

ISSN 2081-5913



**M
Y
Ś
L**

**EKONOMICZNA
i
POLITYCZNA**

4(35)2011

Uczelnia Łazarskiego

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

4(35) 2011

Niniejsza publikacja została sfinansowana ze środków
Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego
w ramach Programu pod nazwą „Index Plus” (M.P. Nr 86, poz. 1012),
które zostały przyznane na finansowanie i realizację w latach 2011–2012
projektu pn. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, numer 3 i 4/2011.



Uczelnia Łazarskiego

RADA PROGRAMOWA

Wojciech Bieńkowski, Małgorzata Gałązka-Sobotka, Bogna Gawrońska-Nowak,
Zbigniew Lasocik, Krzysztof Łazarski, Daria Nałęcz

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Zbigniew Dobosiewicz (zastępca redaktora naczelnego),
Paweł Olszewski (sekretarz), Józef M. Fiszer (redaktor naczelnny),
Maria Furman

RECENZENT

Prof. dr hab. Jerzy Wieczorek

REDAKTOR NAUKOWY

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

KOREKTA

Kalina Michalkiewicz

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego
Warszawa 2011

ISSN 2081-5913

Oficyna Wydawnicza
Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel. (22) 54-35-450, (22) 54-35-410
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	9
-------------------	---

ARTYKUŁY

Dariusz K. Rosati

Gospodarki krajów Europy Środkowo-Wschodniej – osiągnięcia i perspektywy	15
---	----

Andrzej Jagiełło

Skutki ekonomiczno-społeczne wprowadzonych stawek akcyzowych na wyroby przemysłu tytoniowego w Polsce w latach 2000–2010	49
---	----

Tadeusz T. Kaczmarek

Czy globalizacja rozwiązuje problemy współczesnego świata? O globalizacji krytycznie	67
---	----

Tomasz G. Grosse

Metody zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Tendencje zmian pod wpływem kryzysu (2008–2010)	79
--	----

Józef M. Fiszer

Istota, przesłanki i perspektywy modernizacji Unii Europejskiej	107
---	-----

Agnieszka Bógdał-Brzezińska, Anna Budziszewska

Tożsamość narodowa i międzynarodowa w kontekście polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Ujęcie konstruktywistyczne	124
--	-----

Stanisław Faliński

Ewolucja ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990–2002	142
---	-----

Bartosz Bojarczyk

Obecność NATO w regionie Zatoki Perskiej	160
--	-----

RECENZJE

Krystyna Leszczyńska (red.), <i>Rzeczpospolita Polska 1989–2009. Problemy wybrane</i> (Józef M. Fiszer)	171
Tahir Abbas, Reed Books (red.), <i>Muslim Britain: Communities under Pressure</i> (Grzegorz Wilk-Jakubowski)	177
Noty o Autorach	182

CONTENTS

Editorial	9
-----------------	---

ARTICLES

Dariusz K. Rosati

Central and Eastern European Economies – Achievements and Prospects	15
--	----

Andrzej Jagiełło

Social and Economic Effects of the Introduced Rates of Excise Duty on Tobacco Products in Poland in the 2000 and 2010 Period	49
---	----

Tadeusz T. Kaczmarek

Does Globalization Solve the Problems of the Contemporary World? On Globalization Critically	67
---	----

Tomasz G. Grosse

Methods of Economic Management in the European Union – Tendencies of Changes as a Result of the 2008–2010 Crisis	79
---	----

Józef M. Fiszer

The Essence, Premises and Perspectives of Modernization of the European Union	107
--	-----

Agnieszka Bógdał-Brzezińska, Anna Budziszewska

National and International Identity in the Context of Polish European Union Presidency – Constructivism-based Approach	124
---	-----

Stanisław Faliński

Evolution of the Administrative System of the Capital City of Warsaw between 1990–2002.	142
---	-----

Bartosz Bojarczyk

NATO's Presence in the Persian Gulf Region	160
--	-----

REVIEWS

- Krystyna Leszczyńska (ed.), *Rzeczpospolita Polska 1989–2009. Problemy wybrane (The Republic of Poland in 1989–2010 – Selected Issues)* (Józef M. Fiszer) 171
- Tahir Abbas, Reed Books (ed.), *Muslim Britain: Communities under Pressure* (Grzegorz Wilk-Jakubowski) 177
- Notes on the Authors 182

OD REDAKCJI

Także ten, czwarty numer naszego kwartalnika, który oddajemy do rąk Czytelników, podobnie jak numer poprzedni ma charakter specyficzny zarówno pod względem merytorycznym, jak i ze względów formalnych i na sposób jego edycji. Został on bowiem także sfinansowany ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach Programu pod nazwą „Index Plus”, które przyznano naszej Redakcji w wyniku postępowania konkursowego na realizację projektu pn. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”. Korzystając z okazji, serdecznie dziękujemy Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego za przyznane nam środki finansowe, dzięki którym niniejszy kwartalnik został również opublikowany w języku angielskim i w formie wirtualnej na specjalnie utworzonej stronie internetowej Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

Jeśli idzie o zawartość merytoryczną prezentowanego kwartalnika, to zgodnie z dotychczasowymi zasadami także ten *de facto* składa się z dwóch części, stosownie do jego tytułu, a mianowicie pierwszej, poświęconej szeroko rozumianym zagadnieniom ekonomicznym, i drugiej, dotyczącej problemów mieszczących się w zakresie badań nauki o polityce i stosunkach międzynarodowych. Obie części są równie ciekawe i zasługują na uwagę ekonomistów i politologów, teoretyków i praktyków, polityków, specjalistów zajmujących się międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi i politycznymi oraz studentów, doktorantów i publicystów.

W części pierwszej publikujemy cztery interesujące artykuły i studia. Bez wątplenia, na szczególną uwagę zasługuje zamieszczony tutaj obszerny, *de facto* raport pióra profesora Dariusza Rosatiego, poświęcony osiągnięciom i perspektywom gospodarek krajów Europy Środkowo-Wschodniej w minionym dwudziestoleciu. Perspektywy rozwojowe dla tego regionu są rozpatrywane przez Autora na szerokim tle wcześniejszych osiągnięć poszczególnych państw oraz ich współczesnych doświadczeń kryzysowych.

Kolejny w tej części artykuł, to efekt badań własnych doktora Andrzeja Jagiełły, poświęcony jest skutkom ekonomiczno-społecznym wprowadzonych

w Polsce w latach 2000–2010 stawek akcyzowych na wyroby przemysłu tytoniowego. Skutki te to m.in. rozwój szarej strefy i przemytu tanich, niskiej jakości papierosów do Polski, a w rezultacie tego wzrost zagrożeń i pogarszanie się stanu zdrowotności palaczy, którzy w wyniku rosnących cen przeszli na konsumpcję wyrobów tytoniowych niższej jakości.

Kolejny tutaj artykuł, którego autorem jest doktor Tadeusz T. Kaczmarek, jest poświęcony rozważaniom na temat roli globalizacji i jej skutkom dla współczesnego świata. Zdaniem Autora, globalizacja ma coraz więcej przeciwników, alter- i antyglobalistów, ale – podkreśla Tadeusz T. Kaczmarek – „największym zagrożeniem dla globalizacji jest fundamentalizm religijny, który stanowi jeden z najsilniejszych czynników konfliktogennych we współczesnym świecie.

Dalej mamy obszernie i zarazem ciekawe studium profesora Tomasza T. Grosse, poświęcone ewolucji metod zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, która dokonuje się pod wpływem kryzysu z lat 2008–2010. Z opracowaniem tym koresponduje artykuł profesora Józefa M. Fiszera, w którym próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy Unia Europejska potrzebuje tylko kolejnej modyfikacji, czy raczej niezbędna jest jej daleko idąca modernizacja. W konkluzji autor tego artykułu stwierdza, że Unia Europejska, aby mogła się zmodernizować, pilnie potrzebuje nowej aksjologii i więcej demokracji oraz nowych wizjonerów, przywódców nowego typu, autorytetów moralnych i politycznych, ludzi ideowych i zaangażowanych w ową modernizację. Unia Europejska – podkreśla J.M. Fiszer – potrzebuje też nowych reform i nowej strategii, w centrum których powinni być obywatele i ich problemy; powinna też jak najszybciej zaoferować światu swoją nową tożsamość i włączyć się aktywnie w procesy budowy nowego, multipolarnego ładu międzynarodowego. Artykuł ten otwiera drugą część prezentowanego kwartalnika, poświęconą problematyce politologicznej.

Chciałbym tutaj także zwrócić uwagę Czytelników na ciekawy tekst, poświęcony kwestii tożsamości narodowej i międzynarodowej w kontekście polskiej prezydencji w Unii Europejskiej, którego autorkami są Agnieszka Bógdał-Brzezińska i Anna Budziszewska. Problem ten, będący jednym z kluczowych zagadnień w naukach społecznych, Autorki rozpatrują w świetle teorii konstruktywistycznej. Dochodzą do wniosku, że tożsamość narodowa i międzynarodowa nie wykluczają się nawzajem; mogą ze sobą współistnieć i dopełniać się wzajemnie.

Następny w tej części artykuł to ciekawy tekst na temat ewolucji ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990–2002, napisany przez byłego burmistrza Ursynowa, politologa, doktora Stanisława Falińskiego. Część tą

zamyka syntetyczny artykuł doktora Bartosza Bojarczyka, poświęcony obecności NATO w regionie Zatoki Perskiej. Autor, analizując stosunki NATO z państwami Zatoki Perskiej, stawia ciekawe pytanie i próbuje na nie odpowiedzieć, a mianowicie: czy NATO rzeczywiście próbuje zbudować wieloletnią współpracę z państwami regionu w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa swoich członków i całego światowego systemu, czy też wysiłki te po prostu mają na celu umocnić pozycję USA w tym rejonie świata?

Całość niniejszego tomu zamykają dwie recenzje z najnowszych, interesujących książek naukowych, które także powinny zainteresować ekonomistów, politologów, specjalistów, teoretyków i praktyków oraz doktorantów i studentów. Jedna z nich jest poświęcona transformacji w III Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1989–2009, a druga dotyczy polityki migracyjnej i asymilacyjnej Wielkiej Brytanii, zwłaszcza wobec muzułmanów południowo-azjatyckich, stanowiących niemal 2/3 wszystkich wyznawców islamu zamieszkujących na Wyspach Brytyjskich.

Publikowane na łamach niniejszego kwartalnika artykuły i recenzje są nie tylko interesujące pod względem merytorycznym, ale również zasługują na uwagę pod względem teoretycznym i użytkowym. Zawierają bowiem wiele oryginalnych propozycji i rozwiązań o charakterze praktycznym oraz ciekawe pytania badawcze i naukowe konstatacje. Zachęcamy więc – jak zawsze zresztą – do lektury niniejszego kwartalnika i naukowej debaty nad problemami analizowanymi na jego łamach.

Życząc wszystkim Czytelnikom miłej lektury, zachęcamy zarazem do współpracy z naszą Redakcją i w ogóle z Uczelnią Łazarskiego.

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

A R T Y K U Ł Y

Dariusz K. Rosati

GOSPODARKI KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ – OSIĄGNIĘCIA I PERSPEKTYWY

1. WSTĘP

Po wyjściu z recesji transformacyjnej wczesnych lat 90. kraje Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) szybko się rozwijały, stopniowo redukując różnicę w dochodach między nimi i bardziej zamożnymi krajami Europy Zachodniej. Wyniki ekonomiczne były szczególnie dobre w tych krajach regionu, które po 2000 r. z powodzeniem rozpoczęły proces wstąpienia do Unii Europejskiej (UE). Gwałtowny wzrost był napędzany przez handel oraz finansową i instytucjonalną integrację z Unią, w tym dopasowanie przepisów prawa i standardów. Jednakże światowy kryzys finansowy i gospodarczy lat 2008–2009 uderzył w region Europy Środkowo-Wschodniej ze szczególną siłą i większość krajów odczuło znaczące spadki poziomu produkcji, w zasadzie dotkliwsze niż w Europie Zachodniej. Również następująca poprawa wydaje się na razie raczej powolna i niepewna.

Publikacja przedstawia zagadnienie wzrostu gospodarczego w wybranych krajach EŚW od czasu ich wyjścia z kryzysu transformacyjnego połowy lat 90. Perspektywy wzrostu dla tego regionu, w tym aktualne i przyszłe możliwości i wyzwania, są omawiane na tle wcześniejszych osiągnięć oraz bardziej współczesnych doświadczeń kryzysowych. Pod względem geograficznym region EŚW można określić dość szeroko, włączając również kraje bałkańskie oraz WNP, które nie są członkami UE, ale niniejsza analiza ogranicza się do dziesięciu krajów EŚW, które wstąpiły do UE w latach 2004–2007 (UE10)¹. Chociaż wszystkie kraje EŚW mają wspólne cechy (wspólna historia, w tym

¹ Bułgaria (BG), Czechy (CZ), Estonia (EE), Łotwa (LV), Litwa (LT), Węgry (HU), Polska (PL), Rumunia (RO), Słowenia (SI) oraz Słowacja (SK).

komunistyczna przeszłość), niemniej jednak istnieje między nimi wiele różnic, z których członkostwo w UE jest prawdopodobnie najbardziej odróżniającym je czynnikiem. Celem pracy jest odpowiedź na trzy zasadnicze pytania. Po pierwsze, co było główną siłą napędową gwałtownego wzrostu w krajach UE10 w okresie przed kryzysem. Po drugie, jak można wytłumaczyć bardzo rozbieżne wyniki gospodarcze krajów UE10 w czasie ostatniego kryzysu 2008–2009, a szczególnie, dlaczego niektóre kraje regionu odczuły bardzo silną recesję. I po trzecie, czy region może powrócić na drogę zrównoważonego wzrostu, a jeśli tak, kiedy i pod jakimi warunkami. Szczególnie, jakie są główne zalecenia polityki, które można skierować do rządów EŚW jeśli ma być utrzymany wzrost gospodarczy.

Analiza pokazuje, że w latach 2000–2008 wzrost gospodarczy we wszystkich krajach UE następował według określonego wzorca (aczkolwiek z pewnym indywidualnym zróżnicowaniem), na podstawie znacznego dopływu kapitału zagranicznego i przy wsparciu ze strony handlu oraz finansowej i instytucjonalnej integracji w ramach UE. Ten napływ podniósł współczynniki wzrostu, ale przyczynił się również do pojawienia się różnych typów nierównowagi, czyniąc większość krajów UE10 coraz bardziej narażone na wstrząsy zewnętrzne. W czasie kryzysu najbardziej ucierpiały kraje, w których zgromadziło się najwięcej nierównowagi. Jeśli chodzi o perspektywy wzrostu w okresie pokryzysowym, zalecenia polityki skupiają się na potrzebie eliminacji tej nierównowagi przy zachowaniu elementów zwiększających wzrost pochodzących z modelu wzrostu sprzed kryzysu.

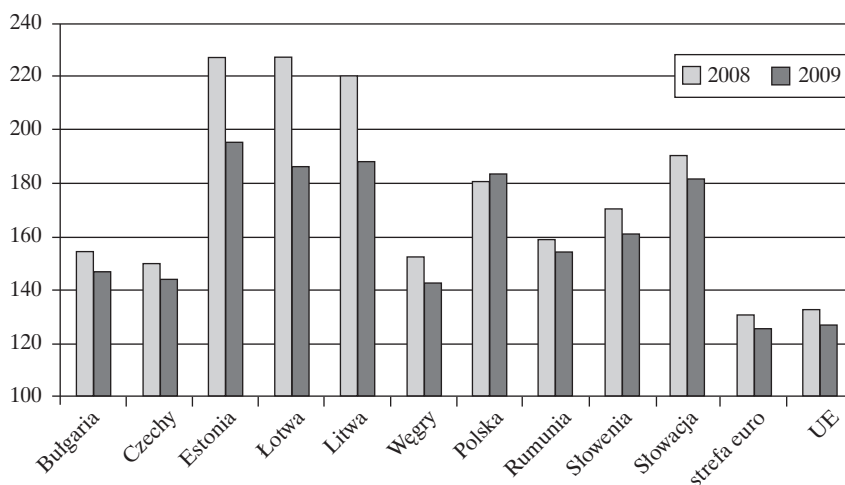
2. OD TRANSFORMACJI DO INTEGRACJI: GWAŁTOWNY WZROST W KRAJACH UE10 W LATACH 1995–2008

Wyniki gospodarcze krajów UE10 po drugiej połowie lat 90., a szczególnie po spowolnieniu w latach 2001–2002 były niezwykle. Wszystkie kraje regionu systematycznie odnotowywały bardzo wysokie tempo wzrostu, niektóre ogłosiły nawet dwucyfrowe wskaźniki. Wykres 1 pokazuje zmiany PKB w krajach UE10 w latach 1995 oraz 2008/2009 w porównaniu ze „starymi” krajami członkowskimi (UE15) oraz krajami strefy euro (SE). Wszystkim nowym państwom członkowskim udało się uzyskać szybszy wzrost aniżeli podstawowym krajom UE, podnosząc poziom PKB o 40–120% w okresie 1995–2008. Kryzys roku 2009 zniwelował większość zdobyczy (z wartym odnotowania wyjątkiem Polski), ale wszystkie nadal utrzymały się na znacznie wyższym poziomie niż odpowiednie wzrosty PKB w krajach UE15 i SE.

Wyniki poszczególnych krajów różniły się w związku z nierównym tempem reform, różną polityką oraz zróżnicowanymi pod względem czasowym ścieżkami przystąpienia do UE w regionie. Największe narastające wzrosty PKB odnotowano w krajach bałtyckich, podczas gdy w Czechach, Bułgarii oraz na Węgrzech odnotowano najmniejsze przyrosty. Wykres 1 pokazuje również, że wpływ kryzysu roku 2009 na poziom wyników w krajach UE10 był znaczący prawie we wszystkich krajach, ponownie z najgłębszymi spadkami odnotowanymi w krajach bałtyckich.

Wykres 1

Poziom PKB w krajach UE10, UE15 oraz strefie euro (SE) w latach 2008 i 2009, 1995=100 (dla Rumunii 1996=100)



Wraz z upływem czasu zmieniała się również dynamika PKB. Na początku lat 90. zakres i tempo reform rynkowych, zakres otwartości międzynarodowej oraz tempo prywatyzacji znacznie różniło się w tych krajach. W rezultacie sekwencja czasowa wychodzenia z kryzysu transformacyjnego również była inna w poszczególnych krajach UE10. Niektórym krajom udało się powrócić do szybkiego wzrostu już w latach 1992–1993 (Polska, Słowenia, Słowacja), jednak inne zmagaly się z trudnościami znacznie dłużej, zanim w końcu zastąpiły struktury gospodarcze typu sowieckiego strukturami rynkowymi. W rzeczywistości druga połowa lat 90. charakteryzowała się sporadycznymi kryzysami finansowymi, bankowymi i monetarnymi, które powodowały okresowe spadki produkcji prawie we wszystkich krajach regionu (z wyjątkiem Polski).

Tabela 1 pokazuje średni wzrost PKB dla krajów UE10 w dwóch podokresach: 1995–2000 oraz 2000–2008. Obraz jest zróżnicowany szczególnie dla pierwszego podokresu, kiedy niektóre kraje wciąż odnotowywały ujemne współczynniki wzrostu (Bułgaria, Rumunia). Tylko po roku 2000 ustalił się szybki wzrost we wszystkich omawianych krajach. Można przypuszczać, że przebieg wzrostu w latach 90. zależał głównie od czynników transformacyjnych, takich jak zmiany reżimu polityki gospodarczej oraz reform rynkowych. Dla porównania, na przebieg wzrostu po 2000 roku główny wpływ miała integracja z UE, w tym takie czynniki, jak rynek UE, integracja finansowa i handlowa oraz konwergencja instytucjonalna. Można zauważyć, że „dekada integracji” po 2000 r. była w sumie dużo lepsza pod względem wzrostu gospodarczego aniżeli „dekada transformacyjna” lat 90. W następnej części pracy spróbujemy wyjaśnić główne mechanizmy stymulujące wzrost, które uczyniły „dekadę transformacyjną” wyjątkową i przyniosły jej sukces.

Tabela 1

Średnie roczne współczynniki wzrostu PKB w krajach UE10, UE15 oraz SE, 1995–2000 oraz 2000–2008, %

Kraj	1995–2000	2000–2008
Bułgaria	-0,4	5,8
Czechy	1,5	4,3
Estonia	6,7	6,4
Łotwa	5,4	7,3
Litwa	4,4	7,4
Węgry	3,6	3,1
Polska	5,4	4,2
Rumunia ^a	-1,3	6,3
Słowenia	4,4	4,4
Słowacja	3,4	6,2
UE15	2,9	1,8
SE	2,7	1,7

^a Rumunia od 1996.

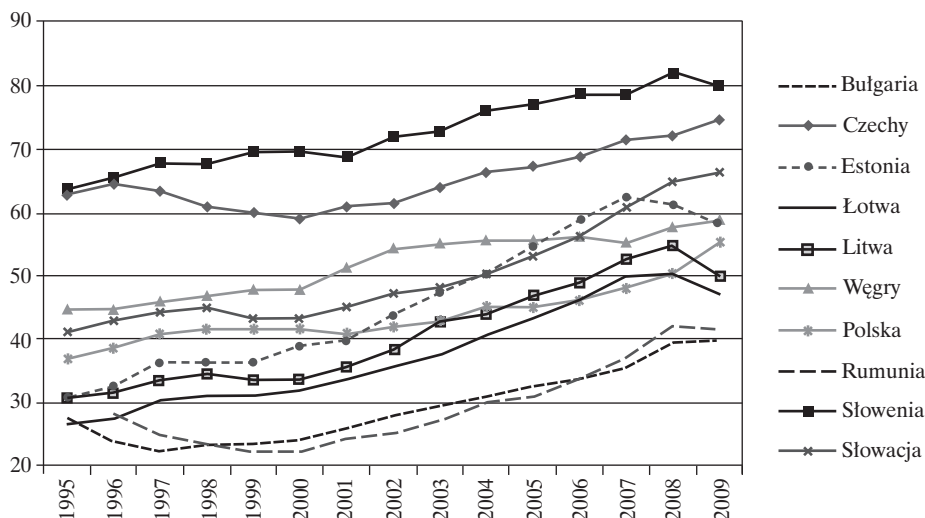
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Można zauważyć, że wzrost gospodarczy w krajach UE10 przyspieszył już przed ich formalną akcesją do UE w 2004 r. (dla Bułgarii i Rumunii 2007 r.) oraz mimo globalnego spowolnienia w latach 2000–2002 spowo-

dowanego pęknięciem bańki spekulacyjnej w dziedzinie nowych technologii oraz ataku terrorystycznego na USA 11 września. Stało się tak, ponieważ kraje UE10 rozpoczęły integrować się z UE znacznie wcześniej, na podstawie porozumień stowarzyszeniowych zawartych w połowie lat 90., które zniosły bariery w handlu między dwoma grupami państw oraz rozpoczęły stopniowe dopasowywanie przepisów prawa. W rzeczywistości moment formalnej akcesji w 2004 r. (2007) niewiele zmienił dla przedsiębiorstw w krajach UE10 (poza rolnictwem), ponieważ były już one od lat wystawione na pełne oddziaływanie konkurencji ze strony UE.

Wykres 2

Nadrabianie zaległości: PKB na głowę w krajach UE10 (w PPS)
w latach 1995–2009, UE15 = 100



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Szybki wzrost gospodarczy w krajach UE10 pozwolił im znacząco zredukować przepaść w dochodzie na głowę w stosunku do krajów UE15. Wykres 2 pokazuje zmiany wartości PKB na głowę w krajach UE10 w latach 1995–2009 w stosunku do UE15. Pomijając chwilowo rok 2009, można zauważyć, że kraje UE10 znacząco poprawiły poziom swoich dochodów w stosunku do UE15, redukując przepaść w dochodach o ok. 9–12 punktów procentowych (Bułgaria, Czechy) oraz 23–24 punktów procentowych (Estonia, Litwa) w stosunku do poziomu początkowego w latach 1995–2008. Można również zobaczyć, że proces ten uległ przyspieszeniu po 2000 r., zwłaszcza w takich krajach, jak

Bułgaria, Czechy, Łotwa, Węgry, Rumunia i Słowacja. Tylko między rokiem 2000 a 2008 omawiane kraje zmniejszyły dystans do UE15 o ok. jedną trzecią. Potwierdza to wcześniejszą obserwację, że na przełomie wieków główne siły napędowe wzrostu w regionie przesunęły się z transformacji rynkowej na integrację europejską.

Podczas gdy wszystkie kraje UE10 zbliżały się do wysokiego dochodu w UE15, wskaźnik zbliżania się krajów biedniejszych (Bułgaria, Rumunia) był znacząco wyższy – aniżeli można by się spodziewać – niż ten dla krajów bogatszych (Słowenia, Czechy). Wykres pokazuje również, że kraje UE10 są nadal znacząco zróżnicowane pod względem PKB na głowę – w 2008 r. poziom dochodu w bardziej zaawansowanych krajach regionu był ok. dwukrotnie wyższy od tego w krajach mniej zaawansowanych. W końcu wykres pokazuje również wpływ kryzysu roku 2009: niemal we wszystkich krajach UE10 spadki PKB na głowę były większe niż w UE15, w niektórych krajach straty w produkcji zniwelowały przyrosty z kilku poprzednich lat nadrabiania strat, a w rezultacie dystans między dwiema grupami krajów zwiększył się.

W literaturze dotyczącej rzeczywistej konwergencji jest ugruntowana hipoteza, że tempo nadrabiania różnic w sposób odwrotnie proporcjonalny zależy od początkowego poziomu dochodów. Według standardowego wyjaśnienia, wskaźniki wzrostu krajów biedniejszych mogą być przyspieszone dzięki dużym przyrostom wydajności, które można uzyskać poprzez import lepszych technologii lub naśladownictwo. Dla kraju biednego łatwe jest wprowadzenie technologii standardowych, które w krajach rozwiniętych są wycofywane i zastępowane przez technologie bardziej zaawansowane. Jednakże, kiedy wzrasta poziom dochodów, praktyka taka staje się coraz trudniejsza, ponieważ potrzeba coraz więcej nowoczesnych technologii, które coraz trudniej importować lub naśladować. Stąd import oraz naśladownictwo stopniowo zastępuje innowacja, ale dynamika wzrostu PKB nieuchronnie ulega w tym procesie spowolnieniu.

Tempo konwergencji można zmierzyć za pomocą standardowego równania konwergencji warunkowej (patrz np. Barro, 1991, 1992; Barro i Sala-i-Martin, 1991, 1992; Mankiw, Romer i Weil, 1992), gdzie $y(t)$ oznacza poziom PKB na głowę w czasie t (w PPS), a λ jest prędkością konwergencji wobec stanu na poziomie stałym y^* . Hipoteza konwergencji może więc być sformułowana w następujący sposób:

$$\ln(y(t)) - \ln(y(0)) \approx [1 - \exp(-\lambda t)] [\ln(y^*) - \ln(y(0))] \quad (1)$$

Zamieniając wyrazy i oznaczając: $a = [1 - \exp(-\lambda t)] [\ln(y^*)]$, oraz $b = \exp(-\lambda t)$, uzyskamy:

$$\ln(y(t)) = a + b \ln(y(0)) \quad (2)$$

Równanie to zostało oszacowane dla reprezentatywnej grupy 27 państw członkowskich UE w okresie 1999–2008², a wartości uzyskane dla parametrów strukturalnych wynoszą: $a = 1,836$, $b = 0,834$. Podstawiając $b = \exp(-\lambda t)$, uzyskamy $\lambda = 0,00181$, co oznacza średnie tempo konwergencji do stanu na poziomie stałym (od poziomu początkowego) wynoszące około 1,8% rocznie³. Jednakże należy zauważyć, że jest to średnia dla całej badanej próbki, ale dla krajów grupy UE10 można założyć, że tempo konwergencji jest dużo większe, ponieważ poziom ich dochodów jest niższy wśród wszystkich krajów członkowskich UE. Przy założeniu wskaźników wzrostu przedstawionych w drugiej kolumnie tabeli 1, wartość średniego tempa konwergencji oszacowano dla krajów UE10, jak przedstawiono poniżej (tabela 2).

Tabela 2

UE10: średnie tempo konwergencji do poziomu PKB/głową w krajach UE15, 1999–2008 (procent początkowego poziomu dochodu) oraz szacunkowa liczba lat potrzebnych by osiągnąć średni poziom UE15 ($\lambda = 1,81\%$)

Kraj	% rocznie	Liczba lat
Bułgaria	4,75	53
Czechy	2,00	18
Estonia	3,79	32
Węgry	1,73	32
Łotwa	3,21	46
Litwa	3,48	41
Polska	2,79	33
Rumunia	6,01	50
Słowenia	1,20	14
Słowacja	3,94	25

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

² Analiza ogranicza się do okresu 1999–2008, ponieważ we wcześniejszych latach dynamika PKB w wielu krajach UE10 była wciąż pod wpływem czynników transformacyjnych.

³ Dla okresu 1992–1998 Rosati (2004) ustalił, że dla próbki krajów UE14 oraz 8 (później) przyszłych krajów członkowskich, tempo konwergencji było w rzeczywistości ujemne ($\lambda = -0,0012$).

Wraz z systematyczną redukcją dystansu w poziomie dochodu między krajami UE10 a UE15 oczekuje się systematycznego spadku tempa konwergencji. Przy założeniu, że proces konwergencji będzie napędzany (przeciętnie) przez wartość λ (1,81%), liczba lat potrzebna do osiągnięcia przeciętnego poziomu dochodu w krajach UE15 jest wciąż znaczna dla większości krajów nadrabiających straty (patrz druga kolumna tabeli 2). Ale jest mało prawdopodobne, by przebieg konwergencji lat 1999–2008 mógł również występować w przyszłości. Po pierwsze, wraz z początkowym poziomem dochodów w krajach UE10 wyższym w 2010 niż w 1999 tempo konwergencji będzie z reguły niższe. Po drugie, jak wykazano poniżej, przyszły wzrost będzie występował w innych, zazwyczaj mniej korzystnych warunkach, a mechanizm wzrostu, który był tak skuteczny w minionej dekadzie, nie może pozostać niezmieniony.

3. INTEGRACYJNY MODEL WZROSTU (IMW)

Skoncentrujemy się teraz na dynamice wzrostu gospodarczego w krajach UE10 podczas „dekady integracyjnej”, tzn. w latach 2000–2008. Wyniki gospodarcze wszystkich krajów UE10 w tym okresie wykazywały wiele uderzających podobieństw, które sprawiały, że ścieżka wzrostu tych krajów była całkiem inna niż innych grup gospodarek wschodzących. Oprócz zazwyczaj wysokich współczynników wzrostu, nowe państwa członkowskie UE osiągnęły wysoki deficyt rachunków bieżących, finansowany przez masowy napływ kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), inwestycji portfelowych oraz kredytów bankowych. W rzeczywistości zarówno proporcja napływu kapitału zagranicznego do PKB, jak i proporcja deficytu rachunków bieżących do PKB były wyższe dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej aniżeli dla jakichkolwiek innych grup gospodarek wschodzących na świecie (MFW, 2010; Bruegel, 2010). Ten duży napływ kapitału pozwolił krajom UE10 zwiększyć zadłużenie wewnętrzne, czasem przy zawrotnym oprocentowaniu, i finansować rosnące wydatki wewnętrzne. Jeśli chodzi o handel zagraniczny, kraje UE10 wykorzystały nieograniczony dostęp do wspólnego rynku europejskiego i znacznie zwiększyły eksport, aczkolwiek w skali niższej niż import.

Kluczowym czynnikiem stojącym za tym niezwykłym wzrostem finansowanym przez kapitał zagraniczny w latach 2000–2008 była integracja gospodarcza z UE (Bruegel, 2010; Komisja Europejska, 2009). Od schyłku lat 90. kraje UE10 były już dobrze zintegrowane z podstawowymi krajami UE pod względem handlowym, powiązań produkcyjnych oraz przepływu inwestycji. W trakcie procesu akcesyjnego i dochodzenia do pełnego członkostwa w UE

nastąpiła dalsza liberalizacja, w tym wolny przepływ kapitału, a po akcesji – coraz swobodniejsze przemieszczanie się ludności. Równoległe kraje UE10 zharmonizowały swoje systemy prawne i instytucjonalne z normami, standardami i innymi regulacjami unijnymi, kończąc ten proces integracji w chwili akcesji. Po akcesji zostały usunięte wszelkie pozostałe bariery w handlu, inwestycjach oraz finansach.

Ten proces integracyjny stworzył wyjątkowe środowisko dla krajów UE10. Ich gospodarki stały się integralną częścią Wspólnego Rynku UE, jako nowe źródła zarówno ekspansji eksportu, jak i cel dla zagranicznego importu i napływu kapitału. W szczególności z integracji rynkowej skorzystały przedsiębiorstwa krajów UE10, wykazując swoją elastyczność oraz zdolność działania i rozszerzania działalności w bardzo konkurencyjnym środowisku. Szybki wzrost handlu z europejskimi partnerami, stymulowany nieograniczonym dostępem do Wspólnego Rynku, był silnym motorem wzrostu gospodarczego.

Tabela 3

Model wzrostu gospodarczego: prezentacja opisowa

Obszar integracji	Mechanizmy	Efekty
Produkcyjny i handlowy	Dostęp do Wspólnego Rynku UE, zwiększona konkurencja	Styczne i dynamiczne wyniki handlu: lepsza alokacja środków, bardziej optymalna specjalizacja, korzyści skali, niższe koszty produkcji, wyższy poziom inwestycji
Finansowy	Swobodny przepływ kapitału, integracja sektorów finansowych poprzez zagraniczne przejęcia banków krajowych oraz innych instytucji finansowych, dostęp do funduszy spójności europejskiej i polityki regionalnej	Spadek ryzyko-składek, masowy napływ kapitału, w tym funduszy strukturalnych i spójności, niższe nominalne i rzeczywiste stopy odsetek, wzrost kredytów krajowych, wyższy poziom inwestycji
Instytucjonalny	Harmonizacja prawa i standardów, przyjęcie <i>acquis communautaire</i>	Zwiększona stabilizacja makroekonomiczna, niższe ryzyko-składki, większy napływ kapitału, niższe stopy odsetek, wyższy poziom inwestycji

Źródło: opracowanie własne.

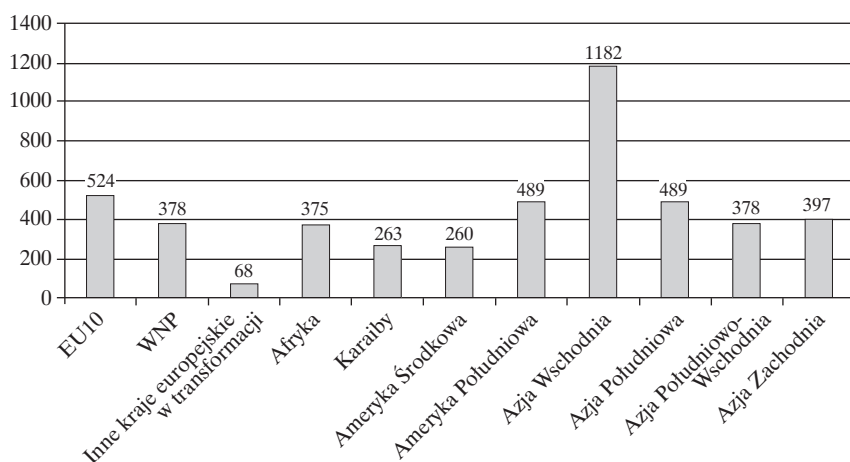
Również integracja rynkowa była czynnikiem zwiększonego napływu kapitału do krajów UE10. Wolny dostęp do ogromnego rynku europejskiego

(największego na świecie pod względem siły nabywczej) w połączeniu ze stosunkowo dobrze wykształconą i niedrogą siłą roboczą, bliskością geograficzną oraz niskimi podatkami krajowymi zachęciły zagraniczne przedsiębiorstwa do przyjazdu i inwestowania w krajach UE10. Ponadto konwergencja instytucjonalna oraz przyjęcie *acquis communautaire* przyczyniło się do wzmocnienia stabilności makroekonomicznej oraz przewidywalności politycznej krajów UE10 i przyniosło rezultat w postaci zredukowanych ryzyko-składek zawartych w stopie oprocentowania rynkowego, co uczyniło te kraje jeszcze bardziej atrakcyjnymi dla inwestorów.

Jedną ze szczególnie wydajnych form napływu kapitału były bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ). Wysoki wskaźnik rentowności inwestycji w krajach UE10, wynikający ze stosunkowego niedostatku kapitału oraz ograniczonych oszczędności, przyciągnął kapitał zagraniczny do sektorów produkcyjnego i usług. W trakcie „dekady integracyjnej” kraje UE10 były rejonem świata, który uzyskał najwyższą ilość BIZ w przeliczeniu na głowę i był drugim pod względem bezwzględnego napływu BIZ po Azji Wschodniej (Chiny, Korea Południowa, Hongkong i Tajwan) (patrz wykres 3). Napływ w okresie 2000–2009 był 5,5-rza większy aniżeli ten odnotowany w poprzedniej dekadzie 1990–1999. Masowy napływ kapitału, technologii oraz znanstwa w dziedzinie zarządzania musiały stanowić silny bodziec wzrostu gospodarczego.

Wykres 3

Skumulowany napływ BIZ, 2000–2009, miliardy dolarów, w grupach krajów



Źródło: UNCTAD.

Dodatkowym źródłem finansowania inwestycji w krajach UE10 były fundusze strukturalne i spójności. Od końca lat 90. omawiane kraje były beneficjentami z tytułu dostępu do funduszy przedakcesyjnych (PHARE, ISPA, SAPARD), a po uzyskaniu pełnego członkostwa w UE w latach 2004–2007 zostały uwzględnione w unijnej polityce spójności. W rezultacie w latach 2000–2009 kraje UE10 otrzymały z UE około € 70–75 miliardów w formie funduszy strukturalnych i spójności, które wyraźnie przyczyniły się do inwestycji i wzrostu.

To wyjątkowo korzystne środowisko gospodarcze miało wiele ważnych (choć nie zawsze dobrze rozumianych) implikacji. Obniżone ryzyko makroekonomiczne oraz handlowe pomogło obniżyć nominalne rynkowe stopy odsetek, zbijając rzeczywiste stopy prawie do zera lub nawet w strefę ujemną. Dalszemu wzmocnieniu uległa integracja finansowa z bankami zagranicznymi przejmującymi duże części krajowego systemu bankowego w UE10 i dostarczającymi płynności potrzebnej do utrzymania szybkiego wzrostu krajowego kredytowania. Niższy koszt kapitału oraz obfity napływ kapitału bankowego praktycznie usunął ograniczenia dostępu do kapitału w tych krajach, przyczyniając się do boomu kredytowego.

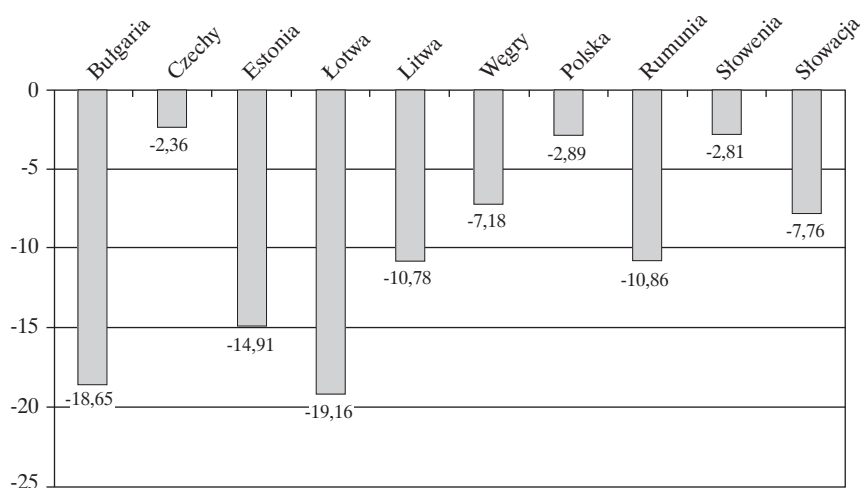
Ten szczególny model wzrostu, oparty na handlu, integracji finansowej i instytucjonalnej z UE oraz poprzez nią z rynkami światowymi, był kluczowy dla zapewnienia szybkiego wzrostu oraz ciągłego odrabiania strat w krajach UE10. Przyczynił się jednak również do stworzenia rosnącej nierównowagi w gospodarkach UE10, czyniąc je coraz bardziej narażone na wstrząsy, w tym na odwrót napływu kapitału oraz nagłe zmiany sentymentów rynkowych.

Po pierwsze, w większości krajów gwałtownie wzrósł deficyt rachunków bieżących, sięgający w niektórych przypadkach poziom znacznie przekraczający 10% PKB (wykres 4). W zakresie, w jakim deficyt ten był finansowany przez przyływ („gorącego”) kapitału bankowego oraz inwestycji w papiery dłużne, gospodarki UE10 zostały narażone na zewnętrzne wstrząsy i nagłe zwroty przepływu kapitału. W latach 2004–2007 większość krajów UE10, z wyjątkiem Polski, Słowacji i Czech, były w stanie głębokiego i niezrównoważonego braku równowagi zewnętrznej. Po drugie, tempo wzrostu kredytowania krajowego było wyraźnie nadmierne. W latach 2004–2007 roczne współczynniki wzrostu kredytowania sektora prywatnego w krajach UE10 wynosiły od 25–30% w Polsce, Słowenii i Czechach, aż do 50–60% dla Rumunii, Łotwy i Litwy. Choć poziom prywatnych długów wciąż był stosunkowo niski, prędkość akumulacji kredytów miała wiele negatywnych konsekwencji. Intensywne i bezkrytyczne udzielanie krajowych kredytów doprowadziło, z powodu zazwyczaj niedbałego a czasem słabego nadzoru bankowego, do

niekorzystnej selekcji, wysokiego zadłużenia oraz zwiększonego ryzyka niewywiązywania się z zobowiązań w sektorze prywatnym, ponieważ pożyczkobiorcy nie odpowiadali standardom rozsądnego kredytowania. Ponadto rosnąca popularność obcych walut zdominowała kredyty, a ryzyko rosnącego kursu wymiany dodatkowo zwiększyło istniejącą nierównowagę.

Wykres 4

**Bilans rachunków bieżących w krajach UE10, %PKB,
średnia krajowa w latach 2004–2007**



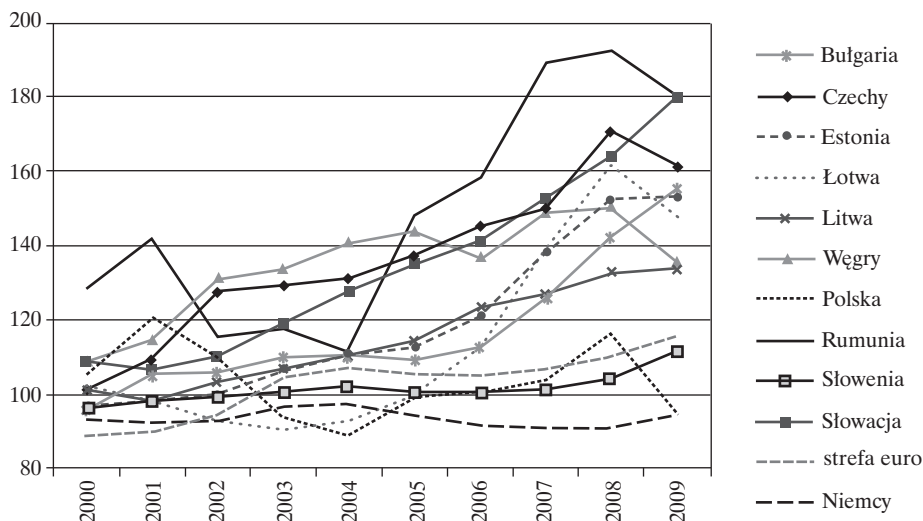
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Po trzecie, alokacja nowego kapitału była suboptymalna. Kredyty krajowe były udzielane głównie na sfinansowanie rynku mieszkaniowego, budownictwo oraz inne sektory usług, gdzie rzeczywiste stopy odsetek były niskie lub ujemne (z powodu wyższej inflacji w sferze dóbr niehandlowych ze względu na efekt Balassy-Samuelsona), a nie na sfinansowanie rozwoju sektorów handlowych. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne rozwijały się według podobnego wzorca i koncentrowały na określonych usługach krajowych (głównie handlu i dystrybucji, usługach finansowych, gospodarce mieszkaniowej i nieruchomości oraz telekomunikacji) z jedynie nieznaczną obecnością (zwłaszcza w mniejszych gospodarkach) w zorientowanych na eksport sektorach produkcyjnych. I po czwarte, duży napływ kapitału oraz spadek ryzyko-składek podwyższyły presję na waluty krajowe, prowadząc do znacznej rzeczywistej aprecjacji. Wykres 5 pokazuje, że wpływ ten był znaczący praktycznie we wszystkich krajach nie-

zależnie od przyjętego reżimu wymiany walut, z wyjątkiem Polski i Słowenii. Wykres pokazuje, że w latach 2000–2007 rzeczywisty efektywny kurs walutowy podwyższył w tych krajach wartość o 30–50% (a w Rumunii nawet o 90%). Musiało to poważnie osłabić pozycję sektora eksportu w wielu krajach UE10, szczególnie wobec ich głównego rynku eksportowego (Niemiec) oraz strefy euro w całości.

Wykres 5

Rzeczywiste efektywne kursy walutowe w krajach UE10, strefie euro oraz Niemczech
– (zdeflacjonowane przez koszt jednostki pracy – ULC, 1999 = 100)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Polityka wewnętrzna w krajach UE10 nie postępowała w sposób adekwatny do tej kumulującej się nierównowagi. Regulacje i nadzór bankowy w większości tych krajów nie reagowały na nadmierne udzielanie kredytów oraz pogarszającą się jakość długów bankowych. Rządy robiły mało lub wręcz nic w celu schłodzenia krajowego popytu lub umocnienia sektorów handlowych. W wielu krajach szybki wzrost gospodarczy oraz zwiększony napływ funduszy unijnych osłabiły polityczną wolę podjęcia potrzebnych reform strukturalnych (finansów publicznych, emerytur, rynków pracy). Zapanowały samozadowolenie oraz tymczasowość.

Ważnym czynnikiem podnoszącym bezbronność krajów UE10 było to, że otwartości handlowej i finansowej oraz w rezultacie również wysokiemu

uzależnieniu od napływu zagranicznego kapitału nie towarzyszył dostateczny wzrost wiarygodności makroekonomicznej. Znalazłszy się w pełnej integracji finansowej z resztą UE, kraje UE10 nie zdobyły takiego samego poziomu wiarygodności, którym cieszyły się kraje członkowskie strefy euro. Rynki finansowe nie uznawały ich za kraje należące do tej samej kategorii ryzyka, co odzwierciedlało się we wskaźnikach inwestycyjnych zazwyczaj niższych o kilka stopni niż dla krajów strefy euro, mimo że „sprawy podstawowe” (poziom długu i deficytu, wskaźniki wzrostu) były ogólnie znacznie lepsze od tych w wielu krajach członkowskich strefy euro. W rezultacie nie tylko zyski z obligacji rządowych w krajach UE10 były systematycznie wyższe o 100–300 punktów bazowych niż w strefie euro, ale również inwestorzy finansowi byli dużo bardziej podatni na wszelkie zmiany sentymentu rynkowego. Podczas gdy nie stanowiło to poważnego problemu w „dobrych czasach” (aczkolwiek podnosiło koszt pożyczek prywatnych i publicznych), stało się poważną wadą w czasie kryzysu.

Asymetria ta była powszechnie ignorowana nie tylko w krajach UE10, ale także na poziomie UE. Domagając się, by kraje UE10 zniosły wszystkie restrykcje dla przepływu kapitału międzynarodowego i w pełni otworzyły się na ryzyko światowych przepływów finansowych, UE nie dostarczyła żadnych zastępczych mechanizmów zabezpieczających, które przynajmniej częściowo osłoniłyby UE10 przed niepożądanymi implikacjami nagłych zwrotów przepływu kapitału. W rezultacie, będąc w pełnej integracji ze światowymi rynkami finansowymi, tak jak kraje strefy euro, kraje UE10 były znacznie bardziej narażone na kaprysy międzynarodowych przepływów kapitału. Te niechciane konsekwencje nierównego statusu stały się boleśnie odczuwalne w czasie kryzysu.

4. KRYZYS LAT 2008–2009

Kryzys lat 2008–2009 natychmiast ujawnił całą bezbronność UE10. Spadki produkcji w tej grupie krajów były zazwyczaj większe (z godnym uwagi wyjątkiem Polski) aniżeli w „starej” grupie państw członkowskich. W pewnym sensie było to zaskakujące, ponieważ gospodarki UE10 były ogólnie uważane za wystarczająco elastyczne, a ich systemy bankowe nie zostały skażone „toksycznymi aktywami”, takimi jak np. amerykańskie papiery wartościowe pod kredyty hipoteczne. Skumulowany spadek produkcji między trzecim kwartałem 2008 r. a drugim kwartałem 2009 r. wyniósł między 13 a 18% dla krajów bałtyckich oraz między 5 a 10% dla pozostałych krajów (z wyjątkiem Polski),

znacznie przekraczając skumulowany spadek dla strefy euro (4,4%) i dla UE27 jako całości (4,5%). Kraje z płynnymi stopami wymiany również odczuły znaczne spadki wartości, czasem wywołujące troskę o ogólną równowagę własnych walut (np. między sierpniem 2008 a lutym 2009 rumuńska leja osłabiła się nominalnie o 28%, węgierski forint o 35%, polski złoty o 46% w stosunku do wartości początkowych). Nagłe zahamowanie napływu kapitału (częściowo spowodowane problemami z płynnością macierzystych banków, a częściowo z powodu wzrostu ogólnej niepewności) zablokowało udzielanie nowych kredytów i pociągnęło za sobą ogromne korekty po stronie popytu (Aslund, 2010).

Kryzys pokazał również, że UE10 nie jest jednolita. Podczas gdy omawiane kraje łączy wspólna historia, podobne ścieżki integracji z UE oraz zasadniczo podobny model wzrostu różnią się pod wieloma istotnymi względami, takimi jak wielkość gospodarki i rynku wewnętrznego, struktura gospodarcza oraz – co najważniejsze – realizowana polityka gospodarcza. Kraje bałtyckie (Estonia, Litwa i Łotwa) oraz kraje bałkańskie (Bułgaria i Rumunia) były wyraźnie mniej stabilne ekonomicznie, bardziej zagrożone i w konsekwencji odczuły silniejszą recesję. W krajach bałtyckich i bałkańskich – grupa BB – rzeczywista aprecjacja przy stałych kursach wymiany (z wyjątkiem Rumunii) doprowadziła do dużego deficytu rachunków bieżących, podczas gdy wielkie wpływy finansowe spowodowały niezrównoważony wzrost kredytów. Kraje Europy Środkowej (Czechy, Węgry, Polska, Słowenia i Słowacja – grupa EŚ) były stabilniejsze gospodarczo z dużo mniejszą nierównowagą. Sektory eksportu były dobrze rozwinięte i silniejsze, deficyt rachunków bieżących ograniczony, reżimy kursów wymiany elastyczne (z wyjątkiem Słowenii i Słowacji po ich wstąpieniu do strefy euro odpowiednio w 2008 i 2009 roku), a wzrost kredytów krajowych bardziej umiarkowany. W rezultacie konieczne korekty popytu były mniejsze, a recesja produkcji w grupie EŚ była łagodniejsza w czasie kryzysu.

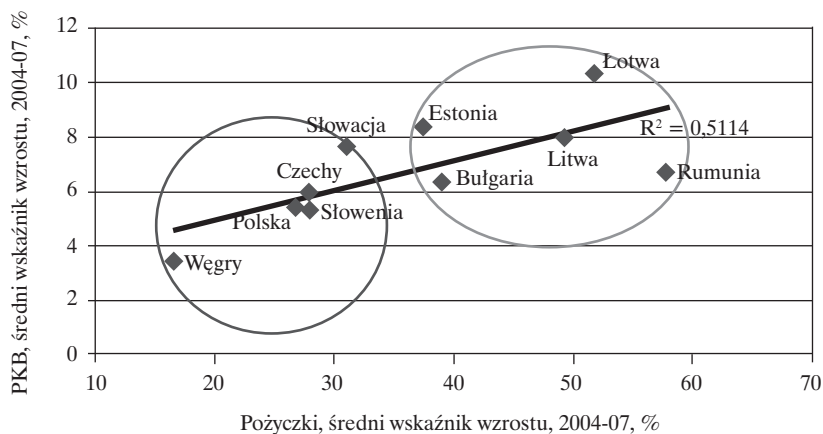
Wykresy 6 do 9 pokazują przedkryzysowe i kryzysowe zachowanie produkcji w postaci funkcji przedkryzysowego współczynnika wzrostu kredytów krajowych (wykres 6 i 7) oraz funkcji przedkryzysowego deficytu rachunków bieżących (wykres 8 i 9) w dwóch grupach krajów. Jak wyraźnie widać, wzrost ogromnej krajowej i zewnętrznej nierównowagi w okresie przedkryzysowym przyczynił się do głębszej recesji podczas kryzysu.

Związki między współczynnikami wzrostu PKB przed kryzysem a tempem wzrostu kredytów krajowych i wielkością deficytu rachunków bieżących są znaczne statystycznie (współczynniki R^2 wynoszą odpowiednio 0,43 i 0,51) i są aktualne dla wszystkich krajów UE10 (choć z pewnymi różnicami między omawianymi krajami i zwykle wyższe dla krajów BB). Najwyraźniej powrót do takiego samego poziomu zależności po kryzysie nie jest ani możliwy, ani

pożądanym. W związku z tym wzorce wzrostu w UE10 będą musiały ulec modyfikacji, jeśli wzrost ten ma być trwały.

Wykres 6

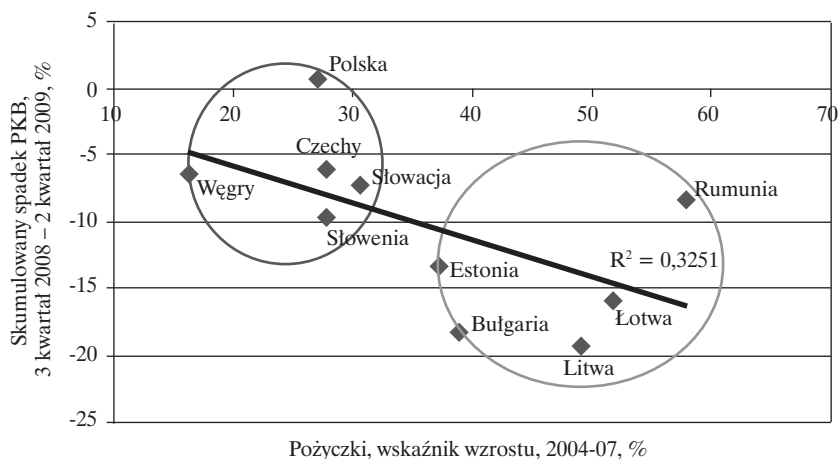
Średni wzrost kredytów dla gospodarki w latach 2004–2007
oraz średni wzrost PKB w latach 2004–2007, %



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

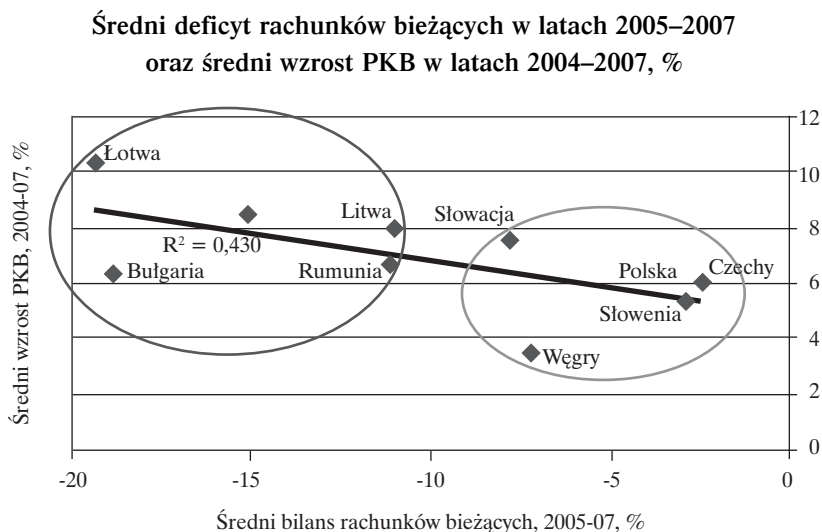
Wykres 7

Średni wzrost kredytów dla gospodarki w latach 2004–2007
oraz skumulowany spadek PKB w czasie recesji, %



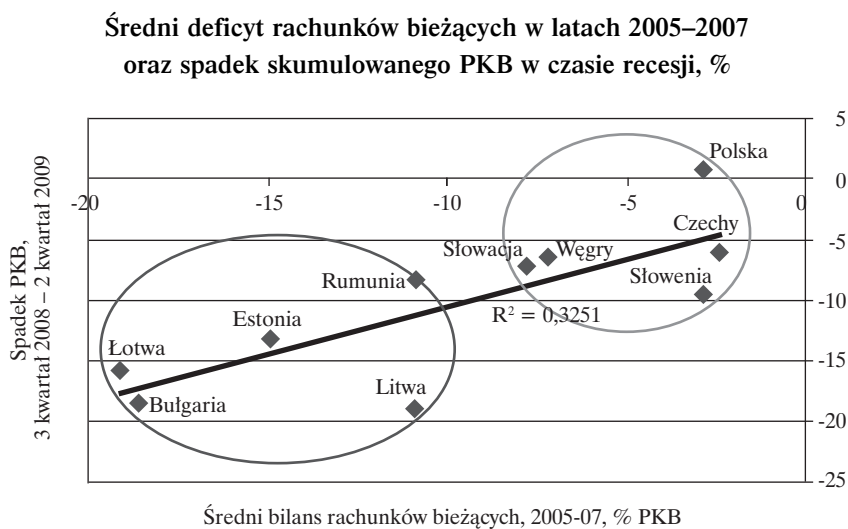
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 8



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 9



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Istotnym czynnikiem mającym wpływ na głębokość recesji był reżim wymiany walut. Kraje ze stałym kursem wymiany (Bułgaria, Estonia i Litwa stosowały reżim komisji walutowej, Łotwa miała stały kurs wymiany) odnoto-

wały większe spadki produkcji i mają większe trudności z powrotem do ścieżki stabilnego wzrostu (patrz poniżej). Nie jest to zaskakujące. Początkowa nierównowaga po prostu wzrosła bardziej w tych krajach po części, ponieważ niemożliwa była korekta w okresie przedkryzysowym, a po części – ponieważ w warunkach stałego kursu wymiany ryzyko walutowe było ograniczone (lub po prostu nie istniało), co przyciągało większy napływ kapitału i umożliwiło szybszy wzrost kredytów krajowych. Ponadto kiedy nadszedł kryzys, stosujący stały kurs nie mogli (w rzeczy samej nie chcieli) obniżyć wartości waluty, a to spowodowało większe straty w produkcji. W przeciwieństwie – stosujący zmienny kurs mogli zamortyzować wpływ spadku eksportu obniżając wartość waluty, co – jeśli nawet nie było w stanie zapobiec spadkom poziomu eksportu – było skuteczne w zakresie złagodzenia sytuacji finansowej eksporterów.

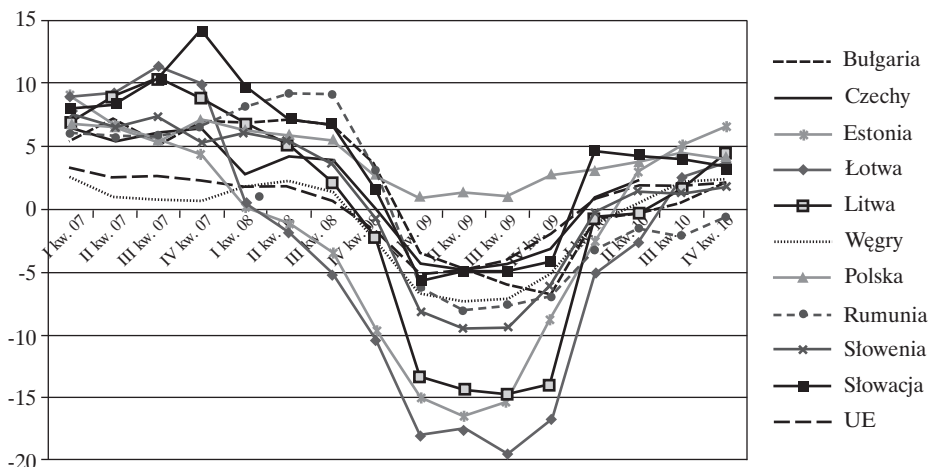
5. CZY W UE10 SZYBKO POWRÓCI SZYBKI WZROST?

Powrót wysokich wskaźników wzrostu, podobnych do tych zaobserwowanych w dekadzie integracji, prawdopodobnie nie jest możliwy w średniej perspektywie czasowej z wielu powodów. Po pierwsze, model wzrostu gospodarczego, który był tak skuteczny w zakresie osiągnięcia wysokiej dynamiki wzrostu w latach 2000–2007, nie może być nadal stosowany w niezmienionej formie, a pewne ważne zmiany są potrzebne, by zredukować jej uzależnienie od niestabilnego napływu kapitału oraz ograniczyć możliwą nierównowagę. Po drugie, w średniej perspektywie czasowej wzrost w UE10 będzie zahamowany przez bariery i ograniczenia po stronie wewnętrznej, jak również przez mniej korzystne środowisko zewnętrzne.

To, że wzrost nie powróci do przedkryzysowych wysokich poziomów można wywnioskować z najnowszych danych statystycznych Eurostatu na temat zmian PKB. Wykres 10 przedstawia kwartalne zmiany PKB na przestrzeni lat do czwartego kwartału 2010 roku. Można tu zobaczyć, że poprawa w UE10 jest powolna i nigdzie nie osiąga przedkryzysowej wysokości. Podczas gdy wskaźniki wzrostu między 2006 r. a połową 2008 r. wynosiły zasadniczo między 5 a 10% rocznie, wskaźniki wzrostu w 2010 r. w zasadzie nie przekraczają 5% (z wyjątkiem EŚ), i wydają się utrzymywać na poziomie 5%. Szczególnie martwi widoczne spowolnienie poprawy w drugim i trzecim kwartale 2010 r., co może sygnalizować, że inwestorzy i konsumenci przewidują możliwość pojawienia się niebawem jakichś barier wzrostu.

Wykres 10

Kwartalne zmiany PKB w krajach UE10 oraz strefie euro, lata 2007–2010, %



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Po stronie gospodarki wewnętrznej nie można oczekiwać powrotu do „normalności” w najbliższym czasie⁴. Po pierwsze, ocena ryzyka pozostanie wyższa z powodu problemów budżetowych, wysokiego poziomu prywatnych długów w większości krajów, mrocznych perspektyw eksportowych oraz ogólnie podwyższonej niepewności w krajach UE10. To oznacza, że napływ kapitału z zagranicy będzie niższy, a warunki udzielania kredytów krajowych bardziej rygorystyczne. Faktyczne ograniczenie kredytowe będzie nawet bardziej restrykcyjne z powodu ograniczonej dostępności pożyczek w walutach obcych, które były tak popularne w okresie przedkryzysowym (w takich krajach jak Węgry, Łotwa i Rumunia kredyty w walutach obcych dla gospodarstw domowych przekroczyły 75% wszystkich kredytów). Jest prawdopodobne, że banki stopniowo zredukują udział tych pożyczek w sektorze prywatnym zarówno ze względu na podwyższoną świadomość ryzyka związanego z kursem wymiany, jak i z powodu ciągle wysokich kosztów transakcji wymiany koniecznych dla refinansowania pożyczek w obcej walucie. Niektóre banki są obciążone dużą liczbą niespłaconych kredytów i wciąż zmagają się z problemem poprawy bilansu. Dostępne dane wskazują, że wzrost kredytów w sektorze prywatnym w UE10 w 2009 r. był ujemny i zaczął lekko rosnąć w 2010 roku (MFW, 2010, s. 7).

⁴ Bardziej optymistyczny obraz perspektyw wzrostu UE10, patrz Aslund (2010).

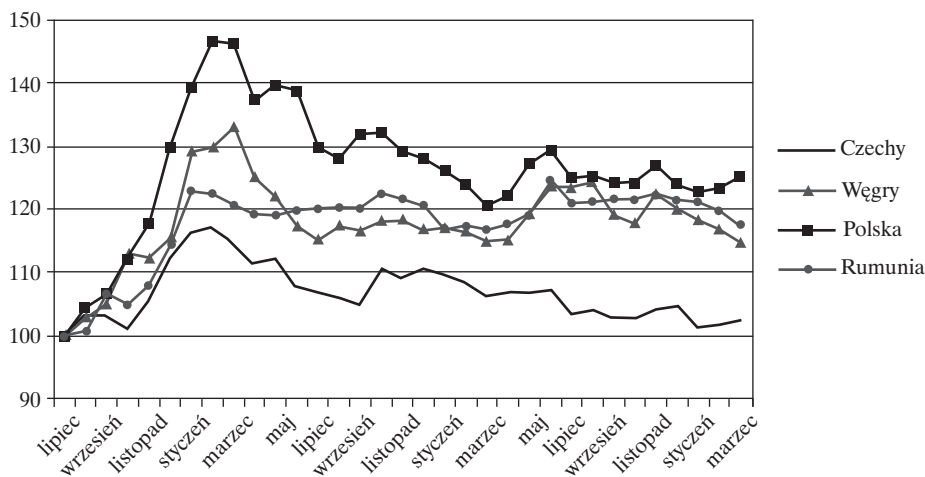
Sporo czasu zajmie odbudowanie międzynarodowej konkurencyjności większości gospodarek UE10, zwłaszcza tych ze stałymi kursami wymiany. Nie mając do dyspozycji opcji dewaluacji oraz przy prawdopodobieństwie dalszego niskiego poziomu inflacji w strefie euro, omawiane kraje będą musiały przejść przez wydłużony okres stagnacji płacowej lub deflacji połączonej z relokacją środków na dużą skalę z gospodarki nieruchomościami i usług finansowych do zastosowań produkcyjnych. Dopóki eksport nie nabierze przyspieszenia, import będzie musiał ulec cięciom, ponieważ jeszcze trudniejsze stanie się finansowanie luk w bilansie płatniczym. Jakikolwiek dodatkowe finansowanie zewnętrzne będzie możliwe przy wyższych kosztach i w ograniczonej wielkości. Ograniczenie bilansu płatniczego będzie nieco mniej sztywne dla krajów z elastycznym reżimem kursu wymiany. Kiedy w 2008 r. wybuchł kryzys, ich waluty stopniowo traciły na wartości nominalnej i rzeczywistej, amortyzując jego wpływ na sektor produkcji. Chociaż od tamtej pory waluty umocniły się, w żadnym kraju kurs wymiany nie powrócił do nominalnego poziomu przedkryzysowego. Pod koniec marca 2011 r. nominalne kursy wymiany euro na Węgrzech, w Polsce i Rumunii były wciąż 15–25% wyższe, a w Czechach 3% wyższe, niż w lipcu 2008 roku (patrz wykres 11). Może to być czynnikiem wspomagającym wzrost eksportu i pomagającym zredukować deficyt rachunków bieżących.

Oddłużenie sektora prywatnego (zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych) będzie przeszkodą dla wzrostu w najbliższych latach. Obsługa oraz spłata nadmiernych długów w warunkach zmniejszonych lub pozostających w stagnacji dochodów oraz wyższego zatrudnienia będzie oznaczało zaciągnięcie hamulca na wroście popytu wewnętrznego większości krajów UE10 (z tego powodu przesunięcie sprzedaży w kierunku rynków zagranicznych jest tak istotne). Podobny wpływ mają pęknięcia baniek spekulacyjnych w sektorach gospodarki mieszkaniowej i nieruchomościami, zwłaszcza w krajach bałtyckich i Rumunii. Niestety, sektor rządowy nie będzie w stanie wkroczyć i zrekompensować straty w sferze popytu konsumpcyjnego przy pomocy zwiększonych wydatków publicznych. Ze względu na to, że w większości krajów deficyt budżetowy jest już wysoki i rządy starają się zapanować nad wzrostem długu publicznego, istnieje bardzo ograniczona możliwość stymulacji fiskalnej w stylu koncepcji Keynesa.

Również środowisko zewnętrzne będzie mniej sprzyjające przywróceniu szybkiego wzrostu w UE10. Po pierwsze, potencjalne wskaźniki wzrostu spadną w UE15 oraz w strefie euro, głównie z powodu poważnego spadku inwestycji w latach 2008–2010. Duże wolne moce produkcyjne oraz niski poziom pewności zredukują tempo inwestycji w nowe technologie. Przełoży

Wykres 11

Nominalne kursy wymiany w Czechach, Węgrzech, Polsce i Rumunii,
od lipca 2008 do marca 2011
(lipiec 2008 = 100, jednostki narodowej waluty do euro, koniec okresu)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

się to na słabszy wzrost popytu w UE15 z niekorzystnymi implikacjami dla eksportu z UE10. Po drugie, wiele banków w UE wciąż zmagają się z odziedziczonymi złymi długami i brakuje im kapitału. Ich bilanse są wciąż obciążone ryzykownymi aktywami, takimi jak obligacje rządowe większości zadłużonych krajów strefy euro. Ponadto nowa fala regulacji rynków bankowych i finansowych (głównie zalecenia Bazylejskiej Umowy Kapitałowej – Basel III oraz środki zaproponowane przez Komisję Stabilizacji Finansowej – SFB) wywrze dodatkowy nacisk na banki, by te skonsolidowały swoją bazę kapitałową i stosowały bardziej rozważną politykę kredytową. To nieuchronnie zmniejszy środki dostępne dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w UE10, podczas gdy napływ kapitału zacznie się odbudowywać, minie dużo czasu zanim banki będą mogły przekroczyć wskaźniki sprzed kryzysu. Między 3. kwartałem 2009 r. a 1. kwartałem 2010 przepływ kapitału prywatnego pozostawał na poziomie ujemnym we wszystkich krajach UE10, z wyjątkiem Polski i Słowacji (MFW, 2010, s. 74). Napływ BIZ do UE10 spadł gwałtownie z \$ 69 miliardów w 2007 do \$ 55 miliardów w 2008 r. i \$ 26 miliardów w 2010 r.⁵

⁵ Liczby te nie obejmują danych dotyczących Węgier, dla których wskaźniki podane w World Investment Report UNCTAD są wyraźnie nieprecyzyjne (UNCTAD, 2010).

Jedną z oznak niedostatków w finansowaniu zagranicznym jest gwałtowna poprawa rachunków bieżących krajów UE10. W gospodarce otwartej na nieograniczony przepływ kapitału rachunek kapitałowy określa rachunek bieżący a nie na odwrót. Tabela 4 pokazuje dane dotyczące bilansu rachunków bieżących w UE10 w latach 2008–2010. Widać, że korekta nastąpiła w 2009 r. kiedy (arytmetyczna) średnia bilansu rachunków bieżących tej grupy krajów została zredukowana do ponad 9% PKB, ale w niektórych krajach korekta sięgała poziomu 20% PKB (Łotwa i Litwa). Korekta ta odzwierciedla przede wszystkim wzrost eksportu netto spowodowany znacznie wyższym spadkiem importu aniżeli spadek eksportu. Wartości importu spadły w 2009 r. o 10–14% w Czechach, Węgrzech i Polsce, o 18–22% w Bułgarii, Rumunii, Słowenii i Słowacji oraz o 28–33% w krajach bałtyckich.

Tabela 4

Bilans rachunków bieżących w UE10, % PKB

Kraj	2008	2009	2010 ^a
Bułgaria	-23,1	-9,9	0,7
Czechy	-0,6	-1,1	-3,3
Estonia	-9,7	4,5	3,1
Łotwa	-13,1	8,6	5,2
Litwa	-13,1	4,3	1,6
Węgry	-7,3	-0,4	2,3
Polska	-4,8	-2,2	-2,6
Rumunia	-11,6	-4,2	-5,6
Słowenia	-6,7	-1,5	-0,4
Słowacja	-6,6	-3,2	-3
EU10 ^b	-9,66	-0,51	-0,20

^a szacunki oparte na danych dotyczących 1–3 kwartału 2010 r.

^b średnia arytmetyczna.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Oczekuje się, że aktualny kryzys w strefie euro, a szczególnie problemy z długiem peryferyjnych krajów euro, spowolni tempo odbudowy w UE10. Oprócz negatywnego wpływu na rynki finansowe i w konsekwencji wyższych zysków z obligacji skarbowych krajów spoza strefy euro, zredukuje on zakres możliwej stymulacji fiskalnej. W obliczu dużego deficytu wewnątrz Unii

potrzebą zabezpieczenia finansowania programów ratunkowych dla niedomagających krajów członkowskich oraz w warunkach rygorystycznych procedur dotyczących nadmiernego deficytu (narzuconych na 24 z 27 krajów członkowskich, wg stanu na koniec grudnia 2010), kraje UE będą bardzo niechętnie wydawać więcej. Ponadto oszczędności budżetowe stosowane w całej Europie prawdopodobnie przełożą się na mniej środków w budżecie UE, który jest ważnym źródłem funduszy na inwestycje w UE10.

Wolniejsze tempo wzrostu eksportu na rynki UE może tylko częściowo zostać zrekompensowane wyższą sprzedażą eksportową do państw trzecich. Jest prawdopodobne, że wzrośnie globalna konkurencja nie tylko ze względu na to, że rosnące gospodarki takich krajów jak Chiny, Indie, Brazylia, Korea czy Turcja będą próbowały utrzymać lub podnieść swój udział w eksporcie, ale można się również spodziewać przesunięcia w kierunku wyższego eksportu z krajów rozwiniętych, szczególnie z USA (po części ze względu na deprecjację dolara zaprogramowaną przez politykę Systemu Rezerwy Federalnej USA). W ogóle, w kontekście przywracania równowagi w gospodarce światowej, więcej (zadłużonych) krajów będzie musiało sprzedawać więcej na rynkach eksportowych, a UE10 będzie musiała dostosować się do nowej sytuacji.

W tym środowisku wzrost gospodarczy w krajach UE10 pozostanie umiarkowany. Najnowsza prognoza na lata 2011–2012 opracowana przez Komisję Europejską (tabela 5) sugeruje, że wzrost wskaźników PKB będzie w zasadzie pozostawał w przedziale 2% i 4% rocznie, wciąż dużo poniżej poziomów obserwowanych przed 2008 rokiem. Liczby te są w zasadzie zgodne z podobnymi prognozami przedstawionymi przez instytucje prywatne⁶.

Jednakże wyniki poszczególnych krajów będą się różnić w zależności od ich pozycji startowej, odziedziczonych braków elastyczności oraz – co najważniejsze – reakcji polityki. Z uwagi na rozmiar aktualnej nierównowagi oraz istniejący zakres dostosowania (elastyczne lub stałe kursy wymiany, warunki fiskalne, dopasowanie wynagrodzeń), poprawa gospodarcza najprawdopodobniej najwcześniej da o sobie znać w krajach EŚ i bałtyckich, podczas gdy będzie ona powolna w Bułgarii, Rumunii i Słowenii.

Nadal, mimo tych niejako mniej imponujących liczb, jest prawdopodobne, że UE10 jako grupa krajów, pozostanie dużo szybciej rozwijającą się częścią UE, z przewidywanymi wskaźnikami wzrostu prawie dwukrotnie wyższymi niż wskaźniki wzrostu przewidywane dla UE15 oraz strefy euro. Ta przewaga wzrostowa będzie kluczowa dla utrzymania pozycji UE10, jako najbardziej

⁶ Patrz np. *The Economist*, 9 kwietnia 2011, s. 93, lub *CEEMEA Outlook*, kwiecień 2011, BNP Paribasfortis, s. 4.

atrakcyjnego pod względem inwestycyjnym miejsca w Europie w przewidywalnej przyszłości.

Tabela 5

Wskaźniki wzrostu PKB w UE10, UE27, UE15 oraz strefie euro (SE), 2010–2012, %

Kraj	2010	2011p	2012p
Bułgaria	0,2	2,6	2,8
Czechy	2,4	2,3	3,1
Estonia	3,1	4,4	3,5
Łotwa	-0,3	3,3	4,0
Litwa	1,3	2,8	3,2
Węgry	1,2	2,8	3,2
Polska	3,8	3,9	4,2
Rumunia	-1,3	1,5	3,8
Słowenia	1,2	1,9	2,6
Słowacja	4,0	3,0	3,9
EU27	1,8	1,7	2,0
EU15	1,8	1,6	1,9
SE	1,8	1,5	1,8

p – prognoza

Źródło: Komisja Europejska.

6. POTRZEBA WZMOCNIENIA KONKURENCYJNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ

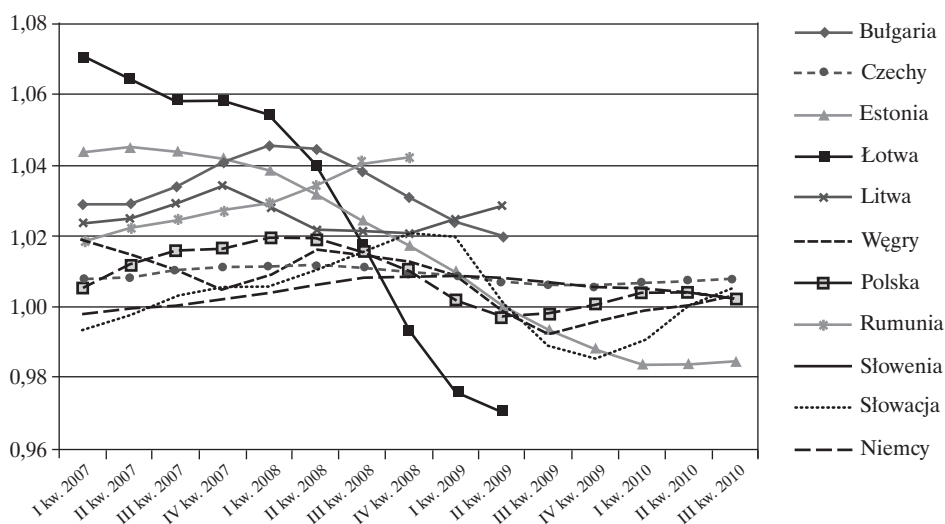
Mając bardziej ograniczony dostęp do zagranicznych źródeł funduszy, gospodarki UE10 będą musiały bardziej polegać na samodzielnym rozszerzaniu eksportu. W 2009 roku ponowne zbilansowanie w ich pozycji zewnętrznej wynikało z wyższego spadku importu niż eksportu. Tym razem, jeśli ma być utrzymana poprawa gospodarcza, istnieje potrzeba stałego wzrostu eksportu. A to wymaga podniesienia międzynarodowej konkurencyjności gospodarek UE10.

Istnieje wiele standardowych pomiarów konkurencyjności międzynarodowej. Najprostszy to ewolucja kosztów jednostki pracy w gospodarce w stosunku do jej partnerów handlowych. Wykres 12 pokazuje dane OECD dotyczące kwartalnych zmian kosztów jednostki pracy (dla całej gospodarki) dla UE10

i Niemiec w okresie od 1 kwartału 2007 do 3 kwartału 2010 r. Jak widać, do połowy 2008 r. w większości omawianych krajów rzeczywiste koszty jednostki pracy szybko rosły, o wskaźnik od 1% do 6% z kwartału na kwartał. Wskaźniki te spadły znacząco po trzecim kwartale 2008 r. i pozostały niskie lub nawet ujemne dla wielu krajów. Podczas gdy największy spadek odnotowano na Łotwie, w całej UE10 koszty jednostki pracy spadły w stosunku do Niemiec (oprócz Czech). Może to sugerować, że przynajmniej w niektórych krajach tendencje kosztowe zostały odwrócone i konkurencyjność może ulec stopniowej poprawie. Ale ze względu na bardzo wysokie wzrosty kosztów jednostki pracy w okresie przedkryzysowym, proces ten może trwać bardzo długo.

Wykres 12

Zmiany rzeczywistych kosztów jednostki pracy w UE10,
z kwartału na kwartał, 2007–2010



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OECD.

Innym powszechnie uznawanym pomiarem międzynarodowej konkurencyjności jest udział eksportu zaawansowanych technologii w całym eksporcie kraju. Przesłanki tego pomiaru są raczej proste. Można się spodziewać, że eksport światowy będzie rósł szybciej niż światowa produkcja. Ale nie wszystkie kategorie eksportu będą rosły w tym samym tempie, a zmiany w strukturze światowego handlu będą przede wszystkim kształtowane przez

zmiany w strukturze światowego popytu. Podobnie jak w poprzednich dekadach, najprawdopodobniej najsilniejsza dynamika będzie do zaobserwowania w dziedzinie eksportu produktów zaawansowanych technologicznie. Kraje specjalizujące się w eksporcie produktów i usług technologicznie zaawansowanych mogą spodziewać się wzrostu ich udziału rynkowego w gospodarce światowej. A to przełoży się na szybki wzrost gospodarczy.

Tabela 6

Dziesięciu największych eksporterów towarów zaawansowanych technologicznie i kraje UE10: wydatki na badania i rozwój (% PKB, 2007) oraz udział towarów zaawansowanych technologicznie w eksporcie towarów przemysłowych (% , 2008 r.)^a

Pozycja w rankingu	Kraj	Udział towarów eksportowych zaawansowanych technologicznie	Wydatki na badania i rozwój	Pozycja w rankingu	Kraj EU10	Udział towarów eksportowych zaawansowanych technologicznie	Wydatki na badania i rozwój
1	Chiny	29,7	1,49	19	Węgry	24,1	0,97
2	USA	28,5	2,67	20	Czechy	14,3	1,59
3	Niemcy	13,5	2,55	26	Polska	5,2	0,57
4	Japonia	17,9	3,45	33	Słowacja	5,3	0,46
5	Singapur	46,6	2,61	34	Rumunia	7,2	0,54
6	Korea	33,4 ^b	3,47	41	Słowenia	6,1	1,48
7	Francja	20,2	2,10	43	Litwa	11,4	0,83
8	Holandia	22,2	1,75	47	Estonia	10,5	1,12
9	Wielka Brytania	19,3	1,84	49	Bułgaria	6,6	0,48
10	Malezja	39,6	0,64 ^c	54	Łotwa	7,1	0,63
	Średnia arytmetyczna	24,9	2,26		Średnia arytmetyczna	10,9	0,87

^a Produkty eksportowe zaawansowane technologicznie to produkty o wysokim udziale badań i rozwoju, takie jak produkty przemysłu lotniczego i kosmonautycznego, komputery, farmaceutyki, przyrządy naukowe oraz urządzenia elektryczne;

^b 2007;

^c 2006.

Źródło: Bank Światowy, na podstawie bazy danych Comtrade Narodów Zjednoczonych.

Ponieważ towary eksportowe zaawansowane technologicznie określa się jako produkty o wysokim udziale badań i rozwoju, można się spodziewać, że ich udział w ogólnej produkcji towarów eksportowych jest w sposób pozytywny skorelowany z wydatkami na badania i rozwój. Tabela 6 pokazuje liczby dotyczące udziału zaawansowanych technologicznie towarów eksportowych w całym eksporcie towarów przemysłowych oraz wydatki na badania i rozwój dla dwóch grup krajów: dziesięciu krajów z najwyższym eksportem towarów zaawansowanych technologicznie oraz UE10. Wśród 120 krajów, których dane za 2008 r. są dostępne, UE10 plasuje się w zasadzie w środku klasyfikacji. Dane potwierdzają, że udział eksportu towarów zaawansowanych technologicznie w UE10 jest ogólnie dużo niższy niż w większości krajów rozwiniętych, a jednym z przekonujących wyjaśnień jest stosunkowo niski poziom wydatków na badania i rozwój. Średnie arytmetyczne w ostatnim rzędzie tabeli sugerują bardzo silny związek między tymi dwoma zmiennymi: najogólniej, wzrost wydatków na badania i rozwój o 1% PKB oznacza wzrost udziału eksportu towarów zaawansowanych technologicznie w całym eksporcie towarów przemysłowych o 10 punktów procentowych. Nie ma wątpliwości, że jeśli UE10 ma polegać na solidnym rozszerzeniu eksportu, kraje te muszą wydać więcej na badania i rozwój w celu stymulacji produkcji opartej na wiedzy.

Tabela 7

Pozycje rankingowe gospodarek UE10 w GCI i DB

Kraj	GCI 2009–2010	GCI 2010–2011	DB 2010	DB 2011
Bułgaria	76	71	51	51
Czechy	31	36	82	63
Estonia	35	33	17	17
Łotwa	68	70	27	24
Litwa	53	47	26	23
Węgry	58	52	52	46
Polska	46	39	73	70
Rumunia	64	67	54	56
Słowenia	37	45	43	42
Słowacja	47	60	40	41

Źródło: WEF, 2010, s. 15, Bank Światowy, 2010, s. 4.

Bardziej wyczerpujące pomiary konkurencyjności są przeprowadzane przez niektóre organizacje międzynarodowe. Dwa spośród nich mogą być szczególnie interesujące z perspektywy niniejszego kontekstu: *Global Competitiveness Index* (GCI) publikowany rokrocznie przez Światowe Forum Gospodarcze oraz ranking łatwości prowadzenia działalności gospodarczej (DB) opracowywany przez Bank Światowy. Obydwa pomiary są złożonymi indeksami skonstruowanymi na podstawie wyważonych średnich kilku (lub więcej) cząstkowych wskaźników (WEF, 2010, Bank Światowy, 2010). Rankingi dla gospodarek UE10 w obu klasyfikacjach pokazuje tabela 7.

Należy podkreślić, że te dwa rankingi dostarczają innych informacji na temat poszczególnych krajów, ponieważ ich zakres, cele jak również metodologie są odmienne⁷. Ogólnie mówiąc, *Doing Business Report* koncentruje się na ocenie jakości środowiska uregulowań gospodarczych, podczas gdy *Global Competitiveness Report* prowadzi analizę z szerszej perspektywy i uwzględnia środowisko makroekonomiczne i społeczne. To tłumaczy różne pozycje rankingowe poszczególnych krajów uzyskiwane w obu klasyfikacjach. Niemniej jednak, jeden wniosek w tabeli 7 jest oczywisty: UE10 nie należy jeszcze do najbardziej konkurencyjnych krajów świata. Kraje UE10 wciąż są daleko za krajami czołówki, takimi jak Singapur, Szwajcaria, Szwecja, Hong-Kong czy Stany Zjednoczone. Nie istnieje również wyraźna tendencja wzrostu ich rela-

⁷ *Doing Business* koncentruje się na regulacyjnych ramach działalności gospodarczej – przepisach, które ustanawiają i dokładnie określają prawa własności i redukuje koszty rozstrzygania sporów; przepisów, które podnoszą przewidywalność wzajemnych relacji gospodarczych i wyposażają partnerów kontraktowych w gwarancje i ochronę przed nadużyciami. Celem są przepisy skonstruowane tak, by były skuteczne, dostępne dla wszystkich oraz łatwe do wdrożenia. *Doing Business* z perspektywy krajowych, przede wszystkim małych firm dokonuje analizy przepisów stosowanych wobec nich przez cały cykl istnienia firmy. Gospodarki otrzymują pozycję rankingową na podstawie 9 rodzajów przepisów: dotyczących zakładania firmy, uzyskiwania pozwolenia na budowę, rejestracji majątku, uzyskiwania kredytu, zabezpieczania inwestorów, płacenia podatków, prowadzenia handlu zagranicznego, realizacji kontraktów oraz zamykania działalności. Ponadto, prezentowane są dane dotyczące zatrudniania pracowników oraz, w ramach współczynników pilotażowych, na temat pozyskiwania energii elektrycznej (Bank Światowy, 2010, s. V). *Global Competitiveness Index* jest bardziej wyczerpujący, ponieważ dokonuje pomiaru konkurencyjności poprzez uchwycenie mikroekonomicznych i makroekonomicznych podstaw konkurencyjności krajowej w oparciu o 12 głównych filarów konkurencyjności: instytucji, infrastruktury, środowiska makroekonomicznego, zdrowia i oświaty, szkolnictwa wyższego i szkoleń, wydajności rynku towarowego, wydajności rynku pracy, rozwoju rynku finansowego, gotowości technologicznej, rozmiaru rynku, zaawansowania biznesowego oraz innowacyjności (WEF, 2010, s. 4–8).

tywnych pozycji – z perspektywy GCI tylko pięć gospodarek, a z perspektywy DB sześć podniosło swoje notowania między 2009 a 2010 rokiem. To wyraźnie wskazuje na potrzebę kontynuacji reform środowiska biznesowego, instytucjonalnego i gospodarczego w omawianych krajach.

7. CZY INTEGRACYJNY MODEL WZROSTU (IMG) BĘDZIE UTRZYMANY?

Nie ma wątpliwości, że integracyjny model wzrostu był źródłem ogromnego sukcesu państw UE10. Integracja handlowa, finansowa i instytucjonalna z UE pozwoliła im szybko rosnąć w latach 2000–2007 i zmniejszać przepaść w dochodzie dzielącą je od bogatszych krajów UE15. Te godne uwagi osiągnięcia ekonomiczne uległy nagłemu zahamowaniu podczas kryzysu lat 2008–2009, kiedy kraje UE10 ucierpiały z powodu dużych strat w produkcji. Jak już było wspomniane wyżej, niektóre z powodów tej niespodziewanie silnej recesji miały związek z IMW przyjętym przez UE10, a szczególnie jego części dotyczącej integracji finansowej.

Teoria ekonomii mówi, że integracja jest czynnikiem stymulującym wzrost, ponieważ jej statyczne i dynamiczne skutki przynoszą korzyści dla handlu, specjalizacji, produkcji na dużą skalę, konkurencyjności oraz zwiększonych inwestycjach. Integracja pozwala również na szybszy postęp technologiczny i usuwa ograniczenia dostępu do zasobów kapitałowych. Wszystkie te zalety zostały sprawdzone w Europie Środkowo-Wschodniej. Nie ma więc powodów by zrezygnować z tych korzyści i podjąć kroki mające na celu zahamowanie integracji lub wręcz pójście w odwrotnym kierunku. Integracja krajów UE10 powinna być kontynuowana.

Ale nie wolno ignorować wniosków wynikających z ostatniego kryzysu. Pokazują one, że IMW zawiera pewne ujemne ryzyko i że potrzebna jest mądra polityka by to ryzyko zneutralizować. Pierwszym priorytetem jest redukcja potencjalnej nierównowagi oraz baniek, mogących stanowić niechciane efekty uboczne swobodnego przepływu kapitału. Do środków, które mogą zahamować nadmierne i niestabilne przepływy finansowe, mogą należeć elastyczne reżimy kursów wymiany (mające podnieść ryzyko walutowe oraz odeprzeć przepływy spekulacyjne) lub stałe kursy z opcjami wyjścia, lepszymi przepisami finansowymi oraz, być może, dobrze zaprojektowanymi środkami fiskalnymi, które podrożą transakcje, w tym szczególnie międzynarodowe przepływy kapitału (np. opłaty w stylu podatku Tobina). Ponieważ jednak instrumenty te mogą nie być wystarczające, by zmienić tendencje w czasach „irracjonalnej żywołowości” lub irracjonalnej paniki, narzucenie

rygorystycznych mikro-regulacji oszczędnościowych podnoszących standardy udzielania kredytów oraz wzmacniających nadzór bankowy będzie kluczowe dla uniknięcia baniek finansowanych przez kredyty. Poprawione regulacje i nadzór będą jeszcze ważniejsze, kiedy kraje UE10 będą nadal poza strefą euro przystąpią do wspólnej waluty.

Na froncie strukturalnym potrzeba kontroli kosztów jednostki pracy oraz utrzymania międzynarodowej konkurencyjności przez cały cykl biznesowy wymaga zmian na rynkach pracy polegających na ich uelastycznieniu. W końcu niskie koszty pracy stanowiły kluczową zaletę UE10, która wraz z wysokim poziomem edukacji, geograficzną bliskością oraz podobieństwami instytucjonalnymi przyciągnęła zagraniczny kapitał. Istnieje potrzeba utrzymania tej zalety, zwłaszcza że na innych frontach, takich jak infrastruktura lub regulacje dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, UE10 wciąż pozostaje w tyle za rozwiniętymi krajami Europy Zachodniej. Oczywiście, zaletę kosztu pracy będzie z czasem ulegać nieuchronnemu pomniejszeniu, ale jeśli procesowi temu będzie towarzyszyć poprawa innych kluczowych obszarów, UE10 może utrzymać swoją przewagę konkurencyjną nad innymi regionami. Alternatywa, którą są przede wszystkim nienależące do UE kraje bałkańskie i kraje WNP, nie jest wystarczająco atrakcyjna, a co ważniejsze, kraje te wydają się nie być w stanie dokonać dostatecznego postępu na drodze transformacji w rentowne, stabilne i konkurencyjne gospodarki. W tym sensie, w przewidywalnej przyszłości UE10 pozostanie regionem o dużym potencjale wzrostu.

Reformy strukturalne powinny również obejmować środki pozwalające gospodarkom UE10 stać się bardziej innowacyjnymi i opartymi na wiedzy. Program Europa 2020 uruchomiony przez UE na początku 2010 roku, który ma zastąpić nieudaną Strategię Lizbońską, wskazuje następujące priorytety: edukację, badania i rozwój, udział pracy. Jednak jego główną słabością jest uzależnienie wdrożenia przede wszystkim od politycznej determinacji rządów narodowych, z których nie wszystkie mogą chcieć przeprowadzić te potrzebne zmiany. Większe poczucie współwłasności nowej strategii jest kluczem do zdobycia szerokiego poparcia dla reform.

Ważnym obszarem wymagającym pilnych reform są finanse publiczne. Reformy fiskalne mające na celu ograniczenie nieskutecznych przesunięć społecznych i stopniowo przesuwających ciężar opodatkowania w kierunku podatków pośrednich powinny być powiązane z reformami strukturalnymi systemów emerytalnych, w tym podniesieniem wieku emerytalnego oraz promowaniem szerszego i dłuższego aktywnego udziału w rynkach pracy. Z drugiej strony, zdecydowanie więcej środków należy przeznaczyć na eduka-

cję, innowację oraz fizyczną i instytucjonalną infrastrukturę, aby sprawić, że gospodarki UE10 staną się bardziej dynamiczne i konkurencyjne.

Ogólnie niskie rankingi UE10 pod względem regulacji działalności gospodarczej oraz środowiska biznesu (patrz tabela 7) postulują reformy mające na celu stworzenie warunków bardziej sprzyjających działalności gospodarczej, eliminujących biurokrację i promujących przedsiębiorczość. Reformy takie są szczególnie ważne dla małych średnich przedsiębiorstw, które tworzą największą liczbę miejsc pracy w UE10.

Oddzielny temat stanowi kwestia przyjęcia euro przez kraje UE10 (oprócz Słowenii, Słowacji i Estonii, które są już szczęśliwymi członkami strefy euro). Zważywszy na ostatnią serię kryzysów państwowych i bankowych w SE, idea przystąpienia do klubu może budzić szereg wątpliwości i przez eurosceptyków może być nawet uznana za dziwaczną. Nie powinno jednak dojść do zmiany planów. Istnieje obszerna literatura ekonomiczna niezmiennie pokazująca, że przyjęcie euro byłoby korzystne dla UE10. Te teoretyczne wnioski znajdują również potwierdzenie w doświadczeniach Słowenii i Słowacji (zbyt wcześnie by powiedzieć cokolwiek na temat Estonii). Oprócz standardowych korzyści sugerowanych przez teorię optymalnego obszaru walutowego, takich jak eliminacja kosztów transakcji oraz przejrzystość cenowa, przystąpienie do euro zredukowałoby koszty kapitału, wyeliminowałoby ryzyko kryzysu walutowego i wzmocniłoby pozycję polityczną UE10 w całej UE.

Również, w przeciwieństwie do tego, co mówią niektórzy pesymiści (zwłaszcza ci zza Atlantyku), nie istnieje niebezpieczeństwo upadku lub ewentualnego rozpadu SE. Po pierwsze, rozpad taki nie ma najmniejszego sensu ekonomicznego, ponieważ nie rozwiązałby żadnego z omawianych problemów krajów ‘słabych’ (zbankrutowałyby one z chwilą ogłoszenia rozpadu i nie tylko musiałyby one nadal przeprowadzać trudne reformy konieczne by odbudować konkurencyjność i wiarygodność, ale straciłyby dostęp do wielostronnej pomocy ze strony Europejskiego Funduszu Stabilizacji Finansowej, z którego korzystają obecnie), a krajom ‘mocnym’ przysporzyłby znacznych kosztów (względna aprecjacja waluty, duże straty banków z tytułu obligacji emitowanych przez kraje ‘słabe’ oraz spadek eksportu). Po drugie, koszty polityczne rozpadu byłyby ogromne, ponieważ oznaczałby on w praktyce upadek projektu integracji europejskiej wraz z wszelkimi tego negatywnymi implikacjami. Jest więc oczywiste, że SE nie rozpadnie się, ponieważ nie jest to w niczym interesie.

Oczywiście, nie znaczy to, że SE jest w dobrej kondycji. SE bardzo potrzebuje reform by wzmocnić dyscyplinę fiskalną, rozszerzyć koordynację polityczną i poprawić konkurencyjność poprzez większy poziom innowacyjności

i przedsiębiorczości. Reformy takie już się rozpoczęły i będą musiały być kontynuowane – choćby z tego powodu, że alternatywa jest dużo gorsza. A udoskonalona i stabilniejsza strefa euro pozostaje najatrakcyjniejszym kierunkiem dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

BIBLIOGRAFIA

- Aslund A., *The Last Shall Be the First: The East European Financial Crisis*, Paterson Institute for International Economics, Washington, D.C., październik 2010.
- Barro R.J., Economic Growth in a Cross Section of Countries, *Quarterly Journal of Economics*, t. 106 (Maj 1991), s. 407–443.
- Barro R.J., X. Sala-i-Martin, Convergence across States and Regions, *Brookings Papers on Economic Activity* 1991, nr 1, s. 107–182.
- Barro R.J., X. Sala-i-Martin, Convergence, *Journal of Political Economy*, t. 100 (kwiecień 1991), s. 223–251.
- Berglof E., Y. Korniyenko, A. Plekhanov, J. Zettelmeyer, Understanding the crisis in emerging Europe, *EBRD Working Paper* 2009, nr 109.
- Bruegel (2010), *Wither growth in central and eastern Europe? Policy lessons for an integrated Europe*, autorzy: Torbjoern Becker, Daniel Daianu, Zsolt Darvas, Vladimir Gligorov, Michael Landesmann, Pavle Petrović, Jean Pisani-Ferry, Dariusz Rosati, André Sapir, Beatrice Weder di Mauro, Bruegel Blueprint Series, t. XI, Brussels, listopad 2010.
- Darvas Z., *Central-Eastern Europe and the Economic Crisis. Policy Lessons Learnt*, Bruegel, Bruksela, styczeń 2010, odbitka powielaczowa.
- Darvas Z. G. Szapary, Euro Area Enlargement and Euro Adoption Strategies, *European Economy Economic Papers*, nr 304, Komisja Europejska, Bruksela 2008.
- EBRD, *Transition Report 2009*, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Londyn 2009.
- Komisja Europejska, *Five years of an enlarged EU. Economic Achievements and Challenges*, Dyrektorat ds. Gospodarczych i Finansowych, Bruksela 2009.
- Ghosh S., Credit crunch or weak demand for credit?, *EU10 Regular Economic Report*”, Bank Światowy, Washington, DC, październik, 2009, s. 37–44.
- IMF, *World Economic Outlook*, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, kwiecień 2010, Washington, D.C.
- Rosati D.K., The impact of EU enlargement on economic disparities in central and eastern Europe, [w:] *Shaping the New Europe. Economic Policy*

Challenges of European Union Enlargement, (red.) M.A. Landesmann, D.K. Rosati, algrave MacMillan 2004, s. 275–314.

Rosati D.K., Growth prospects in the new EU member states after the crisis, [w:] *Catching-Up Strategies After the Crisis*, Austriacki Bank Narodowy, Wiedeń 2011, publikacja ukaże się wkrótce.

WEF, *The Global Competitiveness Report 2010–2011*, Światowe Forum Gospodarcze, Genewa, Szwajcaria 2010.

UNCTAD, *World Investment Report*, UNCTAD, Genewa and Nowy Jork 2010. Bank Światowy, „*EU10 Regular Economic Report*”, Bank Światowy, Washington, DC, październik 2009.

Bank Światowy, *Doing Business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs*, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju / Bank Światowy, Washington, DC, 2010.

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono zagadnienie wzrostu gospodarczego w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (ESW) od czasu ich wyjścia z kryzysu transformacyjnego połowy lat 90. Perspektywy wzrostu dla tego regionu, w tym aktualne i przyszłe możliwości i wyzwania, są omawiane na tle wcześniejszych osiągnięć oraz bardziej współczesnych doświadczeń kryzysowych. Przedstawiona tu analiza ogranicza się do dziesięciu krajów EŚW, które wstąpiły do UE w latach 2004–2007 (UE10).

Celem tej publikacji jest odpowiedź na trzy zasadnicze pytania: 1) Co było główną siłą napędową gwałtownego wzrostu w krajach UE10 w okresie przed kryzysem; 2) Jak można wytłumaczyć rozbieżne wyniki gospodarcze krajów UE10 w czasie ostatniego kryzysu 2008–2009, a szczególnie, dlaczego niektóre kraje regionu odczuły silną recesję; 3) Czy region może powrócić na drogę zrównoważonego wzrostu, a jeśli tak, to kiedy i pod jakimi warunkami, a szczególnie jakie są główne zalecenia polityki, które można skierować do rządów EŚW, jeśli ma być utrzymany wzrost gospodarczy.

Analiza pokazuje, że w latach 2000–2008 wzrost gospodarczy we wszystkich krajach UE10 następował według określonego wzorca, na podstawie znacznego dopływu kapitału zagranicznego i przy wsparciu handlu oraz finansowej i instytucjonalnej integracji w ramach UE. Z jednej strony podniosło to współczynniki wzrostu, z drugiej zaś przyczyniło się również do pojawienia się różnych typów nierównowagi, czyniąc większość krajów UE10 bardziej narażone na wstrząsy zewnętrzne. W czasie kryzysu najbardziej ucierpiały

kraje, w których zgromadziło się najwięcej nierównowagi. Zalecenia polityki dotyczące perspektywy wzrostu w okresie pokryzysowym skupiają się na potrzebie eliminacji tej nierównowagi przy zachowaniu elementów zwiększających wzrost pochodzących z modelu wzrostu sprzed kryzysu.

SUMMARY

The article presents the economic growth in selected Central and Eastern European (CEE) economies since they recovered from the transformational recession in the early 1990s. The growth prospects for the region, including the present and future opportunities and challenges, are discussed against the past achievements and more recent crisis experience. The presented analysis is limited to ten CEE countries that joined the European Union between 2004 and 2007 (EU 10).

The article aims at answering three main questions: 1) What were the key drivers of rapid growth in the EU10 countries in the pre-crisis period? 2) What is the explanation of the very divergent economic performance of the EU10 countries during the recent crisis of 2008–2009? 3) Can the region return to a sustainable growth path and if so when and under what conditions? And specifically, what are the key policy recommendations that could be addressed to CEE governments if economic growth is to be sustained?

The analysis shows that between 2000 and 2008 economic growth in all EU10 countries followed a specific pattern based on large inflows of foreign capital, and supported by trade, financial and institutional integration within the EU. These inflows have pushed up growth rates but also contributed to the emergence of various economic imbalances, making most of EU10 increasingly vulnerable to external shocks. Countries that have accumulated largest imbalances suffered most during the crisis. As far as the growth prospects in the post-crisis period are concerned, the policy recommendations focus on the need to eliminate these imbalances while preserving the growth-enhancing elements of the growth model followed before the crisis.

Andrzej Jagiełło

**SKUTKI EKONOMICZNO-SPOŁECZNE
WPROWADZONYCH STAWEK AKCYZOWYCH
NA WYROBY PRZEMYSŁU TYTONIOWEGO
W POLSCE W LATACH 2000–2010**

WNIOSKI Z BADAŃ WŁASNYCH

WSTĘP

Polityka akcyzowa rządu dotycząca wyrobów tytoniowych musi uwzględniać wiele uwarunkowań, często o wyjątkowo konfliktowym i/lub konfliktogennym charakterze. Osiąganie wielu celów, nierzadko wzajemnie się wykluczających, budzi emocje zarówno wśród bezpośrednio zainteresowanych (producentów i konsumentów), jak i szerszej opinii publicznej.

W trakcie analizy sytuacji w przemyśle tytoniowym powstaje bowiem wiele trudnych pytań, np. jak pogodzić interes producentów wyrobów tytoniowych zainteresowanych maksymalizacją produkcji i dochodów z interesem społeczeństwa i rządu w odniesieniu do stanu zdrowia społeczeństwa i ponoszonych w tym względzie kosztów; jak pogodzić interes rządu zainteresowanego maksymalizacją dochodów z akcyzy celem realizacji, jak zwykle, wielkich potrzeb budżetowych, z interesem producentów i osób w tej branży zatrudnionych a jednocześnie z interesem konsumentów zainteresowanych minimalizacją wydatków na wyroby przemysłu tytoniowego, które to konsumenci potraktowani zbyt brutalnie będą szukać alternatywnych (nielegalnych) źródeł zaopatrzenia. Jeśli tak się dzieje, szara strefa może wkrótce przekroczyć 15% wartości produkcji strefy legalnej. Inaczej mówiąc, polityka podatkowa rządu w odniesieniu do wyrobów przemysłu tytoniowego musi być i jest wypadkową wielu sprzecznych interesów.

Dylematy te próbuje rozstrzygnąć społeczność ekspercka zlokalizowana zarówno w ośrodkach akademickich, w biurach analitycznych producentów,

jak i w Ministerstwie Finansów, próbującym, jak zwykle, „zoptymalizować” wysokość akcyzy celem maksymalizacji wpływów budżetowych. A nie jest to zagadnienie mało ważne, skoro wpływy z samej akcyzy na wyroby tytoniowe stanowią ok. 6% wpływów do państwowego budżetu.

Od czasu członkostwa Polski w UE doszedł jeszcze jeden bardzo ważny aspekt tego zagadnienia, jakim są normy unijne, obowiązujące nas niezależnie od naszych ocen dotyczących optymalizacji wysokości akcyzy czy określonych przez nasze ekonomiczno-społeczne preferencje.

Wysokość unijnych stawek akcyzowych na wyroby przemysłu tytoniowego i/lub termin konieczności ich implementacji kłóci się często, jak zobaczymy, z naszymi polskimi preferencjami, np. w odniesieniu do optymalizacji dochodów budżetowych i deformuje kanały zaopatrzenia na rzecz dóbr dostarczanych przez szarą strefę.

Dyskusja prowadzona przez naukowców i ekspertów na temat wysokości podatków, w tym akcyzy, której poziom pozwoli zmaksymalizować dochody budżetowe, jest prowadzona od zarania wieków, a opinie i argumenty na ten temat były dokumentowane już przez kronikarzy starożytności, m.in. przez Tytusa Liwiusza, Tacyta oraz Pliniusza Starszego.

W ostatnich dekadach natomiast, a konkretnie od pierwszych lat 70., tj. od czasu słynnej upublicznionej rozmowy przedstawiciela Białego Domu, Richarda Cheney’a, z robiącym karierę akademicką i coraz popularniejszym w mediach, Arturem Lafferem, narysowany w trakcie tej rozmowy przez Laffera wykres, obrazujący relację zależności między wysokością podatków a dochodami budżetowymi, stał się nowym punktem odniesienia czy też osią współczesnej, merytorycznej dyskusji nt. optymalnego poziomu akcyzy¹.

Wykres ten, narysowany na serwetce w trakcie wspomnianego lunchu/spotkania, upubliczniony i rozpropagowany przez media, a następnie rozpowszechniony w literaturze ekonomicznej, jest jedynie uproszczoną ilustracją głębszej koncepcji dotyczącej optymalizacji polityki podatkowej w szerszym rozumieniu, sformułowanej przez wielu jeszcze innych ekonomistów tamtego okresu, przede wszystkim zaś przez przedstawicieli tzw. teorii ekonomii podażowej.

¹ Richard Cheney był w tym czasie asystentem Rumsfelda, który kierował Białym Domem w okresie prezydentury G. Forda w pierwszej połowie lat 70. Warto nadmienić, że niemal dwie dekady później obaj politycy (R. Cheney został wiceprezydentem a Rumsfeld ministrem obrony) stanowili znówu trzon administracji Stanów Zjednoczonych w okresie prezydentury G.W. Busha, realizując m.in. politykę podatkową w duchu koncepcji ekonomii podażowej i to z powodzeniem, jako że w okresie administracji G.W. Busha trzykrotnie obniżono podatki w USA na kwoty porównywalne – w % do PKB, do zmian, jakie przeprowadził R. Reagan w latach 80.

Krzywa Laffera jest także punktem wyjścia i naszych rozważań. Jednakże zdajemy sobie sprawę, że krzywa ta obrazuje jedynie część zagadnienia, jakim jest optymalizacja dochodów budżetowych w kontekście naszych szerszych rozważań. Optymalizacja poziomu akcyzy z punktów widzenia innych celów polityki rządowej, takich jak: poziom produkcji i wysokość zatrudnienia w branży produkującej wyroby objęte akcyzą, stan zdrowotności społeczeństwa i wysokość wydatków na leczenie skutków określonego nałogu liczony w rachunku ciążonym, rozwój szarej strefy i przemytu a równolegle – skutki działalności przestępczej i jej koszty to inne, równie ważne zjawiska i czynniki wpływające na decyzje rządu rozważającego kwestię optymalizowania, w tym szerokim kontekście – poziomu akcyzy.

Dlatego optymalizacja poziomu akcyzy z punktu widzenia polityki rządu musi uwzględniać także i te pozostałe uwarunkowania, a w związku z tym jej optymalny poziom nie musi, a często nie może się nawet pokrywać z kryteriami optymalizacyjnymi sensu stricte odnoszącymi się do maksymalnego poziomu dochodów budżetowych uzyskiwanych tylko z akcyzy².

W artykule skoncentruję się przede wszystkim na badaniu zależności między wysokością akcyzy a przewidywanymi i osiągniętymi dochodami budżetowymi. Aspekty społeczne i inne będą tutaj prezentowane w ograniczonym wymiarze.

1. DETERMINANTY POLITYKI RZĄDU POLSKIEGO W KWESTII STAWEK AKCYZOWYCH W LATACH 2000–2010

Względy ekonomiczne określone przez potrzeby budżetu państwa i konieczność dostosowań do norm UE

Jak wspomniano, dochody z akcyzy nakładanej na wyroby przemysłu tytoniowego stanowią ok. 6% dochodów budżetowych Polski w ostatnim roku.

² Podobnie jak literatura dotycząca czysto teoretycznych odnośnie wpływu poziomu podatków na dochody budżetowe, tak i literatura na temat ujęty w tak szeroki, ekonomiczno-społeczny sposób, jest niezwykle bogata. Wśród polskich ekonomistów warto wymienić chociażby prace Nojszewskiej (1996) nt. optymalnego opodatkowania, znane szeroko prace nt. polityki podatkowej Owiśki (2002), czy bardziej sektorowe opracowania i badania, jak np. Misali (1995), Ryszkiewicz (2000) i Wnorowskiego (a)(2002), (b)(2010) nt. polityki akcyzowej prowadzonej w odniesieniu do wyrobów przemysłu spirytusowego. Godne uwagi są również prace Oręziak (2007), ujmującej zagadnienia w perspektywie rozwiązań unijnych.

Dochody te mogłyby być znacznie większe, gdyby rząd prowadził bardziej skuteczną politykę w zakresie ograniczenia działań szarej strefy i bardziej skutecznie walczył z przemytem. Tylko w wyniku nieskutecznych działań na tym ostatnim odcinku brak dochodów z akcyzy zmniejsza dochody budżetu państwa o kwotę 3–4 mld złotych rocznie³.

Zasadniczą jednak kwestią, która determinuje poziom dochodów budżetowych, jest sam poziom akcyzy na wyroby przemysłu tytoniowego. Wpływ poziomu akcyzy na aktywność szarej strefy (produkcja nielegalna w kraju) czy wielkość przemytu to zjawiska niejako uboczne, będące pochodną wysokości przede wszystkim samej akcyzy, a dopiero potem zależą od skuteczności administracji rządowej odpowiedzialnej za przestrzeganie prawa.

Wracając do kwestii poziomu akcyzy, trzeba wskazać na jej ciągłe zmiany, praktycznie zaś w ostatnim dziesięcioleciu, a więc w okresie objętym analizą – na jej niemal ciągły wzrost.

W styczniu 2011 podatek ten wzrósł ponownie o 8% i będzie dalej rósł, także ze względu na konieczność dostosowania poziomu akcyzy do norm UE. Normy te, traktowane z konieczności jako punkt odniesienia, to wysokość akcyzy w roku 2018 nie mniejsza niż 90 euro za 1000 szt. papierosów, co oznacza systematyczny wzrost w najbliższych latach (średnio 3% rocznie), jako że obecny poziom akcyzy odpowiada opłacie 78 euro na 1000 szt. papierosów⁴.

Dokonując krótkiego przeglądu przebiegu zmian w wysokości akcyzy na wyroby przemysłu tytoniowego w latach 1993–2000, a więc jeszcze sprzed okresu objętego analizą, należy wskazać na tak ważną decyzję z tego okresu, mianowicie:

- podatek akcyzowy na wyroby tytoniowe przywrócono w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, w 1993 r., jako część przeprowadzonej w tymże roku reformy systemu podatkowego, kiedy to zamiast jednofazowego podatku obrotowego wprowadzono VAT i akcyzę⁵.

Zmiany w wysokości tego podatku zachodziły niezwykle często także jeszcze w latach 90., czego przykładem były cztery podwyżki akcyzy w 1999 r. (które w rezultacie dały 27% wzrost akcyzy w tymże roku) oraz trzy podwyżki w 2000 r. (które przyniosły jej kolejny 30% wzrost). Przebieg tego procesu w latach 1993–2000 ilustrują dane zawarte w tabeli 1.

³ Wg danych Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej w Ministerstwie Finansów – Drewnowska, Lentowicz (2011, s. B8).

⁴ Ibidem.

⁵ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa 2009.

Tabela 1

Procentowe wzrosty podatku akcyzowego w Polsce, 1993–2000

Cigarette Category	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Foreign King Size	0%	28%	43%	10%	19%	27%	30%
Domestic King Size	42%	57%	77%	12%	25%	27%	30%
Domestic Filtered	41%	75%	78%	8%	12%	27%	30%
Domestic Non-Filtered	50%	79%	87%	10%	13%	27%	30%

Źródło: opracowanie własne.

W analizowanym okresie (2000–2010) był kontynuowany proces podwyższania akcyzy w celu zwiększenia dochodów budżetowych, a także realizacji zadań określonych w Ustawie o ochronie zdrowia z 9 listopada 1995 r. oraz o Świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych z 2004 r., jak i innych ustawach – DzU Nr 10, poz 55 i późniejsze oraz DzU Nr 210, poz. 2135.

Ponadto równolegle w latach 2000–2010 akcyza na wyroby tytoniowe sprzedawane w Polsce została wielokrotnie zmieniana. I tak:

- w 2000 r. stawka kwotowa za 1000 szt. papierosów wynosiła 37,50 zł i została 01.10.2000 r. podwyższona do 42 zł, natomiast już 16.01.2001 r. podwyższono ją do 50 zł a 01.01.2002 r. do 52 zł, a z kolei 16.01.2003 r. podniesiono ją znowu do poziomu 57 zł za 1000 szt.;
- następne lata przyniosły kolejne podwyżki i to w przyspieszonym tempie jako że 16.01.2004 r. podniesiono ją, do 64 zł, w 2005 r. do 68,35 zł, a w 2006 do 75,12 zł za 1000 szt.;
- jeszcze większe przyspieszenie nastąpiło w kolejnych latach. W 2007 r. opłata analogiczna wyniosła 80,87 zł, w 2008 – 91,16 zł, a w 2009 roku podniesiono ją do 138,50 zł za 1000 szt., a już w 2010 r., z dniem 1 stycznia, podniesiono akcyzę do 146,83 zł za 1000 sztuk.

Rok 2011 to okres kolejnych podwyżek. Wprawdzie nie będziemy mogli jeszcze oszacować efektów dochodowych od nowej wysokości akcyzy, ale dla pełnej ilustracji polityki rządowej i intencji rządu trzeba podać, że od dnia 1 stycznia 2011 r. stawki akcyzy kształtują się następująco:

- na papierosy: stawka kwotowa wynosi 158,36 zł za 1000 szt. papierosów,
- na tytoń do palenia: stawka kwotowa wynosi 103,32 zł za każdy kilogram,
- na cygara i cygaretki: stawka kwotowa wynosi 244 zł za każde 1000 sztuk.

Tak jak poprzednio, celem podwyżek w 2011 r. jest chęć zwiększenia przychodów budżetowych celem zmniejszenia deficytu.

Względy ekonomiczne określone przez potrzeby rozwojowe producentów tytoniu i wyrobów tytoniowych

Polski rząd ani nie chroni, ani nie wspomaga krajowych producentów tytoniu. Opodatkowanie tytoniu jest w Polsce jednym z najwyższych w Europie. Podatek od tytoniu wynosi 95 zł za każdy kilogram i 31,41% maksymalnej ceny detalicznej, co przekłada się w sumie na 67% ceny detalicznej. Dla porównania wysokość identycznych obciążeń podatkowych wynosi 30% w Belgii, 38% w Niemczech, 42% w Holandii i 47% w Czechach⁶.

Sytuację producentów tytoniu pogarsza fakt prowadzenia zdecydowanej, negatywnej polityki w odniesieniu do przemysłu tytoniowego przez Unię Europejską. I tak w 2010 r., w wyniku przeprowadzonej reformy rynku tytoniowego, zniesione zostały dopłaty bezpośrednie do upraw tytoniu. Dotychczas plantatorzy otrzymali 60% dopłat do produkcji i 30% dopłat niezwiązanych z produkcją. Jediną pomocą dla polskich rolników mają być niewielkie dopłaty restrukturyzacyjne, które mają być wypłacane przez trzy lata, począwszy od 2011 r. i wynosić od 1.5 do 4.5 tys. euro w zależności od wielkości gospodarstwa⁷. Jest to bardzo ważna decyzja dla 14 tys. polskich plantatorów tytoniu (z czego połowa jest zlokalizowana na lubelszczyźnie)⁸.

Aspekty społeczne a polityka akcyzowa względem wyrobów tytoniowych

Szacunki epidemiologiczne pokazują, że w 2000 r. palenie tytoniu było przyczyną ok. 69 tys. zgonów w Polsce, z czego 43 tys. to tzw. zgony przedwczesne (osób w wieku 35–69 lat)⁹.

Od połowy lat 50. liczba zgonów „odtytoniowych” mężczyzn wzrosła wielokrotnie. W całej populacji mężczyzn liczba zgonów wynikająca z palenia tytoniu zwiększyła się między 1955 a 1995 r. z 7,7 tys. do 61 tys. rocznie.

W przypadku kobiet w wieku 35–69 lat proporcja zgonów „odtytoniowych” pośród ogółu zgonów w tym wieku wzrosła z 0.6% w 1955 r. do 13% w 2000 r. Dane te przedstawia wykres 1.

⁶ T. Teluk, *Ekonomiczne konsekwencje wzrostu podatków na przykładzie rynku tytoniowego*, Instytut Globalizacji, Gliwice 2010.

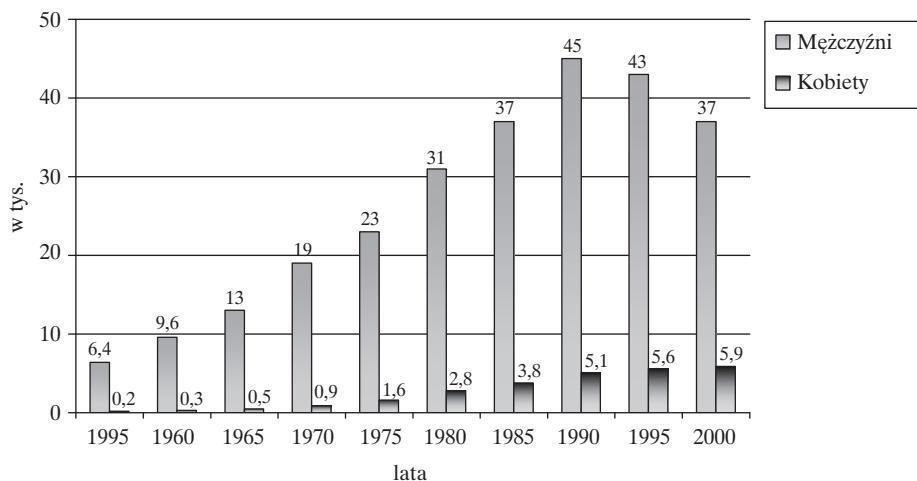
⁷ World Health Organization, *Stan zagrożenia epidemią palenia tytoniu w Polsce*, Kopenhaga 2009.

⁸ T. Teluk, *Ekonomiczne konsekwencje...*, op. cit.

⁹ World Health Organization, *Stan zagrożenia epidemią...*, op. cit.

Wykres 1

Liczba (w tys.) przedwczesnych (w wieku 35–69 lat) zgonów na choroby odtytoniowe populacji mężczyzn i kobiet, 1955–2000



Źródło: World Health Organization (2009, s. 32).

Przedstawione dane stanowią dobre uzasadnienie dla działań rządowych, mających na celu ograniczenie konsumpcji tytoniu. Choroby odtytoniowe są jedną z głównych przyczyn przedwczesnych zgonów i stanowią obciążenie dla budżetu państwa w zakresie wydatków na ochronę zdrowia¹⁰.

Nic zatem dziwnego, że w ostatnich latach rząd zaproponował kilka programów walki z nałogiem palenia:

- pierwszy – to „Program Ograniczania Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce”, realizowany od 1990 r.,
- drugi – to „Program Ograniczenia Zdrowotnych Następstw Palenia Tytoniu w Polsce” przyjęty przez Radę Ministrów na podstawie art. 4 ustawy z 9.11.1995 r. o ochronie zdrowia.

Warto dodać, że Polska przystąpiła do Ramowej Konwencji WHO o Ograniczeniu Używania Tytoniu (Framework Convention on Tobacco Control-FCTC) z września 2006 r., co umożliwia także skoordynowanie działań ograniczających konsumpcję tytoniu w Polsce z działaniami innych krajów, sygnatariuszy konwencji. Pozwala to na ograniczenie zagrożeń wynikających z braku wspólnego, kompleksowego podejścia do problematyki produkcji

¹⁰ Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, *Narodowy Program Zdrowia 2007–2015*, Warszawa 2007.

i konsumpcji tytoniu w skali międzynarodowej (np. przemytu i nielegalnej produkcji papierosów).

Na marginesie rozporządzeń rządowych nie można jednak nie dodać, że najważniejszym czynnikiem ograniczającym spożycie wyrobów tytoniowych jest ich cena. Skoro jednak ceny wyrobów tytoniowych nie są ustalane administracyjnie, najskuteczniejszym sposobem wpływania na cenę tych wyrobów są podatki, a zatem głównie akcyza.

Decyzje administracyjne, takie jak np. obowiązująca od 15 listopada 2010 r. nowelizacja ustawy o ochronie zdrowia zawierająca listę miejsc, w których obowiązuje całkowity zakaz palenia tytoniu, są jedynie działaniami wspomagającymi politykę ograniczania konsumpcji tych artykułów.

2. REZULTATY EKONOMICZNE POLITYKI AKCYZOWEJ RZĄDU POLSKIEGO DOTYCZĄCE WYROBÓW TYTONIOWYCH W LATACH 2000–2010

Wpływ na dochody budżetowe oraz kondycję branży tytoniowej w latach 2000–2010

Podwyższanie poziomu akcyzy nie zawsze przynosi pożądane skutki w postaci zwiększonych czy też w osiąganiu zakładanych dochodów budżetowych. Przykładem mogą być szczególnie ostatnie lata analizowanego okresu, kiedy nastąpiło przyspieszenie tempa podnoszenia akcyzy w Polsce zarówno ze względu na potrzeby budżetowe, jak i wymogi unijne w zakresie dostosowań do obowiązujących czy mających obowiązywać norm w niedługim czasie. Dla przykładu podwyżki akcyzy opisane powyżej w latach 2008–2009 spowodowały skurczenie się rynku tytoniowego w Polsce w 2008 r. o 10%, zaś w roku 2009r. aż o 13,6%; w rezultacie zaplanowane wpływy w wysokości 14,9 mld zł dochodów budżetowych z podatku akcyzowego wyniosły 13,46 mld zł, a więc o 1,44 mld mniej. Natomiast w 2009 r. plan wpływów budżetowych z akcyzy na wyroby tytoniowe wynosił 17,529 mld zł, a po podwyżce akcyzy w trakcie roku uzyskano wpływy ok. 15 mld zł, a więc o ponad 2,5 mld mniej.

Analizując jednak cały okres lat 2000–2010, trzeba zaznaczyć, że zmiany wysokości wpływów budżetowych po kolejnych podwyżkach akcyzy, chociaż były często mniejsze od spodziewanych, to jednak generalnie, a właściwie systematycznie rosły z wyjątkiem dochodów w 2008 r., kiedy były mniejsze od przewidywanych, o czym informują dane zawarte w tabeli 2.

Tabela 2

**Dochody budżetu państwa z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych
w latach 2000–2010 (w tys. zł)**

Rok	Dochód ogółem	Dochody z akcyzy w podziale na paragrafy dochodów:		
		§ 009 Podatek akcyzowy od wyrobów nabytych wewnątrz-wspólnotowo*	§ 011 Podatek akcyzowy od wyrobów akcyzowych w kraju	§ 012 Podatek akcyzowy od wyrobów akcyzowych importowanych
2000	6 355 981,6	-	6 336 346,6	19 635,0
2001	7 305 174,3	-	7 302 528,1	2 646,2
2002	7 927 208,1	-	7 909 796,2	17 411,9
2003	8 456 473,6	-	8 477 390,7	9 082,9
2004	9 275 760,6	**388,6	9 250 305,9	25 066,1
2005	9 819 728,0	8 751,8	9 768 115,2	42 861,0
2006	11 247 981,5	13 248,4	11 179 386,9	55 346,2
2007	13 483 026,1	25 133,2	13 292 673,0	164 219,9
2008	13 460 050,6	42 615,9	13 213 022,6	204 412,1
2009	16 057 843,3	46 855,4	15 982 191,6	26 796,3
I-V-2010	6 775 483,4	29 463,2	6 726 535,3	19 484,9

* klasyfikacja dochodów z akcyzy według paragrafów została od maja 2004 r. poszerzona o ww. § 009 (rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów [...] – DzU Nr 209, poz. 2132, z późn. zm. W zakresie dot. § 009 rozporządzenie to weszło w życie z dniem ** – dane za okres V–XII 2004 r.

Źródło: Ministerstwo Finansów Departament Podatku Akcyzowego i Ekologicznego (2010, s. 10).

Jednakże częste i znaczne podwyżki akcyzy niosą ze sobą wiele negatywnych zjawisk, takich jak pogarszanie kondycji przemysłu tytoniowego i zależnych od niego branż i producentów oraz znaczne zwiększenie ryzyka nasilenia się przemytu i rozwoju różnych patologii. Istotny jest przy tym fakt, że liczba osób palących nie uległa zmianie, co jednoznacznie wskazuje na rozrost szarej strefy i wzrost przemytu kosztem konsumpcji papierosów produkowanych legalnie¹¹.

¹¹ W. Szczepaniak, *Sprzedż papierosów w zapaści*, „Puls Biznesu” 2009, nr 208.

Jak wykazały badania przeprowadzone przez firmę Philip Morris, szybkie i znaczne zmiany akcyzy są jednocześnie stwarzaniem większych możliwości substytucji droższych dóbr przez produkcję z krajowej szarej strefy i z zagranicy. Według tychże źródeł, na skutek wielokrotnego w ostatnich latach podnoszenia stawek, poziom przemytu papierosów wzrósł, zaspokajając 20% spożycia, czyli ok. 7 mld papierosów, co odpowiada prawie dwumiesięcznej produkcji wszystkich zakładów tytoniowych w kraju.

O bardzo silnym, negatywnym działaniu podwyższonej akcyzy na warunki rozwoju przemysłu tytoniowego w Polsce w ostatnich latach informują dane zawarte w tabeli 3.

Tabela 3

Działy przemysłu przetwórczego, w których notowano spadki produkcji sprzedanej w kolejnych miesiącach III i/lub IV kwartału 2008 roku w % (ceny stałe)

	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Produkcja wyrobów tytoniowych	-38,4	-43,3	-33,0	-31,2	-33,1	-40,0
Włókiennictwo	-5,1	-11,6	-2,7	-10,7	-22,0	-13,0
Produkcja odzieży i wyrobów futrzarskich	-2,0	-13,2	-4,4	-10,8	-20,2	-4,9
Produkcja skór i wyrobów z nich	-0,7	-13,0	-1,0	-10,7	-23,5	-13,5
Produkcja wyrobów chemicznych	-10,2	-7,3	-2,6	-9,5	-25,0	-12,7
Produkcja drewna i wyrobów z drewna	-7,5	-9,2	31	-4,6	-15,8	-12,8
Produkcja metali	14,8	-0,9	1,4	-23,3	-34,7	-33,7
Produkcja maszyn i ap. elektrycznej	1,8	-10,4	3,6	-10,1	-14,7	-1,1
Produkcja pojazdów samochodowych	15,9	-8,9	10,5	-9,8	-17,8	-21,1
Produkcja mebli, pozostała działalność	2,4	-6,4	6,3	-2,6	-10,6	-3,9

Źródło: Ministerstwo Gospodarki (a) (2009, s. 17).

Równoległe z opisanym wyżej zjawiskiem spadku produkcji krajowej zmniejsza się także sprzedaż legalnej produkcji wyrobów tytoniowych w Polsce, co ilustrują dane zawarte w tabeli 4 dotyczące produkcji sprzedanej przemysłu w latach 2008 i 2009 oraz informują o sprzedaży w okresie trzech kwartałów 2008–2010.

Tabela 4

Informacja dotycząca produkcji sprzedanej przemysłu w latach 2008, 2009

Sekcja – podział	Zmiana w % (w okresie roku)			Zmiana w % (I grudzień do grudnia)			Ilość miesięcy, w których notowano wzrost produkcji w okresie	
	2009/ 2008	2008/ 2007	2009/ 2007	2009/ 2008	2008/ 2007	2009/ 2007	I–XII 2009	X–XII 2009
PRZEMYSŁ OGÓŁEM	-3,2	2,5	-0,8	7,4	-5,6	1,4	3	2
GÓRNICSTWO I WYDOBYWANIE	-12,9	2,9	-10,4	1,5	-0,5	1,0	1	1
wydobywanie węgla kamiennego i brunatnego	-16,1	0,5	-15,7	0,1	-11,4	-11,3	1	1
PRZETWÓRSTWO PRZEMYSŁOWE	-2,7	2,8	0,0	8,2	-5,6	-5,6	3	2
produkcja artykułów spożywczych	6,1	0,1	6,2	8,0	4,1	4,1	8	3
produkcja napojów	7,3	5,0	12,7	3,2	20,3	20,3	11	3
produkcja wyrobów tytoniowych	-2,9	-32,5	-8,9	-8,9	-37,7	-37,7	6	0

Źródło: Ministerstwo Gospodarki (b) (2010, s. 12).

Wpływ polityki akcyzowej na kondycję branży tytoniowej w latach 2000–2010 oraz na strukturę zaopatrzenia z alternatywnych źródeł; ocena przedstawicieli przemysłu tytoniowego wyrażona w ankietowych badaniach autora

Starając się pogłębić wiedzę na temat wpływu polityki podatkowej rządu RP na kondycję polskiego przemysłu tytoniowego i na zmiany w konsumpcji tych wyrobów, autor niniejszej pracy przeprowadził własne badania ankietowe.

Oprócz typowych pytań zawartych w ankiecie, dotyczących wpływu zmian w produkcji i/lub konsumpcji po wprowadzeniu przez rząd kolejnych podwyżek akcyzy, interesujące było pytanie zawarte w serii ankiet, a mianowicie – jak zmieniała się struktura tej produkcji, a także, jak producenci odczuwali i jak reagowali na zmiany zachowań czy to konsumentów, czy też ze strony działań konkurencji zagranicznej, legalnej i nielegalnej. Próbowano też wysondować opinię co do sugerowanego, optymalnego, zdaniem producen-

tów, poziomu wysokości akcyzy. Główne pytania, oznaczone numerami 1–13, miały charakter zamknięty /liczba odpowiedzi była jednoznacznie określona, oznaczona kwadratami, a treść została zasugerowana przez autora badań¹².

Na apel ankietowy odpowiedziało 4 producentów z 6 fabryk wyrobów tytoniowych w Polsce. Badanie przeprowadzono w listopadzie i grudniu 2010 r.; dotyczyły one zmian, jakie zachodziły w polityce rządu w latach 2000–2010 i odnosiły się do opisanych już rezultatów tej polityki w odczuciu ankietowanych.

Badanie przeprowadzono od listopada do grudnia 2010 r. i objęto nimi lata 2000–2010. Opracowując odpowiedzi na poszczególne pytania (1–13), dokonano dwóch zestawień. Pierwsze dotyczy procentowego udziału poszczególnych odpowiedzi w stosunku do wszystkich odpowiedzi udzielanych w ramach kolejnych tematów; drugie – tych samych odpowiedzi na poszczególne pytania. Jednakże uzyskane wyniki w tym zestawieniu przynoszą więcej ważnych informacji dotyczących zmiany w skali i strukturze produkcyjnej papierosów w latach 2000–2010, w związku ze zmianą wysokości akcyzy.

- Pytanie 1. Czy zmiany wysokości akcyzy na papierosy miały wpływ na produkcje papierosów w Państwa wytwórni? Wszystkie odpowiedzi (4) były na TAK.
- Pytanie 2. Jeśli w pkt. 1 odpowiedź była twierdząca, jakie są konsekwencje dla państwa wytwórni z wprowadzenia poszczególnych akcyz? Wszystkie odpowiedzi wskazywały zdecydowanie na stały spadek produkcji jako konsekwencje posunięć rządowych.
- Pytanie 3. Jeśli w pkt. 1 była odpowiedź twierdząca, jakie były wahania w produkcji w związku z wprowadzeniem poszczególnych akcyz. Odpowiedzi wskazywały jednoznacznie na powstanie dużych wahań w produkcji. I tak:
 - podwyżka akcyzy z 52,0 zł do 57,0 zł/tys. szt. w roku 2003.01 oznaczała wahania powyżej 30% (wg trzech producentów) oraz wahania pomiędzy 20–30% (czwarty producent),
 - podwyższenie akcyzy z 64,0 zł na 68,35 zł w dniu 16.01.2005 r. przełożyło się na wahania (tj. spadek produkcji) powyżej 30% u wszystkich czterech producentów.

Kolejne podwyżki akcyzy oznaczały w konsekwencji wahania w produkcji w związku z wprowadzeniem poszczególnych akcyz i wynosiły powyżej 30%. I tak:

¹² Odpowiedzi zamknięte ułatwiały procedurę porównawczą i bardziej nadawały się do analiz statystycznych, stąd ich przewaga w kwestionariuszu.

- 16.01.2006 r. z 68,35 zł na 75,12 zł,
 - 15.01.2007 r. z 75,12 zł na 80,87 zł,
 - 14.01.2008 r. z 80,87 zł na 91,00 zł,
 - 01.01.2009 r. z 91,00 zł na 99,16 zł,
 - 01.03.2009 r. z 99,16 zł na 138,50 zł,
 - 01.01.2010 r. z 138,50 zł na 146,83 zł.
- Pytanie 4. Jak zmieniała się struktura produkcji w związku z każdorazowym wzrostem akcyzy? Czterech respondentów odpowiedziało, że popyt na papierosy najniższej jakości (najtańsze) malał, na papierosy średniej jakości rósł, zaś popyt na papierosy wysokiej jakości (najdroższe) pozostał na niezmiennym poziomie.
- Pytanie 5. Co jest głównym czynnikiem wpływającym na ceny papierosów w Państwa wytwórni? wszyscy respondenci (4) 100% stwierdzili, że jest nim głównie wysokość akcyzy.
- Pytanie 6. Czy w momencie podwyżki akcyzy czuliście Państwo bardziej niż zwykle działania ze strony konkurencji z innych źródeł niż polscy producenci? Ankietowani (100% odpowiedzi) TAK.
- Pytanie 7. Jeśli w pkt. 6 odpowiedź była twierdząca, to jak bardzo rosła konkurencja? Respondenci (4) 100% odpowiedzieli – o 100%.
- Pytanie 8. Jeśli w pkt. 6 była odpowiedź twierdząca, to która z podwyżek akcyzy miała największy wpływ na wzrost konkurencji z innych źródeł niż polscy producenci? Ankietowani (4), tj. 100%, odpowiedzieli jednakowo, przedstawiając następującą sekwencję znaczenia (wagi) następujących podwyżek, co oznacza, że pierwsze podwyżki miały relatywnie największy wpływ. I tak:
- podwyżka akcyzy do 64,00 zł/tys szt. w roku 2004.01.16,
 - podwyżka akcyzy do 68,35 zł/tys szt. w roku 2005.01.16,
 - podwyżka akcyzy do 75,12 zł/tys szt. w roku 2006.01.15,
 - podwyżka akcyzy do 80,87 zł/tys szt. w roku 2007.01.15,
 - podwyżka akcyzy do 91,00 zł/tys szt. w roku 2008.01.14,
 - podwyżka akcyzy do 99,16 zł/tys szt. w roku 2009.03.01,
 - podwyżka akcyzy do 138,50 zł/tys szt. w roku 2009.03.01,
 - podwyżka akcyzy do 146,83 zł/tys szt. w roku 2010.01.01.
- Pytanie 9. Z jakich źródeł konkurencja stawała się coraz bardziej dotkliwa dla Państwa wytwórni? Respondenci (4) 100% z przemysłu oraz z innego źródła – jeśli tak, to proszę podać, z jakiego: odpowiedziano – wyprzedaż papierosów przez koncerny tytoniowe.
- Pytanie 10. Czy państwa zdaniem, obecny poziom akcyzy jest wysoki? Wszyscy respondenci odpowiedzieli TAK.

- Pytanie 11. Jeśli w pkt. 10 odpowiedź była twierdząca, to jaka powinna być – Państwa zdaniem – maksymalna wysokość akcyzy, aby nie działała destrukcyjnie na rynek papierosów? Ankietowani (4) 100% odpowiedzieli się za wysokością w granicach 30%.
 - Pytanie 12. Jak Państwo oceniacie politykę rządową na przełomie ostatnich dziesięciu lat, dotyczącą produkcji papierosów? Wszyscy ankietowani uznali ją za złą, wskazując nie tylko na błędną politykę w zakresie akcyzy, lecz także na brak klarownej polityki względem sektora.
 - Pytanie 13. Region położenia producenta? Ankieterzy podali tu miejsce swej formalnej rejestracji, tj.: województwo lubelskie, województwo mazowieckie, województwo warmińsko-mazurskie, województwo wielkopolskie.
- Podsumowując opinie przedstawicieli przedsiębiorstw przemysłu tytoniowego dotyczące efektów poszczególnych decyzji rządu co do wysokości akcyzy, można stwierdzić, że rezultatem tej polityki polskiego przemysłu tytoniowego jest słaba kondycja ekonomiczna. Słuszność tej tezy potwierdzają następujące fakty:

- Średnia liczba sprzedawanych papierosów w latach 1999–2004 wynosiła 75,44 mld sztuk rocznie.
- Liczba sprzedawanych papierosów spadła z 88,02 mld sztuk w 1999 r. do 73,70 mld sztuk w 2005 r., co stanowi 83,73% liczby sprzedawanych papierosów w 1999 r.

W kolejnych latach obserwuje się i spadki i wzrosty sprzedaży, porównując do lat poprzednich. Drastyczny spadek, bo aż o 14,90 mld sztuk rocznie, miał miejsce w 2000 r. w porównaniu z 1999 r.

- Lata 2003 i 2004 to kolejne zmniejszenie się liczby sprzedawanych papierosów o odpowiednio 2,91 mld szt. oraz o 1,5 mld szt.
- W latach 2005–2010 utrzymywała się tendencja spadku sprzedaży legalnych papierosów w Polsce. Spadek sprzedaży w latach 2000–2010 był związany nie tyle ze zjawiskiem rzucania palenia przez społeczeństwo, co ze względu na masowe przechodzenie konsumentów na wyroby pochodzące z nielegalnych źródeł (przemyt) oraz tańsze substytuty (tytoń do skrętów). W rezultacie legalna sprzedaż papierosów w Polsce od kilku lat wykazuje tendencję spadkową wskutek znacznych podwyżek podatku akcyzowego. Analizując dane ankietowe, należy stwierdzić, że sytuacja na rynku wyrobów tytoniowych w latach 2000–2010 uległa pogorszeniu.
- Produkcja papierosów w omawianym okresie systematycznie zmniejsza się.

Na taką sytuację w głównej mierze wywarła wpływ rosnąca akcyza. Konsekwencją tego był wzrost cen papierosów. Doprowadziło to do wzrostu udziału

w rynku nielegalnej sprzedaży papierosów. Pozornie wolny rynek tytoniowy jest w znacznej mierze regulowany przez państwo poprzez manipulowanie wysokością podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych oraz restrykcje dotyczące ich reklamy.

3. WNIOSKI DOTYCZĄCE REZULTATÓW POLITYKI AKCYZOWEJ RZĄDU WOBEC WYROBÓW TYTONIOWYCH ORAZ ICH PRODUCENTÓW

Podwyżki cen wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 spowodowały gwałtowny wzrost cen papierosów.

Na podstawie przeprowadzonych badań pośród 4 producentów branży tytoniowej funkcjonujących w polskiej gospodarce należy stwierdzić, że wzrost ceny papierosów powoduje zmniejszenie popytu na ten produkt z legalnych źródeł. Jednocześnie wysokość akcyzy na papierosy i jej gwałtowne zmiany miały wpływ na wysokość produkcji papierosów i ich konsumpcji.

W latach 2000–2010 produkcja spadła ok. 30% i jej wahania także kształtowały się na wysokości 30%. Wraz ze wzrostem podatku akcyzowego producenci stwierdzili, że wzrastał popyt na papierosy najniższej jakości (najtańsze). W ocenie przedsiębiorców głównym czynnikiem wpływającym na ceny papierosów jest wysoki podatek akcyzowy oraz sprzedaż papierosów po cenie niskiej przez silne koncerny tytoniowe. Wraz ze wzrostem stawki podatku akcyzowego rosła konkurencja – koncerny tytoniowe, które wyprzedawały papierosy po niższych cenach oraz bardzo dotkliwa konkurencja z przemysłu wyrobów tytoniowych.

Przedsiębiorcy w badanym okresie 2000–2010 negatywnie ocenili politykę rządu wobec branży tytoniowej. Główną przyczyną takiej oceny jest wysoki podatek akcyzowy, jego drastyczne podwyżki. Z wypowiedzi respondentów wynika, że Polski przemysł tytoniowy jest w bardzo złej kondycji (upada). Dla pełnego obrazu sytuacji i bardziej wyważonej oceny końcowej trzeba dodać, że ocena autora i producentów wyrobów tytoniowych w Polsce nie pokrywa się z oficjalną oceną rządu RP.

W ocenie rządu polityka akcyzowa względem przemysłu tytoniowego i rynku tych wyborów jest słuszna i skuteczna. Dowodem jest zarówno fakt systematycznego niemal zwiększania się dochodów budżetowych w latach 2000–2010, jak i wypełnianie także dyrektywy UE w zakresie systematycznego podnoszenia akcyzy na wyroby tytoniowe.

Ponadto – co też bardzo ważne i jest dowodem na słuszność i skuteczność polityki rządu – podwyżki cen na wyroby tytoniowe mają pozytywny wpływ

na ograniczenie konsumpcji papierosów, a tym samym na poprawę stanu zdrowotności polskiego społeczeństwa.

Rzecz jednak w tym – jak wynika z obserwacji własnych autora i przeprowadzonych analiz i wniosków na podstawie badań ankietowych – że ocena rządowa pomija lub niedocenia wielu negatywnych skutków będących następstwem prowadzonej przez rząd polityki. Tymi negatywnymi skutkami są:

- systematyczny spadek produkcji, np. w 2008 r. wyprodukowano 63 mld sztuk papierosów, a w 2009 – 61 mld sztuk,
- zmiana asortymentu wyrobów idąca w kierunku wyrobów gorszego gatunku (tańszych),
- wyraźny wzrost przemytu i szarej strefy, co skutkuje demoralizacją części społeczeństwa i różnymi patologiami.

Zdaniem autora, polityka państwa w kwestii zmian w wysokości akcyzy powinna mieć bardziej przemyślany, głębszy i kompleksowy charakter.

BIBLIOGRAFIA

- Barteczko K., Bocian A.F., *Wpływ polityki średniookresowej na długofalowy wzrost gospodarczy – scenariusz rozwoju gospodarczego Polski do 2010 r.*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa 1998.
- Brzeziński B., *Funkcje podatków*, [w:] W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 1996.
- Czekaj J., *Podatki w Polsce na tle krajów OECD*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2002, nr 4.
- Drewnowska B., Lentowicz Z., *Przemyt papierosów uderza w budżet*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 8913.
- European Commission, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway*, Bruksela 2009.
- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Poznań 1998.
- GUS, *Biuletyn statystyczny*, nr 12, Warszawa 2008.
- Kuzińska H., *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002.
- Ministerstwo Gospodarki (a), *Na pierwsze 5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Gospodarki (b) *Ocena sytuacji w przemyśle w 2009 roku*, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Finansów Departament Podatku Akcyzowego i Ekologicznego *AE 7/065/PAT/10/3035*, Warszawa 2010.

- Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej, *Narodowy Program Zdrowia 2007–2015*, Warszawa 2007.
- Misala J. (red.), *Perspektywy rozwoju przemysłu spirytusowego w Polsce*, IKiCHZ, Warszawa 1995.
- Nojszewska E., *Optymalne opodatkowanie – podstawy teoretyczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1996.
- Oręziak L., *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2007.
- Owsiak S., *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002.
- Peto R., Lopez A.D., Boreham J., Thun M., Heath C., *Mortality from smoking in developed countries 1950–2000*, Oxford University Press, Oxford 1994.
- Ryszkiewicz A., *Analiza sektorowa przemysłu spirytusowego*, Pro-Invest International Sp. z o.o., Warszawa 2000.
- Szczepaniak W., *Sprzedż papierosów w zapaści*, „Puls Biznesu” 2009, nr 208.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa 2007.
- Teluk T., *Ekonomiczne konsekwencje wzrostu podatków na przykładzie rynku tytoniowego*, Instytut Globalizacji, Gliwice 2010.
- World Health Organization, *Stan zagrożenia epidemią palenia tytoniu w Polsce*, Kopenhaga 2009.
- Wnorowski H.(a), *Polityka akcyzowa a rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90-tych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
- Wnorowski H.(b), *Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych w Polsce. Testowanie krzywej Laffera*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
- Zatoński W., *A Nation's Recovery. Tobacco Control in Poland*, Health Promotion Foundation, Warszawa 2003.
- Zatoński W., Przewoźniak K., *Palenie tytoniu w Polsce, podstawy, następstwa zdrowotne i profilaktyka*, Instytut Marii Skłodowskiej-Curie, Warszawa 1996.

STRESZCZENIE

Przedmiotem rozważań i analiz zawartych w artykule jest kwestia wpływu kolejnych podwyżek akcyzy na wyroby tytoniowe w latach 2000–2010 na poziom dochodów budżetowych, kondycję ekonomiczną polskich producentów wyrobów tytoniowych oraz zmiany w poziomie i strukturze konsumpcji wyrobów tytoniowych w Polsce.

Oprócz danych statystycznych ilustrujących dynamikę rozwoju w/w zjawisk pod wpływem zmian w wysokości akcyzy, autor przedstawia część swoich badań ankietowych, jakie przeprowadził w grupie kilkuset konsumentów oraz na podstawie danych i opinii otrzymanych od czterech spośród sześciu głównych producentów artykułów tytoniowych w Polsce. Dane te oraz przeprowadzone i przedstawione analizy danych otrzymanych z badań ankietowych wpłynęły na krytyczny osąd autora pod adresem instytucji odpowiedzialnych za politykę rządu. Może nie tyle w kwestii realizowanych celów odnośnie wpływów budżetowych, bo tu rząd niewiele się pomylił, ile ze względu na negatywne skutki, jakie przyniosła ta polityka w odniesieniu do branży tytoniowej, przyczyniając się tym samym do rozwoju szarej strefy, rozrostu skali przemytu i pogorszenia struktury konsumpcji, czyli jakości asortymentu konsumowanych papierosów z oczywistymi konsekwencjami dla stanu zdrowotności tychże konsumentów, którzy w wyniku wyższych cen przeszli na konsumpcje wyrobów niższej jakości.

SUMMARY

The article presents a discussion and an analysis of how the successive rises in the excise rate on tobacco products in the years 2000–2010 influenced the level of the budget income, the economic condition of Polish producers of tobacco products and changes in the level and structure of tobacco products consumption in Poland.

Apart from statistical data illustrating the development dynamics of the above-mentioned phenomena under the influence of changes in the level of excise, the author presents some results of his survey carried out in a group of several hundred consumers and data and opinions received from four of the six major tobacco producers in Poland. These data and the presented analyses of the data obtained as the survey results had an impact on the author's critical opinion on the institutions responsible for the governmental policy. Probably not in the field of the budget income tasks fulfillment, because here the government did not make a big mistake, but because of the negative results from the policy towards the tobacco industry that resulted in the development of grey market, increase in the scale of smuggling, deterioration of the consumption structure, i.e. the quality of the tobacco products with the evident consequences for the state of health of the consumers who because of higher prices moved towards the consumption of lower quality products.

Tadeusz Teofil Kaczmarek

CZY GLOBALIZACJA ROZWIĄDUJE PROBLEMY WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA? O GLOBALIZACJI KRYTYCZNIE*

ZAGROŻENIA, KTÓRE PRZYNOŚI PROCES GLOBALIZACJI

Obecnie nie znajdują powszechnego uznania opinie o nieuchronnym rozwoju procesów globalizacji, które zintegrują w przyszłości całą gospodarkę światową przy jednoczesnym wysokim poziomie porozumienia między ludźmi. Równocześnie należy odnotować, że przeciwnicy globalizacji nie zawsze są skłonni do dyskusji, polemiki i krytyki przy wyrażaniu swojej dezaprobaty. Wydarzenia z 11 września 2001 r. w Nowym Jorku dowiodły, że niezależnie od tego jak bardzo ekonomiści i politycy przekonują świat do korzyści płynących z globalizacji, to stale występują osoby, które nie tylko globalizacji nie akceptują, ale gotowe są skutecznie jej się przeciwstawić. Największym zagrożeniem dla globalizacji jest fundamentalizm religijny, który stanowi jeden z najsilniejszych czynników konfliktogennych we współczesnym świecie.

Antyglobaliści, będąc rzecznikami krajów słabo rozwiniętych, przeciwstawiają się idei dalszej liberalizacji handlu i niekontrolowanej penetracji kapitału państw rozwijających się. Domagają się oni uzależnienia liberalizacji handlu od tworzenia nowych miejsc pracy oraz wprowadzenia nadzoru nad przepływami obcego kapitału. Od państw wysoko rozwiniętych żądają rezygnacji z części dochodu narodowego na rzecz najuboższych społeczeństw świata.

Postulaty o charakterze ekologicznym dotyczą ograniczenia rabunkowej eksploatacji zasobów naturalnych, ograniczenia zużycia surowców poprzez

* Artykuł ten jest kontynuacją problematyki przedstawionej przez Autora w artykule pt. *Przyszłość globalnej gospodarki – dylematy i prognoza* – opublikowany w nr 1(28)2010 czasopisma naukowego „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Uczelnia Łazarskiego w Warszawie. Zob. www.kaczmarek.waw.pl

stosowanie nowych technologii (*high-tech*) oraz ograniczania eksportu towarów wytwarzanych metodami szkodliwymi dla środowiska naturalnego.

Do głównych postulatów wysuwanych przez przeciwników globalizacji zalicza się m.in. potrzebę wzmocnienia państwa obywatelskiego, aby mogło się bronić przed narastającą nierównością, oraz wzmocnienie roli związków zawodowych, aby mogły zrównoważyć swoją siłę z siłą lobby przedsiębiorców¹.

Naomi Klein jest uznawana za jedną z najbardziej wpływowych osób i jest liderką ruchu antykorporacyjnego. W swej książce *No Logo* podsumowuje główne trendy w handlu i kulturze ostatnich lat, w tym powstawanie marek i ich rolę w ekspansji korporacji. Opisuje dominację takich marek, jak Nike, Microsoft, Coca-Cola. Uważa, że wzrost znaczenia marek jest powiązany ze wzrostem potęgi wielu korporacji. Jej zdaniem, to marki mają władzę, bowiem ludzie nie płacą za produkty, tylko za stworzony przez korporację wizerunek. Groźna jest korporacyjna kontrola, jaką sprawują nad mediami i kanałami dystrybucji.

Naomi Klein opublikowała kolejną książkę pt. *Doktryna szoku*, w której śledzi historię wzrostu znaczenia ruchu przeciwko globalizacji i korporacjom, m.in. zastanawia się nad problemem: jak narodził się kompleks kapitalizmu kataklizmowego. Dla antyglobalistów globalizacja to sposób dominacji i przywilejów wielkich korporacji. Antyglobaliści podważają cały współczesny porządek polityczny, gospodarczy i kulturalny. Własność intelektualna ilustruje jeden z typowych konfliktów globalizacji pomiędzy tymi, którzy „mają”, a tymi, którzy „nie mają” (bogaci i biedni)².

KONSEKWENCJE PODWAŻANIA ROLI PAŃSTWA

Jednym z podstawowych zagrożeń ze strony procesu globalizacji jest ograniczanie roli państwa. Sprzeczność pomiędzy globalnym rynkiem a państwem jest nieuniknionym efektem globalizacji. Siła globalizacji w sposób logiczny wynika z osłabienia państwa, stanowiącego barierę blokującą swobodny przepływ kapitałów, usług, towarów i ludzi³.

¹ Por. T.T. Kaczmarek, *Ład ekonomiczny w demokratycznym państwie*, Difin, Warszawa 2007.

² N. Klein, *Doktryna szoku*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 2008.

³ Por. T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2010.

Globalizacja powoduje stopniową erozję instytucji państwa. Ograniczając gospodarcze funkcje państwa podważa jednocześnie te funkcje, które chronią zdrową konkurencję. Niekontrolowana konkurencja szybko przekształci się w szkodliwe formy globalnych monopolii.

Obecny, swobodny przepływ kapitałów stwarza zagrożenie wybuchu światowego kryzysu gospodarczego. W 2008 roku doświadczyliśmy boleśnie skutków globalnego kryzysu finansowego. Siła rynku kapitałowego oraz poszczególnych transnarodowych korporacji systematycznie rośnie. Transnarodowe korporacje zwiększają swoją potęgę dokonując przejęć, fuzji i alianсів. Ich wielkość i siła narusza równowagę pomiędzy rynkiem a państwem w skali całego globu.

O potęgę światowego rynku finansowego świadczy fakt codziennego obrotu ponad 1,5 bilionów dolarów na giełdach, podczas gdy wolumen rocznego eksportu wszystkich państw oscyluje wokół 15 bilionów USD. Brak akceptacji polityki danego państwa przez głównych graczy rynku kapitałowego może doprowadzić do kryzysu i załamania gospodarki kraju, który może wywołać efekt domina.

Oprócz wspomnianego osłabienia roli państwa, proces globalizacji prowadzi do wyłączenia zjawisk ekonomicznych spod władzy człowieka. Chodzi tu o procesy zmierzające do osłabienia władzy rządów poszczególnych państw oraz stopniowego ubezwłasnowolnienia społeczeństwa w zakresie wpływu na sprawy ekonomiczne i społeczne⁴.

Analizując skutki procesu globalizacji, stwierdza się, że o wiele więcej zastrzeżeń dotyczy zagadnień politycznych niż ekonomicznych. Jeżeli ekonomiczne skutki globalizacji można uznać za niepewne, to skutki polityczne i społeczne są dość łatwo zauważalne.

Współcześnie wyróżnia się dwa nurty liberalizmu:

- liberalizm etyczny, domagający się aktywności państwa i jego ingerencji w gospodarkę, tak aby wspierać równość szans wszystkich podmiotów;
- liberalizm doktrynerski w ochronie zasad, tradycji i hierarchii społecznej, a zarazem opowiadający się za ograniczeniem państwa.

Drugi nurt liberalizmu doktrynerskiego jest w dużym stopniu otwarty na globalizację, należy więc do nurtu optymistów w ocenie globalizacji. Natomiast nurt liberalizmu etycznego jest liberalizmem politycznym, który w ogólnym zarysie jest w opozycji do procesu globalizacji⁵.

⁴ Por. W. Szymański, *Globalizacja, wyzwania i zagrożenia*, Difin, Warszawa 2001, s. 93–98.

⁵ Ibidem, s. 99 i 100.

CZY GLOBALIZACJA ZAGRAŻA DEMOKRACJI?

Pomiędzy procesem globalizacji a demokracją zachodzi konflikt, którego wyrazem są następujące przesłanki.

Pierwsza z nich to występowanie przeciwstawnych zjawisk, kreujących obiektywne sprzeczności pomiędzy wolnym rynkiem a demokracją. Chodzi o to, że demokracja daje wszystkim jednakowe polityczne prawa, ale powoduje duże zróżnicowanie dochodowe oraz nierówne szanse życiowe.

Z chwilą, gdy sprzeczności przekroczą poziom tolerowany przez demokrację, wybucha konflikt zagrażający ustrojowi demokratycznemu. Należy zauważyć, że poglądy odwołujące się do wolności i demokracji są bezbronne wobec ruchów populistycznych powstałych na bazie frustracji, fobii i agresji oraz przy wzroście nierówności społecznych. Różnicując drastycznie społeczeństwa, globalizacja sama kreuje swojego głównego wroga, jakim jest populizm.

Drugą przesłanką jest ograniczanie instytucji państwa, jego podstawowych funkcji i prowadzonej polityki. Skoro demokracja została stworzona przez państwo narodowe, to osłabianie jego funkcji przez procesy globalizacyjne prowadzi do ograniczenia demokracji. Nie istnieje bowiem państwo ponadnarodowe, a zatem nie ma ponadnarodowej demokracji.

Trzecią przesłanką konfliktu globalizacji z demokracją jest występowanie sprzeczności pomiędzy wyborcami a klasą polityczną, podążającą za głosem rynków finansowych a nie głosem swoich wyborców.

Globalizacja to proces wprowadzania zasad leseferyzmu w skali międzynarodowej, co prowadzi do jakościowej zmiany tych zasad. W gospodarce globalnej leseferyzm jest wolnym rynkiem bez suwerenów, czyli jest rynkiem pozbawionym kontroli.

Wzrost poziomu bezwzględnej konkurencji i współzawodnictwa w procesach globalizacji tworzy presję na modernizację i automatyzację procesów produkcyjnych oraz obniżenie kosztów działalności. To z kolei powoduje wzrost bezrobocia, spadek zatrudnienia i płac, co zakłóca funkcjonowanie gospodarki rynkowej zależnej od popytu.

Globalizacja osłabia kontakty międzyludzkie oraz powoduje wzrost zagrożenia ekologicznego. Burząc zasady dotychczasowego porządku, wyznacza równocześnie zasady nowego ładu⁶. Proces globalizacji ułatwia znaczący przyrost prywatnego bogactwa nie sprzyjając przy tym wcale kreacji bogactwa społecznego. To prowadzi do wzrostu poziomu przestępczości, wzmocnienia wpływów organizacji mafijnych, zanieczyszczenia środowiska, rozwoju nie-

⁶ Por. T.T. Kaczmarek, *Ład ekonomiczny...*, op. cit.

legalnego handlu, czyli w rzeczywistości jest przejawem braku globalnego systemu wartości. W tych warunkach poszukiwanie natychmiastowego zysku przejęło pierwszeństwo przed każdymi innymi celami natury społecznej.

Państwa Unii Europejskiej, chcąc konkurować z krajami Ameryki Północnej i Azji, są gotowe rezygnować z wielu swych wartości, które legły u podłoża wysokiej pozycji cywilizacji Europy na świecie.

Narastająca komercjalizacja i agresywność w procesach pozyskiwania konsumentów za wszelką cenę powodują groźne wypaczenie tradycyjnego systemu wartości.

Ograniczona jest świadomość tego, że wiedza, kapitał intelektualny oraz technika informacji wykorzystywane są do realizacji celów wątpliwych, a nawet groźnych dla ludzkości. Kreowanie sztucznych, często zbędnych, potrzeb prowadzi do niszczenia nieodnawialnych zasobów naturalnych świata.

Globalizacja, osłabiając państwo oraz instytucje demokratyczne, eliminuje równocześnie suwerena, który ustala i narzuca warunki chroniące środowisko i jego zasoby. Osłabiona demokracja, to obniżony poziom obywatelskiej refleksji nad długookresowym interesem społecznym przyszłych pokoleń.

Stowarzyszenie intelektualistów, przeciwników globalizacji skupionych w tzw. Grupie Lizbońskiej, wskazuje negatywne rezultaty przesadnej konkurencji eksponując następujące zjawiska:

- nadrzędność systemów technicznych nad jednostką ludzką,
- analiza kosztów jedynie w krótkim przedziale czasu,
- rozwój globalnych oligopoli jako efekt finansowej i przemysłowej konkurencji na poziomie globalnym,
- uwypuklenie i pogłębianie różnic pomiędzy regionami i krajami,
- podział świata na świat zintegrowany i odrzucony,
- wzrost poziomu niszczenia środowiska naturalnego w wyniku nadmiernej oraz irracjonalnej konkurencji,
- wyalienowanie niekonkurencyjnych ludzi, firm, miast i narodów wskutek przesadnej konkurencji,
- pojawianie się jednostkowej i zbiorowej agresywności powstrzymującej rozwój dialogu pomiędzy jednostkami i narodami.

Przeciwnicy globalizacji upatrują tu syndrom określany „zwycięzcy biorą wszystko”, podkreślając przy tym, że mechanizmy globalizacji służą osiągnięciu największych korzyści przez najbogatsze i najsilniejsze kraje, firmy, oraz jednostki. Dlatego przeciwstawiając się temu należy upowszechnić pogląd, że wolny rynek jest jedynie mechanizmem do osiągnięcia określonych celów, a nie filozofią funkcjonowania społeczeństw. Wolny rynek może się spraw-

dzie wtedy, gdy będą w nim funkcjonować instytucje uwzględniające koszty ludzkiego niepowodzenia z jednej strony i wydobywające z natury ludzkiej to co najcenniejsze⁷.

PARADOKSY LIBERALIZACJI

Liberalizacja handlu

Podstawowym założeniem liberalizacji handlu jest zwiększanie dochodu kraju poprzez wpływ na przesunięcie zasobów z zastosowań mniej produktywnych do bardziej produktywnych. W literaturze ekonomicznej zjawisko takie jest określane mianem wykorzystania przewagi komparatywnej. Zdarza się jednak, że te przesunięcia zasobów w ogóle nie wzbogaca kraju, co zdarzało się przy realizacji programów nakreślonych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Liberalizacja handlu prowadzi często do likwidacji miejsc pracy poprzez zamykanie niewydajnych zakładów i branż pod naciskiem konkurencji zagranicznej. Ideologia MFW sugeruje, że nowe bardziej produktywnie miejsca pracy będą powstawały w miejsce nieefektywnych. Tymczasem na stworzenie nowych firm i miejsc pracy potrzeba kapitału i przedsiębiorczości, co jest często niemożliwe w krajach niżej rozwiniętych o niskim poziomie edukacji i braku kapitału.

Pozytywnym przykładem liberalizacji jest rozwój gospodarczy krajów wschodnioazjatyckich, które otwierając się na świat zewnętrzny czyniły to powoli i krok po kroku. Kraje te wykorzystały globalizację do zwiększenia własnego eksportu i osiągnięcia szybszego wzrostu gospodarczego. Jednak bariery protekcyjne były tam likwidowane ostrożnie i powoli wtedy, kiedy powstawały nowe miejsca pracy. Przykładem są Chiny, które właśnie likwidują wspomniane bariery w dwadzieścia lat po rozpoczęciu marszu ku rynkowi. Okres ten stał się dla nich czasem niezwykle szybkiego rozwoju gospodarczego.

Forum, na którym negocjuje się porozumienia handlowe, jest Światowa Organizacja Handlu (WTO), często jednak MFW wywiera znaczący wpływ na przyspieszenie tempa liberalizacji handlu. MFW często uzależnia udzielenie pomocy od szybszego tempa liberalizacji handlu. Dla krajów rozwijających się podporządkowanie temu warunkowi jest najczęściej jedynym sposobem pozyskania niezbędnych kapitałów.

⁷ Por. W. Szymański, *Globalizacja, wyzwania...*, op. cit., s. 111–116.

Liberalizacja przepływów kapitałowych a wzrost zagrożenia kryzysami finansowymi

Często dyskutowanym zagadnieniem związanym z globalizacją jest problem rynków finansowych i ich wpływ na zmianę kursów walutowych, stóp procentowych i cen akcji. Jednym z głównych aspektów jest wpływ niestabilności rynków finansowych na kryzysy finansowe.

Przemieszczanie się kapitału na międzynarodowym rynku finansowym jest uwarunkowane kilkoma czynnikami. Pierwszy podstawowy – to rozwój funduszy inwestycyjnych, emerytalnych i powierniczych. Fundusze te, zarządzając oszczędnościami „drobnych ciułaczy”, są nastawione na krótkookresowy zysk. Jeżeli chodzi o te rynki, istotny wpływ wywiera na nie rozwój bankowości związany z nowymi produktami bankowości inwestycyjnej. Na światowych rynkach finansowych zaczynają dominować transakcje terminowe, handel opcjami i *futures’ami*. Operacje te, zwiększając obroty na rynkach finansowych (wirtualny pieniądz!), doprowadziły do gwałtownych perturbacji i reakcji na rynkach⁸.

Przepływy kapitałowe w skali globalnej są oderwane od rzeczywistych inwestycji i to stanowi poważne zagrożenie dla funkcjonowania współczesnej gospodarki światowej. Trzy kryzysy, mianowicie latynoamerykański (1982), załamanie się meksykańskiego peso (1994-95), i tzw. kryzys azjatycki (lipiec 1997), chociaż miały odmienne źródła, wynikały nie z zaburzeń w handlu światowym, lecz ze spekulacji i deformacji międzynarodowych transakcji finansowych, które nie podlegają żadnym regulacjom⁹.

Przyczyny kryzysu są bardzo złożone i wieloczynnikowe. Wiąże się to ze zwiększaniem zakresu podejmowanych przez różne instytucje i firmy w wielu krajach, inwestycji kapitałowych o dużym poziomie ryzyka. Rządy, broniąc się przed skutkami kryzysów spowodowanych spekulacją, często wykorzystują państwowe środki pozyskane w wyniku obciążeń podatkowych.

Podejmowane przez wielu ekonomistów i polityków dyskusje dotyczą sposobów ograniczania negatywnych skutków liberalizacji rynków finansowych. Chodzi tu przede wszystkim o ograniczanie możliwości wykorzystywania liberalizacji przepływów finansowych przez spekulantów, którzy gotowi są bez skrępowania wciągać kraje w kryzysy dla uzyskania indywidualnych korzyści.

⁸ Por. T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka...*, op. cit.

⁹ A. Gwiazda, *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000, s. 152.

ZEWNĘTRZNE KOSZTY GLOBALIZACJI

Z tego powodu, że globalizacja ma charakter mikroekonomiczny należy zastanowić się nad problemem kosztów zewnętrznych. Koszty zewnętrzne nie są bezpośrednio ponoszone przez organizatorów i uczestników ryzykownej gry rynkowej, ale są ponoszone przez „szeregowych” członków społeczeństwa. Dotyczy to przede wszystkim korzyści uzyskiwanych z tych sfer działalności gospodarczej, które nie są w pełni ponoszone przez bezpośrednich nabywców rynkowych. Można wymienić efekt postępu technicznego i technologicznego, przynoszącego korzyści bezpośrednio podmiotom go wdrażającym, które rozprzestrzeniają się jednak także na całą gospodarkę. Innym przykładem jest działalność gospodarcza służąca edukacji, nauce i kulturze, której efektów nie da się zamknąć jedynie w kalkulacji podmiotu bezpośrednio z tego korzystającego.

Relatywnie łatwo jest zmierzyć i zdefiniować zewnętrzne koszty procesów globalizacji, gdy mówimy o skutkach w obszarze środowiska naturalnego i bezrobocia. Trudniej natomiast jest je ocenić w takich negatywnych zjawiskach, jak patologia społeczna, zanik więzi społecznych, rozwój międzynarodowego terroryzmu, frustracja, zagubienie jednostki.

W wyniku globalnego postępu technologicznego zmniejsza się rola i znaczenie wykwalifikowanej pracy fizycznej. Dlatego dla wielu ludzi stabilność i pewność pracy a nie poziom płacy jest wartością nadrzędną. Jest to tym ważniejsze, im większe istnieje niebezpieczeństwo zepchnięcia robotników do grupy wykluczonych¹⁰.

Koszty zewnętrzne globalizacji należy widzieć nie tylko we wzroście niepewności, frustracji czy rozczarowania wielkich grup społecznych z narastającymi procesami polaryzacji i ryzyka, ale również w wymiarze społecznym jako dezintegrację więzi społecznych. Konsekwencją dezintegracji tych więzi jest zwiększający się kryzys rodziny i wzrost patologii społecznych. Rozpad więzi społecznych prowadzi do wzrostu takich patologii, jakimi bez wątpienia są korupcja, złodziejstwo i bandytyzm.

JAK „UCYWILIZOWAĆ” GLOBALIZACJĘ?

Istnieją różne odpowiedzi na tak postawione pytanie, a mianowicie, co należy zrobić, aby globalizacja była procesem nie tylko ekonomicznym, lecz

¹⁰ Por. T.T. Kaczmarek, G. Ćwiek, *Ryzyko kryzysu a ciągłość działania*, Difin, Warszawa 2009.

także procesem przynoszącym korzyści społeczne. Do zasadniczych reform, które należałoby wprowadzić, należą:

- zrozumienie i uświadomienie sobie niebezpieczeństw wynikających z liberalizacji rynków kapitałowych,
- reformy w zakresie prawa dotyczącego upadłości,
- mniejsze poleganie na dofinansowaniu i subwencjach,
- poprawa regulacji w systemie bankowości,
- poprawa skuteczności zarządzania ryzykiem¹¹,
- ulepszenie systemu zabezpieczeń społecznych,
- poprawa sposobu reagowania na kryzysy.

Należy stwierdzić jednoznacznie, iż niezbędny jest powrót do fundamentalnych zasad ekonomicznych. Międzynarodowy Fundusz Walutowy powinien powrócić do swojego pierwotnego mandatu, do dostarczenia funduszy na odtworzenie efektywnego popytu w krajach, w których zapanowała recesja gospodarcza.

Innym bardzo ważnym aspektem jest poprawa relacji między globalizacją a demokracją. Globalizacja prowadzi często do zastępowania starych skorpumpowanych dyktatur nowymi dyktaturami ze świata międzynarodowych finansów. Poszczególnym krajom, zwłaszcza tym rozwijającym się, nakazuje się spełnienie pewnych trudnych warunków pod groźbą niepożyczenia im pieniędzy. W praktyce zmusza się te kraje do rezygnowania z części suwerenności, a także godzenia się na działania, często o charakterze spekulacyjnym, nakierowanym na krótkoterminowe zyski tzw. inwestorów zagranicznych, a nie na długookresowy wzrost gospodarczy danego kraju.

Pomimo dość powszechnego niezadowolenia, globalizacja może stać się siłą służącą poprawie dobru. Na przykład, globalne ruchy polityczne doprowadziły do umorzenia długów i podpisania traktatu o nieużywaniu min lądowych. Dzięki globalizacji setki milionów ludzi osiągnęły wyższy standard życia. Wiele państw wykorzystało globalizację do znalezienia nowych rynków zbytu i przyciągnięcia inwestycji zagranicznych.

Globalizacja przebiegająca w podobny sposób jak w przeszłości powodować będzie dalsze narastanie dysproporcji, sprzeczności i niezadowolenia części społeczeństwa. Wprowadzenie reform, o których wyżej, może dać nadzieję na bardziej ludzką twarz globalizacji, dzięki której proces ten stanie się siłą przynoszącą dobrobyt. Dzięki tym zmianom, większość ludzi żyjących w krajach rozwijających się odniesie z niej korzyści.

¹¹ T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2011.

Ideologię wolnego rynku należałoby zastąpić wynikami analiz opartych na naukowych badaniach, wyważonym spojrzeniu na rolę państwa, przy uwzględnieniu problemu zawodności zarówno rynku, jak i samego państwa.

W globalnym rozwoju nie chodzi o wzbogacanie się garstki ludzi, lecz o wzrost poziomu życia miliardów ludzi w wielu krajach. W globalnym rozwoju chodzi o pozytywny proces przekształcania wielu społeczeństw, poprawę życia ubogich, danie każdemu szans na sukces, a przede wszystkim zagwarantowanie dostępu do edukacji i opieki socjalnej.

PODSUMOWANIE

Globalizacja jest stopniowo postępującym procesem integrowania coraz większej liczby gospodarek państw ponad ich granicami przez rozszerzanie wzajemnych powiązań inwestycyjnych, produkcyjnych, handlowych i kooperacyjnych. Wynikiem tego będzie powstanie światowego systemu ekonomicznego o dużej współzależności. Ogólny proces globalizacji jest kształtowany przez długofalowe i kompleksowe przemiany dokonujące się w trzech dziedzinach, mianowicie postęp naukowo-techniczny, konkurencja międzynarodowa oraz liberalizacja międzynarodowych przepływów towarów i kapitałów.

Implikacja procesu globalizacji jest ściśle powiązana z ekspansją i działaniami korporacji transnarodowych, będących głównymi podmiotami inwestycji bezpośrednich na rynkach światowych. W sytuacji rosnącej potęgi ekonomicznej KTN i relatywnie słabnącej władzy państw narodowych nad działalnością korporacji narasta sprzeciw społeczny wyrażany za pośrednictwem różnych organizacji.

Przekrój przeciwników globalizacji jest szeroki. Obejmuje on działaczy związków zawodowych, obrońców praw człowieka i konsumenta, wiele różnorodnych organizacji ekologicznych, a także przedstawicieli rolników z państw biednych i bogatych. Antyglobaliści, będący rzecznikami krajów słabo rozwiniętych, przeciwstawiają się liberalizacji rynków kapitałowych i finansowych, które przyczyniły się do ogólnoswiatowych kryzysów finansowych lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Dość powszechne niezadowolenie z procesu globalizacji jest wynikiem braku widocznych korzyści, oczekiwanych przez społeczeństwa poszczególnych krajów na naszym globie.

BIBLIOGRAFIA

- Flejterski S., Wahl P., *Ekonomia globalna. Synteza*, Difin, Warszawa 2003.
- Gierszewska G., Wawrzyniak B., *Globalizacja. Wyzwania dla zarządzania strategicznego*, Poltext, Warszawa 2001.
- Guzek M., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, (wydanie drugie zmienione), Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2004.
- Gwiazda A., *Globalizacja i regionalizacja gospodarki światowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000.
- Kaczmarek T.T., *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009.
- Kaczmarek T.T., *Zasady porządku w gospodarce rynkowej. Rola państwa*, Difin, Warszawa 2004.
- Kaczmarek T.T., *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2011.
- Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Stonehouse G., Hamill J., Campbell D., Purdie T., *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, FELBERG SJA, Warszawa 2001.
- Szymański W., *Globalizacja, wyzwania i zagrożenia*, Difin, Warszawa 2001.
- Szymański W., *Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji*, Difin, Warszawa 2004.
- Zorska A. (red.), *Korporacje międzynarodowe w Polsce. Wyzwania w dobie globalizacji i regionalizacji*, Difin, Warszawa 2002.

STRESZCZENIE

Autor kontynuuje swoją krytyczną ocenę procesu globalizacji. Przed wszystkim zwraca uwagę na zagrożenia, które przynosi żywołowy proces globalizacji. Podnosi kwestię lekceważenia roli państwa we współczesnym świecie. W tym kontekście stawia fundamentalne pytanie: czy globalizacja zagraża demokracji?

Niezaprzeczalnym faktem jest osłabianie kontaktów międzyludzkich w skali regionalnej i globalnej. Groźnym zjawiskiem jest także wzrost zagrożeń ekologicznych w krajach wysoko rozwiniętych, a zwłaszcza w krajach rozwijających się.

Autor zwraca uwagę na wiele paradoksów związanych z liberalizacją handlu międzynarodowego i niekontrolowanych przepływów kapitałowych

w globalnej gospodarce. Niebezpieczne staje się widmo neoprotekcjonizmu. Swoje rozważania kończy refleksją dotyczącą sposobów „ucywilizowania” globalizacji.

SUMMARY

The author keeps criticizing the process of globalization. First of all, he draws attention to the threats originating from a spontaneous globalization process. He highlights the issue of disregarding the role of the state in the contemporary world. And addressing this problem, he asks a question: does globalization pose a threat to democracy?

The weakening of inter-personal contacts on a regional and global scale is an unquestionable fact. Another dangerous phenomenon is an increase in ecological threats in highly developed countries and especially developing countries.

The author highlights many paradoxes connected with the liberalization of international trade and uncontrolled capital flows in the global economy. A phantom of neo-protectionism is becoming a danger. He ends his considerations with a reflection on the ways of “civilizing” globalization.

Tomasz Grzegorz Grosse

METODY ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

TENDENCJE ZMIAN POD WPLYWEM KRYZYSU
(2008–2010)

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych metod zarządzania gospodarką w Unii Europejskiej (UE), jak również prześledzenie najważniejszych tendencji w zakresie zarządzania dokonujących się w wyniku kryzysu gospodarczego (2008–2010). Działania podejmowane przez Wspólnotę w różnorodny sposób wpływają na politykę gospodarczą państw członkowskich. Oddziałują na instytucje narodowych systemów gospodarczych, które są określane w literaturze¹ jako narodowe modele kapitalistyczne. Wywołują różnorodne skutki gospodarcze i społeczne, w tym dla krajowych podmiotów gospodarczych i konsumentów. Dotyczą one m.in. konkurencyjności gospodarczej przedsiębiorstw na wspólnym rynku, wpływają na wzrost (lub spadek) PKB i poziom zatrudnienia. Działania UE, wśród których wymienić należy m.in. regulacje i polityki europejskie, stwarzają nową strukturę szans gospodarczych na wspólnym rynku. Wpływają na wzajemną rywalizację gospodarczą między poszczególnymi państwami, np. w sferze regulacyjnej.

W ten sposób integracja europejska intensywnie, choć w zróżnicowany sposób, wpływa na gospodarkę poszczególnych państw członkowskich. Przyczynia się również do tego, że rządy narodowe starają się aktywnie uczest-

¹ P. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 1–44; B. Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003, s. 103–114, 176; J. Alber, *The European Social Model and the United States*, „European Union Politics” 2006, Vol. 7, nr 3, s. 393–419.

niczyć w wypracowywaniu polityk europejskich, aby były one jak najbardziej korzystne dla ich krajowych interesów rozwojowych i zgodne z racjonalnością funkcjonowania narodowych systemów gospodarczych. Rządy w odmienny sposób uczestniczą w poszczególnych politykach w zależności od zastosowanych mechanizmów zarządzania. Krajowa polityka gospodarcza w warunkach integracji europejskiej wymaga od państw członkowskich nie tylko rozpoznania własnych strategicznych interesów rozwojowych, lecz także aktywnego podejścia do polityki na arenie europejskiej i umiejętnego wykorzystania różnych metod zarządzania w UE. Oznacza to, że warunkiem skutecznej polityki gospodarczej państwa jest nie tylko sprawne zarządzanie rozwojem gospodarczym na własnym terytorium, lecz także umiejętne włączenie się do procesów zarządzania unijnego. Obejmuje więc zarówno zachowanie kontroli i sterowności nad procesami gospodarczymi w kraju, jak i wpływu i sterowności nad procesami politycznymi odbywającymi się w UE.

W artykule przedstawiono dwie główne metody zarządzania w UE: wspólnotową oraz otwartą metodę koordynacji. Przywołano także wybrane przykłady zastosowania tych metod w gospodarce.

W warunkach integracji europejskiej dominujące znaczenie ma metoda wspólnotowa, która jest źródłem hierarchii w zarządzaniu politykami publicznymi w UE. Posiada silny komponent technokratycznego podejścia do zarządzania, czego wyrazem jest duży zakres uprawnień delegowany do różnego typu europejskich instytucji administracyjnych. Z kolei otwarta metoda koordynacji jest uznawana za mniej hierarchiczną, a także bardziej międzyrządową w porównaniu z metodą wspólnotową. Pozwala zachować większą autonomię państwom członkowskim w procesach zarządzania gospodarczego, co jest trudniejsze w przypadku metody wspólnotowej. W obu typach zarządzania obserwujemy zarówno rywalizację, jak i kooperację (negocjację) między głównymi aktorami. W literaturze przedmiotu² można spotkać opinię, że zarówno współpraca, jak i rywalizacja odbywają się w Europie w „cieniu hierarchii” prawa unijnego i instytucji wspólnotowych. Dotyczy to również woluntarystycznych lub sieciowych sposobów zarządzania, do których zalicza się otwarta metoda koordynacji. Z uwagi na ograniczoną objętość artykułu nie przedstawiono szerzej sieciowych form zarządzania w UE³. Są one stosunkowo liczne i występują w wielu obszarach polityk europejskich. W największym stopniu demonstrowują skłonność do kooperacyjnego sposobu zarządzania. Niemniej

² T.A. Börzel, *European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, nr 2, s. 191–219.

³ Zainteresowanego czytelnika odsyłam do innego opracowania na ten temat: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, rozdz. 5.

wiele spośród nich stanowi uzupełnienie metody wspólnotowej. Na przykład sieci polityczne organizowane przez Komisję Europejską lub organizacje lobbingu europejskiego w dużym stopniu uczestniczą w wypracowywaniu legislacji europejskiej lub monitorują jej późniejszą implementację. Także sieci agencji europejskich i narodowych niejednokrotnie wdrażają prawo UE lub upowszechniają informacje na temat jego wykładni. Są przykładem napięcia między podejściem technokratycznym oraz międzyrządowym do zarządzania gospodarczego. Demonstrują także dwie przeciwstawne tendencje: do wzmocnienia instytucji europejskich lub do zachowania autonomii instytucji narodowych. Wszystkie wymienione zjawiska są widoczne również w przypadku metody wspólnotowej oraz otwartej metody koordynacji.

W podsumowaniu artykułu zastanowiono się nad najważniejszymi tendencjami zmian w odniesieniu do mechanizmów zarządzania, wynikających z trudności gospodarczych występujących w latach 2008–2010. Zmianom zarządzania w UE najczęściej towarzyszą dwa główne cele: po pierwsze, chęć poprawy efektywności polityk europejskich; po drugie, dążenie do zwiększenia władzy nad procesami integracji europejskiej, w tym poprzez większą kontrolę i sterowność nad politykami unijnymi. W tym kontekście skupiono się na kwestii skuteczności zarządzania politykami gospodarczymi w UE i działaniami zmierzającymi do podwyższenia sterowności gospodarczej przez wiodące państwa członkowskie. Ponadto zastanowiono się nad skutkami tych zmian dla krajów peryferyjnych, które znajdują się w środkowo-wschodniej części starego kontynentu.

METODA WSPÓLNOTOWA

Dominującym mechanizmem integracji europejskiej jest metoda wspólnotowa⁴. Opiera się ona na działaniach regulacyjnych, które są wiążące dla państw członkowskich. Eksperci⁵ zwracają uwagę na systematyczny wzrost ilości regulacji europejskiej i coraz szerszy zakres przedmiotowy objęty prawem europejskim. Procesy te są określane w literaturze anglojęzycznej mianem tzw. *competence creep*. Wynikają one przede wszystkim z kolejno wprowadzanych zmian traktatowych i skokowego wzrostu prawa wtórnego

⁴ J.A. Caporaso, J. Wittenbrinck, *The new modes of governance and political authority in Europe*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 4, s. 471–480.

⁵ M.A. Pollack, *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, nr 3, s. 519–538.

wynikającego z nowych traktatów (tzw. pozytywna integracja). Najbardziej intensywnie sfera regulacji jest rozwinięta w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej (i rybackiej), wspólnego rynku i ochrony konkurencji na tym rynku oraz regulacji handlu zagranicznego (poza Europę)⁶.

Ważną cechą metody wspólnotowej jest największy, w porównaniu z innymi metodami zarządzania, udział instytucji wspólnotowych, w szczególności Komisji Europejskiej (KE) i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Oprócz tego w procesie decyzyjnym uczestniczy Rada i Parlament Europejski. Badania wskazują także na to⁷, że pomimo rosnącego wpływu Parlamentu instytucje międzyrządowe mają w dalszym ciągu dominujący wpływ na ostateczny kształt regulacji unijnych. Duże znaczenie ma również KE, szczególnie na etapie przygotowania regulacji. Komisja posiada wyłączne prawo inicjatywy legislacyjnej, opracowuje kształt rozwiązań prawnych i propozycje dotyczące strategicznego ukierunkowania polityk europejskich; ma znaczący wpływ na wypracowywanie porozumień między Radą a Parlamentem Europejskim. Dysponuje wiedzą ekspercką i informacjami niezbędnymi do podjęcia decyzji, co stanowi atut w prowadzeniu dialogu z przedstawicielami innych instytucji wspólnotowych. Umiejętnie wykorzystuje różnice zdań między partnerami z tych instytucji, w tym m.in. sprzeczności między państwami członkowskimi. Zręcznie posiłkuje się opinią organizacji społecznych i lobbystycznych, jak również – w razie potrzeby – opinią społeczną (np. badaniami Eurostatu). Posiada istotne kompetencje w zakresie kontrolowania procesu implementowania prawa unijnego przez państwa członkowskie. Połączenie kompetencji dotyczącej inicjatywy legislacyjnej z monitorowaniem implementacji polityk i prawa unijnego stwarza Komisji możliwości stosunkowo efektywnego realizowania własnych pomysłów politycznych. W metodzie wspólnotowej mamy więc obecny zarówno silny komponent zarządzania technokratycznego, jak i międzyrządowego. Oba składniki zarządzania wzajemnie się uzupełniają, ale są także przedmiotem rywalizacji o poszerzenie własnych kompetencji i wpływu na omawianą metodę zarządzania. Świadczą o tym propozycje Komisji dotyczące usprawnienia działania metody wspólnotowej⁸.

⁶ Por. badania na ten temat: A. Alesina, I. Angeloni, L. Schuknecht, *What does the European Union do?* „Public Choice” 2005, Vol. 123, nr 3–4, s. 275–319.

⁷ R. Thomson, M. Hosli, *Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2, s. 391–417.

⁸ Por. *European Governance, A White paper*, Commission of the European Communities, COM(2001) 428(final), Brussels, 25.7.2001, s. 18–21.

Duża skuteczność metody wspólnotowej jest związana z rozbudowanym systemem egzekucji implementowania prawa UE oraz interpretacją sędziowską rozszerzającą zakres jego stosowania (tzw. negatywna integracja)⁹. Ważną cechą omawianej metody jest wiążąca państwa członkowskie regulacja prawna. W porównaniu z innymi metodami zarządzania jest to najbardziej siłowy (*coercive*) sposób prowadzenia polityk publicznych. Polega na hierarchicznym (odgórnym) narzucaniu określonych regulacji i działań w sferze publicznej z Unii do państw członkowskich. System egzekucji metody wspólnotowej opiera się na sądowym wymuszaniu stosowania prawa UE poprzez odpowiednie sankcje karne oraz dwupoziomowy system monitoringu. Jest on prowadzony przez KE z jednej strony, z drugiej – przez partnerów krajowych i lokalnych, często wywodzących się ze środowisk pozarządowych.

Uznaje się, że metoda wspólnotowa w porównaniu z innymi metodami zarządzania w największym stopniu zapewnia harmonizację polityk publicznych w skali zjednoczonej Europy. Jest to związane z centralizacją zarządzania (z wyjątkiem oddolnych mechanizmów legalizmu kontradyktoryjnego) i daleko idącą szczegółowością rozwiązań regulacyjnych oraz wytycznych politycznych. Jest to również metoda zarządzania zapewniająca największy transfer zewnętrznych instytucji i polityk do państw członkowskich; uznawana za najbardziej efektywny sposób realizowania polityk europejskich¹⁰. Jest traktowana jako najsilniejszy mechanizm europeizowania administracji państw członkowskich, tj. wpływania na zmianę procedur, struktur organizacyjnych i metod zarządzania w narodowych administracjach publicznych. Jednocześnie standardy europeizacji nie są jednolite, a niekiedy nawet wewnętrznie sprzeczne. Przykładem jest podejście zintegrowane, które koordynuje działania publiczne różnych podmiotów w wielu aspektach spraw publicznych. Odmiennym standardem jest podejście sektorowe, skupione na dość wąskim zakresie merytorycznym oraz najczęściej realizowane w obrębie administracji resortowej¹¹. Polityki europejskie kształtują więc kierunki interwencji publicznej i standardy zarządzania, co może mieć niebagatelne konsekwencje

⁹ F.W. Scharpf, *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, [w:] G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, W. Streeck (red.), *Governance in the European Union*, London: SAGE Publications 1996, s. 15–40.

¹⁰ Por. S. Bulmer, S. Padgett, *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, „British Journal of Political Science” 2005, Vol. 35, nr 1, s. 103–126.

¹¹ Szerzej: T.G. Grosse, Ł. Hardt, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010.

dla efektywności działań oraz dla skuteczności procesów modernizacyjnych w poszczególnych państwach.

Z tym wiąże się problem adekwatności regulacji wspólnotowych do lokalnych uwarunkowań i ich użyteczności dla rozwiązywania miejscowych problemów gospodarczych i społecznych. Krytycy metody wspólnotowej wskazują na konieczność wprowadzenia bardziej elastycznych działań integracyjnych, które w większym stopniu uwzględniałyby specyfikę administracyjną i inne uwarunkowania poszczególnych krajów¹². Uznają bowiem, że bardziej elastyczne planowanie polityk unijnych na szczeblu krajowym (i samorządowym) pozwoli na ich efektywniejszą realizację, a także pełniejsze wykorzystanie do rozwiązywania zróżnicowanych problemów społecznych i gospodarczych państw członkowskich. Dlatego wiele krajów spowalnia rozwój metody wspólnotowej, co jest związane m.in. z pragnieniem obrony interesów narodowych. Sposobem uniknięcia metody wspólnotowej może być kierowanie polityk europejskich w stronę „miękkich” metod zarządzania (określanych jako „miękkie regulacje” [*soft law*]). W mniejszym stopniu opierają się one na wiążącej i szczegółowej regulacji prawnej (*hard law*), są mniej hierarchiczne, bardziej zdecentralizowane pod względem implementacyjnym i dają większe możliwości elastycznego dostosowania do lokalnych uwarunkowań¹³. Stosowanie „miękkich” metod zarządzania odnosi się w szczególności do obszarów kompetencyjnych uznawanych za wrażliwe politycznie i społecznie. Występują tutaj największe sprzeczności między narodowymi modelami kapitalistycznymi, a państwa nie chcą zrezygnować ze swoich dotychczasowych uprawnień. Metoda wspólnotowa nie obejmuje więc wielu istotnych spraw publicznych, co określa się mianem luki regulacyjnej w prawie wspólnotowym¹⁴.

Wyrazem krytyki wobec harmonizującej funkcji metody wspólnotowej było wprowadzenie w 1985 r. mniej szczegółowych tzw. dyrektyw ramowych. Ponadto zapewniono większą swobodę w transpozycji dyrektyw (w stosunku do rozporządzeń) do krajowego porządku prawnego. Wiążą one członków Unii jedynie co do rezultatu regulacji unijnej. Pozostawia to państwom możliwość wyboru formy prawnej implementacji danej dyrektywy. Natomiast problem *luki regulacyjnej* w prawie wspólnotowym miała rozwiązać zasada wzajemnego rozpoznania (*mutual recognition*) wprowadzona do unijnego reżimu prawnego na przełomie lat 70. i 80. Nakazuje ona otwarcie granic dla

¹² E. Jones, *Idiosyncrasy and integration: suggestions from comparative political economy*, „Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10, nr 1, s. 140–158.

¹³ B. Eberlein, E. Grande, *Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1, s. 89–112.

¹⁴ *Ibidem*.

towarów i usług pochodzących z innych państw członkowskich pod warunkiem spełnienia przez nie norm wyznaczanych w prawie krajowym dla analogicznych towarów i usług krajowych. Miała służyć rozwojowi wspólnego rynku w obszarach, gdzie państwa członkowskie nie zgadzały się na harmonizację przepisów przez prawo wspólnotowe¹⁵.

Od początku istnienia omawianej zasady uwidoczniły się dwie przeciwstawne tendencje. Z jednej strony instytucje wspólnotowe, zwłaszcza Komisja Europejska i ETS, wykorzystywały ją do liberalizacji wymiany gospodarczej na wspólnym rynku, m.in. poprzez usuwanie barier protekcyjnych w dostępie do rynków krajowych. Z drugiej strony zasada wzajemnego rozpoznania służyła utrzymaniu autonomii państw członkowskich nad procesami gospodarczymi toczącymi się na ich terytorium, co było związane z chęcią zachowania kontroli i sterowności nad gospodarką przez rządy narodowe. W tym sensie zasada była postrzegana jako alternatywa wobec hierarchiczności metody wspólnotowej oraz harmonizacyjnej funkcji prawa europejskiego. Państwa członkowskie stosowały ją dla ochrony krajowych interesów gospodarczych lub społecznych (np. konsumenckich) w obszarach uznawanych za wrażliwe, m.in. poprzez tworzenie wysokich kosztów wejścia na rynek krajowy dla zewnętrznych producentów lub usługodawców. Niekiedy jednak usuwały bariery i obciążenia biurokratyczne, w celu tworzenia jak najlepszych warunków dla zewnętrznych inwestycji. Tego typu działania są określane mianem rywalizacji regulacyjnej, a ze względu na tendencję do obniżania standardów pracowniczych lub świadczeń społecznych „wyścigiem do dna” (*race to the bottom*).

W przypadku wymiany towarowej, w tym również w obszarach uznawanych za wrażliwe¹⁶, ścisła kontrola ETS i monitoring Komisji Europejskiej ogranicza możliwości nadmiernej autonomii władz narodowych. Przykładowo instytucje europejskie poszerzają zakres standaryzacji towarów, co faktycznie niweluje zasadę wzajemnego rozpoznania. Ponadto Komisja wymaga notyfikacji wszystkich zmian prawa krajowego, które mogą wprowadzać bariery na wspólnym rynku. Państwa członkowskie są bardzo aktywne w zakresie regulacji rynku krajowego, czego ilustracją było ponad 800 notyfikacji zgłoszonych w samym tylko 2005 r.¹⁷. Dowodzi to – zdaniem ekspertów¹⁸ – stałej tendencji

¹⁵ Szerzej: S.K. Schmidt, *Mutual recognition as a new mode of governance*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5, s. 667–681.

¹⁶ SHEC: Safety, Health, Environment, Consumer.

¹⁷ J. Pelkmans, *Mutual recognition in goods. On promises and disillusion*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5, s. 699–716.

¹⁸ K. Nicolaïdis, S.K. Schmidt, *Mutual recognition ‘on trial’: the long road to services liberalization*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5, s. 717–734.

rządów narodowych do utrzymania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także ochrony krajowych interesów i narodowych systemów instytucjonalnych.

Ciekawym przykładem zastosowania zasady wzajemnego rozpoznania są usługi. Omawiana zasada prowadziła faktycznie do utrzymania rozmaitych barier w dostępie do rynku, zwłaszcza w krajach cechujących się najwyższym stopniem instytucjonalizacji w sferze gospodarczej. Celem dyrektywy usługowej zaproponowanej w 2004 r. przez komisarza Fritsa Bolkesteina miała być liberalizacja rynku usług opartych na zasadzie kraju pochodzenia. Debata nad tą regulacją w Parlamencie Europejskim doprowadziła najpierw do wprowadzenia rozlicznych wyjątków od tej zasady, a następnie do jej całkowitego wykreślenia i przywrócenia wcześniejszej praktyki interpretacji zasady wzajemnego rozpoznania. Za odrzuceniem liberalnego kształtu dyrektywy usługowej opowiedzieli się eurodeputowani wywodzący się z największych państw członkowskich (Niemiec i Francji), intensywnie wspierani przez własne rządy narodowe. Zdaniem ekspertów¹⁹, było to podyktowane ochroną krajowych interesów gospodarczych i społecznych przed konkurencją usługodawców z nowych państw członkowskich. Wynikało także z chęci utrzymania spójności narodowych systemów gospodarczych (kapitalistycznych) oraz kontroli władz narodowych nad własnymi gospodarkami.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, że regulacje europejskie silnie oddziałują na narodowe polityki gospodarcze i system instytucjonalny gospodarki (narodowy model kapitalistyczny)²⁰. Jest to oddziaływanie zróżnicowane w zależności od uwarunkowań lokalnych. Jeśli polityki unijne nie są zgodne z miejscową logiką systemu gospodarczego prowadzi to do poważnych kosztów, obniżania wewnętrznej racjonalności działania tego systemu lub jego stopniowej de-instytucjonalizacji. Jest to również przykład wykorzystywania polityk europejskich do maksymalizowania korzyści przez poszczególne państwa na wspólnym rynku, w tym poprzez takie kształtowanie regulacji unijnych, które będzie wzmacniać krajowe przewagi konkurencyjne i osłabiać ewentualne koszty wprowadzania przepisów unijnych²¹. Wymaga

¹⁹ M. Höpner, A. Schäfer, *A New Phase of European Integration. Organized Capitalism In Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper 07/04, 2007, s. 12–13. K. Nicolaidis, S.K. Schmidt, *Mutual recognition 'on trial'...*, s. 724–726.

²⁰ M. Höpner, A. Schäfer, *A New Phase of European Integration...*, s. 8, 22.

²¹ Por. M.P. Smith, *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 3, s. 315–331; H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics” 2005, nr 3, s. 307–332.

to od rządów narodowych aktywnej polityki na forum UE oraz jej ścisłej koordynacji z krajową polityką rozwoju.

Metoda wspólnotowa jest obszarem rywalizacji gospodarczej między państwami członkowskimi. Rozbieżne interesy oraz zróżnicowane instytucje gospodarcze i społeczne w poszczególnych państwach przyczyniają się do poważnych sporów o kształt regulacji europejskich²². Jednym z celów tej rywalizacji jest próba przenoszenia krajowych instytucji, rozwiązań prawnych lub mechanizmów krajowych polityk publicznych na szczebel unijny, co wiąże się z oczekiwanymi korzyściami dla narodowej gospodarki²³. Innym przykładem jest blokowanie niekorzystnych dla krajowych grup interesów rozwiązań prawnych podejmowanych na szczeblu europejskim. Zdaniem Komisji Europejskiej²⁴, największym problemem dotyczącym metody wspólnotowej jest właśnie blokowanie rozwiązań regulacyjnych w określonych sektorach spraw publicznych lub opóźnianie przyjmowania tych regulacji w wyniku niekończących się negocjacji między państwami członkowskimi.

Sposobem ochrony interesów krajowych przed skutkami funkcjonowania metody wspólnotowej jest także opóźnianie implementowania regulacji unijnych do krajowego porządku prawnego. Stosowane są i inne formy ograniczania negatywnych skutków tych regulacji dla krajowych interesów gospodarczych, m.in. powierzchowne lub niewłaściwe wdrożenie unijnych przepisów, wprowadzanie środków kontrolnych i administracyjnych utrudniających stosowanie tych przepisów²⁵. Warto podkreślić, że wspomniane działania wynikają niejednokrotnie z chęci obrony ważnych interesów krajowych, są także podyktowane potrzebą zachowania spójności krajowego systemu gospodarczego. Często są również związane z pragnieniem utrzymania sterowności nad kluczowymi procesami gospodarczymi. Dlatego im większa skala nieadekwatności prawa unijnego do krajowych problemów rozwojowych i interesów społecznych, tym większe prawdopodobieństwo niewłaściwego stosowania prawa UE, a tym samym większe utrudnienia dla realizowania metody wspólnotowej²⁶.

²² Por. H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration...*

²³ M.P. Smith, *Germany's Quest...*; S. Bulmer, S. Padgett, *Policy Transfer in the European Union...*; H. Callaghan, M. Höpner, *European Integration...*

²⁴ *European Governance...*, s. 18.

²⁵ Por. S.K. Schmidt, *Reform in the Shadow of Community Law: Highly Regulated Economic Sectors*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 2, s. 157–173.

²⁶ Por. T.G. Grosse, *Instytucjonalne przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 7; T.G. Grosse, *Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szanse zwiększenia korzyści w odniesieniu do wybranych polityk gospodarczych w: Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE – fakty i mity*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2005.

Luka regulacyjna w połączeniu ze swobodą implementowania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie jest więc w niektórych obszarach istotnym czynnikiem zróżnicowania prawa w Europie, zwłaszcza między porządkami prawnymi obowiązującymi w poszczególnych krajach. Tworzy to warunki do rozwoju konkurencji między systemami prawnymi. Przejawem tej tendencji jest możliwość wyboru porządku prawnego przez podmioty prywatne między poszczególnymi krajami (rywalizacja horyzontalna) lub wyboru między normą krajową a europejską (rywalizacja wertykalna)²⁷. Zróżnicowanie prawa w Europie może być traktowane jako przykład słabości metody wspólnotowej, zwłaszcza w odniesieniu do jej funkcji harmonizującej reguły gry na wspólnym rynku. Stwarza jednak możliwości uelastycznienia działalności gospodarczej w Europie, w tym umożliwiającego dostosowanie się do lokalnych uwarunkowań lub trudności ekonomicznych. Dlatego w niektórych zakresach istnieje świadomie pozostawiona możliwość opcjonalnego wyboru reżimu europejskiego lub narodowego (np. w odniesieniu do prawa spółek). Warto jednak zauważyć, że zróżnicowanie prawa w Europie jest przede wszystkim korzystne dla dużych transeuropejskich korporacji, które mają realną możliwość wyboru siedziby i porządku prawnego, a także dysponują odpowiednimi środkami finansowymi, aby w razie potrzeby wykorzystywać różnice między reżimami prawnymi na drodze sądowniczej.

Inną konsekwencją zróżnicowania prawnego w Europie jest uruchomienie rywalizacji regulacyjnej między poszczególnymi krajami członkowskimi. Najczęściej wiąże się to z uatrakcyjnieniem warunków dla inwestorów zagranicznych i przyczynia się do liberalizacji niektórych przepisów krajowych. Wśród specjalistów panują jednak zróżnicowane opinie na temat zakresu i kierunku zmiany prawa w krajach członkowskich. Według jednych, jest to wyraźny trend liberalizacyjny, zwłaszcza odnoszący się do obciążeń fiskalnych i zobowiązań społecznych (np. praw pracowniczych), który oznacza tendencję równania do najniższego standardu obowiązującego na obszarze Unii (mechanizm *race to the bottom*)²⁸. W opinii innych badaczy²⁹, zakres liberalizacji regulacyjnej jest umiarkowany. Krajowe reżimy prawne cechuje bowiem duży poziom inercji. Ponadto podwyższona rywalizacja na wspólnym rynku prowadzi do wewnątrzsystemowej adaptacji (a nie bezrefleksyjnego obniżania standardów) przy

²⁷ W. Schön, *Playing different games? Regulatory competition in tax and company law compared*, „Common Market Law Review” 2005, Vol. 42, nr 2, s. 331–365.

²⁸ F.W. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford 1999.

²⁹ C.M. Radaelli, *The Puzzle of Regulatory Competition*, „Journal of Public Policy” 2004, Vol. 24, nr 1, s. 1–23.

jednoczesnej próbie zachowania sterowności nad procesami gospodarczymi przez władze państwowe (także w wymiarze regulacyjnym). Zagrożone interesy krajowe wywierają również presję na władze polityczne w celu zachowania dotychczasowych praw. Dotyczy to zwłaszcza obszarów objętych zasadą wzajemnego rozpoznania, a więc takich, które w dużym stopniu są wyjęte poza harmonizujące prawo wspólnotowe. Jeśli jest to uzasadnione, wspomniane grupy społeczne wspierają próby wprowadzenia odpowiednich standardów do prawa unijnego. Przykładem tej tendencji są próby takiego kształtowania regulacji wspólnotowych, aby ogólnie wpływać na warunki konkurencyjności na wspólnym rynku. W obliczu skutków kryzysu gospodarczego (2008–2010) takie działania podejmowały m.in. najsilniejsze państwa w zakresie wzmocnienia koordynacji gospodarczej lub poprzez regulacje unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego.

OTWARTA METODA KOORDYNACJI

Otwarta metoda koordynacji (OMC – *Open Method of Co-ordination*) jest próbą szerszego przeniesienia metodyki zarządzania międzyrządowego do polityk gospodarczych i społecznych. W stosunku do metody wspólnotowej OMC miała być bardziej elastycznym sposobem rozwiązywania problemów lokalnych i zapewniać większą adekwatność polityk europejskich do miejscowych uwarunkowań społecznych i gospodarczych. Miała być również w większym stopniu zdecentralizowana i umożliwiać większą efektywność realizowania polityk unijnych.

Najbardziej znanym przykładem zastosowania OMC jest strategia lizbońska, która została zainicjowana na szczycie UE w 2000 r. Była ona zacerpnięta z elastycznego koordynowania polityk narodowych w obszarze europejskiej unii walutowej oraz Europejskiej Strategii Zatrudnienia, wprowadzonej traktatami z Maastricht i Amsterdamu. Bazuje na wspólnym ustanowieniu celów i warunków brzegowych implementacji danej polityki, pozostawiając swobodę jej realizowania państwom członkowskim. Jednocześnie metoda opiera się na cyklicznym monitorowaniu wdrażania danej polityki i raportach na ten temat przygotowywanych przez rządy krajowe i Komisję Europejską³⁰. Jej uzupeł-

³⁰ J. Mosher, *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, „ECSCA Review” 2000, Vol. 13, nr 3, s. 2–7. Również: L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie” 2004, nr 1 (45); T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, „Studia Polityczne” 2005, Vol. 17.

nieniem jest wymiana doświadczeń między krajami członkowskimi, prowadzona m.in. poprzez wzajemne wizyty monitorujące (proces *peer review*)³¹. OMC zmierza do takiej zmiany i koordynacji krajowych polityk publicznych, aby były one zgodne z celami Unii i przynosiły nową jakość w skali europejskiej.

Zasadniczą cechą otwartej metody koordynacji jest odejście od jednolitego i wspólnego dla wszystkich krajów mechanizmu implementacji polityk, w tym odgórnie narzucanego regulacyjnego wdrażania szczegółowych rozwiązań. Zamiast tego preferowanym sposobem jest wymiana najlepszych doświadczeń i poszukiwanie krajowych sposobów implementowania polityk unijnych. Metoda jest więc przykładem zastosowania do praktyki UE zasady subsydiarności, zgodnie z którą poszczególne kompetencje publiczne powinny być realizowane na możliwie najniższym szczeblu administracyjnym. Metoda jest stosowana w wielu obszarach polityk unijnych, m.in. politykach ekonomicznych (podatkowej, monetarnej, energetycznej i telekomunikacyjnej), ochronie środowiska, badaniach i rozwoju technologicznym, polityce imigracyjnej, przeciwdziałania bezrobociu, zdrowotnej i innych wymiarach polityki społecznej, rozwoju transportu i polityce regionalnej. W zależności od obszaru politycznego jest widoczna różna precyzja wskaźników implementacji i monitorowania działań publicznych oraz zakres możliwych sankcji za niewłaściwe postępy wdrażania zobowiązań przyjętych przez kraje członkowskie (zwykle ograniczają się one do publicznego napiętnowania outsidera³²).

Otwarta metoda koordynacji korzysta ze stosowanych wcześniej technik „miękkiego” zarządzania w Unii. Przykładem takich działań są m.in.: porównywanie realizowania polityk europejskich w poszczególnych krajach (*peer*

³¹ Szerzej na ten temat: B.H. Casey, M. Gold, *Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another?* „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1, s. 23–43.

³² Najsilniejsze sankcje za nieprzestrzeganie zobowiązań w zakresie polityki makroekonomicznej grożą państwom członkowskim w przypadku polityki gospodarczej przyjmowanej w *Broad Economic Guidelines*, słabsze w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia, a najsłabsze w polityce innowacyjnej i koordynacji systemów emerytalnych, por. S. Borrás, B. Grave, *Concluding remarks: New method or just cheap talk?* „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 2, s. 329–336. Na temat zróżnicowania środków wspierających efektywność OMC, a więc również zwiększających poziom koordynacji między krajami członkowskimi: M. Citi, M. Rhodes, *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, „European Governance Papers” 2007, nr N-07-01, <http://www.connex-network.org/>.

review), wyznaczanie zakresów implementowanych zadań (*benchmarking*)³³. W odniesieniu do wcześniej stosowanych „miękkich” technik zarządzania otwarta metoda koordynacji ma wyraźne ukierunkowanie strategiczne (istotnym aspektem jest przygotowywanie długofalowych planów działań politycznych). Stara się łączyć wiele polityk (np. w strategii lizbońskiej), różne poziomy władz publicznych, w tym również współpracę horyzontalną między poszczególnymi administracjami narodowymi. Opiera się na cyklicznym porównywaniu wyników między różnymi krajami oraz wielostronnej wymianie informacji i doświadczeń³⁴.

Jak dowodzą specjaliści³⁵, otwarta metoda koordynacji pozwala zachować poszczególnym krajom znacznie większy zakres suwerennych decyzji, aniżeli metoda wspólnotowa. Podstawowym założeniem OMC jest bowiem dobroć wolność uczestnictwa państw w działaniach objętych przez tę metodę, a także rezygnacja z wiążącego prawa, jako spoiwa tej metody. Otwarta metoda koordynacji pozwala więc państwom członkowskim zachować większy poziom kontroli nad inicjatywami europejskimi realizowanymi w ich krajach, a więc daje większe możliwości sterowności procesami gospodarczymi. Umożliwia także bardziej elastyczne dostosowanie polityk unijnych do uwarunkowań lokalnych. Nie zawsze jednak ten aspekt zarządzania jest w pełni stosowany w praktyce. Wiele zależy od kompetencji administracji rządowej i umiejętności wykorzystania tej metody dla celów polityk krajowych. W niektórych przypadkach elastyczność otwartej metody koordynacji i jej dopasowanie do lokalnych uwarunkowań jest pozorne, na przykład dlatego, że nie ma odpowiedniej współpracy między dyplomatami uzgadniającymi kierunki działań strategicznych na szczeblu unijnym a urzędnikami poszczególnych ministerstw realizujących polityki krajowe³⁶.

OMC jest szczególnie korzystna dla najbardziej aktywnych krajów członkowskich. Dzięki własnej inwencji w proces wypracowywania założeń danej polityki, jak również szybkiego wprowadzenia w życie własnych pomysłów kraje te mają duży wpływ na cele unijne i rozwiązania adoptowane w innych krajach

³³ M. Marcussen, *Multilateral surveillance and the OECD. Playing the idea-game*, [w:] K. Armingeon, M. Beyeler (red.), *OECD Surveillance and Welfare States in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2004.

³⁴ S. Borrás, K. Jacobsson, *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 2, s. 185–208.

³⁵ A. Schäfer, *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 1, s. 70–88.

³⁶ Ibidem.

członkowskich. W ten sposób mogą współtworzyć najbardziej przez siebie preferowany wymiar polityk europejskich. Warto zauważyć, że pomimo tego, że zasadnicze decyzje podejmują państwa członkowskie, omawiana metoda pozostawia także pewną rolę dla Komisji Europejskiej. Definiuje wspólne cele (*collective goals*) dla poszczególnych działań, jest ich koordynatorem, a także odpowiada za cykliczne nadzorowanie wdrażania kolejnych etapów stosowania metody. Rola Komisji wzrasta zwłaszcza w stosunku do krajów biernych, które nie mają własnych pomysłów na wykorzystanie omawianej metody³⁷.

OMC jest także oceniana jako sposób powstrzymania ekspansji metody wspólnotowej i twardych regulacji europejskich, będących głównym mechanizmem rozwoju integracji europejskiej³⁸. Z tej perspektywy otwarta metoda koordynacji może być więc uznana jako próba odbudowania przez kraje członkowskie wpływu na kierunek dalszego rozwoju integracji europejskiej. Omawiana metoda jest także pojmowana jako rezultat kryzysu dotychczasowego zarządzania w Unii, wynik nadmiernych sprzeczności między interesami krajów członkowskich, trudności podejmowania decyzji oraz innych słabości metody wspólnotowej³⁹. Tylko nieliczni eksperci traktują OMC jako możliwość zainicjowania procesu legislacyjnego wiążących regulacji europejskich oraz sposób intensyfikowania współdziałania i deliberacji w Europie⁴⁰.

OMC jest uznawana za szybszy sposób podejmowania decyzji na szczeblu europejskim i uzgadniania polityk krajowych, zwłaszcza w obszarach wrażliwych politycznie lub związanych z silnymi różnicami interesów i instytucji między państwami członkowskimi⁴¹. Wśród największych problemów wymie-

³⁷ Por. S. Rosa, *The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, nr 5, s. 618–640.

³⁸ Zob. D. Hodson, I. Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies” 2001, Vol. 39, nr 4, s. 563–591; P. Leisink, R. Hyman, *Introduction: The Dual Evolution of Europeanization and Varieties of Governance*, „European Journal of Industrial Relations” 2005, Vol. 11, nr 3, s. 277–286; A. Schäfer, *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, „European Integration online Papers” 2004, Vol. 6, nr 6, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html; A. Peters, I. Pagotto, *Soft Law as a New Modes of Governance: A Legal Perspective*, NewGov, CIT1-CT-2004-506392, 04/D11, 2006, <http://www.eu-newgov.org/>.

³⁹ A. Schäfer, *A new form of governance?...*

⁴⁰ D.M. Trubek, L.G. Trubek, *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, nr 3, s. 343–364.

⁴¹ A. Schäfer, *A new form of governance?...*

nia się jednak niski poziom efektywności⁴². Chodzi zwłaszcza o nieskuteczne egzekwowanie wspólnie określonych celów politycznych. Omawiana metoda niezbyt dobrze koordynuje polityki publiczne między państwami członkowskimi, a zwłaszcza nie ma odpowiednich mechanizmów egzekwowania przez instytucje unijne zobowiązań poszczególnych krajów. Rozbudza oczekiwania społeczne w związku z łatwiejszym przyjmowaniem wspólnych strategii we wrażliwych społecznie sprawach, ale nie zapewnia skutecznego zrealizowania obietnic w praktyce. Przykładem ilustrującym wszystkie wymienione wady jest nieskuteczność realizacji celów przez strategię lizbońską⁴³. Dlatego w kolejnych odsłonach tej strategii, a później w ramach przyjętej w 2010 r. strategii „Europa 2020” starano się uzupełnić mechanizm OMC przez inne metody zarządzania, przede wszystkim zaczerpnięte z metody wspólnotowej. Dotyczy to m.in. wzmocnionych regulacji w zakresie koordynacji zarządzania gospodarczego, pakietu energetyczno-klimatycznego oraz silniejszego powiązania celów strategii gospodarczej UE z unijnymi politykami redystrybucyjnymi. W ten sposób najpierw odnowiona strategia lizbońska (z 2005 r.), a później strategia „Europa 2020” w coraz większym stopniu były obszarem stosowania różnych metod zarządzania w odniesieniu do europejskiej gospodarki.

Podsumowując, należy uznać, że OMC nie likwiduje sprzeczności między krajami członkowskimi, a jedynie zdaje się je maskować pod ogólnymi strategiami politycznymi. W opinii ekspertów⁴⁴ omawiana metoda w niewielkim stopniu efektywnie realizuje wspólne europejskie cele, natomiast dobrze zabezpiecza interesy narodowe i kompetencje państw członkowskich. Staje się obszarem przenoszenia krajowych celów i instytucji gospodarczych do polityki europejskiej, co stwarza nadzieje na to, że z czasem staną się one standardami ogólnoeuropejskimi i prawnie wiążącymi. Problemem dyskutowanej metody jest brak wyraźnego przywództwa politycznego na szczeblu unijnym, które mogłoby przewycięzać te sprzeczności i zapewnić jej skuteczniejsze funkcjonowanie w praktyce⁴⁵. Dlatego coraz częściej OMC zostaje wzmocniona przez instrumenty regulacyjne lub redystrybucyjne metodyki wspólnotowej. Działania te są niejednokrotnie wypracowywane w gronie wiodących państw członkowskich, a następnie powierzane do realizacji np. Komisji Europejskiej.

⁴² J.A. Caporaso, J. Wittenbrinck, *The new modes of governance...*; S. Bulmer, S. Padgett, *Policy Transfer in the European Union...*

⁴³ Szerzej: T.G. Grosse, *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 1(11), s. 5–23.

⁴⁴ A. Schäfer, *A new form of governance?...*

⁴⁵ P. Leisink, R. Hyman, *Introduction: The Dual Evolution of Europeanization...*

PODSUMOWANIE

Zachowanie strategicznej sterowności nad politykami publicznymi realizowanymi w Unii Europejskiej (zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym) wymaga jednolitej i silnej władzy politycznej na szczeblu unijnym. Tymczasem obecny system władz europejskich jest rozproszony i wielopoziomowy, bez wyraźnego podziału kompetencji oraz przywództwa politycznego; nieadekwatny do aktualnej wielkości Unii i zakresu jej polityk publicznych⁴⁶. W niewystarczającym stopniu instytucje unijne pełnią wobec siebie funkcje kontrolne. Zamiast tego jest widoczna rywalizacja kompetencyjna, co wynika z otwartej debaty ustrojowej w Unii i wielu niekiedy sprzecznych koncepcji dotyczących przyszłości integracji europejskiej. Metody zarządzania są przedmiotem tej rywalizacji. Różne interesy społeczne i polityczne preferują niejednokrotnie odmienne sposoby zarządzania, co wynika z innych oczekiwań dotyczących reform instytucjonalnych i docelowego modelu integracyjnego⁴⁷. Przykładowo, zwolennicy Europy federalnej wspierają metodę wspólnotową, natomiast obrońcy modelu międzyrządowego – różnorodne formy współdziałania między państwami członkowskimi, np. otwartą metodę koordynacji lub pogłębioną współpracę rządów w wybranych dziedzinach integracji.

Brak jednoznacznego wyboru docelowego ustroju politycznego Unii, a także intensywność rywalizacji między odmiennymi interesami utrudniają zarządzanie w Unii. Spowalniają także procesy decyzyjne, „rozwadniają” merytoryczną zawartość strategicznych polityk, utrudniają koordynację polityk unijnych z krajowymi i harmonizowanie systemów regulacyjnych w Europie. Trudności zarządzania pogłębia słabość unijnego budżetu i ograniczone możliwości uzupełniania polityk regulacyjnych o programy redystrybucyjne. Wspomniane trudności prowadzą do wprowadzania nowych technik zarządzania, które niekiedy uzupełniają metodę wspólnotową, ale również mogą być stosowane jako alternatywny sposób zarządzania politykami publicznymi.

Słabość *legitymizacji demokratycznej* w Unii dodatkowo osłabia możliwości skutecznego zarządzania przez instytucje unijne. Jak się wydaje, odpowiednio silna legitymizacja polityczna jest warunkiem zapewnienia strategicznej sterowności w Unii Europejskiej⁴⁸. Dlatego w Unii nie ma wyraźnie wyodrębnionej władzy wykonawczej, która dysponując odpowiednim mandatem

⁴⁶ J.P. Olsen, *Unity, Diversity and Democratic Institutions: Lessons from the European Union*, „The Journal of Political Philosophy” 2004, Vol. 12, nr 4, s. 461–495.

⁴⁷ Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, op. cit..

⁴⁸ T.G. Grosse, *Modele integracji europejskiej wobec dylematów reformy Unii Europejskiej*, „Polska w Europie” 2007, nr 1 (50), s. 29–68.

politycznym mogłaby skutecznie „przecinać” spory między interesami państw członkowskich i grup nacisku, a także w klarowny sposób identyfikować się z interesem całej wspólnoty.

Porównując ze sobą wcześniej omówione metody zarządzania, należy stwierdzić, że żadna nie daje gwarancji sprawnej interwencji w sytuacjach kryzysowych, co wynika przede wszystkim ze słabości centrum politycznego. Jednym z podstawowych problemów zarządzania politykami europejskimi są trudności podejmowania decyzji oraz problemy związane z ich realizacją w praktyce. Trudności te wynikają z różnorodności i rywalizacji interesów społecznych reprezentowanych na szczeblu unijnym. Według ekspertów⁴⁹, najtrudniej podejmować decyzje według metody wspólnotowej. Przejawem tego jest m.in. długotrwałość procesów decyzyjnych oraz skomplikowanie negocjacji dotyczących zawartości merytorycznej danej polityki (regulacji), co obniża możliwości efektywnego rozwiązywania problemów. Jednocześnie metoda wspólnotowa jest uznawana za najbardziej efektywny instrument realizowania przyjętych uzgodnień w praktyce. Dla odmiany „miękkie” metody zarządzania, np. otwarta metoda koordynacji, dają znacznie większe możliwości sprawnego podejmowania wspólnych decyzji politycznych, ale znacznie słabiej są one egzekwowane w praktyce⁵⁰. Zarządzanie w UE ma więc istotne problemy z jednoczesnym połączeniem wysokiej efektywności uzgadniania decyzji z ich późniejszym równie sprawnym implementowaniem.

Unia Europejska wydaje się dość dobrze przygotowywać długofalowe strategie polityczne, takie jak np. strategia lizbońska (i późniejsza strategia „Europa 2020”) lub Europejska Strategia Zatrudnienia. Przy bliższej analizie tych dokumentów widać jednak w wielu przypadkach ich ogólnikowość, rozproszenie na zbyt wiele celów, wewnętrzną niekonsekwencję lub nawet sprzeczność przyjętych priorytetów⁵¹. Zawodzi koordynacja podejmowanych

⁴⁹ Ch. Knill, A. Lenschow, *Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation*, „European Integration online Papers” 2003, Vol. 7, nr 1, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html.

⁵⁰ Ch. Knill, A. Lenschow, *Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 2005, Vol. 43, nr 3, s. 583–606.

⁵¹ Por. T.G. Grosse, *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2005, nr 34. Także: *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004; A. Dierx, F. Ilzkovitz, *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru (red.), *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research, Vol. 1, Cheltenham: Edward Elgar 2006, s. 15–46; T.G. Grosse, *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”*, 2010.

polityk między poszczególnymi krajami. Brakuje klarownej odpowiedzialności politycznej za implementowanie strategii zarówno w Unii, jak i po stronie państw członkowskich. Duża część spośród tych dokumentów dość dobrze identyfikuje problemy strategiczne, ale nie potrafi ich rozpisać na cele operacyjne⁵² lub w niewłaściwy sposób pozwala odróżnić cele istotne dla całej Wspólnoty od celów w istocie partykularnych, np. związanych z wąską grupą interesów. Jest to uwarunkowane słabą zdolnością rozróżniania między interesami całej Unii a interesami grupowymi (w tym również poszczególnych krajów członkowskich), a także trudnością wartościowania tych interesów między sobą i rozstrzygnięcia sporów między nimi.

Kryzys gospodarczy (2008–2010) wyostrzył problemy niewłaściwej sterowności nad gospodarką w Unii Europejskiej. Jest to pochodna sprzeczności interesów i nadmiernego zróżnicowania instytucji gospodarczych między państwami członkowskimi. Wspomniane zróżnicowania pogłębiły się w wyniku wschodniego poszerzenia Unii (2004–2007). Metody zarządzania stosowane obecnie w Unii nie dają gwarancji na skuteczne sterowanie procesami gospodarczymi w tych warunkach. Jak wspomniano, brakuje również przywództwa politycznego i odpowiednio silnej władzy wykonawczej w UE. Dodatkowo w okresie kryzysu osłabło przywództwo instytucji technokratycznych w Europie i znaczenie metody wspólnotowej. W tej sytuacji trudności gospodarcze zmusiły rządy największych państw do przejęcia inicjatywy politycznej. Dążą one do odzyskania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także do zwiększenia wpływu na zarządzanie gospodarcze w UE. W warunkach integracji europejskiej trudno bowiem sterować rozwojem własnej gospodarki bez odpowiedniej kontroli nad polityką unijną. W rezultacie wzmocniło to rolę współpracy międzyrządowej, zwłaszcza w kręgu największych państw członkowskich. Sposobem odzyskania wpływu politycznego na integrację europejską jest także ograniczenie roli unijnych instytucji technokratycznych (przede wszystkim KE), a także ograniczenie kręgu państw uczestniczących w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących zarządzania gospodarczego. Przykładem tego zjawiska jest pogłębienie współdziałania w gronie państw strefy euro (m.in. poprzez organizację nieformalnych szczytów przywódców). W ten sposób łatwiej jest wiodącym państwom uzgodnić nowe mechanizmy koordynacji gospodarczej lub instrumenty antykryzysowe, które w części obowiązują także państwa nie uczestniczące w unii walutowej. Prowadzi to do wzmocnienia ośrodka władzy w Unii Europejskiej skupionego wokół największych państw członkowskich, a także

⁵² J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Last exit to Lisbon*, Brussels: Institute BRUEGEL 2006.

rosnącej asymetrii wpływów politycznych w Unii między krajami centralnymi i peryferyjnymi.

Co jednak ważniejsze, kryzys obnażył słabość obozu zwolenników federacji europejskiej, a także dwuznaczność deklaracji wspierających rozwój mechanizmów wspólnotowych. Zamiast tego uwidocznił dążenie poszczególnych państw członkowskich do wykorzystywania instrumentów europejskich przede wszystkim do realizacji własnych celów narodowych. Kryzys pokazał, że działania integracyjne wielu krajów oraz stosowane przez nie metody zarządzania gospodarczego w UE służą w mniejszym stopniu budowaniu Wspólnoty lub realizacji ogólnoeuropejskich celów. Bardziej natomiast mają wzmacniać korzyści dla poszczególnych gospodarek narodowych, w tym poprzez podniesienie ich pozycji konkurencyjnej na wspólnym rynku i na rynkach globalnych⁵³.

Konsekwencją kryzysu gospodarczego jest wzrost rywalizacji politycznej i ekonomicznej między państwami członkowskimi. Jak wspomniano, niektóre rządy intensywnie angażują się w procesy kształtowania polityk i regulacji europejskich, aby w jak największym stopniu wzmacniały ich pozycję konkurencyjną na wspólnym rynku. Ponadto dbają o zachowanie wewnętrznej racjonalności działania narodowych systemów kapitalistycznych, a także starają się przenieść krajowe wzorce instytucjonalne do polityk unijnych. W ten sposób wspierają krajowe interesy gospodarcze i społeczne, a także dążą do wykorzystania regulacji i polityk unijnych dla stymulowania wzrostu i zatrudnienia we własnych krajach. Elementem współzawodnictwa między państwami członkowskimi jest „oddolna” rywalizacja regulacyjna, która zmierza do stworzenia jak najbardziej zachęcających warunków dla zagranicznych inwestorów. Stosowane są także różnorodne formy ochrony krajowych instytucji lub interesów gospodarczych i społecznych przed presją instytucjonalną ze strony europeizacji.

Coraz bardziej są widoczne próby sięgania po instrumenty metody wspólnotowej, które służą podwyższaniu konkurencyjności własnej gospodarki w stosunku do pozycji innych państw członkowskich na wspólnym rynku. Przykładem tej tendencji są niektóre propozycje dotyczące wzmocnienia koordynacji gospodarczej w UE, jak również przepisy pakietu energetyczno-klimatycznego. Państwa członkowskie wykorzystują metody współpracy międzyrządowej, w tym również otwartą metodę koordynacji, do inicjowania

⁵³ Por. koncepcję integracji europejskiej, jako wsparcia dla państw członkowskich w dobie globalizacji: A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge; 2 edition, London 2000.

celów politycznych. Są one następnie powierzane do realizacji instytucjom europejskim, a także wzmacniane przez instrumenty regulacyjne lub redystrybucyjne metody wspólnotowej. Przykładem takiego podejścia jest hybrydowa konstrukcja strategii „Europa 2020”, która będzie realizowana zarówno poprzez OMC, jak i instrumenty wspólnotowe.

Jednym z podstawowych dylematów zarządzania w Unii Europejskiej jest utrzymanie odpowiedniej równowagi między koniecznością zachowania spójności politycznej (i harmonizacji regulacyjnej) a potrzebą autonomii wewnętrznej poszczególnych państw (i elastycznością rozwiązywania problemów lokalnych)⁵⁴. Dylemat ten jest szczególnie dobrze widoczny po ostatnim poszerzeniu Unii (2004–2007) i wzroście zróżnicowań wewnętrznych, uwypuklających podział na obszary centralne i peryferyjne. Zróżnicowanie typów zarządzania w Unii jest do pewnego stopnia odpowiedzią na ten dylemat. Metoda wspólnotowa wzmacnia tendencję do harmonizowania, a słabości i luki w tej metodzie ograniczają spójność polityk i regulacji w UE. „Miękkie” sposoby zarządzania, zwłaszcza otwarta metoda koordynacji, są natomiast związane z potrzebą decentralizacji i oddolnego kształtowania polityk publicznych⁵⁵.

Z punktu widzenia peryferiów UE kluczowe znaczenie ma to, czy instrumenty europejskie będą odpowiednio adresowane wobec ich potrzeb rozwojowych, czy też staną się źródłem korzyści przede wszystkim dla zewnętrznych podmiotów gospodarczych. Należy bowiem pamiętać, że działania UE, w tym również te kierowane przede wszystkim do państw peryferyjnych, są wynikiem negocjacji instytucji wspólnotowych i 27 państw członkowskich. Są więc wypadkową różnych interesów gospodarczych i celów politycznych. Przy czym to państwa centralne, a nie peryferyjne mają największy udział w wypracowywaniu decyzji politycznych w UE.

Jest to także związane z adekwatnością transferowanych instytucji zewnętrznych do lokalnych uwarunkowań, co określono terminem *adekwatności instytucjonalnej*⁵⁶. Dotyczy to zgodności zewnętrznych instytucji z wewnętrzną racjonalnością krajowego systemu gospodarczego. System ten stwarza ramy korzyści i kosztów dla krajowych przedsiębiorstw i konsumentów, w tym również struktury możliwości (*opportunity structures*), od której

⁵⁴ J.P. Olsen, *Unity, Diversity and Democratic Institutions...*; S.S. Andersen, N. Sitter, *Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate?* European Integration 2006, Vol. 28, nr 4, s. 313–330.

⁵⁵ Por. Ch. Knill, A. Lenschow, *Compliance, Competition and Communication...*

⁵⁶ T.G. Grosse, *Instytucjonalne przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 7.

w dużej mierze zależą przewagi konkurencyjne danego państwa na wspólnym rynku.

Przykładem stosunkowo słabej *adekwatności instytucjonalnej* polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych jest sytuacja nowych krajów członkowskich. Integracja europejska oznaczała dla nich ogromny transfer zewnętrznych instytucji. Jednocześnie były one w niewielkim stopniu dopasowane do miejscowych uwarunkowań, co potęgowało kilka powiązanych ze sobą zjawisk. Było to związane przede wszystkim z dominacją siłowego i hierarchicznego transferu instytucjonalnego, opierającego się na przyjęciu przez te państwa w całości dorobku prawnego wspólnot europejskich (*acquis communautaire*). Ponadto wynikało z asymetryczności procesu akcesyjnego⁵⁷, tj. konieczności przyjęcia warunków członkostwa przy niewielkich możliwościach negocjacyjnych⁵⁸. Kolejnym czynnikiem była specyficzna strategia polityczna nowych krajów członkowskich wobec integracji europejskiej. Najważniejsze dla nich było osiągnięcie celów geopolitycznych, a więc przede wszystkim związanych z osiągnięciem członkostwa w Unii Europejskiej. Dużo mniejsze znaczenie miało negocjowanie szczegółowych warunków gospodarczych i społecznych, a więc również dostosowywanie polityk i prawa europejskiego do uwarunkowań krajowych. Dodatkowo problemy *adekwatności instytucjonalnej* potęgowało połączenie dwóch radykalnych procesów transformacyjnych, tj. zmiany ustroju socjalistycznego z akcesją do UE. Bardzo szybkie było tempo wprowadzanych zmian. Ponadto zauważalne były niewystarczające kompetencje elit politycznych i urzędniczych do właściwego adoptowania zewnętrznych

⁵⁷ Por. na temat asymetryczności pozycji i warunków negocjacyjnych między nowymi krajami członkowskimi a Unią: A. Wiener, *Finality vs. enlargement: constitutive practices and opposing rationales in the reconstruction of Europe*, [w:] J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003, s. 157–201; F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, nr 4, s. 500–528; A. Scott, *The political economy of enlargement*, [w:] F. Cameron (red.), *The Future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London – New York 2004, s. 80–97; A. Moravcsik, *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, Vol. 31, nr 4, s. 473–524.

⁵⁸ F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Conclusion: The Impact of the EU on the Accession Countries*, [w:] F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2005, s. 215–217; F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] P. Graziano, M.P. Vink (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Haundmills, Basingstoke, New York: Palgrave, MacMillan Press 2007, s. 88–101.

instytucji do uwarunkowań krajowych. Wiązała się z tym tendencja do imitacyjnego importu zewnętrznych doświadczeń, często przede wszystkim w celu podwyższenia akceptacji u partnerów zagranicznych.

Problemy słabego dostosowania polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych w nowych krajach członkowskich są więc w dużym stopniu związane z oparciem procesu integracyjnego głównie na implementacji prawa europejskiego. Do tych celów wykorzystano więc przede wszystkim metodę wspólnotową (choć faktycznie bez etapu wypracowywania i negocjowania regulacji prawnych). Zastosowanie tej metody zwiększało szybkość i skalę implementowania prawa i polityk europejskich, a jednocześnie osłabiało możliwości elastycznego dostosowania tych instrumentów do uwarunkowań lokalnych.

Stopniowo nowe kraje członkowskie włączają się w polityki, w których stosuje się „miękkie” metody zarządzania. Jednak – jak pokazują badania⁵⁹ – stosowanie otwartej metody koordynacji w przypadku tych państw jest związane z dużo większymi kompetencjami KE i większym zakresem hierarchicznego sterowania, zwłaszcza na etapie programowania polityk publicznych. Komisja zdaje się „wyręczać” władze krajowe w zadaniach planistycznych, a także narzuca cele merytoryczne, wskaźniki, terminy i instrumenty realizacyjne – niekiedy nieadekwatne do lokalnych uwarunkowań. Jest to również związane z brakiem doświadczenia i aktywności krajowej administracji oraz przyzwyczajeniem do bezrefleksyjnego przyjmowania wytycznych europejskich.

Przedstawione przykłady wskazują na to, że obecnie stosowane metody zarządzania mają ograniczone możliwości dopasowania polityk europejskich do uwarunkowań lokalnych w krajach peryferyjnych⁶⁰. Metody zarządzania pozwalają na duży zakres transferu instytucjonalnego do tych krajów. W znacznie słabszy sposób uzgadniają polityki unijne z celami krajowymi oraz umożliwiają zwiększenie efektywności rozwiązywania lokalnych problemów przy wykorzystaniu instrumentów europejskich. W dużym stopniu jest to związane z brakiem odpowiednich kompetencji i aktywności po stronie administracji krajów peryferyjnych. Wynika również z asymetrii władzy w unijnych procesach decyzyjnych na korzyść państw centralnych.

Państwa peryferyjne z Europy Środkowej mają więc zbyt słabą pozycję polityczną w UE, a także zbyt niskie kompetencje polityczne i administracyjne, aby skutecznie wpływać na metody zarządzania gospodarczego w UE.

⁵⁹ Szerzej na ten temat: S. Rosa, *The Open Method of Coordination...*

⁶⁰ Por. również omówienie przykładów europejskiej polityki innowacyjnej i polityki spójności w: T.G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz europejskie doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Może to skutkować brakiem *adekwatności instytucjonalnej*, a więc pogorszeniem możliwości rozwoju gospodarczego tych państw w warunkach integracji europejskiej. Wspomniane zjawisko pogłębia się pod wpływem kryzysu gospodarczego w Europie. Rola polityczna peryferii maleje. Przykładem jest wzmocniona współpraca polityczna w gronie unii walutowej, która faktycznie marginalizuje znaczenie wielu krajów Europy Środkowej nie należących do unii walutowej. Ale maleje także znaczenie państw peryferyjnych strefy euro, przede wszystkim ze względu na ich przedłużające się kłopoty gospodarcze i fiskalne. Dodatkowym utrudnieniem dla nowych państw członkowskich jest to, że w wyniku kryzysu wspólnej waluty podstawowym wyzwaniem gospodarczym dla Europy są obecnie problemy peryferiów południowej Europy (grupy PIGS: Portugal, Ireland, Greece, Spain). Spychają one na drugi plan wyzwania modernizacyjne i kłopoty gospodarcze Europy Środkowej. Może się to niekorzystnie odbić na politykach redystrybucyjnych UE kierowanych wobec tego obszaru, zwłaszcza w nowym okresie budżetowym po roku 2013⁶¹.

BIBLIOGRAFIA

- Alber J., *The European Social Model and the United States*, „European Union Politics” 2006, Vol. 7, nr 3.
- Alesina A., Angeloni I., Schuknecht L., *What does the European Union do?* „Public Choice” 2005, Vol. 123, nr 3–4.
- Amable B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Andersen S.S., Sitter N., *Differentiated Integration: What is it and How Much Can the EU Accommodate?* „European Integration” 2006, Vol. 28, nr 4.
- Borrás S., Grave B., *Concluding remarks: New method or just cheap talk?* „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 2.
- Borrás S., Jacobsson K., *The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 2.
- Börzel T.A., *European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, nr 2.
- Börzel T.A., Risse T., *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, [w:] K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond (red.), *Handbook of European Union Politics*, Sage, London 2007.

⁶¹ Szerzej: T.G. Grosse, *Kierunki zmian w polityce spójności UE. Analiza wybranych nurtów dyskusji prowadzonej w latach 2008–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 4(42), s. 60–82.

- Bulmer S., Padgett S., *Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective*, „British Journal of Political Science” 2005, Vol. 35, nr 1.
- Callaghan H., Höpner M., *European Integration and the Clash of Capitalisms: Political Cleavages over Takeover Liberalization*, „Comparative European Politics” 2005, nr 3.
- Caporaso J.A., Wittenbrinck J., *The new modes of governance and political authority in Europe*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 4.
- Citi M., Rhodes M., *New Modes of Governance in the EU: Common Objectives versus National Preferences*, „European Governance Papers” 2007, nr N-07-01, <http://www.connex-network.org/>.
- Dierx A., Ilzkovitz F., *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru (red.), *Competitiveness and Growth in Europe*, INFER Advances in Economic Research, Vol. 1, Cheltenham: Edward Elgar 2006.
- Eberlein B., Grande E., *Beyond delegation: transnational regulatory regimes and the EU regulatory state*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1.
- European Governance, A White paper*, Commission of the European Communities, COM(2001) 428(final), Brussels, 25.7.2001.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004.
- Grosse T.G., *Instytucjonalne przygotowanie Polski do członkostwa w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 7.
- Grosse T.G., *Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce*, Studia Polityczne 2005, Vol. 17.
- Grosse T.G., *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2005, nr 34.
- Grosse T.G., *Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szanse zwiększenia korzyści w odniesieniu do wybranych polityk gospodarczych*, [w:] *Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE – fakty i mity*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2005.
- Grosse T.G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz europejskie doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Grosse T.G., *Modele integracji europejskiej wobec dylematów reformy Unii Europejskiej*, „Polska w Europie” 2007, nr 1 (50).
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

- Grosse T.G., *Doświadczenia Strategii Lizbońskiej – perspektywy Strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 1 (11).
- Grosse T.G., *Kierunki zmian w polityce spójności UE. Analiza wybranych nurtów dyskusji prowadzonej w latach 2008–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 4 (42).
- Grosse T.G., Hardt Ł., *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010.
- Hall P., Soskice D. (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford – New York: 2001.
- Hodson D., Maher I., *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies” 2001, Vol. 39, nr 4.
- Höpner M., Schäfer A., *A New Phase of European Integration. Organized Capitalism In Post-Ricardian Europe*, MPIfG Discussion Paper 07/04, 2007.
- Jesień L., *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie” 2004, nr 1 (45).
- Jones E., *Idiosyncrasy and integration: suggestions from comparative political economy*, „Journal of European Public Policy” 2003, Vol. 10, nr 1.
- Knill C., *European policies: the impact of national administrative traditions*, „Journal of Public Policy” 1998, Vol. 18, nr 4.
- Knill Ch., Lenschow A., *Modes of Regulation in the Governance of the European Union: Towards a Comprehensive Evaluation*, „European Integration online Papers” 2003, Vol. 7, nr 1, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html.
- Knill Ch., Lenschow A., *Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions*, „Journal of Common Market Studies” 2005, Vol. 43, nr 3.
- Leisink P., Hyman R., *Introduction: The Dual Evolution of Europeanization and Varieties of Governance*, „European Journal of Industrial Relations” 2005, Vol. 11, nr 3.
- Marcussen M., *Multilateral surveillance and the OECD. Playing the idea-game*, [w:] K. Armingeon, M. Beyeler (red.), *OECD Surveillance and Welfare States in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 2004.
- Milward A., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge; 2 edition, London 2000.
- Moravcsik A., *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies” 1993, Vol. 31, nr 4.

- Mosher J., *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, „ECSA Review” 2000, Vol. 13, nr 3.
- Nicolaïdis K., Schmidt S.K., *Mutual recognition ‘on trial’: the long road to services liberalization*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5.
- Olsen J.P., *Unity, Diversity and Democratic Institutions: Lessons from the European Union*, „The Journal of Political Philosophy” 2004, Vol. 12, nr 4.
- Pelkmans J., *Mutual recognition in goods. On promises and disillusion*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5.
- Peters A., Pagotto I., *Soft Law as a New Modes of Governance: A Legal Perspective*, NewGov, CIT1-CT-2004-506392, 04/D11, 2006, <http://www.eu-newgov.org/>.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels 2006.
- Pollack M.A., *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, nr. 3.
- Radaelli C.M., *The Puzzle of Regulatory Competition*, „Journal of Public Policy” 2004, Vol. 24, nr 1.
- Risse T., *Let’s argue! Communicative action and world politics*, „International Organization” 2000, Vol. 54.
- Rosa S., *The Open Method of Coordination in the New Member States – the Perspectives for its Use as a Tool of Soft Law*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, nr 5.
- Schäfer A., *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, „European Integration online Papers” 2004, Vol. 6, nr 6, http://eiop.or.at/eiop/local_old.html.
- Schäfer A., *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 1.
- Scharpf F.W., *Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States*, [w:] G. Marks, F. Scharpf, P. Schmitter, W. Streeck (red.), *Governance in the European Union*, SAGE Publications, London 1996.
- Scharpf F.W., *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford 1999.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research*, „Journal of European Public Policy” 2002, Vol. 9, nr 4.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Conclusion: The Impact of the EU on the Accession Countries*, [w:] F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier (red.), *The*

- Europeanization of Central and Eastern Europe*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2005.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., *Candidate Countries and Conditionality*, [w:] P. Graziano, M.P. Vink (red.), *Europeanization. New Research Agendas*, Haundmills, Basingstoke, New York: Palgrave, MacMillan Press 2007.
- Schmidt S.K., *Reform in the Shadow of Community Law: Highly Regulated Economic Sectors*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 2.
- Schmidt S.K., *Mutual recognition as a new mode of governance*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 5.
- Schön W., *Playing different games? Regulatory competition in tax and company law compared*, „Common Market Law Review” 2005, Vol. 42, nr 2.
- Scott A., *The political economy of enlargement*, [w:] F. Cameron (red.), *The Future of Europe. Integration and enlargement*, Routledge, London – New York 2004.
- Sedelmeier U., *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Reviews in European Governance 2006, lreg-2006-3, <http://european-governance.livingreviews.org>.
- Smith M.P., *Germany's Quest for a New EU Industrial Policy: Why it is Failing*, „German Politics” 2005, Vol. 14, nr 3.
- Thomson R., Hosli M., *Who Has Power in the EU? The Commission, Council and Parliament in Legislative Decision-making*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2.
- Trubek D.M., Trubek L.G., *Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination*, „European Law Journal” 2005, Vol. 11, nr 3.
- Wiener A., *Finality vs. enlargement: constitutive practices and opposing rationales in the reconstruction of Europe*, [w:] J.H.H. Weiler, M. Wind (red.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych mechanizmów zarządzania gospodarką w Unii Europejskiej (UE), jak również prześledzenie głównych tendencji w tym zakresie dokonujących się pod wpływem kryzysu gospodarczego (2008–2010). W szczególności skupiono się na kwestii skuteczności zarządzania w UE. Ponadto przedstawiono skutki inicjowanych zmian dla krajów peryferyjnych, które znajdują się w środkowo-wschodniej części kontynentu.

SUMMARY

The article aims to present selected mechanisms of economy management in the European Union as well as to examine major tendencies taking place under the influence of the economic crisis (2008–2010). The author concentrates especially on the issue of effectiveness of management in the EU. Moreover, he presents the consequences of changes initiated for the peripheral countries, i.e. those which are in the Central and Eastern Europe.

Józef M. Fiszer

ISTOTA, PRZESŁANKI I PERSPEKTYWY MODERNIZACJI UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

Modernizacja Unii Europejskiej, czy może tylko jej kolejna modyfikacja? Ten dylemat pojawia się podczas wszystkich konferencji międzyrządowych, a zwłaszcza przed i po przyjęciu kolejnego traktatu rewizyjnego dla Unii Europejskiej. Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, najpierw należy wyjaśnić istotę i znaczenie tych pojęć, a najlepiej można to uczynić odwołując się do ich etymologii. I tak, według „Słownika wyrazów obcych PWN”, „modyfikacja” < łac. *modificatio* = odmierzanie > to inaczej zmiana, przekształcenie, przeróbka; rzecz zmodyfikowana, a „modernizacja” < fr. *moderne* = nowoczesny > to unowocześnianie albo inaczej uwspółcześnianie czegoś¹.

Zatem modernizacja oznacza proces szerszy, głębszy, to działania prowadzące do radykalnych przekształceń i zmian, aniżeli modyfikacja, która najczęściej poprzedza modernizację. Można więc powiedzieć, jeśli idzie o Unię Europejską, że poczynając od jej utworzenia na mocy traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r. do ostatniego traktatu rewizyjnego, czyli traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., mieliśmy do czynienia tylko z jej sukcesywną (permanentną) modyfikacją, czyli powolnymi przekształceniami, które ogólnie nazwano procesami poszerzania i pogłębiania. Dziś, po bez mała już dwudziestu latach przeróbek i eksploatacji, Unia Europejska wymaga nie tylko kapitalnego remontu, ale wręcz modernizacji, czyli unowocześnienia i uwspółcześnienia. Dziś Unia Europejska wymaga dostosowania jej do wyzwań i wymogów XXI w., determinowanych postępującą we wszystkich dziedzinach życia akceleracją i globalizacją.

¹ Patrz, J. Tokarski (red. naukowa), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 484–485.

Modernizacja na gruncie nauki o stosunkach międzynarodowych czy politologii jest kategorią już od dawna znaną, ale dopiero od niedawna robi zawrotną karierę w polityce wewnętrznej i zagranicznej poszczególnych państw. Posługują się tym pojęciem także politycy i publicyści, zwłaszcza w czasie kampanii wyborczych, czy w okresach przełomowych dla państw i narodów, np. podczas kryzysów i rewolucji. Potocznie istotę modernizacji państw sprowadza się do głębokich, radykalnych reform i budowy nowego porządku społecznego, politycznego i gospodarczego, domagając się ich przeprowadzenia lub obiecując ich przeprowadzenie po objęciu władzy. Przykładem tego może być ogłoszona w 1986 r. przez Michaiła Gorbaczowa modernizacja ZSRR, która do historii przeszła pod hasłami „pierestrojki”, „głasności” i „uskarzenia”, czyli przebudowy, jawności i demokratyzacji życia społecznego, politycznego i gospodarczego tego kraju². Niestety, skończyła się ona katastrofą, upadkiem ZSRR, który mimo posiadanego statusu supermocarstwa zniknął z mapy politycznej świata³.

W 1999 r., czyli od momentu, kiedy został premierem, a od 2000 r. prezydentem, modernizację Federacji Rosyjskiej zapowiadał Władimir Putin i – niestety – też nic z tego nie wyszło⁴. W 2010 r. modernizację Rosji ogłosił nowy prezydent, Władimir Miedwiediew, ale póki co nic się w tym kierunku nie robi zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zewnętrznej.

Natomiast z powodzeniem już od dwudziestu lat modernizuje się Chińska Republika Ludowa, a zwłaszcza swoisty cud przeżywa jej gospodarka narodowa, która należy dziś do najszybciej rozwijających się na świecie. Celem strategicznym niedawno ogłoszonego kolejnego pięcioletniego planu rozwoju Państwa Środka na lata 2011–2015 jest umiędzynarodowienie juana, który – inaczej mówiąc – stanie się walutą światową i może zagrozić pozycji dolara⁵. Chińczycy modernizują też swoją armię. Wymieniają większy sprzęt, np.

² Patrz M. Gorbaczow, *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla całego świata*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1988; M. Tatu, *Gorbaczev. L'U.R.S.S va - t - elle changer?*, Le Centurion, Paris 1987.

³ Szerzej na ten temat patrz m.in.: D.R. Marples, *Historia ZSRR. Od rewolucji do rozpadu*, Ossolineum, Wrocław 2006; W. Marciniak, *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004.

⁴ Patrz m.in.: J.M. Fiszer, *Władimir Putin – dlaczego zaufała mu cała Rosja? Specyficzne formy przywództwa politycznego*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP*, T. II, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010; A. Bryc, *Rosja w XX wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

⁵ Patrz R. Romanowski, *Juan będzie już wkrótce walutą światową*, „Puls Biznesu”, 30.V.2011.

czołgi, budują lotniskowiec i samolot niewidoczny dla radarów⁶. Powoli unowocześnia się też system społeczno-polityczny ChRL, mimo że wciąż jest ona państwem komunistycznym⁷.

Modernizację Stanów Zjednoczonych zapowiedział też prezydent Barack Obama, ale w jej przeprowadzeniu przeszkadza mu kryzys finansowy i gospodarczy, który gnębi Amerykę od 2007 r. Modernizacji domagają się rebelianci Tunezji, Egiptu, Maroka, Jemenu i Libii, którzy doprowadzili do wybuchu tzw. arabskiej wiosny ludów w 2011 r. Dziś trudno powiedzieć, czy spełnią się ich marzenia.

Skoro więc wszyscy się modernizują, to tym bardziej Unia Europejska nie może wciąż tylko modyfikować swego systemu i poprawiać kosztownych polityk, które i tak przeżywają permanentny kryzys. Czy Unia Europejska dziś potrzebuje modernizacji? Z pewnością tak, ale mądrej, przemyślanej i dobrze przygotowanej oraz konsekwentnie zrealizowanej. Unia nie może popełnić błędów M. Gorbaczowa czy W. Putina, a modernizacja nie może zakończyć się jej erozją i rozpadem, gdyż konsekwencje tego byłyby porażające dla Europy i całego świata.

1. UNIA EUROPEJSKA DZIŚ I PRZESŁANKI JEJ MODERNIZACJI

Do tej pory w Unii Europejskiej mieliśmy do czynienia z ewolucyjnymi przeobrażeniami i zmianami, tak jeśli idzie o jej skład i system polityczny, porządek prawny, procesy decyzyjne, jak i politykę wewnętrzną i zewnętrzną. W rezultacie tego Unia stała się gospodarczą potęgą, ale nadal jest politycznym karłem, graczem raczej drugoligowym na arenie światowej polityki. Nie umocnił jej pozycji w stosunkach międzynarodowych długo oczekiwany traktat z Lizbony, który nadał jej osobowość prawną i uczynił podmiotem prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Dziś nieoficjalnie w Pekinie i Waszyngtonie nadal mówi się, że Unia Europejska jest słaba, podzielona, niekonsekwentna i obłudna. Wielu wręcz wieszczy jej koniec. Słusznie więc pyta Timothy Garton Ash: „Dlaczego my, Europejczycy, nie możemy działać razem wobec świata? Na swoim podwórku zrobiliśmy wielkie rzeczy – dopinamy najambitniejsze w dziejach rozszerzenie Unii, obchodzimy dziesiątą rocznicę euro. Ale w polityce zagranicznej jesteśmy ledwie

⁶ Patrz J. Winiecki, *Nowe skrzydła smoka*, „Polityka”, 12.II.2011.

⁷ Patrz J. Feny, *Chiny. Upadek i narodziny wielkiej potęgi*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2009.

krok dalej niż dekadę temu. (...) W obliczu rosnącej siły Chin i Indii kurczy się nieuchronnie względna potęga Europy (...). Jeżeli my, Europejczycy nie pozberamy się, nasi amerykańscy, chińscy i rosyjscy „przyjaciele” będą mieli wszelkie powody, by nami gardzić”⁸.

Uważam, że aż tak źle nie będzie. Europejczycy bowiem dostrzegają wspólne zagrożenia i problemy globalne oraz mają świadomość, że należy przyspieszyć budowę nowego, demokratycznego ładu światowego, w którym Unia Europejska będzie odgrywała jedną z głównych ról. Trzeba więc reformować, poprawiać i modernizować Unię, jej struktury i polityki, a nie tylko krytykować i niszczyć to, co już udało się osiągnąć. Trzeba przede wszystkim przebudować Europę „szefów państw i rządów” w Europę obywateli. Unia bowiem musi rozwijać się w kierunku Europy obywateli, tworzyć wspólną opinię publiczną i budować europejską wspólnotę interesów politycznych, gospodarczych i społecznych oraz wspólnotę wartości⁹. Jednym słowem, dziś Unia Europejska, stojąc przed wielkimi wyzwaniem i problemami, potrzebuje modernizacji i to daleko idącej.

Zwiększenie składu UE z 15 do 25, a następnie do 27 państw stało się wielkim, bezprecedensowym wydarzeniem w historii integracji europejskiej i stosunków międzynarodowych. Stało się cezurą w procesie jednoczenia naszego kontynentu oraz przewyżczenia czasów podziałów i zimnej wojny. W skali globalnej nastąpiło znaczne umocnienie potencjału i pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej, która stała się silniejszym graczem na arenie międzynarodowej¹⁰.

Po ostatnim rozszerzeniu Unia Europejska stała się największym obszarem gospodarczym na świecie, który wytwarza 30% światowego PKB i który realizuje 17% handlu światowego. Dochód *per capita* w nowych państwach członkowskich wzrósł z 40% średniego dochodu w „starej UE” w 1989 roku do 52% w 2008 r. Natomiast średni wzrost gospodarczy w latach 2004–2008 wynosił 5,5%, a w latach 1999–2003 3,5%. W opinii większości polityków i ekspertów ostatnie akcesje przysporzyły Europie wymiernych korzyści i umocniły jej pozycję w świecie. Dzięki temu staje się ona jednym z najważniejszych filarów w kształtującym się dziś na świecie nowym ładzie międzynarodowym¹¹.

⁸ Patrz T.G. Ash, *Unia zostaje w tyle*, „Gazeta Wyborcza”, 10–11.I.2009.

⁹ Patrz P. Mikiewicz, *Kierunki ewolucji Unii Europejskiej na tle wyzwań globalnych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010, s. 34–40.

¹⁰ Patrz, J.M. Fiszer, *Konsekwencje polityczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakty i mity*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009, s. 13.

¹¹ Patrz S. Konopacki, *Pięć lat po akcesji*, „Przegląd Polityczny” 2009, nr 7, s. 7.

Dominuje też pogląd, że Unia Europejska będzie stawała się coraz bardziej znaczącym ośrodkiem wpływu na kształt i przebieg globalnych stosunków międzynarodowych. Już dziś jest ona największą w świecie wspólnotą, łączącą cechy rozwiniętej organizacji międzynarodowej oraz federalnej struktury państwa związkowego. Posiada więc coraz silniejsze atrybuty aktora światowego i kompetencje do aktywnego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. UE powinna więc dążyć nie tylko do utrzymania, ale także do zwiększenia swojej obecności we wszystkich regionach świata. Powinna w sposób racjonalny łączyć politykę handlową, pomoc rozwojową i humanitarną z rozszerzającą się działalnością polityczno-dyplomatyczną, tak jak to czynią od lat Stany Zjednoczone, a ostatnio także Chiny. Dzięki temu UE może stać się ważnym „stabilizatorem”, ośrodkiem politycznego oddziaływania na skalę globalną i wpływać na kształt nowego porządku międzynarodowego, będąc zarazem jednym z jego głównych biegunów (filarów).

Przedstawiony, względnie pozytywny wizerunek Unii Europejskiej nie oznacza jednak, że nie widać jej słabości i mankamentów. Unia po ostatnich rozszerzeniach straciła wigor i wizję, szamocze się w politycznej doraźności, próbując z coraz większym trudem równoważyć narodowe egoizmy. Liczne kryzysy, właściwie w każdej z tzw. unijnych polityk – energetycznej, imigracyjnej, fiskalnej, klimatycznej, obronnej itp., skłaniają rządy raczej do sięgania po narzędzia własne, narodowe, niż wspólnotowe. Kryzys walutowy w strefie euro nie tylko się zaostrza, ale zaczyna podmywać fundamenty całej Unii Europejskiej. Największe państwa członkowskie podważają już nie tylko gospodarcze, ale także polityczne i społeczne filary zjednoczonej Europy. Ustrój wspólnoty nie zdaje egzaminu, wyłaniają się nowe linie podziału, a największe państwa Unii Europejskiej zmieniają sojusze. W Grecji, Irlandii i Portugalii ważą się dziś losy nie tylko strefy euro, ale całej Unii Europejskiej. Groźne pomruki dochodzą z Włoch, trzeciej gospodarki w Unii, która może pójść w ślady Portugalii. Budzi niepokój już ponad 20% bezrobocie w Hiszpanii. Francja i Niemcy oddalają się coraz bardziej od siebie, a przecież są to dwa najważniejsze kraje Unii, tandem, który do tej pory stanowił jej lokomotywę. *De facto*, to Niemcy przez dekady stanowiły jej fundament, także finansowy, jednoczącej się Europy, a dziś coraz jawniej obnoszą się z poczuciem krzywdy i słabnącą wiarą w sens napędzania tej całej trzeszczącej maszyny, jaką przypomina Unia Europejska.

Niemiecko-francuskie różnice zdań wykraczają daleko poza osobiste animozje między obojgiem przywódców: Francja, mimo sprzeciwu Niemiec, poszła na wojnę w Libii, z kolei Niemcy na przekór Francji rezygnują z energetyki jądrowej. W kwietniu 2011 r. Nicolas Sarkozy porozumiał się

z włoskim premierem Silwio Berlusconiem, żądając ograniczenia swobodnego przepływu ludności w Europie (strefie Schengen), jednego z ważniejszych filarów Unii Europejskiej. Następny w kolejce może być wspólny rynek. Rozłam francusko-niemiecki to wynik ostatnich zmian (modyfikacji) ustrojowych we wspólnocie. Traktat lizboński ustanowił Europę międzyrządową, w której Komisja Europejska, tradycyjny oponent rządów, jest cieniem dawnej potęgi, a przywódcy walczą między sobą. Wzrost znaczenia partii i ruchów populistycznych, praktycznie w całej Europie, spowodował powrót retoryki „interesu narodowego” i nasila rytualne ataki na unijną biurokrację¹².

Jak pokazały wydarzenia związane z francuskim i holenderskim „nie” wobec traktatu konstytucyjnego w 2005 r., a także irlandzki sprzeciw wobec traktatu lizbońskiego w 2008 r., wyrażone w ogólnonarodowych referendach, w państwach Unii Europejskiej spora część obywateli nie akceptuje tempa lub kierunku, w jakim projekt integracji europejskiej podąża. Nawet w powtórnym referendum, przeprowadzonym w Irlandii w 2009 r., przeciw traktatowi lizbońskiemu oddano ponad 30% głosów. Eurosceptycyzm jest więc współcześnie istotnym problemem, mogącym zahamować procesy integracyjne oraz przysparzającym zjednoczonej Europie nowych dylematów, których nie doświadczyła nigdy wcześniej.

Jednocześnie, widać to wyraźnie choćby na przykładzie Grecji, żaden z wielkich problemów, z którymi konfrontują się rządy unijne, nie może być rozwiązany w pojedynkę. Nie ma dziś w Europie wpływowych ruchów politycznych ani przywódców, którzy głosiliby chęć ograniczenia państwowej suwerenności na rzecz wspólnych, unijnych instytucji. Dziś w Unii Europejskiej mamy coraz mniej solidarności, spójności i wiary co do jej perspektyw. Wrogami Unii są dziś nie tylko eurosceptycy, ale także realisci, którzy bez trudu znajdują argumenty, że to wszystko źle działa, a więc trzeba dbać o własne interesy i wyrwać, co się da, a przynajmniej nie dać sobie wyrwać. Tymczasem pograżona w kryzysach, zmęczona i będąca na rozdrożu Unia

¹² Patrz A. Moroska, *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm (na przykładzie Listy Pima Fortuyna w Holandii i Ligii Polskich Rodzin w Polsce)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010; H.G. Betz, *Warunki sukcesu (kleński) – populistycznych partii radykalnej prawicy we współczesnych systemach demokratycznych*, [w:] Y. Meny, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007, s. 273–275; C. van der Eijk, M. Franklin, *Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe*, [w:] G. Marks, M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge 2004, s. 31–33; A. Kopka, *Populizm lewicowy w Europie na przykładzie partii „Die Linke” w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010, s. 79–96.

Europejska potrzebuje dzisiaj odświeżenia zapomnianych słów, pojęć i emocji, które w przeszłości motywowały do wysiłków na rzecz budowy zjednoczonej, demokratycznej i bogatej Europy¹³.

Jak pisze Sławomir Sowiński: „Unia Europejska to bowiem historyczny eksperyment i ewenement, w którym dość silną wspólnotę gospodarczą i polityczną buduje się nie w oparciu o wspólnotę doświadczeń narodowych, ale w pewnym sensie wbrew nim. A spoiwem tej ponadnarodowej jedności politycznej i gospodarczej mają być nie tylko wspólne interesy, ale także wspólne wartości. Innymi słowy, powodem, dla którego niemiecki emeryt ma się dzielić swymi euro z greckim studentem, a szwedzki czy francuski przemysłowiec dopłacać do budowy drogi w Polsce lub Bułgarii ma być nie tylko wspólny europejski interes (udane wczasy w Grecji i wygodny przejazd przez Polskę), ale także wspólna europejska tożsamość, odpowiedzialność, solidarność i subsydiarność”¹⁴.

Tymczasem dziś najgłębszy kryzys w Unii Europejskiej to kryzys wartości, to unijna aksjologia, a raczej jej brak. W rezultacie tego mieszkańcy wspólnego europejskiego domu czują się w nim coraz bardziej obco, zachowują coraz bardziej egoistycznie, lekceważąc coraz bardziej wspólny los, dorobek i przyszłość. Coraz trudniej przychodzi też mieszkańcom unijnego gmachu planowanie dalszej jego wspólnej rozbudowy, tak aby miejsce w nim znalazła reszta europejskiej rodziny. Odwrotnie, coraz głośniejsze są pomysły o powrocie do „starych dobrych” narodowych czasów, narodowych barw i narodowych walut. Zatem najwyższa pora, aby w Unii Europejskiej rozpocząć poważną debatę o wartościach podstawowych. O tym, czym jest dziś faktycznie i czym powinna być europejska tożsamość, odpowiedzialność i solidarność. Jakie obowiązki nakłada ona na bogatszych, a jakie na uboższych członków unijnej rodziny? Bez wiarygodnego nazwania, przypomnienia bądź odkrycia na nowo owej europejskiej tożsamości Unia nie będzie mogła normalnie funkcjonować, rozwiązywać skutecznie swych gospodarczych, społecznych i politycznych problemów, powiększać się i rozwijać, czyli modernizować się, a w rezultacie tego dojdzie już niebawem do jej jeszcze większego paraliżu, a być może nawet rozpadu.

¹³ W. Malendowski, *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010, s. 7–20; W. Smoczyński, *Europa się chwieje*, „Polityka”, 29.VI.–5.VII.2011; J. Baczyński, *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6–12.VII.2011.

¹⁴ Patrz S. Sowiński, *Kościół szansą polskiej prezydencji, prezydencja szansą Kościoła*, [w:] P. Burgoński, S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydencji. Kościół katolicki w Polsce i Unia Europejska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 114–115.

2. PERSPEKTYWY MODERNIZACJI UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska, aby móc się modernizować, pilnie potrzebuje nie tylko nowej aksjologii i więcej demokracji, ale także nowego podejścia do demokracji oraz nowych wizjonerów, przywódców, autorytetów moralnych i politycznych. Oczywiście, potrzebuje też nowych reform i nowej strategii, w centrum których powinni być obywatele i ich problemy. Znaczna poprawa sytuacji materialnej ludzi w krajach demokratycznych, a tylko takie są w Unii Europejskiej, umożliwi pewną stabilizację społeczną. Jednocześnie dziś w krajach Unii Europejskiej narasta rozdziew między postawą elit a tymi, którzy stoją niżej w hierarchii społecznej. Tę postawę elit, także w Polsce, dobrze charakteryzuje powiedzenie, że ciemny lud wszystko kupi. Tymczasem ten lud nie jest na tyle ciemny, żeby tego nie widzieć, czego przykładem mogą być dziś demonstrujący i walczący o swoje prawa ludzie na ulicach Grecji, Portugalii, Hiszpanii oraz w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. I często próbuje odreagować swoje dotychczasowe upokorzenia na tzw. innych, obcych, np. na gasterbeiterach czy imigrantach. I nie tylko na nich¹⁵.

Już od czasów Alexisa de Tocquevilla wiadomo, że jeśli się chce stabilizacji, to demokracja jest najlepszym sposobem, gdyż ruguje wpływy rewolucyjnego ducha. Gwarancji demokratycznej stabilności szukać należy nie tylko w „twardej” sferze instytucji socjopolitycznych, ale i w „miękkiej” sferze kultury oraz obyczajów. Wspaniały ustrój, w którym losy wspólnoty powierzone są ogółowi obywateli, nie utrwali się, jeśli ziarno demokracji padnie na jałową społeczną glebę. W sprzyjających warunkach, stworzonych przez przychylne otoczenie zewnętrzne, postępy zamożności, wygasanie nacjonalizmów i fanatyzmów, „twarda” sfera instytucji i „miękka” demokratycznej kultury wspierają się wzajemnie i studzą poziom groźnych dla demokracji konfliktów nie tylko klasowych, ale także politycznych, religijnych, etnicznych, rasowych. Nawet demokratyczna i stabilna Ameryka była – zdaniem A. Tocqueville’a – zagrożona nie przez nadmiar demokracji, lecz przez jej deficyt. Jak trafnie zauważa profesor Jan Baszkiewicz: „Zależność między szansami stabilności demokratycznej a studzeniem temperatury konfliktów nadaje głęboki sens przyjmowanemu dziś w kulturze euroamerykańskiej poglądom, że demokracja to rządy większości respektujące uzasadnione prawa mniejszości”¹⁶.

¹⁵ Patrz A. Domasłowski, *Widmo buntu krąży po Europie. Wrze w Hiszpanii, Grecji, Portugalii*, „Polityka”, 1.VI.–7.VI.2011; K. Kubiak, *Źródła ludowego gniewu*, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność”, nr 2/11, 2011; P. Biernacka, *Tunezja czyli od czego się zaczęło*, „Stosunki Międzynarodowe” 2011, nr 71–72.

¹⁶ Patrz J. Baszkiewicz, *Gaśnie duch rewolucji*, [w:] S. Zawiślański, *Trudne łatwe czasy. Rozmowa z humanistami*, Wydawnictwo „Skorpion”, Warszawa 2011, s. 42.

Unia Europejska – jak już wspominałem – wymaga dziś dalszego wzmocnienia struktur wspólnotowych i powszechnego kształtowania świadomości europejskiej oraz globalnej wśród państw członkowskich i ich obywateli. Unia ma też poważne kłopoty z kształtowaniem wspólnotowego wymiaru sprawiedliwości, obrony i polityki zagranicznej, gdyż nie jest ona państwem, a integracja zachodnioeuropejska, której ukoronowaniem jest UE, przebiegała pod parasolem obronnym NATO, w którym główną rolę spełniały Stany Zjednoczone. Spowodowało to uzależnienie systemu obronnego UE i całej Europy od zewnętrznego mocarstwa, spoza struktur integracyjnych. W rezultacie tego UE, czy też szerzej Europa, wciąż nie potrafią zdefiniować „kim jesteśmy?”, a zwrot „europejska forteca” (fortess Europe), choć rzadko ostatnio używany w Unii Europejskich, w krajach pozaeuropejskich nadal pozostaje synonimem jej braku otwartości na świat i globalizację.

Tajemnicą poliszynela jest, że Unia Europejska znajduje się na rozdrożu, ale wiele osób nadal nie uznaje, że tak jest. Stara powojenna koncepcja Schumana i Moneta nie pasuje do nowych wyzwań XXI w. Okazało się, że idea federalistyczna zakładająca tworzenie „coraz ściślejszego związku” i będąca siłą napędową procesu integracji europejskiej przez ostatnie sześćdziesiąt lat nie jest trwałym sposobem dalszego postępowania. Idea ta wyczerpała się. Koncepcje „im większy, tym lepszy” i „podejście uniwersalne” nie są już aktualne.

Odpowiedzialną reakcją na obecną sytuację jest znalezienie nowej definicji współpracy między narodami europejskimi. Potrzebna jest nowa równowaga między władzą sprawowaną na szczeblu UE a kompetencjami państw członkowskich. Podejście to powinno stworzyć odpowiednią równowagę między dbałością o to, by UE posiadała środki i zdolności do zajmowania się sprawami, które mają wpływ na wszystkie państwa członkowskie, a ochroną ich suwerenności narodowej¹⁷.

Intelektualna koncepcja będąca podstawą integracji UE to jednak nadal idea federalistyczna. Wydaje się, że sytuacji tej nie można zmienić, ponieważ w debatach na temat przyszłości UE brakuje odwagi i świeżego podejścia. Ponadto sytuację tę utrwała również postępowanie instytucji UE. Zarówno Komisja Europejska, jak i Parlament Europejski stały się instytucjami autoafirmatywnymi, promującymi własne interesy i programy kosztem obywateli. Powiększa to różnicę między postrzeganiem a realiami w przypadku UE i obywateli jej państw członkowskich. O zjawisku tym świadczy ciągle

¹⁷ Patrz J.M. Fiszer (red.), *Bilans pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2011, s. 12–13.

obniżająca się frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego od 1979 r. Społeczne postrzeganie UE jest stosunkowo nieznaczne. Integracja europejska w coraz większym stopniu staje się projektem elitarnym, mało zrozumiałym dla obywateli. Jeśli nadal ten stan będzie trwał, to podstawy UE będą stopniowo podważane, co wzmocni tendencje protekcjonistyczne i nacjonalistyczne. W związku z tym trzeba jak najszybciej stworzyć nowe, silne przywództwo, które będzie gotowe do zmiany obecnego paradygmatu UE i określenia nowej wizji jej rozwoju. Unia Europejska musi stać się bardziej otwarta, elastyczna, przejrzysta, efektywna i odpowiedzialna, zdolna do zapewnienia obywatelom jej państw członkowskich usług wysokiej jakości, a jednocześnie trzeba zatrzymać proces jej nadmiernego wkraczania w obszar kompetencji państw członkowskich.

Co więcej, kontynuacja reform wewnętrznych o charakterze funkcjonalnym lub neofunkcjonalnym bądź działania podejmowane w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa nie powinny być traktowane jako jedyny czynnik warunkujący kreację Unii jako „mocarstwa”. Europa i Unia Europejska powinny jak najszybciej zaoferować światu swoją nową tożsamość. Jednakże sposób dyskusji o tożsamości powinien ulec zmianie¹⁸.

Ponadto istnieje pilna potrzeba zintensyfikowania badań naukowych, które będą analizowały i opisywały procesy integracji europejskiej tak, jak są one postrzegane przez społeczeństwa i elity polityczne różnych uczestników stosunków międzynarodowych. Badania te powinny wyjaśniać podstawowe kontrowersje związane z percepcją Europy i Unii Europejskiej. Ich celem powinna być kompleksowa analiza postrzegania Europy przez podmioty zewnętrzne wraz ze wskazaniem czynników, które przyczyniają się do wzmocnienia przestrzeni współpracy i współistnienia oraz warunków tworzenia sojuszków międzynarodowych w ramach bądź ze strukturami zintegrowanej Europy. Bez takiej analizy, porządkującej percepcję Europy i UE przez otoczenie międzynarodowe, nie ma możliwości na wzmocnienie pozycji UE w świecie oraz sprostania przezeń wyzwaniom globalnym, a co od wielu lat deklarują szefowie rządów i państw Unii Europejskiej.

Jak pisze Stanisław Parzymies: „Unia Europejska ciągle poszukuje swego miejsca i swej roli na scenie międzynarodowej. Dotyczy to zarówno zapobiegania wszelkiego rodzaju zagrożeniom, jak i formy stosunków z uznanymi

¹⁸ Patrz A. Giddens, *Europe in the Global Age*, Polity Press, UK–USA 2006, s. 123–124; J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2006; M. Cichocki, *Północ i Południe. Dwie Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 21.VII.2010, s. 16.

potęgami, takimi jak Stany Zjednoczone i Federacja Rosyjska, oraz z tzw. nowo powstającymi potęgami, jak Chiny, Indie, Brazylia czy Afryka Południowa. Czyni to tym intensywniej, im bardziej wzrasta liczba jej członków, poszerza się zajmowany przez nią obszar, udział w handlu międzynarodowym staje się coraz bardziej znaczący, a Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) prowokuje do pytań o jej przeznaczenie. W sytuacji gdy wobec Unii Europejskiej są formułowane z różnych stron oczekiwania dotyczące zarządzania kryzysami, Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r. zapowiedziała nadanie nowego impulsu EPBiO poprzez wzmocnienie i optymalizację w najbliższych latach europejskich zdolności oraz gotowość do działania na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W sumie oczekuje się od Unii Europejskiej określenia jej tożsamości i jedności działania wobec świata zewnętrznego¹⁹.

Dziś Unia Europejska musi przede wszystkim wyjść wzmocniona z kryzysu finansowego i uporać się z recesją gospodarczą oraz umocnić swą pozycję na mapie politycznej świata. Może to osiągnąć m.in. poprzez współpracę ze Stanami Zjednoczonymi i Rosją oraz Chinami. Ma tutaj rację Siergiej Karaganow, jeden z najbardziej znanych rosyjskich politologów, który na temat niezbędnej dziś współpracy Rosji i Unii Europejskiej pisze: „W ciągu ostatniego półrocza wielu europejskich polityków i intelektualistów opowiedziało się za szybkim zbliżeniem z Rosją. Bez zrozumienia wspólnego interesu i bez długofalowych wspólnych celów strategicznych nie pokonamy dryfu i nie unikniemy dalszej marginalizacji w świecie. Wielkie 500 lat Europy odejdzie w cień, a ton światu będą nadawać Stany Zjednoczone i Chiny. Może to nie jest wielkie nieszczęście, ale taki dwubiegunowy świat będzie skrajnie niestabilny. Trójkąt USA – Chiny – zjednoczona Europa może uczynić go bardziej stabilnym. Dlatego Rosja i Europa powinny dążyć do stworzenia wspólnego Związku Europy i do włączenia do niego państw, które dotąd jeszcze nie określiły swej orientacji: Turcji, Ukrainy, Kazachstanu itp. Trzeba dążyć do związku, a nie do biurokratycznych form, partnerstwa, choćby strategicznego. Nie będzie to łatwe, ale gra jest warta świeczki. (...) W świecie przyszłości Rosja i Europa (UE) działając wbrew sobie skazane są na degradację i osłabienie. To nieracjonalne i nierozumne²⁰.

¹⁹ Patrz S. Parzymies, *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, [w:] S. Parzymies (red.), *Dyplomacja...*, s. 15.

²⁰ Patrz S. Karaganow, *Europa i Rosja. Postawmy na Związek*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29.VIII.2010, s. 19.

* * *

Po pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej i doświadczeniach już zdobytych także Polska musi poszukać dla siebie nowego miejsca w Unii i wyznaczyć cele, które konsekwentnie będziemy starali się osiągnąć w kolejnych latach, a co pozwoli umocnić naszą pozycję na arenie międzynarodowej. Uwzględniając zmieniający się dziś na świecie układ sił i kształtujący się nowy, wielobiegunowy ład międzynarodowy, fundamentami polskiej polityki zagranicznej, w tym także unijnej, powinny być następujące założenia: po pierwsze, współpraca z sąsiadami i państwami regionu; po drugie, współpraca z Unią Europejską; po trzecie, NATO musi pozostać fundamentem polskiej polityki bezpieczeństwa; po czwarte, Polska powinna rozwijać współpracę i wszechstronne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, ale nie powinna popierać tych aspektów amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które nie służą interesowi Zachodu, ani stabilności międzynarodowej, podważają wiarygodność ONZ oraz są obliczone na wywoływanie podziałów w Europie i na świecie; po piąte, Polska nie może nie dostrzegać Rosji i ignorować jej obecności w Europie i świecie. Wręcz odwrotnie, powinniśmy dążyć do porozumienia i wszechstronnej współpracy z Rosją zarówno bilateralnej, jak i multilateralnej w ramach UE, oczywiście, na zasadach równoprawnych.

Polska, będąc państwem średnim, biorąc pod uwagę takie jej potencjały, jak gospodarczy, terytorialny, demograficzny, wojskowy i inne, z powodzeniem może i powinna pełnić rolę lidera w Europie Środkowo-Wschodniej, a nawet funkcję mocarstwa regionalnego, skupiając wokół siebie takie kraje, jak: Litwę, Łotwę, Estonię, Czechy, Słowację, a także Węgry, Słowenię, Rumunię, Bułgarię czy też państwa skandynawskie.

ZAKOŃCZENIE

Eurowyборы w 2009 r. wraz z wejściem w życie z dniem 1 grudnia 2009 r. traktatu z Lizbony stanowią cezurę nie tylko w historii Parlamentu Europejskiego, ale także w dziejach europejskiej integracji i będącej jej efektem Unii Europejskiej. Zakończył się bowiem trwający już ponad dziesięć lat proces reformowania UE, jeśli przyjmiemy, że traktat amsterdamski o UE, który wszedł w życie z dniem 1 maja 1999 r. był pierwszym etapem dostosowywania Unii Europejskiej, powstałej na podstawie traktatu z Maastricht do nowych potrzeb i wyzwań. Następnie był traktat nicejski o Unii Europejskiej z 2000 r. oraz traktat potocznie zwany konstytucyjnym z 2004 r., ale żaden z nich nie okazał się zgodny z oczekiwaniami wszystkich członków UE.

Mimo to, zostały stworzone podstawy do dalszej modyfikacji i modernizacji Unii tak, aby była w stanie spełnić oczekiwania wszystkich członków i być filarem nowego porządku światowego. Traktat z Lizbony, który radykalnie reformuje unijne instytucje, sprawił, że Unia Europejska już dziś jest w stanie konkurować i współpracować z największymi uczestnikami stosunków międzynarodowych oraz skutecznie stawiać czoła czekającym ją wyzwaniom i stać się jednym z najważniejszych filarów w kształtującym się na świecie nowym, wielobiegunowym łańdźie międzynarodowym (łańdźie multipolarnym). Wyzwania te wynikają zarówno z sytuacji w samej Unii, jak i dotyczą jej środowiska międzynarodowego. W pierwszym przypadku chodzi o umocnienie spójności Unii, zwiększenie możliwości podejmowania decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej, wyrównywanie poziomu w rozwoju gospodarczym i społecznym między państwami członkowskimi, skuteczne funkcjonowanie Unii jako obszaru demokracji, pokoju, sprawiedliwości i bezpieczeństwa oraz poszanowania praw człowieka, jak też strefy solidarności w dziedzinie bezpieczeństwa militarnego i energetycznego. W drugim – zapewnienie UE możliwości odgrywania należnej jej roli w zglobalizowanym świecie. Chodzi o tworzenie warunków do wywierania przez Unię istotnego wpływu na procesy międzynarodowe i współkształtowanie nowego łańdźa międzynarodowego, w którym Europa nie będzie zmarginalizowana ani zagrożona przez nowe potęgi i ośrodki decyzyjne. Warunki te zostały już z grubsza określone w przyjętej przez Radę Europejską w marcu 2010 r. strategii „Europa 2020”, która jest kontynuacją strategii lizbońskiej z 2000 r., odnowionej w 2005 r.²¹

Jak pisze Maciej Duszczuk: „Strategia „Europa 2020” została opracowana w czasach globalnego kryzysu gospodarczego, co pomimo intencji autorów, oby nie był to główny punkt odniesienia, musiało wpłynąć na jej kształt. Strategia ta (...) definiuje główne priorytety w zakresie rozwoju ekonomiczno-społecznego na kolejną dekadę. Czas kryzysu pozwolił mocniej zaakcentować te problemy, które prawdopodobnie bez tej perspektywy nie znalazłyby się w dokumencie. (...) Dotyczyło to w szczególności wyzwań społecznych związanych z jednej strony z procesami demograficznymi, a z drugiej rosnącą konkurencją ze strony państw, gdzie funkcjonują nieporównywalne standardy w zakresie prawa pracy czy ubezpieczeń społecznych. Strategia Lizbońska poniosła porażkę, głównie z trzech powodów. Po pierwsze, ze względu na

²¹ Patrz J. Ciechański, *Problem modernizacji Unii Europejskiej w świetle strategii Europa 2020. Problem zmiany paradygmatu integracyjnego*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategia rozwoju Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 387–432; M. Duszczuk, *Od Strategii Lizbońskiej do Europa 2020 – lekcja dla Unii Europejskiej*, [w:] ibidem, s. 433–451.

pączkującą liczbę celów, które dodatkowo były sprzeczne ze sobą. Po drugie, z powodu konfliktów politycznych wobec tzw. „europejskiego modelu społecznego”, co zepchnęło konieczność modyfikacji Strategii Lizbońskiej na plan dalszy. I wreszcie, po trzecie, słabej pozycji Komisji Europejskiej, która nie była w stanie wymuszać na państwach członkowskich działań, do których same się zobowiązały. Wydaje się, iż wszystkie te trzy problemy zostały prawidłowo zaadresowane w strategii „Europa 2020”, do czego przyczynił się również traktat lizboński, przenosząc kolejne kompetencje na poziom wspólnotowy. Nie gwarantuje to jednak sukcesu strategii, która jest zależna jednak od determinacji rządów państw członkowskich w realizacji działań krajowych ukierunkowanych na wzrost konkurencji”²².

Aby jednak strategia ta przyniosła sukces i przyczyniła się do unowocześnienia i uwspółcześnienia Unii Europejskiej, a co jest niezbędne, decydenci odpowiedzialni za jej urzeczywistnianie w praktyce powinni sobie uświadomić, że integracja europejska jest przede wszystkim procesem społecznym. Dotyczy całych społeczeństw państw członkowskich UE i wszystkich sfer życia: gospodarczej, politycznej, społecznej, kulturowej, a także szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Dotychczasowym zaś motorem integracji były wąskie, proeuropejskie elity skupione głównie w instytucjach i agendach UE oraz rozproszone wśród biurokracji, a także elity polityki, biznesu i kultury w poszczególnych państwach członkowskich. Europejczycy, obywatele UE są więc przedmiotem tego procesu, a nie jego podmiotem. Większość tzw. zwykłych ludzi w krajach należących do Unii Europejskiej albo nie uświadamia sobie swego uczestnictwa w procesach integracyjnych Europy, albo ma do idei jednoczenia naszego kontynentu raczej sceptyczne, a niekiedy nawet wrogie – o czym wspominałem – podejście. Ten stan rzeczy musi szybko ulec zmianie, a integracja i Unia Europejska muszą służyć ludziom, wszystkim obywatelom, a nie tylko elitom. W tym kierunku muszą też zmierzać procesy modernizacyjne w UE.

BIBLIOGRAFIA

- Ash T.G., *Unia zostaje w tyle*, „Gazeta Wyborcza”, 10–11.I.2009.
Baczyński J., *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6–12.VII.2011.
Baszkiewicz J., *Gaśnie duch rewolucji*, [w:] S. Zawisłański, *Trudne łatwe czasy. Rozmowa z humanistami*, Wydawnictwo „Skorpion”, Warszawa 2011.

²² Patrz M. Duszczyk, *Od Strategii Lizbońskiej do Europa 2020...*, s. 450–451.

- Betz H.G., *Warunki sukcesu (klęski) – populistycznych partii radykalnej prawicy we współczesnych systemach demokratycznych*, [w:] Y. Meny, Y. Surel (red.), *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007.
- Biernacka P., *Tunezja czyli od czego się zaczęło*, „Stosunki Międzynarodowe” 2011, nr 71–72.
- Bryc A., *Rosja w XX wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Cichocki M., *Północ i Południe. Dwie Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 21.VII.2010.
- Ciechański J., *Problem modernizacji Unii Europejskiej w świetle strategii Europa 2020. Problem zmiany paradygmatu integracyjnego*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategia rozwoju Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Domasłowski A., *Widmo buntu krąży po Europie. Wrze w Hiszpanii, Grecji, Portugalii*, „Polityka”, 1–7.VII.2011.
- Duszczyk M., *Od Strategii Lizbońskiej do Europa 2020 – lekcja dla Unii Europejskiej*, [w:] J. Adamowski, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Strategia rozwoju Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Feny J., *Chiny. Upadek i narodziny wielkiej potęgi*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2009.
- Fiszer J.M., *Władimir Putin – dlaczego zaufała mu cała Rosja? Specyficzne formy przywództwa politycznego*, [w:] T. Bodio, W. Jakubowski (red.), *Przywództwo i elity polityczne w krajach WNP, T. II*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Fiszer J.M., *Konsekwencje polityczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakty i mity*, [w:] J.M., Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009.
- Fiszer J.M. (red.), *Bilans pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Giddens A., *Europe in the Global Age*, Polity Press, UK–USA, London 2006.
- Gorbaczow M., *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla całego świata*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1988.
- Karaganow S., *Europa i Rosja. Postawmy na Związek*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29.VIII.2010.
- Konopacki S., *Pięć lat po akcesji*, „Przegląd Polityczny” 2009, nr 7.
- Kopka A., *Populizm lewicowy w Europie na przykładzie partii „Die Linke” w Republice Federalnej Niemiec*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010.

- Kubiak K., *Źródła ludowego gniewu*, „RAPORT. Wojsko. Technika. Obronność”, nr 2/11, 2011.
- Malendowski W., *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010.
- Marciniak W., *Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004.
- Marples D.R., *Historia ZSRR. Od rewolucji do rozpadu*, Ossolineum, Wrocław 2006.
- Mikiewicz P., *Kierunki ewolucji Unii Europejskiej na tle wyzwań globalnych*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4/2010.
- Moroska A., *Prawicowy populizm a eurosceptycyzm (na przykładzie Listy Pima Fortuyna w Holandii i Ligii Polskich Rodzin w Polsce)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010.
- Parzymies S., *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, [w:] S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Romanowski R., *Juan będzie już wkrótce walutą światową*, „Puls Biznesu”, 30.V.2011.
- Słownik wyrazów obcych PWN*, J. Tokarski (red.), PWN, Warszawa 1980.
- Smoczyński W., *Europa się chwieje*, „Polityka”, 29.VI.–5.VII.2011.
- Sowiński S., *Kościół szansą polskiej prezydencji, prezydencja szansą Kościoła*, [w:] P. Burgoński, S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydencji. Kościół katolicki w Polsce i Unia Europejska*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Tatu M., *Gorbachev. L'U.R.S. S va – t – elle changer?*, Le Centurion, Paris 1987.
- Van der Eijk C., Franklin M., *Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe*, [w:] G. Marks, M.R. Steenbergen (red.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge 2004.
- Winięcki J., *Nowe skrzydła smoka*, „Polityka”, 12.II.2011.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2006.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy Unia Europejska potrzebuje kolejnej modyfikacji, czy raczej niezbędna jest jej modernizacja? Autor dowodzi tutaj, że UE potrzebuje pilnie modernizacji, czyli unowocześnienia i uwspółcześnienia, zarówno jeśli idzie o jej system polityczny, pro-

ces podejmowania decyzji, jak i politykę wewnętrzną i międzynarodową, ale musi ona być mądra, przemyślana, dobrze przygotowana oraz konsekwentnie przeprowadzona. Autor podkreśla, że UE nie może tutaj popełnić błędów M. Gorbaczowa czy W. Putina, a modernizacja nie może zakończyć się jej erozją i rozpadem, gdyż konsekwencje tego byłyby porażające dla Europy i całego świata.

Tezą główną artykułu jest stwierdzenie, że Unia Europejska, aby mogła się zmodernizować, pilnie potrzebuje nowej aksjologii i więcej demokracji oraz nowych wizjonerów, przywódców nowego typu, autorytetów moralnych i politycznych, ludzi ideowych i zaangażowanych w ową modernizację. Oczywiście – podkreśla J.M. Fiszer – Unia Europejska potrzebuje też nowych reform i nowej strategii, w centrum których powinni być obywatele i ich problemy. UE i w ogóle Europa – pisze autor – powinny też jak najszybciej zaoferować światu swoją nową tożsamość i włączyć się aktywnie w proces budowy nowego multipolarnego ładu międzynarodowego.

SUMMARY

The present article aims to answer a question whether the European Union needs another modification or rather its modernization is indispensable. The author proves that the European Union urgently needs modernization, i.e. updating its political system, decision making process as well as domestic and foreign policy, but this must be wise, deliberate, well prepared and implemented consistently. The author highlights that the European Union cannot repeat Gorbachev's or Putin's mistakes, and the modernization cannot end with its erosion and decomposition because the consequences would be disastrous for Europe and the whole world.

The main thesis of the article is a statement that, in order to modernize, the European Union urgently needs new axiology, more democracy and new visionaries, new type of leaders, moral and political authorities, idealistic people committed to this modernization. Obviously, as J.M. Fiszer highlights, the European Union also needs new reforms and new strategies with the citizens and their problems in the center of interest. The author writes that the European Union and Europe in general should offer the world its identity and take active part in the process of building a new multi-polar international system.

Agnieszka Bógdał-Brzezińska, Anna Budziszewska

**TOŻSAMOŚĆ NARODOWA I MIĘDZYNARODOWA
W KONTEKŚCIE POLSKIEJ PREZYDENCJI
W UNII EUROPEJSKIEJ.
UJĘCIE KONSTRUKTYWISTYCZNE**

PROBLEMATYKA TOŻSAMOŚCI I JEJ ASPEKTY MIĘDZYNARODOWE

Zagadnienie tożsamości pozostaje jedną z kluczowych kategorii w naukach społecznych, a na gruncie stosunków międzynarodowych nabiera w równej mierze zarówno wartości użytkowej, jak i teoretycznej. W teorii stosunków międzynarodowych (TSM) od ponad ćwierćwiecza umacnia się pozycja nurtów konceptualnych badających tożsamość międzynarodową i państwowo-narodową, co można by wyjaśniać m.in. renesansem społecznego zainteresowania poszukiwaniem odpowiedzi na pytania: kim jestem, z czym się identyfikuję i z jaką zbiorowością łączę swoje interesy. W procesach identyfikacyjnych kształtują się własne cechy, poglądy, aspiracje, potrzeby i interesy, co pośrednio znajduje wyraz w tworzonych instytucjach, ładzie społecznym, systemach politycznych i gospodarczych¹. Przy czym należy rozumieć, iż zmiana historyczna implikuje zmianę tożsamości poprzez jej modelowanie stosownie do metamorfoz, jakim ulega otoczenie państwa. Warto też oceniać tożsamość jako relację między określonym historycznie zespołem wartości a procesem subiektywnego ich uświadamiania przez jednostki. W rezultacie poczucie tożsamości zbiorowej to poczucie przynależności do jakiejś wspólnoty, nawet jeśli jest oparte na wyobrażeniach. Dwa aspekty tożsamości zbiorowej są z reguły kształtowane przy udziale instytucji politycznych: przejawy solidarności wśród członków wspólnoty, a także jasno wyodrębnione i utrwalone granice wobec świata zewnętrznego².

¹ S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 21–22.

² J. Kukulka, *Problem tożsamości zbiorowej*, [w:] *Pokolenia, kultura, polityka. Księga jubileuszowa na 65-lecie profesora Bronisława Gołębiowskiego*, DW Elipsa, Warszawa 1999, s. 383–384.

Niejednoznaczność pojęcia *tożsamość międzynarodowa* oraz *tożsamość narodowa* przemawia za nieco szerszym przybliżeniem interpretacji tych pojęć w niniejszym opracowaniu. Tożsamość może być uważana za emanację świadomości każdego podmiotu indywidualnego lub zbiorowego. Stanowi rodzaj wytycznej jego postępowania, jest formą „lokowania siebie w świecie”. Przypisuje się tożsamości funkcje poznawcze, wartościujące i emocjonalne. Jednak żadna z nich nie jest trwała przez cały okres istnienia podmiotu, żadna też nie pozostaje ważniejsza od pozostałych. Wszystko to dlatego, że o tożsamości każdego podmiotu należałoby mówić jako o procesie permanentnej zmiany, przez który dostosowuje się on do upływu czasu, redefiniując swoje miejsce w otoczeniu.

Spośród różnych rodzajów tożsamości „ze społecznego punktu widzenia najważniejsza jest tożsamość narodowa. Jest ona jedną z tożsamości zbiorowych, pomiędzy którymi ludzie dokonują swobodnego wyboru. Stanowi jednak ich tożsamość podstawową i naturalną, bo narzucaną codziennie przez tę formę życia, jaką jest państwo narodowe, odróżniane przez wspólną języka, tradycji, religii i instytucji ustrojowych”³. Tożsamość narodowa jest formą tożsamości zbiorowej, w której centralną kwestią pozostaje przynależność jednostki do grupy współmieszkańców. Liczą się tu także jej pozycjonowanie w stosunku do innych grup i socjologiczny podział według klucza: swój-obcy. Wystarczy stwierdzić na wstępie, że tożsamość grupy odnosi się do podmiotowości społecznej, która w sposób nie zawsze uświadomiony tworzy obiektywną tożsamość kulturową i etniczną.

Do historycznych aspektów tożsamości zalicza się z reguły: pamięć własnej przeszłości, świadomą antycypację przyszłości i poczucie ciągłości istnienia grupy. Podczas budowania tożsamości na wspólną polityczną wywierają wpływ: idea narodowa, patriotyzm, uczucia narodowe. Jednak część badaczy nie dopuszcza identyfikowania ze sobą wymienionych znaczeń, twierdząc, że „...tożsamość narodowa ma szerszy zakres znaczeniowy, aniżeli charakter narodowy, świadomość narodowa czy pamięć narodowa. Prezentuje ona najbardziej ogólną charakterystykę narodu, podstawę jego dokonań i działań, jest „identycznością” i „esencją” wspólnoty narodowej”⁴.

Tożsamość narodowa bywa definiowana na dwa sposoby: z odniesieniem do poczucia wspólnoty polityczno-terytorialnej albo wspólnoty etnicznej. W odniesieniu do krajów Europy Zachodniej decydującą treścią pojęcia toż-

³ S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa...*, op. cit., s. 25.

⁴ K. Łastawski, *Bariery polskiej tożsamości narodowej w procesie integracji europejskiej*, [w:] S. Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Difin, Warszawa 2009, s. 39.

samości narodowej staje się terytorium. Bardziej zasadna wydaje się więc politologiczno-historyczna definicja tożsamości narodowej, gdzie przedmiotem analizy jest rola i znaczenie narodów jako wspólnot politycznych. Zachodnie rozumienie tożsamości narodowej oznacza, że wspólnota polityczna odwołuje się do terytorium, systemu prawnego i kultury politycznej (obywatelskiej). Terytorium narodowe musi odzwierciedlać ciągłość państwowości, musi być związane z historią narodu, musi być przestrzenią, do której odwołują się narodowe mity. Wspólnota prawno-polityczna oznacza w istocie, że naród może odwołać się do prawa i instytucji, które oprócz poczucia równości dają również wyraz wspólnym dążeniom, są gwarancją konsensualnego celu wspólnoty. Naród powinien ponadto kształtować kulturę polityczną, na którą złożą się podzielane przez obywateli wartości, aspiracje, przekonania. Inaczej postrzega się problem tożsamości narodowej w odniesieniu do krajów Europy Wschodniej, ponieważ tam desygnatem pojęcia jest raczej czynnik kulturowo-cywilizacyjny. Bardziej stosowna byłaby tu zatem definicja socjologiczna łącząca tożsamość z samoidentyfikacją etniczną jednostek z ich uczestnictwem w różnych grupach kulturowych. Do kluczowych zmiennych tak rozumianej tożsamości narodowej należałoby zaliczyć wspólnotę pochodzenia i kulturę etniczną, w tym język, a w szczególnych przypadkach również religię.

W rezultacie tak przyjętego podziału można by założyć, że zachodnie rozumienie tożsamości narodowej ma charakter woluntarystyczny i konstytutywny równocześnie, gdyż jednostka identyfikując się z narodem/państwem, potwierdza tym samym i swoją przynależność obywatelską, i swego rodzaju atrakcyjność państwa, która legitymizuje logikę ciągłości jego istnienia. Takie-emu rozumieniu tożsamości nadano określenie „tożsamości nabytej”⁵. Z kolei wschodnia koncepcja tożsamości narodowej przybiera wymiar bardziej deterministyczny. Jest to determinizm etniczny, nie dający jednostce możliwości wyboru przynależności do wspólnoty, która to zbiorowość potwierdza równocześnie tożsamość indywidualną poszczególnych jej członków. Ta forma jest z kolei nazywana „tożsamością przypisaną”⁶.

Polska od zarania dziejów ciążyła do cywilizacji zachodniej, jakkolwiek jej położenie geograficzne mogłoby wskazywać na silne związki z cywilizacją wschodnioeuropejską. Nie tylko stara się przyjmować te wartości, które były wytworem zachodniej cywilizacji, ale gdy były ku temu warunki, wносиła swój wkład w kształtowanie zachodniej cywilizacji, ale gdy były ku temu warunki,

⁵ E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja. Demokracja. Państwo narodowe*, Znak, Kraków 2004, s. 210–211.

⁶ Ibidem.

wносиła swój wkład w kształtowanie tej cywilizacji, zwłaszcza wobec sąsiadów wschodnich⁷. Zakłada się, iż każda wspólnota narodowa/państwowa zmierza do wielorakiego dookreślenia swej tożsamości, jeśli za punkt odniesienia weźmiemy kryterium geograficzne. Względy bezpieczeństwa i potrzeba afiliacji skłaniają państwa do poszukiwania tożsamości strefowej⁸: regionalnej, kontynentalnej, globalnej.

KONSTRUKTYWIZM SPOŁECZNY

– ROZWAŻANIA O TOŻSAMOŚCI I ROLI MIĘDZYNARODOWEJ

Teoretycy stosunków międzynarodowych, którzy podejmują wyzwanie studiów nad tożsamością, zaliczani są głównie do nurtu zwanego konstruktywizmem społecznym⁹. Nie jest on paradygmatem teoretycznym w ścisłym znaczeniu, lecz pomimo tego zajmuje w wielu opracowaniach pozycję równorzędną liberalizmowi instytucjonalnemu czy realizmowi strukturalnemu. Istotą konstruktywizmu pozostaje poszukiwanie odpowiedzi na pytania ze sfery samoidentyfikacji państw, społeczeństw, narodów i zbiorowości ponadnarodowych. Nie jest to jednak cel sam w sobie, konstruktywiści osiągają go jako wartość dodaną, podważając najpierw, a następnie – relatywizując, główne założenie realizmu politycznego o omnipotencji i samookreślaniu państw, jako głównych podmiotów międzynarodowych. Dochodzą do przekonania, że każdy podmiot międzynarodowy uzyskuje swą tożsamość wskutek interakcji z otoczeniem, kształtującym go nieustannie i testującym jego walory. Dla konstruktywistów kluczowe okazuje się więc to, jak państwo należące do wspólnoty czy organizacji międzynarodowej przystosowuje się do jej reguł organizacyjnych, instytucjonalnych i funkcjonalnych. Z tej perspektywy budowanie polityki zagranicznej kandydata, a następnie członka instytucji ponadpaństwowej stanowi materiał diagnozowania elastyczności i zmienności tych priorytetów, które realistom wydawały się stałe, niezienne. Państwo nie jest w tym ujęciu samotną wyspą, lecz ogniwem całości, która zmienia swe zasady wewnętrzne na zasadzie kompromisu, konsensusu i dialogu, co nie wyklucza, oczywiście, relatywnej przewagi negocjacyjnej tych członków wspólnoty, których pozycja jest silniejsza. „Tak, jak w przypadku jednostek, których

⁷ S. Parzymies, *Sukcesy i porażki w budowaniu zachodniej tożsamości Polski*, [w:] S. Bieleń (red.), *Polityka zagraniczna Polski...*, s. 23.

⁸ Por.: M. Bobrownicka, *Patologie tożsamości narodowej w postkomunistycznych krajach słowiańskich*, Universitas, Kraków 2006, s. 255.

⁹ Por. A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, Scholar, Warszawa 2008.

tożsamość jest kształtowana przez role społeczne [...], również wielkie podmioty zbiorowe określane są przez miejsce w szerszej strukturze. Próbując uchwycić, czym są współczesne Niemcy, wśród wielu określeń na jednym z pierwszych miejsc wymienimy członkostwo w Unii Europejskiej, Polska jest nowym członkiem UE – to określenie niesie konkretną treść wskazującą na miejsce naszego kraju w Europie i jego postrzegania przez innych. Zdaniem konstruktywistów, członkostwo w organizacji międzynarodowej, zwłaszcza natury integracyjnej, wpływa na tożsamość podmiotu, który przez udział w danym projekcie stopniowo redefiniuje swoje interesy również dlatego, że dąży do zachowania odpowiedniego dla członka grupy¹⁰.

Tożsamość narodowa i międzynarodowa nie powinny pozostawać wobec siebie dialektyczne. Nie można doprawdy stwierdzić, że priorytetyzacja i promocja tożsamości narodowej koliduje z aktywnym budowaniem tożsamości międzynarodowej państwa. Tożsamość międzynarodowa manifestuje się co prawda poprzez autopercepcję państwa na podstawie poczucia odrębności wobec innych i cech przypisywanych mu przez inne państwa¹¹, nie znaczy to jednak, że służy budowaniu psychologicznych granic. Ponieważ problem tożsamości międzynarodowej na poziomie europejskim jest poddawany nieustannym praktycznym testom, można więc uznać, że UE wypracowała już ze swymi krajami członkowskimi trzy modele, które są rodzajem kompromisu obu wymiarów tożsamości. P.J. Borkowski określa je jako model matryszki, model nakładających się zbiorów i model marmurkowy¹². W pierwszym z nich kompromis polega na założeniu, że bardziej indywidualne czy inkluzywne formy tożsamości (człowieka, członka grupy etnicznej, obywatela państwa) zawierają się w bardziej powszechnych (mieszkańca UE, człowieka Zachodu). Model ten służy docenieniu i dowartościowaniu każdego z powyższych wymiarów identyfikacji. Drugi model ma charakter sieciowy i uwzględnia współwystępowanie obok siebie w konglomeracie tożsamości europejskich różne, odmienne hierarchiczne systemy wartości będące podstawą identyfikacji dla poszczególnych ludzi. Z tej perspektywy tożsamość mieszkańca UE jest eklektyczną, nieco odległą konstrukcją, która jednak nie wywołuje sprzeciwu, nie narusza bowiem poczucia tożsamości istotniejszych (narodowej, lokalnej, zawodowej, płciowej). Trzeci z przywołanych modeli implikuje wymieszanie poziomów identyfikacji w płynną, labilną masę ideowo-świadomościową, przy

¹⁰ P.J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Difin, Warszawa 2007, s. 177.

¹¹ J. Zając, *Rola Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 30.

¹² P.J. Borkowski, *Polityczne teorie...*, op. cit., s. 182–183.

czym każdy poziom manifestuje się zależnie od aktualności problemów, jakie skupiają uwagę jednostki.

Wymienione modele mają pokazać, jak dalece umowna jest granica między poczuciem tożsamości narodowej a jej wyrażaniem w skali międzynarodowej oraz uzupełnianiem o elementy interakcji ze środowiskiem zewnętrznym państwa¹³. Badacze nie dostrzegają antynomii tych pojęć, jednak wokół problemu utrzymania bądź przebudowy tożsamości narodowej narosła w Polsce na przestrzeni dekady obszerna debata z udziałem partii, mediów i sporej części obywateli. Kolejne rządy, podejmując wyzwanie przystąpienia do Unii Europejskiej, a następnie prowadzenia polityki członkowskiej, były poddawane silnej presji przeciwstawnych sobie opcji politycznych. W debacie tej za najważniejsze cechy polskiej tożsamości narodowej uznawano: sarmatyzm, dominujący katolicyzm, pełnienie roli „przedmurza”, tolerancję wobec innowierców, silne dążenia wolnościowe oraz tradycje dobrego współżycia w państwie wielu narodów¹⁴. Liczy się także powszechne przekonanie społeczeństwa polskiego, że zawsze stanowiło ono część zachodnioeuropejskiego dziedzictwa kulturowego. Przekonanie to jest umacniane przez narody Europy Wschodniej, którym Polska jawi się jako „Zachód”¹⁵.

W powyższy relatywizm przynależności regionalnej wpisywał się silnie czynnik historyczno-przestrzenny, a kwestie tożsamości narodowej były łączone z problemem identyfikacji pozycji międzynarodowej Polski¹⁶. Wyzwaniem było i pozostało naturalne sąsiedztwo z Rosją i Niemcami – państwami potężnymi i historycznie Polsce wrogimi. Nacjonalistyczne nadużywanie antyniemieckich i antyrosyjskich fobii przez polskich polityków trzeba więc, jak pisze A. Smolar, uznać za fakt naturalny, a nie przejaw patologii, gdyż permanentne doświadczanie dziejowych cierpień skutkuje długą pamięcią historyczną¹⁷. Ze względu na geopolityczne położenie Polska pozostaje i pozostanie jednak w obszarze bezpośredniego politycznego wpływu Unii Europejskiej. Równocześnie pozostawanie poza UE pozbawiłoby nas politycznych profitów

¹³ Por. J. Zając, *Role Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 30–31.

¹⁴ Za: K. Łastawski, *Polska tożsamość narodowa a integracja europejska*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Polska między Zachodem a Wschodem w dobie integracji europejskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2001, s. 37–38.

¹⁵ S. Bieleń, (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2007, s. 20.

¹⁶ Ibidem, s. 15.

¹⁷ A. Smolar, *Przedmowa*, [w:] K. Bachmann, *Polska kaczka w europejskim stawie. Polskie szanse i wyzwania po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006, s. IX.

uczestnictwa w podejmowaniu decyzji przez instytucje europejskie¹⁸. W tej sytuacji – jak podkreślał S. Stebelski – nie sposób pominąć szansy równoczesnego wzmocnienia pozycji geostrategicznej poprzez związanie się z instytucją, której częścią są Niemcy, poprawiając także konfigurację geostrategiczną całego regionu Europy i przyczyniając się do rewizji wcześniejszego układu sił. Na tym polu nowy wymiar tożsamości Polski wyraża się w powolnej socjalizacji i równolegle uświadamianej diagnostyce własnej siły płynącej z udziału w poszerzeniu wspólnoty¹⁹.

ROLE MIĘDZYNARODOWE I PREFERENCJE SPOŁECZNE

Konstruktywizm zawiera w sobie adresowane do państw oczekiwanie, że określą one w przybliżeniu i zrealizują w praktyce określony katalog ról międzynarodowych. Jak zauważa J. Zajac „role społeczne i tożsamość są ze sobą ściśle powiązane i współzależne. Tożsamość jednostki ma znaczący wpływ na deklarowane lub odgrywane przez nią role społeczne. Odgrywane przez człowieka role wpływają na jego tożsamość. Role określają tożsamość jednostki tym silniej, im mocniej jednostka się z nimi identyfikuje. Silna identyfikacja z rolą może wpłynąć na osobowość i zmienić ją, powodując w konsekwencji zmianę tożsamości”²⁰.

Role społeczne mogą być odgrywane tylko wobec otoczenia i w takim kontekście znamy je z praktyki życia codziennego jako role nauczyciela, studenta, rodzica, stróża prawa²¹. Nie są one neutralne, ale – odwołując się do metafory teatru – dają się podzielić przynajmniej na dwie zasadnicze podgrupy: na role herosów i czarnych charakterów. Podobnie dzieje się w przypadku ról międzynarodowych, z tą różnicą, że podmioty państwowe, dbałe o swój wizerunek, unikają retoryki mogącej skutkować rolą czarnego charakteru czy „enfant terrible”. W kreowaniu pozytywnego wizerunku sięgają do katalogu najbardziej rozpowszechnionych ról międzynarodowych, do których literatura zalicza: mediatora, patrona, ogniwo dialogu, pośrednika i pomostu itp. Sprawą niezwykle istotną jest świadomość, że każde państwo bez względu na jego

¹⁸ R. Willa, *Droga do członkostwa w Unii Europejskiej – przykład Polski*, „Dialogi Polityczne” 2007, nr 8, s. 97.

¹⁹ Por.: S. Stebelski, *Zmiana układu sił w UE po przyjęciu Polski i innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] S. Miklaszewski (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1999.

²⁰ J. Zajac, *Role Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 22–23.

²¹ Por. P.J. Borkowski, *Polityczne teorie...*, op. cit., s. 177.

rzeczywisty potencjał potrafi znaleźć i zoptymalizować korzystną dlań rolę/role międzynarodowe, które połączą oczekiwania społeczne z tradycją i kulturą oraz bieżącymi potrzebami politycznymi. W tym kontekście Polska tożsamość narodowa stanowi wielkie wyzwanie i niemałe pole do eksperymentów w budowaniu ról potwierdzających jej międzynarodową tożsamość członka UE. W pewnym stopniu materiałów dostarcza debata publiczna poprzedzająca akcesję, gdzie wyraziste poglądy były przedstawiane przez ugrupowania polityczne²².

Partie polskie można by na tej podstawie podzielić na dwa typowe bloki: euroentuzjastów i eurosceptyków. Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), Unia Wolności (UW) i Platforma Obywatelską (PO) przyjmowały w okresie przedakcesyjnym pierwszą z tych postaw, nie dezawuuując wartości historycznych ani narodowej tradycji, starały się odwoływać raczej do najnowszej przeszłości i czynić z niej jedynie punkt wyjścia do debaty o przyszłości. Przyszłość ta miała wiązać się z pewnym scaleniem walorów tożsamości narodowej i tożsamości europejskiej, co w konkluzji przyniosłoby Polsce dwie nowe role międzynarodowe: pełnowartościowego członka i reprezentanta wspólnoty instytucjonalnej oraz rolę nowoczesnego, elastycznego w działaniu państwa wzorca dla sąsiadów. Koszty związane z integracją uznawano za niezbędną cenę nowoczesności, proces integracji zaś za rodzaj nobilitacji należnej Polsce za przemiany ustrojowe, a wcześniej – przewodnią rolę w rozkładzie bloku wschodniego. Nieco inaczej zostały rozłożone akcenty w deklaracjach politycznych ugrupowań pravicowych i chłopskich. Najpierw Akcja Wyborcza Solidarność (AWS), a następnie Prawo i Sprawiedliwość (PiS) przyjmowały umiarkowaną postawę eurosceptyczną, formułując katalog priorytetów, które łączono z poczuciem historycznej misji i podtrzymania filarów tożsamości narodowej. Dominował w nich etos chrześcijański w powiązaniu z ideą solidaryzmu społecznego. Polska winna więc manifestować sprzeciw wobec laicyzacji Europy, a w samej strukturze UE występować w roli promotora rechrystianizacji wspólnoty. Idea ta była niezwykle nośna w okresie debaty nad traktatem konstytucyjnym dla Europy, ale utrzymała się dłużej i zaciążyła na postawie rządów PiS/Samoobrona zgodnie z koncepcją IV. RP. Wyraźne faworyzowanie w owym czasie priorytetów narodowych było odczytywane jako antonimizacja tożsamości polskiej i europejskiej, a dyplomaci reprezentujący mniej radykalne opcje polityczne nazywali ten styl gry politycznej „defensywnym nacjonalizmem” uzasadnianym potrzebą zerwania z rolą państwa

²² A. Domagała, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 112.

klienckiego²³. Debata nad projektem traktatu konstytucyjnego skupiała się wokół dyskusji nad wpływem tego aktu prawnego na rolę i pozycję Polski w strukturach unijnych. Szczególne znaczenie miała relacja między państwami narodowymi a Wspólnotami. Swoistą burzę wywołał brak odniesienia do Boga w preambule traktatu. Zarówno PO, jak i PiS dopatrywały się w projekcie próby zdominowania słabszych partnerów przez silniejsze państwa, tj. Niemcy i Francję. Znacznie trudniejsze okazało się przyjęcie traktatu konstytucyjnego przez partie będące zwolennikami Europy widzianej jako Europa Ojczyzn. Absolutnie nie przyjmowały jej partie, które w swych programach odwołują się do wartości chrześcijańskich i narodowych, np. „Samoobrona”. Ta ostatnia wraz z PSL lokowała się na dwóch biegunach debaty o tożsamości i rolach międzynarodowych Polski w procesie integracji. PSL zdawał się pozostawać w tej debacie w stanie schizofrenii wyboru między korzyściami z unijnej polityki rolnej a lękami o podłożu deterytorializacyjnym, które symbolizowały ostrzeżenia przed wykupem polskiej ziemi przez obcokrajowców. „Samoobrona” negowała w debacie przedakcesyjnej jakiegokolwiek zyski dla polskiej gospodarki i tożsamości narodowej. Integracja oznaczać miała desuwerenizację państwa, za którą w ślad pojawi się moralny upadek narodu, przy czym władze partii zakładały podobnie jak PiS, że jedynym środkiem ochronnym dla wartości narodowych byłoby spełnienie wszystkich warunków stawianych przez centroprawicę²⁴.

POLSKA PREZYDENCJA A PRZEJAWY TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ PRIMUS INTER PARES CZY COACHING DLA EUROPY?

Poziom identyfikacji partii politycznych, rozdartych między tym, co narodowe i międzynarodowe, zmienił się nieznacznie w ciągu 7 lat od akcesji Polski do UE. Obecnie polska prezydencja jest nie tylko „testem tożsamościowym” dla ugrupowań, których przedstawiciele zasiadają w Parlamencie Europejskim, lecz także rewiduje stanowisko rządu i testuje społeczny poziom satysfakcji z członkostwa. Już w 2007 r. pojawiały się głosy ekspertów prognozujących trudności związane z polską prezydencją w UE. T.G. Grosse zwracał uwagę na kontekst traktatu lizbońskiego, który uszczuplił realne kompetencje państwu przewodzącemu wspólnotom²⁵. Odczytywać to można było jako

²³ P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 103–104.

²⁴ A. Domagała, *Integracja Polski...*, op. cit., s. 113–114.

²⁵ T.G. Grosse, *Czy polska prezydencja może być sukcesem?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 4 (38), s. 29–52.

trzy wskazówki, które rząd polski winien uwzględnić w trakcie jej trwania. Z pewnością nie można obawiać się błędów spowodowanych rutyną, gdyż Polska pojawia się w roli przewodniczącego jako debutantka i grożą jej co najwyżej potknięcia płynące z niedoświadczenia. Wśród celów, jakie należało stawiać sobie na to niezwykle ważne półrocze, powinna znaleźć się idea kreowania nowego wizerunku, opartego na jedności wewnątrzpaństwowej i elastyczności negocjacyjnej. Ten sam autor w trzy lata później przestrzegał przed totalizacją walki politycznej na krajowej scenie. Dążenie do zniszczenia przeciwnika politycznego, które można zaobserwować w szczególności w relacjach rządu i opozycji, przynieść może dwa skutki uboczne w kontekście polskiej prezydencji. Skoro politycy przeciwnej opcji nie są więc traktowani jako ewentualni partnerzy w dyskusji o przyszłości kraju, zyskują naturalny argument do walki frakcyjnej w strukturach wspólnotowych np. Parlamencie Europejskim. Wystąpienie premiera Tuska 7 lipca 2011 r. dowodzi wiarygodności tej diagnozy. Z doniesień medialnych wyłania się przewidywany obraz przeniesienia politycznej wojny „polsko-polskiej” na salony Europy²⁶. Pociąga to za sobą trudność w znalezieniu porozumienia między oponentami politycznymi, a więc płaszczyzny dobra wspólnego wyłączonego z bieżącej rywalizacji partyjnej. W połączeniu z dość krótkim okresem cyklu wyborczego utrudnia to znacznie politykom długofalowe myślenie o rozwoju kraju²⁷. Problem przedwyborczej presji pojawia się również w medialnych spekulacjach o polskiej prezydencji w miesiącach poprzedzających przejęcie kierownictwa w Radzie UE. W czerwcu 2011 r. „Nasz Dziennik” zwracał uwagę, że stanowisko premiera deklarującego priorytetyzację atrakcyjności Polski jako partnera innych państw świadczy o braku konkretnych celów narodowych w okresie prezydencji²⁸.

Można odnieść wrażenie, że Polska ze swoim euroentuzjazmem w czasach kryzysu adresuje to przesłanie szczególnie do nowych członków UE – byłych krajów socjalistycznych. Bardzo wyraźny jest proces kreowania się tożsamości międzynarodowej państw posttransformacyjnych, które tak jak Polska dołączyły niedawno do struktur europejskich. W krajach tych elity władzy budowały dopiero narzędzia asymilacji wartości międzynarodowych oraz gotowość do kształtowania tożsamości międzynarodowej. Niniejsze opracowanie ma udowodnić, że jednym z tych krajów jest Polska, a przykład objęcia przez Polskę prezydencji w UE – ilustracją fenomenu tożsamości międzynarodowej.

²⁶ A. Słojewska, *Polska awantura w PE*, „Rzeczpospolita”, 7.07.2011.

²⁷ T.G. Grosse, *Wpływ kultury politycznej na kształtowanie polityki europejskiej w Polsce*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2010, nr 1 (25), s. 156–158.

²⁸ A. Kowalski, *Rola Polski? Poprawić nastrój*, „Nasz Dziennik”, 18/19.06.2011.

Polska po wstąpieniu do UE próbuje nadrobić zaległości związane z budowaniem tożsamości międzynarodowej głównie po to, aby pogłębić poczucie własnej nowoczesności i być zaliczana do elity unijnego Zachodu. Od osiągnięcia tego celu dzieliło Polskę przesadnie nacjonalistyczne nastawienie ekipy rządowej PiS. Powstały na tym tle czarny PR szkodził interesom kraju we Wspólnotach i stracił na znaczeniu dopiero za rządów koalicji PO–PSL. Współpraca polskiego rządu z ekspertami ds. brandingów narodowego, przede wszystkim Wally Ollinsem miała dowodzić nowej koncepcji budowania *public relations* z instytucjami wspólnotowymi²⁹. Działania brandingowe łatwo ocenić z perspektywy wyboru logo dla polskiej prezydencji nawiązujące do graficznego znaku „Solidarności”. Skojarzenie z solidarnościową epopeją ma wymiar symboliczny; z jednej strony odwołuje się do narodowej przeszłości, a z drugiej może wzmocnić rangę wydarzenia (historyczny symbol polskiej drogi do wolności i demokratycznych przemian w tej części świata) według przekonania, że „namalowany pędzlem napis „Solidarność” obiegł cały świat, stając się jednym z najbardziej znanych znaków graficznych światowej kultury. Polski rząd chce, by logo prezydencji świadomie nawiązywało do wielkiej, historycznej tradycji „Solidarności”³⁰. Jest to nie tylko symbol polskich zasług dla przeobrażeń systemowych, lecz także hasło jak najbardziej współczesne, uniwersalne, wpisujące się w potrzebę zachowania przez kraje Unii jedności w warunkach trwającego kryzysu. Jest to także element reklamy wspólnych wartości polskich i europejskich. Donald Tusk bardzo często powołuje się zresztą na owe wspólne pryncypia. Mówi o sprawach łączących narody europejskie oraz o zasadach solidarności i wspólnoty. W jego wizjach każde państwo unijne powinno być nowoczesne, przeniknięte duchem ponadpaństwowości i prointegracyjnych ideałów³¹. Priorytety te podziela również prezydent Bronisław Komorowski nawołujący do pojednania między władzą a opozycją w kwestiach dotyczących UE, gdyż objęcie prezydencji jest logiczną konsekwencją przystąpienia do struktur wspólnotowych, sprawdzianem konsekwencji i odpowiedzialności członka Wspólnot³².

²⁹ M. Strzelecka, *Polska staje się marką*, „Gazeta Wyborcza”, 16.03.2009; M. Ostrowski, *Polska, Sp. z o.o.*, „Polityka”, 26.08.2006.

³⁰ Konferencja prasowa, Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej – „Press”, czerwiec 2011, s. 7.

³¹ A. Kowalski, *Interesy Unii przed narodowymi*, [URL – <http://www.naszdziennik.pl/index.php?dat=20110709&typ=po&id=po07.txt>], 09.07.2011.

³² Zob. Komorowski na uroczystym Zgromadzeniu Narodowym: *polska prezydencja realizacją marzeń*, [URL – www.gazetaprawna.pl], Źródło: PAP, 01.07.2011.

Warto w tym miejscu rozważyć inny aspekt ambicji do odegrania roli „najlepszego w historii przywódcy Unii Europejskiej”. Rząd przedstawia to jako działanie racjonalne i uzasadnione, wynikłe z wyzwań doby kryzysu, który wymusza postawę aktywnego *Primus inter pares*³³. Polska musi okazać się ofensywna, pomysłowa i skuteczna. W oficjalnym raporcie wstępnym UKIE z 2009 r. określającym wspomniane priorytety polskiej prezydencji mówi się wprost o sformułowaniu celów i oczekiwań korespondujących nie tylko z polskim interesem narodowym, ale również celów najbardziej realnych, pozwalających uzyskać najwyższe uznanie społeczności europejskiej po zakończeniu prezydencji³⁴. Zakładano więc, że priorytety mają być: po pierwsze, atrakcyjne (*desirability*) oraz możliwe do realizacji (*feasibility*), a po drugie – odpowiadać na potrzeby unijne, aby zyskać poparcie członków Wspólnot. Eurodeputowani PO widzą w prezydencji polskiej szansę na zacieśnienie współpracy z Ukrainą, z kolei Jerzy Buzek, przewodniczący Parlamentu Europejskiego, podkreślał, jak znaczące jest poparcie społeczeństwa dla europejskości i UE – instytucji gwarancyjnej w sferze bezpieczeństwa i stabilności rozwoju³⁵. Polska przetrwała kryzys stosunkowo dobrze w porównaniu z innymi państwami europejskimi, co nie pogarsza, a raczej stabilizuje nastroje społeczne wobec Unii. Są one kontynuacją euroentuzjazmu, jaki dawał się zauważać w dwa lata przed formalną akcesją Polski. Wtedy to najbardziej proeuropejski był elektorat PO i SLD, ale również zwolennicy PiS i PSL wyrażali raczej postawę prointegracyjną³⁶. Obecnie społeczeństwo polskie nie obawia się roli terapeuty dla gospodarki europejskiej. Podziela pogląd, że krajowa ekonomika przetrwała bolączki kryzysu nadzwyczaj dobrze, gotowe jest więc podzielić się swoim doświadczeniem z innymi partnerami europejskimi³⁷.

Argument tym bardziej zyskuje na znaczeniu, że mieszkańcy Europy Zachodniej po recesji 2008 r. są znacznie bardziej zniechęceni do instytucji unijnych³⁸ i oczekują nowych idei. Spadek poparcia dla UE wynika z jej nie-

³³ Zob. „*Economist*”: *Polska w UE to kaznodzieja i suplikant*, [URL – http://wyborcza.pl/1,91446,9913731,_Economist___Polska_w_UE_to_kaznodzieja_i_suplikant.html] 08.07.2011

³⁴ J. Bielecki, *Polska ustali swoją pozycję w Europie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 30.06.2011.

³⁵ A. Koziański, *Polska od dziś rządzi Unią*, „Polska The Times”, 1.07.2011.

³⁶ T. Żukrowski, *Polacy wobec integracji europejskiej – droga do referendum*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2003, nr 2, s. 124; Platforma Obywatelska – 85%, Prawo i Sprawiedliwość – 65%, Polskie Stronnictwo Ludowe – 55%.

³⁷ J. Baczyński, *Czy porwiemy Europę?*, „Polityka”, 6–12.07.2011.

³⁸ Zob. *Spotkanie szefa KE Manuela Barroso z premierem Tuskiem w Warszawie. Tematem – priorytety polskiej prezydencji*, [URL – www.gazetaprawna.pl, Źródło: PAP], 08.07.2011.

efektywności i niezaradności w obliczu chociażby wydarzeń w Grecji. Choć wielokrotnie mówi się o tym, w jak bardzo niesprzyjających okolicznościach międzynarodowych Polska obejmuje prezydencję³⁹, rząd Tuska chce zredukować poczucie zagrożeń. Świeżością i zapałem pragnie umocnić obraz państwa nowoczesnego i gotowego do odegrania roli przywódcy, i taki wizerunek Polski wydaje się być bliski realizacji⁴⁰.

Debaty i wszelakie formy pronunijnej edukacji społeczeństwa wynikały w dużej mierze z przekonania elit władzy o poparciu opinii publicznej dla działań rządu. Równocześnie były przeprowadzane badania sondażowe ilustrujące stopień poparcia dla UE. Według sondaży z 2009 r., nie wszystkie państwa mogły korzystać z postaw pronunijnych⁴¹. Jak się okazało, przewodnictwo Radzie Unii Europejskiej miało rozbudzić w społeczeństwie świadomość wagi wydarzenia, a w związku z tym wzmocnić sympatie proeuropejskie. Okazało się jednak, że w niektórych państwach odsetek ludności popierającej działania integracyjne obniżył się wskutek nieudolnej i nieefektywnej prezydencji. Rozbudzanie sympatii Polaków do prezydencji z uwagi na misyjność tej roli międzynarodowej było wyraźnie podkreślane w dokumentach rządowych sprzed kilku lat. Jak zapisano w raporcie wstępnym UKIE „wydaje się iż waga, przykładana do prezydencji wynika po części z natury samego przewodnictwa (pozostałym państwom UE i w ogóle), bycia liderem, przez co buduje się poczucie wydarzenia narodowego (także dumy narodowej)⁴²”. Tłumaczy to poniekąd eksplozję wydarzeń kulturalnych, naukowych, uroczystości manifestujących polski charakter narodowy przy okazji rozpoczęcia polskiej prezydencji zarówno w polskich miastach, jak i w zagranicznych ośrodkach kultury polskiej (branding narodowy)⁴³. Stąd kampania informacyjno-edukacyjna nie tylko powoduje wzrost poparcia i świadomości narodowościowej, lecz także potęguje wśród Polaków poczucie bycia Europejczykami. Do tej dwuwymiarowości tożsamości odwoływał się w swych wystąpieniach prezydent Bronisław Komorowski, sugerując, że manifest polskiej tożsamości narodowej i symboli mających swe źródło w dziejach kraju idzie w parze z aktywną akceptacją tożsamości międzynarodowej jako emanacją wspomnianej już dumy

³⁹ J. Pawlicki, T. Bielecki, *Od dziś Europa to my*, „Gazeta Wyborcza”, 1.07.2011.

⁴⁰ Zob. *Włoska prasa o prezydencji: Polska z napędem turbo próbuje rozbudzić UE*, [URL – www.gazetaprawna.pl], 01.07.2011.

⁴¹ Raport UKIE, część IV, *Postawy pronunijne oraz oczekiwania społeczne wobec UE w kontekście przyszłej prezydencji Polski*, 22.11.2009.

⁴² Ibidem.

⁴³ R. Pawłowski, *Z czym do Europy czyli pół roku polskiej kultury*, „Gazeta Wyborcza”, 1.07.2011.

z bycia Polakiem oraz faktu bycia Europejczykiem jednocząca społeczeństwo i wszystkie partie polityczne⁴⁴. Przykładami są uroczystości 1 lipca 2011 r. rozpoczynające polską prezydencję w Unii Europejskiej, gdzie oprócz ekspozycji symboli narodowych pojawiły się również symbole Unii Europejskiej (balony z logo UE, hymny Polski oraz UE)⁴⁵. Zrealizowano zatem wytyczne zawarte w raporcie dotyczące kampanii proeuropejskiej, której efektywność miano osiągnąć dzięki lawinowemu wykorzystaniu kanałów informacyjnych głównego nurtu (media, prasa, a zwłaszcza Internet)⁴⁶. Nie można pominąć faktu, że prezydencja Polski w UE staje się elementem gry politycznej w kontekście zbliżających się wyborów do parlamentu (październik 2011 r.). Wspomniana chociażby wcześniej Platforma Obywatelska jest zdecydowanie pronijna, co w kontekście coraz silniejszego poparcia społeczeństwa dla partii oznacza również wykorzystywanie nastrojów proeuropejskich jako elementu kampanii wyborczej⁴⁷. Jak wskazuje „Polska the Times”: „Tusk ma dodatkową motywację, by dobrze wypaść podczas prezydencji. Od czasu gdy zapowiedział, że pełni funkcję szefa PO ostatnią kadencję, rozgorzały plotki, że marzy mu się ważne stanowisko w Brukseli. Jeśli tak jest rzeczywiście, to udana prezydencja byłaby najlepszą wizytówką w walce o fotel (na przykład przewodniczącego Komisji Europejskiej)”⁴⁸. Tymczasem społeczeństwo jest traktowane instrumentalnie („UE jako najlepsze miejsce na ziemi”⁴⁹), nieświadomie asymiluje wzorce i postawy uważane tradycyjnie za proeuropejskie i daje się do pewnego stopnia uwieść nastrojowi chwili: uroczystościom inauguracyjnym, sloganom o wspólnym pochodzeniu i wspólnocie cywilizacyjnej⁵⁰. Z pewnością proeuropejska postawa Polaków opiera się na obiektywnych korzyściach odnoszonych przez kraj w ostatnich siedmiu latach. Jednak tak silny entuzjazm nie jest bezwarunkowy i wieczny, ale napędzany bądź spowalniany przez kampanie wyborcze z wykorzystaniem instrumentów politycznej perswazji. Podtrzymanie zainteresowania Polaków sprawami europejskimi stało się nadrzędnym celem kampanii promującej naszą prezydencję wedle

⁴⁴ Zob. Komorowski na uroczystym Zgromadzeniu Narodowym: *polska prezydencja realizacją marzeń*, [URL – www.gazetaprawna.pl], źródło: PAP, 01.07.2011.

⁴⁵ R. Biskup, W. Lada, *Muzyka dla naszej Europy*, „Rzeczpospolita”, 2–3.07.2011.

⁴⁶ Raport UKIE, s. 135.

⁴⁷ „Prawo i sprawiedliwość już dziś zarzuca rządowi, że wykorzysta to do własnej promocji”; D. Kołakowska K. Borowska, *Polska dowodzi Unią*, „Rzeczpospolita”, 1.07.2011.

⁴⁸ A. Kosiński, *Polska od dziś rządzi Unią*, „Polska The Times”, 1–3.07.2011.

⁴⁹ J. Pawlicki, *Donald Tusk: Europa to najlepsze miejsce na ziemi*, „Rzeczpospolita”, 7.07.2011.

⁵⁰ J. Dudek, *Jeszcze silniejsze więzi w UE*, „Rzeczpospolita”, 1.07.2011.

reguły, że „obok wzmocnienia pozycji Polski jako silnego, godnego zaufania partnera należy też dążyć do umocnienia nastrojów europejskich w polskim społeczeństwie”⁵¹, co jest niczym innym jak polityczną manipulacją.

PODSUMOWANIE

Tożsamość narodowa i tożsamość międzynarodowa nie wykluczają się nawzajem, mogą ze sobą współistnieć i dopełniać się wzajemnie. Ekspozowanie elementów kultury narodowej przy poparciu haseł i idei Unii Europejskiej głównie przez pokolenia młodych osób oraz inteligencję jednoznacznie wskazuje na asumpt do dalszej integracji i przyswajania wzorców oraz postaw europejskich. Ma to duże szanse powodzenia, zwłaszcza gdy w kontekście polskiej prezydencji widzimy, jak cele i postawy społeczeństwa polskiego są tożsame z priorytetami i celami w ramach UE (Partnerstwo Wschodnie, dalsze rozszerzanie UE, kwestie gospodarcze). Nie oznacza to bynajmniej upadku kultury i identyfikacji narodowej, ale tworzenie nowej tożsamości międzynarodowej, zmierzanie w kierunku postawy otwartej z elementami kosmopolityzmu i powolne odchodzenie od postaw ksenofobicznych. Powstaje w ten sposób nowe postrzeganie roli Polski jako państwa innowacyjnego i nadającego ton dyplomacji europejskiej.

Kiedy przed dwudziestu laty minister Krzysztof Skubiszewski identyfikował tożsamość narodową Polski z tożsamością europejską, podkreślał, że „celem polskiej polityki zagranicznej jest integracja ze strukturami i instytucjami Europy Zachodniej. Wymagała i nadal wymaga stopniowego doń dochodzenia krok po kroku, i każdy z tych kroków musi być uwieńczony powodzeniem”⁵². Replikując, kluczowi negocjatorzy polskiego członkostwa dobitnie przypominali pozostałym stronom debaty tożsamościowej w naszym kraju, że UE jako wspólnota ogranicza interesy poszczególnych członków, racje nie zawsze zbieżne, częściej zaś rozbieżne. Nabycie praw członkowskich skutkuje więc udziałem w permanentnych negocjacjach i poszukiwaniu kompromisu wewnątrz wspólnoty⁵³. Nie sposób więc odmówić słuszności opozycji, która zwraca wciąż uwagę na zjawisko istotne, chociaż pomijane

⁵¹ Raport UKIE, s. 145.

⁵² K. Skubiszewski, „Polska Zbrojna”, 19–21.06.1992.

⁵³ J. Kułakowski, *Polska wobec integracji europejskiej*, [w:] A. Maksymowicz (red.), *Materiały konferencji Polska a integracja europejska*, Uniwersytet Wrocławski, Aula Leopoldina 29 maja 1999, Wrocław 2000, s. 13.

przez ugrupowania rządowe. Sztuka kompromisu na forum UE, będąc jednym z głównych walorów negocjacyjnych premiera Tuska, może obezwładniać stronę polską w realizacji priorytetów narodowych, zacierać perspektywę interesów indywidualnych. Polska jest członkiem Unii Europejskiej, ale pozostaje państwem narodowym, a nie instytucją ponadnarodową, co oznacza, że nie powinna identyfikować się z UE po granice utraty swej odrębności. W godzeniu priorytetów wspólnotowych i krajowych jest niezbędny umiar dyktowany równowagą strategiczną. Nie powinno jej też zabraknąć przy odgrywaniu roli *coacha* UE. Próba zajęcia najlepszej pozycji wśród dotychczasowych nominalnych reprezentantów UE może okazać się iluzoryczna, a z pewnością nie wystarczy, by zredukować deficyt realnego przywództwa we Wspólnotach. Nie jest prawdą, że musimy okazać się najlepszymi sternikami unijnej nawy wszech czasów. Życie nie jest konkursem z nagrodami. Reguła ta obejmuje w podobny sposób zarówno ludzi, jak i państwa.

BIBLIOGRAFIA

- Bieleń S. (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007.
- Bieleń S. (red.), *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Warszawa 2009.
- Bobrownicka M., *Patologie tożsamości narodowej w postkomunistycznych krajach słowiańskich*, Kraków 2006.
- Domagała A., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2008.
- Grudziński P., *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Toruń 2008.
- Kukułka J., *Problem tożsamości zbiorowej*, [w:] *Pokolenia, kultura, polityka. Księga jubileuszowa na 65-lecie profesora Bronisława Gołębiowskiego*, Warszawa 1999.
- Maksymowicz A. (red.), *Materiały konferencji Polska a integracja europejska*, Uniwersytet Wrocławski, Aula Leopoldina 29 maja 1999, Wrocław 2000.
- Marczewska-Rytko M. (red.), *Polska między Zachodem a Wschodem w dobie integracji europejskiej*, Lublin 2001.
- Miklaszewski S. (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 1999.

STRESZCZENIE

Przejęcie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej zostało odczytane przez władze Polski jako wielka szansa silniejszego zmanifestowania rangi politycznej we Wspólnocie. Inauguracji polskiej prezydencji towarzyszyły liczne wydarzenia promocyjne, których celem stało się również przybliżenie społeczeństwu problemów integracji i pogłębienie poczucia przynależności do wspólnej rodziny narodów europejskich. Na fali tych wydarzeń rozgorzała medialna i międzypartyjna debata o tożsamości narodowej i międzynarodowej Polaków i Polski, która stanowi znakomity materiał do studiów utrzymanych w metodologicznych ramach konstruktywizmu społecznego. Autorki postawiły sobie kilka pytań badawczych. Czy współczesne państwo, takie jak Polska, buduje świadomie i konsekwentnie poczucie odrębności i samoświadomości swych obywateli, czy też zmierza w kierunku zatarcia granic między tożsamością narodową i wspólnotową? Czy partie polityczne umieszczają temat podwójnej tożsamości państwa w debacie publicznej i co je na tym tle różni? W jaki sposób władze przekładają kwestie tożsamości państwa na jego rolę międzynarodową? Jaka jest zdolność krytycznej oceny przez społeczeństwo działań władz na obszarze tożsamości państwa? Wszystkie powyższe dylematy badawcze prowadzą ku wnioskom krytycznym. Wydaje się, że ani elity polityczne w Polsce ani szeroko rozumiane społeczeństwo nie postrzegają kwestii tożsamościowych jako ważnego zagadnienia w debacie publicznej. Przeważają postawy infantylne lub skrajnie instrumentalne socjotechniki, brakuje natomiast głębszej refleksji nad związkiem między samoświadomością państwową a rolami, jakie może odegrać kraj na forum UE.

SUMMARY

Taking over the presidency of the Council of the European Union was interpreted by the Polish authorities as a great opportunity to strongly manifest its political role in the Community. The inauguration of the Polish Presidency was accompanied by numerous promotional events aimed at bringing the citizens closer to understanding integration and strengthening the sense of being part of the common European nation's family. On the wave of those events, there was a discussion in the media and between parties about the national and international identity of the Poles and Poland, which is an excellent material for studies within the methodological frames of social constructivism. The authors asked several research questions. Does a con-

temporary state, such as Poland, consciously and consistently build a sense of diversity and self-consciousness of its citizens or does it aim to blur the borders between the national and communal identity? Do political parties include the issue of the double identity of the state in the public discussion agenda and in what way do they differ in doing that? How do the authorities translate the issue of the state identity into its international roles? What is the community's ability to critically assess the authorities' actions in the field of the state's identity? All the above-mentioned research dilemmas lead to critical conclusions. It seems that neither political elites in Poland nor broadly understood community do not perceive identity issues as important topics in a public debate. Infantile attitudes or excessively instrumental social engineering predominate and there is a lack of real reflection over the relation between the state self-consciousness and the roles that a country can play on the European Union arena.

Stanisław Faliński

EWOLUCJA USTROJU MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY W LATACH 1990–2002

WSTĘP

Polski samorząd terytorialny jest strukturą trójszczeblową, na którą składają się gminy, powiaty i województwa. Wszystkie te jednostki samorządu terytorialnego, w sposób charakterystyczny dla państwa unitarnego, mają identyczną strukturę ustrojową, chociaż wśród gmin wyróżniamy gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie, zaś w ramach powiatów powiaty ziemskie i duże gminy miejskie wykonujące zadania powiatowe, czyli powiaty grodzkie. Województwa nie są zróżnicowane¹. Jedyne wyjątkiem ustrojowym w tej względnie prostej strukturze stanowi urząd Warszawy, określonym specjalnym, odrębnym aktem prawnym, czyli *Ustawą z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy*².

Nie jest jednak celem niniejszego artykułu szczegółowe omówienie i scharakteryzowanie aktualnego ustroju stolicy Polski. Jest nim przedstawienie przyczyn, dla których od odrodzenia w 1990 r. polskiego samorządu terytorialnego Warszawa posiadała i posiada odrębny w stosunku do innych miast urząd. Przede wszystkim jednak zaprezentowanie wprowadzonych w życie i funkcjonujących w latach 1990–2002 różnych urzędów miasta stołecznego Warszawy, a także – w zakończeniu – wyjaśnienie przyczyn, które zdecydowały o tym, że zlikwidowano istniejące przez cały ten okres warszawskie gminy.

Przystępując do analizy problemu ustrojowej specyfiki Warszawy, trzeba pamiętać, że jest ona największym polskim miastem, liczącym ponad dwa

¹ Literatura na temat polskiego samorządu terytorialnego jest bardzo bogata i zróżnicowana. Wspomnę w tym miejscu tylko o trzech, powstałych w różnych ośrodkach pracach: B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2009; E. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.

² DzU z 2002 r., Nr 41, poz. 361.

razy więcej mieszkańców niż kolejne pod względem wielkości miasta. Liczą one znacznie mniej niż milion mieszkańców, podczas gdy Warszawa liczy ich prawie dwa miliony. Ta odrębność jest i powinna znajdować swój wyraz w odrębności rozwiązań ustrojowych, które powinny nie tylko służyć jakości życia mieszkańców naszej stolicy i jej rozwojowi, lecz także służyć optymalizacji funkcjonowania Warszawy jako dużego obszaru miejskiego, który winien pełnić możliwie najefektywniej rolę metropolii zarówno w stosunku do swojego najbliższego otoczenia, jak i całego państwa.

Odrębność Warszawy można więc charakteryzować ze względu na jej specyfikę wewnętrzną, wyznaczaną przede wszystkim wielkością miasta, rozumianą jako ilość żyjących w niej mieszkańców, ale także jako powierzchnia określająca terytorium miasta. To rozległe miasto jest bardzo zróżnicowane ze względu na charakter zabudowy, wyposażenie w infrastrukturę techniczną i komunikacyjną, społeczno-kulturalną czy strukturę własnościową znajdujących się w nim nieruchomości. Owe „zróżnicowania” powinny znajdować swój wyraz w organizacji zarządzania na poziomie lokalnym zarówno w centrum miasta, jak i na jego peryferiach. Trzeba więc w strukturze administracyjnej Warszawy wyspecyfikować i uwzględnić lokalne i dzielnicowe różnice. Struktura administracji powinna odpowiadać zróżnicowaniu społeczno-gospodarczemu miasta a nie działać w oderwaniu od niego czy wręcz w sprzeczności z nim. Uwzględniając wspomniane, wielowarstwowe i tylko zasygnalizowane zróżnicowanie wewnętrzne stolicy Polski, nie wolno zapominać, że Warszawa jest jednym organizmem miejskim. Ludzie żyjący w tym mieście w jednej jego części mieszkają, w innej pracują, w jeszcze innej odpoczywają i spędzają wolny czas. Są powiązani wzajemnymi związkami, są sobie potrzebni i od siebie zależą. Do miejsc, w których spędzają czas, muszą dotrzeć ogólnomiejską komunikacją, mieć dostarczoną wodę, energię elektryczną i ciepło, a odprowadzone z nich nieczystości i wywiezione śmieci. Widzimy więc, że Warszawa jest zróżnicowanym wewnątrz, ale jednym organizmem miejskim. Administracja takiego organizmu powinna być tak skonstruowana, aby niejako „pasowała” do wypełniania funkcji i lokalnych i ogólnomiejskich³.

Z drugiej strony specyfikę Warszawy określa jej rola zewnętrzna, czyli oddziaływanie tego miasta poza swój obszar i wypełnianie przez nie funkcji wykraczających znaczeniem poza ten obszar. Chodzi tutaj o odgrywanie przez Warszawę roli metropolii, czyli swego rodzaju zagłębia, jakby koncentratu

³ Por. na ten temat: M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 95–96.

kultury i cywilizacji, promieniującego na otoczenie społeczno-gospodarcze⁴ oraz o wypełnianie przez Warszawę funkcji stołecznych, czyli pełnienie roli stolicy czterdziestomilionowego państwa.

Dla zintensyfikowania wypełniania tych tylko zasygnalizowanych funkcji był potrzebny w 1990 r. i obecnie odrębny w stosunku do innych miast polskich ustrój Warszawy. W moim przekonaniu, dla zwiększenia możliwości wypełniania przez polskie miasta roli metropolii są potrzebne specjalne, dotyczące tych miast i ich bezpośredniego otoczenia, rozwiązania ustrojowo-legislacyjne. Jest to potrzebne i tym miastom, i Polsce jako krajowi. Niestety, do tej pory, dwadzieścia lat od odrodzenia w Polsce samorządu terytorialnego, takie rozstrzygnięcia nie nastąpiły. W Warszawie zaś ustrój ewoluował w ten sposób, że dzisiejszy jego kształt stawia pod znakiem zapytania optymalne wykonywanie przez nią funkcji metropolitalnych. Wcześniej, przed wejściem w życie aktualnej ustawy określającej ustrój stolicy Polski, obowiązywał w niej, w różnych wariantach, oparty na istnieniu gmin warszawskich, ewoluujący ustrój metropolitalny. Teraz zajmę się tą ewolucją.

Pierwsze po drugiej wojnie światowej demokratyczne wybory samorządowe odbyły się w całej Polsce 27 maja 1990 r. W Warszawie dokonały się one pod rządami specjalnej, przewidzianej tylko dla stolicy państwa, ustawy pn. *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*⁵. Ustalono, że Warszawa jest związkami komunalnym dzielnic-gmin, które podobnie jak ten związek posiadają osobowość prawną i mają analogiczne uprawnienia jak wszystkie inne polskie gminy, które zdefiniowano kompetencyjnie *Ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie tery-*

⁴ Obszerniej na temat pojmowania terminu „metropolia” piszę w: *Metropolia – termin wieloznaczny*, [w:] S. Faliński (red.), *Warszawa – jaka metropolia? Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie 13.10.2007*, Wydawnictwo WSEI w Warszawie, Warszawa 2008 oraz *Pojmowanie terminu „metropolia” – kilka uwag porządkujących*, [w:] S. Faliński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej. Wybrane problemy. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie 14 maja 2009*, Wydawnictwo WSEI w Warszawie, Warszawa 2009. Na ten temat patrz także: A. Gawryszewski, P. Worcelli, E. Nowosielska, *Funkcje metropolitalne Warszawy*, „Zeszyty IGIPZ PAN” 1998, nr 53; G. Gorzelak, M. Smetowski, *Metropolia i region w gospodarce informacyjnej*, Scholar, Warszawa 2005; B. Jałowicki, *Metropolie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 1999; S.J. Kozłowski, *Funkcje metropolitalne miast światowych*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Warszawa 2003.

⁵ DzU z 1990 r., Nr 34, poz. 200.

torialnym⁶. Bardzo ogólnie i nieprecyzyjnie określono zadania tych dzielnic. Zapis, jaki na ten temat znajdujemy w ustawie z 18 maja, mówi że: *Do zakresu działania dzielnicy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów*⁷. Równie niejasno określono zadania Związku, czyli Warszawy jako całości, pisząc, że należą do nich *...sprawy publiczne o znaczeniu ogólnomiejskim spośród zadań gminy [...], a w szczególności których wykonywanie przekracza możliwości dzielnic i wymaga współdziałania międzykomunalnego*⁸. Nie rozgraniczono *de facto* kompetencji dzielnicowych od ogólnomiejskich. W tej samej poetyce niedookreślono zadań wynikających z pełnienia przez Warszawę funkcji stolicy państwa⁹. Ta niejednoznaczność zapisów prowokowała konflikty kompetencyjne między poszczególnymi elementami władzy samorządowej w Warszawie. Wielokrotnie była ona wykorzystywana przez władze dzielnic-gmin do zajmowania się praktycznie wszystkimi sprawami publicznymi na terenie konkretnej dzielnicy-gminy z pominięciem domniemanej, ale nieokreślonej kompetencji ogólnomiejskiej. Tak skrajnie nieprecyzyjnie określonym władztwem zawiadywały organy warszawskiej władzy samorządowej.

Organy dzielnic-gmin były skonstruowane na zasadzie kalki w stosunku do organów powołanych do życia w innych gminach miejskich. Organem stanowiącym była rada dzielnicy składająca się z wybranych w wyborach bezpośrednich radnych. Jej pracami w sensie organizacyjnym kierował przewodniczący, który razem z wiceprzewodniczącymi stanowił prezydium rady. To w prezydium zapadały najważniejsze, wstępne, dotyczące funkcjonowania rady, decyzje. Ostateczne decyzje podejmowała rada *in gremio*. Należało do nich uchwalanie najważniejszego dokumentu dzielnicy-gminy, czyli jej statutu. Jego kształt w przypadku dzielnic największych, czyli tych liczących ponad 300 000 mieszkańców, podlegał uzgodnieniu z prezesem Rady Ministrów. Rada dzielnicy pracowała na sesjach zwoływanych nie rzadziej niż raz na kwartał i prowadzonych przez przewodniczącego lub upoważnionego wiceprzewodniczącego. Między sesjami rada pracowała w ramach swoich wyspecjalizowanych i merytorycznie określonych części, czyli komisji rady. Stanowiły one wyłącznie organ doradczy. Nie miały żadnych uprawnień decyzyjnych. Te zawsze pozostawały w rękach obradującej i decydującej na sesjach rady. To rada dzielnicy uchwałała najważniejszy w roku dokument gminny, czyli budżet, w którym określano i rozpisywano przedsięwzięcia do

⁶ DzU z 1990 r., Nr 16, poz. 95 i nr 34, poz. 199.

⁷ Art. 5 opisywanej ustawy.

⁸ Ibidem, art. 6, u. 1, p. 2.

⁹ Ibidem, p. 1.

zrealizowania w określonym roku przez konkretną dzielnicę-gminę. W sensie ustrojowo-politycznym najważniejszą funkcją rady było wyłanianie, kontrola i ewentualne odwoływanie drugiego organu dzielnicy-gminy, czyli zarządu. Był on organem kolegialnym, liczącym od pięciu do siedmiu członków. Jego pracami kierował burmistrz dzielnicy-gminy. Tak zorganizowanych dzielnic-gmin było siedem: Bielany, Mokotów, Ochota, Praga Południe, Praga Północ, Śródmieście i Wola. Stąd o ówczesnej, czyli tej funkcjonującej w latach 1990–1994 Warszawie, mówiono złośliwie, ale i nie bez ziarna prawdy „Siedmiogród”. Takie określanie Warszawy nie wynikało tylko z jej podziału na siedem dzielnic, ale raczej z prowadzenia przez władze poszczególnych dzielnic własnych, czasem nieskoordynowanych i nie liczących się z interesem ogólnomiejskim, a możliwych dzięki omówionym wcześniej, delikatnie określając, nieprecyzyjności zapisów ustawowych. Co ciekawe, jeżeli byśmy porównali ilość zawartych w omawianej ustawie o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy treści poświęconych dzielnicom-gminom, to jest ich wielokrotnie mniej niż tych poświęconych związkowi, czyli miastu stołecznemu Warszawie. W praktyce liczba kompetencji była znacznie większa po stronie dzielnic-gmin niż całego miasta. Wystarczyły nieliczne, wspomniane wcześniej, zapisy określające bardzo szeroko kompetencje władz dzielnicowych i nieprecyzyjne, także wcześniej wspomniane, zapisy dotyczące zadań ogólnomiejskich. W 1992 r. nazwa „Siedmiogród” przestała być adekwatna, ponieważ w Warszawie z dzielnicy-gminy Ochota wydzielono nową dzielnicę-gminę Ursus. Jednak problemy charakterystyczne dla „Siedmiogrodu” pozostały.

Zadania ogólnomiejskie były realizowane przez organy komunalnego związku dzielnic-gmin noszącego nazwę *Miasto Stołeczne Warszawa*. Jego organem stanowiącym i kontrolnym była Rada m.st. Warszawy¹⁰. Nie pochodziła ona z wyborów bezpośrednich, była reprezentacją wszystkich istniejących wtedy dzielnic-gmin stolicy Polski. W skład Rady weszli wyłonieni przez rady dzielnic ich reprezentanci (po cztery osoby z każdej rady). Rada m.st. Warszawy pracowała jak każda rada także poprzez swoje komisje, co jednak stanowiło pewnego rodzaju kuriozum – nie miała ani swojego przewodniczącego, ani prezydium. Rolę przewodniczącego pełnił sekretarz. Tak skonstruowana Rada uchwałała najważniejszy dokument miejski, czyli statut, który podobnie do tego uchwalanego przez większe dzielnice-gminy podlegał uzgodnieniu z szefem rządu. Uchwałała także corocznie budżet związku komunalnego pn. miasto stołeczne Warszawa. Poza tym do jej zadań nale-

¹⁰ Ustawa z 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy, DzU z 1990 r., Nr 34, poz. 200, art. 15.

zało uchwalanie wieloletnich planów rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego Warszawy; ustanawianie opłat za korzystanie z usług przedsiębiorstw, zakładów, instytucji, urzędzeń ogólnomiejskich i ustalanie opłat administracyjnych; podejmowanie uchwał w sprawach udziału w podatkach i subwencjach ogólnych stanowiących dochody dzielnic – to zadanie było wielokrotnie podważane przez dzielnice i nie było realizowane. Wśród innych zadań tego organu warto wspomnieć o tych, które uwidaczniały często faktyczną rolę Rady Warszawy w systemie władzy samorządowej stolicy: decydowanie w porozumieniu z odpowiednią radą dzielnicy o pomnikach ogólnomiejskich; nadawanie honorowego obywatelstwa Warszawy; ocena działalności dzielnic i innych instytucji komunalnych na terenie Warszawy – praktycznie bez żadnych konsekwencji dla ocenianej dzielnicy lub podległej jej instytucji miejskiej; prowadzenie mediacji w sprawach spornych między dzielnicami; zwoływanie nadzwyczajnych sesji rad dzielnic; reprezentowanie wobec administracji rządowej interesów Związku; organizowanie studiów, analiz i szkoleń dotyczących samorządu terytorialnego¹¹.

Wymienione zadania zwiastowały możliwość pełnienia przez władze m.st. Warszawy tylko roli dekoracyjno-reprezentacyjnej. Praktyka kadencji 1990–1994 często zwiastowanie to potwierdzała. Istotną rolę ustrojowo-polityczną Rady m.st. Warszawy było wybieranie organu wykonawczego Związku, czyli zarządu m.st. Warszawy, a także kandydatów na prezydenta Warszawy, który był wybierany przez specjalne Zgromadzenie Wyborcze Warszawy spośród wspomnianych kandydatów¹². Zgromadzenie to składało się z radnych wszystkich dzielnic Warszawy i liczyło 345 osób. Tak wybrany prezydent wskazywał do wyboru przez Radę m.st. Warszawy kandydatów do zarządu Warszawy, który składał się z trzech wiceprezydentów i pięciu członków. Jego obradom przewodniczył prezydent, będący podobnie jak zarząd organem wykonawczym Związku¹³.

Zarysowany ustrój samorządu podlegał daleko idącej i powszechnej dyskusji zarówno od strony rozwiązań ustrojowych, jak i praktyki jego funkcjonowania. Był krytykowany i powszechnie domagano się zmiany ustroju stolicy Polski¹⁴.

¹¹ Ibidem, art. 16.

¹² Ibidem, art. 21.

¹³ Ibidem, art. 25.

¹⁴ Szczególnie atrakcyjne są publikacje na ten temat zamieszczane na łamach tygodnika „Wspólnota”. Następujące wydają się najbardziej reprezentatywne: S. Wyganowski (w rozmowie z I. Marcisz), *W sercu Europy*, nr 17 z 07.07.1990; J. Rutkiewicz (w rozmowie z J. Walewskim), *Śmiać się czy płakać?*, nr 2–3 z 12–19.01.1991; *Jaka*

Wybory w 1994 r. odbyły się już pod rządami nowej ustawy¹⁵. Stanowiła ona prawdziwą rewolucję w kształcie władzy publicznej m.st. Warszawy. Zlikwidowano dotychczasowe osiem dzielnic-gmin. W ich miejsce wprowadzono: po pierwsze – jedną, wielką gminę Warszawa Centrum, obejmującą w przybliżeniu teren Warszawy z 1939 r., a więc teren względnie zwartej, miejskiej zabudowy; po drugie – wprowadzono na obrzeżach Warszawy, poza gminą Centrum pewnego rodzaju „obwarzanek” złożony z dziesięciu, okalających ją gmin powstałych na terenach stosunkowo późno, bo po drugiej wojnie światowej, włączonych do Warszawy. Miasto stołeczne Warszawa nadal było związkiem komunalnym, ale tym razem obejmującym ogółem jedenaście gmin: Warszawa-Bemowo, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Centrum, Warszawa-Rembertów, Warszaw-Targówek, Warszawa-Ursus, Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Włochy. Tym razem starano się doprecyzować kompetencje gminne i zobligować je do wypełniania funkcji charakterystycznych dla stolicy państwa, czyli miasta, w którym mają swoje siedziby najwyższe urzędy państwowe, przedstawicielstwa państw obcych i organizacji międzynarodowych¹⁶. Miało to zapobiec wcześniejszemu unikaniu czy wręcz odmawianiu wykonywania tego typu zadań przez gminy warszawskie.

Szczególnie istotnym elementem nowej ustawy było znaczne rozwinięcie w niej opisu kompetencji związku komunalnego gmin warszawskich, czyli m.st. Warszawy. Wymieniono sprawy mające należeć do zakresu działania tego Związku: planowania strategii i zagospodarowania m.st. Warszawy;

będziesz Warszawo? Notowała M. Krassowska, nr 6 z 09.02.1991; P. Fogler (w rozmowie z A. Świątek), *Kto rządzi Warszawą?*, nr 11 z 16.03.1991; A. Markiewicz, „Model” do naprawy. *O samorządną i sprawnie zarządzaną Warszawę*, nr 23 z 08.06.1991; S. Wyganowski, *Uwagi do „Ustroju samorządu m.st. Warszawy” autorstwa 6 burmistrzów i przewodniczących Rad Dzielnic-Gmin Warszawy*, nr 11 z 14.03.1992; L. Winiarski, *Komisarz dla Warszawy?*, nr 51–52 z 19–26.12.1992; idem, *Między dzielnicami a ratuszem*, nr 51–52 z 19–26.12.1992; *Memoriał w sprawie zarządzania m.st. Warszawą skierowany do pana Bohdana Jastrzębskiego o przesłanie H. Suchockiej*, nr 51–52 z 19–26.12.1992; *Tylko ewolucja. Dyskusja redakcyjna nad ustrojem Warszawy*, nr 43 z 24.10.1993; M. Czarnota, *Nowy ustrój Warszawy. Jak wam się to podoba?*, nr 7 z 12.02.1994; G. Buczek, J. Radziejowski, *Dyskusja o ustroju Warszawy*, nr 14 z 02.04.1994. Samodzielną i interesującą bardzo publikacją na temat wariantów zmieniania w latach 1990–1994 ustroju Warszawy jest praca A. Krasnowolskiego, *Problemy ustroju samorządowego Warszawy*, opracowanie wykonane w Biurze Interwencji Kancelarii Senatu, 1 grudnia 1993.

¹⁵ Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU z 1994 r., Nr 48, poz. 195.

¹⁶ Ibidem, art. 2.

wszelkie przedsięwzięcia publiczne – przede wszystkim mające charakter infrastrukturalny – mające znaczenie dla całej Warszawy albo dla kilku jej gmin, szczególnie zaś inicjowanie i rozwijanie w tym zakresie współpracy tych gmin oraz wspieranie takiej aktywności, a także pomoc gminom warszawskim w ich działalności mającej na celu wyrównywanie w skali całego miasta poziomu zaspokajania potrzeb zbiorowych¹⁷. Charakterystyczne w tym dokumencie jest to, że bardzo mocno jest akcentowana podmiotowość gmin warszawskich i subsydiarne rozumienie roli Związku. Wynikało to: po pierwsze, z decyzji silnego umocowania problematyki lokalnej w tej ustawie i – co ściśle z tym związane – z chęci stworzenia mechanizmu budowy więzi lokalnych i aktywności obywatelskiej na tym poziomie funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego; po drugie, z chęci stworzenia mechanizmu „otwierania się Warszawy na zewnątrz” i silniejszego jej powiązania z bezpośrednim otoczeniem po to, aby stolica Polski możliwie najefektywniej promieniowała na to otoczenie i aby się z tym otoczeniem jeszcze silniej wiązała. Miał temu służyć mechanizm tworzenia związków komunalnych nie tylko wewnątrz Warszawy, mający doprowadzić do przejęcia ogólnomiejskich przedsiębiorstw przez gminy warszawskie, ale także mający umożliwić przystępowanie do takich związków gminom „podwarszawskim”¹⁸. W ten sposób infrastruktura komunalna miałyby nie stanowić bariery czy utrudnienia dla rozwoju metropolii warszawskiej, a ten rozwój wspomagać. Miasto stołeczne docelowo, czyli po powstaniu warszawskich związków komunalnych, miałyby zajmować się sprawami wcześniej wspomnianymi. Związki komunalne jednak nie powstały a gminy warszawskie zostały zlikwidowane i przestał istnieć metropolitarny, nazywający się tak właśnie ze względu na owe „otwarcie się Warszawy”, ustrój stolicy Polski. Nastąpiło to jednak dopiero w 2002 r.

Wróćmy jednak do opisu istniejącego w latach 1994–1998 ustroju Warszawy, w którym na poziomie wspomnianego Związku organem stanowiącym i kontrolnym była Rada m.st. Warszawy¹⁹. Składała się ona z 68 radnych, wybieranych w wielomandatowych okręgach wyborczych. Pracami jej kierował przewodniczący rady, który analogicznie jak w innych organach stanowiących w polskim samorządzie terytorialnym miał swoich zastępców. Grono to składało się na tzw. prezydium rady. Radni pracowali w komisjach i poprzez komisje. Pewnego rodzaju „ponadustawową” strukturą w tej radzie był konwent seniorów, który zajmował się wstępnym uzgadnianiem najważniejszych

¹⁷ Ibidem, art. 5.

¹⁸ Ibidem, art. 6.

¹⁹ Ibidem, art. 7.

spraw dotyczących funkcjonowania Rady. Ciało to nie ograniczało ustawowych kompetencji przewodniczącego, ale stwarzało możliwość uzgadniania podejmowanych przez niego decyzji tak, aby gdzie to możliwe, były podejmowane w zgodzie i porozumieniu między zróżnicowanymi politycznie i działającymi w ramach swoich klubów radnymi. Konwent seniorów składał się z prezydium rady i przewodniczących tych klubów. Kompetencje Rady m.st. Warszawy były w części analogiczne do jej odpowiedników w Polsce i składały się na nie: uchwalanie statutu Warszawy, określanie kierunków pracy Zarządu m.st. Warszawy i rozliczanie go z tego tytułu, powoływanie skarbnika Warszawy (sekretarza nie było), uchwalanie budżetu, decydowanie w sprawach majątkowych wykraczających ponad zwykły zarząd i decydowanie o absolutorium dla Zarządu z tytułu jego wykonania, decydowanie w nazwach placów i ulic warszawskich oraz o honorowym obywatelstwie Warszawy. Do kompetencji Rady należała także problematyka zagospodarowania przestrzennego, czyli uchwalanie programów rozwojowych i planów zagospodarowania oraz związanych z nimi ustaleń wiążących w tym zakresie gminy warszawskie.

Jak się w trakcie funkcjonowania omawianej ustawy okazało, zagospodarowanie przestrzenne stanowiło istotny przedmiot sporu kompetencyjnego między Związkiem a gminami. Jak można zauważyć, wśród tych kompetencji nie było bodaj najważniejszej kompetencji politycznej, w którą wyposażono inne rady miejskie w Polsce. Nie było kompetencją Rady m.st. Warszawy wybieranie zarządu. Natomiast do jej kompetencji należał cały kompleks spraw dotyczących funkcjonowania Warszawy jako związku komunalnego, takich jak inicjowanie i rozwijanie współpracy gmin warszawskich oraz występowanie do Rady Ministrów o powołanie obligatoryjnego związku komunalnego²⁰. Tworzenie w Warszawie związków komunalnych pod rządami tej ustawy stanowiło kolejny punkt sporu na linii między miastem (tak potocznie nazywano władze Związku) a gminami warszawskimi.

Organem wykonawczym m.st. Warszawy był zarząd²¹. Jego kształt i sposób powoływania miały ułatwić w Warszawie zgodne i skuteczne funkcjonowanie samorządowej władzy publicznej zarówno na poziomie gminnym, jak i związkowym, czyli ogólnomiejskim. Przewodniczącym tego kolegialnego organu wykonawczego był prezydent m.st. Warszawy. Nie był on jednak wybierany przez Radę m.st. Warszawy a przez radę największej z gmin warszawskich, czyli Radę gminy Warszawa-Centrum, w której prezydent pełnił funkcję jednoosobowego zarządu²². Istniała więc unia personalna między najsilniejszą

²⁰ Ibidem, art. 8.

²¹ Ibidem, art. 9.

²² Ibidem, art. 20.

politycznie i gospodarczo gminą warszawską a związkiem wszystkich gmin warszawskich. Oprócz prezydenta, jako przewodniczącego, w skład Zarządu m.st. Warszawy wchodził wiceprezydent Warszawy. Taki był skład zarządu obligatoryjnego związku komunalnego o nazwie m.st. Warszawa. Zasady jego funkcjonowania były doprecyzowywane w statucie Warszawy, podlegającym uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Kształt tego dokumentu, mającego być swego rodzaju konstytucją Warszawy, stanowił następne pole konfliktu między władzami miasta a władzami gmin warszawskich. W statucie tym określano m.in. zasady planowania rozwoju i zagospodarowania Warszawy, terminy wpłat wpływów do budżetu Warszawy – także tych pochodzących ze składek gmin warszawskich, reguły, według których do Warszawy jako związku komunalnego mogły przystępować gminy ościenne²³.

Gminny szczebel władzy publicznej w Warszawie miał ustrój niejednolity. Inaczej były skonstruowane władze największej, obejmującej mniej więcej teren Warszawy sprzed 1939 r., gminy warszawskiej – gminy Warszawa-Centrum, a inaczej były one skonstruowane w gminach wspomnianego wcześniej „wianuszka” czy też „obwarzanka”, czyli gmin otaczających tereny przedwojennej Warszawy. Zasadniczą odmiennością ustroju gminy Centrum polegała: po pierwsze, na tym, że miała ona jednoosobowy organ wykonawczy, czyli zarząd – nigdzie w Polsce wtedy tak nie było! Osoba będąca tym zarządem pełniła równocześnie funkcję prezydenta Warszawy. Przy czym w gminie centrum prezydent miał upoważnionych przez siebie, jako jednoosobowy zarząd, swoich zastępców, oczywiście, niebędących formalnie członkami kolegalnego zarządu gminy Centrum, bo takowego nie było. Owi zastępcy dysponowali wyłącznie kompetencjami udzielonymi im bezpośrednio przez jednoosobowy zarząd tej gminy, czyli prezydenta Warszawy²⁴. Po drugie, ta odmiennostka polegała na tym, że ustawowo w gminie Centrum wprowadzono jednostki pomocnicze, czyli dzielnice. Było ich siedem: Mokotów, Ochota, Praga Południe, Praga Północ, Śródmieście, Wola, Żoliborz. Przejęły one nazwy od wcześniej istniejących na terenie nowopowstałej gminy Centrum dzielnic – gmin²⁵. Ustrój tych jednostek pomocniczych także został określony ustawowo. Każda z nich miała swój organ uchwałodawczy, czyli radę, złożoną z radnych gminy

²³ Uchwała nr XVII/93/95 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 27 marca 1995 r. w sprawie przyjęcia statutu miasta stołecznego Warszawy, M.P. z 28 kwietnia 1995, nr 20, poz. 251.

²⁴ W Mieście był zarząd kolegalny, w skład którego wchodziłi wybierani przez Radę Warszawy (na wniosek prezydenta) wiceprezydenci, którzy mieli kompetencje niejako „współwładcze” wynikające z ich członkostwa w zbiorowym zarządzie Warszawy.

²⁵ Ustawa z 25 marca 1994 r. o ustroju..., op. cit., art. 35, u. 3.

Centrum wybranych w okręgach wyborczych konkretnej dzielnicy plus z radnych wybieranych tylko do rady dzielnicy. Zasady i tryb wyboru radnych dzielnicowych określał statut gminy. Tak ukształtowanej radzie dzielnicy nie przewodniczył jednak, analogicznie jak w gminach, wybrany przez tę radę przewodniczący, ale przewodniczący organu wykonawczego dzielnicy, czyli dyrektor zarządu dzielnicy²⁶. Wybierała go rada dzielnicy na wniosek prezydenta Warszawy. Oprócz dyrektora, do kolegiального organu wykonawczego dzielnicy, czyli zarządu dzielnicy, wchodziło jeszcze dwóch członków – wice-dyrektorów wybieranych na wniosek dyrektora przez radę dzielnicy²⁷.

Widzimy więc, że ówczesny ustrój stolicy Polski był skomplikowany. Działy w niej cztery szczeble administracji samorządowej, oprócz omówionych trzech: ogólnomiejski, gminny i dzielnicowy, przy czym określone statutem gminy Centrum kompetencje dzielnic zbliżały ich faktyczne możliwości do tych, którymi dysponowały gminy „wianuszka”²⁸, w dzielnicach działały jeszcze osiedla. Trzeba zaznaczyć, że Warszawa pod rządami tej ustawy funkcjonowała względnie sprawnie. Elementem komplikującym to funkcjonowanie był fakt konkurowania politycznego dwóch największych liczebnie, ale przede wszystkim kompetencyjnie organów stanowiących, działających na terenie Warszawy – rady Warszawy i rady gminy Centrum. Specyficzne, przedstawione wcześniej, usytuowanie prezydenta Warszawy nie zapewniało skutecznie harmonijnego funkcjonowania władzy samorządowej na terenie stolicy Polski.

Co jednak najistotniejsze, w okresie obowiązywania tej ustawy nie udało się doprowadzić do powstania związków komunalnych, mających być formą przejęcia przez gminy warszawskie majątku przedsiębiorstw miejskich znajdujących się tymczasowo w zarządzie Związku. Niestety, gminy warszawskie nie były w stanie porozumieć się w tej fundamentalnej dla ówczesnego funkcjonowania Warszawy sprawie, a jak się w rezultacie później okazało, brak tego porozumienia w istotny sposób wpłynął na ich likwidację ustawą z 2002 r.²⁹ Zanim to jednak nastąpiło, Warszawa niefortunnie weszła w refor-

²⁶ Ibidem, art. 27.

²⁷ Ibidem, art. 28.

²⁸ *Uchwała Rady Gminy Warszawa-Centrum nr 390/XXXI/96 w sprawie przyjęcia statutu Gminy Warszawa-Centrum.*

²⁹ *Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, DzU z 2002 r., Nr 41, poz. 361. Na temat ówczesnego ustroju Warszawy patrz: M. Niziołek, *Problemy ustroju...*, op. cit., s. 110–115; S. Wyganowski, *Ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy*, [w:] *Dzielnica Śródmieście wczoraj, dziś i jutro, Materiały z sesji z okazji 20-lecia samorządności w Dzielnicy Śródmieście m.st. Warszawy Zamek Królewski, 25 maja 2010*, Warszawa 2010, s. 26–28.

mę administracji publicznej 1998 r. W owym czasie, podczas dyskusji i debat prowadzonych wśród warszawskich samorządowców na temat wprowadzenia w Warszawie powiatu, rozważano różne tego wprowadzenia warianty. Dwa z nich dominowały jako najbardziej prawdopodobne. Jeden zakładał, że zadania powiatu przejmą w Warszawie – analogicznie jak w całej Polsce – te gminy, które liczyły ponad sto tysięcy mieszkańców, a organy tych gmin staną się organami odpowiednich powiatów miejskich. Drugi wariant zakładał, że powiatem zostanie m.st. Warszawa jako całość, a Rada Warszawy i Zarząd Warszawy będą pełniły rolę odpowiednich organów powiatu³⁰. Przyjęto rozwiązanie, jakiego chyba nikt, z wyjątkiem tych, którzy o nim zdecydowali, się nie spodziewał. W Warszawie powołano do życia kolejny szczebel władzy samorządowej – powiat ziemski, wyposażony we własne organy, czyli radę powiatu, zarząd powiatu oraz starostę. Pierwszy prezydent Warszawy po 1989 r. i wybitny urbanista nazwał to rozwiązanie „stołeczną katastrofą”³¹. Istotnie już względnie skomplikowany i wymagający korekty, poprzez doprecyzowanie kompetencji poszczególnych składników, ustrój władzy samorządowej w Warszawie został jeszcze bardziej skomplikowany. Oznaczało to względne ograniczenie roli gmin warszawskich, ponieważ nie uzyskały one w wyniku reformy administracyjnej 1998r., uprawnień analogicznych bądź zbliżonych do nich, jakie nabyły inne polskie gminy miejskie. Uprawnień takich nie uzyskał także związek gmin warszawskich m.st. Warszawa. Mogło to oznaczać, a jak się później okazało, początek przemian ustroju Warszawy w kierunku jego centralizacji. Proces ten zaczął się nie przekazaniem gminom warszawskim ani ich związkowi uprawnień powiatów grodzkich. Zaczęła się więc ewolucja będąca stopniowym odchodzeniem od ustroju metropolitalnego, opartego na mocnej pozycji gmin warszawskich. Charakteryzował się on nie tylko silną, lokalną legitymizacją władzy publicznej i silną identyfikacją wspólnot lokalnych ze „swoją”, czyli gminną władzą, lecz także otwarciem Warszawy poprzez gminy „wianuszka”, na nie będące administracyjnie częściami Warszawy, natomiast będące ściśle funkcjonalnie z nią powiązanymi gminy ościenne w stosunku do stolicy Polski.

Powstały w wyniku reformy administracyjnej 1998r. ustrój administracji samorządowej w Warszawie stał się jeszcze bardziej skomplikowany a kompetencje jego poszczególnych elementów nie były na tyle precyzyjnie sformułowane, aby nie budzić kontrowersji w ich rozumieniu przez poszczególne

³⁰ Na temat różnych wariantów wprowadzenia do Warszawy powiatu patrz m.in.: 308 plus 65, „Wspólnota”, nr 33 z 15.08.1998; B. Komorowski, *Dziwoląg warszawski*, „Wspólnota”, nr 36 z 05.09.1998.

³¹ S. Wyganowski, *Stołeczna katastrofa*, „Wspólnota”, nr 38 z 19.09.1998.

organy warszawskich instytucji samorządu terytorialnego. Dochodziło do konfliktów, a atmosfera wśród reprezentujących różne szczeble władzy samorządowej polityków i urzędników nie była nacechowana wolą zgodnej współpracy. Ustrój ten wymagał naprawy i modyfikacji. Jego zmiana nastąpiła już w niecałe pół roku od wyborów samorządowych. Modyfikacja nastąpiła, ale czy oznaczała ona naprawę, czy choćby poprawę ustroju stolicy Polski... Jest to wysoce dyskusyjne. Zmiana ta nastąpiła na podstawie ustawy z 18 marca 1999 r. i oznaczała zniesienie odmienności ustrojowej w stosunku do innych gmin polskich gminy centrum oraz zlikwidowanie unii personalnej między związkiem gmin warszawskich (czyli m.st. Warszawa) a wspomnianą gminą Centrum³². Od tej pory w mieście miał być – taki sam jak w całej Polsce – kolegialny zarząd wybierany w całości przez Radę m.st. Warszawy, a nie tak jak do tej pory, kiedy prezydent był wybierany przez radę gminy Centrum. W gminie tej miał być – tak samo jak w całej Polsce – zarząd kolegialny wybierany przez radę gminy Centrum. Na czele tego zarządu stanąć miał burmistrz gminy Centrum. A zatem prezydent Warszawy przestawał być jednoosobowym zarządem gminy Centrum i jednocześnie prezydentem Warszawy. Wydaje się, że zniesienie tej unii personalnej przesądzało o rychłej, ostatecznej likwidacji ustroju metropolitalnego. W Warszawie nie mogły długo, dobrze i zgodnie funkcjonować dwa niezależne od siebie, tak potężne politycznie i gospodarczo, ośrodki władzy publicznej, jak m.st. Warszawa i gmina Warszawa-Centrum. Współpraca takich potężnych ośrodków władzy publicznej powinna być gwarantowana instytucjonalnie, aby mogło funkcjonować miasto jako całość i aby mogły funkcjonować w jego ramach względnie niezależne gminy.

Nowelizacja ustroju Warszawy z 18 marca 1999 r. była ostatnią przed likwidacją gmin warszawskich, co nastąpiło poprzez uchwalenie 15 marca 2002 r. aktualnie obowiązującej ustawy określającej ustrój stolicy Polski³³. Pod jej rządami odbyły się 27 października 2002 r. wybory samorządowe w Warszawie. Od tego czasu Warszawa jest jedną, liczącą prawie dwa miliony mieszkańców gminą, jest także powiatem grodzkim. Jako obligatoryjne jednostki pomocnicze funkcjonują w Warszawie dzielnice, które mają swoje pochodzące z wyborów powszechnych rady. Te rady wybierają zarządy, na czele których stoją burmistrzowie. Organem stanowiącym jest, jak w każdej gminie, rada, zaś organem wykonawczym prezydent pochodzący z bezpośrednich wybo-

³² Ustawa z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU Nr 92, poz. 1044.

³³ Ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU z 2002 r. Nr 41, poz. 361.

rów, będący jednoosobowym zarządem. Ma więc Warszawa specjalną ustawę opisującą jej ustrój. Odrębność zapisanych w tej ustawie rozwiązań dotyczy jednak tylko jednostek pomocniczych. Organy gminy są identyczne jak wszystkich innych gmin w Polsce. Nie ma rozwiązań ustrojowych wspomagających warszawskie funkcje metropolitalne.

ZAKOŃCZENIE

W podsumowaniu warto przedstawić propozycję wyjaśnienia mającego być tylko propozycją do dyskusji na temat przyczyn, dla których w Warszawie gminy, będące podstawą ustroju metropolitalnego, zostały zlikwidowane. Dlaczego państwo polskie wycofało się z rozwiązań pomagających największemu miastu polskiemu wykonywać potrzebne regionowi i całemu krajowi funkcje metropolitalne oraz rozwiązań budujących demokrację lokalną, patriotyzm lokalny wreszcie społeczeństwo obywatelskie? Generalnie, upraszczając, przyczyny tej likwidacji można podzielić na dwie grupy: przyczyny obiektywne i przyczyny subiektywne.

Do grupy przyczyn obiektywnych trzeba zaliczyć: niezdolność gmin warszawskich do zgodnego przejścia przedsiębiorstw ogólnomiejskich i niewypełnienie przez to dyspozycji zawartych w odpowiednich ustawach o ustroju Warszawy. Wydaje się, że błędem ustawodawcy było pozostawienie tej sprawy w kompetencji gmin warszawskich. Tę sprawę, podobnie jak precyzyjne określenie i rozgraniczenie zadań ogólnomiejskich oraz gminnych, należało rozstrzygnąć ustawowo. Wtedy, oparty na istnieniu gmin, ustrój metropolitalny funkcjonowałby dobrze zarówno w całej Warszawie, jak i w gminach warszawskich, umożliwiałyby takie współpracę Warszawy z gminami ościennymi. Niestety, tak się nie stało. Nastąpiło natomiast wprowadzenie do ustroju Warszawy kolejnego, niezależnego od struktur gminnych i ogólnomiejskich, szczebla administracji w postaci powiatu warszawskiego. To bardzo skomplikowało i ustrój miasta, i sytuację gmin warszawskich. Dostarczyło argumentów zwolennikom ich likwidacji i zcentralizowania władzy w skali całego miasta.

Spośród przyczyn subiektywnych trzy są najważniejsze. Pierwsza i generalna to brak wśród państwowych elit politycznych koniunktury na istnienie w Warszawie zdecentralizowanego ustroju metropolitalnego; druga – to chęć przejścia przez te elity całości władzy w Warszawie, która to władza w okresie istnienia gmin była rozproszona i zróżnicowana w swoich barwach politycznych. W momencie likwidacji gmin nie było przecież wiadomo, kto zostanie

dysponującym ogromną władzą i wpływami prezydentem Warszawy. Opcji politycznych i związanych z nimi polityków, mających apetyt na władzę nad całą Warszawą, było kilka. Każdy liczył, że weźmie całą „pulę”...I tu pojawia się trzecia przyczyna subiektywna – chęć wyeliminowania przez aparaty partyjne dużych ugrupowań politycznych, konkurencji lokalnych polityków, zawdzięczających swoją pozycję wpływom w gminie i poparciu jej mieszkańców, a nie pozycji w zhierarchizowanym aparacie partyjnym. Aparaty te, od lewa do prawa, solidarnie przeforsowały likwidację gmin stwarzających możliwość emancypacji lokalnym politykom. Oznaczało to ograniczenie samorządności. Z drugiej jednak strony jej rozwojowi w okresie istnienia gmin towarzyszyły istotne utrudnianie zarządzania całością miasta i, niestety, brak odpowiedzialności za to miasto jako całość ze strony niektórych liderów gminnych.

BIBLIOGRAFIA

- Buczek G., Radziejowski J., *Dyskusja o ustroju Warszawy*, „Wspólnota”, nr 14 z 02.04.1994.
- Czarnota M., *Nowy ustrój Warszawy. Jak wam się to podoba?*, „Wspólnota”, nr 7 z 12.02.1994.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Faliński S., *Metropolia – termin wieloznaczny*, [w:] S. Faliński (red.), *Warszawa – jaka metropolia? Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie 13.10.2007*, Wydawnictwo WSEI w Warszawie, Warszawa 2008.
- Faliński S., *Pojmowanie terminu metropolia – kilka uwag porządkujących*, [w:] S. Faliński (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej, Wybrane problemy. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Warszawie 14 maja 2009*, Wydawnictwo WSEI w Warszawie, Warszawa 2010.
- Fogler P., (w rozmowie z A. Świątek), *Kto rządzi Warszawą?*, „Wspólnota” nr 11 z 16.03.1991.
- Gawryszewski A., Worcelli P., Nowosielska E., *Funkcje metropolitalne Warszawy*, „Zeszyty IGiPZ PAN” 1998, nr 53.
- Gorzela G., Smętowski M., *Metropolia i region w gospodarce informacyjnej*, Scholar, Warszawa 2005.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.

- Jaka będziesz Warszawo?* Notowała M. Krassowska, „Wspólnota” nr 6 z 09.02.1991.
- Jałowicki B., *Metropolie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok 1999.
- Komorowski B., *Dziwołąg warszawski*, „Wspólnota”, nr 36 z 05.09.1998.
- Kozłowski S., *Funkcje metropolitalne miast światowych*, [w:] I. Jażdżewska (red.), *Funkcje metropolitalne i ich rola w organizacji przestrzeni*, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Warszawa 2003.
- Krasnopolski A., *Problemy ustroju samorządowego Warszawy*, opracowanie wykonane w Biurze interwencji Kancelarii Senatu, 1 grudnia 1993.
- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Markiewicz A., „Model” do naprawy. *O samorządną i sprawnie zarządzaną Warszawę*, „Wspólnota” nr 23 z 08.06.1991.
- Memoriał w sprawie zarządzania m.st. Warszawą skierowany do pana Bohdana Jastrzębskiego o przesłanie H. Suchockiej*, „Wspólnota” nr 51–52 z 19–26.12.1992.
- Nowacka E., *Polski samorząd terytorialny*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Rutkiewicz J., (w rozmowie z J. Walewskim), *Śmiać się czy płakać*, „Wspólnota”, nr 2–3 z 12–19.01.1991.
- Tylko ewolucja. Dyskusja redakcyjna nad ustrojem Warszawy*, „Wspólnota”, nr 43 z 24.10.1993.
- Uchwała nr XVII/93/95 Rady miasta stołecznego Warszawy z dnia 27 marca 1995 r. w sprawie przyjęcia statutu miasta stołecznego Warszawy*, M.P. z 28 kwietnia 1995, nr 20, poz. 251.
- Uchwała Rady Gminy Warszawa-Centrum nr 390/XXXI/96 w sprawie przyjęcia statutu Gminy Warszawa-Centrum z dnia 19 września 1996 r.*
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, DzU z 1994 r., Nr 48, poz. 195.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, DzU z 2002 r., Nr 41, poz. 361.
- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, DzU z 1990 r., Nr 34, poz. 200.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym*, DzU z 1990 r., Nr 16, poz. 95 i nr 34 poz. 199.
- Ustawa z dnia 18 marca 1999 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, DzU Nr 92, poz. 1044.
- Winiarski L., *Komisarz dla Warszawy?*, „Wspólnota” nr 51–52 z 19–26.12.1992.

- Winiarski L., *Między dzielnicami a ratuszem*, „Wspólnota” nr 51–52 z 19–26.12.1992.
- Wyganowski S., „*Uwagi do ustroju m.st. Warszawy*” autorstwa 6 burmistrzów i przewodniczących Rad Dzielnic – Gmin Warszawy, „Wspólnota”, nr 11 z 14.03.1992.
- Wyganowski S., (w rozmowie z I. Marcisz), *W sercu Europy*, „Wspólnota”, nr 17 z 07.07.1990.
- Wyganowski S., *Stołeczna katastrofa*, „Wspólnota”, nr 38 z 19.09.1998.

STRESZCZENIE

Od odrodzenia się w Polsce w 1990 r. samorządu terytorialnego stolica państwa i największe polskie miasto ma odmienny ustrój niż inne polskie miasta. Ustrój ten w latach 1990–2002 był oparty na istnieniu w ramach Warszawy odrębnych, posiadających osobowość prawną, gmin. W tym okresie ustrój ten ewoluował. Podczas kadencji 1990–1994 miasto było podzielone na siedem dzielnic-gmin: Warszawa-Mokotów, Warszawa-Ochota, Warszawa-Wola, Warszawa-Żoliborz, Warszawa-Praga Północ, Warszawa-Praga Południe i Warszawa-Śródmieście. Na czele Warszawy stał wybierany przez wszystkich radnych prezydent m.st. Warszawy. Ustrój źle funkcjonował. W 1994 r. wszedł w życie nowy ustrój, w którym centralna, dysponująca zwartą zabudową, część miasta została jedną liczącą ok. miliona mieszkańców gminą Warszawa-Centrum, dzielącą się na dzielnice. Wokół niej istniało dziesięć gmin: Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Targówek, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Bemowo i Warszawa-Ursus. W 1998 r. zdecydowano o wprowadzeniu do miasta kolejnego szczebla samorządu-powiatu warszawskiego z własnymi, odrębnymi organami. Ten bardzo skomplikowany ustrój istniał do 2002 r., kiedy wszedł w życie ustrój z całą Warszawą jako jedną gminą i osiemnastoma dzielnicami.

SUMMARY

Since the revival of the self-government system in Poland in 1990, the capital and the biggest city of Poland has had an administrative system different from other Polish towns. In 1990–2002, the system was based on the territorial structure made of separate units called gminas (communes), having a status of legal entities. However, the system was evolving over that period.

In 1990–1994 the city was divided into seven districts-gminas: Warszawa-Mokotów, Warszawa-Ochota, Warszawa-Wola, Warszawa-Żoliborz, Warszawa-Praga Północ, Warszawa-Praga Południe and Warszawa-Śródmieście. The mayor of the city of Warsaw was its President elected by all the city councilors. The system did not function well. In 1994 a new system was introduced: the central part of the city, which had the biggest building density and the population of about one million, became one gmina called Warszawa-Centrum and divided into districts. Around it, there were ten neighboring gminas: Warszawa-Ursynów, Warszawa-Wilanów, Warszawa-Wawer, Warszawa-Targówek, Warszawa-Rembertów, Warszawa-Białołęka, Warszawa-Bielany, Warszawa-Bemowo and Warszawa-Ursus. In 1998 a decision was made to introduce one more level of self-government in the city: powiat warszawski (County of Warsaw) with its own administrative units. This very complicated system existed until 2002, when it was replaced by a new one in which Warsaw became one gmina with eighteen districts.

Bartosz Bojarczyk

OBECNOŚĆ NATO W REGIONIE ZATOKI PERSKIEJ

Kiedy analizujemy dzisiejszy system bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie, a szczególnie w rejonie Zatoki Perskiej, możemy podkreślić kilka kształtujących go cech. Główną jest ciągła jego penetracja przez siły zewnętrzne. Wielu badaczy opisuje system Zatoki Perskiej, nazywając go *Pax Americana*. Oznacza to, że Stany Zjednoczone stały się najbardziej wpływową siłą w regionie i ich dominacja jest wielowymiarowa. Waszyngton dokonał penetracji większości obszaru w sensie politycznym, gospodarczym i co najważniejsze – militarnym. Wydaje się, że jedynym państwem, które wciąż próbuje zachować swą pełną niepodległość w tworzeniu regionalnej (i światowej) polityki zagranicznej, jest Islamska Republika Iranu.

Taka dominacja Stanów Zjednoczonych w sprawach Zatoki Perskiej jest wynikiem kilku procesów. Pierwszym z nich jest dewastacja mającego wsparcie USA systemu bezpieczeństwa w latach 70., tzw. polityki dwóch filarów, kiedy wybuchła rewolucja w Iranie i kraj ten zamienił się z głównego amerykańskiego sojusznika w głównego amerykańskiego wroga. Fakt ten wraz z radziecką inwazją Afganistanu w grudniu 1979 r. powodował zastosowanie nowego, bardziej aktywnego i bezpośredniego zaangażowania USA w regionie Zatoki Perskiej. Doktryna Cartera, ogłoszona 23 stycznia 1980 r., zakładała, że próba uzyskania przez jakąkolwiek siłę zewnętrzną kontroli w regionie Zatoki Perskiej będzie uznana za zamach na żywotne interesy USA i zamach taki spotka się z reakcją z zastosowaniem wszelkich koniecznych środków, w tym środków militarnych¹. Od 1980 r. Waszyngton uważa ten rejon za swoją wyłączną sferę wpływów i próbował rozszerzyć swoje wpływy, wspierając kraje

¹ Według: M.J. O'Reilly, *Unexceptional. America's Empire in the Persian Gulf, 1941–2007*, Lexington Books, Lanham 2008, s. 150. W wymienionej pozycji można również znaleźć wspianą analizę tej doktryny.

należące do Rady Współpracy Zatoki Perskiej (GCC) oraz Irak w wojnie z rewolucyjnym Iranem.

Drugim kamieniem milowym w intensyfikacji penetracji amerykańskiej była agresja Iraku na Kuwejt i działania międzynarodowe podjęte w celu wyzwolenia tego szejkanatu w 1991 r. („Pustynna Burza”). W następstwie drugiej wojny w Zatoce Perskiej USA mogło podpisać z wszystkimi krajami, z wyjątkiem Iraku i Iranu, układ bezpieczeństwa dający temu państwu bezwarunkową władzę w sprawach stosunków w tym regionie. „(...) łącząc bezpieczeństwo państw GCC ze swoim, USA podwyższyło swoje wyczulenie i wrażliwość na zdarzenia w Zatoce Perskiej ... (a) ... ‘powierając’ swoje bezpieczeństwo Stanom Zjednoczonym, monarchie w Zatoce uczyniły system Zatoki Perskiej bardziej otwarty i wrażliwy na zmiany w stanowisku Stanów Zjednoczonych”².

W latach 90. Stany Zjednoczone stały się siłą w pełni odpowiedzialną za zachowanie *status quo* w regionie i robiły to powstrzymując Irak i Iran oraz poszerzając swoje kontakty z szejkanatami. Oczywiście, USA nie było osamotnione w swoich dążeniach do dominacji w Zatoce Perskiej i ograniczenia dwóch głównych sił w Zatoce. Kraje europejskie, zwłaszcza Wielka Brytania, Niemcy i Włochy, popierały USA, ale niektóre niezbyt chętnie godziły się na te działania (Rosja, Francja). Jednakże po zimnej wojnie wydawało się, że nie ma alternatywy dla przywództwa amerykańskiego na świecie i polityka USA na Bliskim Wschodzie była niezwykle intensywna i miała na celu podporządkowanie.

Wśród krajów europejskich nie było konsensusu w sprawie ich i amerykańskiej roli na Bliskim Wschodzie, ale wszystkie były żywotnie zainteresowane zapewnieniem stabilności i orientacji prozachodniej w regionie. Ich główne interesy to, oczywiście, stabilne ceny i dostawy zasobów energetycznych na rynki światowe. Rosnące niepokoje wśród społeczeństw i wzrost radykalnego islamizmu były uważane za bezpośrednie zagrożenia również dla mocarstw zachodnich. Słowa A. Ehteshami najlepiej opisują rolę ówczesnej koalicji zachodniej: „Zachodnia koalicja, której przewodzi USA, stała się nowym rozdającym karty na Bliskim Wschodzie, a USA pełniącym funkcję nowego hegemonu w regionie. Tym samym, na długo przed 9/11, region został całkowicie spenetrowany przez USA. To, co wydarzyło się 9/11, stanowiło znakomity pretekst do absolutnej dominacji w regionie i jego programach”³.

² A. Adib-Moghaddam, *The International Politics of the Persian Gulf. A cultural genealogy*, Routledge, Londyn & Nowy Jork, 2006, s. 90.

³ A. Ehteshami, *Globalization and Geopolitics in the Middle East. Old Games, New Rules*, Routledge, London & New York 2009, s. 69–70.

Wśród członków NATO powszechna była opinia, że sojusz wygrał zimną wojnę i nadszedł czas by to on kształtował i organizował porządek międzynarodowy. Bliski Wschód stał się jego podstawowym obszarem penetracji.

Wydarzenia 9/11 całkowicie zmieniły stanowisko Ameryki i jej sojuszników z NATO w sprawach Bliskiego Wschodu, otwierając nowy rozdział w polityce światowej zwany wojną z terroryzmem, a Zatoka Perska jest głównym obszarem, gdzie oni postanowili się zaangażować. Wojnę w Afganistanie można usprawiedliwić tym, że ataki terrorystyczne były planowane i organizowane na terytorium tego kraju, ale decyzja ataku na Irak była czymś innym. Niepotwierdzone oskarżenia Iraku o wspieranie Al.-Kaidy, szukanie broni nuklearnej i pomysł na demokratyczny Irak były wystarczające do przeprowadzenia inwazji na ten kraj i okupowania go do dzisiaj. System bezpieczeństwa Zatoki Perskiej, ale również bezpieczeństwa ekonomicznego i politycznego, został zmiądzony zarówno przez Stany Zjednoczone, jak i ich zachodnich sojuszników. Jak już stwierdzono, 9/11 był jedynie pretekstem do rozszerzenia amerykańskiej dominacji w regionie, ale proces ten zaczął się już wcześniej.

Zaangażowanie NATO w Zatoce Perskiej jest wynikiem żywotnych interesów państw członkowskich, które ulokowały się w regionie. Pierwszym i najważniejszym czynnikiem wpływającym na znaczenie Zatoki Perskiej są zasoby energetyczne. Ponad 60% potwierdzonych światowych rezerw ropy naftowej oraz ok. 40% światowych rezerw gazu znajduje się w tym regionie. Czyni to z Zatoki bardzo ważny geostrategiczny region nie tylko dla członków NATO, lecz także dla stabilności gospodarki światowej. Region ten pełni również funkcję wyjątkowo ważnej drogi morskiej (transport zasobów ropy bezpośrednio na otwarte morza). Kolejnym czynnikiem jest zmieniający się charakter tutejszego porządku pod względem wojen i bezpieczeństwa. W ciągu ostatnich 30 lat byliśmy świadkami poważnych konfliktów w tym rejonie i wszystkie zaowocowały zwiększeniem zagranicznej obecności. Ponadto konflikty te spowodowały istotne zmiany w zakresie bezpieczeństwa dla samego systemu jak i jego członków. Kolejnym problemem jest to, że wszystkie kraje regionu są zagrożone ze strony potencjalnych organizacji ekstremistycznych i terrorystycznych, które nie tylko działają na ich terytoriach, ale również tu przygotowują akcje przeciwko członkom sojuszu. W ostatnich latach irański program nuklearny stał się jednym z najbardziej palących problemów międzynarodowych, a NATO jest poważnie zainteresowane niedopuszczeniem do tego, by Iran stworzył bombę atomową, co najprawdopodobniej spowodowałoby wyścig zbrojeń w rejonie Zatoki Perskiej, jeśli nie na całym Bliskim Wschodzie. Zdobycie przez Iran broni masowej zagłady wraz z jego zaawansowanym programem rakiet balistycznych uważana jest przez członków NATO za jedną

z najgroźniejszych perspektyw następnej dekady⁴. Znaczenie regionu Zatoki Perskiej dla NATO zdecydowanie wzrosło od momentu zaangażowania się sojuszu w nadal prowadzone operacje w Afganistanie i Iraku, ponieważ stabilizacja w tym regionie może przyczynić się do sukcesu tych operacji.

NATO jako sojusz wkroczyło do Zatoki Perskiej po inwazji na Irak, kiedy niektórzy jego członkowie (aczkolwiek pod dowództwem NATO) rozpoczęli misję szkolenia sił irackich w 2003/2004 r. Niektóre kraje europejskie (np. Niemcy) odmówiły udziału w bezpośrednich działaniach militarnych, ale zdecydowały, że będą aktywnie współpracować z nowym państwem irackim i amerykańskim sojusznikiem w innych dziedzinach. Było to jednak jedynie preludeum do nowego rozdziału zaangażowania NATO w regionie.

Formalnie NATO pojawiło się w Zatoce Perskiej w związku z Istambulską Inicjatywą Współpracy (ICI), która została zapoczątkowana w czerwcu 2004 r. podczas szczytu NATO w Turcji. Inicjatywa ta jest częścią nowego podejścia do samego paktu i jego nowej roli w systemie międzynarodowym. Po Dialogu Śródziemnomorskim, uruchomionym w 1994 r., ICI jest naturalną kontynuacją rosnącego zaangażowania NATO w formalne działania w rozszerzonym regionie Bliskiego Wschodu. Celem ICI jest przyczynienie się do długoterminowego światowego i regionalnego bezpieczeństwa poprzez zaproponowanie państwom Bliskiego Wschodu możliwości dwustronnej współpracy z NATO w zakresie bezpieczeństwa. ICI jest otwarte dla wszystkich krajów w regionie, które podpiszą się pod jej celami, głównie walką z terroryzmem, zwalczaniem rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, jak również współpracą w dziedzinie bezpieczeństwa granicznego oraz poprawą gotowości na wypadek katastrof i reagowania na katastrofy⁵.

Inicjatywa NATO jest oparta na następujących zasadach związanych z potrzebą:⁶

- uwzględniania pomysłów i propozycji pochodzących z krajów regionu lub organizacji regionalnych;
- podkreślenia, że inicjatywa NATO jest oparta na współpracy, wspólnym autorstwie i wspólnych interesach NATO i krajów regionu;

⁴ R. Polenz, *NATO and Persian Gulf Security*, NATO Parliamentary Assembly 2005 Annual Session, Committee Reports 177 PCTR 05 E, <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=676>, s. 1.

⁵ *Security Cooperation with Mediterranean region and the Broader Middle East*, <http://www.nato.int/doc/mediterranean/secopmed-e.pdf>, s. 10.

⁶ *Istanbul Cooperation Initiative*, <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm>, s. 1.

- uznania, że proces ten jest odmienny, ale bierze pod uwagę i uzupełnia inne inicjatywy;
- skupienia się na praktycznej współpracy w obszarach, którym NATO może ‘dodać wartość’, szczególnie w sferze bezpieczeństwa;
- unikania nieporozumień co do zakresu inicjatywy, nie mającej na celu doprowadzenie do członkostwa w NATO / Radzie Partnerstwa Euroatlantyckiego / Partnerstwie dla Pokoju czy też zagwarantowanie bezpieczeństwa. Współpraca i pomoc byłyby wdrażane poprzez skupienie się na następujących priorytetach:⁷
 - dostosowanego do potrzeb doradztwa w dziedzinie reformy systemu obrony, budżetu obronnego i planowania obrony oraz stosunków cywilno-wojskowych;
 - promowaniu współpracy resortów wojskowych poprzez udział w wybranych ćwiczeniach wojskowych oraz związanych z tym działaniach edukacyjnych i szkoleniowych;
 - walce z terroryzmem poprzez wymianę informacji i współpracę morską;
 - udziale w pracy NATO nad zagrożeniami stwarzanymi przez broń masowego rażenia i środki jej przenoszenia;
 - promowaniu współpracy zgodnie z potrzebami i tam, gdzie NATO może ‘dodać wartość’ w dziedzinie bezpieczeństwa granicznego w związku z terroryzmem, bronią strzelecką oraz walce z nielegalnym handlem;
 - promowaniu współpracy w obszarach związanych z planowaniem cywilnych działań kryzysowych.

ICI tworzy nową jakość nie tylko na Bliskim Wschodzie, ale i w samym NATO. Dlatego też członkowie zdecydowali powołać Grupę ICI, do której wchodzi doradcy polityczni z 26 delegacji członków NATO. Grupa stara się zaangażować kraje uczestniczące w ICI na zasadzie ‘26+1’ w rozwój indywidualnych planów dla nich samych. Grupa podlega Radzie Północnoatlantycznej lub Wysokiemu Komitetowi Politycznemu NATO⁸.

Inicjatywa Istambulska jest częścią nowej strategii NATO oraz wynikiem zmieniającej się roli sojuszu w systemie międzynarodowym. Nowe zagrożenia dla samego sojuszu, ale i dla systemu międzynarodowego, stworzyły pilną potrzebę zwiększenia wielowymiarowej roli sojuszu. Z paktu na rzecz bezpieczeństwa NATO próbuje przeobrazić się w wielopoziomową organizację o różnych celach politycznych, militarnych a nawet społeczno-kulturalnych.

⁷ Ibidem, s. 2–3.

⁸ *Istanbul Cooperation Initiative (ICI). Reaching out to the Broader Middle East*, <http://www.nato.int/issues/ici/index.html>, s. 3.

„W celu zachowania skuteczności w obronie i promocji bezpieczeństwa w nowym szybko zmieniającym się środowisku bezpieczeństwa Sojusz angażuje się w ciągłą transformację mającą wpływ na wszelkie aspekty swojego programu, z nowymi misjami, nowymi członkami, nowymi możliwościami, nowymi programami partnerstwa oraz nowymi sposobami pracy”⁹.

Ewolucja charakteru NATO jest wynikiem zmieniającego się środowiska światowego jak również produktem nowej wizji sojuszu wśród prominentnych polityków amerykańskich i europejskich. Zdali sobie oni sprawę, że to ostatni dzwonek by rozszerzyć strefę wpływów Zachodu i wchłonąć regiony takie jak Zatoka Perska poprzez zaangażowanie państw Bliskiego Wschodu w mechanizmy i instrumenty działalności NATO. W przeciwnym razie inne światowe mocarstwa, takie jak Chiny, spróbują zbudować pewien rodzaj instytucjonalnej i wielopoziomowej współpracy z państwami Bliskiego Wschodu mającej na celu zabezpieczenie dostawy zasobów paliwowych, jak również wzmocnienie swojej międzynarodowej pozycji oraz wpływów. Powszechnie uważa się, że nie istnieje możliwość stworzenia realnego systemu obrony bez bezpośredniego zaangażowania głównego mocarstwa lub mocarstw, więc dzisiejsze działania mają na celu włączenie regionu do własnego systemu bezpieczeństwa.

Nowa strategia NATO w systemie międzynarodowym to coś więcej niż tylko nowe podejście. To zupełnie nowa jakość w omawianym regionie i w sprawach międzynarodowych w ogóle. USA i kraje europejskie mają ciągle te same interesy w rejonie Bliskiego Wschodu i NATO wciąż pozostaje najlepszym mechanizmem koordynacji ich polityki. Ze względu na żywotne interesy zachodnich mocarstw w regionie najprawdopodobniej nadal będzie występowała tendencja do głębszego zaangażowania NATO w Zatoce Perskiej oraz rejonie szerszego Bliskiego Wschodu¹⁰. Ale nie ma jedności wśród członków Sojuszu w sprawie kształtu i kierunków strategii NATO, zwłaszcza w omawianym regionie. Oczywiście, Stany Zjednoczone naciskają w sprawie bardziej złożonej polityki opartej na pełnym zaangażowaniu wszystkich mechanizmów i instrumentów Sojuszu w Zatoce Perskiej, ale większość państw europejskich jest niechętna takiej koncepcji. Wolałyby one zbudować luźne związki instytucjonalne z państwami Zatoki i nadal utrzymywać stosunki dwustronne oparte na tradycyjnych kontaktach lub wpływach i sprzedawać sprzęt wojskowy. Europa ma inne spojrzenie na zaangażowanie NATO

⁹ *NATO In the 21st century*, http://www.nato.int/docu/21-cent/21st_eng.pdf, s. 3.

¹⁰ P. Gordon, *NATO's Growing Role in the Greater Middle East*, 63 Emirates Lecture Series, The Emirates Center for Strategic Studies and Research, s. 3.

w system Zatoki Perskiej. Dla większości państw europejskich nie istnieje potrzeba budowy wieloletniej i wielowymiarowej współpracy. „W Europie nie istnieje takie samo jak w USA poczucie strategicznego wymogu lub naglącej potrzeby, które mogłoby łatwo doprowadzić do zaangażowania europejskich sojuszników w formalne struktury bezpieczeństwa”¹¹. Jest kilka powodów takiego stanowiska europejskich członków NATO. Najbardziej decydującym jest czynnik finansowy. Europejczycy chcieliby, na ile to możliwe, dokonać cięć budżetu paktu, a mechanizmy proponowane przez ICI wykraczają poza obronny charakter organizacji. Jednakże USA jest największym finansowym udziałowcem sojuszu i wpłaca do niego najwięcej, może zatem forsować takie projekty. Kolejną sprawą jest ogólna wizja paktu. Europejczycy są bardziej zainteresowani zaangażowaniem NATO w szerszy Bliski Wschód poprzez Dialog Śródziemnomorski ze względu na geograficzną bliskość regionu do Europy i historyczne interesy głównych potęg europejskich (Francji, Włoch i Hiszpanii). Mimo faktu, że wśród członków sojuszu nie ma jednego stanowiska wobec nowej strategii w Zatoce Perskiej, stosunki z państwami regionu będą rozszerzane.

Analizując stosunki NATO z państwami Zatoki Perskiej, należy postawić jedno pytanie: czy NATO rzeczywiście próbuje zbudować wieloletnią współpracę z państwami regionu w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa swoich członków i całego światowego systemu, czy też wysiłki te po prostu pełnią funkcję instrumentu pozwalającego umocnić pozycję USA w tym rejonie. Wielu analityków wskazuje, że zaangażowanie NATO w Zatoce Perskiej jest równoległe do zwiększenia amerykańskich działań militarnych, gospodarczych i społeczno-kulturalnych w rejonie. NATO mogłoby być dla USA wspornikiem instrumentem pełniącym główną rolę w Zatoce Perskiej, ale istnieje wiele pytań dotyczących jego możliwości ewolucji w kierunku wszechstronnej organizacji światowej. Istnieje również wiele wątpliwości oraz podejrzeń w krajach regionu dotyczących obecnej roli i celów zaangażowania NATO. Większość z nich pochodzi z Islamskiej Republiki Iranu, gdzie osobistości rządowe z gruntu oskarżają USA o zamienianie Zatoki Perskiej w wody pod dominacją amerykańską w postzimnowojennej erze¹². Dla Iranu obecność NATO w rejonie Zatoki Perskiej jest niezwykle niebezpiecznym procesem, ponieważ w jego wyniku nie tylko jeszcze bardziej wzrasta zaangażowanie zagraniczne,

¹¹ R.E. Hunter, *Building Security in the Persian Gulf*, RAND National Security Research Division, Santa Monica 2010, s. 98.

¹² S. Loftian, *A Regional Security System In the Persian Gulf*, (in:) *Security in the Persian Gulf. Origins, Obstacles, and the Search for Consensus*, L.G. Potter, G.G. Sick (ed. by), Palgrave, New York 2002, s. 124.

ale może ono również służyć za narzędzie dalszej izolacji tego państwa. Dla państw w Zatoce najlepszym rozwiązaniem byłoby utworzenie odrębnej, tylko dla państw regionu, organizacji bezpieczeństwa, ale jest mało prawdopodobne, by taki pomysł został zrealizowany w bliskiej przyszłości. Istnieje zbyt wiele przeszkód i podejrzeń. Przede wszystkim państwa GCC obawiają się dominacji Republiki Islamskiej, ale wybierają jednocześnie pozostawanie pod amerykańską kontrolą, jeśli nie jest to jednak dominacja.

Istambulska Inicjatywa Współpracy jest wciąż młodym i rozwijającym się projektem, w którym znalazło się miejsce dla wielu interesów i nadziei po obu stronach – członków NATO oraz państw Zatoki Perskiej. Jednakże nie jest on równie atrakcyjny dla wszystkich państw GCC, ponieważ Arabia Saudyjska i Oman wciąż dystansują się od tej inicjatywy¹³. Szczególnie ostrożne stanowisko Saudyjczyków pokazuje, że nawet wśród tradycyjnych sojuszników Stanów Zjednoczonych istnieje niechęć do uczestnictwa w niezbyt przejrzystych amerykańskich lub zachodnich projektach w rejonie Zatoki Perskiej. Istnienie lub raczej rozwój i rozszerzenie ICI zależy od światowej postawy NATO i praktycznej współpracy z aktualnymi członkami współpracy. Charakter inicjatywy najlepiej opisują słowa eksperta NATO: „ICI, chociaż potencjalnie wartościowa, była hamowana przez brak wspólnej wizji strategicznej oraz rywalizację partnerów oraz niektórych sojuszników”¹⁴.

BIBLIOGRAFIA

- Adib-Moghaddam A., *The International Politics of the Persian Gulf. A cultural genealogy*, Routledge, London & New York 2006.
- Ehteshami A., *Globalization and Geopolitics In the Middle East. Old Games, New Rules*, Routledge, London & New York 2009.
- Gordon P., *NATO's Growing Role in the Greater Middle East*, 63 Emirates Lecture Series, The Emirates Center for Strategic Studies and Research.
- Hunter R.E., *Building Security in the Persian Gulf*, RAND National Security Research Division, Santa Monica 2010.
- Istanbul Cooperation Initiative*, <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm>.

¹³ R.E. Hunter, op. cit., s. 97.

¹⁴ NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts of a New Strategic Concept for NATO, <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>, s. 28.

- Istanbul Cooperation Initiative (ICI). Reaching out to the Broader Middle East*, <http://www.nato.int/issues/ici/index.html>.
- Loftian S., *A Regional Security System In the Persian Gulf*, (in:) *Security in the Persian Gulf. Origins, Obstacles, and the Search for Consensus*, L.G. Potter, G.G. Sick (ed. by), Palgrave, New York 2002.
- NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts of a New Strategic Concept for NATO, <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>.
- NATO In the 21st century*, http://www.nato.int/docu/21-cent/21st_eng.pdf.
- O'Reilly M.J., *Unexceptional. America's Empire In the Persian Gulf, 1941–2007*, Lexington Books, Lanham 2008.
- Polenz R., *NATO and Persian Gulf Security*, NATO Parliamentary Assembly 2005 Annual Session, Committee Reports 177 PCTR 05 E, <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=676>.
- Security Cooperation with Mediterranean region and the Broader Middle East*, <http://www.nato.int/doc/mediterranean/secopmed-e.pdf>.

STRESZCZENIE

Zatoka Perska stanowi istotny region geopolityczny w dzisiejszym świecie. Strategiczne położenie geopolityczne, ogromne zasoby surowców energetycznych, niestabilność społeczno-polityczna państw regionu oraz ciągła wielopłaszczyznowa penetracja ze strony mocarstw światowych kształtują jej geostrategiczny charakter. Celem artykułu jest analiza rosnącego zaangażowania Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) w regionie Zatoki Perskiej. Ważną kwestią badawczą pozostaje ewolucja roli NATO w dzisiejszym świecie oraz rzeczywiste role, jakie Pakt chciałby odgrywać w analizowanym obszarze.

SUMMARY

Persian Gulf is a very important geopolitical region in the world today. Its strategic location, enormous energy resources, social and political instability of the countries in the region and a continual multidimensional penetration by world superpowers constitute its geostrategic character. The article aims to analyze the increasing NATO's involvement in the region of Persian Gulf. Another essential research issue is the evolution of NATO's role in today's world and the real roles the Pact would like to play in the analyzed area.

R E C E N Z J E

KRYSTYNA LESZCZYŃSKA (RED.)
RZECZPOSPOLITA POLSKA 1989–2009.
PROBLEMY WYBRANE

WYDAWNICTWO ADAM MARSZAŁEK, TORUŃ 2010, SS. 209

W 2009 r. w Polsce oficjalnie dość skromnie świętowano dwudziestą rocznicę podpisania 5 kwietnia 1989 r. porozumień przy „Okrągłym Stole” i będącego w ich efekcie upadku komunizmu oraz odrodzenia się suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej. Sprawiły to m.in. spory kompetencyjne i animozje między rządzącą Platformą Obywatelską a opozycyjną PiS, między kancelarią prezydenta a kancelarią premiera. Natomiast jubileusz ten zaowocował licznymi, znakomitymi opracowaniami naukowymi, które zostały poświęcone genezie, przesłankom i efektom transformacji społeczno-politycznej i gospodarczej w Polsce, zainaugurowanej w 1989 r. i trwającej do dzisiaj. Wśród naukowych dzieł, które stanowią próbę obiektywnego spojrzenia na tamte, historyczne wydarzenia, a zarazem bilansują dorobek dwudziestu lat niepodległej III Rzeczypospolitej na szczególną uwagę zasługują prace monograficzne i syntetyzujące znanych historyków, profesorów Andrzeja Frieszke, Andrzeja Paczkowskiego, Jerzego Eislera, Wojciecha Roszkowskiego, Antoniego Dudka, czy młodszych historyków i politologów, jak np. Jana Skórzyńskiego, Pauliny Codogni, Adama Burakowskiego i wielu innych. Z prac tych jednoznacznie wynika, że rok 1989 jest jedną z najbardziej znaczących cezur zarówno w historii Polski, jak i całej Europy. Przykład bezkrwawego, wynegocjowanego upadku dyktatury w Polsce w 1989 r. znalazł naśladowców w pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W rezultacie tego już pod koniec 1989 r. cała pojałtańska Europa była wolna, a w państwach byłego bloku radzieckiego rozpoczęły się głębokie reformy i przeobrażenia społeczne, polityczne i gospodarcze, które doprowadziły do zmiany ich ustroju oraz do zmiany w układzie sił w Europie i na świecie.

Państwem, które wiodło prym w przeprowadzaniu transformacji ustrojowej i budowie nowego, demokratycznego systemu społeczno-politycznego i gospodarczego w latach 1989–2009, bez wątpienia była Polska, a jej polityka wewnętrzna i zagraniczna, choć niełatwa i nie pozbawiona błędów, budziły i budzi nadal podziw i szacunek całego świata. Wydarzenia te były i wciąż są przedmiotem analizy licznych konferencji naukowych (krajowych i zagranicznych), projektów (grantów) badawczych, czy tematem rozpraw naukowych historyków, politologów, prawników, ekonomistów i socjologów. I trudno się temu dziwić. Były to bowiem wydarzenia bezprecedensowe, brzemiennie w różnorakie skutki i odbiegające od dotychczasowych rozwiązań praktycznych i modeli teoretycznych. Świadczy o tym także recenzowana praca.

Chciałbym wyraźnie podkreślić, że niniejsza praca zasługuje na lekturę, biorąc pod uwagę jej zawartość merytoryczną i wysoki poziom naukowy oraz warsztatowy. W sposób wręcz nowatorski ukazuje ona genezę III Rzeczypospolitej, jej trudne problemy, przeobrażenia i budowę ustroju demokratycznego w latach 1989–2009. Jest to zasługa jej współautorów, dziesięciu wybitnych historyków i politologów, którzy od lat zajmują się transformacją ustrojową w Polsce oraz jej polityką wewnętrzną i zagraniczną.

W recenzowanej pracy, napisanej w układzie problemowym, która w pewnym sensie jest ukoronowaniem wieloletnich badań poszczególnych jej współautorów, w sposób rzetelny zostały przeanalizowane najważniejsze problemy związane z genezą i rozwojem III Rzeczypospolitej w minionym dwudziestoleciu. Jest to niezwykle ciekawie napisana najnowsza historia polityczna Polski; historia bez upiększeń, oparta na szerokiej podstawie źródłowej i bogatej literaturze przedmiotu. W pracy tej Aleksander Łuczak ukazuje przebieg i efekty obrad „Okrągłego Stołu”, czyli genezę III RP, a Andrzej Antoszewski analizuje przemiany jej systemu politycznego. Natomiast Arkadiusz Żukowski omawia – będący jego ważnym elementem – system wyborczy, zaś Wojciech Sokół – system partyjny i jego ewolucję w Polsce w latach 1989–2009. Z kolei Krystyna Leszczyńska ukazuje elity rządowe w Polsce w latach 1989–2009 i analizuje ich skuteczność w sprawowaniu władzy. Bardzo ciekawy jest też szkic Arkadego Rzegockiego, poświęcony polskiej racji stanu w latach 1989–2009 i będące w pewnym sensie jego uzupełnieniem, opracowanie Marka Pietrasia na temat ewolucji strategii bezpieczeństwa Polski po 1989 roku. Całość uzupełniają cenne opracowania Iwony Hofman o ewolucji rynku mediów w Polsce w latach 1989–2009, Andrzeja Chodubskiego na temat stanowiska Polski wobec emigracji i Polonii po 1989 r. oraz Edwarda Olszewskiego na temat wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2009 r.

Ramy objętościowe tej recenzji nie pozwalają na szersze zaprezentowanie treści wszystkich opracowań, ale chciałbym zwrócić uwagę Czytelników na niektóre oryginalne tezy i hipotezy, sformułowane przez poszczególnych autorów. I tak, wracając do niezwykle ciekawego opracowania Aleksandra Łuczaka, w którym ukazuje on genezę, przebieg i kulisy rozmów przy „Okragłym Stole”, zasługują na uwagę jego konkluzje dotyczące istoty i oceny efektów tych rozmów, wokół których narosło już wiele mitów i legend. Aleksander Łuczak próbuje je rozwiać i w rzeczowy sposób, jak przystało na rasowego historyka, pokazać ich rzeczywisty wymiar. Píše m.in.: „Należy stwierdzić, że z perspektywy minionego czasu najistotniejszymi ustaleniami „Okragłego Stołu” okazało się nie to, co wywalczyła Solidarność – pluralizm związkowy, nie to, co było największą koniecznością dla Polski – reforma gospodarcza, ale to, co miało być elementem przetargowym – wybory parlamentarne. Wbrew krytyce, którą podejmowali działacze z tzw. grupy roboczej, L. Wałęsa i jego zwolennicy przy „Okragłym Stole” nie przyjęli oferty porozumienia politycznego, która była wyraźnie jej podsuwana. Tym samym w pierwszej kolejności obronili pluralizm związkowy. Porozumienie „Okragłego Stołu” poszło dalej niż to sierpniowe z 1980 r. Oprócz legalizacji związku, osiągnięto dopuszczenie opozycji do podziału mandatów w parlamencie. Wolne, demokratyczne wybory do Senatu były swego rodzaju zapowiedzią tworzenia się nowych partii. Nie udało się wprowadzić niezawisłości sądów, autentycznego samorządu czy ograniczenia nomenklatury, o co się starano. Jednak częściowo wolne wybory, jak się okazało, miały poważniejsze konsekwencje niż tylko legalizacja „Solidarności”. W wyniku tej elekcji rozlała się rzeka społecznych dążeń, których władze nie były już w stanie powstrzymać” (s. 27).

Aleksander Łuczak spokojnie i konkretnie wyjaśnia też kontrowersyjny problem „tajnych porozumień”, które rzekomo miały być zawarte podczas rozmów przy „Okragłym Stole”, a zwłaszcza tych prowadzonych nieformalnie w Magdalence oraz rolę i udział w nich Lecha Wałęsy. Stwierdza jednoznacznie, odwołując się do źródeł, że nie było żadnych „tajnych porozumień” ani w Magdalence, ani przy „Okragłym Stole”. Píše m.in., że potwierdzili to generał Czesław Kiszczak, a z drugiej strony także biskup Orszulik „w słowach – „Okragły Stół był drogą do przemian ustrojowych w Polsce. A Wałęsa był twardym negocjatorem z komunistami. Dbał o „Solidarność”. Nie ma cienia wątpliwości, że nie był agentem, że w Magdalence nie było zdrady. Wszystkie rozmowy są udokumentowane. W podobnym tonie wypowiada się biskup Bronisław Dembowski, drugi przedstawiciel Kościoła, uczestniczący w rozmowach – „(...) twierdzą z całą siłą i mocą: przy „Okragłym Stole” nie było żadnych tajnych umów. Żadnych” (s. 39–40).

Podsumowując swoje rozważania, Aleksander Łuczak trafnie pisze: „W polskiej transformacji systemowej, rozłożonej na lata, podjętej przy „Okragłym Stole”, przeplatały się cechy radykalizmu charakterystyczne dla rewolucji ze zmianami ewolucyjnymi kontrolowanymi zarówno przez opozycję, jak i stronę rządową. Należy podkreślić, że obie strony „liczyły się” z układem wewnętrznym i międzynarodowym” (s. 41).

Kolejny tekst naukowy w recenzowanej pracy, na który także chciałbym zwrócić uwagę, to opracowanie wybitnego politologa Andrzeja Antoszewskiego pt. „Przemiany systemu politycznego w Polsce (uwagi metodologiczne)”. Autor snuje tutaj ciekawe rozważania poświęcone metodologicznym aspektom analizy i oceny przemian w systemie politycznym Polski po 1989 r., jako efektu przemian zawartych przy „Okragłym Stole” i w ich rezultacie upadku reżimu komunistycznego naszym kraju i w całej Europie. Podejmuje się próby dokonania periodyzacji w rozwoju nowego systemu politycznego w Polsce po 1989 r., odwołując się do teorii instytucjonalnej, która za podstawowe kryterium periodyzacji uznaje zmiany konstytucyjne. W efekcie tego zabiegu Andrzej Antoszewski wyróżnia trzy główne etapy w rozwoju systemu politycznego demokratycznej Polski. Etap pierwszy, który obejmuje lata 1989–1992 i może być określany jako przejściowy, w którym demontaż instytucji ustrojowych, ustanowionych w latach PRL, zajął się z kształtowaniem nowych instytucji politycznych. Etap drugi obejmuje lata 1992–1997, tj. czas od tzw. małej konstytucji z 1992 r., która formalnie wprowadziła do porządku konstytucyjnego Polski zasady podziału władz, do uchwalenia nowej konstytucji w 1997 r., która obowiązuje do dziś. *Notabene*, konstytucja ta ustanowiła w RP ustrój parlamentarno-gabinetowy i – jak pisze A. Antoszewski – „z korygującą rolą prezydentury, wzmacniając pozycję rządu *vis – à – vis* Sejmu i Prezydenta. Z kolei uprawnienia głowy państwa – tak w stosunku do Sejmu, jak i do rządu – zostały ograniczone” (s. 4). Natomiast etap trzeci obejmuje okres po 1997 r. i trwa do dzisiaj.

Andrzej Antoszewski, konkludując swoje rozważania, podkreśla, że słabością polskiego systemu politycznego jest brak „stabilnego systemu partyjnego, stanowiącego – jak się powszechnie uważa – jeden z warunków konsolidacji demokracji” (s. 57).

Powyzszą tezę potwierdza również Wojciech Sokół w kolejnym opracowaniu pt. „Ewolucja systemu partyjnego w Polsce”, na które chciałbym także zwrócić uwagę. Ten wybitny specjalista, znawca współczesnych partii politycznych i systemów partyjnych w Europie i na świecie, pisze m.in.: „Pozytywnym efektem transformacji systemu politycznego w Polsce było powstanie rywalizującego systemu partyjnego”, ale partie polityczne w „okresie dwudzie-

stu lat wielokrotnie były krytycznie oceniane m.in. z powodu: 1) problemów z instytucjonalizacją, a w ramach tego m.in. z identyfikacją ideologiczno-programową, ofertą programową, bazą członkowską, uzyskaniem statusu partii relewantnej; 2) wysokiej częstotliwości zmian formuł organizacyjnych; 3) niezrealizowania w sposób zadowalający funkcji wobec społeczeństwa, wobec władzy państwowej i wobec samych siebie; 4) braku pozytywnego wkładu w sferze inkluzji politycznej (przejawem była m.in. niska frekwencja wyborcza); 5) próby kształtowania sceny parlamentarnej poprzez manipulacje systemem wyborczym (partie polityczne, zmieniając zgodnie z bieżącymi preferencjami systemu wyborcze, nie zapewniły, potrzebnej z punktu widzenia rywalizujących podmiotów, a także wyborców, stabilizacji)” (s. 103–104).

Do wymienionych wad polskiego systemu partyjnego ponadto trzeba zaliczyć: kombatanctwo, społeczne wykorzenienie partii, zawłaszczanie przez partie państwa i samorządów, ideowo-programową nijakość, etyczną znieczulicę, niską jakość kadr zarządzających partiami i ich finansami, brak doświadczenia politycznego i wiedzy merytorycznej członków partii i ich przywódców oraz gerontokrację.

Ponadto w Polsce – pisze Wojciech Sokół – „podobnie jak w niektórych innych państwach Europy Środkowej politycy nabyli umiejętność porzucania skompromitowanych partii sezonowych oraz tworzenia nowych bytów politycznych. Porzucanie własnych ugrupowań na rzecz nowo tworzonych stało się udziałem nawet przewodniczących tych partii politycznych. Zjawisko przypomina zmianę opakowań dla przeterminowanych towarów, które z nowym wizerunkiem wciąż mogą liczyć na liczną klientelę” (s. 105).

Nic zatem dziwnego, że poziom zaufania do partii politycznych w Polsce jest bardzo niski, oscylując w ostatnich latach na poziomie zaledwie 5%, i wykazuje w dalszym ciągu tendencję malejącą. W rezultacie partie polityczne w Polsce sytuują się najniżej pośród instytucji życia publicznego. Ten niski poziom zaufania do partii politycznych to także wynik niezrealizowania przez nie w sposób zadowalający funkcji wobec społeczeństwa, wobec władzy państwowej i wobec samych siebie.

Na charakter, efektywność i kształt systemu politycznego państwa, a tym samym na skuteczność jego rządów, oprócz stabilnego systemu wyborczego i partyjnego, duży wpływ mają elity polityczne. Dlatego też chciałbym tu krótko omówić kolejny tekst naukowy, opublikowany w recenzowanej pracy, a mianowicie przygotowany przez Krystynę Leszczyńską nt. „Elity rządowe w Polsce w latach 1989–2009”. Jest to znakomita analiza transformacji ustrojowej w Polsce w aspekcie władzy sprawowanej przez kolejne rządy w latach 1989–2009 oraz ich polityki wewnętrznej i zagranicznej. Autorka dochodzi

tutaj do ciekawych, choć w sumie bardzo smutnych wniosków, m.in. pisze: „Można stwierdzić, iż w Polsce w latach 1989–2009 o obsadzie poszczególnych stanowisk w rządach nie decydowały w znacznym stopniu względy merytoryczne, tylko układy koleżeńskie, towarzyskie, wspólna przeszłość opozycyjna (gabinety „solidarnościowe”) lub partyjna (gabinety koalicji SLD – PSL), bardzo umiejętne wykorzystywanie przez L. Wałęsę art. 61 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, układ sił w parlamencie, a nawet tzw. względy międzynarodowe” (s. 126–127).

W latach 1989–2009 do wszystkich funkcjonujących wówczas rządów powołano aż 367 osób, w tym 33 kobiety, a kierowało nimi 14 premierów, w tym Marek Belka dwukrotnie. Zatem średnio premierzy sprawowali swój urząd przez około 16 miesięcy, czyli nieco dłużej niż premierzy w powojennych Włoszech (13 miesięcy). Pocieszające jest to – jak pisze K. Leszczyńska – że „elita rządowa w Polsce w latach 1989–2009 nie była gerontokratyczna ani pajdokratyczna” (s. 130) i „charakteryzowała się bardzo wysokim wykształceniem” (s. 138). Rzeczywiście, bo aż 359 członków Rady Ministrów w wyżej wymienionym okresie posiadało wykształcenie wyższe, co stanowiło 98% ich ogółu, a stopniami i tytułami naukowymi legitymowało się aż 157 członków rządu, co stanowiło 43% ich ogółu (s. 148).

Konkludując, raz jeszcze chciałbym podkreślić, że mamy tutaj do czynienia z pracą wartościową, o dużych walorach poznawczych, naukowych i edukacyjnych, z pracą, która powinna zainteresować badaczy, doktorantów, studentów i publicystów, a także polityków. Z pewnością jest na nią duże zapotrzebowanie społeczne. Tego typu rozpraw wciąż w Polsce mamy za mało. I nie są to tylko kurtuazyjne oceny recenzenta, któremu bliska jest i dobrze znana tematyka analizowana w recenzowanej pracy.

Józef M. Fiszer

TAHIR ABBAS (RED.)

MUSLIM BRITAIN: COMMUNITIES UNDER PRESSURE

ZEED BOOKS, LONDON 2007, ss. 271

Przez wiele lat brytyjski sposób zarządzania zróżnicowaniem kulturowym, określany mianem wielokulturowości, był postrzegany na tle wszystkich pozostałych państw Europy Zachodniej jako jedna z najlepszych metod integracji muzułmanów. Optyka procesów integracyjnych niemal od początku stosowania polityki integracyjnej w Zjednoczonym Królestwie przybrała wyjątkowy wymiar. W Wielkiej Brytanii nie prowadzono bowiem polityki „integracji imigrantów”. W unormowaniach prawnych pojęcia te niemal zupełnie nie występowały. Istniało natomiast wiele zapisów regulujących relacje między różnymi „grupami etnicznymi”. Takie podejście odzwierciedlało brytyjską „filozofię społeczeństwa”. Różnorodność była bowiem traktowana jako zjawisko naturalne, przyrodzona cecha społeczeństwa, a nie konsekwencja procesu imigracji.

Współczesna Wielka Brytania obejmuje jednak tak skomplikowaną mozaikę ras i narodów, a także typów imigrantów, że doszła do stadium „nadróżnorodności” (*super-diversity*), w którym dotychczasowe rozwiązania instytucjonalne już się nie sprawdzają. Atak terrorystyczny w Londynie z 7 lipca 2005 r. wstrząsnął międzynarodową opinią publiczną. Islam przestał być postrzegany jako temat wewnętrzny poszczególnych krajów, stając się problemem cywilizacji zachodniej. Zamachu dokonano przecież w Wielkiej Brytanii – państwie, które ma najbardziej rozwinięte w Europie prawo antyterrorystyczne. Ataki terrorystyczne wymusiły na brytyjskim rządzie konieczność oceny skutków dotychczasowej polityki prowadzonej w stosunku do mieszkających w Wielkiej Brytanii muzułmanów. Zamachów nie dokonali anonimowi „obcy”, lecz młodzi ludzie – muzułmanie urodzeni, wychowani i wykształceni w Wielkiej Brytanii. W tym właśnie kontekście stało się konieczne przeprowadzenie badań na temat sytuacji wyznawców islamu żyją-

cych w Zjednoczonym Królestwie. Spośród monografii poruszających tę problematykę warta polecenia jest praca zbiorowa pod redakcją Tahira Abbasa zatytułowana *Muslim Britain: Communities under Pressure*. Podkreślić należy, że głównym celem książki nie jest całościowa analiza sytuacji wszystkich grup etnicznych wchodzących w skład brytyjskich muzułmanów. Rozważania odnoszą się bowiem wyłącznie do populacji muzułmanów południowo-azjatyckich (stanowiących niemal 2/3 wszystkich wyznawców islamu zamieszkujących na Wyspach). Autorzy poszczególnych rozdziałów poddali analizie sytuację wskazanej grupy etnicznej w odniesieniu do historii gospodarczej i społecznej, demografii, geografii społecznej, tożsamości islamskiej, polityki równości rasowej, doktryny multikulturalizmu, dyskryminacji religijnej, islamskiego radykalizmu politycznego, edukacji, rynku pracy i aktywności w organach samorządu terytorialnego.

Recenzowana praca składa się z przedmowy, wstępu, czterech części, posłowania, bibliografii, informacji o autorach oraz indeksu. Książkę rozpoczyna przedmowa napisana przez Tariq Modooda. Stanowi ona streszczenie głównych wątków debaty publicznej, jaka rozgorzała w Wielkiej Brytanii po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 roku. Tariq Modood poddał analizie wpływ tych zamachów na sytuację brytyjskiej populacji muzułmanów pochodzących z Azji Południowej; w swoich dociekaniach uwzględnił zarówno problem napięć lokalnych, jak i rozwój brytyjskiej doktryny multikulturalizmu oraz radykalizmu międzynarodowego.

W pierwszej części książki, składającej się z trzech rozdziałów, została przedstawiona ogólna sytuacja muzułmanów południowo-azjatyckich w Zjednoczonym Królestwie. Tahir Abbas w rozdziale *British South Asian Muslims: State and Multicultural Society* poddał analizie historię stosunków muzułmańsko-brytyjskich przed 1945 rokiem. Mimo że artykuł ma charakter historyczny, przedstawiono w nim problem współczesnych napięć i konfliktów między muzułmanami a Brytyjczykami oraz trudności związane z realizacją brytyjskiej doktryny multikulturalizmu. W rozdziale drugim *Muslim in the UK* Ceri Peach poddał analizie sytuację demograficzną i społeczno-ekonomiczną muzułmanów południowo-azjatyckich w Zjednoczonym Królestwie. Przedstawienie profilu tej grupy etnicznej było możliwe dzięki wprowadzeniu w 2001 r. do spisu powszechnego pytania o przynależność religijną mieszkańców Wielkiej Brytanii. Na podstawie tych danych Ceri Peach ukazał skalę wykluczenia społecznego i marginalizacji ekonomicznej muzułmanów południowo-azjatyckich w sferze mieszkalnictwa, edukacji oraz rynku pracy. Problem trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej muzułmanów został także podjęty w ostatnim rozdziale tej części książki – *Muslims in Britain: Issues, Policy and Practice*

– autorstwa Muhammada Anwara. Autor zwrócił w nim uwagę na wysoki poziom bezrobocia wśród brytyjskiej społeczności wyznawców islamu, złą sytuację mieszkaniową tej grupy etnicznej oraz niską partycypację muzułmanów w polityce. Ponadto ukazał skalę wpływu rasizmu na codzienne życie muzułmanów w Wielkiej Brytanii.

W drugiej części książki, na którą składają się cztery artykuły, zaprezentowano zjawisko islamofobii i jego wpływ na brytyjską doktrynę multikulturalizmu. Chris Allen w rozdziale *From Race to Religion: the New Face of Discrimination* przedstawił przykłady islamofobii w Wielkiej Brytanii po 11 września 2001 r. Zauważył, że nastąpiło przesunięcie punktu ciężkości od ataków z pobudek rasowych do przestępstw popełnianych na tle religijnym. Błędy legislacyjne, wzrastająca rola grup o nastawieniu skrajnie prawicowym, powielanie stereotypowego wizerunku muzułmanów w mediach, to tylko niektóre z podanych przez niego przykładów działań sprzyjających rozprzestrzenianiu się islamofobii. Z kolei w rozdziale *Negotiating British Citizenship and Muslim Identity* Ron Geaves usiłował znaleźć odpowiedź na pytanie: co to znaczy być muzułmanim i obywatelem Zjednoczonego Królestwa? W tym celu poddał analizie takie wydarzenia, jak protesty dotyczące wycofania z druku *Szatańskich wersetów* Salmana Rushdiego oraz pierwszej wojny w Zatoce Perskiej, które to doprowadziły do rozwoju ponadnarodowej solidarności muzułmańskiej. Rozdział *In the Shadow of September 11: Multiculturalism and Identity Politics* autorstwa Stephena Lyona dostarcza natomiast interesującego stadium przypadku zachowań dwóch przedstawicieli brytyjskiej społeczności muzułmanów południowo-azjatyckich. Pierwszego muzułmanina należy uznać za bardziej radykalnego w kontekście jego stosunku do wydarzeń z 11 września 2001 r., drugi z badanych przyjął postawę integracyjną. Dzięki takiemu zestawieniu zachowań Lyon ukazał, że przedstawiciele brytyjskiej społeczności muzułmanów południowo-azjatyckich mają możliwość dokonania wyboru opcji: od skrajnie radykalnej po prozachodnią. W ostatnim rozdziale (*Lobbying and Marching: British Muslims and the State*) zamieszczonym w tej części pracy Jonathan Birt podjął próbę przedstawienia procesu jednoczenia się muzułmanów wokół kampanii „Stop wojnie”. Ponadto poddał analizie problem muzułmańskiego lobbingu.

Autorzy czterech rozdziałów zamieszczonych w trzeciej części książki skupiają się na przedstawieniu roli mediów w prezentowaniu uproszczonego wizerunku brytyjskich muzułmanów oraz problemu radykalizmu islamskiego. Tahira Ahmed w rozdziale *Reading between the Lines: Muslims and the Media* poddała analizie teksty prasowe dotyczące islamu oraz muzułmanów opublikowane zarówno w czasie zamachów z 11 września 2001 r., jak i po

nich. Z przeprowadzonych przez nią badań wynika, że muzułmańskie media odgrywają coraz większą rolę w procesie poszerzania wiedzy na temat islamu. Audrey Osler i Zahida Hussain, Autorki rozdziału *Education Muslim Girls: do Mothers have Faith in the State Sector?*, przedstawiły doświadczenia edukacyjne młodych muzułmanek pochodzących z południowej Azji. W swoich badaniach uwzględniły poglądy muzułmańskich matek dotyczące edukacji córek w zakresie rozwoju islamskich wartości, możliwości uzyskania niezależności ekonomicznej, tożsamości, poczucia własnej godności oraz przygotowania do życia w społeczeństwie wielokulturowym. Z kolei w rozdziale *Attitudes to Jihad, Martyrdom and Terrorism among British Muslims* autorstwa Humayana Ansariego przedstawiono problem coraz powszechniejszego przyjmowania przez wyznawców islamu postaw radykalnych (badania zostały oparte na wywiadach przeprowadzonych z młodymi brytyjskimi muzułmanami). Analizie deskryptywnej poddano różnice teologiczne między wyznawcami islamu nawołującymi do stosowania przemocy wobec innowierców a tymi, którzy opowiadają się za pokojowym współistnieniem. W ostatnim rozdziale tej części pracy – *(Re)turn to Religion and Radical Islam* – Parveen Akhtar przedstawiła radykalne organizacje utworzone przez muzułmanów pochodzących z Azji Południowej (*Hizb al-Tahrir* i *Muhajiroun*). Z przeprowadzonych przez nią badań wynika, że radykalne organizacje funkcjonujące na Zachodzie stanowią formę oporu przeciwko ekonomicznej, społecznej i politycznej marginalizacji, zaś analogiczne podmioty działające na Wschodzie powstają najczęściej w celu kontestacji określonego porządku politycznego i korupcji.

Autorzy czterech rozdziałów zamieszczonych w czwartej – ostatniej już – części pracy poddali analizie problem tożsamości religijnej muzułmanów zamieszkujących w ściśle określonych jednostkach terytorialnych. Halima Begum i John Eade, Autorzy rozdziału *All Quiet on the Eastern Front? Bangladeshi Reactions in Tower Hamlets*, przedstawili problem wpływu wojny z terroryzmem na sytuację muzułmanów zamieszkujących w najuboższych, wschodnich dzielnicach Londynu. W kolejnym rozdziale – *Tower Hamlets – Insulation in Isolation* – Nilufar Ahmed podjęła się dokonania analizy rozwoju etniczno-religijnej tożsamości bengalskich kobiet, które przybyły do Zjednoczonego Królestwa w pierwszej fali masowej migracji. Z przeprowadzonych przez nią badań wynika, że sytuacja społeczno-ekonomiczna Bengalek zamieszkujących w londyńskiej dzielnicy Tower Hamlets po zamachach na World Trade Center uległa zdecydowanemu pogorszeniu. Niezwykle ciekawe są rozważania Paula Baggueya i Yasmin Hussain zaprezentowane w rozdziale *Flying the Flag for England? Citizenship, Religion and Cultural Identity among British Pakistani Muslims*. Problem tożsamości pakistańskich

muzułmanów został przez nich ukazany w kontekście zamieszek, do których doszło w 2011 r. w północnej Anglii. Podkreślić należy, że podstawę źródłową badań stanowiły wywiady z młodymi Pakistańczykami zamieszkującymi tereny, na których doszło do rozruchów. W ostatnim rozdziale tej części książki (*Pakistanis in Northern Ireland in the Aftermath of September 11*) Gabriele Marranci poddał analizie doświadczenia Pakistańczyków żyjących w Irlandii Północnej po 11 września 2011 r. Z przeprowadzonych przez niego badań wynika, że mimo małej liczebności społeczności pakistańskiej w Irlandii Północnej (w 2001 r. na wskazanym obszarze żyło ok. dwustu Pakistańczyków), sytuacja społeczno-ekonomiczna tej grupy była równie trudna, co w pozostałych częściach państwa. Merytoryczną część książki wieńczy posłowie autorstwa Johna Rexa.

Recenzowaną publikację należy uznać za użyteczną i bardzo potrzebną. W przystępny sposób dostarcza ona wiedzy o problemach, z jakimi borykają się przedstawiciele południowo-azjatyckiej społeczności muzułmańskiej. Dużą wartością pracy jest innowacyjne podejście do tematu oraz autorskie badania przeprowadzone najczęściej za pomocą metod socjologicznych. Wnioski wysuwane przez Autorów poszczególnych rozdziałów niejednokrotnie zaskakują, niemniej jednak analizują trudności, z jakimi codziennie mierzą się przedstawiciele brytyjskiej społeczności muzułmańskiej. Mimo że książka nie wyczerpuje tego wieloaspektowego tematu, stanowi podsumowanie dotychczasowego stanu badań i – co ważne – może stać się zarówno inspiracją, jak i bazą do dalszych dociekań naukowych.

Grzegorz Wilk-Jakubowski

NOTY O AUTORACH

Prof. zw. dr hab. Dariusz K. Rosati – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie i Szkole Głównej Handlowej; poseł na Sejm RP.

Dr Andrzej Jagiełło – adiunkt w Wyższej Szkole Ekonomiczno-Informatycznej w Lublinie; właściciel kancelarii doradztwa podatkowego w Warszawie.

Dr Tadeusz T. Kaczmarek – adiunkt w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

Prof. dr hab. Tomasz G. Grosse – pracownik naukowo-badawczy w Instytucie Studiów Politycznych PAN w Warszawie.

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie; kierownik Zakładu Europeistyki w Instytucie Studiów Politycznych PAN; wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Politycznych PAN.

Dr Agnieszka Bógdał-Brzezińska – adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Dr Anna Budziszewska – adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Dr Stanisław Faliński – adiunkt w Akademii Podlaskiej w Siedlcach i w Uczelni Vistula w Warszawie.

Dr Bartosz Bojarczyk – adiunkt na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie w Lublinie.

INFORMACJA DLA AUTORÓW KWARTALNIKA
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

1. W czasopiśmie mogą być publikowane 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.

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
oferuje następujące publikacje:

1. Andrzej Ajnenkiel (red. nauk.), *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil Novi. Z dziejów stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2006.
2. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
3. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
4. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
5. Marek Chmaj (red. nauk.), *Prawo administracyjne, część ogólna*, wyd. II popr., Warszawa 2007.
6. Marek Chmaj (red. nauk.), *Prawo administracyjne materialne*, wyd. III popr., Warszawa 2008.
7. Marek Chmaj (red. nauk.), *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
8. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
9. Teresa Gardocka (red. nauk.), *Kary długoterminowe. Polityka karna. Wykonywanie. Warunkowe zwolnienia*, Warszawa 2006.
10. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
11. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
12. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
13. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
14. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
15. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
16. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, wyd. II popr. i uzupeł., Warszawa 2009.
17. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik WSHiP, 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.
18. Witold Jakóbk (red. nauk.), *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, monografia naukowa, Warszawa 2006.
19. Stanisław Kalinkowski, Jerzy Andrzej Wojtczak-Szyszkowski, *Jure et legibus. Język łaciński dla studentów prawa*, wyd. II popr. i uzupeł., Warszawa 2006.
20. Jerzy Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją. Zarządzanie nie musi być trudne*, Warszawa 2006.
21. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2004*, Warszawa 2006.
22. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2005*, Warszawa 2007.
23. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2006/2007*, Warszawa 2008.
24. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
25. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
26. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006.

27. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
28. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
29. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
30. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
31. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
32. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011.
33. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
34. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
35. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
36. Stanisław Paweła (red. nauk.), *Prawo w okresie społecznych przemian*, monografia, Warszawa 2005.
37. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
38. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
39. Bartosz Szolc-Nartowski (tłum.), *Digesta Justyniańskie, Księga I*, Warszawa 2007.
40. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
41. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.

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

Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego rozpoczęła działalność 1 października 1993 r. Obecnie oferuje studia na sześciu kierunkach: *prawo, administracja, stosunki międzynarodowe, ekonomia, finanse i rachunkowość, zarządzanie*, z których każdy posiada liczne specjalności. W 2007 r. Uczelnia uzyskała uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk prawnych w dyscyplinie *prawo*.

Uczelnię Łazarskiego wyróżnia wysoki stopień umiędzynarodowienia; prowadzi w języku angielskim studia I i II stopnia w trybie stacjonarnym na dwóch kierunkach: *ekonomia* i *stosunki międzynarodowe*. Programy studiów otrzymały akredytację University of Wales z Wielkiej Brytanii. Absolwenci studiów prowadzonych w języku angielskim otrzymują dyplom licencjata (BA degree) lub magistra (MSc) wydany przez University of Wales. Uczelnia nawiązała współpracę z prestiżowymi uniwersytetami amerykańskimi: Georgetown University w Waszyngtonie, University of Kentucky w Lexington i University of Wisconsin w La Crosse. Współpracę tę symbolizuje i rozszerza także istniejący od 1 lipca 2007 roku Instytut Gospodarki Amerykańskiej i Stosunków Transatlantyckich, czego przykładem jest wiele konferencji i publikacji międzynarodowych.

Uczelnia jest również zaangażowana w kształcenie podyplomowe, prowadząc studia: półtoraroczne *MBA* (Master of Business Administration) dotyczące *zarządzania* oraz roczne z *zakresu zarządzania i marketingu, finansów i rachunkowości, Unii Europejskiej, przedsiębiorczości, prawa*.

Wykładowcy uczelni to znani w kraju i za granicą dydaktycy, którzy łączą pracę naukową z doświadczeniem zdobytym w znanych i cenionych na rynku firmach i instytucjach. Kadra dydaktyczna to również znakomici profesorowie z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Stanów Zjednoczonych.

Uczelnia Łazarskiego od lat zdobywa wysokie noty w rankingach szkół wyższych; jest niekwestionowanym liderem w rankingach wśród uczelni niepaństwowych.