

ISSN 2081-5913



**M
Y
Ś
L**

**EKONOMICZNA
i
POLITYCZNA**

3(30)2010

Uczelnia Łazarskiego

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

3(30) 2010



Uczelnia Łazarzkiego

RADA PROGRAMOWA

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

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Zbigniew Dobosiewicz (zastępca redaktora naczelnego),
Martin Dahl (sekretarz), Józef M. Fiszer (redaktor naczelny), Maria Furman

RECENZENT

Prof. zw. dr hab. Marian Guzek

REDAKTOR NAUKOWY

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

KOREKTA

Halina Barcz

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego
Warszawa 2010

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

Tadeusz T. Kaczmarek

<i>Czy globalizacja zagraża społecznej gospodarce rynkowej?</i>	13
---	----

Małgorzata Mikita

<i>Integracja rynku finansowego w ramach Unii Europejskiej</i>	30
--	----

Tomasz G. Grosse

<i>11 lat systemu Euro: próba weryfikacji wybranych koncepcji teoretycznych dotyczących integracji europejskiej</i>	44
---	----

Michał Matusik

<i>Możliwość wykorzystania produktów aktywnych i pasywnych banku w celu maksymalizacji korzyści klienta detalicznego</i>	86
--	----

Paweł Olszewski

<i>Bezpieczeństwo energetyczne – quo vadis Europo?</i>	105
--	-----

Józef M. Fiszer

<i>Bilans pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej</i>	127
---	-----

Kamil Jaworski

<i>Teoretyczne aspekty analizy polityki zagranicznej państwa</i>	139
--	-----

Jakub Wódka

<i>Turecka polityka zagraniczna wobec Rosji. Od zimnowojennej konfrontacji do pragmatycznego partnerstwa</i> ..	182
---	-----

Artur W. Wróblewski

<i>Prymat władzy federalnej w amerykańskim modelu państwa federacyjnego – ujęcie prawnokonstytucyjne</i>	203
--	-----

RECENZJE

Marice Vaïsse, <i>La puissance au l'influence? La France dans le monde depuis 1958</i> (Kamil Jaworski)	241
Ryszard Żelichowski (red.), <i>Pierwsza pięciolatka. Małe państwa Europy środkowo-wschodniej</i> (Paweł Olszewski)	250
Tadeusz T. Kaczmarek, <i>Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne</i> (Martin Dahl)	255
Noty o Autorach	260

CONTENTS

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

ARTICLES

Tadeusz T. Kaczmarek

<i>Does Globalization Endanger the Social Market Economy?</i>	13
---	----

Małgorzata Mikita

<i>Financial Market Integration within the European Union</i>	30
---	----

Tomasz G. Grosse

<i>Eleven Years of the Euro System: an Attempt to Verify Some Selected Theoretical Concepts Regarding the European Integration</i>	44
--	----

Michał Matusik

<i>Possibility of Using Active and Passive Bank Products in Order to Maximize a Retail Customer's Benefits</i>	86
--	----

Paweł Olszewski

<i>Energy Security – Quo vadis Europe?</i>	105
--	-----

Józef M. Fiszer

<i>Balance of Polish Membership in the European Union over the First Five Years' Period</i>	127
---	-----

Kamil Jaworski

<i>Theoretical Aspects of the State Foreign Policy</i>	139
--	-----

Jakub Wódka

<i>Turkish Foreign Policy towards Russia – From Cold War Confrontation to Pragmatic Partnership</i>	182
---	-----

Artur W. Wróblewski

<i>Predominance of Federal Governance in the American Model of a Federal State – Legal and Constitutional Aspects</i>	203
---	-----

REVIEWS

Marice Vaïsse, <i>La puissance au l'influence? La France dans le monde depuis 1958</i> (Kamil Jaworski)	241
Ryszard Żelichowski (red.), <i>Pierwsza pięciolatka. Małe państwa Europy środkowo-wschodniej, First Five-Year Plan – Small East-Central European Countries</i> (Paweł Olszewski)	250
Tadeusz T. Kaczmarek, <i>Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne, Crisis Management – Interdisciplinary Presentation</i> (Martin Dahl)	255
Notes on the Authors	260

OD REDAKCJI

To kolejny numer kwartalnika, który przekazujemy Czytelnikom z nadzieją, że znajdą tu ciekawe artykuły i studia z dziedziny szeroko rozumianej ekonomii, finansów i bankowości, międzynarodowych stosunków gospodarczych oraz politologii i stosunków międzynarodowych. Naszym skromnym zdaniem są tu artykuły nie tylko ciekawe pod względem merytorycznym, ale także o dużej wartości teoretycznej i użytecznej. Zawierają wiele interesujących, często oryginalnych tez i hipotez, które być może czasami są kontrowersyjne, ale dzięki temu przyczynią się do dalszych refleksji oraz pogłębionych studiów nad nimi albo ożywionej dyskusji, która jest tak potrzebna w naukach społecznych. Zachęcamy więc do lektury czasopisma i naukowej dyskusji nad problemami poruszonymi na jego łamach.

Zgodnie z przyjętymi zasadami także niniejszy tom *de facto* składa się z dwóch części, a mianowicie pierwszej, poświęconej problematyce ekonomicznej, i drugiej, dotyczącej zagadnień mieszczących się w ramach nauki o polityce i stosunkach międzynarodowych. Prezentowany tom otwiera artykuł Tadeusza T. Kaczmarka, poświęcony globalizacji i jej skutkom dla gospodarki rynkowej, a zwłaszcza dla społecznej gospodarki rynkowej w Polsce, która jest zapisana w artykule 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako podstawa ustroju gospodarczego i funkcjonowania naszego państwa. Na temat globalizacji, jej różnych aspektów i implikacji pisze się dziś i dyskutuje na całym świecie, także w Polsce. Ma ona swoich zagorzałych zwolenników (globaliści) i przeciwników (antyglobaliści). Na jej temat krąży też wiele mitów i półprawd, które Tadeusz T. Kaczmarek stara się zweryfikować.

Dwa kolejne artykuły dotyczą ważnych kwestii, które budzą wiele emocji w Unii Europejskiej. Mianowicie Grzegorz T. Grosse próbuje ocenić unijny system Euro przez pryzmat wybranych teorii integracyjnych, a Małgorzata Mikita pisze o stanie integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej i dochodzi do wniosku, że mimo podejmowanych już od wielu lat wysiłków do dzisiaj nie udało się stworzyć jednolitego unijnego rynku finansowego.

Kolejny artykuł, pióra Michała Matusika, ma duże walory teoretyczne i utylitarne. Dotyczy potencjalnych korzyści i zalet produktów bankowych dostępnych dla tzw. klienta detalicznego. Co ważne, wiedza Autora o występowaniu nadużyć pracowników sieci detalicznych w polskich instytucjach finansowych, o których pisze on w niniejszym artykule, została zaczerpnięta z Jego doświadczenia praktycznego. Tym bardziej więc warto go przeczytać.

Od wielu lat w Unii Europejskiej, a *de facto* także w całym świecie, również w Polsce toczy się debata na temat bezpieczeństwa energetycznego, które – jak pokazuje praktyka i doświadczenia wielu państw – stanowi istotny element bezpieczeństwa zarówno narodowego, jak i międzynarodowego, a ropa naftowa i gaz ziemny stają się coraz ważniejszymi uczestnikami przedmiotowymi we współczesnych stosunkach międzynarodowych. O problemach tych na łamach niniejszego tomu pisze Paweł Olszewski.

W kolejnym artykule Józef M. Fiszer podejmuje próbę dokonania bilansu pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, konkludując swoje rozważania stwierdzeniem, że akcesja Polski do Unii Europejskiej była jednym z najważniejszych wydarzeń w dziejach Polski, a na pewno w historii XX wieku. Akcesja ta przyspieszyła transformację w Polsce oraz zmieniła jej oblicze polityczne, społeczne i gospodarcze, a także położenie geopolityczne.

W drugiej części prezentowanego kwartalnika, tej o charakterze politologicznym, Kamil Jaworski pisze o teoretycznych aspektach analizy polityki zagranicznej państwa, podkreślając m.in., że złożoność tego zagadnienia jest potęgowana brakiem powszechnej, a więc akceptowanej przez większość badaczy ogólnej teorii stosunków międzynarodowych. Natomiast Jakub Wódka omawia stosunki turecko-rosyjskie w kontekście zmian, jakie zachodziły w systemie międzynarodowym po II wojnie światowej, konstatując, że dziś, choć niepozbawione kwestii spornych, relacje Ankarę i Moskwy, zwłaszcza w sferze gospodarczej, utrzymują się na bardzo wysokim poziomie. Z pewnością na uwagę zasługuje też obszerniejsze studium Artura W. Wróblewskiego na temat prymatu władzy federalnej w amerykańskim modelu państwa federacyjnego.

Całość niniejszego tomu zamykają trzy recenzje najnowszych książek, które mogą zainteresować ekonomistów i politologów oraz badaczy współczesnych stosunków międzynarodowych.

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

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

A R T Y K U Ł Y

Tadeusz Teofil Kaczmarek

CZY GLOBALIZACJA ZAGRAŻA SPOŁECZNEJ GOSPODARCE RYNKOWEJ?

Globalizacja stała się w XXI wieku procesem wszechobecnym. Z tego powodu w poniższym eseju zastanawiam się nad stale postępującym procesem globalizacji gospodarki światowej i nad jej wpływem na gospodarkę rynkową, a zwłaszcza na społeczną gospodarkę rynkową, która jest zapisana w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako podstawa ustroju gospodarczego i funkcjonowania naszego państwa. Ten model gospodarki rynkowej pomyślnie funkcjonuje w wielu krajach Unii Europejskiej.

1. POJĘCIE I ISTOTA PROCESU GLOBALIZACJI

Globalizacja doczekała się w literaturze naukowej w ciągu ostatnich lat wielu różnych definicji. Najczęściej, kiedy mówi się o globalizacji, eksponuje się silne powiązania różnych procesów występujących w światowej gospodarce, a zwłaszcza w finansach. Opisuje się globalizację rynków, procesów produkcyjnych, przedsiębiorstw oraz rynków kapitałowych. Od globalizacji należy odróżnić inny proces, którym jest internacjonalizacja, czyli umiędzynarodowienie procesów gospodarczych. W procesie umiędzynarodowienia zostają zachowane w dużym stopniu narodowe struktury porządku, a tylko na poziomie międzynarodowym jest koordynowane współdziałanie państw i podmiotów gospodarczych. Natomiast w ramach globalizacji powstają zupełnie nowe struktury, które w ograniczonym zakresie respektują gospodarcze porządki narodowe¹.

Pojęcie globalizacji dotyczy istoty, zakresu, specyfiki i możliwych skutków zmian zachodzących w wielu obszarach współczesnej cywilizacji. Proces

¹ Zob. W. Greider, *Endstation Globalisierung. Der Kapitalismus frisst seine Kinder*, Wilhelm Heyne Verlag, München 1998, s. 63 i n.

ten dotyczy społeczności narodowych i międzynarodowych. Wydaje się, że globalizacja w pierwszym rzędzie odnosi się do zmian zachodzących w skali międzynarodowej. Często podkreśla się, że procesy globalizacyjne tworzą nową jakość środowiska społecznego. Globalizacja oznacza istnienie wysokiego poziomu interakcji między ludźmi pozostającymi w oddalonych od siebie miejscach. Niektórzy autorzy uważają, że źródłem zmian w społeczności międzynarodowej jest tzw. czwarty wymiar przestrzeni społecznej, który jest pozbawiony miejsca, granic i odległości.

Wyróżnia się obecnie kilka aspektów tego zjawiska, a mianowicie²:

- mechanizm odterytorialnienia niektórych procesów społecznych,
- powstanie transnarodowej przestrzeni społecznej,
- mechanizm prowadzący do ukształtowania świata jako jednego globalnego miejsca,
- wzajemne warunkowanie tego, co lokalne, i tego, co jest globalne niezależnie od lokalizacji w przestrzeni.

Globalizacja sprawia więc, że granice państw stają się mniej istotne. Informacje, kapitał, wartości kulturowe, zagrożenia ekologiczne przekraczają granice, tak jak gdyby one nie istniały. „Znikają” odległości, a ludzie przyjmują transnarodowy styl życia. Zatem geograficzna lokalizacja państwa staje się mniej istotna dla życia społecznego, a świat staje się obszarem coraz bardziej pozbawionym terytorialnie wyznaczonych granic. To stwarza pewne zagrożenia, na które w dalszej części zwrócimy uwagę.

Proces globalizacji można ująć historycznie i wówczas identyfikujemy kilka okresów, a mianowicie globalizację kolonialną (1500–1850), globalizację imperialistyczną (1850–1950) oraz globalizację neoliberalną (1950–2000)³. Nieco inną periodyzację proponują J. Osterhammel i N.P. Petersson⁴. Najpierw definiują globalizację jako tendencję do rozszerzania i przyspieszania pewnych zjawisk we współczesnym świecie, a następnie analizując i oceniając wpływ industrializacji i urbanizacji na proces cywilizacyjny w ubiegłym stuleciu odnotowują, że globalizacja nie miała dużego wpływu na przemiany ekonomiczne i społeczne urzeczywistnione w XX wieku.

² Por. M. Pietraś, *Globalizacja jako proces zmiany społeczności międzynarodowej*, [w:] *Oblicza procesów globalizacji*, (red.) M. Pietras, Wyd. Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002, s. 37.

³ Por. P. Pysz, *Rola państwa w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej*, „*Ekonomista*” 2005, nr 1, s. 77–97.

⁴ Zob. J. Osterhammel, N.P. Petersson, *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*, München C.H. Beck 2003, s. 10–63.

Zaproponowaną periodyzację uważam za optymalną w obecnym stanie badań naukowych, a przedstawia się ona następująco:

I faza – od czasów nowożytnych do połowy XVIII wieku. Jest to czas wielkich odkryć geograficznych oraz ustanowienia wielostronnych zależności kulturalnych, gospodarczych i politycznych.

II faza – od 1750 do 1880, kiedy to są tworzone powiązania gospodarcze i zaczyna się proces eksplozji handlu światowego. W tej fazie wzorem procesu globalizacji stała się Wielka Brytania.

III faza – od 1880 do 1945, kiedy to globalnego rozmiaru nabrała kooperacja i równocześnie zaczęły narastać konflikty. Jest to czas pierwszej i drugiej wojny światowej, po których na pewien czas nastął proces deglobalizacji. Można tu postawić pytanie, czy narastanie konfliktów przed 1914 r. nie było świadomą reakcją na postępującą globalizację.

IV faza – po 1945 r. do połowy lat 70. XX wieku, kiedy stwierdza się duże zaangażowanie państw w budowanie globalnego porządku światowego. Jednak proces globalizacji z racji negatywnej postawy Związku Radzieckiego i tzw. zimnej wojny miał charakter „połówkowy”. W tym czasie obserwuje się narastającą potęgę polityczną, ekonomiczną i kulturalną Stanów Zjednoczonych, proces dekolonizacji, powstawanie i rozprzestrzenianie się koncernów wielonarodowych, rozwój społeczeństwa konsumpcyjnego, a także coraz większą świadomość zagrożenia konfliktem atomowym i szybko postępującą degradację środowiska naturalnego.

V faza – rozpoczyna się od połowy lat siedemdziesiątych XX wieku, kiedy to zaczynamy obserwować kryzys państwa socjalnego oraz eksplozję rynków finansowych. W tym czasie zaczyna narastać w świecie niechęć do procesu globalizacji⁵.

Globalizacja obejmuje takie procesy, jak: deregulacja, liberalizacja, outsourcing, światowa sieć informatyczna i inne. Globalizacja obejmuje zdywersyfikowane obszary działalności człowieka, a najbardziej zaawansowana jest globalizacja ekonomiczna, którą definiuje się jako postępujący proces integrowania krajowych i regionalnych rynków w jeden globalny rynek towarów, usług i kapitału. Proces ten prowadzi do przenikania i scalania się rynków oraz umiędzynarodowienia produkcji, dystrybucji, marketingu i globalnych strategii działania. Sprawia to, że rynki i produkcja w różnych krajach stają się coraz bardziej powiązane i współzależne. Przejawem procesu globalizacji jest także przestrzenna reorganizacja produkcji i penetracja przemysłów poprzez

⁵ Por. J. Norberg, *Spór o globalizację. Kto zyskuje, kto traci, ile i dlaczego?*, Warszawa 2006, passim.

granice, powiązania rynków finansowych, dyfuzję technologii i upodobnianie się norm, standardów produkcji oraz stylów konsumpcji⁶.

Według Komisji Europejskiej, globalizacja to proces, w którym rynki i produkcja w różnych krajach stają się coraz bardziej współzależne w związku z dynamiką wymiany towarów i usług, przepływem kapitałów i technologii⁷.

O koncernach prowadzących działalność globalną mówi się, że są to *global players*. W tym określeniu eksponuje się element „gry”. Monstrualnie duże koncerny, najczęściej powstałe w wyniku fuzji, mają swój kapitał finansowy i produkcyjny rozproszony po całym świecie i w ten sposób są one w swoich „grach” niezależne od decyzji narodowych rządów poszczególnych państw goszczących. Należy odnotować, że około 350 największych koncernów realizuje 40% handlu światowego. Obroty tych *global players* przekraczają budżety niektórych państw⁸.

Proces ten między innymi powoduje, że struktury państw mają coraz mniejsze znaczenie dla produkcji towarów i świadczenia usług. W szczególności dotyczy to produktów bardziej złożonych, jak np. samochody, których produkcja oparta jest o montaż części wytwarzanych w fabrykach na całym świecie. W takiej sytuacji mówi się o globalizacji łańcucha tworzenia wartości, przy czym nikt dotychczas tego dokładnie nie zdefiniował. Zwolennicy dominującej roli technologii w stymulowaniu procesów globalizacji podkreślają, że są one niezależne od procesów politycznych, decyzji, działań rządów i związanych z nimi elit politycznych. O tym, w jakim kraju będzie prowadzona produkcja i montaż, decyduje wiele argumentów, a w szczególności niski poziom kosztów. Koszty transportu w łącznym koszcie produktu mają obecnie coraz mniejszy udział. Stąd duża konkurencja występująca między producentami z Azji, Ameryki Południowej i Środkowej, a także z krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Najgłębszej globalizacji zostały poddane jednak rynki finansowe. Deregulacja rynków finansowych i liberalizacja przepływu kapitałów stworzyły podstawę nowego ich funkcjonowania. Wykorzystując sieć elektroniczną, inwestorzy w ułamkach sekundy mogą przerzucać miliardy różnych walut i lokować je tam, gdzie można osiągnąć największe zyski. Zasada lokowania kapitału produkcyjnego tam, gdzie można osiągnąć największy zysk odpo-

⁶ Por. B. Liberska (red.), *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, PWE, Warszawa 2002, s. 18.

⁷ *Annual Economic Report for 2005*, „European Economy” No. 63, European Commission, Brussels.

⁸ Worldbank, *Weltentwicklungsbericht 2008*, Oxford University Press 2008, s. 112.

wiada zasadom gospodarki rynkowej, czyli że należy produkować w sposób najbardziej efektywny.

Konsekwencje globalizacji rynków kapitałowych i ogromnej mobilności kapitału są rozstrzygające w przemianach dokonujących się na rynkach międzynarodowych. Walka podmiotów konkurujących o pozyskanie globalnie dostępnego kapitału w ostatnich latach bardzo się nasiliła. W centrum zainteresowań zarządów spółek akcyjnych znalazł się *Shareholder-Value*, czyli osiągnany zysk.

Globalna walka o krążące szybko kapitały spekulacyjne zależy od miejsca, w którym mają one zostać zainwestowane. Niskie koszty transportu oraz sprawne połączenia telekomunikacyjne zachęcają inwestorów do korzystania z takich propozycji. Dodatkowym argumentem są niskie standardy ekologiczne i socjalne w wielu krajach (tak było w przypadku Polski po 1990 r.). Prowadzi to w konsekwencji do powstania wielu negatywnych zjawisk. Pierwszym i najbardziej widocznym negatywnym zjawiskiem jest powiększające się rozwarstwienie społeczne oraz **redukowanie systemów zabezpieczenia społecznego**.

Można próbować usprawiedliwić konsekwencje procesu globalizacji potrzebą zwiększenia konkurencji, co nie jest jednak tak jednoznaczne, kiedy przyglądamy się wygranym i przegranym uczestnikom tej gry. Po pierwsze, obywatele krajów wysoko rozwiniętych, zwłaszcza Europy, z pewnością nie należą do wygranych. Widać to w rosnącym bezrobociu, redukcji świadczeń socjalnych oraz w coraz mniejszych wpływach podatkowych od firm transnarodowych. Po drugie, także kraje rozwijające się nie należą do grupy zwycięzców, ponieważ tu potęgują się problemy społeczne, ekologiczne, a trwałych sukcesów gospodarczych nie można zarejestrować.

Po stronie wygranych uczestników procesu globalizacji zauważa się w skali całego świata tylko nielicznych posiadaczy kapitałów, wywodzących się z najbogatszych państw uprzemysłowionych, w tym przede wszystkim z USA. Oni rzeczywiście osiągają korzyści z prowadzonych inwestycji. Od wielu lat następuje kumulacja coraz większych kapitałów w rękach coraz mniejszej liczby ekstremalnie bogatych osób. Równocześnie obserwuje się stałe obniżanie roli klasy średniej w krajach wysoko rozwiniętych. Jest to niepokojąca tendencja i zagrożenie dla wolnej gospodarki rynkowej⁹.

⁹ ONZ podaje każdego roku te ważne dla rozwoju gospodarki światowej informacje. ONZ podaje, że obecnie (dla roku 2008) 225 najbogatszych ludzi świata dysponuje majątkiem, który odpowiada rocznym dochodom 47% ludności świata. W 1960 r. było to 20%. Ten proces rozwarstwienia szczególnie widoczny jest w USA, Australii, Wielkiej Brytanii i w Rosji. – Por.: *Human Development Report 2003*, UN, New York 2003, s. 35.

Podstawowy problem globalizacji tkwi w tym, że pomimo racjonalnych zachowań rządów większości państw, proces ten nie prowadzi do sukcesu, nawet kiedy zgadzają się one na degradowanie środowiska i wprowadzanie chaosu społecznego. Granica pomiędzy legalną konkurencją i destrukcyjną polityką socjalną, ekologiczną i podatkową, pozostaje zamazana i nieczytelna. Szczególnie w obszarze polityki socjalnej trudno jest ocenić np. niskie płace w krajach azjatyckich i afrykańskich, które są uznawane przez robotników w krajach uprzemysłowionych za stawki dumpingowe. Tymczasem osiągnięcie wyższych stawek w tych krajach nie jest możliwe.

Przedstawiony wyżej zarys kilku aspektów globalizacji gospodarki światowej i rynków kapitałowych prowadzi do wniosku, że globalizacja w obecnej formie nie jest akceptowana przez społeczność światową. Wypada więc się zastanowić, co trzeba zrobić, aby to nowe zjawisko nie niszczyło gospodarek narodowych większości państw i co należy zrobić, aby globalizacja nie osłabiała **porządku gospodarki rynkowej**, który przez stulecia gwarantował rozwój i wzrost gospodarczy demokratycznych państw¹⁰.

2. ZAGROŻENIA GLOBALIZACYJNE DLA SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

Społeczna gospodarka rynkowa jest porządkiem gospodarczym, w którym alokacja zasobów dokonuje się na podstawie prywatnej własności, konkurencji i wolnego handlu w ramach państwa prawa¹¹. Rynkowy aspekt społecznej gospodarki bazuje na efektywnej alokacji środków i ekonomicznej wolności. Wolność zakłada istnienie państwa prawa, które gwarantuje prawo do inwestycji i akumulacji oraz osiągania zysków z inwestycji. Jeżeli obywatele mogą w sposób wolny i umotywowany wykonywać pracę produkcyjną i innowacyjną, to jest ona efektywna przy założeniu możliwości swobodnego kształtowania cen. Porządek gospodarki rynkowej obejmuje zachęty, sankcje, zasadę odpowiedzialności, które pozwalają tę gospodarkę efektywnie rozwijać. Społeczna gospodarka rynkowa nie pozostaje w sprzeczności z zasadami wolnej gospodarki rynkowej¹².

¹⁰ Zob. J. Stiglitz, *Die Schatten der Globalisierung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2002, passim.

¹¹ Por. T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009.

¹² Por. G.W. Kołodko, *Społeczna gospodarka rynkowa – Konstytucja i rzeczywistość*, [w:] *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, (red.) E. Mączyńska, P. Pysz, Wyd. PTE, Warszawa 2010, s. 139–150.

„Społeczny” element gospodarki rynkowej uwidacznia się w wielu aspektach. Przede wszystkim rynkowy porządek prowadzi do rosnących dochodów w wyniku efektywnej alokacji posiadanych zasobów i środków, a odpowiednio duże wpływy z podatków pozwalają finansować programy społeczne¹³. W gospodarce rynkowej obywatele odpowiadają sami za swoje ryzyko życiowe, gromadząc własne oszczędności lub zawierając odpowiednie umowy ubezpieczenia. Szczególny rodzaj ryzyka jest jednak ponoszony przez państwo w ramach tzw. ubezpieczenia społecznego. W szczególności odnosi się to do osób społecznie słabszych, które nie są w stanie zaspokoić swoich uzasadnionych potrzeb. Postawienie do dyspozycji słabszych obywateli pewnych subwencjonowanych usług, np. dostępu do szkół, uniwersytetów, szpitali – jest także istotnym składnikiem społecznej gospodarki rynkowej.

W związku z rosnącym stopniem umiędzynarodowienia gospodarek wielu państw obserwujemy potęgujące się negatywne efekty ekonomiczne w skali globalnej. Aktywność gospodarcza przedsiębiorstw przekracza granice państw narodowych, a finansowanie państwa społecznego w pewnych warunkach wywołuje reakcje obronne. Mając na uwadze umiędzynarodowienie gospodarki, trzeba postawić pytanie, w jakim zakresie można jeszcze realizować społeczną gospodarkę rynkową lub jaka społeczna gospodarka rynkowa odpowiada wymaganiom globalizacji. Chodzi tu przede wszystkim o relacje pomiędzy narodowymi rządami i międzynarodowymi korporacjami. Można przyjąć, że firmy międzynarodowe nie są zainteresowane polityką społeczną, uznając ją za nieefektywną i nie przynoszącą zysków. Jest to bolesna konstatacja.

Wysoki poziom mobilności kapitałów oraz postępujący proces integracji gospodarczej zaostrza konkurencję miejsca, a równocześnie ogranicza możliwości państw narodowych w zakresie skutecznego opodatkowania mobilnego kapitału spekulacyjnego i stworzenia bazy finansowej dla państwa społecznego. Podobna sytuacja istnieje w odniesieniu do dóbr ogólnie dostępnych, bowiem czyste powietrze, woda i nieskażona atmosfera są ponadnarodowym dobrem wspólnym, także w globalnej gospodarce.

W ten sposób rynkowa gospodarka społeczna może występować w wielu państwach, które mogą posiadać odmienne porządki gospodarcze. Zaostrzająca się konkurencja wyboru miejsca może utrudniać kooperację między firmami. Z drugiej strony międzynarodowa konkurencja może okazać się potrzebna do uruchomienia procesów reformatorskich i wyeliminowania nie-

¹³ Por. T.T. Kaczmarek, *Ład ekonomiczny w demokratycznym państwie*, Difin, Warszawa 2007, passim.

efektywnych uregulowań instytucjonalnych. Konkurencja systemów, w sytuacji rosnącej mobilności kapitałów, może doprowadzić do ukształtowania nowej równowagi ekonomicznej w skali międzynarodowej.

Z uwagi na to, że przedmiotem naszych badań jest społeczna gospodarka rynkowa, postaramy się ustalić, w jakim stopniu konkurencja wyboru miejsca wpływa na porządek gospodarczy społecznej gospodarki rynkowej, jakie elementy trzeba w niej reformować i w jaki sposób międzynarodowa konkurencja powinna zostać uregulowana. Najpierw jednak przedstawimy pewne tendencje globalizacyjne oraz wyzwania, które mechanizm konkurencji stawia przed społeczną gospodarką rynkową. Zastanowimy się także nad tym, jakie jest znaczenie środowiska międzynarodowego i jaka rola przypada rządóm narodowym w gospodarce światowej.

Procesy globalizacyjne tworzą nowe uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, których nie można lekceważyć. Pojawiają się zagrożenia militarne i pozamilitarne, które coraz trudniej udaje się kontrolować. Zagrożenia te są kreowane przez specyficzną infrastrukturę procesów globalizacji, do których zalicza się Internet, obieg kapitału, „przepuszczalne” granice, dysproporcje rozwojowe i inne. Do dających się zidentyfikować zjawisk, generujących zagrożenia bezpieczeństwa w warunkach postępującej globalizacji, można zaliczyć:

- łatwy dostęp do technologii produkcji broni masowego rażenia,
- rozwój transnarodowych grup przestępczych: terroryści, kartele narkotykowe i inne grupy przestępcze,
- groźba załamania się cyberprzestrzeni światowych finansów,
- powiększanie się obszarów ubóstwa,
- zmiany w środowisku naturalnym.

Istotnym zjawiskiem sterowania środowiskiem międzynarodowym w warunkach globalizacji coraz bardziej staje się dominacja w obszarze gospodarki i technologii. Rośnie równocześnie znaczenie pozarządowych źródeł siły i przewagi, a jej nośnikami w coraz większym stopniu są inne podmioty niż państwa. W związku z olbrzymimi przepływami kapitałowymi przez główne światowe centra finansowe i giełdy, struktury potęgi gospodarczej budowane są w wirtualnej przestrzeni elektronicznej, zwanej cyberprzestrzenią, która może relatywnie łatwo zostać uszkodzona lub zniszczona¹⁴.

¹⁴ Por. T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Difin, Warszawa 2008, passim.

3. SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA, KORPORACJE TRANSNARODOWE A PROCES GLOBALIZACJI

Podstawowym celem społecznej gospodarki rynkowej jest stworzenie bezpiecznej dla obywateli gospodarki państwa. Bez jednoznacznie i długookresowo ustalonych zasad porządku nie ma szans na to, aby podmioty gospodarcze mogły bezpiecznie planować i rozwijać swoją działalność. Zasady te powinny obejmować cele ekonomiczne i społeczne oraz warunki ich realizacji, przy czym powinny one obowiązywać w równej mierze wszystkie podmioty.

Znaczy to, że poza ustalonymi ramami porządku nie mogą być przyznawane wybranym podmiotom określone przywileje, nie może być wspierana jedna wybrana sfera działalności gospodarczej, nie można też ograniczać jednych podmiotów, aby inne w tym czasie odnosiły korzyści. Porządek gospodarki rynkowej nie jest instrumentem państwowego planowania i uznaniowego traktowania jednostek lub grup społecznych. Nie może on niczego narzucać jednostce, która powinna jednak uwzględniać to, co jest dla niej korzystne. Jeżeli chodzi o aspekt społeczny, to należy podkreślić, że nie jest społeczną gospodarką rynkową, w której tylko część społeczeństwa korzysta z obowiązujących uregulowań. O społecznej gospodarce rynkowej można mówić wtedy, kiedy system ustala takie warunki prawne, ekonomiczne i społeczne, które każdej jednostce umożliwiają w sposób odpowiedzialny dbać o własną egzystencję¹⁵. Zatem w społecznej gospodarce rynkowej została wyeliminowana sprzeczność między wolną gospodarką rynkową a społeczną rekompensatą. W ramach tego systemu jest możliwe urzeczywistnienie społecznego aspektu gospodarki rynkowej. Dokonuje się to przez uwzględnianie społecznego położenia jednostki¹⁶.

Społeczna gospodarka rynkowa jest formą połączenia racjonalności, efektywności, rozmachu gospodarki z rozbudowanym systemem zabezpieczeń socjalnych i środków redukujących rażące dysproporcje społeczne. Jest to więc uporządkowana gospodarka rynkowa. Jest to wolny rynek, ale w połączeniu z państwowym ustawodawstwem społecznym, partnerstwem między przedsiębiorcami i pracownikami w kierowaniu zakładem, partycypowaniu

¹⁵ Por. *Ordnungspolitischer Bericht 1999 des Vorstandes der Ludwig-Erhard-Stiftung*, Bonn 2000.

¹⁶ T.T. Kaczmarek, *Cud gospodarczy Niemiec. Ludwiga Erharda koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 46 oraz T.T. Kaczmarek, P. Pysz, *Ludwig Erhard i społeczna gospodarka rynkowa*, PAN, Warszawa 2004.

pracowników we własności¹⁷. Na to zwracał uwagę Ludwig Erhard, twórca społecznej gospodarki rynkowej.

Społeczna gospodarka rynkowa jest systemem gospodarczym opartym na zasadzie konkurencji, dlatego narodowe i ponadnarodowe urzędy do spraw konkurencji powinny czuwać nad powstającymi monopolami, zmowami cenowymi, a przede wszystkim zabraniać wykorzystywania ich przewagi na rynkach. Mają one także nadzorować fuzje i alianse dużych firm, zwłaszcza jeżeli zagrażają one sprawnemu funkcjonowaniu mechanizmu konkurencji. Współcześnie faktem jest tzw. globalna konkurencja przekraczająca granice państw. Media informują o dokonywanych megafuzjach na wielu kontynentach. Stąd uzasadnione jest pytanie, czy globalna fuzjomania nie zniszczy w przyszłości gospodarki rynkowej, a w szczególności społecznej gospodarki rynkowej. Sytuacja jest o tyle groźna, że globalizacja nie respektuje zasad tradycyjnego porządku gospodarczego, w tym regulacji narodowych, a w Europie – także regulacji unijnych.

Kompetentna ocena fali fuzji i przejęć przedsiębiorstw na poziomie narodowym, regionalnym i światowym wymaga jednak znacznej ostrożności, ponieważ kontrola konkurencji w uformowanym porządku konkurencji nie jest skierowana przeciw rozmiarom łączących się firm, ale przeciwko nadmiernemu opanowywaniu przez korporacje transnarodowe wielu ważnych rynków. Jeżeli rynki będą się powiększać poprzez proces ich liberalizacji i globalizacji, a rynek światowy stanie się w przyszłości jednym dużym scentralizowanym rynkiem, wówczas trzeba będzie zastanowić się nad optymalną wielkością przedsiębiorstw. Dzisiaj nie potrafimy tego przewidzieć. Zresztą z ostatnich raportów OECD wynika, że połowa fuzjonowanych firm nie osiągnęła założonych celów. Rynek zweryfikował negatywnie te fuzje, które często zostały dokonane z pobudek pozaekonomicznych¹⁸.

Zgodnie z zasadami porządku gospodarczego kontrola konkurencji w skali światowej musi być utrzymana w interesie wszystkich uczestników rynków. W szczególności odnosi się to do najważniejszych rynków, do których zalicza się rynek amerykański i europejski. Celowe wydaje się pilne utworzenie światowego urzędu kontroli monopoli i karteli, które wymknęły się praktycznie spod jakiegokolwiek kontroli. Przejściowo rolę taką może pełnić Światowa Organizacja Handlu po uzupełnieniu istniejących porozumień zaakcepto-

¹⁷ Por. L. Erhard, *Wohlstand für Alle*, Econ Verlag, München 2000.

¹⁸ Zob. A. Zorska, *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.

wanych przez większość państw¹⁹. W kontekście zjawiska fuzjomani należy krytycznie ocenić proces globalizacji, ponieważ zawiera on wiele sprzeczności²⁰.

Instytucje państwowe kraju goszczącego mają czuwać nad tym, aby płace były niskie. Jeśli będą wysokie, to firmy zagraniczne przeniosą się do innego kraju. Te zachowania korporacji transnarodowych przypominają w znacznym stopniu czasy kolonialne, z tym, że współcześnie najpierw są likwidowane przedsiębiorstwa narodowe, co potęguje bezrobocie w wielu krajach. Firmy transnarodowe przenoszą swoją produkcję z kraju do kraju i pozostawiają w poprzednim miejscu niewykorzystane zasoby siły roboczej oraz hale produkcyjne pozbawione maszyn i urządzeń. Firmy międzynarodowe będą stale poszukiwać tańszych miejsc produkcji i większych ulg, natomiast zawsze będą sprzedawać swoje produkty w krajach, gdzie płace i popyt są wysokie, aby osiągać duże zyski²¹.

Czy inna strategia jest możliwa? Pensje wypłacane przez te firmy w krajach o niskich kosztach siły roboczej nie starczą na zakup przez robotników wytworzonych tam produktów. Kiedy międzynarodowa korporacja przenosi produkcję do innego kraju, obciąża macierzystą gospodarkę w wieloraki sposób. Przedsiębiorstwa narodowe płacą na miejscu podatki, podczas gdy międzynarodowe przedsiębiorstwa unikają tego obowiązku, wykorzystując tzw. ceny transferowe.

Kwestie te mogą znaleźć rozwiązanie, kiedy odejdzie się od dogmatów liberalnej gospodarki i podejdzie do nich z pozycji społecznej gospodarki rynkowej, która z powodzeniem jest realizowana w Niemczech i wielu krajach Unii Europejskiej po drugiej wojnie światowej.

Obecnie przejdziemy do krótkiego opisu przemian, które dokonały się w drugiej połowie XX wieku w handlu światowym.

4. GLOBALIZACJA A MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA GOSPODARCZA

Umieędzynarodowienie gospodarek narodowych zaczęło się intensyfikować po drugiej wojnie światowej. Natomiast zjawisko globalizowania gospodarki zaczęło się kształtować po 1980 r., kiedy nastąpiło otwarcie Chin na współ-

¹⁹ Zob. O. Schlecht, *Ordnungspolitik für eine zukunftsfähige Marktwirtschaft*, Frankfurt am Main 2001, s. 78–81.

²⁰ Por. H.P. Martin, H. Schuman, *Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Rohwolt Verlag GmbH, Hamburg 1996.

²¹ Por. H.F. Wünsche, *Kapitalismus und soziale Marktwirtschaft: zwei unvereinbare Konzepte*, „Zeszyt Naukowy PTE” 2002, nr 4.

pracę międzynarodową, a w Europie – po 1989 r., czyli po rozpadzie Związku Radzieckiego, likwidacji Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) oraz przejściu krajów postsocjalistycznych w fazę transformacji gospodarczej i politycznej oraz budowania zrębów gospodarki rynkowej²².

Globalizacja zaczęła się intensywnie urzeczywistniać poprzez handel międzynarodowy, inwestycje portfelowe, inwestycje bezpośrednie i nowe formy współpracy między przedsiębiorstwami (korporacje transnarodowe). Przy tej okazji warto przypomnieć, że gospodarka międzynarodowa lat 60. i 70. ubiegłego wieku była zdynamizowana przez wymianę międzynarodową (eksport i import), która była siłą napędową rozwoju gospodarczego. W Europie i Azji rozwijał się handel regionalny.

Od początku lat 90. XX wieku coraz większe znaczenie dla handlu międzynarodowego mają zliberalizowane przepływy kapitałowe w skali globalnej. Na początku był to kapitał portfelowy, który zaczął przepływać z jednego kraju do drugiego. Innym zjawiskiem, które w tym czasie nasiliło się, były inwestycje bezpośrednie związane z produkcją wyrobów wymagających nowych technologii oraz nasileniem się procesu prywatyzacji tysięcy zakładów, zwłaszcza w krajach postsocjalistycznych. W szczególności w latach dziewięćdziesiątych dotyczyło to sektora energetycznego i telekomunikacji. Omawiane zmiany w gospodarce światowej znajdują potwierdzenie w danych liczbowych dotyczących eksportu i importu sektora przemysłowego²³.

Inwestycje bezpośrednie zaczęły szybko rosnąć i w połowie lat 90. ubiegłego wieku wyniosły 2,7 biliona USD, rosnąc rocznie po 300 miliardów USD (dane UNCTAD). Proces globalizacji nabrał rozpędu. W latach 90. rozwój sieci cyfrowych spowodował zwiększoną mobilność patentów i wiedzy, firmy były łączone sieciowo, co zapewniało większą łatwość i przejrzystość postępu technologicznego w świecie. Oznaczało to nową jakość, której skutków nie potrafimy jeszcze do końca ocenić²⁴.

Globalizacja obejmuje, jak podano wyżej, wymianę handlową, swobodny przepływ kapitałów, finanse, inwestycje bezpośrednie, kooperację przedsiębiorstw i sieć informacyjną. Globalizacja pozostaje pod presją otoczenia w zakresie ochrony środowiska, potrzeb socjalnych, konkurencji. Z całą pewnością jest to zjawisko, które w praktyce wyprzedziło teorię. Nauka nie jest przygotowana do mierzenia, kwantyfikowania i jednoznacznego oceniania globalizacji. Globalizacja nie kieruje się jeszcze określoną zasadą porządku

²² Por. P. Vaughan, *Zbigniew Brzeziński, Świat Książki*, Warszawa 2010.

²³ Por. *Globalization of Industry*, OECD (1999), Paris 1999, s. 24.

²⁴ Por. T.T. Kaczmarek, *Ład ekonomiczny...*, op. cit.

gospodarczego. Jest to raczej żywiółowa improwizacja z pewnymi rozwiązaniami *ad hoc* i to w zależności od bieżących potrzeb. Jeżeli chodzi o rynek kapitałowy, to z racji ogromnej mobilności kapitału spekulacyjnego panuje w tej dziedzinie znaczny chaos, który trudno opanować jakiegokolwiek instytucji międzynarodowej. Bezradny jest także Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy²⁵.

I wreszcie kwestia standardów społecznych, którymi korporacje transnarodowe się nie interesują, ponieważ kwestie te należą do kompetencji państw, w których korporacje okresowo prowadzą swoją działalność. Tymczasem standardy społeczne są niezwykle ważne dla społecznej gospodarki rynkowej.

5. KONKLUZJA: WPŁYW GLOBALIZACJI NA SPOŁECZNĄ GOSPODARKE RYNKOWĄ

Brak jednoznacznie pozytywnej oceny globalizacji. Aktualnie wyróżnia się trzy rodzaje postaw wobec globalizacji: postawa radykalna, neoliberalna i reformistyczna.

Przedstawiciele **radykalnej orientacji** przeciwstawiają się globalizacji i ją odrzucają. W szczególności przeciwstawiają się oni globalizacji rynków finansowych i handlu, a także odrzucają unifikację wzorców kulturowych. Uważają, że wyniszczenie narodowych odrębności kulturowych jest zagrożeniem dla ludzkości i tradycyjnych wartości. Postawę taką reprezentują także przedstawiciele ruchu antyglobalistycznego NGO (*Non-governmental Organizations Associated with the United Nations*). Organizują oni protesty i demonstracje w różnych miejscach świata. Wspólnie z ONZ dążą do pokoju światowego, sprawiedliwości i równości z myślą o przyszłych pokoleniach²⁶.

Postawa neoliberalna polega na przyjmowaniu poglądów globalistów i pozostawianiu siłom rynkowym wszystkich zdarzeń gospodarczych we współczesnym świecie²⁷. Rządy będące zwolennikami tej współczesnej mody uważają, że globalny rynek oraz korporacje transnarodowe optymalnie określają dynamikę rozwoju gospodarczego. Gospodarki narodowe zostały zmuszone do uznania nowej rzeczywistości określanej przez deregulację, liberalizację i powszechną prywatyzację, czyli sprzedaż przedsiębiorstw narodowych korporacjom ponadnarodowym.

²⁵ Por. T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka...*, op. cit., s. 129 i n.

²⁶ Zob. <http://www.ngo.org/ngo3.htm> – 15.09.2006.

²⁷ Por. P. Pysz, *Rola państwa...*, op. cit.

Pośrednie stanowisko zajmują **reformiści**, którzy traktują globalizację jako wyzwanie. Poszukują oni sposobu wykorzystania szans i korzyści płynących z globalizacji, a równocześnie starają się minimalizować koszty tego procesu i ograniczać możliwe zagrożenia. Reformiści zakładają aktywną rolę państwa w kształtowaniu globalizacji na poziomie jednego kraju. Na szczeblu regionalnym wiele organizacji podejmuje próby zapanowania nad procesem globalizacji. Takie próby są podejmowane przez Unię Europejską, Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światową Organizację Handlu. Chodzi przede wszystkim o utrzymanie stabilności i bezpieczeństwa światowego systemu finansowego i bankowego, którym zagraża żywiołowy proces globalizacji.

W epoce globalizacji państwo utraciło wiele ze swej tradycyjnej roli. Zmieniła się rola państwa w kształtowaniu międzynarodowych stosunków gospodarczych. Wiele decyzji jest podejmowanych na szczeblu instytucji transnarodowych. Kraje o otwartej gospodarce muszą prowadzić politykę gospodarczą z uwzględnieniem zewnętrznych uwarunkowań. Pole działania dla polityki gospodarczej państwa zawęża się, zwłaszcza gdy chodzi o zapewnienie stabilizacji makroekonomicznej, niskiej inflacji, kontrolowanego deficytu budżetowego, równowagi bilansu płatniczego oraz polityki w zakresie stóp procentowych i kursu walutowego. A należy pamiętać, że zdrowe fundamenty makroekonomiczne są jednym z istotnych czynników wpływających na decyzje inwestorów zagranicznych i kierunki przepływu kapitałów²⁸.

Trzeba jednak odnotować, że globalizacja oferuje nowe możliwości koordynowania działań przedsiębiorstw. Odnosi się to do miejsca i liczby krajów, w których jest prowadzona działalność w łańcuchu wartości. Przedsiębiorstwa globalne mają możliwość konfiguracji swoich działań w celu wykorzystania zarówno przewagi globalnej, jak i lokalnej. Natomiast koordynacja obejmuje zarządzanie rozproszonymi działaniami międzynarodowymi i wzajemnymi powiązaniami. Jest to złożone i trudne zadanie, które pozwala osiągnąć przewagę konkurencyjną. Przedsiębiorstwa, które pokonują trudności koordynacji, utrzymują największą przewagę konkurencyjną. Otrzymują wsparcie ze strony nowych technologii i struktur organizacyjnych²⁹.

Proces globalizacji, jak dotąd, nie kieruje się określonym porządkiem gospodarczym. Przebieg procesu globalizacji ma charakter żywiołowy zarówno w skali globalnej, jak i określonego państwa. Obecnie trudno zauważyć jakikolwiek precyzyjnie wyznaczony kierunek lub stan, do którego globalizacja

²⁸ B. Liberska (red.), *Globalizacja. ...*, op. cit., s. 34.

²⁹ Por. G. Stonehouse, J. Hamill, D. Campbell, T. Purdie, *Globalizacja. Strategia i zarządzanie*, Wyd. Felberg SJA, Warszawa 2001, s. 44 i n.

dąży. Są to zmiany dynamiczne, w których ścierają się ewidentne sprzeczności, wywołujące ostre konflikty społeczne, deformujące międzynarodowe stosunki gospodarcze i polityczne. Bogate kraje osiągają coraz większe korzyści, a kraje biedne są spychane na peryferie. W świecie obserwuje się zwiększoną aktywność antyglobalistów. W obecnej fazie rozwoju globalizacji brak jest odpowiednich narzędzi pozwalających na jego obiektywną ocenę.

Konkludując, można stwierdzić, że globalizacja w swej żywiołowej formie stanowi zagrożenie dla porządku gospodarczego i ugruntowanej gospodarki rynkowej, a co za tym idzie dla porządku i zasad społecznej gospodarki rynkowej w obecnym jej kształcie.

BIBLIOGRAFIA

- Erhard L., *Wohlstand für Alle*, Econ Verlag, München 2000.
- Greider W., *Endstation Globalisierung. Der Kapitalismus frisst seine Kinder*, Wilhelm Heyne Verlag, München 1998.
- Kaczmarek T.T., *Cud gospodarczy Niemiec. Ludwiga Erharda koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, Societas, Warszawa 1997.
- Kaczmarek T.T., *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009.
- Kaczmarek T.T., *Ład ekonomiczny w demokratycznym państwie*, Difin, Warszawa 2007.
- Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2008.
- Kaczmarek T.T., P. Pysz, *Ludwig Erhard i społeczna gospodarka rynkowa*, PAN, Warszawa 2004.
- Kołodko G.W., *Spółeczna gospodarka rynkowa – Konstytucja i rzeczywistość*, [w:] *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, (red.) E. Mączyńska, P. Pysz, Wyd. PTE Warszawa 2010.
- Liberska B. (red.), *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, PWE, Warszawa 2002.
- Martin H.P., Schuman H., *Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, Rohwolt Verlag GmbH, Hamburg 1996.
- Norberg J., *Spór o globalizację. Kto zyskuje, kto traci, ile i dlaczego?*, Warszawa 2006.
- Osterhammel J., Petersson N.P., *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*, München C.H. Beck 2003.
- Pietraś M., *Globalizacja jako proces zmiany społeczności międzynarodowej*, [w:] *Oblicza procesów globalizacji*, (red.) M. Pietraś, Wyd. Uniwersytetu M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2002.

- Pysz P., *Rola państwa w ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej*, „Ekonomista” 2005, nr 1.
- Schlecht O., *Ordnungspolitik für eine zukunftsfähige Marktwirtschaft*, Frankfurt am Main 2001.
- Stiglitz J., *Die Schatten der Globalisierung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2002.
- Vaughan P., *Zbigniew Brzeziński*, Świat Książki, Warszawa 2010.
- Wünsche H.F., *Kapitalismus und soziale Marktwirtschaft: zwei unvereinbare Konzepte*, „Zeszyt Naukowy PTE” 2002, nr 4.
- Zorska A., *Ku globalizacji? Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998.

STRESZCZENIE

Globalizacja jest realnym zagrożeniem dla społecznej gospodarki rynkowej i że globalizacja nie chroni ludzi słabych, chorych i bezbronnych. Korporacje transnarodowe kierują się tylko jednym jedynym kryterium, a mianowicie **zyskiem**. Dla zilustrowania tej sytuacji autor przedstawia krótką charakterystykę międzynarodowej współpracy gospodarczej. Pytanie, które stawia, to jaki cel miała deregulacja rynków finansowych? Jaki chaos spowodowała deregulacja? Jak odwrócić te negatywne tendencje?

W konkluzji autor mówi o negatywnym wpływie globalizacji na społeczną gospodarkę rynkową. Charakteryzuje też trzy postawy wobec globalizacji, a mianowicie: radykalną, neoliberalną i reformistyczną. Globalizacja w obecnej wersji ma charakter żywiołowy i będzie wymagała „ucywilizowania” w najbliższym dziesięcioleciu.

SUMMARY

Globalization is a real threat for the social market economy and globalization does not protect weak, ill and helpless people. Multinational corporations acknowledge only one criterion, i.e. profit. To illustrate the situation the author presents a short characteristic of international economic co-operation. He asks the following questions: What was the aim of deregulation of the economic markets? What chaos was caused by that deregulation? How can these negative tendencies be reversed?

In conclusion the author speaks about the negative influence of globalization on the social market economy. He also describes the features of three attitudes towards globalization, i.e. a radical one, a neoliberal one and a reformist one. Globalization in its present version is spontaneous and will have to be “civilized” in the forthcoming decade.

Małgorzata Mikita

INTEGRACJA RYNKU FINANSOWEGO W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

Kraje Unii Europejskiej (UE) dążą do stworzenia unii gospodarczo-walutowej (UGW), czyli rynku o swobodnym przepływie dóbr, usług i czynników produkcji, o wspólnej taryfie celnej, wspólnej walucie – euro, wspólnej polityce pieniężnej prowadzonej przez Europejski System Banków Centralnych (ESBC) oraz zharmonizowanej polityce gospodarczej. Zadanie to wymaga podejmowania wielu bezprecedensowych decyzji w zakresie różnych sektorów gospodarki. Jednym z takich sektorów jest rynek finansowy.

UE wyraża przekonanie, że nie jest możliwe stworzenie UGW bez integracji rynku finansowego i stworzenia tzw. jednolitego rynku finansowego UE. Proces integracji rynku finansowego w ramach UE trwa już wiele lat. UE podjęła wiele działań, aby osiągnąć zamierzony cel. Skutkiem tych działań jest wyraźne zwiększanie stopnia integracji, niemniej jednak nie udało się, jak dotychczas, stworzyć jednolitego rynku finansowego.

Celem artykułu jest przedstawienie procesu integracji rynku finansowego w ramach UE i jego ocena.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej z nich wyjaśniono pojęcie integracji finansowej oraz przedstawiono kroki podjęte przez UE w celu integracji rynku finansowego. Druga część dotyczy stopnia integracji rynku finansowego UE, natomiast trzecia przedstawia wyzwania stojące przed UE w zakresie dalszej integracji rynku finansowego.

W artykule wykorzystano informacje opublikowane przez Komisję Europejską (KE) w raporcie nt. integracji rynku finansowego („European Financial Integration Report 2009”¹) oraz raporcie dotyczącym stopnia realizacji

¹ European Financial Integration Report 2009, Commission Staff Working Document, European Commission, Brussels, 2009.

programu o nazwie Financial Services Action Plan – FSAP („Evolution of the economic impacts of the Financial Services Action Plan”²), oraz informacje z raportu rocznego Europejskiego Banku Centralnego³.

1. PROCES INTEGRACJI RYNKU FINANSOWEGO W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ

Proces integracji rynku finansowego UE trwa od wielu lat. Pierwsze deklaracje odnośnie do stworzenia zintegrowanego rynku pojawiły się już w traktacie rzymskim ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) w 1957 r. W traktacie tym pojawił się zapis mówiący o potrzebie *swobodnego przepływu kapitału* między krajami członkowskimi. Potrzebę tę potwierdzono w traktacie z Maastricht z 1992 r. Niewątpliwie były to pierwsze kroki na drodze ku pełnej integracji rynku finansowego krajów członkowskich EWG.

Pełna integracja rynku finansowego UE ma doprowadzić do stworzenia tzw. jednolitego rynku finansowego, tj. rynku o swobodnym przepływie kapitału i swobodzie świadczenia usług finansowych w ramach krajów członkowskich. Zakłada się, że w takich warunkach konsumenci będą mieli swobodny dostęp do produktów oferowanych przez wszystkie instytucje finansowe działające na terenie UE, a instytucje finansowe będą miały swobodę działania w dowolnie wybranym kraju członkowskim UE na takich samych zasadach, jakie obowiązują podmioty krajowe, tzn. nie będą zobligowane do posiadania jakichkolwiek dodatkowych pozwoleń.

Koncepcja integracji rynku finansowego UE zakłada dążenie do integracji w ujęciu geograficznym, tzw. integracji transgranicznej, czyli scalania się rynków finansowych poszczególnych krajów unijnych. Integracja transgraniczna może być rozpatrywana z punktu widzenia stopnia korzystania z usług finansowych instytucji zagranicznych (tj. znajdujących się poza terytorium danego kraju), z perspektywy integracji instytucjonalnej (patrzy się wówczas na udział spółek kontrolowanych przez kapitał zagraniczny na rynku lokalnym), czy też podobieństwa w zakresie różnych parametrów opisujących rynek finansowy (mówi się wówczas o tzw. podobieństwie zachowań rynków).

Oprócz pojęcia integracji transgranicznej występuje również pojęcie integracji międzysektorowej, czyli tworzenia się powiązań pomiędzy instytucjami

² Evolution of the economic impacts of the Financial Services Action Plan, European Commission, Brussels, March 2009.

³ Raport Roczny 2009, Europejski Bank Centralny, Frankfurt 2010, www.ecb.europa.eu, 20.07.2010.

finansowymi działającymi w różnych segmentach rynku finansowego (segmente bankowości, ubezpieczeń, papierów wartościowych itp.). Integracja międzysektorowa może być rozpatrywana od strony powiązań kapitałowych instytucji finansowych, jak też od strony oferty produktowej. Wyrazem integracji międzysektorowej rozpatrywanej od strony powiązań kapitałowych jest współpraca instytucji finansowych, które działają w różnych segmentach rynku finansowego (np. *bancassurance*), powstawanie grup kapitałowych oraz konglomeratów finansowych.

Wyrazem integracji międzysektorowej rozpatrywanej od strony oferty produktowej jest prowadzenie przez niektóre instytucje finansowe działalności w ramach tzw. otwartej architektury finansowej (*open product architecture*)⁴, czy oferowanie zintegrowanych produktów finansowych. Otwarta architektura finansowa to sposób działania instytucji finansowej polegający na oferowaniu przez daną instytucję szeregu produktów finansowych, nie tylko własnych, ale także produktów konkurencyjnych instytucji. Instytucja, która przyjmuje taką strukturę zarabia m.in. na prowizji oferowanej przez instytucje finansowe, których produkty sprzedaje.

UE podjęła szereg kroków zmierzających do integracji rynku finansowego. Można wskazać pięć najistotniejszych przedsięwzięć podjętych w tym zakresie:

1. Opracowanie i przyjęcie przez UE dokumentów dotyczących integracji rynku finansowego UE.
2. Prowadzenie wspólnej polityki pieniężnej w ramach UGW.
3. Przyjęcie wspólnego pieniądza – euro.
4. Wprowadzenie systemu rozliczeń TARGET.
5. Ustanowienie jednolitego obszaru płatności w euro – SEPA.

Najważniejszym dokumentem dotyczącym integracji rynku finansowego w ramach UE, jest dokument o nazwie **FSAP** (Financial Services Action Plan – Plan Działań w Zakresie Usług Finansowych)⁵. Dokument ten został przedstawiony przez KE w maju 1999 r. Można, bez wątplenia, nazwać go strategią powstania zintegrowanego rynku finansowego UE. FSAP przewidywał realizację 3 celów strategicznych i jednego celu tzw. ogólnego. Cele strategiczne określono jako:

- stworzenie jednolitego hurtowego rynku usług finansowych,
- budowę otwartego i bezpiecznego rynku detalicznego usług finansowych,

⁴ L. Dziawgo, *Open product architecture. Inspirująca koncepcja oferowania produktów i usług finansowych*, „e-Finanse” 2005, nr 1.

⁵ Financial Services Action Plan, European Commission, Brussels 11.05.1999.

- przygotowanie odpowiednich regulacji nadzorczych dla rynku finansowego i systemu nadzoru.

Celem ogólnym było stworzenie lepszych warunków sprawnego funkcjonowanie jednolitego rynku finansowego. Planowano m.in. doprowadzić do zmniejszenia różnic w zakresie opodatkowania produktów i usług finansowych oraz powstania efektywnego i przejrzystego systemu ładu korporacyjnego. Dla zrealizowania przedstawionych celów opracowano 42 zadania szczegółowe (na pierwszy cel przypadało 19 zadań, na drugi 9, na trzeci 10 i na cel ogólny 4 zadania).

Realizacja FSAP polegała na opracowywaniu i przyjmowaniu różnego typu dokumentów dotyczących rynku finansowego, takich jak: dyrektywy, rozporządzenia, rekomendacje, decyzje czy komunikaty Komisji Europejskiej.

Faza legislacyjna FSAP zakończyła się pod koniec 2004 r. Można powiedzieć, że faza ta zakończyła się sukcesem. Zrealizowano bowiem niemal wszystkie wyznaczone zadania. Po zakończeniu fazy legislacyjnej skupiono się na przenoszeniu uzgodnionych przepisów do prawodawstwa poszczególnych krajów członkowskich UE. Proces ten trwa do chwili obecnej i odbywa się w różnym tempie w różnych krajach.

W lipcu 2009 r. KE opublikowała raport dotyczący wpływu FSAP na sektor finansowy UE⁶. Oceniono wpływ w zakresie trzech sektorów, tj. bankowości, rynku ubezpieczeniowego oraz rynku papierów wartościowych.

Z raportu wynika, że szczególne znaczenie dla integracji rynku papierów wartościowych mają następujące dyrektywy:

- MiFID (Markets in Financial Instruments Directive) – dyrektywa ta wywiera istotny wpływ na obrót instrumentami finansowymi na rynku UE. Jej wprowadzenie zaowocowało wzrostem obrotów na tym rynku (obroty w 2008 r. były o 150% większe w porównaniu do roku 2000)⁷, zmniejszeniem kosztów transakcyjnych oraz przyczyniło się do powstania wielu nowych rynków instrumentów finansowych,
- Prospectus Directive – dyrektywa ta umożliwiła standaryzację zakresu informacji przykazywanych inwestorom w prospektach emisyjnych, co z kolei zaowocowało ułatwieniem dostępu inwestorów do rynków zagranicznych (inwestorzy posiadają wiele przejrzystych informacji ułatwiających im podjęcie decyzji inwestycyjnych),
- Settlement Finality and the Financial Collateral Directives – dyrektywa ta przyczyniła się do wprowadzenia w życie wielu zasad, które muszą

⁶ Evolution of the economic impacts..., op. cit.

⁷ Ibidem, s. 8.

być przestrzegane przez uczestników rynku papierów wartościowych, co zaowocowało wzrostem konkurencji na tym rynku,

- UCITS III Directive – dyrektywa dotycząca funduszy inwestycyjnych. Zwiększyła możliwości funduszy w zakresie zarządzania ich aktywami.

Dla sektora bankowego największe znaczenie ma dyrektywa CRD (Capital Requirements Directive) oraz Regulacja 2560/2001 dotycząca płatności międzynarodowych w euro, która przyczyniła się do wyraźnego obniżenia kosztów takich operacji. Komisja Europejska oszacowała, że średnie koszty płatności międzynarodowych (*cross-border transaction*) spadły z 24 euro (w 2001 r.) do 2,5 euro (w 2005 r.) (koszty zostały oszacowane dla kwoty 100 euro⁸).

Wpływ FSAP na sektor ubezpieczeniowy był mniejszy niż na dwa pozostałe sektory. Niemniej jednak Komisja Europejska podkreśla duże znaczenie dyrektywy IMD (Insurance Mediation Directive), która przyczyniła się do poprawy jakości produktów ubezpieczeniowych oraz zwiększenia ochrony konsumenta⁹.

FSAP wywarł widoczny wpływ na kierunki rozwoju rynku papierów wartościowych, sektora bankowego i ubezpieczeniowego. Niemniej wpływ ten jest bardzo zróżnicowany. Największy wpływ obserwuje się w zakresie rynku papierów wartościowych, najmniejszy – sektora ubezpieczeniowego.

Innym istotnym dokumentem, oprócz FSAP, dotyczącym integracji rynku finansowego jest tzw. **Biała Księga Polityki Usług Finansowych na lata 2005–2010** (White Paper. Financial Services Policy 2005–2010)¹⁰. Dokument ten został poprzedzony wydaniem tzw. Zielonej księgi w sprawie polityki w dziedzinie usług finansowych na lata 2005–2010. (Green Paper on Financial Services Policy (2005–2010)). Białą księgę opublikowano 5 grudnia 2005 r. Można powiedzieć, że jest ona kontynuacją FSAP. Zakłada wzmocnienie integracji rynku finansowego poprzez m.in. usuwanie istniejących barier integracji, zwiększenie przejrzystości przepisów prawnych, rozszerzenie współpracy nadzorców nad rynkiem finansowym, jak też budowę jednolitego rynku detalicznego.

Kolejnym czynnikiem, który przyczynia się do integracji rynku finansowego w UE, jest **wspólna polityka pieniężna** prowadzona w ramach UGW (czyli obecnie w ramach 16 krajów UE). Instytucją odpowiedzialną za kształtowanie

⁸ Ibidem, s. 7.

⁹ Ibidem.

¹⁰ White Paper – Financial Services Policy 2005–2010, Commission of the Communities, Brussels, December 2005.

i realizację wspólnej polityki pieniężnej jest Europejski System Banków Centralnych (ESBC) składający się z:

- Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i
- narodowych banków centralnych krajów członkowskich UE.

Podstawowym celem polityki pieniężnej prowadzonej w ramach UGW jest utrzymanie stabilnego poziomu cen. Realizacja polityki pieniężnej odbywa się za pomocą banków centralnych krajów UGW. Banki centralne krajów UGW są organami wykonawczymi ESBC. EBC w celu realizacji wspólnej polityki pieniężnej ESBC wykorzystuje różne instrumenty np.: operacje otwartego rynku, system rezerw minimalnych, jak też stopy procentowe. ESBC jest instytucją niezależną. Można mówić o niezależności operacyjnej, instytucjonalnej, finansowej i personalnej tego organu. Niezależność EBC zapewnia mu dużą skuteczność działania i umożliwia prowadzenie polityki pieniężnej dla całego obszaru UGW.

Duże znaczenie dla integracji rynku finansowego ma również wspólna waluta – **euro**. Obecnie waluta ta obowiązuje w 16 z 27 krajów UE i jest drugą po dolarze amerykańskim, najważniejszą walutą międzynarodową. Posługiwanie się euro zapewnia pełną przejrzystość cen i kosztów (w tym również cen i kosztów usług finansowych), eliminuje koszty transakcyjne związane z wymianą walut, oraz eliminuje ryzyko kursowe.

Kolejnym przedsięwzięciem realizowanym na szczeblu UE, które przyczynia się do integracji rynku finansowego, jest system **TARGET** (Trans-European Automated Real Time Gross Settlement Express Transfer System). Jest to system płatności wysokokwotowych. Umożliwia szybkie dokonywanie płatności w euro (na zasadzie on-line) między bankami i dużymi klientami w UE. Został wprowadzony w życie w styczniu 1999 r. W maju 2008 r. system TARGET został zastąpiony udoskonaloną wersją o nazwie TARGET 2. Z danych za 2009 r. wynika, że w ramach systemu TARGET 2 zrealizowano 89% ogólnej wartości płatności, które są realizowane w systemach płatności wysokokwotowych w euro¹¹. TARGET 2 obsługuje około 55000 banków na całym świecie (w tym podmioty zależne i oddziały)¹². Do systemu TARGET 2 przyłączyło się 22 banki centralne krajów UE (w tym wszystkie banki centralne krajów należących do strefy euro oraz 6 banków centralnych krajów spoza strefy euro, tj. Danii, Bułgarii, Estonii, Łotwy, Litwy i Polski¹³. W systemie TARGET 2 uczestniczą również na zasadzie wolnego dostępu różne

¹¹ Raport Roczny 2009, Europejski Bank Centralny..., op. cit., s. 120.

¹² Ibidem, s. 121.

¹³ Ibidem, s. 122.

instytucje finansowe zlokalizowane w innych krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

W 2013 r. UE planuje uruchomienie systemu **T2S**, tj. platformy informacyjnej, która pozwoli na integrację rozrachunku papierów wartościowych w Europie. Zakłada się, że rozrachunek transgranicznych transakcji papierami wartościowymi będzie przebiegać w podobny sposób jak ma to miejsce w przypadku transakcji krajowych. T2S umożliwi rozrachunki transakcji papierami wartościowymi nie tylko w euro, ale także w innych walutach (jeżeli zgodzi się na to odpowiedni krajowy bank centralny)¹⁴. System T2S to ogromny krok w kierunku tworzenia zintegrowanego europejskiego rynku kapitałowego. Przyczyni się do zmniejszenia kosztów obsługi operacji rozliczeniowych, zwiększy skuteczność zabezpieczeń banków i zarządzania płynnością oraz zmniejszy narażenie inwestorów na ryzyko finansowe (z uwagi na rozszerzenie rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym na całą Europę).

Na uwagę zasługuje ponadto **SEPA** (Single Euro Payments Area), czyli – jednolity obszar płatności w euro. Obszar ten rozpoczął funkcjonowanie 28 stycznia 2008 r. W ramach SEPA wszystkie płatności w euro są traktowane tak jak płatności krajowe i realizowane w wyniku zastosowania jednolitych instrumentów płatniczych. Projekt SEPA obejmuje 3 instrumenty, tj. polecenie przelewu, polecenie zapłaty oraz płatności kartowe. SEPA przyczynia się wyraźnie do redukcji kosztów związanych z płatnościami realizowanymi w euro¹⁵.

Obecnie trwają prace nad kolejnymi udoskonaleniami systemów rozliczeniowych. Jednym z nowych pomysłów jest wprowadzenie **paneuropejskiego programu płatności w systemie on-line (e-payment)**, jak również płatności przez telefon komórkowy i elektronicznego fakturowania¹⁶. Płatności on-line opierają się na internetowych płatnościach bankowych. Ich zaletą jest możliwość otrzymania potwierdzenia dokonania płatności w czasie rzeczywistym.

2. STOPIEŃ INTEGRACJI RYNKU FINANSOWEGO UE

Dokładne określenie stopnia integracji rynku finansowego w ramach UE¹⁷ jest niemożliwe z uwagi na brak odpowiednich miar (wskaźników oceny). Ekonomiści podejmują próby opracowywania pewnych wskaźników,

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ European Financial Integration Report 2009..., op. cit., s. 14.

¹⁶ Raport Roczny 2009, Europejski Bank Centralny..., op. cit., s. 159.

¹⁷ Integracja rozumiana jest w tym kontekście jako jednolitość zachowań na rynku usług finansowych.

jakkolwiek ich wyliczanie jest utrudnione (czasami wręcz niemożliwe) z uwagi na brak wiarygodnych i porównywalnych danych dotyczących rynku finansowego różnych krajów należących do UE¹⁸. Nie ma kompletnych danych dotyczących struktury rynku finansowego UE-27. Baza danych Eurostatu¹⁹ jest, po pierwsze, niekompletna, a po drugie, dane są zamieszczane z dużym opóźnieniem (nawet kilkuletnim). Przydatna jest baza danych Europejskiego Banku Centralnego (EBC), jakkolwiek zawiera ona tylko część danych (niezbędnych EBC do prowadzenia skutecznej polityki monetarnej), co sprawia, że prowadzenie badań w zakresie zmian zachodzących na rynku finansowym UE jest bardzo utrudnione.

Wśród propozycji mierników integracji rynku finansowego UE ekonomisci wskazują:²⁰

- wskaźniki dotyczące integracji rynku kredytowego,
- wskaźniki dotyczące integracji rynku papierów dłużnych,
- wskaźniki dotyczące integracji rynku akcji,
- wskaźniki integracji oparte na decyzjach ekonomicznych gospodarstw domowych i firm,
- wskaźniki różnic instytucjonalnych, które wpływają na segmentację rynku finansowego²¹.

Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że stopień integracji rynku finansowego liczony dla całej UE będzie znacząco odbiegał od stopnia integracji rynku finansowego liczonego dla krajów należących do Unii Gospodarczo-Walutowej. Należałoby zatem liczyć wskaźniki dla obydwu tych obszarów w celu wyciągnięcia prawidłowych wniosków dotyczących stopnia integracji rynku finansowego.

Analizę stopnia integracji rynku finansowego UE dodatkowo utrudnia fakt wystąpienia globalnego kryzysu finansowego (tzw. kryzysu XXI w.), którego źródłem był kryzys na rynku kredytów hipotecznych Stanów Zjednoczonych. Początek kryzysu datuje się na 2007 r. Kryzys ten wywarł istotny wpływ na sytuację na rynku finansowym UE. Wśród sektorów, które odczuły kryzys w szczególności dużym stopniu, można wymienić: sektor bankowy i rynek

¹⁸ Dostępne dane to w zasadzie jedynie liczba i udział banków zagranicznych w poszczególnych krajach UE.

¹⁹ <http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page>

²⁰ M. Pagano, *Measuring Financial Integration*, ECB, materiały konferencyjne, kwiecień, Frankfurt 2002, s. 2–5.

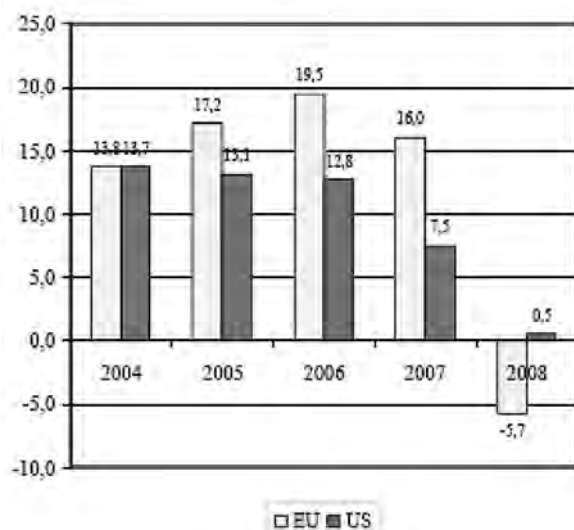
²¹ Charakterystykę poszczególnych wskaźników można znaleźć w: M. Iwanicz-Drozdowska, *Integracja rynków finansowych w UE – jej rodzaje i znaczenie*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 1 (dodatek edukacyjny).

funduszy inwestycyjnych. Zmniejszyła się istotnie rentowność banków europejskich, na rynku funduszy inwestycyjnych zaobserwowano spadki wartości aktywów.

Z danych KE za 2008 r. wynika, że średnia wielkość wskaźnika ROE²² liczona dla sektora bankowego w UE przyjęła wartość ujemną. W wyniku kryzysu duże banki europejskie²³ odnotowały dużo większe straty niż największe banki amerykańskie – rys. 1.

Rysunek 1

Średni wskaźnik ROE największych banków w UE i Stanach Zjednoczonych w latach 2004–2008 (w %)



Źródło: European Financial Integration Report 2009, Commission Staff Working Document, European Commission, Brussels, 2009, s. 21.

Kryzys uderzył także dotkliwie w rynek funduszy inwestycyjnych. Aktywa funduszy w UE spadły z 6142 mld euro (w 2007 r.) do 1768 mld euro (w 2008 r.)²⁴.

²² ROE (Return on Equity) – wskaźnik rentowności kapitału; $ROE = (\text{zysk netto}/\text{kapitał własny}) \times 100$.

²³ Banki o aktywach przekraczających 171 miliony euro.

²⁴ European Financial Integration..., op. cit., s. 44.

Próba analizy stopnia integracji rynku finansowego UE w warunkach globalnego kryzysu finansowego jest w dużym stopniu skazana na niepowodzenie z uwagi na trudności oddzielenia efektów integracji od efektów kryzysu.

Mimo braku możliwości precyzyjnego określenia stopnia integracji rynku finansowego UE, można mówić o ogólnych trendach w tym zakresie. Niewątpliwie przedsięwzięcia podjęte przez UE to istotne kroki na drodze do pełnej integracji rynku finansowego UE. Jednolity rynek finansowy UE nie został jednak jeszcze stworzony. Integracja występuje głównie na rynku hurtowym usług finansowych, natomiast w przypadku rynku usług detalicznych jest nadal rzadkością, co podkreśla KE w wydawanych przez siebie corocznych raportach dotyczących integracji. Obserwuje się wyraźne różnice między krajami w zakresie cen produktów finansowych, ich różnorodności, jak też kanałów dystrybucji. Ponadto istnieją wyraźne różnice, jeżeli chodzi o stopień rozwoju rynku finansowego²⁵, strukturę rynku²⁶, koncentrację²⁷, jak też produktywność²⁸ rynku finansowego w poszczególnych krajach²⁹. Niewątpliwie jedną z przyczyn są bariery o charakterze naturalnym, takie jak różnice językowe czy przyzwyczajenia klientów.

3. INTEGRACJA RYNKU FINANSOWEGO UE – WYZWANIA

Integracja rynku finansowego to niewątpliwie nieodzowny element tworzenia unii gospodarczo-walutowej. Niemniej jednak kryzys finansowy XXI w. wyraźnie pokazał, iż proces ten wymaga pewnych modyfikacji. Jednym

²⁵ Stopień rozwoju rynku finansowego określany jest poprzez wskaźniki głębokości finansowej np.

– aktywa sektora bankowego/PKB, składka przypisana brutto/PKB, aktywa w zarządzaniu funduszami inwestycyjnymi/PKB, składka przypisana brutto w ubezpieczeniach na życie/składka przypisana brutto).

²⁶ Miary struktury rynku usług finansowych to:

– aktywa sektora bankowego/inwestycje zakładów ubezpieczeń
– aktywa sektora bankowego/aktywa funduszy inwestycyjnych.

²⁷ Miary koncentracji to: udział 5 największych banków na rynku, udział 5 największych zakładów ubezpieczeń na rynku, tzw. CR-5.

²⁸ Miary produktywności to:

– aktywa na zatrudnionego w sektorze bankowym,
– składka przypisana brutto na zatrudnionego w sektorze ubezpieczeń.

²⁹ M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2008, s. 71.

z obszarów wymagających przeprowadzenia zmian jest nadzór nad rynkiem finansowym.

Kryzys finansowy unaoczniał słabość nadzoru finansowego nad globalnym rynkiem finansowym³⁰, w tym także nad rynkiem finansowym UE. Mimo postępującej integracji rynku finansowego UE, nadzór nad nim, jak dotychczas, pozostawał w gestii krajów członkowskich, co okazało się być brzemienne w swoich skutkach.

Kraje członkowskie UE stosują różne modele nadzoru nad krajowym rynkiem finansowym. Jedne (np. Cypr, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Portugalia, Rumunia, Słowenia) przyjęły nadzór sektorowy, czyli powołały kilka instytucji nadzorujących różne sektory rynku finansowego, inne (np. Austria, Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Holandia, Irlandia, Łotwa, Malta, Niemcy Polska, Słowacja, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania) opowiedziały się za nadzorem zintegrowanym, co oznacza, że powołały tylko jedną instytucję nadzorującą cały rynek finansowy. Takie kraje, jak: Bułgaria, Luksemburg i Włochy, przyjęły model nadzoru częściowo zintegrowanego³¹. Literatura dotycząca finansów nie wskazuje jednoznacznie, który z tych modeli jest najlepszy. Ekonomiści podkreślają, że każdy z nich ma zarówno zalety, jak i wady.

Mimo braku jednoznacznej opinii dotyczącej wyższości jednego modelu nadzoru nad innym, ekonomiści zgadzają się, iż pozostawienie nadzoru w rękach krajów członkowskich rodzi wiele niebezpieczeństw, co wyraźnie unaoczniał kryzys finansowy XXI wieku. UE, widząc te zagrożenia, podjęła decyzję o konieczności przeprowadzenia zmian w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym.

W maju 2009 r. KE wydała komunikat dotyczący udoskonalenia nadzoru finansowego w UE (komunikat został wydany na podstawie propozycji przedstawionych w raporcie grupy de Larosiere's z lutego 2009 r. Zyskał poparcie zarówno Rady Europejskiej, jak również Rady ECOFIN). W czerwcu 2009 r. Komisja Europejska opublikowała projekty aktów prawnych dotyczących ustanowienia nowych ram instytucjonalnych nadzoru nad rynkiem finansowym³². Akty te przewidują powołanie Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board – ESRB) oraz Europejskiego Systemu

³⁰ Global Financial Stability Report. Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk, International Monetary Fund, Washington 2009, s. xv.

³¹ *Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 7.

³² <http://ec.europa.eu>, 20.07.2010.

Organów Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervisors – ESFS).

Podstawowym celem działania ESRB ma być sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego³³ nad systemem finansowym UE. Rada będzie obserwować rynek finansowy UE pod kątem zagrożenia ryzykiem systemowym, ostrzegać – jeśli ryzyko to jest zbyt duże oraz wydawać zalecenia w sprawie działań naprawczych i monitorować te działania. Obowiązkiem Rady będzie również stałe informowanie ESFS o zagrożeniu ryzykiem systemowym. Rada będzie współpracować także z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) oraz Radą ds. Stabilności Finansowej³⁴.

ESFS ma stanowić sieć, w skład której wejdą krajowe organy nadzoru finansowego oraz 3 nowo utworzone organy europejskie, tj.:

- Europejski Organ Nadzoru Bankowego (European Banking Authority),
- Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority),
- Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority).

Organy te mają powstać poprzez przekształcenie obecnie istniejących komisji nadzoru (które powstały w ramach Poziomu 3 zasad ramowych Lamfalussy’ego w celu regulacji i nadzoru rynku finansowego) w organy UE. Ich zadaniem będzie przede wszystkim prowadzenie działań na rzecz jednolitego stosowania prawa UE, wypracowania wspólnych standardów regulacyjnych i nadzorczych, monitorowania i oceniania sytuacji rynkowej³⁵.

Zmiana systemu nadzoru nad rynkiem finansowym UE to szansa na zmniejszenie prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysów finansowych w przyszłości.

ZAKOŃCZENIE

Integracja rynku finansowego UE to nieodzowny element stworzenia Unii Gospodarczo-Walutowej. UE podjęła wiele działań zmierzających do integracji rynku finansowego i stworzenia jednolitego rynku finansowego. Na

³³ Nadzór makroostrożnościowy to nadzór nad całym systemem finansowym, a nie jego poszczególnymi składowymi. Pojęcie nadzoru makroostrożnościowego jest ściśle związane z pojęciem ryzyka systemowego.

³⁴ Raport Roczny 2009, Europejski Bank Centralny..., op. cit., s. 153.

³⁵ Ibidem, s. 152.

szczególną uwagę, jeśli chodzi o wyznaczenie kierunku integracji, zasługuje FSAP. Niemniej jednak cztery inne inicjatywy podjęte przez UE, tj. wprowadzenie euro i wspólnej polityki pieniężnej, TARGET czy SEPA w istotny sposób przyczyniły się do zwiększenia stopnia integracji rynku finansowego UE. Wzrost integracji jest obserwowany przede wszystkim na rynku hurtowym usług finansowych. Rynek detaliczny pozostaje, jak dotychczas, rynkiem mało zintegrowanym.

Kryzys finansowy XXI wieku wyraźnie pokazał, iż proces integracji wymaga wprowadzenia pewnych zmian. Dotyczą one głównie kwestii nadzoru nad rynkiem finansowym. Obecne rozwiązania przyjęte przez UE nie zapewniają bowiem bezpieczeństwa działania rynku finansowego.

BIBLIOGRAFIA

- Dziawgo L., *Open product architecture. Inspirująca koncepcja oferowania produktów i usług finansowych*, „e-Finanse” 2005, nr 1.
- European Financial Integration Report 2009, Commission Staff Working Document, European Commission, Brussels, 2009.
- Evolution of the economic impacts of the Financial Services Action Plan, European Commission, Brussels, March 2009.
- Financial Services Action Plan European Commission, Brussels 11.05.1999.
- Global Financial Stability Report. Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk, International Monetary Fund, Washington 2009.
- Instytucjonalna organizacja nadzoru finansowego w krajach Unii Europejskiej*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2008.
- Iwanicz-Drozdowska M., *Integracja rynków finansowych w UE – jej rodzaje i znaczenie*, „Bank i Kredyt” 2007, nr 1 (dodatek edukacyjny).
- Pagano M., *Measuring Financial Integration*, ECB, materiały konferencyjne, kwiecień, Frankfurt 2002.
- Raport Roczny 2009, Europejski Bank Centralny, Frankfurt 2010, www.ecb.europa.eu.
- White Paper – Financial Services Policy 2005–2010, Commission of the Communities, Brussels, December 2005.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie procesu integracji rynku finansowego w ramach UE i jego ocena.

W artykule wyjaśniono pojęcie integracji finansowej, przedstawiono kroki podjęte przez UE w celu integracji rynku finansowego oraz stopień tej integracji, wskazano także wyzwania stojące przed UE w zakresie dalszej integracji rynku finansowego UE.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, iż nie udało się, jak dotychczas, stworzyć jednolitego rynku finansowego w ramach UE. Niemniej jednak działania podjęte przez UE, czyli realizacja FSAP, wprowadzenie euro, wspólnej polityki pieniężnej, TARGET czy SEPA w istotny sposób przyczyniły się do zwiększenia stopnia integracji rynku finansowego UE. Wzrost integracji jest obserwowany przede wszystkim na rynku hurtowym usług finansowych. Rynek detaliczny pozostaje nadal rynkiem mało zintegrowanym. Kryzys finansowy XXI w. wyraźnie pokazał, iż proces integracji wymaga wprowadzenia pewnych zmian. Dotyczą one głównie kwestii nadzoru nad rynkiem finansowym.

SUMMARY

The aim of the article is to present the process of financial market integration within the European Union and its assessment.

The article explains the concept of financial integration and presents steps taken by the European Union in order to integrate the financial market and the level of that integration, and also indicates challenges that the European Union must meet to further integrate its financial market.

The analysis that was carried out lets the author state that the attempts to create a uniform financial market within the European Union have been unsuccessful so far. Nevertheless, the steps taken by the European Union, i.e. the implementation of FSAP, the introduction of the euro, common financial policy, TARGET or SEPA, greatly contributed to the increase of the level of the EU financial market integration. The development of the integration can be especially seen on the wholesale financial services market. Retail market keeps being poorly integrated. The 21st century financial crisis clearly showed that the process of integration requires an introduction of some changes which mainly regard the issues of financial market supervision.

Tomasz Grzegorz Grosse

**11 LAT SYSTEMU EURO:
PRÓBA WERYFIKACJI WYBRANYCH KONCEPCJI
TEORETYCZNYCH DOTYCZĄCYCH INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**

WPROWADZENIE

Do czego służą teorie w naukach politycznych? Czy warto poświęcać czas i energię badawczą na ich zgłębianie lub tworzenie nowych? Teorie politologiczne są najczęściej wewnątrznie spójną interpretacją badanej rzeczywistości. Niejednokrotnie oddają prawdę, a więc potrafią wychwycić dominujący aspekt tej rzeczywistości co ma zasadnicze znaczenie poznawcze. Być może dążenie do prawdy i zrozumienia rzeczywistości jest najważniejszym celem myślenia teoretycznego. Jednocześnie niekiedy możliwe jest kilka możliwych interpretacji zachodzących zjawisk, zgodnie z odmiennymi paradygmatami koncepcyjnymi. Dlatego tak istotne znaczenie ma określenie własnego podejścia teoretycznego przez badacza, które skłania go do takiej, a nie innej interpretacji faktów. Teoria stwarza więc możliwość ograniczenia subiektywizmu w naukach społecznych, a więc również prowadzenia bardziej rzetelnych badań naukowych. Poza oceną przeszłości (interpretacją określonych faktów) teoria daje również podstawy do prognozowania zjawisk politologicznych. Jest to największa słabość nauk humanistycznych, choć potencjalnie właściwie sformułowana teoria powinna pozwalać na rzetelną prognozę wydarzeń w przyszłości. Celem myślenia teoretycznego jest więc nie tylko (1) lepsze rozpoznawanie zjawisk zachodzących w rzeczywistości społecznej, ale także ich (2) prognozowanie, jak również (3) określanie pryncypialnych założeń badawczych, które pozwalają na ocenę rzetelności pracy politologów.

Teoria jest zawsze pewną generalizacją i uogólnieniem zachodzących procesów. W tym znajduje się jej największa zaleta, ale również ryzyko, gdyż może fałszywie interpretować rzeczywistość polityczną. Podstawowym celem niniejszego artykułu jest więc próba odpowiedzi na pytanie, które koncepcje

teoretyczne dotyczące integracji europejskiej najlepiej wyjaśniają mechanizmy funkcjonowania wspólnej waluty w Europie. Czy można określić ich wewnętrzną hierarchię w sytuacji, kiedy uprawnione byłyby różne punkty podejścia teoretycznego? Czy stosując koncepcje teoretyczne można prognozować wydarzenia w Unii Gospodarczej i Walutowej?

Koncepcje dotyczące integracji europejskiej najczęściej powstawały w odniesieniu do głównych teorii w naukach politycznych, zwłaszcza stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie ich aplikacja była niejednokrotnie dość powierzchowna lub zbyt szczegółowa i doraźna. Była często związana z rozwojem integracji europejskiej w stosunkowo wąskim przedziale czasu lub w nawiązaniu do pojedynczych faktów. Na przykład w latach 50. i 60. ubiegłego wieku dominowało podejście neofunkcjonalne, które nawiązywało wprost do założeń planu Monneta. Zakładał on stopniowy rozwój integracji politycznej w oparciu o współpracę gospodarczą. Trudności postępu tej metody w latach 60., w tym m.in. polityka prezydenta Francji Charlesa de Gaulle'a (tzw. kryzys pustego krzesła w 1965 r.) przyniosła pierwszą poważniejszą weryfikację koncepcji neofunkcjonalnych. Wywołało to m.in. powrót do realistycznych interpretacji integracji europejskiej oraz przyczyniło się do formułowania koncepcji międzyrządowych. Podobnie było w kolejnych okresach, kiedy pojawiały się następne koncepcje nawiązujące m.in. do teorii instytucjonalnej i konstruktywistycznej. Jak wcześniej wspomniałem, teorie wypracowane w naukach społecznych były niekiedy przenoszone na grunt badań europejskich w sposób zbyt powierzchowny. Pewnym przykładem może być wykorzystanie koncepcji konstruktywistycznych. Słabość idei europejskich, jako podstawy do budowy europejskiej wspólnoty politycznej (*polity*) i tożsamości europejskiej niekoniecznie dowodzi wadliwości myśli konstruktywistycznej. Raczej pokazuje silniejszą rolę wspólnoty politycznej i identyfikacji społecznych na poziomie państw narodowych, aniżeli na szczeblu Wspólnoty. Pokazuje więc przede wszystkim przyczyny ograniczeń procesów integracyjnych, a w mniejszym stopniu może być wyjaśnieniem postępów integracji.

Nadmiernie szczegółowe i krótkookresowe podejście do integracji powodowało niekiedy zbyt jednostronną ocenę wydarzeń. Formułowane w ten sposób koncepcje teoretyczne traciły walor uniwersalny. Stawały się zbyt mocno zorientowane na dość wąski czas historyczny, a także ściśle określony obszar geograficzny. Jedną ze słabości myśli teoretycznej dotyczącej integracji europejskiej jest bowiem to, że jest ona dość trudno aplikowana wobec innych przykładów współpracy regionalnej na świecie.

Pomimo zastrzeżeń stawianych koncepcjom teoretycznym dotyczącym integracji europejskiej stanowią one interesujące pole analizy politologicz-

nej. Mogą być również weryfikowane w odniesieniu do określonych zjawisk historycznych. Przykładem może być 11 lat funkcjonowania strefy euro (1999–2010). Jest to jeden z najważniejszych projektów integracyjnych, mający zarówno istotne znaczenie w sferze ekonomii, jak i polityki. Wspomniany okres jest zbyt krótki, aby w pełni zweryfikować wybrane koncepcje teoretyczne. Dlatego niniejszy artykuł należy traktować jako początkową pracę analityczną pozwalającą na wyciągnięcie jedynie wstępnych wniosków. Być może w przyszłości zostaną podjęte kolejne i bardziej systematyczne prace w tym obszarze przez innych badaczy.

PODEJŚCIE NEOFUNKCJONALNE

Neofunkcjonalizm wywarł bardzo silny wpływ na rozwój myślenia teoretycznego o integracji europejskiej. Cechowało go podejście gradualne do procesów integracyjnych¹. Według omawianej koncepcji początkowo współpraca regionalna w Europie miała obejmować przede wszystkim sprawy niebudzące kontrowersji lub niemające zasadniczego znaczenia dla suwerenności narodowej (określane mianem *low politics*). W dużym stopniu dotyczyły one sfery ekonomicznej. Rosnąca współpraca gospodarcza miała ograniczać znaczenie interesów narodowych i sprzyjać pojawieniu się wspólnych, ogólnoeuropejskich interesów. Potrzeba ich lepszego organizowania miała przynieść coraz silniejszą tendencję do delegacji uprawnień narodowych na szczebel Wspólnoty, w tym do instytucji technokratycznych. Ponadto tworzenie wspólnych interesów miało wywołać transfer lojalności społecznej z poziomu narodowego do instytucji europejskich. Kolejnym ważnym skutkiem rosnącej kooperacji gospodarczej miał być według założeń neofunkcjonalnych rozwój integracji politycznej (tzw. efekt *spill over*).

Unia Gospodarcza i Walutowa (UGW) została ustanowiona w roku 1992 traktatem z Maastricht. Od początku jej istnienia obok kwestii gospodarczych miała na celu istotne cele polityczne. Wśród nich pierwszorzędne znaczenie miało pogłębienie i utrwalenie integracji politycznej w Europie. Było

¹ Por. E.B. Haas, *Beyond the Nation State*, Stanford: Stanford University Press 1964; E.B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stevens & Sons Limited, London 1958; S. Hix, *Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam*, „British Journal of Political Science” 2002, Vol. 32, nr 2, s. 259–280; B. Rosamond, *Theories of European Integration*, MacMillan Press LTD, New York–London 2000, s. 51–52.

to zgodne z założeniami Monneta², a więc również potwierdzało ideę przewodnią neofunkcjonalizmu, według której wzrost kooperacji ekonomicznej miał przyczynić się do rozwoju integracji politycznej. Dominujące znacznie celów politycznych nad gospodarczymi wyjaśnia, dlaczego przy tworzeniu unii walutowej politycy pomijali rozbieżności kryteriów ekonomicznych wewnątrz Europy (czego wyrazem było niespełnianie przez kraje tworzące strefę euro warunków koncepcji optymalnej strefy walutowej³).

W założeniach wyjściowych system wspólnej waluty miał stopniowo objąć wszystkie państwa członkowskie. Z tego względu nowe kraje, które weszły do Wspólnoty w latach 2004–2007, zostały zobowiązane traktatem akcesyjnym do przyjęcia euro. Jednak coraz więcej uwarunkowań wskazuje na to, że założenie dotyczące przyspieszenia integracji politycznej poprzez rozszerzenie systemu euro – nie zostanie prędko zrealizowane. Jest to związane z decyzją niektórych państw UE, aby trwale pozostać poza strukturami unii walutowej (Wielka Brytania, Dania i Szwecja). Ponadto przeszkodą dla szybkiego rozszerzania strefy są poważne zróżnicowania gospodarcze w UE oraz destabilizacja systemu wspólnej waluty wywołana kryzysem gospodarczym i finansowym (2008–2010). Specjaliści⁴ wskazują również na grupę nowych członków Unii, które od dłuższego czasu opóźniają termin przyjęcia europejskiej waluty.

Jak dotąd nie spełniła się nadzieja neofunkjonalistów, że rozwijająca się współpraca gospodarcza doprowadzi do pogłębienia integracji politycznej w kierunku federacyjnym⁵. Traktat lizboński nie przyniósł przełomu w tym kierunku, a zdaniem niektórych specjalistów wzmocnił nawet mechanizmy zarządzania międzyrządowego⁶. Okres funkcjonowania wspólnej waluty zbiegł

² Por. W. Wessels, A. Faber, *Vom Verfassungskonvent zurück zur Methode Monnet? Die Entstehung der ‚Road Map‘ zum Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft*, „Integration” 2007, nr 04, s. 370–381.

³ Por. P. De Grauwe, *Economics of monetary union*, Oxford–New York: Oxford University Press 2007, rozdz. 2.

⁴ Por. K. Dyson, *Euro Entry as Defining and Negotiating Fit: Conditionality, Contagion, and Domestic Politics*, [w:] *Enlarging the Euro Area. External Empowerment and Domestic Transformation in East Central Europe*, (red.) K. Dyson, Oxford–New York: Oxford University Press 2006, s. 7–44; J. Johnson, *The remains of conditionality: the faltering enlargement of the euro zone*, „Journal of European Public Policy” 2008, Vol. 15, nr 6, s. 826–841.

⁵ Por. B. Rosamond, *Theories of...*, op. cit., s. 51.

⁶ Por. dyskusję ekspertów na ten temat w: T.G. Grosse, *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3 (26).

się również z jednym z największych kryzysów politycznych w Europie, związanym z trudnościami ratyfikacji nowego traktatu. Dodatkowo w niewielkim stopniu wzmocniono w tym traktacie mechanizmy zarządzania gospodarczego w strefie euro, co było wynikiem sporów politycznych między największymi państwami członkowskimi. Utrudnia to funkcjonalność systemu wspólnej waluty, ale nie przynosi spodziewanej przez neofunkjonalistów poprawy współdziałania politycznego.

Dlatego wśród polityków zyskała na znaczeniu koncepcja pogłębienia integracji politycznej w oparciu o obecną strefę euro, jako załączek „rdzenia Europy”⁷. Tym bardziej że sprawne funkcjonowanie systemu unii walutowej wymaga pogłębionej współpracy politycznej. Najbardziej odważna spośród formułowanych propozycji była koncepcja G. Verhofstadta z roku 2006 dotycząca zbudowania Stanów Zjednoczonych Europy, a więc federalnej unii wewnątrz obecnej Wspólnoty. Mniej konkretne propozycje pogłębienia współpracy politycznej w oparciu o kraje strefy euro zaproponowali wcześniej m.in. W. Schäuble i K. Lamers (1994: propozycja twardego rdzenia), V.G. d’Estaing i H. Schmidt (2000: pogłębiona integracja), J. Chirac (2000: propozycja grupy pionierskiej), J. Fischer (2000: koncepcja awangardy integracji europejskiej)⁸. Warto zauważyć, że wspomniane inicjatywy nie przerodziły się w sformalizowane instytucje pogłębionej integracji w Europie. Zamiast tego specjaliści wskazują⁹ na poważne deficyty rozwoju instytucjonalnego systemu euro w sferze ekonomicznej. Przykładem tej krytyki jest faktyczny brak rządu gospodarczego w Europie i słabość koordynowania polityki fiskalnej oraz innych polityk gospodarczych i społecznych między członkami strefy euro. Tym bardziej więc trudno mówić o rozwoju innych form współpracy politycznej. Wyżej wymienione propozycje pogłębienia integracji opierające się na strefie euro pozostają więc jedynie w sferze koncepcyjnej i bardziej oddają kierunek myślenia o przyszłości integracji, aniżeli konkretne decyzje.

Niemniej, już samo istnienie sfery euro, choć niedoskonałej pod względem instytucjonalnym, jest przykładem pogłębienia integracji między wybraną grupą państw. Dowodzi również tendencji do stopniowego różnicowania integracji europejskiej pod względem zakresu merytorycznego i terytorialnego, a co za tym idzie – również wpływów politycznych między poszczegól-

⁷ K. Dyson, *Euro Entry as...*, op. cit., s. 8.

⁸ Por. D. Hodson, *EMU and political union: what, if anything, have we learned from the euro's first decade?* „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4, s. 508–526.

⁹ M.in. K. Dyson, *The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional “Fuzziness”*, [w:] *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, (red.) K. Dyson, Oxford–New York: Oxford University Press 2008, s. 1–34.

mi państwami¹⁰. Tendencja do różnicowania zakresu integracji europejskiej sprzyja także osłabianiu pozycji politycznej Komisji Europejskiej, która odpowiada raczej za harmonizację i ujednoczanie zarządzania na całym obszarze Wspólnoty¹¹. Przykład funkcjonowania strefy euro jest dość dobrą ilustracją znaczenia, a w ostatnim czasie nawet pogłębienia zarządzania międzyrządowego w UE, w tym maksymalizowania wpływów przez największe państwa członkowskie¹². Tym bardziej że w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego uległy osłabieniu mechanizmy wspólnotowe i wpływy Komisji Europejskiej, natomiast wzrosło znaczenie państw członkowskich i egoizmów narodowych. Przejawem tej tendencji jest koncentrowanie uwagi decydentów europejskich przede wszystkim na problemach gospodarczych głównych krajów UE i samej strefy euro. Osłabia to wrażliwość na zjawiska występujące poza systemem wspólnej waluty, w tym na potrzeby rozwojowe nowych członków Wspólnoty¹³. Utrudnia również możliwości szybkiego rozszerzenia strefy o kolejne kraje.

Warto nadmienić, że próby odzyskania wpływów politycznych przez państwa członkowskie na skutek pogłębienia integracji gospodarczej przewidywali również niektórzy neofunkjoniści¹⁴. Przykładem tej tendencji są działania podjęte pod wpływem kryzysu strefy euro w 2010 r. Reformę systemu zarządzania powierzono grupie zadaniowej działającej pod auspicjami Rady (a nie Komisji Europejskiej). Zmierzają one m.in. do wzmocnienia mechanizmów międzyrządowych (zwłaszcza w ramach Eurogrupy). Niektóre państwa dążą do wzmocnienia własnego wpływu w strefie euro, o czym może świadczyć np.

¹⁰ Por. J.-E. de Neve, *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, nr 4, s. 503–521.

¹¹ Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, rozdz. 5, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

¹² Por. J.-E. de Neve, *The European Onion? ...*, op. cit.; Ch.O. Meyer, I. Linsenmann, W.T. Wessels, *The Limitation of European Economic Governance: Loose Policy Co-ordination and the Commitment-Implementation Gap*, [w:] *Economic government of the EU: A balance sheet of the new modes of policy*, (red.) O. Meyer, I. Linsenmann, W.T. Wessels, Hampshire: Palgrave Macmillan 2007, s. 211–233.

¹³ Szerzej: T.G. Grosse, *Władze publiczne wobec kryzysu gospodarczego: przykład działań antykryzysowych podejmowanych w latach 2008–2009*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2009, nr 2(25), s. 57–107.

¹⁴ Por. L.N. Lindberg, *Decision-Making and Integration in the European Community*, „International Organization” 1965, nr 19(1), s. 56–80; L.N. Lindberg, *The European Community as a Political System: Notes Toward the Construction of a Model*, „Journal of Common Market Studies” 1967, nr 5(4), s. 344–387; P.C. Schmitter, *A Revised Theory of Regional Integration*, [w:] *Regional Integration: Theory and Research*, (eds) L.N. Lindberg, S.A. Scheingold, Cambridge, MA: Harvard University Press 1971, s. 232–264.

propozycja Niemiec, aby zawieszać prawo głosowania w Eurogrupie państw łamiących reguły Paktu Stabilności i Wzrostu, a nawet wykluczać je ze strefy euro. Nie ma natomiast dyskusji o zasadniczym wzmocnieniu delegacji uprawnień do unijnych instytucji technokratycznych lub wprowadzeniu rozwiązań federacyjnych.

Nie spełniło się również oczekiwanie neofunkjonalistów dotyczące transferu lojalności społecznej z poziomu narodowego na wspólnotowy. Szerzej temat ten omówię przy okazji analizy koncepcji konstruktywistycznych. Niemniej warto już w tym miejscu zauważyć, że brakuje odpowiednich instytucji politycznych na szczeblu Wspólnoty, wobec których można byłoby oczekiwać transferu lojalności. Wprawdzie funkcjonowanie euro sprzyja integracji różnych grup interesów gospodarczych wokół wspólnej waluty, ale w niewielkim stopniu przekłada się to na wzrost identyfikacji europejskich lub zmniejszanie narodowych. Przeciwnie, w okresie kryzysu gospodarczego uwidoczniły się silne skłonności do poszukiwania wsparcia ze strony instytucji narodowych i uczucia przywiązania do państwa narodowego. Natomiast podczas zawirusowań w systemie euro i deprecjacji tej waluty w roku 2010 uwidoczniła się niechęć wielu społeczeństw do unijnej waluty, a nawet resentymenty wobec wcześniejszych walut narodowych (tak było m.in. w Niemczech). Można nawet zauważyć, że utrzymujące się silne lojalności społeczne na poziomie narodowym są jedną z głównych przyczyn braku odpowiednich reform instytucjonalnych w strefie euro, a zwłaszcza wprowadzenia rozwiązań federacyjnych (np. w sferze fiskalnej).

Podsumowując, wprowadzenie euro było w tym sensie zgodne z teorią neofunkcjonalną, że pogłębiało integrację europejską w sferze ekonomicznej i stwarzało nadzieje na rozwój integracji politycznej. Jednak cele polityczne nie zostały w pełni zrealizowane. Transfer uprawnień do instytucji technokratycznych nastąpił w stosunkowo umiarkowanym stopniu, a w dobie kolejnych trudności gospodarczych ulegał on erozji ze strony państw członkowskich. Pod koniec pierwszej dekady istnienia UGW wyraźnie widać wzrost zarządzania międzyrządowego i wpływów politycznych najsilniejszych państw członkowskich. Nie nastąpił oczekiwany przez koncepcję neofunkcjonalną transfer lojalności społecznych na poziom unijny ani wzmocnienie integracji politycznej w kierunku federacji. Natomiast uległy wzmocnieniu procesy różnicowania wewnętrznego Wspólnoty, powiązane z odmiennym zakresem uczestnictwa i wpływów politycznych poszczególnych państw w Unii (co jest określane mianem różnych kategorii członkostwa). Zwiększa to zainteresowanie strefą euro, jako potencjalnym „rdzeniem” dla pogłębionej współpracy ekonomicznej i politycznej w Europie, a rozwiązywanie problemów na tym

obszarze ma priorytetowe znaczenie dla przyszłości integracji. Stanowi jednak pewne zagrożenie dla dotychczasowych procesów integracji politycznej w gronie wszystkich członków Wspólnoty.

PODEJŚCIE INSTYTUCJONALNE

Według instytucjonalizmu racjonalnego wyboru (*rational choice*), głównych aktorów w procesach integracyjnych cechuje racjonalność działania, w szczególności w zakresie dokonywanych wyborów instytucjonalnych (np. regulacji prawnych). Podjęte przez nich decyzje instytucjonalne nie tylko ograniczają ich działania, a więc determinują określone skutki polityczne, ale również z biegiem czasu są uzupełniane zgodnie z określoną logiką instytucjonalną (racjonalnością) danego systemu. Według instytucjonalizmu historycznego, wybory instytucjonalne nie zawsze przynoszą spodziewane rezultaty lub mogą nawet prowadzić do niechcianych konsekwencji. Jedną z nich jest pojawienie się nowych interesów społecznych związanych z niedawno utworzonymi instytucjami. Na przykładzie integracji europejskiej są wskazywane interesy społeczne związane z instytucjami technokratycznymi, które mogą mieć odmienne cele działania niż państwa członkowskie, pomimo tego że to one właśnie powołały wcześniej te instytucje. Jednocześnie zmiany instytucji są procesem długotrwałym i ściśle zależnym od historycznych doświadczeń (zjawisko *path dependency*)¹⁵. Na gruncie europejskim przejawia się to w inercji reform instytucjonalnych oraz preferowaniu zmian gradualnych, aniżeli radykalnych.

Historia wspólnej waluty jest przykładem stopniowo wprowadzanych zmian. Towarzystwo temu (zgodnie z założeniami instytucjonalistów) powoływanie kolejnych instytucji. W 1979 r. z inicjatywy Francji i Niemiec utworzono Europejski System Monetarny opierający się na stałych kursach walut. Na szczycie przywódców europejskich w roku 1988 powołano komitet ekspertów pod przewodnictwem późniejszego szefa Komisji Europejskiej J. Delorsa, którego zadaniem było opracowanie scenariusza wprowadzenia unii walutowej w Europie. Raport Delorsa¹⁶ przewidywał utworzenie unii w trzech

¹⁵ P. Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton–New York 2004. Także: J. Czaputowicz, *Teorie Stosunków Międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 345–348.

¹⁶ J. Delors, *Economic and monetary union and relaunching the construction of Europe*, [w:] *Report on economic and monetary union in the European Community. Collection*

etapach. Zgodnie z planem pierwszy rozpoczął się 1 lipca 1990 r. zniesieniem kontroli wymiany walut i wprowadzeniem pełnej swobody przepływu kapitału. Wkrótce później sformalizowano Unię Gospodarczą i Walutową (UGW) w ramach traktatu z Maastricht (ratyfikowanym w 1992 roku). Drugi etap rozpoczął się 1 stycznia 1994 r. Powstał wtedy Europejski Instytut Walutowy odpowiedzialny za przygotowywanie wprowadzenia wspólnej waluty do obiegu, a także koordynację działań między bankami centralnymi w państwach członkowskich. W czerwcu 1997 r. Rada Europejska przyjęła Pakt Stabilności i Wzrostu oraz mechanizm wymiany walut (tzw. ERM II), a także system przeliczeń walut narodowych na euro (TARGET). W trzecim etapie rozpoczynającym się 1 stycznia 1999 r. powołano Europejski Bank Centralny, który zastąpił Europejski Instytut Monetarny oraz stworzono Europejski System Banków Centralnych, który przejął odpowiedzialność za politykę monetarną w 11 krajach założycielskich strefy euro. Wspólna waluta została wprowadzona najpierw do wymiany bezgotówkowej (z dniem 1 stycznia 1999 roku), a od 1 stycznia 2002 roku w formie gotówkowej w jedenastu krajach UE. Później strefa euro została poszerzona o kolejne 5 państw członkowskich¹⁷.

UGW jest przykładem „niepełnego” systemu instytucjonalnego, który wbrew koncepcji racjonalnego instytucjonalizmu z biegiem czasu nie zostaje uzupełniony o nowe rozwiązania zgodnie z wewnątrzsystemową logiką instytucjonalną. Jego immanentną cechą jest centralizacja polityki monetarnej na szczeblu unijnym przy jednoczesnej decentralizacji polityk fiskalnych w państwach członkowskich¹⁸. Na poziomie Unii Europejskiej nie ma więc odpowiednich instrumentów finansowych, które z jednej strony odpowiadałyby za wprowadzanie zmian strukturalnych w gospodarce strefy euro, a z drugiej umożliwiałby reagowanie w sytuacjach kryzysowych w poszczególnych krajach tej strefy (w odpowiedzi na tzw. szoki asymetryczne). Wprawdzie istnieje polityka spójności, która ma na celu zmiany strukturalne, ale została ona skierowana do wszystkich członków Unii (a nie jest w szczególności sposób adresowana do krajów systemu wspólnej waluty). Nie ma charakteru anty-

of papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1989, s. 63–68.

¹⁷ Ponadto walutą europejską posługuje się 6 krajów niebędących członkami Wspólnoty: Watykan, San Marino, Monako, Andora, Czarnogóra i Kosowo.

¹⁸ K. Dyson, *The First Decade: ...*, op. cit., s. 6; L. Oręziak, *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, (red.) D.K. Rosati, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2009, s. 48–67.

cyklicznego, związanego z terytorialnym adresowaniem pomocy w okresach pogorszenia koniunktury gospodarczej. Ekonomiści¹⁹ zwracają uwagę na to, że w systemach wspólnej waluty (gdzie gospodarki narodowe są bardzo otwarte na wzajemną wymianę gospodarczą) funkcje antycyklicznego stabilizowania koniunktury nie są skutecznie realizowane na szczeblu narodowym i powinny być scentralizowane dla całej unii walutowej. Bez wprowadzenia tego typu mechanizmów znacząco wydłuża się proces pobudzania wzrostu gospodarczego, co najczęściej skutkuje obniżonym tempem długoterminowej stopy wzrostu i zwiększonym bezrobociem w całej Unii. W przypadku strefy euro polityki fiskalne niektórych państw (np. w Niemczech i Portugalii) są wręcz procykliczne, m.in. za sprawą reguł Paktu Stabilności i Wzrostu. Efektywna polityka gospodarcza oraz antykryzysowa Unii wymagałaby zwiększenia dochodów i wydatków z budżetu unijnego, a więc wprowadzenia w Unii mechanizmów federalizmu fiskalnego (tj. przekazania kompetencji w zakresie polityki fiskalnej na szczebel UE)²⁰. Według niektórych szacunków²¹ budżet Unii musiałby wzrosnąć do poziomu minimum 5 proc. europejskiego PKB (obecnie wynosi ok. 1 proc.).

Ekonomiści²² zwracają uwagę na to, że jednolita polityka monetarna w strefie euro prowadzi do pogłębienia różnic między politykami fiskalnymi, gdyż są one w tej sytuacji podstawowym środkiem pobudzającym koniunkturę gospodarczą. Podejmowanie odmiennych polityk gospodarczych i społecznych w państwach członkowskich jest także związane z odmiennymi instytucjami gospodarczo-społecznymi funkcjonującymi w poszczególnych krajach oraz niejednokrotnie różnymi fazami cyklu koniunkturalnego. Utrudnia to możliwości wyrównywania warunków strukturalnych w strefie euro i wpły-

¹⁹ Por. S. Dullien, D. Schwarzer, *Bringing Macroeconomics into the EU Budget Debate: Why and How?* „Journal of Common Market Studies” 2009, Vol. 47, nr 1, s. 153–174.

²⁰ Szerzej na ten temat: D. McKay, *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, „Journal of European Policy” 2005, Vol. 12, nr 3, s. 528–544; B. Rosamond, *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, „New Political Economy” 2002, Vol. 17, nr 2, s. 157–177; N. Vrousalis, *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, „European Integration” 2006, Vol. 28, nr 2, s. 181–192; J. Ferreira, G. Fontana, F. Serrano (red.), *Fiscal policy in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan 2008; M. Hallerberg, R.R. Strauch, J. v. Hagen, *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.

²¹ D. McDougall, *The Role of Public Finances in European Integration*, Mimeo, Brussels: CEC 1977.

²² Por. P. Lane, *The real effects of European monetary union*, „Journal of Economic Perspectives” 2006, Vol. 20, nr 4, s. 47–66.

wa na rozbieżności głównych wskaźników makroekonomicznych (takich jak poziom inflacji, stopa bezrobocia, tempo wzrostu PKB)²³. Wprawdzie Rada Europejska wprowadziła kryteria makroekonomiczne, które mają stabilizować politykę fiskalną (w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu). Zostały one uelastycznione w roku 2005, pod wpływem trudności fiskalnych w największych państwach strefy. Dodatkowo, w obliczu kryzysu lat 2008–2010 zostały one czasowo zawieszane i w ograniczony sposób dyscyplinują państwa członkowskie.

Brakuje również odpowiednich instrumentów koordynujących polityki gospodarcze i społeczne między państwami strefy euro, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia wprowadzania zmian strukturalnych²⁴. Unia opracowała w ostatnich latach kolejne strategie gospodarcze, tj. lizbońską (2000) i Strategię Wzrostu i Zatrudnienia (2005), ale były one słabo realizowane w praktyce i rozproszone na zbyt wiele różnych, niekiedy wzajemnie sprzecznych ze sobą celów²⁵. Strategie zostały oparte na metodyce „miękkiego” zarządzania politykami europejskimi, tzw. otwartej metodzie koordynacji. Opiera się ona jedynie na wskazywaniu dość ogólnych kierunków działania i dobrowolnym wypełnianiu przyjętych zobowiązań. W rezultacie jedynie od dobrej woli rządów krajowych i ich determinacji do osiągnięcia poszczególnych celów zależało to, w jakim tempie i w jakim zakresie priorytety tych strategii były realizowane. Jest to przykład niewystarczającej koordynacji polityk gospodarczych, zwłaszcza między działaniami podejmowanymi na szczeblu krajowym oraz europejskim.

Eksperci podkreślają, że w okresie kryzysu mechanizmy koordynacyjne w strefie euro nie zdały egzaminu²⁶. Tymczasem politycy krajowi nie zgadza-

²³ Por. H. Enderlein, A. Verdun, *EMU's teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science?* „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4, s. 490–507; D.H. Bearce, *EMU: the last stand for the policy convergence hypothesis?* „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4, s. 582–600.

²⁴ Por. K. Dyson, *The First Decade: ...*, op. cit., s. 2, 7–8, 32.

²⁵ Por. T.G. Grosse, *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2005, nr 34; *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:] *Competitiveness and Growth in Europe*, (red.) S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru, INFER Advances in Economic Research Vol. 1, Cheltenham: Edward Elgar 2006, s. 15–46.

²⁶ J. von Hagen, J. Pisani-Ferry, *To the Commissioner for Economic and Monetary Affairs*, [w:] *Europe's economic priorities 2010–2015. Memos to the new Commission*, (red.) A. Sapir, Bruegel, Brussels 2009, s. 23.

ją się na wprowadzenie silniejszych metod zarządzania w zakresie polityk gospodarczych i społecznych, zwłaszcza związanych z wprowadzaniem harmonizujących regulacji europejskich oraz instrumentów redystrybucyjnych²⁷. Postulaty Francji zmierzające do wzmocnienia kompetencji koordynacyjnych Eurogrupy w ramach traktatu lizbońskiego zostały zablokowane przez Niemcy, które obawiały się osłabienia pozycji Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Dokonano jedynie formalnej instytucjonalizacji Eurogrupy²⁸, jednak bez zwiększenia w sposób szczególny jej uprawnień. Jednocześnie dyplomaci francuscy sprzeciwiali się wzmocnieniu instytucji delegacyjnych (zwłaszcza Komisji Europejskiej) w zakresie zarządzania gospodarczego w strefie euro. Ekspertki zgodnie twierdzą²⁹, że ostatnie zmiany traktatowe nie przyniosły oczekiwanego wzmocnienia systemu instytucjonalnego wspólnej waluty. Przywódcy państw członkowskich nie są także skłonni do nadmiernych transferów finansowych do budżetu wspólnotowego³⁰, a zwłaszcza sprzeciwiają się oparciu wpływów budżetowych na unijnych podatkach (a nie na składkach państw członkowskich). W ten sposób utrudniają możliwości skutecznego realizowania polityk gospodarczych. Coraz silniejsza jest rywalizacja między krajami członkowskimi i próba maksymalnego wykorzystania wspólnego rynku dla

²⁷ T. Sadeh, *EMU's diverging micro foundations: a study of governments' preferences and the sustainability of EMU*, „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4, s. 545–563; S. Collignon, *Is Europe going far enough? Reflections on the EU's economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 5, s. 909–925; E. Jones, *The Economic Mythology of European Integration*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, nr 1, s. 89–109; J. Pisani-Ferry, A. Sapir, *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels; A. Sapir 2006, *Globalization and the Reform of European Social Models*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2, s. 369–390.

²⁸ Por. art. 115b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 115, 9 maja 2008 r.

²⁹ Szerzej: D. Hodson, *EMU and political union: ...*, op. cit.; Ch.O. Meyer, I. Linsenmann, W.T. Wessels, *The Limitation of European Economic Governance: ...*, op. cit., s. 211; R.H. Alves, O. Afonso, *Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?* [w:] *Fiscal Policy in the European Union*, (red.) J. Ferreiro, G. Fontana, F. Serrano, op. cit., s. 6–23; G. Umbach, W. Wessels, *The Changing European Context of Economic and Monetary Union: 'Deepening', 'Widening', and Stability*, [w:] *The Euro at 10: ...*, (red.) K. Dyson, op. cit., s. 54–68; Ł. Szymczyk, *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*, Projekty badawcze część VI do Raportu na temat pełnego uczestnictwa RP w trzecim etapie UGW, NBP, Warszawa 2009, s. 231–253.

³⁰ 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.

rozwoju krajowej gospodarki. Silne zróżnicowanie instytucjonalne i rozbieżność interesów gospodarczych między krajami członkowskimi są uznawane za najważniejsze przyczyny niskiej skuteczności funkcjonowania instytucji europejskich.

W unii walutowej nie widać póki co tendencji do racjonalnego „domknięcia” systemu instytucjonalnego, co jest niezgodne z przewidywaniem instytucjonalizmu racjonalnego wyboru. Trudności dokonywania kolejnych zmian wskazują raczej na słuszność założeń instytucjonalizmu historycznego. Wyjaśnia on inercję tych procesów poprzez wzajemną blokadę sprzecznych interesów, a zwłaszcza obronę historycznych rozwiązań instytucjonalnych przez te grupy interesów, które najwięcej na nich korzystają (zgodnie z założeniami koncepcji *path dependence*). Wyjaśnia to m.in., dlaczego najbogatsze kraje członkowskie nie są zainteresowane podwyższeniem konkurencyjności gospodarczej słabszych członków UGW, choć jest to jeden z największych problemów strukturalnych strefy euro. Takie działanie mogłoby ograniczyć korzyści gospodarcze, jakie odnoszą bardziej konkurencyjne i nastawione na eksport gospodarki państw członkowskich, a ponadto byłoby kosztowne dla największych płatników do budżetu UE. Nie zamierzają więc powoływać nowych unijnych instytucji redystrybucyjnych, które pomogłyby rozwiązać ten problem. Dodatkowym utrudnieniem są ograniczenia instytucjonalne związane z systemem podejmowania decyzji (*joint decision trap*)³¹, które spowalniają podejmowanie decyzji i obniżają ich efektywność z punktu widzenia optymalnego funkcjonowania systemu. Jednak choć instytucje mają silne znaczenie dla kierunków polityk europejskich, a także ograniczają wybory głównych aktorów, to są jednak wyraźnie drugoplanowe wobec ich interesów. Kluczowe znaczenie mają bowiem preferencje lub uwarunkowania wewnętrzne największych państw członkowskich. I to one (a nie zjawisko *path dependence*) w największym stopniu blokują poważniejsze zmiany instytucjonalne w strefie euro.

Niechęć państw członkowskich do reform, które są niezbędne dla poprawy funkcjonowania systemu wspólnej waluty, dotyczy przede wszystkim kwestii finansowych oraz polityk społecznych i gospodarczych. Są to kwestie ściśle powiązane z władzą rządów narodowych i legitymacją demokratyczną udzielaną tym rządów w wyborach. Ponadto wiążą się z kwestiami etnicznymi i przynależnością do narodowej wspólnoty politycznej. Badania wskazują³², że zwiększanie się różnorodności etnicznej w danym społeczeństwie prowadzi do

³¹ F.W. Scharpf, *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration” 1988, Vol. 66, nr 3, s. 239–278.

³² Por. A. Alesina, E. Glaeser, *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford: Oxford University Press 2004, 133–182.

presji wyborców na ograniczaniem programów redystrybucyjnych mających cele socjalne. Podobne procesy ujawniają się również w Unii Europejskiej. Widoczna jest coraz silniejsza wrażliwość wyborców w poszczególnych krajach europejskich na kwestie redystrybucji ich podatków. Dlatego bogate społeczeństwa, które uczestniczą w transferach netto do budżetu UE – są bardziej skłonne do gospodarczej ksenofobii i uczuć eurosceptycznych³³. Jest to przyczyna, dla której Niemcy nie spieszyli się w kryzysowym roku 2010 do gwarantowania długów Grecji i innych państw strefy euro³⁴. Tego typu wsparcie finansowe oznaczałoby bowiem znaczący transfer funduszy niemieckich podatników na potrzeby zagrożonych niewypłacalnością krajów, co budziło ogromne kontrowersje wśród wyborców. Nie jest więc przypadkowe, że w ramach systemu euro nie ma instytucji pożyczkodawcy ostatecznej instancji oraz instrumentu gwarantowania wypłacalności dla państw członkowskich³⁵. W państwach narodowych tego typu mechanizmy zapewnia dla krajowego systemu finansowego najczęściej bank centralny.

Innym przykładem wpływu elektoratów wyborczych na politykę budżetową w strefie euro jest wielokrotne, niemal permanentne w przypadku niektórych państw – łamanie Paktu Stabilności i Wzrostu. Polityka wyborcza ma wyraźnie silniejszy wpływ na politykę fiskalną rządów, aniżeli kryteria dyktowane przez prawo wspólnotowe³⁶. Opisywane zjawiska dodatkowo pogłębił kryzys gospodarczy ostatnich lat (2008–2010). To państwa członkowskie podjęły główny ciężar kosztów finansowych związanych z ratowaniem zagrożonych instytucji finansowych i stymulowaniem wzrostu gospodarczego³⁷. Kryzys zwiększył również władzę rządów nad systemem finansowym i pogłębił niechęć do przekazania na szczebel unijny kompetencji w zakresie nadzoru nad rynkami finansowymi. Ograniczył możliwości finansowe państw UE, co potęguje ich niechęć do zwiększania redystrybucji środków podatkowych na szczebel unijny (lub w celu wykupywania długów innych państw systemu euro).

³³ Por. J. Garry, J. Tilley, *The Macroeconomic Factors Conditioning the Impact of Identity on Attitudes towards the EU*, „European Union Politics” 2009, Vol. 10, nr 3, s. 361–379.

³⁴ Por. T. Bielecki, *Niemcy blokują unijną pomoc dla Greków*, „Gazeta Wyborcza”, 23.03.2010.

³⁵ R.H. Alves, O. Afonso, *Fiscal Federalism in the European Union: ...*, op. cit., s. 12.

³⁶ Szerzej: M. Hallerberg, J. Bridwell, *Fiscal Policy Coordination and Discipline: The Stability and Growth Pact and Domestic Fiscal Regimes*, [w:] *The Euro at 10: ...*, (red.) K. Dyson, op. cit., s. 69–86.

³⁷ Szerzej: L. Quaglia, R. Eastwood, P. Holmes, *The Financial Turmoil and EU Policy Co-operation in 2008*, „Journal of Common Market Studies” 2009, Vol. 47, nr 1, Special Issue, s. 63–87.

Zasadniczym problemem systemu euro jest to, że unia walutowa istnieje bez silnej władzy politycznej (porównywalnej z zakresem suwerennej władzy w państwach narodowych)³⁸. W międzynarodowych systemach walutowych tego typu władzę może zapewnić na przykład dominujący podmiot geopolityczny, który narzuci swoje instytucje i wolę polityczną, ale będzie również gwarantował od strony finansowej możliwości funkcjonowania unii walutowej w okresach kryzysu. Innym rozwiązaniem, zwłaszcza w sytuacji kiedy nie ma dominacji jednego mocarstwa, a także kiedy mamy do czynienia z demokratycznymi społeczeństwami – może być zbudowanie federacji politycznej. Dotyczy to konieczności utworzenia instytucji wyborczych, które umożliwią przeniesienie polityki fiskalnej na szczebel federacji. W przypadku systemu europejskiej waluty nie mamy realizacji żadnego spośród powyższych rozwiązań. W szczególności, unii walutowej nie towarzyszą odpowiednie instytucje unii politycznej, które legitymizowałyby transfer kompetencji fiskalnych z poziomu narodowego do UE. Zamiast tego mamy silnych suwerenów na poziomie narodowym i rozwinięte instytucje wyborcze na tym szczeblu, które kontrolują władzę nad politykami fiskalnymi. Według ekspertów³⁹, unia walutowa bez silnej unii politycznej między państwami członkowskimi nie może przetrwać w długim horyzoncie czasu. Nie uniesie zwłaszcza ciężarów problemów w sytuacji pogorszenia koniunktury ekonomicznej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, że wbrew założeniom instytucjonalnym system wspólnej waluty nie jest racjonalnie uzupełniany zgodnie z jego wewnętrzną logiką. Jest to jedna z największych przyczyn destabilizacji tego systemu w roku 2010, a także utraty wiarygodności euro u inwestorów zewnętrznych. Poszczególni aktorzy funkcjonujący w obrębie tego systemu mogą jednak działać racjonalnie, maksymalizując własne korzyści. Nie zawsze są one jednak tożsame z racjonalnością całego systemu. Przykładem może być zachowanie Grecji, która przez wiele lat korzystała z członkostwa w UGW, a jednocześnie nie podejmowała bolesnych reform służących spełnieniu reguł Paktu Stabilności i Wzrostu. Jest to jednocześnie przykład tego, że nie wszystkie konsekwencje funkcjonowania wspólnej waluty były zgodne z przewidywaniami twórców tego systemu. A jest to zgodne z teorią instytucjonalną. Pewnym wyjaśnieniem inercji procesów reform zgodnie z założeniami instytucjonalizmu historycznego jest obrona dotychczasowych instytucji przez grupy interesów politycznych

³⁸ K. Dyson, *The First Decade: ...*, op. cit., s. 6–7.

³⁹ Por. P. De Grauwe, *Economics of monetary union*, op. cit., s. 113.

najbardziej z nich korzystających. Wprowadzane zmiany są „zależne od szlaku” (zjawisko *path dependence*), tzn. podlegają silnym wpływom uwarunkowań historycznych. Zasadniczą przyczyną tych trudności są jednak preferencje i uwarunkowania wewnętrzne największych państw członkowskich. Jest to zgodne przede wszystkim z podejściem międzyrządowym w naukach politycznych.

PODEJŚCIE KONSTRUKTYWISTYCZNE

Teoria konstruktywistyczna (lub instytucjonalizm socjologiczny) zakłada, że rzeczywistość jest społecznie konstruowana, a nie obiektywnie określona. W związku z tym idee i wartości są znacznie ważniejszym czynnikiem działań politycznych, aniżeli inne uwarunkowania, np. związane z określonymi zasobami materialnymi lub „obiektywnymi” interesami społecznymi⁴⁰. Wspomniane interesy są również pochodną czynników ideowych i są kształtowane w wyniku deliberacji społecznej. Omawiane założenia mają duże znaczenie dla analizowania i prognozy procesów integracyjnych w Europie. Konstruktywiści zakładają, że Unia Europejska jest konstruowaną społecznie wspólnotą polityczną, która opiera się na określonych normach, ideach i identyfikacjach europejskich. Instytucje europejskie promują te wartości i wzmacniają tożsamość europejską wśród mieszkańców Europy⁴¹. Według założeń konstruktywistycznych aktorzy na scenie europejskiej dążą raczej do wypowiedzenia swojej tożsamości, niż do maksymalizowania swoich interesów⁴². Wystarczy przedefiniować obowiązujące normy i idee, aby zmienić społeczną interpretację rzeczywistości i np. usunąć sprzeczności interesów. Wiąże się z tym przekonanie, że zastąpienie identyfikacji narodowych przez europejskie będzie budowało wspólnotę polityczną w Europie (*polity*) i pozwoli pogłębić procesy integracyjne. Ponadto normy europejskiej poprawności politycznej związane z deliberacją europejską ograniczają tendencję do maksymalizowania interesów przez państwa członkowskie⁴³. Kolejnym założeniem konstruktywistycznym jest pogląd, że wzrost dyskusji w Unii Europejskiej i rosnące

⁴⁰ B. Rosamond, *Theories of...*, op. cit., s. 119–120.

⁴¹ Por. R. Jackson, G. Sorensen, *Introduction to International Relations Theories and approaches*, Oxford University Press, Oxford–New York 2010, s. 171–172.

⁴² J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych...*, op. cit., s. 349.

⁴³ F. Schimmelfennig, *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, „International Organization” 2001, Vol. 55, nr 1, s. 47–80.

relacje i współzależności społeczne sprzyjają postępom integracji i bardziej skutecznej polityce europejskiej⁴⁴.

Ważnym celem politycznym towarzyszącym wprowadzeniu unii walutowej było wzmocnienie legitymacji społecznej dla procesów integracji europejskiej. Specjaliści dowodzą dużego znaczenia waluty jako symbolu suwerenności i identyfikacji narodowej⁴⁵. Wskazują również na przykłady historyczne wykorzystania waluty do budowania państw, podnoszenia autorytetu władzy i wzmocnienia identyfikacji społeczeństw z władzą polityczną⁴⁶. Nawiązując do koncepcji konstruktywistycznych, UGW miała wspierać tworzenie identyfikacji europejskich, a więc wpływać na większą akceptację społeczeństw dla procesów integracyjnych w Europie. Niektórzy eksperci⁴⁷ zakładali nawet, że z biegiem czasu euro nie tylko wzmocni tożsamość europejską, ale osłabi identyfikacje narodowe. Niestety, badania dowodzą⁴⁸, że wspólna waluta w bardzo niewielkim stopniu oddziałuje na sferę symboliczną integracji. Jest natomiast dość silnie związana z postrzeganiem sytuacji gospodarczej respondentów. W badaniach Eurobarometru ponad 77 proc. mieszkańców strefy nie dostrzega żadnego wpływu waluty na poprawę identyfikacji europejskich⁴⁹. Co ciekawe, znacznie silniejsze znaczenie unii walutowej w warstwie symbolicznej dostrzegają respondenci z nowych krajów członkowskich. Ponad połowa tych społeczeństw oczekuje, że wprowadzenie euro poprawi identyfikacje europejskie⁵⁰.

Badania obejmujące lata 1999–2005⁵¹ wskazują na wzrastający poziom niechęci do wspólnej waluty w Grecji (sięgający blisko 50 proc.), Włoszech, Hiszpanii, Portugalii oraz stabilny i stosunkowo wysoki poziom braku akcep-

⁴⁴ B. Rosamond, *Theories of...*, op. cit., s. 121.

⁴⁵ Por. S.B. Hobolt, P. Leblond, *Is My Crown Better than Your Euro?* „European Union Politics” 2009, Vol. 10, nr 2, s. 202–225.

⁴⁶ Por. E. Helleiner, *The Making of National Money. Territorial Currencies in Historical Perspective*, London–Ithaca: Cornell University Press 2003.

⁴⁷ Por. E. Helleiner, *One money, one people? Political identities and the euro*, [w:] *Before and Beyond EMU: Historical Lessons and Future Prospects*, (red.) P. Crowley, London: Routledge 2002, s. 183–202.

⁴⁸ S. Deroose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *The legitimation of EMU: Lessons from the early years of the euro*, „Review of International Political Economy” 2007, Vol. 14, nr 5, s. 800–819.

⁴⁹ *Public attitudes and perceptions In the euro area. Analytical report*, Flash Eurobarometer 251, European Commission, September 2008, s. 9–10.

⁵⁰ *Introduction of the euro In the New Member States. Analytical Report*, Flash Eurobarometer 280, European Commission, September 2009, s. 48.

⁵¹ S. Deroose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *The legitimation of EMU: ...*, op. cit., s. 804–806.

tacji w Niemczech (również sięgający ok. połowy respondentów). Główną przyczyną obaw wobec euro jest nadmierny wzrost cen, który rodzi odczucia drożyzny i ubożenia społeczeństwa. W niektórych krajach duże znaczenie mają również inne przyczyny. Na przykład w Portugalii ok. 20 proc. respondentów dostrzega we wspólnej walucie przyczynę rosnącego bezrobocia i utraty konkurencyjności krajowej gospodarki. Widoczna jest również tendencja do mocniejszego odczuwania negatywnych skutków wspólnej waluty w okresach dekoniunktury gospodarczej. Podobne wyniki prezentują także inne badania. Główną przyczyną niechęci wobec euro jest poczucie wzrostu inflacji (blisko 80 proc. respondentów uznało, że ceny po wprowadzeniu euro były wyższe⁵²). Wśród społeczeństw, które przyjęły wspólną walutę najbardziej krytyczni są Niemcy, Francuzi, Grecy, Włosi, Portugalczycy, Hiszpanie i Słoweńcy⁵³. Interesujące jest zwłaszcza gwałtowne obniżenie oceny euro wśród krajów południowej Europy, które w pierwszych latach unii walutowej należały do entuzjastów tego projektu⁵⁴.

Socjologowie wskazują także na powiązania między postrzeganiem skutków funkcjonowania wspólnej waluty a uczuciami eurosceptycyzmu. Dostrzegają na przykład korelację między niechęcią wobec euro a brakiem satysfakcji z członkostwa w UE⁵⁵. Taka zależność występuje zwłaszcza w Niemczech, Grecji i Hiszpanii. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwa równoległe procesy kształtowania eurosceptycyzmu w trakcie kryzysu strefy euro w roku 2010. Dyskusja europejska wokół potrzeby wsparcia finansowego dla zadłużonej Grecji ujawniła z jednej strony niechęć wyborców niemieckich do gwarantowania wypłacalności innych krajów strefy. Uczucia eurosceptyczne wiążą się w tym przypadku z możliwością redystrybucji środków niemieckich podatników związanych z ratowaniem stabilności strefy euro⁵⁶. Z drugiej strony społeczeństwa Grecji i innych zadłużonych państw Eurolandu znajdują się pod coraz silniejszą presją zewnętrzną dotyczącą wprowadzenia trudnych spo-

⁵² S.A. Banducci, J.A. Karp, P.H. Loedel, *Economic interests and public support for the euro*, „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4, s. 564–581; Flash Eurobarometer 251, s. 33–34.

⁵³ *Eurobarometer 71, Public opinion in the European Union*, European Commission, Spring 2009, September 2009, s. 119–120; Flash Eurobarometer 251, s. 9.

⁵⁴ S.A. Banducci, J.A. Karp, P.H. Loedel, *Economic interests and public support ...*, op. cit., s. 569.

⁵⁵ S. Deroose, D. Hodson, J. Kuhlmann, *The legitimation of EMU: ...*, op. cit., s. 805.

⁵⁶ Por. badania wskazujące na silną korelację między uczuciami eurosceptycznymi i krytyką nadmiernych transferów do budżetu UE: J. Garry, J. Tilley, *The Macroeconomic Factors Conditioning ...*, op. cit.

łecznie oszczędności budżetowych, co może zaowocować wzrostem nastrojów eurosceptycznych.

Dotychczasowe rozważania świadczą o dość umiarkowanym wpływie europejskiej waluty na formowanie postaw i identyfikacji proeuropejskich. Jest to w dużym stopniu spowodowane przez niepełny kształt systemu instytucjonalnego strefy euro, a zwłaszcza brak odpowiednich instytucji politycznych związanych z demokratycznymi (tj. wyborczymi) mechanizmami kształtowania polityki gospodarczej. Skutkuje to zjawiskiem określanym w literaturze⁵⁷, jako brak „poczucia własności” politycznej dla wspólnej waluty (*political ownership*) zarówno wśród społeczeństw europejskich, jak również polityków wybieranych na szczeblu narodowym. Obniża to legitymizację społeczną zarówno dla samej waluty, jak również dla integracji europejskiej. Ponadto skutkuje przesunięciem legitymacji społecznej z warstwy symbolicznej na kwestie utylitarne, związane przede wszystkim ze skutkami unii walutowej w sferze gospodarczej. Czyni to legitymację społeczną dla euro (i pośrednio dla integracji europejskiej) znacznie silniej zależną od praktycznej efektywności prowadzonych polityk gospodarczych, jak również od kształtu systemu instytucjonalnego, który pozwala (lub ogranicza) możliwości prowadzenia skutecznych polityk europejskich. Ponadto czyni to ocenę społeczną dla wspólnej waluty szczególnie wrażliwą w sytuacji pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Podsumowując, należy zauważyć, że wbrew założeniom konstruktywistycznym – wprowadzenie wspólnej waluty w niewielkim stopniu przyczyniło się do pogłębienia identyfikacji europejskich lub zmniejszenia narodowych. Jest to związane przede wszystkim z silnie rozwiniętymi tożsamościami społecznymi istniejącymi w państwach członkowskich, które nawet pogłębiają się w sytuacji trudności wspólnej waluty. Jest to zasadniczo zgodne z założeniami konstruktywistycznymi, choć przyjęcie takiej interpretacji dowodzi, że konstruktywizm lepiej wyjaśnia ograniczenia procesów integracyjnych, a nie ich postępy. Choć idee i wartości europejskie wpływają na kierunki zmian instytucjonalnych i polityki prowadzone w strefie euro, to jednak znacznie większe znaczenie mają tutaj preferencje głównych państw członkowskich oraz dominujących grup społecznych i ekonomicznych. To te interesy wpływają na kształtowanie dyskusji europejskiej, w tym formułowanie najważniejszych idei politycznych dotyczących funkcjonowania wspólnego rynku i strefy euro. Ponadto analiza sytuacji w UGW pokazuje, że „obiektywne” warunki materialne mają niejednokrotnie istotniejsze znaczenie, aniżeli sfera ideowa. Dobitnym tego przykładem jest skłonność społeczeństw europejskich do postrzegania wspólnej

⁵⁷ K. Dyson, *The First Decade: ...*, op. cit., s. 24.

waluty przede wszystkim przez pryzmat skutków gospodarczych związanych z jej funkcjonowaniem, a w mniejszym stopniu w odniesieniu do sfery symbolicznej. Pokazuje to również nieskuteczność bardzo intensywnych zabiegów retorycznych popularyzującej korzyści płynące z posiadania euro. Wbrew założeniom konstruktywistycznym wspomniana retoryka europejska, a także rozliczne interakcje społeczne i współzależności w strefie euro w ograniczonym stopniu przekładają się na postępy instytucjonalizacji współpracy lub na prowadzenie bardziej skutecznej polityki gospodarczej. Jest to m.in. związane z tym, że deliberacja europejska, w tym poprawność polityczna tej debaty oraz wspólne wartości – nie likwidują szeregu sprzeczności interesów. Jest to szczególnie widoczne w okresie kryzysu gospodarczego, który sprzyja mobilizacji interesów społecznych wokół władz narodowych i skłania polityków do bardziej konsekwentnej ich obrony w polityce europejskiej.

REALIZM

Według koncepcji realistycznych⁵⁸, dominujące znaczenie w stosunkach międzynarodowych mają państwa, gdyż posiadają odpowiednie instrumenty władzy politycznej. To one nadają kierunki współpracy regionalnej w Europie. Podstawowe znaczenie mają największe państwa i ich interesy, wśród których należy wymienić przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa. Do tego niektórzy specjaliści⁵⁹ zaliczają również bezpieczeństwo ekonomiczne i geoekonomikę, tj. wykorzystywanie polityk gospodarczych w celach geopolitycznych. Według założeń realistycznych, integracja europejska jest wynikiem zmian geopolitycznych po zakończeniu II wojny światowej, co łączyło się z bolesnymi doświadczeniami wojennymi, zagrożeniami ze strony Bloku Sowieckiego, jak również dominacją Stanów Zjednoczonych w ówczesnym ładzie międzynarodowym. Teoria realistyczna zakłada dominację kwestii geopolitycznych nad innymi sferami współpracy międzynarodowej (w tym nad relacjami gospodarczymi)⁶⁰. Duże znaczenie dla interpretacji przebiegu

⁵⁸ Por. B. Rosamond, *Theories of...*, op. cit., s. 130–134; J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych...*, rozdz. 2, op. cit., s. 329–333.

⁵⁹ Szerzej na temat geoekonomiki: E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, (*Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, HarperCollins, New York 1999); P. Lorot (red.), *Introduction à la Géoeconomie*, Economica 1999.

⁶⁰ Por. T. Moran, *American Economic Policy and National Security*, New York: Council on Foreign Relations Press 1993; K.E. Knorr, *Power and Wealth: The Political Economy of*

integracji europejskiej mają założenia realizmu strukturalnego (neorealizmu)⁶¹, według którego w Europie powstaje system władzy relacyjnej krajów silniejszych nad słabszymi. Przejawem tego zjawiska jest asymetryczny rozkład korzyści z integracji między poszczególnymi państwami, który utrzymuje się w dłuższym okresie czasu. Realisci zakładają również, że nie następuje delegowanie suwerenności do instytucji ponadnarodowych, ale raczej dominacja interesów najsilniejszych państw we współpracy regionalnej. Prowadzi to do wzmocnienia ich władzy i faktycznie zwiększa możliwości realizowania suwerennej polityki na arenie międzynarodowej.

Wprowadzenie UGW miało wiele istotnych celów powiązanych z geopolityką. Unia walutowa miała wzmocnić pozycję międzynarodową Wspólnoty zarówno w wymiarze gospodarczym, jak również politycznym⁶². Wiąże się to z pojęciem *władzy monetarnej* (*monetary power*), która jest definiowana⁶³ jako wpływ na zachowania zagranicznych podmiotów poprzez stosowanie instrumentów finansowych w stosunkach międzynarodowych. Jest to bardzo dobry przykład geoekonomiki, czyli wykorzystania instrumentów gospodarczych do celów politycznych (a nie tylko ekonomicznych).

Wielu ekspertów⁶⁴ uznaje, że wprowadzenie euro było decyzją mającą poważne implikacje dla relacji transatlantyckich zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak również politycznym. Miało na celu zrównoważenie (lub nawet zastąpienie) wpływów dolara w wymianie międzynarodowej i ograni-

International Power, New York: Basic Books 1973, s. 75; H. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th ed., New York: Alfred Knopf 1985, s. 130–139; J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton 2001, s. 46, 57–82; K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley 1979, s. 94.

⁶¹ K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, op. cit.; J.M. Grieco, *The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme*, „Review of International Studies” 1995, nr 21, s. 21–40.

⁶² Szerzej: T.G. Grosse, *Monetary Power in Transatlantic Relations. Study of the relationship between economic policy and geopolitics in the European Union*, „Natolin Papers” 2009, nr 35, Warsaw: Natolin European Centre.

⁶³ Por. D.M. Andrews, *Monetary Power and Monetary Statecraft*, [w:] *International Monetary Power*, (red.) D.M. Andrews, Ithaca–London, Cornell University Press 2006, s. 7–28.

⁶⁴ M.L. Campanella, *Is the Euro Ready to Play the Global Currency Role?* [w:] *The Euro and the Dollar in a Globalized Economy*, (red.) J. Roy, P. Gomis-Porqueras, Aldershot, Burlington: Ashgate 2007; C.R. Henning, S. Meunier, *United Against the United States? The EU's Role in Global Trade and Finance*, [w:] *With US or Against US? European Trends in American Perspective, State of the European Union*, Vol. 7, (red.) N. Jabko, C. Parsons, Oxford–New York: Oxford University Press 2005.

czenie władzy monetarnej USA dominującej w stosunkach międzynarodowych. Zwiększało również autonomię Europy wobec polityki amerykańskiej. Stwarzało możliwości prowadzenia w przyszłości aktywnej polityki zagranicznej w odniesieniu do kwestii monetarnych, a także wobec innych spraw gospodarczych w stosunkach międzynarodowych. Według niektórych opinii⁶⁵ wspólna waluta jest traktowana jako miękki sposób równoważenia potęgi międzynarodowej USA. Dlatego jeszcze przed wprowadzeniem wspólnej waluty ekonomiści amerykańscy⁶⁶ ostrzegali, że euro może pogorszyć relacje transatlantyckie. Prognozowali wzrost protekcyjizmu w Europie, tendencje do nacjonalizmu gospodarczego oraz podejrzliwości wobec inwestorów amerykańskich. Odniesienia geopolityczne dla wprowadzenia euro były zwłaszcza widoczne w polityce Francji, która zdaniem specjalistów⁶⁷ podchodziła do kwestii władzy monetarnej w sposób najbardziej strategiczny, a także ściśle powiązany z zagadnieniami wielkiej polityki. Chodziło o równoważenie wpływów USA oraz zwiększanie wpływów Francji za pomocą instrumentów europejskich i poprzez bezpośredni wpływ na funkcjonowanie instytucji zarządzających europejskim systemem walutowym (m.in. poprzez obsadę kluczowych stanowisk⁶⁸). W ten sposób wspólna waluta miała być narzędziem geoeconomicznym skierowanym z jednej strony przeciwko władzy monetarnej Stanów Zjednoczonych Ameryki, a z drugiej – zwiększającym możliwości wpływu Francji w Europie i na świecie.

Podstawowym celem wprowadzenia euro było ograniczenie przesuwania kosztów dostosowań makroekonomicznych z USA do Europy, a więc zmniejszanie finansowania przez Europę deficytu budżetowego i handlowego Stanów Zjednoczonych Ameryki. Właśnie dlatego po raz pierwszy propozycję powołania waluty europejskiej zaproponowała dyplomacja francuska w roku 1971 – w momencie jednostronnego odejścia przez władze amerykańskie od sztywnego powiązania dolara ze złotem i dewaluacji tej waluty wobec innych walut międzynarodowych. Działania polityków europejskich nie dotyczyły

⁶⁵ J.v. Scherpenberg, *Trade Is No Superglue: The Changing Political Economy of Transatlantic Relations*, [w:] *The End of the West?*, (red.) J. Anderson, G.J. Ikenberry, T. Risse, Ithaca–London, Cornell University Press 2008, s. 127–156.

⁶⁶ M. Feldstein, *EMU and International Conflict*, „Foreign Affairs” 1997, Vol. 76, nr 6, s. 60–73.

⁶⁷ B. Brown, *What Drives Global Capital Flows? Myth, Speculation and Currency Diplomacy*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006, s. 176.

⁶⁸ Szerzej na temat mechanizmów polityki francuskiej w Unii Europejskiej w odniesieniu do władzy monetarnej: R. Abdelal, *The Construction of Global Finance*, Cambridge: Harvard University Press 2007.

jedynie oszczędności finansowych. Sprawa dotyczyła istoty funkcjonowania transatlantyckiego systemu bezpieczeństwa w okresie zimnowojennym. Opierał się on m.in. na założeniu, że Europa współfinansuje deficyty amerykańskie w zamian za utrzymywanie militarnego parasola ochronnego nad starym kontynentem przez Amerykę⁶⁹. Odejście od takiego zobowiązania faktycznie uderzało w podstawy transatlantyckiego systemu sojuszniczego, a więc miało bardzo ważne reperkusje geopolityczne. Nic dziwnego, że wprowadzenie euro wzmocniło postrzeganie Europy jako rywala, a nie sojusznika. Dowodzi tego ambiwalentny sposób patrzenia na integrację europejską przez dyplomację amerykańską, czego wyrazem jest niechęć do jej pogłębiania i jednocześnie wsparcie procesów poszerzania wspólnoty⁷⁰. Ponadto geoeconomiczną odpowiedzią Ameryki na postępy integracji europejskiej było zainicjowanie procesów integracyjnych w Ameryce Łacińskiej (powołanie NAFTA⁷¹ i FTAA⁷²) oraz Azji Pacyficznej (APEC⁷³).

Realizacja omawianych celów geopolitycznych i geoeconomicznych nie została jednak zrealizowana z sukcesem. Euro stało się wprawdzie drugą walutą w obiegu międzynarodowym po amerykańskim dolarze. Niemniej skuteczność wykorzystania tej pozycji w polityce zagranicznej jest osłabiona przez brak odpowiednich instytucji. Unia ma dość słabą zdolność do prowadzenia wspólnej polityki w zakresie spraw monetarnych i finansowych na arenie międzynarodowej⁷⁴. Nie ma na przykład jednolitej reprezentacji w ponadnarodowych organizacjach finansowych (zastępującej przedstawicieli państw członkowskich). Dość niełatwy jest też proces uzgadniania spójnego

⁶⁹ J.v. Scherpenberg, *Trade Is No Superglue: ...*, op. cit.

⁷⁰ Eksperti amerykańscy dopuszczają nawet możliwość wsparcia tych sojuszników amerykańskich w Europie, którzy mogą chcieć opuścić UE, por. J.L. Cimbalo, *Saving NATO from Europe*, „Foreign Affairs” 2004, Vol. 83, nr 6, s. 111–120. Także amerykańscy konserwatyści pozostali nieufni wobec Unii, widząc w niej potencjalnego konkurenta. Uznają, że wejście w życie unijnego traktatu konstytucyjnego nie jest w interesie USA, że Waszyngton powinien nadal koncentrować się na stosunkach bilateralnych z najbardziej proamerykańsko nastawionymi państwami kosztem stosunków z UE jako całością, zob. J.C. Hulsman, N. Gardiner, *A Conservative Vision for U.S. Policy Toward Europe*, Backgrounder #1803, The Heritage Foundation, 2004, <http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1803.cfm>.

⁷¹ *North American Free Trade Agreement*: Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu.

⁷² *Free Trade Area of the Americas*: Strefa Wolnego Handlu Obu Ameryk.

⁷³ *Asia-Pacific Economic Cooperation*: Układ o Współpracy Gospodarczej Azji i rejonu Pacyfiku.

⁷⁴ Por. B.J. Cohen, *Enlargement and the international role of the euro*, „Review of International Political Economy” 2007, Vol. 14, nr 5, s. 746–773.

stanowiska państw europejskich na forum zagranicznym. Niepełność systemu instytucjonalnego, a także – co jest z tym związane – słabość polityki gospodarczej w strefie euro – obniżają także wiarygodność wspólnej waluty w oczach inwestorów zagranicznych⁷⁵. Trwałość projektu europejskiej waluty opiera się na woli politycznej państw członkowskich, w tym również na ich zasadniczych celach geopolitycznych związanych z integracją europejską⁷⁶. Pokazuje to fundamentalne znaczenie interesów geopolitycznych najważniejszych graczy na scenie europejskiej dla tego projektu. Jednocześnie słabość systemu instytucjonalnego nie tylko nie pozwala osiągnąć spodziewanych korzyści na arenie międzynarodowej, ale przyczynia się coraz bardziej do wielu dysfunkcji ekonomicznych i wynikających z nich kosztów politycznych.

Zgodnie z założeniami teorii realistycznej funkcjonowanie UGW można traktować jako asymetryczny system władzy, czego przejawem są utrzymujące się w dłuższym okresie czasu odmienne skutki ekonomiczne i społeczne w poszczególnych obszarach strefy. Skłania to coraz częściej ekspertów⁷⁷ do wskazywania wygranych i przegranych UGW. Zróżnicowania strukturalne powodują trudności prowadzenia jednolitej polityki makroekonomicznej przez władze EBC. W opinii wielu ekonomistów⁷⁸ działanie tego banku w latach poprzedzających kryzys finansowy (2008–2010) w nadmiernym stopniu ukierunkowane było na przeciwdziałanie inflacji (dodatkowo przy zawyżonym celu inflacyjnym). Zbyt słabo uwzględniało potrzeby rozwoju

⁷⁵ Por. B. Cohen, *Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?* „Journal of Common Market Studies” 2009, Vol. 47, nr 4, s. 741–766.

⁷⁶ Por. B. Cohen, *Beyond EMU: the problem of sustainability*, [w:] *The Political Economy of European Monetary Unification*, (red.) B. Eichengreen, J. Frieden, 2nd ed., Boulder, CO: Westview Press 2000, s. 179–204.

⁷⁷ L. Tsoukalis, *What Kind of Europe?*, rozdz. 3, Oxford–New York: Oxford University Press 2005; L. Tsoukalis, 2006; E. Jones, *The Economic Mythology...*, op. cit., s. 101; K. Dyson, *The First Decade: ...*, op. cit., s. 11, 23.

⁷⁸ M.N. Baily, J.F. Kierkegaard, *Transforming the European Economy*, Washington: Institute for International Economics 2004, s. 18–19, 271–280; P. De Grauwe, *Challenges for Monetary Policy in Euroland*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4, s. 693–718; Ch. Allsopp, M. Artis, *The Assessment: EMU, Four Years On*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1, s. 1–29; S.G. Cecchetti, R. O’Sullivan, *The European Central Bank and the Federal Reserve*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1, s. 30–43; A. Martin, *The EMU macroeconomic policy regime and the European social model*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, Cambridge University Press, Cambridge 2005; A.M. Sbragia, *Shaping a Polity in an Economic and Monetary Union: the EU in comparative perspective*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, 2005; G. Umbach, W. Wessels, *The Changing European Context...*, op. cit., s. 62.

gospodarczego (niektórzy uznają, że EBC prowadził wręcz politykę antywzrostową⁷⁹). Prowadziło to do długofalowego obniżenia tempa wzrostu gospodarczego w Eurolandzie, nadmiernego bezrobocia i obniżenia konkurencyjności eksportu (np. we wrażliwych na wysoki poziom wymiany euro – Włoszech i Francji)⁸⁰.

Kraje o niższym poziomie rozwoju początkowo korzystały z polityki prowadzonej przez EBC, gdyż stopy procentowe były relatywnie niższe w stosunku do parametrów makroekonomicznych występujących w tych państwach. Wyzwaniem dla rozwoju tych gospodarek była natomiast inflacja. Niedostateczna synchronizacja cykli koniunkturalnych w strefie może prowadzić do różnicowania oczekiwań inflacyjnych w poszczególnych krajach członkowskich, a tym samym do różnicowania się wysokości realnych stóp procentowych. Prowadzi to do procyklicznej polityki EBC na niektórych obszarach Unii⁸¹. Relatywnie niskie stopy procentowe w strefie euro sprzyjają ekspansji gospodarczej i przegrzaniu koniunktury. W rezultacie przynosi to wzrost jednostkowych kosztów pracy i inflacji w stosunku do innych krajów unii walutowej, co prowadzi do wzrostu realnego efektywnego kursu walutowego (*real effective exchange rate*) i pogorszenia konkurencyjności gospodarki⁸². Oznacza to, że kraje słabiej rozwijające się⁸³ mają wprawdzie dzięki polityce EBC relatywnie niższe stopy procentowe, ale coraz droższą produkcję i mniej konkurencyjne możliwości eksportu. Utrudnia to warunki działalności gospodarczej i zwiększa deficyt na rachunku obrotów bieżących. Problem polega na tym, że w warunkach unii walutowej władze państwowe nie mogą poprawiać konkurencyjności eksportu np. poprzez dewaluację kursu walutowego. Jednocześnie odzyskiwanie utraconej konkurencyjności jest procesem długotrwałym, co jest związane z niskim tempem wzrostu wydajności produkcji i sztywnością płac.

Opisywane zjawiska mają w coraz większym stopniu charakter trwały i systemowy⁸⁴. Kraje gospodarek doganiających europejskie centrum w początkowym okresie korzystają z silnego napływu kapitału, co sprzyja przewartościowaniu aktywów kapitałowych, m.in. na rynku nieruchomości.

⁷⁹ B.J. Cohen, *Enlargement and...*, op. cit., s. 758.

⁸⁰ Np. K. Dyson, *The First Decade: ...*, op. cit., s. 3, 16.

⁸¹ Szerzej: A. Sławiński 2009, *Polska w strefie euro: Jak zapewnić długookresową konkurencyjność gospodarki?* [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, (red.) D.K. Rosati, op. cit., s. 232–246.

⁸² P. De Grauwe, 2006; A. Alesina, F. Giavazzi, *The Future of Europe: Reform or Decline*, Cambridge–London: The MIT Press 2006, s. 148.

⁸³ Dotyczy to m.in. Portugalii, Grecji, Hiszpanii oraz Włoch.

⁸⁴ Por. H. Enderlein, A. Verdun, *EMU's teenage challenge: ...*, op. cit., s. 494–495.

Grozi również bolesnym pęknięciem „bańki” spekulacyjnej w sytuacji nagłego wycofania się inwestorów (ceny nieruchomości w roku 2008 w największym stopniu w strefie euro spadły w Irlandii i Hiszpanii, dodatkowo w Irlandii najbardziej straciły aktywa finansowe). Omawiane państwa notują jednocześnie wzrost presji płacowej, co razem z napływem kapitałów przyczynia się do podwyższenia inflacji. Największy wzrost płac w latach 1999–2008 w strefie odnotowano w Irlandii, Grecji, a także w nowych członkach systemu euro, tj. na Słowacji i Słowenii⁸⁵. Jak wcześniej wspomniałem, przynosi to wzrost realnego efektywnego kursu walutowego i trwałe pogorszenie konkurencyjności rodzimej produkcji. W tym samym czasie gospodarki krajów centralnych o niskim poziomie inflacji są eksporterami kapitału do państw mających wyższy poziom zwrotu inwestycji. Mają także bardziej konkurencyjny eksport rodzimej produkcji. Badania Komisji Europejskiej dowodzą, że od 1998 roku konkurencyjność w Niemczech wzrosła o 13 proc., gdy w tym samym czasie w Hiszpanii i Irlandii obniżyła się o około 20 proc.

Prowadzi to do pojawienia się trwałej tendencji do nadwyżki handlowej i na rachunku obrotów bieżących w jednych państwach i deficytów w drugich⁸⁶. Pierwszą grupę tworzą państwa Beneluxu i Niemcy, jak również Austria i Finlandia. Są one w coraz większym stopniu nastawione na produkcję eksportową i wykorzystują integrację unijnej gospodarki do intensywnej ekspansji kapitałowej (inwestycji portfelowych i bezpośrednich). Drugą tworzą kraje trwałego deficytu na rachunku obrotów bieżących, którego nie mogą zniwelować środki transferowane z unijnego budżetu. Wśród nich znajdują się wszystkie nowe kraje strefy euro, a także Portugalia, Hiszpania, Grecja, Irlandia i Włochy⁸⁷. W ostatnich latach do tej grupy dołączyła również Francja. Wspomniane państwa w coraz większym stopniu opierają swój wzrost gospodarczy na dopływie zewnętrznych funduszy i wydatkach konsumpcyjnych, a w coraz mniejszym na rozwoju gospodarki krajowej i eksporcie⁸⁸. Powoduje to, że są silniej zależne od decyzji zewnętrznych inwestorów, w tym również spekulacyjnych. Ponadto konsekwencją napływu zewnętrznego kapitału jest w omawianej grupie państw zwiększenie zadłużenia zagranicznego. W ostatnich latach w największym stopniu dotknęło to Grecji, Portugalii i Hiszpanii

⁸⁵ *Annual Report on the euro area 2009, European Economy 6/2009*, European Commission, Brussels, s. 33.

⁸⁶ Szerzej: E. Jones, *Liberalized capital markets, state autonomy, and European monetary union*, „European Journal of Political Research” 2003, Vol. 42, nr 2, s. 197–222; J. von Hagen, J. Pisani-Ferry, *To the Commissioner for Economic...*, op. cit., s. 20.

⁸⁷ *Annual Report on the euro area 2009*, s. 33–34.

⁸⁸ Por. K. Dyson, *The First Decade: ...*, op. cit., s. 18.

(między 80 a ponad 100 proc. zadłużenia w stosunku do poziomu PKB). Nastąpiło również gwałtowne pogorszenie sytuacji na Słowacji i Słowenii. Okres kryzysu wyostrzył asymetrię funkcjonowania poszczególnych krajów w strefie euro, a zwłaszcza dysproporcje w konkurencyjności gospodarczej i możliwościach eksportu. Dostrzega to również Komisja Europejska, wskazując na pogłębiające się zróżnicowania pozycji konkurencyjnej poszczególnych członków strefy⁸⁹. O tym, że jest to poważny problem dla stabilności strefy, świadczy wypowiedź przewodniczącego Eurogrupy J.-C. Junckera: *na dłuższą metę wspólna waluta nie może funkcjonować w strefie, w której pogłębiać się mogą różnice między rachunkami bieżącymi poszczególnych gospodarek*⁹⁰.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy zauważyć, że zgodnie z założeniami realistycznymi geopolityka miała duże znaczenie dla powołania unii walutowej w Europie. Wiązało się to jednak nie tyle z kształtowaniem ładu międzynarodowego po zakończeniu II wojny światowej, ale raczej równoważeniem pozycji Stanów Zjednoczonych Ameryki w Europie i na świecie. Wspólna waluta odrywa więc dużą rolę w kształtowaniu relacji transatlantycznych, co ma szczególne znaczenie dla przebudowy stosunków międzynarodowych po okresie zimnowojennym. Doświadczenia funkcjonowania UGW wyraźnie wskazują na dużą rolę największych państw członkowskich, co było widoczne zarówno przy formowaniu reguł funkcjonowania strefy, jak również przy okazji kolejnych ich zmian. Było to szczególnie widoczne podczas ostatniego kryzysu wspólnej waluty (2010), kiedy dominujące znaczenie dla podejmowanych decyzji miały ustalenia zawierane między Niemcami i Francją. Zgodnie z założeniami realizmu strukturalnego system wspólnej waluty może być interpretowany jako przykład władzy relacyjnej w Europie. Świadczy o tym zarówno dominujący wpływ polityczny największych członków Unii, jak i trwałe różnice korzyści i kosztów funkcjonowania tego systemu dla poszczególnych państw. Ponadto zgodne z założeniami realistycznymi jest oczekiwanie poprawy bezpieczeństwa po przyjęciu wspólnej waluty, przede wszystkim w wymiarze ekonomicznym, choć również geopolitycznym. Należy jednak zauważyć, że choć dysponowanie wspólną walutą generalnie obniża ryzyko wystąpienia kryzysu walutowego, to jednak doświadczenia 2010 r. pokazały, że strefa euro nie gwarantuje pełnego bezpieczeństwa. Problemy fiskalne niektórych państw mogą destabilizować sytuację gospodarczą w całym systemie i generować dodatkowe koszty. Przed ostatnim kryzysem inwestorzy

⁸⁹ *Annual Statement on the Euro Area 2009*, s. 2–4.

⁹⁰ Por. C. Gammelín, *Mittelmäßig schwere Unterlassungsfehler*, wywiad z J.-C. Junckerem, „Süddeutsche Zeitung”, 12.02.2010.

zewnątrzni postrzegali wiarygodność całego systemu przez pryzmat najsilniejszego państwa członkowskiego, tj. Niemiec. Później zaczęli dostrzegać problemy strukturalne innych członków UGW, co poważnie zdestabilizowało sytuację w Eurolandzie.

PODEJŚCIE MIĘDZYRZĄDOWE

Podobnie jak realizm – liberalne podejście międzyrządowe (lub liberalny realizm międzyrządowy⁹¹) akcentuje dominujące znaczenie państw członkowskich w procesach integracyjnych w Europie. Podobne jest również założenie o asymetrii władzy między poszczególnymi członkami, która prowadzi do nierównej dystrybucji kosztów i korzyści z integracji. Jednak w przeciwieństwie do realizmu – preferencje (i interesy) państw są zakorzenione w krajowej polityce, a więc zgodnie z koncepcjami liberalnymi – są rezultatem wewnętrznych uwarunkowań politycznych i społecznych⁹². Tak więc według podejścia międzyrządowego rozwój lub spowalnianie procesów integracji regionalnej w Europie jest rezultatem gry na dwóch poziomach: narodowym i europejskim. Niejednokrotnie liderzy polityczni z państw członkowskich wykorzystują procesy integracji do wprowadzania wewnątrz krajowych reform i odwrotnie, niekiedy blokują istotne zmiany instytucjonalne na szczeblu Wspólnoty powołując się na ograniczenia krajowe. W odniesieniu do tych zjawisk została sformułowana koncepcja integracji jako „ratunku” dla państwa narodowego w Europie⁹³. Według niej, współpraca regionalna jest wykorzystywana przez rządy europejskie do łatwiejszego realizowania zadań państwa w dobie globalizacji. Wiąże się to z możliwością uzyskania wielu korzyści dla własnych obywateli, których osiągnięcie byłoby trudniejsze bez pomocy Unii. Procesy współpracy międzyrządowej są głównym motorem postępu integracji. Państwa członkowskie ustanawiają instytucje i regulacje wspólnotowe, a więc delegują władzę na poziom Wspólnoty, ale jednocześnie ściśle kontrolują te procesy i w razie zmiany własnych preferencji mogą je skorygować lub nawet odwrócić⁹⁴.

⁹¹ L. Jesień, *Wybór czy inercja. Traktat amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2000.

⁹² B. Rosamond, *Theories of...*, op. cit., s. 135–144.

⁹³ A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, Routledge; 2 edition, London 2000.

⁹⁴ A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press 1998.

Doświadczenia funkcjonowania systemu wspólnej waluty są w wielu aspektach zgodne z założeniami podejścia międzyrządowego. Analitycy⁹⁵ badający zróżnicowane formy integracji europejskiej, w tym występujące na przykładzie systemu wspólnej waluty, wskazują na wzrastające znaczenie mechanizmów zarządzania międzyrządowego oraz rosnącą rolę największych państw Wspólnoty. Bezpośrednią konsekwencją ustanowienia strefy euro jest podział na kraje uczestniczące w tym systemie oraz pozostałe państwa. Kraje będące członkami strefy mają znacznie większy wpływ na decyzje odnoszące się do Eurolandu, a także w coraz większym stopniu na inne kwestie gospodarcze i społeczne dotyczące całej UE. Sformalizowanie istnienia Eurogrupy w traktacie lizbońskim, wzmocnienie kompetencji tej instytucji w zakresie koordynacji i nadzoru nad dyscypliną budżetową oraz w odniesieniu do określania kierunków polityki gospodarczej w strefie euro – sprzyja wzmocnieniu pozycji politycznej Eurogrupy wobec Rady ECOFIN⁹⁶. Wzmacnia to tym samym rolę krajów członkowskich strefy wobec pozostałych państw UE.

Także wewnątrz systemu euro jest widoczna asymetria władzy na korzyść największych i najbogatszych członków unii walutowej. Według niektórych znawców integracji europejskiej⁹⁷, omawiany system służył maksymalizacji interesów ekonomicznych i politycznych największych państw członkowskich lub przynajmniej miał gwarantować, że procesy integracyjne, w tym unia walutowa – nie będą odbywać się ich kosztem. Badania wskazują⁹⁸, że w okresie poprzedzającym ostatni kryzys gospodarczy (2008–2010) kraje mniejsze częściej dostosowywały się do reguł Paktu Stabilności i Wzrostu, aniżeli duże państwa. Było to związane z większą skutecznością zewnętrznej presji politycznej wywieranej w stosunku do mniejszych członków unii walutowej. W sytuacji kiedy podobny nacisk wywierano na Niemcy (Komisja Europejska wystąpiła m.in. do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie), największe państwa strefy doprowadziły do podjęcia decyzji o uelastycznieniu reguł Paktu (w roku 2005)⁹⁹. Opisany przykład jest zgodny z założeniami

⁹⁵ Por. J.-E. de Neve, *The European Union? ...*, op. cit., s. 506–507.

⁹⁶ Por. Ł. Szymczyk, *Implikacje Traktatu z Lizbony...*, op. cit., s. 236–237, 239.

⁹⁷ Szerzej: A. Moravcsik, *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London: University College London Press 1998, s. 379–471; K. Dyson, *Euro Area Entry in East-Central Europe: Paradoxical Europeanisation and Cluster Convergence*, „West European Politics” 2007, Vol. 30, nr 3, s. 417–442.

⁹⁸ A. Annett, *Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe’s Fiscal Framework*, Working Paper, WP/06/116, Washington D.C.: International Monetary Fund 2006.

⁹⁹ Por. L.S. Talani, *A dead Stability and Growth Pact and a strong Euro: there must be a mistake!*, [w:] *Between Growth and Stability: The Demise and Reform of the European*

podejścia międzyrządowego. Pokazuje, że regulacje europejskie dotyczące polityki fiskalnej służyły w głównej mierze dyscyplinowaniu słabszych państw członkowskich. Natomiast kiedy te same reguły dotyczyły doraźnych interesów największych członków strefy (w tym związanych z wpływem polityki wyborczej) – uległy modyfikacji i faktycznemu osłabieniu. Zmiana Paktu Stabilności i Wzrostu osłabiła również znacząco pozycję Komisji w stosunku do największych państw Wspólnoty.

Dobrym przykładem opisywanych tendencji może być sytuacja w Eurolandzie na początku 2010 roku. Na zadłużoną Grecję wywierano bezprecedensową presję polityczną zmuszającą rząd tego kraju do podjęcia ostrych cięć budżetowych, choć tego typu oszczędności w okresie spowolnienia gospodarczego grożą pogłębieniem trudności ekonomicznych i politycznych. Wśród dyskutowanych sankcji pojawiły się m.in. propozycje wstrzymania pomocy strukturalnej UE, groźba zawieszenia prawa głosu w Eurogrupie, a nawet usunięcia ze strefy euro¹⁰⁰. W tym samym czasie największe państwa Wspólnoty kontynuowały ekspansję fiskalną programów anty kryzysowych mających pobudzić wzrost gospodarczy¹⁰¹. Jednocześnie pojawiły się informacje¹⁰², że Francja i Niemcy uzależniały swoją zgodę na udzielenie pomocy finansowej dla Grecji od zawarcia intratnych kontraktów z tym krajem dotyczących sprzedaży uzbrojenia.

Innym przykładem asymetrii władzy w systemie euro jest reforma procedur głosowania w Radzie Prezesów EBC wprowadzona w roku 2002. Została ona przygotowana z myślą o przyjęciu nowych członków do Wspólnoty. Chodziło o zapewnienie względnej sprawności zarządzania (ograniczono liczbę głosujących członków Rady i wprowadzono zasadę rotacji), a jednocześnie utrzymania wpływów politycznych najsilniejszych państw w poszerzanej unii walutowej. Reforma wprowadziła zasady głosowania premiujące państwa mające najwyższy udział w PKB strefy euro oraz najsilniejsze instytucje finan-

Union's Stability and Growth Pact, (red.) L.S. Talani, B. Casey, Northampton: Edward Elgar 2008, s. 87–88; Ch.O. Meyer, I. Linsenmann, W.T. Wessels, *The Limitation of European Economic Governance: ...*, op. cit., s. 217; S. Blavoukos, G. Pagoulatos, *Negotiating in stages: National positions and the reform of the Stability and Growth Pact*, „European Journal of Political Research” 2008, Vol. 47, nr 2, s. 247–267; H. Enderlein, A. Verdun, *EMU's teenage challenge: ...*, op. cit., s. 501; M. Hallerberg, J. Bridwell, *Fiscal Policy Coordination and Discipline: ...*, op. cit., s. 70–73, 84–85.

¹⁰⁰ *Strefa euro bez zadłużonych i łamiących kryteria fiskalne?* „Gazeta Wyborcza”, 17.03.2010.

¹⁰¹ *Bruksela ostrzega Niemcy, Francję, Włochy i Hiszpanię*, „Gazeta Wyborcza”, 17.03.2010.

¹⁰² *Por. Grecja zaciska pasa, by kupować francuską i niemiecką broń?* „Rzeczpospolita”, 24.03.2010.

sowe (pod względem zasobów kapitałowych)¹⁰³. Daje to silniejszy wpływ na decyzje EBC dla największych i najbogatszych państw strefy. Wśród nich znajdują się Niemcy, Francja, Holandia, Włochy i Hiszpania. Zdaniem ekspertów¹⁰⁴ ma to niebagatelne znaczenie dla kształtowania najbardziej dogodnej dla gospodarek tych krajów polityki monetarnej, tym bardziej że wspomniana polityka przynosi odmienne konsekwencje ekonomiczne w poszczególnych krajach strefy. Dowodzi również rosnącego znaczenia interesów narodowych, a nawet próby maksymalizowania tych interesów w polityce EBC przez najsilniejszych aktorów¹⁰⁵. Można mieć również wątpliwości, czy omawiana reforma jest w pełni legitymizowana, biorąc pod uwagę, że zamiast zasady równej reprezentacji państw lub kryterium ludnościowego odnosi się do siły gospodarczej i finansowej poszczególnych członków strefy¹⁰⁶.

Zgodnie z założeniami podejścia międzyrządowego uwarunkowania wewnętrzne są z jednej strony napędem dla rozwoju systemu wspólnej waluty, ale z drugiej mogą okazać się dla tego systemu poważną barierą. To interesy polityczne i ekonomiczne najsilniejszych państw członkowskich zdecydowały o powołaniu euro, a także odpowiadają za kształt instytucjonalny tego systemu. Na przykład warunkiem zgody dla powołania euro ze strony Niemiec było m.in. wprowadzenie liberalizacji przepływu kapitału w Europie, co było korzystne dla tego kraju i jego bardzo silnego sektora finansowego. Jednocześnie Niemcy naciskali na wprowadzenie zasad dyscyplinujących finanse publiczne w Europie, co miało w założeniu stabilizować system wspólnej waluty (bez potrzeby ustanawiania dodatkowych mechanizmów redystrybucyjnych na poziomie UGW). Preferencje członków unii walutowej blokowały również możliwości dalszego rozwoju instytucjonalnego omawianego systemu, co wiązało się głównie z niechęcią do ustanowienia federalizmu fiskalnego. Niechęć obywateli Niemiec do finansowania kosztów kryzysu w roku 2010 spowodowała, że kraj ten długo ociągał się z podjęciem decyzji o ustanowieniu Europejskiego Mechanizmu Finansowego, co wywołało spore zamieszanie na rynkach finansowych. Ostatecznie środki finansowe z tego mechanizmu (szacowane na 500 mld euro) zostały solidarnie rozłożone na wszystkich członków

¹⁰³ B.J. Cohen, *Enlargement and...*, op. cit., s. 763; G. Umbach, W. Wessels, *The Changing European Context...*, op. cit., s. 59.

¹⁰⁴ D. Howarth, *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, „Review of International Political Economy” 2007, Vol. 14, nr 5, s. 820–841.

¹⁰⁵ G. Umbach, W. Wessels, *The Changing European Context...*, op. cit., s. 59.

¹⁰⁶ Na temat obniżenia legitymizacji system euro w wyniku wspomnianej reformy: D. Howarth, *Running an enlarged euro-zone...*, op. cit., s. 836.

UGW (a więc również na znacznie biedniejszych nowych uczestników strefy m.in. Słowację). Są także w części gwarantowane przez budżet UE (60 mld euro, pochodzących również ze składek państw nieuczestniczących w UGW), a ponadto wsparte ze środków MFW (250 mld euro). Ponadto będą służyły nie tylko ratowaniu zagrożonych niewypłacalnością państw (takich jak Grecja lub Hiszpania), ale również dofinansowaniu instytucji finansowych ponoszących z tego tytułu starty, przede wszystkim pochodzących z najbogatszych państw unii walutowej. W razie potrzeby pomoc z omawianego mechanizmu finansowego przeznaczona dla banków francuskich i niemieckich mogłaby okazać się większa, niż obowiązkowy wkład finansowy ich rządów. Opisany przykład pokazuje, że nawet w sytuacji kryzysowej największe państwa dążą do maksymalizowania korzyści własnych związanych z funkcjonowaniem unii walutowej.

Doświadczenia wspólnej waluty są zgodne z koncepcją integracji jako „ratunku” dla państw w Europie. Jednocześnie nie wszystkie państwa w równym stopniu korzystają z procesów integracyjnych. Te mające największą władzę w unii walutowej mogą maksymalizować korzyści własne zgodnie z krajowymi interesami i uwarunkowaniami politycznymi. Wiąże się to z również z wcześniej opisanymi przeze mnie asymetrycznymi korzyściami i kosztami funkcjonowania strefy euro.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy uznać, że wiele założeń podejścia międzyrządowego jest pozytywnie weryfikowanych na przykładzie dotychczasowego funkcjonowania strefy euro. Dla istnienia tej strefy kluczowe znaczenie mają interesy państw członkowskich, zwłaszcza najsilniejszych politycznie i ekonomicznie. Widoczna jest nierówna dystrybucja władzy wewnątrz strefy, jak również między członkami i kandydatami do unii walutowej. Zgodnie z podejściem międzyrządowym najsilniejsze państwa członkowskie decydują o regułach funkcjonowania systemu euro i mogą je skorygować, jeśli zmieniają się ich preferencje w tej mierze. Duże znaczenie dla formowania tych preferencji mają uwarunkowania krajowe zarówno największe interesy ekonomiczne, jak i związane z polityką wyborczą. Jednocześnie wspomniane preferencje państw członkowskich stają się w coraz większym stopniu ograniczeniem dla „dopełnienia” instytucjonalnego systemu wspólnej waluty. W poważnym stopniu przyczynia się to do jego dysfunkcji, zwłaszcza w okresach dekonjunkury gospodarczej.

PODSUMOWANIE

Podstawowym celem niniejszego artykułu była próba odpowiedzi na pytanie, które koncepcje teoretyczne dotyczące integracji europejskiej najlepiej wyjaśniają mechanizmy funkcjonowania UGW. W wyniku przeprowadzonej analizy dochodzę do wniosku, że w największym stopniu zostały pozytywnie zweryfikowane założenia podejścia międzyrządowego i realizmu. Należy powtórzyć, że dla istnienia systemu wspólnej waluty podstawowe znaczenie mają preferencje (interesy) państw członkowskich, zwłaszcza najsilniejszych politycznie i ekonomicznie. Widoczna jest nierówna dystrybucja władzy wewnątrz strefy, jak również między członkami i kandydatami do unii walutowej. Zgodnie z podejściem międzyrządowym najsilniejsze państwa członkowskie decydują o regułach funkcjonowania systemu euro i mogą je skorygować, jeśli zmieniają się ich preferencje w tej mierze. Duże znaczenie dla formowania tych preferencji mają uwarunkowania krajowe zarówno największe interesy ekonomiczne, jak również te wynikające z polityki wyborczej.

Jednocześnie doświadczenia UGW potwierdziły niektóre założenia innych koncepcji teoretycznych. Na przykład zgodnie z instytucjonalizmem nie wszystkie konsekwencje funkcjonowania wspólnej waluty były zgodne z przewidywaniami twórców tego systemu. Ponadto występuje inercja procesów zmiany instytucjonalnej, w tym powiązana z obroną określonych rozwiązań instytucjonalnych przez grupy interesów, które w największym stopniu na nich korzystają. Z kolei zgodnie z założeniami konstruktywistycznymi ważnym elementem polityk europejskich, w tym również odnoszących się do unijnej waluty są działania retoryczne i propagowanie idei europejskich. Zarówno inercja procesów decyzyjnych, jak również poprawność polityczna i retoryka unijna są pewnym ograniczeniem dla działań państw członkowskich na arenie europejskiej. Nie zmienia to jednak faktu, że dla kształtowania głównych zasad systemu wspólnej waluty podstawowe znaczenie mają interesy największych członków UGW, a także ich uwarunkowania krajowe. Prowadzi to do wniosku, że wprawdzie istnieje możliwość interpretacji wydarzeń w zakresie integracji europejskiej pod kątem różnych koncepcji teoretycznych, to jednak wyłania się również pewna ich hierarchia, w ramach której największe znaczenie ma podejście międzyrządowe i założenia realistyczne.

Najsłabiej zostały zweryfikowane założenia podejścia neofunkcjonalnego. Rozwój unii walutowej dowodzi tendencji wzrostowej zarządzania międzyrządowego. Nie nastąpił oczekiwany przez koncepcję neofunkcjonalną transfer lojalności społecznych na poziom unijny ani wzmocnienie integracji politycznej w kierunku federacji. Natomiast uległy wzmocnieniu procesy

różnicowania wewnętrznego Wspólnoty, powiązane z odmiennym zakresem uczestnictwa i wpływów politycznych poszczególnych państw w Unii. Zwiększa to zainteresowanie strefą euro jako potencjalnym „rdzeniem” dla pogłębionej współpracy ekonomicznej i politycznej w Europie. Stanowi jednak pewne zagrożenie dla dotychczasowych procesów integracji politycznej w gronie wszystkich członków Wspólnoty.

Dość istotną obserwacją wynikającą z niniejszego artykułu wydaje się być to, że interesy państw członkowskich stają się w coraz większym stopniu ograniczeniem dla postępów integracji, a zwłaszcza „dopełnienia” instytucjonalnego systemu wspólnej waluty. W poważnym stopniu przyczynia się to do jego dysfunkcji, zwłaszcza w okresach dekoniunktury gospodarczej. Jest to zgodne z moimi wcześniejszymi spostrzeżeniami dotyczącymi trudności dalszego rozwoju integracji, a mianowicie wzajemnego blokowania możliwości skuteczności działania między poziomem unijnym a krajowym¹⁰⁷. Z jednej strony niektóre działania podejmowane przez szczebel unijny ograniczają władze narodowe¹⁰⁸. Klasycznym przykładem w tej mierze jest polityka monetarna prowadzona przez EBC, która – zdaniem specjalistów¹⁰⁹ – przyczyniła się do obniżenia tempa wzrostu gospodarczego w Eurolandzie, a dodatkowo ogranicza możliwości efektywnego reagowania na spowolnienie przez rządy krajowe (np. poprzez zmianę kursu walutowego)¹¹⁰. Z drugiej strony efektywność omawianego systemu jest zmniejszana przez państwa członkowskie. Blokują one transfer kompetencji na poziom unijny w wielu istotnych obszarach polityk gospodarczych i społecznych¹¹¹. Dotyczy to w szczególności sposobów kwestii finansowych powiązanych z narodowymi systemami podatkowymi i budżetami państw członkowskich.

¹⁰⁷ Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, rozdz. 8, op. cit.

¹⁰⁸ M.A. Pollack, *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8, s. 357–398; J.D. Levy, *The State after Statism. From Market Direction to Market Support*, [w:] *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, (red.) J.D. Levy, Harvard University Press, Cambridge–London 2006, s. 389; V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006, s. 63–72.

¹⁰⁹ Por. A. Verdun, *Economic Developments in the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, Annual Review, s. 199–212; B.J. Cohen, *Enlargement and...*, op. cit.; B.J. Cohen, *Dollar Dominance, Euro Aspirations: ...*, op. cit.

¹¹⁰ A. Sapir, *Globalization and the Reform of European Social Models*, op. cit.

¹¹¹ 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.

Na zakończenie warto pokusić się o prognozę wydarzeń w strefie euro, zwłaszcza w kontekście występujących trudności ekonomicznych i politycznych. Zgodnie z podejściem międzyrządowym i teorią realistyczną można zakładać, że decydujące będzie w tej sprawie stanowisko największych państw członkowskich. Będą one w większym stopniu zainteresowane zapewnieniem jak największych korzyści dla krajowych grup interesów, a nie najbardziej optymalnych warunków dla funkcjonowania całego systemu. Będą dążyły do utrzymania asymetrycznej dystrybucji władzy oraz kosztów i korzyści związanych z europejską walutą. Duże znaczenie dla trwałości tego systemu będą miały uwarunkowania geopolityczne. Można nawet założyć, że tak długo, jak będzie istniała silna wspólnota interesów geopolitycznych w Europie, tak długo tolerowane będą różnorodne dysfunkcje i koszty ekonomiczne związane z „niedomkniętym” systemem instytucjonalnym.

BIBLIOGRAFIA

- Abdelal R., *The Construction of Global Finance*, Cambridge: Harvard University Press 2007.
- Alesina A., Giavazzi F., *The Future of Europe: Reform or Decline*, Cambridge–London: The MIT Press 2006.
- Alesina A., Glaeser E., *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford: Oxford University Press 2004.
- Allsopp Ch., Artis M., *The Assessment: EMU, Four Years On*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1.
- Andrews D.M., *Monetary Power and Monetary Statecraft*, [w:] *International Monetary Power*, (red.) D.M. Andrews, Ithaca–London, Cornell University Press 2006.
- Annett A., *Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe’s Fiscal Framework*, Working Paper, WP/06/116, Washington D.C.: International Monetary Fund 2006.
- Annual Report on the euro area 2009, European Economy 6/2009*, European Commission, Brussels.
- Baily M.N., Kierkegaard J.F., *Transforming the European Economy*, Washington: Institute for International Economics 2004.
- Banducci S.A., Karp J.A., Loedel P.H., *Economic interests and public support for the euro*, „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4.
- Bearce D.H., *EMU: the last stand for the policy convergence hypothesis?* „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4.

- Bielecki T., *Niemcy blokują unijną pomoc dla Greków*, „Gazeta Wyborcza”, 23.03.2010.
- Blavoukos S., Pagoulatos G., *Negotiating in stages: National positions and the reform of the Stability and Growth Pact*, „European Journal of Political Research” 2008, Vol. 47, nr 2.
- Brown B., *What Drives Global Capital Flows? Myth, Speculation and Currency Diplomacy*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2006.
- Bruksela ostrzega Niemcy, Francję, Włochy i Hiszpanię*, „Gazeta Wyborcza”, 17.03.2010.
- Campanella M.L., *Is the Euro Ready to Play the Global Currency Role?* [w:] *The Euro and the Dollar in a Globalized Economy*, (red.) J. Roy, P. Gomis-Porqueras, Aldershot, Burlington: Ashgate 2007.
- Cecchetti S.G., O’Sullivan R., *The European Central Bank and the Federal Reserve*, „Oxford Review of Economic Policy” 2003, Vol. 19, nr 1.
- Cimbalò J.L., *Saving NATO from Europe*, „Foreign Affairs” 2004, Vol. 83, nr 6.
- Cohen B., *Beyond EMU: the problem of sustainability*, [w:] *The Political Economy of European Monetary Unification*, (red.) B. Eichengreen, J. Frieden, 2nd ed., Boulder, CO: Westview Press 2000.
- Cohen B., *Dollar Dominance, Euro Aspirations: Recipe for Discord?* „Journal of Common Market Studies” 2009, Vol. 47, nr 4.
- Cohen B.J., *Enlargement and the international role of the euro*, „Review of International Political Economy” 2007, Vol. 14, nr 5.
- Collignon S., *Is Europe going far enough? Reflections on the EU’s economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2004, Vol. 11, nr 5.
- Czaputowicz J., *Teorie Stosunków Międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 345–348.
- Delors J., *Economic and monetary union and relaunching the construction of Europe*, [w:] *Report on economic and monetary union in the European Community. Collection of papers submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 1989.
- Deroose S., Hodson D., Kuhlmann J., *The legitimation of EMU: Lessons from the early years of the euro*, „Review of International Political Economy” 2007, Vol. 14, nr 5.
- Dierx A., Ilzkovitz F., *Economic Growth in Europe: Pursuing the Lisbon Strategy*, [w:] *Competitiveness and Growth in Europe*, (red.) S. Mundschenk, M.H. Stierle, U. Stierle-von Schuetz, I. Traistaru, INFER Advances in Economic Research Vol. 1, Cheltenham: Edward Elgar 2006.

- Dullien S., Schwarzer D., *Bringing Macroeconomics into the EU Budget Debate: Why and How?* „Journal of Common Market Studies” 2009, Vol. 47, nr 1.
- Dyson K., *Euro Area Entry in East-Central Europe: Paradoxical Europeanisation and Cluster Convergence*, „West European Politics” 2007, Vol. 30, nr 3.
- Dyson K., *Euro Entry as Defining and Negotiating Fit: Conditionality, Contagion, and Domestic Politics*, [w:] *Enlarging the Euro Area. External Empowerment and Domestic Transformation in East Central Europe*, (red.) K. Dyson, Oxford–New York: Oxford University Press 2006.
- Dyson K., *The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional “Fuzziness”*, [w:] *The Euro at 10: Europeanization, Power, and Convergence*, (red.) K. Dyson, Oxford–New York: Oxford University Press 2008.
- Eberlein B., Grande E., *Beyond Delegation: Transnational Regulatory Regimes and the EU Regulatory State*, „Journal of European Public Policy” 2005, Vol. 12, nr 1.
- Enderlein H., Verdun A., *EMU’s teenage challenge: what have we learned and can we predict from political science?* „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4.
- Eurobarometer 71, Public opinion in the European Union*, European Commission, Spring 2009, September 2009.
- Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, European Commission, Brussels 2004.
- Feldstein M., *EMU and International Conflict*, „Foreign Affairs” 1997, Vol. 76, nr 6.
- Ferreiro J., Fontana G., Serrano F. (red.), *Fiscal policy in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan 2008.
- Garry J., Tilley J., *The Macroeconomic Factors Conditioning the Impact of Identity on Attitudes towards the EU*, „European Union Politics” 2009, Vol. 10, nr 3.
- Gammelin C., *Mittelmäßig schwere Unterlassungsfehler*, wywiad z J.-C. Junkerem, „Süddeutsche Zeitung”, 12.02.2010.
- De Grauwe P., *Challenges for Monetary Policy in Euroland*, „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 4.
- De Grauwe P., *Economics of monetary union*, Oxford–New York: Oxford University Press 2007.
- Grecja zaciska pasa, by kupować francuską i niemiecką broń?* „Rzeczpospolita”, 24.03.2010.
- Grieco J.M., *The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme*, „Review of International Studies” 1995, nr 21.

- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, rozdz. 5, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3 (26).
- Grosse T.G., *Monetary Power in Transatlantic Relations. Study of the relationship between economic policy and geopolitics in the European Union*, „Nato-lin Papers” 2009, nr 35, Warsaw: Natolin European Centre.
- Grosse T.G., *Nowe podejście do strategii lizbońskiej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Opinie” 2005, nr 34.
- Grosse T.G., *Władze publiczne wobec kryzysu gospodarczego: przykład działań antykryzysowych podejmowanych w latach 2008–2009*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2009, nr 2 (25).
- Haas E.B., *Beyond the Nation State*, Stanford: Stanford University Press 1964.
- Haas E.B., *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*, Stevens & Sons Limited, London 1958.
- von Hagen J., Pisani-Ferry J., *To the Commissioner for Economic and Monetary Affairs*, [w:] *Europe’s economic priorities 2010–2015. Memos to the new Commission*, (red.) A. Sapir, Bruegel, Brussels 2009.
- Hallerberg M., Strauch R.R., Hagen J. v., *Fiscal Governance in Europe*, Cambridge: Cambridge University Press 2009.
- Helleiner E., *One money, one people? Political identities and the euro*, [w:] *Before and Beyond EMU: Historical Lessons and Future Prospects*, (red.) P. Crowley, London: Routledge 2002.
- Helleiner E., *The Making of National Money. Territorial Currencies in Historical Perspective*, London–Ithaca: Hulsman J.C., Gardiner N., *A Conservative Vision for U.S. Policy Toward Europe*, Backgrounder #1803, The Heritage Foundation, 2004.
- Henning C.R., Meunier S., *United Against the United States? The EU’s Role in Global Trade and Finance*, [w:] *With US or Against US? European Trends in American Perspective, State of the European Union*, Vol. 7, (red.) N. Jabko, C. Parsons, Oxford–New York: Oxford University Press 2005.
- Hix S., *Constitutional agenda-setting through discretion in rule interpretation: why the European Parliament won at Amsterdam*, „British Journal of Political Science” 2002, Vol. 32, nr 2.
- Hobolt S.B., Leblond P., *Is My Crown Better than Your Euro?* „European Union Politics” 2009, Vol. 10, nr 2.
- Hodson D., *EMU and political union: what, if anything, have we learned from the euro’s first decade?* „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4.

- Howarth D., *Running an enlarged euro-zone – reforming the European Central Bank: Efficiency, legitimacy and national interest*, „Review of International Political Economy” 2007, Vol. 14, nr 5.
<http://www.heritage.org/Research/Europe/bg1803.cfm>
- Introduction of the euro In the New Member States. Analytical Report*, Flash Eurobarometer 280, European Commission, September 2009.
- Jackson R., Sorensen G., *Introduction to International Relations Theories and approaches*, Oxford University Press, Oxford–New York 2010.
- Jesień L., *Wybór czy inercja. Traktat amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2000.
- Johnson J., *The remains of conditionality: the faltering enlargement of the euro zone*, „Journal of European Public Policy” 2008, Vol. 15, nr 6.
- Jones E., *Liberalized capital markets, state autonomy, and European monetary union*, „European Journal of Political Research” 2003, Vol. 42, nr 2.
- Jones E., *The Economic Mythology of European Integration*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, nr 1.
- Knorr K.E., *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, New York: Basic Books 1973.
- Lane P., *The real effects of European monetary union*, „Journal of Economic Perspectives” 2006, Vol. 20, nr 4.
- Levy J.D., *The State after Statism. From Market Direction to Market Support*, [w:] *The State after Statism. New State Activities in the Age of Liberalization*, (red.) J.D. Levy, Harvard University Press, Cambridge–London 2006.
- Lindberg L.N., *Decision-Making and Integration in the European Community*, „International Organization” 1965, nr 19(1), s. 56–80.
- Lindberg L.N., *The European Community as a Political System: Notes Toward the Construction of a Model*, „Journal of Common Market Studies” 1967, nr 5(4), s. 344–387.
- Lorot P. (red.), *Introduction à la Géoeconomie*, Economica 1999.
- Luttwak E., *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, (*Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, HarperCollins, New York 1999).
- Martin A., *The EMU macroeconomic policy regime and the Eutropean social model*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, Cambridge University Press, Cambridge 2005.
- McDougall D., *The Role of Public Finances in European Integration*, Mimeo, Brussels: CEC 1977.
- McKay D., *Economic logic or political logic? Economic theory, federal theory and EMU*, „Journal of European Policy” 2005, Vol. 12, nr 3.

- Mearsheimer J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton 2001.
- Meyer Ch.O., Linsenmann I., Wessels W.T., *The Limitation of European Economic Governance: Loose Policy Co-ordination and the Commitment-Implementation Gap*, [w:] *Economic government of the EU: A balance sheet of the new modes of policy*, (red.) O. Meyer, I. Linsenmann, W.T. Wessels, Hampshire: Palgrave Macmillan 2007.
- Milward A., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge; 2 edition, London 2000.
- Moran T., *American Economic Policy and National Security*, New York: Council on Foreign Relations Press 1993.
- Moravcsik A., *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, London: University College London Press 1998.
- Morgenthau H., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6th ed., New York: Alfred Knopf 1985.
- de Neve J.-E., *The European Onion? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, nr 4.
- Oreżiak L., *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, (red.) D.K. Rosati, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2009.
- Pierson P., *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton–New York 2004.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., *Last exit to Lisbon*, Institute BRUEGEL, Brussels; A. Sapir 2006, *Globalization and the Reform of European Social Models*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, nr 2.
- Pollack M.A., *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, „Journal of Common Market Studies” 2000, Vol. 38, nr 3.
- Pollack M.A., *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, „Annual Review of Political Science” 2005, Vol. 8.
- Public attitudes and perceptions In the euro area. Analytical report*, Flash Eurobarometer 251, European Commission, September 2008.
- Quaglia L., Eastwood R., Holmes P., *The Financial Turmoil and EU Policy Co-operation in 2008*, „Journal of Common Market Studies” 2009, Vol. 47, nr 1, Special Issue.
- Rosamond B., *Imagining the European Economy: „Competitiveness” and the Social Construction of „Europe” as an Economic Space*, „New Political Economy” 2002, Vol. 17, nr 2.

- Rosamond B., *Theories of European Integration*, MacMillan Press LTD, New York–London 2000.
- Sadeh T., *EMU's diverging micro foundations: a study of governments' preferences and the sustainability of EMU*, „Journal of European Public Policy” 2009, Vol. 16, nr 4.
- Sbragia A.M., *Shaping a Polity in an Economic and Monetary Union: the EU in comparative perspective*, [w:] *Euros and Europeans*, (red.) A. Martin, G. Ross, 2005.
- Scharpf F.W., *The Joint Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration*, „Public Administration” 1988, Vol. 66, nr 3.
- Scherpenberg J.v., *Trade Is No Superglue: The Changing Political Economy of Transatlantic Relations*, [w:] *The End of the West?*, (red.) J. Anderson, G.J. Ikenberry, T. Risse, Ithaca–London, Cornell University Press 2008.
- Schimmelfennig F., *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, „International Organization” 2001, Vol. 55, nr 1.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.
- Schmitter P.C., *A Revised Theory of Regional Integration*, [w:] *Regional Integration: Theory and Research*, (eds) L.N. Lindberg, S.A. Scheingold, Cambridge, MA: Harvard University Press 1971.
- Strefa euro bez zadłużonych i łamiących kryteria fiskalne?* „Gazeta Wyborcza”, 17.03.2010.
- Talani L.S., *A dead Stability and Growth Pact and a strong Euro: there must be a mistake!*, [w:] *Between Growth and Stability: The Demise and Reform of the European Union's Stability and Growth Pact*, (red.) L.S. Talani, B. Casey, Northampton: Edward Elgar 2008.
- Tsoukalis L., *What Kind of Europe?*, rozdz. 3, Oxford–New York: Oxford University Press 2005.
- Verdun A., *Economic Developments in the Euro Area*, „Journal of Common Market Studies” 2006, Vol. 44, Annual Review.
- Vrousalis N., *The Strains of Commitment: A Federal System Leads a Common Fiscal Policy*, „European Integration” 2006, Vol. 28, nr 2.
- Waltz K.N., *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley 1979.
- Wessels W., Faber A., *Vom Verfassungskonvent zurück zur Methode Monnet? Die Entstehung der ‚Road Map‘ zum Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft*, „Integration” 2007, nr 04.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba weryfikacji wybranych koncepcji teoretycznych integracji Europejskiej na podstawie 11 lat (1999–2010) funkcjonowania systemu wspólnej waluty w Europie. Analizie zostały poddane m.in.: koncepcja neofunkcjonalna, instytucjonalna, konstruktywistyczna, realizm oraz liberalne podejście międzyrządowe. Celem artykułu jest również wykazanie wzajemnej hierarchii między tymi koncepcjami teoretycznymi, które przynajmniej częściowo są uprawnione w stosunku do badanego systemu. Na podstawie analizy w końcowej części artykułu przedstawiono próbę prognozy wydarzeń w strefie euro.

SUMMARY

The aim of this article is an attempt to verify selected theoretical concepts of the European integration based on the results of the eleven years (1999–2010) of the common monetary system that has been in operation in the European Union. The following theories are examined: neo-functionalism, institutionalism, constructivism, realism and liberal intergovernmentalism. The aim of this paper is also to find hierarchy of the discussed theories, which are at least partly applicable to the common currency system in Europe. At the end of the article some predictions of future developments of the system are presented.

Michał Matusik

MOŻLIWOŚĆ WYKORZYSTANIA PRODUKTÓW AKTYWNYCH I PASYWNYCH BANKU W CELU MAKSYMALIZACJI KORZYŚCI KLIENTA DETALICZNEGO

WPROWADZENIE

Dostępne w Polsce współczesne produkty bankowe w znaczący sposób różnią się od tych sprzed dziesięciu laty. Różnica ta polega przede wszystkim na mnogości oferowanych przez polskie banki produktów, a także na możliwości ich wykorzystania. Podstawowe usługi finansowe, takie jak rachunki oszczędnościowo-rozliczeniowe, lokaty bankowe, kredyty hipoteczne i konsumpcyjne, czy karty kredytowe pozostały takie same, chociaż większość z nich bardzo się rozwinęła¹. Klienci mogą korzystać z produktów bankowych na wiele sposobów, łącząc często zastosowanie produktów aktywnych i pasywnych banku w celu maksymalizacji swoich korzyści. Wymaga to jednak pewnej wiedzy i znajomości produktów bankowych, której statystyczny klient banku nie zdobędzie w placówce detalicznej. Dzisiejsza działalność banków polega na osiągnięciu jak największego zysku poprzez sprzedaż produktów bankowych. Pracownicy banków, aby sprzedać produkt, stosują różne techniki bazujące w większości przypadków na dezinformacji, poprzez przedstawienie tylko i wyłącznie pozytywnych cech produktu. O negatywne cechy produktu klient banku musi się dopytać pracownika, od którego powinien uzyskać rzetelną i kompleksową odpowiedź, jednak w praktyce bywa różnie. W większości przypadków fascynacja tym, co klient słyszy z ust pracownika banku, sprawia, iż nie zdaje on sobie sprawy, że produkt bankowy może posiadać jakiegokolwiek wady².

¹ Por. W. Grzegorzczak, *Produkty bankowe rozwój i sprzedaż*, Biblioteka menadżera i bankowca, Warszawa 2001, s. 91.

² Por. G. Rytelewska, *Sprzedaż produktów bankowych*, [w:] *Bankowość. Podręcznik akademicki*, (red.) W.L. Jaworski, Z. Zawadzka, Poltext, Warszawa 2005, s. 555.

1. WSPÓLCZESNA BANKOWOŚĆ I POWODY SPADKU ZAUFANIA DO INSTYTUCJI FINANSOWYCH W USA I W POLSCE

Kryzys gospodarczy ostatnich dwóch lat mocno nadwerężył reputację instytucji finansowych. Na początku 2008 r. polskie banki prowadziły aktywną rekrutację pracowników do swoich placówek detalicznych. Członkowie zarządów największych polskich banków bagatelizowali nadużycia pracowników związane ze sprzedażą produktów bankowych. Wysoka sprzedaż gwarantowała uzyskanie prowizji pracownikom najniższego szczebla. Premię otrzymywali również zwierzchnicy, więc nastroje, jakie panowały w instytucjach finansowych, były optymistyczne i nikt nie dostrzegał nowo powstających zagrożeń dla globalnego rynku finansowego. Geneza problemu miała miejsce w Stanach Zjednoczonych. Instytucje finansowe działające na tzw. rynku kredytów subprime³ przed 2008 r. dawały Amerykanom, często nieposiadającym zdolności kredytowej w zwykłym banku komercyjnym, możliwość nabycia nieruchomości. Instytucje finansowe przyznawały wieloletnie kredyty obywatelom, którzy nie byli zatrudnieni na bazie umowy o pracę. Często byli to słabo wykształceni pracownicy fizyczni o bardzo niskich dochodach. Znane były także sytuacje podpisywania umów kredytowych przez analfabetów. W skrajnych przypadkach przedstawiciele instytucji finansowych zachęcali kredytobiorców do zakupu większej i droższej nieruchomości. Skutkiem tego było zaciągnięcie przez klienta większego kredytu na dłuższy okres, przez co całkowita suma rat spłacona instytucji finansowej była wyższa. W wyniku tego działania również prowizje, które otrzymywali przedstawiciele instytucji finansowych, były większe. Krótkowzroczność takiego postępowania sprawiła, iż kredytobiorcy nabywający drogie i ekskluzywne nieruchomości tracili płynność finansową, gdyż oprócz konieczności spłat rat kredytu oraz ponoszenia podstawowych wydatków na własne utrzymanie, musieli także utrzymać nowo zakupioną nieruchomość. Niestety, większość kredytobiorców na rynku subprime nie zdawała sobie sprawy, że koszt utrzymania nieruchomości jest tym wyższy, im jest ona większa i bardziej ekskluzywna. Konsekwencją takiego postępowania było zaleganie klientów w spłacie rat kredytowych.

W mentalności społeczeństwa amerykańskiego pokutuje styl życia na kredyt. Oprócz kredytów hipotecznych, Amerykanie aktywnie używają kart kredytowych i zaciągają kredyty konsumpcyjne. Agencje ratingowe działające w Stanach Zjednoczonych przed 2008 r. nadawały najwyższe oceny amerykańskim instytucjom finansowym uczestniczącym w rynku subprime. Firmy

³ Por. <http://e-rachunkowosc.pl/artukul.php?view=1060> – pobrano dnia 01.07.2010.

te były w efekcie wiarygodne i inwestorzy bez zastanowienia zakupywali ich akcje i obligacje, gdyż miały one taką samą renomę jak amerykańskie papiery skarbowe. Niewielu ludzi jednak zdawało sobie sprawę, jaka była przyczyna emisji tych obligacji i na co były przeznaczone pozyskane z nich środki. Pieniądze ze sprzedaży papierów wartościowych przedsiębiorstwa pokrywały jego bieżące potrzeby, czyli rekompensowały straty ponoszone zarówno z niespłacanych przez klientów rat kredytów hipotecznych i konsumpcyjnych, jak i niespłacanych kart kredytowych. Instytucje finansowe liczyły na poprawę sytuacji poprzez przejmowanie nieruchomości, ich licytację i w konsekwencji pozyskanie środków na spłatę wyemitowanych obligacji. Nieruchomości jednak, podobnie jak inne dobra luksusowe zakupione przez kredytobiorców, nie są płynne i sprzedaż ich trwa długo. W dniu zapadalności obligacji instytucje finansowe nie posiadały środków, które pozyskały wcześniej od inwestorów, nie wspominając o premii. Miało to wpływ na finanse całego świata, gdyż obligacje amerykańskich firm nabywane były przez wiele międzynarodowych instytucji jako „pewne” papiery wartościowe o gwarantowanej stopie zwrotu.

Sytuacja w polskich bankach nie wyglądała może tak tragicznie, mimo istnienia wielu analogii do rynku amerykańskiego. Sprzedaż produktów bankowych i ogromny nacisk na tzw. *cross-selling*, czyli sprzedaż klientowi kilku produktów jednocześnie, doprowadzał do nadużyć ze strony pracowników placówek detalicznych i problemów klientów banku. Najczęstszym problemem była wzmożona sprzedaż kart kredytowych, które były „na siłę” sprzedawane klientom wraz z kredytem hipotecznym, lokatą terminową lub na podstawie dotychczasowej dobrej współpracy z bankiem, czyli generalnie na „słowo honoru”. Karty kredytowe same w sobie są jednym z najużyteczniejszych i najbardziej praktycznych produktów bankowych w historii, lecz należy umieć się tym instrumentem posługiwać. Wiele osób otrzymujących kartę kredytową po raz pierwszy „na próbę” wraz z lokatą terminową lub kredytem hipotecznym nie miało wiedzy na temat tego, czym jest ten produkt bankowy. Karty kredytowe były sprzedawane jako tzw. darmowe karty płatnicze z odroczonym terminem płatności. Było to perfidne zmanipulowanie klienta, któremu przekazywano półprawdę na ten temat. Każdorazowa sprzedaż karty kredytowej wiązała się z premią dla pracownika. Pracownicy banków codziennie byli i nadal są rozliczani ze sprzedaży kart kredytowych. Im większa jest sprzedaż, tym większe są premie dla pracowników, ich zwierzchników, dyrektorów regionów i makroregionów. Chciwość była tutaj głównym czynnikiem, który sprowadził bankowość w Polsce na zły tor. Wśród skrajnych sytuacji, jakie miały miejsce w trakcie sprzedaży produktów bankowych, należałoby wymienić:

1. Zakładanie sobie nawzajem kart kredytowych (przez pracowników banków). Do każdej karty kredytowej można założyć aż pięć dodatkowych kart kredytowych obciążających ten sam limit kredytowy. Karty kredytowe przez pierwszy rok użytkowania są bezpłatne. Aby naliczona została pracownikowi premia, należało aktywować kartę w bankomacie i dokonać bezgotówkowej transakcji w dowolnej wysokości kwotowej, mógł to być np. zakup paczki papierosów. Po okresie miesiąca karta była zastrzegana, a pracownik mimo wszystko otrzymywał premię. Oznaczało to, że pracownicy banków wyrabiali sobie wzajemnie karty kredytowe, następnie do każdej karty wyrabiane były dodatkowe karty kredytowe dla członków ich rodzin. Należy wspomnieć, że karty te nie były używane, a koszt ich wytworzenia i sprzedaży znacząco przewyższał ewentualne zyski z krótkiego okresu ich użytkowania. Dla przykładu premia od sprzedaży jednej karty kredytowej potrafiły być dziesięciokrotnie wyższe niż wspomniana wyżej paczka papierosów, od której sprzedaży bank otrzymuje niewielki procent.
2. Sprzedaż klientom kredytu gotówkowego pod zakup jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych. Wieloletnia hossa trwająca od 2003 r. sprawiła, iż prawie nikt nie wierzył w możliwość załamania się rynku papierów wartościowych. Wierzyli w rynek również klienci banków, więc łatwo ulegali pokusie zaciągnięcia wysokiego kredytu gotówkowego pod zakup jednostek uczestnictwa funduszy akcyjnych. W 2008 r. rynek akcji się załamał, a zobowiązania klientów związane z zaciągniętym kredytem pozostały. Klient stracił w ten sposób podwójnie. Po pierwsze, na swojej inwestycji i po drugie, na zobowiązaniu kredytowym, którego oprocentowanie nie należy do najniższych. Najbardziej zadowoleni mogli być tutaj właśnie pracownicy bankowi, którzy otrzymali podwójną prowizję od sprzedaży kredytu gotówkowego i jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych.

Wymienione sytuacje ukazują jednak tylko skrajne przypadki, które powinny skłonić klientów polskich banków do większej samodzielności i zainteresowania produktami bankowymi. W dobie Internetu zasięgnięcie szczegółowej wiedzy na temat działania kart kredytowych lub mechanizmów rządzących wyceną jednostek uczestnictwa funduszy akcyjnych nie jest trudne. Każdy obywatel mający dostęp do Internetu może zdobyć taką wiedzę bez większego problemu. Najważniejsze jest jednak, by przez pryzmat wyżej opisanych wydarzeń nie patrzeć na bankowość tylko i wyłącznie w negatywnym świetle. Wiele bankowych produktów jest bardzo przydatna i użyteczna, a w dzisiejszych czasach brak posiadania rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego

jest praktycznie niemożliwy. Odwiedzając oddziały banków komercyjnych, klientom zawsze będą przedstawiane najnowsze produkty obecne w ofercie banku. Należy to do obowiązku pracowników bankowych. Istotna jest chęć pozyskania wiedzy przez poszczególnych klientów, gdyż właśnie znajomość mechanizmów rządzących bankowością może w przyszłości zapobiec bolesnym pomyłkom. Z produktów bankowych należy korzystać, lecz należy to robić rozsądnie i w odpowiednim czasie, a wtedy decyzje podjęte przez klienta powinny zagwarantować mu duży poziom satysfakcji.

2. ZABEZPIECZENIA KANAŁÓW BANKOWOŚCI ELEKTRONICZNEJ ORAZ NOWOCZESNE I ELASTYCZNE PRODUKTY DEPOZYTOWE

Produkty bankowe dostępne przed dziesięcioma laty były znacznie mniej rozwinięte niż współcześnie. Rachunki oszczędnościowo rozliczeniowe i lokaty terminowe o określonych terminach zapadalności i stałym lub zmiennym oprocentowaniu na początku dekady były zakładane praktycznie tylko w oddziałach banków. W dobie bankowości elektronicznej taki sposób obsługi rachunku wydaje się być reliktem przeszłości. Wielu ludziom jednak taki sposób odpowiada, gdyż klient otrzymuje podpis pracownika banku potwierdzający dokonanie operacji, którego nie można wygenerować obsługując finanse przez Internet lub telefon. W praktyce jednak dokonywanie transakcji przez kanały bankowości elektronicznej jest tańsze i równoznaczne z dokonaniem jej w oddziale banku, gdyż elektroniczne dowody dokonania transakcji są dzisiaj akceptowane przez wszystkie instytucje. W sytuacjach wyjątkowych istnieje zawsze możliwość wydania potwierdzenia transakcji w placówce banku, która w odróżnieniu do elektronicznego dowodu dokonania transakcji posiada stempel, podpis i pieczętkę pracownika banku. Dzięki korzystaniu z kanałów bankowości elektronicznej klienci otrzymują często szerszą ofertę depozytową banku, która nie jest dostępna w placówce banku. Odznacza się ona zazwyczaj wyższym oprocentowaniem, które spowodowane jest brakiem obsługi transakcji przez pracownika bankowego. Możliwość założenia takiej lokaty istnieje właściwie tylko przez Internet lub telefon, lecz w nagłych przypadkach można ją zerwać w placówce banku. Dużym atutem kanałów bankowości elektronicznej jest również możliwość bieżącego monitorowania dokonywanych transakcji, co bez Internetu byłoby możliwe dopiero po otrzymaniu wyciągu bankowego, dostarczonego pocztą lub dostępnego odpłatnie w placówce banku. Niektórzy klienci banków obawiają się włamania na ich rachunek za pośrednictwem kanałów bankowości

elektronicznej⁴. Jest to teoretycznie możliwe, lecz w praktyce to bardzo rzadki proceder. Zarówno sposoby logowania na konto przez Internet, jak i sposoby autoryzacji transakcji są różne w zależności od banku, lecz poziom ich zabezpieczeń wspólnie jest uznawany za wysoki. W trakcie logowania na konto przez Internet lub telefon klient w pierwszej kolejności jest zobligowany do podania swojego numeru identyfikacyjnego, który jest niezmienny – taki sam przy każdym logowaniu. Kolejnym kanałem autoryzacji jest podanie hasła potrzebnego do zalogowania na konto. Hasło to w zależności od banku może być albo wymyślone przez klienta, albo podane z karty kodów jednorazowych otrzymanych od banku. System wymaga wtedy podania jednorazowego kodu autoryzacyjnego z karty kodów, na której widnieje kilkadziesiąt takich kodów. W sytuacji gdy hasło zostało utworzone przez klienta, a bank nie ma w swojej ofercie karty kodów jednorazowych, przy logowaniu klient jest proszony o podanie poszczególnych losowo przez system wybranych symboli hasła. W niektórych przypadkach systemy bankowości elektronicznej wymagają podania losowo wybranych przez system cyfr numeru PESEL klienta. To bardzo korzystne rozwiązanie, gdyż im większa ilość kodów autoryzacyjnych, tym mniejsze prawdopodobieństwo włamania się na rachunek⁵. Klienci powinni zwracać szczególną uwagę na stronę internetową banku i wszelkie rozbieżności w wyglądzie od jej poprzedniej postaci. Jest to bardzo ważne, gdyż wiele włamań na konta internetowe ma miejsce poprzez przekierowanie adresu internetowego. Klient, wpisując adres internetowy banku, może w wyniku działań internetowych przestępców zostać przekierowany na stronę utworzoną przez hakera, która ładując przypomina stronę banku służącą do logowania na konto. Wpisując swój numer identyfikacyjny i hasło lub poszczególne symbole hasła, dostarcza hakerowi niezbędnych informacji, koniecznych do infiltracji rachunku. Oprócz hasła służącego do logowania na rachunek, klient korzysta również z hasła, które autoryzuje dokonane przez niego w Internecie transakcje. Oprócz karty kodów jednorazowych i haseł wymyślonych przez klienta, najczęstszym wspólnie sposobem autoryzacji bankowych transakcji internetowych jest hasło przysyłane z banku na telefon komórkowy w formie wiadomości SMS. Dużą zaletą takiego sposobu autoryzacji jest brak konieczności noszenia w portfelu karty kodów jednorazowych. Klient banku musi jednak posiadać przy sobie telefon komórkowy, gdyż to właśnie dzięki niemu dokonuje autoryzacji transakcji bankowej.

⁴ Por. J. Grzywacz, *Bankowość elektroniczna w działalności przedsiębiorstwa*, SGH, Warszawa 2004, s. 108.

⁵ Ibidem, s. 128.

Rachunki oszczędnościowo rozliczeniowe oferowane przez polskie banki są zazwyczaj nisko oprocentowane. Banki, stając naprzeciw oczekiwaniom klientów, stworzyły możliwość założenia subkonta do rachunku podstawowego, którego oprocentowanie jest wyższe i porównywalne z oprocentowaniem lokaty terminowej. Rachunki takie są nazywane kontami oszczędnościowymi. Jedynym przeciwskazaniem przed czynnym używaniem takiego rachunku jest obciążenie go opłatą za każdą częstsza niż jednorazową wypłatę środków z rachunku w trakcie trwania miesiąca kalendarzowego. Wysokość opłaty za drugą i każdą następną wypłatę środków z rachunku jest stała lub uzależniona od wysokości wypłacanej kwoty, stanowiącej jej określony procent. Podstawową zaletą konta oszczędnościowego jest możliwość indywidualnego wyboru dnia wypłaty środków z rachunku bez utraty odsetek należnych klientowi za okres utrzymywania środków na rachunku⁶. Ma to duże znaczenie w przypadku klienta aktywnie korzystającego z takich produktów banku, jak karty kredytowe. Istnieje wtedy możliwość powiązania zastosowania karty kredytowej, będącej produktem aktywnym banku, z rachunkiem oszczędnościowym, który jest produktem pasywnym. Mechanizm tego powiązania zostanie opisany w dalszej części opracowania.

Kolejnym innowacyjnym i bardzo korzystnym produktem depozytowym są lokaty *overnight*. Sposób ich działania jest bardzo ciekawy, gdyż maksymalna kwota, jaką może być zasilona taka lokata, jest zazwyczaj ograniczona. Wynika to z wysokości odsetek, które w przypadku tej właśnie lokaty wpływają na rachunek każdego dnia. Dzięki ograniczeniu kwotowemu lokaty i oprocentowaniu porównywalnemu z oprocentowaniem standardowych lokat wysokość dobowych odsetek jest na tyle niska, że jest zwolniona z podatku od wkładów kapitałowych. Zazwyczaj banki, oprócz ograniczenia kwotowego lokat *overnight*, stosują również ograniczenie ilościowe, by klient nie mógł otworzyć więcej niż np. trzech takich lokat. Podstawową korzyścią tego produktu jest odnawialność i dostęp do odsetek każdego kolejnego dnia trwania lokaty.

Biorąc pod uwagę najnowsze produkty depozytowe dostępne w polskich bankach, tradycyjne lokaty otwierane w banku na określony czas, o stałym lub zmiennym oprocentowaniu uchodzą za przestarzałe, lecz banki i wśród tego typu produktów starają się być konkurencyjne, proponując klientom m.in. wyższe oprocentowanie lokaty standardowej.

⁶ Por. Z. Krzyżkiewicz, *Operacje banków uniwersalnych*, [w:] *Bankowość...*, (red.) W.L. Jaworski, Z. Zawadzka, op. cit., s. 316.

3. PRAKTYCZNE ZASTOSOWANIE KART KREDYTOWYCH I ICH PRZEWAGA NAD LIMITEM DEBETOWYM W KONCIE OSOBISTYM

Wśród aktywnych produktów bankowych, na które należałoby zwrócić szczególną uwagę, znajdują się karty kredytowe. Geneza powstania karty kredytowej ma swoje źródło w Stanach Zjednoczonych. Na początku lat pięćdziesiątych XX wieku znany amerykański milioner Rockefeller zaprosił swoich przyjaciół i partnerów w interesach na kolację do restauracji. W chwili, w której należało dokonać płatności, znany Amerykański potentat zrozumiał, że nie posiada ze sobą tak dużej ilości gotówki. Zrodziła się wtedy w jego umyśle koncepcja powstania małego plastikowego gadżetu, którym można by regulować zobowiązania finansowe bez konieczności noszenia ze sobą pliku banknotów.

W społeczeństwie amerykańskim korzystanie z karty kredytowej jest na porządku dziennym, a rozgraniczenie pomiędzy kartą kredytową a debetową w umysłach Amerykanów zarysowuje się w specyficzny sposób. Uważają oni, że pieniądze z bankomatu wypłaca się kartą debetową, zaś płatności w sklepie dokonuje kartą kredytową.

Wielu ludzi w Polsce nie zdaje sobie sprawy z praktycznego stosowania i użyteczności kart kredytowych. Brak odpowiedniej wiedzy na ich temat i obecność w nazwie tego produktu słowa „kredytowa” sprawiają, iż społeczeństwo polskie podchodzi do niego z dużą nieufnością i obawami. Tymczasem produkt ten posiada wiele zalet, których nie posiada karta debetowa dołączona do rachunku oszczędnościowo-rozliczeniowego. Karta debetowa obciąża środki zgromadzone na koncie klienta do ich wysokości na rachunku. W przypadku podpisania dodatkowej umowy z bankiem o korzystaniu z limitu w koncie osobistym karta ta może pozwolić klientowi na czerpanie dodatkowych środków, pomimo braku pieniędzy na rachunku⁷. Jest to w praktyce zadłużanie się wobec banku, a odsetki od zadłużenia są naliczane od dnia dokonania transakcji obciążającej limit w koncie osobistym. Mechanizm działania karty kredytowej jest zupełnie inny. Aktywne jej używanie ma znacznie więcej zalet niż korzystanie z limitu w koncie osobistym. Dokonując transakcji bezgotówkowej za pomocą karty kredytowej, klient płaci pieniędzmi należącymi do banku, a więc środki te w momencie dokonania płatności nie obciążają jego rachunku. Bardzo ważną i kluczową kwestią przy dokonywaniu transakcji bezgotówkowej za pomocą karty kredytowej jest wolny od odsetek okres wynoszący od 25 do 56 dni. W praktyce oznacza to, że klient, dokonu-

⁷ Por. Z. Dobosiewicz, *Bankowość*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 308.

jąc zakupu pierwszego dnia 31-dniowego miesiąca, będzie zobligowany do uregulowania tego zadłużenia dopiero 25 dnia miesiąca następnego, czyli 56 dni później. Jeżeli jednak dokona on płatności bezgotówkowej ostatniego dnia miesiąca, wtedy także będzie on musiał spłacić zaciągnięte zadłużenie 25 dnia miesiąca następnego, czyli 25 dni później. Okres wolny od odsetek będzie w tym przypadku krótszy.

Przy używaniu karty kredytowej ważne jest unikanie wypłat środków z bankomatu. Pierwszym czynnikiem zniechęcającym do dokonania transakcji gotówkowej jest obciążenie karty prowizją, która do pewnej wysokości zadłużenia jest stała, zaś powyżej pewnej kwoty stanowi niewielki udział procentowy wypłacanej kwoty, wynoszący zazwyczaj 3%. Drugim negatywnym aspektem jest fakt, iż w przypadku podjęcia pieniędzy z bankomatu nie występuje wyżej opisany okres wolny od odsetek. Zadłużenie rośnie wtedy każdego dnia. Nie należy również dokonywać transakcji gotówkowej kartą kredytową, gdyż po jej dokonaniu i spłaceniu nawet 90% podjętej z bankomatu kwoty zadłużenie na karcie naliczane będzie od całej kwoty, a nie od pozostałych 10% zadłużenia. W przypadku dokonania transakcji gotówkowej należy spłacić zaciągnięte zadłużenie w 100%. Przewagą karty kredytowej nad kartą debetową jest możliwość dokonywania nią zakupów przez Internet w skali międzynarodowej. Niektóre sklepy internetowe, hotele, wypożyczalnie samochodów nie dają klientowi możliwości dokonania zwykłego przelewu. Musi on podać przysłowiowy numer swojej karty kredytowej. Należy jednak pamiętać, że limit kredytowy takiej karty nie powinien być wysoki niezależnie od stanu zasobności portfela jej posiadacza. W sytuacji gdy klient banku dokonuje drobnych zakupów za pośrednictwem Internetu, limit jego karty powinien być jak najmniejszy, gdyż zmniejszy to ryzyko padnięcia ofiarą potencjalnych internetowych złodziei.

Zaletą używania kart kredytowych są również korzystne warunki dokonywania bezgotówkowych transakcji zagranicznych. Brak konieczności posiadania dużej gotówki w różnych walutach stanowi ogromną zaletę. Ważny jest również system płatniczy karty, który w zależności od kraju może być mniej lub bardziej korzystny. W Polsce wśród najpowszechniejszych kart kredytowych należy wyróżnić trzy systemy płatnicze: Visa, MasterCard i American Express. Wysokość prowizji od transakcji bezgotówkowej dokonywanej zagranicą jest uzależniona od dwóch czynników. Po pierwsze, od prowizji nałożonej przez bank dla danego systemu płatniczego; po drugie, od sposobu przewalutowania wydanej kwoty. W zależności od systemu płatniczego i kraju, w którym dokonywana jest transakcja, liczba par walutowych obecnych w trakcie przewalutowania może być inna. Schemat ten obrazuje tabela (s. 95).

Sposoby przewalutowania poszczególnych systemów płatniczych

	Strefa euro (EUR)	Poza strefą euro (np. GBP)	Stany Zjednoczone (USD)
American Express	EUR – USD – PLN	GBP – USD – PLN	USD – PLN
MasterCard	EUR – PLN	GBP – USD – EUR – PLN	USD – EUR – PLN
Visa	EUR – PLN	GBP – USD – PLN	USD – PLN

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli ukazano liczbę przewalutowań kwoty płaconej przez klienta za pomocą karty kredytowej za granicą. Im mniejsza ilość walut w procesie przewalutowania, tym jest to korzystniejsze dla klienta. Wynika z tego, iż najmniej opłacalne jest używanie karty kredytowej MasterCard poza strefą euro, ale nie w Stanach Zjednoczonych. Najbardziej korzystne zaś jest używanie w strefie euro kart systemów MasterCard i Visa, a w Stanach Zjednoczonych American Express i Visa.

Większość renomowanych banków w Polsce stwarza klientowi możliwość ustanowienia automatycznej spłaty karty kredytowej, która jest dokonywana w pewnym określonym dniu miesiąca. Klient musi jednak posiadać wtedy rachunek oszczędnościowo-rozliczeniowy powiązany z kartą kredytową. Dniem przypadającym na automatyczną spłatę zadłużenia jest zazwyczaj 25 dzień miesiąca. Spłacana automatycznie kwota może być różna w zależności od życzenia klienta. Zazwyczaj wynosi ona najmniej 5%, a najwięcej 100%. Warunkiem prawidłowego przebiegu automatycznej spłaty zadłużenia jest posiadanie środków na rachunku mogących pokryć zadeklarowany przez klienta procentowy udział kwoty zadłużenia na karcie. Dzięki wolno odsetkowemu okresowi używanie karty kredytowej można w dogodny sposób powiązać z korzystaniem z rachunku oszczędnościowego, którego oprocentowanie jest wyższe niż oprocentowanie zwykłego RORu. Klient może aktywnie korzystać z karty kredytowej w transakcjach, które nie wymagają użycia gotówki, i dokonywać jednej w miesiącu wypłaty środków z konta oszczędnościowego potrzebnej do uregulowania zadłużenia karty kredytowej i zobowiązań gotówkowych. Daje to klientowi banku możliwość uzyskania dodatkowych korzyści z wyższego oprocentowania na koncie oszczędnościowym w trakcie trwania wolnego od odsetek okresu zadłużenia karty kredytowej.

Warto także zaznaczyć, że do każdej karty kredytowej dołączyć można pięć kart dodatkowych obciążających limit kredytowy karty głównej. Karty takie jednak powinny być wyrabiane osobom wyjątkowo zaufanym. Są to zazwyczaj członkowie rodziny posiadacza karty głównej.

4. KREDYTY HIPOTECZNE A PLANY SYSTEMATYCZNEGO OSZCZĘDZANIA

W latach 2005–2008 na polskim rynku nieruchomości trwała hossa. Wśród jej przyczyn media wymieniały wiele powodów m.in. były to: wzmożona działalność inwestorów zagranicznych masowo wykupujących mieszkania, atrakcyjność inwestycyjna Polski jako nowo przyjętego kraju do Unii Europejskiej i zwiększenie poziomu zamożności polskiego społeczeństwa. Żaden dziennik, czy gazeta ekonomiczna nie podkreślały faktycznej przyczyny tego zjawiska, które w połowie 2008 r. straciło na dynamice i weszło w regres.

Liberalizm polskich instytucji finansowych był do tego stopnia wysoki, że gdy dokonywana była analiza kredytowa potencjalnego kredytobiorcy, podczas rozmowy na temat zdolności kredytowej klienta dochodziło do aktów świadomego fałszowania *credit scoringu*. Klient banku otrzymywał delikatną wskazówkę, by podać nieprawdziwą informację na temat takiego czynnika *credit scoringu*, który trudno byłoby bankowi zweryfikować. Dzięki zatajeniu, a właściwie świadomemu sfałszowaniu danych, koniecznych do oceny zdolności kredytowej zarówno klient, jak i pracownik banku byli zadowoleni. Klient otrzymywał kredyt hipoteczny, dzięki któremu mógł sfinalizować zakup wymarzonej nieruchomości, a konsultant hipoteczny w banku otrzymywał lukratywną premię za sprzedaż długookresowego produktu kredytowego. W latach 2005–2006 zauważalny był wysoki stopień dodatniej korelacji między liczbą udzielonych kredytów hipotecznych a wzrostem cen nieruchomości. Pozwala to sądzić, iż to właśnie wzmożona akcja kredytowa polskich banków sprawiła, iż ceny nieruchomości rosły w tym okresie tak szybko.

Gdy nastąpił kryzys, większość banków wycofała się z udzielania walutowych kredytów hipotecznych, podczas gdy jeszcze w 2007 r. był to powszechnie panujący standard. Banki zaczęły również wymagać wysokiego wkładu własnego klienta, podczas gdy przed wybuchem kryzysu nie było to powszechną praktyką. Banki udzielały kredytu na 100% wartości nieruchomości. Większość klientów zaciągała kredyty we franku szwajcarskim. Jako zaletę tej właśnie waluty wymieniano niskie oprocentowanie, niską marżę kredytową oraz stabilność szwajcarskiej waluty. Podczas gdy dwa pierwsze argumenty są logiczne, to ostatni wydaje się być pozbawiony sensu. Frank szwajcarski jest walutą stabilną, lecz jego stabilność bazuje na wysokiej korelacji z pozostałymi głównymi walutami światowymi. Argument ten przedstawiony jako zaleta był tak naprawdę wadą, gdyż większą rolę przy zaciąganiu kredytu w obcej walucie ma stabilność polskiej waluty wobec waluty, w której jest zaciągany kredyt.

Podczas spekulacyjnego ataku na polską złotówkę na początku 2009 r. wielu kredytobiorców w panice chciało dokonywać przewalutowania kredytu na złotówki. Nikt nie wiedział, jak potoczy się sytuacja na rynku walutowym, ale przewalutowanie kredytu w tym właśnie momencie było dla klienta stratne. Bezlitosna praktyka rynków finansowych nakazuje kupować tanio i sprzedawać drogo. Niestety, większość przeciętnych klientów banku postępuje zupełnie odwrotnie i myśli w przeciwnych kategoriach. W sytuacji gdy istnieje możliwość zaciągnięcia kredytu w walucie obcej, podczas gdy jest ona nadprzeciętnie mocna wobec polskiej waluty, jest to najlepszy moment na dokonanie takiego posunięcia. Wiąże się to ze spłacaniem niższej raty, w sytuacji gdy złotówka będzie aprecjonowała wobec franka. Niestety, w okresach słabości rodzimej waluty media wypowiadają nieodpowiedzialne stwierdzenia zachęcające do przewalutowania kredytu na złotówki. Ma to swój rezultat w posunięciach nowych kredytobiorców. Boją się oni dalszego osłabienia złotówki i nie podejmują ryzyka, które w praktyce jest znacznie bardziej racjonalne niż zaciągnięcie kredytu, w sytuacji gdy polska waluta jest silna.

Zarysowuje się w ten sposób podstawowy dylemat. Czy kredytobiorca powinien zaciągnąć kredyt w walucie rodzimej, czy w walucie obcej. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku występują zalety i wady. W przypadku kredytu walutowego klient banku musi być przygotowany na wahania kursu walutowego, który może sprawić, że wysokość raty przeliczana na złotówki będzie różna w zależności od kursu walutowego. Na oprocentowanie kredytu hipotecznego składa się marża banku oraz wskaźnik LIBOR dla kredytu walutowego i wskaźnik WIBOR dla kredytu złotówkowego⁸. Marża banku w przypadku kredytów walutowych i złotówkowych jest obecnie na podobnym poziomie i plasuje się w przedziale 1–1,5%⁹. Oprocentowanie kredytu we frankach szwajcarskich jest jednak znacznie niższe niż oprocentowanie kredytu złotówkowego, więc przy tym samym okresie kredytowania łączna suma wszystkich spłaconych rat powinna być mniejsza. Wynika to z niższego poziomu stóp procentowych w Szwajcarii, niż w Polsce. Niedogodnością są jednak wyżej wspomniane odchylenia kursu złotówki od kursu franka szwajcarskiego. Perspektywa zmian kursu i związane z tym ryzyko sprawia, iż wielu Polaków decyduje się na zaciągnięcie kredytu złotówkowego.

Kolejnym dylematem, jaki stoi przed klientem banku, jest rodzaj raty. Może ona być stała lub malejąca. Warto zwrócić uwagę, że w sytuacji, w któ-

⁸ Por. Z. Dobosiewicz, *Bankowość...*, op. cit., s. 302.

⁹ Por. <http://www.ehipoteka.com.pl/index/?id=82cec96096d4281b7c95cd7e74623496> – pobrano dnia 01.07.2010.

rej kredytobiorca chciałby spłacić całą kwotę kredytu przed zakończeniem okresu kredytowania, łączna kwota spłacona bankowi okazałaby się nad proporcjonalnie wysoka. Wynika to ze składowych części raty. Kwota, jaką klient spłaca bankowi w okresie kredytowania, jest sumą kapitału i odsetek. Im dłuższy jest okres kredytowania, tym wyższe są odsetki. W przypadku wieloletnich kredytów hipotecznych odsetki te są nawet kilkakrotnie wyższe od kapitału. W początkowym okresie kredytowania dominującą część składową raty stanowią odsetki. Proporcje te zaczynają się odwracać wraz z upływem okresu kredytowania. Oznacza to, że gdyby klient zdecydował się spłacić kredyt hipoteczny w połowie okresu kredytowania w wyniku np. wygranej na loterii, mógłby być bardzo zaskoczony wysokością kwoty, którą wymaga od niego bank. Suma ta byłaby znacznie wyższa niż połowa kapitału, czyli kwoty, jaką przeznaczył on na zakup nieruchomości. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż w pierwszej połowie okresu kredytowania dominującą składową część raty stanowią odsetki, a nie kapitał.

Skłania to do refleksji, iż bardziej korzystne dla klienta w połowie trwania okresu kredytowania byłoby przeznaczenie kwoty, która pierwotnie miała spłacić zobowiązanie kredytowe, na inwestycję w lokatę odnawialną lub konto oszczędnościowe. Zakładając lokatę odnawialną, której odsetki się kapitalizują, klient uzyska znacznie więcej środków z oprocentowania lokaty, niż stanowi to reszta niespłaconych odsetek kredytu. Klient mógłby również połączyć spłatę malejących rat kredytowych z indywidualnym planem systematycznego oszczędzania. Zakładając, że klient wybrał ratę malejącą kredytu hipotecznego, powinien on nastawić się na identyczny wysiłek finansowy przy każdej kolejnej racie w okresie spłaty kredytu. Nadwyżkę, która każdego następnego miesiąca byłaby coraz wyższa, kredytobiorca przeznaczałby na konto oszczędnościowe. Oznacza to, że klient spłacałby coraz niższą ratę kredytu, odkładana zaś na konto oszczędnościowe część wysiłku finansowego równego pierwszej racie byłaby z upływem lat coraz wyższa. Przy założeniu, że kredytobiorca zachowałby dyscyplinę, konsekwencję i dokładność, zgromadziłby on na koniec okresu kredytowania kwotę znacznie przewyższającą łączną sumę rat spłaconych przez cały okres kredytowania.

5. PLANY SYSTEMATYCZNEGO OSZCZĘDZANIA I PRODUKTY STRUKTURYZOWANE

Po wybuchu kryzysu finansowego banki dostrzegły, że dla przeciętnego klienta najbardziej atrakcyjne stały się bezpieczne produkty depozytowe. Ich

przewaga nad funduszami inwestycyjnymi charakteryzuje się większym bezpieczeństwem kapitału i mniejszym stopniem ryzyka¹⁰. Banki wprowadziły do swojej oferty plany systematycznego oszczędzania¹¹. Klient banku, który zdecydował się na nabycie tego innowacyjnego produktu, jest zobligowany, by zadeklarować wysokość comiesięcznej przeznaczanej na inwestycję kwoty, horyzont czasowy przedsięwzięcia oraz stopień jego ryzyka. Systematyczne i konsekwentne przeznaczanie przez klienta określonej kwoty pieniędzy jest dla niego bezpieczniejsze i bardziej atrakcyjne, niż jednorazowa inwestycja dużej kwoty w fundusz akcyjny. Metoda ta pozwala minimalizować straty klienta w czasie bessy, gdyż w wyniku spadków wartości indeksów giełdowych dokonuje on zakupu większej liczby jednostek uczestnictwa po coraz niższych cenach¹².

Dla klientów banku zainteresowanych ponadprzeciętnymi zyskami produktów depozytowych oraz bezpieczeństwem inwestycji najbardziej atrakcyjne będą produkty strukturyzowane. Instrumenty te, jak sama ich nazwa wskazuje, mają pewną strukturę. Portfele, na których są zbudowane, wykorzystują nieograniczone możliwości oferowane przez wiele rynków, takich jak: kapitałowy, towarowy, walutowy czy nieruchomości. W efekcie po skonstruowaniu takiego produktu finansowego, który łączy w sobie elementy kilku rynków, inwestor uzyskuje zdywersyfikowany instrument określany produktem strukturyzowanym.

Zysk finansowy generowany przez produkt strukturyzowany jest zależny od kształtowania się koszyka aktywów, na którym taki instrument jest oparty. Mogą to być kursy papierów wartościowych, wartości indeksów giełdowych, kursy walut obcych, ceny surowców czy stopy procentowe. Zróżnicowane aktywa wchodzące w skład portfeli produktów strukturyzowanych dają wysoki potencjał zysku, przy zminimalizowanej stopie ryzyka. Dzieje się tak, gdyż w portfelu często znajdują się instrumenty pochodne, które wpływają zabezpieczająco na aktywa portfela w sytuacji, gdy na rynku zawita dekonjunktura. Dzięki temu produkt strukturyzowany łączy w sobie cechy bezpieczeństwa lokaty z ponadprzeciętnymi zyskami z dynamicznych rynków finansowych¹³. Istotę takiego produktu można ukazać na uproszczonym przykładzie.

¹⁰ Por. R. Walkiewicz, *Bankowość inwestycyjna*, Poltext, Warszawa 2001, s. 54.

¹¹ Por. <http://www.finanseosobiste.pl/artykuly/porady-dla-inwestujacych/plan-systematycznego-oszczedzania.html> – pobrano dnia 01.07.2010.

¹² Por. J. Rotchild, *Księga bessy*, WIG PRESS, Warszawa 2000, s. 14.

¹³ Por. <http://www.finanseosobiste.pl/content/view/568/31/> – pobrano dnia 25.05.2007.

Przykład

Polski inwestor chce zainwestować 100 000 PLN w akcje amerykańskiego indeksu Dow Jones Industrial Average. Zważywszy, że w skład tego indeksu wchodzi bardzo dużo spółek i indeks ten gromadzi spółki rynku zagranicznego, inwestor decyduje się zainwestować swoje środki za pośrednictwem funduszu akcji amerykańskich na rynku polskim. W przypadku inwestowania w zwykłe fundusze inwestor musi się liczyć z ryzykiem walutowym i ryzykiem straty poniesionej z potencjalnych zniżek akcji amerykańskich. Inwestor chce całkowicie uniknąć ryzyka, nie ponosząc najmniejszej straty. Zwykłe fundusze inwestycyjne nie są w stanie zapewnić aż tak wysokiej premii za ryzyko. Całkowite uniknięcie straty odbywa się zazwyczaj kosztem przetrzymania zainwestowanych środków przez okres nie krótszy niż nawet kilka lat. W praktyce inwestor nabywający taki instrument finansowy ma gwarancję wycofania swoich środków bez poniesienia straty, jeśli zamrozi je na pewien czas. Jednocześnie może on być beneficjentem wzrostów kursów akcji indeksów amerykańskich i aprecjacji USD do PLN.

Aktywa, z których składa się produkt strukturyzowany, obejmuje akcje spółek amerykańskiego indeksu Dow Jones Industrial Average. Jako element zabezpieczający mogą tutaj wystąpić dwie trzyletnie opcje sprzedaży. W pierwszym przypadku byłaby to opcja sprzedaży na indeks Dow Jones Industrial Average, w drugim zaś opcja sprzedaży na USD. Opcje te zrekompensowałyby ewentualne straty poniesione ze spadków na giełdzie amerykańskiej oraz z deprecjacji USD w stosunku do PLN. W bardziej optymistycznej wersji opcje te po prostu wygasną bezwartościowo, jeśli indeks Dow Jones Industrial Average bardzo wzrośnie, a USD wzmocni się w stosunku do PLN. Stanie się tak, ponieważ nabycie opcji sprzedaży sprawia, że strata jest ograniczona do wysokości premii, jaka została zapłacona za nabycie opcji¹⁴. W praktyce inwestor może osiągnąć ponad przeciętne zyski przy minimalnej stopie ryzyka, która ogranicza się tylko i wyłącznie do poniesienia straty ze spadku wartości pieniądza w czasie.

Powyższy przykład ilustruje, ile korzyści przynosi nabycie produktu strukturyzowanego. Inwestorzy mogą inwestować na „niedostępnych” dla siebie rynkach, otrzymując portfel inwestycyjny, którego skonstruowanie byłoby trudne bez znajomości podstaw inżynierii finansowej. W efekcie, co najważniejsze, otrzymują gwarancję zwrotu zainwestowanych środków. Jednak często gwa-

¹⁴ Por. A. Łaganowski, *Instrumenty pochodne*, GIEŁDA PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH w Warszawie S.A., Warszawa 2005, s. 25.

rancja zwrotu kapitału wiąże się z całkowitym zamrożeniem zainwestowanych środków. Konsekwencją wcześniejszego wycofania środków mogą być np. wysokie opłaty manipulacyjne, które mogą przynieść stratę. Jednocześnie przy pomyślnym rozwoju sytuacji na rynkach, w które inwestowane są środki, należy się liczyć z osiąganiem niższych zysków niż te, jakie zostałyby osiągnięte z inwestycji w fundusze bez „poduszki”. Wiąże się to m.in. z tym, że instytucja finansowa sprzedająca produkt strukturyzowany musi ponieść pewne koszty prowizyjne, takie jak:

- koszt nabycia akcji amerykańskich;
- koszt nabycia opcji sprzedaży indeksu Dow Jones Industrial Average;
- koszt nabycia opcji sprzedaży USD.

Co więcej, za skonstruowanie takiej struktury, która jest jednocześnie bardzo ciekawą strategią inwestycyjną, instytucja oferująca produkt strukturyzowany daje sobie prawo partycypowania w zyskach.

W Europie największym rynkiem produktów strukturyzowanych są Niemcy. Również na polskim rynku oferta produktów strukturyzowanych się zwiększa. Prym w ich emisjach wiodą banki z kapitałem zagranicznym, posiadające bogate doświadczenie w tworzeniu skomplikowanych struktur finansowych oraz międzynarodową sieć oddziałów.

ZAKOŃCZENIE

Międzynarodowy kryzys finansowy mocno nadwerżył reputację instytucji finansowych. Doprowadziło to do spowolnienia rozwoju bankowości w Polsce. Stało się tak za sprawą spadku zaufania Polaków do instytucji, takich jak banki, towarzystwa funduszy inwestycyjnych czy towarzystwa ubezpieczeń na życie. Poziom sprzedaży produktów bankowych się zmniejszył, przez co wiele banków zdecydowało się na dokonanie redukcji kadrowych. Należy jednak pamiętać, że każdy kryzys ma swój koniec. W ofercie produktowej polskich banków klienci zawsze znajdą atrakcyjne dla siebie produkty. Ważne jest jednak, by byli oni otwarci na oferty pracowników detalicznych banków i nie traktowali wszystkich proponowanych produktów przez pryzmat oszustwa. Jeszcze ważniejsza jest jednak otwartość na wiedzę dotyczącą produktów bankowych, która bardzo ograniczyłaby prawdopodobieństwo dokonania złej decyzji.

W XXI wieku sytuacją prawie niespotykaną w Polsce jest brak posiadania rachunku bankowego. Każdy klient banku zetknął się z propozycją skorzystania z aktywnych i pasywnych produktów bankowych, takich jak karta

kredytowa, czy plan systematycznego oszczędzania. Są to produkty bardzo przydatne i użyteczne. Każdy klient zanim negocjując i zdecydowanie odpowie pracownikowi banku na jego propozycję, może powinien zadeklarować najpierw chęć zastanowienia się nad danym produktem. Warto zwrócić uwagę, że w życiu każdego człowieka pojawiają się sytuacje, w których posiadanie „plastiku” okazałoby się bardzo przydatne. Sytuacja taka miałaby na przykład miejsce, gdy klient chciałby zakupić ostatni dostępny w sklepie egzemplarz produktu, podczas gdy na jego rachunku nie byłoby wystarczającej puli środków na zakup. Wolnoodsetkowy okres zagwarantowałby klientowi możliwość zakupu upragnionego towaru bez ponoszenia dodatkowych kosztów odsetkowych. Oznacza to w praktyce, że zakupiłby on produkt za pieniądze banku i uregulował ten dług w momencie wpłynięcia wynagrodzenia na jego rachunek. Podobnie przedstawia się sytuacja, jeśli chodzi o plan systematycznego oszczędzania¹⁵. Niewielu klientów potrafi spojrzeć w przyszłość i dostrzec perspektywę posiadania dużej puli środków finansowych, które zostałyby zgromadzone w wyniku wieloletniego systematycznego oszczędzania. Za zgromadzone środki klient mógłby w przyszłości zakupić samochód, nieruchomość lub inne dobra luksusowe, podczas gdy większość klientów banku jest zdecydowana na zaciąganie kredytu na zakup takich produktów. Oczywiście, w kwestii nieruchomości zaciąganie kredytów hipotecznych jest nieodzowne, gdyż każdy potrzebuje miejsca do zamieszkania. Spoglądając jednak na całą sprawę z innej perspektywy, korzystniejsze dla klienta jest posiadanie depozytu, którego oprocentowanie działa na jego korzyść, aniżeli kredytu, którego odsetki należy spłacać instytucji finansowej.

Współczesna oferta produktowa banków w Polsce jest bardzo szeroka i atrakcyjna. Możliwość powiązania zastosowań aktywnych i pasywnych produktów bankowych daje klientom możliwość maksymalizacji zysków i korzyści. Podczas korzystania z produktów bankowych najważniejsza jest jednak rozważa, dyscyplina i konsekwencja. Są to cechy, których, niestety, brakuje dużej części polskiego społeczeństwa. W zastosowaniu produktów bankowych ważne jest także samodzielne zaznajomienie się z mechanizmem ich działania. Potencjalny klient nie powinien polegać na zasłyszanych opiniach i informacjach uzyskanych od pracownika banku. Instytucje finansowe oferujące klientom swoje produkty świadomie przedstawiają tylko ich zalety. Ważne jest, by klienci banków samodzielnie zdobywali wiedzę na temat polecanych im produktów. Czasami produkt, z którym klient nie miał jeszcze styczności,

¹⁵ Por. <http://www.financeosobiste.pl/artykuly/porady-dla-inwestujacych/plan-systematycznego-oszczedzania.html> – pobrano dnia 01.07.2010.

może okazać się dla niego bardzo korzystny. Jednak, by zdecydować się na jego zakup, nie należy działać pochopnie. Ważne jest samodzielne uzyskanie wiedzy i potraktowanie produktu przez pryzmat jego zalet i wad. Pełna wiedza na jego temat powinna być gwarantem satysfakcji użytkownika produktu bankowego.

BIBLIOGRAFIA

- Dobosiewicz Z., *Bankowość*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Grzegorzczak W., *Produkty bankowe rozwój i sprzedaż*, Biblioteka menadżera i bankowca, Warszawa 2001.
- Grzywacz J., *Bankowość elektroniczna w działalności przedsiębiorstwa*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2004.
- Haugen R.A., *Teoria nowoczesnego inwestowania, obszerny podręcznik analizy portfelowej*, WIG PRESS, Warszawa 1996.
- <http://www.ehipoteka.com.pl/index/?id=82cec96096d4281b7c95cd7e74623496>
- <http://e-rachunkowosc.pl/artukul.php?view=1060>
- <http://www.financeosobiste.pl/artykuly/porady-dla-inwestujacych/plan-systematycznego-oszczedzania.html>
- <http://www.financeosobiste.pl/content/view/568/31/>
- Krzyżkiewicz Z., *Operacje banków uniwersalnych*, [w:] *Bankowość. Podręcznik akademicki*, (red.) W.L. Jaworski, Z. Zawadzka, Poltext, Warszawa 2005.
- Łaganowski A., *Instrumenty pochodne*, GIEŁDA PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH w Warszawie S.A., Warszawa 2005.
- Rotchild J., *Księga bessy*, WIG PRESS, Warszawa 2000.
- Rytelewska G., *Sprzedaż produktów bankowych*, [w:] *Bankowość. Podręcznik akademicki*, (red.) W.L. Jaworski, Z. Zawadzka, Poltext, Warszawa 2005.
- Walkiewicz R., *Bankowość inwestycyjna*, Poltext, Warszawa 2001.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie korzyści i zalet produktów bankowych dostępnych dla klienta detalicznego.

Autor artykułu próbuje udowodnić, iż ostatnie dwa lata kryzysu, których powodem były nadużycia pracowników instytucji finansowych, wywołały również brak otwartości klientów na innowacyjne produkty finansowe. Pozytyw-

nym aspektem danej kwestii jest coraz bliższa perspektywa końca kryzysu i nadzieja, że złe doświadczenia przerodzą się w większą ostrożność i chęć chłonięcia wiedzy.

Artykuł opracowano na podstawie powszechnie dostępnej literatury krajowej, poruszającej tematykę bankowości w Polsce, oraz dwóch źródeł zagranicznych dotyczących tematyki inwestycyjnej. Bardzo ważnym aspektem okazało się również wykorzystanie źródeł internetowych oraz praktycznej wiedzy autora artykułu; dzięki temu możliwe było ukazanie najświeższych trendów panujących w polskiej bankowości.

SUMMARY

The article aims at presenting benefits and advantages of bank products available to a retail customer.

The author attempts to prove that the recent two years of the economic crisis, which was a result of financial institutions employees' misappropriation, also resulted in the lack of customers' openness to innovative financial products. A positive aspect of the whole situation is a closer and closer perspective of the end of the crisis and some hope that bad experiences will be transformed into greater caution and interest in acquiring knowledge.

The article was based on the commonly available domestic literature dealing with the issue of banking in Poland and two foreign sources on investment. It turned out that another important aspect was the use of Internet resources and the author's practical expertise which enabled the presentation of the newest trends in the Polish banking system.

Paweł Olszewski

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE – QUO VADIS EUROPO?

Bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z elementów całościowego pojmowania bezpieczeństwa, które jest najważniejszą sferą działalności zarówno państwa, jak i innych podmiotów stosunków międzynarodowych, w tym także jednostek. Bezpieczeństwo energetyczne stanowi obecnie jeden z najważniejszych aspektów funkcjonowania państwa, wpisując się w szeroko pojmowane bezpieczeństwo ekonomiczne. Zabezpieczenie źródeł energii, dostaw jak i przesyłu ma w dzisiejszym świecie znaczenie przełomowe zarówno dla rozwoju każdego państwa, jak i dla zagwarantowania stabilności i ciągłości jego rozwoju. W powyższe spektrum wpisuje się Unia Europejska, która podejmując działania prowadzące do budowy jednolitej struktury funkcjonowania na arenie międzynarodowej powinna wypracować swoisty konsensus wśród państw członkowskich i stworzyć jednorodną politykę energetyczną, o której dużo się mówi zarówno w mediach, wśród polityków europejskich, jak i badaczy, nie kształtując jednak jej realnego podłoża. Dlatego też autor niniejszego artykułu postanowił doszukać się unijnych pomysłów, projektów i przedsięwzięć, które mogą świadczyć o kształtowaniu wspólnej koncepcji bezpieczeństwa energetycznego. Prezentując ową aktywność i analizując jej rezultaty, spróbuje odpowiedzieć na pytanie, czy takowa jedność interesów może nastąpić i jest w stanie doprowadzić do porozumienia w zakresie kształtowania wspólnej koncepcji bezpieczeństwa energetycznego? Autor odwołuje się też w szeroki sposób do opracowania wydanego w Monachium w 2006 r. autorstwa Saschy Müller-Kreannera, zatytułowanego „Bezpieczeństwo energetyczne – nowy pomiar świata”. Wobec powyższego ta publikacja jest w pewnym sensie kompilacją dwóch form: artykułu i noty o książce, co wobec poruszanej tematyki nadaje jej ciekawszy i bardziej złożony, a zarazem przejrzysty charakter. Na podstawie przygotowanej noty publikacji Saschy Müller-Kreannera autor artykułu wysnuwa kolejne ważne wnioski dotyczące opisywanego zagadnienia.

O CZYM PISZE SASCHA MÜLLER-KREANNER?

Autor „Bezpieczeństwo energetyczne. Nowy pomiar świata” swoje rozważania rozpoczyna od analizy pojęcia „bezpieczeństwo energetyczne” i koncepcji prezentowanych w tym zakresie przez głównych aktorów sceny międzynarodowej. Analizuje strategie dotyczące bezpieczeństwa energetycznego Stanów Zjednoczonych, Federacji Rosyjskiej, Indii i Chin, podkreślając ekspansywny charakter ich działań na kontynencie afrykańskim. Jednocześnie prezentuje powiązania, jakie istnieją między kształtowaniem polityki zagranicznej tychże państw a ich polityką energetyczną.

Na tym tle omawia działania Unii Europejskiej, która nie posiada – według autora – samodzielnej, a co ważniejsze niezależnej polityki energetycznej. Brak tej polityki jest jednocześnie przyczyną słabości polityki zagranicznej Unii. Müller prezentuje także państwa, które ze względu na swoje położenie lub posiadane złoża surowców naturalnych pełnią znaczące funkcje w polityce energetycznej. Zalicza do nich Ukrainę, Turcję oraz państwa Kaukazu Południowego. Jednocześnie charakteryzuje współczesne problemy związane z wydobywaniem i dostarczaniem surowca, wymieniając poszukiwanie alternatywnych źródeł energii, nieprzestrzeganie praw własności, lokalnej demokracji, praw człowieka i obywatela, a także kwestię „dyplomacji energetycznej”.

W pierwszym rozdziale pisze, iż grozi nam kryzys energetyczny, którego przyczyny tkwią w dynamicznym wzroście zapotrzebowania na surowce energetyczne Indii i Chin oraz zmniejszającej się ilości owych źródeł na świecie. Taka sytuacja może doprowadzić, jego zdaniem, do powstania nowej formy ubóstwa, jaką jest „ubóstwo energetyczne”. Wzrastanie kosztów wydobycia i dynamizowanie tzw. Wielkiej Gry o złoża naturalne, szczególnie w rejonie Bliskiego Wschodu, Morza Kaspijskiego, północno-zachodniej Syberii oraz na Arktyce, może stać się podłożem nowych konfliktów i jednocześnie destabilizować poszczególne regiony, oddziałując także na sytuację globalną. Tenże kryzys energetyczny może doprowadzić do kryzysu klimatycznego i zdecydowanego zwiększenia emisji dwutlenku węgla do atmosfery, którą obecnie szacuje się na 0,5% rocznie. Przyrost emisji dwutlenku węgla został szeroko przedstawiony w artykule zamieszczonym w Rzeczpospolitej z 3 stycznia 2009 r., gdzie napisano, iż: „Emisje gazów cieplarnianych na świecie od lat 70. do chwili obecnej prawie się podwoiły. Jeśli rządy nie zmienią polityki gospodarczej opartej na wykorzystaniu paliw kopalnianych, w latach 2008–2050 emisje wzrosną o kolejne 70 proc.”¹. Związane z tym ocieplenie

¹ *Niebezpieczny wzrost emisji dwutlenku węgla*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/158168,242788.html>, 3.01.2009.

klimatu grozi wzrostem poziomu wód w morzach i oceanach, a tym samym zalaniem terenów położonych poniżej poziomu wody, wśród których można wymienić Malediwy, Turalu czy Tonga. Taka sytuacja wymusi na mieszkańcach tych terenów poszukiwanie bezpiecznych miejsc zamieszkania, prowadząc do zwiększenia migracji i ewentualnego wybuchu regionalnych konfliktów o terytoria. Sacha Müller określa tą sytuację mianem „podwójnego kryzysu energetycznego” złożonego z dwóch składowych: energii i klimatu. Dlatego też rządy poszczególnych państw, dostrzegając owe zagrożenia, prowadzą tzw.: zagraniczną politykę energetyczną głównie mając na celu zagwarantowanie stałych dostaw surowców oraz dywersyfikację źródeł, natomiast sprzedający starają się pozyskać wiarygodnych (czytaj wypłacalnych) odbiorców. W tym celu, jak uważa autor wyżej wymienionej książki, państwa nie tylko poszukują nowych źródeł surowców energetycznych, lecz także zawierają umowy na ich dostawy. W ramach kształtowania polityki bezpieczeństwa energetycznego podejmują one działania mające na celu chociażby zabezpieczenie dróg, którymi transportuje się owe surowce. Przykładem takiego działania może być przyjęta 11 września 2001 r. przez parlament niemiecki koncepcja ochrony dróg morskich wzdłuż Rogu Afryki, której nadano znamienne nazwę: Trwała Wolność. Niemniej sprawowanie kontroli nad obszarami tranzytowymi ma zarazem swoisty wymiar dominacji na arenie międzynarodowej, co również może być uważane za nowy rodzaj oddziaływania w ramach stosunków międzynarodowych. W tym aspekcie Sacha Müller powołał się na słowa byłego prezydenta Stanów Zjednoczonych Jimiego Cartera, który powiedział, iż próba osiągnięcia kontroli nad Zatoką Perską będzie traktowana jak atak na Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. W tym kontekście jest również cytowany Tom Friedman, który napisał w swojej książce: „zależność polityczno-energetyczna stała się centralnym wyznacznikiem bezpieczeństwa USA”. Owe opinie nie oddają współcześnie tylko i wyłącznie postawy Stanów Zjednoczonych, lecz w dużej mierze można je odnieść także do polityki prowadzonej w tym zakresie przez wszystkie państwa, posiadające odpowiednie mechanizmy i środki działania umożliwiające im realizację owych koncepcji.

W dalszych częściach pracy autor rozważa pozycję na arenie międzynarodowej i koncepcje dotyczące bezpieczeństwa energetycznego takich aktorów, jak: Federacja Rosyjska, Chiny, Indie, Japonia, Korea Płd. a także Unia Europejska, której działania w zakresie bezpieczeństwa energetycznego znacząco różnią się od działań wyżej wymienionych państw. W przeciwieństwie do Unii Europejskiej kraje te kształtują swoje zadania w ramach opisywanego obszaru w formie zadań strategicznych, gdy w tym samym czasie Unia Europejska porusza się na niwie koncepcyjnej, pozbawionej charakteru właściwego dla strategii.

Przykładem na działania, np. Rosji i Chin, o charakterze strategicznym może być powstanie Szanghajskiej Organizacji Współpracy, do której należą, oprócz już obu wymienionych, także Tadżykistan, Uzbekistan, Kirgizja i Kazachstan.

W piątym rozdziale autor bardzo szeroko i szczegółowo analizuje postawę Unii Europejskiej wobec kwestii bezpieczeństwa energetycznego i zagranicznej polityki energetycznej. W dalszej natomiast części tejże publikacji prezentuje rozważania dotyczące nowych miejsc zarówno wydobywania, jak i technologii uzyskiwania energii z nowych źródeł.

Publikacja Sachy Müllera pozwala w sposób szczegółowy spojrzeć na tak złożone zagadnienie, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne, i odejść od typowo akademickich rozważań osnutych w dużej mierze teorią oscylującą wokół pochodnych teorii bezpieczeństwa. Jednocześnie jej skrócowa prezentacja w tym artykule umożliwia przejście do właściwej analizy działań prowadzonych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie w kształtowaniu wspólnej polityki energetycznej.

DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO

W latach 50. XX wieku wspólne działania dotyczące integracji europejskiej były kształtowane na podstawie funkcjonalnej polityki sektorowej, która miała swój wyraz w powstaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Owa organizacja nie tylko jednoczyła tak ważne gałęzie przemysłu, lecz także tworzyła nową perspektywę współpracy na kontynencie europejskim zarówno w zakresie zabezpieczenia dostaw najważniejszych składników powojennej odbudowy Europy, jak i rozwoju przemysłowego. Węgiel stanowił wówczas znaczące źródło energii. Objęcie go tak szerokimi działaniami kreowało nie tylko wspólny rynek, lecz przede wszystkim pozwalało na uformowanie jednolitych strategii bezpieczeństwa energetycznego i kształtowaniu nowego ładu europejskiego.

Kolejnym działaniem o podobnej skali było stworzenie organizacji o nazwie Euratom, zdecydowanie bardziej złożonej i skupiającej się na rozwijanej wówczas dziedzinie wykorzystania energii atomowej. Działalność powyższych instytucji była również związana z narastaniem sporów wewnętrznych i różnic w podejściu państw członkowskich do poszczególnych kwestii. Spory te nie zostały zakończone i mają miejsce do dzisiaj, tyle tylko, że trwają w strukturze o wiele bardziej złożonej, jaką jest Unia Europejska.

Wobec nowej sytuacji międzynarodowej, narastających napięć, wzajemnych oskarżeń i obaw o bezpieczeństwo energetyczne, Unia Europejska

podjęła się stworzenia wspólnej polityki energetycznej. Miała ona być elementem stabilizującym, kształtującym poczucie bezpieczeństwa, atmosferę wzajemnego zaufania i podstawą do wykreowania wspólnej polityki zagranicznej. Niestety, proces jej tworzenia, został obciążony wieloma różnorodnymi problemami, które uniemożliwiają określanie go mianem rzeczywiście wspólnotowego przedsięwzięcia, wychodzącego ponad subiektywne interesy poszczególnych państw członkowskich.

KREOWANIE WSPÓLNEJ POLITYKI ENERGETYCZNEJ

Unia Europejska rozpoczęła działania konieczne do stworzenia wspólnej polityki energetycznej poprzez przyjęcie w 1991 r. Europejskiej Karty Energetycznej, by poprzez wydawanie kolejnych dokumentów, takich jak: traktat energetyczny Wspólnoty (The Energy Community Treaty); dokumenty zatytułowane: „Bezpieczeństwo dostaw, wpływ zewnętrzny i rozszerzenie” (Security of supply, external dimension and enlargement); „Bezpieczeństwo dostaw naturalnego gazu” (Security of supply of natural gas) i „Bezpieczeństwo dostaw elektryczności” (Security of supply of electricity) dojść do stworzenia w 2008 r. „Planu Działania na rzecz Solidarności i Bezpieczeństwa Energetycznego” (Energy Security and Solidarity Action Plan).

W ramach Europejskiej Karty Energetycznej została uruchomiona ogólnoeuropejska współpraca w dziedzinie zagwarantowania dostaw energii i dostępu do rynku energetycznego, którą kształtowano w trakcie spotkań Konferencji Europejskiej Karty Energetycznej. Jednocześnie na jej podstawie przewidziano utworzenie konkurencyjnego rynku paliw z wzajemnym dostępem do rynków energetycznych, w tym zasobów surowców. Przewidziano też wprowadzenie przepisów regulujących wydobywanie, tranzyt i dostawy tychże surowców na zasadach rynkowych. W rezultacie jednego ze spotkań przeprowadzonych w ramach Konferencji Europejskiej Karty Energetycznej podpisano traktat Karty Energetycznej. Składa się on z ośmiu części zawierających szczegółowe zasady współpracy państw sygnatariuszy w zakresie polityki energetycznej. Jego twórcy w części II Artykuł 3 podkreślili, że „umawiające się strony będą pracować nad upowszechnieniem dostępu do międzynarodowych rynków na zasadach handlowych oraz ogólnie nad rozwojem otwartego i konkurencyjnego rynku materiałów i produktów energetycznych”². Sygnatariusze zawarli

² Część II, Artykuł 3, Rynki międzynarodowe, Traktat Karty Energetycznej, Konferencja Europejskiej Karty Energetycznej, Załącznik 1, 17.12.1994.

w nim także zapisy dotyczące: konkurencji, w ramach których stwierdzili, że „Każda z umawiających się stron będzie pracować nad złagodzeniem zakłóceń rynku i barier dla konkurencji w działalności gospodarczej w sektorze energii”³; tranzytu w ramach, którego przewidziano wprowadzenie rozwiązań prawnych i technicznych ułatwiających transport materiałów i produktów oraz modernizację środków transportu, zdynamizowanie przedsięwzięć w zakresie łagodzenia skutków przerw w dostawach zarówno materiałów, jak i produktów energetycznych oraz wdrożenie transportu modułowego. Realizację przyjętych założeń postanowiono wzmocnić poprzez transfer technologii, który w traktacie ujęto następująco: „umawiające się strony zgadzają się ułatwiać dostęp do technologii oraz transfer technologii energetycznych na zasadach komercyjnych i niedyskryminacyjnych, w celu wspierania efektywnego handlu materiałami i produktami energetycznymi oraz inwestycji, a także dla urzeczywistnienia celów karty, z uwzględnieniem praw i przepisów tych stron oraz ochrony praw własności intelektualnej”⁴.

W celu realizacji powyższych założeń postanowiono uruchomić projekty ułatwiające dostęp do kapitału, umożliwiające finansowanie przedsięwzięć⁵ jak i promocję i ochronę podejmowanych inwestycji⁶. W ramach przyjętych zapisów scharakteryzowano również najważniejsze cele dotyczące ochrony środowiska naturalnego, a co ważniejsze rozważono kwestie dotyczące suwerenności, suwerennego zarządzania i rozporządzania zasobami energetycznymi. W tym aspekcie państwa zapisały, że „umawiające się strony uznają suwerenność państwa i jego suwerenne prawa do zasobów energetycznych. Potwierdzają one, że prawa te muszą być wykonane zgodnie i z uwzględnieniem przepisów prawa międzynarodowego”⁷.

Kolejny przyjęty w ramach procesu tworzenia wspólnej polityki energetycznej dokument, zatytułowany „Bezpieczeństwo dostaw, wymiar zewnętrzny i rozszerzenie”, zawierał zalecenie związane z koniecznością nawiązania współpracy zarówno z państwami rozwiniętymi, jak i rozwijającymi się, tak

³ Część II, Artykuł 6, §1, Konkurencja, Traktat Karty Energetycznej, Konferencja Europejskiej Karty Energetycznej, Załącznik 1, 17.12.1994.

⁴ Część II, Artykuł 8, §1, Transfer technologii, Traktat Karty Energetycznej, Konferencja Europejskiej Karty Energetycznej, Załącznik 1, 17.12.1994.

⁵ Szerzej: Część II, Artykuł 9, Dostęp do kapitału, Traktat Karty Energetycznej, Konferencja Europejskiej Karty Energetycznej, Załącznik 1, 17.12.1994.

⁶ Szerzej: Część III, Artykuł 10, Promocja i ochrona inwestycji, Traktat Karty Energetycznej, Konferencja Europejskiej Karty Energetycznej, Załącznik 1, 17.12.1994.

⁷ Część IV, Artykuł 18, §1, Postanowienia różne, Traktat Karty Energetycznej, Konferencja Europejskiej Karty Energetycznej, Załącznik 1, 17.12.1994.

by owe relacje obejmowały zarówno producentów, państwa tranzytowe, jak i państwa konsumenckie. Działania te miały stymulować rozwój stabilności i bezpieczeństwa dostaw dla państw członkowskich Unii Europejskiej, z czym – jak stwierdzono – jest nierozłącznie związany proces dalszego jej rozszerzania. W ten sposób Wspólnota z jednej strony wzmacnia swój potencjał nabywczy, możliwości finansowe oraz wpływy terytorialne, a z drugiej – strony kontroluje coraz większe terytoria, na których znajdują się lub mogą się potencjalnie znajdować linie przesyłowe i źródła surowców.

Kolejnym dokumentem dotyczącym przygotowania wytycznych odnoszących się do bezpieczeństwa dostaw Unii Europejskiej była tzw.: Zielona Karta dotycząca bezpieczeństwa dostaw energii. W jej ramach zatwierdzono zasady gwarantowania bezpieczeństwa dostaw gazu naturalnego i elektryczności oraz zobowiązano państwa członkowskie do tworzenia i utrzymywania obowiązkowych rezerw ropy naftowej. Zobowiązanie to wprowadzono „Dyrektywą Rady 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 r. nakładającą na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów naftowych”. Państwa w jej ramach zostały zobligowane do składowania minimalnych zapasów, które określono na poziomie sięgającym co najmniej 90-dniowego średniego dziennego zużycia wewnętrznego, określonego na podstawie minionego roku kalendarzowego. Zaznaczono też, że składowane zasoby muszą być łatwo dostępne, a państwa muszą rokrocznie przedstawiać raporty statystyczne dotyczące zapasów⁸. Kolejną dyrektywę przyjęto 14 września 2009 roku⁹. Na jej mocy ustanowiono nowe przepisy, tym razem zgodne z przepisami Międzynarodowej Agencji Energii i „mające na celu: dokonywanie dostaw ropy we Wspólnocie, bardziej bezpiecznie, za pomocą niezawodnych i przejrzystych mechanizmów, opartych na solidarności między państwami członkowskimi; utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych; wprowadzenia procedur awaryjnych,

⁸ Szerzej: Dyrektywa Rady 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 roku, nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymania minimalnych zasobów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (wersja ujednolicona), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 217/8, 8.8.2006, <http://eur-lex.europa.eu>

⁹ Szerzej: Dyrektywa Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, Council Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 265/9, 9.10.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:265:0009:0023:PL:PDF>

tam gdzie nadal nie zostały wdrożone”¹⁰. W ramach tejże dyrektywy przyjęto postanowienia szczegółowe dotyczące obliczania poziomu, dostępności i specjalnych zapasów, podając jednocześnie formy i sposoby przygotowania sprawozdań z wykonania powyższych przepisów. Realizacja tej dyrektywy będzie skontrolowana w 2015 r.

Rada jednocześnie już we wstępie dokumentu uznała znaczącą pozycję surowca, jakim jest ropa naftowa, a także jej pochodnych w gospodarce państw członkowskich, podkreślając jednocześnie problem obejmujący wyczerpywanie się zasobów ropy naftowej i wzrastającego jej zużycia.¹¹ Wobec powyższych obaw i w wyniku przeprowadzanych wcześniej analiz oraz obserwacji rynku energetycznego, Rada już wcześniej podejmowała działania obejmujące to zagadnienie i wydawała kolejne dyrektywy. W 2004 r. przyjęła Dyrektywę 2004/67/WE odnoszącą się do sposobów gwarantowania bezpieczeństwa dostaw naturalnego gazu. W jej ramach podkreślono rosnące znaczenie naturalnego gazu jako paliwa do wytwarzania energii. Z tego względu oraz wobec dużego uzależnienia od dostawców zewnętrznych i pomimo posiadania w ramach Unii około 70–80% światowych rezerw gazu przyjęto kilka znaczących dokumentów, do których zaliczyć można wspomnianą już powyżej Zieloną Kartę dotyczącą zaopatrzenia energetycznego¹². Komisja Europejska, publikując Kartę, potwierdziła rosnącą zależność Unii Europejskiej od importu zasobów energetycznych i przyjęła wobec powyższego nowe założenia dla unijnej polityki energetycznej, w ramach których ujęła:

¹⁰ Stocks of crude oil and petroleum products (from\2012) http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/en0006_en.htm#

¹¹ „Zaopatrzenie Wspólnoty w ropę naftową i produkty ropopochodne pozostaje w dalszym ciągu bardzo ważną kwestią, zwłaszcza dla sektora transportu i przemysłu chemicznego. Rosnąca koncentracja produkcji, wyczerpywanie się zasobów ropy naftowej oraz rosnące światowe zużycie produktów ropopochodnych przyczyniają się do zwiększenia ryzyka wystąpienia trudności z zaopatrzeniem”. Dyrektywa Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, Council Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 265/9, 9.10.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:265:0009:0023:PL:PDF> Stocks of crude oil and petroleum products (from\2012)

¹² Zielona Karta Komisji z dnia 29 listopada 2000 do europejskiej strategii na rzecz bezpieczeństwa dostaw energii [COM (2000) 769 wersja ostateczna – niepublikowana w Dzienniku Urzędowym], http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=769

„ochronę środowiska naturalnego wpływającą na wybór źródeł energii, a co najważniejsze, mających na celu zwalczanie zmian klimatycznych; rozwoju rynku wewnętrznego, który wobec nowego miejsca i roli popytu na energię może być zagrożony konfliktami politycznymi, np. spadek cen może podważyć wysiłki na rzecz zwalczania zmian klimatycznych (...)”¹³. Jednocześnie Komisja zaznaczyła, iż nie jest głównym zamiarem społeczności Unii Europejskiej diametralne zwiększanie niezależności energetycznej przy jednoczesnym ograniczaniu zależności od dostaw zewnętrznych, a jedynie zminimalizowanie ryzyka związanego z zastanym stanem rzeczy. W ramach Karty przyjęto również cele długoterminowe, które oparto na równoważeniu polityki dostaw w procesie dążenia do wykształcenia odpowiednich regulacji na linii popytu i podaży, a także wdrożenia systemu oceny i wykorzystania energii jądrowej w odniesieniu do jej realnego zapotrzebowania. W ramach regulowania rynku wewnętrznego gazu Parlament Europejski wraz z Radą przyjęły Dyrektywę 2003/55/WE¹⁴ wzywającą do całkowitego otwarcia rynku handlu gazem na zasadach komercyjnych, co nie tylko miałoby wzmocnić wartości techniczne gazu, lecz także doprowadzić do korzystnych zmian cenowych. Podkreślono również znaczenie i konieczność wprowadzenia na wewnętrzny rynek Unii Europejskiej nowych firm oferujących swoje usługi w tymże zakresie. Wobec konieczności wyegzekwowania od państw członkowskich realizacji wymienionych założeń, zaplanowano coroczne kontrole skuteczności przyjętych regulacji.

Kolejnym elementem kształtowania polityki energetycznej Unii Europejskiej są postanowienia dotyczące bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, które zostały m.in. ujęte w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 czerwca 2006 roku. W ramach tejże Dyrektywy 2005/89/WE¹⁵ ustanowiono środki mające na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej poprzez stworzenie odpowiedniego poziomu połączeń

¹³ Green Paper on the security of energy supply, http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/127037_en.htm

¹⁴ Szerzej: DYREKTYWA 2003/55/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, *DZIENNIK URZĘDOWY UNII EUROPEJSKIEJ*, L 176/57, 15.7.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32003L0055:PL:PDF>

¹⁵ DYREKTYWA 2005/89/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Tekst mający znaczenie dla EOG), *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L 33/22 PL, 4.2.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:033:0022:0027:PL:PDF>

międzysystemowych między państwami członkowskimi, uzyskanie prawidłowego poziomu mocy wytwórczych i wykreowanie równowagi między podażą a popytem. Państwa członkowskie zostały w niej zobowiązane do przedstawienia i wdrożenia klarownych i niedyskryminacyjnych zasad stosowanych do zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i środków oraz sposobów dywersyfikacji dostawców, a więc w praktyce zdemonopolizowania rynku. Zostały one zobowiązane do zapewnienia nieprzerwanych dostaw energii elektrycznej, kształtowania współpracy transgranicznej w wymiarze zabezpieczenia dostaw energii oraz prowadzenia stałej modernizacji sieci przesyłowych i całej infrastruktury z tym związanej.

Duża liczba przyjętych przez Parlament Europejski, Komisję jak i Radę dyrektyw i dokumentów dotyczących unijnego rynku energetycznego jest imponująca, jednakże nie przekłada się obecnie na realne tworzenie i tym bardziej sprawne funkcjonowanie wspólnej polityki energetycznej Unii Europejskiej lub – co ważniejsze – stworzenie jednolitej strategii „energetycznej”, która miałaby swój wyraz w unijnej polityce zagranicznej, stanowiąc jednocześnie jej znaczący element. Zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw nadal znajduje się w dużej mierze, o czym mówią także unijne dokumenty po stronie państw członkowskich. Te z kolei prowadzą własne polityki, wdrażają własne strategie i podejmują samodzielne przedsięwzięcia w celu zapewnienia sobie stabilności energetycznej. Znakomitym przykładem może być tutaj postawa Niemiec wobec Nord Stream¹⁶ lub też niezależność Wielkiej Brytanii od rosyjskiego gazu wynikająca z wykorzystywania źródeł i zakupu surowców od dostawców z Norwegii i państw afrykańskich. Niemniej podejmowane wspólnie przedsięwzięcia, takie chociażby jak Nabucco, nie zrekompensują, ani też nie będą w stanie zaspokoić w pełni nie tylko oczekiwań mierzonych podażą i popytem na energię, lecz także popytem na bezpieczeństwo energetyczne, już nie jako pojęcie, ale fakt współżycia międzynarodowego. Dlatego też warto przyrzeć się przedsięwzięciom podejmowanym przez Unię Europejską w zakresie realizacji założeń obejmujących zarówno szeroki rynek energetyczny, działalność polityków reprezentujących Unię, jak i projekty mogące przełożyć się na rzeczywiste, a nie deklaratywne skutki.

¹⁶ Szerzej: A. Łoskot-Strachota, Ł. Antos, *Nord Stream na liberalizującym się rynku gazu UE*, Punkt Widzenia Policy Briefs, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2010.

DOKĄD ZMIERZA UNIA W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO?

Komisja Europejska prognozuje, że dotychczasowy import surowców energetycznych, który sięga prawie 50% zapotrzebowania w państwach członkowskich, w roku 2020/2030 osiągnie poziom 70%, a uzależnienie od Federacji Rosyjskiej, które obecnie szacuje się na poziomie 45%, jeszcze wzrośnie. Problemem niezmiernie istotnym jest wobec powyższego wykorzystywanie surowców wydobywanych w państwach arabskich, afrykańskich i państwach południowego Kaukazu, a więc w dużej mierze krajach i regionach niestabilnych w wymiarze politycznym, społecznym i ekonomicznym, a także niedemokratycznych i nieprzewidywalnych. Problemy, z jakimi dotychczas musiały się zmierzyć zarówno państwa członkowskie, jak i Unia jako całość, wynikające z uzależnienia od dostaw i braku dywersyfikacji, zostały dzisiaj poszerzone o nowe kategorie związane z problemem ochrony środowiska, wykorzystania odnawialnych źródeł energii, wzrostem popytu, malejącą podażą i wyczerpywaniem się złóż, a także destabilizacją wielu regionów świata, co utrudnia lub uniemożliwia wydobycie surowców w odpowiedniej ilości, komplikuje transport i podnosi jego koszty. Dlatego też Unia Europejska, podejmując się realnych działań na rzecz wzmocnienia swojego potencjału energetycznego i zwiększenia poziomu bezpieczeństwa, inwestuje w przedsięwzięcia o dużym znaczeniu dla sektora energetycznego. Jedną z takich inwestycji jest projekt Nabucco.

Nabucco jest przedsięwzięciem, w ramach którego ma być transportowany gaz z Azji do Europy. Gazociąg ma łączyć region Morza Kaspijskiego, Bliskiego Wschodu i Egiptu, by ostatecznie dostarczać gaz na rynek europejski. Rurociąg zaczyna się na wschodniej granicy Turcji i przez Bułgarię, Rumunię, Węgry i ma prowadzić do Baumgarten w Austrii. Planuje się, że po jego ukończeniu będzie miał 3300 km długości i będzie nim transportowane 31 mld metrów sześciennych gazu. Budowa ma się rozpocząć w 2011 r. i zostać zakończona w 2014. Projekt NABUCCO został zapoczątkowany w lutym 2002 r. rozmowami potencjalnych wówczas inwestorów, do których należeli OMV Gas & Power GmbH (Austria) i Botas (Turcja), MOL (Węgry), Transgaz, Medias (Rumunia) i BULGARGAZ (Bułgaria). Umowa między inwestorami została zawarta w październiku 2002 r. Przygotowania do realizacji tego projektu rozpoczęto w 2003 r. od wykonania studium wykonalności, którego połowę kosztów pokryła Komisja Europejska. W 2004 r. została założona spółka o nazwie Nabucco International GmbH, której w lutym 2008 r. udziałowcem została spółka RWE.



Źródło: <http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/pipeline/route>

Projekt Nabucco, chociaż jest przełomowy w procesie uniezależniania państw członkowskich Unii Europejskiej od dostaw z Federacji Rosyjskiej, budził wśród nich także duże wątpliwości. Pierwsze sygnały świadczące o tym, iż Nabucco niekoniecznie musi być zrealizowane i niekoniecznie leży w gestii nie tyle strategii, co zainteresowania państw należących do Unii, można było odnotować w trakcie prezydencji czeskiej, kiedy to postanowiła ona nie przekazywać pieniędzy na ów projekt, a przeznaczyć je na wsparcie realizacji tzw. południowego korytarza gazowego. Czesi zdecydowali w ten sposób o przekazaniu 200 milionów euro na realizację przedsięwzięcia, które zaproponował rząd Federacji Rosyjskiej, a właściwie Gazprom. Tenże rurociąg, znany pod nazwą „South Stream”, ma być przeprowadzony „przez Morze Czarne do Bułgarii, a stamtąd przez Grecję na południe Włoch oraz przez Serbię i Węgry do Austrii, Słowenii i do północnych Włoch”¹⁷. Ostateczna jednak decyzja miała być podjęta dopiero na dwudniowym szczycie Unii Europejskiej. 19 marca 2009 r. w trakcie tego szczytu zdecydowano o przeznaczeniu 5 miliardów

¹⁷ Unia Europejska rezygnuje z przeznaczenia 200 mln euro na budowę gazociągu Nabucco?, EurActive.pl, www.euractive.pl/.../unia-europejska-rezygnuje..., 18.03.2009.

euro na projekty energetyczne, w tym postanowiono przekazać wspomniane powyżej 200 milionów euro na realizację projektu Nabucco, stawiając jednakże warunek wykorzystania środków do końca 2010 r. Jak zauważono w artykule opublikowanym na stronie internetowej Euractive, a zatytułowanym „Unia da pieniądze na projekty energetyczne i Partnerstwo Wschodnie”: „po raz pierwszy Unia będzie finansować ze swojego budżetu projekty, których celem jest zmniejszenie uzależnienia UE od dostaw surowców energetycznych z Rosji”¹⁸. W zakresie udzielenia wsparcia finansowego dla Nabucco ujawniły się rozbieżne interesy poszczególnych państw członkowskich, jak i ich sposobów postrzegania i realizacji koncepcji jedności europejskiej. Swoje zdanie zmieniły Czechy, które w trakcie szczytu zdecydowanie broniły środków wskazanych na realizację budowy rurociągu Nabucco. Podobne stanowisko reprezentowała Polska, podczas gdy już zupełnie odmienną wizję miały Niemcy, Włochy i Francja. „Decyzję podjęto po kilku tygodniach burzliwych dyskusji i pomimo zastrzeżeń niektórych państw członkowskich – przede wszystkim Niemiec, ale także Francji i Włoch. Przyznanie funduszy unijnych dla Nabucco jest, oczywiście, ważnym politycznym sygnałem poparcia tego projektu, ale nie przesądza o przyspieszeniu prac nad nim ani o zwiększeniu szans jego realizacji. Brak możliwości uzyskania jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich na dofinansowanie Nabucco uwidocznili różnice wewnątrz UE, dotyczące priorytetów unijnej polityki dywersyfikacji dostaw gazu. Mogą one razem z innymi nierozwiązanymi problemami (m.in. brakiem zagwarantowanych wystarczających dostaw gazu) hamować realizację tego projektu. Kwota 200 mln euro wsparcia dla Nabucco to zmniejszenie planowanej przez Komisję Europejską dotacji”¹⁹. Kwota ta została przeznaczona do wykorzystania w ramach instrumentu redukującego ryzyko inwestycyjne (*risk-sharing facility*), tym samym ułatwiając uzyskanie kredytów na sfinansowanie przedsięwzięcia. Jednakże kontrowersje wokół udzielenia finansowego wsparcia wspólnemu projektowi nie ustały nawet po przyjęciu decyzji. „Przeciwny współfinansowaniu Nabucco ze środków unijnych Berlin argumentował m.in., że nie doprowadzi to do widocznego i szybkiego pobudzenia gospodarek państw UE, (co miało być pierwszoplanowym celem pakietu) oraz że podstawowym problemem projektu jest nie brak funduszy, a gwarantowanych dostaw surowca. Za przyznaniem dofinansowania lobbowały natomiast przede wszystkim kraje Europy Środkowej i Bałkanów, w tym także Czechy, upatrujące w Nabucco

¹⁸ *Unia da pieniądze na projekty energetyczne i Partnerstwo Wschodnie*, EurActive.pl, www.euractive.pl/.../unia-da-pieniadze-na-projek..., 23.03.2009.

¹⁹ Od autora: (w przedstawionym 28 stycznia 2009 roku pakiecie propozycji).

możliwość dywersyfikacji zarówno źródeł, jak i szlaków dostaw gazu, a tym samym zwiększenia swojego bezpieczeństwa energetycznego”²⁰.

Na tle powyższych rozważań jest konieczne przynajmniej elementarne podkreślenie najważniejszych różnic w podejściu do polityki energetycznej występujących w Unii Europejskiej, jak i prób poszukiwania kompromisu. Znaczącym elementem tych dywagacji jest polityka Niemiec ewidentnie formowana na dwóch poziomach działalności. Z jednej strony jest nastawiona na kooperację z Federacją Rosyjską w ramach projektu Nord Stream, a z drugiej pozbawionej medialnego szumu, na poszukiwanie alternatywnych źródeł dostaw w szczególności poprzez angażowanie się m.in. w relacje na Bliskim i Dalekim Wschodzie. W tym celu „(...) Berlin wspiera rodzime koncerny w innych rejonach świata. Duży nacisk kładziony jest na współpracę gazową z Norwegią, krajami Azji Centralnej, Afryki i Bliskiego Wschodu. Przejawem niemieckiej aktywności na rzecz wzmocnienia współpracy z producentami gazu jest np. przyjęcie „Strategii dla Azji Centralnej” w trakcie prezydentury RFN w UE w 2007 r. – co w połączeniu z aktywnością dyplomacji niemieckiej pomogło koncernowi RWE, jako pierwszej zachodniej firmie, uzyskać w lipcu 2009 r. prawo eksploracji i wydobywania gazu na turkmeńskim szelfie Morza Kaspijskiego. Wojna gruzińsko-rosyjska spowodowała, że zintensyfikowano negocjacje z Nigerią w sprawie dostaw LNG. Rosną ponadto środki finansowe, które Berlin gotów jest przeznaczyć na zabezpieczenie dostępu do złóż. Niemieckie Ministerstwo Gospodarki ogłosiło w lutym br., że przeznacza 40 mld euro w postaci gwarancji na wsparcie dla firm i banków niemieckich, które angażują się w zagraniczne projekty zapewniające długoterminowe dostawy ropy i gazu do RFN. Z tej puli środki mogą zostać przeznaczone na wsparcie gazociągu Nord Stream lub projektów alternatywnych. Wsparcie jest również realizowane kanałami dyplomatycznymi, m.in. poprzez wizyty ministrów gospodarki i spraw zagranicznych w Algierii, Turkmenistanie, Norwegii, Azerbejdżanie i rewizyty w Berlinie”²¹.

Unia Europejska wobec powyższych rozbieżności postanowiła o wdrożeniu projektów, które nie tyle pomogłyby utworzyć jednorodną strategię, ile raczej zbudować pewną linię porozumienia i wypracować konsensus pomiędzy różnorodnymi oczekiwaniami. Wobec powyższego stworzono koncepcję „Korytarza Południowego”, który w zamyśle miał scalić takie koncepcje, jak South Stream, Nabucco i ITGI. Na potrzeby realizacji tego zadania

²⁰ A. Łoskot-Strachota, *Kontrowersje wokół unijnych pieniędzy dla Nabucco*, „BEST OSW”, nr 12(87), 25.03.2009, Ośrodek Studiów Wschodnich, s. 2–3.

²¹ Ł. Antas, A. Łoskot-Strachota (współpraca), *Polityka gazowa Niemiec – nie tylko Rosja*, „Komentarze OSW”, nr 28, 28.09.2009.

8 maja 2009 r. odbył się w Pradze „Szczyt Korytarza Południowego”. W rezultacie poruszanych tam kwestii przyjęto Deklarację Szczytu w Pradze, na mocy której wyrażono wolę tworzenia wspólnych projektów zarówno między państwami członkowskimi, jak i państwami nienależącymi do Unii Europejskiej w formie łączonych inwestycji. Uczestnicy szczytu wyrazili w deklaracji poparcie dla realizacji Południowego Korytarza, uznając go za ważną i wzajemnie korzystną inicjatywę, która będzie prowadzić do promocji wzajemnego dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa wszystkich zaangażowanych państw. Jednocześnie, zamierzając przewyciężyć wszelkie utrudnienia w wymianie handlowej obejmującej rynek energetyczny, postanowili koordynować działania kreujące wspólną strategię oraz przekonywać państwa zaangażowane, czyli producentów, odbiorców i państwa tranzytowe do wzmacniania współpracy pomiędzy nimi. Podjęły się także jasnego sprecyzowania metod realizacji i sposobów funkcjonowania konkretnych projektów energetycznych i transportowych możliwych do wykonania w ramach koncepcji Południowego Korytarza, włączając w to także projekt trans-kaspijski, czyli korytarz pomiędzy Turkmenistanem a Azerbejdżanem. Sygnatariusze uznali, iż Południowy Korytarz jest współczesnym „Jedwabnym Szlakiem” łączącym państwa i ludzi z różnych regionów i daje możliwość, a nawet jest wręcz niezbędny do zintensyfikowania handlu, wielokierunkowej wymiany wiedzy, technologii i doświadczeń. Jednocześnie zadeklarowali komplementarność koncepcji Południowego Korytarza z innymi istniejącymi energetycznymi i transportowymi projektami Unii Europejskiej. W zakresie polityki energetycznej natomiast postanowili wspierać politycznie, technicznie i finansowo organizowanie Południowego Korytarza, włączając w to już wyżej wymienione przedsięwzięcie rurociągu transkaspijskiego oraz projekty obejmujące transport energii. Te działania mają w założeniu uczestników szczytu doprowadzić do dywersyfikacji źródeł energii, rynków i tras transportowych. Mają także za zadanie wzmocnić bezpieczeństwo energetyczne państw uczestniczących w projekcie oraz stworzyć realne szanse na wypracowanie przejrzystych i korzystnych warunków dla producentów, konsumentów i państw tranzytowych. Uczestnicy szczytu, a tym samym i sygnatariusze Deklaracji postanowili ustanowić połączenie pomiędzy dwoma stronami Morza Kaspijskiego, uznając to za jeden z głównych i najważniejszych elementów efektywnej współpracy energetycznej.

Decydenci postanowili o utworzeniu w ramach sektora gazowego połączeń wewnątrz sieciowych na bazie projektów, takich jak Nabucco i ITGI, przy jednoczesnym wykorzystaniu „EU Recovery Plan”. W ramach sektora obejmującego wydobywanie i handel ropą naftową przewidziano rozwój już istniejących oraz rozpoczęcie realizacji dotychczas planowanych systemów trans-

portowych między Kazachstanem a Azerbejdżanem oraz w ramach regionu Morza Śródziemnego i Morza Czarnego. Jednocześnie państwa zobowiązały się wspierać i promować kształtowanie regionalnych i kooperatywnych przedsięwzięć podejmowanych w zakresie transportu, obejmujących Południowy Korytarz oraz odpowiednie programy i projekty realizowane lub przewidziane do realizacji, np. w Egipcie i Iraku.

„Deklaracja podpisana w Pradze przez przedstawicieli UE (szefa prezydencji czeskiej i przewodniczącego KE), prezydentów Turcji, Gruzji, Azerbejdżanu i ministra ropy Egiptu, w obecności delegacji z Kazachstanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu ma, niestety, podobnie jak wcześniejsze działania unijne, w dużej mierze znaczenie symboliczne. Jest to pierwszy dokument oficjalnie potwierdzający wspólne poparcie dla realizacji Południowego Korytarza i eksportu surowców zarówno ze strony UE, krajów tranzytowych, jak i części państw producentów. Szczególnie jednak istotna, w tym kontekście i w odniesieniu do trwającego kryzysu gospodarczego jak i intensywnego lobbowania przez Rosję konkurencyjnych projektów, wydaje się być deklaracja woli państw zainteresowanych dotycząca silniejszego zaangażowania się Unii w realizację powyższych projektów²². Dokument ten postuluje również podjęcie konkretnych działań, w tym m.in. zakończenie negocjacji z Turcją dotyczących zatwierdzenia zasad tranzytu gazu i podpisanie międzyrządowego porozumienia dotyczącego projektu Nabucco; stworzenie do końca bieżącego roku studium wykonalności projektu Caspian Development Corporation²³, czy też podpisanie memorandum dotyczącego współpracy energetycznej między UE a Irakiem. Jednocześnie jednak sama deklaracja w żaden sposób nie przesądza o podjęciu sugerowanych w niej działań, a tym samym trudno obecnie ocenić, czy i w jakim stopniu przyczyni się do rozwiązania konkretnych problemów hamujących realizację Południowego Korytarza”²⁴.

Wielokrotnie wspomniane powyżej przedsięwzięcie pod skrótową nazwą ITGI, w pełnej formie „Projekt Trucja-Grecja-Włochy Połączenia Wewnętrzne”, jest projektem, w ramach którego będzie odbywał się przesył gazu z regionu kaspijskiego przez Turcję do Europy, będzie on jednocześnie łączył wiele kierunków dostaw, które zostały przedstawione na mapie (s. 121).

²² Od autora: (zapowiedź nie tylko politycznego, lecz także technologicznego i finansowego wsparcia).

²³ Od autora: (konsorcjum firm europejskich mające ułatwić pozyskanie kaspijskiego gazu, m.in. poprzez zagwarantowanie odpowiedniej wielkości jego zbytu).

²⁴ A. Łoskot-Strachota, *Problemy z Południowym Korytarzem*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 18(93), 13.05.2009, Ośrodek Studiów Wschodnich, s. 4.



Źródło: <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/61807.PDF>

EUROPEJSKA WSPÓLNOTA ENERGETYCZNA

5 maja 2010 roku przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Jerzy Buzek, i były szef Komisji Europejskiej, Jacques Delors, przedstawili Deklarację zatytułowaną „Zmierzając do nowej Europejskiej Wspólnoty Energetycznej” i zaproponowali utworzenie wymienionej w tytule instytucji. Odwołując się do tradycji Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, idei jej powstania oraz słów Schumana o „prawdziwej solidarności” zaproponowali stworzenie nowej wspólnoty. W przedstawionym dokumencie zestawili ze sobą kryzysy: energetyczny, ochrony środowiska i gospodarki z możliwościami rozwoju alternatywnych źródeł energii, nazywając je „kluczem” do „nowej rewolucji przemysłowej” i odwołując się do oczywistej potrzeby wykreowania wspólnej europejskiej polityki energetycznej. Jak podkreślają autorzy deklaracji, do

wypełnienia owych założeń jest konieczna Europejska Wspólnota Energetyczna, a „najważniejsze kroki w tym europejskim przedsięwzięciu może, a w razie konieczności powinna na początek podjąć kluczowa grupa oddanych sprawie krajów członkowskich”²⁵. W deklaracji zostały także wyznaczone główne założenia, które można by potraktować jako cele nowo proponowanej wspólnoty. Zaliczyć do nich można: modernizację europejskiej sieci energetycznej, zdyspersyfikowanie koszyka energetycznego, zwiększenie inwestycji w badania i rozwój nowych zielonych technologii, zwiększenie wydajności energetycznej i stworzenie sprawnego systemu koordynacji zakupów. O ile wydaje się, że owa wspólnota jest potrzebna i byłaby kolejnym znaczącym elementem budowy wspólnej Europy, o tyle dodatkowa nadbudowa instytucjonalna wewnątrz, czy jak obecnie Euratom obok Unii Europejskiej przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodnych koncepcji i strategii państw członkowskich w aspekcie bezpieczeństwa energetycznego jest raczej bezcelowa. Także, o ile nowa organizacja mogłaby doprowadzić do realnych działań i wspomóc proces ustanawiania jednolitej polityki, o tyle mogłoby się okazać, że jest kolejnym organem o koncepcjo- i dokumento- twórczym charakterze. Zastanawiające jest również użycie pojęcia „nowej rewolucji przemysłowej”, które prowokuje do pytania, o jaką rewolucję chodzi, a przede wszystkim gdzie ona następuje? Czy w postindustrialnej Europie, industrialnej Azji czy też przedindustrialnej Afryce? Europejska Wspólnota Energetyczna powinna powstać, ale nie jako organizacja lub instytucja, lecz jako idea i sposób działania prowadzący do kreowania wspólnej konsensualnej polityki energetycznej, łączącej obecnie realizowane przedsięwzięcia i umożliwiające utworzenie tzw.: jednej sieci energetycznej. Niezbędne jest również respektowanie i wypełnianie przez państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz ich partnerów, dotychczas powziętych postanowień, które w dużej mierze pozostają niezrealizowane, a bez wypełnienia, których nie będzie możliwe podjęcie skutecznych działań w późniejszym czasie. Ponadto takich elementów rynku energetycznego, jak: jedność, solidarność i jego jednolity charakter nie osiągnie się bez dobrej woli i wspólnotowego podejścia państw, a tych obecnie zdecydowanie brakuje, i nie uda się ich wytworzyć odgórnie poprzez stworzenie lub narzucenie kolejnej formuły.

Odpowiedź na pytanie postawione w tytule artykułu jest mimo zaprezentowanych przedsięwzięć niezmiernie trudna. Z jednej strony wskazują

²⁵ Tekst Deklaracji Buzek-Delors w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Energetycznej, Zmierzając do nowej Europejskiej Wspólnoty Energetycznej (EEC), Brussels – 05/05/2010, http://www.europarl.europa.eu/president/view/pl/press/press_release/2010/2010-May/press_release-2010-May-4.html

one na powolny, lecz będący „in statu nascendi” proces tworzenia wspólnej unijnej polityki energetycznej, podczas gdy z drugiej nadal dominujące w tym zakresie są indywidualne interesy poszczególnych państw. Jednocześnie może się wydawać, że proces unifikacji wspólnych przedsięwzięć postępuje bardzo dynamicznie i gwarantuje sukces w procesie tworzenia unijnej polityki energetycznej. Niestety, owo twierdzenie nie znajduje odzwierciedlenia w realnych działaniach i nadal pozostaje w spektrum deklaratywnym. Jeżeli nie dojdzie do utworzenia jednolitej polityki energetycznej, może to doprowadzić do powstania szeroko dyskutowanej „Europy dwóch lub wielu prędkości”, przy czym będzie ona dotyczyć dziedziny bezpieczeństwa energetycznego, co będzie zdecydowaną porażką koncepcji integracji europejskiej, która rozpoczęła się od integracji na poziomie sektorowym i na tymże poziomie może zostać zablokowana.

BIBLIOGRAFIA

Antas Ł., Łoskot-Strachota A. (współpraca), *Polityka gazowa Niemiec – nie tylko Rosja*, „Komentarze OSW”, nr 28, 28.09.2009.

DYREKTYWA 2003/55/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 26 czerwca 2003 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE, *DZIENNIK URZĘDOWY UNII EUROPEJSKIEJ*, L 176/57, 15.7.2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32003L0055:PL:PDF>

DYREKTYWA 2005/89/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Tekst mający znaczenie dla EOG), *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L 33/22 PL, 4.2.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:033:0022:0027:PL:PDF>

Dyrektywa Rady 2006/67/WE z dnia 24 lipca 2006 roku, nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymania minimalnych zasobów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych (wersja ujednolicona), *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 217/8, 8.8.2006, <http://eur-lex.europa.eu>

Dyrektywa Rady 2009/119/WE z dnia 14 września 2009 r. nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, Council Directive 2009/119/EC of 14 September 2009 imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products, *Dziennik*

- Urządowy Unii Europejskiej, L 265/9, 9.10.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:265:0009:0023:PL:PDF>
- Green Paper on the security of energy supply, http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/127037_en.htm
- Koziej S., *Strategia bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polski po wstąpieniu do NATO*, Skrypt internetowy, Warszawa 2008, www.koziej.pl
- Koziej S., *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa*, skrypt internetowy, Warszawa 2010, www.koziej.pl
- Łoskot-Strachota A., *Kontrowersje wokół unijnych pieniędzy dla Nabucco*, „BEST OSW” nr 12(87), Ośrodek Studiów Wschodnich, 25.03.2009.
- Łoskot-Strachota A., *Problemy z Południowym Korytarzem*, „Tydzień na Wschodzie” nr 18(93), Ośrodek Studiów Wschodnich, 13.05.2009.
- Łoskot-Strachota A., Antos Ł., *Nord Stream na liberalizującym się rynku gazu UE*, Punkt Widzenia Policy Briefs, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2010.
- Müller-Kraenner S., *Bezpieczeństwo energetyczne. Nowy pomiar świata*, Wydawca: Fundacja „Z naszej strony”, Ewy Koś i Barbary Sikory, Szczecin 2008.
- Niebezpieczny wzrost emisji dwutlenku węgla*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/arttykul/158168,242788.html>, 3.01.2009.
- Niedziółka T., *Bezpieczeństwo energetyczne UE. Analiza nowych szlaków i źródeł dostaw gazu*, Fundacja Amicus Europae, Warszawa 2009, http://www.mojeopinie.pl/bezpieczenstwo_energetyczne_ue_analiza_nowych_szlakow_i_zrodel_dostaw_gazu,3,1240555309
- Scelowa N., Zhdannikow D., „Gazprom, ENI, plan big gas pipeline bypassing Turkey”, Reuters, 23 VI 2007 r.
- Stocks of crude oil and petroleum products (from 2012) http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/en0006_en.htm#
- Unia da pieniądze na projekty energetyczne i Partnerstwo Wschodnie*, EurActive.pl, www.euractive.pl/.../unia-da-pieniadze-na-projek..., 23.03.2009.
- Unia Europejska rezygnuje z przeznaczenia 200 mln euro na budowę gazociągu Nabucco?*, EurActive.pl, www.euractive.pl/.../unia-europejska-rezygnuje..., 18.03.2009.
- Tekst Deklaracji Buzek-Delors w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Energetycznej, Zmierzając do nowej Europejskiej Wspólnoty Energetycznej (EEC), Brussels – 05/05/2010, http://www.europarl.europa.eu/president/view/pl/press/press_release/2010/2010-May/press_release-2010-May-4.html

Traktat Karty Energetycznej, Konferencja Europejskiej Karty Energetycznej, Załącznik 1, 17.12.1994.

Zielona księga Komisji z dnia 29 listopada 2000 do europejskiej strategii na rzecz bezpieczeństwa dostaw energii [COM (2000) 769 wersja ostateczna – nie publikowana w Dzienniku Urzędowym], http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=769

STRESZCZENIE

W artykule autor porusza kwestię bezpieczeństwa energetycznego, wychodząc od swoistej noty na temat książki Sachy Müller-Kreanera zatytułowanej „Bezpieczeństwo energetyczne – nowy pomiar świata”, przechodząc poprzez prezentację wybranych zamierzeń, koncepcji i działań Unii Europejskiej w tym zakresie, aż do przedstawienia i krytycznego przeanalizowania nowego pomysłu Jerzego Buzka i Jacques Delorsa, stworzenia Europejskiej Wspólnoty Energetycznej. W artykule są omawiane problemy związane z dualnym wzajemnie zależnym kompleksem zagrożeń narastającym na osi bezpieczeństwa, a więc energetyką i ekologią. Rozważane jest także zagadnienie konieczności ukształtowania jednolitej strategii w tym zakresie i obecna dominacja subiektywnych interesów państw członkowskich, które mogą być w znaczącym stopniu destrukcyjne dla idei integracji europejskiej. Autor, przygotowując artykuł, opierał się na analizie dokumentów oraz bieżących działań zarówno Unii, jak i państw członkowskich w tym zakresie. W konkluzjach zawarto obawy o rzeczywiście wspólnotową formę działania państw członkowskich wynikające z ich różnorodnego podejścia do owej kwestii i niemocy ustanowienia realnie wspólnotowej polityki energetycznej. Przeprowadzane rozważania doprowadziły autora do wniosku, na podstawie którego stwierdził, że tak sama integracja sektorowa, od której rozpoczął się proces tworzenia Unii Europejskiej w latach 50. może stać się początkiem jego końca.

SUMMARY

The author of the article discusses the issue of energy security starting with a characteristic comment on Sascha Muller-Kraenner's book titled "Energy Security – re-measuring the world", going through a presentation of selected European Union plans, ideas and activities in that respect and finally

presenting and examining a new Jerzy Buzek's and Jacques Delors' idea to create European Energy Community. The article discusses issues connected with dual mutually dependent complex of threats growing on the security axis, i.e. energy industry and ecology.

There is also an analysis of the necessity to develop a common energy strategy and the issue of the present domination of particular interests of the member states which can have a highly destructive effect on the idea of the European integration. Preparing the article, the author drew on his analysis of documents and current European Union and member states' actions. The conclusions draw readers' attention to fears about a really common form of action of the member states due to their varied approach towards the issue and inability to develop a really common energy policy. The deliberations led the author to a conclusion that the same sectoral integration that started the process of European Union creation in the 1950s can be the beginning of its end.

Józef M. Fiszer

BILANS PIERWSZYCH LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

W maju 2009 r. minęło pięć lat od momentu naszej akcesji do Unii Europejskiej w 2004 r. Jubileusz ten stał się okazją do rozważań na temat członkostwa Polski w UE, dotychczasowych sukcesów i porażek oraz o polskiej polityce integracyjnej dziś i w przyszłości. Podejmowano też różne, mniej lub bardziej udane próby podsumowania naszej obecności w Unii Europejskiej i debatowano nad przyszłością Unii, nad nową strategią polskiej polityki w UE i w ogóle polską polityką zagraniczną w XXI wieku. Odbyło się wiele ciekawych dyskusji w środkach masowego przekazu i podczas konferencji naukowych oraz opublikowano dużo ciekawych rozpraw naukowych, artykułów i studiów¹.

* * *

Generalnie rzecz biorąc, w bilansie polskiego członkostwa w UE przeważają doświadczenia pozytywne nad negatywnymi, sukcesy nad porażkami i w efekcie zadowolenie większości polskiego społeczeństwa. Z perspektywy minionych pięciu lat widać wyraźnie, że akcesja Polski do UE była jed-

¹ Patrz m.in.: M. Kałużyńska, K. Smyk, J. Wiśniewski (red.), *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009; E. Skotnicka-Illasiewicz (red.), *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009; H. Dmochowska (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Poland in the European Union*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009; S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009; J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009.

nym z najważniejszych wydarzeń w dziejach Polski, a na pewno w historii XX wieku, które wpłynęły w istotny sposób na przebieg transformacji ustrojowej rozpoczętej w 1989 r. i na miejsce Polski w kształtującym się na świecie nowym, wielobiegunowym łańdże międzynarodowym.

Wejście Polski do UE było wydarzeniem specyficznym i jedynym w swoim rodzaju, bowiem pociągało za sobą głęboką zmianę w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa polskiego. Wiązało się z przyjęciem wielu instytucji i norm europejskich, przede wszystkim prawa unijnego, ale także wielu rozwiązań organizacyjnych, metod zarządzania oraz zasad stosowanych w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym. Procesy te można określić jako transfer instytucjonalny ze Wspólnoty do Polski, który był tym silniejszy, że pod wieloma względami wymuszony warunkami najpierw stowarzyszenia, a później członkostwa. Ten różnorodny zestaw norm i instytucji europejskich przekazywany do państw wstępujących do UE w literaturze przedmiotu określany jest mianem europeizacji².

Europeizacja i akcesja do UE przyspieszyły procesy transformacyjne w Polsce oraz w ogóle sprzyjały procesom modernizacyjnym kraju, choć nie przebiegały bez zakłóceń. Największą trudnością było dostosowanie nowych rozwiązań do istniejących instytucji krajowych, ich zestrojenie z lokalną tradycją instytucjonalną. Poważną barierą okazała się również niska polska kultura polityczna i administracyjna, która w wielu przypadkach blokowała możliwości efektywnej europeizacji oraz utrudniała pełne wykorzystanie członkostwa w Unii Europejskiej.

W wymiarze międzynarodowym, dzięki akcesji do UE Polska ponownie stała się członkiem światowego systemu kapitalistycznego, mającego nie tylko swoją militarną i polityczną hierarchię, ale także swoje gospodarcze i kulturowe centra. Znaleźliśmy się bliżej owych „centrów”, zyskując nowe możliwości rozwoju i modernizacji kraju. Wejście Polski do UE pokazało też względne ubóstwo polskiego społeczeństwa jako całości w stosunku do tzw. starych krajów Unii, a jednocześnie stało się akceleratorem dążeń do jego zminimalizowania i przewyciężenia. Dzięki temu dziś Polska i Polacy czują się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej. Jesteśmy krajem jak każdy inny kraj członkowski, szukając, tak jak inne kraje, złotego środka między realizacją

² Patrz T.G. Grosse, *Europeizacja administracji: nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich*, [w:] *Nowe metody zarządzania*, (red.) L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009; T.A. Börzel, *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, [w:] *The Member States of the European Union*, (red.) S. Bulier, Ch. Lequesne, Oxford University Press, Oxford – New York 2005.

interesów narodowych i korzyściami wynikającymi ze współpracy europejskiej oraz euroatlantyckiej. Wobec „starej” zachodniej Europy w coraz mniejszym stopniu odczuwamy strach i wstyd, a wielu Polaków „ma poczucie, że podstawowe, historyczne wydarzenia już się dokonały – Polska jest nie tylko niepodległą, ale także stała się członkiem NATO i Unii Europejskiej, o czym jeszcze niedawno trudno było nawet marzyć. Osiągnięto zatem wielkie narodowe cele, akceptowane przez znakomitą większość społeczeństwa. Obecnie debatuje się o celach bardziej szczegółowych, pragmatycznych, codziennych i „przyziemnych”. Sukcesywne realizowanie tych cząstkowych celów, możliwe w znacznej części dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej, składa się jednak na wielką cywilizacyjną przemianę kraju, przemianę, która jest równie fascynująca i równie historycznie doniosła”³.

Liczne badania socjologiczne, w tym sondaże, pokazują, że w ocenach społecznych bilans pięcioletniego członkostwa Polski w UE jest zdecydowanie korzystniejszy niż zakładano w okresie zarówno poprzedzającym referendum akcesyjne w 2003 r., jak i uzyskanie formalnego członkostwa z dniem 1 maja 2004 r. Dziś w społecznej świadomości umacnia się poczucie sukcesu, odniesionego w mijających latach funkcjonowania naszego kraju w ramach Unii, zacierają się pamięć o obawach i niepokojach, które towarzyszyły Polakom zarówno w czasie trudnych negocjacji, jak i bezpośrednio przed referendum czy datą wejścia do Unii⁴.

Dziś Polacy – mimo kryzysu z lat 2008–2009 – należą do grupy obywateli unijnych w zdecydowanej większości opowiadających się za członkostwem, a powszechność „takich ocen lokuje ich pod tym względem na jednej z najwyższej pozycji wśród mieszkańców Unii (UE – 27 – 53%, PL – 65%). W badaniach polskich oceny pozytywne są jeszcze wyższe (...) i oscylowały między 70 a 80 punktów procentowych”⁵.

Polska, która jako jedyny kraj UE uchroniła się przed recesją w 2010 r., utrzymuje pozycję unijnego prymusa. Według wyliczeń Komisji Europejskiej, wzrost gospodarczy w Polsce wyniesie 2,7% PKB w 2010 r. (w całej UE sięgnie 1%), a w 2011 r. 3,3% (w całej UE tylko 1,7%). Jedną z podstaw polskiego wzrostu mają być rosnący eksport oraz napływ kapitału zagranicznego

³ Patrz M. Ziółkowski, S. Jędrzejewska, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w dyskursie publicznym*, [w:] *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej...*, (red.) E. Skotnicka-Illasiewicz, op. cit., s. 37.

⁴ Patrz E. Skotnicka-Illasiewicz, *Dynamika zmian w świadomości społecznej w mijającym pięcioleciu członkostwa*, [w:] *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej...*, (red.) E. Skotnicka-Illasiewicz, op. cit., s. 39–41.

⁵ Ibidem, s. 4.

zachęconego wciąż poprawiającym się wizerunkiem Polski wśród inwestorów. Ponadto polską gospodarkę nadal będą napędzać inwestycje współfinansowane z funduszy UE oraz dalszy wzrost popytu ze strony gospodarstw domowych⁶.

Zmienił się też w oczach społeczeństwa polskiego wizerunek UE i oceny co do jej roli jako uczestnika stosunków międzynarodowych⁷. Unia – twierdzi dziś nie tylko wielu badaczy i polityków, ale także obywateli – tworzy najkorzystniejszy kierunek rozwoju dla Polski i całej Europy. Procesy poszerzania Unii Europejskiej wraz z transformacją w państwach Europy Środkowej i Wschodniej zmieniły oblicze współczesnej Europy. 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 przezwyciężania czasów podziałów i zimnej wojny. W skali globalnej nastąpiło znaczne umocnienie potencjału i pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej, która stała się silniejszym graczem na arenie międzynarodowej⁸.

Po ostatnim rozszerzeniu Unia Europejska stała się największym obszarem gospodarczym na świecie, który wytwarza 30% światowego PKB i realizuje 17% handlu światowego. Dochód *per capita* w nowych państwach członkowskich wzrósł z 40% średniego dochodu w „starej UE” w 1989 r. 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 międzynarodowym⁹.

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

⁶ Patrz T. Bielecki, *Polska tygrysem Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 6 V 2010, s. 23.

⁷ Patrz S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009; A. Agh and J. Kis-Varga (red.), *The global crisis and the EU response: The perspectives of the the SBH team presidency*, ‘Together for Europe’ Research Centre, Budapeszt 2009; P. Żuk (red.), *Europa w działaniu. O szansach i zagrożeniach dla projektu europejskiego*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007; W. Szacki, *Polacy mają więcej mimo kryzysu*, „Gazeta Wyborcza”, 7 IV 2010, s. 5.

⁸ Patrz J.M. Fiszer, *Konsekwencje polityczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakty i mity*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, (red.) J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2009, s. 13.

⁹ Patrz S. Konopacki, *Pięć lat po akcesji*, „Przegląd Polityczny” 2009, nr 7, s. 7.

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).

Pozytywny wizerunek Unii Europejskiej nie oznacza jednak, że Polacy nie widzą jej słabości i mankamentów. Wiemy, że Unia wymaga dalszego wzmocnienia struktur wspólnotowych i powszechnego kształtowania świadomości europejskiej oraz globalnej wśród państw członkowskich i ich obywateli. Wiemy, że Unia ma 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 Europejskiej, w krajach pozaeuropejskich nadal pozostaje synonimem jej braku otwartości na świat i globalizację.

Wiemy też – i to dobrze – 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 wieku. Okazało się, że idea federalistyczna zakładająca tworzenie „coraz ściślejszego związku” i będąca siłą napędową procesu integracji europejskiej przez ostatnie pięćdziesiąt 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 narodowej.

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 obniżająca się frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego od 1979 r. Społeczne postrzeganie UE jest stosunkowo nieznaczące. 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 wyzwoli tendencje protekcyjnistyczne 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 tożsamość. Jednakże sposób dyskusji o tożsamości powinien ulec zmianie¹⁰.

Ponadto wiemy też, że 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

¹⁰ 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.

się do wzmacniania 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 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 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 formułowane są 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 zewnętrznego”¹¹.

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

¹¹ Patrz S. Parzymies, *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, [w:] *Dyplomacja...*, (red.) S. Parzymies, op. cit., s. 15.

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 łatwo, ale gra jest warta śieszki. (...) W świecie przyszłości Rosja i Europa (UE) działając wbrew sobie skazane są na degradację i osłabienie. To nieracjonalne i nierozumne”¹².

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 tak 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.

* * *

Ogólnie rzecz biorąc, niezwykle trudno ocenić szczegółowo korzyści i koszty oraz szanse i zagrożenia, jakie przyniosło Polsce i niesie członkostwo w Unii Europejskiej w poszczególnych dziedzinach życia. Dotyczy to także

¹² Patrz S. Karaganow, *Europa i Rosja. Postawmy na Związek*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29 VIII 2010, s. 19.

sfer politycznej. Tym bardziej iż lata 2004–2009 to *de facto* trzy, jakże różne w sumie okresy w polityce wewnętrznej i zagranicznej Polski, przypadające na rządy lewicowe do wyborów w 2005 r. i od tych wyborów, które wygrała partia PiS, tworząc egzotyczną koalicję rządzącą z partiami populistycznymi i antyunijnymi, tj. Ligą Polskich Rodzin i Samoobroną do 21 października 2007, czyli do ostatecznych, przedterminowych wyborów parlamentarnych, w wyniku których partie te utraciły władzę, którą przejęła nie mniej egzotyczna, bo liberalno-chłopska koalicja Platformy Obywatelskiej z Polskim Stronnictwem Ludowym i sprawuje ją do dzisiaj.

Mimo powyższych zastrzeżeń, trzeba jednak stwierdzić, że priorytetem polityki europejskiej Polski w latach 2004–2009 było dążenie do zwiększenia i wykorzystania szans wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej oraz sprawna adaptacja do funkcjonowania w charakterze państwa członkowskiego. Równolegle Polska koncentrowała wysiłki na rzecz zapewnienia sobie silnej pozycji wpływowego państwa członkowskiego z ambicjami proporcjonalnymi do jej rozmiarów i potencjału społeczno-gospodarczego. Polska starała się brać aktywny udział w pracach prowadzonych na forum Unii Europejskiej, w tym w najważniejszych debatach: finansowej, traktatowej oraz klimatyczno-energetycznej, a także dotyczących poszczególnych polityk. To pokazało, że jedną z istotnych korzyści płynących z naszej akcesji do Unii była możliwość wpływania na proces reformowania Unii Europejskiej i dostosowania jej do wyzwań, jakie przed Europą stawia rzeczywistość międzynarodowa.

Ogólnie rzecz biorąc, pierwszych pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej to pokaźny dorobek i efekt wielu wykorzystanych przez Polskę szans i możliwości. Dzięki temu dziś Polska jest zaliczana do grupy największych i najbardziej wpływowych państw członkowskich. W niektórych momentach lat 2004–2009 Polska miała wpływ wręcz nieproporcjonalnie większy niż wynikałoby to z poziomu jej rozwoju gospodarczego.

Dokonanie bilansu procesu rozszerzenia z perspektywy Polski i szerzej całej Unii Europejskiej jest zadaniem trudnym. W odniesieniu do poszczególnych obszarów życia gospodarczego i społecznego efekty są widoczne i relatywnie łatwo mierzalne. Natomiast w sferze politycznej są one znacznie mniej wymierne. Ich ocena ma często charakter subiektywny i jest w związku z tym kontrowersyjna. Już samo pojęcie „wymiaru politycznego”, czy inaczej „konsekwencji politycznych” członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie jest jednoznaczne. Dlatego też w tej dziedzinie nieadekwatne wydaje się podejście przez pryzmat zysków i strat czy kosztów i korzyści. Należy raczej mówić o zmianach, tendencjach i doświadczeniach wynikających z rozszerzenia oraz ich znaczeniu dla kraju i społeczeństwa.

ZAKOŃCZENIE

Takie też stanowisko zajmuję i zarazem taki też cel postawiłem sobie w niniejszym artykule, który jest próbą podsumowania pierwszych pięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Oczywiście, mam świadomość, że jest to bilans niepełny i może wywoływać poczucie niedosytu oraz budzić różne kontrowersje. Na pełny, wszechstronny obraz skutków naszej akcesji do Unii Europejskiej i obiektywny jej bilans trzeba będzie jeszcze długo poczekać.

BIBLIOGRAFIA

- Agh A. and Kis-Varga J. (red.), *The global crisis and the EU response: The perspectives of the SBH team presidency*, „Together for Europe” Research Centre, Budapeszt 2009.
- Bielecki T., *Polska tygrysem Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 6 V 2010.
- Börzel T.A., *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, [w:] *The Member States of the European Union*, (red.) S. Bulier, Ch. Lequesne, Oxford University Press, Oxford – New York 2005.
- Ciechocki M., *Północ i Południe. Dwie Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 21 VII 2010.
- Dmochowska H. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Poland in the European Union*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009.
- Fiszer J.M. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009.
- Fiszer J.M., *Konsekwencje polityczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakty i mity*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, (red.) J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2009.
- Giddens A., *Europe in the Global Age*, Polity Press, UK – USA 2006.
- Grosse T.G., *Europeizacja administracji: nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich*, [w:] *Nowe metody zarządzania*, (red.) L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Kałużyńska M., Smyk K., Wiśniewski J. (red.), *5 lat Polski w Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- 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.

- Parzymies S. (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Parzymies S., *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, [w:] *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, (red.) S. Parzymies, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2009.
- Skotnicka-Illasiewicz E. (red.), *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- Skotnicka-Illasiewicz E., *Dynamika zmian w świadomości społecznej w mijającym pięcioleciu członkostwa*, [w:] *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, (red.) E. Skotnicka-Illasiewicz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.
- Szacki W., *Polacy mają więcej mimo kryzysu*, „Gazeta Wyborcza”, 7 IV 2010.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2006.
- Ziółkowski M., Jędrzejewska S., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w dyskursie publicznym*, [w:] *5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej*, (red.) E. Skotnicka-Illasiewicz, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- Żuk P. (red.), *Europa w działaniu. O szansach i zagrożeniach dla projektu europejskiego*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest próba pokazania w ujęciu syntetycznym pierwszych pięciu lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Autor ma świadomość, że dokonanie takiego bilansu nie jest zadaniem łatwym. Na pełny, wszechstronny obraz skutków naszej akcesji do UE i na jej obiektywny bilans trzeba będzie jeszcze długo poczekać. Mimo to, generalnie rzecz biorąc, już dziś można postawić tezę, że bilans ten jest pozytywny dla Polski i dla społeczeństwa polskiego.

Autor na podstawie komparatystycznej analizy zjawisk i procesów, które spowodowała akcesja Polski do UE, pokazuje, że jej efekty w sumie są zadowalające we wszystkich dziedzinach życia. Dzięki temu Polska jest dziś zaliczana do grupy największych i najbardziej wpływowych państw w Unii Europejskiej i na świecie.

Autor artykułu przekonuje, że z perspektywy minionych pięciu lat widać wyraźnie, że akcesja Polski do Unii Europejskiej była jednym z najważniejszych wydarzeń w dziejach Polski, a na pewno w historii XX wieku. Akcesja

przyspieszyła transformację ustrojową w Polsce oraz zmieniła jej oblicze polityczne, społeczne i gospodarcze, a także położenie geostrategiczne.

SUMMARY

The aim of the article is to make a synthetic presentation of the first five years of Polish membership in the European Union. The author is aware of the fact that drawing up such a balance is not an easy task. It will take a long time before a full and in-depth analysis of the results of our accession to the European Union and its objective assessment is possible. Despite that, it can be stated even today that in general there is an active balance for Poland and the Polish society.

Having carried out a comparative analysis of the phenomena and processes resulting from the Polish accession to the EU, the author shows that its effects are generally positive in all spheres of life. Due to that, Poland is included in the group of the biggest and most influential countries of the European Union and the world. The author argues that from the perspective of the last five years it is clear that the Polish accession to the EU was one of the most important events in the Polish history, especially in the history of the twentieth century. The accession accelerated political transformation in Poland and transformed the political, social and economic identity of Poland as well as its geostrategic position.

Kamil Jaworski

TEORETYCZNE ASPEKTY ANALIZY POLITYKI ZAGRANICZNEJ PAŃSTWA

Polityka zagraniczna poszczególnych państw jest we współczesnych czasach właściwie nieustannie przedmiotem różnego rodzaju analiz. Znaczna ich część ma jednak charakter publicystyczny, którego istotą jest dużo większa swoboda w wyrażaniu myśli niż ma to miejsce w poważnych opracowaniach politologicznych. W przypadku tych ostatnich pewnego rygoru powinien nadawać odpowiednio zastosowany do celów badawczych właściwy aparat teoretyczny i pojęciowy. Warto zatem poświęcić więcej uwagi teoretycznym aspektom analizy polityki zagranicznej państwa.

Złożoność tego zagadnienia jest jednak potęgowana brakiem ogólnej teorii stosunków międzynarodowych. Każdy badacz zatem musi mieć świadomość współlistnienia wielu instrumentów badawczych charakterystycznych dla poszczególnych teorii. Wielość narzędzi analitycznych może bowiem rzutować na wyniki prowadzonych analiz, skutkując niekiedy ich niezamierzonymu zniekształcaniu.

1.1. CZYM JEST POLITYKA ZAGRANICZNA?

Dokonując wywodu na temat teoretycznych aspektów analizy polityki zagranicznej państwa, trzeba najpierw podjąć próbę zdefiniowania kluczowego pojęcia. Co charakterystyczne dla nauk społecznych, do których zaliczyć można młodą dyscyplinę, jaką są stosunki międzynarodowe, termin *polityka zagraniczna* nie doczekał się do tej pory jednej powszechnie akceptowalnej definicji.

Warto zatem odwołać się do kilku propozycji funkcjonujących w literaturze przedmiotu. Roman Kuźniar definiuje politykę zagraniczną jako „zor-

ganizowany i skierowany na zewnątrz wysiłek państwa, podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych interesów, który wyraża się w kształtowaniu jego zewnętrznego otoczenia (tworzeniu i sprzyjaniu relacji oraz sytuacji korzystnych, zapobieganiu i usuwaniu sytuacji niekorzystnych)”¹. Inny polski autor określa ją mianem procesu „formułowania i realizacji interesów narodowo-państwowych w stosunku do innych państw i uczestników systemu międzynarodowego”². Julian Sutor natomiast widzi w niej „suwerenne kształtowanie przez kompetentne organy państwowe strategicznych celów (interesów) narodowych (państwowych) na arenie międzynarodowej, w bliskiej i dalekiej perspektywie, oraz zespół działań podejmowanych zwłaszcza przez dyplomację dla realizacji tych celów poprzez skuteczne oddziaływanie na środowisko międzynarodowe”³. I dodaje „polityka ta służy przede wszystkim zapewnieniu bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i dobrobytu narodu, skutecznemu reprezentowaniu (obronie) interesów narodowych w sferze stosunków międzynarodowych”⁴. Warto przytoczyć również definicję, która posłużyła jako punkt wyjścia autorom zbiorowej publikacji poświęconej teorii polityki zagranicznej państwa. Zgodnie z nią polityka zagraniczna „jest działalnością najwyżej zorganizowanego podmiotu politycznego jakim jest państwo, stanowi jedną z jego polityk publicznych i jest skierowaną na zewnątrz działalnością państwową w imię racji stanu, a głównym przedmiotem jej działalności jest rozwijanie i regulowanie stosunków z innymi państwami (...) i uczestnikami stosunków międzynarodowych, takich jak organizacje międzynarodowe i ugrupowania integracyjne”⁵.

Choć przywołane definicje mają ze sobą wiele punktów wspólnych, widać wyraźnie, że każda z nich kładzie nieco inny akcent na wybrane aspekty omawianego zagadnienia. Chcąc lepiej je zrozumieć, należy jednak dokonać wyraźnego rozgraniczenia między dwoma funkcjonującymi obok siebie terminami, jakimi są polityka zagraniczna i dyplomacja.

¹ R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, (red.) E. Haliżak, R. Kuźniar, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 112.

² E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 121.

³ J. Sutor, *Leksykon dyplomacyjny*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 284.

⁴ Ibidem.

⁵ R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004, s. 14.

1.1.1. Polityka zagraniczna a dyplomacja

Pewna dowolność w stosowaniu wspomnianych pojęć, szczególnie w publicystyce, może wywołać u części odbiorców wrażenie, że są one w istocie synonimami. Jest to jednak błędne przekonanie. Dyplomacja stanowi bowiem pewien instrument, który służy realizacji określonej polityki zagranicznej⁶. Obrazowo różnice między dwoma terminami wyjaśnia cytowany już wcześniej Julian Sutor. Jego zdaniem, relacja dyplomacji „w stosunku do polityki zagranicznej jest taka, jak taktyka do strategii, jak plan do wykonania planu”⁷. Konkludując, można zatem stwierdzić, że dyplomacja to po prostu narzędzie realizacji polityki zagranicznej państwa.

1.1.2. Ewolucja pojęcia polityka zagraniczna

Analizując termin „polityka zagraniczna” należy mieć również świadomość, iż tym, co utrudnia opracowanie jednej powszechnie uznawanej definicji, jest ewolucja omawianego pojęcia. Po części jest to także konsekwencja ewoluowania takich terminów, jak *suwerenność* czy *racji stanu*, które często znajdują swoje miejsce w proponowanych definicjach polityki zagranicznej. Równie częste pomijanie w nich wspomnianych pojęć jest z kolei wynikiem wypierania terminu *raison d'état* z dyskursu publicznego w wielu państwach⁸ oraz postępującej transformacji suwerenności związanej z nasileniem się procesów globalizacji i regionalizacji. Najbardziej doniosłą egzemplifikacją drugiego z nich jest niewątpliwie proces integracji europejskiej. Państwa, przekazując część swoich kompetencji na szczebel ponadnarodowy, doprowadziły do zmiany sposobu postrzegania suwerenności. Dobitnie świadczy o niej wzrost współzależności między różnymi podmiotami stosunków międzynarodowych. Dlatego trudno mówić we współczesnym świecie (o ile w ogóle kiedykolwiek było to możliwe) o niczym nieskrępowanej suwerenności narodowej, którą tradycyjnie przypisuje się państwu typu westfalskiego⁹. Suwerenność

⁶ Szerzej o wzajemnych relacjach między pojęciem polityki zagranicznej i dyplomacji patrz m.in.: B. White, *Dyplomacja*, przekład M. Góra [w:] J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 477–498.

⁷ J. Sutor, op. cit., s. 284.

⁸ Szerzej na ten temat patrz: A. Rzegocki, *Racja stanu a polska tradycja myślenia o polityce*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2008.

⁹ Jeden z badaczy nazywa ją po prostu „teoretyczną abstrakcją”. Zob. J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, przekład A. i J. Maziarscy, PISM, Warszawa 2007, s. 13.

jako immanentna cecha i atrybut państwa nie jest wszakże – jak słusznie podkreśla jeden z polskich badaczy – „nieograniczoną swobodą w wykonywaniu przez państwo jego kompetencji”¹⁰. Ograniczane jest ono choćby normami prawa międzynarodowego. Najdobitniej widać to w przypadku państw członkowskich UE, gdzie obowiązuje zasada prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym¹¹. Nie należy jednak utożsamiać procesu integracji europejskiej z zagrożeniem dla suwerenności państwa. Dość powszechne są bowiem opinie, że członkostwo w UE może przyczyniać się wręcz do wzmocnienia suwerenności państw członkowskich¹².

Co warto podkreślić, proces integracji jest jednak na tyle złożonym zjawiskiem, że wpływa na możliwości działania państwa nie tylko odgórnie, lecz także oddolnie. Jedną z emanacji takiego stanu rzeczy jest istnienie zasady subsydiarności, która uniemożliwia wyższym instancjom ingerowanie w sytuacjach, w których instancje niższe (np. region) są w stanie same poradzić sobie z daną kwestią. Procesowi integracji towarzyszy więc odwrotne zjawisko fragmentacji. Analiza polityki zagranicznej ujawnia zatem liczne oddolne i odgórne ograniczenia, które niczym gorset potrafią krępować ruchy państwa na scenie międzynarodowej.

Należy mieć jednak pełną świadomość, że wszystkie wspomniane ograniczenia towarzyszące prowadzeniu przez państwo polityki zagranicznej nie oznaczają zaniku znaczenia kategorii suwerenności. To raczej idea państwa narodowego opartego na modelu westfalskim osiągnęła apogeum swoich możliwości¹³. Zauważalna dyfuzja władzy na arenie międzynarodowej, gdzie

¹⁰ S. Bieleń, *Suwerenność państw i integracja europejska – wpływy i zależności*, [w:] *Integracja europejska – Instytucje – Polityka – Prawo. Księga Pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, (red.) G. Michałowska, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003, s. 41.

¹¹ Szerzej patrz: S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, (red.) J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. 253–303; W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1999.

¹² Choćby poprzez zwiększenie możliwości efektywnego sprawowania władzy. Zob. J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Studia Polityczne” 2006, nr 18.

¹³ Zob. A.D. Rotfeld (red.), *Dokąd zmierza świat?*, PISM, Warszawa 2008. Warto zaznaczyć, że z poglądem o zmierzchu modelu westfalskiego nie zgadza się amerykański autor Robert Kagan. Jego zdaniem, czynnikiem wpływającym na ciągłą żywotność tego modelu jest polityka Rosji i Chin, które z rezerwą podchodzą choćby do pojawiających się prób redefiniowania zasady nieingerowania w wewnętrzne sprawy państw, stanowiącą kwintesencję modelu westfalskiego. Zob. R. Kagan, *End of Dreams, Return*

obok tradycyjnych podmiotów, takich jak państwa pojawiają się również aktorzy niepaństwowi skutkuje przenikaniem się tradycyjnej sfery państwowocentrycznej z dopiero powstającą sferą multicentryczną. W ramach tej drugiej państwa budują nowy światowy ład już nie samodzielnie lecz wraz z podmiotami niepaństwowymi i ponadnarodowymi¹⁴. Nowa rzeczywistość zglobalizowanego świata, w którym państwo nie jest już jedynym aktorem na arenie międzynarodowej wymusza konieczność debaty nad jego istotą i sposobami adaptacji koncepcji suwerenności do współczesnych realiów. W obliczu globalizacji, której żadne państwo nie jest w stanie okiełznać daje się jednak odnotować na pozór paradoksalne stwierdzenia niektórych autorów. Oto bowiem istnienie państwa jako arbitra i gwaranta rządów prawa jawi się jako sposób na podporządkowanie globalizacji pewnym regułom mającym na celu zapobieganie bezpardonowej konkurencji, agresywnej deregulacji i anarchii, które to zjawiska towarzyszą wspomnianemu procesowi¹⁵.

Nowy sposób postrzegania państwa i pojęcia suwerenności niewątpliwie wpływa na redefinicję pojęcia polityki zagranicznej. Jego ewoluowanie związane jest także z zacieraniem się granicy między polityką zagraniczną a polityką wewnętrzną. Coraz większa ilość spraw traktowanych do niedawna jako domena polityki wewnętrznej podlega we współczesnym świecie uzgodnieniom na poziomie międzynarodowym. Anachronizm podziału na politykę zagraniczną i wewnętrzną obnaża szczególnie wyraźnie proces integracji europejskiej. W przypadku polityki realizowanej przez państwa członkowskie UE wytyczenie wyraźnej granicy między tym, co zagraniczne a tym, co wewnętrzne staje się coraz trudniejsze¹⁶.

Globalizacja i zatarcie tradycyjnego podziału na politykę zewnętrzną i wewnętrzną skutkują jeszcze innym, charakterystycznym dla państw o systemie demokratycznym zjawiskiem. Jest nim *uspolecznienie* polityki zagranicz-

of History. International rivalry and American leadership, „Policy Review”, No. 144, August&September 2007, źródło: <http://www.hoover.org/publications/policyreview/8552512.html>.

¹⁴ W. Anioł, *Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4.

¹⁵ Zob. J. Symonides, *Prawo międzynarodowe: kierunki zmian*, [w:] A.D. Rotfeld, op. cit.; E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wydawnictwo ZNAK, Instytut Studiów Politycznych PAN, Kraków 2005.

¹⁶ Amerykański badacz procesu integracji europejskiej Andrew Moravcsik określił to zjawisko mianem umiędzynarodawiania polityki wewnętrznej. A. Moravcsik, *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, September 1994, s. 3.

nej, z którym wiąże się większa możliwość oddziaływania na jej kształt przez opinię publiczną, organizacje pozarządowe czy grupy interesów.

To, że polityka zagraniczna przestała być hermetycznie zamkniętą sferą, wynika w dużej mierze z mediatyzacji życia publicznego. Z jednej strony musi ona zatem adaptować się do panujących warunków, z drugiej jednak może korzystać z zupełnie nowych, niedostępnych wcześniej instrumentów. Ucieleśnieniem zmian, jakie towarzyszą ewolucji pojęcia polityki zagranicznej, jest tzw. dyplomacja publiczna. Państwa zaczynają więc coraz częściej działać w sposób podobny do korporacji międzynarodowych, które dbają o własny wizerunek i promocję swoich produktów¹⁷. Wymaga to zatem zmiany w sposobie funkcjonowania dyplomacji, której wysiłki w większym niż miało to miejsce w przeszłości stopniu koncentrują się na dbałości o wizerunek państwa i próbach dotarcia z przekazem do opinii publicznej w odległych niekiedy regionach świata, wykorzystując w tym celu opiniotwórcze media i organizacje pozarządowe lub realizując własne projekty kulturalne poza granicami macierzystego kraju. W działania te wpisać należy również prowadzenie tzw. *polityki historycznej*¹⁸. Wizerunek kraju zależy bowiem w dużym stopniu od tego, czy jest ono zdolne opowiedzieć własną historię innym w korzystny dla siebie sposób. Państwa, łącząc tę formę uprawiania polityki z jak najbardziej współczesnym przekazem, posługują się niekiedy historią do osiągnięcia politycznych celów, czyniąc z niej swego rodzaju dyplomatyczny oręż.

1.1.3. Uwarunkowania polityki zagranicznej

Analiza polityki zagranicznej państwa wymaga od badacza dobrego rozeznania w czynnikach, które ją determinują. W literaturze przedmiotu najbardziej rozpowszechnione są dwa systemy podziału uwarunkowań polityki zagranicznej – na wewnętrzne i zewnętrzne oraz obiektywne i subiektywne¹⁹.

Podstawowym uwarunkowaniem wewnętrznym o charakterze obiektywnym są czynniki naturalne, do których zaliczyć można położenie geograficzne, wielkości terytorium państwa, przebieg jego granic, ukształtowanie terenu czy

¹⁷ R. Kuźniar, *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 1, s. 25–26.

¹⁸ Szerzej na temat polityki historycznej zob. zapisy z debat organizowanych przez Fundację im. Stefana Batorego *Pamięć i polityka zagraniczna oraz Pamięć jako przedmiot władzy*, źródło: <http://www.batory.org.pl>

¹⁹ O uwarunkowaniach polityki zagranicznej patrz m.in.: R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii...*, op. cit., s. 17–35; R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki...*, op. cit., s. 112–116; E. Cziomer, L.W. Zybliekiewicz, *Zarys współczesnych...*, op. cit., s. 123–129.

warunki klimatyczne. Innym uwarunkowaniem w sposób obiektywny determinującym politykę zagraniczną państwa jest czynnik ludnościowy. Należy jednak pamiętać, że oprócz ogólnej liczby ludności równie ważną rolę odgrywa struktura narodowościowa, gęstość zaludnienia, wielkość emigracji i liczba imigrantów oraz struktura wiekowa ludności.

Czynnik ludnościowy odgrywa także ważną rolę w tworzeniu potencjału gospodarczego państwa. Konstytuują go takie elementy, jak: dostępność bogactw naturalnych, wielkość gospodarki, poziom rozwoju, struktura handlu i bilans handlowy, poziom zadłużenia, wielkość rezerw walutowych czy poziom innowacyjności gospodarki. Potencjał ekonomiczny jest wreszcie podstawą rozwijania zdolności militarnych państwa.

Innym uwarunkowaniem wewnętrznym o charakterze obiektywnym jest system społeczno-polityczny. Jeden z polskich autorów zalicza do niego system organów państwowych, system administracyjny państwa, rolę opinii publicznej, działalność partii politycznych i innych instytucji życia publicznego²⁰. Najważniejsze znaczenie należałoby tu jednak przypisać ustrojowi politycznemu państwa. Jego konsekwencją jest bowiem choćby to, czy państwo przestrzega reguł demokratycznych czy też nie. Kwestia ta decyduje również o sposobie prowadzenia polityki zagranicznej i doborze instrumentów. Kraje demokratyczne charakteryzuje bardziej skomplikowany proces podejmowania decyzji niż ma to miejsce w przypadku państw autorytarnych czy totalitarnych. Wynika to przede wszystkim z dużego stopnia skomplikowania procesu decyzyjnego, presji różnych grup nacisku oraz ciągłej kontroli opinii publicznej. Jednym ze skutków takiego procedowania jest wydłużenie całego procesu, jako że decydenci zobowiązani są do godzenia niekiedy sprzecznych stanowisk. Dużo szybszy proces podejmowania decyzji w sferze polityki zagranicznej zaobserwować można w państwach niedemokratycznych o dużym stopniu koncentracji władzy. Tam jednak jest znacznie ograniczony wachlarz dostępnych środków umożliwiających realizację tejże polityki²¹.

Wewnętrzne uwarunkowania polityki zagranicznej mogą mieć również charakter subiektywny. Podstawową rolę odgrywa w tym przypadku percepcja środowiska międzynarodowego przez władze państwowe, społeczeństwo czy media. Na ocenę otoczenia międzynarodowego składa się wiele czynników, takich jak: doświadczenia historyczne, kultura polityczna kraju, poziom wykształcenia społeczeństwa, a także wyznawane przez nie ideologie

²⁰ R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii...*, op. cit., s. 25.

²¹ O dylemacie dotyczącym efektywności polityki zagranicznej państw demokratycznych i niedemokratycznych zob. Ch.W. Kegley, Jr., *World Politics. Trend and Transformation*, Thomson Wadsworth 2007.

czy religie. To, iż wspomniane uwarunkowania zaliczyć trzeba do subiektywnych, wynika niewątpliwie z istotnej roli, jaką odgrywają tu emocje. Decydenci odpowiedzialni za prowadzenie polityki zagranicznej mogą niekiedy podejmować pod ich wpływem nieracjonalne decyzje, pomimo dostępu do fachowych analiz eksperckich i wbrew zaleceniom w nich zawartych. Własna percepcja środowiska międzynarodowego może także przyczyniać się u nich do aprobowania tych opinii, które są zgodne z ich własnymi subiektywnymi przekonaniem. Prowadzi to do sytuacji, w której wszelkie specjalistyczne doradztwo uwiarygodniające tezę wyjściową może zostać uznane za słuszne nawet jeśli ich wartość jest *de facto* niska a formułowane wnioski nie znajdują potwierdzenia w rzeczywistości. Widać zatem wyraźnie, że decydenci polityczni mogą stać się niewolnikami własnych myśli i dawać wiarę głównie temu, co chcą zobaczyć a nie temu, co ma rzeczywiście miejsce²².

Jednym z istotniejszych uwarunkowań wewnętrznych polityki zagranicznej o charakterze subiektywnym jest także formułowanie przez władze i środowiska eksperckie na podstawie zhierarchizowanego zestawu celów wizji i koncepcji tejsze polityki. Jak łatwo się domyśleć, istotną rolę w procesie definiowania owych celów oraz doborze instrumentów służących ich realizacji odgrywa stopień porozumienia najważniejszych krajowych sił politycznych. Znaczenie tego czynnika jeszcze bardziej wzrasta w przypadku rozstrzygnięcia spraw o kluczowym dla państwa znaczeniu.

Przywołana powyżej kategoria celów polityki zagranicznej nierozzerwalnie wiąże się z osobami, które je najpierw definiują a później wcielają w życie. Wśród nich kluczową funkcję pełnią politycy i urzędnicy. Tradycyjnie duże znaczenie zwykło się przypisywać służbom dyplomatycznym, których jakość zależy od takich czynników, jak sposób organizacji, stopień wyposażenia i sprawności w działaniu czy zdolność adaptowania się do ciągle zmieniających się warunków. Nietrudno zauważyć, że oprócz czynników o charakterze instytucjonalnym duże znaczenie mają również predyspozycje poszczególnych osób biorących aktywny udział w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa od dyplomatów niższego szczebla, poczynając na głowach państw, szefach rządów i ministrach spraw zagranicznych kończąc.

Zarys uwarunkowań polityki zagranicznej państwa musi również obejmować te o charakterze zewnętrznym. Jest sprawą bezdyskusyjną, że żaden kraj nie funkcjonuje w próżni, lecz jest elementem skomplikowanego systemu

²² Na temat psychologicznego aspektu podejmowania decyzji w polityce zagranicznej patrz: D. Battistella, *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris 2003, s. 312–317; R. Jackson, G. Sørensen, *Introduction to International Relations. Theories and approaches*, Oxford University Press 2007, s. 226.

międzynarodowego. Konieczne zatem będzie przywołanie najważniejszych uwarunkowań zewnętrznych polityki zagranicznej.

Podstawowym tego typu uwarunkowaniem o charakterze obiektywnym jest ewolucja otoczenia międzynarodowego. Wpływ na politykę zagraniczną będą zatem miały wszelkie procesy o szczególnie dużej mocy oddziaływania na region, w którym dane państwo ją prowadzące się znajduje. Znaczenie wspomnianego uwarunkowania jest w dużym stopniu związane z wielkością państwa – im jest ono mniejsze, tym większa rola ewolucji otoczenia międzynarodowego w kształtowaniu jego polityki zagranicznej. Największe państwa i mocarstwa mają bowiem większą możliwość oraz zdolność kształtowania swojego otoczenia międzynarodowego. Teza ta nie uprawomocnia jednak zupełnego marginalizowania wspomnianego czynnika w kontekście omawiania polityki zagranicznej dużych państw. To, iż mają one większe możliwości kształtowania otoczenia, nie znaczy, że są one nieograniczone. Trzeba też pamiętać, że państwa mogą próbować eliminować niekorzystne dla siebie tendencje lub przynajmniej je osłabiać, ale także mogą się im poddawać lub wręcz je wzmacniać, jeśli widzą w tym korzyść dla siebie czy całego swojego regionu.

Wspomniane zagadnienie dowodzi, że również samą pozycję międzynarodową państwa należy uznać za odrębne uwarunkowanie polityki zagranicznej. Początkowo może zastanawiać zakwalifikowanie jej do uwarunkowań o charakterze zewnętrznym, skoro pozycja międzynarodowa jest ściśle uzależniona od wewnętrznego potencjału państwa. Należy jednak pamiętać, że realna pozycja państwa zależy przede wszystkim od stosunku sił wszystkich podmiotów stosunków międzynarodowych, mierzona jest więc ona przede wszystkim w kategoriach względnych a nie bezwzględnych.

Uwarunkowaniami zewnętrznymi o charakterze obiektywnym są także zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego oraz stopień powiązań międzynarodowych państwa. Kluczową rolę odgrywa tu chociażby zasada *pacta sunt servanda*. Współczesne państwa są na co dzień jednak ograniczane dużo większą ilością norm. Stopień tego ograniczenia jest zazwyczaj skorelowany właśnie ze stopniem powiązań międzynarodowych państwa.

Zarys uwarunkowań polityki zagranicznej należy jeszcze uzupełnić przynajmniej trzema, które mają charakter subiektywny. Pierwsze dotyczy międzynarodowej percepcji państwa. Zachowanie państwa podlega przecież stałej obserwacji władz, ekspertów, mediów a także zwykłych obywateli innych krajów, którzy oceniają w ten sposób potencjał, jaki to państwo posiada przyczyniając się w ten sposób do budowy wizerunku określonego państwa w świecie. Może się on rzecz jasna opierać na fachowych analizach, ale również być

rezultatem krzewiących się stereotypów. Widać tu zatem dobitnie przyczynę wykształcenia się wspomnianej już wcześniej dyplomacji publicznej.

Egzemplifikacją subiektywnych uwarunkowań zewnętrznych są również koncepcje polityki zagranicznej innych państw. Ich ocena zależy od kompetencji ekspertów, dyplomatów i badaczy stosunków międzynarodowych, w szczególności tych, którzy zajmują się analizą polityki zagranicznej innych państw. Na analitykach spoczywa zatem zadanie rozpoznania motywów ich działań. Ważną rolę odgrywa tu również zdolność odróżniania spraw pierwszorzędnych od tych mniej istotnych, ich prawidłowe umiejscowienie w kontekście celów polityki zagranicznej danego państwa oraz umiejętność uchwycenia rodzących się nowych tendencji w tejże polityce. Wszystko to sprawia, że analizowanie polityki zagranicznej innych państw zawsze w mniejszym lub większym stopniu będzie obciążone dozą subiektywnych ocen.

Wykaz zewnętrznych uwarunkowań o charakterze subiektywnym uzupełnić należy przynajmniej o jeszcze jeden czynnik, jakim jest dyplomatyczna aktywność innych podmiotów. Działalność służb dyplomatycznych pozostałych podmiotów stosunków międzynarodowych podlega ciągłemu monitoringowi innych państw i organów międzynarodowych²³. Oceniają one w ten sposób jakość działania swoich sojuszników, partnerów, konkurentów lub przeciwników, z którymi są w ostrym sporze. Dążą również do poznania mocnych i słabych stron funkcjonowania innych służb dyplomatycznych. Wynikiem tych dążeń może być wprowadzenie nowych sposobów działania rodzimych służb, których skuteczności dowiodła praktyka w innych państwach.

1.1.4. Cele i interesy polityki zagranicznej

O ile uwarunkowania polityki zagranicznej państwa są czymś zastanym (co nie znaczy, że niezmiennym), o tyle jej cele i interesy mogą być formułowane na bieżąco. Stanowią one kwintesencję polityki zewnętrznej. Przyczyną zestawiania tych dwóch kategorii razem w wielu opracowaniach jest przede wszystkim ścisły związek między celami polityki zagranicznej a interesami państwa. Niektórzy badacze uznają wręcz pojęcie interesu narodowego za tożsame z długofalowymi celami polityki zagranicznej, tym ostatnim przypisując jednocześnie niezmienny charakter. Inni autorzy w interesie narodowym widzą raczej zespół celów deklaracyjnych, czyli takich, które państwo faktycznie realizuje bądź rzekomo przewiduje realizować²⁴. Powiązanie między cela-

²³ Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na tworzoną na mocy traktatu z Lizbony Europejską Służbę Działań Zewnętrznych będącą służbą dyplomatyczną UE.

²⁴ R. Zięba (red.), *Wstęp do teorii...*, op. cit., s. 39–40.

mi i interesami w polityce zagranicznej doskonale obrazuje również pogląd brytyjskiego autora George'a Modelskiego, wedle którego te pierwsze są pochodną tych drugich²⁵. Z założenia sformułowanego przez wspomnianego badacza wyprowadzić można także wniosek, że interesy przybierają bardziej ogólną i nieprecyzyjną postać, cele natomiast winny być jasno zdefiniowane, nie wyłączając części operacyjnej dotyczącej sposobów ich realizacji.

Kwestię sporów definicyjnych w tej materii podejmowali również polscy badacze. Jeden z nich dowodzi na przykład, że przystosowanie do realizacji pierwotnych potrzeb i ich artykulacja prowadzi do wykształcenia interesów a dopiero na ich podstawie decydenci definiują cele, które później staną się punktem wyjścia do podjęcia przez państwo decyzji co do konkretnych działań²⁶. Inaczej rzecz ujmując, należy więc uznać, że cele są pochodną interesów, interesy natomiast pochodną potrzeb. To ostatnie pojęcie Józef Kukułka traktuje jako „pewien zespół odczuć, oczekiwań i wymagań podmiotu od jego środowiska zewnętrznego”²⁷. Innymi słowy, jego zdaniem potrzebę można rozumieć jako niezaspokojenie warunków bytowania i rozwoju, subiektywne przekonanie o pewnym braku lub powinność utrwalenia bądź osiągnięcia określonego stanu rzeczy. Przytoczone tu propozycje polskich autorów obnażają kontekst formułowania założeń polityki zagranicznej państwa. Widać bowiem wyraźnie, że artykulacja potrzeb i interesów ma miejsce na poziomie wewnętrznym, jasno określone cele są zaś obliczone na podjęcie stosownych działań na poziomie zewnętrznym.

Po przybliżeniu istoty pewnego zamętu definicyjnego należy wreszcie przejść do sposobów klasyfikowania celów polityki zagranicznej państwa. Najprostszy ich podział polega na wyszczególnieniu celów długoterminowych, średnioterminowych i krótkoterminowych na podstawie kryterium czasu, w jakim mają być one osiągnane. Są jednak i inne propozycje typologii celów polityki zagranicznej. Jedną z nich jest podział na cele egzystencjalne, koegzystencjalne i funkcjonalne. Pierwsze są tożsame z wszelkimi dążeniami państwa, które umożliwiają mu przetrwanie, rozwój i zachowanie bezpieczeństwa. Drugie zapewniają zaspokojenie potrzeb w zakresie przynależności, współpracy i współzawodnictwa. Są więc one związane nie tyle z samą egzystencją państwa, co raczej z umacnianiem jego pozycji na arenie międzynarodowej. Trzeci typ celów, jaki proponuje polski autor Józef Kukułka, to cele funkcjonalne, których istotą jest zwiększanie sprawności i efektywności działań państwa.

²⁵ Zob. G. Modelski, *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London–Dunmow 1962.

²⁶ Ibidem, s. 43.

²⁷ J. Kukułka, *Zaspokajanie potrzeb i rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe...*, (red.) E. Haliżak, R. Kuźniar, op. cit., s. 243.

Jako że są one podporządkowane osiągnięciu celów egzystencjalnych i koegzystencjalnych, charakteryzują się jednocześnie największą zmiennością²⁸.

Mimo tego, że istnieje wiele typologii celów polityki zagranicznej a liczba samych celów jest wprost nieograniczona, są jednak takie, które mają fundamentalne znaczenie dla każdego państwa. Najbardziej ortodoksyjny co do liczby tego rodzaju celów był przedstawiciel szkoły realistycznej Hans Joachim Morgenthau. Uznawał on w istocie tylko jeden powszechny i ponadczasowy cel polityki zagranicznej, jakim jest maksymalizacja potęgi. Jakkolwiek narody i państwa nie argumentowałyby własnych działań na arenie międzynarodowej, zdaniem badacza ich ostatecznym celem pozostaje zawsze wzrost potęgi państwa, pomaga on bowiem osiągać wszystkie pomniejsze cele²⁹.

Zagadnieniem podstawowych celów polityki zagranicznej zajął się również francuski myśliciel Raymond Aron. Rozszerzył on jednak ich liczbę do trzech, wymieniając bezpieczeństwo, potęgę i chwałę. Pierwszy z nich opiera się w jego opinii na własnej sile bądź słabości przeciwników, drugi na zdolności narzucania woli innym, trzeci natomiast na wywieraniu wpływu na całą ludzkość i przyszłość cywilizacji³⁰.

Mając na uwadze wspomniane poglądy w definiowaniu podstawowych celów polityki zagranicznej państwa przez wspomnianych powyżej klasyków myśli politycznej, warto odnieść się do tego, jak ową kwestię postrzegają współcześni badacze stosunków międzynarodowych. Jak zostanie to dowiedzione poniżej, wyróżniają oni zazwyczaj cztery tego rodzaju cele.

Pierwszym, a jednocześnie najważniejszym celem polityki zagranicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa. Składa się na to wiele czynników, których fundamentem jest wola przetrwania państwa i narodu oraz obrona integralności terytorialnej. Wspominany cel może być osiągnięty poprzez reagowanie na pojawiające się zagrożenia, jak i działania uprzedzające, których założeniem jest minimalizowanie lub wręcz eliminowanie potencjalnych przyszłych niekorzystnych wydarzeń.

Drugim podstawowym celem polityki zagranicznej jest wzrost siły państwa. W jej umacnianiu kluczowe znaczenie, oprócz działań podejmowanych na zewnątrz, odgrywa także realizowana polityka wewnętrzna, a ów wzrost uwidaczniać się może w sferze politycznej, militarnej, ekonomicznej bądź kulturalnej.

²⁸ Ibidem, s. 244–245.

²⁹ H.J. Morgenthau, *Politics among nations. The struggle for power and peace*, McGraw-Hill, New York 1993, s. 29.

³⁰ R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, przekład A. Mielczarek, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1995, s. 100–101.

Zwiększeniu siły państwa towarzyszy zwykle wzrost jego pozycji międzynarodowej i prestiżu, które uznawane są za odrębny cel polityki zagranicznej. Przyświeca on bowiem zarówno mocarstwom, jak i państwom o słabnącym potencjale, które często tym bardziej ochoczo wykorzystują wszelkie okazje mające na celu potwierdzenie własnej pozycji w świecie. Rzeczą oczywistą jest ponadto fakt, że jej wzrost jest silnie zdeterminowany zdolnościami państwa w zabieganiu o dwa wcześniej przywołane cele, jakimi są zapewnianie bezpieczeństwa i wzrost siły. Historia uczy jednak, że podniesienie pozycji międzynarodowej nie zawsze musi iść w parze ze wzrostem potęgi. Dwoma najbardziej emblematycznymi tego rodzaju przykładami mogą być *casusy* Stanów Zjednoczonych w okresie międzywojennym oraz Niemiec i Japonii w czasie zimnej wojny. W pierwszym przypadku mimo wzrostu własnej siły i zwycięskiej I wojny światowej Waszyngton wybrał politykę izolacjonizmu, która w swej istocie była sprzeczna z dążeniem do zabiegania o własną pozycję międzynarodową. Drugi przykład to efekt rezultatów II wojny światowej oraz polityki samoograniczania, która konsekwentnie była realizowana w czasach zimnej wojny, mimo stałego umacniania własnej siły – przede wszystkim w wymiarze ekonomicznym – przez władze w Bonn i Tokio.

Ostatnim podstawowym celem polityki zagranicznej państwa, który wymaga osobnego potraktowania jest wreszcie kształtowanie i optymalizacja funkcjonowania środowiska międzynarodowego. Najkrócej rzecz ujmując, polega on na takim działaniu, aby utrwaląc wszelkie korzystne tendencje wpływające na kształt systemu stosunków międzynarodowych lub dążyć do jego zmiany, jeśli aktualny stan utrudnia osiągnięcie innych celów państwa w polityce zagranicznej.

1.1.5. Środki, metody i funkcje polityki zagranicznej

Kolejnym etapem w podjętych tu teoretycznych rozważaniach jest przybliżenie zagadnienia środków i metod polityki zagranicznej. Podobnie jak w przypadku celów i interesów także i tym razem należy podjąć próbę wyjaśnienia obu terminów i zależności między nimi.

Wedle najprostszej definicji, środki polityki zagranicznej są zbiorem wszystkich zasobów i instrumentów służących realizacji celów tejże polityki³¹. W lepszy sposób charakter polityki zagranicznej jako pewnego procesu oddaje definicja jednej z polskich autorek. Środki można – jej zdaniem – określić mianem wszystkich zasobów i instrumentów, dzięki którym państwo stara się

³¹ E. Cziomer, L.W. Zybliekiewicz, *Zarys współczesnych...*, op. cit., s. 138.

kształtować własne otoczenie międzynarodowe stosownie do swoich celów i potrzeb³². Widać zatem wyraźnie, że ze względu na ponadczasowość niektórych celów polityki zagranicznej i stale ewoluującą rzeczywistość międzynarodową dobór środków może podlegać pewnym zmianom w czasie. Podobnie rzecz się ma ze sposobami posługiwania się nimi przez decydentów politycznych, które można określić właśnie jako metody polityki zagranicznej. Dobór zarówno metod, jak i środków jest, oczywiście, związany nie tylko z uwarunkowaniami polityki zagranicznej czy potencjałem państwa, lecz również z okresem historycznym lub miejscem realizacji celów. Inne środki i metody wykorzystywano w XIX-wiecznej Europie niż na przełomie XX i XXI wieku. Europejskie mocarstwa postkolonialne mogą także współcześnie dążyć do osiągnięcia własnych celów na Starym Kontynencie przy użyciu innych środków i metod niż w przypadku realizowania swojej polityki w Afryce. W zależności od czasu polityka zagraniczna może być realizowana również przy częstszym wykorzystywaniu twardych środków (*hard power*) bądź środków miękkich (*soft power*)³³. Trzeba jednak być świadomym, że problemem w analizowaniu polityki zagranicznej związanym z badaniem środków, jakie dane państwo wykorzystuje realizując własne cele, jest stała wielopłaszczyznowa działalność współczesnych państw. Wszystko to sprawia, że zarówno używanie wielu różnych środków może służyć osiągnięciu tego samego celu, jak i wykorzystywanie jednego środka być podporządkowane realizacji kilku odrębnych celów.

Z uwagi na ograniczoną ilość miejsca warto przywołać w niniejszym artykule jedną, najpopularniejszą typologię środków polityki zagranicznej opartej na kryterium przedmiotowym. Najmniej sporów wśród badaczy budzi wyodrębnianie środków politycznych, ekonomicznych i militarnych. Często jest również wyróżniana grupa środków niematerialnych (psychospołecznych) odnoszących się do spraw związanych z relacjami kulturalnymi, wymianą myśli czy promocją własnego kraju w świecie. Najwięcej kontrowersji wzbudza natomiast zasadność oddzielnego definiowania środków prawnych (normatywnych) obejmujących wszystkie zabiegi, których założeniem jest forsowanie norm, regulacji prawnych i sposobów ich egzekwowania odpowiadających interesom określonego państwa. Krytycy wyodrębniania tego rodzaju grupy środków zazwyczaj utrzymują, że działania w tej materii mogą należeć

³² J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii...*, (red.) R. Zięba, op. cit., s. 79.

³³ Szerzej na temat pojęcia *hard power* i *soft power* w teoriach stosunków międzynarodowych patrz podrozdział 1.2.1. Realizm i neorealizm oraz 1.2.3. Liberalizm i neoliberalizm.

zarówno do każdej innej grupy w zależności od tego, czego one dotyczą. Mogą więc przybierać formę środków politycznych, ekonomicznych czy militarnych.

Powracając jednak do trzech wymienionych powyżej grup środków, warto zacząć od wyjaśnienia, czym są środki polityczne. Obejmują one głównie całą sferę stosunków dyplomatycznych, na którą składa się przede wszystkim utrzymywanie relacji z pozostałymi aktorami na arenie międzynarodowej, ochrona interesów państwa i prowadzenie negocjacji. Środki ekonomiczne to z kolei wszelkie dobra materialne znajdujące się w posiadaniu państwa. Obejmują one również sferę usług i handlu zagranicznego. Podkreślenia wymaga jednak fakt, iż stają się one środkami polityki zagranicznej tylko wówczas, gdy podporządkowane są realizacji określonych celów politycznych. Ich przykładami są zatem sankcje gospodarcze, pomoc rozwojowa czy humanitarna bądź znoszenie barier handlowych. Ostatnią ściśle określoną grupą środków są te o charakterze militarnym. Łączą się one z prowadzeniem interwencji zbrojnych, dostarczaniem broni i sprzętu sojusznikom, szkoleniami wojskowymi czy współpracą wywiadowczą. Szerokie zastosowanie w przypadku środków militarnych ma często pośrednie korzystanie z niektórych instrumentów metodami odstraszenia, wyścigu zbrojeń albo szantażu.

Podsumowując tę część wywodu, warto również dodać, że sama kwalifikacja poszczególnych instrumentów do odpowiedniej grupy środków nastęrczać może niekiedy wiele problemów. Ich przykładem jest choćby wykorzystywanie metod wywiadowczych lub udział państwa w operacjach pokojowych, można je bowiem przypisać do kilku grup jednocześnie³⁴. Z całą pewnością istotą polityki zagranicznej jest jednak prawidłowa ocena możliwości zarówno własnych, jak i innych aktorów. To od niej zależy przecież odpowiedni dobór środków, a w konsekwencji także realizacja celów polityki zagranicznej.

Stosunek tychże celów do efektów polityki zagranicznej to z kolei nic innego, jak funkcje polityki zagranicznej³⁵. Tradycyjnie wyróżnia się przede wszystkim funkcję ochronną, reprezentacyjno-informacyjną oraz negocjacyjno-organizatorską. Czasem klasyfikację funkcji wzbogaca się o funkcję integrującą i funkcję adaptacyjną (czasem łącznie traktowane jako funkcja integrująco-adaptacyjna)³⁶. Rację wypada przyznać również tym autorom, którzy postulują wyodrębnienie osobnej kategorii funkcji koordynacyjnej³⁷. Ma to swoje uzasadnienie w kontekście stałego ewoluowania rzeczywistości międzynarodowej,

³⁴ J. Zając, *Środki i metody...*, op. cit., s. 94–96.

³⁵ R. Włoch, *Funkcje polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii...*, (red.) R. Zięba, op. cit., s. 120.

³⁶ E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych...*, op. cit., s. 138.

³⁷ R. Włoch, *Funkcje polityki...*, op. cit.

zacierania się granicy między polityką zewnętrzną a polityką wewnętrzną (z czym wiąże się zaangażowanie wielu ministerstw w sprawy zagraniczne i konieczność współdziałania między nimi) oraz coraz wyższym stopniem skomplikowania procesu podejmowaniu decyzji politycznych na szczeblu państw czy na forach organizacji międzynarodowych. W obliczu takich wyzwań sfera polityki zagranicznej ma tu niewątpliwie ważne zadanie do odegrania w koordynowaniu wielopłaszczyznowej działalności współczesnych państw.

Charakterystykę funkcji polityki zagranicznej wypada rozpocząć od najważniejszej z nich. Jest nią niewątpliwie funkcja ochronna, która wiąże się z wysiłkami zapewnienia państwu bezpieczeństwa, a więc z podstawowym celem polityki zagranicznej. Funkcja reprezentacyjno-informacyjna sprowadza się natomiast do utrzymywania kontaktów państwa z innymi aktorami, wymianie informacji czy prezentowania swoich stanowisk na temat pewnych istotnych spraw. Ważną rolę odgrywa w polityce zagranicznej również funkcja negocjacyjno-organizatorska. Decyduje ona bowiem o dostosowaniu właściwych środków do określonych celów. Pełnienie tej funkcji obnaża stopień kompetencji służb dyplomatycznych danego państwa. Kolejna funkcja, tym razem integrująco-adaptacyjna, polega na wpływaniu poprzez politykę zagraniczną na otoczenie międzynarodowe, którego państwo jest jednym z elementów. Inaczej rzecz ujmując, chodzi tu o umiejętność adaptacji do zmieniających się warunków w taki sposób, aby zapewnić sobie możliwość czerpania korzyści z kierunków ewolucji światowego ładu. Piąta już funkcja integrująco-adaptacyjna przejawia się poprzez przenoszenie na poziom wewnętrzny norm wypracowanych na szczeblu międzynarodowym³⁸. Wzmacnia ona również istotną rolę socjalizacyjną polityki zagranicznej zarówno na poziomie krajowym, jak i ogólnoswiatowym, której znaczenie jest szczególnie ważne na forum UE.

1.1.6. Role międzynarodowe państwa

Inną kategorią wymagającą przywołania w związku z teoretycznym analizowaniem polityki zagranicznej państwa są role międzynarodowe. Pojęcie to scharakteryzować można jako zorganizowany system celowego wpływu państwa na innych aktorów stosunków międzynarodowych, będący funkcją jego subiektywnej oceny i oddziaływania środowiska zewnętrznego³⁹. Jako że

³⁸ Ibidem, s. 136.

³⁹ M. Bielecka, *Role międzynarodowe państwa*, [w:] *Wstęp do teorii...*, (red.) R. Zięba, op. cit., s. 180–181.

rzeczywistość międzynarodowa ciągle ewoluuje to zmianie ulec może potencjał państwa, jak również subiektywna jego ocena co do własnej roli w świecie. Ról nie należy zatem traktować jako kategorie statyczne, tym bardziej że są one ściśle powiązane z pozycją państwa w świecie.

Role międzynarodowe, jakie odgrywa państwo, nie są bynajmniej jedynie odzwierciedleniem zajmowanej przez niego pozycji. Ważny wpływ pełnią w tym wypadku także naciski otoczenia międzynarodowego. Formułuje ono pod adresem określonego państwa pewne oczekiwania, które w konsekwencji znajdują odzwierciedlenie w pełnionych przez nie rolach. Trzeba zatem pamiętać, że konkretny aktor może być nie tylko panem odgrywanej przez siebie roli, ale także stać się jej niewolnikiem.

Problematyka ról międzynarodowych dotyka także problemu, który napotyka każdy badacz polityki zagranicznej. Jest nim konieczność oddzielania deklaracji politycznych od faktycznych działań. Kwestia ta jest również związana z zagadnieniem ról międzynarodowych, które mogą być rzeczywiście odgrywane przez państwo lub mieć jedynie charakter deklaracyjny. Należy zatem mieć pełną świadomość, że samo zgłaszanie chęci pełnienia jakiejś roli nie zawsze decyduje o jej odgrywaniu. Skłoniło to nawet jednego z badaczy do stworzenia autorskiej typologii, w której – oprócz ról rzeczywistych, narzucających i wybieranych – wyodrębnił on te o charakterze deklaracyjnym⁴⁰.

Propozycji klasyfikowania ról międzynarodowych jest na tyle dużo, że nie sposób poświęcić im więcej miejsca w niniejszej publikacji. Ograniczmy się więc do przywołania kilku typów ról pochodzących z różnych klasyfikacji. Można odnaleźć wśród nich m.in. rolę hegemonu, policjanta, wiernego sojusznika, przywódcy regionalnego, pomostu, promotora, donatora czy mediatora⁴¹. Lista ta z pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwości, warto jednak pamiętać, że jedno państwo odgrywać może kilka ról jednocześnie. Ich pełnienie przez dłuższy okres owocuje nierzadko utrwaleniem pewnego wizerunku państwa u innych aktorów na scenie międzynarodowej i w konsekwencji formułowaniem pod jego adresem określonych oczekiwań.

⁴⁰ K.J. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, (ed.) S. Walker, Durham 1987, [za:] K.J. Helnarska, *Polityka Francji wobec Europy Środkowej po zimnej wojnie*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń 2008, s. 56.

⁴¹ Szerzej na temat typologii ról międzynarodowych patrz: M. Bielecka, *Role międzynarodowe...*, op. cit., s. 182–189.

1.2. POLITYKA ZAGRANICZNA W ŚWIETLE WYBRANYCH TEORII STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Pewnym śladem ewoluowania rzeczywistości międzynarodowej są bez wątpienia teorie stosunków międzynarodowych. Uznając, że teoria polityki zagranicznej jest tylko jednym z jej wycinków, należy przeprowadzić przegląd dorobku poszczególnych szkół teoretycznego myślenia o stosunkach międzynarodowych, aby lepiej zrozumieć istotę omawianego tu problemu. Każda z teorii stosunków międzynarodowych powinna jednak być poddana swego rodzaju testowi przydatności w analizowaniu polityki zagranicznej. Może być to dokonane poprzez weryfikację tego, jak poszczególne teorie umiejscawiają państwo w systemie międzynarodowym, a zatem określenie co jest w jej centrum zainteresowania (państwo czy np. system międzynarodowy). Równie ważna jest weryfikacja zależności między polityką zagraniczną i wewnętrzną. Ze względu na istotną rolę, jaką odgrywa problematyka ciągłości i zmiany w analizowaniu polityki zagranicznej, poszczególne teorie powinny zostać poddane weryfikacji również pod tym kątem w celu określenia, które z nich lepiej wyjaśniają zjawisko redefinicji teje polityki, a które traktują ją bardziej jako proces statyczny.

1.2.1. Realizm i neorealizm

Za fundament klasycznej teorii stosunków międzynarodowych, jaką jest realizm⁴², uznać należy przekonanie o dominującej roli siły w anarchicznym świecie. Kwintesencją działalności państwa jest zatem zabieganie o ochronę partykularnych interesów, które są jednorodne i niezmiennie. Egoistyczna natura państw wraz z chęcią przetrwania w świecie anarchii skutkują wysokim stopniem konfliktowości na arenie międzynarodowej, zaś nieustanna walka o maksymalizację własnej potęgi powoduje, że rywalizujące ze sobą państwa mogą polegać wyłącznie na sobie (system *self-help*).

Tradycyjna forma realizmu zakłada w istocie istnienie tylko jednego podmiotu stosunków międzynarodowych, którym jest państwo. Jego celem jest natomiast obrona interesu narodowego i wola przetrwania. Świat niekoń-

⁴² Podstawowe informacje na temat realizmu patrz m.in.: J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 58–102; K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, przekład G. Łuczkiwicz, M. Habura, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 68–73; T. Dunne, B.C. Schmidt, *Realizm*, przekład: M. Filary, [w:] J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki...*, op. cit., s. 195–223. R. Jackson, G. Sørensen, *Introduction...*, op. cit., s. 59–96.

czącej się walki o potęgę niejako wymusza uznanie prymatu kwestii bezpieczeństwa (*high politics*) nad sprawami o charakterze ekonomicznym (*low politics*). Wszystko to powoduje, że państwa nie są w gruncie rzeczy skłonne do współpracy, a relacje międzypaństwowe postrzega się jako grę o sumie zerowej. Skutkiem wzrostu potęgi jednego państwa jest więc automatyczne osłabienie innego aktora.

Choć pojęcie potęgi znajduje się w centrum zainteresowania realizmu, przedstawiciele tej szkoły mieli problemy z definicją tego terminu. Owe trudności wynikały poniekąd z funkcjonowania kilku innych pokrewnych pojęć, takich jak *siła*, *potencjał* czy *władza*, które przyczyniało się do pogłębiania chaosu definicyjnego.

Jednym z autorów, który próbował ów pojęciowy zamęt wyjaśnić, był przywoływany wcześniej Raymond Aron. Podczas gdy potęgę państwa na scenie międzynarodowej definiował on jako „zdolność jakiejś jednostki politycznej do narzucenia swej woli innym jednostkom politycznym”⁴³ poprzez „uruchomienie wojskowych, gospodarczych czy moralnych sił w określonych warunkach i w określonym celu” o tyle siłę (*strenght*) utożsamiał ze środkami, które mogą być w razie konieczności wykorzystane⁴⁴. Koresponduje to w dużej mierze z przekonaniem jednego z polskich autorów uznającego siłę za „zdolność do faktycznego i skutecznego stosowania potęgi”⁴⁵.

Ciekawym spojrzeniem na zagadnienie potęgi jest również utożsamienie jej ze zdolnością „do zagwarantowania panowania własnych preferencji. Można to osiągnąć przez kontrolę zachowania, przez kształtowanie zgodnej opinii czy też poprzez manipulowanie otoczeniem. Potęga może być urzeczywistniona przez działanie bądź zaniechanie działania, jak również przez użycie środków przymusu czy perswazji”⁴⁶. Również dość prosta definicja Johna G. Stoessingera warta jest przytoczenia. Według niej „potęga w stosunkach międzynarodowych to zdolność państwa do użycia swych materialnych i niematerialnych zasobów w sposób, który wpłynie na zachowanie innych państw”⁴⁷.

⁴³ R. Aron, *Pokój i wojna...*, op. cit., s. 69.

⁴⁴ Ibidem, s. 70.

⁴⁵ J. Stefanowicz, *Anatomia polityki międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000, s. 93.

⁴⁶ *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict*, Academic Press, San Diego 1999, t. I, s. 176 [za:] M. Sulek, *UE, USA i Japonia w świetle syntetycznych miar potęgi w latach 1992–2001*, [w:] *Integracja europejska...*, (red.) G. Michałowska, op. cit., s. 500–501.

⁴⁷ J.G. Stoessinger, *The Might of Nations. World Politics in Our Time* (wyd. III), New York 1969, [za:] M. Sulek, *Modelowanie i pomiar potęgi państw w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, nr 3–4 (t. 28), s. 70.

Jak zatem widać przedstawiciele szkoły realistycznej stawiali kwestię potęgi w centrum swego zainteresowania. Stąd nasuwać się może wniosek, że realizm jest teorią wyraźnie państwowocentryczną. Trzeba wszakże pamiętać, że w ramach jednego paradygmatu istnieje wiele nurtów, wśród których nie wszystkie stawiają państwo w centrum swojego zainteresowania. Dobitym przykładem stanowi tu realizm strukturalny wyprowadzający swoje główne założenia z poziomu systemu. O tym, jak zachowują się państwa, decyduje więc nie tyle działalność decydentów politycznych czy instytucji, lecz po prostu sama struktura systemu międzynarodowego. Konsekwencją takiego założenia jest również określone spojrzenie na problem ciągłości i zmiany w polityce zagranicznej państwa. Tym, co decyduje o jej redefinicji bądź utrzymaniu dotychczasowego kierunku, są bowiem zmiany zachodzące w systemie związane z dystrybucją potęgi między aktorami uczestniczącymi w międzynarodowej grze. Ważnym wątkiem pojawiającym się u realistów strukturalnych jest wreszcie kwestia równowagi sił. Są oni wszakże przekonani o możliwości występowania niebezpiecznych następstw, takich jak na przykład ryzyko wybuchu wojny zarówno w wyniku posiadania nadmiernej, jak i niedostatecznej potęgi. Warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa państwa jest zatem dla nich próba osiągnięcia równowagi sił w systemie⁴⁸.

Wielość nurtów szkoły realistycznej zwiększała się wraz ze zmieniającą się rzeczywistością międzynarodową. Upadek systemu dwubiegunowego, nasilenie się procesów globalizacyjnych i rozwój integracji europejskiej zdawały się kwestionować główne założenia realistów. Dążyli oni zatem do zaadaptowania szkoły realistycznej do zmieniających się okoliczności, a owocem tych działań okazał się neorealizm.

Pierwszym czynnikiem, który odróżnia nurt neorealistyczny od klasycznego realizmu, jest przypisanie większej roli innym aktorom stosunków międzynarodowych niż państwa, choć te ostatnie nadal odgrywają – zdaniem neorealistów – kluczową rolę w systemie międzynarodowym. Pewnym *novum* jest także docenienie przez nich roli organizacji i reżimów międzynarodowych w minimalizowaniu negatywnych następstw światowej anarchii⁴⁹.

Chcąc zachować żywotność paradygmatu realistycznego, jego odnowiciele musieli zmierzyć się z fenomenem integracji europejskiej. Istota tego procesu

⁴⁸ Szerzej o założeniach realizmu strukturalnego patrz m.in.: J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 176–185; K.N. Waltz, *Structural Realism after the Cold War*, „International Security”, Vol. 25, issue 1, Summer 2000.

⁴⁹ Zob. T. Łoś-Nowak, *Paradygmat realistyczny – projekcje porządku międzynarodowego w XXI wieku*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, (red.) R. Kuźniar, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 21–33.

wydawała się przeczyć założeniu realistów o prymacie *high politics* nad *low politics* i dowodzić, że stosunki międzynarodowe wcale nie muszą być aż tak konfliktogenne, jak chcą tego zwolennicy realizmu. Neorealiści uznali więc proces integracji za próbę zdominowania państw słabszych przez państwa silniejsze a słuszności swojego dogmatu o prymacie *high politics* upatrywali w sojuszu transatlantyckim i parasolu ochronnym, jaki Stany Zjednoczone rozpostarły nad Europą koncentrującą się dzięki temu na drugorzędnych kwestiach gospodarczych. Jeden z czołowych neorealistów John Mearsheimer przekonuje natomiast, że nadzieje, iż kres układu bipolarnego i postęp integracji europejskiej wpłyną na zastąpienie logiki rywalizacji logiką współpracy są płonne. Tym, co charakteryzuje system międzynarodowy, są mogące się pojawiać pewne zmiany, ale anarchiczność systemu pozostaje jego niezmienną i wręcz immanentną cechą⁵⁰.

Są jednak wśród neorealistów również poglądy, które odbiegają od przekonania, że proces integracji europejskiej sprowadza się do próby zdominowania państw słabszych przez państwa silniejsze. Ich wyrazicielem może być Joseph Grieco, dla którego UE spełnia funkcję *wyrównywacza pozycji*. Jego zdaniem, dzieje się tak dlatego, że państwa słabsze są szczególnie zainteresowane wzmocnieniem i instytucjonalizacją współpracy po to, aby hamować zapędy dużo silniejszych od siebie państw⁵¹.

Różnorodność formułowanych przez neorealistów koncepcji sprawiła, że założenia klasycznego realizmu, takie jak unitarność państw i racjonalność ich zachowań, stałość ich preferencji, kluczowa rola *high politics* oraz anarchiczność systemu międzynarodowego, nie były już szeroko podzielane przez wszystkich przedstawicieli szkoły neorealistycznej. Spotkało się to z zarzutami krytyków neorealizmu, którzy wypominali neorealistom coraz większą niespójność formułowanych teorii⁵². Żywotność szkoły (neo)realistycznej zdaje się jednak potwierdzać utrzymujące się duże znaczenie takich kategorii, jak: państwo, suwerenność, bezpieczeństwo, interes narodowy czy system międzynarodowy w badaniach nad stosunkami międzynarodowymi. Ciągłe poszuki-

⁵⁰ J.J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Company, New York–London 2001.

⁵¹ Jednym z przykładów takiego działania może być – zdaniem Grieco – doprowadzenie do powstania wspólnej waluty euro. W interesie państw słabszych była bowiem rezygnacja z ich własnych walut tylko po to, aby ze swojej marki zrezygnowały również Niemcy. Zob. P.J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Difin, Warszawa 2007, s. 42–43; J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 331.

⁵² Na temat krytyki realizmu zob. m.in.: J.W. Legro, A. Moravcsik, *Is Anybody Still a Realist?*, „International Security”, Vol. 24, No. 2 (Fall 1999).

wania i zdolność do redefiniowania własnych założeń są natomiast w opinii zwolenników szkoły neorealistycznej raczej jej atutem aniżeli wadą⁵³.

Syntetyczne omówienie założeń realizmu i neorealizmu pozwala wreszcie wyciągnąć pewne wnioski co do możliwości, jakie oferują oba nurty w badaniach nad polityką zagraniczną państwa. Poprzez pozycjonowanie w centrum swoich założeń takich pojęć, jak suwerenność czy interes narodowy, szkoła (neo)realistyczna wydaje się być wręcz predestynowana do zajmowania się problematyką polityki zagranicznej. Tym, co przesądziłoby o użyteczności tejszej teorii do tego rodzaju badań, mogłoby być udowodnienie, że to stosunek sił decyduje o kształcie polityki zagranicznej. W innym razie trzeba byłoby uznać, że źródła jej tkwią w polityce wewnętrznej, to zaś stanowi antytezę realizmu⁵⁴. Również silnie zarysowana granica między polityką zewnętrzną i wewnętrzną zdaje się podważać założenia neorealizmu w obliczu postępującej globalizacji, która przyczynia się do zacierania tego tradycyjnego podziału. Proces ten jest raczej marginalizowany przez neorealistów bowiem, jak zauważa amerykański badacz Kenneth Waltz, i tak nie obejmuje on większości świata. Ponadto nie można mówić o zmniejszeniu się znaczenia państw we współczesnym świecie pod wpływem globalizacji, ponieważ jest ona w dużym stopniu modelowana i kontrolowana przez najpotężniejsze z nich, czyli Stany Zjednoczone, będące jednocześnie największym beneficjentem tego procesu⁵⁵.

Niewątpliwą wadą szkoły realistycznej pod kątem jej zdolności do analizowania polityki zagranicznej jest niedocenywanie czynników wewnętrznych w procesie jej kształtowania. Realizm nie jest zatem zdolny do odczytania pojawiających się zmian w polityce zagranicznej, jeśli wpływają one z wewnętrznej struktury państw⁵⁶. Lepiej sprawdza się on więc w badaniach

⁵³ T. Łoś-Nowak, *Paradygmat realistyczny...*, op. cit., s. 26.

⁵⁴ S. Guzzini, S. Rynning, *Réalisme et l'analyse de la politique étrangère*, [w:] *Politique étrangère. Nouveaux regards*, (dir.) F. Charillon, Presses de Sciences Po, Paris 2002, s. 43–44.

⁵⁵ S.L. Lamy, *Współcześnie dominujące podejścia badawcze: neorealizm i neoliberalizm*, przekład M. Filary, [w:] J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki...*, op. cit., s. 267.

⁵⁶ Zob. J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 208–212. Dotyczy to w szczególności realizmu strukturalnego. Zob. G. Sørensen, „Big and Important Things” in IR: *Structural Realism and the Neglect of Changes in Statehood*, *International Relations* 23 (2), 2009. Autor artykułu twierdzi, że nawet najważniejszy przedstawiciel neorealizmu Kenneth Waltz, odżegnuje się od tego jakoby jego teoria miała ambicje wyjaśniania polityki zagranicznej konkretnego państwa. Takiemu stwierdzeniu nie dziwi się John Mearsheimer, którego zdaniem Waltz w obliczu zachowań państw stojących w sprzeczności z jego autorską teorią musi po prostu przyznać, że przy jej użyciu nie da się wyjaśnić prowadzonej przez nie polityki zagranicznej. W konsekwencji Waltz opowiada się za

nad polityką zagraniczną, gdy mamy do czynienia z dużym stopniem jej stabilności. Zmienność teŝe polityki jest natomiast zdolny odczytywać przede wszystkim na podstawie obserwacji powaŝnych przeobraŝeń zachodzących w systemie będących rezultatem zmiany układu sił.

1.2.2. Geopolityka

W teoretycznych rozważaniach nad polityką zagraniczną państwa nie moŝe zabraknąć równieŝ miejsca dla tematu geopolityki. Choć samo zagadnienie budzi wiele kontrowersji związanych z tym, czy naleŝy mu przypisywać charakter naukowy czy raczej traktować je jako „ideologię na usługach władzy”⁵⁷, postrzeganie działań państw w kategoriach geopolitycznych jest tematem wciąż aktualnym, o czym świadczy pewne odradzanie się tego nurtu od czasu zakończenia zimnej wojny⁵⁸.

Szwedzki autor pojęcia „geopolityka” Rudolf Kjellen widział w niej „naukę o państwie jako organizmie geograficznym”, zaś Niemiec Karl Haushofer „naukę o przestrzennym uwarunkowaniu procesów politycznych”⁵⁹. Jakkolwiek termin ten nie byłby wyjaśniany, centralnym zagadnieniem, jakim zajmuje się geopolityka, są relacje między geografią a polityką. Ma on jednak niewątpliwie wyjątkowo niechlubną przeszłość związaną z działalnością III Rzeszy czy Związku Radzieckiego w XX wieku, kiedy to ideologizacja geopolityki doprowadziła do niepokonanej polityki ekspansji i podboju, zaś częste przesuwanie granic państwowych usprawiedliwiano koniecznością ich dostosowania do aktualnego układu sił. Powojenna trauma i podwaŝenie roli determinizmu geograficznego jako nieodzownego czynnika warunkującego dobrobyt i potęgę państw przyczyniły się do pomniejszenia znaczenia geopolityki. Mimo to naleŝy mieć świadomość, ŝe czynnik geograficzny odgrywa nadal waŝną rolę w analizie polityki zagranicznej. Istotne jest jednak to, aby przypisać mu właściwą miarę w *deterytorializującym się* świecie XXI wieku szybkiego postępu technologicznego, w którym samo pojęcie siły uległo pewnej redefinicji a pogłębiająca się współzależność międzynarodowa wydaje się

sformułowaniem odrębnej teorii polityki zagranicznej, której głównym celem byłoby badanie jej uwarunkowań wewnętrznych. W centrum uwagi byłby zatem w tym przypadku nie poziom globalny a krajowy. Zob. J.J. Mearsheimer, *Reckless States and Realism*, *International Relations* 23 (2), 2009, s. 245.

⁵⁷ J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 84.

⁵⁸ R. Kuźniar, *Globalizacja, geopolityka...*, op. cit., s. 20–21.

⁵⁹ Szerzej o myśli geopolitycznej patrz: L. Moczulski, *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.

zawęzać możliwość prowadzenia jednostronnej polityki skoncentrowanej na zagarnianiu cudzego terytorium.

Mimo wszystkich wymienionych zastrzeżeń, geopolityki nie warto jednak spychać poza nawias toczonej współcześnie debaty wokół teorii stosunków międzynarodowych czy teorii polityki zagranicznej. Również traktowanie jej oddzielnie w stosunku do realizmu wzbudzać może pewne wątpliwości. Jeśli w ogóle problematyka geopolityki jest omawiana w publikacjach poświęconych teoriom stosunków międzynarodowych, zazwyczaj stanowi ona część składową wywodu dotyczącego realizmu⁶⁰. Zabieg ten jest o tyle zrozumiały, że geopolityka odegrała istotną rolę w wykształceniu się w ramach teorii stosunków międzynarodowych odrębnego paradygmatu realistycznego. Podobnie jak realizm przypisuje ona duże znaczenie potędze a na stosunki międzynarodowe patrzy przez pryzmat konfliktu⁶¹. Można jednak znaleźć argumenty uzasadniające oddzielne potraktowanie zagadnień geopolityki i realizmu w teoriach stosunków międzynarodowych. Jednym z nich jest stopniowe przenoszenie uwagi współczesnych *geopolityków* z kwestii bezpieczeństwa na zagadnienia o charakterze gospodarczym.

Jednym z przejawów tej tendencji jest pojawienie się w literaturze politologicznej nowego terminu – geoeconomia (geoeconomika). Autor tego pojęcia a jednocześnie jeden z twórców myśli geoeconomicznej Amerykanin Edward Luttwak, wychodząc z założenia, że rywalizacja o cudze terytoria przy użyciu środków militarnych nie jest już wyznacznikiem działań państw, utrzymuje, iż globalny charakter współczesnej gospodarki spowodował zerwanie więzi łączącej ją jeszcze do niedawna z terytorium państwowym. Tradycyjna geopolityka nie myli się zatem, że świat jest podporządkowany ponadczasowej logice rywalizacji, ale nie potrafi dostrzec odmiennej natury dzisiejszego współzawodnictwa między państwami, która odbywa się na zasadach handlu, gdzie „odpowiednikiem siły ognia jest kapitał inwestycyjny zgromadzony lub kontrolowany przez państwo; odpowiednikiem udoskonaleń rodzajów broni jest subsydiowany przez państwo rozwój nowych produktów; wspierana przez państwo penetracja rynku zastępuje bazy militarne”⁶². Luttwak dokonuje też istotnego rozgraniczenia, bowiem analogiczne działania mogą być podejmowane także przez aktorów niepaństwowych, jak na przykład przedsiębiorstwa prywatne. W jego opinii mamy wtedy do czynienia po prostu z ekonomią. Kiedy jednak te same działania firm są wspierane przez państwa, trzeba już

⁶⁰ Zob. m.in. J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 84–91.

⁶¹ Ibidem, s. 84, 86.

⁶² E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, przekład E. Kania, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, s. 154.

mówić o geoeconomii, której celem jest podbój innych rynków, przejmowanie kluczowych sektorów gospodarki za granicą, wzmacnianie pozycji własnych przedsiębiorstw czy próba narzucenia swoich reguł gry konkurentom⁶³.

Pogląd mówiący o tym, że geoeconomia zastępuje stopniowo geopolitykę, nie jest jednak podzielany przez wszystkich. Zdaniem włoskiego autora Carlo Jeana, ta pierwsza jest raczej „analizą i teorią przygotowania oraz stosowania instrumentów ekonomicznych dla osiągnięcia celów geopolitycznych”⁶⁴. Przeświadczenie o supremacji geoeconomii zostaje też wystawione na próbę, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że sfera polityki przenika się ze sferą gospodarki a międzynarodowy porządek polityczny wywiera wpływ na międzynarodowe systemy ekonomiczne⁶⁵. Najistotniejszym wnioskiem płynącym z rozważań nad geopolityką i geoeconomią dla badacza polityki zagranicznej jest jednak świadomość, że konflikty terytorialne nie odeszły zupełnie w przeszłość, zaś odzwierciedleniem żywotności znaczenia potęgi we współczesnym świecie jest przede wszystkim wzrost znaczenia instrumentów ekonomicznych w działaniach poszczególnych państw na arenie międzynarodowej⁶⁶.

1.2.3. Liberalizm i neoliberalizm

Klasyczną teorią stosunków międzynarodowych, przypisującą duże znaczenie kwestiom gospodarczym, jest liberalizm⁶⁷. Choć liberałowie doceniają rolę państw w stosunkach międzynarodowych, to traktują również jako ważne ich podmioty instytucje i korporacje międzynarodowe. Postrzegając stosunki międzynarodowe przez pryzmat pokoju a nie wojny, jak zwykli to czynić realiści⁶⁸, liberałowie widzą większe pole do współpracy między państwami, z której każdy może wynosić dla siebie określone korzyści (gra o sumie niezerowej).

⁶³ P. Lorot, *La géoéconomie, nouvelle grammaire des rivalités internationales*, Annuaire Français de Relations Internationales, Vol. I, 2000, s. 110; C. Jean, *Geopolityka*, przekład T. Orłowski, J. Pawłowska, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003, s. 233.

⁶⁴ C. Jean, *Geopolityka...*, op. cit., s. 235.

⁶⁵ J.J. Mearsheimer, *The Tragedy...*, op. cit., s. 377.

⁶⁶ P. Lorot, *La géoéconomie...*, op. cit.

⁶⁷ Na temat liberalizmu zob.: J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 104–140; T. Dunne, *Liberalizm*, przekład M. Filary, [w:] J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki...*, op. cit., s. 225–248; K. Mingst, *Podstawy...*, op. cit., s. 64–67; R. Jackson, G. Sørensen, *Introduction...*, op. cit., s. 97–128.

⁶⁸ S.P. Sałajczyk, *Teoretyczne wizje rzeczywistości międzynarodowej*, „Stosunki Międzynarodowe” 1995, t. 17, s. 47.

Tym, co przyczynia się do ograniczania konfliktów w świecie, jest wedle szkoły liberalnej wolny handel. Umacnia on bowiem relacje między państwami, a podnosząc koszty wojny związane z ryzykiem użycia siły przyczynia się jednocześnie do wzrostu poziomu bezpieczeństwa. Odzwierciedleniem dużego znaczenia czynników gospodarczych w polityce międzynarodowej jest rozwój procesów o charakterze integracyjnym i transnarodowym, dzięki czemu szkoła liberalna wydaje się lepiej uchwycić zagadnienie zmieniającego się pojęcia suwerenności. Liberalowie, zarzucając realistom przecenianie roli potęgi w stosunkach międzynarodowych, przypisują dużo większą wagę wpływającym na nią pozamilitarnym czynnikom.

Innym ważnym wątkiem myśli liberalnej jest kwestia krzewienia demokracji, co samo w sobie przyczynia się do wzrostu poziomu globalnego bezpieczeństwa. Zdaniem liberałów, państwa demokratyczne nie toczą bowiem między sobą wojen i wyznają system rządów prawa, który wraz z rozwijaniem instytucji międzynarodowych lepiej przyczynia się do zapewniania pokoju niż krucha równowaga sił. Jednym z podstawowych czynników determinujących kształt polityki zagranicznej jest więc ustrój polityczny państwa. Stoi to w wyraźnej sprzeczności z tym, co głoszą realisci, ponieważ zdaniem liberałów polityka ta może być silnie motywowana czynnikami wewnętrznymi⁶⁹. Ważna rola poziomu wewnętrznego w kreowaniu polityki zagranicznej znajduje również odzwierciedlenie w procesie formowania preferencji państwa, które są wynikiem ścierania się różnych stanowisk reprezentowanych przez wiele konkurujących ze sobą środowisk i grup interesu na różnych szczeblach władzy. Państwo w przeciwieństwie do tego, co sądzą o nim realisci, nie jest więc aktorem unitarnym o stałych preferencjach, ale podmiotem o wysokim stopniu heterogeniczności, gdzie preferencje nie są zdeterminowane raz na zawsze.

Proces formowania się preferencji jest szczególnie interesujący dla liberałów zajmujących się problematyką integracji europejskiej. Istotną rolę w badaniach nad tym zagadnieniem odegrało liberalne podejście międzyrządowe. Zgodnie z jego założeniami państwo najpierw ustala interesy na poziomie krajowym, aby później bronić ich na arenie międzynarodowej. Proces wypracowywania preferencji i ciągłe ścieranie się stanowisk wewnątrz kraju dowodzić mają – zdaniem zwolenników liberalnego podejścia międzyrządowego – że nie są one z góry określone i zależą każdorazowo przed toczącymi

⁶⁹ Zob. J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 132–137; E. Haliżak, *Liberalna wizja porządku międzynarodowego*, [w:] *Porządek międzynarodowy...*, (red.) R. Kuźniar, op. cit., s. 59–83.

się negocjacjami na szczeblu międzynarodowym od tego, jak zostaną zdefiniowane na poziomie wewnętrznym⁷⁰.

Analogicznie do nurtu realistycznego również protagoniści szkoły liberalnej stanęli przed wyzwaniem przeformułowania niektórych własnych założeń, co w rezultacie doprowadziło do wyodrębnienia się neoliberalizmu⁷¹. Neoliberalowie uznali zatem pewne racje realistów przemawiające za uwypuklaniem roli anarchii i potęgi w stosunkach międzynarodowych, ale przewartościli jednocześnie ich dotychczasowe wnioski w tym względzie, dostrzegając więcej możliwości ograniczania tej pierwszej i odnotowali proces redefinicji znaczenia tej drugiej. Szkoła neoliberalna zaakcentowała ponadto wzrost znaczenia siły gospodarczej i skoncentrowała się w większym stopniu na problemie relacji wewnątrzinstytucjonalnych jako czynników wpływających na dystrybucję potęgi.

To właśnie problematyka związana z działalnością instytucji stała się dla części neoliberalów (liberalnych instytucjonalistów) jednym z kluczy do zrozumienia współczesnej rzeczywistości międzynarodowej. W ich opinii państwa próbują zapewnić sobie jak największą pozycję w poszczególnych organizacjach międzynarodowych równolegle zabiegając o wzrost rangi tych instytucji, na których im zależy. U silnych państw mogących wywalczyć sobie większe znaczenie wewnątrz organizacji jest zauważalna tendencja do późniejszego ich *faworyzowania* na arenie międzynarodowej⁷². Takie założenie wskazuje na zbliżenie neoliberalizmu do założeń paradygmatu realistycznego bowiem pozycja państwa w ramach instytucji jest funkcją siły, jaką ono dysponuje. Różnica polega jednak na wprowadzeniu przez liberalnych instytucjonalistów do języka ich teorii kategorii współzależności. Definiują ją oni jako silne powiązanie między państwami, w przypadku którego koszt jego zerwania byłby dużo większy niż w sytuacji kontynuowania tradycyjnej luźnej

⁷⁰ Szerzej o założeniach liberalnego podejścia międzyrządowego patrz: A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 31, No. 4, December 1993; A. Moravcsik, *A Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 33, No. 4, December 1995; A. Moravcsik, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organization”, Vol. 51, No. 4, Autumn 1997; A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1998. Zob. również: R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 29–40.

⁷¹ Szerzej patrz: J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 214–252.

⁷² Ibidem, s. 228.

współpracy⁷³. Podejmując ją dużo częściej niż zakłada to realizm, państwa są świadome konsekwencji zaprzestania takiej współpracy, co przekłada się na rosnącą rolę niedocenianych przez szkołę realistyczną instytucji.

Również problem potęgi widziany oczyma neoliberalistów wymaga poczynienia pewnej dygresji. Wprowadzili oni ważny podział oparty na rozróżnieniu między tym, co dotyczy zdolności wymuszania pewnych działań na innych aktorach poprzez groźbę kary lub przyrzeczenie nagrody (*hard power*) a tym, co jest osiągnięte dzięki sile perswazji (*soft power*). W tym drugim przypadku działanie określonego podmiotu jest obliczone na wywołanie reakcji, w której inni będą chcieli tego samego co my dzięki doniosłości głoszonego przez nas przesłania, atrakcyjności naszych idei czy norm uznawanych za wartościowe. Neoliberaliści nie kwestionują znaczenia czynników materialnych o charakterze gospodarczym czy militarnym, wpływających w konsekwencji także na atrakcyjność głoszonych idei. Odpierają jednak zarzut, że *soft power* stanowi potęgę tylko w sytuacji, kiedy jest ona oparta na twardej podstawie *hard power*⁷⁴.

Konkludując wywód dotyczący liberalizmu i neoliberalizmu, należy podkreślić, że fundamentalne znaczenie w kontekście analizy polityki zagranicznej ma podważenie przez ich zwolenników unitarnego charakteru państwa. Proces formowania preferencji jest wyraźnym zaprzeczeniem założeń szkoły realistycznej. Wniosek płynący z nauki liberałów polega na szukaniu przyczyn zmian w polityce zagranicznej również w polityce wewnętrznej. Liberalizm dostarcza zatem odpowiednich narzędzi do wychwytywania przyczyn redefinicji w polityce zagranicznej, gdy mają one charakter oddolny i są wynikiem zmienności preferencji obywateli czy grup interesu wewnątrz państwa. Ujęcie to daje w końcu lepszą możliwość poznania sposobów przenikania się sfery polityki zagranicznej i polityki wewnętrznej w poszczególnych państwach.

1.2.4. Globalizm

Do grona trzech nurtów rywalizujących o miano głównego paradygmatu w ramach teorii stosunków międzynarodowych zaliczyć trzeba jeszcze globalizm, który określa się często mianem neomarksizmu, pluralizmu lub

⁷³ Ibidem, s. 218.

⁷⁴ R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence in the Information Age*, „Foreign Affairs”, Vol. 77, No. 5, September/October 1998. Autorzy artykułu dowodzą, że na skutek rewolucji informacyjnej jednym z kluczowych zasobów potęgi staje się informacja. Jednym z najważniejszych skutków tej rewolucji jest m.in. wzrost znaczenia *soft power* w stosunku do *hard power*.

radykalizmu⁷⁵. Najważniejszym jego postulatem jest odejście od tak charakterystycznego dla realizmu i liberalizmu tradycyjnego postrzegania rzeczywistości międzynarodowej jako funkcji relacji międzypaństwowych. Wywołane przede wszystkim nasileniem się procesów globalizacyjnych⁷⁶ coraz większe wewnętrzne powiązanie systemu międzynarodowego powoduje, że to on – zdaniem globalistów – powinien być w centrum zainteresowania ich teorii. Kluczem do zrozumienia współczesnego świata jest zatem wyzbycie się dotychczasowego nawyku postrzegania świata i przyjęcie nowej *postwestfalskiej optyki*.

Globaliści, definiując założenia własnej teorii, weszli w polemikę z realizmem i liberalizmem. Pierwszemu zarzucili to, iż uparcie stoi na stanowisku, że światem rządzi anarchia, gdy tymczasem jest on podporządkowany strukturze hierarchicznej, która wykrystalizowała się na podstawie zróżnicowanej sile gospodarczej poszczególnych jej szczebli. Świat jest zatem podzielony na centrum – półperyferie – peryferie i to właśnie relacje między nimi są kluczem do zrozumienia rzeczywistości międzynarodowej. Struktura ta opiera się na wyzysku biednych krajów i regionów Południa przez bogatą Północ, w której funkcjonują najbardziej uprzywilejowane klasy społeczne oraz transnarodowe przedsiębiorstwa posiadające własność kapitału i środków produkcji. Tak zarysowany model relacji międzynarodowych stoi więc również w otwartej sprzeczności z założeniami liberalizmu. Świat globalistów nie jest bowiem miejscem współpracy opartej na możliwości osiągnięcia korzyści przez wszystkie strony, lecz polem rywalizacji wynikającej z chęci wyzysku.

Dla badacza polityki zagranicznej założenia globalizmu mają o tyle znaczenie, że uświadamiają mu fakt istnienia takich podejść badawczych, w ramach których państwo zostaje sprowadzone do roli drugorzędnej. Może to rodzić pytania o przydatność narzędzi badawczych, jakie oferuje globalizm w analizowaniu polityki zagranicznej. Warto jednak docenić jego dotychczasowe dokonania, bowiem pozwalają one spojrzeć na świat i państwo w zupełnie nowym świetle. Nurt globalistyczny obnaża przede wszystkim skalę wyzwań,

⁷⁵ Szerzej o globalizmie (neomarksizmie) patrz: J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 142–173; S. Hobden, R.W. Jones, *Marksistowskie teorie stosunków międzynarodowych*, przekład M. Filary, [w:] J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki...*, op. cit., s. 275–304; K. Mingst, *Podstawy...*, op. cit., s. 73–77; M. Pietraś, *Paradygmat globalizacji in statu nascendi*, [w:] *Porządek międzynarodowy...*, (red.) R. Kuźniar, op. cit., s. 144–173.

⁷⁶ O wpływie tego procesu na politykę zagraniczną i porządek międzynarodowy patrz m.in.: E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki...*, op. cit.; R. Kuźniar, *Globalizacja, geopolityka...*, op. cit., R. Kuźniar, *Globalizacja i porządek międzynarodowy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 1, s. 9–34.

przed którymi stoi współczesne państwo i może ukazać prowadzoną przez nie politykę zagraniczną na tle interesów bardzo wpływowych aktorów niepaństwowych, takich jak korporacje transnarodowe, organizacje pozarządowe czy siatki terrorystyczne. Ich istnienie i działalność na arenie międzynarodowej zdaje się potwierdzać rosnącą rolę zagrożeń asymetrycznych, którym współczesne państwa muszą przeciwdziałać chcąc zapewnić sobie bezpieczeństwo. Uwiarygadnia także tezę mówiącą o deterytorializacji pewnych procesów, z którymi mamy do czynienia we współczesnym świecie. Wszystko to zmusza państwa realizujące swą politykę do wzięcia pod uwagę faktu coraz większego przenikania aktorów niepaństwowych do jego wnętrza, chcących umożliwić sobie kierowanie zachodzącymi w nim procesami z pominięciem struktur rządowych⁷⁷. Powyższa obserwacja jest również ważnym wnioskiem płynącym dla wszystkich badaczy polityki zagranicznej.

1.2.5. Konstrukttywizm

Pozycją trzech głównych nurtów teoretycznych w stosunkach międzynarodowych – realizmu, liberalizmu i globalizmu zachwiał rozwój nowego podejścia konstruktywistycznego. Jednym z powodów jego rozwoju był fakt, iż dotychczasowe szkoły nie zdołały przewidzieć wydarzenia o tak doniosłym znaczeniu, jak upadek systemu dwubiegunowego. Próba innego spojrzenia na międzynarodową rzeczywistość, która wyrażona została w wyemancypowaniu się nowego nurtu o nazwie konstruktywizm⁷⁸, polegała na wykorzystaniu teoretycznego dorobku socjologii. Konstruktywiści zaszczytli więc dokonania tej nauki w badaniach nad relacjami między jednostką a społeczeństwem do analizowania stosunków międzynarodowych i interakcji zachodzących pomiędzy państwami a systemem międzynarodowym⁷⁹. Za podstawę tych relacji konstruktywizm uznał niedocenianą do tej pory przez innych teoretyków sferę idei i wartości. Mimo współistnienia wielu różnych nurtów w ramach podejścia konstruktywistycznego, można pokusić się o sformułowanie swoistego *credo* konstruktywistów. Jego wyrazicielem stał się jeden z najważniejszych przed-

⁷⁷ M. Pietraś, *Paradygmat globalizacji...*, op. cit., s. 167.

⁷⁸ Szerzej o konstruktywizmie patrz: A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, przekład W. Derczyński, Warszawa 2008; J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 292–326; M. Barnett, *Konstruktywizm społeczny*, przekład M. Staszkievicz, [w:] J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki...*, op. cit., s. 305–329; K. Mingst, *Podstawy...*, op. cit., s. 77–78; R. Jackson, G. Sørensen, *Introduction...*, op. cit., s. 161–177.

⁷⁹ M. Barnett, *Konstruktywizm...*, op. cit., s. 313.

stawicieli konstruktywizmu – Alexander Wendt, który w najważniejszej ze swoich dotychczasowych prac zdefiniował dwa czynniki stanowiące o istocie reprezentowanego przez niego podejścia. W opinii amerykańskiego badacza *wspólnym mianownikiem* dla wszystkich konstruktywistów jest przekonanie o tym, że „struktury ludzkich związków są zdeterminowane przede wszystkim przez podzielane wspólne idee, a nie przez siły materialne, oraz że tożsamości i interesy działających celowo aktorów są konstruowane przez owe wspólne idee, a nie posiadane z natury”⁸⁰. W centrum zainteresowania konstruktywistów jest więc, po pierwsze, próba zdefiniowania, do jakiego stopnia idee stanowią o istocie struktury międzynarodowej, która w konsekwencji wpływa na interesy, tożsamości i kształt polityki zagranicznej państw. Po drugie, zaś konstruktywizm koncentruje się na badaniu, w jaki sposób aktorzy wspomnianą strukturę reprodukują, wpływając czasami na jej zmianę⁸¹. Istotnym wnioskiem płynącym z analizy podstawowych założeń konstruktywistów dla teoretyka zajmującego się badaniem polityki zagranicznej jest ich przekonanie o endogenicznym procesie formowania się preferencji. Stoi to w otwartej sprzeczności z założeniami wcześniej omawianych szkół racjonalistycznych⁸², które dotychczas traktowały interesy państw jako elementy egzogenne wobec systemu.

Porównanie konstruktywizmu z omawianymi wcześniej teoriami stosunków międzynarodowych wskazuje na pewne cechy wspólne tego nurtu z innymi podejściami. Do realizmu upodabnia go bowiem potwierdzenie istotnej roli państw w życiu międzynarodowym a do liberalizmu uznanie, że polityka wewnętrzna ma ważny wpływ na zmianę na szczeblu międzynarodowym. Ze względu na kluczową rolę systemu konstruktywizm jest pod tym względem bliski globalizmowi i realizmowi strukturalnemu. Konstruktywiści zarzucają jednak tym dwóm ostatnim nurtom spłykanie znaczenia systemu, który niesłusznie inni teoretycy podporządkowują wyłącznie logice rywalizacji zdefiniowanej przez reguły kapitalizmu lub anarchii. Podejście konstruktywistyczne widzi tymczasem system jako coś, co nie tylko ogranicza aktorów w ich działaniach na arenie międzynarodowej, ale również wpływa na tworzenie ich

⁸⁰ A. Wendt, *Spoleczna teoria...*, op. cit., s. 11.

⁸¹ M. Barnett, *Konstruktywizm...*, op. cit., s. 307.

⁸² Do szkoły racjonalistycznej zaliczyć można zarówno realizm, jak i liberalizm. W tym kontekście warto podkreślić, że pojawienie się konstruktywizmu jako nowego nurtu w teoriach stosunków międzynarodowych wyznaczyło zupełnie nowy ich podział na teorie racjonalistyczne (pozytywistyczne) i refleksywistyczne (postpozytywistyczne). Szerzej na temat istoty tego podziału zob. J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 398–404. T. Braspenning, *Constructivisme et reflexivisme en theorie des relations internationales*, *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. III, 2002.

tożsamości i formułowanie interesów⁸³. Co więcej, zdaniem konstruktywistów anarchia jawi się jako użyteczne alibi pozwalające realistom *wyzwolić* potęgę z jakichkolwiek ograniczeń natury moralnej⁸⁴. Wspomniany Wendt twierdzi natomiast, że anarchia wcale nie musi skutkować wytworzeniem się systemu *self-help*, co odgórnie zakładają realisci. Relacje między państwami są równocześnie pewnym ciągłym procesem formowania się tożsamości aktorów i ich interesów, dlatego stawia on tezę mówiącą, że anarchia jest raczej tym, czym uczynią ją państwa⁸⁵.

Przypisywanie tak dużego znaczenia interakcjom międzypaństwowym wpływającym na formowanie się tożsamości skutkuje koniecznością innego spojrzenia na problem analizy polityki zagranicznej. Państwa, egzystując w obrębie systemu międzynarodowego, gdzie rozprzestrzeniają się pewne normy, ulegają procesowi socjalizacji. To podstawowe w słowniku konstruktywistów pojęcie jeden z badaczy określa mianem „przejmowania przez państwa i ich społeczeństwa tożsamości i interesów reprezentowanych przez dominującą grupę w społeczności międzynarodowej”⁸⁶. Państwa, koegzystując w ramach określonej struktury, *uczą się* zatem siebie nawzajem. Jakkolwiek siła i interesy pełnią ważną rolę w tej strukturze, to ich rezultaty zależą – zdaniem Wendta – od kulturowo stanowionych idei, które należy traktować jako punkt wyjścia w analizowaniu stosunków międzynarodowych⁸⁷.

Jednym z wniosków, jaki należałoby wyciągnąć z analizy podejścia konstruktywistycznego, jest dla badacza polityki zagranicznej państwa uzależnienie jej redefinicji od zmiany tożsamości narodowej. Stanowi ona pewien zbiór wartości szeroko podzielanych przez społeczeństwo oraz zespół ról międzynarodowych, a także przekonań czym państwo jest dla swoich obywateli i świata zewnętrznego⁸⁸. Na fundamencie tak rozumianej tożsamości

⁸³ M. Barnett, *Konstruktywizm...*, op. cit., s. 310.

⁸⁴ J.-L. Martres, *De la nécessité d'une théorie des relations internationales. L'illusion paradigmatique*, Annuaire Français de Relations Internationales, Vol. IV, 2003, s. 26. Konstruktywiści wyrażają ubolewanie, że problematyka potęgi w stosunkach międzynarodowych zdominowana została przez realistów, którzy traktują ją wyłącznie w kategoriach materialnych. Szerzej o ujęciu tego zagadnienia przez konstruktywistów zob. M. Barnett, R. Duvall, *Power in International Politics*, „International Organization”, Vol. 59, Winter 2005.

⁸⁵ A. Wendt, *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, „International Organization”, Vol. 46, No. 2, Spring 1992.

⁸⁶ M. Barnett, *Konstruktywizm...*, op. cit., s. 327.

⁸⁷ A. Wendt, *Spoleczna teoria...*, op. cit., s. 47.

⁸⁸ A. McLeod, *L'approche constructiviste de la politique étrangère*, [w:] F. Charillon, op. cit., s. 74.

władze odpowiedzialne za realizację polityki zagranicznej definiują interesy. Widać zatem, że muszą one zdaniem konstruktywistów wypływać z tożsamości, bowiem zanim aktor dowie się czego chce, musi najpierw wiedzieć kim jest⁸⁹. W przeciwieństwie do statycznego postrzegania tożsamości i interesów poszczególnych państw przez realistów, konstruktywizm patrzy na nie przez pryzmat ciągłych zmian, będących skutkiem utrzymywanych relacji z innymi podmiotami i trwającego procesu socjalizacji. Konstruktywiści podważają tym samym tezę zwolenników realizmu mówiącą, że tożsamość i interesy państwa są niezmiennie, a źródeł zmian polityki zagranicznej upatrywać można przede wszystkim w przewartościowaniu układu sił na świecie. Choć konstruktywizm zdaje się w lepszy sposób uchwycać ewolucyjny charakter polityki zagranicznej jako ciągle kształtującego i reprodukującego się procesu, to omawiane podejście wymaga wprowadzenia większego rygoru teoretycznego dla ustalenia zasad formowania się tożsamości i sposobów jej ewoluowania. Pożądane byłoby także wyjaśnienie przez konstruktywistów, jakie okoliczności skutkują transformacją w sferze idei i wartości⁹⁰. Przy użyciu narzędzi badawczych oferowanych przez konstruktywizm można mimo wszystko lepiej wyjaśnić redefinicję interesów państwa spowodowanych zmianą władz. Dotyczy to przede wszystkim takiej zmiany, która ma charakter generacyjny, a więc wiąże się z wymianą pokoleniową w kręgach decydenckich oraz potencjalną modyfikacją systemu wartości i przekonań wśród nowych elit rządzących.

1.2.6. Podejścia alternatywne

Przegląd dorobku teorii stosunków międzynarodowych pod kątem ich przydatności w analizie polityki zagranicznej państwa warto wzbogacić jeszcze o podejścia alternatywne⁹¹. Określenie to jest dowodem na funkcjonowanie pod tym szyldem wielu różnych nurtów. Zbliżającym je do siebie czynnikiem jest bez wątpienia zakwestionowanie dominującego wśród teoretyków sto-

⁸⁹ Ibidem, s. 75–77.

⁹⁰ Ibidem, s. 85; J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 299; A. Moravcsik, *Is something rotten in the State of Denmark? Constructivism and European Integration*, *Journal of European Public Policy* 6:4, Special issue 1999.

⁹¹ Szerzej o podejściach alternatywnych w teorii stosunków międzynarodowych zob. J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 372–433; S. Smith, P. Owens, *Teorie stosunków międzynarodowych – podejścia alternatywne*, przekład M. Staszkiwicz, [w:] J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki...*, op. cit., s. 331–359; R. Jackson, G. Sørensen, *Introduction...*, op. cit., s. 289–299; E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych...*, op. cit., s. 23–37.

sunków międzynarodowych racjonalizmu. Podejścia alternatywne zakładają, że teorie nie są tworem zewnętrznym wobec otaczającej je rzeczywistości. Stąd też należy z rezerwą podchodzić do realnych możliwości weryfikowania głoszonych przez nie twierdzeń na podstawie neutralnych i obiektywnych reguł. Zwolennicy podejść alternatywnych negują zatem tezę pozytywistów zakładającą, że wiedzę o świecie można czerpać dzięki doświadczeniu i obserwacji.

Jednym z nurtów funkcjonujących w ramach podejść alternatywnych są teorie krytyczne. Zajmowanie się przez nie głównie zagadnieniem potęgi i dominacji w świecie mogłoby wskazywać na pewne podobieństwo z realizmem i globalizmem. Teorie krytyczne stawiają sobie jednak za cel *wyzwolenie* teorii stosunków międzynarodowych spod utrwalonych założeń tradycyjnych paradygmatów i przewyciężenie ukształtowanego porządku opartego na państwach, anarchii czy liberalnym przekonaniu o relacjach międzynarodowych jako grze o sumie niezerowej. Ambicją teorii krytycznych jest więc próba stworzenia postsuwerennej polityki światowej, dzięki której ludzkość została by uwolniona z istniejących dotychczas opresyjnych struktur kontrolowanych przez największe mocarstwa⁹².

Do grona podejść alternatywnych jest także zaliczana teoria normatywna. Jej badania koncentrują się wokół analizy kluczowej, jej zdaniem, dla poznania rzeczywistości międzynarodowej, dychotomii między komunitaryzmem i kosmopolityzmem. Głównym obszarem zainteresowań tego pierwszego są jednostki polityczne (przede wszystkim państwa), drugiego natomiast – *Człowiek* – jako pojedyncza osoba ludzka i cała ludzkość. Badanie rzeczywistości międzynarodowej w ujęciu teorii normatywnej polega na niczym innym, jak tylko próbie określenia czyje prawa, obowiązki i interesy są nadrzędne – jednostek czy państw? W zależności od udzielonej odpowiedzi centralne miejsce w teorii stosunków międzynarodowych powinien uzyskać komunitaryzm albo kosmopolityzm⁹³. Badaczowi polityki zagranicznej teoria normatywna przypomina o ważnym problemie autonomii państwa wobec innych państw i jednostek ludzkich. Według komunitaryzmu, państwo jest autonomiczną wspólnotą, w ramach której najlepiej realizowane są prawa i obowiązki poszczególnych osób. Kosmopolityzm kwestionuje takie założenie, bowiem – jego zdaniem – państwa nie mają pełnej autonomii a ich naczelnym zadaniem jest próba realizacji wartości uniwersalnych, mających zawsze pierwszeństwo przed auto-

⁹² J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 383–387; R. Jackson, G. Sørensen, *Introduction...*, op. cit., s. 293.

⁹³ R. Jackson, G. Sørensen, *Introduction...*, op. cit., s. 297–298.

nomią państwa⁹⁴. Ich przykładem może być godność człowieka czy sprawiedliwość społeczna. Warto w kontekście analizowania polityki zagranicznej państwa pamiętać o założeniach teorii normatywnej szczególnie w kontekście problematyki interwencji humanitarnych czy praw człowieka.

Innym ważnym nurtem zaliczanym do podejść alternatywnych jest postmodernizm, wywodzący się z filozofii dwóch francuskich autorów Jacquesa Derridy oraz Michela Foucaulta. Przeniesienie go na grunt teorii stosunków międzynarodowych umożliwiło nowe spojrzenie na problem wiedzy i władzy. Skoro, jak przekonuje Foucault, ta pierwsza nie jest odporna na działanie tej drugiej, nie można mówić o istnieniu obiektywnej prawdy. Zdaniem postmodernistów, jest ona nieodłącznym składnikiem rzeczywistości społecznej i nie może oprzeć się działaniu władzy⁹⁵. Poglądy, twierdzenia i tezy teoretyków zajmujących się stosunkami międzynarodowymi trzeba traktować przede wszystkim jako ich subiektywne przekonania, a nie próbę dotarcia do obiektywnej prawdy.

Tezy formułowane przez postmodernistów ukazują tym samym badacza stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej nie jako niezależnych ekspertów, ale autorów uwikłanych i wrośniętych w daną rzeczywistość, którą nie tylko analizują, ale wręcz konstruują, podobnie jak robią to decydenci polityczni. Płynącym stąd wnioskiem dla badacza polityki zagranicznej państwa jest fakt, aby zwracać uwagę na to, jakie podejścia teoretyczne dominują w danym kraju. Może się bowiem okazać, że zależy od tego sposób widzenia świata przez miejscowych decydentów a co za tym idzie, również kształt samej polityki zagranicznej. Część postmodernistów porusza wreszcie problem demokracji, analizując to zagadnienie z innej strony niż zwykli to czynić liberałowie, którzy widzą w niej sposób na zapewnienie pokoju w świecie. Postmodernizm wskazuje raczej na nieprzystawalność demokracji do idei suwerenności państwa. Dlatego pojawiają się w ramach tego nurtu nawoływania do utrwalenia takiego konceptu demokracji, który przekraczałby poziom państwowy. Wniosek dla osoby zajmującej się badaniem polityki zagranicznej płynący z analizy postmodernizmu jest więc taki, że w ramach teorii stosunków międzynarodowych funkcjonują nie tylko te, zakładające wyraźne rozgraniczenie między poziomem wewnętrznym i międzynarodowym lub mówiące o zjawisku zacierania się granicy między nimi, ale także takie, które postulują jego całkowite przewyciężenie⁹⁶.

⁹⁴ J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 415.

⁹⁵ S. Smith, P. Owens, *Teorie stosunków...*, [w:] J. Baylis, S. Smith, *Globalizacja polityki...*, op. cit., s. 349.

⁹⁶ J. Czaputowicz, *Teorie...*, op. cit., s. 430.

Przegląd podejść alternatywnych pod kątem teoretycznych rozważań nad polityką zagraniczną państwa warto zakończyć konstatacją, że nurty te widzą jeszcze większą zależność między tożsamością narodową a polityką zagraniczną niż zwykli to czynić konstruktywiści. Zwolennicy podejść alternatywnych mówią już nie tyle o możliwości zmiany interesu narodowego czy tożsamości narodowej, ale ciągłym reprodukowaniu polityki zagranicznej przez ową tożsamość na poziomie państwa. Polityka ta stawia jednocześnie tamę wyzwaniom rzucanym teźże tożsamości⁹⁷. Każda analiza polityki zagranicznej jest jednak w większym stopniu autorską interpretacją rzeczywistości niż próbą odkrycia prawdy.

1.3. PODSUMOWANIE

Przedstawiony powyżej zarys problematyki teoretycznej analizy polityki zagranicznej państwa wskazuje, przede wszystkim, na duży stopień skomplikowania tego zagadnienia. Każdy badacz mający ambicję przeprowadzenia wywodu na temat polityki zewnętrznej któregośkolwiek państwa musi wziąć pod uwagę takie czynniki wpływające na jej kształt i stanowiące jej istotę jak uwarunkowania, cele i interesy oraz środki i metody, jakimi się ona posługuje. Również cel dokonanej w zarysie krytyki i systematyzacji poszczególnych teorii stosunków międzynarodowych był podporządkowany próbie zweryfikowania stopnia ich przydatności do analizowania polityki zagranicznej. Wybór właściwej metody badawczej jest o tyle istotny, że każda z nich oferuje inne możliwości analizowania rzeczywistości i rzutu na wynik końcowych badań.

Tym, co stanowi przedmiot analiz w przypadku polityki zagranicznej określonego państwa, jest zazwyczaj pewien jej wycinek w sensie geograficznym (np. polityka zagraniczna Niemiec w regionie Europy Środkowo-Wschodniej), tematycznym (np. polityka Stanów Zjednoczonych w kwestii kontroli zbrojeń i rozprzestrzeniania broni masowego rażenia) bądź czasowym (np. polityka zagraniczna Francji po zakończeniu okresu zimnej wojny). Często w celu przeprowadzenia dogłębnej analizy nakłada się kilka ograniczeń jednocześnie (np. polityka Rosji w kwestii rozszerzenia NATO w latach 1991–2000). Tym, co jednak szczególnie interesuje badaczy, są powody zmian lub ciągłości polityki zagranicznej. Jako że można ich upatrywać na trzech różnych poziomach jednocześnie – globalnym, państwowym i indywidualnym, nieodzowny

⁹⁷ A. McLeod, *L'approche constructiviste...*, op. cit., s. 76.

jest wybór właściwej teorii do danego przypadku. Na politykę zagraniczną patrzeć można przecież z perspektywy *makro*, która pokazuje skalę wyzwań globalnych z jakimi musi się ona zmierzyć i wielość podmiotów stosunków międzynarodowych, z którymi państwo ją realizujące wchodzi w interakcje. Analizować ją można z poziomu narodowego, śledząc przeobrażenia zachodzące wewnątrz państwa, takie jak fluktuacja nastrojów społecznych, zmiana układu sił politycznych, rozwój krajowej debaty wokół priorytetów polityki zagranicznej czy weryfikacja nowych rozwiązań prawnych lub instytucjonalnych wpływających na sposób funkcjonowania aparatu biurokratycznego w sferze polityki zewnętrznej. Na interesujące nas zagadnienie można wreszcie patrzeć z perspektywy *mikro*, oceniając cechy osobowościowe, systemy wartości i wyznawane przekonania oraz otoczenie eksperckie decydentów politycznych.

Tabela 1

Teorie a poziomy analizy polityki zagranicznej

Poziom analizy polityki zagranicznej	Najbardziej optymalna teoria
Globalny (Systemowy)	Globalizm, realizm strukturalny
Narodowy (Państwowy)	(Neo)realizm, (neo)liberalizm
Indywidualny (Jednostkowy)	Konstruktywizm, niektóre podejścia alternatywne

Dogłębna i całościowa analiza polityki zagranicznej państwa musi brać pod uwagę wszystkie trzy poziomy badawcze. Choć wszystkie one powinny stanowić ważny punkt odniesienia w prowadzonych analizach, to należy pamiętać, że zależnie od rozwoju wydarzeń na szczeblu krajowym czy międzynarodowym, a także obranej metody badawczej jeden z poziomów może odgrywać celowo lub niezamierzenie większą rolę od pozostałych. Wybór określonej teorii przez badacza będzie zawsze pociągał za sobą fakt przypisania istotniejszej roli któremuś z trzech przywołanych powyżej poziomów. W zależności od tego, jaką materią badacz analizujący politykę zagraniczną chce się zająć i jak problem rozwiązać, powinien korzystać z dorobku teorii będąc świadomym, że każda z nich kładzie szczególny nacisk na poziom systemu, państwa lub jednostki. Dlatego też jeśli upatruje on przyczynę ewoluowania polityki zagranicznej w systemie, najrozsądniejszym wyborem jest skorzystanie z narzędzi, jakie oferuje globalizm lub realizm strukturalny. Nurty (neo)realistyczny i (neo)liberalny będą w większym stopniu przydatne do analizowania polityki

zagranicznej na poziomie państwa. Śledząc jej kształt i dokonania poprzez zachowania i decyzje konkretnych osób lub społeczeństw, najważniejszym rozwiązaniem wydaje się być wykorzystanie konstruktywizmu lub niektórych podejść alternatywnych jako metody badawczej (zob. tabela 1). Warto jednak zaznaczyć, że wybór teorii obierającej jeden z trzech poziomów analizy nie może być pretekstem do całkowitego marginalizowania dwóch pozostałych. Powinien stanowić on raczej próbę odgórnego przypisania im właściwej wagi i określenia hierarchii ich ważności.

Świadomemu wyborowi teorii w badaniach nad polityką zagraniczną musi więc towarzyszyć przekonanie o ich ograniczonych możliwościach wyjaśniania całej rzeczywistości. Każda z nich jest bowiem predysponowana do wyjaśniania pewnego jej wycinka, co może wpłynąć na kształt badań i zniekształcić ich wyniki. Teorie dokonują przecież określonych ograniczeń i przyznają niektórym zjawiskom i aktorom większe znaczenie niż robią to inne nurty badawcze. Czynniki te sprawiają, że stopień skomplikowania rzeczywistości międzynarodowej i samej polityki zagranicznej jest na tyle duży, iż nie sposób trafnie ich scharakteryzować za pomocą jednej teorii⁹⁸. W konsekwencji część teoretyków postuluje zastosowanie większego pluralizmu w realizowanych pracach badawczych, dzięki czemu będzie większa możliwość dotarcia do istoty złożonej problematyki stosunków międzynarodowych⁹⁹. Według propagatorów owego synkretycznego podejścia, konieczne jest bowiem nawiązanie dialogu między poszczególnymi teoriami tak, aby można było dokonać wzajemnej weryfikacji sformułowanych przez nie założeń. Powinno to z kolei zaowocować zwiększeniem wartości poznawczej wszystkich teorii stosunków międzynarodowych. Wydaje się, że podobny zabieg można zastosować z ramach teorii polityki zagranicznej, szczególnie jeśli uznamy ją za pewien wycinek większej całości, jakim są wspomniane teorie stosunków międzynarodowych. Z całą pewnością podejście to stosować należy z pewną ostrożnością, bowiem – jak słusznie zauważa przywoływany tu wielokrotnie polski autor – teorii nie można stosować w zależności od problemu, jaki próbuje się rozwiązać ani nie należy łączyć elementów zaczerpniętych z różnych teorii¹⁰⁰. Dowolność w ich stosowaniu prowadziłaby do pomieszania porządków bądź relatywizacji wyników badań, których rezultaty byłyby wyłącznie odzwierciedleniem założeń danej teorii, niekoniecznie zaś stanu faktycznego. Dlatego pewnym

⁹⁸ G. Sørensen, „*Big and Important Things*”..., op. cit., s. 236.

⁹⁹ J. Snyder, *One World, Rival Theories*, „Foreign Policy”, November/December 2004; S.M. Walt, *International relations: one world, many theories*, „Foreign Policy”, No. 110, Spring 1998; J.-L. Martres, *De la nécessité*..., op. cit.

¹⁰⁰ J. Czaputowicz, *Teorie*..., op. cit., s. 436.

ograniczeniem, które warto zastosować dla zachowania teoretycznego rygoru, jest wybieranie teorii w badaniach nad polityką zagraniczną w zależności od poziomu analizy. Pozwoli to nie tylko na narzucenie pewnych koniecznych ram teoretycznym rozważaniom nad polityką zagraniczną, ale również dowiedzenie, że wbrew opinii wielu sceptyków istnieje jednak niezaprzeczalna więź między abstrakcyjnym światem teorii a realnym światem polityki¹⁰¹.

BIBLIOGRAFIA

Prace zwarte:

- Aron R., *Pokój i wojna między narodami*, przekład A. Mielczarek, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 1995.
- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Battistella D., *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris 2003.
- Baylis J., Smith S., *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Borkowski P.J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Difin, Warszawa 2007.
- Charillon F. (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris 2002.
- Czapliński W., Lipowicz I., Skoczny T., Wyrzykowski M. (red.), *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, Centrum Europejskie UW, Warszawa 1999.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Cziomer E., Zyblikiewicz L.W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Haliżak E., Kuźniar R. (red.), *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
- Helnarska K.J., *Polityka Francji wobec Europy Środkowej po zimnej wojnie*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń 2008.
- Jackson R., Sørensen G., *Introduction to International Relations. Theories and approaches*, Oxford University Press 2007.

¹⁰¹ S.M. Walt, *International relations...*, op. cit., s. 29.

- Jean C., *Geopolityka*, przekład T. Orłowski, J. Pawłowska, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003.
- Kegley, Jr. Ch.W., *World Politics. Trend and Transformation*, Thomson Wadsworth 2007.
- Kuźniar R. (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.
- Luttwak E., *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, przekład E. Kania, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000.
- Mearsheimer J.J., *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Company, New York–London 2001.
- Michałowska Gr. (red.), *Integracja europejska – Instytucje – Polityka – Prawo. Księga Pamiątkowa dla uczczenia 65-lecia Profesora Stanisława Parzymiesa*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.
- Mingst K., *Podstawy stosunków międzynarodowych*, przekład G. Łuczkiwicz, M. Habura, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Moczulski L., *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.
- Modelski G., *A Theory of Foreign Policy*, Pall Mall Press, London–Dunmow 1962.
- Moravcsik A., *The Choice for Europe. Social Purpose & State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca, New York 1998.
- Morgenthau H.J., *Politics among nations. The struggle for power and peace*, McGraw-Hill, New York 1993.
- Rotfeld A.D. (red.), *Dokąd zmierza świat?*, PISM, Warszawa 2008.
- Rzegocki A., *Racja stanu a polska tradycja myślenia o polityce*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2008.
- Stefanowicz J., *Anatomia polityki międzynarodowej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2000.
- Sutor J., *Leksykon dyplomatyczny*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- Wendt A., *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych*, przekład W. Derczyński, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Wnuk-Lipiński E., *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Wydawnictwo ZNAK, Instytut Studiów Politycznych PAN, Kraków 2005.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, przekład A. i J. Maziarscy, PISM, Warszawa 2007.
- Zięba R. (red.), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2004.

Artykuły naukowe:

- Anioł W., *Państwo postsuwerenne? Rozproszenie władzy w środowisku międzynarodowym*, „Sprawy Międzynarodowe” 2002, nr 4.
- Barnett M., Duvall R., *Power in International Politics*, „International Organization”, Vol. 59, Winter 2005.
- Braspenning Th., *Constructivisme et reflexivisme en teorie des relations internationales*, *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. III, 2002.
- Fiszer J.M., *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Studia Polityczne” 2006, nr 18.
- Keohane R.O., Nye J.S., *Power and Interdependence in the Information Age*, „Foreign Affairs”, Vol. 77, No. 5, September/October 1998.
- Kagan R., *End of Dreams, Return of History. International rivalry and American leadership*, „Policy Review”, No. 144, August&September 2007, źródło: <http://www.hoover.org/publications/policyreview/8552512.html>
- Kuźniar R., *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 1.
- Kuźniar R., *Globalizacja i porządek międzynarodowy*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 1.
- Legro J.W., Moravcsik A., *Is Anybody Still a Realist?*, „International Security”, Vol. 24, No. 2 (Fall 1999).
- Lorot P., *La géoéconomie, nouvelle grammaire des rivalités internationales*, *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. I, 2000.
- Martres J.-L., *De la nécessité d'une théorie des relations internationales. L'illusion paradigmatique*, *Annuaire Français de Relations Internationales*, Vol. IV, 2003.
- Mearsheimer J.J., *Reckless States and Realism*, *International Relations* 23 (2), 2009.
- Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 31, No. 4, December 1993.
- Moravcsik A., *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Paper presented At the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, September 1994.
- Moravcsik A., *A Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 33, No. 4, December 1995.
- Moravcsik A., *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organization”, Vol. 51, No. 4, Autumn 1997.

- Moravcsik A., *Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration*, *Journal of European Public Policy* 6:4, Special issue 1999.
- Sałańczyk S.P., *Teoretyczne wizje rzeczywistości międzynarodowej*, „Stosunki Międzynarodowe” 1995, t. 17.
- Snyder J., *One World, Rival Theories*, „Foreign Policy”, November/December 2004.
- Sørensen G., „Big and Important Things” in *IR: Structural Realism and the Neglect of Changes in Statehood*, *International Relations* 23 (2), 2009.
- Sulek M., *Modelowanie i pomiar potęgi państw w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe” 2003, nr 3–4 (t. 28).
- Walt S.M., *International relations: one world, many theories*, „Foreign Policy”, No. 110, Spring 1998.
- Waltz K.N., *Structural Realism after the Cold War*, „International Security”, Vol. 25, issue 1, Summer 2000.
- Wendt A., *Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics*, „International Organization”, Vol. 46, No. 2, Spring 1992.

Strony internetowe:

www.batory.org.pl (Fundacja im. Stefana Batorego)

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest nie tylko próba przybliżenia podstawowych pojęć dotyczących analizy polityki zagranicznej państwa, ale przede wszystkim ukazanie, w jaki sposób właściwie wykorzystywać w badaniach nad tym zagadnieniem teorie stosunków międzynarodowych.

W dynamicznie zmieniającym się świecie ewolucji podlega również samo pojęcie polityki zagranicznej. Autor przedstawia założenia kolejnych nurtów teoretycznych (realizmu i neorealizmu, geopolityki, liberalizmu i neoliberalizmu, globalizmu, konstruktywizmu oraz podejść alternatywnych), wskazując jednocześnie, że każdy z nich może mieć mocne i słabe strony, w zależności od przyjętego przez badacza poziomu analizy. Wychodząc z założenia, że teorie widzą świat przez pewien właściwy sobie pryzmat, autor dowodzi, że każda z osobna jest predestynowana do wyjaśniania określonego wycinka rzeczywistości. Stąd też wyszczególnionym trzem podstawowym poziomom analizy polityki zagranicznej państwa (systemowemu, państwowemu i jednostkowemu) przyporządkowuje on kolejne nurty badawcze, oferujące – jego

zdaniem – największe w danym przypadku zdolności wyjaśniania zachodzących procesów.

SUMMARY

The aim of the present paper is not only to acquaint readers with some basic concepts related to the analysis of the state foreign policy but also, or even first of all, to show how international relations theories should be properly used in research into this matter.

In the world that is changing dynamically, the concept of foreign policy itself also evolves. The author presents the assumptions of successive theoretical currents (realism and neo-realism, geopolitics, liberalism and neo-realism, globalism, constructivism and alternative approaches) indicating that each of them can have some strengths and weaknesses depending on the level of analysis adopted by a researcher. Assuming that theories see the world through a certain prism characteristic of them, the author argues that each one is predestined to explain a defined section of reality. That is why he assigns successive research currents, which in his opinion offer the biggest explanatory capabilities for the ongoing processes, to the three detailed basic levels of the state foreign policy (the system one, state one and individual one).

Jakub Wódka

TURECKA POLITYKA ZAGRANICZNA WOBEC ROSJI OD ZIMNOWOJENNEJ KONFRONTACJI DO PRAGMATYCZNEGO PARTNERSTWA

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie ewolucji stosunków turecko-rosyjskich w kontekście zmieniającego się powojennego kontekstu międzynarodowego¹. Jak zauważa Philip Robins, wśród *constans* tureckiej polityki zagranicznej należy uznać nieufność pomiędzy narodem rosyjskim a tureckim, co jest konsekwencją wielowiekowej rywalizacji najpierw pomiędzy Imperium Osmańskim z Rosją carską, a następnie, już w okresie zimnej wojny, Związku Radzieckiego z prozachodnią Republiką Turcji². Zasadnicze jest pytanie, na ile Turcja w relacjach ze swoim potężnym partnerem (potężnym zarówno w okresie zimnej wojny, jak i po 1991 r. chociażby poprzez swój potencjał demograficzny czy atomowy, ale również potencjał polityczny, swoisty respekt, jaki przed Rosją czuje świat zachodni) pozostawała autonomicznym graczem na arenie międzynarodowej. Jest to *de facto* pytanie o rodzące się w nowym tysiącleciu aspiracje mocarstwowe Turcji w kontekście rosnącego potencjału i ambicji międzynarodowych Rosji. Czy Turcja, o której Zbigniew Brzeziński pisał, że „stabilizuje region Morza Czarnego, kontroluje cieśniny

¹ Szerzej nt. stosunków turecko-rosyjskich w ostatnich kilku dekadach patrz m.in.: S. Bilge, *An Analysis of Turkish – Relations*, „Perceptions. Journal of International Affairs”, nr 2, t. 2, lipiec-sierpień 1997; D. Sezer, *Turkish-Russian Relations: The Challenges of Reconciling Geopolitical Competition with Economic Partnership*, „Turkish Studies”, nr 1, t. 1, wiosna 2000; D. Sezer, *Turkish-Russian Relations a Decade Later: From Adversary to Managed Competition*, „Perceptions. Journal of International Affairs”, nr 1, t. 6, marzec-maj 2001; M. Akgün, T. Aydın, *Türkiye-Rusya İlişkilerindeki Yapısal Sorunlar ve Çözümler Önerileri* na stronie internetowej TÜSIAD <http://www.tusiad.org/FileArchive/TurkiyeRusya.pdf> [2 października 2010].

² P. Robins, *The Foreign Policy of Turkey*, [w:] *The Foreign Policies of Middle East States*, (red.) R. Hinnebusch, A. Ehteshami, Lynne Rienner, 2001, s. 78.

łącznie je z Morzem Śródziemnym, równowagę wpływy Rosji na Kaukazie, jest przeciwwagą dla islamskiego fundamentalizmu i stanowi południową kotwicę NATO”, i której „destabilizacja doprowadziłaby prawdopodobnie do eskalacji przemocy w południowej części Bałkanów i ułatwiłaby przywrócenie panowania rosyjskiego nad państwami kaukaskimi”³ może współdziałać z Rosją na arenie międzynarodowej? Czy na styku Europy i Azji jest miejsce na dwa mocarstwa, które zdecydowane są prowadzić autonomiczną politykę zagraniczną, politykę może nieimperialną (określenie to brzmi dziś dość archaicznie), ale na pewno politykę asertywną i niezależną, czy też w dalszej perspektywie nieunikniona jest konfrontacja Rosji i Turcji? Konfrontacja, która przez wieki charakteryzowała relacje turecko-rosyjskie?

KONTEKST HISTORYCZNY RELACJI TURECKO-ROSYJSKICH

W czasach zimnowojennych wszystko było proste. Dwubiegunowy świat, który trwał przez prawie pół wieku, determinował role geopolityczne poszczególnych graczy na światowej arenie. Polityka zagraniczna państw niebędących mocarstwami była *de facto* funkcją zimnowojennego podziału świata. Drugoplanowi aktorzy globalnej sceny odgrywali bierną rolę, narzuconą przez dwie potęgi – Stany Zjednoczone oraz Związek Radziecki. „Wyłamanie” się z tej układanki oznaczało tak naprawdę naruszenie powojennego, rosyjsko-amerykańskiego *status quo* – przez pół wieku, żadne z mocarstw nie chciało do tego dopuścić. Dopiero koniec świata bipolarnego sprawił, że aktorzy „drugiego planu” mogli na nowo zacząć definiować swoje geopolityczne priorytety i stać się pełnoprawnymi podmiotami współkształtującymi rzeczywistość międzynarodową. Nie oznacza to jednak, że po 1990 r. polityka tych państw nie była osadzona w szerszym, międzynarodowym kontekście.

Takim drugoplanowym graczem, choć bardzo wpływowym i kluczowym z punktu widzenia interesów świata zachodniego, pozostawała przez kilkadziesiąt lat Turcja. Podobnie jak Rosja, Turcja ma wielowiekową tradycję państwa imperialnego, prowadzącego mocarstwową politykę ekspansjonizmu. Imperium Osmańskie było „obcym żywiołem” stojącym na czele świata islamskiego, co determinowało również jego politykę zagraniczną, która była konfrontacyjnie nastawiona wobec „bezbożnego” Zachodu. W tym sensie, w relacje Imperium Osmańskie ze światem chrześcijańskim był wpisany immanentny konflikt. Konflikt na stałe był również wpisany w relacje Impe-

³ Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Świat Książki, Warszawa 1998, s. 57–58.

rium Osmańskiego z Rosją – państwa te na przestrzeni wieków wielokrotnie prowadziły ze sobą wojny, rywalizując o wpływy na Bałkanach oraz kontrolę nad cieśninami czarnomorskimi.

Po I wojnie światowej, Turcja – ten podniesiony z upadku „chory człowiek Europy”, jak lekceważąco określał ją car Mikołaj I, pod wodzą Mustafy Kemala odbudowywała swoją pozycję międzynarodową. W okresie międzywojennym prowadziła niezależną politykę zagraniczną, która charakteryzowała się dużą dozą realizmu. Atatürk prowadził politykę zachowawczą, politykę *status quo*. Skutkowała ona odejściem od ekspansjonistycznej i irredentywistycznej polityki Imperium Osmańskiego, która uderzała w interesy Rosji w regionie. Celem nadrzędnym polityki zagranicznej Turcji w tym okresie było skonsolidowanie i zjednoczenie państwa uratowanego przed rozbiorem po I wojnie światowej przez mocarstwa zachodnie i niewysuwanie roszczeń terytorialnych wobec sąsiadów. Jan Reychman pisze, że „w polityce zagranicznej działacze Turcji kemalistowskiej trzymali się pokojowej i nie drażniącej nikogo linii postępowania”⁴, nie drażniącej również Rosji Radzieckiej, z którą młoda republika utrzymywała wręcz przyjazne stosunki, zwłaszcza w okresie tureckiej wojny narodowowyzwoleńczej. Atatürk był przeciwnikiem panturkijskich czy panturańskich wizji, w przeciwieństwie do panturkisty Envera Paszy, który przybywając do Buchary miał powiedzieć o Azji Centralnej, że „to nie jest kraina rosyjska, lecz naprawdę turecka”⁵, część legendarnego Turanu, krainy wszystkich ludów tureckich. W latach 1919–1923, kiedy Turcja walczyła z zachodnimi mocarstwami *de facto* o przetrwanie, Rosja udzielała jej znacznego wsparcia, przekazując uzbrojenie, a także środki pieniężne i złoto⁶. İsmet İnönü – następca Atatürka na fotelu prezydenta Turcji dobrze scharakteryzował doktrynę polityki zagranicznej Republiki mówiąc, że „naszą dewizą w polityce zagranicznej [...] było to, abyśmy byli w pełni świadomi naszej całkowitej niezależności i naszych własnych interesów”⁷. Wydaje się zresztą, że słowa te dobrze charakteryzują również politykę zagraniczną współczesnej Turcji.

⁴ J. Reychman, *Historia Turcji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1973, s. 315. Patrz też: L.A. Stone, *Turkish foreign policy four pillars of tradition*, Perceptions. Journal of International Affairs, nr 2, t. 6, czerwiec–lipiec 2001.

⁵ A. Jevakhoff, *Kemal Atatürk. Droga do nowoczesności*, Dialog, Warszawa 2004, s. 212.

⁶ E. Tellal, *SSCB'yle İlişkiler*, [w:] *Türk Dış Politikası. Kurtuluş Savaşından Bugüne. Olgular, Belgeler, Yorumlar*, t. I, (red.) O Baskın, İletişim, Sтамбул 2003, s. 162.

⁷ S. Deringil, *Aspects of Continuity in Turkish Foreign Policy: Abdulhamid II and İsmet İnönü*, „International Journal of Turkish Studies”, t. 4, 1987, s. 53.

Turcja, prowadząc politykę „aktywnej neutralności” podczas II wojnie światowej⁸, po jej zakończeniu, wraz z nastaniem dwubiegunowego podziału Europy znalazła się z ZSRR po przeciwległych stronach żelaznej kurtyny. W świecie dwubiegunowym dla państwa położonego w tak newralgicznym punkcie – na styku Azji, Afryki i Europy, a w dodatku kontrolującego cieśniny czarnomorskie, do których roszczenia wysuwała co jakiś czas Rosja, nie było innego wyboru geostrategicznego jak przynależność do jednego z dwóch bloków politycznych ery zimnowojennej. Dla Turcji ścisły sojusz z USA stał się jedyną opcją strategiczną, która umożliwiła jej zachowanie politycznej niezależności i suwerenności. Oznaczało to jednocześnie zawężenie opcji, jakimi Turcja dysponowała w polityce zagranicznej. Choć należy przyznać, że decydenci w Ankarze niejednokrotnie podejmowali działania, które były sprzeczne z oczekiwaniami czy interesami strony amerykańskiej. Najlepszym tego przykładem była interwencja wojsk tureckich na Cyprze w 1974 r., która ukształtowała geopolitykę wschodniego śródziemnomorza na kolejne dekady, a która mogła doprowadzić do konfliktu zbrojnego pomiędzy dwoma państwami-członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego. Osłabiłoby to w sposób znaczący pozycję USA w regionie.

Powojenne stosunki turecko-rosyjskie (turecko-radzieckie) należy podzielić na trzy okresy. Oczywiście cezurą zamykającą pierwszy okres jest przełom lat 80. i 90. XX wieku, kiedy rozpadł się Związek Radziecki i zamknięty został zimnowojenny rozdział w historii świata. Dekada lat 90. to okres, kiedy układ międzynarodowy znajdował się *in statu nascendi*, kiedy główni gracze światowej sceny redefiniowali swoje miejsce w systemie. Choć po 1991 r., po rozpadzie sowieckiego imperium Turcja nie graniczy już z Federacją Rosyjską, to jednak poprzez niestabilną sytuację na Kaukazie (czynnik religijny nie jest tu bez znaczenia), a także fakt, iż zarówno Turcja, jak i Federacja Rosyjska są w regionie dominującymi i najbardziej wpływowymi aktorami, pozostają one „sąsiadami geopolitycznymi”.

W końcu trzeci okres obejmuje lata nowego milenium, kiedy można zaobserwować rosnące aspiracje międzynarodowe Federacji Rosyjskiej pod przywództwem Władimira Putina, wręcz z upodmiotowieniem międzynarodowym Rosji po epoce „jelcynowskiego” schyłku. Natomiast na drugim krańcu Morza Czarnego od 2002 r. stery rządów dierży postislamska Partia Sprawiedliwości i Rozwoju, która zwłaszcza po 2005 r. zaczęła prowadzić wybitnie asertywną

⁸ Szerzej nt. tureckiej neutralności podczas II wojny światowej patrz: G. Inanç, *The Politics of 'Active Neutrality' on the Eve of a New World Order: The Case of Turkish Chrome Sales during the Second World War*, „Middle Eastern Studies”, t. 42, nr 6, listopad 2006, s. 907–915.

politykę zagraniczną. Paradoksalnie, odradzaniu się mocarstwowych ambicji Rosji i Turcji towarzyszy widoczne zbliżenie między Ankarą i Moskwą. Jeden z autorów pisze, że „gwałtowność oraz zakres zbliżenia pomiędzy Turcją a Rosją, tradycyjnymi rywalami, jest dramatyczny”⁹. To zbliżenie turecko-rosyjskie przejawia się zarówno na poziomie politycznym czy dyplomatycznym, jak i w sferze relacji gospodarczych. Zresztą trudno te dwie sfery traktować odrębnie, zwłaszcza gdy mowa o relacjach turecko-rosyjskich. Zarówno w Rosji (czego najdobitniejszym przykładem jest Gazprom), jak i w Turcji mamy bowiem do czynienia ze ścisłym splotem świata gospodarki i polityki.

TURCJA I ROSJA JAKO RYWALE GEOPOLITYCZNI

Wraz z dynamicznie zmieniającym się już pod koniec II wojny światowej kontekstem międzynarodowym i coraz ostrzej zarysowującą się bipolaryzacją układu globalnego – czego najlepszym zwiastunem były konferencje Wielkiej Trójki w Teheranie i Jałcie, Turcja, podobnie jak Grecja, znalazła się w trudnej sytuacji międzynarodowej. Strategiczne położenie Turcji względem ZSRR sprawiało, iż Moskwa, która przed wojną utrzymywała z Ankarą poprawne, a nawet przyjazne, choć nacechowane historycznymi uprzedzeniami i nieufnością stosunki, zaczęła wysuwać pod adresem swojego sąsiada żądania, które zagrażały zarówno integralności terytorialnej tureckiego państwa, jak i jego suwerenności. W marcu 1945 r., a więc jeszcze przed zakończeniem działań wojennych w Europie, ludowy komisarz spraw zagranicznych ZSRR Wiczesław Mołotow powiadomił ambasadora Republiki Turcji w ZSRR, iż Moskwa zamierza jednostronnie wypowiedzieć zawarty z Turcją w grudniu 1925 r. Traktat o Przyjaźni i Nieagresji, który miał obowiązywać do listopada 1945 r. Następnie Moskwa wysunęła roszczenia terytorialne wobec wschodnich prowincji Turcji – Karsu, tradycyjnej fortecy na wschodnich rubieżach kraju, odgrywającej w historii zbrojnych konfliktów turecko-rosyjskich ważne funkcje obronne, a także wobec regionu Ardahan. Oficjalnie, to socjalistyczne republiki Armenii i Gruzji, które pod przymusem i osłabione podpisały w 1921 r. traktat z Turcją, domagały się zwrotu utraconych po I wojnie światowej obszarów. Moskwa domagała się również rewizji konwencji z Montreux z 1936 r., regulującej status cieśnin czarnomorskich. Jej przyjęcie należy niewątpliwie

⁹ R. Sakwa, *Russia and Turkey: Rethinking Europe to Contest Outsider Status*, *Russie.Nei. Visions* nr 51, Russia/NIS Center, maj 2010, s. 7 na <http://www.ifri.org/downloads/ifrisakwarussiaturcgreatareuropeengmay2010.pdf> [19 września 2010].

uznać za jeden z najbardziej spektakularnych sukcesów tureckiej dyplomacji okresu międzywojennego. Postulaty strony radzieckiej miały za cel włączenie Turcji, podobnie jak to było w pierwszych latach powojennych w przypadku państw Europy Wschodniej oraz Bałkanów, w strefę własnych wpływów.

Władze radzieckie były świadome strategicznego znaczenia położenia geograficznego Turcji, co znalazło odzwierciedlenie w sowieckiej propagandzie. W materiałach propagandowych Sowietci podkreślali, że „granicząc z jednej strony z ZSRR i państwami bałkańskim, z drugiej zaś z państwami arabskimi i Bliskim Wschodem, Turcja zajmuje bardzo ważną międzynarodową pozycję w walce mocarstw imperialistycznych o dominację oraz jest ważnym przyczółkiem do ataków na ZSRR”¹⁰. Do 1991 r., aż do rozpadu ZSRR, Turcja jako południowa flanka NATO zajmowała kluczowe miejsce w polityce powstrzymywania ekspansjonistycznych zapędów imperium sowieckiego, przejmując od Imperium Osmańskiego zadanie tworzenia przeciwwagi dla rosyjskiej potęgi we wschodnim śródziemnomorzu¹¹. W okresie zimnej wojny USA wykorzystywały położenie Turcji, traktując ją jako strategiczne ogniwo swojej globalnej polityki, postrzegając śródziemnomorskiego partnera nie tylko jako wiarygodnego członka NATO nastawionego antyradziecko, ale głównie z perspektywy geopolitycznej i geostrategicznej roli, jaką Turcja mogła odgrywać w regionie Zatoki Perskiej. Turcja była traktowana czasami nieco instrumentalnie, jako strategiczny sojusznik mający potencjał oddziaływania na regionalny układ sił. Anatolia stanowiła barierę dla ekspansji ZSRR na Bliski i Środkowy Wschód oraz region basenu Morza Śródziemnego. Bazy wojskowe, centra wywiadowcze, cieśniny, porty i lotniska zlokalizowane w Turcji były w razie potrzeb militarnych wykorzystywane przez armię amerykańską. Dzięki bliskiemu położeniu Turcji do ZSRR z amerykańskich baz wojskowych na jej terenie samoloty były w stanie przenosić broń nuklearną daleko w głąb ZSRR¹². Świadome jej znaczenia Stany Zjednoczone otoczyły Turcję, a także Grecję „parasolem ochronnym” w ramach doktryny Trumana. Turcja została również włączona do planu Marshalla, dzięki któremu gospodarki państw, które ucierpiały w czasie wojny, mogły wyjść z zapaści. Turcja uczestniczyła w konflikcie koreańskim po stronie państw zachodnich, wreszcie przystąpiła

¹⁰ *Biuletyn Biura Informacji KC KPZR. Kwestie Polityki Zagranicznej*, nr 8 (32), 15 kwietnia 1946, s. 14, cyt. w: A. Ulunian, *Soviet Cold War Perceptions of Turkey and Greece 1945–1958*, „Cold War History”, t. 3, nr 2, styczeń 2003, s. 38.

¹¹ D. Jung, W. Piccoli, *Turkey at the Crossroads – Ottoman Legacies and a Greater Middle East*, ZED Books, 2001, s. 137.

¹² R.J. Barnet, *The alliance. America – Europe – Japan. Makers of the Postwar World*, Simon and Schuster, Nowy Jork 1985, s. 344.

w 1952 r. do NATO, co przypieczętowało jej przynależność, w sensie politycznym, do świata zachodniego.

Wraz z odprężeniem w relacjach Wschód-Zachód, po śmierci Stalina 5 marca 1953 r., Moskwa w maju 1953 r. poinformowała oficjalnie Ankarę, iż rządy Armenii oraz Gruzji (sic!) rezygnują z jakichkolwiek roszczeń terytorialnych wysuwanych od połowy lat 40 pod adresem Turcji, na końcu noty zaznaczając, iż jest to stanowisko władz ZSRR. Władze radzieckie zadeklarowały również, iż zrewidowały swoją politykę w kwestii cieśnin czarnomorskich, zgadzając się, aby ich status podlegał regulacjom, które są do zaakceptowania zarówno przez ZSRR, jak i Turcję¹³. Tym samym relacje turecko-radzieckie, które przez całą dekadę po zakończeniu II wojny światowej były bardzo napięte, wpisały się w kontekst stosunków globalnych relacje te były funkcją zimnowojennej rywalizacji.

Już w latach 60. relacje turecko-radzieckie, zwłaszcza w obszarze relacji gospodarczych, ulegały stopniowemu ociepleniu. ZSRR zaczął udzielać Turcji kredytów, z których były finansowane projekty przemysłu ciężkiego. Turecko-radzieckie zbliżenie nie wynikało jednak ze zbieżności czy przesłanek ideologicznych. Była to pragmatyczna decyzja tureckiego *establishmentu* w obliczu ochłodzenia relacji z Waszyngtonem. Nastąpiło ono po kryzysie kubańskim, kiedy USA wycofały z terytorium tureckiego rakiety *Jupiter*. Przez turecką opinię publiczną wydarzenie to było postrzegane jako poświęcenie przez Amerykę jednego ze swych najważniejszych sojuszników. Drugim wydarzeniem, mającym wiele większą „sile rażenia”, było opublikowanie w tureckiej prasie listu prezydenta Johnsona do Ismeta İnönü z 1964 r. Prezydent USA oświadczył w swoim liście, że w przypadku tureckiej interwencji na Cyprze jest prawdopodobne, iż również ZSRR bezpośrednio zaangażuje się w konflikt. „Sojusznicy z NATO nie mieli jeszcze okazji rozważyć, czy są zobowiązani do ochrony Turcji przed ZSRR, w przypadku podjęcie przez Turcję kroków, które skutkować będą radziecką interwencją” napisał w liście Johnson¹⁴. Było to jednoznaczne z deklaracją, iż w przypadku konfliktu turecko-sowieckiego siły natowskie nie będą zobligowane do wstawienia się za Turcją. Paradoksalnie więc ewentualność radzieckiej interwencji w turecko-grecki spór o Cypr i obojętność USA w tym względzie spowodował zbliżenie na linii Ankara-Moskwa. Turecko-amerykańskie partnerstwo zostało dodatkowo naruszone

¹³ E. Tellal, *SSCB'yle İlişkiler*, [w:] *Türk Dış Politikası. Kurtuluş Savaşından Bugüne. Olgular, Belgeler, Yorumlar*, t. II, (red.) O Baskın, İletişim, Stambuł 2003, s. 511–514.

¹⁴ Treść i komentarz do listu prezydenta Johnsona oraz odpowiedź premiera İnönü patrz: F. Armaoğlu (red.), *Belgelerle Türk-Amerikan Münasebetleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1991, s. 266–276.

10 lat później, gdy po interwencji na Cyprze zostało nałożone embargo na sprzedaż broni do Turcji. Ta świadomość, że zachodni partnerzy z NATO są gotowi „ukarać” Turcję za jej politykę w kluczowych z punktu widzenia interesu narodowego, sprawiała, że Rosja również już po 1990 r. była postrzegana jako potencjalny sojusznik, niestawiający żadnych wymagań w kwestii przestrzegania praw człowieka czy szerzej w obszarze normatywnym, a także dostawca broni niezbędnej do prowadzenia operacji militarnej przeciwko Kurdom.

Od 1963 r., rozpoczęła się seria wizyt dwustronnych przedstawicieli Turcji i ZSRR; warto tu przede wszystkim wspomnieć o wizycie w ZSRR delegacji tureckiego parlamentu na przełomie maja i czerwca 1963 r. Przy każdej okazji najwyżsi członkowie władz radzieckich powtarzali, iż zależy im na powrocie do turecko-radzieckiej przyjaźni z okresu „panowania” Atatürka i Lenina, proponując Turkom pomoc gospodarczą na lepszych warunkach niż ta, jaką Turcja uzyskiwała od Zachodu. Rok później – na przełomie października i listopada 1964 r. wizytę oficjalną „u wielkiego sąsiada” złożył minister spraw zagranicznych Republiki Turcji Feriduna Erkina. Dzień przed jej zakończeniem – 5 listopada obie strony podpisały umowę o współpracy kulturalnej i naukowej. Jednak z punktu widzenia tureckich interesów, najważniejsze było to, że w wydanym na koniec wizyty wspólnym komunikacie zaznaczono, że „obie strony opowiadają się za pokojowym rozwiązaniem kwestii cypryjskiej z poszanowaniem niezależności Cypru i jego integralności terytorialnej, praw obu wspólnot oraz uznając istnienie na wyspie obu wspólnot w taki sposób, aby zapewnić ich pokojowe współistnienie”¹⁵. *Passus* ten oznaczał, iż ZSRR sprzeciwia się realizacji koncepcji *enosis*, a więc koncepcji zjednoczenia Cypru z Grecją. Przez całą dekadę lat 70. nadal trwały intensywne kontakty przedstawicieli władz tureckich i radzieckich. Po ponownej wizycie przewodniczącego Rady Najwyższej ZSRR Nikołaja Podgórnego wydano dokument pt. „Zasady Dobrego Sąsiedztwa”, jednakże Turcja odrzuciła możliwość podpisania umowy o przyjaźni analogicznej do tej z 1925 r.¹⁶ W czerwcu 1978 r., premier Bülent Ecevit przebywał w Moskwie. W trakcie tej wizyty podpisano kilka dokumentów dotyczących współpracy politycznej i kulturalnej, ale najważniejszym z nich był protokół dotyczący eksportu do Turcji 3 mln ton radzieckiej ropy, co stanowiło 25 proc. ogółu tureckiego importu tego surowca.

¹⁵ B. Oran (red.), *Türk Dış Politikası*, İletişim, İstanbul 2001, s. 775–776; A.S. Bilge, *Kıbrıs Uyuşmazlığı ve Türk – Sovyet İlişkileri olaylarla Türk dış politikası*, [w:] *Olaylarla Türk dış politikası (1919–1965)*, (red.) M. Gönlübol i in., yd. Wydziału Nauk Politycznych Uniwersytetu Ankarskiego, Ankara 1969, s. 449.

¹⁶ B. Oran (red.), *Türk Dış Politikası*, op. cit., s. 778.

KONIEC ZIMNEJ WOJNY – PROBLEMOWE PARTNERSTWO TURECKO-ROSYJSKIE

Nowa karta w relacjach turecko-rosyjskich została otwarta wraz z zakończeniem zimnej wojny i rozpadem Związku Radzieckiego. W następstwie gwałtownej zmiany sytuacji międzynarodowej Turcja z drugoplanowego gracza biorącego udział w zimnowojennym konflikcie globalnym przekształciła się w pierwszoplanowego gracza w nowych konfliktach regionalnych. Z państwa-flanki przekształciła się w państwo frontowe. To usytuowanie Turcji w centrum „zapalnych” wydarzeń, jak chociażby konfliktów na Kaukazie, miało bezpośrednie przełożenie na jej relacje z Rosją, która choć „otumaniona” rozpadem sowieckiego imperium, zachowała swoją mocarstwową pozycję na arenie międzynarodowej.

Załamaniem się układu dwubiegunowego miało bezpośrednie implikacje dla relacji turecko-rosyjskich. Już w 1992 r. odbyły się wizyty ministrów spraw zagranicznych, w kolejnych latach prezydent i premier Turcji składali wizyty w Rosji. W 1992 r. podpisano traktat o zasadach w relacjach Republiki Turcji z Federacją Rosyjską, który podobnie jak zawarty w 1925 r. układ turecko-rosyjski zakładał powstrzymanie się od agresji wobec drugiej strony¹⁷. Wspólną turecko-rosyjską inicjatywą było powołanie do życia w 1992 r. Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego. *Notabene* w 2006 r. Moskwa przy cichym wsparciu Ankary odłożyły decyzję o przyznaniu Stanom Zjednoczonym statusu obserwatora tej organizacji.

Jednocześnie jednak rywalizacja geopolityczna pomiędzy Turcją a Rosją nie ustała na początku lat 90. Turcję niepokoił fakt podpisania przez Rosję umów z Armenią w 1992 r., na mocy których Rosja mogła zakładać bazy wojskowe na terenie tej zakaukaskiej republiki. Trzy lata później Rosja podpisała umowę wojskową z Grecją. Planowała również sprzedaż rakiet S-300 Republice Cypryjskiej, z którą Turcja jest *de facto* w stanie wojny. W wyniku bardzo ostrej reakcji ze strony Ankary do instalacji rakiet ostatecznie nie doszło. Moskwa utrzymała również bliskie relacje z Syrią – państwem, z którym Turcja znalazła się na krawędzi konfliktu zbrojnego w 1998 r., w związku ze wspieraniem przez Damaszek kurdyjskich rebeliantów.

Oba państwa rywalizowały o wpływy w państwach Azji Centralnej, o którą toczyła się nowa „wielka gra”. Na fali entuzjazmu, że wraz z końcem komunizmu zapanuje na świecie demokracja – najlepszym przykładem takich pro-

¹⁷ Ş. Aktürk, *Turkish-Russian Relations after the Cold War*, „Turkish Studies”, t. 7, nr 3, wrzesień 2006, s. 340.

roctw była ogłoszona przez Fukuyamę i szeroko dyskutowana teza o końcu historii i „uniwersalizacji zachodniej liberalnej demokracji jako ostatecznej formy rządów”¹⁸, wydawało się, że laicka, europejska Turcja z silną i nowoczesną armią może być modelem dla republik środkowoazjatyckich. Tureckie elity były przekonane, że ich kraj jest atrakcyjną do naśladowania mieszanką wielopartyjnej demokracji (która mimo że przerywana 3-krotnie przez przewroty wojskowe, zawsze się odradzała), nowoczesnego islamu, prozachodniej orientacji w polityce zagranicznej, jednocześnie liberalnej i etatystycznej gospodarki oraz zakotwiczenia w euroatlantyckich instytucjach gwarantujących stabilizację i bezpieczeństwo. Tureccy politycy i liderzy uwierzyli, iż te cechy predestynują ich to zapełnienia „pustki geopolitycznej” po Związku Radzieckim w Azji Centralnej. Urzędujący na początku lat 90. premier, a następnie prezydent Turcji Süleyman Demirel, optymistycznie oceniając przyszłą rolę swojego kraju w stosunkach globalnych, dumnie ogłosił wizję świata i kultury tureckiej „rozciągającej się od Morza Adriatyckiego aż po Mur Chiński”¹⁹, a hasło to stało się swoistym credo tureckiej polityki zagranicznej początku lat 90. XX wieku. Turcja wierzyła, że dzięki afiliacjom kulturowym, językowym, a także religijnym uda jej się osiągnąć pozycję nowego „protektora” postsowieckich republik środkowoazjatyckich, realizując *de facto* wizje panturkijskie, naruszające strefę wpływów Moskwy na tym obszarze i uderzające w jej politykę „bliskiego sąsiedztwa”. Süleyman Demirel podczas wizyty w regionie mówił wręcz o możliwości utworzenia Unii Państw Tureckojęzycznych i zastąpienia rubla turecką lirą, co było ewidentnym rzuceniem rękawicy Moskwie²⁰. Włączył również w skład swojej delegacji wieloletniego przywódcę tureckich nacjonalistów – lidera Partii Ruchu Narodowego, propagatora idei panturkizmu Alparslan Türkes, który zaproponował utworzenie Wysokiej Rady z rotacyjnym przewodnictwem, skupiającej prezydentów, premierów oraz ministrów spraw zagranicznych Republik oraz Turcji i zbierającej się raz w roku.

Próby budowania wspólnoty politycznej z republikami postsowieckimi przejawiały się w organizowanych w poszczególnych stolicach szczytach państw tureckojęzycznych. Od 1992 r. do dzisiaj zorganizowano osiem szczytów na najwyższym szczeblu. Oprócz spotkań głów państw, od 1993 r. są również organizowane Kongresy Przyjaźni, Braterstwa i Współpracy Państw i Wspólnot Tureckojęzycznych (tur. *Türk Devlet ve Toplulukları Dostluk Kardeşlik ve*

¹⁸ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.

¹⁹ E. Kongar, *21. yüzyılda Türkiye*, Remzi, Sтамбуl 2001, s. 474.

²⁰ M. Aydin, *Foucault's Pendulum: Turkey in Central Asia and the Caucasus*, „Turkish Studies”, t. 5, nr 2, 2004, s. 4.

İşbirliği Kurultayı), które mają wydźwięk panturkijski. Uczestniczyli w nich czołowi tureccy politycy, w tym wspomniany już Alparslan Türkeş. Władze Turcji uciekały się również do „miękkich” instrumentów ekspansji na terytorium środkowej Azji. Utworzono kanał telewizyjny TRT Avrasya, który miał być instrumentem promocji „tureckości” i umocnienia więzi kulturowych z republikami Azji Centralnej.

Aktywność turecka na obszarze Azji Centralnej niepokoiła Rosję, która postrzegała aktywność Ankary jako ingerowanie we własną strefę wpływów. Rzecznik rosyjskiego ministerstwa obrony, Michaił Demurin, komentując II Szczyt Państw Tureckojęzycznych zaznaczył, że nie do pomyślenia jest, aby szczyt, który gromadzi państwa według kryterium przynależności etnicznej, nie niepokoił Rosji²¹. Tureckie elity szybko zrozumiały jednak, iż ugruntowanie wpływów politycznych i gospodarczych w regionie będzie procesem długim, kosztownym i trudnym, jeśli nie niemożliwym. Romantyczne postrzegania postzimnowojennych przemian szybko zastąpiła bardziej chłodna i realistyczna ocena własnego potencjału geopolitycznego. Okazało się bowiem, że związki republik Azji Centralnej z Rosją, trwające w niektórych przypadkach kilka wieków, są dużo silniejsze niż można było przypuszczać. Dawni przywódcy komunistyczni, którzy w nowych czasach stali się *de facto* zarządcami pól naftowych i właścicielami ogromnych fortun, konsolidowali władzę w swoich rękach, ograniczali pluralizm polityczny w celu obrony interesów ekonomicznych własnych, swoich rodzin i „dworu”. Dlatego też w ostatniej dekadzie zamiast w kierunku bardziej demokratycznych ustrojów, państwa te grawitowały w kierunku systemów autorytarnych²², a raczej nigdy z nich się nie uwolniły. Rosja zaś zachowała w republikach środkowoazjatyckich znaczne wpływy.

Sprzeczne interesy Turcji i Rosji nie dotyczyły jednak wyłącznie obszaru Azji Centralnej. Rozbieżności pojawiły się również w odniesieniu do konfliktu czeczeńskiego, wojny w Bośni czy sytuacji w Kosowie. Wspólną osią tych konfliktów były kwestie tożsamościowe i religijne. Muzułmańska, choć laicka, Turcja odczuwała silne afiliacje zarówno z bośniackimi muzułmanami, jak i czeczeńskimi bojownikami. Rosja zaś zawsze była protektorem prawosławnej Serbii, czy to w konflikcie z Bośniakami czy też w kwestii Kosowa.

²¹ G. Winrow, *Turkey and Central Asia*, [w:] *Central Asian Security: The New International Context*, (red.) R. Allison, L. Jonson, Swedish Institute of International Affairs 2001, s. 213.

²² S. Larrabee, O.I. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, RAND, Santa Monica 2003, s. 100–103.

Moskwa nadal nie uznała Kosowa, Turcja uczyniła to już w dniu ogłoszenia przez Prisztinę niepodległości 18 lutego 2008 r.

Turecka opinia publiczna oraz media wspierały „czeczeńskiego Dawida” w walce z „rosyjskim Goliatem”. Czeczeński przywódca Dżochar Dudajew, który pierwszą wizytę zagraniczną po wyborze na prezydenta Czeczenii złożył właśnie w Turcji, w latach 1992–1994 r. kilkakrotnie przyjeżdżał do Ankarę, gdzie spotykał się m.in. z prezydentem Süleymanem Demirelem i innymi najwyższymi przedstawicielami tureckich władz – przewodniczącym parlamentu i szefem Sztabu Generalnego. Dudajew złożył również wizytę w Tureckiej Republice Cypru Północnego. Wizyty zagranicznych przedstawicieli w uznawanej tylko przez Turcję republice są zawsze pozytywnie odbierane przez turecką opinię publiczną. Środowiska czeczeńskie utworzyły Kaukasko-Czeczeński Komitet Solidarności (tur. *Kafkas-Çeçen Dayanışma Komitesi*) i założyły punkt informacyjny w Stambule, który był finansowany przez tureckich narodowców²³. Środowiska proczeczeńskie organizowały również manifestacje przed rosyjskimi placówkami dyplomatycznymi. Władze tureckie przekazywały do regionu pomoc humanitarną, narażając się Rosji na zarzut dostarczania broni czeczeńskim bojownikom. Dodatkowo Turcja przyjmowała na swoje terytorium czeczeńskich uchodźców.

Rosja zaś przychylnym okiem patrzyła na obecność na swoim terytorium społeczności kurdyjskiej. Rosja nie tylko nie umieściła PKK na liście organizacji terrorystycznych (o co Turcja zabiegała w kontaktach z swoimi głównymi partnerami), ale również zezwalała na utworzenie w Moskwie Konfederacji Organizacji Kurdyjskich i na obrady kurdyjskiego parlamentu na uchodźstwie w budynku przylegającym do gmachu Dumy. Dodatkowo w Rosji są rozwinięte studia kurdologiczne, co drażni Ankarę. Moskwa utrzymuje również bliskie relacje z północnoirackimi Kurdami²⁴. Rosyjska Duma wydała w lutym 1999 r., po schwytaniu przez tureckie siły specjalne lidera PKK Abdullaha Öcalana, oświadczenie, w którym określiła akcję tureckich służb jako nielegalną²⁵.

²³ M. Çelikpala, *From Immigrants to Diaspora: Influence of the North Caucasian diaspora in Turkey*, „Middle Eastern Studies”, t. 42, nr 3, maj 2006, s. 436–237; S.E. Cornell, *Small nations and great powers*, Routledge, Londyn–Nowy Jork, 2001, s. 310–311. Jak zauważa S. Cornell, symbol tureckich narodowców – Szary Wilk (tur. *Bozkurt*) jest taki sam, jak symbol narodowy Czeczenów.

²⁴ G. Winrow, *Turkey, Russia and the Caucasus: Common and Diverging Interests*, Chatham House Briefing Paper, listopad 2009, s. 5.

²⁵ Tekst oświadczenia patrz: strona internetowa Stałego Przedstawicielstwa Federacji Rosyjskiej przy ONZ http://www.un.int/russia/pressrel/1999/99_02_19.htm [19 sierpnia 2010].

NOWE TYSIĄCLECIE – W KIERUNKU PARTNERSTWA STRATEGICZNEGO?

Niewątpliwie punktem zwrotnym w relacjach turecko-rosyjskich była wizyta premiera Władimira Putina w Turcji w grudniu 2004 r. Murat Yetkin, jeden z czołowych publicystów piszących na łamach tureckiej prasy o sprawach międzynarodowych, stwierdził, że była to tak naprawdę pierwsza wizyta najwyższego rangą przedstawiciela władz rosyjskich w 522-letniej historii stosunków dyplomatycznych pomiędzy Rosją a Turcją²⁶. Istotny jest również fakt, że wizyta miała miejsce w grudniu 2004 r., tuż przed szczytem Unii Europejskiej, na którym oficjalnie zapadła wyczekiwana przez Turcję od kilkudziesięciu lat decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych, poprzedzona „gorącą” debatą w państwach unijnych nt. „europejskości” Turcji. Wizyta Putina była więc sygnałem zarówno dla Turcji, jak i Unii Europejskiej oraz Stanów Zjednoczonych, że turecka polityka zagraniczna nie jest ograniczona wyłącznie do opcji euroatlantyckiej. Kolejny rok – 2005 można uznać za *annus mirabilis* w stosunkach turecko-rosyjskich²⁷. Prezydent Putin i premier Erdoğan spotkali się wtedy aż czterokrotnie. Choć również w dekadzie lat 90. dochodziło do wizyt na wysokim szczeblu (wizyta premiera Wiktora Czernomyrdina w 1997 r., Michaiła Kasjanowa w 2000 r.), wizyty te nie przełamywały wzajemnej nieufności. Wystarczy wspomnieć, że podczas wizyty premiera Turcji, Bülenta Ecewita, w Moskwie w listopadzie 1999 r., nie został on przyjęty przez prezydenta Borysa Jelcyna²⁸.

W ostatnich latach, pod rządami Partii Sprawiedliwości i Rozwoju, Turcja rzeczywiście zwiększa swoje wpływy, i jest to widoczne, zwłaszcza w jej polityce bliskowschodniej, prowadzonej zgodnie z koncepcją „strategicznej głębi”. Oznacza ona, że Turcja próbuje utrzymywać przyjazne relacje z wszystkimi sąsiadami, w ramach polityki „zero problemów” z otoczeniem. Świadczy o tym wyraźne ocieplenie relacji z Syrią, niepokojące dla Zachodu zbliżenie Turcji z mającym nuklearne aspiracje Iranem, normalizacja relacji z Kurdami irackimi, próby ocieplenia relacji z Armenią, czy w końcu starania na rzecz rozwiązania trwającego pół wieku konfliktu cypryjskiego. Jednocześnie ochłodzeniu ulegają stosunki turecko-amerykańskie oraz spada entuzjazm

²⁶ M. Yetkin, *Bu ziyaretin önemi büyük*, „Radikal”, 7 grudnia 2004.

²⁷ S. Kınıkloğlu, *The Anatomy of Turkish-Russian Relations*, German Marshall Fund of the United States, Ankara, Turkey. Strona internetowa Brookings Institution http://www.brookings.edu/comm/events/20060523sabanci_3a.pdf [5 sierpnia 2010].

²⁸ S. Oğan, *Dimitri Medvedev'in Türkiye Ziyareti ve Türk-Rus İlişkilerinin Perspektifleri*, 9 maja 2010 na stronie internetowej TÜRKSAM <http://www.turksam.org/tr/a2024.html> [15 września 2010].

do integracji z Unią Europejską. Są to sygnały, że punkt ciężkości tureckiej polityki zagranicznej przesuwa się na Wschód. Słuszne jest stwierdzenie, że następuje strategiczna reorientacja tureckiej polityki zagranicznej – Ankara nie postrzega siebie już wyłącznie jako członka multilateralnego sojuszu euroatlantyckiego, ale w coraz większym stopniu podejmuje unilateralne działania typowe dla regionalnej potęgi²⁹.

Ochłodzenie relacji Turcji ze Stanami Zjednoczonymi było spowodowane przede wszystkim krytykowaną przez tureckie społeczeństwo, również przez turecki *establishment* politykę Waszyngtonu na Bliskim Wschodzie. W marcu 2003 r. parlament turecki w głosowaniu nie wyraził zgody, aby piechota amerykańska została przerzucona do Iraku przez terytorium Turcji, mimo że przewodnictwo rządzącej AKP opowiadało się za udzieleniem wsparcia stronie amerykańskiej. Tę decyzję Zgromadzenia Narodowego można uznać za jedno z istotniejszych wydarzeń w tureckiej polityce ostatnich lat, mających ogromny wpływ na pozycję Turcji w polityce międzynarodowej i w regionie. Co istotne, również Rosja na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ sprzeciwiała się amerykańskim planom interwencji w Iraku. Słuszna wydaje się więc teza Fiona Hill i Ömer Taşpınar, którzy stwierdzają, że zbliżenie pomiędzy Turcją a Rosją wynika z frustracji tych dwóch państw polityką Stanów Zjednoczonych niż z rzeczywistej zbieżności wizji w sprawach globalnych. Autorzy ci piszą o Turcji i Rosji jako państwach tworzących „oś wykluczonych”³⁰ – państw, które mają niedookreśloną przynależność geopolityczną, są swoistymi *outsiderami*, ale mającymi coraz więcej do powiedzenia na arenie międzynarodowej.

W kwestiach międzynarodowych Turcja i Rosja prezentują podobne stanowisko w sprawie irańskiego programu nuklearnego i sprzeciwiają się amerykańskim „zapędom” na Bliskim Wschodzie. Ankara wspierała rosyjskie starania o członkostwo w Światowej Organizacji Handlu. Między innymi dzięki poparciu Turcji Moskwa uzyskała w 2005 r. status obserwatora w Organizacji Konferencji Islamskiej. Turcja i Rosja wspólnie opowiedziały się w 2006 r. przeciwko amerykańskim planom rozszerzenia na wody Morza Czarnego Operacji *Active Endeavour*, która została zainicjowana przez NATO po 11 września na Morzu Śródziemnym. Choć motywy sprzeciwu Rosji i Turcji były odmienne, Moskwa nie chciała dopuścić do natowskiej (amerykańskiej) obecności w regionie Morza Czarnego, Ankarze zaś zależało na utrzymaniu reżimu cieśnin czarnomorskich z 1936 r., to jednak w oczywisty sposób

²⁹ R. Giragosian, *Redefining Turkey's Strategic Orientation*, „Turkish Policy Quarterly”, t. 6, nr 4, 2007, s. 35.

³⁰ F. Hill, Ö. Taşpınar, *Turkey and Russia – Axis of Excluded?*, „Survival”, t. 48, nr 1, wiosna 2006.

stanowisko turecko-rosyjskiego tandemu uderzało w interesy amerykańskie. W kontekście relacji turecko-rosyjskich i zmieniającego się układu regionalnego należy zwrócić uwagę na fakt, że na szczycie w Bukareszcie w 2008 r. Turcja nie poparła starań Ukrainy i Gruzji ubiegających się o MAP, co w oczywisty sposób zbieżne było z interesami Rosji.

Jednocześnie władze rosyjskie prezentują odmienne stanowisko w kwestii konfliktu cypryjskiego – plan przygotowany przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofiego Annana, który zakładał zjednoczenie wyspy, spotkał się ze sprzeciwem Moskwy. Rosyjskie stanowisko w tej sprawie wynikało nie tylko z „prawosławnego” braterstwa Rosji z greckim Cyprzem, ale również z faktu, że wielu Rosjan posiada ogromny kapitał ulokowany w bankach i inwestycjach na Cyprze³¹. Rosyjska Duma zaś w 2005 r. przyjęła rezolucję nt. ludobójstwa dokonanego przez Turków na Ormianach w 1915 r. Podejmowane przez władze tureckie działania mające na celu niedopuszczenie do określania „wydarzeń” z 1915 r. mianem ludobójstwa pozostają jednym z priorytetów tureckiej dyplomacji.

W sierpniu 2008 r., po wybuchu konfliktu między Gruzją a Rosją, władze tureckie, same borykające się z separatyzmem kurdyjskim, opowiedziały się za integralnością terytorialną Gruzji. Podobne stanowisko Ankara prezentowała w sierpniu 2008. Mimo nacisków antygruzińsko nastawionej społeczności abchaskiej, która w wydanym oświadczeniu potępiła okupację terytoriów abchaskich i osetyjskich przez Gruzję, a także wbrew propagandzie tureckich mediów, które jako głównego winnego zaistniałego konfliktu wskazywały prezydenta Gruzji Mikheila Saakaszwilego³², Ankara ustami swych władz prezentowała bardzo wyważone stanowisko i nie uznała niepodległości Abchazji, próbując utrzymać kaukaskie *status quo*. Władze tureckie, nie chcąc pozostawić Rosji „wyłącznieści” na decydowanie o losach regionu, wyszły również z propozycją utworzenia kaukaskiej Platformy Stabilności i Partnerstwa – jego projekt został przedstawiony w Moskwie przez premiera Turcji Recepa Tayyipa Erdoğan. Działania Ankary po konflikcie gruzińsko-rosyjskiej pokazują, że postrzega on Rosję zarówno jako potencjalnego partnera w regionie, jak i zagrożenie dla stabilności Kaukazu i „zamrożonego” *status quo* na tym obszarze.

Na poziomie bilateralnym zbliżenie turecko-rosyjskie przejawia się przede wszystkim w ożywionej współpracy gospodarczej. Po 1990 r. wraz z pojawie-

³¹ G. Winrow, *Turkey, Russia and the Caucasus: Common and Diverging Interests*, op. cit., s. 5.

³² Patrz np. I. Karagül, *Bir Delinin Başımıza Açtığı Belaya Bakın*, „Yeni Şafak”, 12 sierpnia 2008; H. Albayrak, *Saakaşvili ve Şovenist Siyasetin İflası*, „Yeni Şafak”, 11 sierpnia 2008.

niem się nowych możliwości współpracy z dawnymi republikami radzieckimi duże tureckie koncerny przyczyniły się do dynamizacji relacji gospodarczych ze wschodem, otwierając fabryki i inwestując ogromne środki w Federacji Rosyjskiej i w republikach Azji Centralnej. W tym miejscu trzeba podkreślić przede wszystkim aktywność tureckich firm deweloperskich – kontrakty tureckich firm budowlanych wynoszą ponad 25 mld dolarów³³. Z innych dużych przedsiębiorstw działających na terytorium Federacji Rosyjskiej warto wymienić producenta AGD *Vestel* – jest to największa (sic!) firma europejska produkująca sprzęt gospodarstwa domowego³⁴ czy grupę browarniczą *Efes*. Także kilka tureckich banków otworzyło swoje przedstawicielstwa w Moskwie. W interesie tych dużych i wpływowych przedsiębiorstw jest utrzymywanie przez Ankarę przyjaznych relacji z władzami rosyjskimi, bowiem – jak powszechnie wiadomo – to właśnie od „samopoczucia” Kremla w znacznej mierze zależy, czy firmy zagraniczne mogą „spokojnie” prowadzić interesy w Rosji. Choć w wyniku kryzysu gospodarczego, w 2009 r. wymiana handlowa pomiędzy Turcją a Rosją w porównaniu z rokiem poprzednim, w którym Rosja stała się największym partnerem handlowym Turcji, spadła o 40 proc. i wyniosła 23 mld dolarów, to nadal powiązania ekonomiczne są bardzo silne³⁵. Jednocześnie należy zauważyć, że w wymianie handlowej po stronie tureckiej występuje znaczny deficyt.

Istotne miejsce w turecko-rosyjskich relacjach gospodarczych zajmuje energetyka, a w perspektywie kilku lat również energia nuklearna – na mocy turecko-rosyjskiej umowy zawartej w 2010 r. to Rosjanie wybudują elektrownie nuklearne w Turcji. Co ważne z punktu widzenia interesów Ankary, w obszarze energetyki współpracuje ona zarówno z Rosją, jak i ze Stanami Zjednoczonymi i państwami europejskimi. Położenie Turcji sprawia, iż może ona odgrywać kluczową rolę w unijnych planach dywersyfikacji źródeł dostaw surowców energetycznych. Turcja zajmuje również istotne miejsce w amerykańskich koncepcjach energetycznych, które zakładają transport kaukaskich i kaspijskich surowców energetycznych do Europy z pominięciem Rosji oraz Iranu. Również Rosja, dążąca do utrzymania monopolu na drogi przesyłowe

³³ I. Torbakov, *The Georgia crisis and Russia-Turkey relations*, The Jamestown Foundation, 2008 na stronie Jamestown Foundation <http://www.jamestown.org/uploads/media/GeorgiaCrisisTorbakov.pdf> [2 października 2010].

³⁴ M. Kuser, *The unknown TV giant*, „BusinessWeek”, 9 czerwca 2006. http://www.businessweek.com/globalbiz/content/jun2006/gb20060609_371863.htm [30 października 2007].

³⁵ S. Oğan, *Dimitri Medvedev'in Türkiye Ziyareti ve Türk-Rus İlişkilerinin Perspektifleri*, 9 maja 2010 na stronie internetowej TÜRKSAM <http://www.turksam.org/tr/a2024.html> [15 września 2010].

surowców energetycznych z obszaru dawnego ZSRR, jest zainteresowana współpracą z Turcją. Tak więc, jak zauważa Suha Bölükbaşı, „jeśli weźmie się pod uwagę interesy wszystkich konkurujących ze sobą stron widać, że polityka Turcji w obszarze energetyki jest ściśle związana z postsowiecką rywalizacją między takimi państwami, jak Turcja, Rosja, USA, UE i Iran”³⁶. Daniel Fink, wskazując na znaczenie położenia geograficznego tureckiego państwa, pisze z kolei, że „jeśli Turcji uda się trudne zadanie równoważenia interesów Zachodu i Rosji, może stać się ważnym państwem tranzytowym dla transportu surowców energetycznych”³⁷.

KONKLUZJE

Antyamerykańskie i szerzej antyzachodnie nastroje panujące w tureckim społeczeństwie przyczyniają się do zbliżenia na linii Ankara-Moskwa. Turcy podkreślają, że w przeciwieństwie do amerykańskich sojuszników czy europejskich partnerów, którzy często „z góry” traktują Turcję (czego najlepszym dowodem jest retoryka pravicowych przywódców francuskich czy niemieckich wykluczających członkostwo Ankary w Unii Europejskiej), Rosjanie są o wiele bardziej pragmatyczni. Jak słusznie stwierdzają polscy badacze „Turcja, w nieskończoność trzymana w unijnej poczekalni [...], pozbawiona europejskiej alternatywy może przewartościować siatkę swoich powiązań i poddać się kuszącej ofercie pragmatycznej współpracy z Federacją Rosyjską, przynoszącej w krótkiej perspektywie korzyści obu stronom”³⁸.

Pięć lat temu Bülent Aras pisał, że „w powietrzu nadal wiszą” kwestie, które w najbliższych latach mogą stać się przedmiotem sporu i konfliktu pomiędzy Turcją i Rosją. Wskazując na wielowymiarowość relacji tych państw, Aras pisał, że na agendzie znajduje się „geopolityka energetyczna Rosji, polityka ‘bliskiej zagranicy’, ropociąg Baku-Tbilisi-Ceyhan, etniczne ruchy secesjonistyczne na Kaukazie, redukcja rosyjskich sił zbrojnych zgod-

³⁶ S. Bölükbaşı, *The Controversy over the Caspian Sea Mineral Resources: Conflicting Perceptions, Clashing Interests*, „Europe-Asia Studies”, t. 50, nr 3, maj 1998, s. 397.

³⁷ D. Fink, *Assessing Turkey's Future as an Energy Transit Country*, „Research Notes, The Washington Institute for Near East Policy”, nr 11, lipiec 2006, s. 1. Strona internetowa The Washington Institute for Near East Policy <http://www.washingtoninstitute.org/templateC04.php?CID=245> [2 maja 2008].

³⁸ *Polityka bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, (red.) A.K. Kamiński, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008, s. 100.

nie z międzynarodowymi umowami oraz problemy, jakie wynikają z wojny w Iraku³⁹. Z kolei analitycy Ośrodka Studiów Wschodnich, autorzy cennej publikacji nt. tureckiej polityki zagranicznej, dwa lata temu stawiali tezę, „iż dotychczasowe zbliżenie turecko-rosyjskie ma charakter raczej sojuszu taktycznego, a nie strategicznego. Wynika ono z bieżących uwarunkowań i jest selektywne. Co więcej, istnieją oznaki, że miało ono punkt kulminacyjny (mniej więcej w latach 2005/2006) i wyczerpało swoją dynamikę, a stosunki obydwu państw wchodzą w okres ochłodzenia”⁴⁰. Lata 2005–2010 pokazały, że pragmatyczna polityka obu stron umożliwiła wzniesienie się ponad dzielące Rosję i Turcję kwestie i wykorzystanie potencjału geopolitycznego obu państw do budowy może jeszcze nie sojuszu, ale na pewno partnerstwa mogącego realnie wpływać na geopolitykę regionu euroazjatyckiego. W tym sensie błędna wydaje się teza, że partnerstwo to wyczerpało swoje *momentum*, choć należy zgodzić się, że ma ono charakter raczej „reaktywny” wobec zewnętrznego otoczenia.

Oprócz wymiaru gospodarczego, który niewątpliwie należy uznać za jeden z głównych motorów turecko-rosyjskiego partnerstwa, relacje turecko-rosyjskie opierają się „na czymś podobnym do militarnego *détente* (jeśli nie nazwać tego zbliżeniem), we wzmożonej współpracy regionalnej na rzecz rozwiązywania konfliktów, i chyba, co jest najbardziej widoczne, w wizytach dyplomatycznych”⁴¹. W nowym tysiącleciu, oprócz wymiaru bilateralnego, coraz jaskrawiej rysuje się zbieżność turecko-rosyjskich interesów w regionie i szerzej – w wymiarze globalnym. Turcja i Rosja prowadzą politykę, której celem jest niedopuszczenie do wzrostu znaczenia w regionie Morza Czarnego czy Kaukazu innych podmiotów stosunków międzynarodowych, przede wszystkim USA.

³⁹ B. Aras, *Turkish-Russian Relations: Implications for Eurasia's Geopolitics*, 9 lutego 2005 na stronie internetowej TÜRKSAM <http://www.turksam.org/en/yazdir134.html> [9 września 2010].

⁴⁰ M. Menkiszka, *W stronę strategicznego partnerstwa? Stosunki turecko-rosyjskie na progu XXI wieku*, [w:] *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską – relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna*, cz. II, (red.) A. Balcer i in., Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2008, s. 87.

⁴¹ J.W. Warhola, W.A. Mitchell, *The warming of Turkish-Russian relations: motives and implications*, „Demokratizatsiya”, t. 14, nr 1, zima 2006, s. 128.

BIBLIOGRAFIA

- Aktürk Ş., *Turkish-Russian Relations after the Cold War*, „Turkish Studies”, t. 7, nr 3, wrzesień 2006.
- Aras B., *Turkish-Russian Relations: Implications for Eurasia's Geopolitics*, 9 lutego 2005 na stronie internetowej TÜRKSAM <http://www.turksam.org/en/yazdir134.html> [9 września 2010].
- Armaoğlu F. (red.), *Belgelerle Türk-Amerikan Münasebetleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1991.
- Aydin M., *Foucault's Pendulum: Turkey in Central Asia and the Caucasus*, „Turkish Studies”, t. 5, nr 2, 2004.
- Balcer A. (red.), *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską – relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2008.
- Barnet R.J., *The alliance. America – Europe – Japan. Makers of the Postwar World*, Simon and Schuster, Nowy Jork 1985.
- Baskın O. (red.), *Türk Dış Politikası. Kurtuluş Savaşından Bugüne. Olgular, Belgeler, Yorumlar*, t. I i II, İletişim, İstanbul 2003.
- Bölükbaşı S., *The controversy over the Caspian Sea mineral resources: conflicting perceptions, clashing interests*, „Europe-Asia Studies”, t. 50, nr 3, maj 1998.
- Brzeziński Z., *Wielka Szachownica*, Świat Książki, Warszawa 1998.
- Çelikpala M., *From Immigrants to Diaspora: Influence of the North Caucasian diaspora in Turkey*, „Middle Eastern Studies”, t. 42, nr 3, maj 2006.
- Cornell S.E., *Small nations and great powers*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2001.
- Deringil S., *Aspects of Continuity in Turkish Foreign Policy: Abdulhamid II and İsmet İnönü*, „International Journal of Turkish Studies”, t. 4, 1987.
- Fink D., *Assessing Turkey's future as an energy transit country*, „Research Notes, The Washington Institute for Near East Policy”, nr 11, lipiec 2006, s. 1. Strona internetowa The Washington Institute for Near East Policy <http://www.washingtoninstitute.org/templateC04.php?CID=245>
- Fukuyama F., *Koniec historii*, Zysk i S-ka, Poznań 1996.
- Giragosian R., *Redefining Turkey's Strategic Orientation*, „Turkish Policy Quarterly”, t. 6, nr 4, 2007
- Gönlübol M., *Olaylarla Türk dış politikası (1919–1965)*, wyd. Wydziału Nauk Politycznych Uniwersytetu Ankarskiego, Ankara 1969.
- Hill F., Taşpınar Ö., *Turkey and Russia – Axis of Excluded?*, „Survival”, t. 48, nr 1, wiosna 2006.

- Inanç G., *The Politics of 'Active Neutrality' on the Eve of a New World Order: The Case of Turkish Chrome Sales during the Second World War*, „Middle Eastern Studies”, t. 42, nr 6, listopad 2006.
- Jevakhoff A., *Kemal Atatürk. Droga do nowoczesności*, Dialog, Warszawa 2004.
- Jung D., Piccoli W., *Turkey at the Crossroads – Ottoman Legacies and a Greater Middle East*, ZED Books 2001.
- Kamiński A.K. (red.), *Polityka bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2008.
- Kınıkkoğlu S., *The Anatomy of Turkish-Russian Relations*, German Marshall Fund of the United States, Ankara, Turkey. Strona internetowa Brookings Institution http://www.brookings.edu/comm/events/20060523sabanci_3a.pdf
- Kongar E., *21. yüzyılda Türkiye*, Remzi, İstanbul 2001.
- Larrabee S., Lesser O.I., *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, RAND, Santa Monica 2003.
- Oğan S., *Dimitri Medvedev'in Türkiye Ziyareti ve Türk-Rus İlişkilerinin Perspektifleri*, 9 maja 2010 na stronie internetowej TÜRKSAM <http://www.turksam.org/tr/a2024.html>
- Reychman J., *Historia Turcji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1973.
- Robins P., *The Foreign Policy of Turkey*, [w:] *The Foreign Policies of Middle East States*, (red.) R. Hinnebusch, A. Ehteshami, Lynne Rienner, 2001.
- Sakwa R., *Russia and Turkey: Rethinking Europe to Contest Outsider Status*, Russie.Nei.Visions, nr 51, Russia/NIS Center, maj 2010, s. 7 na <http://www.ifri.org/downloads/ifrisakwarussiaturcgreateruropeengmay2010.pdf>
- Stone L.A., *Turkish foreign policy four pillars of tradition*, „Perceptions. Journal of International Affairs”, t. 6, nr 2, czerwiec–lipiec 2001.
- Torbakov I., *The Georgia crisis and Russia-Turkey relations*, The Jamestown Foundation, 2008 na stronie Jamestown Foundation <http://www.jamestown.org/uploads/media/GeorgiaCrisisTorbakov.pdf>
- Ulunian A., *Soviet Cold War Perceptions of Turkey and Greece 1945–1958*, „Cold War History”, t. 3, nr 2, styczeń 2003.
- Warhola J.W., Mitchell W.A., *The warming of Turkish-Russian relations: motives and implications*, „Demokratizatsiya”, t. 14, nr 1, zima 2006.
- Allison R., Johnson R. (red.), *Central Asian Security: The New International Context*, Swedish Institute of International Affairs 2001.
- Winrow G., *Turkey, Russia and the Caucasus: Common and Diverging Interests*, Chatham House Briefing Paper, Listopad 2009.

STRESZCZENIE

W artykule omówiono stosunki turecko-rosyjskie w kontekście zmian, jakie zachodziły w systemie międzynarodowym po II wojnie światowej. W pierwszych latach powojennych były one nacechowane wrogością, która odzwierciedlała zimnowojenną konfrontację. Po upadku żelaznej kurtyny wraz ze zmieniającą się geopolityką regionu euroazjatyckiego interesy Turcji i Rosji stawały się w wielu obszarach polityki międzynarodowej coraz bardziej zbieżne. Dziś, choć nie pozbawione kwestii spornych, relacje Ankarę z Moskwą, zwłaszcza w obszarze gospodarczym, utrzymują się na bardzo wysokim poziomie.

SUMMARY

The article discusses Turkish – Russian relations in the context of changes that have been taking place in the international system since World War II. In the first years after the war they were hostile as a result of the cold war confrontation. After the fall of the Iron Curtain, together with the changing geopolitics in the Euro-Asiatic region, Turkish and Russian interests started to more and more coincide in many fields of international policy. Today, although there are still controversial issues between Ankara and Moscow, their relations, especially in the area of economy, are kept at a very high level.

Artur Witold Wróblewski

**PRYMAT WŁADZY FEDERALNEJ
W AMERYKAŃSKIM MODELU PAŃSTWA
FEDERACYJNEGO
– UJĘCIE PRAWNOKONSTYTUCYJNE**

1. EUROPA I STANY ZJEDNOCZONE

Winston Churchill w słynnym przemówieniu, wygłoszonym w Zurichu we wrześniu 1946 r., wzywał Europejczyków do utworzenia związku na wzór stanów zjednoczonych Europy. Być może uczynił to pod wpływem świeżych jeszcze wspomnień przywiezionych do Europy ze Stanów Zjednoczonych, w których przebywał na początku roku na zaproszenie prezydenta *Westminster College* w Missouri. Chociaż jego wizyta miała charakter prywatny, po tym jak utracił władzę w lipcu 1945 r., jego autorytet, charyzma i sława wojennego przywódcy przyciągały nieprzebrane tłumy.

Wizyta Churchilla szybko przerodziła się w niemal triumfalny marsz przez Amerykę, prawdziwie godny męża stanu, który poprowadził Europę ku zwycięstwu. Nabrała ona cech wizyty oficjalnej szczególnie w momencie, kiedy przyłączył się do orszaku Churchilla sam prezydent Harry Truman. To właśnie podczas tej wizyty 5 marca 1946 r. Winston Churchill wygłosił swoje przemówienie w Fulton o żelaznej kurtynie, które przeszło do annałów historii¹.

Zasobna i bezpieczna Ameryka musiała stanowić dla niego wielki kontrast w porównaniu z niemal wciąż jeszcze dymiącymi zgliszczami Starego Konty-

¹ *From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic an iron curtain has descended across the Continent. Behind that line lie all the capitals of the ancient states of Central and Eastern Europe. Warsaw, Berlin, Prague, Vienna, Budapest, Belgrade, Bucharest and Sofia; all these famous cities and the populations around them lie in what I must call the Soviet sphere. ..* Cytat za: *Modern History Sourcebook* – <http://www.fordham.edu/halsall/mod/churchill-iron.html>

mentu. Łatwo było ulec pokusie porównań Ameryki i Europy pod kątem przeszczepienia na grunt europejski pewnych rozwiązań modelu amerykańskiego. Będąc zwolennikiem idei federalistycznej², jako osnowy dla integracji europejskiej, Churchill stał się orędownikiem pogłębiania współpracy w Europie właśnie w duchu tej wielkiej koncepcji. Wielkie spotkanie federalistów z 19 krajów na Kongresie Europejskim w Hadze w 1948 r., które zgromadziło ponad 800 osób, było świadectwem popularności federalistycznej koncepcji współpracy. Owoce starań i zabiegów wokół federalistycznego projektu było powołanie Rady Europy, która jednak, według słów badacza przedmiotu, bardziej przypominała „triumf unionistów” (*a triumph of the unionists*) niż urzeczywistnienie federalistycznej koncepcji. I być może właśnie dlatego klasyczny model instytucjonalnej konsolidacji na planie federalnym szybko ustąpił miejsca modelowi tzw. funkcjonalnego federalizmu (*functional federalism*) Jeana Monneta realizowanego w ramach wspólnot europejskich³.

Analiza ewolucji amerykańskiego federalizmu, w perspektywie dalszego poszerzania Unii Europejskiej, przypadającym na czas wkraczenia w ostatnie, polityczne stadium współpracy wyznaczane przez ramy traktatu lizbońskiego, zachęca do porównania dwóch projektów państwowotwórczych. Czy rzeczywiście model państwa amerykańskiego mógłby zaoferować wartościowe wskazówki Europejczykom? Niektórzy z komentatorów politycznych i badaczy przedmiotu wydają się odnosić przychylnie do tych poszukiwań, inni natomiast wskazują na fundamentalne różnice w tradycji i mentalności.

Do tych ostatnich należy amerykański politolog Robert Kagan, który w swojej głośnej pracy *Potęga i Raj* dokonał porównania polityki amerykańskiej i europejskiej po drugiej wojnie światowej⁴. Podkreślając, jak bardzo odmiennymi ścieżkami kroczą współcześnie politycy amerykańscy i Europejcy w swoim podejściu do problemów międzynarodowych, Kagan skonfrontował swoisty współczesny idealizm Europy z realizmem politycznym USA. Te dwie różne filozofie polityczne odzwierciedlają zarazem odwrócenie ról, które nastąpiło po II wojnie światowej, polegające na przejęciu przez Stany Zjednoczone tradycyjnych dla Europy realistycznych metod polityki zagranicznej, zaś przez Europę wilsonowskiego idealizmu.

² Funkcjonowała również w tym czasie tzw. unionistyczna koncepcja integracji europejskiej, propagująca współpracę państw w ramach konfederacji suwerennych państw. Patrz: Rozdział VI: „Europa Zachodnia: procesy integracyjne” w: S. Parzymies, *Stosunki międzynarodowe w Europie*, Warszawa 1999.

³ D. Chrysochoou, M. Tsinisizelis, S. Stavridis, K. Infantis, *Theory and reform in the European Union*, Manchester University Press 2003, s. 14.

⁴ R. Kagan, *Potęga i Raj*, Warszawa 2003.

Amerykanie, podkreślił Kagan, wydają się pokładać wiarę w zasady klasycznego realizmu politycznego, w którym to paradygmacie moc i potęga (*hard power*) są osnową fundamentalnych gwarancji bezpieczeństwa na świecie, podczas gdy Europejczycy zachowują się tak, jakby już przekroczyli bramy jakiegoś posthistorycznego raju, w którym odwołanie się do idei harmonii i zasad prawa (*soft power*) jest w stanie nadawać bieg zdarzeniom. Inaczej rzecz ujmując, Europa wydaje się już kroczyć alejami raju końca historii, w którym urzeczywistnia się kantowska idea wiecznego pokoju, podczas gdy Ameryka wciąż tkwi w hobbesowskim, czyli przedhistorycznym i przedspołecznym stanie natury. Ten przysłowiowy stan natury odmalował w sugestywny sposób angielski filozof Thomas Hobbes w 1651 r. w swojej pracy *Lewiatan*, podkreślając drapieżny aspekt zanarchizowanej rzeczywistości, w której panuje wieczne *bellum omnium contra omnes* (wojny wszystkich przeciw wszystkim) i gdzie *homo homini lupus est* (człowiek człowiekowi jest wilkiem).

W praktyce codziennego życia te odmienne podejścia przejawiają się w przypadku Ameryki – nawykiem odwoływania się do użycia siły w sytuacjach kryzysu, zaś w przypadku Europy – akcentowaniem metod kompromisu jako preferowanych środków rozwiązywania problemów. Ilustracją tych rozbieżnych stanowisk był kryzys wokół interpretacji rezolucji nr 1441 RB ONZ, w której słowa o tzw. odpowiednich krokach (*appropriate steps*) w stosunku do Saddama Husejna, jeśliby ten nie podporządkował się rezolucji, zostały zinterpretowane przez USA jako zaproszenie do użycia siły przeciw dyktatorowi⁵. Te same słowa Francuzi i Niemcy zinterpretowali odmiennie – jako jedynie zapowiedź kolejnej rundy negocjacji. Analizując ewidentne rozbieżności w amerykańskiej i europejskiej filozofii polityki, Kagan puentuje:

*Dlatego dzisiaj w najważniejszych kwestiach strategicznych i międzynarodowych Amerykanie są z Marsa, a Europejczycy z Wenus. W niewielu sprawach się zgadzają i coraz mniej rozumieją się nawzajem*⁶.

Mimo silnej obecności USA w Europie po 1945 r., symbolizowanej chociażby przez partnerstwo euroatlantyckie w ramach NATO, nie da się nie zauważyć głębokich różnic dzielących USA i Europę, i to nie tylko w podej-

⁵ Chodzi o następujące słowa z Rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1441 z 8 listopada 2002 roku:

[Security Council] Recalls, in that context, that the Council has repeatedly warned Iraq that **it will face serious consequences** as a result of its continued violations of its obligations – <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/682/26/PDF/N0268226.pdf?OpenElement>

⁶ Ibidem, s. 6.

ściu do polityki zagranicznej. Również w sprawach polityki wewnętrznej widać, że np. reguły handlu w USA są jakże dalekie od gospodarczych reguł wielu krajów Europy, kierowanych przez socjalistyczne ekipy i charakteryzowanych przez hasła o państwie socjalnym. W tym gospodarczym krajobrazie Europy, jakże inne wydawały się być kardynalne zasady tzw. *bushonomiki*, czyli filozofii gospodarczej administracji prezydenta Gerga W. Busha.

Niektórzy komentatorzy wydają się niedostrzegać wzmiankowanych powyżej różnic między Ameryką i Europą. W jednym ze swoich esejów Stefan Bratkowski⁷ zaproponował niegdyś, ażeby Unia Europejska, poniekąd odwołując się do idei Roberta Schumana w swej dziewiczej jeszcze postaci, zaczęła w większym stopniu wcielać w życie zasady skuteczności ekonomicznej i autentycznej demokracji. Skuteczność ekonomiczną Unia mogłaby osiągnąć np. przez rozwój wolnej przedsiębiorczości, gospodarkę pieniężną czy racjonalizację pracy swoich instytucji. Demokrację zaś, według Bratkowskiego, Unia Europejska mogłaby urzeczywistniać niejako czerpiąc inspiracje z modelu amerykańskiego. Autor miał tu na myśli zarówno model współpracy 13 stanów amerykańskich z okresu konfederacji, jak i z późniejszego okresu współpracy stanów w ramach federacji, która została powołana w 1789 r. Słowa Bratkowskiego, osadzone w kontekście obecnego poszukiwania formuły racjonalnego samookreślenia przez Europę, zapraszają do szerszej refleksji nad relewantnością amerykańskiego doświadczenia państwowotwórczego w kontekście europejskich aspiracji.

2. AMERYKAŃSKI MODEL KONFEDERACYJNY – RECEPТА NA ANARCHIĘ

Okres konfederacji to okres między listopadem 1777 a marcem 1789, kiedy to 13 stanów amerykańskich koegzystowało na podstawie tzw. *Articles of Confederation and Perpetual Union*, czyli na podstawie zasad konstytucyjnych, tworzących luźny związek suwerennych stanów. Artykuły konfederacji były pierwszą pisaną konstytucją amerykańską, zastąpioną następnie 17 września 1787 konstytucją obecną, która składa się z 7 artykułów i 27 poprawek⁸.

Trudno sądzić, żeby zwolennicy poszukiwań wzorców dla współpracy europejskiej kiedyś i dziś mogli znaleźć zbyt wiele odniesień w amerykańskiej przeszłości, w szczególności zaś w okresie konfederacji. Przywołanie tego okresu

⁷ Artykuł pt. *Szansa Unii*, „Rzeczpospolita” z 10 grudnia 2003 r.

⁸ Ciekawe są okoliczności przyjęcia poprawki nr 27, która została ratyfikowana dopiero po 200 latach od zaproponowania jej w Kongresie USA.

z historii USA jest wysoce niefortunne. Funkcjonowanie stanów w okresie konfederacji, opierające się na regułach *Articles of Confederation*, mogłoby być właśnie ilustracją tego, jak związek państw nie powinien funkcjonować.

Rzeczywiście, konfederacja amerykańska była przykładem projektu państwowego opartego na zasadzie równości wszystkich składających się na nią stanów, w której olbrzymia Wirginia miała pozycję równą małemu Connecticut. Według niektórych zwolenników idei konfederacji, jest to dowodem na demokratyczny charakter tego politycznego układu, w którym należałoby się doszukiwać pewnych analogii do współczesnej Unii i wręcz pożytecznych sugestii dotyczących praktycznej współpracy.

Przenosząc logikę układu politycznego z konfederacji na Unię Europejską, która obdarzała stany wielkie, tak jak i małe jednym głosem, rzeczywiście udaremniłoby się całkowicie przewagę Niemiec czy Francji i stworzyło unię europejską równych sobie i suwerennych państw. W ten sposób zniknęłyby ambicjonalne spory, a problem głosowania w formule QMV z dylematami systemu pierwiastkowego, czy też mechanizmu z Joaniny przestałyby istnieć.

Jednak nie wolno zapominać, że ceną za tę idealną równość podmiotów związku amerykańskiego i okopanie się stanów na barykadach absolutyzowanej własnej suwerenności (*state sovereignty*) był całkowity paraliż decyzyjny i postępująca erozja zarówno wspólnej tożsamości, jak i poczucia wspólnoty losów i celów 13 stanów tworzących ten nieudany konglomerat. Należy podkreślić, że model konfederacji amerykańskiej nie tylko, że nigdy nie funkcjonował poprawnie, ale wręcz rozbudził niezdrowe animozje rywalizacji międzystanowej. Artykuły konfederacji nie powołały żadnej władzy wykonawczej, która egzekwowałaby wspólne prawa, co zachęcało wręcz do ignorowania postanowień władzy konfederacji, zaś Kongres, pomyślany jako organ centralny 13 stanów, posiadał znikome kompetencje. Wśród tych prerogatyw, których nie posiadał, znalazły się również i te kluczowe w procesie konsolidowania politycznej wspólnoty, tzn. władza nakładania podatków, regulowania handlu między stanami oraz tworzenia wspólnej armii.

Narastające konflikty interesów gospodarczych między stanami, jak również różnice obyczajowe i geograficzne szybko doprowadziły do sytuacji, w której stany, niescementowane już walką przeciw wspólnemu angielskiemu wrogowi, po 1781 r. utraciły motywację do współpracy na rzecz dobra wspólnego.

A zatem, w pewnym sensie, w nowym państwie realizował się niekorzystny scenariusz biegu zdarzeń zakreślony jeszcze przez Arystotelesa, a powtórzony później przez Monteskiusza. Już przecież Arystoteles podkreślał w *Polityce*, że ustrój każdej społeczności, ażeby był trwały, musi odzwierciedlać tempe-

rament i obyczajowość jej członków. Nie dla wszystkich wszak społeczności ten sam ustrój jest w jednakowym stopniu odpowiedni. Filozof ze Stagiry pisał:

...masy ludu bywają różnego rodzaju; w jednym wypadku składają się bowiem z rolników, w innych z rzemieślników czy też wyrobników... tam gdzie masy żyją z uprawy roli lub hodowli bydła daje zaprowadzić się najlepszą demokrację⁹.

Zaś w 1748 r. baron Monteskiusz podkreślał rolę specyficznego „ducha”, który skupia w sobie, niby w soczewce, istotę państwa. W słynnym zdaniu Monteskiusz napisał:

Wiele rzeczy włada ludźmi – klimat, religia, prawa, zasady rządu, przykłady minionych rzeczy, obyczaje, zwyczaje; z czego kształtuje się ogólny duch będący ich wynikiem¹⁰.

Niewykluczone, że sam dystans geograficzny, jak również odrębności obyczajowe i ekonomiczne były zbyt silne, nie sprzyjały formowaniu się jednego bytu państwowego. Każdy ze stanów wydawał się kroczyć własną ścieżką rozwoju gospodarczego, mając na względzie własny partykularny interes, nierzadko rozbieżny z interesem innego stanu¹¹. Stanowy egoizm przybrał szczególnie niebezpieczną postać protekcjonistycznych taryf w handlu międzystanowym i wzajemnych dyskryminacji. W skrajnych przypadkach między stanami dochodziło nawet do zbrojnych konfliktów, takich jak np. potyczka między osadnikami z Connecticut a oddziałami z Pensylwanii w sprawie roszczenia do tytułu własności spornego obszaru „ziem zachodnich”¹². Niepokojone problemem zadłużenia wewnętrznego, kryzysu walutowego, bardzo silnych protekcjonistycznych barier w handlu wzajemnym, jak również dezin-

⁹ Arystoteles, *Polityka*, 1317 a oraz 1318 b, przekł. L. Piotrowicz; [w:] Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 6, Warszawa 2001. Porównaj: S. Filipowicz, *O demokracji*, Warszawa 1992, s. 41, 42.

¹⁰ J. Justyński, *Wybór tekstów źródłowych do historii doktryn polityczno-prawnych*, Toruń 2001.

¹¹ Że rzeczywiście stany kierowały się rozbieżnymi, a nawet wręcz sprzecznymi interesami dało znać o sobie bardzo silnie już na samym początku istnienia państwa federalnego pod nową konstytucją z 1787 roku. Odrębności geograficzne, gospodarcze i obyczajowe oraz związane z tym konflikty na tle sprzecznych dążeń nękały federację od początku, znajdując apogeum w wojnie secesyjnej. Wśród tych największych były na przykład kryzys wokół powstania banku federalnego, Kentucky and Virginia Resolutions, Hartford Convention, nullifikacji Callhouna, czy też Missouri Compromise.

¹² Ph. Jenkins, *A History of the United States*, Palgrave 2003, s. 54–55.

tegrowane próbą nawiązywania stosunków handlowych przez państwa obce oddzielnie z poszczególnymi stanami, stany, zrzeszone w ramach konfederacji, postanowiły w roku 1786 podjąć działania na rzecz ocalenia zagrożonego młodego państwa. Właśnie kierując się pragnieniem uratowania jedności narodowej w tej dramatycznej sytuacji, legislatura stanowa Wirginii, wobec bierności władzy Kongresu w obliczu piętrzących się problemów, zwróciła się z apelem do stanów o zwołanie konferencji handlowej w Annapolis (Maryland) w celu rewizji artykułów konfederacji. Apel stanu Wirginia nie spotkał się z entuzjastycznym odzewem, ponieważ zaledwie 5 stanów wysłało swoje delegacje do Annapolis, zaś siedem stanów konferencję tę całkowicie zbojkotowało. I w tym wypadku interes lokalny wyraźnie przeważał nad interesem ogólnym.

Chociaż konferencja z Annapolis zakończyła się fiaskiem, późniejsze wydarzenia z zimy 1786, kiedy to doszło do ludowego powstania pod wodzą Daniela Shaysa, przygnały widmo anarchii nad Amerykę i przekonały stany co do potrzeby niezwłocznej reformy konfederacji celem wzmocnienia władzy centralnej.

Właśnie w takich dramatycznych okolicznościach 55 delegatów ze wszystkich (poza Rhode Island) stanów posłało swoich delegatów do Filadelfii w maju 1787 z zadaniem dokonania rewizji artykułów konfederacji. Delegaci, realistycznie oceniając pierwszą amerykańską konstytucję jako dokument chybiony, idee konfederacji zaś jako, w pewnym stopniu, skompromitowaną, szybko zdecydowali się porzucić myśl o rewizji na rzecz pomysłu stworzenia zupełnie nowej konstytucji.

Tak oto narodził się sławny tekst dzisiejszej konstytucji amerykańskiej. W tym miejscu nie sposób nie zauważyć, iż ten znamienity dokument jest jakby owocem z nieprawego łoża. Delegaci bowiem zebrani w Filadelfii nie posiadali mandatów do stworzenia nowej konstytucji, lecz jedynie do rewizji istniejących artykułów konfederacji. W pewnym sensie zatem uczestnicy spotkania filadelfijskiego, obdarowując naród zupełnie nową ustawą konstytucyjną, przekroczyli, czy też wręcz nadużyli swoich kompetencji. Jakkolwiek ocenimy tę sytuację, pewny jest fakt, że nowa konstytucja amerykańska była namacalnym dowodem i przypomnieniem niepowodzenia eksperymentu amerykańskiego z czasów konfederacji. Gdyby przecież nie kompletne fiasko idei konfederacji z lat 1777–1789, dzisiejsza konstytucja USA nigdy nie powstałaby.

Zważywszy na wszystkie powyżej przytoczone fakty, wzór amerykańskiej konfederacji jako model konstruktywnej współpracy politycznej jest chybioną propozycją.

3. AMERYKAŃSKI MODEL FEDERACYJNY, CZYLI UNITARNY FEDERALIZM

Można również rozważyć kwestię, czy model federacyjny taki, jaki proponuje amerykański federalizm, nie mógłby posłużyć jako wzór współpracy ułożonej na demokratycznych zasadach, które satysfakcjonowałyby wszystkich członków Unii Europejskiej. W tym celu należy przyrzeć się bliżej relacjom federalnym w sensie wertykalnym, czyli stosunkom zachodzącym między stanami a rządem centralnym. Analogię do tego układu w Europie stanowi współpraca między organami centralnymi Unii a państwami członkowskimi.

Chociaż koncepcja rządu amerykańskiego narodziła się w czasie konferencji w Filadelfii w atmosferze głębokiej nieufności do idei koncentracji władzy w rękach organu centralnego, delegaci poszczególnych stanów w końcu ugodzili się co do zakresu podziału władzy między stany a rząd federalny. Kompromis ten znajduje swoje odbicie w konstytucyjnych zasadach rozdziału władz (*separation of powers*), równości władz oraz ich równoważenia się (*system of checks and balances*), o czym mowa w artykułach I, II, III Konstytucji USA, zredagowanej w roku 1787 i w poprawce numer 10 przyjętej w 1791 r. Artykuły te wymieniają kompetencje władz federalnych, zaś poprawka podkreśla wyraźnie, że wszystkie uprawnienia władzy nieenumerowane (delegowane) w powyższych artykułach rządowi federalnemu (tzw. *delegated powers*) są zarezerwowane dla władz stanowych (*reserved powers*).

A. Tworzenie instrumentów federalnej hegemonii

Pomimo niechęci ze strony stanów do cedowania władzy na rzecz organów centralnych, rząd federalny szybko zadbał o to, by nie tylko skrupulatnie wykorzystać uprawnienia przyznane mu w konstytucji, ale również o to, by pomnożyć je z czasem. Próbką tego liberalnego podejścia do interpretacji konstytucji i własnych uprawnień dostarczyła słynna sprawa sądowa *McCulloch v. Maryland* (1819), w której Sąd Najwyższy, a więc jeden z trzech głównych organów rządu federalnego, za pomocą *doktryny władz domniemanych* (*implied powers doctrine*) dokonał rozszerzającej interpretacji konstytucji na korzyść władzy centralnej. Decyzja ta położyła się głębokim cieniem nad całym konstytucjonalizmem amerykańskim, a konsekwencje decyzji widać do dzisiaj.

Sprawa dotyczyła, z jednej strony, pytania o to, czy władza stanowa stanu Maryland ma prawo do nakładania podatku na oddział banku federalnego, z drugiej zaś stawiała bardziej fundamentalne pytanie odnośnie do kompetencji władzy federalnej do ustanowienia banku centralnego, skoro takie

uprawnienie nie zostało nigdzie wymienione *explicite* w konstytucji. W swym werdykcie Sąd Najwyższy (przypomnijmy raz jeszcze – organ władzy federalnej) nie tylko, że zakwestionował prawo opodatkowania banku federalnego przez stan Maryland i uznał prawo Kongresu do powołania banku federalnego, ale na dodatek stworzył koncepcję, tzw. *implied powers*, czyli koncepcję kompetencji dorozumianych (domniemanych). Kwintesencję tej brzemiennej w skutki koncepcji można zawrzeć w stwierdzeniu, że federalny Kongres może wyinterpretować sobie właściwie każde uprawnienie z treści konstytucji, o ile posiada ono jakkolwiek, nawet najbardziej mglisty związek, z którymś z wyartykułowanych uprawnień konstytucyjnych. W wypadku wspomnianej powyżej decyzji sąd stwierdził, że chociaż prawo do ustanowienia banku federalnego nie zostało delegowane Kongresowi, to jednak może ono być „wyprowadzone” (*implied*) z tych uprawnień Kongresu, które zostały wyraźnie wymienione w konstytucji, takich jak np. prawo do nakładania i ściągania podatków, udzielania pożyczek, czy regulowania handlu krajowego.

We admit, as all must admit, that the powers of the government are limited, and that its limits are not to be transcended. But we think the sound construction of the constitution must allow to the national legislature that discretion, with respects to the means by which the powers it confers are to be carried into execution, which will enable that body to perform the high duties assigned to it, in the manner most beneficial to the people.

*Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional...*¹³.

Wnioski sędziów, do których doprowadził ich bardzo swobodny sposób interpretowania tekstu konstytucji, był zaskakujący. Przypomnijmy bowiem w tym miejscu to, co mówi 10 poprawka do konstytucji. Podkreśla ona ograniczony charakter prerogatyw władzy federalnej, czyli co nie jest delegowane wyraźnie rządowi, powinno być zarezerwowane dla władzy stanowej.

Do nowego *modus interpretandi* w decyzji *McCulloch* doprowadziła sędziów Sądu Najwyższego, interpretacja *klauzuli o kompetencjach koniecznych i właściwych* (*necessary and proper clause*), zwana również klauzulą elastyczną (*elastic clause*), która znajduje się przy końcu paragrafu 8 artykułu I konstytucji, poświęconego uprawnieniom Kongresu. Chodzi tu o słynne zda-

¹³ M. Urofsky, P. Finkelman (ed.), *Documents of American Constitutional and Legal History*, New York: Oxford University Press 2002, s.

nie, które jak widać, „uelastyczyło” konstytucję, czyniąc z niej dokument wielu znaczeń. Jednocześnie otworzyło w tym werdykcie puszkę Pandory, uchylając drzwi do rozszerzającej interpretacji konstytucji i związanych z nią wszelkich konsekwencji. Przyjrzyjmy się temu fragmentowi amerykańskiej konstytucji:

Kongres będzie władny... stanowić wszelkie prawa potrzebne do wprowadzenia w życie wyżej wyszczególnionych uprawnień oraz innych uprawnień, które na mocy tej Konstytucji oddane są Rządowi Stanów Zjednoczonych lub któremukolwiek działowi rządu, lub jego urzędnikowi. (The Congress shall have Power... to make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof)¹⁴.

W rozważaniach nad znaczeniem tego słynnego orzeczenia sędziowskiego uderza właściwie teleologiczny (celowościowy) charakter wykładni konstytucji, w myśl której rządowi federalnemu pozostawia się daleko idącą swobodę wyboru środków celem realizacji zadań (funkcji) wynikających z kompetencji konstytucyjnych.

Let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, which are plainly adapted to that end, which are not prohibited, but consist with the letter and spirit of the constitution, are constitutional¹⁵.

W takim rozumieniu kompetencje Kongresu enumerowane w artykule I przemieniają się jedynie w bardzo ogólne wytyczne działania, a nie ściśle reglamentowane uprawnienia. I ponieważ każda, właśnie w taki sposób rozumiana kompetencja rządu, pozwala na zastosowanie środków, które pozwoliłyby wyjść znacznie poza treści zawarte w konstytucji, logika takiego przyzwolenia zachęca wręcz do dowolności interpretacyjnej.

¹⁴ Tekst polski w: A.M. Ludwikowska, *System prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 1999.

¹⁵ Warto przypomnieć w tym miejscu, że sędzia Marshall właściwie jedynie powtarzał linię rozumowania i sposób odczytywania konstytucji zastosowany kilka lat wcześniej przez Aleksandra Hamiltona: *[A] criterion of what is constitutional, and of what is not so... is the end, to which the measure relates as a mean. If the end be clearly comprehended within any of the specified powers, and if the measure have an obvious relation to that end, and is not forbidden by any particular provision of the Constitution, it may safely be deemed to come within the compass of the national authority. There is also this further criterion which may materially assist the decision: Does the proposed measure abridge a pre-existing right of any State, or of any individual? If it does not, there is a strong presumption in favour of its constitutionality...*

Widzimy zatem, jak koncepcja *implied powers*, wydedukowana z konstytucji w duchu interpretacji teleologicznej, a umocowana w jednym krótkim zdaniu o *kompetencjach koniecznych i właściwych*, dostarczyła potężne narzędzie rządowi federalnemu już w 1819 r. do ugruntowania dominującej pozycji nad stanami w amerykańskim porządku federalnym. Zapowiadała ona hegemonię władzy centralnej nad stanową, której apogeum nastąpiło dużo później, bo dopiero w czasach kadencji prezydenta Franklina D. Roosevelta w latach 30. XX wieku.

Inna słynna decyzja Sądu Najwyższego *Gibbons v. Ogden* (1824), ogłoszona pięć lat po decyzji *McCulloch*, jedynie umocniała prymat pozycji władzy federalnej¹⁶. Decyzja ta jest jednak warta skrzętnego odnotowania z jednego bardzo ważnego powodu. To ona właśnie wyprowadziła na światło dzienne jeszcze jedną klauzulę konstytucyjną, która stała się z czasem kluczowym narzędziem umacniania władzy federalnej w stosunkach ze stanami. Chodzi tu o *klauzulę o handlu międzystanowym* (*interstate commerce clause*), która ustanowiła w konstytucji wyłączną kompetencję rządu centralnego w sprawach handlu międzystanowego. Przywoływanie tego zapisu przez rząd federalny w celu regulacji handlu między stanami nie może dziwić, bo przecież właśnie o tym mówi ta klauzula. Jednakże zapis ten odpowiednio odczytywany posłużył z czasem nie tylko do regulacji handlu międzystanowego, ale również i wewnątrzstanowego. Klauzula ta była często wykorzystywana po 1937 r., a więc w okresie, który właśnie z powodu niespotykanej wcześniej, a w końcu zaaprobowanej przez Sąd Najwyższy, aktywności władzy federalnej określa się czasem pierwszej rewolucji konstytucyjnej w historii amerykańskiego konstytucjonalizmu¹⁷.

B. Konserwatyzm sędziowski – w obronie idei *laissez-faire*

Należy podkreślić, że w okresie dzielącym decyzję *Gibbona* od prezydentury Roosevelta w latach 30. XX wieku można mówić, co znajduje wyraźne odbicie w polityce Sądu Najwyższego tego okresu, o procesie kontrolowanego „ustępowania pola” rządowi stanowym przez władzę federalną. Właściwie było to nie tyle „ustępowanie pola”, co przesunięcie akcentów z zainteresowania relacją stany-rząd federalny na większe zainteresowanie sprawami gospodarczymi, w obszarze których pozostawiano stanom miejsce

¹⁶ Tekst orzeczenia w: M. Urofsky, P. Finkelman (ed.), *Documents of American Constitutional...*, op. cit., s. 221.

¹⁷ Th.J. Lowi, *American Government*, W.W. Norton & Company, New York 1992, s. 71.

na znaczną swobodę działania. Rywalizacja o prymat w obrębie relacji stany-rząd centralny, rozstrzygnięta definitywnie po wojnie secesyjnej, zesłała na plan dalszy, ustępując miejsce problemom gospodarczym na linii stosunków między rządem a biznesem. Ponieważ sędziowie przyjęli założenie, że najskuteczniej zabezpieczyć ideę *free enterprise* przez ograniczanie ingerencji rządów w gospodarkę z jakiegokolwiek strony, by ona nie pochodziła, to jednak, ponieważ w kompetencjach rządu federalnego tkwił większy potencjał (co pokazała sprawa *McCulloch i Gibbons*), polityka Sądu Najwyższego dotknęła go w sposób bardziej widoczny (np.: sprawa *E.C. Knight*). A zatem stany były trochę przypadkowym beneficjentem polityki sądu nakierowanej na obronę przestrzeni aktywności gospodarczej przed zakusami regulatorów. Wkrótce również i one stały się ofiarą niemal represyjnego podejścia Sądu Najwyższego do regulacji w gospodarce, co objawiło się chociażby w słynnej doktrynie *economic due process of law*. (np.: sprawa *Lochner v. New York*)

Zjawisko to było naturalnym procesem wynikającym z logiki wcześniejszych wydarzeń. Idea asymetrycznego federalizmu, w którym rząd federalny miał zdecydowanie uprzywilejowaną pozycję, wydawała się już ugruntowana w pierwszych dekadach istnienia państwa. Takie wydarzenia, jak *Kentucky i Virginia Resolutions*, *Hartford Convention* czy kryzys *nullifikacyjny*, w których pobrzmiwały secesjonistyczne aspiracje, nie mogły już zatrzymać koła historii. Nie mogły one odwrócić procesu federalizowania państwa na planie koncepcji federalnej supremacji (*federal supremacy*), czyli teorii biegunowo przeciwnej Jeffersonowskiemu resentymentom zamkniętym w archaicznych formułach – *states' rights theory*, *divided sovereignty*, czy też *compact theory*. Takie decyzje Sądu Najwyższego, jak przedwojenna *Sanford* (1856), w której sąd przychylił się do stanowiska zwolenników idei silnych stanów, były odstępstwem od pewnego schematu i to na dodatek związanym ściśle z osobą sędziego Taneya, który podzielał poglądy ludzi południa, a więc entuzjastów pomysłu wzmocnienia suwerenności stanowej. Ta decyzja nie odzwierciedlała jednak żadnej trwałej tendencji w polityce sądu, a zatem można ją postrzegać raczej jako decyzję wyjątkową i odosobnioną.

Należy podkreślić, że od samego początku historii Sądu Najwyższego jego formułę samookreślenia wyznaczały dwie podstawowe dążności: po pierwsze, obrona idei supremacji federalnej, bo to oznaczało przecież utrwalenie wpływów sądu jako organu federalnego, po drugie zaś opowiedzenie się w imieniu określonej grupy interesów gospodarczych.

Skoro pozycja władzy federalnej, w tym i sądu, była już utrwalona, kwestia warunków, na jakich państwo angażowało się w sprawy gospodarcze, urosła do roli pierwszoplanowej. Co ciekawe, Sąd Najwyższy był w niej żywotnie

zainteresowany. Tak jak zwycięstwo idei federalnej na warunkach koncepcji *federal supremacy* służyło przecież, przy wsparciu instytucji *judicial review*, budowaniu prestiżu i wpływów sądu jako organu federalnego, tak wspieranie określonej filozofii gospodarczej służyło interesom środowisk, z których sędziowie się wywodzili i z którymi się identyfikowali.

Fakt ten wynikał w dużej mierze z filozofii polityczno-gospodarczej amerykańskiego federalizmu, której hołdował Sąd Najwyższy w owym czasie. Zawierała się ona w ogólnym przekonaniu właściwym doktrynie liberalizmu, że państwo powinno jak najmniej wtrącać się w aktywność gospodarczą obywateli, czuwając przede wszystkim nad zapewnieniem wolności dla rozwijania wolnej przedsiębiorczości. Rząd federalny zatem, niczym przysłowiowy stróż nocny, miał jedynie ułatwiać i poprawiać warunki gospodarowania w kraju. Wszelkie inicjatywy rządu federalnego nakierowane na regulację spraw gospodarczych stanów były „torpedowane” przez Sąd Najwyższy, który stał się swoistym strażnikiem takiej filozofii politycznej i gospodarczej. Obowiązki rządu federalnego, cele prawa, działanie instytucji składały się w owym czasie na ogólną koncepcję państwa federalnego postrzeganego jako przestrzeń, w której realizuje się wolna przedsiębiorczość obywateli (*free enterprise*). Rząd centralny nie czuwał nad przestrzeganiem praw i wolności obywatelskich, co stało się obecnie standardem we współczesnej demokracji liberalnej. Jego rola w tym okresie sprowadzała się przede wszystkim do kontrolowania, czy są przestrzegane zasady wolnej konkurencji, w ramach których przysłowiowy *homo oeconomicus* opisany przez Johna Milla, zagospodarowywał przestrzeń poprzez realizację swoich ekonomicznych ambicji. Właśnie częściowo z tych powodów określa się czasami państwo amerykańskie okresu XIX w. jako republikę handlową (*commercial republic*). Whigowsko-republikański program gospodarczy, realizowany w drugiej połowie XIX wieku przez republikańskich prezydentów, w jakiś sposób ucieleśniał tak rozumianą koncepcję amerykańskiego państwa¹⁸.

Wymownym przykładem próby marginalizowania roli rządu federalnego w tym okresie była decyzja *Dred Scott v. Sandford* (1856), która naruszając warunki kompromisu z Missouri (*Missouri Compromise*) z 1820 r. i antagonizując społeczeństwo, potwierdzała niewolniczy status ludności murzyńskiej poprzez odebranie Kongresowi prawa nadawania im obywatelstwa USA¹⁹.

¹⁸ Na temat republikańskiego planu gospodarczego czytaj w: S. Milkis, M. Nelson, *The American Presidency. Origins and Development*, Washington 1999, s. 185. oraz T. Lowi, B. Ginsberg, *American Government. Freedom and Power*, New York 1992, s.42.

¹⁹ Tekst orzeczenia w: M. Urofsky, P. Finkelman (ed.), *Documents of American Constitutional...*, op. cit., s. 366.

Decyzja ta odzwierciedlała dość istotne ograniczenia władzy centralnej w stosunku do uprawnień stanów i ich pozycji w hierarchii ustrojowej, jak również w pewien sposób odzwierciedlała specyfikę „demokracji” amerykańskiej tego okresu, semantycznie odbiegającą od współczesnego standardu państwa demokratycznego. Jakże trafnie pasują do niej słowa Leszka Kołakowskiego z pracy pt. „Przyczynek do pojęcia demokracji socjalnej: prawa człowieka przeciwko demokracji”: *Prawa człowieka, czyli uprawnienia przysługujące każdemu z osobna, nie powinny być mylone z prawami demokratycznymi.*

Tak rozumianemu, nowemu, ekonomicznie zideologizowanemu partnerstwu stanowo-federalnemu, gwarantującemu większą autonomię stanów w różnych dziedzinach, dodatkowo sprzyjało wprowadzone w tym okresie rozróżnienie pomiędzy *klauzulą o handlu wewnętrznym (intrastate commerce clause)* i *klauzulą o handlu międzystanowym (interstate commerce clause)*. Podział handlu na sprawy gospodarcze międzystanowe i wewnątrzstanowe pozostawił regulacje tych ostanich w gestii władz stanowych. Owo znamienne rozróżnienie utrwały decyzje Sądu Najwyższego *Veazie Bank v. Fenno* (1869)²⁰ oraz *United States v. E.C. Knight Co.* (1895)²¹.

W mniej znanym i rzadziej cytowanym orzeczeniu *Veazie Bank v. Fenno* Sąd Najwyższy stwierdził, iż kontrakt ubezpieczeniowy (*insurance contract*) nie zawiera się w pojęciu handlu (*commerce*), które występuje w artykule I konstytucji, a zatem kontrakt taki nie może podlegać pod regulacje federalne stanowiące z tytułu uprawnień Kongresu do regulowania handlu międzystanowego. Natomiast w słynnym werdykcie Sądu Najwyższego *United States v. E.C. Knight Co.* Sąd dokonał brzemiennego w skutki rozróżnienia pomiędzy *manufacturing* i *commerce*, uznając, iż produkcja (*manufacturing*) mająca miejsce wewnątrz stanu również nie może „być podciągnięta” pod pojęcie handlu (*commerce*) w znaczeniu handlu międzystanowego z artykułu I konstytucji, a więc nie może podlegać regulacjom federalnego Kongresu:

...Slight reflection will show that if the national power extends to all contracts and combinations in manufacture, agriculture, mining, and other productive industries, whose ultimate result may affect external commerce, comparatively little of bussiness operations and affairs would be left for state control...

...Aside from the provisions applicable where Congress might exercise municipal power, what the law struck at was combinations, contracts, and conspiracies to monopolize trade and and commerce among the Several states or with foreign nations; but the contracts and acts of the defendants related exclusively

²⁰ *Veazie Bank v. Fenno*, 75 U.S. 533 (1869).

²¹ *United States v. E.C. Knight Co.*, 156 U.S. 1 (1895).

to the acquisition of the Philadelphia refineries and the business of sugar refining in Pennsylvania, and bore no direct relation to commerce between the States or with foreign nations...

Przedstawione tutaj rozumienie konstytucyjnej klauzuli o handlu nie tylko dowodzi kreatywności Sądu w interpretowaniu konstytucji, ale przede wszystkim pokazuje ówczesną tendencję, której hołdowała większość sędziów do wąskiego interpretowania prawa Kongresu do ingerowania w sprawę handlu międzystanowego. Owa tendencja odzwierciedlała tzw. aktywizm sędziowski w wydaniu nadzwyczaj konserwatywnym. W tym wypadku oznaczała ona wykładnię konstytucji niekorzystną dla organu władzy federalnej, co w tym konkretnym wypadku praktycznie skutkowało unicestwieniem intencji ustawy kongresowej *Sherman Antitrust Act* z 1890 r. przyjętej przez Kongres z nadzieją na rozbitcie monopoli rynkowych.

Wykładnia ta, fakt warty podkreślenia, nie znamionowała jednak żadnego odwrócenia relacji, określających stosunki między władzą federalną a władzą stanową. Tradycyjne rozumienie idei federalizmu, oparte na założeniu o supremacji władzy federalnej, nie uległo zmianie – a szczególnie po wojnie secesyjnej było już trwale ukonstytuowane.

W tym wypadku wąska interpretacja konstytucji oznaczała nie tyle interpretacje zapisów konstytucyjnych na korzyść, czy na nie korzyść władzy federalnej bądź stanowej, co oczywistą intencję Sądu Najwyższego do zwalczania wszelkich kroków przedsięwziętych, czy to przez władzę stanową czy to federalną, a zmierzających w kierunku regulowania gospodarki opartej wciąż na archaicznych zasadach swoście pojętego *laissez-feryzmu*. Kroki te najczęściej miały na celu łagodzenie efektów brutalnego kapitalizmu, swoiste „udemokratycznienie”, czy też ucywilizowanie gospodarki oraz ochronę praw pracowniczych. Trudno zatem oprzeć się wrażeniu, iż linia interpretacyjna obrana przez Sąd Najwyższy miała wyraźnie polityczny podtekst, sprzyjający interesom elit gospodarczych kraju, a nakierowany na zwalczanie zakusów reformowania gospodarki w imię zasad solidarności i sprawiedliwości społecznej. Wąskie pojmowanie klauzuli o handlu międzystanowym przez Sąd Najwyższy w tym okresie jedynie potwierdzało osobliwy sojusz władzy sądowniczej z siłami kontrolującymi gospodarke, którym na rękę było konserwowanie starego, można by rzec – oligarchicznego porządku. Sojusz tym bardziej niebezpieczny, iż wspierany aktywnie przez organ władzy federalnej niepodlegający kontroli społecznej, bo przecież niewybierany w wyborach. Udziałem amerykańskiego społeczeństwa stała się w owym historycznym momencie tragiczna pokusa wszechwładnego sądu, aby przedłożyć interes

grupowy (korporacyjny), ignorując oczekiwania społeczne wobec gospodarczo-politycznej rzeczywistości.

Nie jest sprawą przypadku, że okres przypadający na wydanie decyzji *United States v. E.C. Knight Co.*, a trwający aż do 1937 r., był również czasem, w którym sąd ferował swoje słynne orzeczenia w duchu tzw. ekonomicznie pojmowanego odpowiedniego wymiaru sprawiedliwości (*economic due process of law*), czyli funkcjonalnej wykładni prawa materialnego (*substantive due process*)²². Doktryna *due process of law* stała się bowiem podstawowym narzędziem konstruowania wizji państwa zgodnej ze światopoglądem sędziów.

Sędziowski *economic due process* był jaskrawym przejawem konserwatywnego aktywizmu sędziowskiego (*judicial activism*), jednocześnie jednym z niechlubnych epizodów w historii Sądu Najwyższego. Aktywizm sędziowski polegał na odwoływaniu się do interpretacji klauzuli *due process of law* celem wywoływania konserwatywnych skutków. Pośród asortymentu środków, którymi posługiwali się aktywni sędziowie – oprócz klauzuli *due process* – były również takie konstytucyjne instrumenty, jak: *commerce clause* czy *taxing power*. Składały się one na pewną metodologię pracy Sądu Najwyższego²³.

Słynna doktryna *due process of law*, jako oparcie dla uzasadnienia decyzji sądowej, pojawiła się po raz pierwszy dopiero pod koniec XIX wieku w sprawach *Hepburn v. Griswold* (1870) oraz *Slaughter-House Cases* (1873), chociaż wykorzystywano ją później regularnie jako oręż w walce z progresywnymi, społecznie ważnymi reformami. Ta reakcyjna koncepcja sądowego *judicial review* miała swoje źródła w specyficznie interpretowanej przez Sąd Najwyższy idei wolności, wpisanej do XIV poprawki do konstytucji – *no state shall deprive of... liberty without due process of law*. Wolność osobista (*individual liberty*), którą autorzy poprawki mieli na myśli uchwalając ją w 1865 r. i która przede wszystkim miała ją gwarantować wyzwolonym czarnoskórym mieszkańcom Ameryki, nagle wypełniła się nową treścią, otrzymując nieznaną dotąd desygnat. Wolność osobista, ów fundament liberalnego projektu państwa, która na mocy trzech poprawek do konstytucji miała stać się wreszcie po wojnie secesyjnej upragnioną własnością również osób poniżanych i wykluczonych z amerykańskiego społeczeństwa, przeobraziła się w wolność rozumianą inaczej. To wypaczone pojęcie wolności zaczęło z czasem być utożsamiane z wolnością działalności ekonomicznej, której poprzez swoje tendencyjne orzecznictwo propagatorem i gorliwym strażnikiem obwołał się Sąd Najwyższy.

²² *Procedural due process* pojawił się w orzecznictwie Sądu Najwyższego później.

²³ Patrz rozdział 5: *Constitutional Evolution in the Gilded Age: 1865–1900* w: R. McCloskey, *The American Supreme Court*, Chicago: The University of Chicago Press 2000.

Warto przypomnieć, że chociaż kwestia interpretacji XIV poprawki (zawierająca klauzule: *due process, privileges and immunities, equal protection*) pojawiła się po raz pierwszy w sprawie *Slaughter-House Cases*, Sąd Najwyższy nie wykorzystał jeszcze wtenczas tkwiącego w niej potencjału, uznając kompetencje stanu Luizjana w odniesieniu do regulacji handlu w kontekście ustanowienia przepisów sanitarnych. Potwierdzając regulacyjne uprawnienia władzy stanowej (*police powers*), sędzia Samuel Freeman Miller dokonał słynnego rozróżnienia pomiędzy prawami obywatelskimi federalnymi (*rights of US citizenship*) i stanowymi (*state citizenship*), podciągając pod konstytucyjną ochronę XIV poprawki jedynie te prawa, które przysługiwały obywatelom kraju – jako obywatelom Stanów Zjednoczonych²⁴. Chociaż w sprawie tej sąd nie opowiedział się jeszcze za konserwatywną wizją polityki gospodarki w taki sposób, w jak robić to będzie później, to jednak te stanowcze słowa z uzasadnienia Millera zapowiadały zaangażowanie sądu w przyszłości:

We do not conceal from ourselves the great responsibility which this duty devolves upon us. No questions so far reaching and pervading in their consequences, so profoundly interesting to the people of this country, and so important in their bearing upon the relations of the United States and of the several States to each other, and to the citizens of the states and of the United States, have been before this court during the official life of any of its present members. We have given every opportunity for a full hearing at the bar; we have discussed it freely and compared views among ourselves; we have taken ample time for careful deliberation, and we now propose to announce the judgments which we have formed in the construction of those articles, so far as we have found them necessary to the decision of the cases before us, and beyond that we have neither the inclination nor the right to go.

W takich decyzjach, jak *Lochner V. New York* (1905), czy też *Hammer v. Dagenhart* (1918) wolność osobista przynależna jednostce (*individual liberty*) z XIV²⁵ i V poprawki do konstytucji – tak wolność rozumie autorzy tych

²⁴ *It is quite clear, then, that there is a citizenship of the United States, and a citizenship of a state, which are distinct from each other, and which depend upon different characteristics or circumstances in the individual.*

We think this distinction and its explicit recognition in this Amendment of great weight in this argument, because the next paragraph of this same section, which is the one mainly relied on by the plaintiffs in error, speaks only of privileges and immunities of citizens of the United States, and does not speak of those of citizens of the several states.

²⁵ Zarówno klauzula *due process of law*, klauzula *privileges and immunities*, jak i *equal protection clause* z XIV poprawki, według intencji jej twórców w 1864 r., miały służyć konstytucyjnemu zabezpieczeniu praw nowowyzwolonych niewolników (*freedmen*),

poprawek z okresu wojny secesyjnej – stała się z czasem już jednak przede wszystkim wolnością w sensie ekonomicznym, czyli przede wszystkim wolnością od ograniczeń regulacyjnych.

W decyzji *Lochner v. New York* gwarantowała ona swobodę zawierania umów, na podstawie której, powołując się na interpretację klauzuli *due process of law* (*substantive due process*) z XIV poprawki, Sąd Najwyższy unieważnił ustawę legislatury stanu Nowy Jork, która wychodząc naprzód oczekiwaniom eksploatowanych pracowników, ograniczała dopuszczalny czas pracy piekarzy w tygodniu. Wolność zawierania umów w tym wypadku oznaczała praktycznie całkowitą swobodę pracodawcy do dyktowania warunków pracy pracownikom.

There is no reasonable ground for interfering with the liberty of person or the right of free contract, by determining the hours of labor, in the occupation of a baker... The limitation of the hours of labor does not come within the police power on this ground. The mere assertion that the subject relates though but in a remote degree to the public health does not necessarily render the enactment valid.... We think the limit of the police power has been reached and passed in this case... If this statute be valid, there would seem to be no length to which legislation of this nature might not go...

*It seems to us the real object and purpose were simply to regulate the hours of labor between the master and his employes... Under such circumstances he freedom of master and employe to contract with each other in relation to their employment cannot be prohibited or interfered with, without violating the Federal Constitution (Chodzi tutaj oczywiście o pojęcie *freedom* z XIV poprawki – A. W.).*

a nie jako instrument ochrony praw kół interesu. Sąd Najwyższy, w swym skostniałym, reakcyjnym konserwatyźmie, uderzył nawet w ustawy o prawach obywatelskich (*civil rights acts*) uchwalane w okresie odbudowy (*Reconstruction*), neutralizując w jednej z decyzji ostrze *enforcement clause* z XIV poprawki. W decyzji (*Civil Rights Cases* 1883, *Plessy v. Ferguson* 1896) tej Sąd Najwyższy osłabił wymowę *enforcement clause* z XIV poprawki, utrzymując, że klauzula ta nie zabezpieczała praw obywateli, czy to białych czy czarnych, przed dyskryminacją ze strony osób prywatnych (*private persons*) – sędziowie stwierdzili, że klauzula ta nie upoważniała Kongresu do uchwalania praw przeciwko prywatnym osobom dyskryminującym kolorowych. *Holding* tych decyzji doprowadził do dyskryminacji rasowej (doktryna – *separated but equal doctrine*), czyli krzywd naprawionych przez sąd dopiero później, np. decyzja *Katzenbach v. McClung* (1964). W decyzji tej sąd, na podstawie szerokiej interpretacji konstytucyjnej klauzuli *commerce clause*, podtrzymał konstytucyjność ustawy *Civil Rights Act* z 1964 r., która zakazywała dyskryminacji na tle rasowym w prywatnych restauracjach.

Zważywszy na bezrobocie i wyzysk robotników w owym okresie, tak pojmowana i chroniona wolność była wyraźnie jednostronnie korzystna. Uprzywilejowywała ona pracodawcę w nierównej sytuacji stosunku pracy i w istocie zniewalała pracownika, redukując jego rolę do prymitywnej funkcji życiowej, jak to ujął Karol Marks – wyalienowanego ożywionego narzędzia pracy.

W decyzji *Hammer v. Dagenhart* (1918) Sąd Najwyższy podszedł krytycznie do ustawy Kongresu skonstruowanej jako instrument walki przeciw wykorzystywaniu pracy dzieci. Zresztą ten ludzki aspekt sprawy zupełnie zniknął pośród prawniczych dywagacji, kiedy sąd starał się odpowiedzieć na pytanie, czy Kongres miał prawo zakazać obrotu międzystanowego towarami wytworzonymi wewnątrz danego stanu, po tym jak znalazły się już one w strumieniu handlu międzystanowego (*stream of interstate commerce*). Innymi słowy, przedmiotem kontrowersji był sposób interpretowania przez Kongres klauzuli *commerce clause*, która w tym wypadku umożliwiała federalnej legislaturze pośrednie, poprzez zakaz obrotu pewnymi towarami w handlu międzystanowym, oddziaływanie na produkcję (*production*) w obrębie stanów – kwestię przecież wyłączoną spod kontroli Kongresu decyzją *United States v. E.C. Knight Co.* Sędziowie uznali, że ustawa Kongresu byłaby uzasadniona jedynie w wypadku, jeśliby międzystanowemu obrotowi takimi towarami (w tym wypadku wyprodukowanymi w stanach przez dzieci) towarzyszyły szkodliwe (społecznie i gospodarczo) konsekwencje (*harmful results*)²⁶. Ponieważ takich sędziowie się nie dopatrzyli, powołanie się przez federalnych legislatorów na *commerce clause* uznano za świadome ingerowanie w sprawy produkcji wewnątrzstanowej, czyli uznano je za zwykłe nadużycie konstytucyjnie należnego uprawnienia do kontroli handlu międzystanowego (jak to określił sąd – *repugnant to the Constitution*).

Sędzia Day przedstawił stanowisko Sądu Najwyższego w tej sprawie:

This element is wanting in the present case. The thing intended to be accomplished by this statute is the denial of the facilities of interstate commerce to those manufactureres in the States who employ children within the prohibited age. The act in its effect does not regulate transportation among the states, but aims to standardize the ages at which children may be employed in mining and manufacturing within the states. The goods shipped are of themselves harmless.

The act [of Congress – A. W.] in a two-fold sense is repugnant to the Constitution. It not only transcends the authority delegated to Congress over commerce but also exerts the power as to a purely local matter to which the federal authority

²⁶ Podobną do tej była sprawa *Child Labor Tax Case* z 1922 roku.

*does not extend. The far reaching result of upholding the act cannot be more plainly indicated than by pointing out that if Congress can thus regulate matters entrusted to local authority by prohibition of the movement of commodities in interstate commerce, all freedom of commerce will be at an end, and the powers of the States over local matters may be eliminated, and thus our system of government be practically destroyed...*²⁷.

W decyzji *Child Labor Tax Case* (1922)²⁸ sędziowie i tym razem również udaremnili kongresową próbę walki z pracą nieletnich. Sprawa dotyczyła interpretacji uprawnienia Kongresu do nakładania podatków – *taxing power* w kontekście walki z eksploatacją dzieci. Po tym jak Kongres nałożył 10 procentowy podatek na dochody firm czerpane z niewolniczej pracy dzieci, Sąd Najwyższy podatek ten unieważnił jako niekonstytucyjny, uznając, iż posiadał on charakter represyjny (*criminal penalty*), a nie, na co zezwala konstytucja, czysto regulacyjny²⁹. Przytoczony poniżej fragment orzeczenia ilustruje sposób rozumowania sędziów:

*Out of a proper respect for the acts of a coordinate branch of the Government, this court has gone far to sustain taxing acts as such, even though there has been ground for suspecting from the weight of the tax it was intended to destroy its subject. But, in the act before us, the presumption of validity cannot prevail, because the proof of the contrary is found on the very face of its provisions. Grant the validity of this law, and all that Congress would need to do, hereafter, in seeking to take over to its control anyone of the great number of subjects of public interest, jurisdiction of which the States have never parted with, and which are reserved to them by the Tenth Amendment, would be to enact a detailed measure of complete regulation of the subject and enforce it by a so-called tax upon departures from it. To give such magic to the word “tax” would be to break down all constitutional limitation of the powers of Congress and completely wipe out the sovereignty of the States. The difference between a tax and a penalty is sometimes difficult to define, and yet the consequences of the distinction in the required method of their collection often are important*³⁰.

²⁷ http://www.law.cornell.edu/supct/search/display.html?terms=hammer%20v.%20dagenhart.%20&url=/supct/html/historics/USSC_CR_0247_0251_ZO.html

²⁸ *Bailey v. Drexel Furniture Co.* (1922).

²⁹ Patrz także poniżej: *United States v. Butler*.

³⁰ http://www.law.cornell.edu/supct/search/display.html?terms=%20Child%20Labor%20Tax%20Case%20&url=/supct/html/historics/USSC_CR_0259_0020_ZO.html

C. Ekspansja władzy federalnej

Stanowisko Sądu Najwyższego, negujące wiele z inicjatyw społeczno-gospodarczych, podejmowano przez rządy stanowe bądź rząd federalny, uległo zmianie w okresie wielkiego kryzysu lat 30. XX wieku, chociaż nie bez oporów. Był to okres prawdziwej ofensywy rządu federalnego, kiedy państwo potrzebowało stanowczych decyzji, które mogły być jedynie efektem działań silnej władzy centralnej. Właśnie wtedy, w reakcji na gospodarcze problemy, rząd federalny doprowadził do uszczuplenia autonomii władzy stanowej w odniesieniu do gospodarki. Kryzys wymagał nadzwyczajnych interwencji rządu federalnego i prezydent Roosevelt potraktował to wyzwanie bardzo poważnie, przedstawiając liczne inicjatywy programu naprawczego gospodarki (*New Deal*). Plan Roosevelta współgrał z ideami ekonomicznymi entuzjasty ingerencji państwa w sprawy gospodarcze – brytyjskiego ekonomisty J.M. Keynesa³¹.

Ameryka potrzebowała czegoś na kształt odgórnego sterowania gospodarką. Prezydent Roosevelt szybko dostrzegł wielki potencjał ukryty w amerykańskiej prezydenturze, który przed nim odkryli już tacy poprzednicy, jak Abraham Lincoln czy Andrew Jackson. Roosevelt stał się, jak się go czasami określa, „aktywnym prezydentem” (*active president*), czyli przywódcą narodowym w pełnym tego słowa znaczeniu, którego donośne enuncjacje, o czym świadczy chociażby ta wypowiedź z samego początku kadencji, zwiastowały asertywny typ przywództwa: *We have nothing to fear but fear itself*.

Roosevelt, kiedy trzeba było, nie wahał się skorzystać z prezydenckich uprawnień nadzwyczajnych (*emergency powers*) celem skutecznej realizacji swoich planów. Jego działania wprowadzały kraj w okres swoistego etatyzmu gospodarczego, czyli obejmowania kontroli nad ważnymi sektorami gospodarki krajowej. W tej sytuacji nie było już miejsca dla skostniałego konserwatyzmu Sądu Najwyższego, którego idiosynkratyczne, ekonomiczne poglądy blokowały zmiany i nie przystawały do zmieniającej się, kryzysowej rzeczywistości³².

Jak się jednak okazało, nerwowe próby konserwowania starego porządku, opartego na wspieraniu oligarchicznego, *laissez-fair*owskiego układu sił w gospodarce narodowej, były zarazem łabędzim śpiewem starego składu federalnego organu sądowego. Do tych nieudanych prób, które podjęto

³¹ R.L. Heilbroner, *The Worldly Philosophers. The Lives, Times, and Ideas of the Great Economic Thinkers*, Simon&Schuster, New York 1992, s. 249.

³² R. Jenkins, *Franklin Delano Roosevelt*, New York: Macmillan 2003, s. 66.

w pamiętny dzień 27 maja 1935 r., należały trzy decyzje Sądu Najwyższego: *Schechter v. United States*, *Louisville Joint Stock Land Bank v. Radford* oraz *Humphrey's Executor v. United States*. Dzień ten, który przeszedł do historii amerykańskiego konstytucjonalizmu jako czarny czwartek (*Black Monday*), był frontalnym atakiem na jedne z czołowych inicjatyw Nowego Ładu. Decyzje tego federalnego organu, podejmowane w imię obrony idei *free enterprise*, uderzały we wszystkich mieszkańców Stanów Zjednoczonych.

W orzeczeniu *Schechter v. United States* sędziowie unieważnili słynną ustawę federalną – fundament reform – *National Recovery Act*, zarzucając Kongresowi m.in. po pierwsze, przekroczenie kompetencji na skutek zbyt swobodnego interpretowania *commerce clause*³³, oraz po drugie, wytykając mu popełnienie błędu w sposobie delegowania władzy prezydentowi³⁴.

W decyzji *Louisville Joint Stock Land Bank v. Radford* sędziowie krytycznym okiem popatrzyli na ustawę – *Frazier-Lemke Emergency Farm Mortgage Act* i dopatrzyli się pogwałcenia V poprawki – *private property shall not be taken for public use without just compensation* – do konstytucji na skutek przyznania zbyt dużych uprawnień dłużnikom kosztem wierzycieli.

Wreszcie w trzeciej decyzji *Humphrey's Executor v. United States* sąd ograniczył prezydenckie uprawnienia nominacyjne poprzez odebranie mu prawa odwoływania członków niezależnych komisji (*independent regulatory commissions*).

Oprócz tych decyzji, warto również wspomnieć o innych orzeczeniach, bardzo zbieżnych w swej negatywnej wymowie. W decyzji *United States v. Butler* (1936) sąd zdyskredytował ustawę *Agriculture Adjustment Act*, zarzucając Kongresowi błędne rozumienie swojej kompetencji do nakładania podatków (*taxing power*) i zarazem pogwałcenie 10 poprawki do konstytucji. Inna decyzja to: *Carter v. Carter Coal Company* – w tym wypadku unieważniono *de facto* ustawę Kongresu *National Bituminous Coal Act*. Sędziowie nie zgodzili się w orzeczeniu z formułą – *affected with a national public interest* (wystę-

³³ Sędzia Hughes powrócił w ten sposób do wąskiego pojmowania konstytucyjnej klauzuli *commerce clause* (*restrictive view of commerce*), czyli do dawnego podziału handlu pod kątem jego pośredniego bądź bezpośredniego wpływu (*direct and indirect effects*) na handel międzystanowy (*interstate commerce*), który to podział ograniczał kompetencje handlowe Kongresu.

³⁴ Trzeci zarzut dotyczył pytania, czy nadzwyczajne okoliczności kryzysu gospodarczego w kraju wyposażyły rząd w jakieś nadzwyczajne uprawnienia. Odpowiedź sądu brzmiała; *extraordinary conditions do not create or enlarge constitutional power*. Przypomnijmy, że w sprawie *Blaisdell* (1934) odpowiedź była inna: *emergencies could call latent powers*.

powołała ona też w decyzji *Schechter*) w odniesieniu do przemysłu węglowego i zawęzili interpretację klauzuli handlowej (*commerce clause*).

Wszystkie te decyzje uwiadcniają, jakim potężnym orężem dysponuje Sąd Najwyższy, wykonując swoje prawo do *judicial review*, czyli uprawnienie do swobodnej wykładni konstytucji. We wszystkich tych sprawach kreatywna i dość dowolna interpretacja takich konstytucyjnych klauzul, jak: *due process*, *commerce clause*, *taxing power*, czy też 10 poprawki doprowadziła do dalekosiężnych skutków. W rękach „utrwalaczy” *ancien regime’u*, czyli starego porządku gospodarczego, był to asortyment iście imponujących, aczkolwiek niebezpiecznych środków.

Ponieważ tam, gdzie jest akcja, tam pojawia się zawsze i reakcja, dlatego decyzje te wywołały prawdopodobnie najgroźniejszy dla Sądu Najwyższego kryzys w całej historii tej federalnej instytucji, związany ze specjalnym planem – *court-packing plan*, w którym prezydent Roosevelt zagroził odgórną przebudową składu sędziowskiego w sytuacji, jeśliby najbardziej reakcyjni sędziowie nie ustąpili z urzędu³⁵. Realna groźba mianowania przez prezydenta nowych sędziów w liczbie równej sędziom sądu, którzy przekroczyli siedemdziesiątkę poskutkowała zmianą polityki orzeczniczej³⁶.

A zatem u źródeł metamorfozy Sądu Najwyższego nie leżała żadna ewolucja poglądów sędziów na rzeczywistość, lecz po prostu dyktat amerykańskiego prezydenta. Dyktat ten przybrał postać ultimatum skierowanego do sędziów przez prezydenta Roosevelta, który w walce z wielkim kryzysem gospodarczym potrzebował *carte blanche* dla głębokich reform, na przeszkodzie których stawało sądowe veto. Zmiana stanowiska sądu została wymuszona groźbą przebudowy struktury Sądu Najwyższego celem zmiany jego składu na przyjazny wobec planów prezydenta.

Obawa przed bojkotem i narodowym ostracyzmem zrobiły swoje. Od wiosny 1937 r. datuje się nowa filozofia polityczna sądu, w której skostniały dogmatyzm dawnych poglądów społeczno-gospodarczych zastąpiła do pewnego stopnia oportunistyczna zmiana poglądów sądu oraz wymuszone przez groźby nagle uwrażliwienie na kwestie społeczne. W następstwie tych wydarzeń sąd, którego skład zmienił się radykalnie na skutek śmierci bądź odejścia

³⁵ Gwoli historycznej ścisłości należy zauważyć, że doszło już wcześniej w Stanach Zjednoczonych do kryzysu związanego z prezydenckim planem odgórnej przebudowy sądu określanym również – *court-packing*. Było to w 1801 r., za prezydentury T. Jeffersona, ale nie miało to tak dramatycznego przebiegu jak wydarzenia z 1937 r.

³⁶ R. Jenkins, *Franklin Delano Roosevelt*, op. cit., s. 94–100. Patrz także: J.Q. Wilson, *American Government*, Boston: Houghton Mifflin Company 2000, s. 307.

na emeryturę aż siedmiu wiekowych już sędziów, zatwierdził reformy prezydenta F.D. Roosevelta³⁷.

Aby uniknąć zarzutu jednostronności w ocenie roli Sądu Najwyższego, która być może, nieco demonizuje obraz ówczesnych sędziów w państwie, nie należy zapominać również o tych orzeczeniach, które wychodziły naprzód oczekiwaniom społecznym. Były bowiem i takie orzeczenia. Wspomniane przed chwilą negatywne decyzje oddawały jedynie pewną główną tendencję orzecniczą, która nie oznacza jednak, że nie było od niej żadnego odstępstwa. Niestety, każde uogólnienie wypacza w jakiś sposób sens i nie oddaje całej złożonej rzeczywistości, a dzieje się to wtedy, kiedy opisuje się kierunki złożonych zjawisk. Tak jest i w tym wypadku. Dlatego, aby uniknąć zarzutu tendencyjności i zbalansować argumenty, należy wspomnieć krótko także o tych orzeczeniach, przypadających na początek prezydentury Roosevelta, które nie zwiastowały burzliwych wydarzeń, jakie nastąpiły później. Wręcz wydawały się one niektórym sugerować nawet inny, bardziej liberalny kierunek sądowego orzecznictwa daleki od tego, który ostatecznie wybrali sędziowie. Że były to nadzieje całkowicie płonne uzmysłowiło pięć cytowanych decyzji.

W sprawie *Home Building & Loan Association v. Blaisdell* (1934) sąd zatwierdził ustawę stanową, która oddalała widmo *foreclosure*, zarysowujące się przed bankrutującymi farmerami. W swym wywodzie sąd odszedł od świętej konstytucyjnej zasady nienaruszalności zobowiązań umownych (*contract clause*), naruszając tym samym pewien konstytucyjny aksjomat, usankcjonowany starymi precedensowymi decyzjami *Fletcher* (1810) oraz *Martin* (1816). Powołując się również na decyzję *McCulloch v. Maryland* (1819), sędziowie dopuścili możliwość odwoływania się do nadzwyczajnych środków (*emergency measures*) w nadzwyczajnych sytuacjach (*emergency situation*), w myśl zasady, że nadzwyczajne okoliczności uruchamiają „drzemiące” uprawnienia – *emergency creates latent powers*.

W decyzji *Nebbia V. New York* sędzia Roberts przyznał, że interes społeczny czasem musi przeważać nad interesem prywatnym obywatela (*private property rights*). Tym samym potwierdził przepisy prawne miasta Nowy Jork, regulujące przemysł mleczny. Na nic stały się argumenty sklepikarza z Rochester-Nebbia, który kwestionował to prawo jako pogwałcenie 14 poprawki.

Trzeba podkreślić raz jeszcze, że te decyzje były jednak pewnymi wyjątkami od reguły. Generalnie przeważały decyzje zdecydowanie negatywne. Po tych negatywnych decyzjach zmiana stanowiska, owo przebudzenie społecz-

³⁷ W tym czasie przewodniczący Sądu Najwyższego Hughes miał już 75 lat, zaś sędzia Brandeis przekroczył osiemdziesiątkę.

ne Sądu Najwyższego, nie przyszła oczywiście łatwo i musiała wiązać się ze zmianą całego światopoglądu. Było sprawą jasną, że sąd musiał przewartościować swoją dotychczasową politykę, żeby przetrwać w swojej dawnej roli arbitra interpretacji konstytucji i jednocześnie zachować prestiżową pozycję języczka u wagi w amerykańskim systemie władz. Uporczywe trwanie na okopanych pozycjach mogło wszak kosztować sędziów utratę bezcennego prawa do *judicial review*³⁸, którego odzyskanie mogło stać się już później, w obliczu kompromitacji sądu i utraty społecznej akceptacji, niemożliwe. Metamorfoza sądu była zatem dziejową koniecznością. Była prawdziwą walką o przetrwanie w dawnej konstytucyjnej roli. Zmianę tę widać było w nowym tolerancyjnym nastawieniu sądu dla radykalnych działań Kongresu i prezydenta. Skończył się definitywnie okres, który Robert G. McCloskey opisywał jako – *panowanie Sądu Najwyższego (government by judiciary)*, w czasie którego sąd korzystał swobodnie i bezkarnie z – *prerogatywy dyskrejonalnej decyzji (sovereign prerogative of choice)*³⁹.

Właśnie wtedy ostatecznie w 1937 r. pogrzebano na przykład (istniejące jeszcze niczym relikwium przeszłości na przykład w decyzji *Carter v. Carter Coal Company*, 1936) tradycyjne podziały, występujące od czasu cytowanej powyżej sprawy *United States v. E.C. Knight Co.* (1895), handlu na handel wewnątrzstanowy i międzystanowy. Był to moment prawdziwie przełomowy. Już bez przeszkód rząd federalny mógł teraz ingerować w sprawy, które do tej pory znajdowały się zwyczajowo w gestii władz stanowych. Swoiste stopienie obu klauzul handlowych w jedną całość nie nastroczało zbyt wielkich trudności. W dobie wzrostu liczby wzajemnych powiązań gospodarczych pomiędzy producentami towarów i dostawcami usług na początku XX wieku było bardzo łatwo „podciągnąć” niemal każdy produkt pod klauzulę o handlu międzystanowym (*interstate commerce clause*). Niemal każdy bowiem produkt albo składał się z komponentów przywiezionych spoza granic stanu, albo też przekraczał granice do pozastanowego odbiorcy. W ten oto sposób, posługując się rozszerzającą interpretowaną *klauzulą o międzystanowym handlu (interstate commerce clause)*, rząd federalny przejął kontrolę nad całością amerykańskiej gospodarki. Do tej pory władza centralna tylko ułatwiała warunki dla działalności gospodarczej w kraju, zachowując wobec

³⁸ Instytucja *judicial review* – czyli prawo Sądu do badania konstytucjonalności aktów prawnych i decyzji innych organów władzy istniała jako prawo Sądu Najwyższego w amerykańskim konstytucjonalizmie właściwie od samego początku. Została potwierdzona w decyzji *Marbury v. Madison* w 1803 roku.

³⁹ R. McCloskey, *The American Supreme Court*, op. cit.

niej dystans. Od czasu wielkiego kryzysu po prostu tę działalność zaczęła dość skrupulatnie i wszechstronnie regulować.

Decyzją znamionującą nowe podejście sądu i otwierającą nowy rozdział w historii konstytucjonalizmu amerykańskiego było orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Company* (1937)⁴⁰. Werdykt ten, przypadający dokładnie na okres związany z kryzysem wokół *court-packing plan*, posiada wielce symboliczną wymowę, bowiem zainaugurował niezmiernie ważny rozdział w historii amerykańskiego konstytucjonalizmu, który określa się mianem, tzw. pierwszej rewolucji konstytucyjnej (*First Constitutional Revolution*). W decyzji swej, zbudowanej wokół interpretacji ustawy kongresowej *Wagner Act* (zwanej inaczej – *National Labor Relations Act*), Sąd Najwyższy na tyle szeroko opisał zakres *interstate commerce clause*, iż właściwie skutecznie zamazał wykształcone historycznie różnice znaczeniowe między handlem wewnątrzstanowym i międzystanowym.

We are asked to shut our eyes to the plainest facts of our national life and to deal with the question of direct and indirect effects in an intellectual vacuum. Because there may be but direct and remote effects upon interstate commerce in connection with a host of local enterprises throughout the country, it does not follow that other industrial activities do not have such a close and intimate relation to interstate commerce as to make the presence of industrial strife a matter of the most urgent national concern. When industries organize themselves on a national scale... how can it be maintained that their industrial labor relations constitute a forbidden field into which Congress may not enter when it is necessary to protect interstate commerce...?

Doktryny *direct-inderect effects*, czy też koncepcje dzielące handel na *production and commerce*, wywiedzione z takich decyzji jak *Knight* czy *Dagenhart*, za pomocą których jeszcze niedawno Sąd Najwyższy unicestwiał uchwalone w Kongresie sztandarowe, reformatorskie projekty New Dealu – *National Industrial Recovery Act*, *Bituminous Coal Act* oraz *Agriculture Adjustment Act*, jak widać, odeszły do lamusa.

Decyzja „odmienionej” sądu – *Jones & Laughlin Steel Company* była podzwonnym dla tzw. *economic due process*, który oznaczał w praktyce (w swym wymiarze *substantive due process*⁴¹, czyli w odniesieniu do prawa materialnego) stosowanie bardzo surowych standardów oceny reformator-

⁴⁰ Tekst orzeczenia SN w: M. Urofsky, P. Finkelman (ed.), *Documents of American Constitutional...*, op. cit., s. 682.

⁴¹ Istnieje także drugi wymiar doktryny *due process of law* zwany: *procedural due process of law*.

skiego ustawodawstwa przez sąd pod kątem stopnia ingerencji władz stanowych i federalnych w sprawy gospodarki. Najczęściej ustawodawstwo prospołeczne takiego egzaminu nie wytrzymało – teraz miało się to radykalnie zmienić.

W orzeczeniu *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Company* Sąd Najwyższy orzekł, że rząd federalny ma pełne prawo ingerować w sprawy pracownicze korporacji na mocy klauzuli handlowej (*commerce clause*), skoro firma ta korzysta z usług dostawców w innych stanach. Fakt takiego powiązania, nieuchronnego przecież we współczesnych realiach handlowych, stanowił dla sądu wystarczające uzasadnienie dla umocowania gospodarczych działań korporacji *Jones & Laughlin Steel Company* w „strumieniu” handlu międzystanowego, podlegającego regulacjom władzy centralnej.

...The congressional authority to protect interstate commerce from burdens and obstructions is not limited to transactions which can be deemed to be an essential part of a „flow” of interstate or foreign commerce. Burdens and obstructions may be due to injurious action springing from other sources... Although activities may be intrastate in character when separately considered, if they have such a close and substantial relation to interstate commerce that their control is essential or appropriate to protect that commerce from burdens and obstructions, Congress cannot be denied the power to exercise that control...

Od czasów nowego ładu w gospodarce amerykańskiej klauzula o handlu międzystanowym (*commerce clause*) stała się głównym współczesnym instrumentem ekspansji władzy federalnej w różne dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Rząd federalny mógł już w majestacie prawa konstytucyjnego wnikać, np. w takie szczegóły, jak wielkość areałów uprawnych gruntów w poszczególnych stanach, skoro miało to wpływ na ogólną wielkość produkcji w kraju. Właśnie takiej kwestii dotyczyła osobliwa sprawa farmera Filburna z Ohio – *Wickard v. Filburn* (1942), który zaskarżył federalnego sekretarza rolnictwa Wickarda, domagając się zniesienia systemu kar nakładanych na mocy ustawy – *the Agricultural Adjustment Act* (1938) na farmerów, którzy przekroczyli kwoty ilościowe, określające limity na ilość pszenicy, która mogła być uprawiana w USA – nawet na własne potrzeby. Ustawa federalna, wprowadzająca wymienione obostrzenia, „podciągnęła”, siłą rzeczy, również małą farmę Filburna pod klauzulę o handlu międzystanowym, argumentując to tym, iż ilość pszenicy wyprodukowanej w Ohio może mieć kumulacyjny efekt na cenę tego produktu w skali całego kraju. Zaiste, trudno oprzeć się wrażeniu, że argumentacja ta była tyleż przekonująca, co sofistyczna. Warto również przy okazji przypomnieć, iż w swej opinii sędzia Jackson właściwie

zniwelował wyraźne różnice znaczeniowe podkreślane do tej pory w pojęciach zdefiniowanych kilkadziesiąt lat wcześniej, a odnoszące się do: *production* i *commerce* (Knight) oraz porzucił mało klarowne rozróżnienia pomiędzy skutkami pośrednimi i bezpośrednimi powiązań gospodarczych i regulacji prawnych: *direct and indirect effects of regulation* (Knight, Dagenhart):

Once an economic measure of the reach of the power granted to Congress in the Commerce Clause is accepted, questions of federal power cannot be decided simply by finding the activity in questions to be „productions” not can consideration of its economic effects be foreclosed by calling them „indirect.” Whether the subject of the regulation in question was „production”, „consumption,” or „marketing” is, therefore, not material for purposes of deciding the question of federal power before us. That an activity is of local character may help in a doubtful case to determine whether Congress intended to reach it. But even if appellee’s activity be local and though it may not be regarded as commerce, it may still.

Nie wnikając w tym miejscu w szczegóły, należy tylko odnotować, że ta część orzeczenia Sądu Najwyższego będzie w przyszłości źródłem powracających kontrowersji.

Co ciekawe, liberalne interpretowanie klauzuli przy aktywnej aprobacie Sądu Najwyższego z czasem umożliwiło przeniesienie jej oddziaływania na sfery życia dalekie od spraw *strictae* gospodarczych. Odwołanie się do klauzuli – *commerce claus* pozwalało w latach późniejszych na ingerowanie w niemal każdą dziedzinę życia obywateli amerykańskich.

Federalny rząd zdołał nawet przeobrazić ten zapis w dość oryginalny instrument ułatwiający ochronę praw obywatelskich Murzynów. Stało się to na przykład w ustawie federalnej *Civil Rights Act* z 1964 r. kiedy rząd nakażywał prywatnym restauratorom znoszenie dyskryminacji rasowych w prywatnych lokalach (*restaurants and other public accomodations*). Rozumowanie towarzyszące sądom federalnym, egzekwującym to federalne prawo antydyskryminacyjne, było oparte na przeświadczeniu, że skoro prywatny właściciel restauracji sprzedaje produkty pochodzące z innych stanów, to automatycznie podlega federalnym regulacjom prawnym antydyskryminacyjnym na mocy konstytucyjnego zapisu o *interstate commerce clause*⁴².

Dokładnie taką linię argumentacyjną przyjął Sąd Najwyższy w precedensowej sprawie *Katzenbach v. McClung* (1964), w której orzekł, dystansując się w ten sposób do swoich decyzji z 1883 roku – *Civil Rights Cases*, że chociaż restauracja *Ollie’s Barbecue* w Alabamie podlegała regulacjom wewnątrzsta-

⁴² <http://www.lawnix.com/cases/katzenbach-mcclung.html>

nowym, to jednak znaczna część produktów żywnościowych pochodziła spoza stanu. To wystarczyło, ażeby sąd uznał, że ta wyraźnie przecież wewnątrzstanowa działalność handlowa lokalnej restauracji na przedmieściach Birmingham miała jednak na tyle wystarczający związek z handlem międzystanowym, aby podlegać uregulowaniom federalnym wymierzonym w praktyki utrwalające segregację rasową. W swojej opinii sąd stwierdził, że dyskryminacja rasowa w takich restauracjach, jak Ollie's: *nałożyłaby brzemię w skali całego kraju na nieskrepowany rozwój handlu międzystanowego. (the interstate flow of food and upon the movement on products generally).*

Czy taka wykładnia Sądu Najwyższego, w odniesieniu do krótkiej konstytucyjnej wzmianki o handlu – *commerce clause*, nie stanowi nadinterpretacji Konstytucji USA, pozostaje wciąż kwestią otwartą i zarzewiem długotrwałych konstytucyjnych dyskusji. I nie ułatwia jej wcale oczywisty fakt, że przecież decyzja *Katzenbach v McClung* naprawiła rażącą niesprawiedliwość, będącą pokłosiem takich XIX-wiecznych decyzji, jak *Civil Rights Cases* oraz *Plessy v. Ferguson*⁴³.

Warto przypomnieć w tym miejscu jeszcze jedną intrygującą decyzję Sądu Najwyższego – *American Communication Ass'n v. Douds* (1950), w której przywołano klauzulę *commerce clause* w dość nieoczekiwanych okolicznościach. Posłużyła ona Kongresowi, w okresie zimnowojennej psychozy podsycanej historycznymi jeremiadami McCarthego, w walce z komunistycznym zagrożeniem w kraju. Kiedy antykomunistyczne ustawy, ograniczające wolność słowa i zgromadzeń, zakwestionowano w sądzie, ten uznał działanie Kongresu za zgodne z konstytucją. Ewidentnie Sąd Najwyższy nie dopatrywał się oczywistej sprzeczności pomiędzy rzeczonymi ustawami a I poprawką do konstytucji, czy też słynną doktryną sędziego Holmesa z 1919 r. zawierającą warunek bezpośredniości i niechybności zagrożenia bezpieczeństwa państwa (tzw. *clear and present danger of a serious evil*) jako usprawiedliwienie nadzwyczajnych środków przedsięwziętych przez rząd – włącznie z ograniczeniem praw obywatelskich. Dla sędziów zagrożenie (*danger*) infiltracją komunistyczną musiało być czytelne (*clear*), realne (*present*) oraz poważne (*serious*), skoro sędziowie pozostali głusi na pamiętną przestrożę sędziego Brandeisa z 1927 r.: *prohibition of free speech and assembly is a measure so stringent that would not be appropriate as the means for averting a relatively trivial harm to society*. Wiemy dzisiaj, że zagrożenie to było bardziej wymyślone niż realne, a w orzeczeniu sądu znajdował odbicie po prostu koniunkturalizm polityczny często widoczny

⁴³ Decyzję *Civil Rights Cases* pominięto w orzeczeniu, czyli nie została ona formalnie unieważniona (*overruled*).

w orzecznictwie po 1937 r., który prowadził sędziów do wniosków zgodnych z polityką władzy.

W decyzji *American Communication Ass'n v. Douds* (1950), dając wyraz tyleż samo wyrozumiałości dla działań rządu, co chyba jednak zwykłej niefrasobliwości w obliczu konstytucji, sąd, ustami sędziego przewodniczącego Vinsona, zaakceptował tę dość „egzotyczną” metodę osiągania założonych celów przez rząd federalny. W orzeczeniu tym było wyraźnie już widać, iż sąd gotów był uznać nową kongresową praktykę powoływania się na *commerce clause* celem regulowania tych aspektów życia państwowego, które do tej pory były poza zasięgiem władzy federalnej. Klauzula handlowa roztaczała więc przed rządem centralnym nowe, wspaniałe możliwości, których Sąd Najwyższy nie chciał ograniczać.

Ta zarysowująca się wyraźnie współczesna tendencja ku wszechobecności i omnipotencji władzy Waszyngtonu pod przykryciem klauzuli *interstate commerce* została w jakiś sposób przełamana w decyzji Sądu Najwyższego z lat 90. XX wieku – *United States v. Lopez* (1995)⁴⁴. W swym wyroku Sąd Najwyższy, dochodząc do wniosku, że pewne granice racjonalnego wnioskowania zostały w tym wypadku już przekroczone, orzekł o niekonstytucyjności ustawy federalnej o zakazie posiadania broni na terenie szkół oraz w ich pobliżu. Ta federalna ustawa wkraczała wyraźnie w kompetencje władzy stanowej, zajmującej się tradycyjnie sprawami bezpieczeństwa stanowego i szkolnictwa. Najciekawsze w tej historii jest to, że uchwalając tę ustawę, Kongres wkroczył w kompetencje stanów właśnie „pod przykrywką” *klauzuli o handlu między-stanowym*. Przyjrzyjmy się argumentom Sądu:

The possession of a gun in a local school zone is in no sense an economic activity that might, through repetition elsewhere, substantially affect any sort of interstate commerce. Respondent was a local student at a local school; there is no indication that he had recently moved in interstate commerce, and there is no requirement that his possession of the firearm have any concrete tie to interstate commerce.

*To uphold the Government's contentions here, we would have to pile up inference upon inference in a manner that would bid fair to convert congressional authority under the Commerce clause to a general police power of the sort retained by the States*⁴⁵.

⁴⁴ Tekst orzeczenia SN w: M. Urofsky, P. Finkelman (ed.), *Documents of American Constitutional...*, op. cit., s. 960.

⁴⁵ Ibidem, s. 595.

Konstytucyjna refleksja prowokuje pytanie, jakie argumenty przekonały kongresmenów co do istnienia związku pomiędzy rewolwerem przemysłowym do szkoły podstawowej przez nastolatka gdzieś na głębokiej prowincji amerykańskiej a handlem międzystanowym? Kongres w dyskusji nad ustawą dostrzegł taki uprawdopodobniony związek, skoro przyzwolił na uchwalenie nowego prawa. Kongresmeni oparli się na potocznym i chyba raczej intuicyjnym odczuciu, sprowadzającym się do stwierdzenia, iż broń w rękach nastolatków grasujących wokół szkoły ma negatywny, odstrasżający wpływ na działalność handlowców w danej okolicy. A to z kolei oddziałuje pośrednio na handel w innych stanach, tworząc generalnie nieprzychylny klimat dla biznesu.

Choć trudno nie przyznać twórcom ustawy pewnych racji i, być może, można by nawet zaakceptować wyłożone argumenty za logicznie spójnie, to jednak karkołomność tej konstrukcji zmusza do refleksji. Godząc się z tak abstrakcyjnym rozumowaniem, jednocześnie akceptuje się prawo Kongresu do nieskrępowanej swobody interpretacyjnej. Powstaje pytanie o granice interpretacji w tak swobodnie i subiektywnie wymyślonej konwencji odczytywania konstytucji.

4. WNIOSKI

Jak wskazują powyższe rozważania, sięganie do historii USA w poszukiwaniu archetypów dla integracji europejskiej nie wydaje się działaniem przynoszącym zbyt wielkie praktyczne rezultaty. Zarówno model konfederacyjny, jak i federacyjny nie wydają się dostarczać pożytecznego wzoru dla układania stosunków na zasadzie równości między członkami w Unii Europejskiej. Przy najmniej nie w takim sensie, o którym zapewne myśleli rzecznicy pomysłu poszukiwania natchnienia w amerykańskich konstytucyjnych eksperymentach. Opinię taką podzielają również cytowani na początku tekstu autorzy pracy pt. *Theory and Reform in the European Union*:

The early school of European federalism, by relying heavily on the American federal experience, seemed to have undermined the sui generis character of postwar European integration. In their unrestrained passion for a united Europe, Beloff asserts, federalists were misguided in looking to the US pattern for a promising analogy. In Albertini's words, 'as a new form of the modern state, federalism is an American product. But the United States of America had not to overcome historically constituted nations to constitute itself.' In contrast, the federal con-

*ception of Europe failed to recognise that such a vision was not the primary goal for a sufficient number of Europeans*⁴⁶.

Przyjęcie modelu konfederacyjnego byłoby receptą na anarchizację życia członków Unii, zaś amerykański model federacyjny jest przykładem silnie scentralizowanego układu politycznego, w którym stany pełnią rolę, jak to ujął sędzia w sprawie *Martin v. Hunter's Lessee* (1816): *mere administrative unit (jedynie administracyjnych jednostek)*⁴⁷. Spór o model państwa amerykańskiego, jeśli by zastosować historyczną metaforę, przypomina nieco batalię o kształt Związku Niemieckiego w XIX w. z dominującą rolą Prus i jej hegemonistycznymi aspiracjami.

Co prawda wiele spraw rzeczywiście było i jest nadal regulowanych przez władze stanowe, np. kodeksy prawa karnego, przepisy drogowe, to jednak i te kompetencje stanowe podlegają ograniczeniom federalnym. Wprawdzie, rzeczywiście, sprawy te zasadniczo pozostają do dzisiaj w gestii władz stanowych, to jednak nawet i one podlegają regulacjom federalnym w ważnych historycznych momentach, czyli kiedy rząd federalny tak postanowi. I tak, na przykład, podczas kryzysu naftowego w latach 70. XX wieku rząd federalny, aby ograniczyć zużycie paliwa w gospodarce, ograniczył prędkość samochodów na autostradach do 55 mil na godzinę. W przedmiocie zaś prawa karnego to Sąd Najwyższy decyduje w kwestii przywrócenia bądź zniesienia kary śmierci, oddziałując w ten sposób na stanowy system karny⁴⁸.

Niewątpliwie proces ewolucji federalizmu amerykańskiego w kierunku koncentracji władzy w jednym decyzyjnym centrum może stanowić pouczającą lekcję i przynosić pewne wskazówki dzisiejszym architektom zjednoczenia Europy. Za pomocą narzędzi interpretacyjnych prawa, wspomnianych wcześniej, widać, w jaki sposób amerykańskie państwo przebyło drogę od idei klasycznego federalizmu do modelu federalizmu kooperatywnego, czy wreszcie do modelu współczesnego federalizmu. Innymi słowami rzecz ujmując,

⁴⁶ D. Chrysochoou, M. Tsinisizelis, S. Stavridis, K. Infantis, *Theory and reform...*, op. cit., s. 15.

⁴⁷ M. Urofsky, P. Finkelman, *A March of Liberty. A Constitutional History of the United States*, Oxford 2002.

⁴⁸ Sad Najwyższy orzekł o niekonstytucyjności kary śmierci w sprawie *Furman v. Georgia* (1976). Podstawą dla tego orzeczenia był brak obiektywnych standardów jej stosowania. Kara ta, jak przyznał Sąd Najwyższy, była o wiele częściej zasądzona w stosunku do przedstawicieli mniejszości etnicznych niż białych Amerykanów. Obecnie kara śmierci jest zgodna z konstytucją według orzeczenia *SN Gregg v. Georgia* (1976). Kara śmierci ma w USA swoich zagorzałych krytyków. Twierdzą oni, że kara ta stoi w sprzeczności z zapisem poprawki numer VIII konstytucji, która *explicite* zakazuje stosowania: *cruel and unusual punishment*.

na przykładzie historii USA widać, w jaki sposób kraj ten stał się państwem o wiele bardziej scentralizowanym niż u zarania swojej państwowości, co wywołuje głośny sprzeciw wielu krytyków tak pojmowanego federalizmu.

Chociaż w obecnej sytuacji nie można mówić o jakimś ostrym kryzysie, który rysuje się przed amerykańskim społeczeństwem, a dotyczy wyboru drogi między państwem o charakterze federalnym i unitarnym, to jednak pewne tendencje budzą uzasadnione pytania. Te tendencje znajdują swoją analogię w Europie. Wspomniana powyżej interpretacja teleologiczna (celowościowa), na kanwie której powstała koncepcja kompetencji dorozumianych (*implied powers*), czyli koncepcja uprawnień niezapisanych nigdzie w konstytucji tylko wyinterpretowanych przez władzę centralną na skutek liberalnego odczytywania konstytucyjnych zapisów, zyskuje wszak coraz większe zastosowanie w organach Unii Europejskiej. Zwraca na to uwagę Jan Wiktor Tkaczyński w książce *Varia Europejskie*, wskazując na stosowaną czasami praktykę stanowienia przez organy Unii wtórnego prawa wspólnotowego, przy braku upoważnienia do tego w pierwotnym prawie traktatowym autor pisze: *Dzieje się tak stosownie do teleologicznej wykładni, która pozwala działać Wspólnocie na przykład w sektorze energetyki bądź telekomunikacji przy braku do tego traktatowych upoważnień*⁴⁹.

Źródłem takiej praktyki jest na przykład artykuł 308 TWE, który wprost zachęca do interpretacyjnej kreatywności, czyli przywłaszczania sobie przez organy Unii kompetencji nigdzie nie delegowanych jej przez państwa w traktatach: *... o ile podjęcie działania ze strony Wspólnoty staje się pożądanym, ażeby w ramach Wspólnego Rynku urzeczywistnić któryś z jej celów, a przy tym brak w tym traktacie (TWE) potrzebnych do tego kompetencji*⁵⁰.

W podobnym duchu została sformułowana w traktacie z Nicei nowelizacja do traktatu założycielskiego WE, która w dodanym do traktatu WE artukule 181a wprowadziła podstawę prawną do zawierania przez kraje Wspólnoty umów z krajami trzecimi, niebędącymi krajami rozwijającymi. Jak pisze Ryszard Zięba w pracy „Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych”: *Stanowi to konkretyzację prawną kompetencji dorozumianej (A.W.), a zarazem znaczące poszerzenie kompetencji Wspólnoty w kształtowaniu stosunków zewnętrznych, w dziedzinach współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, które zostały wyraźnie określone jako komplementarne wobec kompetencji przysługującym państwom*⁵¹.

⁴⁹ J.W. Tkaczyński, *Varia Europejskie*, Toruń 2003.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 243.

Niewątpliwie tak wyinterpretowane kompetencje ograniczają suwerenność państw członkowskich na korzyść organów centralnych Unii, podobnie jak swobodnie wyinterpretowane prerogatywy władzy federalnej w decyzji *McCulloch* z roku 1819 ograniczyły suwerenność stanów. Teleologiczna wykładnia wyraźnie kłóci się z ideą subsydiarności (pomocniczości)⁵², która każe pozostawiać w gestii państw członkowskich Unii wszelkie kompetencje wyraźnie niedelegowane organom Unii. Należy jednak mieć nadzieję, że zabiegi interpretacyjne dokonywane w stosunku do prawa wspólnot europejskich i prawa unijnego nie przyniosą aż tak dalekosiężnych konsekwencji, jak te, które stały się rezultatem elastycznej wykładni amerykańskiej konstytucji przedstawionej powyżej na tle wybranych wydarzeń z historii amerykańskiego konstytucjonalizmu.

BIBLIOGRAFIA

- Chrysochoou D., Tsinisizelis M., Stavridis S., Infantis K., *Theory and reform in the European Union*, Manchester University Press 2003.
- Documents of American Constitutional and Legal History*, ed. M. Urofsky, P. Finkelman, New York 2002.
- Filipowicz S., *O demokracji*, Warszawa 1992.
- Friedman L.M., *American Law in the 20th Century*, Yale University Press 2002.
- Gitelson A., Dudley R., Dudnick M., *The American Government*, New York 2001.
- Griffin S.M., *American Constitutionalism. From Theory to Politics*, Princeton University Press 1997.
- Justyński J., *Wybór tekstów źródłowych do historii doktryn polityczno-prawnych*, Toruń 2001.
- Kagan R., *Potęga i Raj*, Warszawa 2003.
- Kelly A., Harbison W., Belz H., *The American Constitution. Its Origins and Developments*, W.W. Norton & Company, New York 1991.
- McCloskey R., *The American Supreme Court*, Chicago: The University of Chicago Press 2000.

⁵² Na temat zasady subsydiarności (pomocniczości) jako cechy ustroju państw demokratycznych tworzących Unię Europejską patrz: M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 173–177.

- Peltason J.W., *Understanding the Constitution*, Harcourt Brace College Publishers, New York 1997.
- Rehnquist W.H., *The Supreme Court*, Vintage Books, New York 2001.
- Tkaczyński J.W., *Varia Europejskie*, Toruń 2003.
- Urofsky M., Finkelman P., *A March of Liberty. A Constitutional History of the United States*, Oxford 2002.
- Whittington K., *Political Foundations of Judicial Supremacy*, Princeton University Press 2007.
- Wilson J.Q., *American Government*, Boston: Houghton Mifflin Company 2000.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

STRESZCZENIE

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie ewolucji uprawnień władzy federalnej w kierunku ustanowienia systemu federalnej hegemonii, w którym prymat władzy Waszyngtonu w formule kooperatywnego federalizmu (*cooperative federalism*) – czy też dualnego federalizmu (*dual federalism*) – nie podlega już dzisiaj dyskusji. Z uwagi na kluczową rolę Sądu Najwyższego na poszczególnych etapach konsolidacji władztwa federalnego najważniejsze wydarzenia ustrojowe zostaną zilustrowane orzeczeniami sądowymi, w których sąd, korzystając z uprawnienia do kontroli konstytucyjności prawa (*judicial review*), przesądzał o kierunku zmian w państwie. Aktywność sędziów Sądu Najwyższego w odniesieniu do interpretacji pozycji władzy centralnej w Stanach Zjednoczonych można podzielić na dwa okresy. W pierwszym z nich, przypadającym na wiek XIX, sędziowie poszerzali wpływy władzy federalnej niejako przy okazji ochrony ekonomicznej filozofii *laissez-faire* i oligarchicznych interesów kół wielkiego biznesu (*substantive due process*), w drugim zaś, rozpoczynającym się w latach trzydziestych XX wieku, Sąd Najwyższy na skutek presji opinii publicznej i przemian społeczno-politycznych stanął na straży nowej interpretacji praw i wolności obywatelskich (*procedural due process of law*).

Refleksja nad przeobrażeniami w amerykańskim systemie politycznym oraz ewolucją złożonych stosunków między Waszyngtonem a poszczególnymi stanami w kierunku większej centralizacji, w kontekście instytucjonalnych przeobrażeń Unii Europejskiej po przyjęciu traktatu lizbońskiego, inspiruje przy okazji rozważań do oceny możliwości porównania amerykańskiego

modelu federalizmu i amerykańskich doświadczeń ustrojowych z europejską drogą integracji. Czy amerykańskie doświadczenie państwotwórcze mogłoby być przydatne w procesie tworzenia skuteczniej funkcjonującej Europy?

SUMMARY

The aim of the article is to present the evolution of federal government powers towards the establishment of federal hegemony system in which the predominance of the powers of Washington within the formula of *cooperative federalism* – or *dual federalism* – is not questioned any more. Due to the key role of the Supreme Court on the individual stages of the federal governance consolidation, the most important political events will be illustrated by court decisions which show that with the use of the right to supervise the constitutionality of law (*judicial review*), the Court decided on the course of changes in the state. The activeness of the judges of the Supreme Court in the field of interpretation of central government's role in the United States can be divided into two periods. In the first one, i.e. the 19th century, the judges extended the influence of the federal government so to speak when protecting the economic philosophy of *laissez-faire* and the oligarchic interests of big business circles (*substantive due process*). In the second period, starting in the 1930s, the Supreme Court, under the pressure of public opinion and social and economic changes, decided to protect a new interpretation of citizens' rights and freedoms (*procedural due process of law*).

Reflection on the transformations of the American political system and the evolution of complex relations between Washington and individual states towards bigger centralization in the context of the European Union institutional transformations after the Treaty of Lisbon entered into force inspires to assess the possibility of comparing the American model of federalism and experience with the European routes to integration. Could American experience in state creation be useful in the process of creating effectively functioning Europe?

R E C E N Z J E

MAURICE VAÏSSE
„LA PUISSANCE OU L'INFLUENCE?
LA FRANCE DANS LE MONDE DEPUIS 1958”

FAYARD, PARYŻ 2009, s. 649
ISBN: 978-2-213-63810-2

Tempo i skala przeobrażeń zachodzących w świecie od czasu upadku systemu dwubiegunowego są przyczyną redefinicji lub przynajmniej konieczności dostosowania polityki zagranicznej wielu państw do obecnie panujących realiów. W przypadku tych krajów, które powstały po okresie wielkich przemian lat 1989–1991, można mówić wręcz o konieczności jej całkowitego zdefiniowania. Dotyczy to szczególnie takich państw, których tradycje państwowości są bardzo skromne lub żadne. Jednak nawet kraje istniejące na politycznej mapie naszego globu od wielu wieków i te o ugruntowanej pozycji międzynarodowej poszukują swojego nowego miejsca w świecie. Globalizacja, rozwój techniki, wzrastająca rola zagrożeń asymetrycznych z terroryzmem na czele, wzrost znaczenia nowych aktorów na scenie międzynarodowej zarówno tych państwowych, jak i pozapaństwowych, powodują potrzebę krytycznego spojrzenia na dotychczas realizowaną politykę zagraniczną oraz jej przyszłych kierunków i założeń w wielu stolicach współczesnego świata. Czynnikiem dodatkowo prowokującym zarówno wielu aktywnych uczestników polityki międzynarodowej, jak i badaczy obserwujących zachodzące procesy i rozgrywające się wydarzenia z pewnego dystansu jest niedawny światowy kryzys gospodarczy. Choć jego skutki stały się szybko widoczne w wielu regionach świata, tak naprawdę nie do końca wiadomo, jak poważne będą jego długofalowe konsekwencje, które chcąc nie chcąc przełożą się na kształt i możliwości polityki zagranicznej wielu państw. Z całą pewnością można jednak założyć, że różne strategie wyjścia z kryzysu oraz przeobrażenia w sferze ekonomicznej odcisną swe piętno także na kształcie układu politycznego.

W postkryzysowych realiach ciągle kształtującego się nowego światowego porządku próbuje odnaleźć się również Francja – państwo posiadające wielowiekową tradycję dyplomatyczną i wolę odgrywania znaczącej roli na scenie międzynarodowej. Przypadek Francji jest o tyle ciekawy, że z jednej strony

Paryż miał zawsze ambicje wpływania na losy świata, z drugiej jednak wolę kształtowania biegu wydarzeń zazwyczaj ograniczały mu jego realne możliwości. Analiza polityki zagranicznej Francji czasów zimnej wojny i jej meandry oraz trudności związane z redefinicją wskazują na jeszcze jeden charakteryzujący ją czynnik. Jest nim mianowicie dziedzictwo Charles'a de Gaulle'a. O tym jak bardzo myśl polityczna generała, ojca-założyciela V Republiki i pierwszego jej prezydenta zdeterminowała sposób prowadzenia polityki – także tej zewnętrznej – przez Francję świadczy ciągle nawiązywanie zarówno przez francuskich decydentów, dziennikarzy czy politologów do gaullistowskiej spuścizny. Najdobitniejszym potwierdzeniem tej tezy jest chyba fakt, iż jeden z najostrzejszych krytyków kształtu ustrojowego państwa, nakreślonego przez de Gaulle'a jak i samej jego postaci, François Mitterrand, przejmując władzę 11 lat po śmierci generała, okazał się być wręcz nadspodziewanie wierny jego dziedzictwu. Owa wierność głównym założeniom polityki zagranicznej sformułowanym przez de Gaulle'a tak mocno dostosowanych do realiów zimnowojennego świata w czasie wielkich przemian lat 1989–1991 była źródłem niezdecydowania, niepewności a nawet błędów po stronie Francji w jej działaniach zewnętrznych. Co więcej, jak twierdzi autor jednej z najnowszych publikacji na temat polityki zagranicznej Francji Maurice Vaïsse, ów gaullizm wpływający przede wszystkim z pragmatyzmu i zdolności adaptacji do panujących warunków paradoksalnie stał się blokadą utrudniającą jej zreformowanie i dostosowanie do realiów współczesnego świata.

Taka właśnie jest teza wyjściowa książki wspomnianego powyżej francuskiego badacza i profesora *Sciences Po* w Paryżu, który na niespełna sześćset stronach swojej pracy podjął próbę przybliżenia czytelnikowi polityki zagranicznej V Republiki. Zarówno ramy czasowe książki, jak i okoliczności jej powstania nie są przypadkowe. Cezurę stanowią tu bowiem dwa wydarzenia – powstanie V Republiki w 1958 r. oraz wybór Nicolasa Sarkozy'ego na prezydenta Francji w 2007 r., którą to elekcję poprzedził coraz mocniej artykułowany zarówno przez francuskie elity, jak i społeczeństwo pesymizm co do kondycji państwa i jego słabnącej pozycji w świecie. Można więc w pewnym sensie uznać, że obydwie daty łączy jeden kluczowy czynnik – wola zmiany. O ile jednak z perspektywy ponad pięćdziesięciu lat można z całą pewnością ocenić, że owa zmiana w 1958 r. rzeczywiście się dokonała zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, o tyle w przypadku 2007 r. widać co najwyżej jej symptomy, ale z ostateczną oceną przyjdzie nam pewnie jeszcze poczekać co najmniej do czasu podsumowania całej kadencji obecnego prezydenta.

Punktem wyjścia do opisanego w skondensowany sposób polityki zagranicznej Francji na przestrzeni ostatnich pięćdziesięciu lat jest teza Autora

mówiąca, że tym, co ją charakteryzowało do tej pory, była przede wszystkim kontynuacja. Vaïsse pozostawia jednocześnie otwartym pytanie, czy zapowiedziane przez Sarkozy'ego zerwanie (*rupture*) z dotychczasową polityką będzie miało przede wszystkim charakter deklaracyjny czy za retoryką pójdą również czyny. Chcąc odpowiedzieć na to pytanie, Autor podejmuje się próby przybliżenia czytelnikowi polityki zagranicznej V Republiki, poczynając od kwestii instytucjonalnych, aby następnie w ujęciu geograficznym w kolejnych rozdziałach przedstawić politykę europejską, transatlantycką (przez pryzmat stosunków ze Stanami Zjednoczonymi), wschodnią (przez pryzmat stosunków z ZSRR/Rosją), afrykańską, arabską i politykę wobec pozostałych regionów świata. Praca uzupełniona została ponadto o rozdziały poświęcone dyplomacji multilateralnej i kulturalnej oraz epilog.

Pierwszy z rozdziałów – jak już wspomniano – dotyczy instytucjonalnej architektury we francuskiej polityce zagranicznej. Poza dość podstawowym przybliżeniem kompetencji poszczególnych organów państwa, jak prezydent czy minister spraw zagranicznych w dziedzinie stosunków zewnętrznych, Autor podjął się próby przedstawienia poszczególnych osób piastujących te urzędy. Krótką charakterystyką zostały więc objęte prezydentury od de Gaulle'a poczynając na Jacques'u Chiracu kończąc. Szczątkowo przybliżono również sylwetki kolejnych ministrów spraw zagranicznych. Sam tytuł rozdziału (*Une politique étrangère élyséenne*) został tak sformułowany, aby czytelnik nie miał wątpliwości do kogo we Francji należy główna rola w kształtowaniu polityki zagranicznej, która jest tak zwaną *domaine réservé* prezydenta Republiki. Maurice Vaïsse dowodzi jednocześnie, że przypadek Francji jest dość nietypowy na tle innych zachodnich demokracji, biorąc pod uwagę ograniczone kompetencje kontrolne parlamentu w dziedzinie polityki zagranicznej. Autor nie omieszkiał jednak przywołać przykładów mających świadczyć o odwracaniu się tej tendencji. O wzroście kompetencji francuskiego parlamentu świadczyć ma między innymi niedawne wprowadzenie zmiany do konstytucji polegającej na konieczności uzyskania od niego każdorazowej autoryzacji przedłużenia misji wojskowej, której trwanie przekracza okres czterech miesięcy¹ czy wejście w życie traktatu z Lizbony zwiększającego rolę Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych poprzez wprowadzenie tzw. mechanizmu wczesnego ostrzegania w przypadku groźby naruszenia zasady subsydiarności. Specyfika francuskiej polityki zagranicznej polega – zdaniem Autora – również na jej bardzo ścisłym powiązaniu z polityką obronną. Dowodzić tego

¹ *La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.*

ma – zdaniem Vaïsse’a – status mocarstwa nuklearnego, jaki posiada Francja i realizowana przez nią polityka związana z prowadzeniem prób atomowych (ostatecznie zakończonych w 1996 r.), pracami nad doktryną odstraszania nuklearnego i eksportem broni. Korzystanie z szerokich kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez *republikańskiego monarchę* przy dość ograniczonych funkcjach kontrolnych innych instytucji było źródłem licznych kontrowersji wokół prowadzonych przez Francję działań. Do części z nich Autor nawiązuje z resztą już w pierwszym rozdziale, przywołując choćby akcję sabotażową francuskich służb specjalnych wymierzoną w statek *Rainbow Warrior* należący do organizacji *Greenpeace*, prowadzącej w 1985 r. na wodach Pacyfiku kampanię antynuklearną. Zaniepokojenie Autora wzbudzają także zapowiedzi prezydenta Sarkozy’ego chcącego ułatwić dostęp do wykorzystywanej w celach cywilnych energii atomowej dla wszystkich krajów, które tego zapragną. Niewątpliwie korzyści związane z możliwością podpisania lukratywnych kontraktów przeplatają się w tym wypadku z ryzykiem obniżenia poziomu bezpieczeństwa i groźbą proliferacji broni nuklearnej. Zainicjowany przez Autora już w pierwszym rozdziale problem odbija się echem także w kolejnych częściach książki. Handel bronią okazuje się być stałym elementem polityki zagranicznej Francji nie tylko w Afryce i na Bliskim Wschodzie, ale również w innych częściach świata (Pakistan, Tajwan, Argentyna), wzbudzając przy tym liczne kontrowersje związane m.in. z eksportem uzbrojenia do Republiki Południowej Afryki w trakcie trwania apartheidu czy koniecznością umiejętnego odnalezienia się po stronie europejskiego sojusznika podczas brytyjsko-argentyńskiego konfliktu o Falklandy (Malwiny), w czasie którego Buenos Aires korzystało z zakupionego wcześniej od Francji sprzętu wojskowego.

Poruszanie tego typu trudnych tematów jest niewątpliwą zaletą książki, tym bardziej że zasygnalizowany przez Autora problem jest wciąż aktualny. Widać to na przykładzie zawartej niedawno francusko-rosyjskiej umowy na sprzedaż kilku nowoczesnych okrętów desantowych typu *Mistral*, która wzbudziła liczne kontrowersje wśród członków NATO. Zabrakło jednak ukazania zarysowanego powyżej problemu w jeszcze szerszym kontekście prowadzonej przez Francję polityki zagranicznej, której stałym elementem jest odgrywanie przez nią roli promotorki oświeceniowych, uniwersalistycznych idei praw człowieka. Paryż ma z pewnością niepodważalne dokonania w tej materii, jak również w rozwoju prawa humanitarne – o czym wspomina sam Autor – jednakże dopiero połączenie obu wspomnianych sfer zainteresowania polityki zagranicznej Francji pozwala wyciągnąć dalej idące wnioski co do sposobu działania, skuteczności i umiejętności budowy wizerunku przez francuską dyplomację.

Przed równie trudnym do rozwiązania dylematem stają francuscy decydenci, jeśli chodzi o prowadzenie polityki europejskiej. Autor już na samym początku poświęconemu jej rozdziałowi stawia kluczowe pytanie będące *de facto* kwintesencją polityki zagranicznej V Republiki. Jak wzmocnić pozycję Paryża poprzez budowę wspólnej Europy unikając jednocześnie niebezpieczeństwa rozmycia się Francji w nowo tworzonej strukturze? Vaïsse analizuje więc politykę europejską Paryża przez pryzmat silnie zakorzenionego w mentalności francuskich elit politycznych przekonania o roli integracji europejskiej jako multiplikatorze siły Francji w świecie. Od początkowej akceptacji przez de Gaulle'a wcześniejszych zobowiązań podjętych na mocy traktatów rzymskich, przez podpisanie traktatu elizejskiego, politykę pustego krzesła, obstrukcje i rezerwę Francji w stosunku do kolejnych rozszerzeń (szczególnie wobec Wielkiej Brytanii, ale także np. Hiszpanii), kluczową rolę Paryża w ukonstytuowaniu się Rady Europejskiej, pogłębienie procesu integracji (traktaty z Maastricht, Amsterdamu i Nicei) aż po fiasko referendum nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy i próbę przeforsowania traktatu z Lizbony śledzimy meandry działań Paryża na arenie europejskiej. Maurice Vaïsse kończy ten rozdział ważnym stwierdzeniem pozwalającym jednocześnie odkryć sens zawarty w tytule książki. Stwierdza on bowiem, że kolejne rozszerzenia EWG/UE sprawiają wrażenie, iż Francja traci wpływ w walce, której stawką jest multiplikacja własnej potęgi. Choć francuscy decydenci i elity gotowe byłyby odstąpić od tradycyjnej polityki opartej na potędze (*politique de puissance*) na rzecz polityki oddziaływania (*politique de l'influence*), pozwalającej samej Europie stać się mocarstwem, projekt ten przegrywa z powodu istnienia Sojuszu Atlantyckiego i niechęci partnerów Francji do koncepcji Europy-mocarstwa (*Europe-puissance*). Vaïsse dodaje jednocześnie, że mimo iż nie można mówić o pełnej akceptacji amerykańskiego przywództwa na Starym Kontynencie, Francja może pretendować do miana lidera w Europie tylko, jeśli będzie w stanie działać dla dobra wspólnego i odrzucić wszelkie pokusy instrumentalizowania europejskiego projektu dla jej własnych celów.

W dwóch kolejnych rozdziałach Autor koncentruje się na bilateralnych relacjach Francji ze Stanami Zjednoczonymi i Związkiem Radzieckim, jak również z jego spadkobierczynią Rosją. Główną oś wyводу stanowią tu różnice w postrzeganiu współpracy w obszarze transatlantyckim między Paryżem i Waszyngtonem, a także stała gotowość Francji i Rosji do zacieśniania wzajemnych stosunków. W tym ostatnim przypadku trwałym spoiwem okazuje się być po jednej stronie wola potwierdzania swej przynależności do wąskiej grupy największych światowych potęg, po drugiej zaś możliwość osłabiania spistości sojuszu zachodniego świata.

Kolejne trzy rozdziały poświęcone relacjom Francji z Afryką, ze światem arabskim oraz z najodleglejszymi regionami globu (Québec, Ameryka Łacińska, Azja) prowokują przede wszystkim do debaty nad realnymi możliwościami prowadzenia przez Paryż ambitnej i skutecznej polityki zagranicznej na skalę globalną. Spośród najbardziej interesujących opinii zawartych w książce warto przytoczyć przekonanie Autora o trwającym rozdźwięku między oddziaływaniem politycznym a usytuowaniem interesów gospodarczych Francji w kontekście jej polityki na Czarnym Kontynencie. Istotnym wątkiem w rozdziale dotyczącym stosunków Paryża ze światem arabskim jest jednoznaczne odrzucenie tezy mówiącej o wpływie muzułmańskiej mniejszości mieszkającej we Francji na kształt polityki zagranicznej V Republiki. Vaïsse przekonuje, że nie dowodzi tego ani dotychczasowa polityka proarabska Paryża, która była taką również w czasie, kiedy społeczność muzułmańska we Francji pozostawała znikoma, ani pojawiająca się retoryka antyizraelska motywowana jakoby chęcią uniknięcia rozruchów na przedmieściach francuskich miast. Przeczy temu bowiem zaangażowanie Paryża w licznych operacjach militarnych na Bliskim Wschodzie. Autor dowodzi ponadto, że nie tylko proces podejmowania decyzji we Francji jest w dużo mniejszym stopniu uzależniony od lobbingu grup narodowościowych niż ma to miejsce na przykład w Stanach Zjednoczonych, ale również sama francuska mniejszość muzułmańska nie zawsze mówi jednym głosem. Ograniczone możliwości oddziaływania Francji w najbardziej dobitny sposób objawiają się jednak w Ameryce Łacińskiej oraz obszarze Azji i Pacyfiku, wyrastającym na nowe centrum światowego porządku *in statu nascendi*. Choć politykę zagraniczną wielu państw w ostatnim wspomnianym regionie motywują przede wszystkim aspekty gospodarcze, rezultaty osiągnęte przez Francję pozostawiają wiele do życzenia. Dowodem tego jest choćby jej udział w najważniejszym na świecie wschodzącym rynku chińskim, gdzie inny europejski potentat, jakim są Niemcy, dość wyraźnie ją dystansują. Nie bez racji powodów takiego stanu rzeczy Maurice Vaïsse upatruje w niedokonanym odpowiednio wcześniej przeniesieniu ciężaru aktywności francuskiej dyplomacji w kierunku Dalekiego Wschodu, słusznie chyba dodając, iż przyczyn tego zaniedbania należy upatrywać w zbyt mocnym przywiązaniu polityki zagranicznej Francji do jej tradycyjnej sfery oddziaływań. Niejako samoistnie nasuwa się więc płynący stąd wniosek, że o ile Paryż mógł niegdyś czerpać dla siebie korzyści z faktu bycia obecnym w Afryce, której znaczenie w polityce międzynarodowej wzrastało wraz z zaostrzaniem się międzyblokowej rywalizacji, o tyle w warunkach postzimnowojennego świata bez niezbędnych przewartościowań w swoich działaniach zewnętrznych pozycja Paryża będzie tracić na znaczeniu. Po pierwsze, ze względu na wzrost roli tych regionów,

w których pozycja i aktywność Francji była relatywnie słabsza, po drugie, natomiast za sprawą aktywizacji polityki zagranicznej wschodzących mocarstw na nowych dla nich teatrach działań, czego najdobitniejszym a jednocześnie najważniejszym, z francuskiego punktu widzenia, przykładem jest polityka Chin w Afryce. Kluczowym dylematem wymagającym rozstrzygnięcia przez francuskich decydentów jest zatem próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, na ile polityka zagraniczna wobec innych regionów świata może pozostawać domeną polityki krajowej a, na ile polityki europejskiej. Wydaje się, że kluczową rolę w rozwiązaniu tego problemu może odegrać tworzona na mocy traktatu z Lizbony Europejska Służba Działań Zewnętrznych.

Innym wyzwaniem stojącym przed polityką zagraniczną Francji jest wypracowanie skutecznych metod działania poprzez fora multilateralne. Klasycznym tego typu forum jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. To właśnie jej poświęca Autor kluczowe miejsce w odrębnym rozdziale poświęconym dyplomacji multilateralnej. Śledzimy zatem dość ciekawą ewolucję stosunku Francji do ONZ, poczynając od nieskrywanej niechęci do niej rozpadającego się imperium kolonialnego za czasów de Gaulle'a po stopniowe podkreślanie roli systemu Narodów Zjednoczonych i wyraźne akcentowanie jego znaczenia od czasu zakończenia zimnej wojny. Wraz z nastaniem czegoś, co jeden z amerykańskich badaczy nazwał mianem *unipolar moment*, pojawiła się trudna do zaakceptowania dla Francji groźba utrwalenia się jednobiegunowego systemu światowego. Sposobem na odwrócenie tej niekorzystnej z francuskiego punktu widzenia tendencji było podkreślanie roli systemu oenzetowskiego, w ramach którego Francja dysponuje ważnym atutem, jakim jest bycie stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa. Vaisse widzi zatem w ONZ nadzieję dla Paryża w potwierdzaniu jego pozycji średniego mocarstwa o światowych ambicjach, zauważając jednocześnie bardzo słusznie, że w momencie, w którym Francja zaczęła „nawracać się” na ONZ, Stany Zjednoczone coraz bardziej ujawniały swoje *désintéressement* wobec Narodów Zjednoczonych. Mając na uwadze powyższe stwierdzenie, niewątpliwym mankamentem pracy pozostaje niesprecyzowanie przez Autora, jak zatem wobec takiego rozdźwięku mogą realizować się francuskie aspiracje poprzez ONZ. Struktura ta – zdaniem wielu krytyków – wymaga reformy, zaś ostatni konflikt w Iraku, w czasie którego największe mocarstwo wyraźnie lekceważyło jej rolę, przyczynił się do dalszej marginalizacji ONZ. Francja natomiast nie potrafiła zapobiec działaniom, którym od początku stanowczo się sprzeciwiała. Być może pewną nadzieję Autor widzi w zmianie sposobu prowadzenia polityki zagranicznej przez nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych, jak również ujawnieniu się pewnych ograniczeń w unilateralnym działaniu Waszyngtonu.

Ostatnie niepowodzenia także na innych polach działalności ONZ, takich jak choćby kwestie zmian klimatycznych wobec braku międzynarodowego porozumienia na szczycie UNFCCC w Kopenhadze, prowokują do stawiania dalszych pytań dotyczących skuteczności systemu oenzetowskiego w ogóle oraz pozycji całej UE względem innych kluczowych graczy na scenie międzynarodowej. Kończąc wątek poświęcony dyplomacji multilateralnej w polityce zagranicznej Francji, odnotować należy zupełną marginalizację innych tego typu form współpracy w prezentowanej publikacji. Autor niesłusznie pominął choćby ważne forum, jakim jest G7/G8, w którego powstaniu dość istotną rolę odegrała przecież Francja. Zainicjowanie spotkań w nowej formule, jaką są szczyty G20, każe sądzić, iż nie tylko współpraca w węższym kręgu światowych potęg nie wyczerpała swoich możliwości, ale również Paryż poszukuje w niej sposobu na potwierdzanie własnych ambicji w polityce międzynarodowej.

Ostatnim zagadnieniem, któremu Vaïsse poświęcił osobny rozdział, jest dyplomacja kulturalna Francji. Stanowi on potwierdzenie tego, jak ważną rolę pełni ona w polityce zagranicznej V Republiki. Centralne miejsce zajmują tu, rzecz jasna, działania promujące język francuski oraz zmierzające do zaakcentowania głosu frankofońskiego kręgu kulturowego w polityce międzynarodowej. Emanacją tego rodzaju przedsięwzięć, o których wspomina Autor, jest przede wszystkim powstanie Międzynarodowej Organizacji Frankofonii (OIF), zrzeszającej w większości byłe kolonie francuskiego imperium. Vaïsse podkreśla również rolę polityki audiowizualnej Francji oraz jej działalność związaną z obroną idei różnorodności kulturowej (*diversité cuturelle*). Udanym zabiegiem Autora było jednak pozostawienie na czytelniku wrażenia, iż mimo podejmowanych przez Francję działań i przeznaczaniu na nie dość okazałych środków rezultaty polityki kulturalnej pozostają ograniczone.

Prezentowaną książkę wieńczy epilog, w którym Autor podsumowuje wcześniejsze rozważania i analizuje pierwsze dokonania Nicolasa Sarkozy'ego. Inicjatywa nowego prezydenta związana z podjęciem prac nad nowymi dokumentami o charakterze strategicznym² stanowi – zdaniem Maurice'a Vaïsse'a – podtrzymanie chęci dokonania zmian. Najgłębsza redefinicja w porównaniu z poprzednim prezydentem dokonuje się – zdaniem Autora – w stosunkach francusko-amerykańskich. Mniej kategoryczne stanowisko prezentuje on wobec decyzji o powrocie Francji do struktur militarnych NATO. Z pozoru wydaje się być ona zerwaniem z dotychczasowymi założeniami polityki

² H. Védrine, Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation, septembre 2007; Défense et sécurité nationale. Le livre blanc, juin 2008; A. Juppé, L. Schweitzer, La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008–2020, juillet 2008.

zagranicznej Paryża, jednak, jak słusznie podkreśla sam autor, dostrzec w niej można pewne elementy kontynuacji, bowiem podobną debatę na temat powrotu Francji do struktur militarnych Paktu Północnoatlantyckiego podejmował już wcześniej Jacques Chirac, zaś ze wznowionego przez obecną głowę państwa procesu całkowicie wykluczono problematykę arsenału nuklearnego, nad którym Francja ma zachować całkowitą niezależność. Epilog okraszony został ponadto odniesieniami do francuskiej obsesji widmem upadku, której zwiastunem ma być jakoby słabnąca rola Francji w świecie zdominowanym przez wielkie organizmy polityczne (*États-continents*). Owa rzeczywistość, która nie pozwala już Paryżowi wpływać w decydujący sposób na losy świata, jeśli nie jest jeszcze zapowiedzią kresu państwa narodowego, to przynajmniej dobitnie ujawnia jego ograniczone możliwości działania. Dlatego jedynym sposobem zachowania przez Francję wpływu na bieg wydarzeń w świecie jest Europa. Paryż musi jednak – zdaniem Vaïsse’a – rozstać się z koncepcją UE jako multiplikatora wyłącznie narodowej potęgi, ponieważ jest ona sprzeczna z ideą budowy silnej Europy. To, co Francji pozostaje, to raczej wpływ na europejską dyplomację bez możliwości odgrywania w niej decydującej roli. Po zapoznaniu się z całą publikacją można jednak stwierdzić, że dokonanie tego przewartościowania z jednej strony nie powinno wiązać się z rezygnacją z tych atutów, które są w posiadaniu Francji (np. stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ), z drugiej – nie będzie także łatwe ze względu na silnie zakorzenioną w mentalności Francuzów świadomość o świetlanej przeszłości swojego kraju, wzmoczonej dodatkowo gaullistowską retoryką wyolbrzymiania własnej potęgi.

Podsumowując, prezentowana książka jest z pewnością warta uwagi nie tylko ze względu na jej walory merytoryczne, ale także na wagę tematyki, jaka została w niej poruszona. Polityka zagraniczna Francji ma istotne przełożenie na proces integracji europejskiej, więc poznanie jej tajników i śledzenie na bieżąco jej zmian jest ważne także z polskiego punktu widzenia. Choć praca ma charakter eseju napisanego przystępnym językiem, z pewnością jej walor poznawczy byłby jeszcze bogatszy, gdyby uzupełniona została o teoretyczny wywód wokół politologicznych pojęć, jakimi są *potęga* i *wpływ*. Próba ich zdefiniowania mogłaby rzucić nowe światło na pytanie zawarte w tytule książki i rozwiać u części czytelników potencjalne niejasności związane z postulowanym przez Autora odejściem od *politique de puissance* na rzecz *politique de l'influence*. Praca Maurice’a Vaïsse’a stanowi jednak mimo wszystko ważny wkład w badania nad polityką zagraniczną V Republiki jak również prowokuje do debaty nad jej przyszłym kształtem.

RYSZARD ŻELICHOWSKI (RED.)

PIERWSZA PIĘCIOLATKA.

MAŁE PAŃSTWA EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

ISP PAN, WARSZAWA 2010, s. 267

Małe państwa Europy Środkowo-Wschodniej zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej nie znajdują właściwego miejsca odpowiadającego ich znaczeniu i randze w relacjach regionalnych oraz międzynarodowych. Często niedoceniane i pomijane w analizach różnorodnych zagadnień mają jednakże znaczący wpływ na kształtowanie się systemu międzynarodowego. Rzadko wspomniane w ramach szeroko dyskutowanych bieżących problemów globalnych, takich chociażby, jak: obecny kryzys ekonomiczny, czy też dalszy rozwój integracji europejskiej i poziom oddziaływania kryzysu na państwa i regiony sąsiadujące, mają niekiedy znaczący wpływ na ich rozwiązanie. Dlatego też z zadowoleniem przyjąłem zbiorczą publikację wydaną w Instytucie Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk pod redakcją naukową prof. dr hab. Ryszarda Żelichowskiego zatytułowaną: „Pierwsza pięciolatka. Małe państwa Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej”. Publikacja podsumowuje pięć lat członkostwa państw Europy Środkowej i Wschodniej w Unii Europejskiej, jednocześnie prezentując małe, a nawet mini lub też *quasi* państwa Europy Zachodniej, mocno związane z unijnymi zagadnieniami. Praca składa się z trzech rozdziałów. W pierwszym znajdują się artykuły dotyczące Litwy, Łotwy, Republiki Czeskiej, Republiki Węgierskiej i Estonii. W drugim: Republiki Słowackiej i Słowenii, a w trzecim scharakteryzowane zostały: Monako, Andora, Wyspa Sark i Gibraltar. Niniejszy tom jest opatrzony obszernym wstępem od redaktora i wprowadzeniem autorstwa Prof. dr. hab. J.M. Fiszera.

We wstępie redaktor podkreśla, że zawarte w publikacji artykuły stanowią wynik badań prowadzonych w ramach Zakładu Europeistyki ISP PAN i są efektem konferencji o tożsamym tytule. Jednocześnie zaznacza, że jest

to próba podsumowania pięciu lat członkostwa państw Europy Środkowo-Wschodniej w Unii Europejskiej.

Wprowadzenie autorstwa J.M.Fiszera zatytułowane „Polska wobec małych sąsiadów – aspekty teoretyczne i użyteczne” składa się z czterech części. Autor stawia pytanie o pozycję Polski wśród małych państw Europy Środkowo-Wschodniej, charakteryzuje rolę tychże państw w relacjach międzynarodowych i określa polską politykę zagraniczną wobec nich. Autor podejmuje się również bardzo ciekawych rozważań dotyczących możliwości stworzenia przez Polskę, Szwecję, Republikę Czeską i państwa nadbałtyckie wpływowej grupy, zdolnej ukształtować nowy program Unii Europejskiej dający szansę na wewnętrzne umacnianie wspólnoty państw członkowskich i instytucji unijnych, otwarcie na nowych członków i budowę pogłębionych relacji sąsiedzkich.

W pierwszym artykule Mindaugas Degutis przeprowadza analizę pierwszych pięciu lat członkostwa Litwy w Unii Europejskiej, podkreślając zarówno jego pozytywne, jak i negatywne aspekty. Zaakcentowany został przez Autora wyraźny podział na dwa okresy z owych pięciu lat, gdzie w pierwszym nastąpił rozwój ekonomiczny, a w drugim doszło do załamania gospodarczego. Pomimo obecnego pogrążenia Litwy w kryzysie, zostały podkreślone pozytywne akcenty, z których najważniejszy to pronijne nastawienie społeczeństwa litewskiego, czasami przeradzające się wręcz w nieuzasadniony optymizm dotyczący funkcjonowania unijnych instytucji.

Tomasz Otocki, podejmując rozważania obejmujące członkostwo Łotwy w Unii Europejskiej, rozpoczyna swoją analizę od zaprezentowania przyczyn przystąpienia do Wspólnot i wskazuje na ich podobieństwo wobec integracyjnych koncepcji litewskich i estońskich. Bardzo interesującym elementem pracy jest poszukiwanie przez Autora właściwego miejsca dla Łotwy w ramach Unii Europejskiej, prowadzenie rozważań o skutkach kryzysu dla państwa i jego roli w środowisku europejskim oraz zwrócenie uwagi na konieczność odejścia od wewnętrznych problemów politycznych na rzecz debat obejmujących pytania o dalszą przyszłość Unii Europejskiej.

Paweł Ukielski w swoim artykule przeprowadził analizę przebiegu członkostwa Republiki Czeskiej w Unii Europejskiej, która w tym czasie pełniła również prezydencję. Z ciekawej perspektywy zostały w niej przedstawione starania Republiki o zwiększenie swojego oddziaływania w ramach zintegrowanej Europy oraz jej problemów wewnętrznych, w szczególności negatywnego nastawienia do procesu integracji prezydenta Vaclava Klause.

Adam Burakowski przeanalizował sytuację Węgier, podkreślając, że proces integracji państwa ze strukturami unijnymi zaczął się w latach osiemdzie-

siątych. Jednocześnie zaznaczył, iż rząd węgierski mocno wspiera kwestie związane z narodową tożsamością i identyfikacją w przeciwieństwie zresztą do ogólnoeuropejskiego trendu szerzenia kosmopolityzmu, przenikania się wartości i przechodzenia na poziom ponadnarodowy.

Aleksander Gubrynowicz, analizując pięć lat członkostwa Estonii w Unii Europejskiej, zaznaczył fakt nowego zdefiniowania priorytetów polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa, które to znajdują się obecnie, jak słusznie zauważa Autor, w procesie tworzenia i są ograniczane w dużej mierze wręcz standardowymi dla całej Unii problemami niżu demograficznego, zmiennego otoczenia polityczno-ekonomicznego oraz kryzysu gospodarczego. Artykuł ten kończy jednocześnie pierwszy rozdział publikacji.

W rozdziale drugim znajdują się analizy dotyczące dwóch bardzo ciekawych państw, a mianowicie: Słowacji i Słowenii, które poczyniły największe postępy w procesie integracji i znalazły się w strefie euro, podczas gdy kilka lat wcześniej oba, a w szczególności Słowacja nie była poważnie traktowana w procesie integracji europejskiej i euroatlantyckiej ze względu na niesprzyjający „klimat” polityczny wewnątrz państwa oraz zbyt bliskie relacje z Federacją Rosyjską.

Powyższe podkreśla także w swoim tekście otwierającym drugą część Piotr Bajda, zaznaczając jednocześnie moment przełomowy, po którym nastąpiła diametralna zmiana priorytetów i rozpoczęła się słowacka droga do Unii Europejskiej, a więc utratę władzy przez Vladimira Mečiara i objęcia jej przez Józefa Moravčika, a później w 1998 r. przez Mikulasa Dzurinde. Autor przedstawia perturbacje na drodze do integracji i nagły zwrot polityczny pod koniec lat dziewięćdziesiątych, gdy Słowacja zdecydowanie przyspieszyła na drodze do Unii Europejskiej i poza wejściem w jej struktury stała się częścią strefy euro w 2009 r. W ten sposób wyprzedziła dotychczas przodujące w procesie integracji pozostałe państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Kolejnym państwem, którego starania o członkostwo i jego bilans po pięciu latach w Unii Europejskiej przedstawiła Agnieszka Orzelska, omawiając przypadek Słowenii. Państwa, które na początku lat dziewięćdziesiątych nie tylko podjęło starania o usamodzielnienie się, lecz także musiało stawić czoła krótkiej wojnie z ówczesną Jugosławią i zachować stabilność w niespokojnym, ogarniętym konfliktem zbrojnym regionie. Jak zauważa Autorka tekstu, będąc jedną z najlepiej rozwiniętych gospodarczo republik byłej Socjalistycznej Federacji Republik Jugosławii, czyniła znaczące postępy, które umożliwiły jej nie tylko wyrównanie swoich szans do członkostwa z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, lecz także stało się to podstawą znaczącego ich wyprzedzenia. W niniejszym artykule poruszono także kwestie prezydencji,

która niewątpliwie stanowiła najważniejszy sprawdzian dla rządu i społeczeństwa. Słowenia poradziła sobie z tym zadaniem bardzo sprawnie i utrzymała równowagę między sprawami europejskimi a wzmacnianiem regionu, w którym się znajduje. Agnieszka Orzelska za szczególny sukces działań Słowenii postrzega założenie uniwersytetu w Piranie i realizację projektu Unii dla Śródziemnomorza. Autorka przedstawiła także ówczesnie naglący problem Kosowa, jednakże poza prezentacją postanowień podjętych przez państwa członkowskie nie dokonała oceny ani tego wydarzenia, ani słowackiej sprawności w procesie rozwiązania tegoż problemu. Dość szeroko jednakże opisuje relacje Słowenii z Chorwacją.

Rozdział trzeci publikacji jest zdecydowanie nowatorski i niezwykle ciekawy nie tylko na tle owej pracy, lecz także na tle całości literatury dotyczącej małych państw. Jego Autorzy zaprezentowali poszczególne kraje, które są mniej lub bardziej znane, oraz takie, z których istnienia lub formy funkcjonowania nie zdajemy sobie sprawy. Pierwszym z nich jest Księstwo Monako, pobieżnie znane przez przeciętnego czytelnika jako państwo zamieszkałe przez najbogatszych mieszkańców Europy i świata, o ładnych krajobrazach i zwykle niezbyt dostępne ze względu na poziom cen dla zwykłego turysty. Marta A. Sosnowska zaprezentowała w swoim artykule zarówno jego system polityczny, charakter relacji z Francją, która jest gwarantem jego suwerenności, jak i przeanalizowała udział Słowenii w pracach międzynarodowych organizacji. Kolejnym państwem zaprezentowanym w tymże rozdziale jest Andora. Anna Sroka analizuje jej pozycję w relacjach z Unią Europejską, podkreślając, iż podmiotem stosunków międzynarodowych stała się ona dopiero w 1993 r. Jednocześnie Autorka prezentuje różnorodne scenariusze tychże relacji, biorąc pod uwagę możliwości spełnienia unijnych norm i pełnego do nich przystosowania. Dlatego też Anna Sroka proponuje wyjście pośrednie, w ramach którego może stać się ona częścią Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Kolejnym artykułem jest przygotowana przez Marcina Żaka analiza relacji między wyspą Sark a Unią Europejską. Autor opisuje historię wyspy Sark, uświadamia czytelnika co do jej położenia geograficznego, prezentuje system polityczny charakterystyczny zresztą dla państwa feudalnego oraz złożone relacje dependencji. Jednocześnie zauważa, że budowanie bezpośrednich relacji między wyspą a Unią, czy nawet kształtowanie ich w określonym wymiarze i zakresie integracji europejskiej nie jest możliwe samodzielnie, a w dużej mierze zależne w ramach podległości Sark wobec Guernsey, a tej wobec Wielkiej Brytanii. Ostatni artykuł w tym rozdziale zawiera omówienie sytuacji Gibraltaru, jego funkcjonowanie i perspektywę europejską. Autorem jest prof. dr hab. Ryszard Żelichowski, redaktor tego wydania i jednocze-

śnie prowadzący badania dotyczące małych państw i terytoriów o statusie specjalnym. Autor przedstawia historię i skomplikowane relacje Gibraltaru z Wielką Brytanią oraz jego miejsce w stosunkach z Unią Europejską. Podkreśla, że jest on jednym z państw wchodzącym w skład Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, nie przynależy do strefy Schengen i nie czerpie korzyści z relacji z Wielką Brytanią, aktywizując wręcz nieustające spory i konflikty na poziomie nie tylko społecznym, lecz także instytucjonalnym i ustrojowym.

Niniejsza publikacja – jak już wspomniałem we wstępie do recenzji – jest nowatorska na polskim rynku naukowym. Jej szczególny charakter wynika z tego, że obejmuje swoim zakresem szerokie spektrum analizy poszczególnych państw zaliczanych do średnich i małych. Niezwykle złożone aspekty merytoryczne obejmujące zarówno funkcjonowanie tychże państw, jak i ich relacje z Unią Europejską zostały ujęte w szczegółowe ramy przejrzystej faktografii i związków przyczynowo-skutkowych, pozwalając na dogłębne zrozumienie przez czytelnika owych bardzo ważnych, a zwykle pomijanych w literaturze naukowej kwestii. Uważam, że książkę warto polecić nie tylko badaczom, lecz także osobom zainteresowanym niniejszą tematyką, gdyż ma ona zarówno wymiar naukowy, utylitarny, jak i poznawczy.

Paweł Olszewski

TADEUSZ T. KACZMAREK
ZARZĄDZANIE RYZYKIEM. UJĘCIE INTERDYSCYPLINARNE

DIFIN, WARSZAWA 2010, s. 360

Recenzowana książka pt. „Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne”, która jest podręcznikiem akademickim, to najnowsza publikacja autorstwa Tadeusza Teofila Kaczmarka – Autora licznych monografii oraz publikacji na temat szeroko rozumianego ryzyka. Podręcznik składa się z 12 rozdziałów i jest nowym ujęciem zdywersyfikowanego ryzyka, zgodnie z normą ISO31000:2009. Jest to interdyscyplinarne podejście do tej skomplikowanej kategorii, jaką bez wątpienia jest ryzyko w gospodarce rynkowej. Autor w swoich badaniach nad ryzykiem uwzględnił najnowszą literaturę zagraniczną oraz krajową.

W rozdziale pierwszym dokonano chronologicznego przeglądu badań prowadzonych nad ryzykiem w wielu krajach, a następnie przedstawiono relacje występujące między teorią nauki a wykorzystaniem metodologii naukowej dla potrzeb tej nowej dyscypliny. W trzeciej części tego rozdziału zastanowiono się nad istotą nauki opartej na doświadczeniu w odniesieniu do zdywersyfikowanego ryzyka. W szczególności scharakteryzowano zagadnienie doskonalenia narzędzi pomiaru ryzyka. Punkt czwarty tego rozdziału stanowi wprowadzenie do rozważań prowadzonych nad interdyscyplinarnym badaniem zdywersyfikowanego ryzyka. Zostały w nim przedstawione strategie zmierzające do ograniczenia globalnego ryzyka i powstających zagrożeń dla środowiska naturalnego. W tym kontekście została podjęta kwestia *Human Choice and Climate Change* oraz nowe metody stosowane w badaniu ryzyka. Nie można było pominąć zagadnienia eksplozji informacji i jej wpływu na dalsze badania kategorii ryzyka, a także znaczenia modnych obecnie badań inter- i transdyscyplinarnych. Rozdział pierwszy kończy próba odpowiedzi na pytanie dotyczące odpowiedzialności uczonych za skutki prowadzonych badań.

W rozdziale drugim przedstawiono interdyscyplinarne podejście do ryzyka. Uznany fakt jest to, że nie istnieje tylko jeden rodzaj ryzyka, podobnie jak nie istnieje tylko jedno jedyne pojęcie ryzyka, ponieważ kategoria ta jest bardzo zróżnicowana i obejmuje różne dziedziny życia. Z tego wynika też potrzeba stosowania różnych strategii badawczych oraz różnego podejścia do definiowania ryzyka. Dotyczy to identyfikowania ryzyka, jego opisu, analizy, szacowania, oceny, akceptowania i zarządzania nim, o czym będzie mowa w dalszych rozdziałach tej książki. Pewna nieostrość i różnorodność pojęciowa utrudnia dokonanie jednoznacznej taksonomii ryzyka. Autor podjął jednak taką próbę i przedstawił taksonomię ryzyka, która jest czymś nowym w polskiej literaturze na temat ryzyka. Takie podejście do ryzyka wymagać będzie dalszych badań, a ta pierwsza próba z pewnością ośmieli innych badaczy do podążenia tym tropem.

W trzecim rozdziale przedstawiono ważne zagadnienie, jakim jest podejmowanie decyzji w warunkach ryzyka. Dla spółek handlowych oraz podmiotów indywidualnych prowadzenie działalności w gospodarce rynkowej nie jest możliwe bez podejmowania ryzyka i zarządzania nim. Podejmując większe ryzyko, zwykle osiąga się większe korzyści. W ostatnich latach rośnie zainteresowanie różnymi metodami pomiaru ryzyka, a także analizą wartości ekstremalnych, co jest związane z nasileniem się występowania zjawisk kryzysowych w świecie. Jednym z uznanych mierników ryzykowności zmiennej losowej jest wariancja i odchylenie standardowe, co w tym rozdziale zostało przedstawione.

W rozdziale czwartym przedstawiono generalne zasady zarządzania ryzykiem, czyli identyfikacja i analiza ryzyka, jego oszacowanie oraz sformułowanie wariantów, metod ograniczania i eliminowania ryzyka. Wyeksponowano sprawę zwiększania zasobów informacji z różnych dyscyplin i dziedzin gospodarki. Obszerniej potraktowano kwestię sposobów skutecznego przeciwdziałania zdywersyfikowanemu ryzyku. Teoretyczne ujęcie *Risk Management* zostało zilustrowane praktycznymi przykładami.

Rozdział piąty stanowi próbę pokazania, że istnieją wielopłaszczyznowe powiązania między poszczególnymi fazami procesu zarządzania przedsiębiorstwem i zarządzania ryzykiem, co pozwala na pokazanie pewnych wspólnych punktów zintegrowania tych czynności. To podejście jest stosunkowo nowe w dyscyplinie zarządzania ryzykiem zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i na kontynencie europejskim. W związku z czym rozdział ten traktujemy jako przyczynek do badań nad zintegrowanym zarządzaniem ryzykiem w przedsiębiorstwie.

Efektywne zarządzanie ryzykiem obejmuje wszystkie działy, funkcje i procesy w przedsiębiorstwie, a o sukcesie decyduje współdziałanie wszystkich

podmiotów. Decydującą rolę przypisuje się kryteriom i ramowym warunkom kultury ryzyka i jego kontroli, które należy pielęgnować w każdej firmie. Jednak kluczem do sukcesu są pracownicy, od których wymaga się zaangażowania i odpowiedzialnego zachowania w sytuacjach zagrożenia ryzykiem. Ich współpraca decyduje o sukcesie firmy. Może jednak zaistnieć sytuacja, która doprowadzi do upadłości przedsiębiorstwa i tej kwestii została poświęcona ostatnia część rozdziału.

Rozdział szósty jest analizą ryzyka związanego z epoką społeczeństwa informacyjnego. Bez informacji nie można zarządzać ryzykiem, o czym jest także mowa w następnych rozdziałach. W tym rozdziale została omówiona istota współczesnej rewolucji informacyjnej, w której wiedza i informacja stanowią jej kwintesencję. Nierozdzielnie z tym łączy się nowe narzędzie, jakim jest Internet oraz wiele inicjatyw podejmowanych przez Unie Europejską w tym zakresie.

Rozdział siódmy – We wszystkich dziedzinach zarządzania przedsiębiorstwem korzystamy z komputera. To ważne narzędzie jest jednak narażone na ataki przestępców komputerowych. Z tego względu Autor dokonuje analizy ryzyka, zagrożeń i przestępstw komputerowych. Zwraca także uwagę na słabe miejsca w przedsiębiorstwie, które ułatwiają przestępcom różnorodne ataki. Wreszcie przedstawia istotne punkty prawa informatycznego oraz kwestię odpowiedzialności karnej zgodnie z obowiązującymi przepisami.

W rozdziale ósmym zostały przedstawione zdywersyfikowane źródła informacji, bez których nie można zarządzać ryzykiem. Omówiono kwestię rodzajów informacji, ich znaczenie, w tym podstawowe źródła informacji ekonomicznych i finansowych w Polsce. W gospodarce rynkowej wywiadownie gospodarcze dostarczają sprawdzonych informacji i przyczyniają się do zwiększenia przejrzystości działalności gospodarczej. Stąd sporo uwagi poświęcono wywiadowniom. Przedstawiono też obowiązek udostępniania informacji przez podmioty gospodarcze oraz ważną kwestię ochrony danych osobowych, zgodnie z odpowiednią ustawą. W drugiej części tego rozdziału natomiast, zostały scharakteryzowane źródła informacji ekonomicznych dostępne we Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii, co po wejściu Polski do Unii Europejskiej jest bardzo ważne. Informacje zawarte w tym rozdziale są szczególnie użyteczne w praktyce gospodarczej.

Rozdział dziewiąty opisuje światowe rynki finansowe, które wskutek ich liberalizacji, deregulacji i postępującej globalizacji, uległy po 2000 r. ogromnym perturbacjom. Stały się one równocześnie mniej transparentne i z tego powodu na znaczeniu zaczęły zyskiwać agencje ratingowe, zwłaszcza te o zasięgu globalnym. Ich działalność ma służyć przede wszystkim bezpieczeń-

stwu zawieranych transakcji na rynkach finansowych. Ratingi są opracowywane przez te agencje i stanowią podstawę do podjęcia decyzji inwestycyjnych. Rating nie jest jednak jakimkolwiek zabezpieczeniem prawnym przed niewypłacalnością emitenta papierów wartościowych. Mimo to przez kilkadziesiąt lat istniało duże zaufanie do publikowanych ratingów, wynikające z dobrej reputacji agencji w przeszłości oraz z trafności i obiektywizmu formułowanych ocen.

W rozdziale tym zostały kolejno przedstawione najważniejsze dane i ekonomiczne wskaźniki badane przez agencje ratingowe. Zostały scharakteryzowane największe agencje ratingowe i ich podstawowe zadania. Kolejnym zadaniem było pokazanie podstawowych i merytorycznie ważnych źródeł informacji niezbędnych do przygotowania ratingu. Chodzi o wybrane obszary działalności podmiotu gospodarczego, podstawowe dane liczbowe i wskaźniki charakteryzujące gospodarkę oraz stan gospodarki ocenianego państwa. Wreszcie przedstawiona została strona techniczna i metodyka opracowywania, ustalania i nadawania ratingów. Rozdział zamykają krytyczne uwagi na temat błędnych ocen ratingowych z ostatnich lat, które w dużym stopniu wpłynęły na wywołanie globalnego kryzysu finansowego na początku XXI wieku.

Rozdział dziesiąty, Zagadnienie zarządzania ryzykiem finansowym przedsiębiorstwa Autor zaczął od taksonomii metod pomiaru i oceny sytuacji finansowej. Następnie została omówiona kwestie analizy wskaźnikowej oraz modelowania zestawów wskaźników finansowych. Pod koniec tego rozdziału przedstawiono zasady korzystania ze wskaźników w analizie finansowej. Ostatnia część rozdziału dotyczy szczegółowego omówienia metod oceny kondycji finansowej spółki. Przedstawione w sposób syntetyczny, uproszczone modele oceny mają jednak pewne wady. Jedną z wad jest to, że nie pozwalają na wyciąganie jednoznacznych wniosków na podstawie przeprowadzonych obliczeń. Inna wada to ograniczenie tylko do spółek giełdowych, kiedy znana jest wycena rynkowa ich wartości. A poza tym nie zostały te modele opracowane dla warunków polskich. Można więc sformułować wniosek, że istnieje potrzeba dalszego prowadzenia badań w odniesieniu do spółek prowadzących działalność w Polsce w nowych warunkach gospodarki rynkowej.

W rozdziale jedenastym zostały przedstawione nowe rodzaje ryzyka w globalnej gospodarce. Najpierw zwrócono uwagę na niekiedy kontrowersyjne działania korporacji transnarodowych. Niezbędne okazało się też przedstawienie nasilającego się negatywnego wpływu różnych struktur mafijnych w gospodarce globalnej, a w szczególności w krajach Unii Europejskiej. Szybko rozwijający się handel międzynarodowy jest narażony na coraz bardziej wyrafinowane ataki przestępców. Z tego względu przedstawiono kilka wybra-

nych obszarów tego specyficznego ryzyka i metod walki z przestępczością zorganizowaną.

Rozdział dwunasty obejmuje charakterystykę metod przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy. Zostały uwzględnione regulacje międzynarodowe i zagrożenia dla obrotu finansowego. Autor uznał za celowe przedstawienie funkcjonowania zorganizowanej przestępczości kryminalnej, w tym organizacji terrorystycznych. Ważne miejsce zajęła kwestia zwalczania tego procederu oraz pokazana została ważna rola państwa w tym obszarze. Złożony zasięg i struktura tego ryzyka spotkały się z reakcją rządów wszystkich państw OECD.

Zawartość recenzowanej książki w kompleksowy i interdyscyplinarny sposób ujmuje problematykę zarządzania ryzykiem. W niniejszej publikacji Autor mający znaczny dorobek naukowy w tym obszarze, a także posiadający bogate doświadczenie praktyczne umiejętnie łączy aspekty teoretyczne z praktycznymi. Umożliwia to czytelnikowi całościowe i holistyczne spojrzenie na omawianą problematykę. Niewątpliwym atutem książki jest także jasny i klarowny język, dzięki czemu jest ona zrozumiała nie tylko dla specjalistów z danej dziedziny, ale także dla szerokiego grona odbiorców, zainteresowanych problematyką ryzyka we współczesnym świecie.

Podsumowując, można powiedzieć, że książka jest ciekawa, przystępna dla różnych czytelników, zachęcająca do dalszego pogłębiania opisywanej tematyki, a przede wszystkim skłaniająca do licznych refleksji na temat wszechobecnego ryzyka. W mojej opinii jest to opracowanie, którego lektura powinna być obowiązkowa zarówno dla profesjonalistów zajmujących się ryzykiem na co dzień w swojej działalności, jak i innych osób, które chciałyby poszerzyć wiedzę na temat różnych aspektów rzeczywistości związanych z ryzykiem.

Martin Dahl

NOTY O AUTORACH

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

Dr Małgorzata Mikita – adiunkt, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

Dr hab. Tomasz G. Grosse – docent w Instytucie Studiów Politycznych PAN w Warszawie.

Mgr Michał Matusik – doktorant w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

Dr Paweł Olszewski – adiunkt, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer – wykładowca, kierownik Katedry Międzynarodowych Stosunków Politycznych w Uczelni Łazarskiego w Warszawie, wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Politycznych PAN.

Mgr Kamil Jaworski – doktorant w Instytucie Studiów Politycznych PAN w Warszawie.

Dr Jakub Wódka – adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych PAN w Warszawie.

Mgr Artur W. Wróblewski – asystent, nauczyciel akademicki w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

Mgr Martin Dahl – asystent w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Politycznych w Uczelni Łazarskiego.

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. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
14. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
15. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, wyd. II popr. i uzupełn., Warszawa 2009.
16. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1/2007, 2-3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010.
17. Witold Jakóbiak (red. nauk.), *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, monografia naukowa, Warszawa 2006.
18. Stanisław Kalinkowski, Jerzy Andrzej Wojtczak-Szyszkowski, *Jure et legibus. Język łaciński dla studentów prawa*, wyd. II popr. i uzupełn., Warszawa 2006.
19. Jerzy Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją. Zarządzanie nie musi być trudne*, Warszawa 2006.
20. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2004*, Warszawa 2006.
21. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2005*, Warszawa 2007.
22. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2006/2007*, Warszawa 2008.
23. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
24. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
25. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006.
26. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.

27. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
28. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
29. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
30. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
31. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010.
32. „Myśl Ekonomiczna i Prawna”, Maciej Krzak (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1(24)2009, 2(25)2009, 3(26)2009, 4(27)2009.
33. „Myśl Ekonomiczna i Prawna”, Marek Lubiński (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1(12)2006, 2(13)2006, 3(14)2006, 4(15)2006, 1(16)2007, 2(17)2007, 3(18)2007, 4(19)2007, 1(20)2008, 2(21)2008, 3(22)2008, 4(23)2008.
34. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
35. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
36. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
37. Stanisław Paweła (red. nauk.), *Prawo w okresie społecznych przemian*, monografia, Warszawa 2005.
38. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
39. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
40. Bartosz Szolc-Nartowski (tłum.), *Digesta Justyniańskie, Księga I*, Warszawa 2007.
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.