklamacji prezydenta Harrego Trumana, ogłosiły objęcie swoją jurysdykcją i kontrolą zasobów mineralnych szelfu kontynentalnego przylegającego do ich terytorium lądowego. Stanowisko Waszyngtonu zostało umocnione w wielu późniejszych postanowieniach amerykańskiego Sądu Najwyższego. W uzasadnieniu wysocy rangą przedstawiciele władz powoływali się na światową potrzebę eksploatacji złóż podmorskich, w celu uzyskania dostępu do ogromnych pokładów surowców naturalnych. Roszczenie Stanów Zjednoczonych bez wątpienia stanowiło pogwałcenie ówczesnego prawa międzynarodowego, lecz mimo to nie zostało zakwestionowane przez żadnego z członków społeczności międzynarodowej. Wręcz przeciwnie, stało się pretekstem do składania podobnych deklaracji przez inne państwa⁸.

Pomijając niekorzystny wpływ na środowisko i klimat, nowe możliwości pociągały za sobą ryzyko wzrostu rywalizacji militarnej oraz powstania sporów międzypaństwowych. W odpowiedzi na te zagrożenia, zrodziła się potrzeba rozpoczęcia prac nad skodyfikowaniem międzynarodowego prawa morza, które jeszcze w pierwszej połowie XX wieku było tylko prawem zwyczajowym. Sytuacja ta uległa zmianie dopiero za sprawą I Konferencji Prawa Morza zorganizowanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych w Genewie od 24 lutego do 27 kwietnia 1958 roku. Podstawę prac konferencji, obradującej w pięciu komitetach, stanowił projekt konwencji przygotowany przez funkcjonującą od 1949 roku Komisję Prawa Międzynarodowego⁹. W wyniku działań konferencji przyjęto cztery konwencje:

⁸ Tego samego roku uczynił to Meksyk, w 1946 roku Argentyna i Panama, w 1947 roku Chile, Kostaryka i Peru, w 1948 roku Bahamy, w 1949 roku brytyjskie protektoraty arabskie, w 1950 roku Brazylia, Ekwador, Honduras Brytyjski, Nikaragua i Salwador. Na rok przed rozpoczęciem I Konferencji Prawa Morza roszczenia do szelfu zgłosiło około 30 państw. Wyliczenie za J. Symonides, *Szelf kontynentalny w Konwencji o prawie morza z 1982 roku*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1984, nr 11, s. 46; T. Koivurova, *A Note on the European Union's Integrated Maritime Policy*, „Ocean Development and International Law”, t. 40, nr 2 (April–June 2009), s. 171.

⁹ R. Platzöder, *Conferences on the Law of the Sea*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, t. 1, R. Bernhardt (red.), Elsevier Science Publishers, Amsterdam 1992, s. 748.

- 1) w sprawie morza terytorialnego i strefy przyległej;
- 2) w sprawie morza otwartego;
- 3) w sprawie rybołówstwa i konserwacji zasobów żywych morza otwartego;
- 4) o szelfie kontynentalnym¹⁰.

Ponieważ w trakcie pierwszych obrad delegatom nie udało się rozwiązać kwestii szerokości morza terytorialnego, dwa lata później w Genewie zorganizowano drugi etap prac kodyfikacyjnych, lecz i tym razem nie wypracowano wspólnego stanowiska, co okazało się brzemienne w skutki, gdyż z upływem czasu wiele państw zaczęło zgłaszać roszczenia do morza terytorialnego i wyłącznej strefy rybołówstwa wykraczające poza maksymalną granicę 12 mm. Kanada przykładowo rozciągnęła strefę ochrony wód arktycznych przed zanieczyszczeniami do 100 mm, a Islandia rozszerzyła strefę rybołówstwa do 50 mm, by w 1975 roku zwiększyć ją do 200 mm. W odpowiedzi na proceder określany mianem „pełzania jurysdykcji po morzu”¹¹ w 1967 roku Arvid Pardo, ambasador Malty przy ONZ, wezwał publicznie członków Zgromadzenia do opracowania traktatu regulującego status mórz i oceanów. Do porządku obrad Zgromadzenia Ogólnego ONZ po raz pierwszy wpisano punkt poświęcony pokojowemu wykorzystaniu dna mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji państwowej. Pracami w tym zakresie zajął się powołany dla tego celu specjalny Komitet *ad hoc*, który początkowo obejmował grupę 35 państw, w tym także Polskę. W 1968 roku Komitet przekształcono w stały organ w składzie 42 członków, dzięki czemu w 1970 roku mógł rozpocząć przygotowania III Konferencji Prawa Morza. Podsumowując wyniki prac osiągnięte w trakcie drugiego etapu kodyfikacji, należy zaznaczyć, że jedynym formalnie znaczącym efektem obrad było uchwalenie 17 grudnia 1970 roku przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Deklaracji zasad dotyczących dna mórz i oceanów oraz ich podziemia poza granicami jurysdykcji państwowej¹².

3 grudnia 1973 roku w Nowym Jorku rozpoczęła się pierwsza sesja III Konferencji Prawa Morza. Podczas spotkania ustalono, że Konferencja

¹⁰ O.S. Stokke, *A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention*, „Marine Policy”, 2007, t. 31, nr 4, s. 402.

¹¹ J. Symonides, *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z perspektywy ćwierćwiecza*, [w:] *Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r. w piętnastą rocznicę wejścia w życie*, C. Mik, K. Marciniak (red.), Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2009, s. 19; I. Bezpalko, *The Deep Seabed: Customary Law Codified*, „Natural Resources Journal”, 2004, t. 44, nr 3, s. 870.

¹² D. French, *From the Depths: Rich Pickings of Principles of Sustainable Development and General International Law on the Ocean Floor—the Seabed Disputes Chamber’s 2011 Advisory Opinion*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, t. 26, nr 4 (October 2011), s. 527.

będzie działać w trzech Komitetach. Komitet pierwszy miał się zająć kwestią ustanowienia reżimu prawnego dna mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji państwowej wraz z ustaleniem granic obszaru oraz sformułowaniem zasad działania organizacji do spraw wykorzystania dna mórz i oceanów. Komitet drugi miał się skoncentrować na problemie określenia statusu prawnego morza otwartego, morza terytorialnego, strefy przyległej, szelfu kontynentalnego, cieśnin, wysp i archipelagów, strefy ekonomicznej, strefy przyległej, a Komitet trzeci na sprawie prowadzenia badań naukowych, rozwoju i transferu technologii oraz ochrony środowiska morskiego¹³.

Trzecia sesja, zorganizowana w Genewie w 1975 roku, mimo że nie przyniosła poważniejszych ustaleń, doprowadziła do opracowania przez przewodniczących Komitetów jednolitych tekstów negocjacyjnych, rozpoczynając tym samym etap negocjacji polegający na omawianiu i uzgadnianiu treści poszczególnych artykułów Konwencji. W historii stosunków międzynarodowych to właśnie III Konferencja Prawa Morza uważana jest za jedną z największych i najważniejszych, o czym świadczy liczba uczestników oraz fakt, iż to w wyniku jej prac przygotowano i uchwalono projekt Konwencji o prawie morza. Dokument końcowy podpisano 10 grudnia 1982 roku w Montego Bay na Jamajce. W 1993 roku Konwencja została ratyfikowana przez 60 państw, ale powszechnie zaczęła obowiązywać dopiero rok później¹⁴.

3. KONCEPCJA SZELFU KONTYNETALNEGO W ŚWIETLE KONWENCJI GENEWSKIEJ Z 1958 ROKU

Omawiając uwarunkowania rozwoju reżimu prawnego Arktyki, nie sposób pominąć kwestii powstawania koncepcji szelfu kontynentalnego. Mimo że pojęcie szelfu kontynentalnego obowiązywało w geologii i oceanografii praktycznie od XIX wieku, w rozumieniu prawnomiędzynarodowym zastosowanie znalazło dopiero po zakończeniu II wojny światowej. Dla ukształtowania się owej kategorii zasadnicze znaczenie miała wspomniana wyżej proklamacja prezydenta Harrego Trumana z 28 września 1945 roku, która za podstawę twierdzenia o tym, że każde państwo ma prawo do sprawowania jurysdykcji i kontroli nad zasobami szelfu uznała tezę, iż stanowi on przedłużenie lądowego obszaru państwa nadbrzeżnego, zwracając jednocześnie uwagę na element jego przylegania

¹³ B.A. Boczek, *International Law: A Dictionary*, Scarecrow Press, Maryland 2005, s. 318.

¹⁴ Zob. V. Lowe, *Was it Worth the Effort?*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 2012, t. 27, nr 4, s. 875–881.

do wybrzeży oraz podkreślając, że rozszerzenie jurysdykcji nie wpływa na zmianę statusu prawnego wód nad szelfem, które ciągle zachowują formę morza otwartego z wolną żeglugą. Jednostronne deklaracje, z jakimi w późniejszych latach wystąpiły pozostałe państwa, nie doprowadziły ostatecznie do uznania koncepcji szelfu kontynentalnego za obowiązującą normę prawa zwyczajowego. Aby do tego doszło musiałyby tworzyć zwartą całość, tzn. być jednakowe, dostatecznie aprobowane przez społeczność międzynarodową i powszechne. Tych warunków roszczenia jednak nie spełniały. Rozbieżności dotyczyły głównie trzech problemów: charakteru prawa nadbrzeżnego nad szelfem, jego przedmiotu oraz granic przestrzennych zgłaszanych żądań¹⁵.

Uzgodniona koncepcja szelfu kontynentalnego została ostatecznie wprowadzona do prawa międzynarodowego dopiero w trakcie I Konferencji Prawa Morza, za sprawą IV Konwencji genewskiej. Definiując pojęcie szelfu skoncentrowano się bardziej na możliwościach jego eksploatacji niż kryterium geologicznym. Konwencja genewska określiła szelf kontynentalny jako

„dno morskie i podziemie obszarów podmorskich przyległych do wybrzeża, lecz położone poza morzem terytorialnym, aż do głębokości 200 metrów albo poza tę granicę, aż do punktu gdzie głębokość znajdujących się nad nim wód pozwala na eksploatację naturalnych zasobów wymienionych obszarów (...)”¹⁶.

Ustalając zewnętrzną granicę szelfu, kierowano się więc nie tylko perspektywą wykorzystania jego zasobów naturalnych, lecz także izobatą 200 m, co oznacza, że definicja ta nie jest oderwana do końca od geomorfologicznego określenia szelfu, o czym świadczy również wyraźne odwołanie do pojęcia przylegania do brzegów. Reasumując, definicja ta jest definicją prawną z uwagi na to, że szelf w sensie prawnym nie zaczyna się od brzegu, ale od granicy morza terytorialnego i że inaczej niż w przypadku szelfu geologicznego jego granica nie została wyraźnie określona. Kryterium możliwości eksplo-

¹⁵ Niektóre państwa latynoamerykańskie (Argentyna, Kostaryka, Honduras, Meksyk, Panama) w odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych postulowały o przyznanie im praw zarówno do mineralnych, jak i żywych zasobów szelfu. Co więcej, ustalały jego granice w ramach znacznie szerszej koncepcji morza epikontynentalnego, tzn. takiego, którego głębokość nie przekracza 200 m i które w całości leży na szelfie. Wśród państw kierujących się kryterium głębokości także nie było jednomyślności. Jedne określały ją na 50 m (Kambodża), inne na 100 m (Cejlon). Niektóre w ogóle nie określiły granicy szelfu. Wśród tej grupy znalazły się m.in. Australia, Indie, Iran, Izrael czy Korea Południowa; P. E. Steinberg, *The Social Construction of the Ocean*, Cambridge University Press 2001, s. 142–143.

¹⁶ *Konwencja o szelfie kontynentalnym, sporządzona w Genewie dnia 29 kwietnia 1958 r.*, Dz.U. 1964, Nr 28, poz. 179.

atacji dla wielu nie było dostatecznie precyzyjne, przez co podlegało różnym interpretacjom. Jego przyjęcie otworzyło drogę nowym roszczeniom, gdyż wraz z postępowaniem naukowo-technicznym już w latach 70. przekroczono granice zdolności wykorzystania zarówno szelfu, jak i głębokiego dna morskiego.

W dyskusjach na temat charakteru praw państw nadbrzeżnych Stany Zjednoczone, wspierane przez Norwegię, Republikę Federalną Niemiec, Szwajcarię i Szwecję, opowiadały się za przyjęciem przez Konwencję genewską stwierdzenia o jurysdykcji i kontroli, podczas gdy państwa Ameryki Łacińskiej proponowały sformułowanie mówiące o sprawowaniu przez państwo nadbrzeżne suwerenności. Ostatnie stanowisko wyraźnie naruszało powszechnie akceptowaną teorię zachowania wolności morza otwartego wód umieszczonych nad szelfem. Mimo protestów do Konwencji w art. 2 weszło stwierdzenie, że:

„państwo nadbrzeżne sprawuje nad szelfem kontynentalnym prawa suwerenne w celu badania i eksploatacji jego zasobów naturalnych”¹⁷.

Niezmiernie istotnym przepisem Konwencji, przyjętym co warto podkreślić bez sprzeciwów, było postanowienie zawarte w art. 3, który stanowi, że:

„prawa państwa nadbrzeżnego do szelfu nie wpływają na status prawny wód nadszelfowych, jako wód morza otwartego, jak i przestrzeni powietrznej nad tymi wodami”¹⁸.

Różnice zdań dotyczyły również definicji zasobów naturalnych. Stany Zjednoczone wraz z pozostałymi krajami rozwiniętymi domagały się, aby pojęcie zasobów naturalnych uwzględniało wyłącznie zasoby mineralne, pomijając należące do bogactw morza otwartego zasoby żywe, objęte zasadą wolności rybołówstwa. Odmienne stanowisko zaprezentowały państwa rozwijające się. W rezultacie w Konwencji umieszczono przepis, który wyjaśnia, że zasoby naturalne obejmują:

„zasoby mineralne i inne zasoby nieorganiczne dna morskiego i podziemia wraz z organizmami żywymi o charakterze osiadłym tzn. organizmami, które w stanie zdolnym do połowu albo nie poruszają się po dnie morskim lub pod nim, albo poruszają się jedynie w stałym kontakcie fizycznym z dnem morskim lub jego podziemiem”.

Rozwiązanie to, podobnie z resztą jak przyjęta przez Konwencję definicja szelfu kontynentalnego, stało się przedmiotem krytyki jako:

„nieprecyzyjne i noszące w sobie zarodek przyszłych sporów i konfliktów rybołówczych”¹⁹.

¹⁷ J. Symonides, *Szelf kontynentalny...*, *op. cit.*, s. 47–48.

¹⁸ *Konwencja o szelfie kontynentalnym...*, *op. cit.*

¹⁹ J. Symonides, *Szelf kontynentalny...*, *op. cit.*, s. 48.

4. KONCEPCJA SZELFU KONTYNENTALNEGO W ŚWIELE KONWENCJI O PRAWIE MORZA Z 1982 ROKU

W trakcie obrad III Konferencji Prawa Morza przedmiotem sporu stała się zarówno kwestia określenia zewnętrznej granicy szelfu, jak i potrzeba delimitacji szelfu między krajami przylegającymi i leżącymi *vis-à-vis*. Negocjacje merytoryczne rozpoczęto od prób rozstrzygnięcia kluczowego problemu, czy wobec możliwości ustanowienia 200-milowej strefy ekonomicznej, szelf należy traktować jako samodzielną granicę obszarów morskich czy może zostanie on pochłonięty na skutek przyjęcia jednolitego statusu prawnego strefy obejmującego zarówno wody, jak i dno. W dyskusji poświęconej temu zagadnieniu zaprezentowano trzy stanowiska. Niektóre państwa Ameryki Łacińskiej, biorąc pod uwagę sugestie Kolumbii, Meksyku i Wenezueli, zaproponowały, aby dla obszarów wykraczających poza wspomnianą wielokrotnie granicę 200 mil, zachować pojęcie szelfu kontynentalnego, przy jednolitym statusie prawnym strefy ekonomicznej. Z kolei stosownie do deklaracji Organizacji Jedności Afrykańskiej państwa afrykańskie wносиły o przyjęcie statusu prawnego zezwalającego na pochłonięcie szelfu przez strefę ekonomiczną. Innego zdania byli zwolennicy ostatniej opcji, którzy postulowali uznanie szelfu kontynentalnego i strefy ekonomicznej jako dwóch uzupełniających się wzajemnie, lecz odrębnych kategorii, z gwarancją uznania możliwości wychodzenia szelfu poza zewnętrzną granicę strefy ekonomicznej²⁰.

Przeciwko propozycjom rozciągnięcia szelfu poza 200-milową granicę wyłącznej strefy ekonomicznej postulowały zarówno kraje rozwinięte, część krajów rozwijających się, jak i kraje śródlądowe oraz o niekorzystnym położeniu geograficznym. Innego zdania były państwa o szerokich szelfach, Stany Zjednoczone oraz państwa Ameryki Łacińskiej, które zaproponowały definicję szelfu korzystną z punktu widzenia zgłaszanych przez nie roszczeń. W trakcie negocjacji po raz pierwszy odwołały się do pojęcia „kontynentalnego obrzeża” oraz jego „zewnętrznej granicy”. Oba terminy weszły na stałe do Konwencji o prawie morza, która w pkt 1 art. 76, stanowi że:

„szelf kontynentalny państwa nadbrzeżnego obejmuje dno morskie i podziemie obszarów podmorskich, które rozciągają się poza jego morzem terytorialnym na całą długości naturalnego przedłużenia jego terytorium lądowego aż do zewnętrznej krawędzi obrzeża kontynentalnego albo na odległość 200 mm od linii podstawowych, od których mierzy się

²⁰ N.S. Rembe, *Africa and the International Law of the Sea: A Study of Contribution of the African States to the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1980, s. 107.

szerokość morza terytorialnego, jeżeli zewnętrzna krawędź obrzeża kontynentalnego nie sięga do tej odległości”²¹.

Zgodnie z pkt 3 art. 76:

„obrzeże kontynentalne stanowi podwodne przedłużenie masywu lądowego i składa się z dna i podziemia szelfu, zbocza i wzniesienia. Nie obejmuje ono dna oceanicznego na dużych głębokościach wraz z jego grzbietami ani podziemia”²².

Pośród wielu argumentów wysuwanych przez zwolenników rozszerzenia definicji, na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie szelfu kontynentalnego Morza Północnego z 1969 roku, które mówi o naturalnym przedłużeniu terytorium lądowego jako podstawie praw państwa nadbrzeżnego do szelfu, i to praw istniejących *ipso facto* i *ab initio*²³. Uzasadniając swoje stanowisko, państwa nadbrzeżne odwoływały się do praktyki udzielania licencji na eksploatację szelfu zarówno na jego zboczu, jak i podniesieniu, od zaprzestania której nie było już odwrotu. Oponenti podkreślali z kolei, że definicja w kształcie zaproponowanym m.in. przez Stany Zjednoczone i państwa Ameryki Łacińskiej kłóci się z koncepcją przylegania uznaną przez Konwencję genewską. W sytuacji zastąpienia pojęcia szelfu terminem obrzeża kontynentalnego sięgającego do jego zewnętrznej krawędzi, nie można było bowiem mówić o przyleganiu obszarów, które są oddalone od brzegów o kilkaset mil morskich. Podkreślano także, że szelf kontynentalny, o czym świadczy sama nazwa, przynależy do wszystkich państw danego kontynentu. Mając na uwadze własne interesy, wносиły więc o to, aby uznać za wspólne dziedzictwo ludzkości całe dno morskie poza 200 milami. Ostatecznie zaakceptowano rozszerzoną definicję szelfu, o czym zadecydowały względy praktyczne oraz taktyka krajów o szerokich szelfach. Zapowiedź wprowadzenia opłat za eksploatację zasobów mineralnych, znajdujących się poza 200-milową granicą, ostatecznie przekonała kraje rozwijające się do uznania nowej definicji, zwłaszcza że przyznawała im ona szelf w granicach 200 mil. W tym miejscu należy wyjaśnić, że szelfy wielu krajów Afryki i Ameryki Łacińskiej wynoszą zaledwie kilkadziesiąt mil. Z punktu widzenia interesów tych państw, przyjęcie rozszerzonej definicji mogło im przynieść więcej korzyści niż strat²⁴.

²¹ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz.U. 2002, Nr 59, poz. 543.

²² *Ibidem*.

²³ *North Sea Continental Shelf Cases Judgment of 20 February 1969*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/51/5537.pdf> [dostęp 5.12.2014].

²⁴ J. Symonides, *Status prawny i roszczenia do Arktyki...*, *op. cit.*, s. 37.

Mimo zaakceptowania rozszerzonego pojęcia szelfu oraz nowej koncepcji roszczeń państw nadbrzeżnych, na rozwiązanie czekała jeszcze kwestia dokładnego określenia zewnętrznej krawędzi obrzeża kontynentalnego, czyli wytyczenia granicy szelfu. Pod uwagę brano dwie możliwości. Pierwsza zakładała wielkość rzędu 200 mm, podczas gdy druga przenosiła te granice do: „(...) ostatnich śladów skał osadowych na kontynentalnym podniesieniu na dnie”²⁵. W trakcie obrad III Konferencji Prawa Morza starano się więc odpowiedzieć na pytanie, czy do szelfu zostanie włączone całe obrzeże kontynentalne do zewnętrznej krawędzi, tj. obszar wielkości około 8 204 000 mil². Trwające kilka lat spory zakończyły się ostatecznie przyjęciem rozwiązania zaproponowanego w 1976 roku przez Irlandię. Zgodnie z jej stanowiskiem ustalono, że zewnętrzna krawędź obrzeża kontynentalnego, wszędzie tam gdzie rozciąga się ono poza 200 mm od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, może być wyznaczona za pomocą:

- a) linii łączącej najdalej wysunięte zewnętrzne stałe punkty, w których grubość skał osadowych stanowi co najmniej 1% najkrótszej odległości od takiego punktu do podnóża zbocza kontynentalnego lub
- b) linii łączącej stałe punkty znajdujące się w odległości nie większej niż 60 mm od podnóża zbocza kontynentalnego

„W przypadku braku dowodu przeciwnego, podnóże zbocza kontynentalnego jest wyznaczone jako punkt maksymalnej zmiany stopnia nachylenia przy podstawie zbocza”²⁶.

Punkty stałe tworzące linię zewnętrznych granic szelfu kontynentalnego na dnie morskim nie mogą przekroczyć:

- a) 350 mm od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego albo
- b) 100 mm od izobaty 2500 m, która jest linią łączącą punkty leżące na głębokości 2500 m.

W myśl art. 76 ust. 6, niezależnie od przedstawionych wyżej postanowień, na podmorskich grzbietach zewnętrzna granica szelfu kontynentalnego nie może wykroczyć poza 350 mil. Z tego ograniczenia wyłącza się jednak podmorskie wzniesienia, które są naturalnymi składnikami obrzeża kontynentalnego takie jak: płaskowyże, progi, wierzchołki, ławice i odnogi. Państwo nadbrzeżne wytycza zewnętrzne granice swojego szelfu kontynentalnego tam, gdzie szelf rozciąga się poza 200 mm od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, łącząc liniami prostymi o długości

²⁵ *Ibidem.*

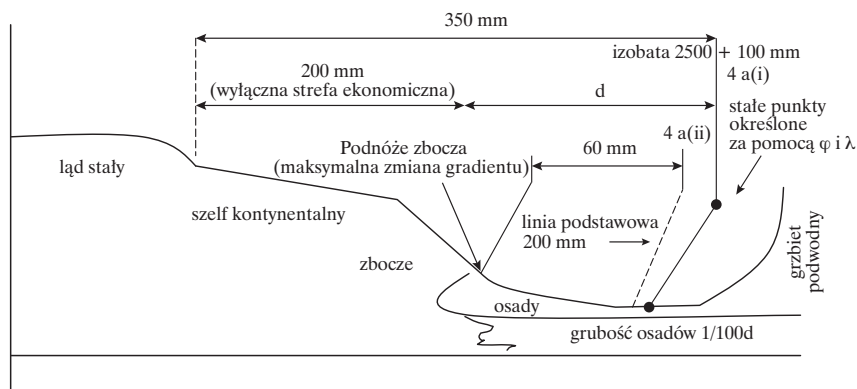
²⁶ *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza..., op. cit.*

nie przekraczającej 60 mm stałe punkty określone za pomocą współrzędnych szerokości i długości geograficznej²⁷.

Postanowienia te wraz z obowiązkiem przekazania informacji o granicach szelfu kontynentalnego rozciągającego się poza 200 mm od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, są wiążące dla wszystkich państw arktycznych z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych, które w dalszym ciągu nie ratyfikowały Konwencji. W ich przypadku aktem prawnie wiążącym jest nadal Konwencja w sprawie szelfu kontynentalnego, do której przystąpiły w 1961 roku²⁸.

Rysunek 1

Prezentacja postanowień art. 76 Konwencji o prawie morza



Adnotacja: oznaczenia cyfrowe umieszczone na rysunku odnoszą się do wskazanych ustępów i podpunktów art. 76 *Konwencji o prawie morza*.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Makowski, *Arktyka – wspólne dziedzictwo, czy wspólny problem*, „Prawo Morskie”, 2008, t. 24, s. 151.

5. KOMISJA DS. GRANIC SZELFU KONTYMENTALNEGO

W trakcie debaty poświęconej formule irlandzkiej często powtarzano, że odwoływanie się do kryteriów geomorfologicznych, takich jak grubość skał osadowych czy podnóże zbocza kontynentalnego, niesie za sobą ryzyko arbitralnego wytyczania zewnętrznej granicy szelfu kontynentalnego, zwłaszcza

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ A.C. Smith, *Frozen Assets: Ownership of Arctic Mineral Rights Must Be Resolved to Prevent the Really Cold War*, „George Washington International Law Review”, 2009, t. 41, nr 3, s. 664.

w sytuacjach, w których kryteria te budzą pewne wątpliwości pozwalając na subiektywną interpretację i dowolność w ocenie istniejących uwarunkowań. Aby ograniczyć możliwość wysuwania roszczeń przez państwa nadbrzeżne, które mając na uwadze swoje partykularne interesy próbowałyby rozciągnąć władzę na obszary morskie będące wspólnym dziedzictwem ludzkości, zaproponowano utworzenie specjalnej Komisji ds. Granic Szelfu Kontynentalnego, która w procesie ustalania granic miała pełnić funkcje doradcze i kontrolne.

Mimo że inicjatywa powołania nowego organu została przyjęta z optymizmem, nie udało się uniknąć trudności związanych z określeniem kompetencji i charakteru jego rekomendacji²⁹. Pierwsze postanowienie w tej sprawie znalazło się w scalonym tekście negocjacyjnym z 1979 roku. Zobowiązywało ono państwa nadbrzeżne do dostarczenia Komisji informacji o granicach szelfu kontynentalnego poza 200-milową strefą ekonomiczną. Uprawnienia Komisji miały polegać na formułowaniu zaleceń, które mogły, ale nie musiały, stanowić punktu odniesienia dla określenia ostatecznego kształtu granicy. Propozycja ta została jednak odrzucona z uwagi na zbyt duży margines swobody jaki pozostawiono krajom nadbrzeżnym. W projekcie Konwencji z 1981 roku za obowiązujące przyjęto granice ustalone na podstawie rekomendacji Komisji ds. Granic Szelfu Kontynentalnego.

Definitywne rozstrzygnięcie tej kwestii zawarto w art. 76 Konwencji, który zobowiązał państwa nadbrzeżne do przedstawiania Komisji informacji o granicach szelfu rozciągającego się poza 200 mm od linii podstawowych, od których mierzy się szerokość morza terytorialnego, uznając za ostateczne i wiążące zewnętrzne granice szelfu kontynentalnego ustanowione przez państwo nadbrzeżne na podstawie zaleceń wydanych przez Komisję³⁰.

Komisję ds. Granic Szelfu Kontynentalnego utworzono w 1997 roku. Sposób powołania, zadania oraz jej skład określono w Aneksie II, który został uzgodniony w trakcie IX sesji w 1979 roku i wprowadzony do zrewidowanego tekstu negocjacyjnego w 1980 roku. Kwestie proceduralne doprecyzowano w Regulaminie przyjętym przez Komisję (*The Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*) oraz Naukowo-Technicznych Wytycznych (*Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*), które sformułowano w celu usprawnienia procesu ustalania zewnętrznej granicy szelfu kontynentalnego³¹.

²⁹ Państwa o szerokich szelfach starały się ograniczyć jej rolę.

³⁰ *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza...*, *op. cit.*

³¹ Integralną część Regulaminu stanowią trzy załączniki. Załączniki I i II zostały przyjęte przez Komisję na IV sesji, która odbywała się od 31 sierpnia do 4 września 1998 roku. Załącznik III został włączony do Regulaminu na XIII posiedzeniu Komisji w dniach od

Zgodnie z art. 2 Aneksu II Komisja Granic Szelfu Kontynentalnego składa się z 21 członków niezależnych od państw, będących ekspertami w dziedzinie geologii, geofizyki i hydrologii, którzy są wybierani przez Strony Konwencji spośród ich obywateli, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia, opartej na zasadzie słuszności, reprezentacji geograficznej³². Głównym zadaniem Komisji jest rozpatrywanie danych i innych materiałów przedstawionych przez państwa nadbrzeżne, dotyczących zewnętrznych granic szelfu kontynentalnego na obszarach, gdzie granice te wykraczają poza 200 mil morskich, oraz udzielanie porad naukowych i technicznych na prośbę zainteresowanego państwa nadbrzeżnego podczas przygotowywania danych³³.

Państwo nadbrzeżne, które zamierza ustanowić zewnętrzną granicę swojego szelfu poza 200 mm, zobowiązane jest do przedstawienia Komisji szczegółowych informacji dotyczących tych granic, wraz z uzupełniającymi danymi naukowymi i technicznymi w możliwie najkrótszym czasie, a w każdym razie nie później niż przed upływem 10 lat od wejścia w życie Konwencji w stosunku do tego państwa. W przypadku Państw-Stron, które ratyfikowały Konwencję przed 13 maja 1999 roku dziesięcioletni okres dokonywania zgłoszeń liczony jest od wspomnianej daty³⁴. W tym samym czasie państwo nadbrzeżne podaje nazwiska członków Komisji, którzy udzielili mu porad naukowych i technicznych.

26 do 30 kwietnia 2004 roku, zastępując *modus operandi* Komisji (CLCS/L.3 z 12 września 1997 r.) i wewnętrzne procedury podkomisji Komisji ds. Granic Szelfu Kontynentalnego (CLCS/L.12 z dnia 25 maja 2001 r.), http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_rules.htm [dostęp 21.11.2014]; M. Weber, *Defining the Outer Limits of the Continental Shelf across the Arctic Basin: The Russian Submission, States' Rights, Boundary Delimitation and Arctic Regional Cooperation*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 2009, t. 24, nr 4, s. 655.

³² Początkowo rozwiązanie przyjęte przez Państwa-Strony Konwencji, spotkało się z ostrą reakcją krajów śródlądowych oraz tych o niekorzystnym położeniu geograficznym, które, w obawie przed wzajemnym akceptowaniem zbyt daleko idących roszczeń przez ekspertów będących obywatelami państw o szerokim szelfie, postulowały zapewnienie odpowiedniej reprezentacji poszczególnych grup interesu.

³³ Zob. S.V. Suarez, *The Commission on the Limits of the Continental Shelf and its Function to Provide Scientific and Technical Advice*, „Chinese Journal of International Law”, t. 12, nr 2 (June 2013), s. 339–362.

³⁴ Decyzję w tej sprawie poprzedziło posiedzenie Państw-Stron Konwencji zorganizowane od 27 listopada do 1 grudnia 1995 roku, w trakcie którego przełożono termin wyborów członków Komisji ds. Granic Szelfu Kontynentalnego na marzec 1997 roku. Wspólnie ustalono, że jeżeli którekolwiek z państw, ze względu na wspomnianą zmianę, będzie miało problem z wypełnieniem obowiązków wynikających z Konwencji, Państwa-Strony na wniosek tego kraju dokonają przeglądu sytuacji w celu łagodzenia trudności w odniesieniu do tych obowiązków. W trakcie kolejnych spotkań zarówno państwa

Gwałtowny rozwój technologii, jaki nastąpił w ostatnich latach, otworzył przed wieloma państwami możliwości eksploatacji zasobów dna morskiego, które na etapie opracowywania Konwencji o prawie morza z 1982 roku wydawały się praktycznie nie do osiągnięcia. Oczywiście jest więc, że w następstwie takiego podejścia nie przewidziano zawilości prawnych związanych ze stosowaniem niektórych jej przepisów, zwłaszcza artykułu poświęconego definicji szelfu kontynentalnego.

Złożoność problemów zarówno naukowych, jak i technicznych, zmusiła Komisję do podejmowania działań w sprawach, które budzą wiele emocji z uwagi na rozbieżność poglądów Państw-Stron Konwencji. Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego w sprawozdaniu poświęconym kwestii szelfu kontynentalnego stwierdziło, że mimo iż postanowienia art. 76 są często interpretowane na różne sposoby, to Komisja jest uznawana za organ właściwy do decydowania w tej oraz innych sprawach odnoszących się do stosowania art. 76 i pozostałych, które są z nim związane, o ile jest to wymagane do wypełniania zadań wyraźnie jej przypisanych. Nie oznacza to jednak, że ze względu na swoje uprawnienia może odmówić państwu prawa do własnej interpretacji przepisów Konwencji. W toku rozważań rodzi się jednak pytanie, jak powinna postąpić w przypadku szczególnie skomplikowanych zagadnień prawnych. Z pragmatycznego punktu widzenia w interesie państw nadbrzeżnych leży, aby zadania Komisji sprowadzały się wyłącznie do weryfikacji poprawności zgłaszanych przez nie wniosków w świetle art. 76, ponieważ tylko wtedy będą miały pewność, że jest on w pełni respektowany. Komisja nie ma uprawnień do orzekania w kwestiach prawnych. Zgodnie z postanowieniem Konwencji decyzje w sprawach otrzymanych zgłoszeń wydaje w formie zaleceń. W tym

rozwijające się, jak i małe wyspy wyrażały obawy związane z przestrzeganiem limitu czasu określonego w Art. 4 Załącznika II Konwencji. Głos w tej sprawie zabrał m.in. przedstawiciel Federacji Mikronezji, który podkreślał złożoność zadania przygotowania wniosku wymagającego dużych nakładów środków finansowych, zdolności i wiedzy, niezbędnych do podjęcia działań związanych ze zbieraniem, gromadzeniem i analizą dużej ilości danych batymetrycznych, sejsmicznych i geofizycznych. Niemożność określenia zewnętrznej granicy szelfu z uwagi na brak dostępu do nowych rozwiązań technicznych stała, jego zdaniem, w sprzeczności z założeniami Konwencji, która zawierała ważne, z punktu widzenia państw rozwijających się, przepisy dotyczące transferu technologii. Dążąc do przedłużenia dziesięcioletniego okresu przewidzianego w art. 4 Załącznika II, Państwa-Strony słusznie podkreślały, że pełną wiedzę na temat procedury postępowania w przygotowaniu wniosków zyskały dopiero po przyjęciu Naukowo-Technicznych Wytycznych przez Komisję 13 maja 1999 roku. *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS/40/Rev.1*, s. 16, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_rules.htm [dostęp 21.11.2014].

miejscu warto się zastanowić co do sposobu postępowania w przypadku, gdy państwo dojdzie do wniosku, że w trakcie formułowania takiego zalecenia Komisja popełniła błąd lub przekroczyła swoje kompetencje. Na podstawie obserwacji relacji między mechanizmami rozstrzygania sporów a procedurami wymagającymi zaangażowania Komisji, Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego doszło do wniosku, że w kwestiach dotyczących rozbieżności stanowisk państw nadbrzeżnych co do interpretacji lub zastosowania postanowień Konwencji w sprawie wytyczenia zewnętrznych granic szelfu kontynentalnego, wliczając w to również akty Komisji, organem właściwym do orzekania powinien być sąd lub trybunał, który ustala także, czy działała ona w granicach swoich kompetencji³⁵.

Zgodnie z postanowieniem Konwencji, jeżeli państwo nadbrzeżne nie zgadza się z zaleceniami Komisji, może zwrócić się do niej ze zmienionym wnioskiem. Proces ten składa się z charakterystycznych następujących po sobie etapów (dokonanie zgłoszenia – formułowanie zalecenia – złożenie poprawionego wniosku). W rezultacie chodzi o zbliżenie stanowisk obu stron w podejściu do interpretacji postanowień art. 76³⁶. Wspomniana procedura nie jest jednak do końca czytelna. Konwencja nie wyjaśnia bowiem, z jakich elementów powinny składać się zalecenia Komisji, ile razy państwo może się od nich odwoływać i co się stanie, gdy ustanowi ono granice bez jej aprobaty. Wprawdzie w oświadczeniach na swój temat Komisja często podkreśla swoją wyłącznie specjalistyczną rolę, nazywając siebie organem techniczno-rewizyjnym dbającym o przestrzeganie wymogów zawartych w art. 76, takich jak prawidłowa identyfikacja podnóża zbrocza kontynentalnego czy pomiar grubości skał osadowych mierzony przy użyciu prawidłowych metod naukowych, na podstawie których w późniejszym czasie formułuje zalecenia. Jednak po głębszej analizie widzimy, że w procesie delimitacji granic Komisja odgrywa znacznie większą rolę³⁷.

Jak już wspominałam większość terminów zawartych w art. 76 wymaga doprecyzowania. W tym celu Komisja opracowała Naukowo-Techniczne Wytyczne. Przygotowany dokument zawiera jednakowy dla wszystkich państw opis procesu składania wniosków, ze wskazaniem dowodów, które z punktu widzenia

³⁵ V. Golitsyn, *Continental Shelf Claims in the Arctic Ocean: A Commentary*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, t. 24, nr 2 (June 2009), s. 406–407.

³⁶ T.L. McDorman, *The Role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: A Technical Body in a Political World*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 2002, t. 17, nr 3, s. 311.

³⁷ A. Cavnar, *Accountability and the Commission on the Limits of the Continental Shelf: Deciding Who Owns the Ocean Floor*, „Cornell International Law Journal”, t. 42, nr 3 (Fall 2009), s. 403.

Komisji powinny zostać w nich uwzględnione³⁸. Wielokrotnie podkreślany już brak konsensusu w odniesieniu do art. 76 powoduje, że oczekiwania Komisji budzą sporo kontrowersji. Sytuację komplikuje dodatkowo postawa Komisji, która nalega, aby państwa nadbrzeżne, mimo że nie są zobowiązane, przestrzegały wskazanych wymogów. Ponieważ Wytyczne są jedyną publicznie dostępną, kompleksową interpretacją art. 76, nie mają większego wyboru. Przemawiają za tym względy czysto praktyczne. Nawet jeżeli państwo zaproponowałoby alternatywne podejście, Komisja i tak będzie kierować się opracowanymi przez siebie zasadami. Uprawnienia, jakimi władza, pozwalają jej bowiem na podejmowanie decyzji w sprawie delimitacji granic, bez konieczności odnoszenia się do stanowiska państwa w tej sprawie. Odrzucenie roszczeń w kształcie zaproponowanym przez zainteresowane kraje zmusza wiele z nich do skorygowania przebiegu granic w sposób zadowalający Komisję. Mogą wprawdzie zaprzestać składania wniosków i ustalić granice nawet bez jej zgody. Jeżeli jednak chcą, aby miały one charakter ostateczny i wiążący, muszą kontynuować współpracę z Komisją do momentu ustalenia granic wzajemnie akceptowalnych. Brak bezpośrednich uprawnień wykonawczych ze strony Komisji nie stanowi, w tym wypadku żadnej przeszkody. Wiele umów międzynarodowych nie ma mechanizmu egzekwowania prawa, a mimo to ich warunki są ściśle przestrzegane przez sygnatariuszy³⁹.

Przed powołaniem Komisji ds. Granic Szelfu Kontynentalnego państwa miały pełną suwerenność w kwestii ustalania swoich granic. Sytuacja zmieniła się jednak za sprawą postanowień Konwencji o prawie morza, która zmusiła je do scedowania części swoich uprawnień na rzecz wspomnianej instytucji. Oznacza to, że od tego momentu Komisja jako niezależny organ zaczęła działać w imieniu państw na mocy upoważnienia, które częściowo wywodzi się z ich suwerennych praw. Z uwagi na przyznany mandat Komisja odgrywa kluczową rolę w określaniu rozmiarów głębokości dna morskiego oraz obszaru kompetencji władzy państw nadbrzeżnych, co dla wielu wiąże się z daleko idącymi konsekwencjami. W trosce o swoje interesy Strony Konwencji powinny domagać się, by Komisja ponosiła odpowiedzialność za swoje działania. Wymóg ten wiąże się jednak z wypracowaniem formalnych mechanizmów, za pomocą których państwa mogłyby żądać wyjaśnień dla podejmowanych decyzji i, jeżeli byłoby to konieczne, nakładać sankcje⁴⁰.

³⁸ *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of The Continental Shelf*, CLCS/11, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/documents/Guidelines/CLCS_11.htm [dostęp 5.12.2014].

³⁹ A. Cavnar, *Accountability and the Commission on the Limits of the Continental Shelf...*, *op. cit.*, s. 404.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 415–416.

6. DNO MÓRZ I OCEANÓW ORAZ ICH PODZIEMIE POZA GRANICAMI JURYSDYKCJI PAŃSTWOWEJ

W świetle roszczeń zgłaszanych do regionu Arktyki należy zwrócić uwagę na problem określenia statusu dna morskiego i jego podziemia, który pojawił się wraz z przyjęciem przez Konwencję o szelfie kontynentalnym, kilkakrotnie wspomnianego kryterium możliwości eksploatacyjnych, które zdaniem niektórych stanowiło podstawę do przyjęcia założenia o możliwym podziale całego dna mórz i oceanów między państwa przybrzeżne. Stanowiska tego nie podzieliło jednak wielu członków wspólnoty międzynarodowej, którzy twierdzili, że Konwencja ta nie dotyczy całego dna wszechoceanu, lecz wyłącznie obszarów podmorskich przylegających do wybrzeży⁴¹.

Kwestię pokojowego wykorzystania dna mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji państwowej poruszono po raz pierwszy na wniosek Malty podczas obrad XXII sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, które na mocy rezolucji 2340 powierzyło powołanemu w tym celu Komitetowi Ad Hoc opracowanie norm i zasad prawnych regulujących najważniejsze aspekty tego zagadnienia. Podstawą rozpoczęcia debaty w gronie członków ONZ była wyraźnie rysująca się możliwość eksploatacji zasobów mineralnych dna i podziemia obszarów pozaszelfowych, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego⁴². Mimo że dotychczasowe wydobywanie pochodziło w większości ze znajdujących się pod władzą państw nadbrzeżnych płytkich obszarów szelfowych zakładano, że w przyszłości będzie ono możliwe poza granicami ich jurysdykcji pod warunkiem, że nie będą one bezpodstawnie rozszerzały swojej władzy na coraz głębsze obszary podmorskie.

Perspektywy uzyskania wysokich dochodów z eksploatacji wartościowych bogactw mineralnych obszaru międzynarodowego znalazły potwierdzenie we wniosku Podkomitetu Ekonomicznego i Technicznego złożonego do Sekretarza Generalnego ONZ w sprawie sporządzenia dokumentu określającego kryteria ich podziału przez społeczność międzynarodową. Państwa rozwijające się, licząc na korzyści z tego tytułu, mimo braku kapitału oraz odpowiedniej technologii, domagały się przyjęcia rozwiązań prawnych zapewniających im

⁴¹ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 234–235.

⁴² *Resolution adopted by the General Assembly 2340 (XXII). Examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor, and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the use of their resources in the interest of mankind, A/RES/22/2340*, <http://www.un-documents.net/a22r2340.htm> [dostęp 5.12.2014].

udział w zyskach. Zasadność tych roszczeń słusznie tłumaczono charakterem bogactw mineralnych dna i podziemia, które w odróżnieniu od zasobów biologicznych nie są odnawialne. Jeżeli ich eksploatacja prowadzona byłaby w większości przez państwa wysoko rozwinięte, w krótkim czasie doszłoby do zawłaszczenia lub wyczerpania najbardziej dostępnych złóż. Założeniem koncepcji międzynarodowego uregulowania kwestii wydobycia surowców mineralnych znajdujących się poza granicami jurysdykcji państw nadbrzeżnych było więc dążenie do tego, aby w okresie wzmożonej aktywności krajów rozwiniętych nie miało ono charakteru rabunkowego. Niestety, niektóre państwa, wbrew postępowym hasłom i formułom, proponowały rozwiązania polityczno-prawne, które w istocie największe korzyści przynosiły podmiotom dysponującym niezbędnym kapitałem. Inne popierały wprawdzie ideę umiędzynarodowienia złóż dna mórz i oceanów oraz ich eksploatacji przez organizację międzynarodową działającą dla dobra całej ludzkości, ale wysuwając roszczenia do dalekich obszarów przybrzeżnych przekreślały realne znaczenie tej koncepcji. W związku z rozbieżnością stanowisk oraz pojawieniem się sporów utrudniających uzgodnienie wspólnego stanowiska w sprawie pokojowego wykorzystania dna mórz i oceanów, osiągnięcie konsensusu wydawało się coraz bardziej odległe⁴³.

Jednym z punktów budzących sporo kontrowersji było pytanie o status prawny dna mórz i oceanów poza zasięgiem władzy państwowej oraz o to, czy zasada wolności mórz, zwłaszcza wolności eksploatacji bogactw morskich, odnosi się także do zasobów mineralnych dna morskiego i jego wnętrza. Dyskusja toczyła się między zwolennikami poglądu o istnieniu swobody wydobycia surowców leżących w obrębie międzynarodowego obszaru dna mórz i oceanów oraz jego przeciwnikami. Państwa należące do pierwszej grupy utrzymywały, że zasada wolności mórz wraz z pozostałymi obowiązującymi normami prawa międzynarodowego znajduje zastosowanie zarówno w kwestii badania, jak i eksploatacji zasobów naturalnych dna poza granicami szelfu kontynentalnego, co oznacza, że każdy kraj do momentu zmiany regulacji prawnych może prowadzić prace badawcze i poszukiwania złóż bogatych w surowce, pod warunkiem przestrzegania wszystkich ograniczeń przewidzianych dla tego typu działalności przez istniejące ramy prawne, które w tym względzie nie tworzą próżni prawnej. Innego zdania były państwa pozbawione środków do korzystania z tej wolności. W obawie przed osłabieniem pozycji jaką zaj-

⁴³ *Legislative History of the "Enterprise" Under the United Nations Convention On the Law of the Sea and the Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the Convention, International Seabed Authority, Jamaica 2002, s. 1–10, <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/Enterprise-ae.pdf> [dostęp 8.12.2014].*

mowały na rynku międzynarodowym, protestowały przeciwko rozciągnięciu zasady wolności na dno morskie i jego podziemie, powołując się na brak norm prawnych odnoszących się do tego obszaru. Co więcej, do czasu opracowania prawodawstwa uwzględniającego interesy krajów rozwijających się, żądały od pozostałych państw zaprzestania prowadzenia działalności poszukiwawczej i wydobywczej na dnie mórz i oceanów. W celu realizacji swoich postulatów w trakcie XXIV sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ przeforsowały rezolucję w sprawie tzw. moratorium, która zobowiązywała członków wspólnoty międzynarodowej do powstrzymania się od eksploatacji zasobów mineralnych dna poza granicami szelfu kontynentalnego, dodając zapowiedź odrzucania roszczeń do tego obszaru⁴⁴.

Równolegle w Komitecie Ad Hoc toczyły się negocjacje w sprawie zbliżenia stanowisk i opracowania tekstu dokumentu, który zyskałby powszechne poparcie wspólnoty międzynarodowej. Po trudach związanych z osiągnięciem konsensusu 17 grudnia 1970 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło Deklarację zasad dotyczących dna mórz i oceanów oraz ich podziemia poza granicami jurysdykcji państwowej. Postanowieniem nowo przyjętego aktu dno mórz i oceanów oraz jego wnętrze leżące po zewnętrznej stronie szelfu kontynentalnego zostało uznane za wspólne dziedzictwo ludzkości. Obszar ten nie mógł być przedmiotem zawłaszczenia nie tylko przez państwa, ale także osoby fizyczne lub prawne. Co więcej żadnemu z krajów nie wolno było rozciągać suwerenności czy praw suwerennych nad jakąkolwiek jego częścią. Deklaracja zezwalała jednak na racjonalne zarządzanie obszarem, tzn. wykorzystywanie go wyłącznie w celach pokojowych zarówno przez państwa nadbrzeżne, jak i śródlądowe bez dyskryminacji, za to w zgodzie z reżimem międzynarodowym, który miał regulować sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystania zasobów, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb i interesów krajów rozwijających się. Nadzór nad egzekwowaniem postanowień reżimu miała sprawować przewidziana w tym celu przyszła organizacja międzynarodowa⁴⁵.

Opisana wyżej koncepcja znalazła dalsze rozwinięcie w Konwencji prawa morza, która obok podtrzymania stanowiska Deklaracji w sprawie statusu dna mórz i oceanów oraz jego wnętrza leżącego poza granicami jurysdykcji

⁴⁴ H. Tuerk, *The Idea of the Common Heritage of Mankind*, [w:] *Serving the Rule of International Maritime Law: Essays in Honour of Professor David Joseph Attard*, N.A. Martínez Gutiérrez (red.), Routledge, New York 2009, s. 159–160.

⁴⁵ V. Jares, *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: The Work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the Arctic*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” t. 42, nr 4 (October 2009), s. 1271.

państwowej powołała do życia instytucję umożliwiającą sprawowanie kontroli w Obszarze, zwłaszcza w zakresie zarządzania jego zasobami. Nowo powstałą Organizację Dna Morskiego upoważniono nie tylko do dzielenia korzyści osiąganych z eksploatacji, lecz również do prowadzenia jej na własną rękę⁴⁶.

28 lipca 1994 roku w Nowym Jorku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło tekst porozumienia w sprawie implementacji części XI Konwencji, regulującej status dna mórz i oceanów. Postanowienia aktu zaczęły obowiązywać od 16 listopada 1994 roku modyfikując istotnie część XI Konwencji dotyczącą obszaru międzynarodowego, pod kątem usunięcia przeszkód w przystąpieniu do Konwencji krajów rozwiniętych.

7. PROPOZYCJE ZMIAN REŻIMU PRAWNEGO ARKTYKI

Status quo regionu Arktyki został wyraźnie zakwestionowany w 1958 roku, kiedy przyjęto Konwencję o szelfie kontynentalnym, a następnie w 1982 roku, gdy ratyfikowano Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza, uprawniającą państwa nadbrzeżne do ustanowienia wyłącznych stref ekonomicznych.

Prawo wytyczenia zewnętrznej granicy szelfu kontynentalnego wychodzącej poza 200 mm, a w niektórych przypadkach dochodzącej nawet do 350 mm, stworzyło szansę nadania praw suwerennych części Oceanu Arktycznego⁴⁷. Wraz ze stopniowym zmniejszaniem się pokrywy lodowej rosło zainteresowanie Daleką Północą. Wzmoczoną aktywność społeczności międzynarodowej

⁴⁶ Jednym z problemów, który próbowano rozwiązać podczas obrad III Konferencji Prawa Morza, było ustalenie podmiotu uprawnionego do eksploatacji obszaru dna morskiego. Państwa rozwijające się uważały, że prawo to powinno zostać przyznane wyłącznie organizacji międzynarodowej. Innego zdania były jednak kraje wysoko przemysłowe, które twierdziły, że przywilej ten przysługuje wszystkim państwom oraz osobom działającym z ich upoważnienia. Rola organizacji sprowadzała się w tym wypadku do wydawania licencji na działalność, pobierania opłat oraz sprawowania całościowej kontroli. Ostatecznie w Konwencji prawa morza przyjęto kompromisowe rozwiązanie, wprowadzając równoległy system eksploatacji prowadzonej zarówno przez Organizację Dna Morskiego, działającą za pośrednictwem międzynarodowego przedsiębiorstwa, jak i przez państwa, osoby fizyczne i prawne posiadające ich obywatelstwo oraz przedsiębiorstwa funkcjonujące w stowarzyszeniu z Organizacją. W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 238.

⁴⁷ D. Rothwell, *The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime?*, „Brown Journal of World Affairs”, t. 15, nr 1 (Fall/Winter 2008), s. 242.

w regionie uwarunkowała perspektywa eksploatacji ogromnych bogactw naturalnych szelfu arktycznego oraz powstania nowych szlaków morskich, czyniąc z Arktyki miejsce rywalizacji politycznej największych mocarstw⁴⁸.

Konwencja o prawie morza, określana niekiedy mianem konstytucji mórz i oceanów, zawiera katalog przepisów regulujących sposoby ich użytkowania, badania i ochrony. Mimo że nie wymienia regionu Arktyki z nazwy, w art. 234 nazywanym „artykułem arktycznym” nawiązuje do obszarów pokrytych lodem⁴⁹. Stanowi on, że:

„państwa nadbrzeżne mają prawo wydawać i zapewniać wykonanie niedyskryminujących ustaw i innych przepisów prawnych dla zapobiegania, zmniejszenia i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego ze statków na obszarach pokrytych lodem w obrębie wyłącznej strefy ekonomicznej, gdzie szczególnie surowe warunki klimatyczne oraz obecność lodu pokrywającego takie obszary przez większą część roku stwarzają przeszkody lub wyjątkowe niebezpieczeństwa dla żeglugi, a zanieczyszczenie środowiska morskiego mogłoby wyrządzić poważną szkodę równowadze ekologicznej lub nieodwracalnie ją zakłócić. W takich ustawach i innych przepisach prawnych należy uwzględnić się żeglugę oraz ochronę i zachowanie środowiska morskiego”⁵⁰.

Niektórzy badacze uważają, że obecny system prawny jest niewystarczający, wskazując luki prawne powstałe w następstwie gwałtownie zmieniających się uwarunkowań. Koncepcja ta odnosi się przede wszystkim do obszarów uwolnionych spod pokrywy lodowej. Brak kompleksowych przepisów odnoszących się do regionu Arktyki zachęcił badaczy do debaty nad opracowaniem i przyjęciem układu na wzór obowiązującego na Antarktydzie. Zasięg geograficzny traktatu powinien obejmować cały Ocean Arktyczny, tworząc kompleksowe mechanizmy zarządzania środowiskiem regionu także na pełnym morzu⁵¹.

Konieczność przestrzegania istniejących praw suwerennych zrodziła jednak pytanie o formę jaką mógłby przyjąć przyszły traktat. Zasadnicze znaczenie w tym kontekście miałoby skonstruowanie ram prawnych odnoszących się bezpośrednio do problemu suwerenności, z uwzględnieniem mechanizmów

⁴⁸ M.J. Smith, P. Pangsapa, *Environment and Citizenship: Integrating Justice, Responsibility and Civic Engagement*, Zed Books, London 2008, s. 90.

⁴⁹ L. Clark, *Canada's Oversight of Arctic Shipping: The Need for Reform*, „Tulane Maritime Law Journal”, t. 33, nr 1 (Winter 2008), s. 89; M.A. Becker, *Russia and the Arctic: Opportunities for Engagement Within the Existing Legal Framework*, „American University International Law Review”, 2010, t. 25, nr 2, s. 231.

⁵⁰ *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza...*, op. cit.,

⁵¹ T. Koivurova, *Alternatives for an Arctic Treaty- Evaluation and a New Proposal*, „Review of European Community & International Environmental Law”, 2008, t. 17, nr 1, s. 17–19.

ułatwiających rozwiązywanie sporów terytorialnych, które wprowadziłyby wiele nadrzędnych zasad zarządzania regionalnego stanowiących solidną podstawę dla nowego reżimu. Taka koncepcja idealnie odzwierciedlałaby bi-ogniskowe podejście, które sprawdza się na kontynencie Antarktydy⁵².

Problem roszczeń terytorialnych zajmuje kluczowe miejsce w polityce państw arktycznych. Układ w sprawie Antarktydy reguluje podobne kwestie za pomocą precyzyjnie sformułowanych przepisów, które stanowią, że postanowienia traktatu nie powinny być interpretowane jako: „zrzeczenie się przez jakąkolwiek z Umawiających się Stron zgłoszonych poprzednio praw lub pretensji do suwerenności terytorialnej (...)”⁵³ tego obszaru. Co więcej, zakazuje zgłaszania nowych pretensji lub rozszerzenia istniejących do suwerenności terytorialnej, dopóki będzie pozostawał w mocy. W przypadku Arktyki podobne rozwiązanie nie jest możliwe, ponieważ Konwencja o prawie morza pozwala składać roszczenia dopiero po ratyfikowaniu jej przez zainteresowane państwo. Zdaniem badaczy, aby usprawnić ten proces w nowym traktacie mógłby znaleźć się artykuł poświęcony grupie roboczej złożonej z państw członkowskich, w ramach której toczyłyby się negocjacje w sprawie delimitacji granic w Arktyce. Aby zapewnić państwa o tym, że ich roszczenia nie byłyby w żaden sposób zagrożone z racji członkostwa, inny artykuł powinien wyraźnie stanowić, że wejście do grupy nie oznacza rezygnacji z żądań terytorialnych. Grupa działałaby równolegle z Komisją ds. Granic Szelfu Kontynentalnego. Decyzje podjęte w trakcie spotkań byłyby przedstawiane na forum organowi afiliowanemu przy ONZ⁵⁴.

Obok jednoznacznego poparcia dla istniejących w Arktyce praw suwerennych w traktacie powinny znaleźć się przepisy ułatwiające prowadzenie negocjacji w zakresie tworzenia kolonii na obszarach, które są przedmiotem nakładających się na siebie roszczeń. Tematem odrębnych regulacji warto by uczynić kwestie poszanowania praw ludności rdzennej, ochrony środowiska, ochrony i zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi oraz wolności badań naukowych.

Wreszcie traktat mógłby rozważyć wprowadzenie obowiązku demilitaryzacji regionu, aby podkreślić ducha współpracy gospodarczej i naukowej. Zaczynając od zakazu testów jądrowych, użycia broni atomowej po zakaz używania broni konwencjonalnej w przyszłości, przepis ten byłby łatwiejszy do

⁵² D. Rothwell, *The Arctic in International Affairs...*, op. cit., s. 250.

⁵³ *Układ w sprawie Antarktydy podpisany w Waszyngtonie dnia 1 grudnia 1959 r.*, Dz.U. 1961, Nr 46, poz. 237.

⁵⁴ V. Gunitskiy, *On Thin Ice: Water Rights and Resource Disputes in the Arctic Ocean*, „Journal of International Affairs”, 2008, t. 61, nr 2, s. 269.

zaakceptowania. W atmosferze ciągłej rywalizacji to rozwiązanie wydaje się jednak mało prawdopodobne. Dodatkowym powodem, który świadczy o słabości wspomnianej koncepcji, jest to, że jest ona w sprzeczności z interesem narodowym państw arktycznych, które wyraziły gotowość ochrony swoich praw suwerennych w regionie⁵⁵.

Potrzeba opracowania nowych zasad prawa międzynarodowego jest uzasadniona, biorąc pod uwagę ciągłe zmiany biofizyczne zachodzące w regionie Arktyki. Należy jednak odpowiedzieć sobie na pytanie, czy przyjęcie traktatu lub innej prawnie wiążącej umowy jest strategią zmierzającą we właściwym kierunku. Jest kilka powodów, które pozwalają sądzić, że nie jest to ani właściwe, ani pożądane rozwiązanie⁵⁶. Jak już wcześniej wspominałam Konwencja z 1982 roku reguluje kwestie związane z użytkowaniem mórz i oceanów tworząc ramy prawne niezbędne dla rozstrzygnięcia roszczeń terytorialnych w Arktyce. Wdrożenie nowego systemu prawnego osłabiłoby skuteczność norm prawnych przewidzianych przez Konwencję. Co więcej, stworzyłoby atmosferę ekonomicznej niepewności, zagrażającą stabilności i bezpieczeństwu regionu. Bez solidnych podstaw prawnych spory terytorialne mogłyby szybko przerodzić się w konflikty zbrojne.

Opieranie się na założeniach układu w sprawie Antarktydy przy konstruowaniu nowego reżimu Arktyki jest bezzasadne, ze względu na istotne różnice występujące między tymi dwoma regionami. Antarktyda jest kontynentem przykrytym czapą lodową, natomiast Arktkę tworzy Ocean Arktyczny wraz z wyspami. Antarktyda jest obszarem odizolowanym, podczas gdy Arktkę otaczają państwa rywalizujące ze sobą głównie z powodu chęci uzyskania dostępu do nowych szlaków morskich oraz eksploatacji zasobów naturalnych. Dodatkowo w Arktyce, w odróżnieniu od Antarktydy, występuje stała populacja. Zamiast mechanizmu rozwiązywania współczesnych sporów terytorialnych układ w sprawie Antarktydy oferuje jedynie tymczasowe rozwiązania, zakazując wysuwania roszczeń w regionie przez 50 lat do roku 2041⁵⁷.

Sporządzanie coraz większej liczby umów stwarza ryzyko powstania sprzecznych zobowiązań, co znacząco utrudnia ich wdrażanie i stosowanie w przyszłości. Jeżeli system staje się zbyt niespójny, wpływa negatywnie na poszanowanie norm opracowanych na jego podstawie. Każdy organ, któremu powierzono mandat do prowadzenia negocjacji w trakcie prac kodyfika-

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ O.R. Young, *The Arctic in Play: Governance in a Time of Rapid Change*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, t. 24, nr 2 (June 2009), s. 434–441.

⁵⁷ T. Koivurova, *Transboundary Environmental Assessment in the Arctic*, „Impact Assessment and Project Appraisal”, t. 26, nr 4 (December 2008), s. 265.

cyjnych, podświadomie trwa w przekonaniu o suwerenności swoich decyzji, odnosząc się niekiedy z niechęcią do rozwiązań proponowanych przez pozostałe strony⁵⁸.

Przygotowanie traktatu regulującego działania w Arktyce, nawet jeżeli okazałoby się realne politycznie, wymagałoby włożenia wielkiego wysiłku, chociażby ze względu na konieczność osiągnięcia porozumienia w sprawie założeń takiego instrumentu. Problem wypracowania kompromisu byłby bez wątpienia największym wyzwaniem dla wspólnoty międzynarodowej. Prawnie wiążące umowy wymagają zwykle długich negocjacji. Strony często unikają tematów, które przeszkadzają w osiągnięciu konsensusu. W celu przyspieszenia rokowań ogranicza się treść takich umów, co zwiększa ryzyko powstania luk prawnych. Przykładem takiego dokumentu jest chociażby Deklaracja z Ottawy z 1996 roku ustanawiająca Radę Arktyczną. Jej projekty zawierały więcej treści niż tekst końcowy. Członkowie arktycznej ósemki zgodzili się na taki krok, czyniąc ustępstwo niezbędne dla zatrzymania Stanów Zjednoczonych w strukturze organizacji⁵⁹.

Wraz z wprowadzeniem nowego reżimu prawnego wzmocnieniu uległaby zdolność państw i ich rządów krajowych do kontrolowania działań podejmowanych w Arktyce. Rządy świadome interesów krajowych jednostek samorządu terytorialnego, ludności rdzennej i ekologicznych organizacji pozarządowych, celowo unikałyby angażowania podmiotów niepaństwowych w procesy decyzyjne, jak to miało miejsce w trakcie opracowywania tekstu Deklaracji z Ilulissat. W erze rosnącego znaczenia globalnego społeczeństwa obywatelskiego, uzyskanie przyzwolenia dla tego typu inicjatyw byłoby niezwykle trudne⁶⁰.

Omawiając problem reżimu prawnego Arktyki, warto wyjaśnić, w jaki sposób kraje zainteresowane rozszerzeniem swoich praw w regionie odnoszą się do propozycji zmian obowiązujących zasad.

Na zaproszenie duńskiego ministra spraw zagranicznych i Premiera Grenlandii, przedstawiciele pięciu państw arktycznych: Kanady, Dani, Federacji Rosyjskiej, Norwegii i Stanów Zjednoczonych wzięli udział w konferencji zorganizowanej 28 maja 2008 roku w Ilulissat (Grenlandia). W trakcie spotkania przyjęto deklarację, w której przedstawiono wspólne stanowisko w sprawie

⁵⁸ H. Corell, *The Arctic: An Opportunity to Cooperate and Demonstrate Statesmanship*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law”, t. 42, nr 4 (October 2009), s. 1074.

⁵⁹ O.R. Young, *The Arctic in Play: Governance...*, *op. cit.*, s. 439.

⁶⁰ K. Dodds, *Flag Planting and Finger Pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the Political Geographies of the Outer Continental Shelf*, „Political Geography”, t. 29, nr 2 (February 2010), s. 71–72.

istniejących mechanizmów zarządzania regionem. Dostrzegając wpływ zmian klimatu na wrażliwe ekosystemy, warunki życia mieszkańców i wspólnot lokalnych, a także możliwość korzystania z zasobów naturalnych, na mocy suwerenności, suwerennych praw i jurysdykcji nad dużymi obszarami Oceanu Arktycznego, państwa nadbrzeżne postanowiły odnieść się do powstałych kwestii⁶¹.

Deklarując chęć rozwiązania problemu nakładających się na siebie roszczeń, podkreśliły przywiązanie do obowiązującego reżimu prawnego, uznając za wystarczający system wypracowany w 1982 roku, przewidujący istotne prawa i obowiązki dotyczące wytyczenia zewnętrznych granic szelfu kontynentalnego, ochrony środowiska morskiego, w tym obszarów pokrytych lodem, wolność żeglugi, badań morskich i pozostałych zastosowań morza. Zaniepokojone propozycjami opracowania nowego, kompleksowego międzynarodowego systemu prawnego dla Oceanu Arktycznego stwierdziły, że istniejące ramy prawne wspierane przez odpowiednie przepisy krajowe stanowią solidną podstawę dla odpowiedzialnego zarządzania regionem. Świadome zagrożeń, jakie mogą powstać w następstwie zaburzenia równowagi ekologicznej, zapowiedziały wspólne działania oraz chęć nawiązania współpracy z innymi zainteresowanymi stronami, przede wszystkim Międzynarodową Organizacją Morską, na rzecz wzmocnienia istniejących mechanizmów oraz opracowania nowych, które poprawiłyby nie tylko bezpieczeństwo żeglugi morskiej, ale także ograniczyłyby ryzyko wycieku zanieczyszczeń pochodzących ze statków. Opowiedziały się także za promowaniem bezpieczeństwa na morzu, jak i kontynuowaniem wysiłków związanych z gromadzeniem danych naukowych dotyczących szelfu kontynentalnego, ochrony środowiska morskiego i innych badań naukowych. Wreszcie zapewniły, że będą działać na rzecz wzmocnienia współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu i przejrzystości oraz aktywnie uczestniczyć w pracach Rady Arktycznej i innych forach międzynarodowych⁶².

⁶¹ C. Schofield, T. Potts, I. Townsend-Gault, *Boundaries, Biodiversity, Resources, and Increasing Maritime Activities: Emerging Oceans Governance Challenges for Canada in the Arctic Ocean*, „Vermont Law Review”, 2009, t. 34, nr 1, s. 52.

⁶² *The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference Ilulissat*, Greenland, 27–29 May 2008, s. 1–2, http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf [dostęp 25.11.2014].

8. STANY ZJEDNOCZONE A KONWENCJA PRAWA MORZA Z 1982 ROKU

Jednak, aby mechanizmy reżimu obowiązującego w Arktyce można było uznać za skuteczne, musiałyby być akceptowane przez każde państwo wysuwające roszczenia do tego obszaru. Spośród grupy pięciu państw arktycznych jedynie Stany Zjednoczone nie ratyfikowały Konwencji o prawie morza. Wysiłki dyplomatyczne gorących zwolenników traktatu: Lyndona Johnsona, Richarda Nixona, Geralda Forda i Jimmiego Cartera, zniweczyła administracja Ronalda Regana, która odmówiła podpisania dokumentu⁶³. Powodem podjęcia takiej decyzji było odmienne stanowisko w sprawie transferu technologii oraz podziału dochodów z eksploatacji dna morskiego. Mimo rozbieżności w zasadniczych kwestiach, Ronald Regan wydał w 1983 roku oświadczenie zatytułowane „Ocean Policy Statement”, w którym ogłosił, że Stany Zjednoczone akceptują postanowienia Konwencji i będą działały zgodnie z przepisami odnoszącymi się do tradycyjnych sposobów użytkowania morza. Prezydent nakazał rządowi przestrzeganie norm ujętych w Konwencji wierząc, że odzwierciedlają one zwyczajowe prawo międzynarodowe. Działania podjęte przez administrację Ronalda Regana miały na celu przygotowanie Stanów Zjednoczonych do procesu ratyfikacji⁶⁴. Od tego momentu inicjatywa przystąpienia do Konwencji cieszyła się szerokim poparciem jego następców. Przełom nastąpił jednak w 1994 roku, kiedy w drodze konsensusu do traktatu wniesiono poprawki zgodne z oczekiwaniami Waszyngtonu. Bill Clinton podpisał Konwencję, ale nie zdołał przekonać Senatu do ratyfikacji umowy, osiągając w ten sposób jedynie połowiczny sukces. W 1997 roku Senacka Komisja Spraw Zagranicznych po raz kolejny rozważyła możliwość przyjęcia Konwencji. Większością głosów (siedemnaście do czterech) podjęła decyzję o poddaniu wniosku pod głosowanie całego Senatu, zaliczając kolejną nieudaną próbę przeforsowania swojego stanowiska⁶⁵.

15 maja 2007 roku prezydent George W. Bush zaapelował o zmianę podejścia w kwestii ratyfikacji postanowień umowy⁶⁶. Następnego dnia na posiedzeniu Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych z podobnym postulatem wystąpił senator Richard Lugar. Odwołując się do przykładu rosyjskich działań w regionie Arktyki, dowodził, że kontynuowanie polityki opartej na izolacjonizmie stanowi bezpośrednie zagrożenie dla interesów Stanów Zjed-

⁶³ S.J. Buck, *The Global Commons: An Introduction*, Island Press, Washington 1998, s. 89–90.

⁶⁴ V. Golitsyn, *Continental Shelf Claims...*, *op. cit.*, s. 404–405.

⁶⁵ M.P. Wilder, *Who Gets the Oil...*, *op. cit.*, s. 540.

⁶⁶ K. Dwyer, *Unclos: Securing the United States' Future in Offshore Wind Energy*, „Minnesota Journal of International Law”, 2009, t. 18, nr 1, s. 265 i 289–290.

noczonych, jako że Rosja chętnie korzysta z praw wynikających z Konwencji, roszcąc pretensje do dużej części Oceanu Arktycznego w nadziei uzyskania dostępu do potencjalnych złóż ropy i gazu ziemnego. Bez obecności USA przy stole negocjacyjnym Moskwa mogłaby szybciej wynegocjować korzystne rozstrzygnięcia w istotnych dla niej sprawach.

Tuż przed opuszczeniem Białego Domu 9 stycznia 2009 roku George W. Bush wydał dyrektywę prezydencką, w której określił Stany Zjednoczone jako państwo arktyczne, gotowe do podjęcia działań, niezależnie lub w połączeniu z innymi państwami, w celu obrony posiadanych w regionie, szeroko rozumianych interesów związanych z bezpieczeństwem narodowym⁶⁷. W dyrektywie nawiązano do problemu roszczeń terytorialnych, zachęcając agencje i urzędy amerykańskie do podjęcia czynności niezbędnych dla ustanowienia zewnętrznej granicy szelfu kontynentalnego Stanów Zjednoczonych w Arktyce i innych regionach, w najszerszym zakresie dozwolonym przez prawo międzynarodowe. Do wyraźnego zalecenia przestrzegania postanowień Konwencji dodano nakaz sporządzenia map dna morskiego, w celu złożenia wniosku do Komisji ds. Granic Szelfu Kontynentalnego.

Wraz z wydaniem dyrektywy, George W. Bush wezwał kategorycznie Senat do ratyfikacji traktatu tłumacząc, że oferuje on najbardziej skuteczny sposób na osiągnięcie międzynarodowego uznania i pewności prawnej dla akceptacji zgłoszenia USA w sprawie przedłużenia zewnętrznej granicy szelfu. Wiceprezydent Joe Biden, pełniący funkcję przewodniczącego Senackiej Komisji Spraw Zagranicznych, wraz z Johnem Kerryem poparli wytyczne dyrektywy, proponując poddanie wniosku o przyjęcie Konwencji pod głosowanie Senatu jeszcze w roku 2009. W uzasadnieniu John Kerry wyjaśnił, że tylko dzięki umowie Stany Zjednoczone staną się pełnoprawnym partnerem innych państw arktycznych, co ułatwi zachowanie bezpiecznych granic i ochronę zasobów morskich USA.

Dyrektywa prezydenta George'a W. Busha nadal pozostaje w mocy i nic nie wskazuje na to, by administracja Baraka Obamy zamierzała ją unieważnić. Zdaniem Sekretarz Stanu Hilary Clinton, ratyfikacja traktatu powinna być priorytetem dla nowych władz. Inicjatywę przystąpienia Stanów Zjednoczonych do Konwencji popiera prezydent Barak Obama, który wspólnie z Senacką Komisją Spraw Zagranicznych dąży do ustalenia terminu, w jakim Senat mógłby przystąpić do głosowania nad wnioskiem w tej sprawie⁶⁸. Wezwanie

⁶⁷ M.A. Becker, E.J. Sanchez, *International Law of the Sea*, „International Lawyer”, t. 44, nr 1 (Spring 2010), s. 519–523.

⁶⁸ M.P. Wilder, *Who Gets the Oil?...*, *op. cit.*, s. 540–543.

do przyjęcia Konwencji znalazło się w strategii bezpieczeństwa wydanej przez administrację urzędującego prezydenta już w maju 2010 roku. W ramach sekcji zatytułowanej „Safeguarding the Global Commons” podkreślono konieczność podjęcia współpracy z innymi narodami w celu poprawy warunków użytkowania morza⁶⁹.

Dyrektywa George’a W. Busha z pewnością wzmocniła potrzebę sygnowania Konwencji przez Stany Zjednoczone. Nadal jednak nieliczna, ale wpływowa grupa senatorów blokuje ratyfikację twierdząc, że niektóre przepisy Konwencji ograniczają suwerenność oraz istotną z punktu widzenia bezpieczeństwa USA zasadę wolności żeglugi. Bierność Senatu wyklucza możliwość złożenia wniosku w sprawie ustalenia zewnętrznych granic szelfu kontynentalnego. Brak tej zdolności uniemożliwia Stanom Zjednoczonym ochronę interesów poza wyłączną strefą ekonomiczną, pozbawiając je w ten sposób prawa do kwestionowania ostatecznych i wiążących zaleceń Komisji. W aspekcie roszczeń zgłaszanych do regionu Arktyki, pozycja USA jest najślabszą spośród wszystkich państw artykułujących swoje żądania. Blokada ratyfikacji traktatu zmusza je bowiem do polegania na międzynarodowym prawie zwyczajowym, które może zmienić się nieoczekiwanie tak jak praktyka stosowana przez inne kraje⁷⁰.

Zwlekanie z ratyfikacją ma jednak także swoje dobre strony. Jedną z nich jest możliwość gromadzenia danych naukowych przy wykorzystaniu najnowocześniejszych technologii i sprzętu, co niewątpliwie zwiększa szanse uznania zewnętrznej granicy szelfu w kształcie, który zaproponują Stany Zjednoczone.

Zgodnie z Konwencją każdy kraj ma prawo do zarządzania zasobami znajdującymi się w wyłącznej strefie ekonomicznej. Wielkość amerykańskiej strefy szacowana jest na około 3 mln km². Jako strona traktatu USA zyskują prawo wydobywania ropy naftowej poza tym obszarem. Otrzymują także stałe miejsce w Międzynarodowej Organizacji Dna Morskiego, zapewniając sobie wpływ na podejmowane decyzje. Ratyfikując traktat USA potwierdzają swoje przywiązanie do zasad prawa międzynarodowego, wysyłając tym samym sygnał gotowości nawiązania współpracy z innymi narodami zgodnie z ogólnie przyjętymi standardami, poprawiając przy okazji swój globalny wizerunek⁷¹.

⁶⁹ *Seal of the President of the United States, National Security Strategy*, Washington, May 2010, s. 49–50, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf [dostęp 13.11.2014].

⁷⁰ C.K. Ebinger, E. Zambetakis, *The Geopolitics of Arctic Melt*, „International Affairs”, t. 85, nr 6 (November 2009), s. 1225.

⁷¹ M. Bert, J. Chaddie, B.D. Perry, *The Arctic in Transition – A Call to Action*, „Journal of Maritime Law and Commerce”, t. 40, nr 4 (October 2009), s. 486–487.

PODSUMOWANIE

Przyjęcie Konwencji przez wszystkie państwa regionu Arktyki jest jedynym, skutecznym sposobem na pokojowe rozwiązywanie konfliktów zachodzących na tle roszczeń terytorialnych. System przewidziany przez traktat łagodzi bowiem potencjalne zagrożenia bezpieczeństwa oraz równowagę interesy krajów arktycznych. Chociaż w przepisach Konwencji o prawie morza pojawiają się luki, nadal stanowi ona punkt odniesienia dla działań podejmowanych na obszarach morskich przez państwa regionu. Mimo propozycji stworzenia nowych ram instytucjonalnych dla Arktyki, mało prawdopodobne jest wypracowanie mechanizmów prawnych innych niż obecnie obowiązujące. Spośród wszystkich aktorów światowej sceny politycznej najsłabsza, w kontekście roszczeń wysuwanych do obszaru Arktyki, jest pozycja Stanów Zjednoczonych pozbawionych możliwości zgłoszenia praw do szelfu z racji odstąpienia od ratyfikacji Konwencji o prawie morza.

BIBLIOGRAFIA

- Becker M.A., *Russia and the Arctic: Opportunities for Engagement Within the Existing Legal Framework*, „American University International Law Review”, 2010, t. 25, nr 2.
- Becker M.A., Sanchez E.J., *International Law of the Sea*, „International Lawyer”, t. 44, nr 1 (Spring 2010).
- Bert M., Chaddie J., Perry B.D., *The Arctic in Transition – A Call to Action*, „Journal of Maritime Law and Commerce”, t. 40, nr 4 (October 2009).
- Bezpalko I., *The Deep Seabed: Customary Law Codified*, „Natural Resources Journal”, 2004, t. 44, nr 3.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
- Boczek B.A., *International Law: A Dictionary*, Scarecrow Press, Maryland 2005.
- Buck S.J., *The Global Commons: An Introduction*, Island Press, Washington 1998.
- Cavnar A., *Accountability and the Commission on the Limits of the Continental Shelf: Deciding Who Owns the Ocean Floor*, „Cornell International Law Journal”, t. 42, nr 3 (Fall 2009).

- Clark L., *Canada's Oversight of Arctic Shipping: The Need for Reform*, „Tulane Maritime Law Journal”, t. 33, nr 1 (Winter 2008).
- Corell H., *The Arctic: An Opportunity to Cooperate and Demonstrate State-smanship*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law”, t. 42, nr 4 (October 2009).
- Dodds K., *Flag Planting and Finger Pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the Political Geographies of the Outer Continental Shelf*, „Political Geography”, t. 29, nr 2 (February 2010).
- Dwyer K., *Unclos: Securing the United States' Future in Offshore Wind Energy*, „Minnesota Journal of International Law”, 2009, t. 18, nr 1.
- Ebinger C.K., Zambetakis E., *The Geopolitics of Arctic Melt*, „International Affairs”, t. 85, nr 6 (November 2009).
- Forbes V., Armstrong P., *The „Sector Principle”: Two Indian Ocean Examples*, IBRU Boundary and Security Bulletin, January 1995, http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb2-4_forbes.pdf [dostęp 3.12.2014].
- French D., *From the Depths: Rich Pickings of Principles of Sustainable Development and General International Law on the Ocean Floor-the Seabed Disputes Chamber's 2011 Advisory Opinion*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, t. 26, nr 4 (October 2011).
- Golitsyn V., *Continental Shelf Claims in the Arctic Ocean: A Commentary*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, t. 24, nr 2 (June 2009).
- Góralczyk W., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Gunitskiy V., *On Thin Ice: Water Rights and Resource Disputes in the Arctic Ocean*, „Journal of International Affairs”, 2008, t. 61, nr 2.
- Jares V., *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: The Work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the Arctic*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law”, t. 42, nr 4 (October 2009).
- Kijewski T., *Rywalizacja o surowce energetyczne w Arktyce*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2009, nr 9–10.
- Koivurova T., *A Note on the European Union's Integrated Maritime Policy*, „Ocean Development and International Law”, t. 40, nr 2 (April–June 2009).
- Koivurova T., *Alternatives for an Arctic Treaty- Evaluation and a New Proposal*, „Review of European Community & International Environmental Law”, 2008, t. 17, nr 1.
- Koivurova T., *Transboundary Environmental Assessment in the Arctic*, „Impact Assessment and Project Appraisal”, t. 26, nr 4 (December 2008).

- Kolcz-Ryan M., *An Arctic Race: How the United States' Failure to Ratify the Law of the Sea Convention Could Adversely Affect its Interests in the Arctic*, „University of Dayton Law Review” t. 35, nr 1 (2009).
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz.U. 2002, Nr 59, poz. 543.
- Konwencja o szelfie kontynentalnym, sporządzona w Genewie dnia 29 kwietnia 1958 r., Dz.U. 1964, Nr 28, poz. 179.
- Legislative History of the „Enterprise” Under the United Nations Convention On the Law of the Sea and the Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the Convention*, International Seabed Authority, Jamaica 2002, <http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Pubs/Enterprise-ae.pdf> [dostęp 8.12.2014].
- Lowe V., *Was it Worth the Effort?*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 2012, t. 27, nr 4.
- Makowski A., *Arktyka – wspólne dziedzictwo, czy wspólny problem*, „Prawo Morskie”, 2008, t. 24.
- McDorman T.L., *The Role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: A Technical Body in a Political World*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 2002, t. 17, nr 3.
- North Sea Continental Shelf Cases Judgment of 20 February 1969*, <http://www.icj-cij.org/docket/files/51/5537.pdf> [dostęp 5.12.2014].
- Platzöder R., *Conferences on the Law of the Sea*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, t. 1, R. Bernhardt (red.), Elsevier Science Publishers, Amsterdam 1992.
- Rembe N.S., *Africa and the International Law of the Sea: A Study of Contribution of the African States to the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn 1980.
- Resolution adopted by the General Assembly 2340 (XXII). Examination of the question of the reservation exclusively for peaceful purposes of the sea-bed and the ocean floor; and the subsoil thereof, underlying the high seas beyond the limits of present national jurisdiction, and the use of their resources in the interest of mankind*, A/RES/22/2340, <http://www.un-documents.net/a22r2340.htm> [dostęp 5.12.2014].
- Rothwell D., *The Arctic in International Affairs: Time for a New Regime?*, „Brown Journal of World Affairs”, t. 15, nr 1 (Fall/Winter 2008).
- Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf, CLCS/40/Rev.1*, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_rules.htm [dostęp 21.11.2014].

- Rzeszutko-Piotrowska M., *Aktywność Federacji Rosyjskiej w regionie Arktyki – wybrane problemy rywalizacji mocarstw*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego”, 2014, t. 8, nr 1.
- Schofield C., Potts T., Townsend-Gault I., *Boundaries, Biodiversity, Resources, and Increasing Maritime Activities: Emerging Oceans Governance Challenges for Canada in the Arctic Ocean*, „Vermont Law Review”, 2009, t. 34, nr 1.
- Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of The Continental Shelf*, CLCS/11, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/documents/Guidelines/CLCS_11.htm [dostęp 5.12.2014].
- Seal of the President of the United States, National Security Strategy*, Washington, May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf [dostęp 13.11.2014].
- Smith A.C., *Frozen Assets: Ownership of Arctic Mineral Rights Must Be Resolved to Prevent the Really Cold War*, „George Washington International Law Review”, 2009, t. 41, nr 3.
- Smith M.J., Pangsapa P., *Environment and Citizenship: Integrating Justice, Responsibility and Civic Engagement*, Zed Books, London 2008.
- Steinberg P.E., *The Social Construction of the Ocean*, Cambridge University Press 2001.
- Stokke O.S., *A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention*, „Marine Policy”, 2007, t. 31, nr 4.
- Suarez S.V., *The Commission on the Limits of the Continental Shelf and its Function to Provide Scientific and Technical Advice*, „Chinese Journal of International Law”, t. 12, nr 2 (June 2013).
- Symonides J., *Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z perspektywy ćwierćwiecza*, [w:] *Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r. w piętnastą rocznicę wejścia w życie*, C. Mik, K. Marciniak (red.), Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2009.
- Symonides J., *Status prawny i roszczenia do Arktyki oraz Bieguna Północnego*, „Państwo i Prawo”, 2008, nr 1.
- Symonides J., *Szelf kontynentalny w Konwencji o prawie morza z 1982 roku*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1984, nr 11.
- The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference Ilulissat*, Greenland, 27–29 May 2008, http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf [dostęp 25.11.2014].
- Timtchenko L., *The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present*, „Arctic”, 1997, t. 50, nr 1.

- Tuerk H., *The Idea of the Common Heritage of Mankind*, [w:] *Serving the Rule of International Maritime Law: Essays in Honour of Professor David Joseph Attard*, N.A. Martínez Gutiérrez (red.), Routledge, New York 2009.
- Układ w sprawie Antarktydy podpisany w Waszyngtonie dnia 1 grudnia 1959 r., Dz.U. 1961, Nr 46, poz. 237.
- Weber M., *Defining the Outer Limits of the Continental Shelf across the Arctic Basin: The Russian Submission, States' Rights, Boundary Delimitation and Arctic Regional Cooperation*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, 2009, t. 24, nr 4.
- Wilder M.P., *Who Gets the Oil?: Arctic Energy Exploration in Uncertain Waters and the Need for Universal Ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea*, „Houston Journal of International Law”, t. 32, nr 2 (Spring 2010).
- Young O.R., *The Arctic in Play: Governance in a Time of Rapid Change*, „The International Journal of Marine and Coastal Law”, t. 24, nr 2 (June 2009).

UWARUNKOWANIA POWSTANIA I ROZWOJU REŻIMU PRAWNEGO REGIONU ARKTYKI

Streszczenie

Chociaż Konwencja o prawie morza uznawana jest za podstawowy instrument prawny, mający zastosowanie do Arktyki, w świetle postępujących zmian klimatycznych oraz gwałtownego rozwoju technologii pozwalających na eksploatację zasobów dna morskiego coraz częściej stawiane jest pytanie o zasadność stworzenia nowych ram prawnych dla regionu. Tematem niniejszego opracowania są kwestie dotyczące głównych elementów reżimu prawnego Arktyki. Artykuł porusza problem statusu dna morskiego i jego podziemia oraz koncepcji szelfu kontynentalnego. W kontekście postulatów rozszerzenia uprawnień władczych za północnym kołem podbiegunowym, zgłaszanych przez niektóre kraje, autorka przybliży stanowisko państw arktycznych w sprawie mechanizmów zarządzania regionem wyrażone w Deklaracji z Ilulissat.

DETERMINANTS OF THE CREATION AND DEVELOPMENT OF THE LEGAL REGIME FOR THE ARCTIC

Summary

Although the Convention on the Law of the Sea is recognised as the basic legal instrument relating to the Arctic, in the light of the progressive climatic changes and rapid development of technologies that make it possible to mine natural resources from the seabed, a question is more and more often asked about the relevance of new legal framework development for the region. The article focuses on the issue of the main elements of the legal regime for the Arctic. It discusses the status of the seabed and its underground as well as the concept of the continental shelf. In the context of some countries' calls for extending control over the territory north of the Arctic Circle, the author presents the Arctic states' stand on the mechanisms of controlling the region expressed in the Ilulissat Declaration.

ОБУСЛОВЛЕННОСТИ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА АРКТИКИ

Резюме

Несмотря на то, что Конвенция о морском праве считается основным правовым инструментом, применяемым по отношению к Арктике, в свете прогрессирующих климатических изменений и быстрого развития технологий, позволяющих на использование ресурсов морского дна, всё чаще ставится вопрос об обоснованности создания новых правовых рамок для региона. Предметом настоящего исследования являются вопросы, касающиеся основных элементов правового режима Арктики. В статье затронута проблема статуса морского дна и его подземелья, а также концепции континентального шельфа. В контексте постулатов расширения властных полномочий за северным полярным кругом, выдвигаемых некоторыми государствами, автор представляет позицию арктических государств в вопросе о механизмах управления регионом, которая нашла своё отражение в Илулиссатской декларации.

R E C E N Z J E

J.M. FISZER, J. WÓDKA, P. OLSZEWSKI, T. PASZEWSKI,
A. CIANCIARA, A. ORZELSKA-STĄCZEK

SYSTEM EUROATLANTYCKI W WIELOBIEGUNOWYM ŚWIECIE. PRÓBA PROGNOZY

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN,
WARSZAWA 2014, SS. 171

Współczesne stosunki międzynarodowe charakteryzują się dużą zmiennością zarówno na poziomie globalnym, jak i regionalnym. Obecna sytuacja na Ukrainie oraz rozwój Państwa Islamskiego są tego najlepszymi dowodami. System międzynarodowy od czasu zakończenia zimnej wojny nigdy nie był poddawany tak zmiennym i częstym próbom. Dotyczy to także systemu euroatlantyckiego. Liczni autorzy podejmują się analizy jego genezy, istoty, uwarunkowań i przemian. Mało jest jednak prób ukazania jego przyszłości i ewentualnych scenariuszy rozwoju. Jako jedni z niewielu w Polsce podejmują je badacze skupieni wokół Instytutu Studiów Politycznych PAN. Każdy z autorów, tj. Józef M. Fiszer¹, Jakub Wódka², Paweł Olszewski³, Tomasz Paszewski⁴,

¹ J.M. Fiszer (red.), *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Miejsce i rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 2013; J.M. Fiszer, *Współpraca transatlantycka. Aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne*, ISP PAN/Fundacja im. Konrada Adenauera, Warszawa 2014; J.M. Fiszer, P. Olszewski (red.), *System euroatlantycki w wielobiegunowym ładu międzynarodowym*, ISP PAN, 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, Warszawa 2013.

² J. Wódka, *Polityka zagraniczna „nowej” Turcji. Implikacje dla partnerstwa transatlantyckiego*, ISP PAN, Warszawa 2013.

³ P. Olszewski, *System euroatlantycki w świetle agendy bezpieczeństwa Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*, ISP PAN, Warszawa 2013.

⁴ Zobacz m.in. T. Paszewski, *USA i UE wobec nowych wyzwań globalnych*, ISP PAN, Warszawa 2013.

Agnieszka Cianciara⁵ i Agnieszka Orzelska-Stączek⁶, już wcześniej opublikował wiele pozycji związanych z systemem euroatlantyckim. Recenzowana monografia jest zaś zwieńczeniem prac podjętych przez Zakład Europeistyki ISP PAN w ramach projektu badawczego pt. *Rola euroatlantyckiego systemu w wielobiegunowym świecie w kontekście kształtującego się nowego ładu globalnego*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki w Krakowie⁷. Rangę publikacji oddaje fakt, że jednym z jej recenzentów jest generał Stanisław Koziej, Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego RP.

Struktura recenzowanej książki odzwierciedla jej problemowy charakter. W sześciu rozbudowanych rozdziałach autorzy w ciekawy, merytoryczny, ale i krytyczny sposób przedstawiają teoretyczne aspekty systemu euroatlantyckiego, wyzwania i zadania stojące przed Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi, rolę obu tych podmiotów w kształtowaniu nowego ładu międzynarodowego, podejście Zachodu do stale rosnącej potęgi Chińskiej Republiki Ludowej⁸, problemy zróżnicowanej integracji w UE oraz miejsce i rolę Polski w systemie euroatlantyckim. Pracę poprzedza wstęp autorstwa kierownika projektu, prof. zw. dr. hab. Józefa M. Fiszera, który stawia słuszną tezę, że główni aktorzy systemu euroatlantyckiego, tj. UE i USA, oraz „relacje między nimi są i pozostaną jednymi z najważniejszych procesów w dynamicznie zmieniającym się świecie” (s. 7). Zaś jednym z głównych celów recenzowanej monografii jest próba pokazania, że „Stany Zjednoczone potrzebują silnej Europy i, vice versa, Europa potrzebuje silnej Ameryki oraz nowego modelu integracji” (s. 156).

Rozdział pierwszy pt. *System euroatlantycki dziś i jego perspektywy* stanowi merytoryczne wprowadzenie do istoty szeroko rozumianego systemu euroatlantyckiego. Ponadto porządkuje kwestie definicyjne i historyczne. Nader często badacze, publicyści czy komentatorzy współczesnych stosunków międzynarodowych uznają, że system euroatlantycki jest synonimem systemu transatlantyckiego, i odwrotnie. Innymi słowy, stosują je zamiennie, opisując tę samą przestrzeń międzynarodową, co jest błędem merytorycznym. Na kanwie teorii stosunków międzynarodowych, a także podejścia czysto językowego różnica jest łatwo zauważalna. Jak piszą autorzy recenzowanej monografii:

⁵ A.K. Cianciara, *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie*, ISP PAN, Warszawa 2012.

⁶ A. Orzelska-Stączek, *Rola Polski w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa w ocenie głównych sił politycznych*, [w:] J.M. Fiszera, *System euroatlantycki i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie...*, op. cit., s. 281–300.

⁷ Na temat projektu zobacz szerzej <http://isppan.waw.pl/subpage/europeistyka/index.html>

⁸ Szerzej J.M. Fiszera (red.), *Unia Europejska–Chiny. Dziś i w przyszłości*, ISP PAN, Warszawa 2014.

„system transatlantycki, to obszar, który obejmuje terytoria europejskich państw NATO oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady. Natomiast system euroatlantycki (...) dotyczy zarówno państw Sojuszu (NATO), jak i tych, które są położone w Europie, ale do Sojuszu nie należą” (s. 12). Autorzy w tym rozdziale, zgodnie z logiką przewodnią książki, przedstawiają dwa scenariusze dotyczące przyszłości systemu euroatlantyckiego w multipolarnym świecie, wyróżniając scenariusz optymistyczny i pesymistyczny. Na uwagę zasługuje zwłaszcza ten drugi, którego istota zakłada postępującą erozję i zmierzch partnerstwa transatlantyckiego (s. 39). W kontekście obecnej sytuacji geopolitycznej i perturbacji międzynarodowych, faktyczna realizacja scenariusza pesymistycznego mogłaby zachwiać fundamentami pokojowego świata, który od blisko 70 lat nie doświadczył wojny o charakterze globalnym.

Rozdział drugi nosi tytuł *Wschodzące potęgi, global governance i nowy ład międzynarodowy – wyzwania i zadania dla Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych*. Jego „celem jest próba nakreślenia perspektyw dalszego zaangażowania wzrastających potęg w proces kształtowania się nowego ładu międzynarodowego i architektury zarządzania tym ładem” (s. 47). Autorzy podejmują się próby ukazania kwantyfikowania nowego ładu międzynarodowego, stawiając przy tym słuszną, wpisaną w teorię realistyczną, tezę, że potencjał wpływu państwa na architekturę zarządzania globalnym ładem jest wprost proporcjonalny do jego relatywnej siły (s. 49). Opisują heterogeniczny i defensywny sojusz wzrastających potęg, co w polskiej literaturze przedmiotu jest rzadko poruszane, co potwierdza bardzo bogata baza źródłowa oparta głównie na publikacjach anglojęzycznych.

Kolejną część monografii zatytułowano *Unia Europejska i Stany Zjednoczone w procesie kształtowania nowej architektury ładu globalnego*. Autorzy starają się tu znaleźć odpowiedź na wiele pytań dotyczących m.in. wpływu Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej na nowo kształtujący się ład globalny. Co istotne, w jego zakończeniu autorzy słusznie zauważają, że nie można stosować takich samych metod i instrumentów przy ocenianiu systemu transatlantyckiego, bowiem każdy z jego składowych charakteryzuje się czymś innym (s. 90). Jest w nim wiele rzeczy wspólnych, ale także rozbieżnych, związanych na przykład z filozofią postrzegania relacji międzynarodowych (s. 90), co, w mojej ocenie, bardzo dobrze pokazuje obecna sytuacja na Ukrainie i stosunek do niej poszczególnych składowych systemu transatlantyckiego.

W rozdziale czwartym zatytułowanym *Zachód wobec rosnącej potęgi Chin – zagrożenia i zadania*, autorzy kreślą wyzwania dla szeroko rozumianego Zachodu. Pierwszym wyzwaniem jest geopolityczna rywalizacja między tymi dwoma podmiotami stosunków międzynarodowych, która *de facto* trwa

cały czas (casus rywalizacji o wpływy w Afryce). Drugim zaś wyzwaniem dla Zachodu jest stale wzrastająca polityczna i gospodarcza rola ChRL na świecie, z którą o ile Stany Zjednoczone sobie względnie radzą, o tyle Europa już nie. Najlepszym tego dowodem był kryzys gospodarczy w Europie w latach 2008–2012, kiedy to takie państwa, jak Grecja, Hiszpania czy Irlandia szukały pomocy w funduszach płynących z Pekinu. Autorzy tego rozdziału analizują także zmianę ekonomicznego i wojskowego układu sił w regionie Zachodniego Pacyfiku oraz ukazują Chiny jako geoekonomicznego konkurenta Zachodu.

W rozdziale piątym pt. *Zróznicowana integracja w Unii Europejskiej i jej perspektywy w kontekście polityki rozszerzenia i sąsiedztwa*, autorzy wyjaśniają, na czym polega zróżnicowanie procesów integracyjnych w Unii Europejskiej (s. 114). Przedstawiają także typologie różnicowania wewnętrznego i zewnętrznego. Z punktu widzenia stosunków zewnętrznych UE wartościowa jest część poświęcona zróżnicowanej integracji i jej wpływie na rozwój polityk rozszerzenia i sąsiedztwa. Autorzy podejmują w niej rozważania na temat tzw. elastycznego członkostwa, do którego stosunek części państw aspirujących do członkostwa w UE jest co najmniej krytyczny (np. Turcja). Rozdział kończą wnioski i rekomendacje, co w przejrzysty sposób pozwala czytelnikowi zebrać najważniejsze jego tezy.

W rozdziale szóstym, wieńczącym merytoryczną zawartość recenzowanej monografii, autorzy starają się określić miejsce i rolę Polski w systemie euroatlantyckim. Analiza rozpoczyna się od 1999 roku, czyli daty wstąpienia Polski do struktur NATO. W momencie przystąpienia do Sojuszu Polska musiała poszukać dla siebie nowej roli i przyzwycząić się do zajmowanego ówczasie miejsca w stosunkach międzynarodowych. Dla kraju, który jeszcze niedawno tkwił w rękach komunizmu, nie miał doświadczonej klasy politycznej i który w dalszym ciągu był traktowany jako państwo „drugiego rzędu”, nie była to sytuacja łatwa. Jednak, jak piszą autorzy tego rozdziału, władze Polski stawiały sobie ambitne cele, starając się wzmocnić pozycję Polski na forum NATO poprzez wypełnienie zobowiązań sojuszniczych, dobrze ocenianych przez zachodnich partnerów (s. 135). Wstąpienie zaś Polski do UE 1 maja 2004 roku wyczerpało priorytety polityki zagranicznej zdefiniowane na początku lat 90. XX wieku. Od tego też czasu nastąpiła swego rodzaju pustka w polityce zagranicznej, a nadrzędne interesy państwa w polityce zagranicznej zostały zastąpione przez wewnętrzne tarcia między dwiema największymi partiami politycznymi, tj. PO i PiS-em. W nawiązaniu do tego faktu, autorzy tego rozdziału stawiają słuszną tezę, że okres koabitacji w Polsce w latach 2007–2010 doprowadził do znaczącego osłabienia spójności polityki zagranicz-

nej RP (s. 143), która nie tylko negatywnie wpłynęła na postrzeganie Polski w świecie, ale także nadwątlila efektywność realizacji interesów narodowych.

Zwieńczenie monografii stanowi zakończenie autorstwa Józefa M. Fiszera oraz obszerna bibliografia, złożona z zarówno polskich, jak i obcojęzycznych publikacji, co bez wątpienia jest zaletą recenzowanej publikacji. Praca pod kątem edytorskim jest opracowana wręcz perfekcyjnie i na próżno szukać w niej błędów stylistycznych czy tzw. literówek.

Autorzy stanęli na wysokości zadania i zrealizowali cele postawione w projekcie badawczym. Książka ta winna stać się lekturą nie tylko badaczy, studentów czy publicystów, ale także osób podejmujących ważne decyzje dla polskiej polityki zagranicznej. W celu weryfikacji przyjętych założeń, tez i pytań badawczych warto wydać ją także w języku angielskim. Wpłynie to nie tylko na pogłębienie dyskusji wokół zagadnień związanych z systemem euroatlantyckim, ale także spopularyzuje dorobek polskich badaczy na świecie.

Adrian Chojan

TOMASZ MŁYNARSKI

FRANCJA W PROCESIE UWSPÓLNOTOWIENIA
BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO I POLITYKI KLIMATYCZNEJ
UNII EUROPEJSKIEJ

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU Jagiellońskiego
WYDANIE I, KRAKÓW 2013, ss. 353

„Francja jest jednym z adresatów procesu europeizacji sektora energetycznego, ale także aktywnym architektem modelującym treść tego skomplikowanego procesu”¹ – czytamy we wstępie książki pod tytułem *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej* autorstwa Tomasza Młynarskiego. Cytat wskazuje na dwutorowość analizy autora, który przedstawia rolę Francji nie tylko jako biernego uczestnika polityki unijnej, ale jako aktywnego jej kreatora, co stanowi o oryginalności recenzowanej pozycji i jest jedną z głównych jej zalet.

Autor książki jest doktorem nauk humanistycznych i adiunktem w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Publikacja została wydana przy dofinansowaniu ze środków tego Instytutu przez Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie w 2013 roku.

T. Młynarski specjalizuje się w tematyce polityki zagranicznej Francji i jej roli we współczesnych stosunkach międzynarodowych, na co wskazują takie jego prace, jak: *Francja wobec głównych problemów reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej w XXI w.* (2006 r.) oraz *Strategia i koncepcje bezpieczeństwa Francji* (2010 r.).

Książkę rozpoczyna bardzo obszerny wstęp, w którym przedstawiony jest cel badawczy pracy wraz z pytaniami badawczymi oraz hipotezami, a także

¹ T. Młynarski, *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013, s. 18.

metody badawcze zastosowane przez autora. Celem T. Młynarskiego jest: „ukazanie roli Francji, głównego aktora w formułowaniu współpracy w sektorze energetycznym we Wspólnotach Europejskich/Unii Europejskiej”². Autor podkreśla wielokrotnie, że jego intencją jest pokazanie wyjątkowości Francji oraz jej interesów w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej (UE). Wśród pytań badawczych uwagę przyciąga na przykład to, o sposób, w jaki Francja definiuje swoją politykę energetyczną w rosnącym kontekście europejskim, czy to, w jakim stopniu gotowa jest scedować suwerenne uprawnienia w ramach zewnętrznej polityki energetycznej. Autor stawia hipotezę, że poprzez uwspólnotowanie polityki energetycznej Francja jest zmuszona do rezygnacji ze swojej przewagi konkurencyjnej oraz że swoboda Francji jest ograniczona także w zewnętrznym wymiarze tej polityki³. Problem analizowany jest na trzech płaszczyznach – krajowej, regionalnej oraz globalnej, co autor stara się odzwierciedlić w trzyczęściowej strukturze tekstu.

We wstępie książki wyjaśnione są także pojęcie i definicje bezpieczeństwa energetycznego, do których autor odwołuje się w dalszych rozważaniach. Ponadto skrótowo przedstawione są główne dotychczasowe kierunki badań nad bezpieczeństwem energetycznym we Francji. Autor opisuje też strukturę swojej pracy oraz dostępną bazę źródłową.

Publikacja składa się z trzech części obejmujących dziesięć rozdziałów. Część pierwsza poświęcona jest przede wszystkim polityce energetycznej Francji. Rozpoczynający ją rozdział pierwszy przedstawia koncepcje teorii integracji europejskiej. W rozdziale drugim opisuje sytuację energetyczną Francji, jej zasoby surowcowe i wybór miksu energetycznego, a dopiero w trzecim poznajemy historię rozwoju polityki energetycznej Francji, jej koncepcje i założenia, a następnie instytucje i głównych aktorów sektora energetycznego. Odrębny rozdział poświęcony jest historii rozwoju energetyki jądrowej we Francji, jej obecnego znaczenia dla gospodarki, a także dla społeczeństwa, oraz jej dalszych perspektyw.

Drużga część książki, najobszerniejsza, poświęcona jest przedstawieniu problemów wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej. Autor opisuje historię polityki energetycznej od powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali do wdrożenia wewnętrznego rynku energii UE. W kolejnym rozdziale podejmuje się wyjaśnienia procesu liberalizacji sektora energetycznego we Francji, pokazując bariery tej liberalizacji oraz ewolucję francuskich postaw wobec niej i ostatecznie – adaptację sektora do reguł uwspólnotowania rynków energii. Odrębnie

² *Ibidem*, s. 17.

³ *Ibidem*, s. 20.

ukazany jest problem kształtowania się zewnętrznego wymiaru unijnej polityki energetycznej. W rozdziale siódmym autor zarysowuje ewolucję kompetencji unijnych w tej dziedzinie, robiąc ich przegląd w poszczególnych traktatach, oraz przedstawia dostępne dziś instrumenty wewnętrznej polityki energetycznej UE. Porusza także sprawy zróżnicowania strategii energetycznych państw członkowskich. W następnym rozdziale naświetla francuskie podejście do problemu oraz tłumaczy francuską wizję zewnętrznego wymiaru unijnej polityki energetycznej. Opisuje ponadto kierunki i praktykę polityki energetycznej Francji w wymiarze jej polityki zagranicznej. Między innymi porusza stosunek Francji do Dalekiej Północy, do krajów w basenie Morza Śródziemnego oraz do Rosji.

Część trzecia książki, objętościowo najmniejsza, skupia się na przedstawieniu klimatycznych implikacji dla polityki energetycznej Unii Europejskiej. Obejmuje dwa rozdziały: opis historii rozwoju polityki klimatycznej UE oraz stosunek Francji wobec rozwoju tej polityki. Autor zaznacza swoje stanowisko wobec skutków unijnej polityki klimatycznej dla Polski, poświęcając podrozdział tematowi wyzwań związanych z systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS) dla Polski. Interesującą częścią ostatniego rozdziału jest także wskazanie ograniczeń i trudności w implementacji polityki klimatycznej na poziomie krajowym – we Francji.

Każdy rozdział opracowania kończą wnioski, które, mimo że zebrane są w zaledwie kilku punktach, stanowią uporządkowane i zwięzłe podsumowanie najważniejszych twierdzeń autora, łatwe do odnalezienia dla czytelnika.

W zakończeniu książki Tomasz Młynarski przedstawia swoje ogólne poglądy na proces kształtowania się europejskiej polityki energetycznej oraz postawę Francji w tym procesie. Określa ją na podstawie czterech wyznaczników postaw: samowystarczalności (*autosuffisance*), protekcjonizmu, pragmatyzmu oraz promocji⁴. Ponadto nie odwołuje się do szczegółowych wniosków wyciągniętych w poszczególnych rozdziałach, ale przedstawia wnioski ogólne, które po części kondensują jego dotychczasowe uwagi. Zbiera je skrótowo w pięciu punktach. Prowadzi go to do ostatecznej konkluzji, która w prosty, ale celny sposób podsumowuje idee książki, gdyż twierdzi, że: „bez Francji «Europa energii» nie istnieje, ale Francja zachowuje specyficzne interesy w jej tworzeniu”⁵.

Książka zawiera także wykaz ważniejszych skrótów i terminów oraz załączniki, spis rysunków i tabel, bibliografię, *résumé* w języku francuskim, a także indeks osobowy.

⁴ *Ibidem*, s. 299.

⁵ *Ibidem*, s. 301.

Do głównych zalet tej publikacji można zaliczyć wspomnianą już próbę analizy roli Francji z jednej strony jako uczestnika procesu uwspólnotowienia polityki energetycznej, z drugiej zaś jako jego współtwórcy. Analiza obejmuje zarówno wpływ polityki unijnej na politykę energetyczną Francji, sposób jej wdrażania przez Francję i towarzyszące temu bariery (szczególnie w rozdziale 6 na temat liberalizacji rynku energii we Francji), ale także dowodzi działań i wysiłków Francji w kształtowaniu wspólnej polityki energetycznej UE, między innymi poprzez promowanie niektórych jej obszarów (na przykład w rozdziale 10 na temat promocji celów klimatycznych przez Francję). Dzięki temu podejściu analiza jest niewątpliwie bardziej całościowa i umożliwia pogłębienie rozważań nad rolą Francji, a także nad samym procesem europeizacji polityki energetycznej. Autor podkreśla kilkakrotnie, że to dobrze zdywersyfikowanej strukturze dostaw i produkcji energii Francja zawdzięcza swoją silną pozycję i stanowisko wobec unijnej polityki energetycznej.

Kolejną zaletą książki jest umiejętne opisanie i wyjaśnienie wyjątkowości Francji, jej motywów i intencji politycznych oraz specyficznej pozycji na arenie międzynarodowej. Tomasz Młynarski analizuje ten temat z dużą dokładnością. Można uznać to za najbardziej wartościowy element książki.

Specyfika Francji polega przede wszystkim na bardzo rozwiniętym programie energetyki jądrowej, któremu kraj ten zawdzięcza ponad 80% wytworzonej energii pierwotnej⁶. W rozdziale poświęconym energetyce jądrowej autor pisze: „poznanie preferencji i uwarunkowań związanych z energetyką jądrową stanowi niezbędny element dalszej analizy polityki energetycznej Francji”⁷.

Autor nie ogranicza swej analizy tylko do elementu wyjątkowości Francji. Opisując proces liberalizacji sektora energetycznego, poświęca sporo miejsca przedstawieniu historii i tradycji interwencjonizmu państwowego we Francji. Argumenty te służą między innymi do pokazania, na czym polegała francuska „odporność na uwspólnotowienie” i „mała zdolność adaptacyjna” we wdrażaniu reguł wspólnej polityki energetycznej⁸.

Opis historii relacji francusko-rosyjskich jest kolejnym elementem, dzięki któremu autor wyjaśnia specyfikę pozycji Francji w stosunkach międzynarodowych, a jednocześnie naświetla przyczynę pogłębienia się rozdzwiewu interesów wspólnotowych, unijnych i narodowych (tutaj mianowicie francuskich koncernów energetycznych). W swojej analizie autor obejmuje także bieżą-

⁶ *Ibidem*, s. 56.

⁷ *Ibidem*, s. 111.

⁸ *Ibidem*, s. 149.

cą problematykę kapitałowego zaangażowania firm francuskich w gazociągi Nord Stream i South Stream⁹.

Kolejnym przykładem pokazania specyficznej pozycji Francji jest przedstawienie jej dążenia do uznania energii jądrowej za czyste źródło energii na arenie międzynarodowej¹⁰. „Dyplomacja atomowa” w świetle przywództwa klimatycznego – na poziomie globalnym przekłada się na poziomie unijnym na przykład we francuskim postulacie wprowadzenia podatku węglowego¹¹. Obie inicjatywy nie spotkały się jednak, jak dotychczas, z wystarczającym poparciem pozostałych uczestników procesu. Autor posługuje się wieloma przykładami w celu wiernego przedstawienia specyficznego stanowiska Francji i jej motywów politycznych.

We wstępie książki, przy omawianiu źródeł pracy, Tomasz Młynarski wskazuje na istniejącą lukę badawczą, a mianowicie na brak opracowań, które odnoszą się do specyficznej roli Francji w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego w Unii Europejskiej. Wydaje się jednak, że zaproponowana przez autora analiza jest szersza niż pierwotny jej plan. Chociażby zakres omówionej problematyki w ramach polityki energetycznej jest znacznie obszerniejszy niż tylko kwestia realizacji celu bezpieczeństwa energetycznego. Autor poświęca kilka rozdziałów na ogólny opis historii rozwoju wspólnej polityki energetycznej, zewnętrznej polityki energetycznej UE oraz polityki klimatycznej. Cztery rozdziały nie dotyczą w najmniejszym stopniu problematyki francuskiej.

Wydaje się, że jest to jedyny mankament publikacji. Zbyt szeroki zakres pracy, obejmujący wiele wątków spoza obszaru pytań badawczych, może stanowić uszczerbek dla konsekwentnie przeprowadzonej myśli autora.

Na zakończenie warto przywołać konkluzje, wyrażone przez autora w stwierdzeniu, że „Francja chce «Europy energii» ale po francusku”¹². Można więc uznać, że Francja powinna być wzorem dla innych krajów, jak chronić własne interesy, przy jednoczesnym kreatywnym wpływie na pogłębianie procesu integracji europejskiej.

Podsumowując, należy przyznać, że książka jest godna polecenia zarówno politologom, ekspertom od stosunków międzynarodowych, jak i wszystkim zainteresowanym unijną polityką energetyczną i klimatyczną, a w szczególności rolą Francji w ich współtworzeniu.

Magdalena Vallebona

⁹ *Ibidem*, s. 229–230.

¹⁰ *Ibidem*, s. 273.

¹¹ *Ibidem*, s. 286.

¹² *Ibidem*, s. 301.

JÓZEF FISZER (RED.)

UNIA EUROPEJSKA – CHINY. DZIŚ I W PRZYSZŁOŚCI

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK,
WARSZAWA 2014, SS. 409

Problematyka relacji Unii Europejskiej z Chinami jest tematem bardzo szerokim, który już doczekał się wielu publikacji na całym świecie. Dołącza do nich recenzowana monografia. Jest ona wynikiem badań pracowników Zakładu Europeistyki ISP PAN, a także współpracujących z nimi naukowców i ekspertów. Książka jest podzielona na cztery części, na które składa się łącznie 16 rozdziałów – artykułów poszczególnych badaczy.

Otwiera ją wstęp Józefa M. Fiszera, przedstawiający główny cel publikacji¹. Jest nim próba „dokonania bilansu i diagnozy dotyczącej szeroko rozumianej współpracy między Unią Europejską a ChRL, i na tej podstawie określenie perspektyw jej rozwoju, szans i zagrożeń” (s. 14). Ma to posłużyć odpowiedzi na pytania dotyczące „roli Chin, Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej oraz Wspólnoty Atlantyckiej w nowym ładzie międzynarodowym” oraz „przyszłości Polski i jej bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego” w warunkach „powstającego, nowego wielobiegunowego i wielocywilizacyjnego porządku światowego” (s. 14).

Część pierwszą, zatytułowaną *Geneza i historyczno-kulturowe przesłanki relacji między UE i Chinami*, otwiera artykuł piszącego te słowa, poświęcony zawiłej drodze Państwa Środka do współpracy ze Wspólnotą Europejską, zwieńczonej nawiązaniem oficjalnych relacji 8 maja 1975 roku oraz podpisaniem wzajemnego układu handlowego trzy lata później.

Kolejny tekst, autorstwa Michała Bogusza, przedstawia kulturowo-psychologiczne uwarunkowania polityki ChRL w stosunku do UE.

¹ Zamieszczony także w wersjach: angielskiej i rosyjskiej na końcu monografii (przyp. aut.).

Tematykę usytuowania Chin w ramach regionalizmu wschodnioazjatyckiego oraz implikację tego faktu dla Wspólnoty Europejskiej podejmuje w następnym rozdziale Karolina Klechta-Tylec.

Ostatni artykuł pierwszej części, autorstwa Jakuba Wódki, opisuje problem wykorzystywania przez ChRL instrumentów tzw. polityki *soft power* w okresie od masakry na Placu Tiananmen (czerwiec 1989 roku) do Igrzysk Olimpijskich w Pekinie w 2006 roku. Autor słusznie zauważa, że Chiny mają ogromne „zasoby” owej „miękkiej siły”, wynikające z ich długiej historii i kultury (str. 66–67). Prognozuje, że w wyniku działania tej polityki „stabilne, szybko bogacące się Chiny będą zapewne coraz atrakcyjniejszym wzorcem i partnerem dla państw rozwijających się” oraz „prawdziwym źródłem inspiracji” (s. 78).

Druga część nosi tytuł *Unia Europejska i ChRL – partnerzy czy wrogowie?*. Pierwszy jej rozdział, wspólnego autorstwa Krystyny Gomółki i Izabeli Borucińskiej-Dereszkiewicz, jest poświęcony zmieniającej się polityce UE wobec Chin – od początku lat 90. do chwili obecnej. Podobną tematykę porusza kolejny artykuł Adriana Chojana. Oprócz zagadnień ekonomiczno-politycznych autor omawia reakcję Unii na wzrost wojskowej pozycji Państwa Środka.

Rywalizacja UE i Chin na Bliskim Wschodzie jest tematem trzeciego artykułu tej części, autorstwa Przemysława Osiewicza, zaś Paweł Godlewski opisuje podobny mechanizm – jednak w odniesieniu do surowców basenu Morza Kaspijskiego.

Trzecia część zatytułowana jest *Stan i perspektywy współpracy politycznej, gospodarczej i w innych dziedzinach między UE a Chinami*. W pierwszym artykule Zdzisław W. Puślecki szkicuje perspektywy owej współpracy, wskazując w tym kontekście na rolę USA jako sojusznika Wspólnoty Europejskiej. Podobnie widzi ten problem Mikołaj J. Tomaszuk opisujący relacje UE z ChRL w czasie kryzysu gospodarczego z lat 2008–2011. Postuluje w nim m.in. wzmocnienie partnerstwa Unii z USA (s. 226), a także „wspólną chińską strategię USA – UE i Japonii” (s. 227). W ostatnim rozdziale tej części Łukasz Gacek przedstawia perspektywy współpracy Chin z Europą w konkretnym aspekcie – rozwoju zielonej energii w Państwie Środka.

Ostatnia, czwarta, część monografii jest zatytułowana *Unia Europejska i Chiny w nowym ładzie międzynarodowym*. Otwiera ją tekst Józefa M. Fiszera poświęcony roli ChRL w procesie kształtowania się nowego ładu międzynarodowego. Autor stwierdza m.in., że Państwo Środka „konsekwentnie dąży do zdobycia pozycji hegemonu” tego ładu (s. 275). Prognozuje, iż ChRL będzie „kontynuowała dotychczasową politykę wewnętrzną i zagraniczną, dokonując jednocześnie modernizacji kraju i modyfikując jego ustrój społeczno-politycz-

ny i gospodarczy, aby stać się pokojowym, nowoczesnym supermocarstwem, współodpowiedzialnym za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe” (s. 276).

W kolejnym artykule Rafał Kwieciński analizuje pozycję Chin na początku XXI wieku w warunkach zmieniającego się systemu międzynarodowego. Konkludując, przewiduje, że „być może system międzynarodowy zmierza w kierunku układu dwóch supermocarstw, Stanów Zjednoczonych i Chińskiej Republiki Ludowej” (s. 297).

W następnym rozdziale Tomasz Paszewski przedstawia UE i Chiny w nowym ładzie światowym. Autor wskazuje na niespójność Wspólnoty Europejskiej w jej relacjach z Państwem Środka. Dlatego też sugeruje m.in. wypracowanie wspólnej polityki Unii w tej kwestii oraz jej sojusz z państwami demokratycznymi (USA, Indie, Japonia, Brazylia) (s. 316-317).

Kolejny artykuł tej części, autorstwa Tomasza Grzegorza Grosse, przedstawia relacje geoeconomiczne UE i Chin na przykładzie systemu komunikacji satelitarnej Galileo. W konkluzji stwierdza, że dla Pekinu wielobiegunowy porządek międzynarodowy „to jedynie model przejściowy, który później zostanie zapewne zastąpiony przez ład opierający się na pełnej hegemonii chińskiej” (s. 337).

Ostatni rozdział książki to tekst Anny Czartoryskiej na temat europejskich ambicji prowadzenia globalnej polityki klimatycznej wobec Chin i tego konsekwencji. Autorka stwierdza m.in., że Chiny „przyjmują zobowiązania klimatyczne, ale tylko w takim zakresie, w jakim są one potrzebne Chinom w równoważeniu bilansu energetycznego” (s. 352). Na zakończenie prognozuje, że w wyniku przejmowania zachodnich technologii proklimatycznych przez Chiny przyspieszony zostanie „proces marginalizacji Wspólnoty Europejskiej na arenie międzynarodowej” (s. 353).

Jak widać wyraźnie, w omawianej monografii poruszony jest dość szeroki wachlarz tematów dotyczących relacji UE z ChRL. Występują także pewne różnice zdań wśród autorów w kwestiach współpracy obu tych podmiotów oraz prognoz dotyczących kształtu przyszłego ładu światowego (i usytuowania w nim owych podmiotów). Stanowi to zaletę recenzowanego opracowania. Każdy czytelnik może znaleźć w nim inspirację i bodziec do własnych przemyśleń (lub badań) na temat współpracy Unii Europejskiej i Chin oraz ich roli w przyszłości.

Monografię zamyka obszerna bibliografia, będąca kompilacją książek wykorzystanych przez autorów i wskazująca na ich solidną bazę naukową.

Mikołaj Kukowski

NOTY O AUTORACH

Jerzy Wieczorek – dr hab., prof. nadzw. Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Piotr Stolarczyk – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Magdalena Hryniewicka – dr, adiunkt Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Magdalena Vallebona – mgr, doktorantka Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Józef M. Fiszer – prof. zw. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Paweł Kowal – dr, adiunkt Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Marcin Kleinowski – dr, adiunkt Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

Krzysztof Strzałka – dr, adiunkt Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Magdalena Środoń – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Adrian Chojan – mgr, asystent Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

Mikołaj Kukowski – dr, niezależny badacz, amerykanista

NOTES ON THE AUTHORS

Jerzy Wieczorek – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Piotr Stolarczyk – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Magdalena Hryniewicka – PhD, Assistant Professor of Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

Magdalena Vallebona – MA, doctoral student in the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Józef M. Fiszer – Full Professor, PhD, Lazarski University in Warsaw

Paweł Kowal – PhD, Assistant Professor of the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Marcin Kleinowski – PhD, Assistant Professor of the Faculty of Political Sciences and International Studies of Nicolaus Copernicus University in Torun

Krzysztof Strzałka – PhD, Assistant Professor of the Faculty of International and Political Studies of the Jagiellonian University in Cracow

Magdalena Środoń – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Adrian Chojan – MA, professor assistant in the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences in Warsaw

Mikołaj Kukowski – PhD, independent researcher specialising in American studies

ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

- Ежи Вечорэк** – доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве
- Пётр Столярчик** – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве
- Магдалена Хрыневица** – кандидат наук, преподаватель Университета Кардинала Стефана Вышиньского в Варшаве
- Магдалена Валлебона** – магистр, аспирант Института Политических Исследований ПАН в Варшаве
- Юзеф М. Фишер** – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве
- Павел Коваль** – кандидат наук, преподаватель Института Политических Исследований ПАН в Варшаве
- Марцин Клейновски** – кандидат наук, преподаватель факультета политологии и международных отношений Университета Миколая Коперника в Торуня
- Кшиштоф Стшалка** – кандидат наук, преподаватель факультета международных и политических исследований Ягеллонского университета в Кракове
- Магдалена Сьродонь** – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве
- Адриан Хоян** – магистр, ассистент Института Политических Исследований ПАН в Варшаве
- Миколай Куковски** – кандидат наук, независимый исследователь, американист

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
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. nacz.), 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.
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.
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 Golał, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
44. Jacek Szymanderski, *Schylek 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

