

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

4(43) 2013



Uczelnia Łazarzkiego

RADA PROGRAMOWA / PROGRAM BOARD

Wojciech Bieńkowski, 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,
Daria Nałęcz, Bogdan Szlachta

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

Zbigniew Dobosiewicz (zastępca redaktora naczelnego), Józef M. Fiszer (redaktor naczelny),
Maria Furman (członek), Paweł Olszewski (sekretarz), Andrzej Podraza (członek),
Zdzisław Puślecki (członek), Janusz J. Węc (członek)

REDAKTORZY JĘZYKOWI / LINGUISTIC EDITORS

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

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najechalski

REDAKTORZY TEMATYCZNI / THEMATIC EDITORS

nauki ekonomiczne – prof. zw. dr hab. Zbigniew Dobosiewicz
nauki polityczne, stosunki międzynarodowe, europeistyka – prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer
nauki prawne – prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Lasocik
finanse i bankowość – prof. zw. dr hab. Dariusz Rosati
statystyka – dr Krystyna Bąk

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

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

RECENZENT / REVIEWER

prof. zw. dr hab. Marian Guzek

REDAKTOR NAUKOWY

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

KOREKTA

Krystyna Kawerska

Spis treści, streszczenia i pełne teksty artykułów w języku polskim i angielskim są zamieszczone na stronie internetowej:

<http://www.lazarski.pl/o-uczelnii/wydawnictwo/czasopisma/mysl-ekonomiczna-i-polityczna/>

<http://kwartalniklazarski.bluecms.pl/>

oraz w serwisie The Central European Journal of Social Sciences and Humanities: <http://cejsh.icm.edu.pl/>

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013

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
Komunikat nadzwyczajny	15

ARTYKUŁY

Krzysztof Beck, Nadia Zaiets

Determinants of Business Cycles Synchronization in the European Union – 1991–2011	23
--	----

Grzegorz Nosiadek

Reforma architektury ekonomicznej Unii Europejskiej	59
---	----

Małgorzata Mikita

Wytyczne w zakresie analizy porównawczej systemów finansowych	89
--	----

Izabela Rabehanta

Oczekiwania Polski wobec Wieloletnich Ram Finansowych (2014–2020) oraz jej udział w procesie ich uchwalania na przykładzie wybranych etapów negocjacji	109
--	-----

Beata Jamka

Scenariusze rozwoju zarządzania zasobami ludzkimi w reakcji na przemiany otoczenia zewnętrznego	137
--	-----

Joanna M. Moczydłowska

Zaangażowanie pracowników – aspekty psychologiczne i organizacyjne	162
---	-----

Aleksandra Laskowska-Rutkowska

Rozwój logistyki w świetle paradygmatu myślenia systemowego	172
---	-----

Jacek Sierak

Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego	188
---	-----

Tomasz G. Grosse
Czy geoekonomia ma znaczenie dla euroatlantyckiego
systemu bezpieczeństwa? 221

Józef M. Fiszer
Bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym łańdźie
globalnym, ze szczególnym uwzględnieniem roli Rosji 247

Ostap Kushnir, Spasimir Domaradzki
The EU – Ukraine Relations through the Prism
of Human Rights 274

RECENZJE

Jakub Wódka, *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania
wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne* (Adrian Chojan) 299

Paulina Olechowska, *Akcesja Polski do Unii Europejskiej na łamach
prasy regionalnej Ziemi Zachodnich* (Józef M. Fiszer) 304

Noty o autorach 310

CONTENTS

Editorial	11
Extraordinary statement	17

ARTICLES

Krzysztof Beck, Nadia Zaiets

Determinants of Business Cycles Synchronization in the European Union – 1991–2011	23
--	----

Grzegorz Nosiadek

The European Union Economic System Reform	59
---	----

Małgorzata Mikita

Guidelines on Financial Systems' Comparative Analysis	89
---	----

Izabela Rabehanta

Poland's Expectations in Connection with Multiannual Financial Framework (2014–2020) and Participation in the Process of its Development Exemplified by Selected Negotiation Phases	109
--	-----

Beata Jamka

Scenarios of Human Resources Management Development as a Reaction to Changes in the External Surrounding	137
---	-----

Joanna M. Moczydłowska

Employees' Commitment – Psychological and Organizational Aspects	162
---	-----

Aleksandra Laskowska-Rutkowska

Logistics Development in the Light of Systems Thinking Paradigm	172
--	-----

Jacek Sierak

Strategic Management in Territorial Self-Government Units	188
---	-----

Tomasz G. Grosse
Is Geo-Economic Situation Important for the Euro-Atlantic
Security System? 221

Józef M. Fiszer
International Security in the Multipolar Global Order
and Russia's Role in it 247

Ostap Kushnir, Spasimir Domaradzki
The EU – Ukraine Relations through the Prism of Human Rights 274

REVIEWS

Jakub Wódka, *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania
wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne [Foreign Policy
of Turkey – Internal Conditions and Decision-Making Bodies]*
(Adrian Chojan) 299

Paulina Olechowska, *Akcesja Polski do Unii Europejskiej
na łamach prasy regionalnej Ziem Zachodnich
[Polish Accession to the European Union in the Press
of Western Poland Regions]* (Józef M. Fiszer) 304

Notes on the authors 311

ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции	11
Чрезвычайное сообщение.	19

СТАТЬИ

Кшиштоф Бэк, Надя Заец (Krzysztof Beck, Nadia Zaiets) Детерминанты синхронизации циклов деловой активности в Евросоюзе – 1991–2011	23
---	----

Гжегож Носядэк (Grzegorz Nosiadek) Реформа экономической структуры ЕС	59
---	----

Малгожата Микита (Małgorzata Mikita) Указания в области сравнительного анализа финансовых систем	89
--	----

Изабэля Рабэханта (Izabela Rabehanta) Ожидания Польши относительно Многолетних Финансовых рамок (2014–2020), а также её участие в процессе их принятия на примере избранных этапов переговоров	109
--	-----

Беата Ямка (Beata Jamka) Сценарии развития управления человеческими ресурсами в результате изменений во внешней среде	137
--	-----

Йоанна М. Мочидловска (Joanna M. Moczydłowska) Ангажирование и участие работников – психологический и организационный аспекты	162
--	-----

Александра Ляковска-Рутковска (Aleksandra Laskowska-Rutkowska) Развитие логистики в свете парадигмы системного мышления	172
---	-----

Яцек Серак (Jacek Sierak) Стратегический менеджмент в органах местного самоуправления	188
---	-----

Томаш Г. Гроссе (Tomasz G. Grosse)
Влияет ли геоэкономика на евроатлантическую систему
безопасности? 221

Юзеф М. Фишер (Józef M. Fiszer)
Международная безопасность в мульти-полюсном глобальном
режиме с особенным учётом роли России 247

**Остап Кушнир, Спасимир Домарадзки
(Ostap Kushnir, Spasimir Domaradzki)**
Взаимоотношения Евросоюза и Украины через призму прав человека . . 274

РЕЦЕНЗИИ

Якуб Вудка, *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania wewnętrzne
oraz podmioty decyzyjne* [Внешняя политика Турции. Внутренние
обусловленности, а также субъекты, принимающие решения]
(Адриан Хоян) (Adrian Chojan). 299

Паулина Олеховска, *Aksesja Polski do Unii Europejskiej na łatach
prasy regionalnej Ziemi Zachodnich* [Присоединение Польши
к Европейскому Союзу на страницах региональной прессы
Западных земель] (Юзеф М. Фишер) (Józef M. Fiszer). 304

Заметки об авторах 312

OD REDAKCJI

Jest to ostatni w 2013 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który oddajemy do rąk Czytelników. I z pewnością, tak jak wszystkie do tej pory opublikowane tomy „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” zasługuje na wnikliwą lekturę, biorąc pod uwagę jego ciekawą i różnorodną zawartość merytoryczną. Podobnie jak dotychczas, są tutaj publikowane liczne artykuły i studia, które dotyczą istotnych spraw z punktu widzenia naukowego, w tym aktualnych problemów, zjawisk i procesów społecznych, politycznych, ekonomicznych i międzynarodowych. Prezentujemy opracowania o dużym znaczeniu teoretycznym i praktycznym, poświęcone przesłankom i skutkom oraz prognozom różnych zjawisk gospodarczych, politycznych i międzynarodowych. Publikujemy m.in. artykuły dotyczące Polski, Unii Europejskiej, Ukrainy, Rosji a także bezpieczeństwa międzynarodowego.

Chciałbym poinformować, że nasz kwartalnik – jak czytamy w komunikacie Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 17 grudnia 2013 roku w sprawie wykazu czasopism naukowych – uzyskał aż 8 punktów za publikacje na jego łamach. Nie ulega wątpliwości, że jest to nasz wielki sukces, który podnosi rangę naukową „Myśli Ekonomicznej i Politycznej”, ale jednocześnie stawia przed nami nowe wyzwania i zadania.

Niniejszy numer kwartalnika, zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami, został podzielony na dwie, adekwatne do jego tytułu części. Pierwsza jest poświęcona szeroko rozumianym problemom ekonomicznym, druga, dotyczy zagadnień politycznych i międzynarodowych. Publikowane w kwartalniku teksty naukowe zasługują na uwagę specjalistów, a zwłaszcza ekonomistów i politologów, teoretyków i praktyków, a także polityków, studentów, doktorantów i publicystów, którzy zajmują się problemami politycznymi, gospodarczymi i międzynarodowymi.

W części pierwszej, ekonomicznej, publikujemy *de facto* osiem artykułów i studiów. Cztery są poświęcone sprawom ekonomicznym, a kolejne cztery problemom z pogranicza nauk ekonomicznych i nauk o zarządzaniu. Część tą

otwiera artykuł Krzysztofa Becka i Nadii Zaiets, który ukazuje determinanty koniunktury i procesów gospodarczych zachodzących w Unii Europejskiej i w poszczególnych państwach członkowskich w latach 1991–2011, czyli od momentu powstania Unii do dziś.

Kolejne w tej części opracowanie, to ciekawe studium Grzegorza Nosiadka na temat obecnej architektury ekonomicznej Unii Europejskiej i jej mankamentów oraz niezbędnych reformach. Autor pokazuje, że dotychczasowa architektura ekonomiczna Unii Europejskiej była mało odporna na tzw. szoki zewnętrzne i nieostrożną politykę makroekonomiczną i finansową niektórych państw strefy euro. Konieczna jest więc – zdaniem autora – głęboka przebudowa, polegająca na utworzeniu unii fiskalnej i unii bankowej, wspartej wspólnymi instrumentami finansowymi. Jak podkreśla autor: *Dostrzeżenie przez Europejczyków wspólnych interesów w obliczu konkurencji ze strony innych kontynentów może być kluczem do wzmocnienia solidarności i dalszych kroków w kierunku pogłębienia integracji gospodarczej i politycznej – do wspólnego rządu gospodarczego i – w perspektywie – federacji państw europejskich włącznie.*

Małgorzata Mikita pisze na temat zasad prowadzenia analizy porównawczej systemów finansowych. Autorka skupia się na wytycznych, obejmujących porównanie wielkości instytucji finansowych dla uczestników rynku finansowego oraz efektywności i stabilności działania instytucji finansowych i rynków finansowych. Przedstawia wiele wskaźników niezbędnych przy dokonywaniu analizy porównawczej systemów finansowych działających w różnych krajach.

Kolejny interesujący artykuł jest autorstwa Izabeli Rabehanty na temat negocjacji w sprawie nowego budżetu Unii Europejskiej, czyli na lata 2014–2020 oraz udziału w nich Polski i jej oczekiwań wobec tych wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej. *Notabene*, Polska jest największym beneficjentem budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020, bo ostatecznie przyznano nam aż 105,8 mld euro, czyli 441 mld złotych.

W związku z tym niezwykle ważnymi zadaniami, które stoją przed władzami Polski, są nie tylko cele, na które środki te zostaną przeznaczone, ale również ich skuteczne wykorzystanie. Do tego zaś niezbędne są kwalifikowane kadry administracji państwowej i samorządowej oraz odpowiednia logistyka i zarządzanie zasobami ludzkimi, zaangażowanymi w realizację zadań, które będą finansowane ze środków budżetowych Unii Europejskiej. O problemach tych traktują następujące artykuły. Beata Jamka pisze o metodach zarządzania zasobami ludzkimi w reakcji na przemiany otoczenia zewnętrznego, a Joanna M. Moczyłowska porusza temat psychologicznych i organizacyjnych aspektów zaangażowania pracowników podczas realizacji przyjętych projektów i poszczególnych zadań. Aleksandra Laskowska-Rutkowska przedstawia roz-

wój logistyki w świetle paradygmatu myślenia systemowego i jej znaczenie dla procesów społeczno-gospodarczych. Zaś Jacek Sierak pisze o roli zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. W konkluzji swoich rozważań podkreśla, że: *Istotą zarządzania strategicznego jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów w dłuższym horyzoncie czasu (najczęściej w perspektywie kilkunastu lat) przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Powszechnie stosowane instrumenty to: strategia rozwoju, wieloletni plan inwestycyjny i wieloletnia strategia finansowa.*

Część druga niniejszego kwartalnika, politologiczna, zawiera trzy interesujące artykuły naukowe. Otwiera ją tekst pióra Tomasza G. Grosse, w którym autor zastanawia się nad istotnym problemem, a mianowicie, czy geokonomia ma znaczenie dla euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa. Autor stawia tutaj wiele ciekawych, acz kontrowersyjnych, tez i hipotez. Między innymi twierdzi, że obecne: *problemy Zachodu wywodzą się z nadmiernego zaufania zasodom neoliberalnym i odejścia od „zakorzenienia” rynków w danej wspólnotie politycznej. Prowadziło to do zmniejszenia spójności społeczeństw i kryzysu ładu demokratycznego. Skutkowało także nadmiernym wpływem na władzę ze strony najsilniejszych interesów ekonomicznych – ponad dobrem wspólnym i „racją stanu” tej wspólnoty. Zmniejszyła się zatem autonomia władz publicznych i ich zdolność do skutecznego sterowania gospodarką. Problemem Zachodu stało się w tych warunkach niewystarczające wsparcie dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Zbyt słabe było stymulowanie innowacyjności i konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw.*

Kolejny tekst w tej części to artykuł Józefa M. Fiszera, w którym autor analizuje istotę bezpieczeństwa międzynarodowego w kształtującym się multipolarnym ładzie globalnym, ze szczególnym uwzględnieniem roli Rosji. J. Fiszer stawia tutaj wiele ciekawych tez i pytań badawczych, m.in. twierdzi, że nowy ład międzynarodowy będzie miał nie tylko multipolarny kształt, ale również wielocywilizacyjny charakter. Podkreśla, że w systemie tym, oprócz Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, bardzo ważną rolę będzie odgrywała Rosja, ale pod warunkiem, że stanie się ona państwem demokratycznym i zmodernizowanym. Zdaniem autora, w najbliższych latach Rosja wręcz zostanie zmuszona do współpracy z systemem euroatlantyckim i do prowadzenia polityki zagranicznej w sposób wielosektorowy, czyli do współpracy z Unią Europejską i NATO z jednej strony, i z krajami wschodzącymi, zwłaszcza zaś z Chinami i Indiami z drugiej strony. Rosja bowiem potrzebuje dziś zachodnich technologii i kredytów oraz azjatyckich rynków zbytu, aby mogła dokonać niezbędnej modernizacji i stać się liczącym się uczestnikiem

„koncertu mocarstw”, który odpowiadał będzie za nowy ład międzynarodowy i jego bezpieczeństwo.

Na uwagę zasługuje artykuł Ostapa Kushnira i Spasimira Domaradzkiego, który jest poświęcony polityce Unii Europejskiej wobec Ukrainy. Autorzy próbują pokazać specyfikę unijnej polityki wobec Ukrainy, jej składniki oraz zastanawiają się, czy naruszanie praw człowieka na Ukrainie może pogorszyć stosunki pomiędzy Kijowem i Brukselą.

Prezentowany tom zamykają dwie recenzje z książek, które również polecamy uwadze Czytelników. Pierwsza z nich jest poświęcona polityce zagranicznej współczesnej Turcji, a druga akcesji Polski do Unii Europejskiej w świetle prasy regionalnej polskich Ziem Zachodnich.

Życzymy wszystkim Czytelnikom interesującej lektury i zachęcamy do współpracy z naszą Redakcją i w ogóle z Uczelnią Łazarskiego w Warszawie, jedną z najlepszych szkół wyższych w Polsce. Przypominamy również, że za opublikowany artykuł na łamach naszej „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” można otrzymać aż 8 punktów.

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

„Myśl Ekonomiczna i Polityczna”
Uczelnia Łazarskiego

KOMUNIKAT NADZWYCZAJNY

Z wielką przyjemnością pragniemy Państwa poinformować, że zgodnie z komunikatem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie wykazu czasopism naukowych oraz na podstawie „rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 lipca 2012 roku w sprawie kryteriów i trybu przyznawania kategorii naukowej jednostkom naukowym (Dz. U. 2012 r., poz. 877 oraz z 2013 r., poz. 191)” nasz kwartalnik „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” znalazł się w wyżej wymienionym wykazie czasopism punktowanych (część B, numer 1424), uzyskując aż 8 punktów za publikacje na jego łamach. Jest to wielki sukces, nobilituje bowiem to nasz naukowy periodyk, a zarazem wzmacnia starania Uczelni Łazarskiego, aby jak najszybciej mogła otrzymać kategorię „A”, przyznawaną jednostkom naukowym przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Chciałbym serdecznie podziękować autorom, redaktorom, recenzentom i wszystkim członkom Redakcji i Kolegium Redakcyjnego oraz Wydawnictwu ELIPSA, gdyż jest to nasz wspólny sukces. Tym większy, że startowaliśmy z pułapu dotychczasowych 4 punktów, które uzyskaliśmy zaledwie dwa lata temu. Dziś znaleźliśmy się w gronie wysoko cenionych czasopism naukowych w kraju. Warto podkreślić, że jak wynika z ministerialnego wykazu czasopism punktowanych, niewiele jest uczelni niepublicznych, które posiadają czasopisma naukowe tak wysoko punktowane, jak nasza „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.

Chcę również podkreślić, że nie powiedzieliśmy jeszcze ostatniego słowa i nadal będziemy czynili wszystko, aby „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” w przyszłości nie tylko zdobyła kolejne co najmniej dwa punkty, ale aby znalazła się na liście czasopism punktowanych „A”, czyli mających tzw. współczynnik wpływu „Impact Factor (IF)”. Jednocześnie będziemy podejmowali wysiłki, aby nasz kwartalnik szybko znalazł się w międzynarodowych bazach czasopism naukowych wysoko punktowanych.

W związku z powyższym, podnosząc poziom naukowy naszych publikacji, jednocześnie zapraszam pracowników naukowych Uczelni Łazarskiego i z innych uczelni w kraju i zagranicą, aby publikowali artykuły i studia oraz recenzje na łamach naszego pisma. Przypominam, że zgodnie z przyjętymi założeniami i celami nasz kwartalnik ma charakter interdyscyplinarny, a na jego łamach publikujemy artykuły poświęcone problemom z dziedziny szeroko rozumianych nauk ekonomicznych i nauk o polityce oraz stosunków międzynarodowych. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” zawsze miała i ma ambicje, aby stać się periodykiem o zasięgu ogólnopolskim, na łamach którego prowadzone są dyskusje i publikowane artykuły o dużym znaczeniu teoretycznym i utylitarnym.

Redaktor naczelny
prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

‘Economic and Political Thought’
Lazarski University

EXTRAORDINARY STATEMENT

I would like to inform you that in accordance with the Communication from the Ministry of Science and Higher Education of 17 December 2013 on the list of scientific journals and on the basis of the Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 13 July 2012 concerning the criteria and procedures for the award scientific category to the research institutes (Journal of Laws of 2012, pos. 877 and 2013, pos. 191) our quarterly ‘Economic and Political Thought’ is in the above mentioned list of scored journals (part B, number 1424), receiving 8 points. It is a great success because it ennoble our scientific journal and also strengthens Lazarski Univeristy efforts to get ‘A’ category awarded to science institutions by the Ministry of Science and Higher Education.

I would like to thank the authors, editors, reviewers and all the members of the Editorial Board and Publishing House ELIPSA as it is our common success, the more important that we started from the existing level of 4 points which we obtained only two years ago. As a result, now we are among the highly esteemed scientific journals in the country. It is worth emphasizing that on the ministerial journals list there are few private universities that have scientific journals scored as high as our ‘Economic and Political Thought’.

I would also like to stress here that we did not say the last word, and we will do everything possible that ‘Economic and Political Thought’ not only gain at least another two points, but that also be on the ‘A’ journals list with so-called ‘Impact Factor (IF)’. At the same time we also undertake efforts to make our quarterly visible in international databases of highly marked scientific journals.

Therefore, raising the scientific level of our publications I invite academics from Lazarski University and other universities in the country and abroad to publish articles, studies and reviews on the pages of our magazine. I remind that, in accordance with the assumptions and objectives, our quarterly is interdisciplinary and we publish articles devoted to the problems of the wider

economic, political science and international relations fields. 'Economic and Political Thought' from the beginning had an ambition to become a nationwide periodic and magazine publishing articles of great theoretical and utilitarian value.

Editor in Chief
Józef M. Fiszer

ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ СООБЩЕНИЕ

С огромной радостью спешим вам сообщить, что, согласно информации от Министерства науки и высшего образования от 17 декабря 2013 года, касающейся списка научных журналов, а также на основании «распоряжении Министра науки и высшего образования от дня 13 июля 2012 года о критериях и порядке присуждения научной категории научным учреждениям (Законодательный Вестник 2012 г., пункт 877, а также 2013 г., пункт 191)» наше ежеквартальное издание «Экономическая и Политическая мысль» оказалось в указанном списке оцениваемых журналов (часть В, номер 1424), получив аж 8 баллов за публикации на своих страницах. Это большой успех, поскольку свидетельствует о высокой значимости нашего журнала, и в то же время он поддерживает усилия Университета Лазарского, направленные на то, чтобы как можно быстрее получить категорию «А», присуждаемую Министерством науки и высшего образования научным учреждениям.

Я хотел бы сердечно поблагодарить авторов, редакторов, рецензентов, всех членов Редакции и Редакционной коллегии, а также Научное издательство ELIPSA, так как это является нашим общим успехом, тем более что мы начинали с существующей до этого времени 4-балльной планки, которой достигли два года тому назад. Благодаря новому успеху мы оказались среди высокого ранга журналов страны. Стоило бы здесь подчеркнуть, что, по результатам министерского списка оцениваемых журналов, немного существует частных вузов, имеющих издания, получившие столь высокую оценку, как наша «Экономическая и Политическая мысль».

Желаю также подчеркнуть, что это ещё не последнее наше слово, и мы впредь будем прилагать все усилия к тому, чтобы «Экономическая и Политическая мысль» в будущем не только получила следующие как минимум два балла, но и оказалась в списке оцениваемых журналов категории «А», обладаемых так называемым импакт-фактором «Impact Factor (IF)». Одновременно мы будем прилагать усилия к тому, чтобы наше ежеквартальное изда-

ние оказалось в международных базах данных научных журналов, набравших высокое количество баллов.

Исходя из этого, повышая уровень наших публикаций, вместе с тем приглашаю научных сотрудников Университета Лазарского и других вузов в стране и за рубежом публиковать статьи, исследования, а также рецензии на страницах нашего ежеквартального издания. Напоминаю, что, согласно принятым положениям и целям, наше издание имеет междисциплинарный характер, а на его страницах публикуются статьи, посвящённые вопросам из области широко рассматриваемых экономических и политических учений, а также международных отношений. «Экономическая и Политическая мысль» с самого начала своего существования отличалась честолюбивыми стремлениями стать общенациональным польским изданием, а также журналом, на страницах которого имеют место дискуссии и публикуемые статьи, имеющие высокое теоретическое и практическое значение.

Главный редактор
Профессор, доктор наук Юзеф М. Фишер

A R T Y K U Ł Y

Krzysztof Beck
Nadia Zaiets

DETERMINANTS OF BUSINESS CYCLES SYNCHRONIZATION IN THE EUROPEAN UNION – 1991–2011¹

INTRODUCTION

Further economic and monetary integration in Europe is currently at hold due to crisis and even questions about possible Greece exile. Especially in those conditions it is important to see whether integrated Europe can handle future problems and if economic and monetary integration can be helpful or rather more problematic. The main aim of this paper is to check to what degree business cycles are synchronized in the Eurozone and the European Union and what are the main determinants of business cycles synchronization. To achieve it, the following steps are taken. Firstly, we turn to optimum currency area theory, to see what conditions need to be meet, if the European Union and the Euro Area can use common monetary policy to deal with some economic shocks.

In our analysis we used yearly data from World Bank, IMF Directions of Trade, EUROSTAT, EU KLEMS, and IMF IFS. All data were available for the European Union and Euro Area member countries mostly for the period 1991–2011. The exceptions are time series of economy structure, which ended in 2007, and convergence, which ended in 2010.

¹ Article was prepared within the research project “Convergence in countries and regions of the European Union” funded by the Polish National Science Centre, on the basis of the decision No. DEC-2011/01/N/HS4/03077 and is a full version of the presentation given at VII International Conference on Applied Economics: Contemporary Issues in Economy – Growth perspectives in Europe, and a full version of an article submitted there.

The structure of the paper is as follows. In section two the theoretical framework of traditional and recent optimum currency area concepts is briefly discussed. Section three contains all necessary methodological explanations. In section four the preliminary data analysis is employed to see how business cycles and their determinants were acting during last 20 years. Finally, in section five panel data analysis is used to check how those determinants actually influence business cycles synchronization. Section six concludes.

1. THEORY OF OPTIMUM CURRENCY AREAS

M. Friedman² in 1951 initiated an ongoing debate on optimal exchange rate for a given economy. According to his arguments in conditions of nominal rigidities within the country freely floating exchange rate works as an adjustment mechanism. But as other researchers pointed out, that country itself does not have to be an optimal entity for maintaining one currency. According to these observations, including several conditions is a necessity when defining borders of optimum currency area. Then optimum currency area can be defined as a domain where benefits of adopting common currency outweigh costs of lack of monetary autonomy and flexibility of a single country exchange rate³.

The so-called “old” theory of optimum currency areas was trying to identify criteria that would make abolition of flexible exchange rate and independent monetary policy for a member country as least costly as possible. Perfectly elastic wages and prices can replace flexible exchange rate and independent monetary policy⁴. Inspired by M. Friedman’s work, R. Mundell⁵ suggested that country itself did not need to be such a homogenous organism that adjustment processes could be accomplished through

² M. Friedman, *The Case for Flexible Exchange Rates*, “Essays in Positive Economics”, The University of Chicago Press, Chicago 1953.

³ C.P. Hallwood, R. MacDonald, *International Money and Finance*, Blackwell Publishing, Oxford 2000, p. 73.

⁴ P. de Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, New York 2007, p. 6–10.

⁵ R. Mundell, *Updating the Agenda for Monetary Union*, Extended version of a luncheon speech presented at the Conference on Optimum Currency Areas, Tel-Aviv University, December 5, 1997, p. 3.

exchange rate flexibility and after J. Meade⁶ proposed labour force mobility criterion⁷.

R. McKinnon proposed an additional criterion – openness of economies of potential currency union member countries⁸. Highly open to each other the member economies would be characterized with more symmetric distribution of economic shocks. Additionally high amplitude of variation of exchange rates would strongly disturb inner price stability of such a type of economy⁹. P. Kenen proposed two additional criteria of optimum currency area. Firstly covering fiscal and monetary domain¹⁰, which nowadays is described as fiscal federalism – interregional fiscal transfers are becoming adjustment mechanism within common currency area¹¹ (from regions experiencing expansion to ones experiencing depression)¹². The second criterion proposed by P. Kenen is diversification of production (and consumption) structure, which is reflected by versatile export structure¹³. According to the author, higher diversification of economy's structure leads to distribution of sector specific shocks more evenly in the whole economy¹⁴.

All those criteria laid fundamentals of old theory of optimum currency areas. The theory had static character and could be helpful in determining whether at a given point of time it is optimal for a given country to enter a currency union. On the other hand, development of economic theory, especially the concept of natural rate of unemployment by M. Friedman¹⁵ and

⁶ J. Meade, *The Balance-of-Payments Problems of a European Free-Trade Area*, "The Economic Journal", Vol. 67, No. 267 (Sep. 1957), p. 385–386.

⁷ R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, 1961, No. 51, p. 662.

⁸ R. McKinnon, *Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, 1963, No. 53, p. 717–718.

⁹ I. Maes, *Optimum Currency Area Theory and European Monetary Integration*, "Tijdschrift voor Economie en Management", 1992, Vol. XXXVII, 2, p. 143.

¹⁰ P. Kenen, *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, [in:] *Monetary Problems in the International Economy*, R. Mundell, A. Swobod (ed.), University of Chicago Press, Chicago–London 1969, p. 46.

¹¹ Ibidem.

¹² A. Fatás, *Does EMU Need a Fiscal Federation?*, INSEAD and CEPR, Economic Policy Panel, October 1997, p. 1.

¹³ S. Bukowski, *Unia monetarna teoria i polityka*, Difin, Warszawa 2007, p. 36.

¹⁴ M. Jurek, *Development of the Optimum Currency Areas Theory – Some Issues*, "Poznań University of Economics Review", 2004, nr 4, p. 31.

¹⁵ M. Friedman, *The Role of Monetary Policy*, "The American Economic Review", Vol. 58, No. 1 (Mar. 1968), p. 11.

E. Phelps¹⁶ as well as the influence of rational expectations theory on monetary policy effectiveness¹⁷ decreased perceived costs of independent monetary policy abolition. Portfolio-balance and assets models indicated that exchange rate could vary a lot from its fundamentals, particularly from international trade variables¹⁸. In the light of these concepts changes in nominal exchange rate and independent monetary policy have an impact on the economy only in the short run. At the same time economists started emphasizing qualitative character of monetary unification and large spread of benefits that it brings¹⁹. All those findings led to creation of the “new” theory of optimum currency areas²⁰.

Along with “new” theory of optimum currency areas and more dynamic approach to integration processes within monetary union two contradicting views on its performance came about. First of them is known as “European Commission View” and states that the more advanced economic integration is, the lower probability of asymmetric economic shocks to occur is, they are also expected to be less frequent and less intensive²¹. This effect is explained by an increased share of intra-industry trade, which leads to a more symmetrical distribution of economic shocks²².

With “European Commission View” is connected endogeneity of optimum currency areas criteria hypothesis created by J. Frankel and A. Rose, who, as they stated, wanted to use “Lucas Critique”²³ to optimum currency area analysis. According to their observations, a progress in economic integration leads higher business cycles correlation through more symmetric

¹⁶ E. Phelps, *Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time*, “Economica”, New Series, Vol. 34, No. 135 (Aug. 1967), p. 256.

¹⁷ R. Lucas, *Expectations and the Neutrality of Money*, “Journal of Economic Theory”, 4, 103–124 (1972), p. 114.

¹⁸ G.S. Tavlas, *The ‘New’ Theory of optimum Currency Areas*, “The World Economy”, 1993, Vol. 16, No. 6, p. 665–666.

¹⁹ F.P. Mongelli, *“New” Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us?*, European Central Bank Working Papers, April 2002, No. 138, p. 33.

²⁰ G.S. Tavlas, *The ‘New’ Theory...*, op. cit.

²¹ *One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, “European Economy”, 1990, No. 44, p. 46.

²² R. Horvath, L. Komarek, *Optimum Currency Area Theory: an Approach for Thinking about Monetary Integration*, Warwick Economic Research Papers, No. 647, Warwick 2002, p. 15.

²³ R. Lucas, *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, [in:] *The Phillips Curve and Labor Markets*, K. Brunner, A. Meltzer (ed.), North Holland, Amsterdam 1976, p. 41–42.

distribution of demand shocks and increase of intra-industry trade²⁴. This, in consequences, means that optimum currency area criteria do not need to be fulfilled *ex ante* and can be fulfilled *ex post*. G. Lee and M. Azali came to similar conclusions based on their research on East Asia²⁵ as well as J. Silvestre, A. Mendonça and J. Passos, who, on the other hand, found out that the increases of international trade intensity had decreasing marginal effect on business cycles synchronization²⁶.

Besides intra-industry trade nowadays, economists enlist different origins of optimum currency area endogeneity. R. Mundell and R. McKinnon argue that currency unification leads to domestic residents' portfolio diversification by adding foreign bonds or other foreign financial assets²⁷. Authors explain this occurrence by elimination of exchange rate risk – this phenomenon is known as risk sharing and was considered main part of the optimum currency area theory, by its founder R. Mundell in 1973²⁸. This theoretical view is strongly supported by the data on impact of monetary integration in Europe on international portfolio diversification²⁹. Higher degree of portfolio diversification leads to more symmetric economic shock distribution. Additionally, participation in common currency area implies inability to use idiosyncratic monetary policy which reduces the probability of asymmetric monetary shocks occurrence in the member countries³⁰ and in

²⁴ J. Frankel, A. Rose, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, CPER 1997, p. 23.

²⁵ G. Lee, M. Azali, *The Endogeneity of The Optimum Currency Area Criteria in East Asia*, Discussion paper 15/09, Monasch 2009, p. 13.

²⁶ J. Silvestre, A. Mendonça, J. Passos, *The Shrinking Endogeneity of Optimum Currency Areas Criteria: Evidence from the European Monetary Union – A Beta Regression Approach*, ISEG Working Paper 022, DE 2007, p. 10.

²⁷ R. McKinnon, *Optimum Currency Areas and European Experience*, Stanford University Press, Stanford 2001, p. 5–11.

²⁸ T. Warin, P.V. Wunnava, H.P. Janicki, *Testing Mundell's Intuition of Endogenous OCA Theory*, IZA Discussion Paper, September 2008, No. 3739, p. 7.

²⁹ K. Beck, M. Moźdżeń, *Instytucjonalne przyczyny kryzysu w Stanach Zjednoczonych*, [in:] *Wyzwania polityki ekonomicznej w warunkach światowego kryzysu finansowego i gospodarczego*, A. Prusek (ed.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, p. 256.

³⁰ K. Beck, *Aksesja Polski do strefy euro w świetle teorii optymalnych obszarów walutowych – weryfikacja empiryczna*, [in:] *Kontrowersje wokół akcesji Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej*, S. Lis (ed.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, p. 227.

turn leads to higher business cycles correlation³¹. P. de Grauwe argues that difference in a type of monetary regime is considered one of the main sources of asymmetric economic shocks³².

Second voice considering dynamic approach to common currency area performance is known as “the Krugman’s View”. P. Krugman argues that in integrating economies four following phenomena will occur³³:

- 1) regional specialization – when there are low obstacles to trade production can be located in the way to achieve highest possible external scale effects (in regions with highest comparative advantage in specific good production)³⁴, that leads to;
- 2) instability of regional export – when region is highly specialized even slight changes in customers tastes or technology can cause high amplitude of demand fluctuation of demand for regional products, what in turn causes;
- 3) pro-cyclical capital flows – negative economic shocks are accompanied by capital outflows as a result of decreased profitability of investment in the region, which leads to;
- 4) divergence of long run growth – regions experienced by negative shocks are condemned to perpetual decrease of economic growth; this effect is amplified by labour force mobility (labour force emigration unable unemployment to increase and in turn stops pressure on wage decrease and competitiveness increase – negative impact of labour mobility has been described by P. Ganog and D. Shoag³⁵).

T. Bayoumi and B. Eichengreen came to the same conclusions using econometrics. They argue that United States as a common currency area are characterized by higher specialization and higher intensification of asymmetric demand shocks when compared to less integrated European Union³⁶. Despite strong theoretical and empirical arguments “the European Commission View” and endogeneity of optimum currency criteria hypothesis seem to the

³¹ J. Babelski, *EU Enlargement and Endogeneity of OCA Criteria: Evidence from the CEECs*, Czech National Bank, Research Department, Working Papers No. 2004/02, p. 2.

³² P. de Grauwe, *Unia Walutowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.

³³ P. Krugman, *Lessons of Massachusetts for EMU*, “Adjustment and growth in the European Monetary Union”, CEPR, Cambridge University Press, New York 1993, p. 242–243.

³⁴ J. Fidrmuc, *The Endogeneity of Optimum Currency Area Criteria, Intra industry Trade and EMU Enlargement*, BOFIT Discussion Papers, No. 8, Helsinki 2001, p. 23.

³⁵ P. Ganog, D. Shoag, *Why Has Regional Convergency in the U.S. Stopped*, Harvard Kennedy School Working Paper, 2012.

³⁶ T. Bayoumi, B. Eichengreen, *Shocking Aspects of European Monetary Integration*, NBER Working Paper, January 1992, No. 3949, p. 35.

dominate economic debate. This fact can be explained by the latest research contradicting Bayoumi and Eichengreen, but still the hypothesis has not been verified in a definite way³⁷.

More recent literature focuses attention on verifying hypotheses about different determinants of business cycles synchronization. J. Imbs³⁸ finds significant relationship between business cycles synchronization and specialization, capital mobility and trade using system of simultaneous equations. The same approach with the same results has been provided more recently by I. Siedschlag³⁹ and S. Nées and N. Zorell⁴⁰. M. Baxter and M. Kouparitsas⁴¹ employ extreme bounds analysis (methodological framework created by E. Leamer and H. Leonard⁴² and developed by R. Levine, D. Renelt⁴³ and X. Sala-i-Martin⁴⁴) to several potential determinants of business cycles synchronization, but beside the gravity variables they found only trade significant. In more recent approach U. Böwer and C. Guillemineau⁴⁵ using the same methodology but focusing their attention on the Euro Area found only trade, economic specialization at industry level, fiscal deficits, price competitiveness and stock market differentials significant business cycles synchronization determinants. On the

³⁷ P. de Grauwe, F.P. Mongelli, *Endogeneities of Optimum Currency Areas: What brings Countries Sharing a Single Currency Closer Together?*, EBC Working Paper No. 468, Frankfurt am Main 2005.

³⁸ J. Imbs, *Trade, Finance, Specialization, and Synchronization*, “Review of Economics and Statistics”, 2004, Vol. 86, No. 3, p. 723–734.

³⁹ I. Siedschlag, *Patterns and Determinants of Business Cycles Synchronization in Enlarged European and Monetary Union*, “Eastern Journal of European Studies”, 2010, Vol. 1, No. 1, p. 21–44.

⁴⁰ S. Nées, N. Zorell, *Business Cycles Synchronization. Disentangling Trade and Financial Linkages*, EBC Working Paper, 2011, No. 1322.

⁴¹ M. Baxter, M. Kouparitsas, *Determinants of Business Cycle Comovement: A Robust Analysis*, NBER Working Paper, 2004, No. 10725.

⁴² E. Leamer, H. Leonard, *Reporting the Fragility of Regression Estimates*, “The Review of Economics and Statistics”, 1981, Vol. 65, No. 2, p. 306–317; E. Leamer, *Let’s Take the Con out of Econometrics*, “American Economic Review”, 1983, Vol. 73, No. 1, p. 31–43.

⁴³ R. Levine, D. Renelt, *A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions*, “American Economic Review”, 1992, Vol. 82, No. 4, p. 942–963.

⁴⁴ X. Sala-i-Martin, *I Just Ran Two Million Regressions*, “American Economic Review Papers and Proceedings”, 1997, Vol. 27, No. 2, p. 178–183; X. Sala-i-Martin, *I Just Ran Four Million Regressions*, NBER Working Papers, 1997, No. 6252.

⁴⁵ U. Böwer, C. Guillemineau, *Determinants of Business Cycles Synchronization Across Euro Area Countries*, EBC Working Papers, 2006, No. 587.

other hand, M. Bordo and T. Helbling⁴⁶ argue that increasing business cycles synchronization is a worldwide phenomenon. S. Lehwald⁴⁷ using Bayesian dynamic factor model and variance decomposition, argues that great part of increased business cycles synchronization among the Euro Area countries comes from worldwide tendencies rather than ongoing integration inside the region. J. Imbs and R. Wacziarg⁴⁸ have shown that higher convergence of real income leads to U-shaped structure similarity function. This suggest that level of convergence might also impact business cycles synchronization in different ways, depending on specific country real GDP *per capita*.

Summing up one can argue that development in economic theory led to verification of conclusions based on “old” theory of optimum currency areas. Nowadays loss of ability to conduct independent monetary policy and to adopt flexible exchange rate regime is not considered such a big cost for integrating countries as it was before. Moreover, endogenous theories and wide approach to qualitative aspects of monetary integration and accompanying benefits bring new arguments for currency union.

2. DATA AND METHODOLOGY

In order to verify, whether the Euro Area and the European Union are optimum currency areas business cycles synchronization approach is used. In order to justify this choice two arguments can be raised. First one considers lack of proper adjustment mechanisms in the absence of flexible exchange rates and independent monetary policy. Neither Euro Area, nor European Union have any institutions, that facilitates federal fiscalism. Certainly, the European Union provides redistribution of means as part of structural policy and even though this policy can lead to higher degree of real convergence⁴⁹, it cannot function as an adjustment mechanism. Also preliminary data analysis has shown a very low level of labour force mobility. Not only net migration rates are very low (especially in a case of the Euro Area), but

⁴⁶ M. Bordo, T. Helbling, *International Business Cycle Synchronization in Historical Perspective*, NBER Working Paper, 2011, No. 16103.

⁴⁷ S. Lehwald, *Has the Euro Changed Business Cycle Synchronization? Evidence from the Core and the Periphery*, IFO Working Papers, 2012, No. 122.

⁴⁸ J. Imbs, R. Wacziarg, *Stages of Diversification*, “American Economic Review”, 2003, Vol. 93, No. 1, p. 63–86.

⁴⁹ Higher degree of real convergence might lead to higher business cycles synchronization – this argument will be explored further in the text.

also are better explained by differences in real wage level than by changes of unemployment or GDP growth rate and their deviation from natural levels⁵⁰. Finally employing vector autoregression model (VAR)⁵¹ has shown insufficient degree of wage elasticity to serve as an adjustment mechanism⁵².

As a second reason one considers the nature of business cycles synchronization. Impact of optimum currency area criteria, which are focused on more symmetrical spread of economic shocks (level of trade and intra-industry trade, economy diversification, degree of specialization), is reflected in a higher business cycles synchronization. Of course symmetrical spread of economic shocks and business cycles synchronization are not the same thing, that is why in our analysis some control variables are used in order to correct that difference. Also business cycles approach allows to include some dynamic aspects of monetary integration, like impact of participation in the monetary union and its effects on convergence, specialization and trade.

To show how business cycles synchronization is determined by the above mentioned factors two approaches are used. Both in the preliminary analysis and panel data approach the same samples were used consisting of the European Union and the Euro Area member countries.

2.1. Measures of business cycles synchronization

In a case of the preliminary data analysis correlation coefficient for a period of ten years is calculated to investigate business cycles synchronization between two countries. Measure is defined as:

$$r(g_i, g_j) = \frac{\sum_{k=1}^{10} (g_{ik} - \bar{g}_i)(g_{jk} - \bar{g}_j)}{\sqrt{\sum_{k=1}^{10} (g_{ik} - \bar{g}_i)^2 * \sum_{k=1}^{10} (g_{jk} - \bar{g}_j)^2}}$$

where:

$r(g_i, g_j)$ – GDP growth rates correlation coefficient for countries A and B,

g_{ik} – GDP growth rate of country A at year k ,

g_{jk} – GDP growth rate of country B at year k ,

\bar{g}_i – average GDP growth of country A,

\bar{g}_j – average GDP growth of country B.

⁵⁰ Labor mobility determined by differences in real wage, can bring higher real wage and GDP per capita convergence level, but cannot work as an adjustment mechanism.

⁵¹ Model was formulated with endogenous variables representing changes in nominal wage, real wage, unit labor cost and unemployment rate.

⁵² As impulse-response approach have shown, in case of any Euro Area country, wage elasticity couldn't bring unemployment to initial level within time of five years.

Then in order to obtain measure of average business synchronization level for Euro Area the following correlation matrix is constructed:

$$\begin{bmatrix} 1 & r_{12} & \cdots & r_{1j} & \cdots & r_{1n} \\ r_{21} & 1 & \cdots & r_{2ij} & \cdots & r_{2n} \\ \vdots & \vdots & & \vdots & & \vdots \\ r_{i1} & r_{i2} & \cdots & 1 & \cdots & r_{in} \\ \vdots & \vdots & & \vdots & & \vdots \\ r_{n1} & r_{n2} & \cdots & r_{nj} & \cdots & 1 \end{bmatrix}$$

and the mean value of correlation coefficients is taken, which is defined as:

$$ear = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n r_{ij},$$

due to the fact, that the Euro Area has 17 member countries. Analogically average value of correlation coefficient for the European Union can be defined as:

$$eur = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n r_{ij}.$$

This measures have some very convenient properties. Firstly, for uneven number of countries, which is the case of both European Union and Euro Area, measure takes values from 1 (perfect business cycles synchronization) to 0. Close to zero value of average correlation coefficient suggest, that there are two groups of countries with very high business cycles synchronization degree within the group, and very low outside the group or simply business cycles of countries of interest are not synchronized. On the other hand, this measure has one drawback – it explores business cycles synchronization not for a given year but for ten year periods. The correlation coefficient proper usage requires at least several observations to be treated as a statistically significant measure. At the same time one must face an obvious discomfort of not being able to rely on yearly interpretation.

In a case of panel data approach, absolute difference in year to year GDP growth rates between two countries is used. Value of the measure at year k is defined as:

$$mod_k(g_{ik}, g_{jk}) = mod(g_{ik} - g_{jk}).$$

One must admit that this measure is less precise than the one presented previously, but it has an advantage of maintaining length of times series untouched.

2.2. Measures of international trade

In order to measure impact of international trade on business cycles synchronization in panel data approach bilateral values of international trade as percentage of GDP for each pair of countries for every year k were calculated. The measure is defined as:

$$trade_{bijk} = \frac{Imports_{ijk} + Exports_{ijk}}{GDP_{ik} + GDP_{jk}}.$$

For preliminary data analysis approach in case of the Euro Area, average value of bilateral trade as a percentage of GDP between all member countries was calculated. Measure for the Euro Area is defined as:

$$eatrade_{bij} = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \frac{Imports_{ij} + Exports_{ij}}{GDP_i + GDP_j},$$

and for the European Union as:

$$eatrade_{bij} = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \frac{Imports_{ij} + Exports_{ij}}{GDP_i + GDP_j}.$$

2.3. Measures of economy structure similarity

To measure the level of similarity of economy structures for panel data analysis two bilateral correlation coefficients were calculated. First is defined as:

$$Cor_{ijk}(x) = \frac{cov(x_{ik}^l, x_{jk}^l)}{s(x_{ik}^l) * s(x_{jk}^l)}.$$

where:

$(x_{ik})^l$ – production of sector l as a percentage of GDP of country i , at year k ,

$(x_{jk})^l$ – production of sector l as a percentage of GDP of country j , at year k ,

cov – covariance,

s – standard deviation.

Second measure is defined as:

$$Cor_{ijk}(y) = \frac{cov(y_{ik}^l, y_{jk}^l)}{s(y) * s(y_{jk}^l)},$$

where:

$(y_{ik}^l)^l$ – employment of sector l as a percentage of total employment of country i , at year k ;

$(y_{jk}^l)^l$ – employment of sector l as a percentage of total employment of country j , at year k .

In preliminary data analysis approach average values of above mentioned measures were calculated. For the Euro Area and the European Union respectively, they are defined as:

$$eaCor_{ijk}(x) = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \frac{cov(x_{ik}^l, x_{jk}^l)}{s(x_{ik}^l) * s(x_{jk}^l)},$$

$$euCor_{ijk}(x) = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \frac{cov(x_{ik}^l, x_{jk}^l)}{s(x_{ik}^l) * s(x_{jk}^l)},$$

$$eaCor_{ijk}(y) = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \frac{cov(y_{ik}^l, y_{jk}^l)}{s(y_{ik}^l) * s(y_{jk}^l)},$$

$$euCor_{ijk}(y) = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \frac{cov(y_{ik}^l, y_{jk}^l)}{s(y_{ik}^l) * s(y_{jk}^l)}.$$

In all cases values of proposed measures belong to interval $[-1, 1]$, and the higher the value the more similar economies structures are.

2.4. Measures of specialization

To measure level of specialization pairwise Krugman Specialization Indices were employed. In as case of panel data approach, their values are defined as:

$$KSF_{ijk}^x = \sum_l^{I_1} |x_{i,k^l} - x_{j,l^k}|,$$

for production and:

$$KSF_{ijk}^y = \sum_l^{I_1} |y_{i,k^l} - y_{j,l^k}|,$$

for employment.

In preliminary data analysis approach average values of above mentioned measures were calculated. For the Euro Area and the European Union respectively, they are defined as:

$$eaKSF^x_{ijk} = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \sum_t^{11} |x_{i,k^t} - x_{j,l^t}|,$$

$$euKSF^x_{ijk} = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \sum_t^{11} |x_{i,k^t} - x_{j,l^t}|,$$

$$eaKSF^y_{ijk} = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \sum_t^{11} |x_{i,k^t} - x_{j,l^t}|,$$

$$euKSF^y_{ijk} = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \sum_t^{11} |x_{i,k^t} - x_{j,l^t}|.$$

In all cases values of the proposed measures belong to interval $[0, 2]$, and the higher the value the less similar two economies are.

2.5. Measure of real GDP distance

For the panel data approach to include in the analysis of the impact of convergence, measure of real GDP distance between two countries is introduced and defined as:

$$conv_{ijk} = mod[\ln(\text{GDP per capita}_i) - \ln(\text{GDP per capita}_j)].$$

In the preliminary data analysis approach average values of above mentioned measures were calculated. For the Euro Area and the European Union respectively, they are defined as:

$$eaconv_{ijk} = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n mod[\ln(\text{GDP per capita}_i) - \ln(\text{GDP per capita}_j)],$$

$$euconv_{ijk} = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n mod[\ln(\text{GDP per capita}_i) - \ln(\text{GDP per capita}_j)].$$

The lower the value of proposed measure, the more converged the two economies are.

2.6. Measure of monetary union participation

In panel data analysis dummy variable was defined to measure the impact of participation in the monetary union. If both countries are monetary union members: “both countries are monetary union members”= 1; if at least one of them is not: “at least one of the countries in not monetary union member”= 0. In a case of preliminary data analysis approach average value of dummy variable was calculated – by division by 136 for Euro Area and 351 for the European Union. So values of monetary union participation belong to interval [0, 1) for the European Union and [0, 1] for Euro Area. The higher the value of variable, more countries are the Euro Area members.

2.7. Control variables

Presented above measures, intact with optimum currency areas theory should reflect economic shocks distribution. To measure the impact of monetary union participation, bilateral trade, structure similarities and specialization on business cycles synchronization the macroeconomic policy variables should be defined as control ones. In the panel data analysis we measure impact of differences in the monetary policy using following formula:

$$m2 = mod[g_i(M2) - g_j(M2)],$$

where:

$g_i(M2)$ – growth rate of $M2$ in country i ;

$g_j(M2)$ – growth rate of $M2$ in country j .

For the preliminary data analysis approach proper averages were calculated, so that the measures are defined as:

$$eam2 = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n mod[g_i(M2) - g_j(M2)],$$

and

$$eum2 = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n mod[g_i(M2) - g_j(M2)],$$

for the Euro Area and the European Union respectively.

To measure impact of differences in fiscal policy for panel data approach following two measures were calculated:

$$bd = \text{mod}[dif(bd_i) - dif(bd_j)],$$

where:

$dif(bd_i)$ – year to year change in government budget position of country i as a percentage of GDP,

$dif(bd_j)$ – year to year change in government budget position of country j as a percentage of GDP,

and:

$$ge = \text{mod}[dif(ge_i) - dif(ge_j)],$$

where:

$dif(ge_i)$ – year to year change in level of government expenditure of country i as a percentage of GDP,

$dif(ge_j)$ – year to year change in level of government expenditure of country j as a percentage of GDP.

For preliminary data analysis as measures of differences in fiscal policy averages for all countries of the Euro Area and the European Union were calculated:

$$eabd = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \text{mod}[dif(bd_i) - dif(bd_j)],$$

$$eubd = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \text{mod}[dif(bd_i) - dif(bd_j)],$$

$$eage = \frac{1}{136} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \text{mod}[dif(ge_i) - dif(ge_j)],$$

$$euge = \frac{1}{351} \sum_{i=1}^{n-1} \sum_{j=i+1}^n \text{mod}[dif(ge_i) - dif(ge_j)].$$

For all presented measures, the lower the value, the lower the differences in economic policy between member countries.

3. PRELIMINARY DATA ANALYSIS

In order to measure business cycles synchronization we used yearly data on GDP growth rates from the World Bank. As main determinants suggested by theory of optimum currency areas following variable were chosen: bilateral trade among member countries; correlation of economies structure, pairwise Krugman Specialization Index, convergence and monetary union participation dummy variable. To measure bilateral trade yearly data from the IMF Directions of Trade was used, for correlation of economies structure, pairwise Krugman Specialization Index from the EU KLEMS database was taken. To measure convergence data from the World Bank was used. Also control variable were defined: changes in government budget position and changes government expenditure for which yearly data were extracted from the EUROSTAT. To measure differences in monetary policy regime, differences in M2 growth rates were applied, and the data for that purpose come from the World Bank and the IMF IFS. All data were available for the European Union and Euro Area member countries mostly for the period 1991–2011. The exceptions are time series of economy structure, which ended in 2007 and convergence, which ended in 2010.

3.1. Business cycles synchronization

Values of average correlation coefficients of GDP growth for European Union are presented in table 1.

Table 1
 Average correlation coefficients of GDP growth for the European Union countries (1991–2011)
 and their descriptive statistics

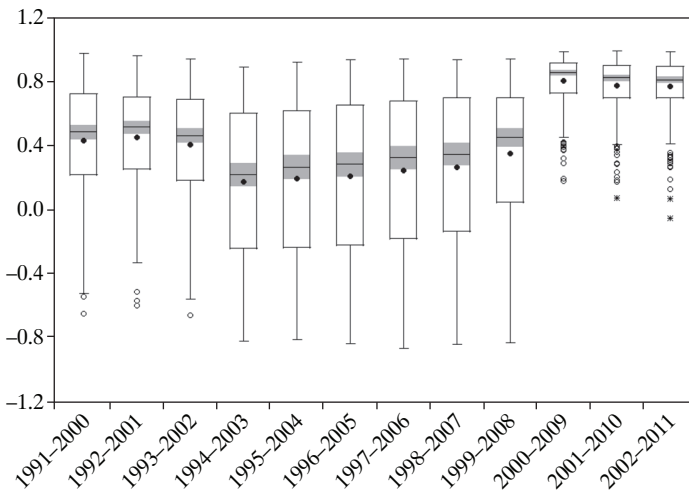
Period	1991– 2000	1992– 2001	1993– 2002	1994– 2003	1995– 2004	1996– 2005	1997– 2006	1998– 2007	1999– 2008	2000– 2009	2001– 2010	2002– 2011
Eur	0.43	0.45	0.40	0.17	0.19	0.21	0.24	0.26	0.35	0.80	0.77	0.77
Median	0.48	0.51	0.46	0.22	0.26	0.28	0.32	0.34	0.45	0.85	0.82	0.81
Maximum	0.97	0.96	0.94	0.89	0.92	0.94	0.94	0.94	0.94	0.98	0.99	0.98
Minimum	-0.65	-0.60	-0.66	-0.82	-0.81	-0.84	-0.87	-0.84	-0.83	0.18	0.07	-0.06
Std. Dev.	0.35	0.32	0.35	0.47	0.48	0.48	0.47	0.47	0.42	0.15	0.17	0.17
Skewness	-0.72	-0.74	-0.69	-0.22	-0.25	-0.29	-0.36	-0.38	-0.61	-1.39	-1.39	-1.58
Kurtosis	2.96	3.13	2.83	1.74	1.70	1.73	1.80	1.87	2.40	4.89	4.92	6.29

Source: Own calculations based on data from: *ibidem*.

During first three analyzed periods values of average correlation coefficient had been above 0.4, and then they dropped significantly in the fourth. Since then we have observed consecutive increase in its value till extreme rise in period between 1999–2009. This high increase might have had its sources on one hand in creation of monetary union, and in financial crisis that had negative impact on the GDP growth rates of all of the European Union countries on the other. Negative values of skewness suggest for the whole analyzed period majority of pairs of countries had positively correlated GDP growth rates. Especially since period between 1999 and 2009 50% of all pairs of countries had their business cycles correlated on level above 0.8. This phenomenon can be seen more clearly in boxplot presented in figure 1.

Figure 1

Boxplot for average correlation coefficient for the European Union countries (1991–2011)



Source: Own calculations based on data from: ibidem.

Even though any clear tendency hasn't appeared, we can observe steady rise in average value and stronger concentration of observations since period between 1994 and 2003. At this point we cannot add anything more, but some conclusions arise when we compare this values with those of Euro Area. Values of average correlation coefficients of GDP growth for the Euro Area are presented in table 2.

Table 2
 Average correlation coefficients of GDP growth for the Euro Area countries (1991–2011)
 and their descriptive statistics

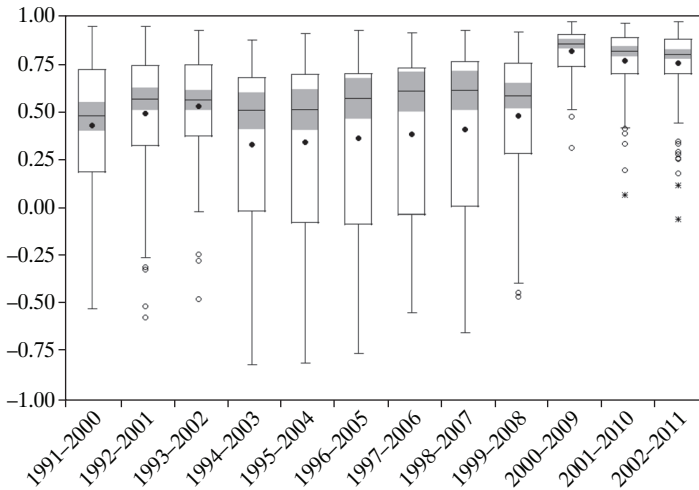
Period	1991–2000	1992–2001	1993–2002	1994–2003	1995–2004	1996–2005	1997–2006	1998–2007	1999–2008	2000–2009	2001–2010	2002–2011
Ear	0.44	0.50	0.54	0.34	0.35	0.37	0.39	0.41	0.49	0.83	0.78	0.77
Median	0.49	0.58	0.57	0.52	0.52	0.58	0.62	0.62	0.59	0.87	0.83	0.81
Maximum	0.96	0.96	0.94	0.89	0.92	0.94	0.93	0.94	0.93	0.98	0.98	0.98
Minimum	-0.52	-0.57	-0.47	-0.82	-0.81	-0.76	-0.54	-0.65	-0.46	0.32	0.07	-0.06
Std. Dev.	0.35	0.32	0.26	0.45	0.46	0.46	0.44	0.45	0.36	0.12	0.17	0.19
Skewness	-0.57	-1.03	-0.94	-0.77	-0.81	-0.77	-0.71	-0.74	-0.89	-1.17	-1.49	-1.82
Kurtosis	2.60	3.81	4.21	2.33	2.39	2.22	1.99	2.13	2.83	4.33	5.40	6.77

Source: Own calculations based on data from: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries> (20.03.2013).

In comparison with the European Union, values of average correlation coefficient are constantly higher for entire analyzed period. Skewness is consecutively negative, so as before most pair of countries have positively correlated GDP growth rates. Value of median suggests that 50% of all pairs of countries had correlation coefficient above 0.49 and starting since period between 2000 and 2009 even above 0.8. This phenomenon can be seen more clearly in the boxplot presented in figure 2.

Figure 2

Boxplot for average correlation coefficient for Euro Area countries (1991–2011)



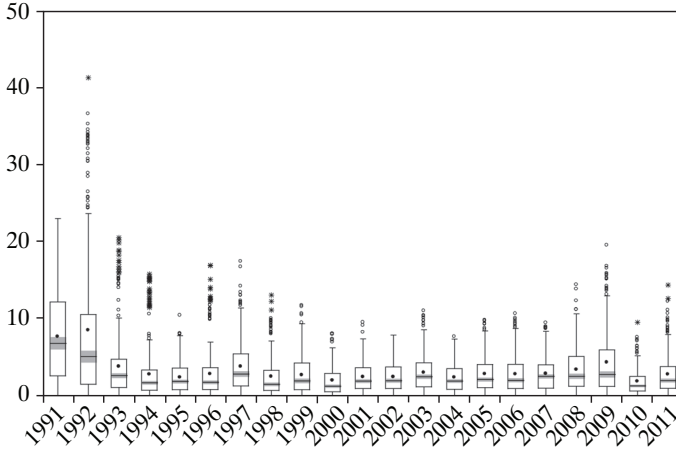
Source: Own calculations based on data from: ibidem.

Comparison of two box plots allows to draw couple conclusions. Firstly, changes in degree of business cycles synchronization are very similar in case of the European Union and the Euro Area. The Euro Area is constantly characterized by higher values of correlation coefficients and concentration. Unfortunately those differences can be explained by participation, as well as initial differences in the level of integration of the member countries.

Average absolute values of differences in the GDP growth rates between pairs of European Union countries are presented in figure 3.

Figure 3

Boxplot for absolute values of GDP growth differences for European Union countries (1991–2011)

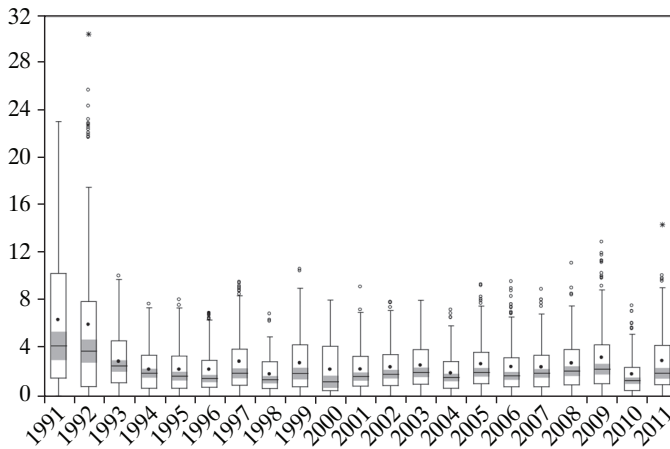


Source: Own calculations based on data from: ibidem.

In figure 3 we can observe (not very steady) decline in mod values and number of outliers till year 2000. After that the situation has been pretty much stable until 2008. Since then we can observe an increase of number of outliers. Average absolute values of differences in the GDP growth rates between pairs of the Euro Area countries are presented in figure 4.

Figure 4

Boxplot for absolute values of GDP growth differences for Euro Area countries (1991–2011)



Source: Own arrangement based on data from: ibidem.

Except for a very strong decline in average value of mod and interval of values, no vital observation can be made on the basis of the data presented above. Average mods are below 4%, since then but spread and number of outlier seem not to show any tendencies. On the other hand, in comparison with the European Union mods are consecutively lower.

3.2. Trade, structure similarities, specialization and convergence

Descriptive statistics concerning bilateral trade, structure similarities, specialization and convergence for European Union countries are presented in table 3.

Table 3

Bilateral trade (1991–2011), correlation coefficient of economy structure (1991–2007), Pairwise Krugman Specialization Index (1991–2007), and GDP distance (1991–2010) in European Union countries

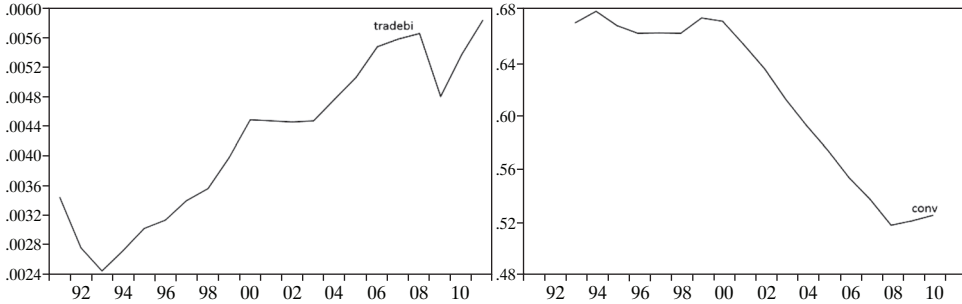
Variable	tradebi	cor(x)	cor(y)	ksi(x)	ksi(y)	conv
Mean	0.004068	0.879555	0.911655	0.312494	0.276023	0.633218
Median	0.004462	0.870327	0.908284	0.321692	0.278545	0.661397
Maximum	0.005587	0.932384	0.941936	0.369624	0.292378	0.678254
Minimum	0.002441	0.839553	0.900684	0.231468	0.242157	0.536518
Std. Dev.	0.000985	0.024447	0.011963	0.036533	0.013666	0.047755
Skewness	-0.100272	0.786789	1.965287	-0.952362	-1.528387	-0.916517
Kurtosis	1.879728	3.208089	5.287412	3.449804	4.485118	2.345043

Source: Own calculations based on data from: IMF Directions of Trade statistics; <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/eu-klems-database>; <http://data.worldbank.org/topic> (20.03.2013).

On average, value of bilateral trade between any two European Union countries is equal to roughly 11% of GDP. Both correlation coefficients and pairwise Krugman Specialization Indices show rather high similarities between the European Union countries. When we put those values against time, more developed conclusions arise. In figure 5 data on average values of bilateral trade and GDP distance are presented.

Figure 5

**Bilateral trade (1991–2011) and GDP distance (1991–2010)
in European Union countries**



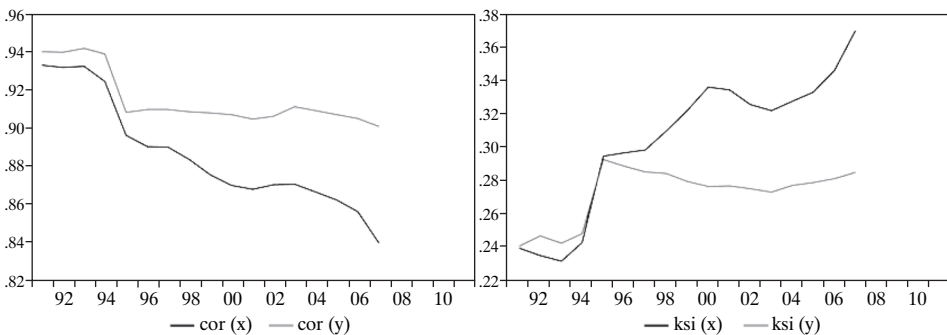
Source: Own calculations based on data from: ibidem.

Value of trade has been steadily increasing over the whole analyzed period. On the other hand we can observe very impressive decrease in differences between GDP per capita level among member countries. If theory predictions are correct, both these factors should lead to higher business cycles synchronization.

In figure 6 we can observe values of correlation coefficients and pairwise Krugman Specialization Index for both production and employment.

Figure 6

**Correlation coefficient of economy structure (1991–2007) and pairwise Krugman
Specialization Index (1991–2007) in the European Union countries**



Source: Own calculations based on data from: <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/eu-klems-database> (20.03.2013).

During the entire period similarities of economies structure were declining – downfall of correlation coefficient and rise in pairwise Krugman Specialization Index for both production and employment can be observed almost consecutively between 1991 and 2007. But in both cases divergence of economic structures is higher in the case of production than in the case of employment. This phenomenon can be explained by differences in productivity among sectors. If there are obstacles in free labour factor movements among sectors (like the European Union support for agriculture sector), countries can't effectively specialize in production of goods in which they have comparative advantage. So one might conclude, that removal of these impediments will result in further specialization.

Descriptive statistics concerning bilateral trade, structure similarities, specialization and convergence for the Euro Area countries are presented in table 4.

Table 4

Bilateral trade (1991–2011), correlation coefficient of economy structure (1991–2007), Pairwise Krugman Specialization Index (1991–2007), and convergence (1991–2010) in Euro Area countries

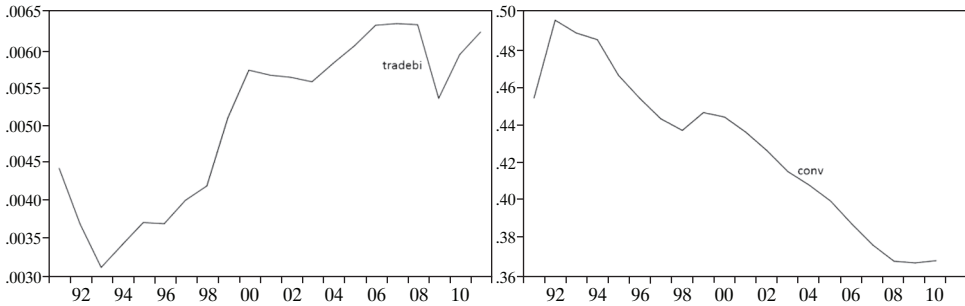
Variable	tradebi	cor(x)	kor(y)	ksi(x)	ksi(y)	Conv
Mean	0.005	0.884	0.915	0.301	0.265	0.043
Median	0.005	0.871	0.909	0.322	0.273	0.034
Maximum	0.006	0.942	0.944	0.380	0.285	0.074
Minimum	0.003	0.834	0.902	0.217	0.228	0.029
Std. Dev.	0.001	0.031	0.015	0.048	0.019	0.015
Skewness	-0.121	0.503	1.178	-0.475	-1.136	0.851
Kurtosis	1.464	2.202	2.560	2.206	2.598	2.423

Source: Own calculations based on data from: IMF Directions of Trade statistics; <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/eu-klems-database>; <http://data.worldbank.org/topic> (20.03.2013).

Average value of bilateral trade among the Euro Area countries is slightly higher than in a case of the European Union. But correlation coefficients and pairwise Krugman Specialization Indices show slightly lower similarities between the Euro Area countries, when compared with the European Union. When we put those values against time, more developed conclusions may arise. In figure 7 data on average values of bilateral trade and convergence are presented.

Figure 7

Bilateral trade (1991–2011) and convergence (1991–2010) in the Euro Area countries



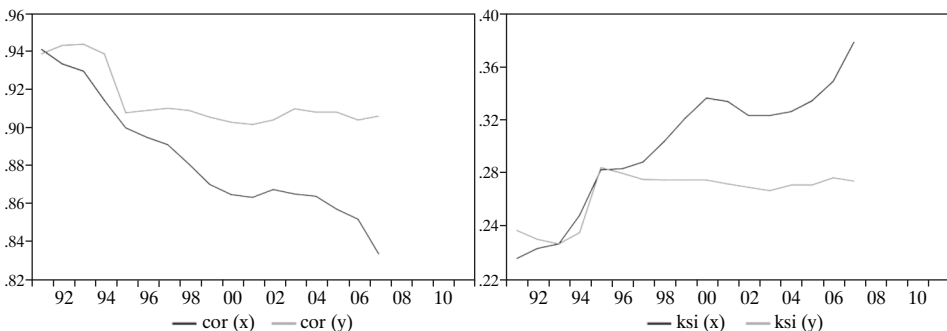
Source: Own calculations based on data from: *ibidem*.

International trade among the Euro Area countries is rather steadily growing, except for two periods. The first one starts in 1999, when average bilateral trade has started increasing and the second one starts in 2008, when trade took a slight drop. First episode characteristics can be explained by higher economic integration and formation of monetary union, and the second one by crisis and its impact on overall economic activity.

In figure 8 we can observe values of correlation coefficients and pairwise Krugman Specialization Index for both production and employment.

Figure 8

Correlation coefficient of economy structure (1991–2007) and pairwise Krugman Specialization Index (1991–2007) in the Euro Area countries



Source: Own calculations based on data from: <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/eu-klms-database> (20.03.2012).

Like in a case of European Union during the entire period similarities of economies structure was declining – downfall of correlation coefficient and rise in pairwise Krugman Specialization Index for both production and employment. This effect is especially strong for $ksi(y)$, which values remain stable since 1995. Explanation of differences in values of indices measured in production and employment is the same as for the European Union.

This results seem to support “Krugman’s View”. Ongoing economic and monetary integration reduces impediments to trade and investment, so that production is located where comparative advantage and economies of scale are at work. So in the future both the European Union and the Euro Area might be more exposed to asymmetrical economic shocks. In this circumstances one can expect lower business cycles synchronization. If government limits involvement in economy, specialization measured in terms of employment might go even further and lead to more asymmetrical distribution of economic shocks.

4. PANEL DATA APPROACH

In this section we will try to estimate equations of the following form using OLS with fixed effects:

$$mod = \alpha_0 + \alpha_1 bd + \alpha_2 mu + \alpha_3 m2 + \alpha_4 ge + \alpha_5 tradebi + \alpha_6 KOR + \alpha_7 conv + \varepsilon,$$

where:

mod – a vector of business cycles synchronization measure observations,

bd – a vector of budget deficit differentials,

mu – a vector of monetary union participation measure observations,

m2 – a vector of M2 growth differentials,

ge – a vector of government spending expenditures,

tradebi – a vector of bilateral trade measures,

KOR – a vector of observations of one of the measures of similarity or specialization and

conv – a vector of real GDP distances.

Firstly panel data approach has been used for all European Union countries. All used time series have proven to be stationary by Levin, Lin and Chu test. Results of estimation are presented in table 5.

Table 5
 Estimation results for European Union

	c	bd	mu	m2	ge	tradebi	cor(x)	cor(y)	ksi(x)	ksi(y)	conv	R2	P(F)	DW	Period
a	2,350	-0,168	-0,270	0,036	0,103	-29,529				-1,756	1,263				1996–2007
t	15,859	-5,391	-2,497	11,721	3,758	-6,029				-3,724	10,735	0,15	0,00	0,95	
p	0,000	0,000	0,013	0,000	0,000	0,000				0,000	0,000				
a	2,054	-0,164	-0,239	0,037	0,099	-27,445			-0,559		1,198				1996–2007
t	17,428	-5,272	-2,180	11,879	3,605	-5,632			-1,836		9,647	0,15	0,00	0,94	
p	0,000	0,000	0,029	0,000	0,000	0,000			0,067		0,000				
a	0,719	-0,164	-0,224	0,036	0,098	-28,374	1,286				1,275				1996–2007
t	2,124	-5,292	-2,058	11,670	3,582	5,850	-3,713				10,707	0,15	0,00	0,95	
p	0,034	0,000	0,040	0,000	0,000	0,000	0,000				0,000				
a	-1,286	-0,168	-0,260	0,035	0,104	-29,912		3,434			1,334				1996–2007
t	-2,447	-5,428	-2,418	11,368	3,805	-6,193		6,210			11,677	0,16	0,00	0,95	
p	0,015	0,000	0,016	0,000	0,000	0,000		0,000			0,000				
a	2,568	-0,044	-0,531	0,046	0,065	-39,627									1996–2011
t	40,329	-1,850	-5,860	17,758	2,862	-9,489						0,11	0,00	1,4	
p	0,000	0,064	0,000	0,000	0,004	0,000									
a	2,754		-0,326	0,042	0,036	-39,340	-0,561								1996–2007
t	9,849		-3,046	13,896	1,988	-8,428	-1,794					0,11	0,00	0,92	
p	0,000		0,002	0,000	0,047	0,000	0,073								
a	1,913		-0,354	0,042	0,035	-35,826			1,079						1996–2007
t	17,329		-3,313	13,873	1,932	-7,613			4,149			0,11	0,00	0,93	
p	0,000		0,001	0,000	0,054	0,000			0,000						

Source: Own calculations based on data from: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries> (20.03.2012); IMF Directions of Trade statistics; <http://www.rug.nl/research/ggdc/data/eu-klems-database> (20.03.2012); <http://data.worldbank.org/topic> (20.03.2012); <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> (20.03.2012); [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes](http://data.worldbank.org/topichttp://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&c=169393) (20.03.2012).

Control variables show positive signs in case of M2 growth rates and changes in government expenditure, which is the result predicted by the economic theory – the smaller the differences in two countries' economic policy the lower the absolute value of their GDP growth rates. On the other hand differences in changes of budget deficit position have negative impact on business cycles synchronization. This result might come from the fact, that budget deficits reflect both expenditure and revenue side of government activity and due to that are strongly dependent on initial expenditure to revenue ratio. So even in case of countries with highly correlated GDP growth rates, might budget position changes react differently.

A monetary union dummy variable shows negative sign in all estimated equations. This might suggest that when countries form a monetary union *risk sharing* is prevailing. In such a case economic shocks of any nature are spreading more evenly among member countries. Also an impact of international trade on business cycles synchronization is positive. High negative value of regression coefficient, show that his impact is very strong. On the other hand, as preliminary data analysis has shown, that level of trade among European Union countries is very stable. So further increases in business cycles synchronization might be very hard to accomplish through trade. But as preliminary data analysis has shown, monetary union member countries tend to trade on average more with each other. So further monetary integration might lead to tighter GDP growth correlation, through channel of more internationally diversified national portfolios' structure, as well as through increases in trade volume.

Analyzing impact of structure similarities and convergence seem to be a little bit more problematic. This fact, is due to negative autocorrelation among those variables reflected in values of Durbin-Watson statistic (DW). In first four equations, we can see that obtained coefficients for structure correlation and pairwise Krugman Specialization Index for both production and employment have opposite signs to those predicted by the economic theory. Impact of convergence measured across countries have positive sign, which is an expected one – lower differences in GDP per capita yields higher business cycles correlation. When two countries converge in case of real GDP, their consumption and production structure might to. On the other hand higher level of GDP in catching up countries, can lead to further specialization. Of course as preliminary data analysis has shown, “the Krugman's View” and specialization seem to be the case of the European Union. Nevertheless impact of convergence on both

economy structure and specialization is undoubted. This fact can be seen in two last equations. When we leave out convergence sign of regression coefficients match the ones predicted by the economic theory. So definitely the more similar two economies are, the more synchronized their business cycles.

The same approach has been used for all Euro Area countries. All used time series have proven to be stationary by Levin, Lin and Chu test. Result of estimation are presented in table 6.

All conclusions for the European Union can be sustained for the Euro Area with one very important exception. If we turn to two last equations in table 6. we will see impact of specialization on both trade and monetary union participation – when pairwise Krugman Specialization Index for both production and employment is taken into consideration both of them become insignificant. This can be explained by higher exposal to asymmetric shocks in case of Euro Area countries. When specialization variable is considered, it is not the amount of trade among countries that is important for business cycles synchronization, but rather proportion of intra-industry trade in the whole international trade. With higher specialization trade structure is changing and countries tend to export goods they have comparative advantage in. So even with higher overall trade values, differences in the GDP growth rates might remain unchanged. Also if monetary integration opens possibilities for higher specialization positive impact of risk sharing on business cycles synchronization is outweighed, by area specific industry location. This also confirms “the Krugman’s View” on the future of Euro Area. Combining those findings with ones from the preliminary data analysis forms rather unpleasant perspective for future of Euro Area, which will experience lower and lower business cycles synchronization, if tendency is sustained.

Table 6

Estimation results for Euro Area

	c	bd	mu	m2	ge	tradebi	cor(x)	cor(y)	ksi(x)	ksi(y)	conv	R2	P(F)	DW	Period
a	0,563	-0,124	-0,412	0,036	-0,005	-21,399	1,722				1,179	0,16	0,00	1,02	1996-2007
t	1,065	-2,647	-3,152	8,152	-0,104	-3,727	3,376				4,934				
p	0,287	0,008	0,002	0,000	0,917	0,000	0,001				0,000				
a	-2,792	-0,133	-0,497	0,035	0,008	-21,028		5,285			1,378	0,18	0,00	1,03	1996-2007
t	-3,295	-2,876	-3,913	8,214	0,158	-3,719		6,072			6,265				
p	0,001	0,004	0,000	0,000	0,875	0,000		0,000			0,000				
a	2,316	-0,121	-0,471	0,038	-0,006	-19,883			-0,299		0,809	0,16	0,00	1,02	1996-2007
t	14,099	-2,563	-3,499	8,545	-0,108	-3,436			-0,684		3,179				
p	0,000	0,011	0,001	0,000	0,914	0,001			0,494		0,002				
a	2,961	-0,129	-0,504	0,037	0,004	-21,356					1,160	0,17	0,00	1,02	1996-2007
t	13,387	-2,770	-3,936	8,511	0,070	-3,738					5,278				
p	0,000	0,006	0,000	0,000	0,944	0,000					0,000				
a	2,257		-0,356	0,051	0,021	-29,252									
t	23,428		-3,447	12,244	1,062	-6,454						0,12	0,00	1,2	1996-2011
p	0,000		0,001	0,000	0,288	0,000									
a		-0,013	0,014	0,054	0,089	-9,412									
t		-0,267	0,113	12,099	1,596	-1,584				5,901		0,02	-	1,00	1996-2007
p		0,789	0,910	0,000	0,111	0,113				0,000					
a		0,030	-0,003	0,063	0,155	0,087			3,702						
t		0,595	-0,025	14,403	2,762	0,014			13,283						
p		0,552	0,980	0,000	0,006	0,989			0,000						

Source: Own calculations based on data from: ibidem.

CONCLUSIONS

Generally business cycles synchronization is tighter in the Euro Area than in the whole of European Union, but its changes over time exhibit the same tendencies. Since year 2000 in both cases business cycles synchronization (measured by average correlation coefficient of GDP growth rates) has been rising due to monetary integration and increases in international trade value and mostly due to recent crisis, which affected all European economies. On the other hand European economies tend to be less and less similar over time, which is proven by lowering of structure correlation coefficient and pairwise Krugman Specialization Index for both production and employment. What is more, economies similarities in production seem to be dropping at higher phase than those in employment. This can be explained by lower productivity growth in some sectors, due to impediments in intersectional labour mobility. Moreover real convergence seems to have positive impact on economies specialization and structure divergence. This fact is especially strongly visible in case of Euro Area. Lack of trade barriers and common currency have positive impact on business cycles synchronization. Unfortunately they also have strong positive impact on specialization which leads to lower portion of intra-industry trade in overall trade and further structure divergence. Both these effects outweigh *risk sharing* and trade influence on business cycles synchronization. All this data seem to support “the Krugman’s View” and bring strong argument for deterioration of business cycles synchronization in the future.

BIBLIOGRAPHY

- Babetski J., *EU Enlargement and Endogeneity of OCA Criteria: Evidence from the CEECs*, Czech National Bank, Research Department, Working Papers, No. 2004/02.
- Baxter M., Kouparitsas M., *Determinants of Business Cycle Comovement: A Robust Analysis*, NBER Working Paper, 2004, No. 10725.
- Bayoumi T., Eincheergreen B., *Shocking Aspects of European Monetary Integration*, NBER Working Paper, January 1992, No. 3949.
- Beck K., *Akcesja Polski do strefy euro w świetle teorii optymalnych obszarów walutowych – weryfikacja empiryczna*, [in:] *Kontrowersje wokół akcesji Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej*, S. Lis (ed.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.

- Beck K., Możdżeń M., *Instytucjonalne przyczyny kryzysu w Stanach Zjednoczonych*, [in:] *Wyzwania polityki ekonomicznej w warunkach światowego kryzysu finansowego i gospodarczego*, A. Prusek (ed.), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
- Bordo M., Helbling T., *International Business Cycle Synchronization in Historical Perspective*, NBER Working Paper, 2011, No. 16103.
- Böwer U., Guillemineau C., *Determinants of Business Cycles Synchronization Across Euro Area Countries*, EBC Working Papers, 2006, No. 587.
- Bukowski S., *Unia monetarna teoria i polityka*, Difin, Warszawa 2007.
- de Grauwe P., *Unia Walutowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- de Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, New York 2007.
- de Grauwe P., Mongelli F.P., *Endogeneities of Optimum Currency Areas: What brings Countries Sharing a Single Currency Closer Together?*, EBC Working Paper No. 468, Frankfurt am Main 2005.
- Fatás A., *Does EMU Need a Fiscal Federation?*, INSEAD and CEPR, Economic Policy Panel, October 1997.
- Frankel J., Rose A., *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, CPER 1997.
- Fidrmuc J., *The Endogeneity of Optimum Currency Area Criteria, Intra industry Trade and EMU Enlargement*, BOFIT Discussion Papers, No. 8, Helsinki 2001.
- Friedman M., *The Case for Flexible Exchange Rates*, "Essays in Positive Economics", The University of Chicago Press, Chicago 1953.
- Friedman M., *The Role of Monetary Policy*, „The American Economic Review”, Vol. 58, No. 1 (Mar. 1968).
- Ganog P., Shoag D., *Why Has Regional Convergency in the U.S. Stopped*, Harvard Kennedy School Working Paper, 2012.a
- Hallwood C.P., MacDonald R., *International Money and Finance*, Blackwell Publishing, Oxford 2000.
- Horvath R., Komarek L., *Optimum Currency Area Theory: an Approach for Thinking about Monetary Integration*, Warwick Economic Research Papers, No. 647, Warwick 2002.
- Imbs J., Wacziarg R., *Stages of Diversification*, "American Economic Review", 2003, Vol. 93, No. 1.
- Imbs J., *Trade, Finance, Specialization, and Synchronization*, "Review of Economics and Statistics", 2004, Vol. 86, No. 3.

- Jurek M., *Development of the Optimum Currency Areas Theory – Some Issues*, “Poznań University of Economics Review”, 2004, nr 4.
- Kenen P., *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, [in:] *Monetary Problems in the International Economy*, R. Mundell, A. Swobod, (ed.), University of Chicago Press, Chicago–London 1969.
- Kenen P., *Toward a Supranational Monetary System*, “International Economics Workshop”, Columbia University 1966.
- Krugman P., *Lessons of Massachusetts for EMU*, “Adjustment and growth in the European Monetary Union”, CEPR, Cambridge University Press, New York 1993.
- Leamer E., Leonard H., *Reporting the fragility of regression estimates*, “The Review of Economics and Statistics”, 1981, Vol. 65, No. 2.
- Leamer E., *Let’s Take the Con out of Econometrics*, “American Economic Review”, 1983, Vol. 73, No. 1.
- Lee G., Azali M., *The Endogeneity of The Optimum Currency Area Criteria in East Asia*, Discussion paper 15/09, Monasch 2009.
- Lehwald S., *Has the Euro Changed Business Cycle Synchronization? Evidence from the Core and the Periphery*, IFO Working Papers, 2012, No. 122.
- Levine R., Renelt D., *A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions*, “American Economic Review”, 1992, Vol. 82, No. 4.
- Lucas R., *Expectations and the Neutrality of Money*, “Journal of Economic Theory” 4, 1972.
- Lucas R., *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, [in:] *The Phillips Curve and Labor Markets*, K. Brunner, A. Meltzer (ed.), North Holland, Amsterdam 1976.
- Maes I., *Optimum Currency Area Theory and European Monetary Integration*, “Tijdschrift voor Economie en Management”, 1992, Vol. XXXVII, 2.
- McKinnon R., *Optimum Currency Areas*, “American Economic Review”, 1963, No. 53.
- McKinnon R., *Optimum Currency Areas and European Experience*, Stanford University Press, Stanford 2001.
- Meade J., *The Balance-of-Payments Problems of a European Free-Trade Area*, “The Economic Journal”, Sep. 1957, Vol. 67, No. 267.
- Mongelli F.P., *“New” Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us?*, European Central Bank Working Papers, April 2002, No. 138.
- Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, “American Economic Review”, 1961, No. 51.

- Mundell R., *Updating the Agenda for Monetary Union*, Extended version of a luncheon speech presented at the Conference on Optimum Currency Areas, Tel-Aviv University, December 5, 1997.
- Néés S., Zorell N., *Business Cycles Synchronization. Disentangling Trade and Financial Linkages*, EBC Working Paper, 2011, No. 1322.
- One market, one money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, European Economy, 1990, No. 44.
- Phelps E., *Phillips Curves, Expectations of Inflation and Optimal Unemployment over Time*, "Economica", New Series, Aug. 1967, Vol. 34, No. 135.
- Raport na temat pełnego uczestnictwa w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Sala-i-Martin X., *I Just Ran Two Million Regressions*, "American Economic Review Papers and Proceedings", 1997, Vol. 27, No. 2.
- Sala-i-Martin X., *I Just Ran Four Million Regressions*, NBER Working Papers, 1997, No. 6252.
- Siedschlag I., *Patterns and Determinants of Business Cycles Synchronization in Enlarged European and Monetary Union*, "Eastern Journal of European Studies", 2010, Vol. 1, No. 1.
- Silvestre J., Mendonça A., Passos J., *The Shrinking Endogeneity of Optimum Currency Areas Criteria: Evidence from the European Monetary Union – A Beta Regression Approach*, ISEG Working Paper 022, DE 2007.
- Tavlas G.S., *The 'New' Theory of optimum Currency Areas*, "The World Economy", 1993, Vol. 16, No. 6.
- Tavlas G.S., *Benefits and Costs of Entering the Euro zone*, "Cato Journal", 2004, Vol. 24, No. 1–2.
- Warin T., Wunnava P.V., Janicki H.P., *Testing Mundell's Intuition of Endogenous OCA Theory*, IZA Discussion Paper No. 3739, September 2008.

STRESZCZENIE

Dalsza integracja gospodarcza i monetarna w Europie jest obecnie w stanie zawieszenia z powodu kryzysu, a także pytań dotyczących ewentualnego wykluczenia Grecji z Unii. W takich warunkach szczególnie ważne jest przyjrzenie się, czy zintegrowana Europa zdoła poradzić sobie z przyszłymi problemami oraz czy integracja gospodarcza i monetarna może być pomocna, czy raczej będzie stanowić problem. Głównym celem niniejszego opracowania jest sprawdzenie, do jakiego stopnia cykle koniunkturalne są zsynchronizo-

wane w strefie euro oraz Unii Europejskiej oraz, jakie są główne determinanty synchronizacji cykli koniunkturalnych. W tym celu podejmowane są następujące kroki: po pierwsze, odnosimy się do teorii optymalnego obszaru walutowego, aby zobaczyć, jakie warunki wymagają spełnienia, jeśli Unia Europejska i strefa euro będą mogły zastosować wspólną politykę monetarną w odpowiedzi na wstrząsy gospodarcze. Następnie przedstawione są wszystkie konieczne wyjaśnienia metodologiczne. Zastosowana jest analiza danych wstępnych w celu określenia, jak kształtowały się cykle koniunkturalne i ich determinanty w ostatnich 20 latach, a także analiza danych panelowych w celu sprawdzenia, jak owe determinanty wpływają na synchronizację cykli koniunkturalnych. Głównym ustaleniem niniejszego opracowania jest to, że chociaż w Unii Europejskiej i strefie euro postępowała synchronizacja cykli koniunkturalnych, postępowała również specjalizacja – dywergencja w strukturze produkcji. W przyszłości może to spowodować, że cykle koniunkturalne będą słabiej zsynchronizowane.

SUMMARY

Further economic and monetary integration in Europe is currently on hold due to the economic crisis and even questions about a possible Greece exile. Especially in those conditions it is important to see whether integrated Europe can handle future problems and if economic and monetary integration can be helpful or rather more problematic. The main aim of this paper is to check to what degree business cycles are synchronized in the Eurozone and the European Union and what the main determinants of business cycles synchronization are. To achieve it, the following steps are taken. Firstly, we turn to optimum currency area theory to see what conditions need to be met if the European Union and the Euro Area can use common monetary policy to deal with some economic shocks. Then all necessary methodological explanations are put. Later on, the preliminary data analysis is employed to see how business cycles and their determinants have been acting during the last 20 years. Finally, panel data analysis is used to check how those determinants actually influence business cycles synchronization. The main finding of the article is that even though business cycles synchronization has been progressing in the European Union and the Euro Area, so has the specialization – divergence in production structure. This may result in less synchronized business cycles in the future.

РЕЗЮМЕ

Дальнейшая экономическая и валютная интеграция в Европе в настоящее время приостановлена вследствие кризиса, а также вопросов, касающихся возможного исключения Греции из ЕС. В этих условиях особенно важным является ответ на вопрос о том, сможет ли интегрированная Европа справиться с будущими проблемами, а также то, может ли принести пользу европейская интеграция, или же – наоборот – скорее всего осложнит ситуацию. Главной целью настоящего исследования является проверка того, до какой степени синхронизируются циклы деловой активности в зоне евро и Евросоюза, а также то, каковы основные детерминанты синхронизации циклов деловой активности. Для этого были предприняты следующие шаги: во-первых, мы придерживаемся теорий оптимального валютного пространства (зоны), чтобы увидеть, какие требования необходимо выполнить, если Евросоюз и зона евро будут вести совместную валютную политику в ответ на экономические потрясения. Затем представлены все необходимые методологические обоснования. Далее применён анализ предварительных данных с целью определения того, каким образом формировались циклы деловой активности и их детерминанты на протяжении последних 20 лет. Под конец применён анализ данных панелей с целью проверки того, как эти детерминанты влияют на синхронизацию циклов деловой активности. Основным выводом исследования является то, что, несмотря на то, что в Евросоюзе и в зоне евро прогрессирует синхронизация циклов деловой активности, прогрессирует также специализация – расхождения в структуре производства. В будущем это может привести к тому, что синхронизация циклов деловой активности будет ослабевать.

Grzegorz Nosiadek

REFORMA ARCHITEKTURY EKONOMICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Na mocy Traktatu z Maastricht w 1999 roku zaczęła funkcjonować unia gospodarcza i walutowa (EMU – *Economic and Monetary Union*) krajów Unii Europejskiej. Oznaczało to ogromny postęp w rozwoju integracji europejskiej. Jednak już w momencie powstania EMU była obciążona istotną słabością w postaci braku wsparcia unią fiskalną. Powstała w ten sposób unia monetarna z jednolitą walutą (euro) i ponadnarodowym bankiem centralnym (ECB – *European Central Bank*) nie miała zabezpieczenia ani w postaci jednolitego budżetu państw UE, ani funduszu na tyle znaczącego, aby można było z niego korzystać efektywnie w razie pojawienia się nierównowagi makroekonomicznej lub finansowej w krajach członkowskich. Jedynym „zabezpieczeniem” były zobowiązania członków strefy euro do przestrzegania tak zwanych kryteriów z Maastricht przy prowadzeniu własnej polityki fiskalnej.

Jest zatem rzeczą oczywistą, że następne 20 lat poświęcone było wypracowywaniu instrumentów zabezpieczających przed pogłębiającymi się nierównowagami makroekonomicznymi. Wszystkie okazały się nieskuteczne w obliczu z jednej strony globalnego kryzysu finansowego, a z drugiej – nie dotrzymania zasad „ostrożnej” polityki makroekonomicznej przez niektóre państwa strefy euro.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obecnej reformy ekonomicznej architektury europejskiej, która stanowi istotny krok w przełamaniu impasu – braku wsparcia fiskalnego unii monetarnej. Jego myślą przewodnią jest teza, że mimo iż do reform przystąpiono z dużym opóźnieniem, to idą one we właściwym kierunku. W ciągu kilku najbliższych lat powinny one przynieść właściwe efekty w postaci zbudowania architektury silnie odpornej

na zjawiska kryzysowe. Jesteśmy jednak dopiero u początku drogi. Najważniejsze przedsięwzięcia zostaną zaledwie dokonane w postaci unii bankowej, fiskalnej, gospodarczej i politycznej.

W części pierwszej artykułu przedstawiono przyczyny nieodporności obecnej architektury gospodarczej UE na kryzysy. Druga i trzecia część poświęcone są polityce integracyjnej w zakresie tworzenia unii – odpowiednio – fiskalnej i bankowej. W części czwartej scharakteryzowane zostały stworzone do tej pory instrumenty wsparcia finansowego dla unii bankowej. Artykuł kończy przedstawienie kierunków dalszych reform europejskiej architektury gospodarczej. W artykule wykorzystano publikacje instytucji europejskich i organizacji pozarządowych, jak Bruegel i CASE, pozyskane głównie za pośrednictwem Internetu. Szczegółowy wykaz wykorzystanej literatury i źródeł prawa znajduje się na końcu artykułu.

1. PRZYCZYNY KRYZYSU OBECNEJ ARCHITEKTURY EKONOMICZNEJ UE

Unia Europejska stworzyła dobre warunki życia i współdziałania dla ponad pół miliarda ludzi. Zróżnicowany, chociaż wyodrębniony pod wieloma względami poziom i styl życia Europejczyków jest dla wielu mieszkańców ziemi niedościgłym wzorem i celem do osiągnięcia. Szczególnym fenomenem europejczyków jest ich zdolność godzenia zróżnicowanych tradycji i interesów narodowych do wykluczenia stosowania polityki siły we wzajemnych stosunkach politycznych i gospodarczych łącznie. Należy pamiętać, że znaczna część państw członkowskich UE była – w różnych okresach historii – mocarstwami, często walczącymi ze sobą, nierzadko posiadającymi kolonie na innych kontynentach. Przeszłość ta stanowi znaczące obciążenie dla świadomości i poczucia tożsamości narodowej, co musi być uwzględnione w polityce wewnętrznej i zagranicznej państw członkowskich Unii. Tym bardziej należy docenić dotychczasowy dorobek integracji europejskiej w kształtowaniu nowego porządku międzynarodowego na kontynencie europejskim. Nie bez przyczyny Unia Europejska stała się laureatem pokojowej nagrody Nobla w 2013 roku.

Po wejściu w życie w 1993 roku Traktatu z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej państwa członkowskie ustanowiły konfederację z pewnymi elementami federacji. Do elementów tych należą: wybierany w wyborach bezpośrednich Parlament Europejski, formalna nadrzędność prawa europejskiego nad narodowym, ponadnarodowy organ sądowniczy, wspólna polityka handlowa i rolna, jednolita waluta (euro) dla większości państw UE. Traktat

Lizboński w 2009 roku dodał do tej listy jednolitą politykę zagraniczną i bezpieczeństwa – jednak z bardzo ograniczonymi prerogatywami.

W zakresie gospodarki kraje UE tworzą unię celną uzupełnioną jednolitym rynkiem wewnętrznym, który do tej pory tylko częściowo został zrealizowany. Nadal podzielone są rynki finansowe, medialne, usług budowlanych, zdrowotnych, edukacyjnych i energii. Stanowią one około 70% gospodarki krajów UE.

Poza wspólną polityką rolną i handlową jedynie polityki konkurencji i spójności – w ramach polityki regionalnej – wykazują znaczny stopień zaawansowania. W konsekwencji w obliczu konkurencji innych ośrodków gospodarki światowej (ChRL, USA, Brazylia, Japonia, Korea Południowa, itp.) kraje UE stoją osamotnione, postrzegając reguły unijne za zbyt ciężkie obciążenie, na przykład w zakresie przestrzegania wyśrubowanych norm ochrony środowiska naturalnego.

Wobec tzw. szoków zewnętrznych – na przykład globalnego kryzysu finansowego – nie było do tej pory skutecznych mechanizmów amortyzujących negatywny ich wpływ na gospodarkę krajów europejskich. Odporność na szoki niewielkie i krótkookresowe miały zapewnić:

1. Zrównoważona polityka fiskalna w zakresie równowagi wewnętrznej – niewielkie nierównowagi zewnętrzne (bilansów obrotów bieżących) uważano za nieistotne.
2. System płatności międzynarodowych TARGET-2, który umożliwia krótkoterminowe finansowanie płatności z tytułu bieżących transakcji bilansu płatniczego (*monetary eurobonds*).
3. Programy Europejskiego Banku Centralnego (ECB – *European Central Bank*): nie mogły one zapewnić ani finansowania deficytów, ani przywrócenia równowagi bilansów obrotów bieżących. Gdy fakt ten doszedł do świadomości polityków w październiku 2010 roku doszło do podpisania Deklaracji z Deauville i okazało się, że strefa euro nie jest prawdziwą unią monetarną. Istotą Deklaracji było uznanie zasady „niech każdy radzi sobie sam”¹.

Najbardziej zatem pilnym zadaniem stojącym przed Unią Europejską okazało się stworzenie sprawniejszej instytucjonalnej architektury ekonomicznej, czyli takiej, która mogłaby zapewnić odporność gospodarek europejskich w obliczu narastającego kryzysu finansowego.

¹ Rolą ECB jest zapewnienie podaży pieniądza w skali nie naruszającej stabilności cen, a nie rzucanie koła ratunkowego zagrożonym gospodarkom. Patrz art. 123 TUE.

Problemu sprawności nie można jednak rozpatrywać w oderwaniu od zagadnienia legitymizacji (prawomocności) instytucji europejskich. Jak długo będą one postrzegane jako oderwane od obywateli UE i niedemokratyczne, to nie będą mogły również być sprawne, to znaczy efektywnie reagować na zagrożenia zarówno ze strony otoczenia zewnętrznego, jak i mające swoje źródło w gospodarkach krajów UE.

Przeciwnicy integracji europejskiej wskazują na nieskuteczność mechanizmu integracji europejskiej jako przyczynę trudności w jakich znalazły się kraje członkowskie unii ekonomicznej i monetarnej (EMU – *Economic and Monetary Union*) utworzonej Traktatem z Maastricht z 1992 roku. W zasadniczej mierze niepowodzenia te mają swoje źródło w obszarach leżących poza kompetencjami Unii Europejskiej, a władze poszczególnych państw członkowskich usiłują uchylić się od odpowiedzialności wskazując na instytucje unijne jako winne zaistniałej sytuacji. Nie znaczy to oczywiście, że zasady na jakich funkcjonuje strefa euro są bez wad. Nie jest to jednak wynik błędnych działań instytucji europejskich, ale – głównie – niechęci rządów do poddawania swojej polityki procedurom wspólnotowym. W szczególności istotna dla sprawnego funkcjonowania EMU jest koordynacja polityki fiskalnej, co jednak traktowane jest często jako zagrożenie dla „interesów narodowych”, suwerenności, a nawet demokracji².

Dopiero w obliczu narastającego zagrożenia wręcz rozpadem strefy euro zaczęły być podejmowane przez rządy wysiłki nakierowane na wypracowanie nowych zasad stwarzających podstawę dla zapewnienia trwałości i sprawności funkcjonowania EMU.

Takimi rozwiązaniami są przyjęty niedawno Pakt Fiskalny i Jednolity Europejski Nadzór Bankowy. Instytucje te tworzone są jednak pod presją narastających niekorzystnych zjawisk w postaci³:

1. Narastających nierównowag sald bilansów obrotów bieżących krajów strefy euro w stosunkach wzajemnych; równoważone są one przepływami

² Funkcjonowanie unii monetarnej oparte jest na teorii optymalnego obszaru walutowego, której twórcą jest Robert Mundell (R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, 1961, Vol. 51, No. 4, s. 657–665). Optymalny obszar walutowy, czyli taki, w ramach którego może sprawnie funkcjonować unia monetarna, cechuje elastyczność płac i cen, integracja handlowa, konwergencja cyklu koniunkturalnego, mobilność czynników produkcji oraz federalizm fiskalny. Szerzej patrz: D. Daianu, *Euro Zone Crisis and EU Governance: Tackling a Flawed Design and Inadequate Policy Arrangements*, „CASE Network Studies and Analyses”, No. 433/2012, (http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CNSA_2012_433.pdf).

³ C. Hurtado, *The Euro Experience and Lessons for Latin America*, Economic Premise, The World Bank, October 2012, No. 92.

kapitałów nie w formie inwestycji udziałowych, ale dłużnych, które stanowią nadmierne obciążenie dla rozwoju gospodarczego zadłużonych krajów; w sytuacji jednolitej waluty (euro) brak jest możliwości przywrócenia równowagi drogą deprecjacji kursu waluty krajowej – pozostaje tylko tak zwana deprecjacja wewnętrzna poprzez obniżenie płac.

2. W krajach południa Europy (tzw. Club Med) i Irlandii nastąpił znaczący przyrost zagregowanych wydatków (absorpcji) w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku, ale w różny sposób. Hiszpania i Irlandia zwiększyły wydatki inwestycyjne utrzymując budżety we względnej równowadze. Grecja i Portugalia zmniejszyły do 2007 roku udział inwestycji w GDP zwiększając znacząco wydatki budżetowe, co spowodowało narastanie deficytów budżetowych i zadłużenia publicznego.
3. Jednostkowe koszty pracy w Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Włoszech i Irlandii wzrosły o ponad 20% w porównaniu z jednostkowymi kosztami pracy w Niemczech; w konsekwencji nastąpiła utrata zdolności konkurencyjnej ich gospodarek⁴.

W tej sytuacji w strefie euro z jednej strony nastąpiła konwergencja w zakresie poziomu płac, a z drugiej – pogłębił się rozdziew (dywergencja) w odniesieniu do poziomu produktywności pracy. Dodatkowo wzrost popytu w krajach dłużniczych został skierowany głównie na dobra niewymienne (nieruchomości), co spowodowało wzrost ich cen, a wzrost produktywności w przemyśle oddziałwał w kierunku relatywnego spadku cen dóbr wymiennych (*tradables*). Innymi słowy, efekt Balassy-Samuelsona spowodował realną wewnętrzną aprecjację euro w tych krajach oraz przyrost deficytu obrotów bieżących i – w ciągu paru lat – zwiększenie zadłużenia⁵.

⁴ Z. Darvas, *Intra-euro Rebalancing is Inevitable, but Insufficient*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2012/15, August 2012, (http://www.bruegel.org/download/parent/747-intra-euro-rebalancing-is-inevitable-but-insufficient/file/1607-intra-euro-rebalancing-is-inevitable-but-insufficient/&sa=U&ei=wxueUbWhOoHwPOnXgbgO&ved=0CA0QFjAC&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNFrDYXnUU6wyZGrXapL_-gojAOcw).

⁵ Istnienie jednolitej waluty wyklucza przeprowadzenie dewaluacji nominalnej w krajach tracących konkurencyjność. Dewaluacja taka wpłynęłaby pozytywnie na koniunkturę i zwiększenie zatrudnienia. Przy braku takiej możliwości konkurencyjność może przywrócić tylko polityka deflacyjna, która oddziałuje jednak negatywnie na koniunkturę i powoduje wzrost bezrobocia. Patrz: S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Controlled Dismantlement of the Euro Area in Order to Preserve the European Union and Single European Market*, „CASE Network Studies and Analyses”, No. 441/2012, (http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CNSA_2012_441.pdf).

Przyrost zadłużenia nie może jednak trwać wiecznie ze względu na rosnące koszty jego obsługi. Koszty te są związane z jednej strony z narastającą kwotą zadłużenia, a z drugiej – z rosnącym oprocentowaniem żądanym przez rynki finansowe w miarę zwiększania się ryzyka niewypłacalności.

Konieczne stało się zatem rozwiązanie dwóch kluczowych problemów:

1. W krótkim okresie: stworzenie mechanizmu zabezpieczającego przed nadmiernym zadłużaniem się sektora publicznego i prywatnego.
2. W długim okresie: zatrzymanie tendencji dywergencyjnych w zakresie produktywności pracy i stworzenie mechanizmów związujących tempo wzrostu wynagrodzeń czynników produkcji z tempem wzrostu ich produktywności w warunkach swobodnego przepływu towarów, usług i czynników produkcji w ramach jednolitego rynku europejskiego, działającego w kierunku wyrównywania dochodowości (cen) czynników produkcji, bez względu na różnice w produktywności.

Wszystko to należało zrobić w niesprzyjających okolicznościach kryzysu finansowego, co wymagało podjęcia bieżących działań antykryzysowych.

W pierwszym obszarze zostały podjęte prace zmierzające do ograniczania przyrostu zarówno długu publicznego (unia fiskalna), jak i prywatnego (unia bankowa). Unia fiskalna powinna ponadto umożliwić amortyzację szoków asymetrycznych poprzez zapewnienie dostępu do środków scentralizowanych na poziomie całej unii. Towarzyszące reformy strukturalne mają na celu wzmocnienie wpływu polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy.

Sprawne funkcjonowanie unii bankowej zależy natomiast od stworzenia mechanizmów umożliwiających równomierne rozłożenie ryzyka (*risk-sharing*) na całym obszarze strefy euro. Bez podparcia unią fiskalną i unią bankową unia monetarna będzie ciągle narażona na ryzyko destabilizacji i – w konsekwencji – nawet rozpadu.

2. FORMOWANIE UNII FISKALNEJ

Federalizm fiskalny jest nieuniknionym kierunkiem rozwoju koordynacji polityki budżetowej państw UE. Mimo dostrzegania jego potrzeby zarówno przez teoretyków⁶, jak i polityków jeszcze przed powołaniem unii monetarnej, przeciwnicy unii fiskalnej okazali się tak potężną siłą, że w ustanawiającym unię monetarną Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej (TUE) znalazły

⁶ G. Corsetti, K. Kuester, A. Meier, G.J. Mueller, *Sovereign Risk, Fiscal Policy, and Macroeconomic Stability*, IMF Working Paper WP/12/33, January 2012.

się tylko mało zobowiązujące postanowienia dotyczące wielostronnego nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich (obecnie art. 121 TUE) oraz zapobiegania nadmiernym deficytom budżetowym (obecnie art. 126 TUE). Jeśli chodzi o oryginalny tekst Traktatu, to postanowienie takie wprowadzone zostało przez Protokół nr 5 do TUE w sprawie procedury nadmiernego deficytu (**EDP** – *Excessive Deficit Procedure*), który wszedł w życie wraz z samym Traktatem (1 listopada 1993 roku).

17 czerwca 1997 roku Rada Europejska w Amsterdamie przyjęła deklarację w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu (**SGP** – *Stability and Growth Pact*)⁷, któremu towarzyszą dwa rozporządzenia przyjęte przez Radę ECOFIN w lipcu 1997 roku⁸ Obowiązują one od 1 stycznia 1999 roku W drugim etapie (tak zwanym **SGP 2**) nastąpiło „uelastycznienie” zarówno części prewencyjnej, jak i represyjnej Paktu. 23 marca 2005 roku Rada Europejska zdecydowała, że w części prewencyjnej wymogi będą stosowane mniej stanowczo wobec państw dokonujących reform strukturalnych, a w części represyjnej została wprowadzona możliwość odstąpienia od nałożenia kary w razie nietypowego zdarzenia lub osłabienia koniunktury⁹.

Podpisany 19 października 2007 roku w Lizbonie traktat reformujący Unię Europejską¹⁰ (wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku) sformalizował

⁷ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997, Official Journal 1997 C 236.

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych – tak zwana część prewencyjna Paktu (procedura wielostronnego nadzoru), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1997 L 209; Rozporządzenie Rady (WE) 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu (**EDP**) – tak zwana część represyjna Paktu (kary finansowe za nieuzasadnione przekroczenie poziomu deficytu budżetowego – stosowane wobec członków strefy euro), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1997 L 209.

⁹ Szerzej patrz: L. Oręziak, *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, D. Rosati (red.), OW WSHiP, Warszawa 2009.

¹⁰ Traktat Lizboński składa się z trzech zmienionych umów:

1. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który jest zmienionym Traktatem z Maastricht o utworzeniu UE.
2. Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE), który jest zmienionym Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, zmienionym przez Traktat z Maastricht Traktatem Rzymskim o utworzeniu EWG z 1957 r.
3. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

Patrz szerzej: J. Barcz, *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2010.

istnienie tak zwanej **Eurogrupy**. Od grudnia 1997 roku funkcjonowała ona w ramach ECOFIN jako forum grupujące ministrów finansów państw strefy euro, Komisarza ds. gospodarczych i walutowych oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego. Pierwszy Szczyt Państw Strefy Euro (Euro Summit) odbył się 12 października 2008 roku.

Traktat Rzymski z 1957 roku za jedyną formę współpracy w obszarze polityki koniunkturalnej uznawał wzajemne konsultacje (art. 103). Traktat z Maastricht w art. 99 TWE zobowiązał Radę UE do wydawania ogólnych wytycznych w sprawie polityk gospodarczych. TFUE w art. 121 przejął ten zapis i na jego podstawie polityki makroekonomiczne krajów UE powinny się mieścić w ramach Ogólnych wytycznych w sprawie polityki gospodarczej państw członkowskiej (**BEG** – *Broad Economic Guidelines*). 17 czerwca 2010 roku Rada Europejska ustanowiła – będący częścią Strategii *Europe 2020* – Europejski Okres (**ES** – *European Semester*). Jest on półrocznym (dotyczy pierwszego półrocza w każdym roku) cyklem koordynacji polityki ekonomicznej i fiskalnej, mającej na celu realizację reform strukturalnych w krajach UE poprzez:

- zapewnienie zdrowych finansów publicznych,
- wspieranie rozwoju gospodarczego,
- zabezpieczanie przed nadmierną nierównowagą makroekonomiczną w ramach UE.

Realizacja ES musi być zgodna z Ogólnymi wytycznymi (BEG). Obecne BEG obowiązują do 2014 roku¹¹ Pierwszy ES rozpoczął się 1 stycznia 2011 roku.

11 marca 2011 roku podczas Szczytu Państw Strefy Euro podpisany został Pakt na Rzecz Euro (**EPP** – *Euro-Plus Pact/Pact for the Euro*). Początkowo nazywany on był Paktem na Rzecz Konkurencyjności (*Competitiveness Pact*). Oprócz państw strefy euro sygnatariuszami EPP są: Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia i Szwecja. Jego celem jest wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej – równoległe do działań na podstawie BEG¹², ale jedynie w stosunku do sygnatariuszy Paktu. Tytułem uzupełnienia EPP 26 października 2011 roku Szczyt Euro ustanowił 10 środków służących polepszeniu zarządzania strefą euro.

¹¹ Zalecenie Rady nr 2010/410/UE z 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010 L 191.

¹² Zgodnie z EPP każdy kraj jest odpowiedzialny indywidualnie za działania podjęte dla osiągnięcia wspólnie uzgodnionego celu. Monitorowaniu tych działań służy system wskaźników.

Trzeci etap formowania unii fiskalnej (**SGP 3**) rozpoczął się 13 grudnia 2011 roku wraz z wejściem w życie tak zwanego **Sześciopaku** strefy euro (*Six Pack*). W jego skład wchodzi 5 rozporządzeń i jedna dyrektywa¹³. Dwa z tych rozporządzeń dotyczą Procedury Nierównowagi Makroekonomicznej (**MIP** – *Macroeconomic Imbalances Procedure*). SGP 3 nakłada limit na wzrost wydatków budżetowych. Nie może on być wyższy od potencjalnego tempa wzrostu gospodarki. Identyczne kary grożą zarówno za zbyt wysoki deficyt budżetowy, jak i za nadmierne zadłużenie – jednak tylko w stosunku do państw strefy euro. Rozwiązanie to z jednej strony chroni finanse publiczne przed nadmiernymi wydatkami w okresach dobrej koniunktury, a z drugiej – pozwala uniknąć głębokich cięć wydatków w czasach spowolnienia gospodarczego.

2 marca 2012 roku został podpisany przez 25 państw UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Republiki Czeskiej) Traktat w sprawie Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Unią Gospodarczą i Walutową (**TSCG** – *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*). Nie stanowi on części prawa europejskiego ze względu na fakt, że nie wszystkie państwa UE są jego sygnatariuszami. Część fiskalna TSCG (*Recital 5*) znana jest pod nazwą **FC** – *Fiscal Compact/Fiscal Stability Treaty*. Dla państw sygnatariuszy zastępuje on Pakt Stabilności i Wzrostu (SGP 1/SGP 2). Wszedł w życie 1 stycznia 2013 roku.

20 lutego 2013 roku zostało osiągnięte porozumienie trójstronne (*trilogue agreement*) przez Parlament Europejski, Prezydencję Irlandzką Rady UE i Komisję Europejską w sprawie tak zwanego **Dwupaku** (*the Two-Pack*), czyli zaproponowanych przez Komisję Europejską 23 listopada 2011 roku dwóch rozporządzeń dotyczących monitorowania i oceny projektów budżetów narodowych oraz nadzoru ekonomicznego i budżetowego państw zagrożonych

¹³ Regulation (EU) No. 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) No. 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area (**Procedura MIP**); Regulation (EU) No. 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No. 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Regulation (EU) No. 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances (**Procedura MIP**); Council Regulation (EU) No. 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No. 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (**EDP**).

brakiem stabilności finansowej¹⁴. Istotą propozycji jest zapewnienie Komisji Europejskiej możliwości oceniania projektów budżetów narodowych pod kątem zakładanego deficytu przed ich przyjęciem przez parlamenty poszczególnych państw.

3. TWORZENIE UNII BANKOWEJ

System bankowy odgrywa kluczową rolę w gospodarce krajów UE. Po pierwsze ze względu na udział tego sektora w tworzeniu dochodu narodowego krajów Unii. W 2010 roku relacja aktywów bankowych do GDP krajów UE wynosiła 349%, podczas gdy w Japonii – 174%, a w USA – 78%¹⁵. Przedsiębiorstwa w krajach UE finansują swoją działalność głównie kredytem bankowym – w odróżnieniu od USA, gdzie jako źródło finansowania dominują papiery wartościowe zarówno dłużne, jak i udziałowe.

Po drugie sektor bankowy krajów UE zdominowany jest przez wielonarodowe grupy bankowe, które są w posiadaniu 2/3 aktywów sektora. Na liście globalnych banków o znaczeniu systemowym (tak zwanych G-SIFIs – *Global Systematically Important Financial Institutions*) sporządzaną przez Financial Stability Board ponad połowę (15 na 29) stanowią banki europejskie¹⁶. Ich ewentualny upadek mógłby zagrozić stabilności europejskiego systemu gospodarczego, a w konsekwencji także gospodarki światowej.

Po trzecie w latach 2008–2011 rekapitalizacja banków kosztowała europejskich podatników około 300 mld euro, co – w sytuacji istniejącego wcześniej zadłużenia publicznego – pogłębiło **kryzys fiskalny** większości państw UE, doprowadzając strefę euro nad krawędź rozpadu. Obok słabości strony fiskalnej przyczyną takiej dramatycznej sytuacji w unii monetarnej była **pobłaż-**

¹⁴ Propozycja Rozporządzenia w sprawie zapewnienia monitorowania i oceny projektów budżetów narodowych oraz korygowania nadmiernych deficytów krajów strefy euro, COM (2011) 821 final; Propozycja Rozporządzenia w sprawie wzmocnienia nadzoru ekonomicznego i budżetowego Państw Członkowskich doznających lub zagrożonych poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej w strefie euro, COM (2011) 819 final.

¹⁵ High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Final Report. Brussels, 2 October 2012 (poprawiona wersja – 8 October 2012), Chaired by Erkki Liikanen, table 2.3.1, s. 12 (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high_level_expert_group/report_en.pdf).

¹⁶ Policy Measures to Address Systematically Important Financial Institutions, FSB, 4 November 2011 (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf).

liwość nadzorców krajowych systemów bankowych. Nie chcąc powodować podwyższenia kosztów obsługi i tak zbyt wysokich długów publicznych, nie ujawniali oni uczciwie słabości banków przez siebie nadzorowanych¹⁷.

W pierwszym etapie opublikowany został w lutym 2009 roku Raport De Larosièrè'a dla Komisji Europejskiej. Wezwał on do średnio i długookresowego zarządzania gospodarczego w ramach UE proponując nową architekturę europejskiego sektora finansowego¹⁸. Powstała ona 1 stycznia 2010 roku poprzez utworzenie Europejskiego Urzędu Bankowego (**EBA** – *European Banking Authority*), Europejskiego Urzędu Ubezpieczeń i Pracowniczych Funduszy Emerytalnych (**EIOPA** – *European Insurance and Occupational Pensions Authority*), Europejskiego Urzędu Papierów Wartościowych i Rynków (**ESMA** – *European Securities and Markets Authority*) oraz Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (**ESRB** – *European Systemic Risk Board*). ESRB są „czapką” nad pozostałymi urzędami europejskimi, które z kolei stanowią gremia współpracy międzynarodowej krajowych organów nadzoru finansowego w poszczególnych państwach członkowskich UE.

2 czerwca 2010 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat¹⁹, w którym znalazły się cztery zasady mające przyświecać kompleksowemu programowi reform sektora finansowego:

1. Zwiększona przejrzystość.
2. Skuteczny nadzór i egzekwowanie prawa.
3. Wzmoczona odporność i stabilność finansowa.
4. Większa odpowiedzialność i ochrona konsumenta.

Do realizacji tych wytycznych przystąpiono dopiero dwa lata później, kiedy rozpoczął się drugi etap reform, których przedmiotem stał się system bankowy. 6 czerwca 2012 roku Komisja sformułowała propozycję dyrektywy **BRR** – *Bank Recovery and Resolution Directive*, czyli przedstawiła dokument pod tytułem „Ramy UE restrukturyzacji, naprawy lub uporządkowanej likwidacji

¹⁷ O. Szczepańska, *Unia bankowa – potrzebna rekonfiguracja*, „Horyzonty Bankowości”, 15.III.2013 (dostęp na stronie <http://www.aiebank.pl>).

¹⁸ G. Nosiadek, *Powstawanie jednolitego rynku finansowego krajów UE w latach 2000–2008*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, D. Rosati (red.), OW WSHiP, Warszawa 2009.

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego: Regulacja usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu, Komisja Europejska, Bruksela, 2.06.2010, KOM (2010) 301 wersja ostateczna.

banków”²⁰. Wkrótce okazało się, że mechanizm BRR ma być elementem szerszej zaplanowanej reformy. Podczas Szczytu Państw Strefy Euro w dniach 28–29 czerwca 2012 roku szefowie 17 państw i rządów strefy euro podjęli decyzję dotyczącą krótkoterminowych działań zmierzających do wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej poprzez utworzenie unii bankowej krajów UE. W szczególności Komisja została zobligowana do przedstawienia do końca 2013 r. propozycji Jednolitego mechanizmu naprawy i uporządkowanej likwidacji banków (**SRM** – *Single Resolution Mechanism*) dla krajów, które będą uczestniczyły w nowo projektowanym Jednolitym mechanizmie nadzorczym (**SSM** – *Single Supervisory Mechanism*). SSM został zaproponowany w „Oświadczeniu ze Szczytu Państw Strefy Euro”²¹ wyłącznie dla państw strefy euro. Dyskusji zostało poddane sprawozdanie przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Eurogrupy i EBC pod tytułem „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”²². Raport przedstawił cztery podstawowe elementy przyszłej unii gospodarczej i walutowej (**EMU** – *Economic and Monetary Union*):

²⁰ W przeciwieństwie do postępowania w razie niewypłacalności, dotyczącego wszystkich podmiotów gospodarczych, banki podlegają szczególnej – ze względu na efekty systemowe i makroekonomiczne – procedurze naprawczej i dopiero w razie braku możliwości uniknięcia bankructwa – uporządkowanej likwidacji. Tekst propozycji patrz: Ramy UE restrukturyzacji, naprawy lub uporządkowanej likwidacji banków, Bruksela, 6.06.2012 (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm). Wzorem rozwiązań legislacyjnych są USA, gdzie już kilkadziesiąt lat temu wprowadzono specjalne regulacje dla banków. Większość państw europejskich wprowadziła je dopiero ostatnio. Tak zwana „Winding-up Directive” (Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions, Official Journal 2001 L 125) nie wprowadziła specjalnego systemu jako alternatywy procedury niewypłacalności. Zob.: N. Véron, G.B. Wolff, *From Supervision to Resolution: Next Steps on the Road to European Banking Union*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2013/04, February 2013, (<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/view/771/>).

²¹ Art. 127(6) TFEU daje Radzie jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i EBC uprawnienie: *powierzyć specjalne zadania EBC dotyczące polityki odnoszącej się do nadzoru ostrożnościowego instytucji kredytowych i innych instytucji finansowych, z wyjątkiem sektora ubezpieczeń*. Natomiast art. 20 TEU upoważnia do podjęcia przez niektórych (nie wszystkich) członków UE „wzmocnionej współpracy” (*enhanced cooperation*).

²² W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy’a, Rada Europejska – Przewodniczący, EUCO 120/12, Presse 296, PR PCE 102, Bruksela, 26 czerwca 2012 r. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf).

1. Unia bankowa – zintegrowane ramy finansowe.
2. Unia fiskalna – zintegrowane ramy budżetowe.
3. Unia gospodarcza – zintegrowane ramy polityki ekonomicznej.
4. Unia polityczna – wzmocniona odpowiedzialność i demokratyczna legitymizacja.

Uczestnicy Szczytu zwrócili się do Komisji o przygotowanie przewodnika (*road map*) – wykazu przedsięwzięć koniecznych dla zbudowania unii gospodarczej i walutowej, z zamiarem zatrzymania i odwrócenia negatywnych tendencji w zakresie:

- „zakłętą kręgą” zadłużenia fiskalnego i kryzysu systemu bankowego,
- postępującej fragmentyzacji (dezintegracji) rynku finansowego krajów UE,
- nierównowagi makroekonomicznej.

W odpowiedzi Komisja już 12 lipca 2012 roku opublikowała projekt systemu gwarantowania depozytów bankowych w ramach UE (**DGS** – *EU Deposit Guarantee Scheme*)²³. Odpowiednia dyrektywa miała być uzgodniona do czerwca 2013 roku 27 czerwca 2013 roku Rada UE zaaprobowała projekt dyrektywy **BRR** zaproponowany przez KE i wezwała prezydentkę do rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem Europejskim²⁴. 20 lipca 2012 roku KE opublikowała dwie następne propozycje aktów prawnych w ramach tak zwanego Jednolitego regulaminu (**SR** – *Single Rulebook*). SR stanowi implementację Porozumienia bazylejskiego III do europejskiego systemu prawnego w postaci Rozporządzenia **CRR IV** (*Capital Requirements Regulation IV*) oraz Dyrektywy **CRD IV** (*Capital Requirements Directive IV*)²⁵. System CRR/CRD IV („Jednolity regulamin”) został przygotowany w ramach Europejskiego Urzędu Bankowego (EBA).

Następnym krokiem Komisji było opublikowanie 12 września 2012 roku trzech dokumentów dotyczących Jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM): w sprawie nadania EBC zadań prowadzenia nadzoru ostrożno-

²³ Narodowe systemy DSG nie opierają się na wcześniej utworzonych funduszach, ale na środkach budżetowych. W sytuacji kryzysowej brak środków budżetowych może być źródłem nie realizowania wypłat w ramach DSG. Patrz strona KE: Deposit Guarantee Schemes, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/indexen.htm

²⁴ Council agrees position on bank resolution, Council of the European Union, 11228/13 Presse 270, Brussels, 27 June 2013 (http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf).

²⁵ Regulation on prudential requirements for credit institutions and investment firms; Directive on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, COM (2012) 453 of 20 July 2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-915_pl.htm).

ściowego nad instytucjami kredytowymi, zmiany funkcjonowania EBA i Przewodnika do unii bankowej²⁶. 18 października 2012 roku Rada Europejska określiła ogólny kształt przyszłej unii bankowej. Będą się na nią składały:

1. Jednolity mechanizm nadzorczy (SSM) z EBC jako ośrodkiem kontroli nad bankami UE; na czele SSM ma stanąć Rada Nadzoru Bankowego (SB – *Supervisory Board*); nadzorowi będą podlegały „znaczące” instytucje bankowe oraz ich filie i oddziały, ale EBC będzie uprawniony do nadzorowania każdego banku, jeśli jest on podejrzany o powodowanie znaczącego ryzyka dla stabilności finansowej²⁷.
2. Zharmonizowane ramy restrukturyzacji, naprawy i uporządkowanej likwidacji banków (SRM); przewidują one utworzenie urzędu ds. restrukturyzacji, naprawy i uporządkowanej likwidacji banków; jego funkcje ma spełniać Europejski Bank Centralny.
3. System gwarantowania depozytów (DGS).

Rada Europejska przeprowadziła także dyskusję nad sprawozdaniem okresowym w sprawie wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej, przedstawionym przez Przewodniczącego Rady²⁸. W „Konkluzjach na temat realizacji unii gospodarczej i walutowej” Rada stwierdziła, że w SSM mogłyby uczestniczyć także kraje spoza strefy euro²⁹.

Przełomowe znaczenie miał Szczyt Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 13–14 grudnia 2012 roku. W jego wyniku zapadły następujące postanowienia:

²⁶ Propozycja Rozporządzenia w sprawie utworzenia SSM i nadania EBC zadań związanych z prowadzeniem nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, COM (2012) 511 final; Propozycja zmiany Rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 w sprawie Europejskiego Urzędu Bankowego, COM (2012) 512 final; Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady pod tytułem „Przewodnik do unii bankowej”, COM (2012) 510 final.

²⁷ Z. Darvas, G.B. Wolff, *Should non-euro area countries join the Single Supervisory Mechanism?*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2013/06, March 2013 (<http://www.bruegel.org/publications-detail/publication/773-should-non-euro-area-countries-join-the-single-supervisory-mechanism>).

²⁸ Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Interim Report, European Council – the President, Brussels, 12 October 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf).

²⁹ European Council conclusions on completing EMU adopted on 18 October 2012, European Council, Brussels, 18 October 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf).

1. Uzgodniony został Plan działania na rzecz ukończenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej³⁰, który oparty został na:
 - a) Raporcie „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”³¹, przygotowanym przez Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya w ścisłej współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, Przewodniczącym Eurogrupy i Przewodniczącym Europejskiego Banku Centralnego,
 - b) „Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej: początek europejskiej debaty”³², przedstawionego przez Komisję Europejską.
2. Uzgodniono stanowisko w sprawie nadzoru bankowego: Rada Europejska zaaprobowała porozumienie osiągnięte w tej sprawie 13 grudnia 2012 roku na posiedzeniu Rady UE do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN)³³. SSM powinien rozpocząć działalność w marcu 2014 roku lub 12 miesięcy po wejściu w życie odpowiednich aktów legislacyjnych, i powinien objąć także kraje UE nie należące do strefy euro. Herman Van Rompuy w swoim raporcie zaproponował budowę faktycznej – czyli odpornej na kryzysy – unii gospodarczej i walutowej w trzech etapach:
 - Etap I (koniec 2012–2013): Zapewnienie stabilności budżetowej i zerwanie powiązania między bankami i rządami,
 - Etap II (lata 2013–2014): Zakończenie prac nad zintegrowanymi ramami finansowymi i propagowanie solidnych polityk strukturalnych,

³⁰ Roadmap for the completion of EMU. European Council conclusions on completing EMU, European Council, Brussels, 14 December 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf).

³¹ Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Brussels, 5 December 2012, autorzy: Herman Van Rompuy – President of the European Council, in close collaboration with: José Manuel Barroso – President of the European Commission, Jean-Claude Juncker – President of the Eurogroup, Mario Draghi – President of the European Central Bank (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf).

³² Pierwsza wersja „Planu...” została przyjęta przez Komisję 28 listopada 2012 r., a ostateczna – 30 listopada 2012 r. Tekst końcowy patrz: Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate, Brussels, 30 November 2012, COM (2012) 777 final/2.

³³ Rada uzgodniła stanowisko w sprawie nadzoru bankowego, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 13 grudnia 2012 r. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ecofin/134291.pdf).

- Etap III (po 2014 roku): Poprawa odporności unii gospodarczej i walutowej dzięki utworzeniu mechanizmu amortyzacji wstrząsów na szczeblu centralnym. W tym stadium nie nastąpiłoby co prawda jeszcze „uwspólnotowanie długu” (*the mutualization of debt*), ale Przewodniczący Rady Europejskiej proponuje ustanowienie „wspólnej emisji długu”, czyli kreowanych wspólnie papierów dłużnych (*fiscal eurobonds*). W celu amortyzowania „szoków ekonomicznych” proponuje on ustanowienie „ubezpieczenia” (*Insurance*) w formie „zdolności fiskalnej” (*fiscal capacity*) ze środków państw członkowskich, funduszy UE lub kombinacji obydwóch.

19 marca 2013 roku zostało osiągnięte Porozumienie trójstronne między Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską w sprawie pakietu legislacyjnego dotyczącego nadania EBC uprawnień i odpowiedzialności za nadzór bankowy oraz dokonania – w związku z tym odpowiednich zmian w zasadach funkcjonowania Europejskiego Urzędu Bankowego (EBA)³⁴.

W trybie realizacji raportu Hermana Van Rompuy’a 20 marca 2013 roku Komisja Europejska wydała dwa komunikaty skierowane do Parlamentu Europejskiego i Rady. Pierwszy dotyczy ustanowienia Instrumentu Konwergencji i Konkurencyjności w ramach systemu wdrażania zaleceń dla państw członkowskich wynikających z Europejskiego Okresu, a dotyczących procedury MIP³⁵. Natomiast przedmiotem drugiego jest propozycja stworzenia mechanizmu koordynacji *ex ante* kluczowych strukturalnych reform gospodarczych w krajach strefy euro³⁶. Obydwa komunikaty nawiązują do komunikatu Komisji z listopada 2012 roku rozpoczynającego debatę europejską na temat utworzenia „głębokiej i faktycznej unii gospodarczej i walutowej”³⁷.

³⁴ MEMO/13/251, Brussels, 19 March 2013.

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument (CCI), Brussels, 20.03.2013, COM (2013) 165 final.

³⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. Ex ante coordination of plans for major economic policy reforms, Brussels, 20.03. 2013, COM (2013) 166 final.

³⁷ Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate, Brussels, 30 November 2012, COM (2012) 777 final/2.

4. WSPARCIE FINANSOWE DLA UNII BANKOWEJ

Obok regulacji finansowych i nadzoru niezbędnym elementem unii bankowej jest wsparcie finansowe. W ramach unii monetarnej EBC został obarczony zadaniem zapewnienia podaży pieniądza dla krajów strefy euro, ale nie został wyposażony w żadne uprawnienia w zakresie udzielania pomocy finansowej instytucjom finansowym³⁸. Dysponuje on jednak instrumentami bieżącego finansowania nierównowagi płatniczej w postaci tak zwanej „pomocy płynnościowej” (*liquidity assistance*). Najważniejszym z nich jest system płatności międzynarodowych TARGET2, służący do prowadzenia rozliczeń płatności głównie między bankami centralnym państw strefy euro. Od 2009 roku salda rozliczeń w ramach tego systemu wzrosły gwałtownie. Do końca 2012 roku trzy kraje – RFN, Holandia i Finlandia – zakumulowały nadwyżkę płatniczą w wysokości ponad 1 biliona euro³⁹. Największe deficyty płatnicze wykazują Francja i Hiszpania. Włoski bank centralny wykorzystuje finansowanie deficytu głównie poprzez rynek, a nie za pośrednictwem TARGET2. Termin uregulowania należności i zobowiązań banków centralnych nie został ustalony. Systemem zarządza Europejski Bank Centralny.

Od początku drugiej fazy kryzysu (2010 roku) EBC naśladuje amerykański program „łagodzenia ilościowego” (QE – *Quantity Easing*) uruchamiając swój program SMP, który jednak – w odróżnieniu od amerykańskiego – jest sterylizowany. SMP wzbogacił zwyczajowy instrument LTRO (*Long Term Refinancing Operations*), czyli aukcje długoterminowych (3-miesięcznych) pożyczek dla banków komercyjnych. Od marca 2008 roku pożyczki LTRO uległy wydłużeniu do 6 miesięcy, później – do 1 roku, a od 2012 roku EBC przeprowadził dwie aukcje 3-letnich LTRO na kwotę 1 biliona euro. We wrześniu 2012 roku EBC uruchomił nowy program – OMT (*Eurosystem's Outright Monetary Transactions*). Jest to warunkowy, sterylizowany skup na rynku wtórnym obligacji skarbowych zadłużonych państw strefy euro. Skala możliwych zakupów nie została ograniczona. Jest to skutek objęcia funkcji Prezesa EBC przez Włocha – Mario Draghi’ego, który zdecydował się na niekonwencjonalne działania wobec zagrożenia strefy euro rozpadem. Koniecz-

³⁸ Artykuł 125 TUE zawiera tzw. *no-bail-out-clause* zakazującą udzielania pomocy krajom UE zarówno przez inne państwa członkowskie, jak i Unię Europejską. Artykuł 122 przewiduje jedynie możliwość udzielania pomocy w razie wystąpienia „wyjątkowych okoliczności”. Artykuł 123 zakazuje udzielania pomocy przez EBC.

³⁹ A.H. Hallett, J.C. Martinez Oliva, *The Importance of Trade and Capital Imbalances in the European Debt Crisis*, IMF Working Paper WP/13/01, January 2013.

ne stało się podjęcie działań pozasystemowych ze względu na wyczerpanie środków systemowych.

Jeszcze w 1988 roku został utworzony Jednolity instrument średniookresowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich UE⁴⁰. W momencie utworzenia EMU (1 stycznia 1999 roku) państwa strefy euro utraciły prawo do korzystania z pomocy średniookresowej. Dla krajów UE spoza strefy euro został ustanowiony w 2002 roku Instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych (**EFSF**)⁴¹. Dopiero 9 maja 2010 roku Eurogrupa w ramach ECOFIN podjęła decyzję o ustanowieniu tymczasowego europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (**EFSM**)⁴². Na jego mocy także państwa członkowskie strefy euro mogą korzystać z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF).

Państwa członkowskie strefy euro na podstawie Rozporządzenia Rady z 11 maja 2010 roku mogą korzystać ze środków:

1. **EFSM** (*European Financial Stabilisation Mechanism*), czyli Europejskiego mechanizmu Stabilizacji Finansowej⁴³.
2. **EFSF** (*European Financial Stability Facility*), czyli Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej⁴⁴.

Środki dla EFSM pozyskuje Komisja Europejska emitując papiery dłużne na europejskim rynku finansowym. Gwarantowane są one przez budżet UE do kwoty jego środków własnych. Działalność EFSM rozpoczął 7 czerwca 2010 roku. Udzielił pomocy Irlandii, Portugalii i Grecji. EFSF pozyskuje środki samodzielnie poprzez emisję papierów dłużnych gwarantowanych przez państwa strefy euro. Beneficjentami pomocy są: Grecja, Irlandia i Portugalia. Nie są one zobowiązane do udzielania gwarancji.

Na mocy decyzji Rady Europejskiej z 25 marca 2011 roku państwa członkowskie strefy euro podpisały Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (**ESM – European Stability Mechanism**)⁴⁵. Jego celem jest

⁴⁰ Council Regulation (EEC) No. 1969/88 of 24 June 1988 establishing a single facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal 1988 L 178.

⁴¹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych Państw Członkowskich, Dziennik Urzędowy UE 2002 L 53.

⁴² Rozporządzenie Rady (UE) Nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Dziennik Urzędowy UE 2010 L 118.

⁴³ Adres strony: <http://www.efsm.europa.eu>

⁴⁴ Adres strony: <http://www.efsf.europa.eu>

⁴⁵ Pierwsza wersja Traktatu została podpisana 11 lipca 2011 r., a ostateczna (czwarta) – 2 lutego 2012 r. Wszedł on w życie 27 września 2012 r. Patrz: Treaty establishing

udzielanie pomocy rządowi państw strefy euro, które napotkały trudności finansowe, oraz bankom, których rekapitalizacja jest konieczna ze względu na fakt, że są źródłem kredytu dla wspomnianych państw. ESM jest organizacją międzyrządową podlegającą regułom międzynarodowego prawa publicznego z siedzibą w Luksemburgu. Działalność rozpoczął 8 października 2012 roku. Początkowa zdolność kredytowa ESM została ustalona na poziomie 500 mld euro, przy kapitale wpłaconym 80 mld euro. Ogólna wartość subskrybowana wynosi 700 mld euro.

ESM jest instrumentem permanentnym, który ma przejąć zadania mechanizmów tymczasowych – EFSM i EFSF. Od połowy 2013 roku nowe programy pomocowe są podejmowane wyłącznie przez ESM, a instrumenty tymczasowe będą funkcjonowały tylko do końca realizacji programów uruchomionych przed powstaniem ESM. W odróżnieniu od poprzednich mechanizmów ESM udziela pomocy na zasadzie warunkowości (*under strict economic conditionality*), a w szczególności przy przestrzeganiu *Fiscal Compact*, czyli części fiskalnej Traktatu w Sprawie Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Unią Gospodarczą i Walutową (TSCG)⁴⁶. Na czele ESM stoi Rada Gubernatorów i Rada Dyrektorów, której przewodniczy Klaus Regling – mianowany przez Eurogrupę na stanowisko dyrektora naczelnego w lipcu 2012 roku. Członkami Rady Gubernatorów są ministrowie finansów państw strefy euro. Decyzje o przyznaniu pomocy są podejmowane przez nich kwalifikowaną większością 85% głosów. Obecnie ESM koncentruje się na pomocy finansowej dla Hiszpanii.

5. KIERUNKI DALSZYCH REFORM ARCHITEKTURY EUROPEJSKIEJ

Podstawowym mankamentem obecnej architektury europejskiej jest jej skupienie się na niektórych tylko dziedzinach, co jest rezultatem wybranego na początku procesów integracyjnych modelu neofunkcjonalnego. Wybór ten był „przymusowy” wobec braku zgody wielu państw na integrację politycz-

the European Stability Mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland (http://www.esm.europa.eu/pdf/esm_treaty_en.pdf).

⁴⁶ C.M. Buch, *From the Stability Pact to ESM – What next?*, Institut für Agewandte Wirtschaftsforschung Discussion Paper, No. 85, June 2012.

ną. Nawet jednak sama sfera gospodarki została potraktowana wybiórczo (utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1952 roku), a kolejne jej sektory są stopniowo włączane do mechanizmu integracyjnego na zasadzie ewidentnie pojawiających się niekorzyści wskutek niekompletności rozwiązań. Na obecnym etapie ta niekompletność ujawniła się w trakcie globalnego kryzysu finansowego, wobec którego istniejące mechanizmy okazały się dramatycznie nieodporne.

Ograniczenie roli Europejskiego Banku Centralnego do realizowania celu makroekonomicznego (stabilność cen) przy braku kompetencji w zakresie zapewnienia stabilności systemu finansowego krajów strefy euro zaowocowało zagrożeniem rozpadu strefy. System jednolitej waluty, wykluczający możliwość przywracania konkurencyjności i jednocześnie stymulowania wzrostu gospodarczego poprzez dewaluację lub deprecjację kursu nominalnego waluty, wymaga stworzenia mechanizmu zapewniającego w inny sposób równowagę makroekonomiczną i stabilność systemu finansowego. Polityka kontrakcyjna w sytuacji ostrego kryzysu ekonomicznego i finansowego nie jest dobrym rozwiązaniem. Głównym kierunkiem rozwoju instytucjonalnej architektury europejskiej powinno być zatem ustanowienie w ramach UE instytucji odpowiedzialnej za utrzymanie stabilności. Unia finansowa w połączeniu z unią fiskalną może być mechanizmem zastępującym wojny walutowe. Innymi słowy utworzenie unii finansowej powinno być docelowym rozwiązaniem dla krajów strefy euro w sferze integracji walutowo-finansowej⁴⁷.

Obecnie do głównych słabości architektury finansowej UE należy zaliczyć:

1. Fragmentację rynków finansowych, która umożliwia władzom finansowym poszczególnych państw UE faworyzowanie instytucji finansowych o przewadze kapitału lokalnego – także jeśli chodzi o ich inwestycje zagraniczne; przykładem może być skłanianie niekiedy do wycofywania kapitału z zagranicy w razie sytuacji kryzysowej, co pogłębia trudności w krajach goszczących i osłabia odporność europejskiego sektora finansowego na szoki wewnętrzne i zewnętrzne.
2. „Zakłety krąg” wzajemnych powiązań między bankami z jednej strony, a rządami poszczególnych państw z drugiej (*the vicious circle between banks and sovereign debts*); jego istotnym elementem jest emitowanie przez rządy długu w formie obligacji rządowych, które są traktowane przez instytucje finansowe – także w innych krajach – jako pozbawione ryzyka i pewną inwestycję. Ich posiadanie w portfelu inwestycyjnym jest

⁴⁷ Pojęcie „unii finansowej” patrz: Financial Integration in Europe, ECB, Frankfurt am Main, April 2008 oraz G. Nosiadek, *Powstawanie jednolitego rynku...*, op. cit.

niejako obligatoryjne z punktu widzenia wymogów kapitałowych (Basel III). Z drugiej strony rządy i banki centralne zobowiązane są do ratowania instytucji finansowych w sytuacjach kryzysowych (*tail risk*, *systemic risk*) na zasadzie pożyczkodawcy ostatniej instancji (**LOLR** – *Lender of the Last Resort*). Banki centralne udzielają „pomocy płynnościowej” (**ELA** – *Exceptional/Emergency Liquidity Assistance*), a budżety krajowe gwarantują zwrot wpłaconych depozytów do określonej wysokości. W ten sposób kryzys fiskalny powoduje kryzys finansowy, a ten z kolei pogłębia kryzys fiskalny. Nie oznacza to, że „pewne papiery” nie są potrzebne. Nie powinny one jednak być emitowane przez instytucje państwowe. Rozwiązaniem mogłyby być papiery wartościowe emitowane przez instytucję europejską, tzw. *fiscal eurobonds*.

3. Klauzula zakazu udzielania pomocy przez instytucje unijne i państwa członkowskie UE innym państwom członkowskim, z wyjątkiem „nadzwyczajnych okoliczności” (*no-bail-out-clause*), czyli *ex-post*, gdy kryzys jest już w pełni. Z drugiej strony rozluźnienie tej klauzuli może sprzyjać „pokusie nadużycia” (*moral hazard*) i skłaniać do prowadzenia polityki makroekonomicznej zagrażającej stabilności i równowadze⁴⁸. Jednocześnie nie można oczekiwać, że w przyszłości nie będą występowały ryzyka skrajnych scenariuszy (*tail risks*), a w tym ryzyko kryzysu systemowego i potrzebne będą mechanizmy wsparcia finansowego, tzw. bezpieczniki finansowe (*financial backstops*).

Problemy te pomogłaby rozwiązać unia finansowa, ale zgodnie z podejściem neofunkcjonalistycznym w Unii Europejskiej reformę rozpoczęto od tworzenia unii bankowej, na którą będą się składały:

- jednolity mechanizm nadzorczy (SSM – *Single Supervisory Mechanism*),
- system gwarantowania depozytów bankowych (DGS – *Deposit Guarantee Scheme*),
- zharmonizowane ramy naprawy i uporządkowanej likwidacji banków (SRM – *Single Resolution Mechanism*),
- jednolity regulamin (SR – *Single Rulebook*).

Ustanowienie tych instytucji powinno doprowadzić do wyeliminowania podstawowych mankamentów obecnej architektury pod warunkiem, że będzie im towarzyszyło odpowiednie wsparcie finansowe w postaci europejskiej agencji gwarantowania depozytów bankowych, wzmocnienia ESM oraz ustanowie-

⁴⁸ Ch. Wyplosz, *Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia*, „Zeszyty BRE-Bank-CASE”, Nr 115/2011, Warszawa 16 czerwca 2011 r.

nia funduszu naprawy i uporządkowanej likwidacji banków. Europejskiemu Bankowi Centralnemu powinny zostać nadane uprawnienia pożyczkodawcy ostatniej instancji (LOLR). W efekcie unia bankowa powinna zapewnić uniezależnienie stabilności sektora finansowego od kondycji fiskalnej państw członkowskich UE, stworzyć warunki dla działalności transgranicznej instytucji bankowych i umożliwić płynną transmisję sygnałów polityki monetarnej do gospodarki – szczególnie w słabszych regionach⁴⁹.

W unii bankowej powinny uczestniczyć także kraje spoza strefy euro. Co prawda nie uzyskają one pełnych korzyści z udziału w tej formie integracji, ale zyskają na⁵⁰:

- wzmocnieniu integracji finansowej wraz z odpowiednimi korzyściami,
- poprawieniu nadzoru nad bankami prowadzącymi działalność transgraniczną,
- polepszeniu jakości nadzoru nad wszystkimi bankami,
- wyższej spójności praktyk nadzorczych,
- uniknięciu konkurencji między nadzorcami, która zniekształca warunki konkurencji między bankami,
- pozyskiwaniu informacji o wszystkich instytucjach uczestniczących w SSM na obszarze całej UE.

Poza tym kraje spoza strefy euro będą korzystały z tej samej siły głosu, co państwa strefy euro, zachowają prawo do wystąpienia z SSM w każdym momencie w celu uniknięcia skutków niekorzystnych decyzji nadzorczych, ich ministrowie finansów będą mieli prawo do brania udziału w posiedzeniach Eurogrupy, a na EBC zostanie nałożony obowiązek zapewnienia stabilności finansowej taki sam jak w stosunku do krajów strefy euro. Środki polityki makroekonomicznej pozostaną nadal w rękach władz narodowych.

Korzyści te pokazują, że Polska powinna wstąpić do unii bankowej zanim jeszcze spełni wszystkie wymogi uczestniczenia w unii monetarnej. Krok ten powinien ułatwić naszej gospodarce wprowadzenie jednolitej waluty i uzyskanie członkostwa w strefie euro.

Wzmocnienie EMU jest absolutnym obecnie priorytetem, ale nie jest jedynym kierunkiem reform architektury europejskiej. Konieczne jest udoskonalenie ogólnego funkcjonowania UE, ze szczególnym naciskiem na

⁴⁹ H. Berger, F. Bornhorst, E. Perez Ruiz i inni, *Euro Area Policies. Selected Issues*, IMF – the European Department, July 3, 2012 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12182.pdf>).

⁵⁰ Z. Darvas, G.B. Wolff, *Should non-euro area countries join...*, op. cit.

zapewnienie pełnej legitymizacji i odpowiedzialności⁵¹. W ostatnim czasie zmiał się układ sił między instytucjami unijnymi. Na mocy Traktatu Lizbońskiego wzrosła rola Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej kosztem Komisji Europejskiej. Niedługo wzrośnie znaczenie Europejskiego Banku Centralnego wobec nadania mu nowych zadań związanych z nadzorem bankowym i naprawą oraz uporządkowaną likwidacją banków. Przewidywane jest wzmocnienie roli Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, a także Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jako Przewodniczącego Rady Generalnej⁵². W ramach Komisji Europejskiej być może komisarze zostaną skategoryzowani w dwóch grupach: starszych i młodszych komisarzy⁵³. Komisja zostanie obciążona nowymi zadaniami związanymi z reformami EMU.

Kluczowe znaczenie ma jednak umocnienie legitymizacji i odpowiedzialności instytucji europejskich. Według słów Hermana Van Rompuy'a: *Legitymizacja ma miejsce wówczas, gdy ludzie widzą, słyszą i czują, że porządek polityczny sprzyja ich dobrobytowi, wolności i bezpieczeństwu, że zabezpiecza ich przyszłość*⁵⁴. Europejczycy muszą zatem nabrać przekonania, że Unia Europejska jest wspólnym dobrem nas wszystkich i zapewnia nam pokój, dobrobyt i bezpieczeństwo. W warunkach kryzysu trudno jest uzyskać takie poczucie. Na jego dalsze osłabienie liczą przeciwnicy UE szerząc poglądy, że demokracja jest możliwa tylko w ramach państw narodowych i potrzebna jest „renacjonalizacja” polityki w ramach UE. Jak pokazują przykłady państw wielonarodowych nie jest to pogląd racjonalny. Można go zwalczyć jednak nie poprzez teorie, ale pokazując w praktyce, że reformy obecnie realizowane są w interesie Europejczyków. Parlament Europejski 1 października 2012 roku przedstawił następujące zasady, które powinny być przestrzegane w obliczu reformy EMU⁵⁵:

⁵¹ Patrz: Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, 17 September 2012 (<http://www.auswertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171838/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf>).

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ *The discovery of co-responsibility: Europe in the debt crisis*, Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law, Berlin, 6 February 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf).

⁵⁵ Towards a real Economic and Monetary Union. Building a capacity to decide. Reflection Note by the representatives of the Parliament, 1 October 2012 (http://www.movimentoeuropea.it/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=194).

1. Nie może być podziału w ramach krajów UE.
2. Parlament Europejski jest parlamentem Euro, gdyż Euro jest pieniądzem Unii Europejskiej.
3. Jediną drogą do podejmowania decyzji w ramach UE, zapewniającą efektywność i legitymizację, jest „metoda wspólnotowa” (*community method*). Zarządzanie zreformowaną unią gospodarczą i walutową musi opierać się na instytucjach unijnych zgodnie z procedurą współdecydowania. Dodajmy, że konsekwentne trzymanie się tych wytycznych będzie wymagało od państw członkowskich UE przestrzegania traktatowej zasady realizowania swoich interesów narodowych w taki sposób, aby nie były naruszane interesy partnerów. Państwo nie uznające tej podstawowej reguły multilateralizmu powinno otrzymać „czas” w oczekiwaniu na zmianę postaw w swoim społeczeństwie. Nie może to jednak oznaczać trwałego uznania „Europy różnych prędkości” z odpowiednimi instytucjami oddzielnymi dla każdego kręgu. Tym bardziej nie może być „Europy à la carte”, z której każdy przyjmie tylko elementy korzystne dla siebie. Solidarność w krótkim czasie może być kosztowna, ale na dłuższą metę jest rozwiązaniem korzystnym dla wszystkich obywateli Europy – także tych, którzy są przekonani, że obecnie nie są jej beneficjentami. Dostrzeżenie przez Europejczyków wspólnych interesów w obliczu konkurencji ze strony innych kontynentów może być kluczem do wzmocnienia solidarności i dalszych kroków w kierunku pogłębienia integracji gospodarczej i politycznej – do wspólnego rządu gospodarczego i – w perspektywie – federacji państw europejskich włącznie.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2010.
- Berger H., Bornhorst F., Perez Ruiz E. i inni, *Euro Area Policies. Selected Issues*, IMF-the European Department, July 3, 2012 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12182.pdf>).
- Buch C.M., *From the Stability Pact to ESM – What next?*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Discussion Paper, No. 85, June 2012.
- Corsetti G., Kuester K., Meier A., Mueller G.J., *Sovereign Risk, Fiscal Policy, and Macroeconomic Stability*, IMF Working Paper WP/12/33, January 2012.
- Council agrees position on bank resolution, Council of the European Union, 11228/13 Presse 270, Brussels, 27 June 2013 (http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf).

- Daianu D., *Euro Zone Crisis and EU Governance: Tackling a Flawed Design and Inadequate Policy Arrangements*, „CASE Network Studies and Analyses”, No. 433/2012 (http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CNSA_2012_433.pdf).
- Darvas Z., *Intra-euro Rebalancing is Inevitable, but Insufficient*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2012/15, August 2012 (http://www.bruegel.org/download/parent/747-intra-euro-rebalancing-is-inevitable-but-insufficient/file/1607-intra-euro-rebalancing-is-inevitable-but-insufficient/&sa=U&ei=w xueUbWhOoHwPOnXgbgO&ved=0CA0QFjAC&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNFrDYXnUU6wyZGrXapL_-gojAOcw).
- Darvas Z., Wolff G.B., *Should non-euro area countries join the Single Supervisory Mechanism?*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2013/06, March 2013 (<http://www.bruegel.org/publications-detail/publication/773-should-non-euro-area-countries-join-the-single-supervisory-mechanism>).
- European Council conclusions on completing EMU adopted on 18 October 2012, European Council, Brussels, 18 October 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf).
- Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, 17 September 2012 (<http://www.auswertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171838/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf>).
- Financial Integration in Europe, ECB, Frankfurt am Main, April 2008.
- Hallett A.H., Martinez Oliva J.C., *The Importance of Trade and Capital Imbalances in the European Debt Crisis*, IMF Working Paper WP/13/01, January 2013.
- High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Final Report. Brussels, 2 October 2012 (poprawiona wersja – 8 October 2012), Chaired by Erkki Liikanen, table 2.3.1, s. 12 (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high_level_expert_group/report_en.pdf).
- Hurtado C., *The Euro Experience and Lessons for Latin America*, Economic Premise, The World Bank, October 2012, No. 92.
- Kawalec S., Pytlarczyk E., *Controlled Dismantlement of the Euro Area in Order to Preserve the European Union and Single European Market*, „CASE Network Studies and Analyses”, No. 441/2012 (http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CNSA_2012_441.pdf).
- MEMO/13/251, Brussels, 19 March 2013.
- Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, “American Economic Review”, 1961, Vol. 51, No. 4.

- Nosiadek G., *Powstawanie jednolitego rynku finansowego krajów UE w latach 2000–2008*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, D. Rosati (red.), OW WSHiP, Warszawa 2009.
- Oreżniak L., *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, D. Rosati (red.), OW WSHiP, Warszawa 2009.
- Policy Measures to Address Systematically Important Financial Institutions, FSB, 4 November 2011 (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf).
- Rada uzgodniła stanowisko w sprawie nadzoru bankowego, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 13 grudnia 2012 r. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ecofin/134291.pdf).
- Roadmap for the completion of EMU. European Council conclusions on completing EMU, European Council, Brussels, 14 December 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf).
- Szczepańska O., *Unia bankowa – potrzebna rekonfiguracja*, „Horyzonty Bankowości”, 15.III.2013 r. (dostęp na stronie <http://www.aiebank.pl>).
- The discovery of co-responsibility: Europe in the debt crisis*, Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law, Berlin, 6 February 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf).
- Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Interim Report, European Council – the President, Brussels, 12 October 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf).
- Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Brussels, 5 December 2012, autorzy: Herman Van Rompuy – President of the European Council, in close collaboration with: José Manuel Barroso – President of the European Commission, Jean-Claude Juncker – President of the Eurogroup, Mario Draghi – President of the European Central Bank (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf).
- Towards a real Economic and Monetary Union. Building a capacity to decide. Reflection Note by the representatives of the Parliament, 1 October 2012 (http://www.movimentoeuropea.it/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=194).
- Véron N., Wolff G.B., *From Supervision to Resolution: Next Steps on the Road to European Banking Union*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2013/04, February 2013 (<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/view/771/>).

W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a, Rada Europejska – Przewodniczący, EUCO 120/12, Presse 296, PR PCE 102, Bruksela, 26 czerwca 2012 r. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf).

Wyplosz Ch., *Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia*, „Zeszyty BRE-Bank-CASE”, Nr 115/2011, Warszawa 16 czerwca 2011 r.

ŹRÓDŁA PRAWA

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument (CCI), Brussels, 20.03.2013, COM (2013) 165 final.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. Ex ante coordination of plans for major economic policy reforms, Brussels, 20.03.2013, COM (2013) 166 final.

Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate, Brussels, 30 November 2012, COM (2012) 777 final/2.

Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

Council Regulation (EU) No. 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No. 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (**EDP**).

Council Regulation (EEC) No. 1969/88 of 24 June 1988 establishing a single facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal 1988 L 178.

Deposit Guarantee Schemes, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions, Official Journal 2001 L 125.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego: Regulacja usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu, Komisja Europejska, Bruksela, 2.06.2010 r., KOM (2010) 301 wersja ostateczna.

- Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady pod tytułem „Przewodnik do unii bankowej”, COM (2012) 510 final.
- Propozycja Rozporządzenia w sprawie utworzenia SSM i nadania EBC zadań związanych z prowadzeniem nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, COM (2012) 511 final.
- Propozycja Rozporządzenia w sprawie zapewnienia monitorowania i oceny projektów budżetów narodowych oraz korygowania nadmiernych deficytów krajów strefy euro, COM (2011) 821 final.
- Propozycja Rozporządzenia w sprawie wzmocnienia nadzoru ekonomicznego i budżetowego Państw Członkowskich doznających lub zagrożonych poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej w strefie euro, COM (2011) 819 final.
- Propozycja zmiany Rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 w sprawie Europejskiego Urzędu Bankowego, COM (2012) 512 final.
- Ramy UE restrukturyzacji, naprawy lub uporządkowanej likwidacji banków, Bruksela, 6.06.2012 (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm).
- Regulation (EU) No. 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area.
- Regulation (EU) No. 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area (**Procedura MIP**).
- Regulation (EU) No. 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.
- Regulation (EU) No. 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances (**Procedura MIP**).
- Regulation on prudential requirements for credit institutions and investment firms; Directive on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, COM (2012) 453 of 20 July 2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-915_pl.htm).
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997, Official Journal 1997 C 236.
- Rozporządzenie Rady (WE) 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu (**EDP**) – tak zwana

- część represyjna Paktu (kary finansowe za nieuzasadnione przekroczenie poziomu deficytu budżetowego – stosowane wobec członków strefy euro), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1997 L 209.
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych Państw Członkowskich, Dziennik Urzędowy UE 2002 L 53.
- Rozporządzenie Rady (WE) 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych – tak zwana część prewencyjna Paktu (procedura wielostronnego nadzoru), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1997 L 209.
- Rozporządzenie Rady (UE) Nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Dziennik Urzędowy UE 2010 L 118.
- Treaty establishing the European Stability Mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland (http://www.esm.europa.eu/pdf/esm_treaty_en.pdf).
- Zalecenie Rady nr 2010/410/UE z 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010 L 191.

STRESZCZENIE

Obecny kryzys finansowy wykazał nieodporność architektury ekonomicznej Unii Europejskiej na szoki zewnętrzne i nieostrożną politykę makroekonomiczną i finansową niektórych państw strefy euro. Konieczna przebudowa polega na utworzeniu unii fiskalnej i unii bankowej wspartej wspólnymi instrumentami finansowymi. Przewidywane są dalsze, bardziej głębokie reformy.

SUMMARY

The current financial crisis showed that the European Union economic construction lacks resistance to external shocks and that the macro-economic and financial policy of some Euro Zone states is very incautious. The

necessary reconstruction consists in the creation of fiscal and banking union supported by common financial instruments. Further, deeper reforms are expected.

РЕЗЮМЕ

Настоящий финансовый кризис выявил неустойчивость экономической структуры Европейского Союза к внешним потрясениям и неосмотрительную макроэкономическую и финансовую политику некоторых государств зоны евро. Необходимая перестройка заключается в создании финансового союза некоторых государств зоны евро, и банковского союза, поддерживаемого совместными финансовыми инструментами. Предусматриваются дальнейшие, более основательные реформы.

Małgorzata Mikita

WYTYCZNE W ZAKRESIE ANALIZY PORÓWNAWCZEJ SYSTEMÓW FINANSOWYCH

WPROWADZENIE

Systemy finansowe działające w poszczególnych krajach świata różnią się istotnie między sobą. Zróżnicowanie obserwuje się zarówno w odniesieniu do rodzaju instytucji finansowych działających na rynku i oferowanych przez nie produktów, jak też przyjętych rozwiązań w zakresie infrastruktury finansowej czy stopnia rozwoju poszczególnych segmentów rynku finansowego.

Próba porównania stopnia rozwoju systemów finansowych w różnych krajach napotyka wiele trudności. Wynikają one zarówno z istnienia różnic w organizacji systemów finansowych w poszczególnych krajach i braku wiarygodnych danych porównawczych, jak też braku jednomyślności ekonomistów w zakresie prowadzenia analizy porównawczej.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie jednego ze sposobów prowadzenia analizy porównawczej stopnia rozwoju systemów finansowych (zdaniem autorki najpełniejszego). Przedstawiona analiza obejmuje porównanie wielkości instytucji finansowych i rynków finansowych w analizowanych krajach, stopnia dostępności instytucji finansowych i rynków finansowych dla uczestnika rynku finansowego oraz efektywności i stabilności działania instytucji finansowych i rynków finansowych.

Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono istotę systemu finansowego, zwracając szczególną uwagę na brak jednoznaczności w definiowaniu tego pojęcia. Ponadto dokonano charakterystyki części składowych systemu finansowego, tj. instytucji finansowych, infrastruktury finansowej oraz rynków finansowych. Autorka artykułu podkreśla duże zróżnicowanie między krajami w zakresie omawianych składowych.

W drugiej części zarysowano wytyczne w zakresie prowadzenia analizy porównawczej stopnia rozwoju systemów finansowych w różnych krajach. Skupiono się na przedstawieniu wytycznych w zakresie analizy (czyli, co należy analizować) oraz miar stosowanych w analizie (czyli, jak należy mierzyć analizowane wielkości). Przykładami miar są różnego rodzaju wskaźniki pomocne przy ocenie systemu finansowego.

1. SYSTEM FINANSOWY – ISTOTA, ZRÓŻNICOWANIE

Nie ma jednej, w pełni akceptowalnej definicji pojęcia – system finansowy. Ekonomiści formułują różne definicje, podkreślając różne cechy systemu finansowego. Jedni przywiązują dużą uwagę do elementów składowych systemu finansowego (podejście instytucjonalne), inni natomiast podkreślają funkcje jakie pełni system finansowy w gospodarce (podejście funkcjonalne). Są też tacy, którzy próbują łączyć podejście instytucjonalne i funkcjonalne tworząc definicje, w których akcentuje się zarówno elementy składowe systemu finansowego, jak też funkcje, które system ten pełni w gospodarce. Podkreśla się ponadto cechy charakterystyczne dla pojęcia – system, czyli wzajemne powiązanie elementów składowych i pełne współdziałanie. Podejście to nazywane jest podejściem systemowo-funkcjonalnym. Wydaje się, że najpełniej oddaje ono istotę systemu finansowego. Zgodnie z podejściem systemowo-funkcjonalnym, system finansowy to układ wzajemnie powiązanych elementów umożliwiający przedsiębiorstwom, gospodarstwu domowemu i rządowi zaspokajanie wszelkich potrzeb związanych z finansową sferą funkcjonowania. Do podstawowych składowych systemu finansowego zalicza się: instytucje finansowe, infrastrukturę finansową oraz rynki finansowe.

Instytucje finansowe to podmioty, których głównym zadaniem jest przesuwanie zasobów pieniądza od podmiotów dysponujących oszczędnościami (podmiotów nadwyżkowych) do podmiotów poszukujących kapitału (podmiotów deficytowych), jak też świadczenie usług związanych z zawieraniem transakcji. Przykładem tego typu podmiotów są m.in.: banki, zakłady ubezpieczeń, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, biura maklerskie, pośrednicy kredytowi, doradcy finansowi, agencje finansowe. Część instytucji finansowych tworzy własne instrumenty finansowe, w oparciu o nabyte na rynku instrumenty finansowe innych podmiotów (przykładem mogą być fundusze inwestycyjne zamknięte tworzące certyfikaty inwestycyjne), część natomiast nie tworzy żadnych nowych instrumentów – ich rola sprowadza się do biernego pośrednictwa instrumentami finansowymi (np. biura maklerskie).

Rola poszczególnych instytucji finansowych w wielu krajach jest różna¹. Na przykład w takich krajach, jak Wielka Brytania, Francja, Holandia, Japonia, Niemcy, Włochy dominującą rolę na rynku finansowym odgrywają banki. W innych, jak: USA, Kanada, Szwajcaria, Belgia wiodącą rolę w gromadzeniu i redystrybucji kapitałów odgrywa rynek kapitałowy (a nie banki)².

O dużym zróżnicowaniu można mówić także w odniesieniu do funduszy inwestycyjnych. Najlepiej rozwinięty rynek funduszy inwestycyjnych jest w Stanach Zjednoczonych. W wielu krajach rynek ten zaczął rozwijać się stosunkowo niedawno, czego przykładem może być Polska, gdzie pierwszy fundusz inwestycyjny powstał dopiero w 1992 r. (był to Polski Fundusz Powierniczy Pionier). Dla porównania pierwszy fundusz inwestycyjny w Wielkiej Brytanii powstał 129 lat wcześniej, tj. w 1863 roku (był to Szkocko-Amerykański Trust Inwestycyjny założony przez Roberta Fleminga). Nie dziwi zatem fakt, że poziom rozwoju rynku funduszy inwestycyjnych w różnych krajach wykazuje duże zróżnicowanie – zarówno w zakresie roli jaką odgrywają fundusze inwestycyjne na danym rynku finansowym, jak też zróżnicowania oferty produktowej dostępnej dla klientów. W niektórych krajach powstają nowe typy funduszy, np. fundusze hedgingowe czy fundusze Private Equity, które w innych krajach są zupełnie nieznane.

Drugim elementem składowym systemu finansowego jest **infrastruktura finansowa**. Umożliwia ona przepływ płatności między uczestnikami rynku finansowego, jak również obrót papierami wartościowymi oraz ich rozliczanie. Składowymi infrastruktury finansowej są przede wszystkim: systemy płatności i rozliczeń oraz biura informacji kredytowej.

Systemy płatności i rozliczeń to systemy umożliwiające transfer kapitałów pomiędzy stronami różnych transakcji. Składowymi systemów płatności i rozrachunków papierów wartościowych są: systemy płatności wysokokwotowych, systemy płatności detalicznych, systemy międzynarodowych rozliczeń walutowych, systemy rozliczeń w ramach transakcji papierami wartościowymi, jak również otoczenie prawne tych systemów.

Systemy płatności i rozrachunku papierów wartościowych wykorzystywane są głównie przez banki i inne instytucje finansowe do transferu między sobą kapitałów o wysokiej wartości. Ich sprawne działanie warunkuje efektywność międzybankowego rynku pieniężnego, jak również prowadzenie polityki pieniężnej przez bank centralny. Obroty w ramach systemu płatności

¹ J.K. Solarz, *Dojrzałe i wschodzące gospodarki rynkowe. Próba porównania*, „Zarządzanie Ryzykiem”, 2011, nr 37, s. 10.

² F. Song, A. Thakor, *Notes on Financial System Development and Political Intervention*, Policy Research Working Paper, The World Bank, January 2013, s. 10.

wysokokwotowych przewyższają wielokrotnie PKB poszczególnych krajów. W krajach o największych obrotach na tym rynku roczne płatności w ramach systemu płatności wysokokwotowych przekraczają 40-krotną wartość PKB państw. Tak wysokie wartości odnotowują kraje Azji Wschodniej i Pacyfiku. W Europie wielkość ta stanowi średnio 20-krotność PKB poszczególnych krajów, w krajach Ameryki Północnej – 10-krotność³.

Obecnie działające systemy płatności i rozliczeń nie są doskonałe. Kryzys ujawnił ich pewne niedoskonałości. Szczególnie dotyczy to rozrachunków w ramach nieregulowanych rynków instrumentów pochodnych. Rozwój systemów płatności nie nadaża za rozwojem tych rynków, co sprawia, że stają się one mało przejrzyste, co zwiększa się ryzyko, że w przyszłości mogą stać się źródłem kolejnych kryzysów finansowych⁴.

Istotnym elementem infrastruktury finansowej, obok systemu płatności i rozrachunku papierów wartościowych, jest system informacji kredytowej. Dzięki niej banki i inne instytucje kredytowe mogą pozyskać informacje o wiarygodności kredytowej potencjalnych klientów. Analiza informacji kredytowej w różnych krajach pozwala wyróżnić dwa typy:

- rejestry informacji kredytowej prowadzone przez władze publiczne za pośrednictwem banku centralnego lub organu nadzorującego rynek finansowy,
- rejestry informacji kredytowej prowadzone przez podmioty prywatne, które pozyskują informacje od instytucji bankowych i niebankowych.

Pierwsze tego typu rejestry zaczęły powstawać w Niemczech, Szwecji i Stanach Zjednoczonych na początku XX wieku⁵ Obecnie ponad 80% krajów świata mają tego typu rejestry⁶.

Dostęp do pełnej informacji kredytowej jest bardzo istotny z punktu widzenia państwa, jako podmiotu dążącego do zapewnienia stabilności działania rynku finansowego. Z jednej strony pozwala bowiem na dokładniejsze monitorowanie ryzyka kredytowego, na jakie narażone są poszczególne instytucje finansowe, z drugiej natomiast pozwala na analizę zmian w zakresie ryzyka kredytowego w gospodarce, w rozbiciu na typy kredytów czy rodzaje

³ Dane dotyczą 2009 roku. Źródło: *Rethinking the Role of the State in Finance, Global Financial Development Report 2013*, The World Bank, Washington 2013, s. 149.

⁴ J. Gosse, D. Plihon, *Challenges for Europe in the World in 2030*, AUGUR, 2012, s. 23.

⁵ R. Olegario, *Credit Reporting Agencies: A Historical Perspective*, [w:] *Credit Reporting and the International Economy*, M.J. Miller (red.), MIT Press, Cambridge 2003, s. 24; *Rethinking the Role of the State in Financ...*, op. cit., s. 134.

⁶ Ibidem, s. 134.

klientów. Duże zróżnicowanie w tym względzie sprawia, że stabilność finansowa różnych krajów jest różna. Te, które opierają się tylko na państwowych rejestrach kredytowych narażają się często na brak pełnej informacji. Państwowe rejestry kredytowe zawierają bowiem, w większości przypadków, jedynie informacje zebrane od instytucji podlegających nadzorowi państwowemu. Brakuje natomiast informacji od instytucji nieregulowanych (*shadow banking*⁷).

Ważnym elementem systemu finansowego są **rynki finansowe**, na których przedmiotem obrotu są instrumenty finansowe, jak: akcje, obligacje, kredyty bankowe, lokaty bankowe, bony, weksle, prawa poboru, prawa pierwszeństwa, prawa do akcji, certyfikaty inwestycyjne, certyfikaty depozytowe, kwity depozytowe, certyfikaty emisyjne, kontrakty terminowe czy kontrakty opcyjne. Nie wszystkie z nich są tak samo popularne na rynkach finansowych różnych krajów świata. Do najpopularniejszych należą niewątpliwie akcje i obligacje. Natomiast kontrakty terminowe i opcyjne to produkty stosunkowo nowe (jako instrumenty finansowe pojawiły się dopiero w latach 70. XX wieku), których dynamiczny rozwój obserwuje się głównie w krajach o dobrze rozwiniętych rynkach finansowych (np. w USA czy krajach Europy Zachodniej⁸). Rynki o niskim stopniu rozwoju charakteryzują się brakiem tego typu produktów lub ich niewielkim udziałem w aktywach finansowych, które są przedmiotem obrotu na rynku finansowym w danym kraju.

Pojęcie – rynki finansowe – odnosi się do wielu rynków, które są składowymi rynku finansowego w danym kraju. Wśród nich znajduje się m.in. rynek pieniężny i kapitałowy⁹. Rynek pieniężny to rynek o charakterze krótkoterminowym. Przedmiotem obrotu są tu instrumenty finansowe o terminie

⁷ *Shadow Banking: a Forward-looking Framework for Effective Policy*, Institute of International Finance, June 2012, s. 4.

⁸ W Polsce pierwsze instrumenty pochodne (derywaty) pojawiły się w 1996 r. Były to walutowe kontrakty terminowe. W 1998 r. derywaty stały się przedmiotem obrotu na Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW) w Warszawie. Szczególnie dynamiczny okres rozwoju rynków instrumentów pochodnych w Polsce obserwuje się od 2001 r. Przykładami kontraktów terminowych notowanych na GPW są kontrakty terminowe na: indeksy (WIG 20, mWIG 40), kursy walut (USD, EUR, CHF), akcje spółek (np. TP SA, KGHM POLSKA MIEDŹ SA, PKO SA, PKN ORLEN SA, PEKAO, TVN SA, GRUPA LOTOS SA). Przykładami opcji notowanych na GPW są opcje na WIG 20. Najszybciej rozwijającym się rynkiem pozagiełdowym (OTC market) w Polsce jest rynek instrumentów pochodnych na stopy procentowe.

⁹ F.S. Mishkin, S.G. Eakins, *Financial Markets and Institutions*, Pearson. Prentice Hall, New York–Toronto 2009, s. 212.

wykupu do jednego roku. Głównym uczestnikiem tego rynku są banki. Rynek kapitałowy to rynek o charakterze długoterminowym. Przedmiotem obrotu na tym rynku są instrumenty finansowe o terminie wykupu powyżej jednego roku. Głównymi uczestnikami tego rynku są: przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe oraz pośrednicy finansowi.

Obok podziału na rynek pieniężny i kapitałowy, wyróżnia się podział na różne inne segmenty. Następuje on według pewnych określonych kryteriów. Przykładowo, biorąc pod uwagę przedmiot handlu wyróżnia się:

- rynek papierów wartościowych – na którym przedmiotem obrotu są papiery wartościowe,
- rynek depozytowo-kredytowy – na którym przedmiotem obrotu są depozyty i kredyty,
- rynek walutowy – na którym przedmiotem obrotu są waluty,
- rynek instrumentów pochodnych – na którym przedmiotem obrotu są instrumenty pochodne.

Biorąc pod uwagę formę organizacyjną rynku, wyróżnia się:

- rynek formalny, inaczej zinstytucjonalizowany – jego charakterystyczną cechą jest to, że uczestnicy muszą działać w pewien określony sposób. Powoływane są specjalne instytucje nadzorujące ten rynek. Przykładem rynku formalnego jest giełda papierów wartościowych,
- rynek nieformalny (niezinstytucjonalizowany) – uczestnicy nie są ograniczeni ścisłymi przepisami. Mogą się kontaktować w dowolny sposób i w różnym czasie.

Biorąc pod uwagę rodzaj kontrahenta, czyli kto oferuje instrumenty finansowe do sprzedaży, wyróżnia się:

- rynek pierwotny – występuje wówczas, gdy instrument finansowy jest sprzedawany pierwszemu posiadaczowi. Sprzedawcą instrumentu jest zatem jego wystawca (emitent). Sprzedaż papierów wartościowych na rynku pierwotnym odbywa się najczęściej za pośrednictwem biur maklerskich i banków,
- rynek wtórny – występuje wówczas, gdy dokonuje się obrotu wcześniej wyemitowanymi instrumentami, czyli takimi, które miały już pierwszego posiadacza. Do sprzedaży dochodzi na giełdzie papierów wartościowych (jest to podstawowa instytucja rynku wtórnego) lub na rynku pozagiełdowym, tj. rynku organizowanym przez banki, biura maklerskie lub specjalne instytucje obrotu pozagiełdowego.

Biorąc pod uwagę dostępność oferowanych instrumentów finansowych dla odbiorców, wyróżnia się:

- rynek publiczny,
- rynek prywatny.

O rynku publicznym mówimy wtedy, gdy oferta zakupu papierów wartościowych skierowana jest do szerokiego grona, nieoznaczonych nabywców. Z reguły, przy sprzedaży wykorzystuje się środki masowego przekazu. W większości krajów jest to rynek dość szczegółowo regulowany przepisami prawa i podlegający nadzorowi powołanych do tego instytucji. Rynek publiczny ma charakter rynku zorganizowanego, tzn. występuje w formie: giełd papierów wartościowych lub instytucji regulowanego obrotu pozagiełdowego (tzw. *over the counter market* – OTC). Przykładem rynku nieregulowanego jest rynek lokat międzybankowych, na którym dealerzy banków kontaktują się bezpośrednio w celu zawarcia transakcji. Innym przykładem rynku OTC jest Forex (rynek walutowy). Papiery wartościowe mogą być dopuszczone do publicznego obrotu dopiero po spełnieniu określonych warunków. Ma to przede wszystkim na celu zabezpieczenie interesów inwestorów.

Rynek prywatny nie ma sformalizowanego charakteru. Transakcje występujące na nim odbywają się bezpośrednio między klientami nabywającymi i zbywającymi określone instrumenty. Przykładem tego typu transakcji są emisje papierów wartościowych nie dopuszczonych do obrotu na rynku publicznym, transakcje znacznymi pakietami walorów dokonywane bezpośrednio między dużymi inwestorami (np. bankami), akty darowizny, wzajemne przekazywanie walorów (np. w przypadku połączenia spółek) itp.

Biorąc pod uwagę termin rozliczenia zawartych transakcji, wyróżnia się:

- rynek natychmiastowy (kasowy, spot) – transakcje na rynku natychmiastowym rozliczane są bezpośrednio po ich zawarciu, co oznacza 2 dni robocze od terminu zawarcia transakcji,
- rynek terminowy – transakcje na rynku terminowym rozliczane są po pewnym określonym czasie w przyszłości od zawarcia transakcji. Rynek terminowy jest zasadniczo tożsamy z rynkiem instrumentów pochodnych, gdyż instrumenty pochodne mają charakter transakcji terminowych.

Przedstawione powyżej podziały rynku finansowego na różne segmenty wskazują, że rynek finansowy nie ma jednorodnego charakteru. Przedmiotem obrotu na nim mogą być różne instrumenty finansowe, różne segmenty tego rynku mogą być objęte różnymi regulacjami, uczestnikami rynku mogą być różne podmioty, rozliczenie transakcji finansowych może następować w różnym czasie. Co więcej, duże zróżnicowanie rynku może występować nie tylko

w ramach wyróżnianych w nim segmentów, ale także dodatkowo między krajami. Poszczególne kraje przez długi okres kształtowały swoje rynki finansowe według własnych zasad. Nowe trendy, które pojawiły się na przełomie XX i XXI wieku, jak: liberalizacja finansowa, globalizacja¹⁰ i postęp technologiczny doprowadziły w pewnym stopniu do ujednoczenia pewnych zasad działania rynku finansowego, jakkolwiek nie wyeliminowały różnic całkowicie. Silne dążenie do ujednoczenia zasad działania rynków finansowych można zaobserwować w Unii Europejskiej (UE). Od 1999 roku Unia prowadzi intensywne prace w zakresie stworzenia rynku o swobodnym przepływie kapitałów między krajami członkowskimi i swobodzie świadczenia usług finansowych (tzw. jednolitego rynku finansowego). W celu realizacji tego zamierzenia wydano wiele dyrektyw, rozporządzeń, decyzji, rekomendacji oraz komunikatów. Podjęto próbę ujednoczenia m.in. zasad obrotu instrumentami finansowymi na rynku europejskim (dyrektywa MIFID – *Markets in Financial Instruments Directive*), standaryzacji informacji zawartych w prospektach emisyjnych (*Prospectus Directive*), zasad, jakie muszą być przestrzegane przez uczestników rynku papierów wartościowych (*Settlement Finality and the Financial Collateral Directives*), zasad działania funduszy inwestycyjnych na rynku UE (*UCITS III Directive*), wymogów kapitałowych dla banków (*CRD – Capital Requirements Directive*) oraz firm ubezpieczeniowych (*Solvency II Directive*), regulacji skierowanych do agencji ratingowych (*Regulation on Credit Rating Agencies – CRAs*), wspólnych standardów w zakresie rachunkowości (opublikowanych przez *International Accounting Standards Board – IASB*), zasad dotyczących obrotu derywatami (*OTC derivative transactions*)¹¹. Ponadto wprowadzono na terenie UE systemu płatności wysokokwotowych (*TARGET 2 – Trans-European Automated Real Time Gross Settlement Express Transfer System*) oraz ustanowiono jednolity obszar płatności w euro (*SEPA – Single Euro Payment Area*). Globalny kryzys finansowy stał się dodatkowo bodźcem do powołania wspólnych organów nadzorczych dla rynków finansowych UE. Utworzono 3 organy o charakterze ponadnarodowym, tj.¹²:

1) Europejski Organ Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority*);

¹⁰ M.S. McMillan, D. Rodrik, *Globalization, Structural Changes and Productivity Growth*, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2011, s. 2.

¹¹ European Commission. *Regulating financial services for sustainable growth*, Brussels 2010, s. 6.

¹² P. Smaga, *Wpływ Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego na stabilność finansową w UE*, „Gospodarka Narodowa”, 2013, Nr 3, s. 6.

- 2) Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (*European Securities and Markets Authority*);
- 3) Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*).

Podjęte działania zaowocowały niewątpliwie znacznym stopniem ujednoczenia zasad działania rynków finansowych w poszczególnych krajach UE (co szczególnie widać na rynku pieniężnym). Niemniej jednak nie doprowadziły do utworzenia „jednolitego rynku finansowego”. Kraje UE pozostają nadal krajami o zróżnicowanych rozwiązaniach prawnych w zakresie rynku finansowego, jak również różnym stopniu rozwoju tego rynku.

2. ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMÓW FINANSOWYCH – WYTICZNE

Systemy finansowe krajów świata różnią się istotnie między sobą. Pełna analiza porównawcza systemów finansowych powinna obejmować¹³:

- wielkość instytucji finansowych i rynków finansowych w porównywanych krajach (*financial depth*);
- stopień dostępności instytucji finansowych i rynków finansowych dla każdego uczestnika rynku finansowego (*access*)¹⁴;
- efektywność działania instytucji finansowych i rynków finansowych (*efficiency*);
- stabilność działania instytucji finansowych i rynków finansowych (*stability*).

O ile określenie wielkości, które należy mierzyć przy porównywaniu systemów finansowych, nie jest kwestią zbyt skomplikowaną, to faktyczne dokonanie tego pomiaru napotyka wiele trudności. Po pierwsze, brak jest jednoznacznie określonych miar, które mogłyby posłużyć do tego pomiaru. Po drugie, w wielu przypadkach napotyka się brak porównywalnych danych statystycznych opisujących systemy finansowe w poszczególnych krajach.

Ekonomiści podejmujący się próby porównywania systemów finansowych w skali światowej wykorzystują różne miary tego rynku. Korzystają też z różnych baz danych.

Badanie **wielkości instytucji finansowych i rynków finansowych** polega na określeniu tych wielkości w relacji do wielkości gospodarki danego kraju. Nie ma jednego wskaźnika, który pozwoliłby dokładnie i całościowo dokonać

¹³ M. Cihák, A. Demirgüç-Kunt, E. Feyen, R. Levine, *Benchmarking Financial Systems around the World*, Policy Research Working Paper, The World Bank, August 2012, s. 6.

¹⁴ A. Demirgüç-Kunt, L. Klapper, *Measuring Financial Inclusion. The Global Findex Database*, Policy Research Working Paper, The World Bank, April 2012, s. 1.

analizy porównawczej wielkości instytucji finansowych i rynków finansowych w skali świata. Analitycy wykorzystują różne wskaźniki. Część z nich, dokonując porównania wielkości instytucji finansowych, porównuje wielkość kredytów kierowanych przez banki komercyjne do sektora prywatnego. Oceniając tę wielkość, odnoszą ją do PKB kraju¹⁵. Innym podejściem jest analizowanie wielkości aktywów bankowych w stosunku do PKB¹⁶ (jest ono jednak rzadziej stosowane). Obserwacja wskaźnika pokazującego wielkość kredytów kierowanych przez banki komercyjne do sektora prywatnego do PKB kraju oraz wskaźnika wielkości aktywów bankowych w stosunku do PKB pozwala stwierdzić, że między tymi wskaźnikami zachodzi silna korelacja (współczynnik korelacji wynosi około 0,98¹⁷), co oznacza, że analiza powyższych wskaźników prowadzi do podobnych wniosków. Globalny kryzys finansowy XXI wieku zwrócił uwagę wielu badaczy na niebankowe instytucje finansowe (np. fundusze emerytalne, klasyczne fundusze inwestycyjne, towarzystwa ubezpieczeniowe). Część ekonomistów, porównujących wielkość instytucji finansowych w różnych krajach, analizuje wielkość aktywów tych instytucji w stosunku do PKB.

Analiza porównawcza wielkości rynków finansowych skupia się przede wszystkim na rynku akcji i obligacji. Najczęściej badacze analizują kapitalizację rynku akcji w stosunku do PKB kraju. Wielkość rynku akcji można także analizować poprzez odniesienie wielkości obrotu akcjami na giełdzie do PKB. Wskaźnik ten zwraca uwagę nie tylko na wartość rynku akcji, ale także na aktywność na rynku giełdowym.

W odniesieniu do rynku obligacji – analiza najczęściej skupia się wokół wartości wyemitowanych obligacji w danym kraju w stosunku do jego PKB.

Niektórzy ekonomiści, próbując ocenić stopień rozwoju rynku finansowego danego kraju, analizują łącznie wielkość instytucji finansowych i rynku finansowego poprzez wyliczenie tzw. wskaźnika struktury finansowej (*financial structure ratio*). Wskaźnik ten pokazuje wielkość kredytów skierowanych

¹⁵ Porównywanie systemów finansowych różnych krajów na podstawie wskaźnika pokazującego stosunek wielkości kredytów kierowanych przez banki komercyjne do sektora prywatnego do PKB analizowanych krajów pozwala zaobserwować duże różnice między krajami w tym względzie. Przykładowo w takich krajach, jak: Jemen, Angola, Kambodża, wskaźnik ten w latach 1980–2010 nie przekraczał 10%, natomiast w Austrii, Chinach czy Wielkiej Brytanii przekraczał 85%. Zob.: *Rethinking the Role of the State in Finance...*, op. cit., s. 23–24.

¹⁶ Kategoria aktywów bankowych obejmuje nie tylko kredyty dla sektora prywatnego, ale także dla sektora państwowego, jak też inne aktywa nie zaliczane do kategorii kredytów.

¹⁷ *Rethinking the Role of the State in Finance...*, op. cit., s. 24.

do sektora prywatnego w stosunku do kapitalizacji rynku giełdowego. Analizując wielkość tego wskaźnika, widzimy wyraźnie, czy sektor finansowy danego kraju jest sektorem zorientowanym bankowo (*bank based*), tzn. takim w którym główną rolę odgrywają banki, czy też zorientowanym rynkowo (*market based*), tzn. takim w którym główną rolę w finansowaniu przypisuje się rynkowi kapitałowemu.

Badanie **stopnia dostępności instytucji finansowych i rynków finansowych dla uczestników rynku finansowego** ma na celu ukazanie, w jakim stopniu obywatele danego kraju korzystają z usług oferowanych przez system finansowy. Jest to drugi czynniki, który powinien być brany pod uwagę przy ocenie jakości systemu finansowego w danym kraju. Liczne badania pokazują, że istnieje zależność między dostępnością rynku finansowego dla jego uczestników a rozwojem gospodarczym kraju. Zwiększenie dostępu do rynku przyspiesza wzrost gospodarczy, zaostrza konkurencję i zwiększa popyt na pracę. Zwiększony dostęp wymusza również poprawę jakości oferowanych usług. Dostęp nie oznacza, że uczestnicy korzystają ze wszystkich oferowanych usług finansowych, ale że mają taką możliwość jeśli zechcą (nie ograniczają ich w tym względzie żadne regulacje czy bariery typu – zbyt wysokie ceny dostępu).

Ocena systemu finansowego poprzez pryzmat jego dostępności dla klientów jest raczej pomijana w literaturze, głównie z uwagi na brak odpowiednich danych porównawczych. Obecnie można przeprowadzić takie porównanie czerpiąc z danych statystycznych przedstawionych przez Bank Światowy. Jedną z takich danych jest liczba rachunków bankowych na 1000 pełnoletnich mieszkańców, inną – liczba oddziałów banków komercyjnych przypadająca na 1000 pełnoletnich mieszkańców. Kolejne wskaźniki, które wykorzystywane są w tej kategorii, to: odsetek firm korzystających z kredytów bankowych, czy odsetek małych firm korzystających z kredytów bankowych. Nie są to wielkości doskonałe, każda z nich ma pewne ograniczenia. Przykładowo, skupiają się tylko na analizie sektora bankowego, pomijając inne instytucje rynku finansowego, które w badanych krajach mogą odgrywać bardzo istotną rolę. Niemniej jednak wnoszą pewne istotne informacje niezbędne do prawidłowej oceny działania systemu finansowego w analizowanych krajach.

Innymi wskaźnikami, które mogą być wykorzystane do oceny dostępności rynku finansowego dla jego uczestników, są wskaźniki koncentracji rynku. Należą do nich m.in.: wskaźnik pokazujący relację krajowych dłużnych papierów wartościowych do ogółu dłużnych papierów wartościowych; wskaźnik pokazujący relację prywatnych dłużnych papierów wartościowych do ogółu dłużnych papierów wartościowych, wskaźnik pokazujący nowe emisje obligacji korporacyjnych w stosunku do PKB; wskaźnik pokazujący kapitalizację rynku

bez 10 największych firm w stosunku do pełnej kapitalizacji, wskaźnik pokazujący rentowność obligacji rządowych (3-miesięcznych i 10-letnich).

Ponadto, Bank Światowy zaproponował korzystanie z indeksu – Global Financial Inclusion Indicators Database (Global Findex). Jest to pierwszy indeks, który mierzy wykorzystanie produktów finansowych przez osoby indywidualne w różnych krajach na przestrzeni lat. Wskaźnik ten może być wykorzystany przy analizie pokazującej, w jaki sposób ludzie w różnych krajach oszczędzają, pożyczają czy dokonują płatności. Dane do konstrukcji wskaźnika pochodzą z ankiet kierowanych do minimum 1000 osób w każdym ze 150 analizowanych przez Bank Światowy krajów (pierwszą ankietę przeprowadzono w styczniu 2011 roku. Badanie będzie powtarzane co 3 lata)¹⁸.

Badanie **efektywności działania instytucji finansowych i rynków finansowych** to trzeci element niezbędny do prawidłowej oceny działania systemu finansowego w danym kraju. Efektywność to rezultat podjętych działań, opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów.

Efektywność działania instytucji finansowych można określać za pomocą: kosztów *per capita* do łącznych aktywów, marży odsetkowej netto, spreadów między kredytami i depozytami, dochodów pozaodsetkowych do łącznych dochodów, wskaźnika kosztów do dochodów. Wykorzystuje się także wskaźnik ROE (*return on equity*) oraz wskaźnik ROA (*return on assets*). Zazwyczaj efektywniej działające instytucje finansowe są także bardziej zyskowe, chociaż związek między efektywnością a zyskowością nie jest oczywisty. Na przykład nieefektywny system finansowy może generować stosunkowo wysoką zyskowość w okresie ożywienia gospodarczego, podczas gdy efektywnie działający system finansowy może generować straty w warunkach „niekorzystnych szoków” na rynku finansowym.

Efektywność działania rynku akcji mierzy się zazwyczaj wskaźnikiem pokazującym wielkość obrotów na rynku akcji do kapitalizacji tego rynku (wskaźnik obrotów). Zwiększenie tego wskaźnika oznacza zwiększenie wolumenu handlu na rynku i większą płynność.

Efektywność działania rynku obligacji mierzy się najczęściej wskaźnikiem pokazującym spread cenowy (*the bid-ask spread*) lub wskaźnikiem obrotów (choć w drugim przypadku często trafia się na brak kompletnych danych).

Innym wskaźnikiem wykorzystywanym do określania efektywności działania rynków finansowych jest wskaźnik synchronizacji ceny (*price synchronicity*). Opiera się on na danych pokazujących codzienne zmiany cen akcji. Badacze wykorzystujący ten wskaźnik do oceny efektywności działania ryn-

¹⁸ Ibidem, s. 27.

ków finansowych wychodzą z założenia, że rynek działa efektywnie jeżeli ceny akcji odzwierciedlają sytuację ekonomiczną spółek akcyjnych (osiągane przez nie wyniki).

Efektywność rynków finansowych może być mierzona również poprzez koszty transakcyjne. Bazuje się wówczas na dziennych danych o notowanych akcjach. Próbuje się oszacować koszty związane z handlem poszczególnymi papierami wartościowymi.

Analiza porównawcza systemów finansowych powinna być dopełniona **analizą stabilności finansowej instytucji finansowych i rynków finansowych (stability)**. Miarą stabilności finansowej jest m.in. z-score, definiowany jako suma kapitału do aktywów i zwrotu na aktywach dzielona przez odchylenie standardowe zwrotu na aktywach. Wskaźnik ten porównuje kapitalizację i zwroty z potencjalnym ryzykiem (zmienność zwrotów). Jest on bardzo często wykorzystywany przez badaczy do oceny stabilności finansowej.

Kolejnymi miarami stabilności są: wskaźnik pokazujący relację kapitału regulacyjnego do aktywów ważonych ryzykiem, wskaźnik odnoszący złe kredyty do kredytów ogółem, wskaźnik zmienność rynku (*market volatility*), który opiera się na rozkładzie zwrotów z akcji, czy wskaźnik ceny do zysku (P/R ratio).

Dodatkowym wskaźnikiem stabilności finansowej jest wskaźnik pokazujący wzrost akcji kredytowej w danym kraju. Analiza tego wskaźnika ma dać odpowiedź na pytanie, czy akcja kredytowa w danym kraju nie jest nadmierna. Wzrost akcji kredytowej sam w sobie nie jest czynnikiem złym, wręcz przeciwnie, jest czynnikiem pożądanym, gdyż przyspiesza rozwój gospodarczy danego kraju. Niemniej jednak należy obserwować, czy nie jest on zbyt gwałtowny i zbyt nadmierny. Taka sytuacja jest bowiem często zapowiedzią kryzysu (z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynika, że około 75% boomów kredytowych zakończyło się kryzysem bankowym¹⁹). Wskaźnik wzrostu akcji kredytowej ma wiele zalet. Jest łatwy do obserwacji, co więcej pozwala na przewidywanie przyszłości na podstawie aktualnych danych (a nie danych historycznych, jak w przypadku innych wskaźników). Wadą tego wskaźnika jest jednak to, że nie ma jednoznacznych wytycznych mówiących, co należy uznać na wzrost gwałtowny, czy też, jaka wielkość akcji kredytowej zapowiada kryzys.

Analiza stabilności rynków finansowych jest często dopełniania poprzez analizę ryzyka systemowego w danym kraju. Ryzyko systemowe oznacza ryzyko załamania się systemu finansowego kraju (lub grupy krajów) wskutek jakiegoś wstrząsu zewnętrznego.

¹⁹ IMF (International Monetary Fund), *Are Credit Booms in Emerging Markets a Concern?*, World Economic Outlook, Washington 2004, www.imf.org [dostęp 20.06.2013].

W 2012 roku Bank Światowy dokonał porównania systemów finansowych różnych krajów świata²⁰. Analizowane były cztery cechy systemów finansowych i instytucji finansowych, tj.:

- wielkość instytucji finansowych i rynków finansowych (tzw. głębokość – *financial depth*),
- stopień dostępności instytucji finansowych i rynków finansowych dla każdego uczestnika rynku finansowego (tzw. dostęp – *access*),
- efektywność działania instytucji finansowych i rynków finansowych (tzw. wydajność – *efficiency*),
- stabilność działania instytucji finansowych i rynków finansowych (tzw. stabilność – *stability*).

W odniesieniu do instytucji finansowych Bank Światowy opierał się na następujących wskaźnikach²¹:

- wielkość instytucji finansowych określał za pomocą wskaźnika „kredyty dla podmiotów prywatnych do PKB” (wyrażone w %),
- dostępność instytucji finansowych określał za pomocą wskaźnika pokazującego liczbę rachunków bankowych przypadających na 1000 pełnoletnich mieszkańców,
- efektywność działania instytucji finansowych określał na podstawie marży odsetkowej netto (*net interest margin*),
- stabilność działania instytucji finansowych określał na podstawie wskaźnika z-score (definiowanego jako iloraz dwóch wielkości, tj. sumy kapitału do aktywów i zwrotu na aktywach oraz odchylenia standardowego zwrotu na aktywach).

W odniesieniu do rynków finansowych Bank Światowy opierał się na następujących wskaźnikach²²:

- wielkość rynków finansowych porównywał według kapitalizacji rynku papierów wartościowych oraz krajowego prywatnego zadłużenia w papierach wartościowych (*outstanding domestic private debt securities*) do PKB,
- dostępność rynków finansowych analizował porównując wielkość kapitalizacji rynku bez 10 największych firm do kapitalizacji ogółem,
- efektywność porównywał opierając się na wskaźniku wielkości obrotów na rynku papierów wartościowych,
- stabilność rynków finansowych porównywał według wskaźnika zmienności cen aktywów (*Asset Price Volatility*).

²⁰ *Rethinking the Role of the State in Finance...*, op. cit., s. 34.

²¹ *Ibidem*, s. 34.

²² *Ibidem*, s. 34.

Z analizy przeprowadzonej przez Bank Światowy wynika, że najłabsze wyniki w zakresie analizowanych zmiennych (zarówno w odniesieniu do instytucji finansowych, jak też rynków finansowych) występowały w krajach Afryki Subsaharyjskiej, natomiast najlepsze w krajach wysoko rozwiniętych, co wyraźnie odzwierciedla poziom rozwoju systemów finansowych w tych krajach (por. tabele 1 i 2).

Tabela 1

**Ocena porównawcza instytucji finansowych działających
w różnych regionach świata**

Instytucje finansowe	Kraje wysoko rozwinięte	Kraje Azji Wschodniej i Pacyfiku	Kraje Europy i Azji Środkowej	Kraje Ameryki Łacińskiej i Karaibów	Kraje Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej	Kraje Azji Południowej	Kraje Afryki Subsaharyjskiej
Wielkość	69	43	37	37	33	32	17
Dostępność	43	23	35	30	14	16	10
Efektywność	80	70	65	62	83	81	51
Stabilność	42	52	20	35	57	38	32

Uwaga: Wszystkie analizowane zmienne zostały przeskalowane do zakresu 0–100. Wyższa wartość świadczy o lepszym rozwoju rynku w zakresie analizowanej wielkości.

Źródło: *Rethinking the Role of the State in Finance...*, op. cit., s. 33.

Tabela 2

Ocena porównawcza rynków finansowych działających w różnych regionach świata

Rynki finansowe	Kraje wysoko rozwinięte	Kraje Azji Wschodniej i Pacyfiku	Kraje Europy i Azji Środkowej	Kraje Ameryki Łacińskiej i Karaibów	Kraje Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej	Kraje Azji Południowej	Kraje Afryki Subsaharyjskiej
Wielkość	43	38	12	21	24	17	20
Dostępność	46	80	56	40	50	85	77
Efektywność	29	40	17	8	24	49	7
Stabilność	66	60	43	64	81	56	54

Uwaga: jak w tabeli 1.

Źródło: *Rethinking the Role of the State in Finance...*, op. cit., s. 33.

Analiza danych porównawczych opisujących poziom rozwoju systemów finansowych pozwala zaobserwować wyraźny związek trzech z analizowanych charakterystyk (wielkości, dostępności i efektywności) z wielkością dochodu narodowego – im kraj bardziej zamożny tym charakterystyki te osiągają wyższe (czyli bardziej pożądane) wielkości (widać to wyraźnie przy analizie danych odnoszących się do instytucji finansowych). Jedyną charakterystyką, która nie wykazuje jednoznacznego związku jest stabilność systemu finansowego. Dotyczy to zarówno stabilności instytucji finansowych, jak też rynków finansowych – tabele 3 i 4.

Tabela 3

Ocena porównawcza systemów finansowych różnych regionów świata
o różnej zamożności

Instytucje finansowe	Kraje wysoko rozwinięte	Kraje o statusie <i>middle income</i>	Kraje o statusie <i>lower middle income</i>	Kraje o statusie <i>low income</i>
Wielkość	84	44	28	13
Dostępność	55	32	19	5
Efektywność	86	75	61	42
Stabilność	35	38	40	35

Uwaga: jak w tabeli 1.

Źródło: *Rethinking the Role of the State in Finance...*, op. cit., s. 34.

Tabela 4

Ocena porównawcza systemów finansowych różnych regionów świata
o różnej zamożności

Rynki finansowe	Kraje wysoko rozwinięte	Kraje o statusie <i>middle income</i>	Kraje o statusie <i>lower middle income</i>	Kraje o statusie <i>low income</i>
Wielkość	51	27	16	10
Dostępność	53	58	69	29
Efektywność	45	19	20	21
Stabilność	53	60	53	44

Uwaga: jak w tabeli 1.

Źródło: *Rethinking the Role of the State in Finance...*, op. cit., s. 34.

Porównywanie systemów finansowych w różnych krajach przez wiele lat było utrudnione z uwagi na małą ilość wiarygodnych danych porównawczych.

Obecnie sytuacja ta uległa znacznej poprawie. Szczególnie pomocna w tym względzie jest nowa baza danych stworzona przez Bank Światowy – The Global Financial Development Database²³. Baza ta zawiera dane obejmujące 250 państw świata. Wiele danych sięga aż 1960 roku²⁴. Przykładami innych baz danych, które są pomocne przy analizie porównawczej systemów finansowych różnych krajów, są:

- World Bank's Bank Regulation and Supervision Survey – <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/0,,contentMDK:20345037~pagePK:64214825~piPK:64214943~theSitePK:469382,00.html>²⁵
- Financial Soundness Indicators database – <http://fsi.imf.org/>
- IMF's Access to Finance database – Financial Access Survey – <http://fas.imf.org/>
- Bankscope – <http://www.bvdinfo.com/Products/Company-formation/International/BANKSCOPE.aspx>
- Bloomberg – <http://www.bloomberg.com/>
- Dealogic – <http://www.dealogic.com/>
- Thomson Reuters Datastream – http://thomsonreuters.com/products_services/financial/financial_products/a-z/datastream/
- Doing Business database – <http://www.doingbusiness.org/data>
- World Development Indicators – <http://data.worldbank.org/data-catalog/worlddevelopment-indicators>
- International Financial Statistics – <http://elibrary-data.imf.org/FindDataReports.aspx?d=33061&e=169393>
- Bank for International Settlements (BIS) – <http://www.bis.org/>

Możliwość analizowania stopnia rozwoju systemów finansowych w poszczególnych krajach stwarza szansę na prowadzenie wielu badań pokazujących zależność między stopniem rozwoju tego systemu a innymi wielkościami opisującymi gospodarkę danego kraju (m.in. wielkością PKB, efektywnością działań państwa na tym rynku, dostępnością przedsiębiorstw do kapitału itp.).

²³ www.worldbank.org [dostęp 20.06.2013].

²⁴ Jest to najnowsza i najlepsza baza danych porównawczych (użytkownik może je dowolnie obrabiać, tworząc własne tabele czy wykresy).

²⁵ Baza ta zawiera dane porównawcze systemów bankowych 143 krajów. Dane pogrupowano w następujące kategorie: dostęp do systemu bankowego (*entry into banking*), własność, kapitał, aktywność, wymagania w zakresie audytu zewnętrznego, ochrona depozytów, klasyfikacja aktywów, rachunkowość, dyscyplina, nadzór, charakterystyka systemu bankowego, ochrona konsumentów.

4. PODSUMOWANIE

Wielu badaczy porównujących rozwój systemów finansowych w różnych krajach świata opiera się jedynie na porównaniu wielkości systemów bankowych w tych krajach. Należy jednak zauważyć, że sektor bankowy nie może być utożsamiany z całym systemem finansowym, stanowi bowiem jedynie jego część. Co więcej, wielkość sektora bankowego w danym kraju nie mówi nic o jakości, efektywności czy stabilności systemu finansowego w tym kraju. Pełna analiza porównawcza systemów finansowych powinna obejmować jednocześnie wszystkie segmenty tego rynku. Istotne jest porównanie wielkości i stopnia dostępności instytucji finansowych i rynków finansowych w analizowanych krajach oraz efektywności i stabilności ich działania. Z uwagi na brak wskaźników, które jednoznacznie definiowałyby powyższe charakterystyki, badacze wykorzystują różne wskaźniki. Należy podkreślić, że podejście takie, chociaż niedoskonałe, pozwala w sposób możliwie pełny spojrzeć na systemy finansowe różnych krajów, a następnie dokonać oceny stopnia ich rozwoju i przeprowadzić analizę porównawczą. Niewątpliwie jednak istotne jest dalsze poszukiwanie jak najlepszych miar stopnia rozwoju systemu finansowego.

BIBLIOGRAFIA

- Cihák M., Demirgüç-Kunt A., Feyen E., Levine R., *Benchmarking Financial Systems around the World*, Policy Research Working Paper, The World Bank, August 2012.
- Demirgüç-Kunt A., Klapper L., *Measuring Financial Inclusion. The Global Findex Database*, Policy Research Working Paper, The World Bank, April 2012.
- European Commission. *Regulating financial services for sustainable growth*, Brussels 2010.
- Gosse J., Plihon D., *Challenges for Europe in the World in 2030*, AUGUR, 2012.
- IMF (International Monetary Fund), *Are Credit Booms in Emerging Markets a Concern?*, World Economic Outlook, Washington 2004.
- McMillan M.S., Rodrik D., *Globalization, Structural Changes and Productivity Growth*, NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge 2011.
- Mishkin F.S., Eakins S.G., *Financial Markets and Institutions*, Pearson. Prentice Hall, New York and Toronto 2009.

- Olegario R., *Credit Reporting Agencies: A Historical Perspective*, [w:] *Credit Reporting and the International Economy*, M.J. Miller (ed.), MIT Press, Cambridge 2003.
- Rethinking the Role of the State in Finance, Global Financial Development Report 2013*, The World Bank, Washington 2013.
- Shadow Banking: a Forward-looking Framework for Effective Policy*, Institute of International Finance, June 2012.
- Smaga P., *Wpływ Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego na stabilność finansową w UE*, „Gospodarka Narodowa”, 2013, Nr 33.
- Solarz J.K., *Dojrzałe i wschodzące gospodarki rynkowe. Próba porównania*, „Zarządzanie Ryzykiem”, 2011, nr 37.
- Song F., Thakor A., *Notes on Financial System Development and Political Intervention*, Policy Research Working Paper, The World Bank, January 2013.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie wytycznych w zakresie prowadzenia analizy porównawczej systemów finansowych. Autorka skupia się na wytycznych obejmujących porównanie wielkości instytucji finansowych i rynków finansowych w analizowanych krajach, stopnia dostępności instytucji finansowych i rynków finansowych dla uczestnika rynku finansowego oraz efektywności i stabilności działania instytucji finansowych i rynków finansowych. W artykule przedstawiono wiele wskaźników pomocnych przy dokonywaniu analizy porównawczej systemów finansowych działających w różnych krajach.

SUMMARY

The article aims to present guidelines on financial systems' comparative analysis. The author focuses on the guidelines on the comparison of the size of financial institutions and financial markets in the analyzed countries, the level of accessibility of financial institutions and financial markets to a financial market member and the efficiency and stability of financial institutions and financial markets. The article presents a series of indicators useful in the conduction of a comparative analysis of the financial systems in different countries.

РЕЗЮМЕ

Целью статьи является представление указаний в области проведения сравнительного анализа финансовых систем. Автор уделяет пристальное внимание указаниям, касающимся сравнения размеров финансовых учреждений и финансовых рынков в анализируемых государствах, степени доступности финансовых учреждений и финансовых рынков для участников финансового рынка, а также эффективности и стабильности деятельности финансовых учреждений и финансовых рынков. В статье представлен ряд указаний, необходимых для проведения сравнительного анализа финансовых систем, действующих в различных государствах.

Izabela Rabeanta

OCZEKIWANIA POLSKI WOBEC WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH (2014–2020) ORAZ JEJ UDZIAŁ W PROCESIE ICH UCHWALANIA NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH ETAPÓW NEGOCJACJI

WPROWADZENIE

Temat nowych Wieloletnich Ram Finansowych 2014–2020 Unii Europejskiej obecny był w polskiej polityce już w czasie wyborów parlamentarnych w 2011 roku, kiedy Platforma Obywatelska nagrała spot wyborczy z udziałem Jerzego Buzka, ówczesnego przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, oraz Janusza Lewandowskiego, komisarza europejskiego ds. programowania finansowego i budżetu w Komisji Europejskiej w kadencji 2010–2014. W krótkim materiale filmowym politycy wspólnie z Donaldem Tuskiem i Radosławem Sikorskim obiecywali wynegocjowanie dla Polski 300 mln złotych podczas nadchodzących negocjacji¹. Z uwagi na to, że w drugiej połowie 2011 roku Polska sprawowała narodową prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, w zasadzie od początku prowadzenia prac w Brukseli nad WRF mogła czynnie brać w nich udział.

Narodowym priorytetem negocjacji było uchwalenie jak największego budżetu na politykę spójności oraz Wspólną Politykę Rolną, dwa fundusze, z których nasz kraj korzystał dotychczas najbardziej. Właśnie z tą myślą polska scena polityczna z uwagą śledziła kolejne etapy tworzenia WRF. W wielu momentach aktywnie angażowała się w bieżące wydarzenia i otwarcie wyrażała swoje oczekiwania wobec rządu oraz polskich przedstawicieli pracujących w Brukseli.

¹ *Spot wyborczy PO*, wybory parlamentarne 2011 rok, <http://www.youtube.com/watch?v=y6cwX0vS0Co> [dostęp 1.02.2013].

Przykładem może być projekt uchwały złożony w Sejmie przez Prawo i Sprawiedliwość w listopadzie 2012 roku, wzywający do zawetowania przez Polskę wieloletniego budżetu, gdyby przyjęte w nim rozwiązania okazały się niekorzystne dla naszego kraju². W tym samym miesiącu Sejm przyjął uchwałę zobowiązującą polski rząd do wzmoczonych wysiłków na rzecz wyrównania dopłat dla polskich rolników w nowej perspektywie finansowej 2014–2020³.

1. JAKIE BYŁY PRIORYTETY I OCZEKIWANIA POLSKI WOBEC WRF 2014–2020?

Polska jest często porównywana do Hiszpanii ze względu na duże terytorium kraju oraz podobną liczbę europosłów w Parlamencie Europejskim, czyli podobną siłę polityczną w tej instytucji. Pod względem wielkości oraz liczby ludności zajmuje szóste miejsce w całej społeczności 27 państw. Przystąpienie do Unii Europejskiej razem z pozostałymi dziewięcioma państwami 1 kwietnia 2004 roku było przełomowym momentem, który tak jak zmiana ustroju gospodarczego na demokratyczny w 1989 roku, pchnęło Polskę na zupełnie nowe tory historii.

Fundusze, które zawsze interesowały nas najbardziej, dotyczą polityki rolnej oraz polityki spójności, czyli wyrównania poziomu gospodarki do standardów unijnych. W 2009 roku Polska otrzymała najwięcej pieniędzy spośród wszystkich państw UE i okrzyknięto ją największym beneficjentem wspólnych pieniędzy. Kwota, o jakiej mowa, to niemalże 6,5 mld euro, co stanowiło 2,16% dochodu narodowego netto. Jednakże, biorąc pod uwagę udział unijnych środków w narodowym budżecie, Polskę wyprzedziły Litwa, Estonia oraz Węgry⁴.

Wydatki UE w 2011 roku to ponad 129 mld euro. Na rysunku 1 przedstawiono podział środków między kraje członkowskie. Łatwo zauważyć, że Polska otrzymała ich najwięcej.

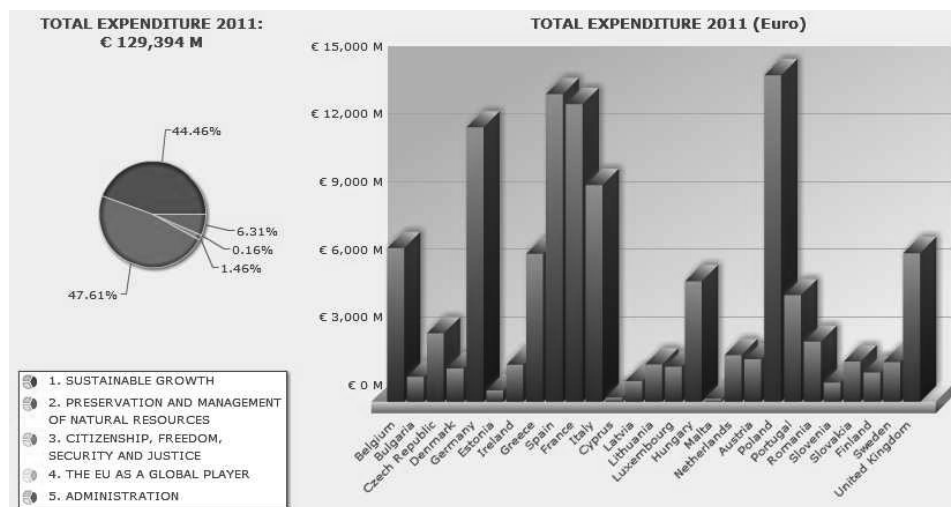
² *PiS złoży projekt uchwały ws. budżetu UE*, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=21123> [dostęp 30.04.2013]

³ *Sejm/ Uchwała ws. nowego budżetu UE na lata 2014–2020*, depesza PAP 22.11.2012, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sejm_uchwała_ws_nowego_budżetu_ue_na_lata_2014_2020__depesza_pap_22_11_2012 [dostęp 30.04.2013].

⁴ *Polska otrzymała w 2009 roku najwięcej pieniędzy z budżetu UE*, <http://info.wyborcza.pl/temat/wyborcza/polska+najwi%C4%99kszym+beneficjentem+unijnego+bud%C5%BCetu> [dostęp 1.04.2013].

Rysunek 1

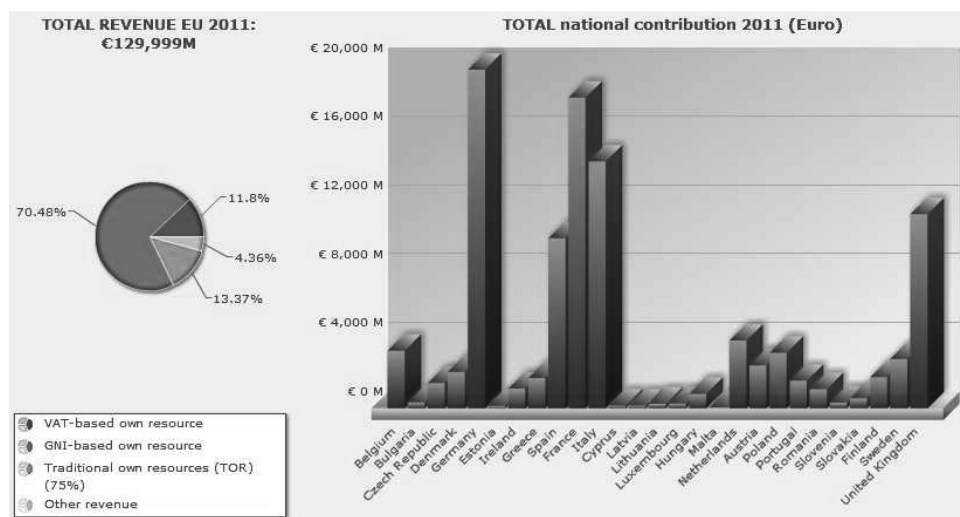
Wydatki UE w 2011 roku



Źródło: EU expenditure and revenue, European Commission, Financial programming and budget, http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm [dostęp 1.04.2013].

Rysunek 2

Wpłaty państw członkowskich do wspólnego budżetu



Źródło: ibidem.

Dane z rysunku 1 obrazują rzeczywiste wydatki dokonane w 2011 roku zgodnie z kwotami przydzielonymi na ten rok budżetowy oraz sumą środków przeniesionych na skutek niewykorzystania ich w ubiegłym roku budżetowym. W zestawieniu nie zostały uwzględnione wydatki pochodzące z dochodów celowych, z wyjątkiem płatności dokonywanych w ramach środków EFTA, które nie mogą być izolowane z centralnego systemu księgowości Komisji.

Zestawiając te liczby z danymi z wpływów do wspólnej kasy unijnej od każdego państwa członkowskiego, łatwo zauważyć, że płatnicy netto i beneficjenci netto to dwie różne grupy. Bezsprzecznie pierwsze miejsce w grupie beneficjentów, jak potwierdzają dane z rysunku 2, zajmują Niemcy, które w 2011 roku wpłaciły do wspólnej kasy ponad 23 mld euro; na drugim miejscu jest Francja, wykładając ponad 19,5 mld euro, trzecie miejsce zajmują Włochy z sumą 16 mld euro. Polska plasuje się tu na ósmym miejscu, wpłacając w 2011 roku niecałe 3228 mln euro.

Rysunki 3 i 4 pokazują, jak kształtowały się zmiany wpływów Polski z budżetu UE w latach 2007–2011 w porównaniu do zmian w całościowej wielkości w tymże budżecie oraz wydatki Polski do wspólnego budżetu w tych latach.

Rysunek 3

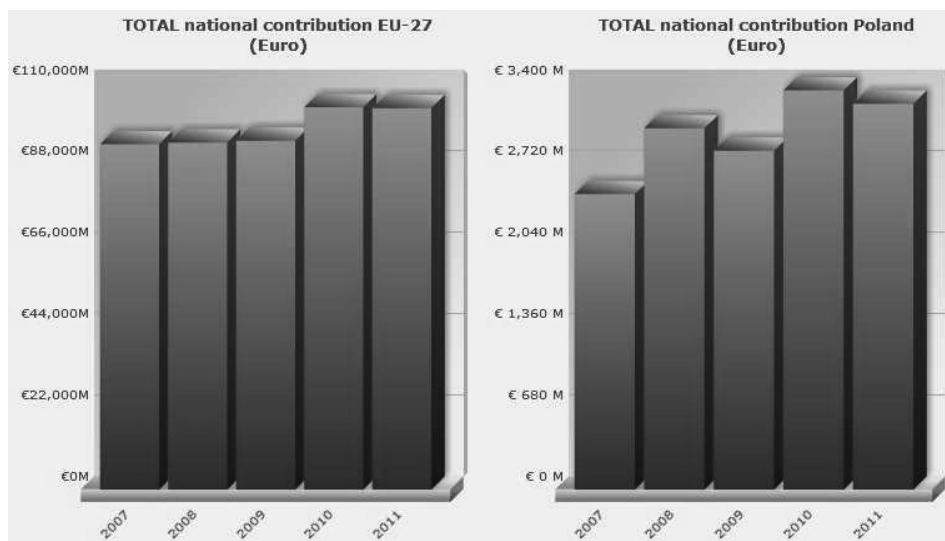
Porównanie wydatków na wszystkie kraje członkowskie do wydatków na Polskę



Źródło: ibidem.

Rysunek 4

Porównanie zmian całości wpłat od krajów członkowskich do budżetu UE
z wpłatami Polski



Źródło: ibidem.

2. CO DOBREGO WYNIKA Z POLITYKI REGIONALNEJ

Unijna polityka regionalna jest z założenia polityką inwestycji nakierowaną na wsparcie w tworzeniu miejsc pracy, podnoszeniu konkurencyjności krajów i poszczególnych obszarów, pobudzanie wzrostu ekonomicznego i stabilnego rozwoju gospodarki, jak również podnoszenie jakości życia. Punktem odniesienia dla osiągniętych rezultatów jest uzgodniona strategia o nazwie *Europa 2020*. Wyznacza ona dalekosiężne cele dla każdej z tych dziedzin, a działania podejmowane w jej ramach są traktowane jako wyraz solidarności Unii Europejskiej wobec krajów członkowskich mniej rozwiniętych gospodarczo. Przeznaczone fundusze kierowane są tam, gdzie pomoc jest najbardziej potrzebna i może przynieść największe wymierne rezultaty. Celem polityki regionalnej jest zredukowanie znaczących nierówności ekonomicznych, socjalnych i terytorialnych między krajami Unii Europejskiej. W tej dziedzinie do najważniejszych osiągnięć zalicza się przede wszystkim wspólny rynek i walutę.

W poprzedniej perspektywie finansowej na lata 2007–2013, UE wydała na politykę spójności kwotę 347 miliardów euro, które przyczyniły się między innymi do usprawnienia transportu i sieci internetowej w słabiej skomunikowanych regionach, do rozwinięcia małych i średnich przedsiębiorstw na terenach słabiej rozwiniętych gospodarczo oraz dokonania inwestycji na rzecz środowiska, edukacji i umiejętności zawodowych⁵. Fundusze unijne przeznaczane są również na cele dotyczące innowacyjności, rozwoju nowych produktów, metod produkcji oraz wydajność energetyczną i kwestie związane ze zmianami klimatu.

3. BENEFICJENCI POLITYKI STRUKTURALNEJ

Jest to oczywiste, ale warto to podkreślić, że nie wszystkie państwa jednakowo korzystają z pieniędzy przeznaczonych na politykę regionalną. Cele polityki spójności najważniejsze są dla nowych państw dołączających do Unii. Pomoc jaką większość z nich otrzymała przekracza 2% ich rocznego PKB. (Wyjątkiem były tu Cypr, Słowenia oraz Malta.) Jednak dla pozostałych członków UE, korzyści z funduszu w okresie 2007–2013 były znacznie mniejsze i oszacować je można jako średnio 1% narodowego lub regionalnego PKB rocznie⁶.

Fundusze strukturalne i fundusze spójności są poważnymi pozycjami budżetowymi Unii Europejskiej, a zaraz po Wspólnej Polityce Rolnej to najważniejszy wydatek dla UE. Na te fundusze przeznaczona jest ponad jedną trzecią całego rocznego budżetu. W dwóch poprzednich Wieloletnich Ramach Finansowych UE widać bardzo wyraźnie priorytetowe znaczenie, jakie im nadano. W perspektywie finansowej 2000–2006 na cele strukturalne rozdysponowano pomiędzy 15 państw członkowskich oraz państwa kandydujące, które w 2004 roku zostały przyjęte do UE, ponad 250 mld euro. Tabela 1 pokazuje, jak zostały podzielone środki między państwami.

⁵ *Regional Policy – Inforegio*, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm [dostęp 1.04.2013].

⁶ J. Bradley, G. Untiedt, T. Mitze, *Analysis of the Impact of Cohesion Policy, A note explaining the HERMIN-based simulations, Project-No. 2006 CE.16.0.AT.035*, Muenster and Dublin, May 14th, 2007, s. 5.

Tabela 1
Podział środków UE z funduszu spójności między kraje członkowskie w latach 2000–2008

Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Polska					911,0	815,0	1 781,0	3 776,5	3 776,5	11 060,0
Czechy					208,0	186,0	462,0	743,0	743,0	2 342,0
Cypr					5,0	8,2	13,7	38,6	38,6	104,0
Estonia					54,6	76,6	139,3	171,8	171,8	614,0
Grecja		1 943,0	1 358,0	1 229,0	2 247,0	2 090,0	3 021,0	5 506,5	5 506,5	22 901,0
Hiszpania	149,0	4 550,0	7 085,0	7 077,0	7 049,0	6 380,0	4 303,0	7 431,5	7 431,5	51 456,0
Irlandia	194,0	450,0	599,0	536,0	491,0	380,0	350,0	264,0	264,0	3 528,0
Włochy	1 089,0	214,0	1 146,0	2 333,0	2 188,0	2 478,0	2 807,0	4 051,5	4 051,5	20 358,0
Łotwa					74,0	126,0	145,0	351,5	351,5	1 048,0
Litwa					94,0	173,0	187,0	452,0	452,0	1 358,0
Węgry					204,0	356,0	595,0	827,5	827,5	2 810,0
Malta					6,0	4,4	14,6	26,5	26,5	78,0
Portugalia	1 176,0	1 576,0	2 533,0	2 772,0	2 773,0	2 391,0	2 090,0	2 991,5	2 991,5	21 294,0
Słowenia								122,4	122,4	244,7
Słowacja								485,0	485,0	970,0
Niemcy Wschodnie	518,0	1 940,0	2 077,0	1 928,0	2 316,0	2 551,0	2 359,0	2 175,0	2 175,0	18 040,0
Total	3 126,0	10 673,0	14 798,0	15 875,0	18 620,0	18 015,2	18 267,6	29 415,2	29 415,2	158 205,7

Źródło: J. Bradley, G. Untiedt, T. Mitzte, *Analysis of the Impact of Cohesion Policy, A note explaining the HERMIN-based simulations, Project-No. 2006 CE.16.0-AT.035*, Muenster and Dublin, May 14th, 2007.

Tabela 2

Podział środków UE z funduszu spójności między kraje członkowskie w latach 2007–2013

Państwo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Polska	7 680,0	8 024,9	8 365,9	8 405,0	8 747,9	9 073,7	9 401,1	59 698,6
Czechy	3 136,0	3 222,9	3 305,9	3 391,2	3 472,0	3 547,7	3 621,6	23 697,2
Cypr	158,2	128,9	99,7	70,4	41,2	41,2	41,2	580,8
Estonia	355,7	379,7	405,4	432,8	462,6	494,4	527,5	3 058,1
Grecja	2 914,8	2 803,8	2 692,9	2 582,0	2 471,2	2 407,9	2 344,6	18 217,2
Hiszpania	5 947,0	5 329,7	4 712,8	4 196,2	3 879,6	3 783,5	3 687,4	31 536,3
Irlandia	199,9	167,4	134,9	102,4	69,9	70,0	70,1	814,5
Włochy	2 774,0	2 869,0	2 753,0	2 744,0	2 690,0	2 724,0	2 714,0	19 268,0
Łotwa	480,0	513,0	549,0	584,0	619,0	655,0	691,0	4 091,0
Litwa	725,3	771,5	819,6	867,8	918,3	971,5	1 023,0	6 097,0
Węgry	2 868,0	2 990,9	3 121,4	3 227,4	3 302,7	3 414,4	3 526,6	22 451,5
Malta	108,1	108,5	108,8	109,1	109,2	108,8	108,3	760,8
Portugalia	2 807,2	2 783,1	2 759,2	2 735,3	2 711,4	2 687,4	2 663,4	19 146,9
Słowenia	523,9	527,3	530,7	534,1	537,5	540,9	544,3	3 738,7
Słowacja	1 227,9	1 303,3	1 385,7	1 479,7	1 558,0	1 631,5	1 678,2	10 264,3
Niemcy Wschodnie	2 310,0	2 264,0	2 234,0	2 196,0	2 157,0	2 118,0	2 079,0	15 358,0
Bulgaria	486,0	682,9	900,6	929,4	974,0	1 016,9	1 057,5	6 047,3
Rumunia	1 261,2	1 774,2	2 339,3	2 752,5	2 906,6	3 063,4	3 219,4	17 316,6
Total	35 963,2	36 645,1	37 218,5	37 339,5	37 628,1	38 350,3	38 998,2	262 142,9

Źródło: Ibidem.

Głównymi odbiorcami pieniędzy na przestrzeni całej perspektywy były: Hiszpania, Portugalia, Włochy i Grecja. Od 2004 roku nowe państwa Unii Europejskiej zostały włączone w założenia i cele polityki strukturalnej UE na równych zasadach. Spośród nich najbardziej skorzystały na tym Polska, Węgry i Czechy. W tabeli 1 widzimy rzeczywiste płatności UE do 2006 roku, natomiast na lata 2007 i 2008 przypadło rozdystrybuowanie środków, które z różnych przyczyn nie zostały wykorzystane (na ten okres przypada aż 30% całej kwoty)⁷.

W perspektywie finansowej 2007–2013 budżet polityki spójności obejmował 308 mld euro (w cenach z 2004 roku), z czego 85% przeznaczono na wsparcie krajów członkowskich oraz makroregionów. Jak pokazuje tabela 2, wszystkie kraje przez cały okres perspektywy finansowej otrzymywały fundusze strukturalne, co daje możliwość porównania „starych” krajów Unii z „nowymi”. W dalszym ciągu największa kwota z tej części budżetu przypadła Polsce, następnie w kolejności: Hiszpanii, Czechom, Węgrom, Portugalii, Grecji i Włochom.

4. KORZYŚCI ZE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ

Wspólna Polityka Rolna (*Common Agricultural Policy*) historycznie jest pierwszą ze społeczno-ekonomicznych polityk Wspólnot Europejskich. Od momentu powstania w 1962 roku przeszła wiele reform i ewolucji, a obecnie dzieli się na dwa filary. Są to dopłaty bezpośrednie dla rolników oraz fundusze przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich. Ich głównym celem jest podniesienie standardów życia osób żyjących z rolnictwa oraz zapewnienie konsumentom stabilnych dostaw żywności po umiarkowanej cenie. Aktualnymi priorytetami określonymi w 2012 roku są efektywna produkcja żywności, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi oraz wyrównany rozwój obszarów rolniczych w UE⁸.

Dystrybucja finansów odbywa się przez dwa fundusze: EFRROW (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich) z którego pochodzą dopłaty bezpośrednie dla rolników oraz EFRG (Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji), który wspiera takie cele, jak m.in. promocja produktów rolnych, system badań czy potrzeby rynku rybołówstwa. Fundusze

⁷ J. Bradley, G. Untiedt, T. Mitze, *Analysis of the Impact...*, op. cit., s. 10.

⁸ CAP – basic facts, http://ec.europa.eu/agriculture/faq/index_en.htm#2 [dostęp 24.04.2012].

te zastąpiły działający do 2007 roku EFOGR (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej). Komisja Europejska wpłaca środki na cele EFRG w postaci comiesięcznych zwrotów dla państw członkowskich na podstawie udokumentowanych wydatków, natomiast UE przekazuje pieniądze dla EFOGR w trybie prefinansowania w rozliczeniu rocznym⁹.

Środki finansowe przeznaczone na WPR podzielone są tak, że 70% trafia do rolników w postaci dopłat bezpośrednich, na podstawie spełnienia określonych warunków dotyczących standardów produkowanej żywności, ochrony środowiska naturalnego, zdrowia zwierząt oraz poziomu zamożności. Z dalszych 20% pieniędzy finansowany jest rozwój obszarów rolniczych – to środki wykorzystywane na modernizację gospodarstw, aby stały się bardziej konkurencyjne, przy jednoczesnym zachowaniu standardów ochrony środowiska. Ostatnie 10% budżetu to wsparcie rynku żywności w przypadku destabilizacji na skutek nagłych wydarzeń, jak np. zła pogoda.

5. WYZWANIA NA NAJBLIŻSZE LATA

Dzisiaj mamy do czynienia z dużą nierównością wewnątrz Wspólnej Polityce Rolnej. Do grupy 20% rolników całej UE trafia aż 80% wszystkich środków finansowych. Jednym z celów wyznaczonych na rok 2013 i najbliższe lata jest przeciwdziałanie tej sytuacji i doprowadzenie do większej równości w dopłatach.

Obecna sytuacja ma swoje wytłumaczenie. Obliczono bowiem, że 80% obszarów rolnych znajduje się w rękach 20% rolników. Ponadto, w przypadku krajów, które są w UE dłużej niż od 2004 roku, ilość przyznawanych im środków zależy m.in. od historycznych kryteriów, czyli wielkości pomocy jaką otrzymywali wcześniej, od wielkości areалу i od przyjętego przez kraj modelu pomocy. Od 2003 roku te kraje miały możliwość rozdzielać rolnikom fundusze bezpośrednie albo na podstawie indywidualnych potrzeb, albo potrzeb regionu, lub przy połączeniu obu czynników¹⁰.

Założeniem Komisji Europejskiej na rok 2013 wobec Wspólnej Polityki Rolnej było przyjrzenie się raz jeszcze dzieleniu funduszy z tej rubryki, aby zapewnić bardziej sprawiedliwy system podziału pieniędzy między kraje członkowskie, regiony i rolników. Nowe założenia muszą być przystosowane do obecnego kształtu UE, a „kryterium historyczne” nie powinno mieć już

⁹ L. Oreziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 199–201.

¹⁰ *CAP – basic facts...*, op. cit.

zastosowania. Komisja zaproponowała również ustalenie górnego progu dla funduszy na pomoc bezpośrednią przyznawanych danemu państwu. Ma to zmotywować do rozsądnego i efektywnego podziału środków między osoby, które tego wsparcia potrzebują. Pieniądze powinny trafić jedynie do rolników aktywnych zawodowo, co jest ważnym kryterium dystrybucji środków.

Kolejną propozycją z pakietu naprawczego jest szczególne wsparcie młodych rolników oraz tych, którzy pracują na gorszej jakościowo ziemi. Istnieje również potrzeba stworzenia uproszczonego programu dla małych gospodarstw, które z oczywistych przyczyn nie mają możliwości konkurowania z wielkimi przedsiębiorstwami rolnymi, a odgrywają ważną rolę w gospodarce wielu obszarów rolnych¹¹.

6. POLSKIE ROLNICTWO A UNIJNE DOFINANSOWANIE

Dla Polski wstąpienie do Unii Europejskiej wiązało się w kontekście jej sektora rolnego zarówno z wielkimi korzyściami, jak i wyzwaniem. Zmiana sposobu finansowania, zmienione zasady skupu oraz interwencji, nadchodząca era znacznej modernizacji gospodarstw oraz zmiana warunków produkcji to nieliczne spośród wielkich zmian, jakie rozpoczęły się w tym okresie. Jednak już po pierwszym roku korzystania z unijnego wsparcia można było dostrzec wymierne rezultaty, choćby w poprawie koniunktury w rolnictwie. W 2005 roku Polsce udało się w pełni wykorzystać środki przyznane przez UE, czego następstwem był między innymi wzrost cen skupu produktów rolnych, w tym: mięsa, cukru i mleka. Zainteresowanie proponowanym dofinansowaniem było ogromne. Na dopłaty bezpośrednie złożono rekordową w skali UE liczbę wniosków, a przyznano je około 85% zarejestrowanych producentów produktów rolnych¹². Przydziałem funduszy unijnych na rolnictwo zajmuje się agencja ARiMR (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa), założona w 1994 roku w celu wsparcia rozwoju polskiego rolnictwa¹³.

Pierwszy filar WPR, który warunkuje wielkość kwoty dopłat bezpośrednich według wielkości posiadanych gruntów budził wiele emocji. W 2009 roku głośną sprawą było ujawnienie największych beneficjentów subsydiów rolnych.

¹¹ *The Common Agricultural Policy after 2013*, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm [dostęp 24.04.2013].

¹² W. Poczta, Ł. Hardt, *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa 2005, s. 115–117.

¹³ Strona internetowa ARiMR to <http://www.arimr.gov.pl/>

Stało się to możliwe na podstawie porozumienia wynegocjowanego w 2006 roku, które miało doprowadzić do większej przejrzystości w tej dziedzinie. Opinią publiczną wstrząsnęły dane z Wielkiej Brytanii, gdy okazało się, że w latach 2003–2004 królowa Elżbieta II otrzymała z Brukseli 853 tys. euro, książę Karol 333 tys. euro, natomiast *Tate and Lyle*, brytyjski potentat w dziedzinie produkcji cukru, w ciągu czterech lat, między 2002 a 2005 rokiem zainkasował 350 mln funtów¹⁴. W Polsce dopłatami bezpośrednimi objętych jest 1,36 mln rolników, a w 2012 roku wartość jednolitej płatności obszarowej wynosiła 732,06 zł/ha¹⁵. Nasz kraj wciąż otrzymuje mniejsze dofinansowanie niż kraje „starej Unii” korzystające z kryterium historycznego.

W obliczu trwających negocjacji na temat określenia wielkości wydatków na poszczególne cele UE w najbliższej perspektywie finansowej 2014–2020 jednym z największych priorytetów dla polskiego rządu jest uzyskanie jak największej puli na wsparcie rolnictwa. Między innymi w celu wynegocjowania jak największych funduszy na politykę rolną nastąpiło zacieśnienie relacji między Polską a Francją, której równie mocno zależy na dużym budżecie Wspólnej Polityki Rolnej. Mimo znaczących różnic między podejściem obu państw do uzależnienia dopłat od spełnienia rygorów ochrony środowiska, koalicja ta była punktem oparcia w trakcie negocjacji na forum UE¹⁶.

Dziennik „Le Monde” skomentował, że wizyta, którą w listopadzie 2012 roku prezydent François Hollande złożył premierowi Donaldowi Tusko- wi miała służyć również ożywieniu relacji Francji z Europą Centralną, której przedstawicielem jest Polska oraz nadrobieniu zaniechań z przeszłości¹⁷. Zbliżenie polityczne obu krajów zaowocowało również spotkaniem obu ministrów rolnictwa. Stéphane Le Foll odwiedził Polskę w drugiej połowie grudnia 2012 roku, a rozmowy miały na celu ustalenie punktów wspólnych oraz rozbieżności w oczekiwaniach wobec Wspólnej Polityki Rolnej na najbliższe lata. Polska i Francja zgadzały się w kwestii zwiększenia budżetu na ten cel, ale

¹⁴ *Jawne listy beneficjentów*, http://www.rp.pl/arttykul/2,298369_Jawne_listy_beneficjentow.html [dostęp 24.04.2013].

¹⁵ *Trwa wypłata dopłat bezpośrednich i płatności rolnośrodowiskowych za 2012 r.*, <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/arttykuly/trwa-realizacja-platnosci-bezposrednich-i-platnosci-rolnosrodowiskowych-za-2012-r.html> [dostęp 30.04.2013].

¹⁶ *Francja i Polska chcą zwiększenia budżetu na Wspólną Politykę Rolną*, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13052372,Francja_i_Polska_chca_zwiekszenia_budzetu_na_Wspolna.html [dostęp 30.04.2013]

¹⁷ P. Smolar, *François Hollande veut retisser les liens avec la Pologne*, http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/11/15/francois-hollande-veut-retisser-les-liens-avec-la-pologne_1790888_3214.html [dostęp 20.02.2013].

różniły m.in. w sprawie tzw. zazielenienia (*greening*), czyli wymagań ekologicznych wobec gospodarstw oraz upraw, sektora mleczarskiego. Wobec wielości różnic, ustalono, że zostaną utworzone zespoły robocze, których zadaniem będzie wypracowanie wspólnego stanowiska¹⁸.

7. UDZIAŁ POLSKI W WYBRANYCH ETAPACH NEGOCJACJI WRF

Negocjacje Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020 oficjalnie rozpoczęły się 29 czerwca 2011 roku, kiedy Komisja Europejska wydała swoją pierwszą propozycję rozporządzenia w tej sprawie. Ponieważ w drugiej połowie 2011 roku narodową prezydencję w Radzie Unii Europejskiej sprawowała Polska, to ona była odpowiedzialna za przygotowanie jak największego zaplecza do dalszych prac nad przyszłą perspektywą finansową. Przez kolejne 6 miesięcy przeprowadzono wiele debat, podczas których państwa członkowskie dyskutowały nad propozycją KE. Między 28 a 29 lipca 2011 roku w Sopocie odbyło się nieformalne spotkanie ministrów ds. europejskich, które było otwarciem debaty dotyczącej WRF na poziomie politycznym. Osiągnięciem Polski było niewątpliwie to, że państwa członkowskie przyjęły metodologię prac przedstawioną przez prezydencję¹⁹.

W trakcie dalszych etapów prac nad WRF Polski wkład w pewnych momentach był bardziej widoczny, w innych mniej. Polscy europarlamentarzyści, pracownicy Komisji Europejskiej oraz przedstawiciele rządu w ramach Rady Europejskiej pracowali wspólnie z przedstawicielami z pozostałych państw członkowskich nad kształtem nowej perspektywy finansowej. Poniżej omówiony został przełomowy moment w negocjacjach Wieloletnich Ram Finansowych, czyli propozycja budżetu wypracowana przez przywódców wszystkich państw UE. Przedstawiona została przede wszystkim od strony zaangażowania Polski w te wydarzenia.

¹⁸ *Francja i Polska za większym budżetem na Wspólną Politykę Rolną*, <http://www.euractiv.pl/wspolna-polityka-rolna/artukul/francja-i-polska-za-wikszym-budetem-na-wspolnopolityk-roln-004301> [dostęp 20.02.2013]

¹⁹ *Wieloletnie Ramy Finansowe*, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/wieloletnie_ramy_finansowe/ [dostęp 24.04.2013].

8. PIERWSZY PROJEKT WRF ZAAKCEPTOWANY PRZEZ WSZYSTKIE KRAJE CZŁONKOWSKIE

Na szczycie Rady Europejskiej 7 i 8 lutego 2013 roku przywódcy wszystkich państw członkowskich UE doszli do porozumienia w sprawie przyszłych ram finansowych. Uzgodnili, że poziom zaangażowania finansowego będzie reprezentował około 1% Produktu Narodowego Brutto Unii Europejskiej, co jest najniższym poziomem, jaki zaproponowano oraz notuje spadek względem poprzedniej perspektywy finansowej. Jak określił przewodniczący Komisji Europejskiej, José Manuel Barroso, nie jest to idealne rozwiązanie, ale był to najwyższy możliwy pułap, na który mogły zgodzić się wszystkie państwa UE, aby osiągnąć wymaganą jednomyślność²⁰.

Stanowisko polskiego rządu w odniesieniu do tej decyzji, jak i kilku innych kwestii podjętych w czasie rozmów na szczycie UE, zostało opublikowane na oficjalnej stronie premiera. Polska uważa, że oszczędności powinny dotyczyć tych wydatków, które wzrosły najbardziej w ostatniej perspektywie finansowej lub w 2013 roku. Polityka spójności powinna szczególnie uwzględniać najbiedniejsze kraje i regiony, aby zmniejszać przepaść dzieląca kraje biedne i bogate. Natomiast odnośnie do Wspólnej Polityki Rolnej, polski rząd uważa, iż nasi rolnicy powinni otrzymać możliwość wyrównania szans, aby móc rzeczywiście konkurować na jednolitym rynku. Istotnym wsparciem w osiągnięciu tego celu jest program rozwoju obszarów wiejskich²¹.

Rozmowy trwające blisko 30 godzin przyniosły kompromis 27 krajów. Efektem jest dokument²² przedstawiający konkluzje spotkań. Są to:

- nowe ramy finansowe powinny odpowiadać na wyzwania związane z kryzysem ekonomicznym, mają wspierać wzrost gospodarczy, zatrudnienie, konkurencyjność oraz spójność gospodarek państw członkowskich. Polityki unijne mają realizować zasady subsydiarności, proporcjonalności i solidarności, jak również przynosić realną wartość dodaną;

²⁰ *European leaders agree on long-term EU budget*, portal Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/budget/mff/content/European%20leaders%20agree%20on%20long%20term%20EU%20budget/index_en.cfm [dostęp 24.04.2013].

²¹ *Stanowisko Polski na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego 2013 r., przedłożone przez ministra spraw zagranicznych*, <http://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/stanowisko-polski-na-posiedzenie-rady-europejskiej-w-dniach-7-8-lutego-2013.html> [dostęp 24.04.2013].

²² *Conclusions (Multiannual Financial Framework)*, EUCO 37/13, CO EUR 5, CONCL 3, EUROPEAN COUNCIL, 7/8 FEBRUARY 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf [dostęp 1.04.2013].

- ramy finansowe powinny zapewniać zarówno odpowiedni poziom wydatków, jak i ich efektywność, co powinno być wykazywane w regularnych raportach dotyczących realizowania wszystkich polityk oraz finansowych instrumentów UE;
- nowe ramy finansowe będą dotyczyły siedmioletniego okresu 2014–2020 i 28 państw członkowskich przy założeniu, że w lipcu 2013 roku Chorwacja zostanie włączona do UE;
- wydatki zostaną pogrupowane według struktury sześciu rubryk, aby odzwierciedlać polityczne priorytety Unii oraz zapewniać konieczną elastyczność przy alokowaniu zasobów. Przewidywane działy wydatków to:
 - 1a. „Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, w którego skład będzie wchodził instrument „Łącząc Europę”²³
 - 1b. „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”
 - 2. „Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne”, do którego będą należeć płatności dotyczące rynku i płatności bezpośrednich
 - 3. „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”
 - 4. „Globalny wymiar Europy”
 - 5. „Administracja”
 - 6. „Wyrównania”²⁴;
- kwota przeznaczona na wydatki w nowych ramach finansowych dla EU28 to 959 988 mln euro, równowartość 1% DNB, a na zobowiązania 908 400 mln euro, będący 0,95% DNB całej Unii. Liczby przedstawiono w cenach z 2011 roku i będą poddane wyrównaniu według wskaźnika inflacji;
- instrumenty finansowe mogą być realizowane jedynie w zgodzie ze ścisłymi ograniczeniami określonymi w nowym finansowym rozporządzeniu oraz w sytuacji, gdy ich rezultatem jest wartość dodana;
- osiągnięcie celów w niektórych obszarach będzie wymagało dołączenia ich priorytetów w realizację różnych polityk Unii. I tak, działania dotyczące

²³ **Łącząc Europę** (*Connecting Europe*) instrument według projektu Komisji Europejskiej z funduszem (wg WRF 2014–2020) 50 mld euro, który ma zająć się finansowaniem brakujących połączeń w infrastrukturze energetycznej, transportowej i informatycznej. Por.: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2011) 500 wersja ostateczna, część I*, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2801%29:FIN:PL:PDF [dostęp 18.02.2013].

²⁴ Za polską wersją dokumentu *Conclusions (Multiannual Financial Framework)*, EUCO 37/13, CO EUR 5, *CONCL 3*, EUROPEAN COUNCIL, 7/8 FEBRUARY 2013, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/13/st00/st00037.pl13.pdf> [dostęp 1.04.2013].

ochrony klimatu w najbliższej perspektywie finansowej będą stanowiły przynajmniej 20% całości wydatków i będą realizowane jako m.in. wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego i gospodarki niskoemisyjnej oraz tworzenie miejsc pracy w oparciu o ekologiczne standardy.

9. REAKCJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO NA PROPOZYCJĘ BUDŻETU Z 8 LUTEGO 2013 ROKU

Przewodniczący komisji budżetowej Parlamentu Europejskiego, Alain Lamassoure, ocenił propozycję budżetu z 8 lutego 2013 roku jako przyczyniającą się do osłabienia solidarności, siły oraz europejskości całej UE, gdyż pogłębia podziały wewnętrzne związane z interesami narodowymi poszczególnych państw. Ostrzegł również, że jako pierwsze ucierpi wzrost gospodarczy oraz zatrudnienie i wezwał do zakwestionowania przez Parlament ustaleń Rady Europejskiej²⁵.

Przesłankami sprzeciwu wyrażanego przez Parlament Europejski były m.in. wielkość budżetu – zdaniem posłów był niewystarczający na realizowanie ambitnych planów, a nawet na realizację programu *Europa 2020*²⁶. Po drugie, posłom z największej partii w PE, Europejskiej Partii Ludowej EPP, zależało na zmianie podziału kwot budżetu, aby takie cele jak badania naukowe czy walka z ociepleniem otrzymały większe wsparcie. PE dał przez to wyraz również temu, że polityka spójności oraz rolnictwo nie są już jego ścisłym priorytetem²⁷. Kolejną istotną kwestią była sprawa elastyczności budżetu, czyli możliwości przenoszenia pieniędzy z jednego roku na drugi. Jak pokazały doświadczenia ostatniej perspektywy finansowej 2007–2013, w pierwszych latach przydzielone na dany rok fundusze nie są wykorzystywane w całości i pieniądze wracają do kas państw jako redukcja skład-

²⁵ *Conseil européen: Déclaration d'Alain Lamassoure, président de la commission des Budgets du Parlement européen*, <http://www.alainlamassoure.eu/2013/02/conseil-europeen-declaration-dalain-lamassoure-president-de-la-commission-des-budgets-du-parlement-europeen/> [dostęp 1.04.2013].

²⁶ S. Jędrzejewska, *Co dalej z unijnymi miliardami?*, <http://www.institutobywatelski.pl/13836/komentarze/co-dalej-z-unijnymi-miliardami?> [dostęp 1.04.2013].

²⁷ K. Szymańska-Borginon, *Polska przegrywa w europarlamencie. Przyjęto krytyczną rezolucję ws. budżetu UE*, <http://www.rmfm24.pl/ekonomia/news-polska-przegrywa-w-euro-parlamencie-przyjeto-krytyczna-rezolu/podglad-wydruku,nId,942449> [dostęp 1.04.2013] oraz A. Geber, *Parlament Europejski odrzucił projekt budżetu UE*, <http://www.polskie-radio.pl/42/259/Artykul/801104,Parlament-Europejski-odrzucil-projekt-budzetu-UE-> [dostęp 1.04.2013].

ki. Jednocześnie w ostatnich latach, kiedy wykorzystanie środków jest już o wiele bardziej efektywne, brakuje pieniędzy na wszystkie zobowiązania. Następnym oczekiwaniem PE było właśnie uzupełnienie brakującej kwoty z lat 2012 i 2013 budżetem poprawkowym, aby problem ten nie przeszedł na kolejne ramy finansowe. Piąty punkt na liście to stworzenie alternatywnego sposobu finansowania Unii, jak na przykład podatek od transakcji finansowych, aby odciążyć państwa członkowskie w kwestii składek członkowskich²⁸. Ważną sprawą związaną z omawianą propozycją budżetu, która była istotna dla wszystkich pracowników instytucji UE i wywołała żywą negatywną reakcję, była zapowiedź dużej redukcji wydatków na administrację unijną.

10. REAKCJA POLSKICH POLITYKÓW NA PROPOZYCJĘ BUDŻETU Z 8 LUTEGO 2013 ROKU

Jeszcze przed zakończeniem szczytu polski minister spraw zagranicznych, Radosław Sikorski bardzo pozytywnie oceniał możliwy wynik posiedzeń. W wypowiedzi dla prasy stwierdził, że jeśli przypuszczenia się potwierdzą, na samą politykę spójności zostaną przyznane Polsce ponad 72 mld euro²⁹.

Dla polskiego rządu wynik szczytu budżetowego z 8 lutego 2013 roku był wielkim sukcesem z punktu widzenia realizowania interesów narodowych. Radość związana była przede wszystkim z przyznanymi Polsce funduszami na cele wyznaczone przez politykę spójności oraz politykę rolną. W tej kalkulacji otrzymała ona 72,9 mld euro na spójność, co dało jej pierwsze miejsce spośród państw członkowskich, a w porównaniu z poprzednią perspektywą finansową kwota wzrosła o prawie 4 mld euro. Należy wspomnieć również, że jest to 23% całego budżetu przewidzianego na politykę spójności³⁰. Z kolei na politykę rolną przyznano Polsce około 28,5 mld euro, kwotę wyższą o 1,6 mld euro w stosunku do ram finansowych 2007–2013. Łącznie przeznaczono dla Polski 105,8 mld euro (ok. 441 mld złotych), i jeśli nie byłoby dalszych zmian,

²⁸ P. Jęczmionka, *Sidonia Jędrzejewska: PE stawia warunki. I grozi odrzuceniem budżetu [ROZMOWA]*, <http://www.gloswielpolski.pl/artukul/782366,sidonia-jedrzejewska-pe-stawia-warunki-i-grozi-odrzuceniem,id,t.html> [dostęp 1.04.2013].

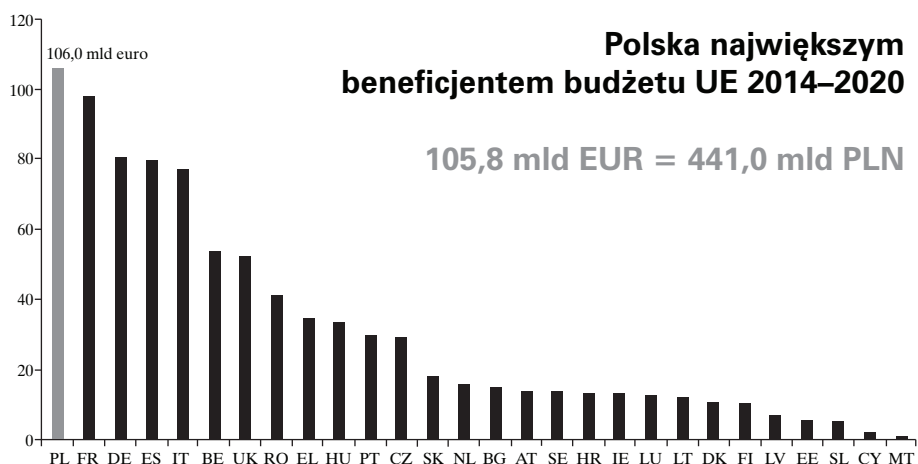
²⁹ *Sikorski o szczycie: szykuje się sukces polskiego rządu w Brukseli*, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sikorski_o_szczycie_szykuje_sie_sukces_polskiego_rzadu_w_brukseli_depesza_pap_08_02_2013 [dostęp 24.04.2013].

³⁰ A. Widzyk, *W projekcie nowego budżetu UE Polska dostaje więcej niż obecnie*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,W-projekcie-nowego-budzetu-UE-Polska-dostaje-wiecej-niz-obecnie,wid,15319456,wiadomosc.html?ticaid=110725> [dostęp 1.04.2013].

to nasz kraj byłby największym beneficjentem środków UE28 na lata 2014–2020 (por. rysunek 5).

Rysunek 5

Podział środków UE z perspektywy finansowej 2014–2020 między kraje członkowskie według propozycji budżetu z 8 lutego 2013 roku



Źródło: http://www.premier.gov.pl/files/budzet_ue_prezentacja_0.pdf, [dostęp 1.04.2013].

Opozycja w polskim parlamencie wyrażała się krytycznie na temat zaproponowanych ram budżetowych. Oponenci zarzucali, że w 2005 roku za rządów Prawa i Sprawiedliwości wynegocjowano większe kwoty przeznaczone na politykę spójności. Po drugie, obecna kwota na rolnictwo okazała się dużo niższa niż obiecywano, w momencie gdy Francji oraz Włochom udało się utrzymać swój (wyższy niż nasz) poziom finansowania z poprzedniej perspektywy finansowej. Po trzecie, zarzucano niedoceniając niebezpieczeństwa, jakie dla Polski niesie priorytet UE na następną perspektywę finansową w postaci walki ze zmianami klimatu oraz przejścia na gospodarkę niskowęglową (wydatki na ten cel mają wynosić około 20% całości budżetu). Podsumowując, zdaniem PiSu negocjacje polskiego rządu były porażką, a nie sukcesem³¹.

³¹ *Oszukani rolnicy i mniej pieniędzy na spójność – oto „sukces” Donalda Tuska*, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=21475> [dostęp 24.04.2013].

11. ROZWÓJ WYDARZEŃ PO REZOLUCJI Z 13 MARCA 2013 ROKU...

Tekst przyjętej rezolucji w sprawie ram budżetowych rozpoczyna się od stwierdzenia że: *Parlament Europejski przyjmuje do wiadomości konkluzje Rady Europejskiej w sprawie WRF, które stanowią jedynie polityczne porozumienie pomiędzy szefami państw i rządów; odrzuca to porozumienie w obecnym kształcie, ponieważ nie odzwierciedla ono priorytetów i wątpliwości przedstawianych przez Parlament, zwłaszcza w rezolucji z 23 października 2012 r., oraz pomija rolę i kompetencje Parlamentu ustanowione Traktatem z Lizbony; uważa, że przedmiotowego porozumienia, które będzie obowiązywało Unię przez kolejne siedem lat, nie wolno zaakceptować bez spełnienia pewnych zasadniczych warunków (...)*³². Warto podkreślić, że nie jest to zupełne odrzucenie, a przyjęte sformułowanie otwiera drogę do negocjacji.

Głównymi punktami rezolucji były:

- Podkreślenie, że według zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony, Parlament Europejski jest istotnym partnerem w procesie uchwalania ram budżetowych, który powinien być brany pod uwagę w negocjacjach (pkt. 2),
- Przypomnienie, że ramy finansowe mają służyć zrealizowaniu instrumentu *Europa 2020*, przeprowadzenie UE przez wyzwania kryzysu (pkt. 4),
- Zwiększenie środków finansowych przeznaczonych m.in. na badania i rozwój oraz innowacje, młodzież, edukację i infrastrukturę, a także na walkę z ociepleniem klimatu (pkt. 4)
- Sprzeciw odroczeniu zaległych płatności za 2012 rok oraz 2013 rok oraz tworzeniu ram finansowych narażonych na deficyt strukturalny oraz wezwanie do przyjęcia budżetu korygującego (pkt. 6 i 7),
- Wniosek o elastyczność budżetu w ramach rubryk wydatków, ich marginesów oraz między latami budżetowymi (pkt. 10),
- Wniosek o przeprowadzenie reformy dotyczącej zasobów własnych UE, zmniejszenia bezpośrednich wpłat państw członkowskich do poziomu 40% oraz zlikwidowania istniejących rabatów i ulg (pkt. 11),
- Wyrażenie przekonania, że każde głosowanie związane z Wieloletnimi Ramami Finansowymi powinno mieć charakter otwarty (pkt. 16)³³.

³² *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego br. dotyczących wieloletnich ram finansowych*, (2012/2803(RSP)), 13.03.2013, Strasbourg, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp 1.04.2013].

³³ *Ibidem*.

Jakie było stanowisko Polski wobec rezolucji przyjętej 13 marca 2013 roku? To właśnie ona była krajem, który by najbardziej skorzystał z budżetu w zaproponowanym kształcie i to ona była najbardziej zawiedziona, gdy w głosowaniu Parlamentu Europejskiego nad rezolucją do budżetu 506 europosłów zagłosowało za jej przyjęciem (161 posłów głosowało przeciw, a 23 wstrzymało się od głosu). Dzień wcześniej Informacyjna Agencja Radio-wa poinformowała, że polscy deputowani z PO i PSL aż do końca starali się walczyć o zachowanie budżetu w zaproponowanym kształcie i udało im się tak wpłynąć na stanowisko chadeków, że wywalczyli złagodzenie wydzwisku przygotowywanej rezolucji przez m.in. usunięcie zapisu grożącego odrzuceniem porozumienia budżetowego w wypadku gdyby żądania Parlamentu nie zostały uznane. Niestety, następnego dnia okazało się, że zapis ten pojawił się jednak w tekście rezolucji. Polscy europosłowie głosowali w większości przeciw dokumentowi³⁴.

Przyjęcie rezolucji przez Parlament Europejski oznaczało dla państw członkowskich wejście w trudne negocjacje z PE w kwestiach wymienionych w dokumencie. To Irlandia, kraj o dużych kłopotach finansowych, sprawujący w tym czasie prezydencję w Radzie UE była odpowiedzialna w dużym stopniu za przebieg dyskusji i postęp prac dotyczących WRF. Ostateczne głosowania w sprawie uchwalenia budżetu UE zaplanowano na czerwiec 2013 roku i jasne było, że dla powodzenia spraw potrzebne jest wypracowanie wspólnej wizji, aby możliwe było poparcie bezwzględną większością głosów. Należy pamiętać, że Parlament Europejski warunkował przystąpienia do negocjacji uzupełnieniem przez państwa członkowskie 11 mld euro brakujących do spłacenia zobowiązań wynikających z bieżących ram finansowych³⁵.

12. ...A PUNKT WIDZENIA POLSKIEGO RZĄDU

Dla Polski przyjęcie rezolucji oznaczało niebezpieczeństwo zmian w podziale funduszy, zmniejszenie kwot przyznanych na najważniejsze z punktu widzenia interesów naszego kraju – politykę spójności oraz Wspólną Politykę Rolną. Natomiast ewentualne weto Parlamentu Europejskiego

³⁴ A. Geber, *Budżet Unii w PE: przeważało polskie stanowisko*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Budzet-Unii-w-PE-przewazylo-polskie-stanowisko-2779283.html> [dostęp 1.04.2013].

³⁵ T. Bielecki, *Szef europarlamentu: – Przyjacielu Donaldzie, pomóż!*, http://wyborcza.pl/1,75477,13715105,Szef_europarlamentu___Przyjacielu_Donaldzie__pomoz_.html [dostęp 24.04.2013].

wobec propozycji budżetu z 8 lutego 2013 roku i brak porozumienia w sprawie nowej perspektywy finansowej do końca 2013 roku groziło koniecznością przyjęcia prowizorium budżetowego do czasu zatwierdzenia WRF. Skutkiem, który Polska mocno by odczuła, to opóźnienia w terminowym rozpoczęciu programów unijnych, co z kolei pociągałoby za sobą mniejsze wykorzystanie przyznanych środków oraz trudności z funkcjonowaniem w atmosferze niepewności finansowej.³⁶

Reakcje polskich polityków zaangażowanych w pracę nad WRF nie były jednolite. Niektórzy nie ukrywali rozczarowania ostrym językiem rezolucji oraz ewentualnymi konsekwencjami, jakie może ona pociągnąć z punktu widzenia interesów Polski, inni z niemałą dozą optymizmu oczekiwali na pozytywny rezultat nadchodzących negocjacji europarlamentu z Radą Europejską. Minister ds. europejskich Piotr Serafin po zakończeniu głosowania jeszcze tego samego dnia w rozmowie z PAP komentował, że kwestie podniesione przez PE, jak poprawa elastyczności budżetu, są bliskie interesom polskiego MSZ.³⁷

W opublikowanym oświadczeniu klubu PO–PSL w PE na temat przyjętej rezolucji przytoczono słowa Jacka Protasiewicza, wiceprzewodniczącego PE oraz Przewodniczącego Klubu: *Wyniki lutowego szczytu UE ws. wieloletniego budżetu 2014–2020 są dla naszego kraju znakomitym punktem wyjścia do negocjacji między instytucjami. Dlatego głosując nad mandatem negocjacyjnym dla przedstawicieli PE, nie mogliśmy poprzeć rezolucji, która już na wstępie wzywa do odrzucenia porozumienia przywódców UE. Negocjacje Parlamentu Europejskiego z Radą, które teraz się zaczynają, powinny potrwać do czerwca, żeby mieć jeszcze czas w PE do uchwalenia pakietu rozporządzeń wykonawczych dla nowego budżetu. Podkreślam jednocześnie, że przyjęta dzisiaj rezolucja nie jest ostateczną decyzją PE. Jest stanowiskiem politycznym, a nie legislacyjnym, a PE wyrazi swoje wiążące stanowisko ws. budżetu dopiero po zakończeniu negocjacji z Radą*³⁸. Przedstawicielka PO Róża Thun na swoim blogu zamieściła bardzo zwięzłą informację o szczegółach rezolucji, z niewielkim komentarzem, że w zaistniałej sytuacji eurodeputowani PO/PSL głosowali przeciwko jej przy-

³⁶ S. Jędrzejewska, *Co dalej z unijnymi miliardami?*, op. cit.

³⁷ Serafin o rezolucji PE: forma zbyt ostra, ale treść optymistyczna, https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/tytul_strony_1;jsessionid=63F73F886D25207A-78E394CEF9D8F783.cmsap1p [dostęp 1.04.2013].

³⁸ *Rezolucja PE ws wieloletniego budżetu UE – Stanowisko Klubu PO-PSL w PE*, http://www.poeuropejsku.pl/news/77/rezolucja_pe_ws_wieloletniego_budzetu_ue_-_stanowisko_klubu_po-psl_w_pe.html [dostęp 24.04.2013].

jęciu³⁹. Sidonia Jędrzejewska, pełniąca rolę wicekoordynatora EPL w komisji budżetowej podkreśliła natomiast, że celem PE jest poprawienie budżetu bez poprawiania kwot, a wystosowana rezolucja jest formą nacisku na państwa członkowskie, by zwróciły uwagę na istotne problemy wskazane przez PE w dokumencie⁴⁰.

Opozycja w osobie klubu Prawa i Sprawiedliwości, który jest częścią parlamentarnej Grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (EKR) postulowała w PE o przyjęcie porozumienia w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych, jednak poprawka ta została odrzucona. Cytowany w oświadczeniu Konrad Szymański mówił o zlekceważeniu przez większościową partię PE sugestii dotyczących złagodzenia języka rezolucji. Do samego porozumienia w sprawie budżetu odniósł się dwójako określając, że jest to budżet „słaby dla Polski, ale racjonalny dla Europy”. Zdaniem PiS poparcie porozumienia na poziomie unijnym jest jednak korzystniejsze dla narodowych interesów, gdyż jego brak zagrażałby płatnościom wieloletnich projektów unijnych realizowanych w Polsce⁴¹.

13. POLSKA W NEGOCJACJACH PO REZOLUCJI Z 13 MARCA 2013 ROKU

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Martin Schulz, w czasie swojej kwietniowej wizyty w Polsce udzielił kilku wywiadów. Podkreślił w nich, że najważniejszym postulatem PE jest przeciwdziałanie deficytowemu planowi finansowemu na najbliższe lata oraz pokrycie przez państwa członkowskie aktualnie brakującej kwoty do wypełnienia zobowiązań z lat 2012–2013. To od tego zależy zaakceptowanie nowych ram finansowych przez PE. Budżet w kształcie zaproponowanym 8 lutego 2013 roku grozi kolejnym deficytem. Przewiduje bowiem różnicę jedynie około 52 mld euro między zobowiązaniami, czyli poziomem, do którego można podpisywać umowy, a płatno-

³⁹ A. Godynia, *Rezolucja PE w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych*, <http://www.rozathun.pl/rezolucja-pe-w-sprawie-wieloletnich-ram-finansowych> [dostęp 1.04.2013].

⁴⁰ *Stanowisko w sprawie rezolucji PE dotyczącej wieloletniego budżetu UE (13 III 2013)*, blog Sidonii Jędrzejewskiej, http://www.sidonia.pl/index.php?id=news_iii13 [dostęp 24.04.2013].

⁴¹ *Konrad Szymański: Rząd jest osamotniony w debacie budżetowej*, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=21557> [dostęp 24.04.2013].

ściami UE, czyli rzeczywistą kwotą istniejącą w budżecie⁴². W wywiadzie z „Gazetą Wyborczą” Schulz wskazał na istotną rolę, jaką Polska może odegrać na tym etapie. Donald Tusk powinien włączyć się w przekonywanie przywódców innych państw UE do uchwalenia budżetu korygującego, gdyż inaczej brakująca kwota będzie odebrana ze środków na politykę rolną oraz spójność⁴³.

BIBLIOGRAFIA

- Bielecki T., *Szef europarlamentu: – Przyjacielu Donaldzie, pomóż!*, http://wyborcza.pl/1,75477,13715105,Szef_europarlamentu___Przyjacielu_Donaldzie__pomoz_.html [dostęp 24.04.2013].
- Bradley J., Untiedt G., Mitze T., *Analysis of the Impact of Cohesion Policy, A note explaining the HERMIN-based simulations, Project-No. 2006 CE.16.0.AT.035*, Muenster and Dublin, May 14th, 2007.
- CAP – basic facts, http://ec.europa.eu/agriculture/faq/index_en.htm#2 [dostęp 24.04.2012].
- Conclusions (Multiannual Financial Framework), EUCO 37/13, CO EUR 5, CONCL 3*, EUROPEAN COUNCIL, 7/8 FEBRUARY 2013, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf [dostęp 1.04.2013].
- Conseil européen: Déclaration d’Alain Lamassoure, président de la commission des Budgets du Parlement européen*, <http://www.alainlamassoure.eu/2013/02/conseil-europeen-declaration-dalain-lamassoure-president-de-la-commission-des-budgets-du-parlement-europeen/> [dostęp 1.04.2013].
- European leaders agree on long-term EU budget*, http://ec.europa.eu/budget/mff/content/European%20leaders%20agree%20on%20long%20term%20EU%20budget/index_en.cfm [dostęp 24.04.2013].

⁴² A. Słojewska, *Berlin nie rządzi w Unii*, „Rzeczpospolita”, 12.04.2013 r., <http://www.rp.pl/artykul/999162-Berlin-nie-rzadzi-w-Unii.html?p=2> [dostęp 24.04.2013].

⁴³ *Szef PE w Polsce o unijnym budżecie i wejściu Polski do strefy euro*, „Euroactiv”, 18.04.2013 r., <http://www.euractiv.pl/eurowybory/artykul/szef-pe-w-polsce-o-unijnym-budecie-i-wejciu-polski-do-strefy-euro-004621>, [dostęp 24.04.2013] oraz T. Bielecki, *Szef europarlamentu: – Przyjacielu Donaldzie, pomóż!*, „Gazeta Wyborcza”, 11.04.2013 r., http://wyborcza.pl/1,75477,13715105,Szef_europarlamentu___Przyjacielu_Donaldzie__pomoz_.html [dostęp 24.04.2013].

- Francja i Polska chcą zwiększenia budżetu na Wspólną Politykę Rolną*, http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,13052372,Francja_i_Polska_chca_zwiekszenia_budzetu_na_Wspolna.html [dostęp 30.04.2013].
- Francja i Polska za większym budżetem na Wspólną Politykę Rolną*, <http://www.euractiv.pl/wspolna-polityka-rolna/artukul/francja-i-polska-za-wikszym-budetem-na-wspoln-polityk-roln-004301> [dostęp 20.02.2013].
- Geber A., *Budżet Unii w PE: przeważało polskie stanowisko*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Budzet-Unii-w-PE-przewazylo-polskie-stanowisko-2779283.html> [dostęp 1.04.2013].
- Geber A., *Parlament Europejski odrzucił projekt budżetu UE*, <http://www.polskieradio.pl/42/259/Artykul/801104,Parlament-Europejski-odrzucil-projekt-budzetu-UE-> [dostęp 1.04.2013].
- Godynia A., *Rezolucja PE w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych*, <http://www.rozathun.pl/rezolucja-pe-w-sprawie-wieloletnich-ram-finansowych> [dostęp 1.04.2013].
- Jawne listy beneficjentów*, http://www.rp.pl/artukul/2,298369_Jawne_listy_beneficjentow.html [dostęp 24.04.2013].
- Jęczmionka P., *Sidonia Jędrzejewska: PE stawia warunki. I grozi odrzuceniem budżetu [ROZMOWA]*, <http://www.gloswielpolski.pl/artukul/782366,sidonia-jedrzejewska-pe-stawia-warunki-i-grozi-odrzuceniem,id,t.html> [dostęp 1.04.2013].
- Jędrzejewska S., *Co dalej z unijnymi miliardami?*, <http://www.institutobywa-telski.pl/13836/komentarze/co-dalej-z-unijnymi-miliardami> [dostęp 1.04.2013].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, KOM(2011) 500 wersja ostateczna, część I*, Bruksela, 29.06.2011, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2801%29:FIN:PL:PDF [dostęp 18.02.2013].
- Konrad Szymański: Rząd jest osamotniony w debacie budżetowej*, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=21557> [dostęp 24.04.2013].
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Oszukani rolnicy i mniej pieniędzy na spójność – oto „sukces” Donalda Tuska*, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=21475> [dostęp 24.04.2013].
- PiS złoży projekt uchwały ws. budżetu UE*, <http://www.pis.org.pl/article.php?id=21123> [dostęp 30.04.2013].
- Poczta W., Hardt Ł., *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa 2005.

- Polska otrzymała w 2009 roku najwięcej pieniędzy z budżetu UE*, <http://info.wyborcza.pl/temat/wyborcza/polska+najwi%C4%99kszym+beneficjentem+unijnego+bud%C5%BCetu> [dostęp 1.04.2013].
- Projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2011*, 15.06.2010.
- Regional Policy – Inforegio*, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm [dostęp 1.04.2013].
- Rezolucja PE ws wieloletniego budżetu UE – Stanowisko Klubu PO-PSL w PE*, http://www.poeuropejsku.pl/news/77/rezolucja_pe_ws_wieloletniego_budzetu_ue_-_stanowisko_klubu_po-psl_w_pe.html [dostęp 24.04.2013].
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego br. dotyczących wieloletnich ram finansowych*, (2012/2803(RSP)), 13.03.2013, Strasbourg, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//PL> [dostęp 1.04.2013].
- Sejm/ Uchwała ws. nowego budżetu UE na lata 2014–2020*, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sejm_uchwala_ws_nowego_budzetu_ue_na_lata_2014_2020__depesza_pap_22_11_2012 [dostęp 30.04.2013].
- Serafin o rezolucji PE: forma zbyt ostra, ale treść optymistyczna*, https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/tytul_strony_1;jsessionid=63F73F886D25207A78E394CEF9D8F783.cmsap1p [dostęp 1.04.2013].
- Sikorski o szczycie: szykuje się sukces polskiego rządu w Brukseli*, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/sikorski_o_szcycie__szykuje_sie_sukces_polskiego_rzadu_w_brukseli__depesza_pap_08_02_2013 [dostęp 24.04.2013].
- Smolar P., François Hollande veut retisser les liens avec la Pologne*, http://www.lemonde.fr/europe/article/2012/11/15/francois-hollande-veut-retisser-les-liens-avec-la-pologne_1790888_3214.html [dostęp 20.02.2013].
- Spot wyborczy PO*, wybory parlamentarne 2011 rok, <http://www.youtube.com/watch?v=y6cwX0vSOCo> [dostęp 1.02.2013].
- Stanowisko Polski na posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego 2013 r., przedłożone przez ministra spraw zagranicznych*, <http://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/stanowisko-polski-na-posiedzenie-rady-europejskiej-w-dniach-7-8-lutego-2013.html> [dostęp 24.04.2013].
- Stanowisko w sprawie rezolucji PE dotyczącej wieloletniego budżetu UE (13 III 2013)*, blog Sidonii Jędrzejewskiej, http://www.sidonia.pl/index.php?id=news_iii13 [dostęp 24.04.2013].
- Szymańska-Borginon K., Polska przegrywa w europarlamencie. Przyjęto krytyczną rezolucję ws. budżetu UE*, <http://www.rmf24.pl/ekonomia/news->

polska-przegrywa-w-euoparlamentcie-przyjeto-krytyczna-rezolu/podglad-wydruku,nId,942449 [dostęp 1.04.2013].

The Common Agricultural Policy after 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/index_en.htm [dostęp 24.04.2013].

Trwa wypłata dopłat bezpośrednich i płatności rolnośrodowiskowych za 2012 r., <http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly/trwa-realizacja-platnosci-bezposrednich-i-platnosci-rolnosrodowiskowych-za-2012-r.html> [dostęp 30.04.2013].

Widzyk A., *W projekcie nowego budżetu UE Polska dostaje więcej niż obecnie*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,W-projekcie-nowego-budzetu-UE-Polska-dostaje-wiecej-niz-obecnie,wid,15319456,wiadomosc.html?ticaid=110725> [dostęp 1.04.2013].

Wieloletnie Ramy Finansowe, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/wieloletnie_ramy_finansowe/ [dostęp 24.04.2013].

STRESZCZENIE

Jeden z najważniejszych tematów związanych z Unią Europejską i jej finansami w latach 2011–2013 to negocjacje nowych Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020. Ich przebieg i wynik w ogromnym stopniu ukształtują kolejne 7 lat całej wspólnoty 28 państw oraz ich obywateli. Wpływ nowych ram budżetowych będzie można odczuć bezpośrednio w możliwościach gospodarczych, w strukturze i problematyce polityki wewnętrznej i zewnętrznej UE. Niniejszy artykuł został poświęcony pytaniu o oczekiwania Polski wobec nowych ram budżetowych oraz wymiar i charakter zaangażowania naszego kraju w długi proces negocjacji. Pierwsza część artykułu dotyczy polskich priorytetów narodowych wobec WRF 2014–2020. Podkreślone są dwa najważniejsze w postaci funduszy na politykę spójności oraz politykę rolną. W artykule omówiono pokrótce funkcjonowanie obu rubryk budżetu. W szczegółowy sposób zostały przedstawione ich cele, bieżąca problematyka oraz korzyści płynące dla największych beneficjentów. W drugiej części artykułu, na przykładzie wybranych sytuacji, przedstawiono polskie zaangażowanie i udział w przedsięwzięciu, jakim była praca nad uchwaleniem WRF 2014–2020. Polski rząd, opozycja, polscy europarlamentarzyści i pracownicy innych instytucji europejskich, a także polskie społeczeństwo – wszyscy odgrywają pewną rolę w wydarzeniach dotyczących WRF, a wpływ każdej ze stron kształtuje, chociaż w różnym stopniu, wynik końcowy.

SUMMARY

One of the most important topics of 2011–2013 concerning the European Union and its finances was the Multiannual Financial Framework 2014–2020. Its negotiations and the outcome will have a great influence on all the next 7 years for all 28 countries of the Union and their citizens. The impact of the new MFF will be easy to recognize in the economic possibilities, in the structure and issues of internal and external European policies. The main concern of this paper is an answer to a question regarding Polish expectations in connection with the new budgetary framework as well as a closer look on the involvement of our country in the long negotiation process. The first part of the article concerns the Polish national priorities in view of the MFF 2014–2020, which are the cohesion policy and the Common Agricultural Policy funds. They are described along with their current objectives, challenges and main beneficiaries. The Polish participation in the ongoing process of the MFF adoption is the main subject of the second part of the paper. The Polish government, the opposition, Polish Euro-parliamentarians and employees of other European institutions as well as the Polish society – all exert certain influence on the final outcome of the MFF 2014–2020.

РЕЗЮМЕ

Одной из важнейших тем, связанных с ЕС и её финансами в 2011–2013, являются переговоры новых Многолетних финансовых рамок на 2014–2020 годы. Их развитие и результат в большой степени послужат формированию следующих 7 лет всего объединения 28 государств, а также их граждан. Влияние новых бюджетных рамок можно непосредственно ощутить в экономических возможностях и условиях, в структуре и проблематике внутренней и внешней политики ЕС. Настоящая статья посвящена вопросу об ожиданиях Польши относительно новых бюджетных рамок, а также объём и характер участия нашей страны в длительном процессе переговоров. Первая часть статьи касается польских национальных приоритетов в связи с Многолетними финансовыми рамками. Подчёркиваются два важнейших из них, реализуемые в виде фондов на политику сплочения и сельскохозяйственную политику. В статье кратко оговорено функционирование обеих рубрик бюджета. Подробным образом представлены также их цели, текущая проблематика, а также выгода, вытекающая для обоих бенефициаров. Во второй части статьи, на примере избранных ситуаций, представлено польское участие в меро-

приятию, каковым является работа над принятием МФР 2014–2020. Польское правительство, оппозиция, польские депутаты Европарламента и работники других европейских учреждений, а также польское общество – все исполняют определённую роль в событиях, касающихся МФР, а влияние каждой стороны формирует, хотя и в различной степени, конечный результат.

SCENARIUSZE ROZWOJU ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W REAKCJI NA PRZEMIANY OTOCZENIA ZEWNĘTRZNEGO

WPROWADZENIE

Ze względu na pełnioną w organizacji rolę, zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL) jest zdeterminowane wieloma zewnętrznymi czynnikami wpływu. Celem niniejszego artykułu jest skupienie się na tych procesach, których istota i siła oddziaływania stawiają przed ZZL w najbliższej oraz dalszej przyszłości szczególnie istotne wyzwania oraz wskazanie alternatywnych scenariuszy reakcji na problemy przezeń generowane.

1. UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE ZZL W RELACYJNEJ PERSPEKTYWIE PRZEDSIĘBIORSTWA

Zarządzanie zasobami ludzkimi odbywa się w organizacji, której istnienie – jako systemu otwartego – jest uwarunkowane kontaktami z otoczeniem, przejawiającymi się nieustanną wymianą informacji, procesów i produktów. Zmienność otoczenia ogranicza swobodę funkcjonowania i autonomię organizacji, wymuszając nieustanne jego monitorowanie w celu dostosowywania i antycypowania podejmowanych działań.

Najczęściej otoczenie organizacji dzielone jest na wewnętrzne/endogeniczne oraz zewnętrzne/egzogeniczne (np. przyrodnicze/ekologiczne, techniczne, ekonomiczne, społeczne, polityczne, prawne, kulturowe itd.), które w ogólnym zarysie odzwierciedlają logikę zasobowego zarządzania organiza-

cją/przedsiębiorstwem. Istnieją jednak również inne, odmienne od zasobowej perspektywy definiowania przedsiębiorstwa, traktujące je jako zbiór:

- procesów,
- społeczności i odmiennych interesów,
- relacji,
- transakcji, umów¹.

Ich implikacją winna być przystająca do nich klasyfikacja czynników i podmiotów otoczenia zewnętrznego organizacji, dokonywana przez pryzmat koncepcji uwarunkowań zarządzania procesowego, interesariuszy, analizy transakcyjnej itd.

Jeśli by więc przyjąć – za K. Perechudą – że cały wszechświat jest energią, a jego poszczególne formy i byty są jej chwilowymi skupiskami, to konsekwentnie: *przedsiębiorstwa powinniśmy traktować przede wszystkim jako byt niematerialny, którego istnienie uwarunkowane jest przewagą energii dośrodkowych (scalających) nad energiami odśrodkowymi generowanymi przez otoczenie: [dlatego] zasobowa koncepcja uzyskiwania przewagi konkurencyjnej nie zdaje już egzaminu. Współczesne przedsiębiorstwo jest przede wszystkim układem relacyjnym*². Wtedy, odpowiednią dla relacyjnej perspektywy definiowania przedsiębiorstwa jest klasyfikacja otoczenia organizacji K. Bolesty-Kukułki³, której kryterium podziału jest rodzaj (kierunek i siła) interakcji organizacji z poszczególnymi segmentami otoczenia.

Otoczenie przedsiębiorstwa zostaje podzielone na cztery segmenty:

- 1) Segment „natura”: w jego skład wchodzi globalne trendy rynkowe, procesy przyrodnicze, procesy demograficzne, przemiany kulturowe i świadomościowe w skali masowej itd., a więc te czynniki otoczenia zewnętrznego, których wpływ na organizację jest w krótkim i średnim okresie w zasadzie jednokierunkowy, silny i niezmienny; dopiero w dłuższej perspektywie czasu relacja może przeobrazić się w dwustronną (np. poprzez zatrucie środowiska czy ZZZ oparte na *work-life balance*, skutkujące istotnym

¹ **Relacja** – pojęcie najbardziej ogólne, określające każdy związek czy zależność między dwoma (lub więcej) podmiotami, przedmiotami, wielkościami itd.; **umowa** – pisemne lub ustne porozumienie stron, mające na celu ustalenie czegoś, zwłaszcza wzajemnych praw i obowiązków; inaczej: kontrakt, układ, ugoda; **transakcja** – zawarcie umowy, zwłaszcza handlowej, układ, porozumienie jako wynik rokowań; *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), PWN, Warszawa 1994, t. III; warto dodać, że relacja ma charakter ciągły, a transakcje i umowy – jednorazowy, ewentualnie powtarzalny.

² K. Perechuda, *Pracownicy wiedzy jako kreatorzy sieciowych potencjałów*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2005, nr 5, s. 9–15.

³ K. Bolesty-Kukułka, *Świat organizacji*, [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 74–79.

wzrostem dzietności); ze strony pojedynczej organizacji jest to jednak wpływ bardzo słaby i niekontrolowany, jednak rosnący wraz z efektem skali;

- 2) Segment „władza”: kształtują go normy prawne i decyzje stanowione przez instytucje państwowe, oczekiwania właścicieli itp., tak więc relacje w tym segmencie, najczęściej przyjmujące formę umów, choć są dwustronne, cechują się także istotną nierównowagą;
- 3) Segment „gra”: stanowią go relacje (najczęściej w formie transakcji) z klientami, dostawcami, bankami, firmami usługowymi, doradczymi i ubezpieczeniowymi, pośrednikami itd., i jako takie są dwustronne i zasadniczo równoważne;
- 4) Segment „walka”: to konkurenci i przeciwnicy, a o jego wyodrębnieniu przesądza wrogi charakter relacji generalnie dwustronnie równoważnej. Z pozycji zarządzania zasobami ludzkimi należy zauważyć, że:
 - segment „natura” determinuje ilość i jakość zasobów ludzkich, ale także tryb ich wykorzystywania,
 - segment „władza” tworzy ramy formalno-prawne ich funkcjonowania,
 - segmenty „gry” i „walki” (które szczególnie w obliczu zjawisk kooperencji⁴, organizacji sieciowych czy rozwoju rynku prosumenta⁵, a więc zacierania granic między poszczególnymi podmiotami/interesariuszami mogą być, a może nawet powinny być rozpatrywane wspólnie) kształtują procesy kadrowe.

Pozostając przy zaprezentowanym podziale, poniższy wywód zostanie skoncentrowany na trzech składowych segmentu „natura”, które formułują kluczowe i nieodwołalne wyzwania wobec zarządzania zasobami ludzkimi w najbliższej oraz w dalszej przyszłości, tj. przemianach: demograficznych, technologicznych i rynkowych. Natomiast w nawiązaniu do relacyjnej definicji przedsiębiorstwa jako wynikowej sił/energii dośrodkowych i odśrodkowych (inaczej: relacji scalających, integrujących, centralizujących lub rozpraszających, dezintegrujących, decentralizujących), wobec każdego z trzech wymienionych czynników zostaną scharakteryzowane po dwie strategie zarządzania

⁴ **Kooperencja**, zwana też koopetycją lub współkonkurowaniem – to termin zbudowany dla nazwania zjawiska jednoczesnego konkurowania i kooperowania, gdy strony współpracują ze sobą w celu osiągnięcia wspólnych korzyści, nie przestając być konkurentami; J. Cygler, *Kooperencja – nowy typ relacji między konkurentami*, „Organizacja i Kierowanie”, 2007, nr 2(128).

⁵ **Prosument** to konsument włączający się do produkcji, któremu to zjawisku już 30 lat temu A. Toffler poświęcił cały rozdział [w:] A. Toffler, *Trzecia fala*, Wydawnictwo KURPISZ S.A., Poznań 2006.

zasobami ludzkimi (lub obszarami z nim korespondującymi), podejmowane w reakcji na wymienione determinanty otoczenia.

2. PROCESY DEMOGRAFICZNE: W KIERUNKU ZARZĄDZANIA TALENTAMI BĄDŹ ZARZĄDZANIA RÓŻNORODNOŚCIĄ

Przemiany demograficzne stanowią jedną z ważniejszych determinant aktywności zawodowej ludności, kształtują bowiem zarówno wielkość zasobów ludzkich, jak i ich strukturę (wiekową, płciową itd.). Ostatnie dziesięciolecia przyniosły na omawianym polu tak zasadnicze zmiany, że Dirk J. van de Kaa oraz Ron Lesthaeghe – uznając ich wagę – nadali im miano drugiego przejścia demograficznego. Omawiane zmiany charakteryzowane są syntetycznie w ramach sześciu wymiarów:

- 1) przejście od ery królewskiego dziecka z rodzicami do ery pary królewskiej z dzieckiem⁶;
- 2) przejście od złotego wieku małżeństwa do świtu kohabitacji;
- 3) przejście od zapobiegawczej antykoncepcji do świadomej prokreacji;
- 4) przejście od jednorodnej do wielorakich form rodziny i gospodarstwa domowego;
- 5) przejście od granicy trwania życia wyznaczonej warunkami społeczno-ekonomicznymi do granicy umieralności biologicznej;
- 6) przejście od wysyłania emigrantów do ich przyjmowania⁷.

Koncepcja drugiego przejścia demograficznego, skupiająca się na zmianach modelu rodziny, dokonującymi się wskutek zasadniczych zmian wzorców płodności i małżeństwa, prognozuje rosnące zatrudnienie kobiet (XXI wiek niejednokrotnie bywa określany mianem „wieku kobiet”) oraz procesy starzenia społeczeństw, a także nakreśla w sposób pośredni wizerunek współczesnych/przyszłych pracowników: indywidualistów, w o wiele mniejszym stopniu „zakotwiczonych” obowiązkami rodzinnymi, nastawionych na samorealizację, coraz częściej reprezentujących grupy zawodowe postrzegane obecnie jako mniej atrakcyjne/bardziej wymagające – tzw. grupy defaworyzowane.

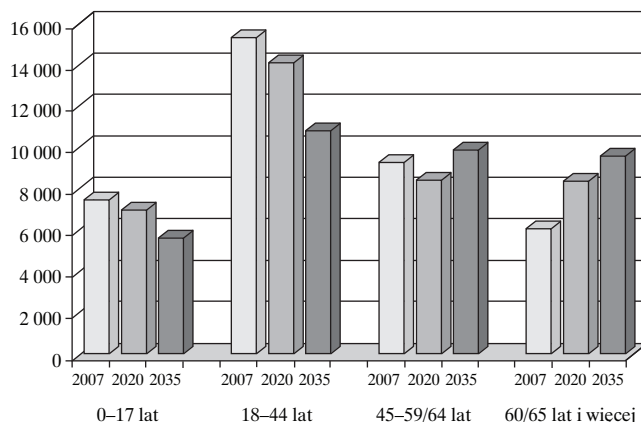
Opisane mianem drugiego przejścia demograficznego trendy zmian widać w prognozie ludności Polski na lata 2008–2035 (por. rysunek 1).

⁶ Obrazowe określenie „królewski” wskazuje stronę „rządzącą”, dyktującą warunki – tę, której potrzeby zaspokajane są w pierwszym rzędzie.

⁷ Dirk van de Kaa, *Od złotego wieku małżeństwa...do świtu kohabitacji*, seminarium naukowe, SGH, Warszawa 8.05.2003 r.

Rysunek 1

**Prognoza ludności Polski według ekonomicznych grup wieku
w wybranych latach (w tysiącach)**



Źródło: *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, GUS, materiał na konferencję prasową 25 lipca 2008 roku.

Główne trendy sytuacji demograficznej Polski to: spadek dzietności skutkujący systematycznym spadkiem liczby dzieci i młodzieży do lat 17-tu, odpowiedzialny też za gwałtowny spadek ludności w wieku produkcyjnym mobilnym (18–44 lata) i wydłużanie życia widoczne w dynamicznie rosnącej grupie ludności w wieku poprodukcyjnym (60/65 lat i więcej) oraz także rosnącej – po 2020 roku – grupie ludności w wieku poprodukcyjnym nie mobilnym (45–59/64 lat). Ludność w wieku produkcyjnym będzie się systematycznie starzeć, a dodatkowo w okresie objętym prognozą zmniejszy się o niemal 3,8 mln osób⁸. W 2006 roku mediana wieku ludności Polski wynosiła 37,0 lat; dla mężczyzn – 35,0 lat, dla kobiet – 39,1 (w 2000 roku odpowiednio: 35,4, 33,4, 37,4)⁹. Według prognoz GUS średni wiek mieszkańca Polski osiągnie w 2030 roku 45,5 lat, z tendencją do dalszego wzrostu.

Z perspektywy ZZL zarysowane zmiany demograficzne oznaczają spadek (bezwzględny i względny) liczby osób w wieku tzw. produkcyjnym, skutkujący koniecznością jednoczesnego zatrudniania pracowników w różnym wieku, prezentujących istotnie odmienne postawy życiowe i postawy wobec pracy (por. tabela 1).

⁸ *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035...*, op. cit.

⁹ *Sytuacja demograficzna w Polsce*, GUS, materiał na konferencję prasową 23 października 2007 r.

Tabela 1

Różnice generacyjne w postawach wobec pracy

Pokolenia i ich wartości	Tradycjoniści (urodzeni w latach 1925–1945)	Pokolenie wyżu demograficznego (urodzone w latach 1946–1964)	Generacja X (urodzona w latach 1965–1980)	Millenialsi (urodzeni w latach 1981–1999)
Cecha dominująca	Lojalność	Optymizm	Sceptycyzm	Realizm
Charakterystyka	Koncentracja na historii, kulturze i misji organizacji; tradycja stresu	Koncentracja na hierarchii organizacyjnej, strategii przedsiębiorstwa i głównych konkurentach; zainteresowanie przyszłymi innowacjami i możliwościami rozwoju kariery	Zainteresowanie innowacyjnością i wyzwaniem przedsiębiorstwa, ale oparte na twardych danych	Zamknięcie w świecie różnorodnych mediów i eksperymentalnego uczenia się; dopuszczanie do (względnej) bliskości nielicznych rówieśników
Cel kariery	Budowa dziedzictwa	Kariera na sam szczyt („gwiazdka”)	Kariera „przenośna”	Kariery równoległe
Oczekiwana grafyfikacja	Satysfakcja z dobrze wykonanej pracy	Pieniądze, stanowiska, tytuły, uznanie i materialne aspekty prestiżu: najlepszy gabinet (<i>the corner office</i>)	Ostateczną nagrodą jest wolność	Praca, która ma dla mnie znaczenie
Balans praca–życie	Oczekiwanie pomocy w sytuacji zmiany	Oczekiwanie pomocy w balansowaniu potrzeb otoczenia i odnajdywaniu się w tym	Bieżąca potrzeba balansu: teraz – nie na emeryturze	Praca nie jest wszystkim; potrzeba elastyczności dla bieżącego balansowania różnorodnymi zajęciami
Zmiana pracy	Naznacza człowieka (negatywnie)	Oznacza stratę osiągniętej pozycji	Jest koniecznością	Jest codziennością

Pokolenia i ich wartości	Tradycjoniści (urodzeni w latach 1925–1945)	Pokolenie wyżu demograficznego (urodzone w latach 1946–1964)	Generacja X (urodzona w latach 1965–1980)	Millenialsi (urodzeni w latach 1981–1999)
Informacja zwrotna	Niepotrzebna	Raz do roku, z pełną dokumentacją	Potrzeba wewnętrzna	Na żądanie
Szkolenia i rozwój	„Do wszystkiego doszedłem sam; ty też możesz”	Nadmiar zniechęca	Szkolenia jako kotwica zatrudnienia	Kształcenie ustawiczne jest sposobem na życie
Emerytura	Zasłużona nagroda	Zmiana narzędzi	Odnowa	Przemiana

Źródło: opracowanie własne na podstawie: L. C. Lancaster, D. Stillman, *When Generations Collide: Who They Are, Why They Clash. How to Solve the Generational Puzzle AT Work*, HarperCollins, New York 2002.

Stawia to przed ZZL wymóg niedyskryminującego różnicowania i zindywidualizowania działań w ramach poszczególnych funkcji personalnych. Nadrzędny cel optymalnego wykorzystania potencjału zasobów pracy wymaga dywersyfikacji podejść do poszczególnych grup wiekowych, z równoczesnym wypracowaniem akceptacji i zrozumienia potrzeby takiego podejścia. Dlatego trend demograficzny jest stymulantem rosnącego zainteresowania współczesnych organizacji zarządzaniem pokoleniami (wiekiem, generacjami) i szerzej – zarządzaniem różnorodnością. Według najogólniejszej definicji, zarządzanie różnorodnością to: *wszystkie działania organizacji, które zmierzają do uwzględnienia i optymalnego wykorzystania różnorodności w miejscu pracy*¹⁰. Różnorodność określają widoczne i niewidoczne, wrodzone i nabyte cechy pracowników określające podobieństwa i różnice między nimi¹¹ i właśnie one

¹⁰ *Zarządzanie różnorodnością*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa, 29 października 2008 r., s. 8, http://www.witrynawiejska.org.pl/DATA/warsztaty_Zarządzanie%20różnorodnością.pdf [dostęp 09.11.2013].

¹¹ Podobieństwa i różnice:

- **wymiar podstawowy**/pierwotny/wewnętrzny: osobowość, płeć, rasa i narodowość, wiek, język, orientacja seksualna, sprawność/niepełnosprawność, zdolności/możliwości intelektualne, wygląd);
- **wymiar wtórny**/zewnętrzny: status społeczno-ekonomiczny, wykształcenie, religia i duchowość, status małżeński/rodzicielski, środowisko geograficzne, styl życia, nawyki;

stanowią punkt wyjścia konstrukcji modelu biznesowego przedsiębiorstwa opartego na zarządzaniu różnorodnością¹².

Zarządzanie różnorodnością zawiera w sobie ukierunkowanie na maksymalne wykorzystanie potencjału wszystkich pracowników, a więc także tych dotychczas defaworyzowanych i fakt ten jest zarazem kluczowym ograniczeniem prezentowanego podejścia. Implementacja zarządzania różnorodnością wymaga bowiem zarówno zmian świadomościowych/kulturowych, jak i nakładów inwestycyjnych, niezbędnych dla dostosowania warunków pracy do wymagań wynikających ze zróżnicowania poszczególnych pracowników.

Dlatego nadal intensywnie rozwija się zarządzanie talentami – w rozumieniu podmiotowym¹³, skoncentrowane na identyfikacji, rozwoju i retencji wyselekcjonowanych pracowników o największym potencjale rozwojowym, gdyż zwrot na ich kapitale (ludzkim) jest największy. Dodatkowo, podmiotowe zarządzanie talentami dobrze koresponduje z charakterystyką współczesnych pracowników: indywidualistów, nastawionych na samorealizację – ułatwioną słabszym (wobec niskiej dzietności) „zakotwiczeniem” obowiązkami rodzinnymi, jest więc doceniane przez grupę docelową.

Zarządzanie (wiekiem) różnorodnością oraz podmiotowe zarządzanie talentami są podejściami przeciwstawnymi, gdyż prezentują zasadniczo odmienne strategie reakcji na wyzwania demograficzne:

- pierwsze jest wyrazem ich akceptacji i zbudowania nowego podejścia – pomimo kosztów (materialnych i niematerialnych, związanych ze zmianami kulturowymi, konfliktami międzypokoleniowymi itd.);
- drugie jest próbą zachowania *status quo* – za wszelką cenę, poprzez próbę zawłaszczenia maksymalnej liczby „talentów” w ich nieustannie malejącej puli (bo przecież jako „talent” nie jest rozpatrywany pracownik w wieku 50+...).

• **wymiar organizacyjny**/środowiska pracy: treść i zakres wykonywanej pracy, staż pracy, status formalny i nieformalny, dział, stanowisko, przynależność związkowa); szerzej zob: B. Jamka, *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał? Od zarządzania kompetencjami do zarządzania różnorodnością*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 230.

¹² B. Jamka, *Wartości a model biznesowy zarządzania różnorodnością*, „Master of Business Administration” 2011, nr 6(113), s. 65–75.

¹³ Według *Słownika języka polskiego* talent ma dwa znaczenia związane z tematem:

- **atrybutowe**: niezwykła, nieprzeciętna zdolność twórcza: wybitne uzdolnienie do czegoś;
- **podmiotowe**: człowiek obdarzony wybitnymi zdolnościami twórczymi, zob.: *Słownik języka polskiego*, op. cit.

3. PROCESY TECHNOLOGICZNE: DEMATERIALIZACJA PRACY I PRACOWNIKÓW A FLEXICURITY

Dynamiczny, nieustający rozwój technologii komunikacyjnych w wieloraki sposób wpływa na ZZL we współczesnych organizacjach. Jego najważniejszą konsekwencją jest **dematerializacja pracy i pracowników**, co wiąże się ze zmianami struktury organizacyjnej przedsiębiorstw (np. organizacje sieciowe, przedsiębiorstwo rozszerzone) oraz zmianami form świadczenia pracy (np. telepraca, *offshoring*).

Kierunek i charakter zmian spowodowanych doskonaleniem technik i narzędzi telekomunikacyjnych, skutkującym ekspansją nowych, niematerialnych form i sposobów (świadczenia) pracy dobrze opisuje Zygmunt Bauman rozróżnienie pracy „wcielonej” i „bezcielesnej”. Odnosnie do pracy „**wcielonej**” stwierdza on, że *nie można jej było „przenieść”, nie przemieszczając zarazem pracowników – ludzi z krwi i kości. Aby skorzystać z pracy ludzkiej, trzeba było nająć lub zatrudnić całego człowieka, przy czym inercja ludzkiego ciała ograniczała swobodę pracodawców; ponieważ kontrolowanie pracy i wykonawcy było równoznaczne, kapitał i siła robocza związały się ze sobą na dobre i na złe, co stało się powodem wielu konfliktów, zajadłych oskarżeń, zaciekłych walk i animozji, ale zarazem źródłem licznych wzajemnych ustępstw i nadzwyczajnej pomysłowości w uzgadnianiu możliwie zadowalających lub po prostu znośnych reguł współżycia*¹⁴. Wraz z przechodzeniem od ciężkiej, solidnej nowoczesności (która „zamknęła kapitał i siłę roboczą w żelaznej klatce” wzajemnych zobowiązań) do „ **płynnej**” nowoczesności, będącej erą „braku zobowiązań, nieuchwytności, łatwych ucieczek i beznadziejnych pogoni”, praca epoki software’u staje się „**bezcielesna**”: *Dzięki niej kapitał staje się eksterytorialny, ulotny i nieprzewidywalny. Dematerializacja pracy zwiastuje zwienną lekkość kapitału. Ich wzajemna zależność została jednostronnie zerwana. Zdolność do pracy pozostaje jak dawniej niekompletna i nie spełniona bez obecności kapitału, ale podobna zależność nie dotyczy już drugiej strony. Kapitał chętnie podróżuje, licząc na krótkie zyskowe przygody i ufając, że nie zabraknie mu ku nim okazji*¹⁵.

Ten metaforyczny opis wskazuje zarazem, w jaki sposób przedsiębiorstwo zostało „uwolnione” od konieczności posiadania **zasobów** (i dbania zarówno o nie same, jak i o ich należyte wykorzystane), by móc skoncentrować się na pomnażaniu zdematerializowanego **kapitału** ludzkiego. W efekcie: *coraz*

¹⁴ Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006, s. 188.

¹⁵ Ibidem, s. 187, 189.

więcej największych i najbardziej dochodowych korporacji na świecie w ogóle wycofuje się z zatrudniania kogokolwiek¹⁶ – cedując tę rolę na swoich partnerów biznesowych (a wraz z uciekającą za granicę pracą ucieka coś jeszcze: staromodna idea odpowiedzialności producenta za swoich pracowników¹⁷).

Według K. Kelly'ego, nową gospodarkę charakteryzują trzy podstawowe cechy:

- jest globalna,
- faworyzuje byty niematerialne – idee, informacje i powiązania oraz
- jest silnie wewnętrznie połączona,

skutkiem czego „zasady rządzące światem rzeczy niematerialnych (*soft*) – idei, koncepcji, mediów, programów komputerów i usług – niebawem przejmą kontrolę nad światem konkretnych bytów – atomów, przedmiotów, stali, ropy naftowej i produktów mozolnej pracy fizycznej”; dlatego przestrzega (bądź podpowiada): *Jeśli chcesz przedstawić sobie przyszłość twojej branży, wyobraź ją sobie jako dziedzinę zbudowaną wyłącznie wokół owych rzeczy niematerialnych, nawet jeśli obecnie należy ona do tradycyjnego świata konkretnego*¹⁸.

Proces **dematerializacji** życia gospodarczego i społecznego (dematerializacji produkcji i pracy) przejawia się w:

- koncentracji gospodarowania na niematerialnym zasobie wiedzy jako podstawowej determinancie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw;
- malejącej wadze w światowym obrocie gospodarczym wytworów pierwszego i drugiego sektora gospodarczego, czyli elementów materialnych, jak surowce czy maszyny, na rzecz wzrostu roli transakcji wirtualnych, w obrębie których dominują przepływy finansowe (finansjalizacja) czy produkty intelektu (np. oprogramowanie i prawa autorskie)¹⁹;
- przechodzeniu od zarządzania zasobowego do zarządzania procesowego²⁰;

¹⁶ N. Klein, *No logo. No space, no choice, no jobs*, Świat Literacki, Izabelin 2004, s. 220.

¹⁷ Ibidem, s. 215, 457.

¹⁸ K. Kelly, *Nowe reguły nowej gospodarki*, WIG-Press, Warszawa 2001, s. IX–X.

¹⁹ W. Gierańczyk, *Problematyka definiowania zmian w tendencjach lokalizacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych w dobie globalizacji*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu”, Warszawa–Kraków 2008, nr 11; http://www.up.krakow.pl/geo/kgpptg/pdf/ptg11/gieran-czyk_b_11.pdf [dostęp 09.11.2013].

²⁰ Por. S. Kasiewicz, J. Ormińska, W. Rogowski, W. Urban, *Metody osiągania elastyczności przedsiębiorstw. Od zarządzania zasobowego do procesowego*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009.

- odchodzeniu od konkutowania produktem na rzecz konkutowania modelem biznesowym²¹, a w szczególności na dynamicznym rozwoju modelu freemium²², odpowiednim dla sieciowej gospodarki nadmiaru, tzw. darmomii²³;
- regresie marketingu (produktów) i rozwoju brandingu (marki);
- coraz powszechniejszym postrzeganiu pracowników poprzez metaforę kapitału (a nie zasobu²⁴);
- oderwaniu procesów świadczenia pracy od miejsca lokalizacji przedsiębiorstwa (np. telepraca czy offshoring).

W efekcie współczesne (i przyszłe) ZZL w coraz większym stopniu nastawione być musi na kierowanie „zdematerializowanym” pracownikiem, który świadczy zdematerializowaną pracę, a to formułuje woele nowych wyzwań, a przede wszystkim wymusza **uelastycznianie warunków organizacyjnych i czasu świadczenia pracy**. Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim określane bywa nawet „paradygmatem nowoczesnej gospodarki”²⁵ i przejawia się w wielu obszarach, np. odchodzeniu od umów o pracę na rzecz umów cywilnoprawnych, deregulacji zawodów, pracy tymczasowej czy rozwoju telepracy.

Jednak dostosowywanie dotychczasowych form organizacji i czasu pracy zaprojektowanych dla pracy „materialnej” (najczęściej opartej na pełnoetatowej umowie o pracę na czas nieokreślony) do nowych, coraz częściej „zdematerializowanych” warunków pracy jest trudne i skomplikowane. Dobrze to ilustrują kodeksowe zapisy dotyczące telepracy. Zgodnie z nimi telepracownikiem jest pracownik (a więc osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę), który wykonuje pracę w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, wedle warunków określonych w porozumieniu zawierającym między pracodawcą i zakładowymi organizacjami związkowymi, a pracodawca jest zobowiązany m.in.:

- 1) dostarczyć telepracownikowi sprzęt niezbędny do wykonywania pracy w formie telepracy, spełniający określone wymagania,

²¹ Por. G. Osbert-Pociecha, *Elastyczność jako wiodący wymiar paradygmatu współczesnego przedsiębiorstwa*, [w:] *Przedsiębiorstwo wobec wyzwań globalnych*, t. II, A. Herman, K. Poznańska (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.

²² **Freemium** to sieciowy model biznesowy, w którym konsumenci produktów najwyższej jakości (premium) finansują produkty darmowe dla masowego odbiorcy.

²³ C. Anderson, *Za darmo. Przyszłość najbardziej radykalnej z cen*, Znak, Kraków 2011.

²⁴ Zob.: B. Jamka, *Czynnik ludzki...*, op. cit.

²⁵ *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, M. Juchnowicz (red.), Difin, Warszawa 2007, rozdz. II: *Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim jako paradygmat nowoczesnej gospodarki*.

- 2) ubezpieczyć sprzęt,
- 3) pokryć koszty związane z instalacją, serwisem, eksploatacją i konserwacją sprzętu,
- 4) zapewnić telepracownikowi pomoc techniczną i niezbędne szkolenia w zakresie obsługi sprzętu itd.²⁶

Te i inne wymagania powodują, że pracodawca powinien być związany z pracownikiem umową długoterminową, od czego jednakże stara się uciec, zdążając w stronę pracy „płynnej”, jak wskazywano wcześniej. W efekcie, telepraca w Polsce w rozumieniu kodeksowym rozwija się powoli, natomiast w formie freelancingu (samozatrudnienie, ewentualnie umowy cywilno-prawne), pracy zdalnej czy e-pracy²⁷ – rozwija się dynamicznie²⁸. Albowiem w dużej mierze właśnie w różnicach definicyjnych mają swoją przyczynę podkreślane często dysproporcje w rozwoju telepracy w Polsce, UE i na świecie. Na przykład wyniki opublikowanego w 2011 roku raportu WorldatWork²⁹ wskazują na pierwszy od 2003 roku spadek (!) liczby telepracowników w USA w 2010 r., tymczasem z pogłębionej analizy wynika, że odpowiada za niego głównie spadek liczby freelancerów wywołany kryzysem gospodarczym (albowiem w tych i wielu innych statystykach freelancerzy także są zaliczani do telepracowników).

Ale uelastycznianie form pracy – w szczególności poprzez odchodzenie od umów i kontraktów długoterminowych – pociąga za sobą zasadniczy problem: prowadzi do wzrostu „nowej niebezpiecznej klasy”, czyli **prekariatu**.

Choć Guy Standing zauważa, że deskryptywnie po raz pierwszy słowo to zostało użyte przez francuskich socjologów w latach 80. XX wieku do opisu pracowników tymczasowych i sezonowych³⁰, to jednak jego uznano za ojca tego pojęcia. Otóż według Standinga, prekariat to „klasa-w-procesie-tworzenia” (*class-in-the-making*), która cierpi na brak siedmiu form gwarancji

²⁶ Kodeks Pracy, Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., z późniejszymi zmianami, http://www.pip.gov.pl/html/pl/doc/kodeks_pracy_2013_1.pdf [dostęp 09.11.2013].

²⁷ Na przykład nauczyciele akademicki, dziennikarze: zatrudnieni na etat, wykonujący znaczną część pracy poza miejscem zatrudnienia – często na własnym sprzęcie i przesyłający pracodawcy rezultaty za pośrednictwem mediów elektronicznych, bądź wydający je w siedzibie firmy, a nawet poza nią – bo nie wszystkie definicje telepracy akcentują konieczność wykorzystywania mediów elektronicznych.

²⁸ *Telepraca się oplaca!*, <http://zdalniej.pl/telepraca/raporty> [dostęp 09.11.2013].

²⁹ *Telework 2011. A WorldatWork Special Report*, Based on Data Collected by The Dieringer Research Group Inc. and WorldatWork, June 2011, <http://www.worldatwork.org/waw/adimLink?id=53034> [dostęp 09.11.2013].

³⁰ G. Standing, *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, London–New York 2011.

związanych z pracą, wywalczonych po II wojnie światowej (przy czym autor od razu zaznacza, że nie wszyscy prekariusze uznają je w całości za wartościowe)³¹:

- 1) gwarancja rynku pracy (stosowne możliwości pracy zarobkowej),
- 2) gwarancja zatrudnienia (ochrona przed arbitralnym zwolnieniem),
- 3) gwarancja pracy (zdolność i możliwość utrzymania niszy w zatrudnieniu, ograniczenia w obniżaniu wartości umiejętności i możliwość awansu społecznego: statusu i dochodu),
- 4) gwarancja bezpieczeństwa w pracy (ochrona przed wypadkami i chorobami w pracy),
- 5) gwarancja reprodukcji umiejętności (nauka zawodu, szkolenia i możliwości wykorzystania kompetencji),
- 6) gwarancja dochodu (zapewnienie adekwatnego, stałego dochodu),
- 7) gwarancja reprezentacji (posiadanie kolektywnego głosu na rynku pracy, np. związki zawodowe czy prawo do strajku).

Rosnąca liczba prekariuszy, a więc osób wypracowujących środki utrzymania w warunkach niestabilnych (np. umowa krótkoterminowa), nieprzewidywalnych (upadki firm, biznesów i projektów; fuzje eliminujące połowę kadry itd.), słabo poddających się planowaniu nawet w krótkim czasie (jak kontrakty freelancerów) i bezpośrednio uzależnionych od zmian koniunktury (do tego stopnia, że – jak wskazano powyżej – „załamanie” się rynku freelancerów w USA w następstwie kryzysu gospodarczego było tak znaczące, że istotnie wpłynęło na ogólnokrajowe statystyki telepracy) jest być może największym wyzwaniem ZZL.

Choć termin „prekariat” pojawia się rzadko, zjawiska, które go charakteryzują, czyli pogłębiający się trend pozbawiania osób zatrudnionych dostępnych do niedawna gwarancji pracy, są dostrzegane, a nawet podejmowane są działania zaradcze. Funkcjonują one pod hasłem „flexicurity”, czyli równoczesnej elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy (z ang. *flexibility* i *security*). Problem został zdefiniowany przez komisję Europejską w 2006 roku następująco: *Flexicurity jest najlepszym sposobem zapewnienia obywatelom Europy wysokiego bezpieczeństwa zatrudnienia, aby na każdym etapie życia zawodowego mieli oni zarówno możliwość znalezienia dobrej pracy, jak i nadzieję na korzystny rozwój kariery w szybko zmieniającym się środowisku gospodarczym. Model ten wprowadza równowagę praw i obowiązków pracowników i przedsiębiorstw,*

³¹ G. Standing, *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, przeł. P. Kaczmarski, M. Karolak, s. 15, http://www.praktykateoretyczna.pl/prekariat/01_Prekariat_Rozdz.1.pdf [dostęp 09.11.2103].

a także organów publicznych: każda z tych stron jest zobowiązana działać na rzecz zatrudnienia, społeczeństwa i trwałego wzrostu. Obecnie potrzebujemy współdziałania wszystkich stron, aby zapewnić powodzenie tego modelu i jego korzystne skutki dla gospodarki, pracowników i przedsiębiorstw³².

Dotychczas jedynym krajem, w którym flexicurity realnie funkcjonuje, jest Dania. W Polsce stanowi na razie obiecujące pole badawcze³³ (i wdrożeniowe), które zgrabnie oddaje tytuł raportu Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan: „Flexicurity: diagnoza na dziś, działanie na jutro”³⁴. Uelastycznianie warunków świadczenia pracy generuje jedynie potencjalnych „oburzonych”: jak wynika z sondażu CBOS przeprowadzonego wiosną 2013 roku, ponad połowa Polaków byłaby skłonna zaliczyć się do grupy obywateli, których oburzają rozmaite sprawy w kraju, przy czym szczególnie często wymieniane są te związane z pracą, a właściwie – z różnymi aspektami i konsekwencjami jej braku³⁵.

4. PROCESY RYNKOWE – FINANSJALIZACJA: POMIAR KAPITAŁU LUDZKIEGO A SPOŁECZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW

Pojęcie finansjalizacji zostało wprowadzone po kryzysie finansowym 2008 roku na określenie procesu, który doprowadził do przerostu sfery finansowej nad sferą gospodarki realnej. Jego podstawową przyczynę upatruje się w zdominowaniu finansów przez instrumenty pochodne, ale jego przyczyną jest zmiana postrzegania istoty wartości (przedsiębiorstwa). O ile korporacje doskonałe, badane na początku lat 70. przez Petersa i Watermana miały przede wszystkim znakomite zasady, zgodnie z którymi system wartości został podniesiony do rangi ich siły napędowej, w związku z czym zysk niemal

³² *Green paper on modernising labour law to meet the challenges of the 21st century* (Memo/06/439), Brussels 22.11.2006, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-439_en.htm [dostęp 09.11.2013].

³³ *Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, E. Kryńska (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009; *Flexicurity jako recepta na wyzwania współczesnego rynku pracy*, A. Tomanek (red.), Izba Rzemieślnicza i Przedsiębiorczości w Białymstoku, Białystok 2010.

³⁴ P. Lewandowski, Ł. Skrok, *Flexicurity: diagnoza na dziś, działanie na jutro*, Lewiatan, Warszawa 2009.

³⁵ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (275), 4–10 kwietnia 2013 roku, reprezentatywna próba losowa dorosłych mieszkańców Polski (N=1150); *Kto w Polsce czuje się „oburzony” i dlaczego*, Komunikat z badań BS/61/2013, CBOS, Warszawa, maj 2013 r., http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_061_13.PDF [dostęp 09.11.2013].

powszechnie był w nich uznawany za naturalny efekt robienia czegoś dobrze, a nie cel sam w sobie³⁶, to 40 lat później – jak to ujawnił kryzys ekonomiczny końca pierwszej dekady XXI wieku – niedostatek wartości w zarządzaniu we współczesnych przedsiębiorstwach ujawnił się na wiele sposobów³⁷. Przez kolejne, upływające lata szerokie rozumienie wartości jako **wyobrażenia** o sile ekonomicznej i pozycji rynkowej organizacji, które funkcjonuje w świadomości społecznej i którego tworzenie również ma wymiar społeczny, gdyż „ostatecznie zależy od człowieka, od umiejętności kształtowania relacji w zespole pracowników i wykorzystania stosunków z otoczeniem”, zostało przesłonięte przez jej wąskie, „sfinansjalizowane” postrzeganie jako „wielocyfrowej kwoty wyrażającej cenę³⁸”. Skutkowało to naciskiem na finansową wycenę wartości przedsiębiorstwa i – konsekwentnie – koncentracją na czynnikach podlegających pomiarowi i poszukiwaniu możliwości pomiaru pozostałych.

Dlatego Paul H. Dembinski, współtwórca Obserwatorium Finansów w Genewie, twierdzi, że to właśnie finansjalizacja niszczy po kolei różne sfery życia społecznego, gdyż zamienia relacje w transakcje³⁹: np. nie nawiązujemy już osobistych relacji z lekarzem, lecz jako klienci instytucji medycznej oczekujemy dobrej jakościowo usługi (choć tęsknimy za empatią, którą wyeliminowały procedury).

Ponieważ finansjalizacja ma charakter powszechny, jest również widoczna w zarządzaniu zasobami ludzkimi, a konkretnie – w pomiarze jego wpływu na wyniki przedsiębiorstwa. Problematyka ta stała się obiektem rosnącego zainteresowania naukowców amerykańskich od połowy lat 80. XX wieku, ale szczególnie dynamiczny jej rozwój nastąpił po opublikowaniu w 1995 roku przez M.A. Huselida artykułu, w którym wykazał korelację między poziomem praktyk kadrowych znanych amerykańskich korporacji a ich wartością rynkową⁴⁰. Istnieje jednak ogromne niebezpieczeństwo związane z finansjalizacją ZZL, będące dlań specyficzne, tj. wyłączone dla kapitału ludzkiego. Skutkuje

³⁶ T.J. Peters, R.H. Waterman Jr., *In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies*, Warner Books, New York 1984.

³⁷ K. Obłój, *Zarządzanie na krawędzi – o odpowiedzialności teorii zarządzania*, „Przegląd Organizacji”, nr 11/2008, s. 4.

³⁸ J. Komorowski, *Wartość przedsiębiorstwa a nowy ład gospodarczy w Polsce*, [w:] *O nowy ład gospodarczy w Polsce*, R. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 429.

³⁹ P.H. Dembinski, J. Żakowski, *Zagubiona rzeczywistość*, „Polityka” 2012, nr 5(2844), s. 21–23.

⁴⁰ M.A. Huselid, *The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance*, „Academy of Management Journal”, 1995, 38/3, s. 635–672.

ono istotnym „zakłamanie” wyników pomiaru czy nawet sterowaniem nimi, a dotyczy wpływu doboru wskaźników na osiągnięte wyniki: elementy podlegające pomiarowi są automatycznie uważane za (bardziej) istotne i zachowania pracowników są na nie ukierunkowane, natomiast waga pozostałych, nie podlegających pomiarowi elementów pracy spada, bez związku z ich faktycznym znaczeniem⁴¹.

Mimo to, jak to nieco ironicznie ujmują S. Fleetwood i A. Hesketh, poszukiwanie „świętego Graala” dowodu, że zasoby ludzkie tworzą wartość finansową, stało się głównym zajęciem kadrowców, konsultantów, naukowców i pracowników instytucji rządowych⁴². W efekcie „zarządzanie zasobami ludzkimi” zastępowane jest terminem „zarządzanie kapitałem ludzkim”, co istotnie wpływa na postrzeganie roli pracownika w organizacji (zob. tabela 2).

Tabela 2

**Dopasowanie zawodowe a zarządzanie zasobami ludzkimi
i zarządzanie kapitałem ludzkim**

Wyszczególnienie	Zarządzanie zasobami ludzkimi	Zarządzanie kapitałem ludzkim
Metafora pracownika	Zasób: zbiór wiedzy, umiejętności i możliwości	Kapitał: nośnik talentu
Oczekiwane dopasowanie pracownika	Do stanowiska/funkcji/roli	Do zadania/aktywności/czynności
Główne kryterium selekcji	Jak najlepsze dopasowanie do wymogów opisu stanowiska/profilu kompetencyjnego	Wyodrębniony talent jako klucz do jak najbardziej perfekcyjnego wykonania zadania

⁴¹ M. Jaworski, *Problematyka pomiaru kapitału intelektualnego w literaturze przedmiotu*, [w:] *Pomiar kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, P. Wachowiak (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 56.

⁴² S. Fleetwood, A. Hesketh, *Living (and Dying) By Numbers: The Continuing Weakness of the HRM-Organizational Performance Link*, „Journal of Management Studies” 2004, www.lancs.ac.uk/ias/documents/performativity/fleetwood%20hesketh.doc [dostęp 09.11.2013].

Wyszczególnienie	Zarządzanie zasobami ludzkimi	Zarządzanie kapitałem ludzkim
Podstawowe zadanie adaptacji zawodowej	Zapoznanie z wymogami stanowiska, ustalenie rzeczywistej luki kompetencyjnej i podjęcie działań służących jej niwelacji (głównie szkolenia)	Doprecyzowanie oczekiwań i ustaleń odnośnie do środowiska pracy: materialnego (organizacja miejsca i czasu pracy) oraz ludzkiego (zapoznanie z faktycznymi i potencjalnymi członkami zespołu/współpracownikami, przedstawianymi przez pryzmat ich talentów)
Szkolenia	Rozproszone tematycznie – niwelujące luki w różnych kompetencjach	Skoncentrowane na uaktywnieniu/maksymalizacji wyodrębnionego talentu
Wyznacznik zakończenia procesu doboru	Integracja: z rolą/funkcją, zespołem, organizacją (adaptacja do kultury organizacyjnej) <ul style="list-style-type: none"> • maksymalizacja jakości pracownika jako zasobu 	Doprowadzenie do pełnej aktywizacji talentu maksymalizacja jego wykorzystania <ul style="list-style-type: none"> • uzyskanie faktycznego/polichalnego zwrotu z inwestycji („dzierżawy” talentu pracownika)
Perspektywa zatrudnienia	Raczej długookresowa	Raczej krótkookresowa
Forma zatrudnienia	Raczej umowa standardowa (pełen etat, na czas nieokreślony)	Raczej umowy niestandardowe: <ul style="list-style-type: none"> • terminowe • w niepełnym wymiarze czasu • w elastycznych godzinach czasu pracy • cywilnoprawne (o dzieło, na zlecenie, agencyjna) itd.

Źródło: B. Jamka, *Czynnik ludzki...*, op. cit., s. 316.

Główne wyznaczniki zarządzania zasobami ludzkimi i zarządzania kapitałem ludzkim są bowiem odmienne. Dla ZZL to **perspektywa zasobowa** (koncentracja na człowieku/pracowniku jako ważnym zasobie przedsiębiorstwa, o który należy dbać i rozwijać go dla osiągnięcia jak najwyższej jakości) oraz jego konsekwencja/rozwińnięcie, czyli **podejście całościowe do pracownika, zintegrowane/spójne z celami przedsiębiorstwa** (w płaszczyznach: cele/strategie przedsiębiorstwa – cele/strategie funkcji personalnej oraz cele przedsiębiorstwa – cele pracowników, jak i w ramach samej funkcji personalnej).

Natomiast główne wyznaczniki zarządzania kapitałem ludzkim to **koncentracja na pomiary** kapitału ludzkiego dla zdefiniowania istoty i siły związku między zarządzaniem ludźmi i wynikami ich pracy a strategią i realizacją celów przedsiębiorstwa oraz **perspektywa inwestora**, w której liczy się przede wszystkim stopa zwrotu z kapitału. Podejście ZKL współgra więc z omówionymi w poprzednim punkcie procesami dematerializacji pracy i pracowników oraz uelastycznianiem form jej organizacji, ale też skutkuje rosnącą płynnością kadr, wzrostem bezrobocia i zmniejszaniem zaangażowania pracowników, pozbawionych wielu, spośród wymienionych przez Standinga, gwarancji pracy.

„Powrót” do „klasycznego” zarządzania zasobami ludzkimi jest niemożliwy, gdyż jest ono niekoherentne z charakterem zmian zachodzących w segmencie „natura”. Alternatywą jest za to szeroka implementacja koncepcji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa, rozumianej nie jako jego działalność charytatywna, filantropijna czy po prostu marketingowa (do czego zbyt często bywa sprowadzana), lecz jako realizacja idei zrównoważonego rozwoju w skali mikroekonomicznej.

Definicja zrównoważonego rozwoju pojawiła się w 1987 roku w tzw. raporcie Bruntland pt. „Nasza wspólna przyszłość”, opracowanym przez Światową Komisję Środowiska i Rozwoju ONZ, która określiła go jako proces mający na celu zaspokojenie potrzeb i aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom⁴³. Można to osiągnąć jedynie drogą zrównoważenia trzech globalnych systemów: gospodarki, środowiska i społeczeństwa. Waga poszczególnych obszarów zrównoważonego rozwoju jest bowiem następująca:

- środowisko naturalne stanowi jego niezbędną **podstawę**,
- gospodarka jest **narzędziem** jego osiągnięcia,
- a aspekt społeczny, czyli dobra jakość życia dla wszystkich ludzi jest jego **celem**, którego wyznacznikami są:
 - podniesienie jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń, przy jednoczesnym zachowaniu zdolności planety do utrzymywania życia we wszelkich jego zróżnicowanych formach,
 - oparcie działań na zasadach demokracji, rządach prawa i poszanowaniu podstawowych praw, w tym wolności, równości szans i zróżnicowania kulturowego,

⁴³ *Nasza Wspólna Przyszłość*, Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju. PTE, Warszawa 1991, s. 415–416; nie jest to oczywiście jedyna, ale najczęściej cytowana definicja zrównoważonego rozwoju.

- wsparcie wysokiego poziomu zatrudnienia w gospodarce, której siła opiera się na wykształceniu, innowacyjności, spójności społecznej i terytorialnej oraz ochronie zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego⁴⁴.

Jak to bowiem podkreślił P.F. Drucker: *ekonomia wykonywania działań nie jest jedynym składnikiem odpowiedzialności biznesu*⁴⁵. Idea społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw ma więc swoje filozoficzne źródła, które J. Filek tak zwięźle przedstawia: *jak powiedziałby Kant, każde prawo do wolnego działania rodzi obowiązek oraz, jak powiedzieliby egzystencjaliści, każde podjęcie wolnego działania rodzi odpowiedzialność za skutki tego działania, że każda moc decyzyjna i twórcza rodzi większą odpowiedzialność, nie tylko za to, co zostało uczynione (odpowiedzialność negatywna), ale także za to, co mogłoby dobrego (społecznego) zostać uczynione w oparciu o posiadaną moc – jak powiedziałby Hans Jonas*⁴⁶. Tak więc im więcej „władzy” skupione jest w rękach przedsiębiorstw/środowiska biznesu, tym większego znaczenia nabierają ich działania i tym bardziej rośnie ich odpowiedzialność: władza bez odpowiedzialności degeneruje się i staje się tyranią⁴⁷.

Przeniesienie idei zrównoważonego rozwoju na grunt organizacji oznacza poszukiwanie takich kierunków działalności gospodarczej, które są jednocześnie społecznie odpowiedzialne, ekologicznie przyjazne i ekonomicznie wartościowe, przy czym wobec społeczeństwa przedsiębiorstwo ponosi odpowiedzialność natury dwojakiej⁴⁸:

- za sam rezultat wykonania powierzonego zadania oraz
- za gotowość do zdania sprawy (sprawozdania) z tego, co było/jest wykonywane oraz ponoszenia wynikających z tego konsekwencji.

⁴⁴ *Zrównoważony rozwój – polityka i wytyczne*, Mechanizm Finansowy EOG oraz Norweski Mechanizm Finansowy 200402008, 5 kwietnia 2006 r., http://www.fwk.mkidn.gov.pl/assets/dokumenty/eog_zrownowazonyrozwój_5.04.2006.pdf [dostęp 09.11.2013].

⁴⁵ P.F. Drucker, *Spółczeństwo pokapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 86.

⁴⁶ J(anina) Filek, *Przyczyny małego zainteresowania ideą CSR w Polsce*, [w:] *Spółeczna odpowiedzialność biznesu w małych i średnich przedsiębiorstwach*, M. Bąk, P. Kulawczyk (red.), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, EQUAL, Warszawa 2008, s. 68.

⁴⁷ P.F. Drucker, *Spółczeństwo pokapitalistyczne...*, op. cit., s. 86.

⁴⁸ W. Gasparski, *Wykłady z etyki biznesu. Nowa edycja uzupełniona*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2007, s. 499–500.

5. SCENARIUSZE ROZWOJU ZZL W ODPOWIEDZI NA WYZWANIA PRZEMIAN DEMOGRAFICZNYCH, TECHNOLOGICZNYCH I RYNKOWYCH

Na podstawie przeprowadzonego wywodu można nakreślić dwa odmienne scenariusze rozwoju ZZL:

- scenariusz I, „ekonomizujący”, który stanowi kontynuację dotychczasowych reakcji przedsiębiorstw na zachodzące procesy globalne (tu: zarządzanie talentami, uelastycznianie pracy, zarządzanie przez pomiar) oraz
- scenariusz II, „humanizujący”, który jest zbudowany z podejść alternatywnych (tu: zarządzanie różnorodnością, flexicurity, społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw), wymuszających na wstępie zmianę postrzegania celów gospodarowania i roli ludzi na rynku pracy.

Zestawienie podstawowych różnic obu scenariuszy zawiera tabela 3.

Tabela 3

Scenariusze rozwoju zarządzania ludźmi: podstawowe różnice

Charakterystyki	Scenariusz I „ekonomizujący”	Scenariusz II „humanizujący”
Punkt wyjścia	Zarządzanie kapitałem ludzkim: koncentracja na aspekcie pomiarowym	Zarządzanie kapitałem ludzkim: koncentracja na perspektywie inwestora
Metafora pracownika	Kapitał	Potencjał
Główne kryterium dopasowania pracownika	Do stanowiska/zadań	Do zespołu/ról
Model kadrowy	Elitarny: podział kadr według modelu koniczyny Ch. Handy’ego: na kluczowych – faworyzowanych i (różne odmiany) peryferyjnych – defaworyzowanych	Egalitarny: płynny podział kadr według potrzeb (bieżących i strategicznych)
Orientacja działu kadrowego	Perspektywa wojownika: „walka” z konkurencją o (ujawnione) talenty	Perspektywa odkrywcy: ujawnianie (nowych) talentów
Wiodąca praktyka kadrowa	Podmiotowe zarządzanie talentami, z naciskiem na retencję kluczowych talentów	Atrybutowe zarządzanie talentami, z naciskiem na tworzenie warunków aktywacji talentów

Charakterystyki	Scenariusz I „ekonomizujący”	Scenariusz II „humanizujący”
Dostosowanie do wyzwań społecznych: demograficznych i globalizacyjnych (zróżnicowanie)	Konieczność – problem – dodatkowy koszt	Szansa – wyzwanie – inwestycja
Efekty ekonomiczne	Orientacja na wyniki – nierównowaga interesów	Orientacja na wyniki – równowaga interesów
Efekty społeczne	Stratyfikacja/wykluczenie społeczne, spadający etos pracy, problemy z lojalnością i zaufaniem	Integracja, spójność, współodpowiedzialność
Punkt dojścia	Zarządzanie przez pomiar	Zarządzanie potencjałem ludzkim

Źródło: opracowanie własne.

Największą słabością scenariusza „ekonomizującego” jest niemożność generowania efektu synergicznego funkcjonowania przedsiębiorstwa i jego pracowników ze względu na systemowy brak integracji interesów, współodpowiedzialności, a także spójności kadr i zespołów. Największą barierą scenariusza „humanizującego” jest, wspomniana już, konieczność zmiany sposobów myślenia i postaw. Wydaje się ona jednak niezbędna, gdyż rezerwy wzrostu molekularnego, opartego na (indywidualnym) kapitale ludzkim, wyczerpują się, natomiast rozwój wspólnotowy nie może się dokonać bez uprzedniej budowy odpowiednio dużego kapitału społecznego⁴⁹, którego podstawą jest sieć relacji zbudowana na wzajemnym zaufaniu.

BIBLIOGRAFIA

- Anderson C., *Za darmo. Przyszłość najbardziej radykalnej z cen*, Znak, Kraków 2011.
- Bauman Z., *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006.
- Bolesta-Kukułka K., *Świat organizacji*, [w:] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

⁴⁹ J. Czapiński, *Molekularny rozwój Polski*, [w:] *Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity*, J. Szomburg (red.), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008, s. 96, 98.

- Cygler J., *Kooperencja – nowy typ relacji między konkurentami*, „Organizacja i Kierowanie”, 2007, nr 2(128).
- Czapiński J., *Molekularny rozwój Polski*, [w:] *Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity*, J. Szomburg (red.), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008.
- Dembinski P.H., Żakowski J., *Zagubiona rzeczywistość*, „Polityka” 2012, nr 5(2844).
- Elastyczne zarządzanie kapitałem ludzkim w organizacji wiedzy*, M. Juchnowicz (red.), Difin, Warszawa 2007.
- Drucker P.F., *Spółczesność pokapitalistyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Filek J(anina), *Przyczyny małego zainteresowania ideą CSR w Polsce*, [w:] *Społeczna odpowiedzialność biznesu w małych i średnich przedsiębiorstwach*, M. Bąk, P. Kulawczyk (red.), Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, EQUAL, Warszawa 2008.
- Fleetwood S., Hesketh A., *Living (and Dying) By Numbers: The Continuing Weakness of the HRM-Organizational Performance Link*, „Journal of Management Studies” 2004, www.lancs.ac.uk/ias/documents/performativity/fleetwood%20hesketh.doc [dostęp 09.11.2013].
- Flexicurity jako recepta na wyzwania współczesnego rynku pracy*, A. Tomanek (red.), Izba Rzemieślnicza i Przedsiębiorczości w Białymstoku, Białystok 2010.
- Flexicurity w Polsce, diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, E. Kryńska (red.), Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
- Gasparski W., *Wykłady z etyki biznesu. Nowa edycja uzupełniona*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2007.
- Gierańczyk W., *Problematyka definiowania zmian w tendencjach lokalizacyjnych przedsiębiorstw przemysłowych w dobie globalizacji*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu”, Warszawa–Kraków 2008, nr 11, http://www.up.krakow.pl/geo/kgpptg/pdf/ptg11/gieranczyk_b_11.pdf [dostęp 09.11.2013].
- Green paper on modernising labour law to meet the challenges of the 21st century* (Memo/06/439), Brussels 22.11.2006, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-06-439_en.htm [dostęp 09.11.2013].
- Huselid M.A., *The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance*, „Academy of Management Journal”, 1995, 38/3.
- Jamka B., *Czynnik ludzki we współczesnym przedsiębiorstwie: zasób czy kapitał? Od zarządzania kompetencjami do zarządzania różnorodnością*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

- Jamka B., *Wartości a model biznesowy zarządzania różnorodnością*, „Master of Business Administration” 2011, nr 6(113).
- Jaworski M., *Problematyka pomiaru kapitału intelektualnego w literaturze przedmiotu*, [w:] *Pomiar kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, P. Wachowiak (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005
- Kasiewicz S., Ormińska J., Rogowski W., Urban W., *Metody osiągania elastyczności przedsiębiorstw. Od zarządzania zasobowego do procesowego*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2009.
- Kelly K., *Nowe reguły nowej gospodarki*, WIG-Press, Warszawa 2001.
- Klein N., *No logo. No space, no choice, no jobs*, Świat Literacki, Izabelin 2004.
- Kodeks Pracy, Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r., z późniejszymi zmianami, Art. 67¹ dalsze; http://www.pip.gov.pl/html/pl/doc/kodeks_pracy_2013_1.pdf [dostęp 09.11.2013].
- Komorowski J., *Wartość przedsiębiorstwa a nowy ład gospodarczy w Polsce*, [w:] *O nowy ład gospodarczy w Polsce*, R. Bartkowiak, J. Ostaszewski (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
- Kowalewski M., *Model badań*, [w:] *Badanie czynników warunkujących wykorzystanie niestandardowych form zatrudnienia w Polsce. Raport końcowy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Wyższa Szkoła Zarządzania Personalem, Warszawa 2008.
- Kto w Polsce czuje się „oburzony” i dlaczego*, Komunikat z badań BS/61/2013, CBOS, Warszawa, maj 2013, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_061_13.PDF [dostęp 09.11.2013].
- Lancaster L.C., Stillman D., *When Generations Collide: Who They Are, Why They Clash. How to Solve the Generational Puzzle AT Work*, HarperCollins, New York 2002.
- Lewandowski P., Skrok Ł., *Flexicurity: diagnoza na dziś, działanie na jutro*, Lewiatan, Warszawa 2009.
- Nasza Wspólna Przyszłość*, Raport Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju, PTE, Warszawa 1991
- Obłój K., *Zarządzanie na krawędzi – o odpowiedzialności teorii zarządzania*, „Przegląd Organizacji”, nr 11/2008.
- Osbert-Pociecha G., *Elastyczność jako wiodący wymiar paradygmatu współczesnego przedsiębiorstwa*, [w:] *Przedsiębiorstwo wobec wyzwań globalnych*, tom II, A. Herman, K. Poznańska (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.
- Perechuda K., *Pracownicy wiedzy jako kreatorzy sieciowych potencjałów*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, 2005, nr 5.

- Peters T.J., Waterman R.H. Jr., *In Search of Excellence. Lessons from America's Best Run Companies*, Warner Books, New York 1984.
- Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, GUS, materiał na konferencję prasową 25 lipca 2008 r.
- Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), PWN, Warszawa 1994.
- Standing G., *The Precariat: The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, London–New York 2011.
- Standing G., *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, przeł. P. Kaczmarski, M. Karolak, http://www.praktykateoretyczna.pl/prekariat/01_Prekariat_Rozdz.1.pdf [dostęp 09.11.2103].
- Telepraca się opłaca!*, <http://zdalniej.pl/telepraca/raporty> [dostęp 09.11.2013].
- Telework 2011. A WorldatWork Special Report*, Based on Data Collected by The Dieringer Research Group Inc. and WorldatWork, June 2011, <http://www.worldatwork.org/waw/adimLink?id=53034> [dostęp 09.11.2013].
- Toffler A., *Trzecia fala*, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 2006.
- Zarządzanie różnorodnością*, Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa, 29 października 2008 r., http://www.witrynawiejska.org.pl/DATA/warszaty_Zarządzanie%20roznorodnoscia.pdf [dostęp 09.11.2013].
- Zrównowazony rozwój – polityka i wytyczne*, Mechanizm Finansowy EOG oraz Norweski Mechanizm Finansowy 2004–2008, 5 kwietnia 2006 r., http://www.fwk.mkidn.gov.pl/assets/dokumenty/eog_zrownowazonyrozwój_5.04.2006.pdf [dostęp 09.11.2013].

STRESZCZENIE

Zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL) jest istotnie zdeterminowane zewnętrznymi czynnikami wpływu. Celem niniejszego artykułu jest skupienie się na tych procesach, których istota i siła oddziaływania stawiają przed ZZL w najbliższej oraz dalszej przyszłości największe wyzwania oraz wskazanie alternatywnych scenariuszy reakcji na problemy przezeń generowane. Uwaga została więc skupiona na starzeniu się społeczeństwa (skutek przemian demograficznych), dematerializacji pracy (skutek przemian technologicznych) oraz finansjalizacji (skutek przemian rynkowych). Natomiast nakreślone scenariusze rozwoju ZZL to scenariusz „ekonomizujący”, który jest kontynuacją dotychczasowych reakcji przedsiębiorstw na zachodzące procesy globalne (tu: zarządzanie talentami, uelastycznianie pracy, zarządzanie przez pomiar) oraz scenariusz „humanizujący”, który jest zbudowany z podejść alternatywnych (tu: zarządzanie różnorodnością, flexicurity, społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw).

SUMMARY

Human Resources Management (HRM) is essentially predetermined by the external determinants. The aim of the article is to focus on those processes whose substance and influence power create the utmost challenges for the HRM in the nearest and further future, and then show the alternative scenarios for dealing with problems they generate. Therefore, the attention is focused on the aging processes of the (Polish) society (as an effect of demographic changes), dematerialization of work (as an effect of technological changes) and financialization (as an effect of market changes). Two scenarios of HRM development are presented: the “economizing” one, which is a continuation of the reactions to global processes that are in progress (here: talent management, work flexibility, management by results) and the “humanistic” one, built of alternative approaches (here: diversity management, flexicurity, corporate social responsibility).

РЕЗЮМЕ

Управление человеческими ресурсами (УЧР) существенным образом обусловлено внешними факторами влияния. Целью настоящей статьи является пристальный анализ этих процессов, суть и сила влияния которых ставят УЧР в ближайшем, а также более далёком будущем, перед огромным вызовом, а также перед выбором альтернативных сценариев реагирования на проблемы, ими порождаемые. Таким образом, внимание направлено на старение общества (последствия демографических перемен), дематериализацию работы (последствия технологических перемен), а также финансиализацию (последствия рыночных перемен). В то же время намеченные сценарии развития УЧР – это «экономизирующий» сценарий, суть которого состоит в преобладании прежних реакций предприятий на происходящие глобальные процессы (здесь: управление талантами, придание большей эластичности работе, управление путём измерения), а также «гуманизирующий» сценарий, складывающийся из альтернативных подходов (здесь: управление многообразием, flexicurity, социальная ответственность предприятий).

Joanna M. Moczyłowska

ZAANGAŻOWANIE PRACOWNIKÓW – ASPEKTY PSYCHOLOGICZNE I ORGANIZACYJNE

WPROWADZENIE

Termin ‘zaangażowanie’, choć używany w naukach o zarządzaniu co najmniej od 20 lat, jest przykładem pojęcia nieostrego, stosowanego w różnorodnych kontekstach znaczeniowych. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy jest to stan, postawa, atrybut postawy, a może zespół zachowań. Nie można także precyzyjnie wyznaczyć granic czy związków między zaangażowaniem pracowników, a takimi pojęciami, jak lojalność, przywiązanie, satysfakcja z pracy, wysoka wewnętrzna motywacja, relacje pracownika z organizacją. Prawdopodobnie z tego powodu liczne konceptualizacje problematyki zaangażowania zaowocowały wieloma konkurującymi ze sobą teoriami. Jednak jedno nie budzi poważniejszych wątpliwości: kluczowe znaczenie zaangażowania pracowników dla osiągnięcia celów organizacji. Badania¹ jednoznacznie wskazują na korelację między zaangażowaniem pracowników a takimi zmiennymi, jak produktywność, zyskowość, innowacyjność, bezpieczeństwo personalne. Nie dziwi zatem fakt, że kadra menedżerska przejawia rosnące zainteresowanie zaangażowaniem pracowników oraz sposobami jego rzetelnego i trafnego pomiaru².

Artykuł ma charakter teoriopoznawczy. Jego celem jest systematyzacja wiedzy na temat zaangażowania pracowników oraz sformułowanie na tej podstawie problemów do dalszych badań naukowych.

¹ Por. M. Juchnowicz, *Zarządzanie przez zaangażowanie*, PWE, Warszawa 2010.

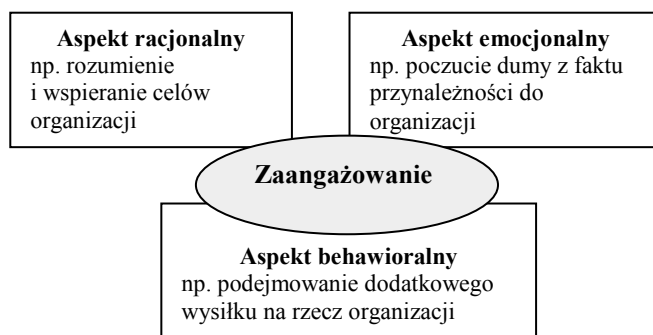
² A. Rudawska, *Motywowanie do zaangażowania w organizację oraz w życie społeczne i rodzinne*, „MBA” 2011, nr 1, s. 79.

1. ZAANGAŻOWANIE ORGANIZACYJNE

Jedną z pierwszych definicji zaangażowania zaproponował W.A. Kahan: *w zaangażowaniu ludzie stosują i wyrażają siebie fizycznie, poznawczo i emocjonalnie podczas realizacji ról organizacyjnych*³. To emocjonalne przywiązanie do celów i wartości organizacji, do roli jednostki związanej z realizacją tych celów oraz do samej organizacji dla jej dobra. Z perspektywy zarządzania najważniejsze jest zaangażowanie organizacyjne, które obejmuje inne rodzaje zaangażowania: zaangażowanie w wykonywaną pracę, zaangażowanie w wykonywany zawód, zaangażowanie interpersonalne w środowisku współpracowników⁴.

Rysunek 1

Model zaangażowania organizacyjnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: J.P. Meyer, N.J. Allen, *A Tree-Component Conceptualization on Organizational Commitment*, „Human Resource Management Review” 1991, No. 1, s. 61–89.

Zaangażowanie bywa utożsamiane z postawą pracownika, której ważną komponentą jest siła psychologicznej identyfikacji z organizacją lub przywiązanie do niej. W tym duchu w latach 90. XX wieku opracowano⁵ model zaangażowania organizacyjnego, który opisywał zaangażowanie w trzech

³ W.A. Kahan, *Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work*, „Academy of Management Journal” 1990, No. 33, s. 694.

⁴ M. Juchnowicz, *Zarządzanie kapitałem ludzkim a poziom zaangażowania pracowników*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2010, nr 3–4, s. 57–58.

⁵ J.P. Meyer, N.J. Allen, *A Tree-Component Conceptualization on Organizational Commitment*, „Human Resource Management Review” 1991, No. 1.

wymiarach typowych dla każdej postawy: racjonalnym (poznawczym), emocjonalnym i behawioralnym (por. rysunek 1). Autorzy modelu zaangażowania organizacyjnego, uwzględniając zróżnicowane motywy zaangażowania, wyróżnili:

- zaangażowanie emocjonalne (afektywne) – człowiek identyfikuje się z organizacją, jej wartościami, a przyjęte w niej normy uważa za własne. Praca wiąże się z pozytywnymi emocjami pracownika (postawa „Pracuję tu, bo chcę”). Ten rodzaj zaangażowania koreluje ujemnie z fluktuacją i absencją pracowników, natomiast wpływa pozytywnie na jakość wykonania zadań;
- zaangażowanie trwania – człowiek pracuje, ponieważ zbyt dużo straciłby odchodząc z pracy (np. zabezpieczenie emerytalne, poczucie bezpieczeństwa socjalnego itp.). Nie ma też ciekawych propozycji na rynku pracy. Ten rodzaj zaangażowania można opisać w dwóch wymiarach: „wysokiej ofiary” – duża strata w przypadku rezygnacji oraz „niewielkiej alternatywy” (postawa „Pracuję tu, bo nie mam innego wyjścia”).

Wyniki badań⁶ nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o korelację między zaangażowaniem trwania a wynikami pracy pracownika. Niektóre sugerują brak statystycznie istotnego związku między tymi zmiennymi; inne wskazują na niższy poziom wydajności u pracowników charakteryzujących się wyższym poziomem zaangażowania trwania.

- zaangażowanie normatywne – człowiek pracuje, bo czuje się zobowiązany w stosunku do organizacji. Odczuwa wdzięczność i akceptację dla wartości oraz norm tam obowiązujących. Ten rodzaj zobowiązania bywa kojarzony z pewnego rodzaju powinnością moralną: „Pracuję, bo powinienem”.

Z punktu widzenia pracodawcy największą wartość ma zaangażowanie, które przejawia się przez inicjowanie zmian i branie za nie odpowiedzialności, dostrzeganie problemów i zgłaszanie propozycji ich rozwiązywania, innowacyjność, szukanie nowych wyzwań zawodowych. Jeszcze inaczej wskaźniki behawioralne zaangażowania pracownika można ująć w postaci triady: *mówi, pozostaje, działa*. *Mówi*, czyli w różnych okolicznościach społecznych pozytywnie wypowiada się na temat organizacji. *Pozostaje*, czyli w sposób świadomy wiąże swoją przyszłość z organizacją. *Działa*, a więc wkłada dodatkowy wysiłek w swoją pracę⁷.

⁶ Por. A. Spik, K. Klincewicz, *Nowe kierunki w zarządzaniu ludźmi – zaangażowanie organizacyjne*, [w:] *Nowe kierunki w zarządzaniu*, M. Kostera (red.), WAIp, Warszawa 2008.

⁷ H. Guryn, *Czy warto mierzyć zaangażowanie pracowników*, „Personel i Zarządzanie” 2009, nr 4.

Badania dla Institute for Employment Studies pozwoliły na opracowanie następującego profilu pracownika zaangażowanego:

- ma pozytywny stosunek do pracy,
- stara się działać tak, by wyniki jego pracy były coraz lepsze,
- identyfikuje się z organizacją i wierzy w jej przyszłość,
- traktuje innych z szacunkiem i dzieli się swoją wiedzą,
- jest godny zaufania,
- robi więcej niż wymaga jego funkcja i formalny zakres obowiązków,
- doskonali swoje umiejętności zgodnie z postępem w swojej dziedzinie⁸.

Można powiedzieć, że zaangażowanie to względnie trwały stan pracownika prowadzący do podejmowania korzystnych działań na rzecz pracodawcy. Dlatego wysokie zaangażowanie jest tak cenne, ponieważ pozwala osiągnąć wyższe rezultaty przy tych samych zasobach. Menedżerowie są w dużej części świadomi tego faktu. Z najnowszego raportu Trendy HR 2013 przygotowanego przez Deloitte jednoznacznie wynika, że zaangażowanie pracowników traktowane jest przez kierownictwo firm w kategoriach priorytetu. Problem sformułowany przez badaczy jako „utrzymanie zaangażowania/morale pracowników” został oceniony jako jeden z trzech najważniejszych problemów w dziedzinie HR we wszystkich regionach świata (por. tabela 1).

Tabela 1

**Utrzymanie zaangażowania/morale pracowników jako aktualny priorytet HR
w ocenie menedżerów (w %)**

Miejsce w rankingu	Ameryka Północna i Południowa	Kraje Azji i Pacyfiku	EMEA	Globalnie
2	42	34	46	39

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Trendy HR 2013, Deloitte, s. 12.

Badania autorki⁹ wskazują, że także polscy menedżerowie przywiązują dużą wagę do budowania i podtrzymywania zaangażowania swoich podwładnych. Respondenci dostrzegają wyraźny pozytywny związek między zaangażowaniem a takimi zmiennymi, jak innowacyjność, przedsiębiorczość, inicjatywa czy twórczość.

⁸ HRstandard.pl [dostęp 25.10.2013].

⁹ Por. J. Moczydłowska, *Employees' Commitment Management in the assessment of managers (based on the results of quality research)*, po pozytywnej recenzji w trakcie procedur wydawniczych.

2. ZARZĄDZANIE PRZEZ ZAANGAŻOWANIE

Pojęcie „zarządzanie przez zaangażowanie” spopularyzowała w Polsce M. Juchnowicz¹⁰. Rozwijając teorię dynamicznego zaangażowania J.A.F. Stonera, R.E. Freedmana i D.R. Gilberta¹¹ autorka definiuje je jako: *kompleksowy i dynamiczny system wpływania na zaangażowanie pracowników przez zestaw świadomych działań w kierunku tworzenia i umacniania relacji międzyludzkich i międzygrupowych, opierających się na wewnętrznych mechanizmach motywacji, wynikających z wspólnych celów i wspólnych wartości, a także na wzajemnym szacunku i zaufaniu*¹². Rezultatem zarządzania przez zaangażowanie jest w tym ujęciu współdziałanie oparte na współodpowiedzialności i wspólnych korzyściach. Taka filozofia zarządzania wymaga, by dać pracownikom większą samodzielność i ograniczyć kontrolę, jednocześnie uczynić ich odpowiedzialnymi bardziej za jakość pracy niż za ilość. Zaangażowani pracownicy poświęcają pracy nie tylko swój czas, ale także pasję. Wychodzą poza standardy, potrafią i chcą pozytywnie zaskakiwać zarówno swoich przełożonych, jak i klientów zewnętrznych. Innymi słowy celem zarządzania przez zaangażowanie jest osiąganie celów organizacji dzięki ponadprzeciętnej aktywności pracowników, wynikającej z ich wysokiej wewnętrznej motywacji.

Osiągnięcie takiej postawy wymaga uwzględnienia w procesie zarządzania pięciu podstawowych czynników. Po pierwsze kluczowe znaczenie ma systematyczna diagnoza potencjału kompetencyjnego pracowników i przydzielanie im zadań umożliwiających maksymalne wykorzystanie ich kompetencji i aspiracji¹³. Koreluje z tym postulat tworzenia w miejscu pracy środowiska sprzyjającego ciągłemu rozwojowi. Ponadto zarządzanie przez zaangażowanie wymaga autentycznego, opartego na autorytecie, przywództwa organizacyjnego i dobrej atmosfery pracy. Nie można także pominąć znaczenia jasnego, zrozumiałego, przejrzystego systemu wynagradzania pracowników oraz atrakcyjnej ścieżki kariery zawodowej.

¹⁰ M. Juchnowicz, *Zarządzanie przez zaangażowanie wyzwaniem współczesności*, [w:] *Człowiek w organizacji. Teoria i praktyka*, P. Wachowiak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 67.

¹¹ Por. J.A.F. Stoner, R.E. Freedman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997.

¹² M. Juchnowicz, *Zarządzanie przez zaangażowanie wyzwaniem...*, op. cit., s. 67.

¹³ Por. J. Moczydłowska, *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Difin, Warszawa 2008.

3. ZARZĄDZANIE PRZEZ ZAANGAŻOWANIE A ZARZĄDZANIE RELACJAMI Z PRACOWNIKAMI (*EMPLOYEE RELATIONSHIP MANAGEMENT*)

W ostatnich latach na gruncie nauk o zarządzaniu dynamicznie rozwija się koncepcja Zarządzania Relacjami z Pracownikami (ZRzP)¹⁴. Trudno nie dostrzec jej związku z teorią zarządzania przez zaangażowanie. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, że Zarządzanie Relacjami z Pracownikami to intelektualna kontynuacja teorii zarządzania przez zaangażowanie, jej uszczegółowienie. Istotą ZRzP jest podejmowanie decyzji i działań personalnych ukierunkowanych na budowanie długotrwałych relacji z pracownikami przez umożliwienie im zaspokajania potrzeb, oczekiwań oraz dostarczanie rosnących korzyści o charakterze ekonomicznym i psychologicznym.

To, co wyróżnia koncepcję Zarządzania Relacjami z Pracownikami to zwrócenie uwagi na emocjonalny kontekst relacji pracownika i pracodawcy. Wysoka efektywność pracy ma być osiągnięta dzięki budowaniu relacji opartych na emocjonalnym przywiązaniu pracownika. I tu w największym stopniu uwidacznia się związek zarządzania relacjami z zarządzaniem przez zaangażowanie, ponieważ osoba zaangażowana jest emocjonalnie związana z innymi członkami organizacji i/lub organizacją jako całością¹⁵. Można wskazać na istnienie pozytywnego mechanizmu zamkniętego koła: relacje między pracownikiem i organizacją prowadzą do budowania i wzmacniania zaangażowania, z kolei zaangażowanie wzmacnia siłę i jakość relacji.

Stan pozytywnych więzi emocjonalnych między pracownikami i organizacją jest możliwy do osiągnięcia dzięki daleko idącej indywidualizacji oddziaływań motywacyjnych, dostarczenie pracownikom atrakcyjnych dla nich produktów i świadczeń personalnych¹⁶. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić znaczenie w tym procesie czynników pozamaterialnych¹⁷.

Emocjonalne relacje między pracownikami i organizacją mogą wynikać z wielu różnorodnych przesłanek. Zalicza się do nich: zgodność osobistego systemu wartości z systemem wartości występującym w kulturze organizacyj-

¹⁴ Por. W. Stotz, *Employee Relationship Management. Der Weg zu engagierten und effizienten Mitarbeitern*, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München 2007.

¹⁵ M.R. Simpson, *Engagement at work: A review of the literature*, „Journal of Nursing Studies” 2009, No. 46, s. 1020.

¹⁶ W. Stotz, *Employee Relationship...*, op. cit., s. 32.

¹⁷ J. Moczydłowska, *Błędy w zarządzaniu relacjami z pracownikami jako wewnętrzne źródło kryzysu w organizacji*, [w:] *Strategie działań w warunkach kryzysu*, S. Partycki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 346–355.

nej, poczucie złamania norm społecznym w przypadku odejścia z firmy, chęć wzmocnienia relacji zaufania, poczucie sprawstwa i efektywności zawodowej¹⁸.

Bardzo aktualne staje się pytanie, czy dynamicznie zmieniające się przedsiębiorstwa stanowią dziś przestrzeń sprzyjającą budowaniu relacji? Pracownicy coraz częściej zatrudniani są do realizacji konkretnego projektu, na konkretny, zwykle krótki czas. Pracują jednocześnie dla kilku przedsiębiorstw, często zlokalizowanych w różnych częściach świata, komunikując się ze swoim zleceniodawcą i współpracownikami za pomocą nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych. Czy w takich warunkach można mówić o relacjach opartych na emocjonalnym związku z pracodawcą? Wydaje się, że to mało prawdopodobne. Można zaryzykować tezę, że koncepcja Zarządzania Relacjami z Pracownikami ma zastosowanie praktyczne, ale w odniesieniu do bardziej tradycyjnych i tradycyjnie zarządzanych organizacji. Tam, gdzie na szeroką skalę korzysta się z najbardziej nowoczesnych rozwiązań, takich jak outsourcing, offshoring, elastyczne formy zatrudnienia, tam można mówić o relacjach, ale raczej w ramach sieci znajomych czy zespołu profesjonalistów wspólnie świadczących usługi na rzecz szybko zmieniających się pracodawców.

PODSUMOWANIE

Poziom zaangażowania pracowników słusznie traktuje się jako ważny miernik skuteczności zarządzania. Jest ono kluczowym motorem napędzającym efektywność organizacyjną i wydajność kapitału ludzkiego. Z drugiej strony zaangażowanie pracowników, jego rodzaj i siła w znacznym stopniu wyznaczają decyzje i działania menedżerów, zwłaszcza w obszarze zarządzania kapitałem ludzkim. To powoduje, że – jak wykazano w niniejszym artykule – temat zarządzania przez zaangażowanie należy do aktualnych i w wysokim stopniu użytecznych zagadnień rozpatrywanych na gruncie teorii i praktyki zarządzania. Mimo stosunkowo bogatej wiedzy na ten temat, nie można określić w pełni uniwersalnych metod budowania, wzmocnienia i podtrzymywania zaangażowania pracowników oraz efektywnego korzystania z tego kapitału. Jednak świadomość, że zaangażowanie jest kluczowym czynnikiem osiągania celów organizacji, zachęca do poszukiwania w tym obszarze. Warto też wyeksponować rosnącą świadomość menedżerów dotyczącą znaczenia

¹⁸ A. Lipka, *Employee Relationship Management (ERM) jako trend rozwoju w obszarze funkcji personalnej*, „Problemy Zarządzania” 2011, nr 9, s. 90.

kontekstu emocjonalnego aktywności zawodowej ludzi. W coraz większym stopniu rozumieją oni, że bez uwzględnienia związku między emocjami i innymi psychologicznymi uwarunkowaniami aktywności zawodowej nie można dziś efektywnie zarządzać organizacjami.

Przedstawiona tu analiza teoriopoznawcza może być punktem wyjścia do formułowania dalszych problemów badawczych:

- Jaki jest związek zarządzania przez zaangażowanie z innymi problemami zarządzania, np. z zarządzaniem zaufaniem, budowaniem przywiązania, lojalnością pracowników, wartością kapitału ludzkiego?
- Jakie cechy kultury organizacyjnej korelują z poszczególnymi typami zaangażowania pracowników?
- Jakie zmienne psychologiczne determinują indywidualną specyfikę zaangażowania organizacyjnego?
- Czy zarządzanie zaangażowaniem zarezerwowane jest wyłącznie dla przedsiębiorstw tradycyjnych? Jak generować i wykorzystywać zaangażowanie w organizacjach sieciowych, wirtualnych?
- Jak na zarządzanie przez zaangażowanie wpływa taka zmienna, jak wiek pracowników? Jak łączyć zarządzanie zaangażowaniem i zarządzanie wiekiem?
- Jak łączyć zarządzanie przez zaangażowanie z elastycznymi, z definicji krótkotrwałymi formami zatrudnienia oraz płynnością ról organizacyjnych? Czy można oczekiwać zaangażowania od pracownika wykonującego konkretne, krótkoterminowe zlecenie, realizującego konkretny projekt, pracującego w tym samym czasie dla kilku przedsiębiorstw? Jeśli tak, jakiego rodzaju jest to zaangażowanie?

BIBLIOGRAFIA

- Guryn H., *Czy warto mierzyć zaangażowanie pracowników*, „Personel i Zarządzanie” 2009, nr 4.
- Juchnowicz M., *Zarządzanie przez zaangażowanie wyzwaniem współczesności*, [w:] *Człowiek w organizacji. Teoria i praktyka*, P. Wachowiak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Juchnowicz M., *Zarządzanie przez zaangażowanie*, PWE, Warszawa 2010.
- Juchnowicz M., *Zarządzanie kapitałem ludzkim a poziom zaangażowania pracowników*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2010, nr 3–4.
- Kahan W.A., *Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work*, „Academy of Management Journal” 1990, No. 33.

- Lipka A., *Employee Relationship Management (ERM) jako trend rozwoju w obszarze funkcji personalnej*, „Problemy Zarządzania” 2011, nr 9.
- Meyer J.P., Allen N.J., *A Tree-Component Conceptualization on Organizational Commitment*, „Human Resource Management Review” 1991, No. 1.
- Moczydłowska J., *Błędy w zarządzaniu relacjami z pracownikami jako wewnętrzne źródło kryzysu w organizacji*, [w:] *Strategie działań w warunkach kryzysu*, S. Partycki (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Moczydłowska J., *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Difin, Warszawa 2008.
- Rudawska A., *Motywowanie do zaangażowania w organizację oraz w życie społeczne i rodzinne*, „MBA” 2011, nr 1.
- Simpson M.R., *Engagement at work: A review of the literature*, „Journal of Nursing Studies” 2009, No. 46.
- Spik A., Klineciewicz K., *Nowe kierunki w zarządzaniu ludźmi – zaangażowanie organizacyjne*, [w:] *Nowe kierunki w zarządzaniu*, M. Kostera (red.), WAiP, Warszawa 2008.
- Stoner J.A.F., Freedman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1997.
- Stotz W., *Employee Relationship Management. Der Weg zu engagierten und effizienten Mitarbeitern*, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München 2007.

STRESZCZENIE

Temat zaangażowania organizacyjnego oraz zarządzania przez zaangażowanie należy do aktualnych i w wysokim stopniu utylitarnych zagadnień rozpatrywanych na gruncie teorii i praktyki zarządzania. Artykuł ma charakter teoriopoznawczy. Jego celem jest systematyzacja wiedzy na temat zaangażowania oraz sformułowanie na tej podstawie problemów do dalszych badań naukowych.

SUMMARY

The issue of the organizational commitment and management by commitment belongs to the current and extremely utilitarian issues considered on the basis of management theory and practice. The article has an epistemological character. Its aim is to systematize the knowledge of the commitment issue and formulate, on this ground, issues for further scientific research.

РЕЗЮМЕ

Тема организационного участия, а также управления через участие относится к актуальным и в высокой степени утилитарным вопросам, рассматриваемым в русле теории и практики менеджмента. Статья имеет теоретико-познавательный характер. Её целью является систематизация знаний на тему участия, а также формулирование на этой основе проблем для дальнейших научных исследований.

Aleksandra Laskowska-Rutkowska

ROZWÓJ LOGISTYKI W ŚWIETLE PARADYGMATU MYŚLENIA SYSTEMOWEGO

WPROWADZENIE

Logistyka jest młodą dyscypliną zarządzania. Na ostatnie dekady przypada etap jej niezwykle dynamicznego rozwoju. W niniejszym artykule postawiono tezę, że rozwój logistyki postępuje w kierunku zgodnym z paradygmatem myślenia systemowego.

1. PODEJŚCIE SYSTEMOWE W ZARZĄDZANIU – GŁÓWNE ZAŁOŻENIA

Twórcą tzw. ogólnej teorii systemów jest biolog Ludwig von Bertalanfy. W 1937 roku po raz pierwszy w historii nauki zaobserwował, że obiekty złożone, m.in. miasta, państwa, społeczeństwa są skomplikowanymi systemami, których nie można izolować od otoczenia i sprowadzać do nazbyt uproszczonej relacji: przyczyna–skutek.¹

Ogólna koncepcja dekompozycji systemów mówi że, cechą systemu, niezależnie od tego, czy ma on materialny czy niematerialny charakter, jest jego podzielność na mniejsze części – podsystemy. Podsystemy te wchodzi w wzajemne interakcje. Z analizy dynamiki systemów płyną następujące wnioski:

- systemy wchodzi w interakcje i są zależne od innych systemów oraz od otoczenia,
- operacja każdego komponentu systemu ma wpływ na funkcjonowanie całego systemu,

¹ P. Senge, *Piąta dyscyplina*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 10.

- operacja każdego komponentu systemu jest współzależna (z pozostałymi)².

Koncepcję myślenia systemowego, stworzoną przez von Bertalanfy'ego, wykorzystał Jay Forrester z MIT (specjalista pracujący w latach 40. XX wieku nad rozwojem komputerów) do stworzenia dynamiki systemów jako dyscypliny naukowej. Jego pracę kontynuowali Donella i Dennis Meadows. W 1972 roku, stosując opracowane przez Forrestera techniki, stworzyli Raport dla Klubu Rzymskiego, znany również pod nazwą „Granice Wzrostu” – stanowiący produkt analizy systemowej. W pracy tej, już wtedy wskazano na negatywne efekty nielimitowanego wzrostu rozwiniętych gospodarek: zatrucie środowiska, wyczerpanie naturalnych zasobów i przeludnienie³.

Zasady myślenia systemowego w zarządzaniu kontynuowali i zawarli w swoich pracach m.in.: J.M. Bocheński, R. Solomon i P. Senge. J.M. Bocheński w „Przyczynku do filozofii przedsiębiorstwa przemysłowego” przedstawił trudności definicji przedsiębiorstwa przemysłowego, zaproponował traktowanie go jako systemu, a następnie zajął się ogólną teorią systemu oraz rozważaniami nad składnikami systemu i jego podziałem⁴. Jak zauważył ten autor, i co szczególnie ważne, z perspektywy rozważań na temat barier stosowania podejścia systemowego w zarządzaniu: *Wygląda, jak gdyby tradycyjna logika formalna (matematyczna) przynosiła mało pożytku przy analizie systemu. Rozwinięto ją do zastosowania w matematyce. Do analizy systemu – tak się przynajmniej zdaje – potrzebna jest zupełnie inna logika. Tej jednak nie mamy*⁵.

R. Solomon w kontekście rozważań na temat mitów i metafor biznesu pisze: *Uporczywą metaforą, która utrzymuje się niezależnie od zgromadzonych przeciw niej dowodów, jest atomistyczny indywidualizm. (...) Tymczasem Biznes jest zjawiskiem społecznym, a nie działalnością odosobnionych jednostek*⁶.

Warto przytoczyć też słowa P. Senge, który spopularyzował koncepcję myślenia systemowego: *Myślenie systemowe jest koncepcją, zasobem wiedzy i narzędzi, które (...) pozwalają nam wyjaśniać zjawiska systemowe i skutecz-*

² I.N. Caddy, M.M. Hellou, *Supply chains and their management: Application of general systems theory*, „Science Direct, Journal of Retailing and Consumer Services” 14 (2007), s. 322.

³ M. Zgorzelski, *Wprowadzenie do polskiego wydania*, [w:] P. Senge, *Piąta dyscyplina*, op. cit., s. 11–12.

⁴ J.M. Bocheński, *Przyczynek do filozofii przedsiębiorstwa przemysłowego*, [w:] tegoż, *Logika i filozofia: Wybór pism*, PWN, Warszawa 1993, s. 162–186.

⁵ Ibidem, s. 167.

⁶ R. Solomon, *Etyka biznesu*, [w:] *Przewodnik po etyce*, P. Singer (red.), Książka i Wiedza, Warszawa 1993, s. 405.

nie na nie wpływać⁷. I dalej *Biznes i inne ludzkie przedsięwzięcia również są systemami. One także są powiązane przez niewidoczne struktury wzajemnie uzależnionych działań, choć często mijają lata, zanim jedno z tych działań w pełni wywrą wpływ na inne*⁸.

W świetle powyższego, można sformułować tezę, że logistyka jako jedna z dyscyplin zarządzania powinna rozwijać się w kierunku wytyczonym przez paradygmat myślenia systemowego. Oznacza to stosowanie całościowego podejścia oraz zarządzanie czynnościami logistycznymi oraz formułowanie strategii logistycznej zgodnie z założeniami myślenia systemowego. Czy faktycznie tak się dzieje? Czy, pomimo trudności związanych z odejściem od „atomistycznego indywidualizmu”, logistyka rozwija się w tym właśnie kierunku?

2. MILITARNE KORZENIE LOGISTYKI

Logistyka ma sięgające daleko w przeszłość korzenie wojskowe. Logistyczne umiejętności wojskowe musiały być znane wszystkim starożytnym wodzom. Nie można prowadzić działań wojennych bez wiedzy o tym, jak te wojska zaopatrywać. Logistyka jest więc od tysięcy lat osadzona w praktyce. Jeśli chodzi o naukowe podstawy logistyki wojskowej, wiadome jest, że na początku X wieku n.e. powstało dzieło *Summaryczne wyłożenie sztuki wojennej* autorstwa Leontosa VI – cesarza Bizancjum. W dziele tym, obok strategii i taktyki, autor wymienił trzecią naukę wojenną – logistykę. *Ta szczegółowa nauka zajmować się miała przede wszystkim różnymi wyliczeniami związanymi z przemarszem wojsk*⁹.

W 1837 roku wydano książkę autorstwa szwajcarskiego generała w służbie francuskiej i rosyjskiej Antoine-Henri Jomini pt. *Wyodrębnienie sztuki wojennej*. Generał Jomini definiuje w niej logistykę jako służącą celom militarnym oraz rozumie przez to pojęcie *oficerów, którzy przydzielają wojskom kwatery i obozy, wskazują kierunki kolumnom marszowym i decydują o ich roztawieniu według miejscowości*¹⁰. Proces decyzyjny służący celom militarnym musiał być wspierany precyzyjnymi obliczeniami.

⁷ P. Senge, *Piąta dyscyplina*, op. cit., s. 23.

⁸ Ibidem, s. 22.

⁹ B.K. Kortschak, *Co to jest logistyka?*, Seria Międzynarodowa, Instytut Wspierania Rozwoju Gospodarczego Federalnej Izby Gospodarczej, Wiedeń 1992.

¹⁰ Ibidem, s. 15.

W przypadku działań militarnych kwestie organizacyjne działań logistycznych mogą przesądzać o sukcesie lub porażce. Braki ropy naftowej istotnie utrudniały niemieckie działania wojenne w czasie II wojny światowej. Generał Eisenhower uznał przewagę logistyczną wojsk alianckich za wiodącą siłę sprawczą sukcesu tychże wojsk w II wojnie światowej.

3. NARODZINY LOGISTYKI JAKO JEDNEJ Z DYSCYPLIN NAUK O ZARZĄDZANIU

Logistyka, pojęcie początkowo, stosowane wymiennie z pojęciem fizycznej dystrybucji (ang. *physical distribution*), narodziła się dla działań cywilnych w latach 50. XX wieku.

Istnieje wiele definicji logistyki. Wykładnia logistyki według CLM (ang. *Council of Logistics Management*) – wiodącej w świecie i poważanej organizacji logistycznej, która w 2005 roku zmieniła swą nazwę na Radę Profesjonalistów Zarządzania Łańcuchem Dostaw (ang. *Council of Supply Chain Management Professionals*)¹¹ brzmi: *Proces planowania, implementacji i kontroli wydajnego, efektywnego kosztowo przepływu i składowania: surowców, półproduktów, wyrobów gotowych oraz adekwatnej informacji, z punktu pochodzenia do punktu konsumpcji w celu realizacji oczekiwań klientów*¹². Działania logistyczne mogą obejmować (choć nie muszą się do nich ograniczać): obsługę klienta, prognozowanie popytu, przepływ informacji, kontrolę zapasów, czynności manipulacyjne, realizowanie zamówień, czynności reparacyjne i zaopatrywanie w części, lokalizację zakładów produkcyjnych i składów, procesy zaopatrzeniowe, pakowanie, obsługę zwrotów, gospodarowanie odpadami, czynności transportowe i składowanie. Z przytoczonej definicji jednoznacznie wynika zasadność systemowego podejścia do logistyki. Efektywne działania logistyczne powinny być działaniami zintegrowanymi ze sobą oraz uwzględniającymi perspektywę całkowitych kosztów logistycznych. W literaturze z obszaru logistyki nieobce są poglądy zbieżne z paradygmatem myślenia systemowego. Należą do nich m.in.: koncepcja kosztów całościowych, koncepcja współzależności kosztów oraz koncepcja unikania suboptymalizacji¹³. Zgodnie

¹¹ D. Jakoby, *Guide to supply chain management*, „The Economist”, 2009, s. 1.

¹² M.C. Cooper, D.M. Lambert, J.D. Pagh, *Supply Chain Management. More than a new name for logistics*, „The International Journal of Logistics Management”, Vol. 8, No. 1, 1997, s. 1 [za:] CLM, *What is all about?*, Oak Brook, IL, 1986.

¹³ J.C. Johnson, D.F. Wood, *Contemporary Physical Distribution and Logistics*, Macmillan Publishing Company, New York 1986, s. 5–8.

z koncepcją kosztów całościowych w decyzjach z obszaru logistyki należy kierować się kosztami całościowymi związanymi z przepływem towarów, a nie ich składowymi (np. kosztami zapasów, transportu, składowania). Koszty całkowite powinny być optymalne. Koncepcja współzależności kosztów wspiera systemowe podejście do logistyki, wskazując na to, że wszystkie grupy kosztów oddziałują na siebie wzajemnie. Koncepcja unikania suboptymalizacji uwzględnia potrzebę całościowego spojrzenia na przedsiębiorstwo celem uniknięcia decyzji mających na względzie partykularne cele poszczególnych pionów funkcjonalnych firmy.

Traktowanie procesów logistycznych w przedsiębiorstwie jako systemu, składającego się z wielu podsystemów logistycznych, m.in. podsystemu logistyki: zaopatrzenia, produkcji i dystrybucji również dowodzi stosowania podejścia systemowego w literaturze przedmiotu¹⁴.

Jednak dla wczesnego okresu życia logistyki jako dyscypliny zarządzania charakterystyczne było fragmentaryczne podejście do działań, które ją tworzą. Działania logistycznych nie postrzegano jako całości integrującej pewne poddziałania. Brakowało także programów i kursów edukacyjnych zajmujących się logistyką. Większość z oferowanych kursów koncentrowała się na indywidualnych aktywnościach, jak np. transport lub zakupy¹⁵.

Częstkowo postrzegano także możliwości zastosowania reguł logistyki w praktyce gospodarczej. Taka fragmentaryzacja prowadziła do konfliktów interesów pionów odpowiedzialnych za działania związane z logistyką, np. marketingu – forsującego politykę wysokich stanów zapasów i pionu finansów – koncentrującego się na obniżeniu kosztów zaangażowanego kapitału i zwiększeniu stopy zwrotu z inwestycji (ROI) i stopy zwrotu z zaangażowanych aktywów (ROA). Skutkowało to suboptymalizacją podejmowanych decyzji oraz przyjmowaniem niewłaściwych, z perspektywy firmy jako całości, rozwiązań dotyczących kosztów i obsługi klienta. R. Ballou za przyczyny takiego stanu rzeczy uznaje:

- brak zrozumienia dla występowania kluczowych zależności pomiędzy grupami kosztów,
- inercję spowodowaną tradycją i przyzwyczajeniem,
- uznawanie obszarów innych niż logistyka za istotniejsze oraz
- fakt, że organizacje mogły znajdować się w ewolucyjnej fazie rozwoju¹⁶.

¹⁴ Pfohl H.-Ch., *Logistiksysteme, Betriebswirtschaftliche Grundlagen*, Springer Verlag, Berlin 1990, s. 16.

¹⁵ R.H. Ballou, *The evolution and future of logistics and supply chain management*, „European Business Review”, Vol. 19, No. 4, 2007, s. 334.

¹⁶ Ibidem, s. 334–335.

4. POCZĄTKI STOSOWANIA SYSTEMOWEGO PODEJŚCIA W LOGISTYCE

Około 1960 roku fizyczna dystrybucja, jako nauka, jak i praktyczna działalność, zaczęła zmierzać w kierunku integracji działań związanych z dostarczaniem towaru na rynek.

Jako szczególnie godne uwagi, w kontekście tejże ewolucji, wymienia się studium H.T. Lewisa i innych, wydane w 1956 roku, oraz książkę dla studentów autorstwa E.W. Smykay i innych, wydaną w 1960 roku¹⁷. Wymieniane studium dotyczyło branży lotniczej. Zauważono, że koszty przewozu towaru drogą powietrzną należy rozważać w kontekście kosztów całościowych, a nie w wąskim kontekście kosztów frachtu lotniczego. Zwrócono uwagę na to, że choć koszt przewozu drogą lotniczą jest kosztowny, to dzięki krótkiemu i niezawodnemu czasowi dostawy prowadzi to do obniżenia poziomu, a więc i kosztów związanych z zapasami zarówno u wysyłającego, jak i otrzymującego towar drogą lotniczą. Dało to podstawy całościowemu podejściu do kosztów, które było później wielokrotnie artykułowane w postaci publikacji i sposobu nauczania w latach 60.

Książka do akademickiego kursu (Michigan State University) autorstwa Smykay i innych, która ukazała się w 1961 roku, omawiała takie działania, jak: transport, kontrola zapasów, składowanie oraz lokalizacja obiektów w kontekście całościowego podejścia do kosztów. Akcentowano w niej przepływy „na wyjściu”, czyli przepływy wyrobów gotowych na rynek, nie poświęcając wiele miejsca przepływowi „na wejściu”, czyli zaopatrzeniowemu. W latach 60. i 70. nastąpił dalszy rozwój teorii i praktyki fizycznej dystrybucji. Koncentrację na aspekcie dystrybucji tłumaczy fakt, że ta część kosztów logistycznych odpowiadała dwóm trzecim całkowitych kosztów logistycznych, a także to, że dystrybucję uznawano za jeden z czterech elementów tzw. marketingu mix (produkt, miejsce lub dystrybucja fizyczna, promocja i cena).

Wiele przedsiębiorstw na świecie skoncentrowało się na zwiększaniu efektywności zarządzania przepływami wyrobów gotowych. Starano się zoptymalizować zarządzanie powiązаныmi ze sobą działaniami, jak: transport, dystrybucja, składowanie, przepływ wyrobów gotowych, poziom zapasów, pakowanie i operacje wyładunkowe i załadunkowe.

W 1964 roku miało miejsce kolejne istotne wydarzenie dla rozwoju logistyki jako dyscypliny zarządzania. Wydano książkę autorstwa J. Hesketta i innych, w której zakres fizycznej dystrybucji rozciągnięto także na przepływy

¹⁷ Ibidem oraz D.M. Lambert, J.R. Stock, *Strategic Physical Distribution Management*, op. cit., s. 23–24.

zaopatrzeniowe, nadając temu podejściu miano logistyki biznesowej. Pojęcie to nie tylko akcentowało odrębność tego typu logistyki od logistyki militarnej lecz także odnosiło ten rodzaj działań logistycznych do aktywności wewnątrz firmy. Nie obejmowało ono produkcji ani zakupów (ang. *purchasing*). Zakupy wiązano wówczas z aktywnością kupna. Pojawiły się natomiast starania zmierzające do włączenia do pojęcia „logistyka biznesowa” wielu działań zbliżonych do dystrybucji fizycznej, ale związanych z zaopatrzeniową częścią działań firmy. Efektem tych starań było pojawienie się takich pojęć, jak zaopatrywanie i nabywanie (ang. *procurement*) i zarządzanie materiałami (ang. *materials management*).

Jak zauważa R. Ballou, całościowe podejście do logistyki było zbieżne z późniejszą koncepcją łańcucha dostaw. Jednak: *choćby wczesne definicje sugerują szerokie rozumienie pojęć fizyczna dystrybucja i logistyka, koncentrują się na koordynacji aktywności w ramach funkcji, z niedużym uwzględnieniem koordynacji pomiędzy innymi funkcjami firmy lub zewnętrznymi partnerami, wchodzącymi w skład kanału dystrybucji*¹⁸. Prawdopodobnie to zawężenie zakresu fizycznej dystrybucji wiązało się technologicznymi ograniczeniami systemów informacyjnych i trudnościami związanymi z zarządzaniem pomiędzy obszarami odpowiedzialności.

Po osiągnięciu lepszych wyników w tych obszarze dystrybucji, w latach 70. i 80., zaczęto uświadamiać sobie potencjalne korzyści płynące ze zintegrowania działań zaopatrzeniowych, z przepływami wyrobów gotowych. Wysiłki firm zaczęły zmierzać w kierunku synchronizacji tych dwóch aspektów logistycznej rzeczywistości.

5. ŁAŃCUCH DOSTAW

– CAŁOŚCIOWE POSTRZEGANIE PROCESÓW LOGISTYCZNYCH

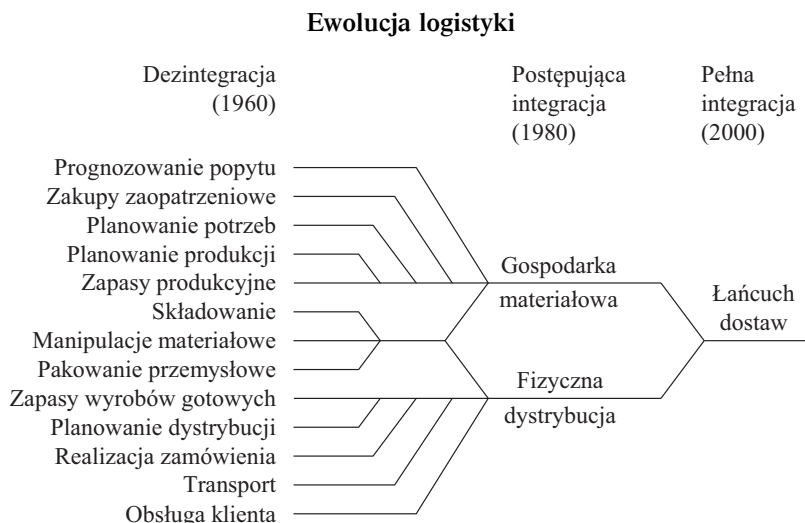
Na przełomie wieków XX i XXI, zrozumiano, że efektywne zarządzanie strumieniem materiałów i produktów od źródeł zaopatrzenia po finalnych konsumentów jest możliwe tylko poprzez integrację działań wszystkich uczestników procesu logistycznego. Dało to początki całościowemu podejściu, określanemu mianem łańcucha dostaw¹⁹.

Ewolucję pojęcia logistyki przedstawia rysunek 1.

¹⁸ R.H. Ballou, *The evolution and future...*, op. cit., s. 335.

¹⁹ J. Coyle, E. Bardi, J. Langley Jr., *The management of business logistics*, West Publishing Company, Minneapolis 1996, s. 5–7.

Rysunek 1



Źródło: J. Coyle, E. Bardi, J. Langley Jr., *The management...*, op. cit., s. 7.

Pod pojęciem zintegrowanego łańcucha dostaw – zdefiniowanego w latach 80. XX wieku – rozumiano grupy kooperujących ze sobą przedsiębiorstw, tworzących łańcuchy, sieci czy też pajęczyny firm. Ich celem była optymalizacja wartości w całym łańcuchu, z korzyścią dla wszystkich jego ogniw, poprzez efektywne zarządzanie całą siecią przedsiębiorstw. Zintegrowany łańcuch dostaw można rozpatrywać jako megaproces, w ramach którego dąży się do optymalizacji subprocesów. Należą do nich: przepływy materiałowe, informacyjne oraz pieniężne. Na przestrzeni kilkudziesięciu powojennych lat dokonała się więc fundamentalna przemiana w postrzeganiu logistycznej rzeczywistości. Polegała ona na odejściu od fragmentarycznego i wąskiego pojmowania zjawisk procesu logistycznego i dostrzeżeniu całościowego obrazu, który można też określić mianem megaprocesu, którym jest właśnie łańcuch dostaw. Warto zwrócić uwagę na niejednorodną wykładnię terminu: „łańcuch dostaw”. Według tekstu autorstwa Mentzera i in.²⁰ można wyróżnić następujące rodzaje łańcuchów dostaw:

- *łańcuch dostaw to pojęcie odnoszące się do trzech lub więcej bezpośrednio połączonych firm;*

²⁰ Mentzer J.T. et al., *What is supply chain management?*, [w:] *Supply chain management*, J. Mentzer (ed.), Sage Publications, Thousand Oaks, Calif. 2001, s. 1–25.

- *podstawowy łańcuch dostaw (ang. basic) to firma, bezpośredni dostawca i bezpośredni odbiorca;*
- *rozszerzony łańcuch dostaw jest definiowany jako dostawcy bezpośredniego dostawcy i klienci bezpośredniego klienta;*
- *fundamentalny łańcuch dostaw (ang. ultimate) zawiera wszystkie firmy zaangażowane w przepływy w górę i w dół łańcucha dostaw od początkowego dostawcy do końcowego klienta.*

C.M. Harland²¹ proponuje odmienny podział łańcuchów dostaw na:

- *wewnętrzny łańcuch dostaw, integrujący funkcje biznesowe zawarte w przepływie materiałów i informacji pomiędzy odcinkami „na wejściu” i „na wyjściu” działalności;*
- *diadę, czyli relację pomiędzy dwiema firmami będącymi bezpośrednimi partnerami;*
- *łańcuch działań zawierający:*
 - *dostawcę, dostawcy, dostawcy etc. oraz*
 - *klienta, klienta, klienta etc.;*
- *sieć połączonych działań zaangażowanych w ostateczne dostarczenie pakietów produkt/ usługa oczekiwanych przez finalnego klienta.*

Ze wszystkich przytoczonych definicji wynika, że pomimo różnorodności interpretacji pojęcia: „łańcuch dostaw”, zawsze ma on charakter systemu. Niezależnie od zakresu łańcucha dostaw, składa się on z podsystemów (najczęściej kilku firm), które wchodzi z sobą w interakcje.

W 1994 roku członkowie Międzynarodowego Centrum Doskonałości Konkurencyjnej (ang. *The International Centre for Competitive Excellence*) opracowali następującą wykładnię zarządzania łańcuchem dostaw: *Zarządzanie łańcuchem dostaw stanowi integrację procesów biznesowych od użytkowników końcowych poprzez oryginalnych dostawców, co zapewnia dostarczenie produktów, usług i informacji, które tworzących wartość dla klientów*²².

Wykształcenie się pojęcia „łańcuch dostaw” oraz zrozumienie korzyści ze zintegrowanego podejścia do zarządzania przedsiębiorstwami wchodzącymi w jego skład wskazuje na rozwój logistyki zgodny z paradygmatem myślenia systemowego.

Definicje łańcucha dostaw ewoluują wraz z upływem czasu. Zmieniają się one tak jak zmienia się percepcja ich autorów. Ta z kolei jest odzwierciedleniem ich doświadczeń i stanu wiedzy, które podlegają ciągłym prze-

²¹ C.M. Harland, *Supply chain management: Relationships, chains and networks*, „British Journal of Management” 7/Special Issue, 1996, s. 64.

²² M.C. Cooper, D.M. Lambert, J.D. Pagh, *Supply Chain Management...*, op. cit., s. 2.

obrażeniom. Analizując definicje łańcucha dostaw z lat 90. i te powstałe tuż przed i po 2000 roku, łatwo dostrzec zmianę obowiązującego podejścia do zarządzania. Podczas gdy te pierwsze akcentują aspekt operacyjny i „fizyczny”, późniejsze koncentrują się raczej na tworzeniu wartości dodanej dla finalnego klienta oraz budowaniu z nim relacji. Powodzenie łańcucha dostaw jest konsekwencją unikatowej propozycji wartości (kombinacji m.in. ceny, jakości, czasu reakcji) oferowanej klientowi końcowemu.

Teoria zarządzania łańcuchami dostaw od lat podkreśla wagę kooperacji pomiędzy ogniwami łańcucha, co wskazuje na bliskość tej teorii paradygmatowi myślenia systemowego. Jeśli chodzi o zastosowania praktyczne – to badania SCMR z 2004 roku, zatytułowane *How are we doing in Supply Chain Management?* rozpropagowane przez amerykańskiego naukowca – Thomasa W. Speeh, profesora z Ohio University²³, przyniosły wyniki jednoznacznie świadczące o ogromnej rozbieżności pomiędzy postulatami teorii a realiami praktyki. Oto podstawowe, płynące z nich wnioski:

- Idea współpracy umknęła wielu firmom – tradycyjny, antagonistyczny model współpracy wciąż utrzymuje się w większości organizacji;
- W badaniu wyróżniono pięć poziomów złożoności łańcucha dostaw, od poziomu 1 „zintegrowane przedsiębiorstwo” do poziomu 5 „pełna integracja sieciowa”. Zaledwie 5% firm uznało, że znajduje się na poziomie 5 integracji łańcucha dostaw;
- Zarządzanie Relacjami z Dostawcami i Klientami znalazło się na końcu, w kontekście poziomu złożoności łańcucha dostaw;
- Połowa badanych firm nie miała strategii łańcucha dostaw, a zaledwie 25% tych, które ją miały, łączyły ją ze strategią biznesową;
- Z tych 25% zaledwie 15% dzieliło swoją strategię łańcucha dostaw z partnerami.

Główny wniosek płynący z badania brzmi: większość korzyści związanych z posiadaniem rozwiniętych łańcuchów dostaw pozostaje w znacznej mierze nie wykorzystana.

Zdaniem R. Ballou kluczową kwestią przyszłości, dotyczącą zarządzania łańcuchami dostaw, będzie znalezienie rozwiązań godzących niejednokrotnie sprzeczne interesy partnerów z łańcucha dostaw. To zaś będzie wymagało zwiększonego zaufania i współpracy.

²³ Wystąpienie T.W. Speeh, 5th International Logistics & Supply Chain Congress, 8th–9th November 2007, Istanbul, Turcja.

6. SIECI DOSTAW – PEŁNA REALIZACJA PARADYGMATU PODEJŚCIA SYSTEMOWEGO W LOGISTYCE

Okolo dekadę temu pojawiło się przekonanie, że miejscem kreowania wartości jest łańcuch bądź sieć, a nie pojedyncza firma. Łańcuch dostaw uznaje się za formę kooperacji sieciowej, ale jednocześnie, obok pojęcia „łańcuch dostaw”, funkcjonuje pojęcie „sieć dostaw”. Warto zatem wyjaśnić relacje między tymi pojęciami.

W XXI wieku rozwojowi uległa koncepcja holistycznego podejścia do zarządzania. Wyrazem tego stanu rzeczy są takie pojęcia, jak: „sieci wartości”, „ekosystemy”, „globalne struktury sieciowe” czy „sieci procesów” występujące w literaturze przedmiotu. Co bardziej istotne, ich fizyczne odpowiedniki funkcjonują w rzeczywistym świecie. Wszystkie one mogą być umieszczone pod wspólnym parasolem pojęciowym „organizacja sieciowa”. *Organizacja sieciowa to względnie trwałe zgrupowanie autonomicznych wyspecjalizowanych jednostek lub przedsiębiorstw, uczestniczących w systemie wzajemnych kooperacji według zasad rynkowych*²⁴. Charakterystyczne dla wszystkich form kooperacji sieciowej, jest dostęp jej uczestników do zasobów oferowanych przez wszystkich uczestników sieci. Definicja sieci procesów potwierdza tę tezę: *Sieć procesów rozwija się w odpowiedzi na potrzebę uzyskania bardziej elastycznego dostępu do specjalistycznego potencjału w skali globalnej. Sieci procesów mają mobilizować wysoko wyspecjalizowane przedsiębiorstwa na więcej niż jednym poziomie rozszerzonego procesu biznesowego*²⁵.

Odejście od postrzegania pojedynczych firm na rzecz całej ich sieci jest widoczne w zarządzaniu, włączając w to zarządzanie łańcuchem dostaw. Łańcuch dostaw jest jedną z form kooperacji sieciowej. Jak podawał M. Ciesielski w 2002 roku: *relacje między sieciami gospodarczymi a sieciami logistycznymi nie są w pełni usystematyzowane. Sieci logistyczne pełnią infrastrukturalną rolę w sieciach zorientowanych na różne cele. Zasoby logistyczne stwarzają wówczas możliwości rozwoju sieci gospodarczych, a jednocześnie mogą ten rozwój ograniczać*²⁶.

²⁴ A. Piotrowicz, *Wymagania organizacyjne stojące przed podmiotami gospodarczymi w obliczu globalnej konkurencji*, s. 45, <http://mikro.uniw.szczecin.pl/bp/index.php?a=h5f3>

²⁵ J. Hagel III, J.S. Brown, *Organizacja jutra. Zarządzanie talentem, współpracą i specjalizacją*, Helion, Gliwice 2006, s. 116.

²⁶ M. Ciesielski, *Teoretyczne podstawy sieci logistycznych*, [w:] *Sieci logistyczne*, M. Ciesielski (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002, s. 20.

Według J. Hagela III i J.S. Browna można wyróżnić następujące podstawowe procesy biznesowe firmy:

- zarządzanie łańcuchem dostaw,
- wprowadzanie innowacji w zakresie produktu i jego komercjalizację,
- sieci relacji z klientem.²⁷

Zgodnie z tym ujęciem, łańcuch dostaw jest jednym z trzech podstawowych procesów operacyjnych firmy, a pojęcie „sieci procesów” zawiera w sobie termin „łańcuch dostaw”.

John Hagel III oraz John Seely Brown uważają, że formą organizacyjną przyszłości, zapewniającą dostęp do potencjału w skali globalnej, będą sieci firm.

G. Nassimbeni podaje cechy szczególne, odróżniające pojęcie „sieć dostaw” od innych typów sieci. Autor rozumie sieci międzyorganizacyjne jako kompozycję trzech głównych elementów: struktury, zawartości i zarządzania. Sieci tworzy dwóch lub więcej uczestników, przynajmniej częściowo autonomicznych, którzy przyczyniają się do rozwoju relacji wymiany zgodnie z pewnymi formami²⁸.

Sieci dostaw, według Nassimbeniego, różnią się od innych rodzajów sieci następującymi cechami:

- Budują na więziach transakcyjnych, a nie „asocjacyjnych”, z definicji, dotyczą kwestii dostaw, czyli wymiany dóbr lub usług;
- Obiektem wymiany są dobra i usługi wykorzystywane do celów gospodarczych;
- Z reguły mają hierarchiczny charakter i strukturę, główną rolę odgrywa w nich firma wiodąca;
- Są tworzone przez relacje wertykalne (kolejne fazy przetwarzania produktu), a nie horyzontalne (zaangażowanie stron w podobne działania, zlokalizowane na tym samym poziomie łańcucha wartości) lub diagonalne (przedsiębiorstwa pracujące w technologicznie różnych, ale potencjalnie synergicznych łańcuchach);
- Zazwyczaj działają na przecięciu granic branżowych²⁹.

V.K. Fung, W.K. Fung i Y. Wind, w publikacji z 2008 roku, wyraźnie różnicują pojęcia „łańcuch dostaw” i „sieć”. Rozróżnienie to wynika z praktycznych doświadczeń autorów, tworzących strategię firmy Li & Fung, największej

²⁷ *Demystifying RFID in the Supply Chain. An overview of the promise and pitfalls*, 2005 United Parcel Service of America, s. 122.

²⁸ G. Nassimbeni, *Supply chains: A network perspective*, [w:] S. New, R. Westbrook, *Understanding Supply Chains*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 46.

²⁹ *Ibidem*, s. 51–52.

firmy zaopatrzeniowej na świecie, działającej w branży tekstylnej, i rosnącej od 1992 roku w tempie 23% rocznie.

Według tych autorów łańcuch dostaw jest stałą strukturą kooperujących ze sobą firm. Sieć natomiast jest całą populacją dostawców, z której na potrzeby konkretnego zamówienia można wyodrębnić najlepszy zestaw dostawców, czyli łańcuch dostaw.

Sieć firmy Li & Fung obejmuje 8300 dostawców, z których każdorazowo powołuje się dostosowany do potrzeb konkretnego zamówienia łańcuch dostaw. Projektowanie i zarządzanie siecią należy do tzw. orkiestratora sieci. *Ruch od tradycyjnej firmy w stronę orkiestracji sieci wymaga przejścia od skupiania uwagi na firmie do skupiania jej na sieci, przejścia w zarządzaniu od sprawowania kontroli do upelnomocniania, przejścia w tworzeniu wartości od specjalizacji do integracji*³⁰.

Orkiestracja sieci wymaga więc typowego dla teorii łańcucha dostaw, holistycznego spojrzenia na kooperację pomiędzy ogniwami. Jest to też podejście zgodne z paradygmatem myślenia systemowego. Z sieci firm buduje się łańcuch dostaw, który będzie systemem optymalnie zaspokajającym potrzeby zleceniodawcy. Jednak podejście to nie zostało jeszcze powszechne zaadaptowane w praktyce. Istnieją otwarte i zamknięte sieci procesów. Sieci otwarte obsługują każdą firmę, która projektuje lub sprzedaje wyroby pod własną marką³¹. Li & Fung tworzy taką właśnie sieć. Inny gracz z branży tekstylnej, firma Nike zorganizował zamkniętą sieć procesów. Uczestnicy sieci mogą współpracować z innymi firmami, w ramach innych sieci. Jednakże sieć, której orkiestratorem jest Nike nie jest dostępna dla innych projektantów lub sprzedawców ubrań, działa ona wyłącznie na rzecz wyrobów marki Nike³².

PODSUMOWANIE

W rozwoju logistyki jako naukowej dyscypliny zarządzania oraz działalności praktycznej wyróżnia się trzy główne, omówione w tym artykule, fazy:

- 1) fazę niezintegrowanej logistyki,
- 2) fazę łańcucha dostaw,
- 3) fazę sieci dostaw.

³⁰ V.K. Fung et. al., *Konkurowanie w płaskim świecie: budowanie przedsiębiorstw przystosowanych do płaskiego świata*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 36.

³¹ J. Hagel III, J.S. Brown, *Organizacja jutra...*, op. cit., s. 118.

³² Ibidem.

Każda z kolejnych faz zbliża logistykę do paradygmatu myślenia systemowego. Choć logistyka jest ze swej natury predestynowana do postrzegania i zarządzania nią jako systemem, to w pierwszej fazie jej istnienia – podejście systemowe było raczej ewenementem. Druga faza – faza łańcucha dostaw, zbliża logistykę do paradygmatu myślenia systemowego. Z prowadzonych badań wynika jednak, że wiele łańcuchów dostaw w nieznacznym stopniu wykorzystuje swój systemowy potencjał. Faza sieci dostaw w największym stopniu zbliża logistykę do paradygmatu myślenia systemowego. Łańcuchy dostaw są wyłaniane do realizacji konkretnego projektu z istniejącej sieci firm, gwarantującej niemal nieograniczony dostęp do jej zasobów. Zarządzanie siecią firm wymaga całościowego, systemowego podejścia. Należy jednak pamiętać, że zarządzanie siecią firm nie jest właściwe wszystkim firmom. Podejście to stosują te z nich, których liderzy mają świadomość i możliwości do skorzystania z bogactwa rozwiązań oferowanych przez sieć firm.

BIBLIOGRAFIA

- Ballou R.H., *The evolution and future of logistics and supply chain management*, „European Business Review”, Vol. 19, No. 4, 2007.
- Bocheński J.M., *Przyczynek do filozofii przedsiębiorstwa przemysłowego*, [w:] J.M. Bocheński, *Logika i filozofia: Wybór pism*, PWN, Warszawa 1993.
- Caddy I.N., Hellou M.M., *Supply chains and their management: Application of general systems theory*, „Science Direct, Journal of Retailing and Consumer Services” 14 (2007).
- Ciesielski M., *Teoretyczne podstawy sieci logistycznych*, [w:] *Sieci logistyczne*, M. Ciesielski (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2002.
- Cooper M.C., Lambert D.M., Pagh J.D., *Supply Chain Management: More than a New Name for Logistics*, „The International Journal of Logistics Management”, 1997, Vol. 8, No. 1.
- Coyle J., Bardi E., Langley J. Jr., *The management of business logistics*, West Publishing Company, Minneapolis 1996.
- Demystifying RFID in the Supply Chain. An overview of the promise and pitfalls*. 2005 United Parcel Service of America.
- Fung V.K.et. al., *Konkurowanie w płaskim świecie: budowanie przedsiębiorstw przystosowanych do płaskiego świata*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

- Hagel J. III, Brown J.S., *Organizacja jutra. Zarządzanie talentem, współpracą i specjalizacją*, Helion, Gliwice 2006.
- Harland C.M., *Supply chain management: Relationships, chains and networks*, „British Journal of Management” 7/Special Issue, 1996.
- Jakoby D., *Guide to supply chain management*, „The Economist”, 2009.
- Johnson J.C., Wood D.F., *Contemporary Physical Distribution and Logistics*, Macmillan Publishing Company, New York 1986.
- Kortschak B.K., *Co to jest logistyka?*, Seria Międzynarodowa, Instytut Wspierania Rozwoju Gospodarczego Federalnej Izby Gospodarczej, Wiedeń 1992.
- Mentzer J.T. et al., *What is supply chain management?*, [w:] *Supply chain management*, J. Mentzer (ed.), Sage Publications, Thousand Oaks, Calif. 2001.
- Nassimbeni G., *Supply chains: A network perspective*, [w:] S. New, R. Westbrook, *Understanding Supply Chains*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Pfohl H.-Ch., *Logistiksysteme, Betriebswirtschaftliche Grundlagen*, Springer Verlag, Berlin 1990.
- Piotrowicz A., *Wymagania organizacyjne stojące przed podmiotami gospodarczymi w obliczu globalnej konkurencji*, [http: mikro.uniw.szczecin.pl/bp/index.php?a=h5f3](http://mikro.uniw.szczecin.pl/bp/index.php?a=h5f3)
- Senge P., *Piąta dyscyplina*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Solomon R., *Etyka biznesu*, [w:] *Przewodnik po etyce*, P. Singer (red.), Książka i Wiedza, Warszawa 1993.

STRESZCZENIE

Logistyka jest młodą dyscypliną zarządzania. Na ostatnie dekady przypada etap jej niezwykle dynamicznego rozwoju. W niniejszym artykule postawiono tezę, że rozwój logistyki postępuje w kierunku zgodnym z paradygmatem myślenia systemowego. Aby tę tezę uzasadnić, przedstawiono tu główne założenia wynikające z myślenia systemowego. Następnie przedstawiono definicję i historię logistyki, a także trzy główne fazy jej rozwoju: fazę niezintegrowanej logistyki, fazę łańcucha dostaw oraz fazę sieci dostaw. Każda z kolejnych faz zbliża logistykę do paradygmatu myślenia systemowego. Choć logistyka jest ze swej natury predestynowana do postrzegania i zarządzania nią jako systemem, to w początkowych fazach jej istnienia takie podejście nie było powszechnie stosowane. Z całą pewnością faza sieci dostaw w największym stopniu zbliża logistykę do paradygmatu myślenia systemowego.

SUMMARY

Logistics is a new discipline of management. During the last decades its growth has been very dynamic. The thesis proposed in this paper states that logistics develops in the direction of systems thinking paradigm. To justify this statement, the main systems thinking assumptions have been presented; the definition of logistics, its military history and three main phases of logistics development: non-integrated logistics, supply chain and networks have also been described. Although, because of its nature, logistics should be perceived and managed as a system, it has not always been the rule. The conclusion of this paper is that the more advanced the logistics evolution phase, the more system oriented its management.

РЕЗЮМЕ

Логистика является молодым направлением в менеджменте. Последние декады ознаменованы этапом её необычайно динамического развития. В настоящей статье представлен тезис о том, что развитие логистики прогрессирует в направлении, совпадающим с парадигмой системного мышления. Далее имеет место дефиниция и история логистики, а также показаны три основные фазы её развития: фаза неинтегрированной логистики, фаза цепочки поставок, а также фаза сети поставок. Каждая следующая фаза приближает логистику к парадигме системного мышления. Несмотря на то, что логистика по своей природе предопределена к восприятию и управлению ею как системой, на начальных этапах её существования такой подход не применялся повсеместно. Без сомнения, фаза сети поставок в огромной степени приближает логистику к парадигме системного мышления.

ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. POJĘCIE, ISTOTA ZARZĄDZANIA W SEKTORZE PUBLICZNYM

1.1. Pojęcie i funkcje zarządzania

W szerokim rozumieniu zarządzanie to ogół działań zmierzających do efektywnego wykorzystania zespołów ludzkich i środków materialnych, realizowanych w celu osiągnięcia wcześniej sformułowanych założeń¹. Zarządzanie jest procesem polegającym na podejmowaniu przez kierujące organy wielu różnych – wzajemnie powiązanych – decyzji i działań, które zmierzają do zapewnienia takiego funkcjonowania organizacji, aby skutecznie i w sposób społecznie akceptowalny osiągnęte były jej cele.

W procesie zarządzania można wyróżnić pięć podstawowych funkcji: planowanie, organizowanie, przekazywanie poleceń, koordynację i kontrolowanie. Każda z nich ma do spełnienia określone cele, a zarządzający mogą wykorzystywać określone instrumenty ich realizacji. Funkcje tworzą system zarządzania organizacją.

Planowanie polega na wyznaczeniu celów organizacji i określaniu sposobu ich najlepszej realizacji. W ujęciu rzeczowym wiąże się to z ustaleniem zakresu zadań, a w ujęciu finansowym zestawieniem planowanych do realizacji przedsięwzięć z dostępnymi środkami finansowymi. Częścią procesu planowania jest podejmowanie decyzji, obejmujące wybór trybu działania spośród zbioru możliwości do realizacji wariantów.

Przez organizowanie należy rozumieć zespół działań związanych z tworzeniem organizacji i jej struktury, w szczególności warunków organizacyjnych i kadrowych dla jak najlepszego wykorzystania zasobów.

¹ Definicja na podstawie *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982.

Przewodzenie i kierowanie ludźmi to ogół takich procesów i czynności, jak motywowanie pracowników, przywództwo, zarządzanie procesami interpersonalnymi i grupowymi oraz komunikowanie się w organizacjach. Ich celem jest nakłonienie do współpracy dla realizacji celów organizacji.

Kontrolowanie to proces monitoringu oraz oceny realizacji postawionych przez organizację celów, a w razie potrzeby ich weryfikacji i wprowadzenia niezbędnych zmian.

Historycznie nauka o zarządzaniu organizacją związana była z komercyjnym sektorem gospodarki. Obecnie to sektor publiczny, w tym zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego, biorą aktywny udział w kształtowaniu poziomu rozwoju gospodarki i standardu życia mieszkańców. Zarządzanie w sektorze publicznym ma swoją odrębną specyfikę. Wynika ona z charakteru sfery użyteczności publicznej, której celem nie jest maksymalizacja zysku, ale jak najlepszy poziom zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnych. Szeroki zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego sprawia, że zarządzanie gminą, powiatem i województwem jest procesem wielopłaszczyznowym, a ich wielość i ich specyfika powodują, że stopień trudności zarządzania gminą, powiatem, województwem jest niejednokrotnie dużo większy niż zarządzania dużym przedsiębiorstwem.

Zarządzanie w sektorze publicznym obejmuje swym zakresem decyzje i działania władzy publicznej, jako podmiotu odpowiedzialnego za realizację szerokiego zakresu usług komunalnych i społecznych oraz kształtującego proces rozwoju. Wymaga ono posługiwania się instrumentami z dziedziny zarządzania.

W ujęciu klasycznym w procesie zarządzania wyróżnia się trzy główne poziomy: strategiczny, taktyczny i operacyjny². Poziom strategiczny to etap podejmowania decyzji o charakterze generalnym ulokowany na najwyższym poziomie struktury procesu zarządzania. Poziom taktyczny to etap następny, na którym podejmowane są decyzje dotyczące metod osiągnięcia wcześniej zdefiniowanych strategicznych celów. Poziom operacyjny to etap wdrażania metod określonych na poziomie taktycznym. Decyzje strategiczne, taktyczne i operacyjne podejmowane są odpowiednio na poszczególnych szczeblach hierarchii kierowniczej danej jednostki organizacyjnej. Różnią się one między sobą stopniem ogólności oraz perspektywą czasową, do której się odnoszą.

² R.J. Aldag, T.M. Stearns, *Management*, South-Western Publishing Co., Cincinnati, Dallas, Livermore 1991, s. 56 oraz T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 29.

Pojęcie zarządzanie strategiczne odnosi się do formułowania strategicznych celów, metod ich osiągnięcia oraz monitorowania i kontroli realizacji strategicznych planów działania. Polega ono na cyklicznym dokonywaniu analiz stanu uwarunkowań rozwojowych danej organizacji, wyznaczaniu celów głównych i pośrednich oraz okresowym porównywaniu planów z efektami podejmowanych działań. Zarządzanie taktyczne to proces konkretyzowania strategicznych planów działania i przekształcania ich w konkretne projekty realizacyjne. Obejmuje ono decyzje średnioterminowe związane z wprowadzaniem w życie strategicznych planów działania. Zarządzanie operacyjne to podejmowanie i wprowadzanie w życie licznych szczegółowych decyzji związanych z wdrażaniem projektów realizacyjnych.

1.2. Istota, cechy i instrumenty zarządzania strategicznego

Zarządzanie strategiczne to ukierunkowany na przyszłość proces planowania i wyboru celów oraz zadań realizacyjnych, wdrażania przyjętych postanowień, a także monitorowania i kontroli wykonania przyjętych ustaleń³. Można je także określić jako działalność służącą rozwiązywaniu problemów poprzez formułowanie, a następnie realizowanie ustaleń strategii rozwoju oraz innych programów i planów działania danej jednostki samorządu terytorialnego.

Istotą zarządzania strategicznego jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów w dłuższym horyzoncie czasu (najczęściej w perspektywie kilkunastu lat), przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami.

Na specyficzne cechy procesu zarządzania strategicznego, jak sprawność, skuteczność, efektywność zwraca uwagę R.W. Griffin⁴. Podkreśla on, że osiągnięcie celów organizacji polega na racjonalnym wykorzystywaniu istniejących zasobów bez zbędnego marnotrawstwa. Zwraca także uwagę na współpracę z innymi podmiotami. Mając na uwadze specyfikę działalności samorządu terytorialnego, w proces ten należy włączyć mieszkańców, organizacje pozarządowe, przedsiębiorców, organizacje publiczne.

³ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 11–30.

⁴ Według definicji R.W. Griffina *zarządzanie strategiczne jest to zestaw działań skierowanych na zasoby organizacji (ludzkie, finansowe, rzeczowe i informacyjne) i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny*. R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 38.

Proces zarządzania strategicznego powinien mieć charakter ciągły. Do jego podstawowych cech zalicza się:

- identyfikację problemów, czyli rozpoznanie i wskazanie najważniejszych problemów, mających strategiczny wpływ na poziom zaspokojenia zbiorowych potrzeb społecznych oraz skalę i tempo procesów rozwojowych;
- kompleksowość rozwiązywania problemów i traktowanie danej jednostki samorządu terytorialnego jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór zarówno szans, jak i zagrożeń rozwojowych, a także determinuje osiąganie sukcesów w działaniu;
- orientację na przyszłość, czyli rozwiązywanie bieżących problemów przez pryzmat przyszłości;
- orientację na wyniki, czyli na osiąganie celów poprzez systematyczną, skuteczną i efektywną realizację zaplanowanych wcześniej konkretnych zadań realizacyjnych⁵.

Podmiotem zarządzania strategicznego jest społeczność lokalna, działająca poprzez swoje ciała przedstawicielskie i administrację samorządową. Ważnym zagadnieniem jest upodmiotowienie jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracyjno-prawnym państwa, a także przekazanie im (w procesie decentralizacji) właściwego zakresu zadań i środków finansowych na ich realizację. Istotne jest tu zapewnienie autonomii decyzyjnej, rozumianej jako swoboda decyzji i wyboru autonomicznych wartości i celów rozwoju, inicjowanie procesu planowania rozwoju, formułowanie efektywnych strategii rozwoju i programów realizacyjnych, a także uprawnień do realizacji przyjętych ustaleń planistycznych.

Podjmując decyzje o charakterze strategicznym, należy mieć na uwadze wiele uwarunkowań funkcjonowania danej jednostki terytorialnej. Mogą mieć one charakter wewnętrzny i zewnętrzny. W szczególności należy uwzględnić:

- aktualny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej, jej zagospodarowanie przestrzenne;
- uwarunkowania wynikające z otoczenia jednostki terytorialnej (społeczne, ekonomiczne, finansowe, technologiczne);
- zasoby jednostki terytorialnej – gospodarcze, finansowe, przestrzenne, przyrodnicze, dziedzictwa kulturowego, kapitał ludzki i inne;

⁵ Szerzej M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005, s. 103–108.

- dominujące funkcje zagospodarowania – produkcyjne, usługowe, mieszkaniowe, komunikacyjne, rekreacyjno-turystyczne;
- stan środowiska przyrodniczego;
- zakres zgłaszanych przez społeczności lokalne potrzeb oraz formułowane cele rozwojowe – mogą mieć one charakter ilościowy i jakościowy;
- uwarunkowania wynikające z systemu obowiązującego prawa;
- kreatywność władz lokalnych, a także umiejętność podejmowania właściwych decyzji (wiedza, umiejętności, skłonność do innowacji i podejmowania ryzyka).

Podstawą procesu zarządzania strategicznego jest kreatywność, rozumiana jako zdolność władzy samorządowej do formułowania i rozwiązywania problemów gminy oraz twórczą umiejętność wykorzystywania metod i technik planowania w bieżącym funkcjonowaniu i rozwoju JST. Przyjęcie orientacji strategicznej jest związane z transferem metod planowania i zarządzania strategicznego z sektora prywatnego, i adaptowaniem ich do warunków i potrzeb instytucji publicznych.

Do podstawowych instrumentów zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym zalicza się: strategię rozwoju, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe oraz studia i plany zagospodarowania przestrzennego. W procesie ich formułowania należy szukać odpowiedzi na następujące pytania:

- co i gdzie należy zrobić?
- jakie są koszty realizacji poszczególnych zadań?
- w jakim czasie można uzyskać zakładane efekty?
- jakie podmioty odpowiadają za realizację zadań?
- jakie są źródła finansowania planowanych zadań?

Długookresowy proces zarządzania strategicznego rozwojem jednostki terytorialnej składa się z dwóch współzależnych etapów:

- 1) planowanie strategiczne – jest to faza planowania strategii rozwoju, a także planowania działań realizacyjnych w postaci stosownych programów i planów, np. wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych, programów rozwoju mieszkalnictwa, oświaty;
- 2) wdrażanie i kontrola realizacji ustaleń strategicznych – jest to faza realizacji ustaleń strategii rozwoju, programów i planów realizacyjnych, a także monitorowania przebiegu procesów realizacyjnych oraz regulowania i korygowania rozbieżności między stanem rzeczywistym a założonym.

Według koncepcji T. Markowskiego i T. Marszała zarządzanie w samorządzie terytorialnym w zakresie przedmiotowym powinno⁶:

- być jasne, przejrzyste i zrozumiałe dla społeczności lokalnej (zasada koherencji),
- oddziaływać na wzrost konkurencyjności jednostki terytorialnej i regionu poprzez rozbudowę kapitału społecznego,
- być skoordynowane (zasada koordynacji), zwłaszcza w sytuacji dużej fragmentacji politycznej, społecznej i administracyjnej,
- zapewniać odpowiednią korelację pomiędzy kosztami zarządzania a otrzymywanymi przychodami (zasada fiskalnej poprawności),
- wykazywać elastyczność, aby wszystkie instytucje mogły właściwie reagować na szybkie zmiany w zakresie urbanizacji oraz duże wahania koniunkturalne (zasada elastyczności),
- umożliwić całościowe spojrzenie na obszar regionu, jako system uwzględniający skutki podejmowanych decyzji dla wszystkich wzajemnie powiązanych jednostek samorządu terytorialnego,
- uwzględniać różne interesy i zachęcać do współzarządzania (zasada partycypacji),
- dążyć do zaspokojenia ludzkich potrzeb, do ograniczenia biurokracji (zasada społecznego nastawienia),
- umożliwić zaspokojenie potrzeb przez najniższy poziom organizacyjny i ograniczać nakładanie się kompetencji różnych podmiotów (zasada subsydialności),
- uwzględniać konieczność ochrony środowiska w zintegrowanej triadzie celów: ekonomicznych, społecznych i środowiskowych (zasada suspensywności).

Zarządzanie strategiczne w samorządzie terytorialnym można więc zdefiniować jako proces tworzenia i wdrażania spójnych, wzajemnie powiązanych i skoordynowanych planów działania, kształtowanych w zróżnicowanej perspektywie czasowej w celu uzyskania jak najwyższego poziomu świadczenia usług komunalnych i społecznych i kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego.

⁶ T. Markowski, T. Marszał, *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitarnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7/8, s. 13.

2. PLANOWANIE STRATEGICZNE. STRATEGIA ROZWOJU

2.1. Istota planowania strategicznego

Planowanie jest pierwszym etapem procesu zarządzania. Stanowi jego ważny element, ponieważ jakość przyjętych planów w zasadniczy sposób determinuje sprawność funkcjonowania całej organizacji oraz ustalania i realizacji postawionych celów. Ma ono służyć kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej jako procesu, który w bliższym i dalszym horyzoncie czasowym prowadzi do:

- wzrostu jakości życia, tj. zaspokajania różnorodnych potrzeb społeczności na coraz to wyższym poziomie,
- utrzymania i poprawy stanu zasobów,
- tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości,
- minimalizacji niekorzystnych oddziaływań na otoczenie i oferowania innym korzyści zewnętrznych.

W modelu zarządzania strategicznego to właśnie planowanie strategiczne jest podstawą przygotowania oraz podejmowania decyzji o kierunkach, skali i tempie rozwoju jednostki terytorialnej. Jego istotą jest podejmowanie czynności i działań, dzięki którym organizacja może projektować swoją przyszłość tak, by nie decydowały o niej przypadkowe wydarzenia.

Planowanie strategiczne w JST to podejmowanie generalnych decyzji przez organy stanowiące i wykonawcze, dotyczących przyszłego stanu zagospodarowania oraz poziomu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, realizowane przy współudziale przedstawicieli lokalnego społeczeństwa.

Władze samorządowe, rozważając plany perspektywiczne, analizują własne mocne i słabe strony, aby uniknąć mogących wystąpić trudności. Z tego punktu widzenia planowanie strategiczne to systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces, który pomaga władzom samorządowym przedstawić w uporządkowany sposób możliwości i zagrożenia, jakie pojawią się w przyszłości. Może to wspomagać lub utrudniać realizację misji przyjętej przez samorząd.

Planowanie strategiczne jest bardzo pomocne w ustalaniu hierarchii ważności potrzeb. U jego podstaw leżą określone pytania, które są wyrazem występujących lub mogących się pojawić problemów, na które powinno się uzyskać możliwe precyzyjne odpowiedzi:

- 1) jaka jest obecna sytuacja jednostki samorządowej, co może sprzyjać, a co przeszkodzić w jej dalszym rozwoju;
- 2) jakie zidentyfikowano problemy rozwoju oraz cele strategiczne (jak wygląda drzewo problemów i drzewo celów);

- 3) jakie są podstawowe kierunki działania i rozwoju – jaka wygląda wizja przyszłości w określonym horyzoncie czasowym;
- 4) w jaki sposób zostaną zrealizowane zamierzenia – opracowanie alternatywnych wariantów strategii, ich ocena i wybór najkorzystniejszego scenariusza, a także ustalenie programów i planów realizacji założeń strategicznych,
- 5) czy mamy do czynienia z powszechną legitymizacją społeczną – akceptacją dla funkcjonowania i rozwoju jednostki terytorialnej w proponowanym wariantcie.

Planowanie strategiczne musi uwzględniać trzy perspektywy czasowe: długoterminową, średnioterminową i krótkoterminową. W tym znaczeniu mówi się o planowaniu perspektywicznym, średniookresowym (kadencyjnym) i rocznym. Ważne jest, aby proces planowania był spójny, a formułowane cele dotyczące różnych przedziałów czasowych były wzajemnie zintegrowane. Struktura strategicznych celów musi tworzyć logicznie powiązany system. Osiągnięcie celów cząstkowych (skuteczna realizacja cząstkowych planów działania) powinno przyczyniać się do osiągnięcia celów wyższego rzędu, czyli celów pośrednich i celu głównego.

Efektem procesu planowania strategicznego jest plan strategiczny, który:

- stanowi podstawę kształtowania branżowych polityk gminy, programów i przedsięwzięć, w tym polityki przestrzennej,
- informuje o warunkach działalności w jednostce terytorialnej,
- zawiera ofertę marketingową dla inwestorów lub jest podstawą jej sporządzenia,
- podnosi wiarygodność wobec partnerów zewnętrznych,
- jest formalną i faktyczną podstawą wniosków o finansowanie przez instytucje pomocy (krajowe i zagraniczne).

Planowanie strategiczne powinno mieć możliwie realny charakter. Powinno być procesem poszukiwania optymalnej (w określonych uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych) strategii rozwoju oraz sposobów jej realizacji.

2.2. Strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

W jednostkach samorządu terytorialnego podstawowym instrumentem zarządzania strategicznego jest strategia rozwoju.

Strategię rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego można zdefiniować jako długookresowy program, zawierający zbiór celów rozwoju (strate-

gicznych i operacyjnych) oraz określający sposoby postępowania zapewniające ich realizację w warunkach racjonalnego wykorzystania istniejących zasobów. Powinna ona odpowiadać na podstawowe pytanie: co należy zrobić, aby funkcjonować i rozwijać się w przyszłości w celu jak najlepszego zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców i kształtowania wrunków rozwoju jednostki terytorialnej. Wymiernym efektem jej skutecznej realizacji jest wzrost poziomu życia mieszkańców gminy, rozwój lokalnej gospodarki, a także poprawa jakości środowiska przyrodniczego i ochrony dziedzictwa kulturowego oraz racjonalne zagospodarowanie przestrzeni.

Podmiotem strategii jest społeczność terytorialna, reprezentowana przez demokratycznie wyłonioną i stosującą demokratyczne zasady zarządzania władzę, która w całym procesie odgrywa rolę podmiotu sterującego.

Zadania i oczekiwania stawiane strategiom i podejściu strategicznemu wskazują, że skuteczna strategia rozwoju powinna dawać podstawy do:

- efektywnego funkcjonowania w warunkach zmieniającego się otoczenia zarówno w długiej, jak i krótkiej perspektywie czasowej;
- sprawnego, skutecznego i efektywnego zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, zarówno w krótkim, jak i dłuższym horyzoncie czasu;
- podejmowania decyzji oraz działań w dobie narastającego ryzyka i niepewności;
- przełamywania pojawiających się barier w realizacji założonych celów oraz prowadzenia do neutralizacji konfliktów wynikających z ich wzajemnej sprzeczności;
- przyczyniania się do powstania i umocnienia pozytywnego wizerunku jednostki terytorialnej i jej promocji;
- pozyskiwania przez władze samorządowe środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (np. banków, inwestorów krajowych i zagranicznych, środków z funduszy Unii Europejskiej, zagranicznych organizacji pomocowych, fundacji, agencji, itp.) na realizację przewidzianych w strategii rozwoju przedsięwzięć;
- nawiązywania oraz rozwoju współpracy władz samorządowych z podmiotami gospodarczymi, organizacjami społecznymi funkcjonującymi na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, władzami jednostek sąsiadujących i innych w celu rozwiązywania wspólnych problemów w sferze społecznej⁷;

⁷ Por. A. Zalewski, M. Ziółkowski, *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 45–55.

- eksponowania atrakcyjności JST i jej najbliższego otoczenia dla inwestorów.

Opracowując strategię rozwoju warto, postawić trzy proste pytania

- 1) jaka jest obecna sytuacja jednostki terytorialnej – jakie są możliwości i bariery jej rozwoju?
- 2) jakie cele powinny zostać osiągnięte w okresie na jaki została zaplanowana strategia rozwoju?
- 3) w jaki sposób i w jakim czasie można zrealizować przyjęte zamierzenia?

Proces budowy strategii obejmuje następujące etapy:

1. Opracowanie diagnozy stanu istniejącego, zawierającego dane obrazujące aktualną sytuację demograficzną, społeczno-gospodarczą, stan infrastruktury technicznej i społecznej oraz potencjał finansowy. W diagnozie powinny zostać uwzględnione wewnętrzne uwarunkowania rozwoju (dla uzyskania informacji o silnych i słabych stronach), a także zbadane otoczenie (w kategoriach potencjalnych szans i zagrożeń stwarzanych przez rozpoznane w jego obrębie czynniki).
2. Analiza trendów, zjawisk i procesów rozwojowych w celu określenia mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń – czyli analiza SWOT, która pozwala ocenić obecną i przyszłą sytuację JST (obecna sytuacja i zidentyfikowane problemy są podstawą do określania przyszłych celów),
3. Tworzenie wizji, obrazującej pożądaną w przyszłości obraz jednostki terytorialnej i warunków życia mieszkańców,
4. Tworzenie scenariuszy i prognoz rozwoju społeczno-gospodarczego, formułowanie misji i strategicznych celów rozwoju. Poprzez określenie misji następuje sformułowanie jednoznacznego i unikatowego celu, który będzie wyróżniał daną jednostkę.
5. Określenie celów operacyjnych i zadań realizacyjnych, a także wybór priorytetów, czyli tych zadań, których realizację należy podjąć w pierwszej kolejności.
6. Określeniem finansowych uwarunkowań i możliwości realizacji strategii, aby nie miała ona charakteru niemożliwych do spełniania życzeń, a stanowiła realny program społeczno-gospodarczy.

Ważnym zadaniem jest wskazanie sposobów osiągania celów strategicznych, np. poprzez typy, rodzaje działań, zasady wykorzystywania i pozyskiwania zasobów, zakres współpracy z podmiotami współdziałającymi, narzędzia realizacyjne (listy programów, przedsięwzięć i polityk, zasady i kryteria podejmowania decyzji strategicznych, strukturę organizacyjną, system monitorowania, zasady kontroli realizacji i aktualizacji strategii).

Proces formułowania strategii rozwoju powinien być umiejscowiony w warunkach realnej rzeczywistości. Ryzykiem jest dowolne kształtowanie liczby oraz zakresu przedmiotowego celów i zadań realizacyjnych, przyjmowanych w oderwaniu od potencjału finansowego. Należy unikać sytuacji budowy strategii jako programu niemożliwego do zrealizowania. Tak przygotowana strategia nie stanowi właściwego instrumentu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Częste korekty, odsuwanie w czasie terminów realizacji zadań podważa także zaufanie społeczeństwa do władzy samorządowej. Dlatego na etapie budowy strategii lepiej ograniczyć się do zadań i celów możliwych do zrealizowania w określonym przedziale czasowym. Trzeba dokonywać wyboru najważniejszych – z punktu widzenia dynamizowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz racjonalnego zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska przyrodniczego – stosownie do bieżącego i prognozowanego potencjału finansowego. To właśnie limitowana zasobność budżetu jest podstawowym elementem ograniczającym zamierzenia rozwojowe. Dlatego, formułując konkretne działania i programy, warto dokonać wyceny kosztów ich realizacji i zestawień z prognozowaną sytuacją finansową jednostki samorządu terytorialnego. Jest to podstawowy warunek zachowania racjonalności i realności procesu planowania.

Podsumowując, można wskazać na pięć poniższych cech strategii rozwoju:

- 1) perspektywiczny charakter – efekty realizacji ustaleń strategii mogą wystąpić po kilku, a nawet kilkunastu latach;
- 2) zrównoważenie i realność – przez co należy rozumieć ograniczoność celów rozwojowych i zadań realizacyjnych, stosownie do istniejących możliwości finansowych;
- 3) złożoność – konieczność podejmowania spójnych decyzji i budowy programów w warunkach dużego zróżnicowania występujących potrzeb i wykluczających się celów;
- 4) spójność – tworzenie programów na bazie działań analityczno-koncepcyjnych i decyzyjnych realizowanych na wszystkich etapach budowy strategii;
- 5) służebny charakter – głównym podmiotem strategii jest człowiek i środowisko jego życia w krótkim, średnim i długim horyzoncie czasowym.

Wyżej wymienione cechy wskazują, że strategia rozwoju winna być centralną osią, wokół której skupiać się muszą wszelkie działania władz samorządowych, zmierzające do jak najlepszego zaspokajania zbiorowych bieżących i przyszłych potrzeb mieszkańców oraz rozwoju jednostki terytorialnej.

2.3. Harmonogram prac nad strategią rozwoju

Proces formułowania zadań organizacji i ustalania celów wymaga odbycia wielu spotkań, a także zorganizowania różnych form wymiany opinii. Uczestnicy tych spotkań powinni reprezentować wszystkie grupy lokalnej społeczności – wybranych i mianowanych przedstawicieli władzy, pracowników urzędu, liderów biznesu, rzeczników grup obywatelskich, członków zarządów i komisji.

Przystępując do opracowania strategii rozwoju, należy zaplanować cały ten proces w czasie. Pozwala to na zidentyfikowanie, a następnie na przygotowanie poszczególnych etapów prac, a tym samym określenie zapotrzebowania na zasoby ludzkie, rzeczowe oraz finansowe. Wiedza o tym, kiedy poszczególne etapy prac muszą być rozpoczęte i zakończone, umożliwia sprawne przeprowadzenie procedur oraz wypełnienie obowiązków związanych z konsultacjami społecznymi.

Czas pracy nad strategią zależy od złożoności przedmiotu strategii, ta z kolei jest ściśle związana z typem i charakterem jednostki terytorialnej (specyfika gminy, powiatu, województwa, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, lokalizacja itp). Należy mieć jednak na uwadze, że przedłużający się proces jej tworzenia może działać destabilizująco zarówno na prace organów samorządowych, jak i aktywność innych podmiotów, w tym mieszkańców uczestniczących w konsultacjach społecznych.

Przykładowy harmonogram prac nad opracowaniem strategii rozwoju przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Czynności i zakres prac	Czas realizacji	Podmiot odpowiedzialny
1. Podjęcie decyzji dotyczących opracowania strategii rozwoju	styczeń	organ wykonawczy i organ stanowiący
2. Powołanie zespołów roboczych i eksperckich	styczeń	organ wykonawczy JST
3. Przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji społecznych. W przypadku ewaluacji – dodatkowo ocena stopnia realizacji eksplorującej strategii	styczeń– –maj	organ wykonawczy JST
4. Ocena stanu istniejącego oraz analiza uwarunkowań i problemów rozwoju JST – diagnoza stanu istniejącego	styczeń– –marzec	zespoły eksperckie, pracownicy urzędu, przedstawiciele władz

Czynności i zakres prac	Czas realizacji	Podmiot odpowiedzialny
5. Prace nad projektem dokumentu strategii: <ul style="list-style-type: none"> – sformułowanie drzewa problemów i drzewa celów strategii – przeprowadzenie analizy SWOT – sformułowanie generalnego celu kierunkowego i strategicznych celów rozwoju – sformułowanie celów operacyjnych – określenie zadań realizacyjnych dla każdego celu operacyjnego oraz wskazanie zadań priorytetowych 	czerwiec–październik	zespoły eksperckie, pracownicy urzędu, przedstawiciele władz
6. Przygotowanie projektu dokumentu	październik	organ wykonawczy
7. Uspołecznienie. Zgłaszanie poprawek i uzupełnień do wersji wstępnej (projektu) dokumentu	listopad	organ wykonawczy, radni
8. Przygotowanie ostatecznej wersji dokumentu	listopad	zespół ekspertów, organ wykonawczy
9. Przyjęcie Strategii Rozwoju – uchwała	listopad	organ stanowiący
10. Promocja strategii	grudzień	organ wykonawczy

Źródło: opracowanie własne.

Plan realizacji projektu powinien być realistyczny, dostosowany do specyfiki danej jednostki samorządu terytorialnego. W tym celu każdemu etapowi przypisany jest określony czas jego wykonania. Procesowi budowy strategii towarzyszy zawsze ryzyko i niepewność, dlatego nie powinno się przyjmować założeń skrajnie optymistycznych lub skrajnie pesymistycznych, a harmonogram prac powinien uwzględniać możliwość wystąpienia problemów na każdym etapie projektu. Dlatego też wskazanie momentów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych zadań powinno zawierać pewne rezerwy czasowe.

Równie ważnym zadaniem jest wskazanie organów, podmiotów i osób odpowiedzialnych za przygotowanie, uchwalenie i promocję strategii. Daje to możliwość monitorowania przebiegu całego procesu jej opracowywania, ułatwia koordynację prac nad projektem, pozwala zidentyfikować potencjalne opóźnienia czy zagrożenia przyjętych terminów (dla przejrzystości warto zastosować harmonogram Gantta).

Prace nad strategią rozpoczynają spotkania robocze. Ich inicjatorem może być zarówno organ stanowiący, jak i organ wykonawczy jednostki samorządu

terytorialnego. Celem jest wypracowanie decyzji zmierzającej do rozpoczęcia prac nad tworzeniem nowej strategii rozwoju lub aktualizacją istniejącej. Etap ten może finalizować podjęta przez organ stanowiący uchwała intencyjna w sprawie przystąpienia do opracowania strategii rozwoju JST⁸.

Ważnym elementem prac nad opracowaniem strategii jest powołanie zespołu roboczego pracującego nad strategią⁹. Może być on złożony wyłącznie z pracowników urzędu i radnych, w innym wariantcie część lub całość zadań może być powierzona podmiotom zewnętrznym (metoda ekspercka). Można zastosować także metodę partycypacyjną, gdzie specjalnie powołany zespół opracowuje plan strategiczny według procedury i pod kierunkiem zewnętrznego konsultanta, lub ekspercko-partycypacyjną, która obejmuje pracę jak w metodzie partycypacyjnej, z uwzględnieniem wkładu koncepcyjnego konsultantów i ekspertów.

Do prac (przynajmniej w formie konsultacji) warto zaprosić oponentów, lepiej bowiem potencjalne konflikty rozwiązać we wstępnych dyskusjach i na etapie podejmowania decyzji, niż doprowadzić do konfrontacji w czasie wdrażania ustaleń planu. W praktyce różnorodność poglądów w procesie planowania często przynosi znaczące korzyści. Plan, który jest wynikiem dyskusji i negocjacji, często zawiera kompromis, w którym dzięki ścieraniu się przeciwstawnych punktów widzenia wypracowuje się wspólnie zaakceptowane rozwiązania.

Kolejne etapy prac mogą przebiegać równolegle. Z jednej strony rozpoczyna się proces uspołecznienia budowy strategii, z drugiej, prace eksperckie nad diagnozą stanu istniejącego. Ważnym elementem uspołecznienia są konsultacje. Mogą one przybierać różne formy – od bezpośrednich spotkań z mieszkańcami, przez badania ankietowe grup reprezentatywnych, skończywszy na szerokich konsultacjach prowadzonych przy wykorzystaniu Internetu.

⁸ Podstawa prawna: dla gminy art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; dla powiatu art. 12, pkt. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz.U. Nr 142, poz. 1592 z 2001 r. z późn. zm.; dla województwa art. 12 a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa – Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1590 z późn. zm.

⁹ Z praktyki wynika, że w pracach takich zespołów roboczych w różnej formie biorą udział przedstawiciele władz samorządowych (Rady, Zarządu), wytypowani pracownicy Urzędu Gminy, przedstawiciele organizacji politycznych i społecznych, przedstawiciele podmiotów gospodarczych, instytucji lokalnych i innych grup interesów, inne osoby o wysokiej aktywności lub pozycji społecznej – tzw. lokalne autorytety, lokalni liderzy – znani (zaproszeni do prac) i ewentualnie potencjalni, którzy zgłoszą chęć włączenia się do pracy nad strategią przedstawiciele istotnych dla rozwoju instytucji zewnętrznych (np. władz powiatu, urzędu pracy, banków).

Działania te mają na celu możliwie obiektywne poznanie preferencji społecznych dotyczących przyszłej wizji gminy.

Diagnoza stanu istniejącego polega na ocenie aktualnego poziomu rozwoju jednostki terytorialnej, wskazaniu występujących problemów jej funkcjonowania. Właściwe sformułowanie problemów jest punktem wyjścia do budowy strategii.

Następny, piąty etap stanowią prace związane z przygotowaniem projektu strategii rozwoju. Rozpoczyna go analiza diagnozy stanu istniejącego. Kolejnym krokiem jest przejście od diagnozy do wyznaczenia celów. Służy temu przeprowadzenie analizy SWOT, wskazującej wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania (pozytywne i negatywne) rozwoju danej jednostki terytorialnej. W ramach kolejnego etapu następuje wyznaczanie celów – generalnego celu kierunkowego, celów strategicznych i operacyjnych.

Po zakończeniu tych etapów zaczyna się przygotowanie właściwego projektu strategii rozwoju, a następnie poddanie go kolejnej fazie konsultacji. Prace kończy podjęcie uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W harmonogramie prac planuje się również czas na upowszechnienie, promocję i monitoring realizacji uchwalonej strategii. Założenia wdrażania i monitoringu strategii powinny być integralną częścią całego dokumentu.

3. ZARZĄDZANIE STRATEGICZNE PROCESAMI INWESTYCYJNYMI

3.1. Specyfika inwestycji w sektorze publicznym

Inwestowanie jest jedną z podstawowych sfer działalności społeczno-gospodarczej samorządu terytorialnego. Obejmuje ono przedsięwzięcia infrastruktury komunalnej i społecznej. Inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego mają bezpośredni wpływ na poziom życia mieszkańców, tworzą warunki do prowadzenia działalności inwestycyjnej innym podmiotom, przyczyniają się także do wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej, a tym samym przyciągają nowych mieszkańców i inwestorów.

Literatura z zakresu ekonomii podaje wiele definicji terminu „inwestycja”, z których najbardziej powszechna brzmi następująco: *inwestycja jest w istocie bieżącym wyrzeczeniem dla przyszłych korzyści*¹⁰. Przez projekt inwestycyjny

¹⁰ W. Flak, *Inwestor. Inwestycje rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 3–4.

należy rozumieć długookresowe zaangażowanie zasobów ekonomicznych, dokonane w celu produkowania i uzyskiwania korzyści netto w przyszłości. Natomiast procesem inwestycyjnym określa się ogół czynności i działań zmierzających do osiągnięcia projektowanych efektów, zazwyczaj o charakterze materialnym¹¹.

Problematyka działalności inwestycyjnej jest tematem złożonym i wielowątkowym, stanowi element systemu zarządzania. Efektywne prowadzenie działalności powinno być realizowane z wykorzystaniem mechanizmów zarządzania inwestycjami w przedsiębiorstwie, oczywiście przy uwzględnieniu specyfiki inwestycji publicznych.

Zarządzanie w procesie inwestycyjnym oznacza podejmowanie decyzji na wszystkich etapach (fazach) procesu inwestycyjnego. Odnosząc się do podanych wcześniej ogólnych definicji, zarządzanie działalnością inwestycyjną jednostki samorządu terytorialnego można rozumieć jako planowanie, organizowanie, przekazywanie poleceń, koordynację i egzekwowanie decyzji w celu osiągnięcia zamierzonych efektów jako skutku procesu inwestycyjnego, czyli takie zarządzanie, które prowadzi do skutecznego osiągnięcia priorytetów społeczności lokalnej przy efektywnym wykorzystaniu nakładów finansowych.

Ocenę opłacalności projektu inwestycyjnego w przedsiębiorstwie można przeprowadzić, stosując analizę kosztów i korzyści. Analiza taka może mieć również znaczenie w przypadku inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się to jednak z wieloma problemami. O ile ustalenie kosztów związanych z projektami w zakresie infrastruktury nie stanowi problemu, o tyle identyfikacja korzyści często sprawia trudności. Często korzyści te nie w pełni przejawiają się bezpośrednio, a stosowane przybliżenia są trudno mierzalne i nie weryfikowane przez rynek.

Analiza kosztów i korzyści może być narzędziem wykorzystywanym zarówno w procesie podejmowania decyzji o rozpoczęciu inwestycji, jak i oceny efektywności funkcjonujących obiektów. Zgodnie z metodologią UNIDO obejmuje kilka etapów:

- identyfikację możliwości inwestycyjnych (studium możliwości),
- analizę wariantów i ich wstępną selekcję,
- wstępne studium przedrealizacyjne (*pre-feasibility*),
- ostateczną wersję projektu (studium *feasibility*),
- ocenę projektu i podjęcie decyzji inwestycyjnych.

¹¹ W.A. Werner, *Zarządzanie w procesie inwestycyjnym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1999, s. 5.

Podsumowując, ocena finansowa projektu realizowanego przez przedsiębiorstwo obejmuje oszacowanie, analizę i wycenę niezbędnych nakładów projektu, wytwarzanych produktów oraz przyszłych korzyści netto, wyrażonych w kategoriach finansowych. Ocena ta nakierowana jest na oszacowanie finansowej zasadności realizacji projektu z punktu widzenia inwestorów ten projekt finansujących.

W modelu zarządzania strategicznego stawiane są wymogi stosowania zintegrowanych instrumentów zarządzania procesami inwestycyjnymi. Podejmowane decyzje powinny wynikać z realizowanej strategii rozwoju, wieloletnich planów i programów inwestycyjnych oraz planów finansowych.

Cykl realizacji inwestycyjnych zadań infrastrukturalnych trwa często kilkanaście lat (budowa wodociągów, kanalizacji, modernizacja i budowa dróg), dlatego planowanie wieloletnie powinno opierać się na analizach finansowych o charakterze długoterminowym. Jest to na tyle istotne, że lokalne i regionalne potrzeby inwestycyjne znacznie przekraczają możliwości finansowe samorządów. Jednostki samorządu terytorialnego należą wprowadzić do wiarygodnych podmiotów, istnieją jednak granice ich zdolności kredytowej. Analizy finansowe dają możliwość zestawienia źródeł finansowania, w postaci montażu finansowego wybranych programów inwestycyjnych oraz całego wieloletniego planu inwestycyjnego. Przez montaż finansowy należy tu rozumieć dobór i połączenie wielu efektywnych i możliwych do zastosowania źródeł finansowania inwestycji oraz ich zastosowanie w celu maksymalizacji nakładów na projekty inwestycyjne w trakcie ich realizacji w okresie objętym wieloletnim programem inwestycyjnym (4–5 lat). Prognozy nie powinny być ograniczane do jednej inwestycji, gdyż może to zagrozić harmonogramom realizacji innych zadań, a niewłaściwie zbudowany program może prowadzić do zachwiania płynności finansowej JST. Narzędzia analizy finansowej powinny więc służyć przygotowaniu wieloletnich programów budżetowych.

Dokonując wyboru programów i zadań inwestycyjnych, należy zwrócić uwagę na:

- listę preferowanych przedsięwzięć inwestycyjnych w danym roku budżetowym oraz wynikających z preferencji społecznych w dłuższym okresie,
- wykazanie, w jakim stopniu preferowane inwestycje będą miały wpływ na bieżącą i przyszłą sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego,
- wyliczenie kosztów i korzyści wynikających z realizacji wydatków inwestycyjnych,
- zgodność z innymi preferowanymi zadaniami (programami) inwestycyjnymi w cyklu rocznym i wieloletnim,

W modelu zarządzania strategicznego podstawą podejmowanych decyzji powinien być wieloletni cykl realizacji inwestycji. Obejmuje on następujące fazy:

- programowanie,
- identyfikacja,
- ocena efektywności,
- finansowanie,
- realizacja,
- ocena końcowa.

Programowanie – etap, w którym identyfikowane są potrzeby inwestycyjne. Programy opracowywane lokalnie powinny uwzględniać priorytety strategii wojewódzkich oraz zadania realizowane w sąsiednich jednostkach. Zadania wynikające z celów strategicznych powiatów i gmin powinny być wzajemnie powiązane.

Identyfikacja – etap przeglądu i weryfikacji zgłoszonych projektów (programów) inwestycyjnych. Kluczowym zadaniem jest ustalenie priorytetów pomiędzy konkurencyjnymi zadaniami. W pierwszej kolejności powinny zostać wybrane inwestycje, których korzyści (ekonomiczne, społeczne, ekologiczne) będą największe. Służy temu sporządzenie rankingu programów inwestycyjnych.

Ocena efektywności – etap szczegółowej oceny zadań realizowanych w ramach poszczególnych programów inwestycyjnych z punktu widzenia efektywności ich realizacji. Etap ten obejmuje szczegółową analizę kosztów i korzyści związanych z realizacją każdego projektu inwestycyjnego, z wyliczeniem wskaźników efektywności oraz wykazaniem zasadności realizacji konkretnych zadań.

Finansowanie – etap analiz możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego oraz określenia źródeł finansowania proponowanych zadań inwestycyjnych. Obejmują one możliwie precyzyjne oszacowanie dochodów i wydatków bieżących, wyliczenie wolnych środków, określenie zdolności kredytowej, propozycje montażu finansowego inwestycji. Dokonując wyboru źródeł finansowania, należy wziąć pod uwagę ich dostępność, możliwości i cel ich zastosowania, właściwości oraz koszt i ryzyko pozyskania środków.

Realizacja – etap obejmujący formalne działania związane z realizacją projektu (programu) inwestycyjnego. Prace powinny przebiegać zgodnie z zatwierdzonym harmonogramem rzeczowo-finansowym.

Ocena końcowa – polega na porównaniu rezultatów realizacji projektu/programu z założeniami przyjętymi na etapie programowania i identyfikacji

oraz ocenie stopnia osiągnięcia założonych celów. Stałymi elementami powinny tu być monitoring i kontrola realizacji każdego programu inwestycyjnego.

Stałym dylematem wobec nie zaspokojonych potrzeb inwestowania jest problem, czy rozpoczynać i prowadzić równocześnie realizację kilku różnych inwestycji w różnych grupach tematycznych (np. oświata, zdrowie, gospodarka komunalna), czy też koncentrować się na realizacji niewielu wybranych tematycznie zadań. Odpowiedź na to pytanie jest złożona, każdorazowo jest wynikiem przeprowadzonych lokalnie analiz potrzeb zestawionych z możliwościami ich realizacji.

3.2. Wieloletni Plan Inwestycyjny

Strategia rozwoju jako dokument o długim horyzoncie czasowym nie wymaga bilansowania jej potrzeb i możliwości inwestycyjnych. Dlatego też, w procesie zarządzania strategicznego konieczne jest przyjęcie dokumentu stanowiącego instrument realizacji długookresowej polityki inwestycyjnej. Może nim być Wieloletni Plan Inwestycyjny (WPI), który przypisuje poszczególnym przedsięwzięciom harmonogramy finansowania zadań inwestycyjnych w powiązaniu z możliwościami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego.

Świadoma i konsekwentna realizacja ustaleń zawartych w strategii rozwoju wiąże się w dużej mierze z inwestycjami komunalnymi. Liczba i zakres rzeczowy tych przedsięwzięć zazwyczaj znacznie przekracza możliwości ich sfinansowania, dlatego też nie można ich rozpoczynać w jednym czasie. W tej sytuacji należy określić listę zadań priorytetowych, tzn. takich, które trzeba realizować w pierwszej kolejności. Wymaga to uporządkowania i koordynacji inwestycji nie tylko w skali jednego roku, ale i wieloletniej.

Wieloletni Plan Inwestycyjny to dokument, który zawiera listę wybranych zadań inwestycyjnych zatwierdzonych do realizacji w perspektywie kilku lat wraz z opisem rzeczowym i określonymi źródłami finansowania, ujętym w rozbiciu na poszczególne lata. Jest to proces decyzyjny wprowadzający nową jakość zarządzania – proces, który koordynuje działalność inwestycyjną ze strategicznym programem zrównoważonego rozwoju JST, oczekiwaniami mieszkańców i możliwościami finansowymi jednostki samorządowej.

Celem wprowadzenia WPI jest uporządkowanie procesu inwestycyjnego, w szczególności właściwe planowanie, programowanie i realizacja zadań inwestycyjnych w ścisłym powiązaniu z potencjałem finansowym jednostki samorządu terytorialnego. Wieloletni Plan Inwestycyjny jest narzędziem

racjonalnego, strategicznego planowania, programowania i realizacji zadań inwestycyjnych. Jego uchwalenie pozwala na skuteczną koordynację zarządzania inwestycjami i zarządzania finansami, umożliwia racjonalne i konsekwentne planowanie wydatkowania środków finansowych znajdujących się w budżecie. WPI daje również podstawy do określenia zapotrzebowania na środki z funduszy Unii Europejskiej. Stanowi on instrument sterujący, łączący wybrane najważniejsze kierunki działań zapisane w strategii z konkretnymi inwestycjami umożliwiającymi realizację tych działań. Dobrze przygotowany WPI pozwala na skuteczne zarządzanie procesami inwestycyjnymi oraz planowanie zadań według realistycznej oceny możliwości finansowych.

Dokument ten ma także umożliwiać logiczne i właściwe planowanie budżetu. Brak długoterminowych planów dotyczących rozwoju inwestycji powoduje wiele problemów w zarządzaniu finansami, a w szczególności przy ustalaniu zapisów budżetu na dany rok. Władza wykonawcza przedstawia „własne” zadania inwestycyjne, rada gminy forsuje „swoje”, a mieszkańcy oczekują częstokroć realizacji zupełnie innych inwestycji. Taka sytuacja rodzi wiele konfliktów i sporów niesprzających długookresowemu i harmonijnemu rozwojowi gminy. Stanowi też barierę osiągnięcia celów bieżących. W praktyce uchwalenie dobrze i racjonalnie przygotowanego wieloletniego planu inwestycyjnego zmniejsza napięcia i konflikty przy uchwalaniu corocznych budżetów. Wydatki inwestycyjne kolejnych lat są w takiej sytuacji konsekwencją zapisów przyjętego wcześniej ustaleń wieloletnich.

Wieloletni Plan Inwestycyjny powinien w swej treści stanowić zestawienie następujących informacji o inwestycjach:

- lista zadań inwestycyjnych w układzie priorytetowym (rankingowym) przewidzianych do realizacji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym, w rozbiciu na poszczególne lata,
- wielkość środków przeznaczonych na poszczególne zadania inwestycyjne, w rozbiciu na poszczególne lata,
- podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych,
- terminy realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych.

Inicjatywa przygotowania i wdrożenia systemu wieloletniego planowania inwestycyjnego zazwyczaj leży po stronie władzy wykonawczej jednostki samorządowej, która stara się stworzyć jak najkorzystniejsze warunki dla jej długoletniego i harmonijnego rozwoju. Istotnym elementem procedury WPI jest także możliwość partycypacji społecznej w jego przygotowaniu, która pozwala tworzyć wieloletnie plany inwestycyjne służące wszystkim mieszkańcom, a nie tylko opcji rządzącej.

Przystępując do opracowania WPI należy przyjąć pewne zasady i harmonogram prac.

Po pierwsze należy określić horyzont czasowy planu. Z doświadczeń polskich wynika, że powinien on obejmować 4–6 lat, a więc wykazywać związek z kadencyjnością funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego. Praktyka realizacji WPI w gminach pokazuje, że najlepiej sprawdzają się plany o charakterze „kroczącym”, corocznie aktualizowane i uzupełniane informacjami o etapie zaawansowania poszczególnych zadań inwestycyjnych oraz identyfikujące zamierzenia na kolejny rok, kończący czasowy wymiar planu.

Po drugie – prace nad planem są realizowane zgodnie z przyjętą procedurą, na podstawie ustalonych harmonogramów i kryteriów doboru zadań (np. według ustaleń uchwały organu stanowiącego). Jednoznacznie powinny zostać także określone zasady wprowadzania korekt i uaktualniania planu.

Po trzecie WPI jest efektywnym instrumentem zarządzania. Jego zapisy tworzone są w powiązaniu ze strategią rozwoju i wieloletnią prognozą finansową. Zawsze jest planem realnym, a nie „koncertem życzeń”. Z punktu widzenia procesów zarządzania strategicznego mówimy tu o zastosowaniu trzech zintegrowanych instrumentów zarządzania.

Po czwarte proces budowy wieloletniego planu inwestycyjnego zakłada jego uspołecznienie. Proces sporządzania WPI wymaga zaangażowania wielu osób oraz podziału obowiązków i kompetencji między nimi. Sam dokument może być opracowany przez wyspecjalizowaną jednostką wyodrębnioną w strukturze gminy lub przez zespół zewnętrznych ekspertów. Jest wiele powodów, dla których warto angażować w proces decyzyjny WPI mieszkańców, organizacje, lokalne podmioty gospodarcze. Spośród najważniejszych można wymienić atut zbiorowej wiedzy o sytuacji i miejscowych uwarunkowaniach oraz doświadczenie szerokiej reprezentacji mieszkańców, którego nie da się zrównoważyć wiedzą lokalnych przywódców i zewnętrznych ekspertów. Ponadto, współpracując z mieszkańcami, łatwiej jest uzyskać ich akceptację dla przyjętych projektów i, co jest szczególnie ważne – zwiększyć stopień ich identyfikacji z działaniami podejmowanymi przez władze samorządowe.

Po piąte jest planem gospodarczym realizowanym według przepisów prawa. Jego podstawą jest uchwała Rady Gminy. Jest także dobrym narzędziem kontrolowania wydatków inwestycyjnych samorządu.

Główny dylemat – problem decyzyjny w całym procesie przygotowania WPI sprowadza się do znalezienia odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób przy ograniczonych możliwościach finansowych i organizacyjnych gminy wybrać

inwestycje i harmonogram ich realizacji, tak aby korzyści były maksymalne w ramach posiadanych zasobów.

Harmonogram prac nad planem inwestycyjnym można podzielić na kilka etapów:

Etap I – Identyfikacja potrzeb inwestycyjnych

Obejmuje on diagnozę stanu istniejącego, Zebranie wniosków i analiza zgłoszonych potrzeb, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za kontrolę i koordynowanie procesu gromadzenia oraz analizy danych na temat zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych w krótkim, średnim lub długim okresie, a także potencjalnych źródeł ich sfinansowania

Etap II – Sporządzenie wniosków inwestycyjnych

Dokonywane jest tu wstępny wybór przedsięwzięć do WPI. Podstawą tego jest zebranie danych o wnioskowanych zadaniach, przygotowanie wstępnej listy zadań i ich weryfikacja. Aby pogodzić różne, bezpośrednio nieporównywalne kryteria (np. społeczne, gospodarcze czy ekologiczne), należy określić kryteria ich priorytetyzacji¹². Powinno to prowadzić do wyboru tych zadań, których korzyści (społeczne, gospodarcze, ekologiczne itd.) są największe.

Etap III – Ustalenie listy zadań według priorytetów inwestycyjnych

W ramach prowadzonych tu prac zestawia się zebrane wnioski inwestycyjne i je ocenia (na podstawie przyjętych kryteriów ocen). Stanowi to podstawę do ustalenia rankingu preferowanych zadań. Oceny zadań dokonywane są przy uwzględnieniu kryteriów o charakterze organizacyjnym, technicznym, finansowym i społecznym. Ważnym elementem decyzyjnym jest całościowa

¹² Wśród przykładowych kryteriów ocen stosowanych w procesie ustalania rankingu zadań można wymienić:

- korzyści społecznych wynikających z jego realizacji,
- koszty związane z jego realizacją,
- zyski netto,
- źródła sfinansowania wydatków związanych z wykonaniem danego zadania,
- kosztu pozyskania kapitału obcego,
- stopień pilności zadania (pilne, konieczne, wskazane, kontynuowane, odkładane),
- wpływu realizacji danego zadania na środowisko, estetykę, sferę społeczną, warunki gospodarowania na terenie gminy,
- stopnia niepewności i ryzyka jego wykonania,
- korzyści wynikających z powiązań z innymi zadaniami inwestycyjnymi (planowanymi, obecnie realizowanymi i już zrealizowanymi),
- wpływu danego zadania inwestycyjnego na stosunki z innymi gminami.

ocena możliwości realizacji inwestycji, wynikająca z ocen cząstkowych formułowanych na podstawie wskazanych kryteriów cząstkowych.

Etap IV – Wybór zadań do realizacji

Przygotowuje się tu wstępny projekt WPI. Podstawą właściwego wyboru zadań do realizacji jest dostosowanie zakresu planowanych zadań do możliwości finansowych JST, w wybranym scenariuszu prognozy finansowej. Na tej podstawie określa się limity wydatków inwestycyjnych kolejnych lat w określonym scenariuszu prognozy finansowej.

Etap V – Opracowanie zrównoważonego projektu WPI

Ma tu miejsce opracowanie wersji projektowej WPI, jej weryfikacja, a następnie opracowanie zrównoważonego projektu dokumentu. Dokonuje się tu także analizy montażu finansowego poszczególnych zadań i całego WPI. Jego częścią składową są konsultacje społeczne i analiza wynikających z niej uwag, wniosków.

Etap VI – zatwierdzenie projektu i uchwalenie WPI

W ramach prowadzonych prac następuje zatwierdzenie ostatecznej wersji planu dokumentu przez organ wykonawczy, a całość prac kończy podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia WPI i jej upowszechnienie.

Wśród korzyści zastosowania wieloletniego planowania finansowego wymienia się:

- podniesienie jakości zarządzania jednostką samorządu terytorialnego,
- przełamanie perspektywy jednorocznej planowania inwestycji,
- stworzenie mechanizmu, który pozwala bardziej obiektywnie i racjonalnie ustalić kolejność realizacji inwestycji,
- stabilność i przejrzystość polityki inwestycyjnej gminy, powiatu,
- ograniczenie strat finansowych poprzez długofalową analizę możliwości inwestycyjnych.

4. ZARZĄDZANIE FINANSAMI – WIELOLETNIA STRATEGIA FINANSOWA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W procesie strategicznego zarządzania gminą finanse odgrywają podstawową rolę. Warunkiem sukcesu każdej jednostki samorządu terytorialnego jest prawidłowe prowadzenie gospodarki finansowej oraz zarządzanie finan-

sami. Każda podejmowana decyzja, niezależnie, czy dotyczy spraw jej bieżącego funkcjonowania czy rozwoju, ma swój wymiar finansowy. Możliwości finansowe gminy w ścisłym powiązaniu z jakością zarządzania stanowią więc podstawę do wyznaczania strategicznych celów jej funkcjonowania i rozwoju.

Zarządzanie finansami gminy można zdefiniować jako złożony proces polegający na podejmowaniu przez jej organy stanowiące i wykonawcze wielu różnych wzajemnie powiązanych działań i decyzji służących maksymalizacji ekonomicznych i społecznych efektów, zgodnie z przyjętymi celami bieżącymi i strategicznymi¹³.

Sformułowana definicja kładzie nacisk na prowadzenie polityki finansowej i gospodarki budżetowej gminy, ukierunkowanej na zarządzanie, a nie tylko administrowanie finansami. Odpowiada to sformułowanym wcześniej definicjom procesu zarządzania strategicznego, wykorzystującego szerokie instrumentarium w postaci strategii rozwoju gminy, wieloletnich programów i planów inwestycyjnych, prognoz budżetu, montażu finansowego inwestycji, badania zdolności kredytowej i płynności finansowej JST.

W zarządzaniu finansami JST należy wyróżnić wiele ważnych elementów, jak:

- planowanie budżetowe – w szczególności rola budżetu jako instrumentu zarządzania gminą i gospodarką lokalną;
- planowanie finansowe o charakterze średnio i długookresowym – w którym wyznacza się cele i możliwości ich realizacji, w szczególności poszukując odpowiedzi na pytania: co władze lokalne chcą osiągnąć, jak zamierzają zrealizować plany, w jakim czasie chcą uzyskać efekty;
- finansowanie inwestycji – zestawienie zadań inwestycyjnych oraz określenie możliwości ich finansowania (montaż finansowy projektów), zgodnie z realizowanymi planami i programami inwestycyjnymi;
- badanie płynności finansowej oraz zarządzanie długiem gminy – prowadzenie analiz efektywności z punktu widzenia wypełniania przez gminę wymogów ustawy o finansach publicznych oraz ekonomicznych barier sięgania po instrumenty dłużne;
- podejmowania przez gminę działalności gospodarczej – jako elementu wpływającego na dochody i wydatki budżetu w krótkim i długim okresie;
- kontroli finansowej i nadzoru nad działalnością gminy – dla zapewnienia prawidłowości i racjonalizacji finansów gminy.

¹³ J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, H. Sochacka-Krysiak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 183.

Zarządzanie finansami samorządu terytorialnego jest więc ważnym elementem zarządzania publicznego. Powinno być zintegrowane z innymi instrumentami zarządzania strategicznego, głównie ze strategią rozwoju gminy, wieloletnimi planami inwestycyjnymi i instrumentami planowania przestrzennego.

Praktyka funkcjonowania samorządu terytorialnego pozwala wyodrębnić dwa podstawowe modele zarządzania:

- 1) administrowanie – jako model biurokratyczny, charakteryzujący się pasywnością władz i ograniczonością stosowania nowoczesnych metod zarządzania (planowanie średnio-, długookresowe, analizy kosztów, analizy wariantowe);
- 2) zarządzanie strategiczne – rozumiane jako zintegrowany proces kształtowania dochodów i wydatków budżetowych w ujęciu rocznym i wieloletnim, uwzględniający rachunek kosztów i korzyści, wykorzystujący dostępne instrumenty zarządzania w powiązaniu z długookresową polityką władz samorządowych (społeczną, gospodarczą, przestrzenną, ochrony środowiska).

Skuteczna i efektywna realizacja ustaleń zawartych w strategii, studiach i planach zagospodarowania przestrzennego oraz w wieloletnim planie inwestycyjnym wymaga zapewnienia odpowiednich środków finansowych na ich realizację. Ich racjonalnemu zaplanowaniu służą dwa podstawowe instrumenty: budżet i wieloletnia strategia finansowy (w skrócie WSF) jednostki samorządu terytorialnego. Stanowią one narzędzia efektywnego gospodarowania środkami publicznymi, poprzez:

- powiązanie celów rozwoju ze środkami finansowymi,
- wzajemne dostosowanie celów krótko-, średnio- i długookresowych,
- badanie efektywności wydatkowania środków finansowych na poszczególne zadania realizacyjne,
- harmonizowanie strumieni dochodów i wydatków budżetowych.

Budując plany finansowe, można zastosować dwie podstawowe metody: dochodową i wydatkową. W pierwszej z nich do poziomu dochodów dostosowywana jest wielkość wydatków, podlegających stałemu procesowi racjonalizacji. W sytuacji koniecznej następuje zaciągnięcie długu, ma to miejsce zazwyczaj w celu realizacji rozszerzonego zakresu zadań inwestycyjnych. W przypadku wystąpienia nierównowagi budżetowej następuje obniżenie wielkości wydatków stosownie do możliwości dochodowych budżetu. Druga z metod za podstawę przyjmuje zrealizowanie ustalonego zakresu wydat-

ków, finansowanych dochodami budżetowymi, a w przypadku wystąpienia luki finansowej – innymi źródłami finansowania, głównie – instrumentami dłużnymi. Praktyka wykazuje, że metoda ta w mniejszym stopniu sprzyja racjonalizacji wydatków budżetowych. O zastosowaniu jednej z powyższych metod decyduje przyjęta przez władzę lokalną polityka finansowa. Metoda dochodowa ma zazwyczaj zastosowanie w strategicznym modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, a metoda wydatkowa – w modelu administracyjnym.

Narzędziem realizacji wieloletniego planowania finansowego, jako instrumentu zarządzania strategicznego, są prognozy finansowe. Mają one zastosowanie w budowie alternatywnych scenariuszy dochodów i wydatków, a także w dokonywaniu oceny zdolności kredytowej i analizy płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Tworzenie prognoz opiera się na możliwie precyzyjnym oszacowaniu elementów składowych budżetu, tj. poszczególnych źródeł dochodów oraz rodzajów wydatków, przy uwzględnieniu założeń makroekonomicznych (wskaźniki inflacji, wzrostu gospodarczego) oraz uwarunkowań lokalnych.

Tworząc prognozę budżetu, należy:

- dokonać szacunku dochodów budżetu – bazując na trendach historycznych, założeniach makroekonomicznych, uwarunkowaniach lokalnych, w tym na czynnikach kształtujących tempo wzrostu tych dochodów (np. zmiana miejscowego planu zagospodarowania infrastrukturalnego, rozwój infrastruktury itp.),
- przeprowadzić szacunki bieżących wydatków budżetowych, ze wskazaniem możliwości ich racjonalizacji (np. na podstawie przeprowadzonych analiz kosztów),
- opracować program inwestycji kapitałowych krótkoterminowych i wieloletnich,
- dokonać analizy zdolności kredytowej, z uwzględnieniem już zaciągniętego i planowanego długu, z określeniem terminów jego spłaty w okresie objętym planowaniem,
- zbudować alternatywne scenariusze dochodów i wydatków lat przyszłych, bazując na różnych założeniach polityki finansowej i gospodarki budżetowej,
- określić warunki utrzymania płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- dokonać wyboru preferowanego scenariusza prognozy budżetu.

Opracowując prognozy budżetu, można zastosować następujące etapy prac:

- 1) wyznaczenie własnego potencjału finansowego i inwestycyjnego. Im wyższa jest jego wartość, tym lepsza jest kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) wyznaczenie rozmiarów luki finansowej – zestawienie planowanego zakresu zadań inwestycyjnych z własnym potencjałem inwestycyjnym. Jednostka samorządu terytorialnego może realizować program inwestycyjny przekraczający poziom własnego potencjału, zasilając go środkami dłużnymi, np. kredytami lub obligacjami;
- 3) wyznaczenie zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego poprzez ocenę bieżącego poziomu zadłużenia oraz symulację zaciągania długu (inwestycyjnego) w okresach przyszłych – w zestawieniu z możliwością spłaty tych zobowiązań. Takie ujęcie pozwala na prawidłową ocenę bieżącej i przyszłej sytuacji finansowej JST w aspekcie podejmowania decyzji o przyszłych zobowiązaniach dłużnych;
- 4) określenie potencjału finansowego po uwzględnieniu salda przychodów i rozchodów;
- 5) określenie warunków utrzymania płynności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Kategoria ta określa płynność finansową jednostki samorządu terytorialnego, warunkującą realizację określonego scenariusza polityki finansowej i gospodarki budżetowej.

Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego bardzo rzadko mają charakter roczny, zazwyczaj na ich realizację potrzeba kilku lat. Dlatego stosowanie przez władze lokalne jedynie metod planowania krótko-okresowego prowadzi w krótkim czasie do powstania problemów na etapie realizacji inwestycji. Powoduje też napięcia i spory w pracach organów jednostek samorządu terytorialnego. W warunkach członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wynikających z tego zobowiązań wieloletnie planowanie finansowe staje się warunkiem koniecznym dla poprawy efektywności gospodarowania i realizacji przyspieszonego wariantu finansowania rozwoju lokalnego oraz regionalnego.

Wzajemne powiązania wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych z corocznymi budżetami są istotnym czynnikiem poprawy efektywności gospodarowania środkami finansowymi pozostającymi w gestii samorządu terytorialnego, a tym samym lepszego zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Tak samo jak WPI, Wieloletnia Strategia Finansowa powinna być corocznie aktualizowana, aby jej ustalenia uwzględniały nowe fakty i okoliczności pojawiające się zarówno w otoczeniu danej jednostki samorządu terytorialnego, jak i wewnątrz niej.

Zakres potrzeb społeczno-gospodarczych, jakie występują prawie w każdej jednostce samorządu terytorialnego, wymaga prowadzenia przez ich władze prorozwojowej polityki finansowej. Polityka ta winna zmierzać przede wszystkim do:

- długookresowej maksymalizacji dochodów budżetowych,
- racjonalizacji wydatków bieżących,
- wzrostu i poprawy efektywności wykorzystania środków inwestycyjnych.

Ważnym elementem składowym procesu zarządzania finansami jest zarządzanie długiem. Kredyty, pożyczki i obligacje komunalne są elementem montażu finansowego zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też duże znaczenie ma zarządzanie długiem samorządowym, w tym dobór instrumentów dłużnych, określenie okresu zapadalności kosztów obsługi zadłużenia.

Dochody zwrotne dają podstawę do zwiększania wydatków inwestycyjnych samorządów, powodują jednak zaciągnięcie zobowiązań finansowych o określonych kosztach oraz terminach spłat. Wynikają z tego zarówno pewne korzyści, jak i koszty uwidaczniające się nie tylko w realizacji projektów, ale także w całej gospodarce finansowej. Wśród korzyści można wymienić:

- pozyskanie znacznych zasobów kapitału, dającego możliwość podejmowania dużych zadań inwestycyjnych, przekraczających własny potencjał finansowy,
- stabilizację programu inwestycyjnego w dłuższym okresie,
- możliwość obniżenia kosztów jednostkowych w sytuacji zwiększenia zakresu realizowanej inwestycji,
- generowanie dodatkowych dochodów budżetowych, pojawiających się w wyniku realizacji nowych inwestycji (np. wpływy z podatku od nieruchomości powstałych w wyniku realizacji projektu, wzrost wpływów z podatków wspólnych z budżetem państwa),
- obciążenie kosztami realizacji zadania większej liczby odbiorców (z wybudowanych obiektów, urządzeń i sieci skorzysta nie tylko obecne pokolenie, ale i kilka kolejnych; w ten sposób następuje redystrybucja obciążeń finansowych w czasie).

- Zaciąganie długu ma także negatywne następstwa, wyrażające się m.in. w:
- ponoszeniu ciężaru obsługi zadłużenia – koszty odsetek, prowizji itp.,
 - obciążenie przyszłych dochodów – spłata i obsługa zadłużenia zmniejsza ilość środków pozostających w swobodnej dyspozycji w kolejnych budżetach,
 - potencjalnym pogorszeniu kondycji finansowej jednostki samorządowej (w skrajnej sytuacji powodującym utratę płynności finansowej) w sytuacji złego zarządzania długiem i programem inwestycyjnym.

Ocena zdolności kredytowej powinna każdorazowo wynikać z badania wielkości i struktury budżetu gminy oraz kosztów obsługi jej dotychczasowego i przyszłego zadłużenia. Dlatego podstawową regułą udostępniania przez banki środków pożyczkowych jest uzależnienie przyznawania kredytu od zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego, czyli zdolności do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Racjonalne zarządzanie długiem wymaga prowadzenia wielu analiz badających zdolność kredytową jednostki samorządowej w dłuższym okresie. Niezbędne jest także określenie jego maksymalnego bezpiecznego poziomu oraz dobór korzystnych instrumentów dłużnych w różnych wariantach prognostycznych oraz dopasowania terminów spłat do możliwości finansowych gminy.

Za zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego odpowiada przede wszystkim jej skarbnik. Dokonując wyboru rodzaju długu, powinien on brać pod uwagę następujące czynniki:

- charakter i zakres zadań podlegających finansowaniu środkami dłużnymi,
- dostępność innych źródeł dochodów (własnych i zewnętrznych) – alternatywny montaż finansowy,
- instrumenty dłużne o stałej i zmiennej stopie procentowej, dostępne na rynku finansowym,
- wysokość stóp procentowych dla różnych instrumentów oraz terminów zaciągania długu,
- prognozowane trendy poziomu stóp procentowych w krótkim i dłuższym okresie,
- ustawowe ograniczenia wysokości zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego,
- ekonomiczne możliwości zaciągania długu przez jednostkę samorządu terytorialnego, z punktu widzenia zachowania płynności finansowej w dłuższym okresie czasu,
- warunki stawiane przez pożyczkodawców i kredytodawców,
- okres spłaty oraz terminy regulowania zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i emitowanych obligacji komunalnych.

Głównymi instrumentami zaciągania długu przez samorzady są kredyty i obligacje komunalne. Zasadność sięgania po pożyczkę, kredyt czy obligacje komunalne powinna wynikać z przeprowadzonych analiz ekonomicznych i prognoz finansowych, wykazujących możliwości płatnicze jednostki samorządowej w dłuższym okresie. O wyborze między kredytem a emisją obligacji decydują ostateczne warunki ustalone, tj. koszt uzyskania środków, terminy spłat i sposób wykupu długu oraz dostosowanie instrumentu dłużnego do lokalnych możliwości finansowych i potrzeb inwestycyjnych.

Rozmiary długu samorządów, jego narastanie w długim czasie oraz zróżnicowanie instrumentów zaciągania długu i konieczność obsługi długu powodują, że działalność samorządów w tym zakresie jest złożona i wymaga dobrze zorganizowanej pracy wyspecjalizowanych służb finansowych. Długiem trzeba zarządzać, a władze lokalne powinny realizować następujące podstawowe cele tego zarządzania:

- minimalizować koszty pozyskiwania środków pieniężnych na obsługę długu,
- koordynować bieżącą i przyszłą zapadalność instrumentów dłużnych z wymagalnością zobowiązań gminy,
- zapewniać bieżącą płynność finansową gminy.

W celu racjonalnego zarządzania długiem konieczne jest najpierw ustalenie podstawowych założeń polityki zadłużenia, a przede wszystkim określenie jego bezpiecznego i maksymalnego poziomu, celów, na które może być zaciągany, oraz dobór instrumentów dłużnych i rozkład terminu spłat.

Podsumowując, należy podkreślić, że w procesie zarządzania finansami podstawowym celem powinno być maksymalizowanie korzyści z posiadanych zasobów oraz minimalizowanie strat i ryzyka związanego z podejmowanymi przedsięwzięciami i działalnością, co szczególnie dotyczy przedsięwzięć rozwojowych, gdzie korzyści i koszty zazwyczaj rozłożone są w czasie. Z tego też powodu każda decyzja finansowa to w mniejszym lub większym stopniu studium analityczne, którego wynikiem powinna być decyzja nakreślająca w sposób maksymalnie wyczerpujący jej skutki obecne i dla okresów przyszłych.

PODSUMOWANIE

Zarządzanie w sektorze publicznym jest procesem złożonym, uwarunkowanym wieloma czynnikami o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Jakość tego procesu ma istotny wpływ na warunki funkcjonowania, a także

tempo i kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego. Istotą zarządzania strategicznego jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów w dłuższym horyzoncie czasu (najczęściej w perspektywie kilkunastu lat), przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Powszechnie stosowane instrumenty to: strategia rozwoju, wieloletni plan inwestycyjny i wieloletnia strategia finansowa.

Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego bardzo rzadko mają charakter roczny, zazwyczaj na ich realizację potrzeba kilku lat. Współcześnie zarządzanie strategiczne staje się warunkiem koniecznym dla poprawy efektywności gospodarowania i realizacji przyspieszonego wariantu rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Lokalne zarządzanie strategiczne wymaga kreatywności działań ze strony władz samorządowych, ukierunkowanych na zaspokajanie zgłaszanych potrzeb. Sprawny proces zarządzania prowadzi do wzrostu efektywności wykorzystania lokalnych zasobów.

BIBLIOGRAFIA

- Aldag R.J., Stearns T.M., *Management*, South-Western Publishing Co., Cincinnati, Dallas, Livermore 1991.
- Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1982.
- Flak W., *Inwestor. Inwestycje rzeczowe*, C.H. Beck, Warszawa 2000.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Markowski T., Marszał T., *Funkcje i zarządzanie obszarami metropolitarnymi*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7/8.
- Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, H. Sochacka-Krysiak (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- Werner W.A., *Zarządzanie w procesie inwestycyjnym*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 1999.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Zalewski A., Ziółkowski M., *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2.

Ziółkowski M., *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.

STRESZCZENIE

Zarządzanie w sektorze publicznym jest procesem złożonym, uwarunkowanym wieloma czynnikami o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Jakość tego procesu ma istotny wpływ na warunki funkcjonowania, a także tempo i kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego. Istotą zarządzania strategicznego jest kształtowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego oraz rozwiązywanie zdefiniowanych problemów w dłuższym horyzoncie czasu (najczęściej w perspektywie kilkunastu lat), przy zachowaniu zasad racjonalnego i efektywnego gospodarowania posiadanymi zasobami. Powszechnie stosowane instrumenty to: strategia rozwoju, wieloletni plan inwestycyjny i wieloletnia strategia finansowa. Zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego bardzo rzadko mają charakter roczny, zazwyczaj na ich realizację potrzeba kilku lat. Współcześnie zarządzanie strategiczne staje się warunkiem koniecznym dla poprawy efektywności gospodarowania i realizacji przyspieszonego wariantu rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Lokalne zarządzanie strategiczne wymaga kreatywności działań ze strony władz samorządowych, ukierunkowanych na zaspokajanie zgłaszanych potrzeb. Sprawny proces zarządzania prowadzi do wzrostu efektywności wykorzystania lokalnych zasobów.

SUMMARY

Public sector management is a complex process, conditioned by many internal and external factors. The quality of the process has an enormous impact on the conditions, speed and directions of local and regional development. The essence of strategic management is to develop local and regional processes and solve defined problems for the long term (most often several years) with the use of rules of rational and efficient management of the possessed resources. The commonly used instruments include the development strategy, a perennial investment plan and a perennial financial strategy. Self-government territorial units' tasks are very seldom one-year long; their implementation usually requires a few years' time. Contemporary

strategic management is becoming a necessary requirement for the improvement of the effectiveness of management and the implementation of an accelerated variant of local and regional development. Local strategic management requires self-government's creativity in the activities focused on meeting the reported needs. An effective management process leads to the increase in the efficient use of local resources.

РЕЗЮМЕ

Управление в государственном секторе является сложным процессом, обусловленным многими факторами внешнего и внутреннего характера. Качество этого процесса оказывает существенное влияние на условия функционирования, а также темп и направления местного и регионального развития. Суть управления заключается в формировании процессов местного и регионального развития, а также решении определённых проблем в течение более длительного промежутка времени

(чаще всего на протяжении более десятка лет) с сохранением требований рационального и эффективного пользования имеющимися ресурсами. К повсеместно применяемым инструментам относятся: стратегия развития, многолетний инвестиционный план и многолетняя финансовая стратегия. Задания, выполняемые органами местного территориального самоуправления, довольно редко характеризуются отрезком времени в один год, обычно для их реализации требуется несколько лет. Современное стратегическое управление становится необходимым условием для улучшения эффективности хозяйствования и реализации ускоренного варианта местного и регионального развития. Местное стратегическое управление требует креативности действий со стороны муниципальных властей, направленных на удовлетворение выдвигаемых потребностей. Чёткий процесс управления способствует росту эффективности использования местных ресурсов.

Tomasz Grzegorz Grosse

CZY GEOEKONOMIA MA ZNACZENIE DLA EUROATLANTYCKIEGO SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA?

WPROWADZENIE¹

Zanim przejdę do odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule niniejszego artykułu należy wyjaśnić, jak rozumiem termin ‘euroatlantycki system bezpieczeństwa’. Jest to sojuszniczy układ geopolityczny ustanowiony przez wiodące mocarstwo światowe, tj. Stany Zjednoczone Ameryki (USA) oraz państwa zachodnioeuropejskie, które jednocześnie uczestniczyły w integracji regionalnej tworząc Unię Europejską (UE). Podstawowym celem tego układu jest bezpieczeństwo po obu stronach Atlantyku, choć jako system geopolityczny odgrywa także inne role. Przede wszystkim dystrybuuje władzę w ramach tego układu między największym mocarstwem globalnym a słabszą i dążącą do zwiększenia pozycji międzynarodowej Europą. Układ geopolityczny może być także instrumentem władzy ‘na zewnątrz’, czyli w skali regionalnej i globalnej.

Podstawowym oparciem instytucjonalnym dla omawianego systemu bezpieczeństwa jest Sojusz Północnoatlantycki (NATO). Jego trzonem są dwa główne podmioty, tj. USA i UE (a dokładnie jej największe państwa członkowskie). Jest to, z mojej strony, pewne uproszczenie, gdyż w NATO uczestniczą także inne państwa (np. Kanada, Norwegia i Turcja), a z kolei w ramach UE nie wszystkie kraje należą do Sojuszu², a nawet sama Unia formalnie nie jest jego członkiem. Można jednak uznać, że kluczowe znaczenie, obok USA, ma w tym systemie także jednocząca się Europa, a nie tylko jej największe państwa członkowskie. Procesy integracyjne obejmują bowiem

¹ Niniejszy tekst powstał na podstawie projektu badawczego przygotowywanego przez autora dla Narodowego Centrum Nauki.

² M.in.: Szwecja, Finlandia, Irlandia, Dania i Austria.

politykę zagraniczną i obronną, a Unia ma ambicje tworzenia osobnego biegunu w polityce światowej. W ten sposób integrująca się Europa stwarza możliwości zwiększenia własnego potencjału geopolitycznego, a tym samym podniesienia potencjału całego euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa. Może być także niewykorzystaną szansą lub elementem dysfunkcji dla tego systemu bezpieczeństwa. Dlatego może, a nawet powinna, być poddana analizie geoeconomicznej.

W świetle powyższego wyjaśnienia przyjmuję, że stabilność euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa i jego siła polityczna w relacjach zewnętrznych zależy od następujących czynników. Po pierwsze, od wzajemnych relacji między USA a Europą. Po drugie, od potęgi geopolitycznej głównych podmiotów tego układu, czyli USA i UE (ewentualnie najważniejszych państw członkowskich). I właśnie na tym aspekcie euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa chciałbym się skoncentrować w dalszych rozważaniach. Uważam bowiem, że analiza geoeconomiczna może określić, jaka jest kondycja głównych części składowych tego systemu, jaki jest potencjał polityczny i gospodarczy obu głównych stron tego układu. Obydwe tworzą nie tylko organizmy polityczne (federację w Ameryce i unię w Europie), ale także budują reżimy gospodarcze w skali międzynarodowej, które mają wzmacniać ich potencjał ekonomiczny i tym samym rolę na arenie globalnej. Przykładem europejskiego jest wspólny rynek lub kolejne reżimy walutowe. Z kolei Amerykanie budują globalny reżim wymiany gospodarczej i inne układy regionalne lub bilateralne.

Geoeconomia może być traktowana jako dziedzina wiedzy, która łączy geopolitykę z ekonomią. W niniejszym artykule jest rozumiana przede wszystkim jako długofalowa polityka mająca osiągać cele geostrategiczne przy wykorzystywaniu instrumentów ekonomicznych. Nadrzędnym celem geoeconomii jest więc władza **relacyjna** i **strukturalna**³ w relacjach międzynarodowych. Jest ona osiądana m.in. poprzez politykę wzrostu i akumulację kapitałów, realizowaną zarówno na arenie wewnętrznej, jak i prowadzoną wobec partnerów za granicą. Proces akumulacji lub 'bogacenia się' można rozumieć nie tylko w odniesieniu do kapitału finansowego. Obejmuje inne kategorie kapitałów, wśród których należy wymienić technologiczny (czyli zasoby technologiczne i poziom innowacyjności), ludzki (liczba ludności i poziom jej wykształcenia), społeczny (spójność danego społeczeństwa i poziom zaufania wzajemnego oraz do władz publicznych). Ważny jest także kapitał polityczny,

³ O ile **władza relacyjna** polega na bezpośrednim wpływie politycznym jednego podmiotu na drugi, to **władza strukturalna** jedynie na samoczynnych dostosowaniach tego drugiego podmiotu zgodnie z preferencjami pierwszego. Por. S. Strange, *State and Markets*, Pinter Publishers, London 1988, s. 10.

który odnosi się do sprawności zarządzania i ‘siły państwa’ (lub ‘siły’ innego organizmu politycznego). Dotyczy także stabilności danego systemu politycznego oraz jego zdolności do rozwoju, który może być m.in. mierzony jakością polityk publicznych i podnoszeniem pozycji w relacjach międzynarodowych. Kolejnym zasobem jest kapitał ideologiczny. Chodzi o wiodące wartości i idee kultury politycznej, które są fundamentem określonego systemu politycznego i umożliwiają jego rozwój. Celem mojego tekstu jest próba zastosowania analizy geoeconomicznej do oceny potencjału USA i UE, a tym samym dla diagnozy trwałości i ‘siły’ euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa.

1. GEOEKONOMICZNA OCENA POTENCJAŁU AMERYKI

Autorzy reprezentujący odmienne kierunki teoretyczne są zgodni⁴, że potęga geopolityczna USA umożliwiła po II wojnie światowej powstanie reżimu gospodarczego w skali globalnej. Opierał się on na wartościach i zasadach preferowanych przez Amerykanów i zgodnych z ich interesami politycznymi i ekonomicznymi. Miał więc przynosić korzyści gospodarcze, w tym akumulację kapitałów, oraz prowadzić do supremacji geopolitycznej największego mocarstwa zachodniego. Jest to zgodne z podstawowymi zasadami geoeconomii. Specjaliści zgadzają się, że narzucenie reguł wymiany gospodarczej na świecie było możliwe jedynie dzięki potędze geopolitycznej USA, a także, że przynajmniej początkowo cele geopolityczne i ekonomiczne były komplementarne i nawzajem wzmacniające się. Różnice zdań pojawiają się w odniesieniu do późniejszego etapu historycznego amerykańskiego przywództwa, zwłaszcza po zakończeniu tzw. zimnej wojny. Większość komentatorów dostrzega słabnięcie potęgi amerykańskiej i doszukuje się przyczyn tego zjawiska w polityce wewnętrznej i zagranicznej Ameryki, w tym również w jej polityce gospodarczej. Wyjaśniając erozję amerykańskiego systemu geopolitycznego

⁴ Np. R. Gilpin, *The Politics of Transnational Economic Relations*, „International Organization”, 1971, Vol. 25, nr 3 (summer), s. 398–419; R. Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton 2000; W.R. Nester, *Globalization, Wealth, and Power in the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan, London 2010, s. 135; D. Cowen, N. Smith, *After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics*, „Antipode”, 2009, Vol. 41, nr 1, s. 22–48 [38–42]; M. Gritsch, *The nation-state and economic globalization: soft geo-politics and increased state autonomy?*, „Review of International Political Economy”, 2005, Vol. 12, nr 1, s. 1–25.

i powiązanego z nim reżimu gospodarczego, podkreślają związki między sferą geopolityki i ekonomii – co ma charakter analizy geoeconomicznej.

Zasadnicze znaczenie dla tej analizy ma to, że reżim gospodarczy propagowany przez Amerykanów opierał się na ideach liberalnych. Usuwanie barier protekcyjnych oraz minimalizowanie regulacji międzynarodowych było asymetrycznie korzystne dla amerykańskich inwestorów, gdyż najczęściej byli oni bardziej konkurencyjni lub dysponowali większymi zasobami kapitałowymi od rywali na rynkach globalnych⁵. Jednocześnie doktryna neoliberalna w ekonomii, która od lat 70. XX wieku była podstawą dla amerykańskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej – miała dalekosiężne skutki geoeconomiczne. Zdaniem naukowców dalekich od poglądów marksistowskich⁶ prowadziło to do coraz większej koncentracji kapitału w gestii największych korporacji i instytucji finansowych, co przekładało się na ich rosnące wpływy w mediach i instytucjach politycznych. Wiodło więc do przejmowania kontroli przez największe interesy gospodarcze nad polityką wyborczą w USA i nad polityką zagraniczną tego państwa. Przyspieszało wzrost korzyści dla interesów prywatnych, niejednokrotnie kosztem podatników i budżetu państwa. Przykładem jest m.in. praktyka zmniejszania podatków dla najbogatszych Amerykanów, prywatyzacja usług publicznych lub *outsourcing* niektórych funkcji państwa do sektora prywatnego, także z zakresu bezpieczeństwa narodowego⁷.

Konsekwencją geoeconomiczną tych procesów było słabnięcie sterowności państwa nad gospodarką. Autorzy specjalizujący się w analizie geoeconomicznej dowodzą, że neoliberalizm utrudnia skuteczne manipulowanie gospodarką dla celów geopolitycznych⁸. Inną konsekwencją było nadmierne podporządkowanie instrumentów polityki zagranicznej interesom największych grup kapitałowych. W ten sposób zmniejszała się autonomia rządu USA względem rodzimych interesów gospodarczych, a jednocześnie rosła emancy-

⁵ A. Hermes, *The rise of neoliberal nationalism*, „Review of International Political Economy”, 2012, Vol. 19, nr 1, s. 59–86; B. Clift, C. Woll, *Economic patriotism: reinventing control over open markets*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 3, s. 307–323.

⁶ C. Crouch, *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity Press, Cambridge–Malden 2011, s. 66–70; J.B. DeLong, *The Second Great Depression. Why the Economic Crisis Is Worse Than You Think*, „Foreign Affairs”, July–August 2013, Vol. 92, nr 4, s. 159–165; J. Rauch, *Government's End: Why Washington Stopped Working*, Public Affairs, New York 1999; S.A. Ramirez, *Lawless Capitalism: The Subprime Crisis and the Case for an Economic Rule of Law*, New York University Press, New York 2012.

⁷ C. Crouch, *The Strange Non-Death...*, op. cit., s. 101.

⁸ E.N. Luttwak, *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts)–London 2012, s. 99, 217.

pacja tych interesów poza własne państwo, tj. miała ich odpowiedzialność za losy amerykańskiego mocarstwa⁹.

Kolejnym skutkiem było wyczerpywanie się zasobów tego mocarstwa i rosnące zadłużenie, co na gruncie analizy geoeconomicznej nazywam de-akumulacją kapitału. Dodatkowo, wspomniane zasoby uszczupliła ekspansywna polityka zagraniczna, zwłaszcza prowadzona przy użyciu kosztownych środków militarnych, co nawiązuje do zjawiska tzw. imperialnego przeciążenia (*overstretch*)¹⁰. Wraz z kurczeniem się zasobów pozostających w dyspozycji USA rosło egoistyczne nastawienie tego państwa do partnerów międzynarodowych i coraz częstsze były próby asymetrycznego wykorzystywania przewagi geopolitycznej w relacjach gospodarczych. Podmywało to legitymację Ameryki do sprawowania przywództwa w systemie geopolitycznym. W ten sposób idee neoliberalne pozwoliły najpierw na rozwój amerykańskiego reżimu gospodarczego, aby później przyczynić się do częstych kryzysów i ‘emancypacji’ największych interesów gospodarczych. Prowadziły także do podmywania zasobów, potencjału administracyjnego (*state capacity*) i legitymizacji politycznej – niezbędnych dla utrzymania amerykańskiego przywództwa nad systemem geopolitycznym.

Warto zauważyć, że nie wszyscy badacze podzielają wyżej przedstawioną diagnozę. Przedstawiciele szkoły liberalnej w naukach politycznych uważają za naturalne¹¹, że na politykę zagraniczną USA silny wpływ mają największe interesy ekonomiczne, zwłaszcza za pośrednictwem polityków zasiadających w Senacie i Izbie Reprezentantów. Jednak dodają, że ostateczny wpływ na zewnętrzną politykę gospodarczą ma prezydent, który niejednokrotnie broni interesów geopolitycznych wbrew doraźnym korzyściom ekonomicznym. Inni specjaliści uznają, że wprawdzie cele ekonomiczne i geostrategiczne USA są nawzajem komplementarne, to nadal wiodące znaczenie mają interesy geopolityczne. Bogata literatura dotycząca tzw. kompleksu wojskowo-przemysłowego dostrzega rosnącą symbiozę między największymi korporacjami zbrojeniowymi a polityką zagraniczną największego mocarstwa, czego przejawem jest m.in. tendencja do podejmowania kolejnych interwencji militarnych¹².

⁹ M. Gritsch, *The nation-state and economic globalization...*, op. cit., s. 18–19.

¹⁰ Por. W.R. Nester, *Globalization, Wealth, and Power...*, op. cit., s. 115–122.

¹¹ Por. H.V. Milner, D.H. Tingley, *Who Supports Global Economic Engagement? The Sources of Preferences in American Foreign Economic Policy*, „International Organization”, Vol. 65 (winter) 2011, s. 37–68.

¹² Por. P.A.C. Koistinen, *State of War. The Political Economy of American Warfare*, University Press of Kansas, Lawrence 2012; P.W. Singer, *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, Ithaca–London 2003.

W centrum omawianej grupy interesów znajduje się aparat biurokratyczny departamentu obrony, co oznacza, że interesy geopolityczne pozostają nadrzędne względem ekonomicznych¹³. Tego typu pogląd reprezentuje także nestor geoeconomii Edward Luttwak¹⁴. Jego zdaniem, pomimo rosnącego wpływu interesów gospodarczych na politykę zagraniczną USA – nadal górują tutaj względy geopolityczne.

Inne są wnioski badaczy o proveniencji marksistowskiej. Uznają oni¹⁵, że wprawdzie istnieje symbioza interesów geopolitycznych i gospodarczych w polityce zagranicznej największego mocarstwa, to jednak w coraz większym stopniu biznes wykorzystuje instrumenty państwa dla własnych celów. Dzieje się tak nie tylko wtedy, kiedy inspiruje korzystne dla siebie rozwiązania w zewnętrznej polityce gospodarczej (dotyczące m.in. otwarcia zewnętrznych rynków zbytu lub preferencyjnych warunków dla amerykańskich inwestorów). Korzysta także na działaniach militarnych prowadzonych przez USA, m.in. w wyniku obsługiwania tych konfliktów przez firmy prywatne pracujące na zlecenia wojska.

Niezależnie od tego, kto kontroluje politykę zagraniczną USA, większość autorów uznaje, że znaczenie geopolityczne tego mocarstwa słabnie. Jest to wynikiem m.in. nadmiernych kosztów działań militarnych ('imperialnego przeciążenia') i braku odpowiedniej i spójnej wewnętrznie polityki zagranicznej. Niektórzy dodają¹⁶, że brakuje strategii geoeconomicznej, która by podporządkowywała instrumenty gospodarcze celom geopolitycznym. Zamiast tego widzimy niespójność między różnymi agendami rządu amerykańskiego w polityce zewnętrznej. Przykładowo departament skarbu jest daleki od logiki geoeconomicznej, co wynika m.in. z silnego oddziaływania na jego pracę idei neoliberalnych. Ponadto, jest zainteresowany bliską kooperacją gospodarczą nawet z największymi rywalami, jak Chiny. Wynika to z doraźnych interesów tego resortu związanych z potrzebami pożyczkowymi państwa (Chiny są największym wierzycielem USA). Ma również związek z silnym lobbieniem amerykańskich korporacji i instytucji finansowych. Z kolei inne agendy

¹³ Por. J. Morrissey, *Closing the Neoliberal Gap: Risk and Regulation in the Long War of Securitization*, „Antipode”, 2011, Vol. 43, nr 3, s. 874–900; J. Morrissey, *Architects of Empire: The Military-Strategic Studies Complex and the Scripting of US National Security*, „Antipode”, 2011, Vol. 43, nr 2, s. 435–470.

¹⁴ E.N. Luttwak, *From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*, National Interest, 20 (summer) 1990, s. 17–23.

¹⁵ Por. C. Gallaher, *Risk and Private Military Work*, „Antipode”, 2011, Vol. 44, nr 3, s. 783–805.

¹⁶ E.N. Luttwak, *The Rise of China...*, op. cit., s. 213–218.

rządu federalnego prowadzą bardziej zdecydowaną politykę wobec Chin, która w coraz większym stopniu zmierza do powstrzymywania (*containment*) jego ekspansji. Brakuje jednak odpowiedniego uwzględnienia instrumentów gospodarczych w polityce USA, które mają zasadnicze znaczenie dla ograniczenia rozwoju i wpływów międzynarodowych Chin. Nie ma na przykład odpowiedniego nadzoru władz amerykańskich nad własnością technologiczną w gospodarce i kontrolą tej własności w relacjach gospodarczych z Państwem Środka¹⁷.

2. GEOEKONOMICZNA OCENA POTENCJAŁU EUROPY

Większość specjalistów¹⁸ podziela pogląd, że wspólny rynek i kolejne reżimy gospodarcze powstające na Starym Kontynencie były podstawą dla procesów integracji europejskiej. Rozwój gospodarczy i rosnący potencjał Europy miały także konstruować poczucie dumy i tożsamość Europejczyków. Można to odnieść do geoeconomii, gdyż narzędzia współpracy gospodarczej służyły budowaniu wspólnoty politycznej w Europie. Jednocześnie gospodarka była ważnym instrumentem wzmocnienia pozycji Starego Kontynentu w relacjach międzynarodowych. Unia Europejska jest niekiedy określana jako potęga normatywna, co oznacza, że korzysta z instrumentów regulacyjnych i ekonomicznych w polityce zewnętrznej, a stroni od interwencji militarnych. Dostęp do wspólnego rynku jest przy tym ważnym argumentem w negocjacjach międzynarodowych, a więc także potencjalnie źródłem władzy geopolitycznej. Wprawdzie potęga gospodarcza Europy zbladła w dobie kryzysu strefy euro, niemniej jednak jest bez wątpienia jedną z największych na świecie i ma znaczenie dla koniunktury gospodarczej w skali globalnej. Czy wszystkie te argumenty pozwalają uznać Unię Europejską za potęgę geoeconomiczną?

Istnieje znakomita praca porównująca genezę powstawania nowoczesnych państw w różnych częściach globu (analizująca wieki XVIII i XIX)¹⁹. Skupia się na rozwoju systemów fiskalnych jako źródle słabości lub siły danego państwa, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i przede wszystkim na arenie

¹⁷ Ibidem, s. 218.

¹⁸ Np. Ch. Damro, *Market Power Europe*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 5, s. 682–699; M.E. Smith, *A liberal grand strategy in realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, „Journal of European Public Policy”, 2011, Vol. 18, nr 2, s. 144–163.

¹⁹ W. He, *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, Harvard University Press, Cambridge–London 2013.

międzynarodowej. Główny argument wspomnianego dzieła jest następujący: jeśli system polityczny wytworzył scentralizowane instytucje fiskalne prowadziło to do potęgi w skali regionalnej lub światowej. Jeśli zaś utrzymywał system zdecentralizowany, czego przejawem była słabość budżetu państwowego, prowadziło to do upadku i zależności od zagranicznych potęg. Otóż cechą systemu fiskalnego Unii Europejskiej jest jego zdecentralizowanie, a budżet wspólnotowy jest niezwykle szczupły i stanowi jedynie około 1% PKB w UE. Taka struktura instytucjonalna nie daje możliwości dla rozwoju potęgi geopolitycznej, natomiast zachęca do silnych tendencji odśrodkowych poprzez działania geopolityczne państw członkowskich i rywalizację między nimi. Poważnym ograniczeniem Europy jest wzrastające zadłużenie publiczne, jak również relatywna słabość wzrostu gospodarczego. To wszystko osłabia zasoby gospodarcze i kapitałowe pozostające w dyspozycji władz publicznych.

Potęga geoeconomiczna wymaga nie tylko odpowiednich zasobów, ale także scentralizowanej władzy politycznej, która będzie potrafiła wykorzystać narzędzia polityki gospodarczej do realizacji celów geopolitycznych. W przypadku Unii nie ma ani wystarczających zasobów budżetowych, ani władzy centralnej, ani strategii geoeconomicznej. Trudno również uznać instytucje europejskie za reprezentanta interesów geopolitycznych w skali całej Wspólnoty. Nawet władza tych instytucji w ramach zewnętrznej polityki gospodarczej nie jest wystarczająco silna. Specjaliści dowodzą²⁰, że w omawianej dziedzinie dużą rolę odgrywają w dalszym ciągu państwa członkowskie, a największy wpływ polityczny mają najbogatsze spośród nich. W niektórych obszarach – mających decydujące znaczenie geoeconomiczne, tak jak w przypadku regulacji globalnych rynków finansowych – rola tych państw jest wręcz dominująca. Wprawdzie Komisja Europejska ma szerokie uprawnienia w polityce handlowej, konkurencji czy w zakresie zagranicznej pomocy rozwojowej, ale nawet tutaj uważnie wśluchuje się w preferencje największych państw. Działania instytucji wspólnotowych w innych obszarach są prowadzone równoległe z polityką rządów narodowych, co niekiedy jest źródłem dysfunkcji i nieskuteczności. Kompetencje Komisji mogą być także wąsko delegowane przez instytucje międzyrządowe. Jest to związane z tym, że wiodące państwa UE starają się utrzymać kontrolę nad zewnętrzną polityką gospodarczą w trosce o krajowe interesy gospodarcze, ale również mając na względzie ich rolę dla wzmocnienia własnej pozycji geopolitycznej.

²⁰ Por. A. Dür, M. Elsig, *Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies*, „Journal of Public Policy”, 2011, 18:3, s. 323–338.

Należy powtórzyć, że wiodącymi ośrodkami geopolityki w Europie są największe państwa członkowskie, a nie instytucje europejskie. Dlatego też to państwa łączą cele geopolityczne z celami w zewnętrznej polityce gospodarczej, a tego typu sposób postępowania jest znacznie słabszy lub wręcz nieobecny na szczeblu unijnym. Instytucje unijne prowadzą wprawdzie działania z zakresu zewnętrznej polityki gospodarczej w niektórych obszarach, a nawet ich przedstawiciele energicznie zabiegają o zwiększenie uprawnień w tym zakresie. Ich motywem jest głównie chęć zwiększenia władzy instytucjonalnej w polityce europejskiej, jak również dążenie do rozwoju integracji europejskiej w preferowanym przez siebie kierunku. Z kolei rządy największych państw prowadzą wiele działań, które można uznać za geoeconomiczne. Niekiedy są one kooperacyjne, czasem ostro rywalizują między sobą. Niejednokrotnie sięgają po wsparcie ze strony instrumentów europejskich dla realizacji własnych celów. Bywają też niekonsekwentne, zwłaszcza wówczas kiedy górę biorą doraźne interesy gospodarcze aniżeli względy strategiczne.

Wymienione zjawiska dobrze zilustrują dwa przykłady. Pierwszy dotyczy reżimu eksportowego towarami o podwójnym znaczeniu cywilnym i wojskowym, w tym potencjalnie możliwymi do zastosowania w broni masowego rażenia (szacuje się, że około 10% eksportu UE ma taki charakter)²¹. Podstawowym problemem jest tutaj rozdzielenie logiki bezpieczeństwa geopolitycznego, którą reprezentują państwa członkowskie (i instytucje międzyrządowe), od logiki rynkowej, reprezentowanej głównie przez KE. Komisja dąży do objęcia wspomnianego obszaru przez wspólną politykę handlową, a tym samym do zwiększenia własnych uprawnień w omawianej dziedzinie. Kieruje się przede wszystkim własnym interesem instytucjonalnym oraz stosuje najlepiej sobie znaną argumentację wolnorynkową. Likwidowanie wyłączeń i wyjątków wynikające z idei neoliberalnych ma na celu ograniczanie prerogatyw rządów narodowych, ale zdaje się pomijać względy bezpieczeństwa. Stopniowe poszerzanie kompetencji wspólnotowych w omawianym obszarze nie jest więc powiązane z pojawieniem się na szczeblu unijnym odpowiedzialności geopolitycznej lub bardziej systematycznego myślenia w kategoriach geoeconomicznych. Dodatkowo nadal występuje tutaj dualizm kompetencyjny i rywalizacja między instytucjami UE (technokratycznymi i międzyrządowymi). Towarzyszy temu brak spójnego stanowiska w łonie rządów, a nawet rywalizacja między

²¹ Szerzej: A.G. Micara, *Current Features of the European Union Regime for Export Control of Dual-Use Goods*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, Vol. 50, nr 4, s. 578–593.

nimi o korzyści ekonomiczne. Można także zauważyć przedkładanie doraźnych korzyści handlowych ponad względy strategiczne. Wszystko to świadczy o słabości europejskiej geoeconomii.

Drugi przykład dotyczy europejskiej współpracy w przemyśle obronnym²². Jest to obszar o wybitnie geoeconomicznym znaczeniu, gdzie krzyżują się interesy gospodarcze z imperatywem bezpieczeństwa geopolitycznego. Nic więc dziwnego, że w omawianej dziedzinie dominującą rolę odgrywają państwa członkowskie. Podejmują one zasadnicze decyzje w zakresie współpracy europejskiej, zapewniają dużą część finansowania dla wspólnych projektów i sprawują kontrolę nad firmami zbrojeniowymi, a nawet nad niektórymi procesami lub przedsięwzięciami przemysłowymi. Rozwijająca się współpraca w ramach UE, a nawet stopniowa jej instytucjonalizacja, np. przez agencje europejskie, nie powoduje przeniesienia głównych kompetencji lub lojalności politycznej na szczebel unijny²³. Instrumenty europejskie pełnią jedynie funkcję wspomagającą politykę rządów narodowych i największe korporacje zbrojeniowe. Służą koncentracji przemysłowej oraz gromadzeniu potencjału technologicznego i finansowego w gestii największych firm. Pod nazwą przedsiębiorstwa europejskiego skrywają one niejednokrotnie narodowe championy, które są wspierane, mniej lub bardziej oficjalnie, przez władze narodowe.

Współpraca europejska stwarza możliwości powstania karteli przemysłowych, skupiających największe firmy przede wszystkim z Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch. Mają one uprzywilejowaną pozycję na wspólnym rynku, a dzięki instrumentom unijnym także dostęp do funduszy rozwojowych UE oraz europejskiego rynku zamówień publicznych. Przykładem może być szeroko stosowana w omawianym obszarze zasada *juste retour* (słusznego zwrotu poniesionych nakładów), która pozwala na kierowanie do tych przedsiębiorstw środków europejskich. Z kolei reguły wspólnego rynku i otwieranie dostępu do zamówień publicznych na obszarze UE pozwala im na ekspansję na rynki pozostałych (najczęściej mniejszych) państw, a także na penetrację ich potencjału i osiągnięć w niszowych specjalizacjach technologicznych. Wspiera to korporacje pochodzące z wiodących państw UE, a tym samym wzmacnia potencjał geopolityczny tych krajów.

²² Por. S.G. Jones, *The rise of European security cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2007; C. Hoeffler, *European armament co-operation and the renewal of industrial policy motives*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 3, s. 435–451.

²³ C. Hoeffler, *European armament co-operation...*, op. cit., s. 436.

Specjaliści podkreślają²⁴, że dla współpracy przemysłów zbrojeniowych kluczowe znaczenie miała bilateralna kooperacja Francji i Niemiec. Miała ona silne odniesienie do geopolityki, w tym poczynając od wzmocnienia bezpieczeństwa zewnętrznego (głównie przed ZSRR), przez dążenie do autonomii względem militarnej opieki USA, a skończywszy na celach wewnątrz europejskich. Były one związane z popychaniem integracji politycznej i gospodarczej na Starym Kontynencie oraz wykorzystaniem instrumentów europejskich do wzmocnienia roli międzynarodowej obu państw. Opisywana współpraca dotyczyła także korzyści ekonomicznych, w tym traktowała rozwój technologiczny przemysłów zbrojeniowych jako napęd dla reszty gospodarki. Ważną cechą geoeconomii europejskiej jest to, że motorem procesów integracyjnych były Francja i Niemcy, a główne inspiracje i motywy dla popychania integracji miały w istocie charakter geoeconomiczny dla elit obu wymienionych krajów. Współpraca tych państw i zbieżność ich celów geoeconomicznych przynosiły postępy w integracji. Natomiast spory, w tym zwłaszcza o podłożu strukturalnym (tj. geopolitycznym), hamowały współpracę europejską lub ją nawet cofały²⁵.

Ważną cechą geoeconomii europejskiej jest to, że jej głównymi aktorami są państwa narodowe, które wzajemnie rywalizują lub kooperują, a także starają się tak kształtować instrumenty unijne, aby jak najlepiej służyły ich interesom. Należy do tej charakterystyki dodać jedną istotną cechę. Otóż geoeconomia w Europie skupiona jest przede wszystkim na arenie wewnętrznej, a znacznie mniej na zewnątrz kontynentu. Geopolityka wewnątrz Starego Kontynentu i aktywne kształtowanie integracji europejskiej są pierwszoplanowe. Można uznać, że sprawy wewnętrzne tak pochłaniają Europejczyków, że z trudem znajdują czas i energię na myślenie o rywalizacji światowej. W ten sposób ambicje globalne, choć są stale obecne, zajmują w praktycznych działaniach dalsze miejsce. Osłabia to potencjał Europy w euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa, a także ogranicza zdolność tego systemu do prowadzenia aktywnej polityki w skali globalnej.

Kolejną cechą geoeconomii europejskiej są odmienne wizje dotyczące kształtowania integracji europejskiej, a zwłaszcza organizacji wspólnego rynku. Znajdują się tu idee zapożyczone z doświadczeń państw kapitalizmu państwowego (Francja) lub koordynacyjnego (Niemcy, państwa nordyckie),

²⁴ U. Krotz, *Flying Tiger. International Relations Theory and the Politics of Advanced Weapons*, Oxford University Press, Oxford–New York 2011, s. 172–184.

²⁵ Szerzej: U. Krotz, J. Schild, *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2013, s. 239.

ale także neoliberalnego (Wielka Brytania). Odnaleźć można zarówno pomysły większej regulacji wspólnego rynku, jak również deregulacji ograniczeń istniejących na szczeblu narodowym i liberalizacji europejskiego rynku. Rywalizują ze sobą zarówno koncepcje ‘otwartego’ dla zewnętrznych konkurentów rynku, jak i rynku ‘zamkniętego’, czyli chroniącego przedsiębiorstwa europejskie przed silniejszymi rywalami.

O preferencji dla rozwiązań liberalnych zadecydowały dwa główne czynniki. Pierwszy jest związany z rosnącym dla nich poparciem wśród rządów narodowych. Wspierała je tradycyjnie Wielka Brytania, która uznawała, że będzie to korzystne dla ekspansji brytyjskich inwestorów na kontynentalną część wspólnego rynku, a także dla samego państwa, w tym dla jego wpływów podatkowych i pozycji międzynarodowej²⁶. Z kolei Francja – zgodnie z krajowymi instytucjami kapitalistycznymi – preferowała silniejsze zarządzanie na szczeblu unijnym oraz najczęściej domagała się bardziej protekcyjnego (‘zamkniętego’) podejścia do wspólnego rynku²⁷. Niemcy, choć wywodzą się z tradycji kapitalizmu koordynacyjnego, preferowali najczęściej rozwiązania liberalne²⁸. Było to związane z ewolucją ich krajowych instytucji pod wpływem idei neoliberalnych (począwszy od lat 80. XX wieku), a także wynikało z tego, że dla wysoko konkurencyjnej gospodarki otwarcie wspólnego rynku przynosiło oczywiste korzyści. Niektórzy eksperci wskazują na to²⁹, że liberalne podejście Berlina do wspólnego rynku miało kontekst geopolityczny. Chodziło o zbliżenie do Waszyngtonu i Londynu oraz równoważenie pozycji Paryża w polityce europejskiej. Warto dodać, że liberalizację w Europie wspierał intensywnie także rząd amerykański.

Drugim czynnikiem, który zadecydował o sukcesie liberalnego podejścia do rozwoju integracji gospodarczej było stanowisko elit urzędniczych z Brukseli. Uznały one, że wspomniane idee mogą wzmocnić ich pozycję polityczną wobec rządów narodowych. Sprzyjało to bliskiemu zespoleniu poglądów neoliberalnych z promocją integracji europejskiej³⁰.

²⁶ Np. G. Morgan, *Supporting the City: economic patriotism in financial markets*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 3, s. 373–387.

²⁷ C. Hoeffler, *European armament co-operation...*, op. cit., s. 443–446.

²⁸ S. Rosato, *Europe United. Power Politics and the Making of the European Community*, Cornell University Press, Ithaca–London 2011, s. 204, 220; B. Clift, C. Woll, *Economic patriotism...*, op. cit., s. 313.

²⁹ K. van der Pijl, O. Holman, O. Raviv, *The resurgence of German capital in Europe: EU integration and the restructuring of Atlantic networks of interlocking directorates after 1991*, „Review of International Political Economy”, 2011, Vol. 18, nr 3, s. 384–408.

³⁰ B. Rosamond, *Supranational governance as economic patriotism? The European Union, legitimacy and the reconstruction of state space*, „Journal of European Public Policy”,

Ewolucję poglądów wobec integracji gospodarczej dość dobrze ilustruje rozwój polityki konkurencji we Wspólnocie³¹. Początkowo, tj. w latach 50.–70. XX wieku, była ona silnie inspirowana przez filozofię systemu z Bretton Woods, reżimu zakorzenionego społecznie i zaangażowanego we wzrost gospodarczy. Duże znaczenie miało także francuskie podejście do ekonomii politycznej. Integracja miała więc wzmacniać europejskie firmy, a polityka konkurencji nie powinna przeszkadzać w koncentracji rynkowej i budowaniu narodowych championów. Miała także uwzględniać prymat polityki przemysłowej, która była traktowana wówczas jako jeden z najważniejszych instrumentów geoeconomicznych. Preferowana była koncepcja ‘zamkniętego’ wspólnego rynku, a także silnie kontrolowanego przez rządy narodowe. Instytucje europejskie pełniły w tym okresie dość ograniczone funkcje regulacyjne w omawianym obszarze.

Zasadniczy zwrot w kierunku liberalnym nastąpił w latach 70., wraz z przystąpieniem Wielkiej Brytanii do Wspólnoty, popularnością idei neoliberalnych oraz rosnącym znaczeniem instytucji technokratycznych w polityce europejskiej. Polityka konkurencji została wzmocniona i stała się jednym z głównych oręży Komisji Europejskiej w poskramianiu państw członkowskich. Była wykorzystywana do ograniczania polityki przemysłowej i nadmiernej pomocy publicznej. Preferowała prywatyzację i deregulację barier na poziomie narodowym. Nie przeszkadzała jednak (przynajmniej początkowo) w koncentracji kapitałowej w skali całego wspólnego rynku, a nawet zachęcała do fuzji i przejęć na tym rynku³². Niektórzy ekonomiści uznają³³, że liberalizacja wspólnego rynku nie zwiększyła konkurencji (rozumianej jako zmniejszenie renty rynkowej i ograniczenie dominacji na rynku), ale zwiększyła koncentrację i siłę największych podmiotów gospodarczych.

2012, Vol. 19, nr 3, s. 324–341; E. Jones, *The Economic Mythology of European Integration*, „Journal of Common Market Studies”, 2010, Vol. 48, nr 1, s. 89–109; N. Jabko, *Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005*, Cornell University Press, Ithaca–London 2006; A.W. Cafruny, M. Ryner (red.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Rowan & Littlefield: Lanham 2003.

³¹ H. Buch-Hansen, A. Wigger, *Revisiting 50 years of market-making: The neoliberal transformation of European competition policy*, „Review of International Political Economy”, 2010, Vol. 17, nr 1, s. 20–44.

³² Ibidem, s. 35–37.

³³ M. Ugur, U. Guner, *Innovation and Competition in the EU15: Empirical Evidence on the Lisbon Decade and Beyond*, [w:] *Europe and National Economic Transformation. The EU after the Lisbon Decade*, M.P. Smith (red.), Palgrave MacMillan: Houndmills, Basingstoke 2012, s. 32–49.

Zmiana nastawienia ideologicznego wobec integracji gospodarczej ma ważne implikacje geoeconomiczne. Jak już wspomniano, nie prowadziła do przeniesienia ośrodka geoeconomicznego na szczybel unijny. Różnorodne ograniczenia nakładane w tej mierze na państwa członkowskie utrudniały realizację geoeconomii przez te podmioty, ale jej nie wykluczały. Dotyczy to przede wszystkim największych krajów europejskich, które starały się wykorzystać taktykę liberalizacji dla własnych celów. Niemniej jednak oparcie integracji na ideach neoliberalnych może prowadzić do wielu dysfunkcji. Osłabia bowiem sterowność władz publicznych nad gospodarką i utrudnia wykorzystywanie jej instrumentów dla osiągnięcia celów geopolitycznych. Długofalowo może być niekorzystne dla samej gospodarki, czyniąc ją mniej stabilną, bardziej podatną na tendencje monopolistyczne i rzadziej stymulowaną w okresach dekonunktury przez władze publiczne. Skutkiem są częstsze i bardziej długotrwałe recesje. Przekłada się to na słabszy potencjał geopolityczny, zarówno poszczególnych państw, jak i całej Wspólnoty.

Na zakończenie należy przedstawić ostatnią ważną cechę geoeconomii Starego Kontynentu. Mam na myśli silnie zarysowane relacje centroperyferyjne, które są w dużym stopniu asymetryczne. Wprawdzie integracja przynosi wiele korzyści, zwłaszcza krótkotrwałych, dla regionów słabiej rozwijających się, jednak kolejne reżimy gospodarcze wprowadzane pod auspicjami Wspólnoty są preferencyjne dla najbardziej rozwiniętych i konkurencyjnych obszarów. Reżimy te opierają się długofalowo na eksploatacji zasobów obszarów słabiej rozwijających się lub usytuowanych na rubieżach UE przez państwa centralne³⁴.

Ilustracją tego zjawiska mogą być wieloletnie trendy wymiany gospodarczej obserwowane w Europie. Badania dowodzą³⁵, że wyraźnie dominuje tutaj policentryczne centrum. Jego najsilniejszą częścią jest gospodarka niemiecka, która wprawdzie wyraźnie przeważa nad resztą, ale nie jest całkowicie dominująca. Centrum uzupełniają inne gospodarki – przede wszystkim francuska i brytyjska. W Europie widoczny jest silny podział między obszarami centralnymi i peryferyjnymi (w tym badaniu są to państwa znacznie słabiej rozwijające się). Doświadczenia integracji na wspólnym rynku są takie, że wraz z upływem czasu relatywna potęga gospodarek centralnych wzrasta, zaś peryferyjnych maleje lub, w najlepszym wypadku, pozostaje na dotychczasowym poziomie.

³⁴ Szerzej: T.G. Grosse, *W objęciach europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011, rozdz. 7.

³⁵ S. Krapohl, S. Fink, *Different Paths of Regional Integration: Trade Networks and Regional Institution-Building In Europe, Southeast Asia and Southern Africa*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, nr 3, s. 472–488 [479–480].

Przykład ten dość dobrze pokazuje asymetryczność reżimów gospodarczych w Europie.

Aby zilustrować omawianą cechę geoeconomii warto cofnąć się do początków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Niewiele osób pamięta, że miała ona wymiar zgoła imperialny, gdyż obejmowała kolonie afrykańskie państw europejskich i inne terytoria zamorskie. Przywódcy europejscy w latach 50. określali plany dotyczące wspólnego rynku mianem 'euro-afrykańskiego'³⁶. Zamierzali dokonać szeregu inwestycji infrastrukturalnych (przypominających początkowe działania polityki spójności), które miały ułatwić wspólne wykorzystywanie zasobów 'czarnego kontynentu'. Mówili także wprost o korzyściach, jakie zasoby te mogą przynieść zarówno dla rozwoju zachodniej Europy, jak i wzmocnienia jej pozycji geopolitycznej na świecie.

Przykład ten pokazuje, jak silnie geoeconomia Europy zachodniej opiera się na tradycji kolonialnej. Przynosi to dwie ważne konsekwencje. Po pierwsze, istnieje wyraźne nastawienie geoeconomiczne do ekspansji na obszary sąsiadujące, w tym zwłaszcza o specyfice peryferyjnej (tj. słabiej rozwinięte i o niskiej pozycji geopolitycznej, ale atrakcyjne pod względem zasobów surowcowych, kapitału ludzkiego lub rynków zbytu). Wspomniane terytoria i ich zasoby są następnie wykorzystywane zarówno w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego na obszarach centralnych, jak również w rywalizacji geopolitycznej – wewnątrz Wspólnoty i w relacjach zewnętrznych. Po drugie, obszary o specyfice peryferyjnej nie są traktowane partnersko w polityce europejskiej. Dzieje się tak nawet wówczas, kiedy wchodzą one do Wspólnoty jako jej pełnoprawni członkowie. Praktyka polityczna i sposób myślenia elit zachodnioeuropejskich zakłada, że podstawowe decyzje są wypracowywane w kręgu państw centralnych i przenoszone do realizacji w pozostałych krajach.

PODSUMOWANIE

Celem niniejszego artykułu było zdiagnozowanie potencjału USA i UE na podstawie analizy geoeconomicznej. Założono bowiem, że geoeconomia ma znaczenie dla oceny siły (*power*) i trwałości transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa. W przypadku Europy geoeconomia jest domeną największych państw członkowskich i tylko w niewielkim stopniu jest reprezentowana na

³⁶ Szerzej: P. Hansen, S. Jonsson, *Imperial Origins of European Integration and the Case of Euroafrica: A reply to Gary Marks' 'Europe and Its Empires'*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, Vol. 50, nr 6, s. 1028–1041.

szczeblu europejskim. Decyduje o tym słabość systemu polityki zagranicznej UE, a tym samym geopolityki traktującej całą Unię jako obiekt strategicznego odniesienia. Na poziomie europejskim są oczywiście reprezentowane interesy geopolityczne. Są to przede wszystkim narodowe interesy wiodących w procesach integracji państw członkowskich, które wykorzystują instrumenty europejskie lub je kształtują zgodnie z własnymi preferencjami. Podobnie jest z geoekonomią. Działania Unii i jej instytucje są wykorzystywane do realizacji interesów geoeconomicznych największych państw i tylko w ograniczonym stopniu można uznać, że reprezentują rację stanu całej Wspólnoty. Jest to także związane z problemem ustrojowym UE, tj. brakiem europejskiej wspólnoty politycznej, rozumianej nie jako zbiór państw, ale wspólnotę obywateli o wykształconej tożsamości politycznej i dostępie do instytucji politycznych (demokratycznych). Tego typu baza społeczna mogłaby identyfikować własne interesy lub inaczej mówiąc rację stanu zarówno w odniesieniu do geopolityki, jak i geoeconomii. Tymczasem przestrzeń europejska jest zdominowana przez interesy partykularne, najczęściej największych państw członkowskich.

Instytucje europejskie, takie jak Komisja, postępują niekiedy zgodnie z logiką geoeconomiczną. Wykorzystują na przykład instrumenty gospodarcze, wspierając rozwój wspólnego rynku – w celach geopolitycznych, tzn. promując własną wizję integracji europejskiej i rywalizując o władzę z rządami narodowymi. Takie podejście także można uznać za partykularne, gdyż jest motywowane głównie interesami instytucjonalnymi (w tym wypadku KE). Konkurencja z państwami członkowskimi powoduje jednak, że przedstawiciele Komisji z niechęcią podchodzą do tradycyjnie rozumianej geopolityki. Skutkuje to słabością myśli strategicznej reprezentującej rację stanu całej Wspólnoty, w tym zwłaszcza w zewnętrznej polityce gospodarczej. Ponadto, Komisja kieruje się przede wszystkim logiką rynkową i neoliberalnym rozwojem swobód na wspólnym rynku. Pociąga to za sobą zdystansowanie wobec idei podporządkowania polityki gospodarczej względem geopolitycznym.

Geoeconomia w Europie jest więc przede wszystkim obszarem wzajemnej kooperacji i rywalizacji między państwami członkowskimi. Jest także silnie skupiona do wewnątrz, głównie na kształtowaniu procesów integracji europejskiej i formowaniu lub rekonfigurowaniu kolejnych reżimów gospodarczych. Większość spośród nich ma charakter asymetryczny, tzn. korzystny przede wszystkim dla najbogatszych i największych państw członkowskich. W związku z tym cechą charakterystyczną geoeconomii na Starym Kontynencie jest silnie zaznaczony podział między centrum a peryferiami. Wyrazem tego podziału jest właśnie asymetria władzy oraz kosztów i korzyści gospodarczych wynikających z procesów integracyjnych na korzyść obszarów centralnych. Brak

wewnętrznej spójności w układzie geopolitycznym i reżimach gospodarczych jest widoczny zwłaszcza podczas kryzysów, w tym w okresie trudności strefy euro po 2008 roku. Demonstruje to specyfikę europejskiej geoeconomii opierającej się na nierównościach ekonomicznych i politycznych, co jest czynnikiem destabilizującym dla długofalowej współpracy w Europie. Tym samym obniża to rolę Europy w ramach euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa oraz potencjał geopolityczny tego systemu.

Kryzys stał się okazją do dostosowań geoeconomicznych dotyczących z jednej strony dystrybucji kosztów funkcjonowania reżimu wspólnej waluty oraz, z drugiej, zmiany struktury geopolitycznej w ramach UE. Przyniósł także korektę modelu integracji europejskiej w kierunku wzrostu hierarchii władzy najsilniejszych państw centralnych nad pozostałymi, w części sprawowanej za pośrednictwem wzmocnionych instytucji technokratycznych UE, a w części przez segmentację polityczną Wspólnoty na różne kręgi integracyjne. Można ten model określić quasi-federacją technokratyczną pod nadzorem największych państw³⁷, albo zwiększającym politykę siły (*power politics*) we Wspólnocie. W ten sposób integracja coraz bardziej odbiega od koncepcji liberalnych i neofunkcjonalnych w naukach politycznych, a coraz bardziej jest zgodna z założeniami realistycznymi³⁸.

Ważną konsekwencją geoeconomiczną kryzysu jest więc wzmocnienie roli największych państw, w tym również ich interesów i celów o znaczeniu geoeconomicznym. Kolejną jest skupienie na rywalizacji wewnętrznej w Europie, w tym mającej charakter strukturalny (geopolityczny). Zwiększyła się także tendencja do eksploatacji wewnętrznych peryferii, a tym samym zaniedbywania starań o wzmocnienie pozycji konkurencyjnej całej Wspólnoty w relacjach zewnętrznych. Pogłębiła się asymetria polityczna i ekonomiczna w stosunkach między europejskim centrum a peryferiami.

Wiele dysfunkcji w funkcjonowaniu reżimów gospodarczych oraz powiązana z tym słabość europejskiego ładu politycznego wynika z idei neoliberalnych, które towarzyszą procesom integracyjnym od lat 70. ubiegłego wieku. Wspomniane idee są także ważnym składnikiem europejskiej geoeconomii. Przykładowo torowały drogę dla ekspansji narodowych sektorów finansowych na wspólnym rynku i rynkach globalnych oraz wzmacniały championy europejskie. Wybór tej właśnie doktryny ekonomicznej niesie poważne ryzyka geoeconomiczne. Przyczynia się bowiem do słabnięcia sterowności władz

³⁷ Por. T.G. Grosse, *O trzech kryteriach oceny legitymacji Europejskiego Banku Centralnego w okresie kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 2 (41), s. 109–129.

³⁸ Por. K. Narizny, *The Political Economy of Grand Strategy*, Cornell University Press, Ithaca–London 2007, s. 12–13.

publicznych nad gospodarką, nadmiernego rozchwiania rynków, destabilizacji ładu politycznego i do erozji potencjału geopolitycznego.

Celem niniejszego artykułu było również przedstawienie zarysu analizy geoeconomicznej potencjału USA. Amerykanie – tak jak Europejczycy – oparli swoją ekspansję geoeconomiczną na ideach neoliberalnych. Preferowany przez nich system globalnej wymiany gospodarczej miał wspierać wpływy geopolityczne wiodącego mocarstwa. Poczynając od lat 70. ubiegłego wieku był on w coraz większym stopniu podporządkowany interesom amerykańskim, zwłaszcza wąsko rozumianym korzyściom inwestorów pochodzących z USA. Jest on, podobnie jak reżimy europejskie, asymetryczny, przede wszystkim nierówno dzieląc koszty coraz częstszych kryzysów oraz przenosząc dostosowania wynikające z amerykańskich nierównowag makroeconomicznych na inne państwa. Niejednokrotnie budziło to opory ze strony partnerów Stanów Zjednoczonych. O ile jednak w Europie podstawowym problemem jest słabość centrum politycznego i decentralizacja ośrodków władzy odpowiedzialnych za geoeconomic, o tyle Ameryka ma scentralizowaną strukturę państwową. Jednak władze publiczne coraz słabiej identyfikują interesy geoeconomicznej całości państwa. Borykają się także z problemem utraty sterowności nad gospodarką, nadmiernym wpływem interesów gospodarczych na politykę zagraniczną, a także wyczerpywaniem zasobów wewnętrznych, co można nazwać deakumulacją kapitałów.

W literaturze niekiedy wskazuje się na endemiczny konflikt między rynkami kapitalistycznymi a demokratyczną polityką³⁹. Można to też określić jako spór między interesem kapitalistów a większości społeczeństwa, albo między racjami partykularnymi a racją stanu całej wspólnoty politycznej. Wspomniany konflikt istnieje przede wszystkim na Zachodzie, gdzie obowiązuje demokracja. Może ona występować także w innych ustrojach politycznych, jako przejaw rywalizacji między dobrem partykularnym a publicznym w polityce państwa. Podstawowym problemem Zachodu jest to, że jego struktury gospodarczo-polityczne w coraz mniejszym stopniu identyfikują i realizują interesy wspólne, choć dzieje się tak nieco z innych powodów w USA niż w UE.

Po II wojnie światowej w ramach systemu z Bretta Woods rynki znalazły się pod ścisłą kontrolą władz publicznych i zostały zakorzenione we własnych wspólnotach politycznych, tj. miały przyczyniać się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w narodowych gospodarkach. Elementem tego reżimu był m.in. rygorystyczny nadzór nad rynkami finansowymi, zwłaszcza transgra-

³⁹ W. Streeck, *Kryzys kapitalizmu demokratycznego*, „Nowa Europa”, 2013, nr 2 (15), s. 122–154.

nicznym przepływem kapitału. Miało to nie tylko odbudowywać Zachód po niszczącej wojnie, ale wzmocnić jego potencjał geopolityczny w konfrontacji z ZSRR. Istotne znaczenie miała także ochrona demokracji przed dominacją rynków, a wręcz ich podporządkowanie celom wspólnoty demokratycznej. Fundamenty omawianego systemu powojennego były więc tożsame z zasadami geoeconomii, czyli podporządkowaniem rynków względem geopolitycznym. Spójność wewnętrzna i stabilność ładu politycznego opierającego się na demokracji – były traktowane jako ważny element kapitału politycznego i ideologicznego o znaczeniu geostrategicznym.

Zmiana zasad gry między rynkami a społeczeństwem nastąpiła po upadku systemu z Bretton Woods, a także w wyniku kryzysu inflacyjnego lat 70. XX wieku i utraty wiary w sensowność recept keynesowskich. Do głosu doszły idee neoliberalne. Nie tylko zmieniły one zasady prowadzenia polityki gospodarczej przez władze publiczne, ale odwróciły relacje między rynkami a wspólnotą polityczną. W rezultacie rynki zostały uwolnione od nadmiaru regulacji, ale także od odpowiedzialności za zatrudnienie i wzrost gospodarczy w danym państwie. Przejawem tego była tendencja do przenoszenia inwestycji za granicę. Inną konsekwencją była liberalizacja rynków pracy, a w niektórych krajach europejskich rozmontowywanie instytucji kapitalizmu koordynacyjnego. Nie przyniosło to jednak oczekiwanej elastyczności i swobodnego przepływu zasobów pracy między członkami Wspólnoty. Zamiast tego przyczyniło się do wzrostu ryzyka i utraty bezpieczeństwa u zatrudnionych⁴⁰. Prowadziło też do rosnących nierówności dochodowych. Państwa traciły natomiast autonomię wobec interesów gospodarczych, a nawet zostały poddane dyktatowi rynków⁴¹. Rządy w większym stopniu były zmuszone słuchać rynków finansowych, aniżeli własnych wyborców. Odbywało się to ze szkodą dla demokracji i stabilności politycznej⁴².

Sytuacja w integrującej się Europie jest nieco bardziej skomplikowana. Rosnąca rola rynków finansowych oraz kłopoty narodowych demokracji wynikały z coraz silniejszych procesów integracyjnych oraz ich ścisłego powiązania z doktryną neoliberalną. Skutek był jednak ten sam w Europie i Ameryce. Neoliberalizm, jako ideowa antyteza geoeconomii, podmywał potencjał geopolityczny Zachodu przynajmniej od lat 90. ubiegłego wieku. Komponentem

⁴⁰ R. Kuttner, *Debtors' Prison. The Politics of Austerity versus Possibility*, Alfred A. Knopf, New York 2013, s. 124; szerzej: U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage Publication, London–Thousand Oaks–New Delhi 1992.

⁴¹ W. Streeck, *Kryzys kapitalizmu...*, op. cit., s. 148.

⁴² Szerzej: T.G. Grosse, *Changes in Western democracy: a systemic crisis, or a chance to overcome it?*, „Politeja”, 2012, nr (3) 21, s. 133–154.

tej erozji było osłabienie tkanki społecznej w wyniku powiększających się nierówności i biedy oraz podważenia podstawowej zasady ładu demokratycznego, oddającego władzę wyborcom a nie rynkom finansowym (lub innym interesom gospodarczym). Kolejnym elementem erozji geopolitycznej było podkopanie siły państwa, m.in. przez utratę części autonomii i sterowności nad gospodarką. Ale być może najbardziej spektakularnym przejawem słabnięcia strategicznego była systematyczna deakumulacja kapitału.

Deakumulacja obejmuje zarówno rosnące zadłużenie publiczne, jak i prywatne. To pierwsze wynika głównie ze stopniowej deindustrializacji i słabnięcia konkurencyjności gospodarczej wielu państw Zachodu, jak również zbyt słabej polityki stymulującej wzrost. Nie jest więc prawdziwa teza lansowana przez niektórych uczonych⁴³, że podstawowym problemem Zachodu była rosnąca presja wyborców na zwiększenie długu publicznego. Wprawdzie zachodnie społeczeństwa przyzwyczyły się w okresie prosperity Bretton Woods do wysokich standardów życia, ale podstawowym problemem nie były ich rosnące oczekiwania, ale to, że nowe reżimy, opierające się na zasadach neoliberalnych, nie mogły ich spełnić. Ponadto, polityka zwiększania długu była atrakcyjna dla największych instytucji finansowych, gdyż tworzyła możliwości nowych dochodów i dodatkowego wpływu na polityków.

W przypadku Europy procesy integracyjne, opierające się na zasadach neoliberalnych, tłumili politykę przemysłową, m.in. z uwagi na ochronę konkurencji na wspólnym rynku. Dodatkowo w ramach kolejnych reżimów monetarnych preferowane były działania ograniczające inflację oraz wydatki publiczne, natomiast zaniedbywano politykę stymulującą wzrost i zmiany strukturalne w słabszych gospodarkach⁴⁴. W konsekwencji to ograniczenia systemowe dla wzrostu i niewystarczający poziom innowacyjności odpowiadają za rosnące zadłużenie publiczne, a nie jedynie przyzwyczajenia elektoratów lub brak odpowiedzialności ze strony elit politycznych.

Zadłużenie prywatne było także inspirowane przez neoliberalizm. Nastąpiło w wyniku próby „zastąpienia długu publicznego przez prywatny” lub „prywatyzacji keynesizmu”⁴⁵. Polegało to na liberalizacji rynków finansowych i preferencjach dla udzielania kredytu konsumenckiego. Było powiązane z intensywną prywatyzacją usług publicznych i wycofywaniem państwa z odpowiedzialności za funkcjonowanie wielu obszarów spraw publicznych.

⁴³ W. Streeck, *Kryzys kapitalizmu...*, op. cit., s. 125, 134.

⁴⁴ K.R. McNamara, *The Currency of Ideas*, Cornell University Press, Ithaca–New York 1999, s. 6–7.

⁴⁵ Szerzej: C. Crouch, *Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime*, „British Journal of Politics and International Relations”, 2009, Vol. 11, nr 3, s. 382–399.

Wprawdzie nie ograniczyło to długu publicznego, ale zwiększyło zadłużenie prywatne. Z wyjątkiem państw o silnych tradycjach przemysłowych i polityce proeksportowej przyczyniło się bardziej do pobudzenia konsumpcji, aniżeli inwestycji produkcyjnych. Skutkowało także rozwojem alternatywnych form pozyskiwania kapitału i nadmiernym obciążeniem bilansów bankowych.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy uznać, że problemy Zachodu wywodzą się z nadmiernego zaufania zasadom neoliberalnym i odejścia od zakorzenienia rynków w danej wspólnocie politycznej. Prowadziło to do zmniejszenia spójności społeczeństw i kryzysu ładu demokratycznego. Skutkowało także nadmiernym wpływem na władzę ze strony najsilniejszych interesów ekonomicznych – ponad dobrem wspólnym i racją stanu tej wspólnoty. Zmniejszyła się zatem autonomia władz publicznych i ich zdolność do skutecznego sterowania gospodarką. Problemem Zachodu stało się w tych warunkach niewystarczające wsparcie dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Zbyt słabe było stymulowanie innowacyjności i konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw. Prowadziło to do zjawiska deakumulacji kapitału, zarówno w wymiarze finansowym, jak i społecznym, ludzkim, politycznym i ideologicznym. Tym samym przyniosło negatywne konsekwencje dla pozycji geopolitycznej UE i USA oraz trwałości i siły euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa.

Jedną z przyczyn erozji potęgi Zachodu jest specyficzne podejście do geoeconomii, które długofalowo nie pozwoliło na wykorzystanie jej zasad dla umacniania własnej supremacji. Polegało to na oparciu działań w polityce wewnętrznej i zewnętrznej na ideach neoliberalnych, co wprawdzie przyniosło szereg doraźnych korzyści, ale długofalowo podmyło fundamenty pozycji geopolitycznej. W związku z tym należy zadać pytanie, czy można wykorzystać wnioski wynikające z tej analizy dla odbudowy słaniającej się potęgi geopolitycznej Europy i Ameryki? Czy można je zaczerpnąć z analizy geoeconomicznej?

Podstawową radą powinno być odrzucenie paradygmatu neoliberalnego i powrót do idei zakorzenienia rynków we wspólnocie politycznej. Kolejną jest skupienie wysiłku władz na akumulacji kapitałów, a więc polityce pobudzenia wzrostu i zatrudnienia oraz wprowadzania zmian strukturalnych w gospodarce. Następną jest odbudowa jakości demokracji, co obejmuje potrzebę poprawy autonomii władz publicznych wobec interesów partykularnych, a w przypadku jednoczącej się Europy rozwiązanie palącego problemu deficytu demokratycznego dla władzy instytucji europejskich⁴⁶. Wreszcie istotne

⁴⁶ Szerzej: T.G. Grosse, *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, 2013 (w druku).

znaczenie ma wzmocnienie siły państwa zarówno w polityce wewnętrznej, jak i na arenie międzynarodowej. W przypadku UE dotyczy to zbudowania optymalnych instytucji zarządzania gospodarczego oraz gruntownej przebudowy instytucji i zasad dotyczących polityki zagranicznej. Należy też rekomendować ustanowienie na szczeblu europejskim odpowiednio legitymizowanej władzy centralnej, która mogłaby identyfikować interesy geoeconomiczne w skali całej Europy⁴⁷ i je później implementować, m.in. wykorzystując narzędzia gospodarcze do realizacji celów geopolitycznych. Oznaczałoby to przeniesienie myślenia geoeconomicznego z poziomu narodowego na europejski, co musiałoby wiązać się z zasadniczą reformą ustroju politycznego Europy. Wreszcie, duże znaczenie ma zmniejszenie asymetrii kosztów i korzyści wynikających z funkcjonowania europejskich reżimów gospodarczych między obszarami centralnymi i peryferyjnymi.

BIBLIOGRAFIA

- Beck U., *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage Publication, London–Thousand Oaks–New Delhi 1992.
- Buch-Hansen H., Wigger A., *Revisiting 50 years of market-making: The neo-liberal transformation of European competition policy*, „Review of International Political Economy”, 2010, Vol. 17, nr 1.
- Cafruny A.W., Ryner M. (red.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Rowan & Littlefield, Lanham 2003.
- Clift B., Woll C., *Economic patriotism: reinventing control over open markets*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 3.
- Cowen D., Smith N., *After Geopolitics? From the Geopolitical Social to Geoeconomics*, „Antipode”, 2009, Vol. 41, nr 1.
- Crouch C., *Privatised Keynesianism: An Unacknowledged Policy Regime*, „British Journal of Politics and International Relations”, 2009, Vol. 11, nr 3.
- Crouch C., *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity Press, Cambridge–Malden 2011.
- Damro Ch., *Market Power Europe*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 5.
- DeLong J.B., *The Second Great Depression. Why the Economic Crisis Is Worse Than You Think*, „Foreign Affairs”, July–August 2013, Vol. 92, nr 4.

⁴⁷ Podobną propozycję przedstawił: B. Rosamond, *Supranational governance...*, op. cit.

- Dür A., M. Elsig, *Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies*, „Journal of Public Policy”, 2011, 18:3.
- Gallaher C., *Risk and Private Military Work*, „Antipode”, 2011, Vol. 44, nr 3.
- Gilpin R., *The Politics of Transnational Economic Relations*, „International Organization”, 1971, Vol. 25, nr 3 (summer).
- Gilpin R., *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton University Press, Princeton 2000.
- Gritsch M., *The nation-state and economic globalization: soft geo-politics and increased state autonomy?*, „Review of International Political Economy”, 2005, Vol. 12, nr 1.
- Grosse T.G., *W objęciach europeizacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.
- Grosse T.G., *Changes in Western democracy: a systemic crisis, or a chance to overcome it?*, „Politeja”, 2012, nr (3) 21.
- Grosse T.G., *O trzech kryteriach oceny legitymacji Europejskiego Banku Centralnego w okresie kryzysu*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 2 (41).
- Grosse T.G., *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, 2013 (w druku).
- Hansen P., Jonsson S., *Imperial Origins of European Integration and the Case of Euroafrica: A reply to Gary Marks' 'Europe and Its Empires'*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, Vol. 50, nr 6.
- He W., *Paths toward the Modern Fiscal State: England, Japan, and China*, Harvard University Press, Cambridge–London 2013.
- Hermes A., *The rise of neoliberal nationalism*, „Review of International Political Economy”, 2012, Vol. 19, nr 1.
- Hoeffler C., *European armament co-operation and the renewal of industrial policy motives*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 3.
- Jabko N., *Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005*, Cornell University Press, Ithaca–London 2006.
- Jones E., *The Economic Mythology of European Integration*, „Journal of Common Market Studies”, 2010, Vol. 48, nr 1.
- Jones S.G., *The rise of European security cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge–New York 2007.
- Koistinen P.A.C., *State of War. The Political Economy of American Warfare*, University Press of Kansas, Lawrence 2012.
- Krapohl S., Fink S., *Different Paths of Regional Integration: Trade Networks and Regional Institution-Building In Europe, Southeast Asia and Southern Africa*, „Journal of Common Market Studies”, 2013, Vol. 51, nr 3.

- Krotz U., *Flying Tiger. International Relations Theory and the Politics of Advanced Weapons*, Oxford University Press, Oxford–New York 2011.
- Krotz U., Schild J., *Shaping Europe. France, Germany, and Embedded Bilateralism from Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2013.
- Kuttner R., *Debtors' Prison. The Politics of Austerity versus Possibility*, Alfred A. Knopf, New York 2013.
- Luttwak E.N., *From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce*, National Interest, 20 (summer) 1990.
- Luttwak E.N., *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts)–London 2012.
- McNamara K.R., *The Currency of Ideas*, Cornell University Press, Ithaca–New York 1999.
- Micara A.G., *Current Features of the European Union Regime for Export Control of Dual-Use Goods*, „Journal of Common Market Studies”, 2012, Vol. 50, nr 4.
- Milner H.V., Tingley D.H., *Who Supports Global Economic Engagement? The Sources of Preferences in American Foreign Economic Policy*, „International Organization”, Vol. 65 (winter) 2011.
- Morgan G., *Supporting the City: economic patriotism In financial markets*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 3.
- Morrissey J., *Architects of Empire: The Military-Strategic Studies Complex and the Scripting of US National Security*, „Antipode”, 2011, Vol. 43, nr 2.
- Morrissey J., *Closing the Neoliberal Gap: Risk and Regulation in the Long War of Securitization*, „Antipode”, 2011, Vol. 43, nr 3.
- Narizny K., *The Political Economy of Grand Strategy*, Cornell University Press, Ithaca–London 2007.
- Nester W.R., *Globalization, Wealth, and Power in the Twenty-First Century*, Palgrave Macmillan, London 2010.
- Ramirez S.A., *Lawless Capitalism: The Subprime Crisis and the Case for an Economic Rule of Law*, New York University Press, New York 2012.
- Rauch J., *Government's End: Why Washington Stopped Working*, Public Affairs, New York 1999.
- Rosamond B., *Supranational governance as economic patriotism? The European Union, legitimacy and the reconstruction of state space*, „Journal of European Public Policy”, 2012, Vol. 19, nr 3.
- Rosato S., *Europe United. Power Politics and the Making of the European Community*, Cornell University Press, Ithaca–London 2011.

- Singer P.W., *Corporate Warriors. The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, Ithaca–London 2003.
- Smith M.E., *A liberal grand strategy in realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, „Journal of European Public Policy”, 2011, Vol. 18, nr 2.
- Strange S., *State and Markets*, Pinter Publishers, London 1988.
- Streeck W., *Kryzys kapitalizmu demokratycznego*, „Nowa Europa”, 2013, nr 2 (15).
- Ugur M., Guner U., *Innovation and Competition in the EU15: Empirical Evidence on the Lisbon Decade and Beyond*, [w:] *Europe and National Economic Transformation. The EU after the Lisbon Decade*, M.P. Smith (red.), Palgrave MacMillan: Houndmills, Basingstoke 2012.
- Van der Pijl K., Holman O., Raviv O., *The resurgence of German capital in Europe: EU integration and the restructuring of Atlantic networks of interlocking directorates after 1991*, „Review of International Political Economy”, 2011, Vol. 18, nr 3.

STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest próba zastosowania analizy geoeconomicznej do oceny potencjału USA i UE, a tym samym dla diagnozy trwałości i siły euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa. Autor uważa bowiem, że analiza geoeconomiczna może określić, jaka jest kondycja głównych części składowych tego systemu, jaki jest potencjał polityczny i gospodarczy obu głównych stron systemu euroatlantyckiego.

SUMMARY

The article is an attempt to apply geo-economic analysis to assess the potential of the U.S. and the EU, and thus for the diagnosis of durability and power of the Euro-Atlantic security system. The author believes that the geo-economic analysis can determine the political and economic potential of both main parties to the Euro-Atlantic system, which have a decisive impact on the security and international world order changes.

РЕЗЮМЕ

Целью настоящей статьи является попытка применения геоэкономического анализа при оценке потенциала США и ЕС, а тем самым для диагноза прочности и 'силы' евроатлантической системы безопасности. Это объясняется тем, что автор считает, что геоэкономический анализ даёт возможность определить, каково состояние главных составных частей евроатлантической системы, каков политический и экономический потенциал её обеих основных сторон.

Józef M. Fiszer

BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE W MULTIPOLARNYM ŁADZIE GLOBALNYM ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ROLI ROSJI

WPROWADZENIE

Powstaje nowy, wielobiegunowy i wielocywilizacyjny system międzynarodowy. Jest to efekt rozpadu porządku jałtańsko-poczdamskiego i globalizacji, które pociągają za sobą bezprecedensowe zmiany na arenie międzynarodowej. W związku z tym bardzo trudno opracować trafną diagnozę, a jeszcze trudniej trafną prognozę co do przyszłości świata oraz jego ostatecznego kształtu i bezpieczeństwa międzynarodowego. Europa, Ameryka, Unia Europejska i NATO, a więc najważniejsze komponenty dotychczasowego systemu euroatlantyckiego, gwarantujące bezpieczeństwo międzynarodowe, wciąż pozostają w cieniu kryzysu finansowo-gospodarczego. Nadal nie wiemy, kiedy kryzys ten się skończy i jakie będą jego konsekwencje dla świata, a szczególnie dla Europy i Stanów Zjednoczonych. Z pewnością kryzys ten sygnalizuje wyczerpywanie się zasad i form, na których oparty jest dotychczasowy ład polityczno-społeczny i ekonomiczny, zwany ustrojem liberalno-demokratycznym. Jest też zapowiedzią nadchodzących zmian w układzie geopolitycznym i bezpieczeństwie międzynarodowym, zdeterminowanych do tej pory w głównej mierze przez hegemoniczną pozycję Stanów Zjednoczonych na świecie.

Zmianom tym towarzyszą dyskusje i spory wśród badaczy i polityków na temat obecnego, przejściowego i przyszłego ładu międzynarodowego oraz na temat bezpieczeństwa Europy i całego świata. Pojawiają się pytania dotyczące systemu euroatlantyckiego w wielobiegunowym ładzie międzynarodowym oraz szans i zagrożeń dla Europy i Stanów Zjednoczonych, dla Unii Europejskiej i NATO w warunkach postępującej globalizacji i rosnącej w świecie pozycji

Chin, Indii, Rosji i Brazylii. Próbując na nie odpowiedzieć, eksperci i politycy formułują wiele ciekawych, acz kontrowersyjnych, teorii, tez i hipotez. Większość z nich zakłada, że w perspektywie 20–30 lat powstanie nowy multipolarny ład globalny, w którym kluczową rolę, obok Stanów Zjednoczonych, będą odgrywały mocarstwa wschodzące, na czele z Chinami. Przyjmuje się, że gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego nadal będzie system euroatlantycki, w którym wiodące role będą należeć do Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i NATO. Podkreśla się, że Stany Zjednoczone pozostaną światową potęgą polityczną, wojskową i gospodarczą, ale ich hegemonalna pozycja będzie jednak ulegała stopniowemu osłabieniu¹. Z drugiej zaś strony od lat jest podważana i krytykowana rola Ameryki w świecie – nie tylko polityczna, ale nawet cywilizacyjna. Głosi się teorie o schyłku tego mocarstwa i krytykuje jego politykę wewnętrzną i zagraniczną, zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i poza nimi. Przewiduje się dla tego mocarstwa rolę nie hegemonia, ale *global driver*, oraz zakłada dalszy rozwój potęgi Chin i spadek znaczenia Rosji w świecie².

Celem niniejszego opracowania jest próba pokazania Rosji w nowym, multipolarnym świecie, zwłaszcza w sprawach pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Nie jest to zadanie łatwe, biorąc pod uwagę trudną sytuację społeczno-polityczną i gospodarczą współczesnej Rosji oraz ogrom zadań, które kraj ten musi wykonać, aby stać się nowoczesnym, silnym, sprawnie zarządzanym, demokratycznym i pokojowym mocarstwem.

*

Po upadku systemu komunistycznego w Europie sądzono, że zniknęły raz na zawsze największe zagrożenia dla stabilności międzynarodowej w sferze politycznej, prosperity systemu kapitalistycznego w sferze gospodarczej i rozwoju społeczeństwa otwartego. Komunizm skompromitował się we wszystkich tych sferach, jakkolwiek o jego upadku zdecydowała przede wszystkim gospodarka, w której wszechwładza państwa przyniosła oplakane skutki

¹ P.D. Williams, *Security Studies. An Introduction*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2012; S. Koziej, *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006; J.W. Müller, *Wo Europa endet? Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie*, Suhrkamp, Berlin 2013.

² Patrz L.W. Zacher, *Przyszłość w świetle prognoz światowych u progu XXI wieku*, „Polska 2000 Plus”, 2001, nr 1; F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Wydawnictwo REBIS, Poznań 2005; J. Wallerstein, *Koniec świata jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; Z. Brzeziński, *Wybór – dominacja czy przywództwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004.

w porównaniu do obowiązującego na Zachodzie systemu rynkowego. Sytuacja ta stworzyła niezwykle sprzyjające możliwości nie tylko bezkrytycznego wdrożenia w krajach postkomunistycznych skrajnie rynkowych modeli gospodarczych, ale i ujawnienia się presji w dojrzałych gospodarkach rynkowych, wywołującej minimalizowanie roli państwa w kształtowaniu procesów gospodarczych. Presja ta znalazła już wcześniej podstawy teoretyczne w postaci doktryny neoliberalnej. Ku zaskoczeniu społeczności międzynarodowej po ponad trzydziestoletniej dominacji tej doktryny, w warunkach gwałtownego rozwoju procesów globalizacyjnych, obecny kryzys finansowo-gospodarczy ujawnił w pełnej skali nowe zagrożenia, nie tylko dla stabilności i rozwoju gospodarki światowej, ale także dla poszczególnych państw i całego systemu kapitalistycznego oraz porządku światowego. W większości krajów wzrasta rozpiętość dochodowa, a wraz z nią rośnie nieufność, także wobec państwa, które przez to słabnie i ma coraz mniejszą moc, by powstrzymać rosnące nierówności powodujące dalszy spadek zaufania społecznego i erozję racjonalności w polityce.

Po rozpadzie Związku Sowieckiego był dobry moment w historii, kiedy to Stany Zjednoczone wspólnie z Unią Europejską mogły stać się niekwestionowanym liderem świata XXI wieku. Okazja ta została jednak zmarnowana, gdyż Stany Zjednoczone nie zamierzały przestrzegać zasady *primus inter pares*, dążąc do pozycji jedynej superaktora sceny globalnej, co szczególnie mocno ujawniło się w dobie prezydentury George'a Busha Juniora. Jednocześnie Stany Zjednoczone wpadły w pułapkę zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego. Zwłaszcza niebezpieczne stało się olbrzymie zadłużenie wobec Chin, bo przekraczające dziś 1,5 bln dolarów, które mogą w każdej chwili uruchomić proces bankructwa Stanów Zjednoczonych. Co więcej, bardzo kuleje amerykańska demokracja, a system władzy prezydenckiej jest coraz mniej skuteczny zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Z drugiej strony słabnie też Europa na czele z Unią Europejską, która nie radzi sobie z kryzysem finansowo-gospodarczym. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że tylko silna UE może być globalnym partnerem Stanów Zjednoczonych, który podtrzymuje i rozwija materialne i duchowe siły Wspólnoty Atlantyckiej. Zaś słaba Europa, a co za tym idzie, słaba Wspólnota Atlantycka nie będzie współautorem nowego wielocywilizacyjnego porządku globalnego³.

³ T.G. Ash, *Free World: America, Europe and the Surprising Future of the West*, Rand House, New York 2010; A. Kukliński, K. Pawłowski (red.), *The Atlantic Community. The Titanic of the XXI Century?*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2010.

Głęboka rekonfiguracja sceny globalnej jest nieunikniona i już się rozpoczęła. W związku z tym nasuwają się pytania dotyczące roli Wspólnoty Atlantyckiej w kształtowaniu nowego porządku globalnego. Czy możliwy jest renesans Wspólnoty Atlantyckiej i czy będzie ona w stanie odgrywać taką rolę w XXI wieku, jaką odgrywała pod egidą Stanów Zjednoczonych w XX wieku? Można tutaj postawić tezę, że jeśli Wspólnota Atlantycka wyjdzie zwycięska i silna z obecnego kryzysu, to będzie współautorem i współaktorem nowego multipolarnego ładu międzynarodowego. Jeśli zaś tak się nie stanie, to świat czekają lata chaosu, konfliktów i wojen. Ani bowiem Chiny, ani Indie jeszcze przez kilkanaście, a nawet przez kilkadziesiąt lat nie będą na tyle silne, aby stworzyć nowy, pokojowy ład międzynarodowy, z pominięciem lub zmarginalizowaniem Wspólnoty Atlantyckiej⁴.

Rację ma więc Zbigniew Brzeziński, który w swojej najnowszej książce pod znamienym tytułem *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi* pisze, że: *Tylko dynamiczna, postępująca zgodnie z przemyślaną strategią Ameryka może wraz z jednoczącą się Europą wspólnie działać na rzecz większego i bardziej żywotnego Zachodu, zdolnego do odgrywania w sposób odpowiedzialny roli partnera dla rosnącego w siłę i coraz bardziej pewnego siebie Wschodu. W przeciwnym razie niewykluczone, że geopolitycznie podzielony i skupiony na sobie Zachód pograży się w historycznym upadku, który upodobni go do upokorzonych i bezsilnych dziewiętnastowiecznych Chin. Na Wschodzie zaś pojawi się pokusa powtórzenia katastrofalnej w skutkach próby sił między państwami dwudziestowiecznej Europy*⁵.

*

Odwołując się do teorii cykli hegemonicznych, możemy powiedzieć, że obecnie świat znajduje się w fazie delegitymizacji pozycji Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej⁶. Na etapie tym gra o zmianę paradygmatu światowego – z jednobiegunowego na wielobiegunowy – nie toczy

⁴ A. Kukliński, *Kryzys Wspólnoty Atlantyckiej XXI w.*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, luty 2012, nr 2(566), s. 80.

⁵ Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013, s. 10.

⁶ G. Modelski, *The Long Cycle of Global politics and the Nation-State*, „Comparative Studies in Society and History”, April 1978, Vol. 20, No. 2, s. 213–236; G. Modelski, W.R. Thompson, *Leading Sectors and World Powers: The Co-evolution of Global Economics and Politics*, University of South Carolina Press, Columbia 1996, s. 128–136; R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1983.

się otwarcie, a potencjalni rywale dotychczasowego hegemonu (USA), czyli mocarstwa wschodzące, na czele z ChRL, starają się z jednej strony czerpać korzyści z istniejącego wciąż układu sił, a z drugiej strony – podważać go. Przy czym czynią to w sposób pokojowy i zakamuflowany, pod takimi hasłami, jak harmonijny rozwój, pokojowa współpraca i bezpieczeństwo świata, a w rzeczywistości dążą do podważenia układu międzynarodowego i powrotu do świata wielobiegunowego, działając na wielu płaszczyznach: politycznej, gospodarczej, finansowej, wojskowej itd. Dążą do delegitymizacji Stanów Zjednoczonych i osłabienia ich pozycji na arenie międzynarodowej, uciekając się do tzw. pokojowej strategii oporu. Obejmuje ona na przykład krytykę polityki Stanów Zjednoczonych na forum organizacji międzynarodowych, tworzenie koalicji antyamerykańskich i obnażanie ich słabości. Działania te czasami wspierają także sojusznicy Stanów Zjednoczonych, na przykład Francja, RFN i Turcja, a także Rosja, co wyraźnie widać było na przykładzie ich stanowiska wobec wojny domowej w Libii, czy trwającej już dwa lata wojny domowej w Syrii⁷.

Nie ulega wątpliwości, że następstwa arabskich rewolucji będą jeszcze długo odczuwane w świecie, bo po obaleniu starych reżimów do władzy doszli ludzie bez doświadczenia, którzy na dodatek muszą zbudować państwo od nowa. Będą też miały istotny wpływ na ewolucję systemu euroatlantyckiego i bezpieczeństwo międzynarodowe w multipolarnym świecie. Spowodują dalszą polaryzację postaw wśród członków NATO i Unii Europejskiej.

Szczególnie jaskrawym przykładem takich antyamerykańskich postaw i zachowań jest RFN, która występowała przeciwko interwencji zbrojnej Stanów Zjednoczonych w Iraku w 2003 roku, a w 2011 roku podczas głosowania nad rezolucją nr 1973 w sprawie Libii na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ wstrzymała się od głosu, podobnie jak: Chiny, Indie, Brazylia i Rosja⁸.

Można tutaj zaryzykować stwierdzenie, że rządowi Niemiec chodziło również o zmanifestowanie światu swojej siły i odmiennego od sojuszników, zwłaszcza od Stanów Zjednoczonych, zdania w kwestiach bezpieczeństwa

⁷ J. Zdanowski, *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011, s. 191–203; Y.Al. Haj Saleh, *Die Revolution in Syrien*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte”, 2012, nr 9, s. 12–16.

⁸ Rezolucja ta została przyjęta dopiero 17 marca 2012 roku Patrz: http://www.un.org/News/Press/doc/2011/sc_10200.doc.htm; także: M. Soja, *Stosunki UE – NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 209–216.

międzynarodowego, a tym samym pokazanie, że RFN jest zdolna do prowadzenia niezależnej polityki zagranicznej o zasięgu globalnym⁹.

Warto dodać, że oficjalnie RFN podkreśla, że jest wiernym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych, a sojusz atlantycki jest gwarantem jej bezpieczeństwa. Po wyborach parlamentarnych w 2009 roku i utworzeniu rządu CDU/CSU-FDP, w umowie koalicyjnej podpisanej 26 października 2009 roku przez przewodniczących tych partii podkreślono, że w polityce zagranicznej priorytetowymi celami RFN są:

- umocnienie współpracy transatlantyckiej,
- zacieśnienie współpracy z Rosją w ramach struktur międzynarodowych,
- uzależnienie udziału Bundeswehry w misjach zagranicznych od mandatu ONZ, UE lub NATO,
- pogłębienie współpracy z Polską¹⁰.

Miesiąc później kanclerz Angela Merkel w *expose* wygłoszonym w Bundestagu również podkreśliła, że w polityce wewnętrznej celem nowego rządu RFN jest wyjście z recesji gospodarczej, a w polityce zagranicznej wolność, pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt dla wszystkich i postęp społeczny¹¹.

Może więc ma rację amerykański ekspert, znany politolog George Friedman, który w swojej najnowszej książce poświęconej zmianom w układzie sił międzynarodowych i zagrożeniom dla nowego ładu globalnego pisze, że dla Stanów Zjednoczonych i dla świata w najbliższych dekadach największe zagrożenie będą stanowiły Niemcy i Rosja, a nie mocarstwa wschodzące na czele z ChRL¹². Podkreśla on, że relacje Stanów Zjednoczonych z Niemcami popsuły się głównie ze względu na kryzys finansowy i amerykańską wojnę w Iraku oraz, że: *Amerykanie mają poważne problemy z Rosjanami, natomiast Niemcy dystansują się od ich prób powstrzymania Rosji. (...) W nadchodzących latach relacje Ameryki z Rosją i Niemcami będą się zmieniać i powinniśmy spodziewać się tutaj znacznego przesunięcia. Bez względu na nastroje coraz większa*

⁹ Patrz P. Sasnal, *Kryzys w Libii, a reakcje społeczności międzynarodowej*, „Biuletyn PISM”, 2011, nr 20, s. 2.

¹⁰ Patrz, *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, der Koalitionvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*, Berlin 2009; *CDU podpisało umowę koalicyjną z FDP*, „Wprost”, 26.X.2009, s. 3.

¹¹ Patrz M. Zawilska-Florczuk, *Nowy rząd RFN: integracja i edukacja zamiast wielkich reform*, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl

¹² Patrz G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012. Por. także J. Żakowski, *Ameryka wraca do domu. Wywiad z George'em Friedmanem, amerykańskim politologiem, właścicielem prywatnej agencji wywiadowczej, o nadmiernym znaczeniu Niemiec w Europie i militarnych obowiązkach Polski*, „Polityka”, 29.X.–6.XI.2012, s. 4–46.

*obecność Rosji na wschodzie Europy zagraża amerykańskim interesom. (...) Im bardziej Amerykę niepokoić będzie pozycja Rosji, tym bardziej będzie rósł dystans między nią a Niemcami. (...) We wszystkich tych manewrach chodzi przede wszystkim o uniknięcie wojny, a w dalszej kolejności o powstrzymanie zbliżenia między Rosją z Niemcami, które mogłoby w kolejnych dekadach zagrozić hegemonii Ameryki*¹³.

Dziś nie tylko zacieśniają się stosunki polityczne i gospodarcze między RFN i Rosją, ale także zmienia się społeczny odbiór i wizerunek Rosji w Niemczech i Niemiec w Rosji. W społeczeństwie niemieckim dużą popularnością cieszyły się negatywne stereotypy o Rosji i Rosjanach, które kształtowały się przez wieki i zostały utrwalone przez propagandę z lat tzw. zimnej wojny. Po zjednoczeniu Niemiec w latach 90. media niemieckie przedstawiały Rosję jako kraj, który pogrąża się w chaosie i nędzy, a po dojściu do władzy Władimira Putina oskarżano go o zapędy autorytarne i ambicje imperialne. Kampania antyrosyjska nasiliła się po wybuchu wojny rosyjsko-gruzińskiej w sierpniu 2008 roku, kiedy to środki masowego przekazu w RFN popierały gruzińską wersję tego konfliktu. Dziś media niemieckie są bardziej powściągliwe i mają neutralny stosunek do Rosji. Natomiast obraz Niemiec w oczach Rosjan jest pozytywny. W odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, które przez większość Rosjan tradycyjnie postrzegane są jako przeciwnik polityczny i gospodarczy, RFN jest przedstawiana w rosyjskich mediach jako wzór przyjaznego państwa i solidnego partnera gospodarczego¹⁴.

*

Rosja już od dłuższego czasu próbuje wykorzystać osłabienie hegemonii Stanów Zjednoczonych w świecie dla umocnienia własnej pozycji geostrategicznej w nowym ładzie międzynarodowym. Próbuje odepchnąć Stany Zjednoczone i NATO od granic rosyjskich i obszaru poradzieckiego. Jest przeciwna rozszerzaniu NATO i rozmieszczaniu nowych sił na terenie byłych satelitów.

¹³ G. Friedman, *Następna dekada...*, op. cit., s. 204–205. Por. także: E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008; C. Ochmann, *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „Biuletyn Niemiecki”, 2010, nr 6; S. Żerko, *Niemiecka polityka wobec Rosji: kontynuacja mimo wszystko*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2012, nr 104; A. Drzewicki, *Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich*, „Biuletyn Niemiecki”, 2012, nr 26.

¹⁴ G. Gromadzki, J. Kucharczyk, *Ludzie – Historia – Polityka. Polska i Niemcy w oczach Rosjan*, Instytut Spraw Publicznych, 2012, <http://fwpn.org.pl> [dostęp 3.02.2013]; G. Kuczyński, *Strategia Rosji wobec Zachodu*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, 2009, nr 9–10.

Jej celem strategicznym jest również osłabienie więzi transatlantyckich. Rosja uważa NATO za organizację słabą, która przecenia swoje możliwości. Oskarża ją o niecne, ukryte przed innymi cele i dążenia do politycznej i wojskowej dominacji nad światem. Czynnikiem wpływającym na ochłodzenie stosunków NATO z Rosją była wspomniana wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 roku¹⁵.

Jak pisze Ronald D. Asmus: *Gruzińsko-rosyjska wojna z sierpnia 2008 roku była małą wojną, która wstrząsnęła światem. Jej wybuch zaszokował pogrążone w beztróskim zadowoleniu państwa zachodnie, przekonane, że wojny w Europie należały już do przeszłości. (...) Wojna zakwestionowała również relacje Zachodu z Rosją – państwem, które wielu polityków uważało za trudne we współpracy, ale bardzo niewielu oceniało jako zdolne do podjęcia militarnej ofensywy przeciwko któremuś ze swoich sąsiadów. Co jednak chyba najistotniejsze, wspomniana wojna naruszyła u samych podstaw zasady, w oparciu o które budowano nową politykę bezpieczeństwa w Europie, stawiając tym samym pod znakiem zapytania jej przyszłość. W efekcie, wspomniana mała wojna wstrząsnęła fundamentem przekonania, że demokracja oraz duch wzajemnej współpracy odniosły w Europie ostateczne zwycięstwo po tym, jak dwadzieścia lat wcześniej upadła żelazna kurtyna, a myślenie kategoriami geopolitycznych sfer wpływów, prowadzące do konfliktów i rozlewów krwi, zostało odesłane do lamusa*¹⁶.

Dla zbudowania wzajemnego zaufania, prócz „resetu” w stosunkach Stany Zjednoczone – Rosja, powinien zostać dokonany także „reset” w relacjach NATO – Rosja. Dzięki temu – przy zachowaniu obecnych instytucji – można byłoby podjąć konstruktywne negocjacje na temat rosyjskich oczekiwań i wizji wobec europejskiej architektury bezpieczeństwa. Rosyjskie propozycje, nawołujące do stworzenia nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego, spotykają się na ogół z przychylnym przyjęciem przez decydentów francuskich i niemieckich. Potwierdzeniem tego może być szczyt w Deauville we Francji (18–19 października 2010 r.), podczas którego spotkali się przywódcy Rosji, Niemiec i Francji. Termin tego spotkania nie był przypadkowy, ale zastanawiający, gdyż trwały wówczas prace nad projektem nowej koncepcji strategicznej Sojuszu i zbliżał się szczyt NATO w Lizbonie (19–20 listopada 2010 r.), na którym została ona przyjęta¹⁷. Krytyków tego rodzaju spotkań można podzielić na dwie grupy. Jedni wskazują, że poprzez takie inicjatywy osłabieniu ulega

¹⁵ Szerzej na ten temat: R.D. Asmus, *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu*, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzewzkiego, Warszawa 2010; G. Kuczyński, *Strategia Rosji wobec Zachodu...*, op. cit., s. 157.

¹⁶ R.D. Asmus, *Mała wojna...*, op. cit., s. 373.

¹⁷ *Active Engagement, Modern Dementia. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adepted by Heads of State and

solidarność euroatlantycka, a próby porozumienia się z Rosją na zasadach bilateralnych, z pominięciem interesów NATO czy UE, nie służą tym organizacjom jako całości. Drudzy mówią, że sama idea tego typu spotkań jest słuszna, lecz nie jest właściwy dobór partnerów. Powinni w nich uczestniczyć przedstawiciele UE jako całości, Rosji oraz Turcji – państwa, którego znaczenie na arenie międzynarodowej sukcesywnie rośnie¹⁸. Jak trafnie bowiem zauważa George Friedman: *Turcja i Rosja są historycznymi rywalkami. Obie leżą nad Morzem Czarnym i obie zabiegały o Bałkany i Kaukaz. Co ważniejsze, Rosjanie uważają, że Turcy zamykają przed nimi Bosfor – bramę do Morza Śródziemnego. Turcja może dobrze współpracować z Rosjanami ze względu na jej uzależnienie od rosyjskiej ropy, ale pomysły przesunięcia na południe granicy na Kaukazie czy oddania Bosforu po prostu nie wchodzi w grę. Samo istnienie Turcji służy interesom Ameryki w ich relacjach z Rosją. Stany Zjednoczone chcą zablokowania Rosji na Kaukazie, a jak to się stanie, jest kwestią drugorzędną – ważne, by Rosja była zablokowana*¹⁹.

Nowa strategia NATO przyjęta w Lizbonie 19 listopada 2010 roku miała ostatecznie zakończyć epokę pozimnowojenną oraz pokazać Europejczykom i Amerykanom, że Sojusz ten jest im nadal potrzebny. Miała nie tylko zahamować jego erozję, ale również umocnić jego pozycję w powstającym nowym ładzie międzynarodowym. Po upadku ZSRR w Sojuszu rozpoczął się kryzys tożsamości. Kraje byłego bloku sowieckiego, m.in. Polska, nadal chciały w nim widzieć twardego obrońcę przed Moskwą, ale zachodnia Europa nie wierzyła już zbrojnej agresji na Starym Kontynencie. Z kolei Amerykanie dążyli do przekształcenia NATO w narzędzie wspierania wojen poza terytorium Sojuszu, jak w Afganistanie. Do tego dochodził brak jednolitego poglądu, jak silnych gwarancji obronnych Stanów Zjednoczonych potrzebuje Europa i w jaki sposób ma je wzmacniać NATO oraz amerykańscy żołnierze stacjonujący na europejskiej ziemi. Towarzyszyły temu obawy, że Sojusz może stopniowo zamieniać się w bezzębną organizację międzyrządową na wzór OBWE, a Ameryka będzie współpracować z chętnymi do tego sojusznikami poza strukturami Paktu. Taki charakter miały m.in. plany administracji George'a

Government at the NATO Summit in Lisbon 19–20 November 2010, NATO Public Diplomacy Division, Bruksela 2011, s. 4–45.

¹⁸ J. Wódka, *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne*, ISP PAN, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2012; J. Misiągiewicz, *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009; Ö. Terzi, *The influence of the European Union on Turkish foreign Policy*, Ashgate, Farnham 2010.

¹⁹ G. Friedman, *Następna dekada...*, op. cit., s. 174; A. Szymański (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, PISM, Warszawa 2011.

W. Busha w sprawie tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach, krytykowane przez niektóre kraje zachodnie i Rosję. Szczyt w Lizbonie i przyjęta wówczas nowa strategia Sojuszu miały wzmocnić system euroatlantycki i przygotować go do walki z takimi nowymi zagrożeniami, jak cyberwojny czy terroryzm międzynarodowy. Nowa koncepcja strategiczna podkreśla również aktualność artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego, który w razie zbrojnej napaści na któregoś z sojuszników nakazuje innym członkom NATO udzielenie mu pomocy „łącznie z użyciem siły zbrojnej”. Ponadto zakłada ona stworzenie wspólnej obrony przeciwrakietowej NATO poprzez skoordynowanie i częściowe połączenie istniejących systemów obronnych kilku krajów Sojuszu oraz systemu planowanego przez Stany Zjednoczone, którego elementy mają być umieszczone m.in. w Polsce. Obecny na szczycie NATO w Lizbonie Barack Obama podkreślił, że dla Ameryki stosunki polityczne i wojskowe z Europą mają znaczenie kluczowe. Jednym z głównych celów lizbońskiego szczytu NATO była też próba wypracowania nowych zasad współpracy z Rosją, czemu poświęcone było posiedzenie Rady NATO – Rosja, na które przybył prezydent Dmitrij Miedwiediew. Niestety, celu tego nie udało się osiągnąć, gdyż Rosja oficjalnie nie wycofała się z zarzutów, że tarcza antyrakietowa może osłabić jej potencjał obronny²⁰.

Stosunki Rosja – Zachód opierają się obecnie, z jednej strony na kooperacji (np. w kwestiach nieprolifracji broni masowego rażenia, zakończenia operacji w Afganistanie, czy rozwiązania kryzysu wokół programu nuklearnego Iranu), z drugiej zaś na konfrontacji (obszar poradziecki i utrzymanie stref wpływów, przeciwdziałanie Rosji rozszerzeniu NATO na Wschód, budowa amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Europie Środkowej). Nie zmienia to jednak faktu, że w interesie Zachodu leży europeizacja Rosji. Ale, aby ten cel został zrealizowany, potrzebne są zaangażowanie i wola do modernizacji ze strony samej Rosji. Musi być to jednak przemiana w rozumieniu zachodnio-europejskim, a nie rosyjskim. W ten sposób Rosja mogłaby nadrobić stracony czas i w pełni uczestniczyć w budowie nowego ładu międzynarodowego, który będzie korzystny dla niej i dla jej relacji z Zachodem, *de facto* z całym światem oraz dla jego bezpieczeństwa.

Warto zaznaczyć, że Amerykanie wciąż dysponują największym na świecie potencjałem zbrojnym, a ich wydatki na cele wojskowe w 2011 roku przekroczyły 700 mld dolarów, a więc były prawie pięciokrotnie wyższe niż wydatki

²⁰ T. Bielecki, *NATO na początku XXI wieku*, „Gazeta Wyborcza”, 19.XI.2010, s. 10; *Active Engagement, Moderne Dementia...*, op. cit., s. 17–31; K. Żukrowska (red.), *Bezpieczeństwo Międzynarodowe*, Ius At Tax, Warszawa 2011.

Chin, które pod tym względem zajmują drugie miejsce. Natomiast wśród 10 państw na świecie, które w 2011 roku przeznaczyły największe sumy na cele wojskowe, była też Rosja, która wydała 64 mld dolarów, i RFN, która wydała 43 mld dolarów. Podobnie sytuacja ta wyglądała w 2012 roku. Co więcej, prezydent Władimir Putin zapowiada, że w najbliższych 10 latach Rosja przeznaczy aż 770 mld dolarów na modernizację armii i podkreśla, że Rosja się zbroi i będzie się zbroić. Nie będzie od tego odwrotu²¹. Ma on świadomość, że armia rosyjska jest postrzegana przez społeczeństwo jako filar potęgi państwa i stanowi fundament władzy państwowej, *de facto* jego władzy, coraz bardziej autorytarnej²².

Władimir Putin przywrócił też potęgę służb bezpieczeństwa i sukcesywnie poszerza kontrolę nad wieloma dziedzinami życia społecznego. W trzeciej kadencji musi on bowiem uwiarygodnić swoje zwycięstwo, ponownie zyskać poparcie mas. Dlatego, by odzyskać społeczny mandat, Putin kreuje się na lidera narodu. Wysiłki orientuje na zwolenników rządów silnej ręki, a sprawowana przez niego władza polaryzuje społeczeństwo. Jednocześnie konsekwentnie dąży do umocnienia pozycji Rosji na arenie międzynarodowej jako mocarstwa globalnego. Zabiega o odzyskanie wpływów w Europie, Azji, na Bliskim Wschodzie i w Ameryce Łacińskiej²³. Coraz częściej podkreśla fakt posiadania przez Rosję arsenału jądrowego i deklaruje gotowość użycia go w razie wyczerpania innych środków zapewnienia bezpieczeństwa państwu. Na jego żądanie Duma Państwowa Federacji Rosyjskiej 23 października 2009 roku znowelizowała ustawę „O obronie”, poszerzając kompetencje prezydenta w kwestii użycia sił zbrojnych poza granicami Rosji. Co więcej, kluczowym elementem rosyjskiej polityki obronnej stała się doktryna odstraszania nuklearnego, niezbędnym dla zachowania przez Rosję statusu potęgi

²¹ Nakłady na zbrojenia opracowane przez Szwedzki Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI), www.sipri.org. 2011 i 2012; U. Beck, *Das deutsche Europa*, Suhrkamp, Berlin 2013; U. Beck, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013; A. Ścios, *Rosja – imperium czy potęga mitu*, 21 marca 2013, <http://bezdekkretu.blogspot.com/2013/03/rosja-imperium-czy-potega-mitu-html>

²² A. Politkowskaja, *Rosja Putina*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2005, s. 39; J. Topolski, *Sila militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.

²³ S. Bieleń, *Polityka zagraniczna Rosji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008, s. 19–21; M. Raś, *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 157–158; B. Skulska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 68.

państwowej, równoważące słabość sił konwencjonalnych. Z tego też względu kwestii utrzymania oraz usprawnienia potencjału atomowego w Rosji nadano najwyższy priorytet²⁴. Świadczy to o tym, że Putin nadal uznaje możliwość użycia siły militarnej jako istotnego narzędzia realizacji celów polityki zagranicznej Rosji, zwłaszcza na obszarze byłego Związku Radzieckiego²⁵.

Prezydent W. Putin realizuje dziś w praktyce to, co zakłada nowa „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku”, podpisana przez prezydenta Dmitrija Miedwediewa 12 maja 2009 roku, która zastąpiła obowiązującą od 2000 roku koncepcję bezpieczeństwa narodowego Rosji. W dokumencie tym podkreślono, że zdolność Rosji do obrony jej bezpieczeństwa narodowego zależy przede wszystkim od potencjału gospodarczego kraju. Uwagę społeczności międzynarodowej przykuł jednak zapis dopuszczający możliwość użycia siły w dążeniu do uzyskania dostępu do złóż surowców naturalnych. Jak zauważa trafnie Piotr Żochowski: *Pomimo nadania strategii pozorów metodologicznego uporządkowania, jest tekstem niespójnym, próbującym ująć w kontekście bezpieczeństwa wszystkie dziedziny życia politycznego, społecznego i gospodarczego Federacji Rosyjskiej. Raczej jest to opis doświadczeń, oczekiwań i ambicji rosyjskich elit władzy, a zwłaszcza reprezentujących resorty siłowe, niż dokument konstytuujący politykę bezpieczeństwa. W przeciwieństwie od dotychczas obowiązującej Koncepcji z 2000 roku, która koncentrowała się na polityce zagranicznej Rosji, nowa strategia akcentuje politykę bezpieczeństwa wewnętrznego. Zachowawcza wymowa i język „Strategii Bezpieczeństwa” świadczą o kultywowaniu przez elity władzy mocarstwowej wizji Rosji, której pozycję warunkują rezultaty rywalizacji z Zachodem. W dokumencie znajduje miejsce podział świata na przeciwników i sojuszników, gdzie dialog z Rosją może zakończyć się powodzeniem tylko w przypadku uwzględnienia deklarowanych przez nią interesów*²⁶.

Strategia ta, mająca zagwarantować Rosji powrót na arenę międzynarodową i status gracza globalnego w nowym, multipolarnym łańdże światowym wśród czynników, które mają niekorzystny wpływ na stan bezpieczeństwa międzynarodowego, wymienia m.in. negatywną politykę NATO i Stanów Zjednoczonych oraz możliwości wybuchu konfliktów zbrojnych o przejęcie kontroli

²⁴ M. de Haas, *Medvedev's Security Policy: A Provisional Assessment*, „Russian Analytical Digest”, 2009, nr 62, s. 4–9.

²⁵ A. Jarosiewicz, *Konsekwencje wojny w Gruzji dla stosunków Rosji z państwami obszaru WNP*, „Tydzień na Wschodzie”, 19.VIII.2008, s. 1; T. Olszański, *Duma zwiększyła uprawnień prezydenta do użycia wojska za granicą*, „Tydzień na Wschodzie”, 28.X.2009, s. 4.

²⁶ P. Żochowski, *Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej*, „Tydzień na Wschodzie”, 20.V.2009, s. 1.

nad surowcami energetycznymi w Azji Centralnej i w Arktyce²⁷. *Notabene*, Rosja od dawna postrzegana jest jako kraj manifestujący swoją obecność w Arktyce, głównie w sferze militarnej. Spośród wszystkich państw ona jako jedyna zdecydowało się na rozmieszczenie za kręgiem polarnym sił morskich szczebla strategicznego²⁸. W związku z tym podkreślono też potrzebę dalszego rozwoju i modernizacji sił zbrojnych Rosji. Omawiana Strategia stała się podstawą dla przyjętej – także na polecenie Władimira Putina 12 lutego 2013 roku – nowej „Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej”²⁹.

Rzecz ciekawa, prezydent W. Putin podkreślił, że ta nowa koncepcja polityki zagranicznej Rosji kładzie nacisk na nowoczesne formy i metody pracy służby zagranicznej, m.in. na dyplomację gospodarczą i *soft Power*, czyli zdolność państwa do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów w świecie dzięki atrakcyjności własnej kultury, ideologii i polityki. Zaś minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow dodał, że w nowej *koncepcji polityki zagranicznej sformułowany został jasny i spójny system poglądów, skoncentrowany na rozwiązywaniu coraz bardziej skomplikowanych problemów współczesnego świata*³⁰.

Według Ławrowa, Rosja w latach 2013–2015 będzie prowadziła politykę zagraniczną w sposób wielowektorowy, a jej głównym celem jest integracja państw na obszarze proradzieckim. Co ciekawe, w koncepcji tej na drugim miejscu wśród priorytetów rosyjskiej polityki zagranicznej znajduje się współpraca z Unią Europejską, z którą Rosja chce utworzyć jednolity rynek oraz współdziałać na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, gdyż zarówno ona, jak i cały świat zachodni, stoją dziś wobec podobnych wyzwań i zagrożeń generowanych przez islamski radykalizm oraz wzrost potęgi azjatyckich mocarstw. Jako najważniejszych partnerów Rosji w UE w dokumencie tym wskazano: Niemcy, Włochy, Holandię i Francję, czyli te kraje, z którymi

²⁷ A. Curanović, *Aktywność Federacji Rosyjskiej w regionie Arktyki w kontekście rywalizacji mocarstw*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010, s. 14–17; *Russia's New Arctic Strategy. The Foundation of Russian Federation Policy in the Arctic until 2020 and Beyond*, 18 September 2008, s. 98–105; A. Cohen, *Russia in the Arctic: Challenges to U.S. Energy and Geopolitics in the High North*, [w:] S.J. Blank (red.), *Russia in the Arctic*, U.S. Army War College Press, Carlisle 2011, s. 19.

²⁸ R. Tamnes, *Arctic Security and Norway*, [w:] J. Kraska (red.), *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge University Press, New York 2011, s. 51–53.

²⁹ *Koncepcja polityki zagranicznej Rosji*, Oficjalna strona Prezydenta Federacji Rosyjskiej: www.kremlin.ru; D. Palikanow, *Rosja: nowa koncepcja polityki zagranicznej stawia na B. ZSRR*, „Kommiersant”, 14.XII.2012.

³⁰ S.W. Ławrow, *Filozofia polityki zagranicznej Rosji*, „Międzynarodowa Żyźn”, 2013, nr 3, s. 13.

Federację Rosyjską łączy bliska współpraca w sferze surowcowo-energetycznej. Po Unii Europejskiej, koncepcja ta przewiduje też współpracę Rosji ze Stanami Zjednoczonymi, ale zniknął tu postulat partnerstwa strategicznego, a główny akcent położono na rozwój współpracy gospodarczej, która stanowić ma solidny fundament dla dalszych stosunków rosyjsko-amerykańskich³¹.

Z powyższego wyraźnie widać, że obecne osłabienie pozycji Zachodu stwarza korzystne przesłanki do porozumienia i współpracy z Rosją. Ale niezbędnymi do tego warunkami są: uznanie przez Zachód rosyjskiej „specyfiki” w sferze wartości i nie wtrącanie się do polityki wewnętrznej Rosji, koordynacja działań na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego na zasadzie „koncertu mocarstw” – Rosja, Unia Europejska i Stany Zjednoczone, otwarcie Unii na rosyjską penetrację ekonomiczną i społeczną (wizy), neutralizacja NATO oraz poszanowanie rosyjskiej strefy wpływów na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw.

*

Unia Europejska ma już wypracowany pewien mechanizm i zasady prawne do prowadzenia aktywnej działalności na forum międzynarodowym, także w ramach systemu euroatlantyckiego. Wbrew temu, co sądzą wielu autorów, Unia Europejska jest i może być nadal atrakcyjnym partnerem nie tylko dla Stanów Zjednoczonych, ale również Chin, Indii, Rosji i innych mocarstw wschodzących. Musi tylko zacząć prowadzić aktywną politykę międzynarodową zgodnie z paradygmatami postulowanymi przez zwolenników teorii realistycznej i przemawiać na forum międzynarodowym jednym głosem, a nie głosami poszczególnych państw członkowskich, które dbają o własne, a nie unijne, interesy. Unia Europejska powinna brać przykład z Stanów Zjednoczonych, które w swej polityce zagranicznej kierują się głównie politycznym i gospodarczym pragmatyzmem. Jak pisze cytowany już George Friedman: *Cele Ameryki w Eurazji – rozumianej jako Rosja i Półwysep Europejski – są takie same jak w innych regionach: chodzi o to, by nie dopuścić do dominacji jednej siły (lub koalicji sił) na danym obszarze. Rosja zintegrowana z Europą mogłaby stworzyć taką potęgę: jej ludność, potencjał przemysłowy i bogactwa naturalne co najmniej dorównywałyby amerykańskim, a najprawdopodobniej nawet je przewyższyły*³².

Wbrew temu co pisze George Friedman, że Unia Europejska: *nie zmieni się w wielonarodowe państwo, dużego gracza na arenie międzynarodowej,*

³¹ W. Radkiewicz, *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, „Tydzień na Wschodzie”, 20.II.2013, s. 1–3.

³² G. Friedman, *Nastęna dekada...*, op. cit., s. 165.

gdyż: jej członków nie łączy dostatecznie wiele, żeby byli skłonni podzielić się wojskiem. A bez tego Europie brakuje „fundamentalnej siły”³³, uważam, że UE ma nie tylko możliwości teoretyczne i ambicje, ale również duże możliwości praktyczne, aby stać się ważnym aktorem globalnym i aktywnie kształtować środowisko międzynarodowe, tak w aspekcie gospodarczym, jak i politycznym oraz w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego³⁴.

Unia Europejska już od 2003 roku ma własną strategię bezpieczeństwa i ciągle doskonali swoje struktury i zasady działania, co znalazło wyraz w postanowieniach wspomnianego już traktatu z Lizbony. Ma też nową, wypracowaną w latach 2009–2010 strategię dalszego, zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego pod nazwą „Europa 2020”. Zastąpiła ona realizowaną od 2000 roku i zmodyfikowaną pięć lat później „Strategię Lizbońską”.

W dobie globalizacji i budowy nowego ładu międzynarodowego, determinowanego przez mocarstwa wschodzące, Unia Europejska musi jednak coraz wyraźniej i głośniejszym głosem mówić także o interesach transnarodowych i ogólnoświatowych. Najważniejsze wyzwania, stojące dziś przed UE, dotyczą także określenia, na czym polegać będą:

- jej legitymizacja polityczna,
- jej ład demokratyczny (luźna federacja państw narodowych czy Stany Zjednoczone Europy),
- jej granice geograficzne (od Atlantyku aż po Ural),
- model państwa socjalnego,
- integracja imigrantów,
- możliwości dalszego rozwoju gospodarczego,
- jej ład aksjologiczny.

Analiza dotychczasowych relacji Stanów Zjednoczonych i Europy, w tym zwłaszcza współpracy między UE i NATO, wskazuje, że w najbliższych latach możemy mieć do czynienia z dwoma scenariuszami, które będą miały daleko idące konsekwencje dla systemu euroatlantyckiego, a tym samym dla Zachodu i jego miejsca w nowym, multipolarnym ładzie międzynarodowym. Optymistycznym, który zakłada, że wraz z końcem obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego wszystkie te podmioty utrzymają znaczącą rolę na

³³ Ibidem, s. 191.

³⁴ D. Milczarek, *Świat na rozdrożu – ewolucja międzynarodowego otoczenia UE*, „Studia Europejskie”, 2009, nr 4, s. 10–13; M. Rewizorski, *Rola Unii Europejskiej w budowie nowego ładu międzynarodowego – stan obecny i perspektywy*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2010, nr 4, s. 141–144; T. Nowak, *Perspektywy cywilizacji europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2011, nr 3, s. 10; B. Góralczyk, *W poszukiwaniu nowego ładu globalnego*, „Studia Europejskie”, 2010, nr 4, s. 63–88.

świecie i będą zacieśniały wzajemne relacje polityczne, wojskowe i gospodarcze. Dzięki temu w wielobiegunowym świecie obszar euratlantycki pozostanie bastionem dobrobytu i bezpieczeństwa. Taki sojusz państw, oparty na doświadczeniach przeszłości³⁵ i nakierowany ku przyszłości oraz działający na zasadzie konsensusu obu stron, będzie stanowił realną przeciwwagę dla dynamicznie rozwijających się państw Azji, ale nie mających aż tak silnych fundamentów historycznych.

Natomiast drugi scenariusz – pesymistyczny, który zakłada postępującą erozję i zmierzch partnerstwa transatlantyckiego, może być dla Zachodu, zwłaszcza dla Europy, niekorzystny. Może bowiem dojść do daleko idącej separacji celów oraz polityki obu transatlantyckich partnerów. Stany Zjednoczone, ograniczając swoją aktywność międzynarodową i związane z nią budżety (wydatki), odwrócą się od Europy i swoją aktywność skoncentrują na Azji, która wyprzedzi całkowicie pod względem konkurencyjności europejskie rynki. Pociągnie to za sobą marginalizację NATO, co ujemnie odbije się na bezpieczeństwie Europy i osłabi jej pozycję w wielobiegunowym świecie³⁶.

Oczywiście, w praktyce może też nie sprawdzić się żaden z powyższych scenariuszy, a wystąpią rozwiązania pośrednie, mające charakter pragmatyczny. Na przykład, że zarówno Unia Europejska, jak i Stany Zjednoczone rozluźnią wzajemne więzy polityczne i wojskowe, ale będą czerpały zyski z nadal dobrze rozwijającej się współpracy gospodarczej oraz wymiany handlowej. Inna możliwa opcja to okresowe pogłębianie współpracy ekonomicznej i politycznej, a także wojskowej, determinowane pojawiającymi się zagrożeniami zewnętrznymi, na przykład kryzys w ChRL lub ich rozpad, co pociągnie za sobą destabilizację w Azji i może zagrozić bezpieczeństwu międzynarodowemu. Inna przyczyna to zagrożenia asymetryczne, takie jak terroryzm międzynarodowy czy proliferacja broni masowego rażenia lub konflikty regionalne, na przykład wojna między Iranem i Izraelem, albo między Rosją a Turcją.

³⁵ T. Judt, *Po wojnie. Historia Europy od roku 1945*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008; J. Holzer, *Europa zimnej wojny*, ISP PAN, Wydawnictwo Znak, Kraków 2012; J. Raubo, *Relacje polityczne oraz ekonomiczne państw Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych na początku XXI wieku. Zmierzch transatlantyckiego partnerstwa czy potencjalne umocnienie więzi*, [w:] *Zarządzanie procesem integracji...*, op. cit., s. 345–346.

³⁶ F. Heisbourg, W. Ischinger, G. Robertson, K. Shake, T. Valasek, *All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*, Centre for European Reform, Londyn 2012; W. Łuczak, *Prawdy i mity atlantyckiej tarczy*, „Raport. Wojsko. Technika. Obronność”, 2013, nr 1, s. 4–8; R. Kuźniar (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.

Trudno dziś jednoznacznie wskazać, która z tych opcji weźmie górę w praktyce. Natomiast nie ulega wątpliwości, że wszystko będzie zależało od tego, czy Unia Europejska i Stany Zjednoczone szybko wyjdą z kryzysu i nadal będą ważnymi aktorami na scenie międzynarodowej. Uważam, że tak się stanie, że Stany Zjednoczone i Unia Europejska wyjdą z kryzysu wzmocnione i będą odgrywały ważną rolę w nowym, wielobiegunowym łańdźie międzynarodowym, dla systemu euroatlantyckiego nie ma bowiem lepszej alternatywy.

PODSUMOWANIE

Stany Zjednoczone i Unia Europejska mogą nadal odgrywać ważną rolę na arenie międzynarodowej, zwłaszcza jeśli zmodyfikują swoje strategie i rozwiążą obecne problemy wewnętrzne oraz będą prowadziły skorelowaną politykę zagraniczną opartą na realistyczno-idealistycznej wizji świata. Jest to tym bardziej realne, że w powstającym obecnie łańdźie wielobiegunowym nie ma, i w najbliższej przyszłości raczej nie pojawi się druga tak silnie zintegrowana wspólnota wartości i interesów, jaką pozostanie, mimo problemów i pogłębiających się w wielu sferach różnic, sojusz transatlantycki.

W swojej najnowszej książce Zbigniew Brzeziński, zastanawiając się m.in. nad geopolitycznymi skutkami ewentualnej utraty przez Stany Zjednoczone przodującej roli w świecie i kto stałby się geopolityczną ofiarą tego rodzaju osłabienia oraz, jakie byłyby jego implikacje dla wyzwań stojących przed światem XXI wieku pisze, że: (...) *rola Stanów Zjednoczonych na naszym globie będzie przez wiele nadchodzących lat zasadnicza. Zmiany w rozkładzie sił na świecie oraz narastające globalne konflikty sprawiają, że tym bardziej istotne jest, aby Stany Zjednoczone nie wycofały się na pozycje ignoranckiej mentalności państwa garnizonowego ani nie pławily się w zadufanym w sobie kulturowym hedonizmie. W przypadku takiego postępowania geopolityczne perspektywy zmieniającego się świata, w którym środek ciężkości przesuwają się z Zachodu na Wschód, zaczną wyglądać coraz groźniej. Świat potrzebuje Stanów Zjednoczonych, które byłyby żywotne ekonomicznie, dysponowały atrakcyjnymi rozwiązaniami socjalnymi, odpowiedzialnie zarządzały swoją potęgą, dysponowały jasną i przemyślaną strategią oraz cieszyły się szacunkiem na arenie międzynarodowej, a także z pełną świadomością uwarunkowań historycznych angażowały się w globalne kontakty z nowym Wschodem*³⁷.

³⁷ Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi...*, s. 6–7.

W zasadzie, zgadzając się z tymi tezami, dodałbym jeszcze, że świat potrzebuje także Unii Europejskiej i NATO, czyli potrzebuje sprawnego systemu euroatlantyckiego. Potrzebuje także nowoczesnej i demokratycznej Rosji. Należy więc uczynić wszystko, aby podmioty te nie zniknęły z areny międzynarodowej i współdziałały na rzecz umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego.

BIBLIOGRAFIA

- Active Engagement, Modern Demence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization.* Adepted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19–20 November 2010, NATO Public Diplomacy Division, Bruksela 2011.
- Al. Haj Saleh Y., *Die Revolution in Syrien*, „Neue Gesellschaft Frankfurter Hefte”, 2012, nr 9.
- Ash T.G., *Free World: America, Europe and the Surprising Future of the West*, Rand House, New York 2010.
- Asmus R.D., *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu*, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzeczkowskiego, Warszawa 2010.
- Beck U., *Das deutsche Europa*, Suhrkamp, Berlin 2013.
- Beck U., *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Bielecki J., *Europa nie mówi głosem baronesy Ashton*, „Gazeta Wyborcza”, 25.IV.2013.
- Bielecki T., *NATO na początku XXI wieku*, „Gazeta Wyborcza”, 19.XI.2010.
- Bielecki T., *Jak uzbroić Europę?*, „Gazeta Wyborcza”, 25.VII.2013.
- Bieleń S., *Polityka zagraniczna Rosji*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2008.
- Biscop S., Coelmont J., *Europe, Strategy and Armed Forces: the making of a distinctive Power*, Routledge, Londyn, Nowy Jork 2012.
- Borden Gray C., *An economic NATO: a new alliance for a new global order*, Atlantic Council, Waszyngton 2013.
- Brzeziński Z., *Wybór – dominacja czy przywództwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004.
- Brzeziński Z., *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalnej potęgi*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013.
- Chojan A., *Unia Europejska jako aktor globalny? Rozważania na czas kryzysu*, [w:] *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej*

- w dobie kryzysu oraz kształtowania się nowego ładu międzynarodowego, J.M. Fiszer, M.J. Tomaszuk (red.), ISP PAN, Warszawa 2013.
- Cianciara A., *Wielobiegunowa Europa w wielobiegunowym świecie. Szansa czy wyzwanie dla systemu euroatlantyckiego?*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.
- Cohen A., *Russia in the Arctic: Challenges to U.S. Energy and Geopolitics in the High North*, [w:] S.J. Blank (red.), *Russia in the Arctic*, U.S. Army War College Press, Carlisle 2011.
- Curanović A., *Aktywność Federacji Rosyjskiej w regionie Arktyki w kontekście rywalizacji mocarstw*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2010.
- De Vasconcelos A., Zaborowski M. (red.), *The Obama moment. European and American perspectives*, European Union Institute for Security Studies, Paryż 2009.
- Domagała A., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Oficyna Wydawnicza Łośgraf, Warszawa 2011.
- Drzewicki A., *Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich*, „Biuletyn Niemiecki”, 2012, nr 26.
- Dżikija N., *Kryzys kruszy wiarę w Unię*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.V.2013.
- Elshtain B., *Just War against Terror: The Burden of American Power in a Violent World*, New York 2003.
- Falkowski M., Popko A., *Polska i Niemcy. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Fiszer J. M., *Szanse i zagrożenia dla modernizacji Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu globalnego*, [w:] *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej w dobie kryzysu oraz kształtowania się nowego ładu międzynarodowego*, J.M. Fiszer, M.J. Tomaszuk (red.), ISP PAN, Warszawa 2013.
- Friedman G., *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2012.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Wydawnictwo REBIS, Poznań 2005.
- Gates R.M., *The Security and Defense Agenda (Future of NATO). As Delivered by Secretary of Defense*, U.S. Department of Defense, Bruksela 2011.
- Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, Berlin, 11.XI.2005.
- Giles Ch., Allen K., *Southeastern Shift: the new leaders of global growth*, „Financial Times”, 5.VI.2013.
- Gilpin R., *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, New York 1983.

- Girard R., *Celui par qui le scandale arrive*, Paris 2001.
- Gotkowska J., *Bundeswehra 3.0. Polityczny, wojskowy i społeczny wymiar reformy, siły zbrojne RFN*, „Punkt Widzenia”, nr 28, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2012.
- Gougeon J.P., *Niemcy XXI wieku*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2011.
- Gromadzki G., Kucharczyk J., *Ludzie – Historia – Polityka. Polska i Niemcy w oczach Rosjan*, Instytut Spraw Publicznych, 2012, <http://fwpn.org.pl> [dostęp 3.02.2013].
- Góralczyk B., *W poszukiwaniu nowego ładu globalnego*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2010.
- Guzek M. (red.), *Ekonomia i polityka w kryzysie*, Uczelnia Łazarskiego i ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2012.
- Hamilton D.S., Quinlan J.P., *The transatlantic economy 2013: annual survey of jobs, trade and investment between the United States and Europe*, Center for Transatlantic Relations, John Hopkins University, Waszyngton 2013.
- Heisbourg F., Ischinger W., Robertson G., Shake K., Valasek T., *All alone? What US retrenchment means for Europe and NATO*, Centre for European Reform, Londyn 2012.
- Hofmann S.C., *European Security in NATO's Shadow. Party, Ideologies and Institution Building*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2013.
- Holzer J., *Europa zimnej wojny*, ISP PAN, Wydawnictwo Znak, Kraków 2012.
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, PWN, Warszawa 1997.
- Irobi E., *Amerykanie gotowi na Afrykę*, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność”, 2013, nr 7.
- Jankowski M., *Niemcy wobec kryzysu w Afryce Północnej*, „Biuletyn Opinii”, Fundacja Amicis Europae, nr 8, 2011.
- Jarosiewicz A., *Konsekwencje wojny w Gruzji dla stosunków Rosji z państwami obszaru WNP*, „Tydzień na Wschodzie”, 19.VIII.2008.
- Jaskólski A., *Legitymizacja w Unii Europejskiej w czasach kryzysu*, [w:] *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej*, J.M. Fiszer, M.J. Tomaszek (red.), ISP PAN, Warszawa 2013.
- Joffe G., Paoletti E., *Libya's foreign Policy: drivers and objectives*, The German Marshal Fund of the United States, Washington DC 2010.
- Judt J., *Po wojnie. Historia Europy od roku 1945*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.

- Kedaj W., *Libia – państwo ludu*, „Wprost”, 2011, nr 9.
- Kerski B., *Mocarstwo czy realistyczny idealizm?*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2013, nr 2.
- Kjellèn R., *Der Staat als Lebensform*, Lipsk 1917.
- Knopek J. (red.), *Unia Europejska jako współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Kolarska-Bobińska L., Łada A., *Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek i wizja Europy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Koncepcja polityki zagranicznej Rosji*, Oficjalna strona Prezydenta Federacji Rosyjskiej: www.kremlin.ru
- Koschut S., *Die Grenzen der Zusammenarbeit. Sicherheit und transatlantische Identität nach dem Ende des Ost – West – Konflikts*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2010.
- Kostkiewicz M., Wąski Z., *Wielkie protesty w Egipcie. Ludzie chcą odejścia prezydenta*, „Gazeta Wyborcza”, 1.II.2011.
- Koziej S., *Między piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Krueger A.B., Malečkova J., *Does Poverty Cause Terrorism? The Economics and the Education of Suicide Bombers*, „New Republic”, 24.VI.2002.
- Krzywińska K., *Rola zjednoczonych Niemiec jako pomostu między Wschodem a Zachodem*, [w:] *Zachód w globalnej i regionalnej polityce międzynarodowej*, E. Kuzelewska, A.R. Bartnicki (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Kubiak K., *Marianna przestaje marzyć*, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność”, nr 5, 2013.
- Kuczyński G., *Strategia Rosji wobec Zachodu*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 9–10, 2009.
- Kukliński A., *Kryzys Wspólnoty Atlantyckiej XXI w.*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego”, luty 2012 r., nr 2(566).
- Kukliński A., Pawłowski K. (red.), *The Atlantic Community. The Titanic of the XXI Century?*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2010.
- Kuźniar R. (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.
- Kuźniar R., *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2000, nr 1.
- Kwiatkowska-Drożdż A., *Mocarstwo pragmatyczne*, „Nowa Europa. Analizy Natolińskie”, 2012, nr 1.
- Lewis B., *The Crisis of Islam: Holy War and Unholy Terror*, London 2004.

- Likowski M., Szulc T., *Polska, Afganistan, świat*, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność”, 2013, nr 7.
- Lucas E., *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2008.
- Ławrow S.W., *Filozofia polityki zagranicznej Rosji*, „Mieźdunarodnaja Żyżn”, 2013, nr 3.
- Łuczak W., *Prawdy i mity atlantyckiej tarczy*, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność”, 2013, nr 1.
- Łukaszewicz H., *Rozmowy o przyszłości Europy i Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, 2010, nr 8.
- Milczarek D., *Świat na rozdrożu – ewolucja międzynarodowego otoczenia UE*, „Studia Europejskie”, 2009, nr 4.
- Misiągiewicz J., *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Moczulski L., *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa 2010.
- Modelski G., *The Long Cycle of Global politics and the Nation-State*, „Comparative Studies in Society and History”, April 1978, Vol. 20, No. 2.
- Modelski G., Thompson W.R., *Leading Sectors and World Powers: The Co-evolution of Global Economics and Politics*, University of South Carolina Press, Columbia 1996.
- Müller J.W., *Wo Europa endet? Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie*, Suhrkamp, Berlin 2013.
- NATO, *The Secretary General Annual Report 2012*, Brussels 2012.
- Nowak T., *Perspektywy cywilizacji europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2011, nr 3.
- Ochmann C., *Przyszłość Partnerstwa Wschodniego z niemieckiej perspektywy*, „Biuletyn Niemiecki”, 2010, nr 6.
- OECD, *Looking to 2060: Long term global growth prospects*, Paryż 2012.
- Olszański T., *Duma zwiększyła uprawnienia prezydenta do użycia wojska za granicą*, „Tydzień na Wschodzie”, 28.X.2009.
- Palikanow D., *Rosja: nowa koncepcja polityki zagranicznej stawia na B. ZSRR*, „Kommiersant”, 14.XII.2012.
- Przybylska-Moszner B., *Przywódstwo polityczne Unii Europejskiej podczas kryzysu – o potrzebie przewodzenia, przewodniczenia, przewodnictwa, reprezentacji i wpływu*, [w:] *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej w dobie kryzysu oraz kształtowania się nowego ładu międzynarodowego*, J.M. Fiszer, M.J. Tomaszuk (red.), ISP PAN, Warszawa 2013.
- Paszewski T., *USA i UE wobec nowych wyzwań globalnych*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.

- Perez J., *Asian nations plan trade bloc that, unlike U.S.'s, invites China*, „New York Times”, 20.XI.2012.
- Politkowskaja A., *Rosja Putina*, Wydawnictwo Studio Emka, Warszawa 2005.
- Przemówienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego nt. „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, Berlin 28 listopada 2011 r.
- Radkiewicz W., *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, „Tydzień na Wschodzie”, 20.II.2013.
- Raś M., *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Raubo J., *Relacje polityczne oraz ekonomiczne państw Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych na początku XXI wieku. Zmierzch transatlantyckiego partnerstwa czy potencjalne umocnienie więzi*, [w:] *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu międzynarodowego*, J.M. Fiszer, M.J. Tomaszuk (red.), ISP PAN, Warszawa 2013.
- Repetowicz W., *Arabska wiosna – szanse i zagrożenia*, Brief Programowy Instytutu Kościuszki, Instytut Kościuszki, Kraków 2011.
- Rewizorski M., *Rola Unii Europejskiej w budowie nowego ładu międzynarodowego – stan obecny i perspektywy*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 4, 2010.
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Russia's New Arctic Strategy. The Foundation of Russian Federation Policy in the Arctic until 2020 and Beyond*, 18 September 2008.
- Sasnal P., *Kryzys w Libii, a reakcje społeczności międzynarodowej*, „Biuletyn PISM”, 2011, nr 20.
- Sikorski R., *Polska a przyszłość Unii Europejskiej: przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego*, Berlin 28 listopada 2011 r., „Sprawy Międzynarodowe”, 2012, nr 1.
- Skulska B., *Bezpieczeństwo międzynarodowe w regionie Azji i Pacyfiku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Skwirowski P., *Niewzrost pograży budżet?*, „Gazeta Wyborcza”, 12.VII.2013.
- Soint-Etienne Ch., *Potęga albo śmierć. Europa wobec imperium amerykańskiego*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2004.
- Soja M., *Stosunki UE – NATO w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego i obrony na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

- Strategic Suurvey 2012*, „The Annual Review of World Affairs”, Internationale Institute of Strategic Studies, Londyn 2012.
- Suchman T., *Burzliwy pokój. Historia Europy 1945–2000*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.
- Szymański A. (red.), *Turcja i Europa. Wyzwania i szanse*, PISM, Warszawa 2011.
- Ścios A., *Rosja – imperium czy potęga mitu*, 21 marca 2013 r., [http://bezdekkretu.blogspot.com/2013/03/-rosja – imperium czy potęga mitu-html](http://bezdekkretu.blogspot.com/2013/03/-rosja-%C5%9C-imperium-czy-pot%C4%99ga-mitu-html)
- Świeboda P. (red.), *Polska globalna. Impuls do debaty, demosEUROPA. Centrum Strategii Europejskiej*, Warszawa 2013.
- Tamnes R., *Arctic Security and Norway*, [w:] J. Kraska (red.), *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Cambridge University Press, New York 2011.
- Terzi Ö., *The influence of the European Union on Turkish foreign Policy*, Ashgate, Farnham 2010.
- Topolski J., *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.
- Transatlantic Trends 2012 Partners*, The German Marshall Fund of the United States, Nowy Jork 2012.
- Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, der Koalitionvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode*, Berlin 2009; *CDU podpisało umowę koalicyjną z FDP*, „Wprost”, 26.X.2009.
- Wallerstein I., *Koniec świata jaki znamy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Weil S., *Oppression and Liberty*, Londyn 2002.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2011.
- Williams P.D., *Security Studies. An Introduction*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2012.
- Wódka J., *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarunkowania wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne*, ISP PAN, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2012.
- Wódka J., *Polityka zagraniczna „nowej” Turcji. Implikacje dla partnerstwa transatlantyckiego*, ISP PAN, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2013.
- Wroński P., *Czego MON nie kupi za 3 mld zł*, „Gazeta Wyborcza”, 3–4.VIII. 2013.
- Wydarzenia w Tunezji i Egipcie oraz ich konsekwencje regionalne (analiza)*, „Analizy BBN”, 4.II.2011.
- Vandewalle D., *Libya Since 1969. Qadhafi’s Revolution Revisited*, Palgrave Macmillan, Nowy Jork 2008.

- Zacher L.W., *Przyszłość w świetle prognoz światowych u progu XXI wieku*, „Polska 2000 Plus”, nr 1, 2001.
- Zacher L.W., *Globalne wizje polityczno-strategiczne (na przykładzie opracowań CIA)*, [w:] *Przyszłość i polityka. Nadzieje i strachy zbiorowe przełomu tysiącleci*, E. Ponczek i A. Sepkowski (red.), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Zawilska-Florczuk M., *Nowy rząd RFN: integracja i edukacja zamiast wielkich reform*, Ośrodek Studiów Wschodnich, www.osw.waw.pl/pl
- Zdanowski J., *Bliski Wschód 2011: bunt czy rewolucja?*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011.
- Zakowski J., *Ameryka wraca do domu. Wywiad z George'em Friedmanem, amerykańskim politologiem, właścicielem prywatnej agencji wywiadowczej, o nadmiernym znaczeniu Niemiec w Europie i militarnych obowiązkach Polski*, „Polityka”, 29.X.–6.XI.2012.
- Zerko S., *Niemiecka polityka wobec Rosji: kontynuacja mimo wszystko*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, nr 104, 2012.
- Zuchowski P., *Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej*, „Tydzień na Wschodzie”, 20.V.2009.
- Żukrowska K. (red.), *Bezpieczeństwo Międzynarodowe*, Ius At Tax, Warszawa 2011.

STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł ukazuje złożony proces budowy nowego, wielobiegunowego ładu międzynarodowego i rolę w nim Rosji, zwłaszcza jeśli chodzi o przyszły pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe. Autor stawia tutaj wiele ciekawych tez i pytań badawczych. M.in. twierdzi, że przyszły, dziś kształtujący się system międzynarodowy, będzie miał nie tylko multipolarny kształt, ale również będzie miał charakter wielocywilizacyjny. Podkreśla zarazem, że w systemie tym, oprócz Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej, bardzo ważną rolę będzie odgrywała Rosja, ale pod warunkiem, że stanie się ona państwem zmodernizowanym i demokratycznym. Należy więc uczynić wszystko, aby podmioty te nie zniknęły z mapy politycznej świata i ściśle ze sobą współpracowały na rzecz umacniania pokoju i międzynarodowego bezpieczeństwa. Zdaniem autora, w najbliższych latach Rosja zostanie wręcz zmuszona do współpracy z systemem euroatlantyckim i do prowadzenia polityki zagranicznej w sposób wielowektorowy, czyli do współpracy z Unią Europejską i NATO z jednej strony, a z drugiej strony z krajami wschodzą-

cymi, zwłaszcza zaś z Chinami i Indiami. Rosja potrzebuje dziś zachodnich technologii i kredytów oraz azjatyckich rynków zbytu, aby mogła dokonać niezbędnej modernizacji i stać się liczącym się uczestnikiem „koncertu mocarstw”, który będzie odpowiadał za nowy ład międzynarodowy i jego bezpieczeństwo.

SUMMARY

The article shows the complex process of building a new, multi-polar international order and Russia's role in it, especially in the field of future peace and international security. The author presents many interesting theses and asks some research questions. For example, he states that the future international system that is being created now will not only have a multi-polar shape but will also be multi-civilizational. He also highlights that, apart from the United States and the European Union, Russia will play a very important role in the system but only if it becomes a modernized and democratic country. Thus, it is necessary to do everything not to let these entities disappear from the political map of the world and make them cooperate in order to strengthen the peace and international security. In the author's opinion, in the nearest future Russia will be forced to cooperate with the Euro-Atlantic system and to lead a multi-directional foreign policy, i.e. to cooperation with the European Union and NATO on the one hand, and with the emerging economies, especially China and India, on the other hand. Today, Russia needs Western technologies and loans as well as Asian markets in order to carry out necessary modernization and become an important member of the “concert of powers” that will be responsible for the new international system and its security.

РЕЗЮМЕ

Настоящая статья показывает сложный процесс строительства нового многополюсного международного порядка и роль в нём России, в особенности если речь идёт о мире и международной безопасности в будущем. Автор при этом предлагает множество любопытных исследовательских тезисов и вопросов. В частности, утверждает, что будущая, в настоящее время формирующаяся система будет иметь не только мульти-полюсную форму, но и мульти-цивилизационный характер. В то же время подчёркивает, что в этой

системе, кроме Соединённых Штатов и Европейского Союза, сугубо важную роль будет выполнять Россия, однако при условии, что она преобразуется в модернизированное и демократическое государство. Поэтому следует сделать всё для того, чтобы эти субъекты не исчезли с политической карты мира и тесно сотрудничали друг с другом для укрепления мира и международной безопасности. По мнению автора, в ближайшее время Россия будет вынуждена сотрудничать с евроатлантической системой и вести внешнюю политику многовекторным образом, а это означает, с одной стороны, сотрудничество с ЕС и НАТО, а с другой стороны, с развивающимися странами, прежде всего с Китаем и Индией. Россия нуждается сейчас в западных технологиях и кредитах, а также в азиатских рынках сбыта, чтобы произвести необходимую модернизацию и стать одним из главных участников «концерта держав», который будет отвечать за новый международный порядок и безопасность.

Ostap Kushnir, Spasimir Domaradzki

THE EU – UKRAINE RELATIONS THROUGH THE PRISM OF HUMAN RIGHTS

INTRODUCTION

The contemporary integration process in Europe is broadening, deepening and intensifying. It entails that the European Union not only tries to widen its operational areas, but also that it searches for stronger, fundamental reasons for its existence. Thus, the concept of human rights became one of the new sources of European integration articulated already in the form of Declaration on December 7, 2000 as the Charter of Fundamental Rights. Despite its limited scope of implementation, even after the Lisbon Treaty came into force, its purpose was far away from serving the role of a technical legal document. It is a symbol of the importance of the human rights concept in Europe that unites all the EU member states and provides the necessary background for the success of the European project. Therefore, the aim of this paper is to provide a clear argument for the EU's basic values on which it functions in its external relations. This goes in line with the EU's emerging role of a global player with clear set of principles and therefore expectations towards its partners. The aforementioned does not mean that the EU is the flagship of the universal crusade for human rights. Often, for clear political reasons and due to the complexity of the decision making process in the frames of the EU's external relations, the European Union makes compromises that undermine the role of human rights as a crucial factor (it is enough to recall the close economic relations with China and Russia despite their human rights record, not to mention such decisions as those connected with the introduction of stronger sanctions on the Belarusian leader Alexander Lukashenka, which were obstructed because a few members' economic interests were more important than the EU's

principles¹). Nevertheless, human rights remain a key aspect of the European Union and, bearing in mind its economic potential, political attractiveness and international importance, these principles often impact on the relations with external partners. In that sense, a closer analysis of the existing status of relations between the European Union and Ukraine can provide interesting guidelines concerning not only their bilateral relations, but also on the level of the European Union emancipation as a unified and conscious political entity in the international relations. The case of Ukraine is a remarkable litmus test for the European Union's values and the effectiveness of its foreign policy towards a country of its closest neighbourhood.

At the beginning of the 21st century, Ukraine is considered to be territorially the biggest country in Europe, excluding Russia, with a population of over 45 million². Due to the number of its natural resources, attractive developing markets and convenient geopolitical location, Ukraine naturally clings to the interests of neighbouring countries and growing superpowers such as China. In particular, the European Union member-states recognize the importance of Ukraine in several aspects. Primarily, as a transit territory between the Western world and Asia with its oil and gas deposits as well as access to the world sea trading routes; secondly, as a promising new market for European products; thirdly, as a buffer zone between the EU and Russia and a geopolitical shield against Kremlin's political expansion. The current EU-Ukraine relations are shaped by several documents such as the Partnership and Co-operation Agreement (PCA) and the EU-Ukraine Association Agenda (AA) as well as policy frameworks such as the European Neighbourhood Policy (ENP), the Eastern Partnership (EP), not to mention a Secure Europe in a Better World (SEBW). The PCA was signed in June 1994 and came into force on March 1, 1998 setting the layouts for every following branch of the EU-Ukrainian cooperation and partially remains in force up till now. The Association Agenda came into being on November 23, 2009 replacing the ENP Action Plan and aiming to prepare the provisions of the Association Agreement, which was finalized on December 19, 2011 but still remains unsigned. Finally, speaking about policy frameworks, the European Neighbourhood Policy was initiated in 1995 and amended several times afterwards aiming to promote stability in the ring of countries that surround the enlarged EU. The ENP Action Plan towards Ukraine

¹ See M. Shveits, *EU Trades Democracy for Trade*, "KyivWeekly" (April 12, 2012), <http://kyivweekly.com.ua/pulse/world/2012/04/12/131212.html> [accessed October 13, 2013].

² Russia is not taken into account due to the fact that the biggest part of its territory is geographically located in Asia.

was in force from February 2005 till February 2008. On May 7, 2009 the European Neighbourhood Policy framework was supplemented by the Eastern Partnership Programme. The EU-Ukraine relations are also greatly influenced by the EU Security Doctrine, a Secure Europe in a Better World, adopted in Brussels on December 12, 2003, establishing fundamental layouts of what the EU countries consider to be a part of their security issues and the role of neighbouring countries in the common EU-security. All the above-mentioned frameworks and documents were designed to introduce mutually beneficial relations between the EU and Ukraine taking the democratic liberal values as a precondition.

One should also keep in mind that Ukraine is an extraordinary case in the international relations. Few countries, if any, can provide such a glaring example of persistence in their lack of predictability concerning the priorities of their foreign relations. Since its independence in 1991, Ukraine has been drifting between the shores of the pro-Western and pro-Eastern priorities, even within the term in office of one president³. However, the tides of the EU-Ukrainian rapprochement are usually accompanied by more emphasis on democratization, political pluralism and human rights. For this reason, a closer overview of the human rights record of Victor Yanukovich's presidency can provide interesting preliminary observations concerning the mutual relations. Despite Viktor Yanukovich's clear declarations that after his election for the post the Ukrainian foreign policy will not change its pro-western course set up by his predecessor Victor Yushchenko, the political situation, decisions and developments rather argue for the opposite. Secondly, if this is the case, what are the European Union capacities to shape its closest international environment in accordance with its own standards? To what extent can these standards determine other EU priorities such as supply of natural resources, economic relations or even political confrontation with Russia? The answer to these questions can also serve as guidelines for re-thinking the EU's position on the effectiveness and aims of its external relations in a broader sense.

1. THE EU'S ATTITUDE

Almost ten year ago, in 2003, Romano Prodi, President of the European Commission, declared that the EU had no other option than to cooperate

³ R. Kuźniar, K. Szczepanik, *Polityka Zagraniczna RP 1989–2002*, Wydawnictwo Askon, Warszawa 2002, p. 220–243.

with neighbouring countries, particularly with Ukraine, in everything except creating common institutions on the EU level. What is more, he added that: *all the neighbouring countries should be offered the prospect of a stake in the EU's Internal Market and further integration and liberalization to promote the free movement of persons, goods, services and capital*⁴. The words of Romano Prodi are in line with a Secure Europe in a Better World provisions stating that: *stable and reliable countries with democratic governing on the EU's border are of great importance for the European sustainable development and security*⁵. Such declarations and positions reveal Brussels' intentions to launch long-lasting, stable, liberal interaction with the countries within the “ring of friends”. In order to secure the success of this concept, the EU officials constantly emphasize democratic values and human rights as a precondition for inter-state cooperation. This strategy was launched at the beginning of the 1990s and currently plays a significant role in the common foreign and security policy⁶.

However, due to geopolitical calculations and domestic contexts of the neighbouring countries (for example fast-changing political regimes, weak civil societies, corrupted judicial systems, oligarch-oriented economies etc.), the EU *de facto* avoids implementation of the long-lasting programmes with some members of the “ring of friends”. It entails that establishing short-term situational frameworks of economic and political cooperation aiming to satisfy constant EU's major interests can easily overshadow provisions of the ENP, the EP or other frameworks defining relations with Ukraine or with any other country. As Gordon Crawford stresses: *promotion of democracy and human rights by the EU is high on rhetoric but low on achievement*⁷. One can even assume that despite recognizing human rights as the core value

⁴ S. Lavenex, *EU external governance in «wider Europe»*, “Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 11, No. 4, p. 688.

⁵ Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, (December 12, 2003), www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf, p. 8 [accessed January 12, 2012].

⁶ T.A. Börzel, T. Risse, *One Size Fits All! EU Policies for the promotion of human rights, democracy and the rule of law*, “Report for the workshop on democracy promotion”, (October 4, 2004), Stanford University, http://cddrl.stanford.edu/publications/one_size_fits_all_eu_policies_for_the_promotion_of_human_rights_democracy_and_the_rule_of_law [accessed October 13, 2013].

⁷ G. Crawford, *Evaluating European Union promotion of human rights, democracy and good governance: towards a participatory approach*, “Journal of International Development” (August 29, 2002), Vol. 14, No. 6, p. 925.

in the internal space, the EU does not prioritise them in external relations, especially with the hard dealing countries as Ukraine.

Such conclusions are in line with the findings of other European researchers. For instance, Armil von Bogdandy agrees to the point that the well-being of the EU citizens is of greater importance than external strengthening of human rights: *The core objectives of the Union should, for the moment at least, remain peace, wealth and an ever closer union among its peoples. Human rights, though important, should not be understood as the raison d'être of the Union*⁸. Richard Youngs enriches this statement with the fact that there is a permanent contradiction in Brussels between the human rights policy-making community and those who favour realistic way of conducting policy⁹. Such contradiction evidences that human rights prescriptions, despite their doubtless value, face serious obstacles when it comes to coherent promotion. Frank Schimmelfennig emphasizes that the EU's activity in promoting human rights and democracy is shaped by the calculation of financial expenses. *Despite the pervasive political and legal rhetoric of democracy and human rights promotion, actual policy seems to match rhetoric only when consistency is «cheap»; otherwise, it is driven by a host of other geopolitical, economic or security interests*¹⁰. Finally, one of the cornerstone ideas of the EU, which has its roots in the European Coal and Steel Community, resides in the developing of national economies of member-states by taking common actions. It means that the EU was not created for human rights, it was created to satisfy economic purposes, and human rights – immanently existing and recognized in the six founding states – were a convenient substratum for this.

2. THE UKRAINIAN PERSPECTIVE

Covering the issues of how the Western-pattern democracy and human rights are perceived in Ukraine, one should keep in mind two existing poles of interpretation. On the one hand, civil society activists usually idealize and overestimate this branch of the EU policy; on the other hand, the Ukrainian

⁸ A. von Bogdandy, *The European Union a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, "Common Market Law Review", 2000, Vol. 37, No. 6, p. 1338.

⁹ R. Youngs, *Democracy promotion as external governance?*, "Journal of European Public Policy", 2009, Vol. 16, No. 6, p. 899.

¹⁰ F. Schimmelfennig, *Europeanization beyond Europe*, "Living Reviews in European Governance" 2009, Vol. 4, No 3, p. 15.

authorities treat human rights and democracy as one more formality to be arranged for commencing profitable trade with the EU. It can be assumed that these two poles came into being due to the poor awareness in the Ukrainian society what human rights and democracy mean according to the Western states. It seems that the Ukrainian perspective of human rights and democracy is blended with their personal expectations of well-being.

Some of the Ukrainian social scientists do not hesitate to state that human rights and democracy are cornerstones for the whole EU well-being and existence. *Progressiveness of the European political system is assured mainly by the respect for human rights ... The only feature which determines the political influence of any political institution in the EU resides in the level of compliance with the human rights values in the conditions of constant social rivalry*¹¹. Moreover, the above-cited Petro Kohut also emphasizes that respect for human rights should become the obvious guideline for deepening cooperation between Brussels and Kyiv in all the areas. According to his point of view, the crucial precondition for launching political convergence between Ukraine and the EU is the effective functioning of civil society institutions backed by the state support of human rights and liberties. The main feature of this convergence resides in the creation of optimal conditions for political self-realization of an individual. However, Petro Kohut and other Ukrainian social scientists do not always take into consideration such factors as Euro-centrism, possible expenses and probability to succeed in promoting human rights. It is often reiterated in research that Brussels has an “honourable duty” to invest money in promoting human rights in Ukraine¹².

Another interesting Ukrainian assumption is that Brussels will not introduce any sanctions against Ukraine, neither economic nor political, to maintain geopolitical balance. According to the Ukrainian point of view, the European Union is anxious that the alternative for Kyiv will be strengthening the relationships with Russia, China, and Venezuela¹³. One can agree that such strengthening is possible and can trigger a threat for the EU security.

¹¹ P. Kohut, *Personalna skladova politychnogo zblizhennia Ukrayiny ta YeEs [Персональна складова політичного зближення України та ЄС]*, proceedings of the conference “Ukrayina i Yevropeyskyi Soyuz: shlahy ta napriamy zblizhennia i spivpratsi” [“Україна і Європейський Союз: шляхи та напрями зближення і співпраці”], 2008, Vol. 1, p. 67.

¹² Ibidem, p. 68–69.

¹³ Yu. Tyshkun, *The third sector in Ukraine: context of Western States interests in foreign policy implementation*, “Ukrayinska natsionalna ideya: realiyi ta perspektyvy rozvytku” [“Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку”], 2010, Vol. 22, p. 126.

However, taking into consideration the economic relations, it is very unlikely to happen due to the current trading balance.

The third assumption is that the EU should take the role of a judge and punisher in solving internal tensions. It entails that Ukrainian oligarchs can be put under control by the EU's selective pressure on their economic interests in the member-states. Such control would be beneficial for strengthening the reliability of the European business and will encourage Ukrainian oligarchs to support the local civil society. Ultimately, that can secure their assets from being questioned in the EU. *By investing their assets abroad our officials and politicians face the threat of losing their money in case there emerges a confrontation with the political and economic interests of the world's developed countries; such a threat can cause its impact on their willingness to pursue Ukrainian national interest at home and abroad*¹⁴. However, the main flaw of this approach is that the European Union does not recognize the role of a democracy's policeman among its main priorities. It is rather a consequence of the interaction between the member states rather than a conscious policy. Even if recently the European Union is trying, in accordance with its policy of taking positions and pressuring on political issues that are genuinely internal in their nature, the EU does that only towards its own member states. The cases of Austria, Hungary and most recently Romania are the most glaring examples. However, there should be no expectation that the European Union will try to interfere in the internal matters of sovereign third countries in order to improve the human rights situation.

Furthermore, the latest enlargement provides a much more disturbing example that even countries with doubtful achievements in fulfilling the economic and political criteria for membership such as Bulgaria and Romania, can join the club. Actually, the enlargement had the opposite effect of consolidating the existing political and economic transformational status quo by proving that even if not excellent candidates, the countries can join the EU; thus, creating the feeling among Bulgarian and Romanian societies that the existing reality corresponds with the European standards. Remarkably, the "conditional" membership of these two countries created a weird status, where on the one hand Brussels and some of the "old" EU member states, notably the Netherlands and France, obstruct the full integration of Romania and Bulgaria by keeping them away from the Schengen agreement. However, on the other hand, despite the critical cyclical reports on justice and internal affairs of both countries no harsher consequences can be implemented. The

¹⁴ Ibidem, p. 125.

countries will remain members of the EU despite the apparent come off from the EU political standards. In that sense, bearing in mind the existing political status quo in Ukraine, a potential enlargement perspective for Ukraine can be counterproductive, because it ultimately generates a consolidation of the existing political habits.

3. HUMAN RIGHTS IN UKRAINE AND THE EU

An interesting perspective of how human rights shape the EU foreign policy can be discovered in the correlation between the current non-transparent trials over the opposition leaders and delays in signing the EU-Ukraine Association Agreement. The most evident in this regard are trials of Yulia Tymoshenko, ex-Prime Minister of Ukraine, and Yuriy Lutsenko, ex-Minister of Internal Affairs. These two trials will be analysed below in more detail, although the prosecution of other Yulia Tymoshenko's Cabinet of Ministers members should also be highlighted in the context of impact of human rights on the EU-Ukraine relations¹⁵.

¹⁵ Among other members of Yulia Tymoshenko's Cabinet, who faced different kinds of accusations and subsequent prosecution, the following people can be mentioned: Bogdan Danylyshyn (Minister of Economics in 2007–2010, accused of non-transparent tenders during the reconstruction of Boryspil airport; he was given an asylum in the Czech Republic on January 14, 2011); Anatoliy Makarenko (Head of Customs Service of Ukraine in 2009–2010, accused of abuses during clearance of imported Russian gas; sentenced to four years' conditional imprisonment); Valeriy Ivashchenko (Minister of Defence in 2007–2009, accused of mismanagement of a strategic facility – Theodosia Vessel Mechanical Plant; sentenced to five years' conditional imprisonment); Georgiy Filipchuk (Minister of Environment in 2007–2010, accused of the abuse of power while signing contracts for gas extraction in the Black Sea; fined UAH 1,5 million and sentenced to two years' conditional imprisonment); Yevgen Korniychuk (First Deputy Minister of Justice in 2007–2009, accused of corruption; still under arrest), and others. Summarizing, more than 15 different rank officials working with Prime-Minister Yulia Tymoshenko were either arrested or imprisoned. The cases against her, dating back to May 2010, were the first to start the wave of prosecutions against opposition leaders. For example, Anatoliy Makarenko was taken under arrest in June 2010, Valeriy Ivashchenko – in August 2010, Bogdan Danylyshyn – in October 2010 (however, he was released later), Yevgen Korniychuk – in December 2010. The most common accusation against the above mentioned officials was the abuse of power. Notwithstanding, the majority of the European and world organizations (the European Court of Human Rights, the European Commission, the European Parliament, Amnesty International, Human Rights Watch, Freedom House, the Helsinki Committees and others) claimed

At this juncture, Yulia Tymoshenko, one of the Orange Revolution leaders, is under criminal investigation for more than ten criminal charges; however, prosecutors claim that they have opened twenty four criminal cases against her since 1995. Ex-Prime Minister is accused mainly of the abuse of power. The major case to be mentioned in this regard is the signing of a contract on gas supplies from Russia, which is treated by the contemporary authorities as unreasonably expensive. Furthermore, Yulia Tymoshenko is accused of mismanagement of money, which Ukraine received as a supporter of the Kyoto Protocol (the money was invested into a Pension Fund instead of being spent on forestation). She is also accused of non-transparent purchase of 1000 ambulances for village healthcare centres. Finally, in July 2011 Ukrainian Security Service investigated the United Energy Systems of Ukraine – an intermediary company backed by Yulia Tymoshenko – which supposedly failed to fulfil its economic obligations in the amount of 405.5 million dollars in 1996. Thus, the prosecutor claimed it could have posed a potential threat to the economic security of Ukraine by making it more vulnerable to Russia¹⁶.

On October 11, 2011 the trial over gas deals ended and Yulia Tymoshenko was sentenced to seven years' imprisonment. As the judge, Rodion Kireyev, put it: *In January 2009, Yulia Tymoshenko... exercising the duties of Prime Minister... used her power for criminal ends and, acting deliberately, carried out actions... which led to serious consequences*¹⁷. The judge also stated in his ruling that the former Prime Minister was also expected to pay back 186 million dollars to the country's budget as compensation for the assets lost in 2009. She has also been banned from political office for three years, with implications for her role in next year's parliamentary elections.

their innocence. Some coverage should also be given to the prosecution of Ukrainian artists, journalists, and social activists revealing oppositional political views. For instance, a modern writer Maria Matios appealed on January 12, 2011 to the General Prosecutor of Ukraine to stop impounding her books in bookshops and libraries; as she put it, this impoundment was conducted by the representatives of law enforcement agencies. A Ukrainian journalist Oksana Bilozerska experienced an unauthorized search of her flat because she was a suspect for an arson attack on the ruling party's office located nearby; police officers impounded all available technical items, even a mobile phone.

¹⁶ *Ukrayina maye povernuty \$405.5 mln, yaki zarobyla Tymoshenko* [Україна має повернути \$405,5 млн, які заробила Тимошенко], "ZIK" (April 5, 2012), <http://zik.ua/ua/news/2012/04/05/342754> [accessed February 10, 2013].

¹⁷ *Ukraine ex-PM Yulia Tymoshenko jailed over gas deal*, "BBC", (October 11, 2011), <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15250742> [accessed February 10, 2013].

Just as the verdict was approved, the World Community condemned its non-transparency. Particularly, the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Catherine Ashton, made a statement that the verdict showed justice was being applied selectively in politically motivated prosecutions. Remarkably, even the Russian Prime Minister at that time, Vladimir Putin, who had signed the deal with Yulia Tymoshenko in 2009, said he did not understand why she had been imprisoned: *It is dangerous and counterproductive to cast the entire package of agreements into doubt*¹⁸. The voiced positions of human rights NGOs, such as Amnesty International and Freedom House, were also revealing significant anxiety.

Simultaneously, the ex-Minister of Internal Affairs, Yuriy Lutsenko, also faced criminal prosecution. Primarily, he was accused of misuse of Ministerial funds to rent one of the biggest concert-halls in Kyiv for the celebration of the National Militia Day in 2008 and 2009. Secondly, he was accused of illegal granting of the officer's pension to his personal driver, who had weak relations with the law enforcement agencies; as a result, the driver was overpaid 5,000 dollars. On February 27, 2012, after a pre-trial fourteen months' detention, Yuriy Lutsenko was sentenced to four years in jail (and confiscation of his property) for embezzlement and abuse of power. The total damage caused by Lutsenko to Ukraine's budget had been estimated at 125,000 dollars.

Yuriy Lutsenko's imprisonment triggered a new wave of criticism from the West. The same day the verdict was announced, Catherine Ashton and Stefan Füle made a joint statement claiming that they observed *the continuation of trials in Ukraine which do not respect international standards as regards fair, transparent and independent legal process*¹⁹. In a statement issued by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) right after the verdict of 27 February 2012, Yuriy Lutsenko was named *the victim of a political vendetta*²⁰. The next day the President of the PACE, Jean-Claude Mignon, called for his release. Finally, on 3 July 2012, after the six months' long process, the European Court of Human Rights announced its decision that the arrest of Yuriy Lutsenko *had been arbitrary; that no valid reasons had*

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ EU statement: «We are disappointed' with Lutsenko verdict», "Kyiv Post", (February 27, 2012), <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/eu-statement-we-are-disappointed-with-lutsenko-ver-123225.html> [accessed February 10, 2013].

²⁰ PACE rapporteur says Lutsenko is «victim of a political vendetta», "Kyiv Post", (February 27, 2012), <http://www.kyivpost.com/content/politics/pace-rapporteur-says-lutsenko-is-victim-of-a-polit-123221.html> [accessed February 10, 2013].

*been given for his detention; that he had not been duly informed of the reasons for his detention; and, that the lawfulness of his arrest and detention had not been properly reviewed*²¹.

On the other hand, notwithstanding discovered violations in trials over Yulia Tymoshenko and Yuriy Lutsenko, at the beginning of December 2011 the European Parliament recommended that the EU-Ukraine Association Agreement, prepared in the framework of the ENP Action Plan, should be finalized by the end of 2011. The European MPs considered that signing such a document would force and encourage Ukraine to implement all necessary reforms and adhere to the principles of democracy, respect for human rights and the rule of law. If these reforms had been accepted in Kyiv, the Association Agreement could have been signed by June 2012. However, on October 27, 2011, the European Parliament also listed legal preconditions for postponing the Agreement in case its provisions were ignored by the Ukrainian authorities. One of the crucial preconditions was rooted in guarantees that such ambiguous judicial processes as it was with Yulia Tymoshenko and Yuriy Lutsenko would never happen again. Moreover, the European Parliament called on Kyiv to ensure that the upcoming parliamentary elections in October 2012 would be democratic and all prosecuted politicians could participate. The Ukrainian side failed to comply with both requirements. Particularly, at the end of August 2012, the Central Electoral Commission rejected the acceptance of some opposition parties' candidates' lists containing names of the prosecuted and imprisoned politicians²². Apart from that, opposition parties discovered significant violations or inconsistencies in the formation of local electoral commissions, where the supporters of the ruling party were in majority²³. Finally, opposition parties experienced arbitrary restrictions on

²¹ European Court of Human Rights. *Case of Lutsenko v. Ukraine*, (2012), [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112013#{"itemid":\["001-112013"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112013#{) [accessed November 23, 2012].

²² *Імен Тимошенко і Лутенка у бюлетні не буде [Імен Тимошенко і Луценка у бюлетні не буде]*, "UNIAN", (August 29, 2012), <http://www.unian.ua/news/522441-imen-tymoshenko-i-lutsenka-u-byuleteni-ne-bude.html> [accessed December 1, 2012].

²³ See also the findings of the Ukrainian Civil Network Opora and the Committee of Voters of Ukraine presented at the Batory Foundation in Warsaw on September 20, 2012 in Warsaw <http://solidarityfund.pl/en/wsparcie-demokracji-2012/nowosci-programu/213-miedzynarodowa-spoleczna-misja-obszerwacyjna-wyborow-parlamentarnych-na-ukrainie> [accessed October 13, 2013].

UDAR piytav okruzhkom na falsyfikaciyi holosuvannia shchodo DVK [УДАР піймав окружком на фальсифікації голосування щодо ДБК], "UNIAN", (September 22,

advertising their political programmes in those regions of Ukraine where the ruling party enjoys the strongest support.

On December 19, 2011, after the 15th Ukraine-EU summit came to an end, the EU Council President, Herman Van Rompuy, announced that the talks between Ukraine and the EU on the Association Agreement had been completed. As it is mentioned in the Ukraine-EU Summit Joint Statement, *the leaders noted with satisfaction that chief negotiators had reached a common understanding on the full text of the Association Agreement which will establish the future contractual basis of the EU-Ukraine relations. The way is now open for technical completion of the final consolidated version of the Agreement, including its Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), with a view of its initialling as soon as possible*²⁴. However, Herman Van Rompuy also stressed that the EU desires to sign the Agreement, but whether this happens or not will depend on the domestic situation in Ukraine. The next day Viktor Yanukovich explained Herman Van Rompuy's comment by appealing to the problems with democracy and non-transparent prosecution of the opposition leaders. As he put it: *one of the urgent questions of current agenda – is the question related to the former Prime-Minister Yulia Tymoshenko*²⁵. He also emphasized that the parliamentary elections next year [2012 – O.K., S.D.] would become a litmus test for signing the Association Agreement. The smooth run of these elections should be ensured by two factors at least. Primarily, every candidate should enjoy equal opportunities for promotion of his or her political power. Secondly, the international observers from the OSCE should confirm the democratic nature of October 2012 elections. However, as it was already mentioned, both of these factors proved to be unrealistic due to the fact that opposition politicians were effectively excluded from the competition and doubts concerning the pre-elections procedures were confirmed by the findings of the international observers. As one of the European diplomats commented, Ukrainian authorities: *will never take the chance of letting her [Yulia Tymoshenko – O.K., S.D.] out before the vote, so*

1012), <http://www.unian.ua/news/526385-udar-piy mav-okrujkom-na-falsifikatsiji-jereb-kuvannya-schodo-dvk-foto.html> [accessed December 1, 2012].

²⁴ European Union External Action, *EU-Ukraine Summit Joint Statement*, (December 20, 2011), http://www.eas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2011/2011_12_20_01_en.htm [accessed December 1, 2012].

²⁵ *Yanukovich: «pytannia Tymoshenko – yedine zauvazhennia Yevropu» [Янукович: «питання Тимошенко – єдине зауваження Європи»]*, “Ukrayinska Pravda” [“Українська Правда”] (December 15, 2011), <http://www.pravda.com.ua/news/2011/12/15/6840451/> [accessed February 10, 2013].

the OSCE will be forced to say the elections are not free and fair and the EU will have to react. He also named 2016 as a more realistic date for ratification after the next presidential elections²⁶.

At this juncture, the official position of the European Union towards Ukraine is revealed in the latest EU Parliament's Resolution adopted on December 13, 2012. This resolution seems to be the most rigorous of all three on the issue adopted until now²⁷. It stresses once again the EU interest in signing the Association Agreement, including the DCFTA, however, explains the existing delays with the inappropriate policy pursued by the Ukrainian authorities, particularly in the field of human rights. [The] *effective cooperation between Ukraine and the European Union can only be realised on the basis of a clear willingness on the part of the Ukrainian authorities to carry out and implement the necessary reforms, in particular that of the legal and judicial system, with the aim of fully adhering to the principles of democracy and respect for human rights and fundamental freedoms, minority rights and the rule of law*²⁸. The respect for the rights and freedoms of the imprisoned opposition leaders, particularly Yulia Tymoshenko, Yuriy Lutsenko and Valeriy Ivashchenko, are mentioned as crucial for renewing a constructive dialogue between Kyiv and Brussels: [The European Parliament] *takes a strong appeal to the Ukrainian authorities to find, together with the European Parliament's envoys, Aleksander Kwasniewski and Pat Cox, a reasonable and just solution to the Tymoshenko case; urges the Ukrainian Government to respect and implement the final decisions of the European Court of Human Rights on the ongoing case of Yulia Tymoshenko and Yuri Lutsenko*²⁹. Finally, the European Parliament raises concerns about the transparency of October 2012 parliamentary elections indirectly accusing the Ukrainian authorities of the misuse of administrative resources and numerous violations in campaign financing. To avoid such violations in future, the European MPs call on the new government *to continue strengthening the provisions of the law on party financing in order to provide for more transparency of funding and spending, a full disclosure of sources and amounts of campaign*

²⁶ A. Rettman, *Future of EU-Ukraine relations uncertain despite new treaty*, "Euroobserver", (December 19, 2011), <http://euobserver.com/24/114683> [accessed May 12, 2012].

²⁷ Two others were adopted on October 27, 2011 and May 22, 2012.

²⁸ European Parliament, *European Parliament resolution on the situation in Ukraine*, (December 13, 2012), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0507+0+DOC+XML+V0//EN> [accessed February 11, 2013].

²⁹ Ibidem.

*expenditure and the sanctions for violation of campaign funding provisions in particular*³⁰.

Looking at the EU – Ukraine relations from the most recent perspective, one may discover that the overall tensions and disagreements between both sides have decreased. It seems the Ukrainian authorities became more lenient towards the EU demands and decided not to wait until the next Presidential elections in 2016³¹. This can be explained, on the one hand, by their estimation of the probability to sign the Association Agreement during the summit in Vilnius on November 28–29, 2013, and, on the other hand, by experiencing Russian political pressure which once again demonstrates Kremlin’s unwillingness to release Ukraine from its geopolitical orbit. In their turn, the European authorities are not referring to the cases of violations of human rights as vigorously as they did before. The recent resolution of the European Parliament of September 12, 2013 on the pressure exerted by Russia on Eastern Partnership countries neither mentions Yulia Tymoshenko’s case, nor other cases of selected political prosecution which resonated during the last three years. At this juncture, the European MPs seem to be enthusiastic about the signing of the Association Agreement with Ukraine and creating the DCFTA. Their enthusiasm may be partially justified by the fact that the Party of Regions openly and persistently stresses their commitment to the democratic values, Yuriy Lutsenko was released and it seems that Viktor Yanukovich is ready to find a way out also for Yulia Tymoshenko³². Moreover, Yulia Tymoshenko herself appealed to the EU authorities encouraging them to disregard her custody and sign the Association Agreement; from her perspective, that was what Ukraine needs most. Therefore, the forthcoming Vilnius summit may become a turning point in the EU – Ukrainian relations, revealing whether the European geopolitical calculations can outweigh the European policy of safeguarding human rights in the EEP countries. (Especially, in case Yulia Tymoshenko remains in prison).

³⁰ Ibidem.

³¹ A. Rettman, *Future of EU-Ukraine...*, op. cit.

³² *Solana rozpoviv chomu Yanukovych dosi ne zvilnyv Tymoshenko* [Солана розповів, чому Янукович досі не звільнив Тимошенко], “Ukrayinska Pravda” [“Українська Правда”], (October 12, 2013), <http://www.pravda.com.ua/news/2013/10/12/6999870/> [accessed October 13, 2013].

CONCLUSIONS

The European postponements of signing the Association Agreement in the conditions of completed negotiations and mutual interest make several issues evident. Primarily, it may entail that Brussels puts human rights above economic cooperation stressing that well-governed democratic neighbours are of higher priority compared to the facilitation of trade. From this perspective the Agreement was blocked by the European security concerns, listed in "A Secure Europe in a Better World". Moreover, this provision is emphasized in the EU Parliament Resolutions of May 22, 2012 and December 13, 2012.

Secondly, the long lasting Association Agreement does not seem to be vital for the EU economy so the short-term arrangements with Ukraine can fit the up-to-date context better. Moreover, a pause in the Agreement would not harm the European trade balance and the stability of resources supply so no extra expenses are foreseen, which is of additional importance in the light of dealing with the current economic hurdles. On the other hand, the signing of the Agreement would cement European influence in the biggest of the EEP states opening new markets for exported goods and improving the post-crisis economic recovery of the EU member-states.

Thirdly, ignoring cases of arbitrary trials over opposition leaders in Ukraine could harm the legitimacy of the EU institutions within the EU. European citizens may condemn their officials for supporting the non-democratic regime, which subsequently might trigger a wave of additional difficulties in the governing of the EU. The EU institutions are facing accusations concerning a deficit of democracy. On the other hand, the Ukrainian ruling authorities are showing signs of gradual, if not delusive, democratisation, which might convince the EU to introduce a more assertive approach towards Kyiv.

Fourthly, despite some populism in their actions, the opposition leaders of Ukraine are perceived by the West as more reliable partners and democracy supporters when compared with the ruling Party of Regions. Therefore, non-transparent prosecution of the opposition leaders diminishes the possibility of establishing constructive dialogue between the EU and Ukraine. Not to mention that the officials in Brussels may interpret the oppression of democratic opposition in Ukraine as the purposeful undermining of their own values.

Fifthly, due to the enormous attractiveness and soft power the EU enjoys in Ukraine, it would be ridiculous to sign the Association Agreement with

politicians, who have a record of ambiguous attitude towards western values, openly violated the rights of their political opponents and deeply divide the Ukrainian society. Keeping this in mind, the EU officials agreed to follow the democratic principles strictly and not to allow the current Ukrainian authorities to affect the bilateral relations without granting freedom to political prisoners. In that sense, economic interests should not prevail over human rights, as Ukrainian authorities would like to see it.

Should the Ukrainian authorities change after the parliamentary and presidential elections in 2012 and 2016 respectively, a better political climate can appear. At that moment signing the Association Agreement will also serve the purpose of a strong signal for the EU sympathy towards Kyiv determination and credit for the Ukrainian pro-Western orientation. However, should this process be protracted, the EU influence in Eastern Europe may be dangerously weakened. One more thing should be remembered: the most recent Ukrainian history shows that even the so-called pro-Western leaders often forget about the values and principles of the European Union.

Undoubtedly, the European Union's relations with Ukraine are influenced by the human rights principles. The steps of the EU-Ukraine rapprochement are conditioned by a number of provisions requiring implementation of stronger human rights standards in the latter. The EU politicians use every occasion to criticize the Ukrainian state actions, condemn the involved actors and urge for improvement of the human rights situation. The virtual political slack in the EU – Ukrainian relations, caused by Brussels refusal to ratify the Association Agreement unless the human rights situation improves, is directly linked with the October election results. However, possible reaffirmation of the popular support for Viktor Yanukovich's Party of Regions will provide strong arguments for the continuation of his policy of suppression of political enemies. Bearing in mind the next presidential elections, Viktor Yanukovich will have enough time to successfully diminish the role of any significant opposition and to introduce the Russian model of dealing with political adversaries³³. In that case, the strongly diversified alternative political

³³ Actions in that respect are already launched. The Libel Bill passed in the first reading introduces changes in the Criminal and Criminal Procedure Codes of Ukraine to stiffen Responsibilities for Infringement of Honor, Dignity and Business Reputation of Individuals. This step repeats the Russian experience in that respect and triggered another wave of critical comments concerning the human rights situation, the suppression of media and the attempt to suffocate social activism. See: Libel Bill To Stifle Speech <http://kyivweekly.com.ua/pulse/politics/2012/09/28/173941.html> [accessed October 13, 2013]. The bill was re-voted and rejected on October 2, 2012.

perspectives will be weak enough and will cease to exist as a significant player in the Ukrainian social and political life, leading to “Russification” of the political environment and a failure of the European Union efforts. However, the Ukrainian society has proved that the sense of freedom is a recognizable value. Should the elections be fair, the Ukrainians will decide themselves which option is best for them.

As it concerns the European Union itself, an interesting feature of the EU’s foreign policy and in this particular case, is that the political statements are often the only tool, which is used. Of course, the case of Ukraine is remarkable. In Europe, a clear example already exists that radical criticism of non-democratic regimes does not improve the human rights situation on the ground, as in the case of Belarus. Completely dependent on Moscow, Alexander Lukashenka knows well that closer relations with the EU will be a strong embarrassment for Moscow and might lead to his removal from power. On the other hand, Russia does not require respect for any human rights standards and actually cheerfully welcomes the suppression of every example of Western kind of political, social or economic behaviour in Belarus. Furthermore, the EU is not a self-sufficient entity and is well aware that weakening the ties with Ukraine because of human rights concerns will have negative consequences for its own member states’ economic relations with Kyiv. For this reason Brussels should either carry the burden of compensating the countries for losses from the implementation of more decisive political and economic action against Kyiv or agree that the current status quo draws the limits to the EU capabilities in the field of protecting and promoting basic values at home.

As long as the EU lacks the necessary tools to effectively block particular EU member states’ interests, Brussels will not be able to impose comprehensive strategies on its foreign relations. The leaders of the EU member states well remember the Russian – Ukrainian gas crisis and its impact on the energy supplies to a number of the EU members.

Lastly, the EU should take one more aspect into consideration. The economic attractiveness of Ukraine, its multiethnic society and historical implications require an active attitude of a number of the EU members from Central and Eastern Europe towards Kyiv. In that respect, Poland provides an interesting example of compromising the clear position on the human rights situation with close and friendly relations, which, even if short-sighted, allows it to claim that it plays the role of Ukrainian advocate in Europe.

There is no clear answer to the question whether EU should act differently. Undoubtedly, the EU is between the undesirable perspective of

loosing Ukraine in a Belarusian way and the need for clear identification of its own political values. With diminishing attractiveness due to its internal problems, the EU should rethink its economic links and ties. More than twenty years ago, a number of Central and Eastern European countries decided to follow the path towards the European Communities, not because there was a clear perspective for membership, but because the EU was an attractive alternative offering normal, decent and prosperous life. Despite all the current difficulties, more than twenty years later, this perception of the EU has not changed radically and this argument must be exploited properly. As it was already mentioned, Frank Schimmelfennig argues that the EU actions in the field of human rights appear only when the costs are low. Maybe it is time for change in that respect. Weakening the economic relations with regimes violating human rights can be a clear signal that the EU has a coherent set of priorities and that the mutually profitable interests are possible only when they are based on common principles. The immediate consequences will not be visible and will require remodelling particular branches of the EU economic ties, particularly the gas supplies. However, the decreasing flow of Euros to the non-democratic regimes will impact mainly on the population and at a certain point can contribute to the social unrest necessary to overturn non-democratic regimes. Then, hopefully, a new quality of relations can be established.

This theoretical proposal was part of the collapse of the Soviet model. However, the last twenty years created a new international environment, which should also be taken into consideration. The existence of alternative sources of power with ambiguous attitude towards the Western principles of democracy, pluralism and human rights, like China or Russia, can have negative consequences for Ukraine. A clear signal of condemnation from Brussels for Viktor Yanukovich's regime can push the country straight in the hands of Moscow or Beijing. Recently, also the developments in the Arab states do not provide the best arguments for that strategy. The Arab Spring shows that even when the model of social unrest overturning authoritarian regimes is practically implemented, there is no guarantee that the consequences will be desirable from the Western perspective. The rejection of authoritarian regimes did not lead to the imposition of the Western liberal model as the best social and political solution. Reversely, radical religious alternatives struggle to replace the authoritarian regime, feeding the masses with new perspectives deeply embedded in the social experience, economic backwardness and local prejudices. Luckily, countries like Ukraine and Belarus should not be compared with the misfortunes of the

Middle East and North Africa because their history and experience are only European ones and they are much closer to Europe than they themselves believe they are.

BIBLIOGRAPHY

- Bogdandy A. von, *The European Union a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, “Common Market Law Review”, (2000), Vol. 37, No. 6.
- Börzel T.A., Risse T., *One Size Fits All! EU Policies for the promotion of human rights, democracy and the rule of law*, “Report for the workshop on democracy promotion”, (October 4, 2004), Stanford University, http://cddrl.stanford.edu/publications/one_size_fits_all_eu_policies_for_the_promotion_of_human_rights_democracy_and_the_rule_of_law [accessed October 13, 2013].
- Council of the European Union, *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, (December 12, 2003), www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf [accessed January 12, 2012].
- Crowford G., *Evaluating European Union promotion of human rights, democracy and good governance: towards a participatory approach*, “Journal of International Development”, (August 29, 2002), Vol. 14, No. 6.
- EU statement: «We are disappointed’ with Lutsenko verdict»*, “Kyiv Post”, (February 27, 2012), <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/eu-statement-we-are-disappointed-with-lutsenko-ver-123225.html> [accessed February 10, 2013].
- European Court of Human Rights. *Case of Lutsenko v. Ukraine*. (2012), [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112013#{"ite mid":\["001-112013"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-112013#{) [accessed November 23, 2012].
- European Parliament, *European Parliament resolution on the situation in Ukraine*, (December 13, 2012), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0507+0+DOC+XML+V0//EN> [accessed February 11, 2013].
- European Union External Action, *EU-Ukraine Summit Joint Statement*, (December 20, 2011), http://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2011/2011_12_20_01_en.htm [accessed December 1, 2012].
- Імен Тимошенко і Лутенка у бюлетені не буде [Імен Тимошенко і Луценка у бюлетені не буде]*, “UNIAN”, (August 29, 2012), <http://www.unian.com>.

- ua/news/522441-imen-timoshenko-i-lutsenka-u-byuleteni-ne-bude.html [accessed December 1, 2012].
- Kohut P., *Personalna skladova politychnogo zblyzhennia Ukrayiny ta YeEs [Персональна складова політичного зближення України та ЄС]*, proceedings of the conference “Ukrayina I Yevropeyskyi Soyuz: shlahy ta napriamy zblyzhennia i spivpratsi” [“Україна і Європейський Союз: шляхи та напрями зближення і співпраці”], (2008), Vol. 1.
- Kuźniar R., Szczepanik K., *Polityka Zagraniczna RP 1989–2002*, Wydawnictwo Askon, Warszawa 2002.
- Lavenex S., *EU external governance in «wider Europe»*, “Journal of European Public Policy”, (2006), Vol. 11, No. 4.
- Ostryzhniuk E., *Libel Bill To Stifle Speech*, “Kyiv Weekly”, (September 28, 2012), <http://kyivweekly.com.ua/pulse/politics/2012/09/28/173941.html> [accessed October 13, 2013].
- PACE rapporteur says Lutsenko is «victim of a political vendetta»*, “Kyiv Post”, (February 27, 2012), <http://www.kyivpost.com/content/politics/pace-rapporteur-says-lutsenko-is-victim-of-a-polit-123221.html> [accessed February 10, 2013].
- Rettman A., *Future of EU-Ukraine relations uncertain despite new treaty*, “Euroobserver”, (December 19, 2011), <http://euobserver.com/24/114683> [accessed May 12, 2012].
- Schimmelfennig F., *Europeanization beyond Europe*, “Living Reviews in European Governance” (2009), Vol. 4, No 3.
- Shveits M., *EU Trades Democracy for Trade*, “KyivWeekly”, (April 12, 2012), <http://kyivweekly.com.ua/pulse/world/2012/04/12/131212.html> [accessed October 13, 2013].
- Solana rozpoviv chomu Yanukovych dosi ne zvilnyv Tymoshenko [Солана розповів, чому Янукович досі не звільнив Тимошенко]*, “Ukrayinska Pravda” [“Українська Правда”], (October 12, 2013), <http://www.pravda.com.ua/news/2013/10/12/6999870/> [accessed October 13, 2013].
- Tyshkun Yu., *The third sector in Ukraine: context of Western States interests in foreign policy implementation*, “Ukrayinska natsionalna ideya: realiyi ta perspektyvy rozvytku” [“Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку”] (2010), Vol. 22.
- UDAR piymav okruzhkom na falsyfikaciyi holosuvannia shchodo DVK [УДАР піймав окружком на фальсифікації голосування щодо ДВК]*, “UNIAN”, (September 22, 2012), <http://www.unian.ua/news/526385-udar-piymav-okrujkom-na-falsifikatsiji-jerebkuvannya-schodo-dvk-foto.html> [accessed December 1, 2012].

Ukraine ex-PM Yulia Tymoshenko jailed over gas deal, “BBC”, (October 11, 2011), <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15250742> [accessed February 10, 2013].

Ukrayina maє povernuty \$405.5 mln, yaki zarobyla Tymoshenko [Україна має повернути \$405,5 млн, які заробила Тимошенко], “ZIK”, (April 5, 2012), <http://zik.ua/ua/news/2012/04/05/342754> [accessed February 10, 2013].

Янукович: «питання Тимошенко – єдине зауваження Європу» [Янукович: «питання Тимошенко – єдине зауваження Європи»], “Ukrayinska Pravda” [“Українська Правда”], (December 15, 2011), <http://www.pravda.com.ua/news/2011/12/15/6840451/> [accessed February 10, 2013].

Youngs R., *Democracy promotion as external governance?*, “Journal of European Public Policy”, (2009), Vol. 16, No. 6.

The amended version of the paper accepted for publication on November 12th, 2013.

STRESZCZENIE

Badanie obejmuje: (1) specyfikę obecnej polityki zagranicznej UE wobec Ukrainy; (2) wyliczenie i analizę dokumentów, umowy i traktatów, które określają ramy tej polityki; (3) wpływ kwestii praw człowieka na kształtowanie i prowadzenie tej polityki. Na podstawie spraw karnych przeciwko liderom opozycji przeprowadzono analizę, w jakim stopniu naruszenie praw człowieka na Ukrainie może pogorszyć stosunki pomiędzy Kijowem a Brukselą w obecnym kontekście. W rezultacie badań wskazano kilka kluczowych czynników, które mogą wpłynąć na zmianę polityki zagranicznej UE wobec Ukrainy.

SUMMARY

The research: (1) embraces peculiarities of the current EU foreign policy towards Ukraine; (2) enumerates and analyzes documents, agreements and treaties which establish the frameworks for this policy; (3) discovers the impact of human rights issues on shaping and conducting this policy. Based on the criminal trials against opposition leaders, the analysis is provided to establish to what extent the human rights violation in Ukraine can worsen

the relations between Kyiv and Brussels in the current context. As a result, several key factors which can alter the EU foreign policy towards Ukraine are pointed out.

РЕЗЮМЕ

Это исследование: (1) охватывает особенности текущей внешней политики ЕС по отношению к Украине; (2) указывает и анализирует документы, соглашения и договора, которые представляют собой основу для ведения этой политики; (3) демонстрирует влияние нарушений прав человека в Украине на формирование и реализацию политики ЕС. На основании уголовных дел, возбужденных против лидеров оппозиции, авторы исследования анализируют, каким образом нарушения прав человека в Украине могут ухудшить отношения между официальным Киевом и Брюсселем в текущем контексте. В результате исследования было обнаружено несколько ключевых факторов, имеющих непосредственное влияние на внешнюю политику ЕС по отношению к Украине.

R E C E N Z J E

JAKUB WÓDKA

*POLITYKA ZAGRANICZNA TURCJI. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE
ORAZ PODMIOTY DECYZYJNE*

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN I WYDAWNICTWO TRIO,
WARSZAWA 2012, SS. 323.

Rola Turcji we współczesnych stosunkach międzynarodowych ulega ciągłej ewolucji. Trudno jest jednak jednoznacznie ocenić, czy postawa tego państwa jest bardziej proeuropejska czy probliskowschodnia. Słusznie zatem zauważa Jakub Wódka, specjalista do spraw Turcji, że: *to państwo paradoksów* (s. 11). Kraj, którego zaledwie 3% terytorium znajduje się na kontynencie europejskim, mówi otwarcie o chęci przystąpienia do Unii Europejskiej¹. Trwający od 1987 roku proces akcesyjny Turcji jest bez wątpienia najdłuższym spośród wszystkich państw kandydujących najpierw do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a później do Unii Europejskiej. Należy zatem pochwalić tureckie władze za okazywaną cierpliwość wobec kolejno pojawiających się problemów na drodze do akcesji.

Temat roli Turcji we współczesnych stosunkach międzynarodowych jest obecnie bardzo modny, a badacze zarówno polscy, jak i zagraniczni chętnie dzielą się wynikami swoich badań. Wśród polskich naukowców na szczególną uwagę zasługują prace Adama Szymańskiego wydawane w Polskim Instytucie

¹ Między innymi dlatego też w stosunku do Turcji używa się określenia, że tak geograficznie, jak i politycznie znajduje się między Wschodem a Zachodem. Zob. T. Herbut, *Turcja między Wschodem a Zachodem*, [w:] *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, T. Łoś-Nowak (red.), Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2011, s. 312–330.

Spraw Międzynarodowych², monografia autorstwa Justyny Misiągiewicz³ czy też publikacje wydawane przez Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpią⁴. Z kolei wśród zagranicznych autorów na uwagę zasługują prace takich badaczy, jak William Hale⁵, Mesut Özcan⁶ czy też Philip Robins⁷.

W 2012 roku na polskim rynku wydawniczym ukazała się interesująca monografia autorstwa Jakuba Wódki pt. *Polityka zagraniczna Turcji. Uwarrunkowania wewnętrzne oraz podmioty decyzyjne*, wydana nakładem Instytutu Studiów Politycznych PAN i Wydawnictwa Trio. Jakub Wódka jest doktorem nauk politycznych specjalizującym się w zagadnieniach związanych ze współczesną Turcją, zarówno w kontekście jej przemian wewnętrznych, jak i polityki zagranicznej. Obecnie jest pracownikiem Zakładu Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN i Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.

Struktura recenzowanej monografii została podzielona na kilka części. Pracę otwiera wykaz skrótów i obszerny wstęp, w którym Autor wskazuje między innymi zasadnicze cele pracy, pytania badawcze, cezurę badawczą oraz opis bazy źródłowej, na kanwie której powstała recenzowana monografia. Zawartość merytoryczna pracy została podzielona na pięć wzajemnie uzupełniających się rozdziałów. Całość rozważań zamyka zakończenie, a po nim aneksy w postaci wykazu ministrów spraw zagranicznych Turcji po II wojnie światowej, wykaz prezydentów Republiki Turcji oraz jej rządów. Ponadto w monografii zawarto wybraną bibliografię i przydatny indeks osób.

Rozdział pierwszy został poświęcony zagadnieniom teoretycznym polityki zagranicznej państwa. Autor w syntetyczny sposób dokonuje swego rodzaju

² A. Szymański, *Między islamem a kemalizmem: problem demokracji w Turcji*, PISM, Warszawa 2008; A. Szymański, *Niemcy wobec rozszerzenia Unii Europejskiej o Turcję*, PISM, Warszawa 2007; A. Szymański, *Turkey and Europe: challenges and opportunities*, PISM, Warszawa 2012; A. Szymański, *Turcja i Europa: wyzwania i szanse*, PISM, Warszawa 2011.

³ J. Misiągiewicz, *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

⁴ A. Balcer, R. Sadowski, W. Paczyński (red.), *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską: relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna*. Cz. 1, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2006; A. Balcer (red.), *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską: relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna*. Cz. 2, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2008.

⁵ W. Hale, *Turkish Foreign Policy: 1774–2000*, Routledge, London–Portland 2010.

⁶ M. Özcan, *Harmonizing Foreign Policy. Turkey, the EU and the Middle East*, Ashgate, Hampshire 2008.

⁷ P. Robins, *Turkish foreign Policy since 2002: between a post-Islamist government and a Kemalist state*, „International Affairs”, 2007, nr 1.

„przeгляdu” postrzegania polityki zagranicznej przez teorie realistyczne i liberalne, a także ukazuje najważniejsze uwarunkowania wewnętrzne polityki zagranicznej państwa. Rozdział ten kończą rozważania na temat podmiotów i procesów decyzyjnych w polityce zagranicznej.

Rozdział drugi zawiera analizę uwarunkowań obiektywnych tureckiej polityki zagranicznej. Autor podaje w nim liczne przykłady „otwierania się Turcji na świat”. Jednym z nich jest bez wątpienia turystyka, przynosząca miliardowe dochody do budżetu państwa (s. 70). Co istotne, Autor wskazuje także na dynamiczny wzrost sektora prywatnego w Turcji (s. 68), co poniekąd wyjaśnia istotę zarówno rozwoju gospodarki Turcji, jak i jego wpływu na integrację Ankarę z Unią Europejską i państwami obszaru poradzieckiego.

Rozdział trzeci dotyka zagadnień związanych z uwarunkowaniami subiektywnymi tureckiej polityki zagranicznej. W podsumowaniu tego rozdziału Autor słusznie pisze, że: *W powojennej historii tureckiej polityki zagranicznej były momenty, kiedy Ankara aktywniej włączała się w politykę międzynarodową. (...) jednak to dogmat realizacji interesu narodowego, cele egzystencjalne polityki zagranicznej, rozumiane jako zachowanie całkowitej niezależności, suwerenności, utrzymanie „niepodzielnej całości” państwa tureckiego decydowały o podjęciu działań, które mogły narazić Turcję na „ostracyzm międzynarodowy”, były podejmowane przez tureckich decydentów* (s. 88). Nie sposób nie zgodzić się z tak stawianą tezą, a najlepszym tego przykładem jest wstrzemięźliwe stanowisko Turcji wobec amerykańskiego ataku na Irak w 2003 roku. Można zatem rzec, że formuła polityki zagranicznej Turcji po II wojnie światowej jest odzwierciedleniem założeń teorii realistycznych, w których to między innymi interes narodowy decyduje o polityce zagranicznej.

Rozdział czwarty, najbardziej obszerny z całej pracy, odnosi się do procesów decyzyjnych w polityce zagranicznej Republiki Turcji. Na marginesie rozważań nad książką Jakuba Wódki należy zauważyć, że tempo podejmowania decyzji w polityce zagranicznej ma obecnie kluczowe znaczenie. Przykładem dwóch różnych stylów podejmowania decyzji jest z jednej strony Chińska Republika Ludowa (grono decyzyjne ograniczone do minimum), a z drugiej Unia Europejska (proces decyzyjny rozbudowany do maksimum). Wracając jednak do istoty niniejszej recenzji, Autor jako znawca problematyki tureckiej wskazuje, że na przełomie lat 80. i 90. XX wieku katalog podmiotów uczestniczących w procesie decyzyjnym tureckiej polityki zagranicznej uległ poszerzeniu (s. 89). Pisze również, że: *monofonia głosów na temat zasad i kierunków polityki zagranicznej została zastąpiona przez bardziej spolaryzowane poglądy, wyrażane przez poszczególnych aktorów tureckiej polityki zagranicznej* (s. 89), choć, jak uważa cytowany przez Autora turecki dyplomata Yalim

Eralp: *proces decyzyjny w obszarze tureckiej polityki zagranicznej nie jest przejrzysty*⁸. W tej części Autor dokonał także szczegółowej analizy roli podmiotów państwowych w polityce zagranicznej Turcji, tj. prezydenta, premiera/rządu i partii politycznych, ministerstwa spraw zagranicznych i, ważnych z punktu widzenia uwarunkowań wewnętrznych, tureckich sił zbrojnych.

W rozdziale piątym Autor dokonuje przeglądu i analizy pozapaństwowych podmiotów tureckiej polityki zagranicznej w postaci opinii publicznej, środków masowego przekazu, a także organizacji pozarządowych. Jak pisze Jakub Wódka: *ich rola w kształtowaniu polityki zagranicznej jest (...) ograniczona wyłącznie do sfery nieformalnej, a ich wpływy trudno mierzalne* (s. 223). Na kolejnych stronach swojej monografii Autor zwraca uwagę, że zainteresowanie opinii publicznej kwestiami polityki zagranicznej uległo intensyfikacji na początku lat 90. XX wieku w wyniku konfliktu w Zatoce Perskiej (s. 227). Jednak wzrost wpływu opinii publicznej na turecką politykę zagraniczną nie ma większego wpływu na jej kierunki (s. 227). W dalszej części pracy Autor odnosi się do antyamerykanizmu panującego wśród tureckiej opinii publicznej, ukazując między innymi jego kulturowe determinanty (s. 229). Niezwykle istotne jest także podejście opinii publicznej do integracji Turcji z Unią Europejską. Autor wykazuje, że poparcie dla tego procesu systematycznie maleje (s. 230). Trudno jest jednak doszukiwać się win leżących głównie po stronie Turcji, a wszelkie uwagi należy raczej kierować do państw członkowskich UE, które sprzeciwiają się akcesji Turcji. Mowa tu zwłaszcza o Francji, Republice Federalnej Niemiec i Austrii. Społeczeństwo tureckie traci cierpliwość, a władze tureckie nie są już „petentem”, a partnerem, który poza UE ma inną alternatywę. Interesującą kwestią, którą Autor poruszył na łamach tego rozdziału pracy, jest wpływ lobby etnicznego na politykę zagraniczną Turcji. Są one bowiem swego rodzaju „aktorami-łącznikami” między sferą polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa (s. 269). Nabiera to szczególnego znaczenia przy fakcie, że Turcja jest państwem o zróżnicowanej strukturze etnicznej z dużą ilością diaspor.

W zakończeniu Autor pisze, że: *Turcja prowadzi politykę wielowymiarową, postrzegając relacje zagraniczne całościowo – dobre relacje z jednym państwem nie wykluczają strategicznego sojuszu z innym zagranicznym partnerem* (s. 282). Zdanie to, w mojej ocenie, w najlepszy z możliwych sposobów określa istotę

⁸ Cytat za: Y. Eralp, *An insider's view of Turkey's foreign policy and its American connection*, [w:] *The United States and Turkey – Allies in Need*, M. Abramowitz (red.), Century Foundation 2003, s. 119.

prowadzenia polityki zagranicznej przez Turcję, dla której w pierwszej kolejności liczą się interesy narodowe, a dopiero później wszystko inne.

Autor recenzowanej pracy w sposób kompleksowy przedstawił uwarunkowania wewnętrzne tureckiej polityki zagranicznej. Ogromną zaletą książki Jakuba Wódki jest baza źródłowa oparta w głównej mierze na materiałach anglojęzycznych i turkojęzycznych. Znajomość języka tureckiego pozwoliła Autorowi, co sam przyznaje we wstępie (s. 21), na bieżąco śledzić i analizować turecką prasę, a także ukazujące się publikacje naukowe. Dlatego też recenzowana praca jest pozycją erudycyjną, dojrzałą i przemyślaną. Umiejętne połączenie bogatych doświadczeń historycznych Turcji ze współczesnym kształtem państwa ukazało całościowy obraz wewnętrznych uwarunkowań tureckiej polityki zagranicznej, ze wskazaniem ich wad i zalet. Monografia zawiera wiele interesujących faktów, które dla przeciętnego obserwatora stosunków międzynarodowych mogą nie być znane. Przykładem jest tu chociażby Ruch Fethullaha Gülena, o którym w polskiej literaturze przedmiotu w ogóle się nie pisze, a który ma wpływ na turecką politykę zagraniczną, zwłaszcza wobec republik turekojęzycznych (s. 275–279).

Recenzowana monografia nie zawiera uchybień, które w jakikolwiek sposób mogłyby wpłynąć na jej obiór przez czytelników. Jedynym drobnym mankamentem jest jakość wydania publikacji, podając za przykład chociażby brak wyraźnego oddzielenia tekstu właściwego od przypisów, czy też niezbyt przejrzysty spis treści.

Monografia autorstwa Jakuba Wódki bez wątpienia jest obowiązkową lekturą dla wszystkich, którym bliskie są losy nie tylko Turcji, ale i całego regionu. Jest to praca pionierska, bowiem dotychczas nie ukazała się podobna pozycja, która odnosiłaby się wyłącznie do wewnętrznych uwarunkowań polityki zagranicznej Turcji.

Adrian Chojan

PAULINA OLECHOWSKA
AKCESJA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ
NA ŁAMACH PRASY REGIONALNEJ ZIEM ZACHODNICH

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu SZCZECIŃSKIEGO,
SZCZECIN 2012, ss. 284

Recenzowana książka już na pierwszy rzut oka sprawia wrażenie niezwykle solidnie i starannie przygotowanej, erudycyjnej i o bogatej treści merytorycznej pracy naukowej, a jej lektura utwierdza mnie w tym przekonaniu. Została ona przygotowana z wielką sumiennością i rzetelnością, zarówno pod względem merytorycznym, metodologicznym, warsztatowym, jak i językowym. Na podkreślenie zasługuje nie tylko bogactwo treści zawartych w sześciu obszernych rozdziałach, podzielonych na wiele adekwatnych podrozdziałów, ale przede wszystkim jej aspekty teoretyczne i empiryczne, które, obok walorów poznawczych, stanowią ową naukową wartość dodaną i wkład Autorki w rozwój nauk społecznych, a zwłaszcza takich dyscyplin, jak politologia, socjologia, medioznawstwo oraz stosunki międzynarodowe. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jest to praca o interdyscyplinarnym charakterze, co znacznie wzmacnia jej potencjał deskryptywny i eksplanacyjny. Jest udaną próbą pokazania procesu akcesji Polski do Unii Europejskiej w świetle prasy regionalnej, czyli gazet i czasopism, które swoim zasięgiem obejmują obszar zachodniej Polski, określanej jako Ziemia Zachodnia. Publikacja ta w szerokim zakresie i ujęciu przybliży czytelnikowi skomplikowany i trudny proces poszerzania Unii Europejskiej o Polskę i rolę, jaką odegrała prasa regionalna Ziemi Zachodniej w inicjowaniu dyskusji na tematy europejskie i pokazywaniu potencjalnych korzyści i strat wynikających z akcesji.

Badaniami objęte zostały lata 2002–2004, kiedy to była prowadzona ogólnopolska rządowa kampania przed referendum akcesyjnym oraz kampania informacyjno-edukacyjna na temat skutków i różnych aspektów członkostwa

Polski w Unii Europejskiej. Jak podkreśla Autorka, komunikacja polityczna na łamach prasy regionalnej miała na celu osiągnięcie pozytywnego wyniku w referendum akcesyjnym i temu zadaniu podporządkowane były wszystkie działania. Pomimo wielu starań różnych redakcji, odczuwało się jednak deficyt rzetelnej i pogłębionej informacji o Unii Europejskiej i prowadzonych przez nią politykach. Nadmiar euroentuzjastycznych komentarzy czasami wywoływał reakcje odwrotne od zamierzonych – wzmacniały się bowiem tendencje eurosceptyczne i przekonanie o niewielkich korzyściach płynących z integracji.

Recenzowana książka pokazuje, jak wielkie emocje i zróżnicowane postawy społeczne towarzyszyły akcesji Polski do Unii Europejskiej – od wielkiego entuzjazmu do otwartej wrogości. Badania przeprowadzone przez Autorkę pokazują, że mieszkańcy szeroko rozumianej Polski Zachodniej w przeważającej większości opowiedzieli się – mimo różnych obaw – za wejściem Polski do Unii Europejskiej.

Podjęta przez Autorkę problematyka, choć nie jest dziewiczą, bo badania nad nią trwają już od 1989 roku, to wciąż należy do mało zbadanej przez nauki społeczne. Trzeba przyznać rację Paulinie Olechowskiej, która pisze, że badania zawartości prasy w kontekście akcesji i członkostwa Polski w Unii Europejskiej znajdują się wciąż w fazie rozwojowej (s. 14). Nie ulega też wątpliwości, że recenzowana praca będzie stanowić swoisty akcelerator do podejmowania dalszych, pogłębionych badań nad rolą prasy i mediów regionalnych i centralnych w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Sprzyjać temu będzie z pewnością zbliżający się jubileusz dziesięciolecia akcesji Polski do Unii Europejskiej.

Jak zaznacza Paulina Olechowska, przedmiotem jej badań, których wyniki prezentuje na łamach recenzowanej pracy, była analiza zawartości prasy trzynastu regionalnych dzienników województw: zachodniopomorskiego, lubuskiego i dolnośląskiego (s. 7–8). Natomiast ich celem było ustalenie znaczenia i roli prasy regionalnej w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej (s. 7).

W recenzowanej pracy Autorka próbuje odpowiedzieć na wiele pytań i stara się zweryfikować liczne hipotezy badawcze. Wśród nich m.in.:

- po pierwsze, że prasa regionalna Ziem Zachodnich odegrała istotną rolę w procesie szerzenia treści prointegracyjnych w czasie kampanii informacyjnej Polski do Unii Europejskiej;
- po drugie, że podczas kampanii informacyjnej w sprawie akcesji Polski do UE, aby przekonać obywateli do podjęcia odpowiedniej decyzji wyborczej, posługiwano się głównie argumentami ekonomicznymi;

- po trzecie, że kampania informacyjna w sprawie akcesji Polski do UE została zdominowana przez reprezentantów szeroko rozumianej polityki, przy wyraźnym braku wypowiedzi przedstawicieli np. organizacji pozarządowych;
- po czwarte, że liczba i częstotliwość publikacji prasowych o Unii Europejskiej była w dużym stopniu zależna od kalendarza głównych wydarzeń politycznych w stosunkach Polska–Unia Europejska;
- po piąte, że stosunki polsko-niemieckie stanowiły istotny element dyskusji na temat korzyści przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Ta ostatnia hipoteza wydaje się być szczególnie nowatorską, pokazuje bowiem bezpośrednią i pośrednią rolę RFN w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej, a zarazem jej znaczenie dla procesu pojednania i kształtowania się pozytywnych stosunków polsko-niemieckich. Autorka trafnie zauważa, że: *wspólna granica przestała dzielić, a polsko-niemieckie sąsiedztwo i współdziałanie odegrało znaczącą rolę w perspektywie jednoczącej się Europy* (s. 157).

Postawionemu, niezwykle ambitnemu celowi badań, który jest przedmiotem analizy w recenzowanej książce, odpowiada jej tytuł i przyjęta przez Autorkę konstrukcja pracy, która składa się z sześciu rozdziałów. Rozdział pierwszy to wprowadzenie do całości rozważań. Zostały tutaj omówione główne założenia krajowej strategii informacyjnej w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej oraz zaprezentowane założenia i cele *Programu informowania społeczeństwa (PIS)*, jego odbiorcy oraz główni uczestnicy i partnerzy kampanii referendalnej, ze szczególnym uwzględnieniem środków masowego przekazu, w tym głównie prasy regionalnej.

Rozdział drugi przedstawia teoretyczne aspekty komunikacji społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem komunikacji politycznej oraz roli prasy regionalnej w systemie polskiego komunikowania politycznego. W syntetycznym ujęciu zaprezentowano współczesne teorie badań prasoznawczych oraz przedstawiono główne techniki badawcze, do których należy analiza zawartości i treści materiałów.

Rozdział trzeci, zatytułowany *Akcesja Polski do Unii Europejskiej w prasie regionalnej województwa zachodniopomorskiego*, należy chyba do najbardziej ciekawych w recenzowanej pracy. Autorka przedstawia tutaj wyniki własnych badań. Ukazuje różne regionalne ugrupowania polityczne i ich udział w kampanii referendalnej oraz ich stanowiska wobec akcesji Polski do Unii Europejskiej. Ponadto analizuje rolę stosunków polsko-niemieckich w debacie na temat przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz wpływ zachodniopo-

morskich dzienników na kształtowanie się postaw mieszkańców tego regionu wobec Unii Europejskiej.

Bardzo ciekawy jest również rozdział czwarty, zatytułowany *Polska droga do Unii Europejskiej i jej odzwierciedlenie w dziennikach regionalnych województwa lubuskiego*. Autorka przedstawia tutaj argumenty lubuskich przeciwników i zwolenników wstąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz ukazuje jej obraz w ich oczach przed i po referendum unijnym. Bardzo ciekawy jest tutaj podrozdział poświęcony RFN, która oficjalnie głosiła wówczas, że jest „adwokatem” polskich starań o członkostwo w Unii Europejskiej.

Podobny charakter ma rozdział piąty, przedstawiający obraz starań Polski o członkostwo w Unii Europejskiej w dolnośląskich dziennikach regionalnych.

W rozdziale szóstym, zatytułowanym *Analiza porównawcza kampanii informacyjnej na łamach prasy regionalnej Ziemi Zachodnich*, Paulina Olechowska w sposób profesjonalny i perfekcyjny przeprowadza szczegółową analizę porównawczą obrazu starań Polski o członkostwo w Unii Europejskiej, który wyłania się ze szpalt kilkunastu regionalnych dzienników, ukazujących się wówczas w województwach zachodniopomorski, lubuskim i dolnośląskim.

Autorka stawia wiele ciekawych pytań i hipotez badawczych, na które próbuje znaleźć wyczerpujące odpowiedzi, zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i utylitarnym. Są one logiczne, klarowne i przede wszystkim erudycyjne, oparte na szerokich podstawach źródłowych oraz poprzedzone wnikliwą analizą adekwatnych danych i faktów. Na przykład udowadnia hipotezę, że liczba publikacji prasowych o tematyce unijnej była skorelowana z kalendarzem ważnych wydarzeń w stosunkach między Polską a Unią Europejską, a w latach 2002–2004 były to m.in.: zamknięcie negocjacji akcesyjnych Polski z Unią w grudniu 2002 roku, podpisanie traktatu akcesyjnego w kwietniu 2003 roku oraz referendum akcesyjne w czerwcu tegoż roku. Przedstawione dowody Autorki przekonują co do trafności kolejnej hipotezy, mówiącej, że: *w czasie kampanii informacyjnej dotyczącej akcesji Polski do UE wykorzystywano przede wszystkim argumenty ekonomicznych korzyści przystąpienia Polski do UE – tematyka gospodarczo-ekonomiczna stanowiła ogółem niemal 30% przebadanego materiału badawczego. Zdecydowaną większość stanowiły tu publikacje poświęcone tematyce rolnej, swobodom gospodarczym, funduszom przedakcesyjnym SAPARD, polityce regionalnej UE oraz funduszom przedakcesyjnym*. Bardzo ciekawa, zasługująca na uwagę, znakomicie udokumentowana i uzasadniona merytorycznie przez Autorkę jest też teza, że *stosunki polsko-niemieckie stanowiły istotny element prowadzonej w regionalnych gazetach*

dyskusji na temat przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Widać wyraźnie, że Autorka recenzowanej pracy posiada wręcz wyjątkowe umiejętności dedukcji i uogólniania analizowanej materii. Na podstawie przeanalizowanych materiałów formułuje obiektywne oceny i konkretne wnioski o charakterze teoretycznym i pragmatycznym oraz o dużym znaczeniu utylitarnym. Na przykład, bardzo krytycznie ocenia prasę regionalną Ziemi Zachodnich i dziennikarzy, jeśli idzie o sposób komentowania i omawiania integracji europejskiej oraz skutków akcesji Polski do Unii Europejskiej. Stwierdza m.in., że: *przedstawiony w mediach obraz akcesji Polski do UE był niepełny, fragmentaryczny, często nawet tendencyjny. Niektóre wydarzenia były w gazetach zarysowane mocniej, niektóre słabiej, a niektóre w ogóle pominięto. Czasami wydarzenia były zniekształcone – siłą rzeczy muszą być przecież uproszczone, skrótkowe, pozbawione pełnego kontekstu i zabarwione poglądami redakcji lub dziennikarza. (...) Informacje były bardzo ogólnikowe. (...) brakowało całościowego obrazu tego, czego mogliśmy się spodziewać po rozszerzeniu UE w 2004 roku. Wydaje się, iż dziennikom regionalnym w analizowanym okresie nie udało się wypracować własnego sposobu mówienia o Unii. (...) Niekiedy trudno się oprzeć wrażeniu, że autorom artykułów o Unii Europejskiej brakowało nie tylko wiedzy o toku prac przygotowawczych do integracji, ale również umiejętności wyciągania sensownych wniosków, czynienia trafnych spostrzeżeń czy choćby zakończenia tekstu jakąś celną konkluzją.*

Należy też zgodzić się z wnioskiem końcowym, do którego dochodzi Autorka w recenzowanej pracy, a mianowicie, że nadal – chcąc budować społeczeństwo obywatelskie – istnieje potrzeba: *prowadzenia prac badawczych poświęconych analizie komunikacji politycznej na wszystkich jej poziomach ze względu na środki masowego przekazu (prasa, radio, telewizja i Internet), ich zasięgu (media krajowe, regionalne i lokalne), aktorów politycznych (indywidualnych i zbiorowych) oraz obywateli.*

Konkludując, chciałbym raz jeszcze podkreślić, że praca Pauliny Olechowskiej to oryginalne, pionierskie, o interdyscyplinarnym charakterze dzieło naukowe, opracowane na szerokiej bazie źródłowej, którą stanowią dokumenty publikowane, literatura zwarta oraz artykuły i studia naukowe, a przede wszystkim olbrzymi materiał prasowy, czyli gazety regionalne, ukazujące się na terytorium województw zachodniopomorskiego, lubuskiego i dolnośląskiego, w sumie trzynaście dzienników.

Autorka wykorzystała też liczne dokumenty z Kancelarii Sejmu i Senatu oraz byłego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej. Przeanalizowała wiele dokumentów znajdujących się w Zachodniopomorskim Centrum Informacji Europejskiej oraz materiały z wielu ośrodków badania opinii publicznej.

Przeprowadziła też wywiady z redaktorami i autorami tekstów prasowych oraz członkami zespołów redakcyjnych poszczególnych gazet. Dzięki temu powstała ciekawa monografia, do której warto, a nawet należy zajrzeć i którą warto przestudiować.

Józef M. Fiszer

NOTY O AUTORACH

Krzysztof Beck – mgr, asystent Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Nadia Zaiets – studentka Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Grzegorz Nosiadek – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Małgorzata Mikita – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Izabela Rabehanta – mgr, absolwentka Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Beata Jamka – dr hab., prof. nadzw. Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Joanna Moczyłowska – dr hab., prof. nadzw. Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Aleksandra Laskowska-Rutkowska – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Jacek Sierak – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Józef M. Fiszer – prof. zw. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Ostap Kushnir – mgr, asystent Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Spasimir Domaradzki – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Tomasz G. Grosse – dr hab., prof. nadzw. Uniwersytetu Warszawskiego

Adrian Chojan – mgr, asystent Instytutu Studiów Politycznych PAN w Warszawie

NOTES ON THE AUTHORS

Krzysztof Beck – MA, Professor Assistant at Lazarski University in Warsaw

Nadia Zaiets – student of Lazarski University in Warsaw

Grzegorz Nosiadek – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Małgorzata Mikita – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Izabela Rabehanta – MA, Lazarski University graduate

Beata Jamka – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Joanna Moczyłowska – PhD, Professor of Lazarski University in Warsaw

Aleksandra Laskowska-Rutkowska – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Jacek Sierak – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Józef M. Fiszer – PhD, Full Professor, Professor of Lazarski University in Warsaw

Ostap Kushnir – MA, Professor Assistant at Lazarski University in Warsaw

Spasimir Domaradzki – PhD, Assistant Professor of Lazarski University in Warsaw

Tomasz G. Grosse – PhD, Professor of Warsaw University

Adrian Chojan – MA, Professor Assistant at the Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences

ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

Кшиштоф Бэк – магистр, ассистент Университета Лазарского в Варшаве

Надя Заец – студентка Университета Лазарского в Варшаве

Гжегож Носядэк – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

Малгожата Микита – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

Изабэля Рабэханта – магистр, выпускница Университета Лазарского в Варшаве

Беата Ямка – доктор наук, доцент Университета Лазарского в Варшаве

Йоанна Мочидловска – доктор наук, доцент Университета Лазарского в Варшаве

Александра Ляковска-Рутковска – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

Яцек Серак – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

Юзеф М. Фишер – профессор, доктор наук, профессор Университета Лазарского в Варшаве

Остап Кушнир – магистр, ассистент Университета Лазарского в Варшаве

Спасмир Домарадзки – кандидат наук, преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

Томаш Г. Гроссе – доктор наук, доцент Варшавского университета

Адриан Хоян – магистр, ассистент Института Политических Наук ПАН в Варшаве.

INFORMACJA DLA AUTORÓW KWARTALNIKA
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

1. Czasopismo przyjmuje oryginalne, niepublikowane prace naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki ekonomicznej i politycznej. Nadsyłane materiały powinny zawierać istotne przyczynki teoretyczne lub ciekawe zastosowanie empiryczne. Publikowane są także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Artykuły są przedmiotem recenzji, a warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym na adres: 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.
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 idzie 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. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
5. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
6. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
7. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
8. Tomasz Grzegorz Grosse (red. nauk.), *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Warszawa 2013.
9. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
10. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
11. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
12. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
13. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
14. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
15. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik, 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.
16. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
17. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
18. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
19. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
20. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
21. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
22. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
23. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
24. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.

25. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
26. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
27. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. naczej.), 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.
28. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
29. Bartłomiej Opaliński, Przemysław Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013.
30. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
31. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
32. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
33. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
34. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
35. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golać, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
36. Jacek Szymanderski, *Schylek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
37. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres (tłum. z jęz. łac.)*, Warszawa 2009.
38. 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 35 480
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
www.lazarski.pl

