

# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

---



# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

1 (36) 2012



Uczelnia Łazarzkiego

#### RADA PROGRAMOWA / PROGRAM BARD

Wojciech Bieńkowski, Andrzej Chodubski, Małgorzata Gałązka-Sobotka, Bogna Gawrońska-Nowak,  
Krystyna Iglicka-Okólska, Zbigniew Lasocik, Krzysztof Łazarski, Daria Nałęcz

#### KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BARD

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

#### REDAKTORZY JĘZYKOWI / LINGUISTIC EDITORS

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

#### REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najechalski

#### REDAKTORZY TEMATYCZNI / THEMATIC EDITORS

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

#### RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

Nathaniel Copsey (Wielka Brytania), Jens Boysen (Niemcy)

#### RECENZENT / REVIEWER

prof. zw. dr hab. Zdzisław Puślecki

#### KOREKTA

Elżbieta Buszko

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

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

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

oraz w serwisie The Central European Journal of Social Sciences and Humanities:

<http://cejsh.icm.edu.pl/>

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2012

ISSN 2081-5913

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego

02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43

tel. (22) 54-35-450

[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)

[wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:

Dom Wydawniczy ELIPSA

ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa

tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85,

e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## SPIS TREŚCI

Od Redakcji .....	9
-------------------	---

### ARTYKUŁY

#### **Jacek Brdulak**

Czynnik kultury w ekonomii instytucjonalnej .....	15
---	----

#### **Małgorzata Mikita**

Przyszłość globalizacji finansowej .....	31
--	----

#### **Jerzy Wieczorek**

Kryzys w strefie euro a Polska .....	44
--------------------------------------	----

#### **Ewa Kępka**

Finansowanie transakcji eksportowej. Aspekty logistyczne .....	69
--	----

#### **Piotr Madajczyk**

Kryzys FDP czy kryzys liberalizmu w Niemczech? .....	94
--	----

#### **Mikołaj Tomaszuk**

Wybrane zagadnienia udziału Niemiec w pracach nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy i Traktat lizboński .....	113
--	-----

#### **Adrian Chojan**

Europejska Służba Działań Zewnętrznych – postęp czy regres w politycznej integracji Europy? .....	142
--	-----

### RECENZJE

Mieczysław Tomala, <i>Niemcy – moją pasją</i> (Józef M. Fiszer) .....	183
---	-----

Simon Hix, <i>System polityczny Unii Europejskiej</i> (Adrian Chojan) .....	187
---	-----

Noty o Autorach .....	194
-----------------------	-----



# CONTENTS

Editorial .....	9
-----------------	---

## **ARTICLES**

<b>Jacek Brdulak</b> Cultural Factor in Institutional Economics .....	15
--	----

<b>Małgorzata Mikita</b> The Future of Financial Globalization .....	31
---	----

<b>Jerzy Wieczorek</b> Euro Zone Crisis vs. Poland .....	44
---	----

<b>Ewa Kępa</b> Financing Export Transactions – Logistic Aspects .....	69
---	----

<b>Piotr Madajczyk</b> FDP Crisis or Liberalism Crisis in Germany? .....	94
---	----

<b>Mikołaj Tomaszuk</b> Selected Issues of Germany's Participation in the Works on a Treaty Constituting the European Constitution and the Treaty of Lisbon .....	113
--	-----

<b>Adrian Chojan</b> The European External Action Service. Progress or Regress in the Political Integration of Europe? .....	142
--	-----

## **REVIEWS**

Mieczysław Tomala, <i>Niemcy – moją pasją</i> [ <i>Germany – My Passion</i> ] (Józef M. Fiszer) .....	183
--	-----

Simon Hix, <i>System polityczny Unii Europejskiej [European Union's Political System]</i> (Adrian Chojan) .....	187
Notes on the Authors .....	194



## OD REDAKCJI

Niniejszy, pierwszy w 2012 roku numer naszego kwartalnika, który oddajemy do rąk Czytelników, podobnie jak wszystkie do tej pory wydane kolejne numery „Myśli Ekonomicznej i Politycznej” zasługuje na wnikliwą lekturę z powodu interesującej zawartości merytorycznej. Zawsze staramy się bowiem publikować artykuły i studia, które dotyczą spraw ważnych z punktu widzenia naukowego, ale także i aktualnych problemów, zjawisk oraz procesów o charakterze ekonomicznym i politycznym lub międzynarodowym. *Notabene*, w dobie globalizacji i międzynarodowej integracji, a więc rosnących współzależności między państwami i narodami, procesy i problemy o charakterze ekonomicznym, jak na przykład światowy kryzys finansowy czy kryzys finansów publicznych w strefie euro, wywołują szereg zmian o charakterze politycznym i *vice versa*. Procesy i zjawiska o charakterze politycznym, jak na przykład wojna w Afganistanie czy Iraku, rodzą poważne problemy o charakterze ekonomicznym i to nie tylko dla państw bezpośrednio w nich zaangażowanych, ale również dla całego regionu, kontynentu czy wręcz świata.

Jeśli zaś idzie o zawartość merytoryczną prezentowanego kwartalnika, to zgodnie z dotychczasową praktyką i zasadami, numer ten został podzielony na dwie części: pierwszą, poświęconą szeroko rozumianym zagadnieniom ekonomicznym, i drugą, dotyczącą zagadnień mieszczących się w zakresie badań nauk o polityce i stosunkach międzynarodowych. Teksty obu części zasługują na uwagę ekonomistów i politologów, teoretyków i praktyków, specjalistów zajmujących się międzynarodowymi stosunkami politycznymi i gospodarczymi oraz publicystów, studentów i doktorantów.

W części pierwszej publikujemy cztery ciekawe artykuły i studia. Otwiera ją artykuł prof. Jacka Brdulaka poświęcony roli czynnika kulturowego w procesach i zjawiskach gospodarczych. Autor dowodzi w nim, że coraz bardziej komplikująca się w procesach globalizacji rzeczywistość społeczno-gospodarcza wymaga nowego, tj. interdyscyplinarnego spojrzenia ekonomistów na rolę zachowań ludzi w tych procesach i zjawiskach uczestniczących. Czynniki kulturowe mogą stać się wygodnym narzędziem pogłębionych

analiz gospodarczych, a uwzględnienie go w ekonomii instytucjonalnej stworzy nowe płaszczyzny do współpracy przedstawicieli różnych nauk, co nie jest bez znaczenia dla obiektywnego wyjaśniania genezy oraz związków przyczynowo-skutkowych poszczególnych zjawisk i procesów gospodarczych.

Kolejny w tej części artykuł to opracowanie pióra dr Małgorzaty Mikity, którego celem jest przedstawienie zjawiska globalizacji finansowej na przełomie XX i XXI wieku i uchwycenie zmian, jakie zaszły w intensywności tego procesu pod wpływem ostatniego, światowego kryzysu finansowo-gospodarczego. Autorka próbuje naszkicować przyszły obraz globalizacji finansowej stawiając tezę, że jej charakter się zmieni, iż będzie to globalizacja bardziej kontrolowana i sterowana przez państwa oraz współdziałające z nimi międzynarodowe organizacje gospodarcze.

Z kolei prof. Jerzy Wiecek pisze o skutkach kryzysu w strefie euro dla Polski. Autor wykazuje, że obecny kryzys w strefie euro jest wynikiem niekonsekwentnej postawy państw – członków tej strefy wobec wymagań formalnoprawnych, jakie generuje proces integracji gospodarczej. Jej pogłębianie w kierunku tworzenia efektywnie działającej unii walutowej i ekonomicznej jest przecież immanentnie związane z potrzebą coraz większej korelacji i konwergencji polityki ekonomicznej uczestników działań integracyjnych, zwłaszcza w kontekście ich polityki fiskalnej i budżetowej. Brak woli politycznej, która umożliwiałaby pełną realizację takiego projektu, w połączeniu z woluntarystyczną polityką włączania do strefy euro tych państw, które nie spełniały – w momencie ich akcesji, ani też później – właściwych kryteriów i warunków, czy zaniechania w zakresie ich przestrzegania doprowadziły do obecnego głębokiego kryzysu funkcjonowania tej strefy i w konsekwencji całej Unii Europejskiej.

Ostatni, czwarty w tej części tekst, to dość obszerny artykuł dr Ewy Kępi, w którym zostały przeanalizowane instrumenty finansowe, stosowane w transakcjach handlu zagranicznego, w tym szczególnie te umożliwiające kredytowanie importera przez eksportera, a także dokonano ich oceny z punktu widzenia interesów eksportera. Autorka podjęła też próbę pokazania roli logistyki nie tylko w fazie realizacji transakcji, lecz i na etapie dokonywania uzgodnień kontraktowych, w tym w kwestii dotyczących płatności.

Natomiast w części drugiej kwartalnika, tj. politologicznej, mamy tylko trzy, ale za to bardzo obszerne, interesujące artykuły i studia naukowe. I tak, prof. Piotr Madajczyk pisze o aktualnej sytuacji politycznej w Niemczech determinowanej kryzysem, jaki od dłuższego czasu przeżywa Wolna Partia Demokratyczna (FDP), czyli trzecia główna siła na scenie politycznej tego kraju, usytuowana między niemiecką chadecją a socjaldemokratami. Swoje

rozważania autor zamyka konkluzją, że obecny kryzys FDP w Niemczech jest wynikiem nałożenia się na siebie wielu bardzo odmiennych czynników, a przede wszystkim uważa, że jest to rezultat braku liczących się, charyzmatycznych, osobowości w jej szeregach, takich jakimi kiedyś byli Hans Dietrich Genscher czy Graf Otto von Lamsdorff, oraz braku stałej, liczącej się grupy wyborców związanych z tą partią. No i oczywiście kryzys w strefie euro i w ogóle globalny kryzys finansowy, który odczuwa coraz więcej Niemców, co powoduje, że wszystkie partie polityczne w RFN są coraz ostrzej atakowane i tracą społeczne poparcie.

W pewnym sensie z powyższym artykułem koresponduje kolejny tekst napisany przez dra Mikołaja J. Tomaszuka. Próbuje on – na tle ostatnich wydarzeń zachodzących w Unii Europejskiej – ukazać znaczenie i rolę Niemiec jako przywódcy europejskiego kraju, który ma decydujący głos w rozstrzygnięciu kluczowych dla Unii sprawach. Autor przedstawia to na przykładzie udziału Niemiec w pracach nad traktatem konstytucyjnym dla Europy i traktatem z Lizbony.

Ostatni w tej części materiał, to obszerny i ciekawy artykuł, który został przygotowany przez mgra Adriana Chojana, a dotyczy on – powołanej na mocy traktatu z Lizbony – unijnej dyplomacji w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Autor omawia w nim funkcjonowanie Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa UE oraz rolę państw członkowskich w bieżących pracach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Całość prezentowanego tomu zamykają dwie recenzje interesujących książek, które również powinny zaciekawić ekonomistów, politologów, specjalistów, teoretyków i praktyków oraz doktorantów i studentów. Jedna z nich jest poświęcona Niemcom i procesowi polsko-niemieckiego pojednania, a druga dotyczy systemu politycznego Unii Europejskiej.

Publikowane na łamach niniejszego kwartalnika artykuły, studia i recenzje nie tylko przyciągają z powodów merytorycznych, ale również zasługują na uwagę ze względu na aspekty teoretyczne i utylitarne. Zawierają bowiem wiele oryginalnych propozycji i rozwiązań o charakterze praktycznym oraz ciekawe myśli, pytania badawcze i naukowe konstatacje. Zachęcamy więc – jak zawsze – do lektury naszego kwartalnika i do naukowej debaty nad problemami podejmowanymi i analizowanymi na jego łamach.

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

*prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer*



**A R T Y K U Ł Y**

---



## CZYNNIK KULTURY W EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

Refleksja nad znaczeniem czynnika kulturowego w kształtowaniu określonych zjawisk gospodarczych ma najczęściej bardzo szerokie tło. Zaczyna się od udzielenia odpowiedzi, kto jest podmiotem zjawisk gospodarczych i co sobą te podmioty reprezentują? Jeżeli chcemy zajmować się ludźmi w życiu gospodarczym, to w epoce nowożytnej koncentrują się oni w przestrzeni, zrzeszają w grupy i społeczności lokalne, regionalne, tworzą na koniec narody, które reprezentują określony poziom cywilizacyjny, kulturowy i skłaniają się ku identyfikowalnym wartościom. Wskazuje się, że reprezentantów danej społeczności charakteryzują następujące czynniki<sup>1</sup>:

- sprecyzowane terytorium, z wyznaczonymi granicami lokalnymi, regionalnym, państwowymi;
- obowiązujący system prawny i powszechne instytucje prawa dla danego terytorium, co pozwala wykształcić się wspólnocie prawnej i politycznej (np. na szczeblu lokalnym, samorządowym czy też narodowym);
- uczestnictwo społeczności, narodu w ponadnarodowej, międzynarodowej współpracy;
- uczestnictwo członków społeczności, obywateli, w życiu społecznym i politycznym;
- masowa kultura życia społecznego, rozpowszechniana za pomocą ujednoliczonego, masowego systemu edukacji (np. interesującej nas edukacji ekonomicznej lub środowiskowej);
- określona, zbiorowa autonomia, zinstytucjonalizowana dla właściwego terytorium (np. dla regionu autonomicznego lub autonomia samorządowa);

---

<sup>1</sup> A.D. Smith, *Kulturowe podstawy narodów*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 29.

- reprezentowane przez społeczność ideologie i legitymizowany nacjonalizm.

Badanie zachowania ekonomicznego współczesnych społeczności jest w nieuchronny sposób związane z modernistycznym podejściem do antropologii kulturowej. Modernizm należy tu rozumieć dosłownie jako „modernizację” życia społeczno-gospodarczego. Wykształcenie się nowoczesnego państwa, urbanizacja, rozwój gospodarczy, globalizacja procesów i zarazem problemów społeczno-gospodarczych, rozpowszechnianie się wiedzy i informacji umożliwiają mobilizowanie się szerokich mas społeczności w sposób dający sposobność odczuwania lojalności w podejściu do określonych problemów (np. egzystencjalnych, ekonomicznych, środowiskowych)<sup>2</sup>.

Podejście modernistyczne do współczesnych zagadnień ekonomicznych nie może jednak prowadzić do zbyt daleko idących uproszczeń nowoczesnej, czy też postnowoczesnej rzeczywistości. W zinstytucjonalizowanym życiu społeczno-gospodarczym termin „instytucja” odnosi się nie tylko do form ekonomicznych, politycznych lub prawnych, jakie otaczają nas współcześnie. Poczesne miejsce zajmują także instytucje kształtujące styl życia, przywiązanie do „ojczyzny” (także lokalnej), wzorce życia miejskiego i wiejskiego, język i wychowanie, organizacje życia religijnego i obrzędów, tradycje artystyczne i na koniec także szacunek dla tradycji historycznej. Choć w badaniach reprezentanci modernizmu zwalniają nas z konieczności jej podkreślania.

Uwzględnianie czynnika kultury w złożonych problemach ekonomicznych daje szansę na pogłębienie tych zagadnień i osadzenie ich w niemniej skomplikowanej społeczno-gospodarczej rzeczywistości. W najbardziej ogólnym znaczeniu **kultura jest sposobem mówienia o zbiorowych tożsamościach**<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Stanowisko to w szerszym aspekcie reprezentują: E. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge University Press 1990 oraz J. Breuilly, *Nationalism and the State*, Manchester University Press 1993, wyd. II. Należy przy tym zwrócić uwagę na ciekawe dla współczesnych naukowców stanowisko jednego z czołowych modernistów kulturowych E. Gellnera, który uważa, iż „...w społeczeństwach agrarno-piśmiennych małe elity rządziły wielkimi masami bezpośrednich producentów żywności, a kultura piśmienna elit była całkowicie odmienna od licznych „niskich” oralnych i lokalnych mas chłopskich. Elity nie chciały rozpowszechnić swej kultury, nie były tym w ogóle zainteresowane, a duchowieństwo, u którego taka potrzeba występowała, nie miało do tego środków. Dopiero mobilność, niezbędna w społeczeństwach industrialnych, stworzyła zapotrzebowanie na istnienie wyspecjalizowanych, piśmiennych „kultur wysokich”. Por.: E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Blackwell, Oxford 1983. Wydanie polskie: E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, PIW, Warszawa 1991, rozdz. 2 i 3.

<sup>3</sup> A. Kuper, *Kultura. Model antropologiczny*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005, s. 5.



Można więc rozpatrywać jej wpływy na przykład z punktu widzenia oceny procesów ekonomicznych. Wykazujemy się przy tym zwykle swoistym imperializmem kulturowym – przekonaniem, że reprezentowana przez nas kultura stoi znacznie wyżej niż inne kultury. Europejczycy, a więc i Polacy, Amerykanie, Chińczycy, Japończycy, uważają się za reprezentantów jednej, prawdziwej cywilizacji. Przyszłość globalizującego się świata zależy według nich od przetrwania **ich** kultury. Formułowane są tezy o wielkich, globalnych konfliktach kulturowych<sup>4</sup>. Podobnie dzieje się na poziomie szczegółowych rozważań ekonomicznych. Nie ma znaczenia, czy chodzi tu o zgodę na zawłaszczanie zasobów, przestrzeni, środowiska naturalnego, czy też realizację konkretnych projektów gospodarczych. Uważamy, że mamy określone do tego prawo, robimy to najlepiej, reprezentujemy interes swój, społeczności lokalnej, narodu. Oczywiście, procesy świadomościowe wnoszą tu poprawki, ale są one długotrwałe, powolne i dokonują się w rytmie zmian kulturowych, daleko odbiegających od tempa współczesnego życia społeczno-gospodarczego. Tymczasem zwraca się uwagę, że „...wbrew zwolennikom wielokulturowości wybór, przed którym dziś stajemy, to nie wybór pomiędzy „represyjną” kulturą zachodnią a wielokulturowym rajem, ale pomiędzy kulturą a barbarzyństwem.

Cywilizacja nie jest darem, lecz osiągnięciem, osiągnięciem kruchym, które potrzebuje bezustannego wsparcia i ochrony przed atakującymi ją od wewnątrz i z zewnątrz”<sup>5</sup>. Przekładając to fundamentalne stwierdzenie Rogera Kimballa na interesujące nas przedmiotowe rozważania o ekonomicznym charakterze, można zauważyć, iż w podejściu do zasobów, środowiska, projektów ekonomicznych także **dokonujemy wyboru między kulturą a barbarzyństwem ekonomicznym**, a osiągnięty z trudem poziom świadomości i kultury materialnej wymaga bezustannego wsparcia instytucjonalnego i ochrony przed różnymi atakami, często nas samych. Podstawową trudnością jest przy tym, także w prowadzonych badaniach naukowych, konieczność zachowania przynajmniej pozorów obiektywizmu. Dotykamy bowiem w tym momencie obowiązujących paradygmatów podejścia do analizowanej rzeczywistości materialnej. Piszący te słowa zwracał w innym miejscu uwagę na to, że „...w naukowej refleksji nad gospodarką i gospodarowaniem dominuje ciągle funkcjonalizm, który stawia system i organizację ponad jednostką. Zgodnie z paradygmatem funkcjonalistycznym stosowane są klasyczne procedury badawcze, których początek stanowi sformułowanie hipotez weryfikowanych

<sup>4</sup> Por. znane publikacje Samuela Huntingtona, szczególnie: *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawskie Wyd. Literackie, Warszawa 1997.

<sup>5</sup> R. Kimball, *Tenured Radicals*, „New Criterion”, styczeń 1991, s. 13, za: A. Kupler, *Kultura...*, op. cit., s. 5.

następnie w czasie badań. Badacze poszukują zobiiektywizowanej rzeczywistości i uniwersalnych praw. Jednostkowe punkty widzenia i interpretacje nie są w tej konwencji uwzględniane lub ich znaczenie jest minimalizowane. Rzadko w badaniach prowadzonych na gruncie nauk ekonomicznych pojawia się podejście interpretatywne. Paradygmat interpretacyjny jest osadzony w naukach społecznych i zakłada, że otaczająca nas rzeczywistość – także gospodarcza – jest konstruktem społecznym, więc nie istnieje obiektywnie. Cechą charakterystyczną tego paradygmatu jest znaczenie nadawane pojmowaniu rzeczywistości przez ludzi i adekwatnym do tego działaniom<sup>6</sup>. Możliwe jest przy tym dwojake spojrzenie na **sposób badania kultury** jako uwarunkowania konkretnych zjawisk.

Pierwszy zaleca badanie podglądów ludzi na jakąś sprawę, ich tłumaczenie i interpretację. Jest uważany za tradycyjną metodę badawczą, która jednak w przedmiotowych badaniach dominuje. Mamy wtedy do czynienia ze znaną z filozofii weberowską kategorią „Verstehen” – zrozumienia i interpretacji kierunków ludzkiej aktywności, także społeczno-gospodarczej. Zwraca się przy tym uwagę na fakt, że „...kultura może być interpretowana, lecz nie może być wyjaśniana (...). Nie istnieją żadne powszechne, międzykulturowe prawa kultury. Być może jest się w stanie dojść do tego, jakie znaczenie miało dla audytorium dane działanie symboliczne, lecz nie można oderwać go od lokalnego znaczenia i traktować jako przejawu bardziej fundamentalnej i wolnej od kultury przyczyny biologicznej lub ekonomicznej...”<sup>7</sup>. Można w tym miejscu zauważyć, że ekonomiści w swoich badaniach mogą posługiwać się istotnym uproszczeniem interpretacyjnym, jakim jest wynik pieniężny konkretnej działalności lub jej zaniechania. Trzeba jednak zawsze pamiętać, że uwarunkowania jego uzyskania mogą być bardzo złożone.

Drugi sposób badania uwarunkowań kulturowych ma charakter redukcjonistyczny i uogólniający. Kultura staje się w nim dyskusją symboliczną, która poprzez język, a więc **zbiorową sztukę myślenia oraz zbiorowego przyswajania sobie doświadczeń**, prowadzi nas do LUDZKIEGO UMYŚLU. Wprzęganie umysłu w konkretne przejawy aktywności ludzkiej jest znane ekonomistom szczególnie ze sfery zarządzania. Nauka kognitywna, tak popularna obecnie wśród reprezentantów, szczególnie amerykańskich, podejścia systemowego, niemal cybernetycznego, oferuje metodologicznie komputerowe modele procesów decyzyjnych, schematów wiedzy i sieci połączeń. Trudno jest, oczy-

<sup>6</sup> J. Brdulak, *Lokalne uwarunkowania kulturowe lokalizacji przedsiębiorstw*, [w:] K. Kuciński (red. nauk.), *Glokalizacja*, Difin, Warszawa 2011, s. 44–45 oraz B. Glinka, *Kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości w Polsce*, PWE, Warszawa 2008, s. 49–50.

<sup>7</sup> A. Kuper, *Kultura...*, op. cit., s. 16.

wiście w incydentalnych, fragmentarycznych badaniach rozbudowywać taki sposób analizy poza jednostkowe przykłady określonych przejawów aktywności społeczno-gospodarczej. Wydaje się jednak, iż w przyszłości takie podejście będzie stanowiło istotne uzupełnienie interpretatywne analiz ekonomicznych.

Wskazując na powyższe sposoby badania kultury, należy dodać za Adamem Kuperem niezwykle użyteczną dla ekonomistów instytucjonalnych konstatację. Dla wielu antropologów kultury nie istnieje żadna nauka o kulturze. Interpretują oni ją jako język lub tekst, sięgając do teorii literatury lub lingwistyki<sup>8</sup>. Jeżeli przypomnimy sobie, że wybitny antropolog-strukturalista Claude Levi-Strauss uczynił z języka i jego zmaterializowanej formy – pisma podstawę instytucjonalną wykształcania się struktur społeczeństw<sup>9</sup>, to uwarunkowania działań społeczno-gospodarczych określane czasem medialnie „językiem ekonomistów”, „polityków” lub „ekologów” nabierają głębszego znaczenia.

Bez względu na to, jakimi sposobami badania uwarunkowań kulturowych konkretnych zjawisk ekonomicznych będziemy się posługiwać, ich zasadniczym celem będzie określenie **zbiorowej świadomości podmiotów** uczestniczących w tych procesach. Dotyczy to świadomości społecznej, tradycji kulturowych, mających czysto lokalny charakter oraz tzw. poziomu cywilizacyjnego, charakteryzującego się określoną racjonalnością, uniwersalizmem i dynamiką progresywnych zmian. Zakorzenie się świadomości ekonomicznej lub na przykład środowiskowej ma cechy globalne, międzynarodowe. Na naszych oczach kształtuje się nowy świat cywilizacji związany z osiągnięciami nauki, technologii, informatyzacji, sztuki. Jednym słowem, w naszej współczesnej świadomości mamy stawać się coraz potężniejszymi, powszechniejszymi i bardziej racjonalnymi. Nie możemy przy tym, jak to zostało wcześniej stwierdzone, postępować jak barbarzyńcy, nie tylko ekonomiczni. W tym momencie refleksja kulturowa nad naszą współczesną cywilizacją materialną pozostaje

<sup>8</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>9</sup> C. Levi-Strauss pisał w związku z tym: „...jeżeli się chce ustalić związek pomiędzy wynalezieniem pisma a pewnymi cechami charakterystycznymi cywilizacji (instytucjonalnymi – dop. Autora), należy czynić poszukiwania w innym kierunku. Jedyne zjawisko, które mu wiernie towarzyszyło, to powstanie miast i państw, to znaczy integracja znacznej liczby jednostek w systemie politycznym i ich zhierarchizowanie w kasty i klasy. Taki jest w każdym razie typowy rozwój od Egiptu do Chin, w czasie gdy pojawiło się pismo; wydaje się, że przyczyniło się ono do wzbudzenia ludzi, zanim ich oświeciło. Wzrost ten, który pozwolił na zebranie tysięcy pracowników w celu zmuszenia ich do wyczerpującej pracy, lepiej tłumaczy narodziny architektury (monumentalnej – dop. Autora) niż bezpośredni stosunek podany powyżej. Jeżeli moja hipoteza jest słuszna, trzeba przyjąć, że pierwszą funkcją pisma było ułatwienie wprowadzenia niewolnictwa...” (*Smutek tropików*, Wyd. Opus, Łódź 1992, s. 297).

w związku z XVIII-wiecznym pojmowaniem terminu *civilisation*, którego autorem był fizjokrata Mirabeau. Oznaczał on „...oryginalny, zbiorowy proces wyłaniania się ludzkości z barbarzyństwa, co w konsekwencji oznacza cywilizację jako stan społeczeństwa cywilizowanego (w jakimś stopniu – dop. Autora)...”<sup>10</sup>. Zadaniem współczesnych naukowców pozostaje ustalanie poziomu świadomości i wiedzy społeczeństwa w określonych, szczegółowych zagadnieniach, np. – ekonomicznych. Poziomu wiedzy, któremu odpowiadają określone struktury i związane z nimi instytucje.

Pozostaje więc udzielenie odpowiedzi, co należy rozumieć przez **współczesne instytucje** i jakie znaczenie mają one dla ekonomii? Stanowią bowiem nieodłączny element kształtowania życia społeczno-gospodarczego do tego stopnia, iż mówimy o **ekonomii instytucjonalnej** jako pełnoprawnym nurcie wszelkich rozważań ekonomicznych.

Ekonomia instytucjonalna zaczęła wykształcać się w opozycji do neoklasycznej tradycji i aparatu badawczego głównego nurtu ekonomii. W syntetyczny sposób można to zjawisko ująć następująco: „...w ekonomii, podobnie jak w innych naukach, toczy się spór między tymi, którzy dążą do wytyczenia granic dyscypliny i działania ludzkie poza rynkiem kwalifikują jako „poza-ekonomiczne”, a więc nie podlegające analizie, a zwolennikami interdyscyplinarnego podejścia do przedmiotu zainteresowania, którzy uważają, że należy brać pod uwagę – ponad ustalonymi granicami – po prostu czynniki mające i niemające znaczenie dla problemu. Główny nurt rozwija się wokół tych przesłanek decyzji mikroprzedsiębiorstw gospodarujących, które zdaniem większości ekonomistów określają tożsamość i odrębność naszej dziedziny...”<sup>11</sup>. W analitycznym uproszczeniu ekonomii neoklasycznej przyjmuje się założenie doskonałej racjonalności podmiotów gospodarczych. Ludzie, jeżeli są zauważani jako uczestnicy rynku, kierują się maksymalizacją zysku lub maksymalizacją satysfakcji z nabycia towaru. Zawsze przy tym pozostają racjonalni ekonomicznie w swoich decyzjach. Założenie to obowiązuje nawet wtedy, gdy mamy poważne trudności ze zmierzeniem subiektywnej użyteczności danego towaru dla nabywcy i tym samym nie jesteśmy w stanie mierzyć obiektywnie poziomu satysfakcji wyboru jednostek. Badaniom poddaje się jedynie zachowania „ekonomiczne”<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> E. Benveniste, *Problems in General Linguistics*, University of Miami Press, 1971, s. 291.

<sup>11</sup> A. Ząbkowicz, *Instytucjonalne uwarunkowania decyzji w gospodarce: przypadek korporacji*, [w:] B. Fiedor i Z. Hockuba (red.), *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, PTE, Warszawa 2009, s. 206–207.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 207.

Paradygmat ekonomii neoklasycznej obejmuje większość współczesnych szkół zaliczanych do głównego nurtu ekonomii: ekonomię dobrobytu, normatywne teorie polityki gospodarczej, monetaryzm, ekonomię podaży, szkołę racjonalnych oczekiwań, teorie realnego cyklu koniunkturalnego oraz makroekonomię keynesistowską<sup>13</sup>. Jest metodologicznie atrakcyjny, pozwala budować modele ekonomiczne odwzorowujące w uproszczony sposób skomplikowaną rzeczywistość społeczno-gospodarczą.

Podstawowym problemem jest tylko to, że angażuje ekonomistów w piękne, doskonałe analizy, z których praktycznie niewiele wynika<sup>14</sup>. Nie wnikając w dyskusje teoretyczne i spór analizowany przez historyków myśli ekonomicznej, można dodać, że przyspieszająca globalizacja gospodarki, jej zmiany strukturalne i zróżnicowany dynamizm przestrzenny zmian w dotkliwy sposób potwierdziły zasadność krytyki nurtu głównego ekonomii.

Ekonomiści reprezentujący podejście neoklasyczne pozostali przeważnie zupełnie bezradni wobec radykalnych zmian jakościowych w globalizującej się gospodarce świata. Nie przewidzieli upadku „bloku wschodniego” i skutków tego wydarzenia dla światowej gospodarki. Z drugiej zaś strony fenomen centralnie sterowanej gospodarki chińskiej ciągle czeka na analityczne (modelowe?) wyjaśnienie. Sformalizowane, uproszczone odwzorowania rzeczywistości zupełnie zawiodły przy przewidywaniu kryzysu finansowego roku 2008 i dalszych lat, gdy nagle zaczęły w nieracjonalny sposób narastać w postępie geometrycznym kolejne „bańki” finansowe. Po raz kolejny okazało się, że przyjmowanie kolejnych, pomocnych analitycznie, uproszczeń nie może zwolnić od zapewnienia empirycznej sprawdzalności teorii i nawet interpretatywnego objaśniania obserwowanych zjawisk społeczno-gospodarczych. Zdaniem W. Kaspera i M.E. Streit, przyczyną porażek ekonomii głównego nurtu jest ignorowanie instytucji<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Szerzej na ten temat w: N. Acocella, *Zasady polityki ekonomicznej. Wartości i metody analizy*, PWN, Warszawa 2002, rozdz. 6 i 8 oraz A. Ząbkowicz, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, op. cit.

<sup>14</sup> Można tu przytoczyć cytowane przez wielu, także polskich, ekonomistów stwierdzenie Franka Hahna: „Osiągnięcia teorii ekonomii w ostatnich dwóch dekadach są zarówno imponujące, jak i piękne pod wieloma względami. Ale nie można zaprzeczyć, że jest coś skandalicznego w widowisku, jakie stanowi zaangażowanie tak wielu ludzi w doskonałe analizy sytuacji gospodarczych, co do których nie ma żadnych podstaw, by przypuszczać, że kiedykolwiek się wydarzą lub że się wydarzyły” (T. Mayer, *Prawda kontra precyzja w ekonomii*, PWN, Warszawa 1996, s. 13).

<sup>15</sup> W. Kasper, M.E. Streit, *Institutional Economics. Social Order and Policy*, The Locke Institute, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2001 oraz M. Sobańska-Cwalina, *Instytucjonalne uwarunkowania działalności polskich przedsiębiorstw przemysłu materiałów budowlanych na rynkach wschodnich*, KNoP SGH, Warszawa 2011 (maszynopis).

Współcześnie pojęcie „instytucji” w naukach ekonomicznych najczęściej kojarzy się z fundamentami systemu wolnorynkowego: prawem własności, szczególnie indywidualnej, prawem umów i kosztami transakcyjnymi związanymi z ich realizacją oraz rolą silnego, aczkolwiek samoograniczającego się rządu<sup>16</sup>. Panuje zgoda co do tego, że w rozwiniętych, „ucywilizowanych” materialnie społeczeństwach aktywność gospodarcza ma określone, dalekie od barbarzyństwa ekonomicznego, ramy instytucjonalne rynku. Prawo zapewnia skuteczną ochronę praw własności, a systemy polityczno-gospodarcze minimalizują koszty transakcyjne realizowania obowiązujących stosunków umownych<sup>17</sup>. Jednak, obok analizy instytucjonalnej w **plaszczyźnie funkcjonującej gospodarki**, konieczne jest także rozpatrywanie instytucji w **plaszczyźnie indywidualnych wyborów**<sup>18</sup>. Także w tak praktycznym problemie uwarunkowań zmian jakościowych we współczesnych systemach społeczno-gospodarczych.

Na początku XX wieku ekonomia instytucjonalna (zwana czasami „veblenowską”) była związana z krytyką koncepcji *homo oeconomicus* – człowieka gospodarującego w celu osiągnięcia maksymalnego zysku, i do tego uczestniczącego w doskonale konkurencyjnym rynku. Przez pojęcie „instytucji” rozumiano „**utrwalone zwyczaje myślenia wspólne dla ogółu ludzi**”<sup>19</sup>. Uwzględnienie i upodmiotowienie człowieka w ekonomii nie rewolucjonizowało początkowo głównego nurtu ekonomii z uwagi na metodologiczne założenie indywidualizmu<sup>20</sup>. Pojawiły się jednak przesłanki interdyscyplinarnego spojrzenia na miejsce człowieka w procesach społeczno-gospodarczych. Dużą rolę w ich tworzeniu mieli przedstawiciele socjologii. Wykształcanie się nowej ekonomii instytucjonalnej było oparte na przekonaniu, iż cała aktywność gospodarcza ludzi dokonuje się w określonych ramach instytucjonalnych.

<sup>16</sup> C. Kostevc, T. Redek, A. Sus’jan, *Foreign Direct Investment and Institutional Environment in Transition Economics*, „Transition Studies Review”, 2007, 14(1), s. 41.

<sup>17</sup> M. Sobańska-Cwalina, *Instytucjonalne uwarunkowania działalności...*, op. cit., s. 2.

<sup>18</sup> Postuluje to D.C. North w: *Institutions and the Performance of Economic over Time*, [w:] C. Me’nard i M.M. Shirley (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Dordrecht 2005.

<sup>19</sup> T.B. Veblen, *The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays*, Huebisch, New York 1919, za: B. Klimczak, *Nieoczekiwany dar wolności*, [w:] B. Fiedor i Z. Hockuba (red.), *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, PTE, Warszawa 2009, s. 190 i nast.

<sup>20</sup> Ewolucję ekonomii instytucjonalnej w nową ekonomię instytucjonalną (postveblenowską) syntetycznie przedstawia Bożena Klimczak w swoim znakomitym eseju: *Nieoczekiwany dar wolności...*, op. cit.

Rozbudowaniu ulegała również treść pojęcia „instytucji”. Określano nimi „normatywne wzorce, które określają, co jest wyczuwane w danym społeczeństwie jako właściwe; usankcjonowane lub oczekiwane sposoby działania lub relacje społeczne”<sup>21</sup>. Bożena Klimczak zauważa, iż „...w socjologii zakres przedmiotowy instytucji jest szerszy niż w prawoznawstwie, gdyż ekspresja norm i wzorców regulujących działania następuje nie tylko przez prawo, lecz również przez tradycję lub religię...”<sup>22</sup>. Ostatecznie, przy przyspieszającym ciągle komplikowaniu się społeczno-gospodarczej rzeczywistości, można przyjąć za D.C. Northem, że „...instytucje składają się ze zbioru ograniczeń nakładanych na zachowania w formie reguł i regulacji; ze zbioru procedur służących do wykrywania odchyłeń od reguł i regulacji; ze zbioru moralnych, etycznych, behawioralnych norm, które określają zakres, w którym ograniczony jest sposób, w jaki tworzone są i zabezpieczone reguły i regulacje”<sup>23</sup>. Przy takim rozumieniu pojęcia „instytucji” znajdziemy w nim miejsce zarówno dla struktur aktywności społeczno-gospodarczej, jak choćby ramowych uwarunkowań funkcjonowania rynków, jak i dla nie zawsze do końca racjonalnych, subiektywnych indywidualnych wyborów wraz z niezwykle szeroką, interdyscyplinarną, kognitywną, losową paletą ich przyczyn.

Ekonomiści w naturalny sposób dążą do znalezienia wspólnego mianownika dla opisywania i analizowania skutków ekonomii instytucjonalnej. Misją ekonomii neoklasycznej jest poszukiwanie związków między cenami a wykorzystaniem zasobów. Tymczasem w praktyce gospodarczej wartość aplikacyjna teorii ekonomii zmusza do osadzenia tej współzależności w warunkach działania prawdziwych, realnych przedsiębiorstw i nie mniej konkretnych ludzi odpowiedzialnych za ich funkcjonowanie. Oliver Williamson stwierdza w związku z tym, że z teorii organizacji wyniósł przekonanie, iż „...nie wystarczy dyscyplina i aktywny umysł (w analizie ekonomicznej zjawisk – przyp. Autora); że trzeba patrzeć interdyscyplinarnie. Gdy mamy do czynienia z ekonomiczną aktywnością człowieka, abstrahowanie od organizacji, uwarunkowań instytucjonalnych, motywacji, psychologii zuboża nasze postrzeganie i analizę”<sup>24</sup>. Znaczenia nabierają w ekonomii koszty transakcyjne, czyli koszty planowania, adaptacji i nadzoru nad wypełnianiem zadań

<sup>21</sup> T. Parsons, *The Motivation of Economic Activities*, „Canadian Journal of Economics and Political Science”, 1940, No. 6.

<sup>22</sup> B. Klimczak, *Nieoczekiwany...*, op. cit., s. 190.

<sup>23</sup> D.C. North, *Transaction Costs, Institutions and Economic History*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 1984, No. 140, s. 204.

<sup>24</sup> Wywiad A. Lubowskiego z laureatem Nagrody Nobla O. Williamsonem, serwis Wyborcza.biz z 20.02.2011 roku.

w różnych strukturach zarządzania, koszty niezbędne do poniesienia w związku z przeprowadzeniem transakcji lub ich sekwencji wewnątrz określonej organizacji lub pomiędzy przedsiębiorstwami na rynku. W neoklasycznej ekonomii głównego nurtu dominuje przekonanie, że rynkowe relacje mają anonimowy charakter. Podmiotami rynkowymi są firmy, o których nic nie wiemy poza faktem, że kupują niezbędne do produkcji składniki po najniższych możliwych cenach i przetwarzają je w maksymalnie efektywny sposób. Za swoje produkty otrzymują w tych wyidealizowanych relacjach najwyższe z możliwych cen. Tymczasem przedsiębiorstwa i zatrudnieni w nich na różnych szczeblach decyzyjnych ludzie nie są abstrakcją, mają wewnętrzne życie, są uwikłani w dramaty i konflikty, i szukają na koniec wielokrotnie możliwie efektywnych kompromisów. „W ekonomii kosztów transakcyjnych jednostką analizy jest kontrakt. Zawiera w sobie trzy komponenty: porządek, konflikt i wzajemność. W tym sensie pożądana struktura zarządzania narzuca porządek, minimalizuje konflikt i zapewnia wzajemne korzyści. Teoria cen tego nie dotyczy. Przyjmuje, że firma po prostu maksymalizuje zyski. Nie uwzględnia na przykład sytuacji, gdy z rozmaitych powodów menedżerowie podejmują działania sprzeczne z maksymalizacją zysku...”<sup>25</sup>.

Podstawowym problemem w uczynieniu z teorii kosztów transakcyjnych podstawy analizy ekonomicznej komplikującej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej jest zróżnicowanie perspektyw podstawowych jej komponentów – instytucji formalnych i nieformalnych. Te pierwsze są możliwe do relatywnie szybkiej zmiany, adaptacji lub implementacji. Przyspieszenie zmian instytucjonalnych w wymiarze ekonomicznym, rynkowym a nawet przestrzennym obserwujemy na co dzień. Inaczej wygląda sprawa z instytucjami nieformalnymi – zwyczajami, tradycjami, rytuałami, normami religijnymi. Te zmieniają się przez setki, a nawet tysiące lat. Stąd też potrzeba poszukiwania mechanizmu zmiany instytucjonalnej łączącej powyższe, tak różniące się horyzontem perspektywy. Barbara Klimczak wskazuje, że chodzi tu przede wszystkim o przekonania, „...których niematerialnym ucieleśnieniem jest kapitał ludzki, kapitał społeczny i kapitał moralny. Kapitał ludzki powstaje w procesie edukacji, w którym wiedzę przekazuje starsze pokolenie zakorzenione w strukturze idei, wierzeń, poglądów itp. ukształtowanych w przeszłości. Kapitał społeczny, składający się z norm społecznych i sieci społecznych, powstaje również jako zapośredniczony przez poprzedni okres. Kapitał moralny buduje się bardzo długo, zwłaszcza jeżeli w poprzednim okresie podlegał on destrukcji...”<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> O.E. Williamson, *Wywiad...*, op. cit., s. 1.

<sup>26</sup> B. Klimczak, *Nieoczekiwany dar wolności...*, op. cit., s. 195.



Powyższe konstatacje prowadzą do narzucającego się wniosku. Instytucje są tworem kultury, a ekonomia instytucjonalna w swoim pełnym zakresie stanowi interdyscyplinarne połączenie ekonomii z antropologią kultury, rozumianą jako nauka o kulturze. Uwzględnianie uwarunkowań kulturowych w kształtowaniu się dowolnych, czasami bardzo wyspecjalizowanych, zjawisk ekonomicznych jest w pełni usprawiedliwione i stanowi cenne uzupełnienie wszelkich analiz społeczno-gospodarczych.

Do ustalenia pozostaje jeszcze tylko sposób pojmowania czynnika kulturowego przez ekonomistów i antropologów kultury<sup>27</sup>. Mimo istotnych różnic terminologicznych i metodologicznych, nie występują tu poważniejsze sprzeczności interpretacyjne.

Do tej pory ograniczyliśmy się do wskazania na fakt wyrażania przez kulturę zbiorowych tożsamości uczestników życia społeczno-gospodarczego. Skoro jednak łączy się ono w powoływaniu przez kulturę określonych ram instytucjonalnych egzystencji ludzkiej z ekonomicznymi przejawami przedsiębiorczej działalności podmiotów gospodarczych (prawnych i fizycznych), to nie można zrezygnować z próby uporządkowania samego pojęcia „kultura”. Socjolog Antonina Kłoskowska często przytaczała znane stwierdzenie filozofa Johanna Herdera, że „...nie ma nic bardziej nieokreślonego niż słowo kultura”<sup>28</sup>. Różnorodność treści rozumianych pod pojęciem „kultury” skłoniła w połowie ubiegłego wieku amerykańskich antropologów Alfreda Kroebera i Clyde Kluckhohn<sup>29</sup> do wspólnego opublikowania raportu na temat naukowej, antropologicznej koncepcji kultury<sup>30</sup>. Wydaje się, że od tego czasu ugruntowało się przeświadczenie, iż antropologia jest nauką o kulturze. Autorzy raportu dokonali wyczerpującej, pionierskiej analizy literatury i ostatecznie zaproponowali typologię definicji kultury. Zostały one zebrane w sześć grup:

<sup>27</sup> Zarys tych interdyscyplinarnych zagadnień został przedstawiony z intencją wykazania, że przedsiębiorstwo jest wytworem i składową kultury w: J. Brdulak, *Lokalne uwarunkowania kulturowe lokalizacji przedsiębiorstw*, [w:] *Glokalizacja...*, op. cit., s. 74 i nast.

<sup>28</sup> J.G. Herder, *Myśli o filozofii dziejów*, t. I, PWN, Warszawa 1962, s. 4 oraz A. Kłoskowska, *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa 2007, wyd. 3, s. 18–19.

<sup>29</sup> A. Kroeber reprezentował środowisko uniwersytetu w Berkeley, a C. Kluckhohn – Harvard.

<sup>30</sup> A.L. Kroeber, C. Kluckhohn, *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, Papers of the Peabody Museum of American Archeology and Ethnology, Harvard University, Cambridge Mass., Cambridge 1952, Vol. 47, No. 1.

1. Definicje wyliczające, w których wymienia się elementy składowe pojęcia „kultura” lub często traktowanego jako tożsamość terminu „cywilizacja” (np. wiedza, wierzenia, sztuka, prawo, moralność, obyczaje, zdolności i nawyki nabyte w życiu społecznym)<sup>31</sup>.
2. Definicje historyczne podkreślające mechanizm dziedzictwa zasobów kultury.
3. Definicje normatywne przesądzające sposób zachowania człowieka jako członka społeczeństwa i w związku z tym dzielące się na dwie zasadnicze podgrupy:
  - definicje akcentujące rolę zasad,
  - propozycje podkreślające relacje między zachowaniem a ideałami i wartościami.
4. Definicje psychologiczne skupiające się na psychologicznych uwarunkowaniach kultury wraz ze sposobami jej uczenia się. Dzielą się one na cztery podgrupy definicji:
  - określenia akcentujące przystosowawczą rolę kultury jako środka służącego rozwiązywaniu problemów,
  - propozycje terminologiczne wskazujące na rolę uczenia się,
  - definicje koncentrujące się na nawykach,
  - definicje psychologiczno-filozoficzne.
5. Definicje strukturalistyczne traktujące kulturę w usystematyzowany sposób pozwalający opracowywać wzorce kulturowe i agregować je dla narodów, społeczeństw, grup społecznych.
6. Definicje genetyczne wskazujące na społeczne źródła kultury oraz na zdolności i nawyki członków społeczeństwa, a wśród nich:
  - określenia kładące nacisk na kulturę jako produkt lub artefakt,
  - akcentujące przede wszystkim poglądy (idee),
  - podkreślające symbolizm kultury,
  - definicje wymykające się klasyfikacji społecznej.

Pozostawiając antropologom kultury i kulturoznawcom analizę około 250 znanych współcześnie określeń kultury, należałoby zdecydować się z punktu

---

<sup>31</sup> Tak tę grupę definicji określa A. Kłoskowska [w:] *Socjologia kultury...*, op. cit., s. 22. Współpracująca z Katedrą Geografii Ekonomicznej KNoP SGH Anna M. Migdał zwraca uwagę, że w piśmiennictwie zachodnim używane jest w tym miejscu określenie „definicji opisowych”, a sześć podstawowych grup definicji kultury doczekało się wyodrębnienia szeregu podgrup. Por. J. Brdulak, A.M. Migdał, *Kulturowe uwarunkowania lokalizacji przedsiębiorstw a zrównoważony rozwój, bad. Statutowe KNoP SGH*, Warszawa 2008, maszynopis, s. 13.

widzenia przedmiotowego tematu na możliwie syntetyczne sprecyzowanie tego pojęcia, tak aby mogło ono stać się zrozumiałą podstawą ekonomicznych wywodów. Ułatwieniem jest przy tym wniosek A. Kroebera i C. Kluckhohn, iż prawidłową definicję kultury na użytek nauki przedstawił Talcott Parsons. Upoważniał do tego „...zbiorowy dyskurs *symboliczny*. Rozprawiano nad wiedzą, wierzeniami i wartościami. Nie był to ekwiwalent sztuki wyższej, jak sądzili humaniści, gdyż każdy członek społeczeństwa miał udział w swej kulturze. Było to także coś całkiem odmiennego od uniwersalnej cywilizacji ludzkiej, która dała światu naukę, technologię i demokrację, gdyż każda społeczność miała swoją kulturę, ze specyficznymi wartościami, które oddziaływały ją od wszystkich innych”<sup>32</sup>. Ostatecznie, A. Kroeber i T. Parsons przedstawili wspólnie uniwersalną definicję, która **określa kulturę jako „przekazane i wytworzone treści i wzory wartości, idei i innych symbolicznie znaczących systemów będące czynnikami kształtującymi ludzkie zachowania, oraz wytwory (artifacts) stanowiące produkt zachowania”**<sup>33</sup>. Wszechstronność zaproponowanej definicji polega na możliwości szerokiego rozumienia kultury jako działań przebiegających według społecznie przyjętych wzorców we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Dla ekonomistów badających kulturowe uwarunkowania określonych zjawisk gospodarczych szczególnie jest ważne zaakcentowanie zachowań ludzi jako podmiotów oraz hegemonów rynku i podstawowych relacji rynkowych z wyceną wartości użytkowej określonego towaru (produktu) włącznie. Dlatego też za bardzo użyteczne dla rozważań ekonomicznych należy uznać określenie kultury przedstawione przez A. Kłoskowską, które mówi, że „...**kultura jest to względnie zintegrowana całość obejmująca zachowania ludzi przebiegające według wspólnych dla zbiorowości społecznej wzorów wykształconych i przyswajanych w toku interakcji oraz zawierająca wytwory takich zachowań**”<sup>34</sup>. Tym bardziej że jest ono zbieżne z przedstawioną wcześniej uniwersalną definicją kultury.

Sumując, można więc stwierdzić, że komplikująca się w procesach globalizacji rzeczywistość społeczno-gospodarcza wymaga nowego, interdyscyplinarnego spojrzenia ekonomistów na rolę zachowań ludzi w tych zmianach.

<sup>32</sup> A. Kuper, *Kultura...*, op. cit., s. 15.

<sup>33</sup> A. Kroeber, T. Parsons, *The Concept of Culture and of Social Systems*, „American Sociological Review”, 1958, No. 3.

<sup>34</sup> A. Kłoskowska, *Kultura masowa. Krytyka i obrona*, PWN, Warszawa 1983, s. 40. Analogicznego wyboru pojęciowego dokonano dla analizy kulturowych uwarunkowań zjawisk przestrzennych; por. J. Brdulak, A.M. Migdał, *Kulturowe uwarunkowania lokalizacji...*, op. cit., s. 17–18.

Czynnik kulturowy może stać się wygodnym narzędziem pogłębionych analiz gospodarczych, a uwzględnianie go w ekonomii instytucjonalnej stworzy nowe płaszczyzny współpracy reprezentantów wydawałoby się tak różnych dyscyplin naukowych, jak np.: socjologia, ekonomia, psychologia społeczna, czy też antropologia kultury.

## BIBLIOGRAFIA

- Acocella N., *Zasady polityki ekonomicznej. Wartości i metody analizy*, PWN, Warszawa 2002.
- Benveniste E., *Problems in General Linguistics*, University of Miami Press, 1971.
- Brdulak J., *Lokalne uwarunkowania kulturowe lokalizacji przedsiębiorstw*, [w:] K. Kuciński (red. nauk.), *Glokalizacja*, Difin, Warszawa 2011.
- Brdulak J., Migdał A.M., *Kulturowe uwarunkowania lokalizacji przedsiębiorstw a zrównoważony rozwój*, bad. statutowe KNoP SGH, Warszawa 2008 (maszynopis).
- Breuilly J., *Nationalism and the State*, Manchester University Press, 1993.
- Gellner E., *Narody i nacjonalizm*, PIW, Warszawa 1991.
- Glinka B., *Kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości w Polsce*, PWE, Warszawa 2008.
- Herder J.G., *Myśli o filozofii dziejów*, t. I, PWN, Warszawa 1962.
- Hobsbawm E., *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge University Press, 1990.
- Huntington S., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawskie Wyd. Literackie, Warszawa 1997.
- Kasper W., Streit M.E., *Institutional Economics. Social Order and Policy*, The Locke Institute, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2001.
- Kimball R., *Tenured Radicals*, „New Criterion”, styczeń 1991.
- Klimczak B., *Nieoczekiwany dar wolności*, [w:] B. Fiedor i Z. Hockuba (red.), *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, PTE, Warszawa 2009.
- Kłoskowska A., *Socjologia kultury*, PWN, Warszawa 2007, wyd. 3.
- Kłoskowska A., *Kultura masowa. Krytyka i obrona*, PWN, Warszawa 1983.
- Kostevc C., Redek T., Sušjan A., *Foreign Direct Investment and Institutional Environment in Transition Economics*, „Transition Studies Review”, 2007, 14 (1).
- Kroeber A.L., Klukhohn C., *Culture. A Critical Review of Concepts and Definitions*, Papers of the Peabody Museum of American Archeology

- and Ethnology, Harvard University, Cambridge Mass., Cambridge 1952, Vol. 47, No. 1.
- Kroeber A.L., Parsons T., *The Concept of Culture and of Social Systems*, „American Sociological Review” 1958, No. 3
- Kuper A., *Kultura. Model antropologiczny*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005.
- Levi-Strauss C., *Smutek tropików*, Wyd. Opus, Łódź 1992.
- Lubowski A., *Wywiad z laureatem Nagrody Nobla O. Williamsonem*, serwis Wyborcza.biz z dn. 20.02.2011 r.
- Mayer T., *Prawda kontra precyzja w ekonomii*, PWN, Warszawa 1996.
- North D.C., *Transaction Costs, Institutions and Economic History*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics”, 1984, No. 140.
- North D.C., *Institutions and the Performance of Economic over Time*, [w:] C. Me’nard i M.M. Shirley (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Dordrecht 2005.
- Parsons T., *The Motivation of Economic Activities*, „Canadian Journal of Economics and Political Science”, 1940, No. 6.
- Smith A.D., *Kulturowe podstawy narodów*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Sobańska-Cwalina M., *Instytucjonalne uwarunkowania działalności polskich przedsiębiorstw przemysłu materiałów budowlanych na rynkach wschodnich*, KNoP SGH, Warszawa 2011 (maszynopis).
- Veblen T.B., *The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays*, Huebisch, New York 1919.
- Ząbkowicz A., *Instytucjonalne uwarunkowania decyzji w gospodarce: przypadek korporacji*, [w:] B. Fiedor i Z. Hockuba (red. nauk.), *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesności*, PTE, Warszawa 2009.

## STRESZCZENIE

Znaczenie czynnika kulturowego w kształtowaniu zjawisk gospodarczych. Podmiotowe traktowanie ludzi w procesach ekonomicznych. Kultura jako sposób mówienia o zbiorowych tożsamościach. Konieczność dokonywania wyboru między kulturą a barbarzyństwem ekonomicznym. Odchodzenie od funkcjonalizmu w naukowej refleksji nad gospodarką. Znaczenie współczesnych instytucji dla rozwoju ekonomicznego. Porażka ekonomii głównego nurtu związana z ignorowaniem instytucji. Postulat szerszego uwzględnienia czynnika kultury w ekonomii instytucjonalnej. Przydatność interpretacji

pojęcia „kultury” A. Kłosowskiej w badaniach ekonomicznych. Rosnące znaczenie interdyscyplinarnego spojrzenia ekonomistów na globalizującą się rzeczywistość społeczno-gospodarczą.

## SUMMARY

The article aims to highlight the humanization of the contemporary economy and, what is connected with that, the necessity to take under broader consideration the factor of culture in the analysis of economic phenomena. The discussion has a theoretical character and results from research being carried out for several years by Warsaw School of Economics in cooperation with the scholars of Lazarski University in Warsaw. The research concerned cultural conditions of location and interdisciplinary formation of principles of balanced economic development. The basis for the theses formulated in the article is a methodological consideration of a broadened concept of “institutional economics”, which makes it possible to take into consideration the so-called “soft” factors and development conditions in the interpretational analysis. As culture is a manner of speaking about collective identities, it is becoming an inseparable element of exercising choice between economic culture and barbarism. The collective conscience of the entities of social and economic life should move faster towards contemporary institutions’ operating in the modern civilization style. Adoption of Prof. A. Kłosowska’s statement that culture is also the behavior of people involved in economic processes together with the products and results of such behavior can help economists in the promotion of these processes. The general conclusion is that it is necessary to analyze economic phenomena in a broader, humanistic and scientifically interdisciplinary manner.

## PRZYSZŁOŚĆ GLOBALIZACJI FINANSOWEJ

### WPROWADZENIE

Cechą charakterystyczną gospodarki światowej końca XX wieku był szybko postępujący proces globalizacji. Proces ten zachodził zarówno na rynku realnym, jak i na rynku finansowym (dlatego też zaczęto mówić o globalizacji finansowej). Globalizacja rynków finansowych była postrzegana przez wielu ekonomistów jako proces pożądaný. Podkreślano również korzyści, jakie wynikały z tego procesu, m.in. poprawę efektywności działania w skali międzynarodowej z uwagi na możliwość optymalizacji alokacji zasobów w skali całej gospodarki światowej (a nie tylko jednego kraju). Drugą podkreślaną korzyścią była poprawa efektywności działania rynków finansowych. Wzrosła płynność rynków finansowych, wzbogacona została oferta produktów finansowych, znaczącą poprawę odnotowano w odniesieniu do jakości obsługi klientów. Trzecią istotną korzyścią wynikającą z globalizacji finansowej było pojawienie się możliwości skuteczniejszej dywersyfikacji ryzyka inwestycyjnego<sup>1</sup>.

Globalny kryzys finansowy (2007–2009) zahamował ten proces. Urzeczywistniły się obawy przeciwników globalizacji finansowej, którzy podkreślali, że wzrost poziomu globalizacji finansowej prowadzi do zwiększenia ryzyka destabilizacji gospodarki światowej. Wskazywali, iż silne powiązania rynków finansowych świata stwarzają ryzyko szybkiego rozprzestrzeniania się kryzysów finansowych.

Obecnie rynki finansowe wchodzą w nową erę. Skończył się okres intensywnego rozwoju globalizacji finansowej. Powstaje pytanie, czy proces ten będzie kontynuowany w przyszłości.

---

<sup>1</sup> W. Małecki, *Globalizacja rynków finansowych a polityka kursu walutowego w Polsce*, [w:] *Globalizacja rynków finansowych – implikacje dla Polski*, (red. nauk.) W. Małecki, Vizja Press & IT, Warszawa 2007, s. 108.

Celem artykułu jest przedstawienie zjawiska globalizacji finansowej przełomu XX i XXI wieku i podkreślenie zmian, jakie zaszły w intensywności tego procesu po globalnym kryzysie finansowym (2007–2009). Autorka szkicuje ponadto obraz globalizacji finansowej w przyszłości, podkreślając, że zmieni się jej charakter.

Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej z nich ukazano globalizację finansową jako trend gospodarki światowej przełomu XX i XXI wieku. W części drugiej zwrócono uwagę na zmiany, jakie zaszły na światowym rynku finansowym po globalnym kryzysie finansowym lat 2007–2009. Część ta wskazuje na widoczny proces „wyhamowania” globalizacji finansowej. W części trzeciej podkreślono, że rynki finansowe wchodzą w nową erę. Pojawiają się na nich nowe trendy. Jednym z nich jest pojawianie się nowych, silnych centrów finansowych. W zakończeniu autorka ukazuje nowy kształt przyszłej globalizacji finansowej tzw. globalizacji kontrolowanej.

## 1. GLOBALIZACJA FINANSOWA – JAKO TREND GOSPODARKI ŚWIATOWEJ XX/XXI WIEKU

Koniec XX i początek XXI wieku to okres pogłębiania się powiązań ekonomicznych między różnymi krajami świata. Proces taki jest nazywany globalizacją gospodarki, a jego głównym przejawem jest intensywny rozwój handlu międzynarodowego<sup>2</sup>. Proces globalizacji gospodarki wywarł istotny wpływ na rynki finansowe świata. Zaczęto mówić o procesie tzw. globalizacji finansowej.

Globalizacja finansowa to wzrost powiązań między rynkami finansowymi różnych krajów. W praktyce oznacza to, iż krajowe rynki finansowe są poddane coraz większemu wpływowi inwestorów zagranicznych.

Czynnikami, które w istotny sposób przyczyniły się do globalizacji finansowej, były liberalizacja i deregulacja rynków finansowych, jak też postęp technologiczny, jaki dokonał się w zakresie przepływu oraz przetwarzania informacji<sup>3</sup>. Czynniki te z jednej strony umożliwiły zawieranie transakcji na różnych rynkach, z drugiej natomiast przyczyniły się zarówno do obniżenia kosztów transakcyjnych, jak i skrócenia czasu realizacji transakcji.

<sup>2</sup> J.H. Dunning, *The Global Economy, Domestic Governance, Strategies and Transnational Corporation: Interactions and Policy Implications*, „Transnational Corporations”, 1992, No 3, s. 8.

<sup>3</sup> W. Małecki, op. cit., s. 108.



Proces globalizacji finansowej przyczynił się do rozwoju nowych instrumentów i instytucji finansowych. Ponadto można było zaobserwować zmiany zachowań gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, jak też instytucji finansowych, czyli głównych uczestników rynku finansowego.

Wśród nowych instrumentów, jakie pojawiły się na rynku, należy wskazać przede wszystkim instrumenty pochodne i produkty strukturyzowane. Przykładem nowych instytucji finansowych są: fundusze hedgingowe, fundusze Private Equity, czy tzw. „podmioty specjalnego przeznaczenia” (*special purpose vehicles*) uczestniczące m.in. w transakcjach sekurytyzacji aktywów. Nastąpił ponadto intensywny rozwój korporacji ponadnarodowych. Istotne zmiany w zakresie zachowań gospodarstw domowych dotyczyły zjawiska zadłużania się. Można było obserwować stały wzrost poziomu zadłużenia gospodarstw domowych<sup>4</sup>. W przypadku przedsiębiorstw zmiany dotyczyły przede wszystkim wzrostu ich aktywności na rynku finansowym. Aktywność na światowych rynkach finansowych rosła w dużo szybszym tempie, niż aktywność na rynku realnym.

## 2. GLOBALNY KRYZYS FINANSOWY JAKO PRZEŁOM W PROCESIE GLOBALIZACJI FINANSOWEJ

Globalny kryzys finansowy zahamował okres globalizacji finansowej. Zaobserwowano gwałtowny spadek międzynarodowych przepływów kapitałowych<sup>5</sup>. Ich wartość w 2008 r. wyniosła zaledwie 1,9 bln USD, co stanowiło 82-procentowy spadek w stosunku do roku 2007 (w 2007 r. wartość międzynarodowych przepływów kapitałowych wynosiła 10,5 bln USD) (warto zauważyć, że światowe przyływy kapitału w latach 2002–2007 rosły w tempie 9% rocznie). Największy spadek przepływów kapitałowych w okresie 2007–2008 odnotowała Wielka Brytania – na poziomie 101% PKB – tabela 1.

<sup>4</sup> E. Stockhammer, *Financialization and the Global Economy*, Working Paper Series, Number 240, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, November 2010, s. 1.

<sup>5</sup> Międzynarodowe przepływy kapitałowe obejmują: bezpośrednie inwestycje zagraniczne, transakcje zakupu i sprzedaży zagranicznych instrumentów finansowych, depozyty i kredyty międzynarodowe.

Tabela 1

**Zmiany dotyczące wielkości międzynarodowych przepływów kapitałowych  
w latach 2007–2008**

Kraj/region	Spadek zagranicznych przepływów kapitałowych jako % PKB	Wielkość spadku zagranicznych przepływów kapitałowych w latach 2007–2008 (w mld USD)	Łączna wielkość międzynarodowych przepływów kapitałowych w 2008 r. (w mld USD)
Wielka Brytania	101	2.657	(-1.163)
Europa Zachodnia	21	3.134	1.173
Stany Zjednoczone	11	1.459	599
Emerging market (Azja oprócz Chin i Indii)	7	138	43
Japonia	7	352	(-16)
Chiny	4	159	143
Europa Wschodnia	3	51	247
Indie	3	28	51
Ameryka Łacińska	2	92	143
Świat (łącznie)	15	8.542	1.943

*Źródło:* Ch. Roxburg, S. Lund, Ch. Atkins, S. Belot, W. Hu, M. Pierce, *Global capital markets: Entering a new era*, McKinsey Global Institute, September 2009, s. 15.

Gwałtowny spadek międzynarodowych przepływów kapitałowych przyczynił się do wzrostu kosztów kapitału, jak i silnych wahań kursów walutowych. Ponadto wzrosły spready kredytowe.

Rezultatem kryzysu był spadek tempa wzrostu wartości aktywów finansowych. Przez niemal osiem pierwszych dekad XX wieku wartość globalnych aktywów finansowych rosła w podobnym tempie jak PKB (wyjątkiem był okres wojny, gdy odnotowano gwałtowny wzrost zadłużenia rządowego). Po roku 1980 sytuacja zmieniła się. Tempo wzrostu wartości aktywów finansowych znacznie przewyższyło tempo wzrostu PKB. W latach 1990–2007 globalne aktywa finansowe wzrosły prawie czterokrotnie, światowy PKB ok. 2,5 krotnie. W 2007 roku wartość globalnych aktywów finansowych wynosiła 194 bilionów USD, co stanowiło 343% PKB<sup>6</sup>. Kryzys finansowy przerwał tę tendencję. Aktywa światowego sektora finansowego zmniejszyły się w 2008 roku o 16 bilionów USD i wyniosły 178 bilionów USD – tabela 2.

<sup>6</sup> Ch. Roxburg, S. Lund, Ch. Atkins, S. Belot, W. Hu, M. Pierce, *Global capital markets: Entering a new era*, McKinsey Global Institute, September 2009, s. 8.

Tabela 2

## Globalne aktywa finansowe (1990–2008)

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Wartość aktywów (w bln USD)	48	70	112	114	113	126	139	155	174	194	178
Wartość PKB (w bln USD)	21,2	28,4	37,0	38,5	39,9	42,3	45,5	48,6	52,3	56,8	60,7
Aktywa/PKB	227	246	303	297	282	298	305	320	334	343	293

Źródło: Ch. Roxburg, S. Lund, Ch. Atkins, S. Belot, W. Hu, M. Pierce, *Global capital markets: Entering a new era*, McKinsey Global Institute, September 2009, s. 9.

Tabela 3

## Kraje o największym spadku wartości aktywów finansowych w latach 2007–2008

Kraj/regiony	Wartość o jaką spadły aktywa finansowe (w bln USD)
USA	5,5
Japonia	2,4
Chiny	2,4
Rosja	0,8
Hong Kong	0,7
Indie	0,6
Francja	0,6
Szwajcaria	0,6
Niemcy	0,4
Kanada	0,3
Europa Środkowo-Wschodnia	2,8
Strefa Euro	1,6

Źródło: Ch. Roxburg, S. Lund, Ch. Atkins, S. Belot, W. Hu, M. Pierce, *Global capital markets: Entering a new era*, McKinsey Global Institute, September 2009, s. 9.

Spadek aktywów finansowych nastąpił we wszystkich regionach świata<sup>7</sup>, niemniej jednak największy był w USA i wyniósł 5,5 bln USD (stanowiło to 9% amerykańskich aktywów – z 60,4 bln USD do 54,9 bln USD), kolejne miejsce zajęła Japonia, gdzie odnotowano spadek aktywów finansowych

<sup>7</sup> Jedynym krajem, gdzie odnotowano wzrost wartości aktywów, była Wielka Brytania. W 2008 r. aktywa wzrosły o 8% w stosunku do roku 2007, co stanowiło 0,6 bln USD – źródło: Ch. Roxburg, S. Lund, Ch. Atkins, S. Belot, W. Hu, M. Pierce, op. cit., s. 9.

o 2,4 bln USD oraz Chiny – spadek o 2,4 bln USD<sup>8</sup>. W Europie Środkowej i Wschodniej aktywa finansowe obniżyły się z 4,3 bln USD do 1,5 bln USD (o 64%). W krajach strefy euro spadek wartości aktywów finansowych był relatywnie niewielki: z 43,6 bln USD do 42,0 bln USD (o 4%) – tabela 3.

Kryzys finansowy spowodował silne ograniczenie akcji kredytowej. Jednocześnie można było zaobserwować wzrost wartości depozytów – tabela 4.

Tabela 4

Wartość depozytów bankowych na globalnym rynku finansowym, 1990–2008

Rok	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Wartość depozytów (w bln USD)	19,0	24,7	34,0	46,3	50,7	56,1	61,1

Źródło: Ch. Roxburg, S. Lund, Ch. Atkins, S. Belot, W. Hu, M. Pierce, *Global capital markets: Entering a new era*, McKinsey Global Institute, September 2009, s. 13.

Niewątpliwie kryzys finansowy stał się momentem przełomowym jeśli chodzi o kierunek rozwoju rynków finansowych. Proces globalizacji finansowej znalazł się w zastoju. Powstaje pytanie, czy proces ten będzie kontynuowany?

### 3. NOWA ERA RYNKÓW FINANSOWYCH

Kontynuacja procesu globalizacji finansowej z przełomu XX i XXI wieku wydaje się niemożliwa. Rynki finansowe weszły w nową erę. Skończył się okres szybkiego wzrostu wartości akcji, czy długu prywatnego, zaczął się okres szybkiego wzrostu zadłużenia rządowego. Ponadto na światowym rynku finansowym pojawili się nowi silni gracze (nowe centra finansowe).

Do roku 2007 tempo wzrostu cen akcji w krajach o dojrzałych rynkach finansowych znacznie przewyższało tempo wzrostu PKB. Kryzys finansowy zaowocował zmianą tej sytuacji. Zgodnie z opinią McKinsey Global Institute w dłuższym okresie można spodziewać się ponownego wzrostu cen akcji, niemniej jednak tempo tego wzrostu nie przekroczy tempa wzrostu PKB<sup>9</sup>.

Wielkość długu prywatnego w krajach rozwiniętych osiągnęła w 2007 r. ponad 130% PKB, podczas gdy w roku 1990 wielkość ta wynosiła 54% PKB<sup>10</sup>. Szybki wzrost długu publicznego wynikał przede wszystkim z intensywnego

<sup>8</sup> Ch. Roxburg, S. Lund, Ch. Atkins, S. Belot, W. Hu, M. Pierce, op. cit., s. 9.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 25.

rozwoju rynku obligacji emitowanych przez instytucje finansowe. W roku 2007 wielkość rynku obligacji instytucji finansowych wynosiła około 30 bln USD, podczas gdy wielkość całego rynku długu prywatnego szacowano na 53 bln USD. W roku 1990 wielkości te wynosiły odpowiednio: 7 bln USD i 10 bln USD<sup>11</sup>.

Zadłużenie rządowe rośnie w szybkim tempie z uwagi na konieczność finansowania różnego typu programów rządowych, których celem jest dokapitalizowanie systemu finansowego oraz stymulacja wzrostu gospodarczego. Zadłużenie rządu Stanów Zjednoczonych wynosi około 100% PKB, podczas gdy jeszcze w 2007r. stanowiło 63% PKB. Zadłużenie rządu Japonii wynosi około 226% PKB, podczas gdy w 2007 r. wynosiło 188% PKB<sup>12</sup>. „Wpompowywanie” dużej ilości pieniądza do gospodarki rodzi ryzyko zwiększania inflacji, co z kolei może przyczynić się do powstawania „baniek spekulacyjnych” (*financial bubbles*) w przyszłości.

Przyszła architektura światowego rynku finansowego będzie w dużym stopniu zdominowana przez zmiany, jakie zachodzą na tym rynku. Jedną z istotnych zmian to pojawienie się nowych, istotnych graczy. Oprócz USA oraz wysoko rozwiniętych krajów europejskich, coraz większe znaczenie odgrywają Chiny oraz tzw. gospodarki wschodzące. Okres dominacji finansowej USA oraz Europy wyraźnie zmierza ku końcowi. W grupie największych 100 banków na świecie (pod względem kapitalizacji) udział banków z krajów rozwijających się (*emerging markets*) wzrósł z około 2% w roku 2004 do około 34% w roku 2010 (udział banków europejskich wg danych z 2010 r. to około 24%, natomiast banków ze Stanów Zjednoczonych – 27%)<sup>13</sup>. Choć banki chińskie czy z krajów rozwijających się nie rozpoczęły, jak dotychczas, aktywnej działalności na arenie międzynarodowej (skupiają się głównie na rynkach krajowych), to jednak można się spodziewać zmiany tej sytuacji w przyszłości. Przy opracowywaniu nowych, wspólnych regulacji dla światowego systemu finansowego trzeba brać zatem pod uwagę fakt istnienia obok siebie kilku, równie silnych centrów finansowych świata. Już obecnie Shanghai jest często wybierany przez zarządzających aktywami jako główne centrum prowadzenia ich działalności. W rankingu największych centrów finansowych świata, opublikowanym 8 lipca 2010 r. przez Xinhua and Dow Jones Index, Shanghai zajmuje ósmą pozycję (w badaniu brało udział 45 różnych centrów finansowych świata). Wśród dziesięciu największych centrów znalazły się: Nowy

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>13</sup> S. Rottier, N. Veron, *Not all financial regulation is global*, Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, September 2010, s. 3.

Jork, Londyn, Tokio, Hong Kong, Paryż, Singapur, Frankfurt, Waszyngton oraz Sydney – tabela 5.

**Tabela 5**

**Ranking globalnych centrów finansowych, 2010 r. opracowany przez  
Xinhua and Dow Jones Index**

Pozycja w rankingu	Centrum finansowe
1	Nowy Jork
2	Londyn
3	Tokio
4	Hong Kong
5	Paryż
6	Singapur
7	Frankfurt
8	Szanghaj
9	Waszyngton
10	Sydney

*Źródło:* Xinhua-Dow Jones IFCD Index, July 2010.

Podobnie wysoką pozycję zajmuje Shanghaj w rankingu opracowywanym przez Z/Yen-City of London (zajął 6 pozycję) – tabela 6.

**Tabela 6**

**Ranking globalnych centrów finansowych, 2010 r. opracowany przez  
Z/Yen-City of London**

Pozycja w rankingu	Centrum finansowe
1	Londyn
2	Nowy Jork
3	Hong Kong
4	Singapur
5	Tokio
6	Szanghaj
7	Chicago
8	Zurych
9	Genewa
10	Shenzhen

*Źródło:* Z/Yen, Global Financial Centres 7.5, June 2010.

Chociaż globalny kryzys finansowy pojawił się na rynku kredytów hipotecnych w Stanach Zjednoczonych, to jednak jego skutki są odczuwalne na całym świecie, zarówno w krajach, które są postrzegane jako kraje o dojrzałych rynkach finansowych, jak też tzw. *emerging markets* (Chiny, Rosja, Indie, Arabia Saudyjska, Brazylia, Korea Południowa, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Izrael, Południowa Afryka, Malezja). Kryzys zaowocował pojawieniem się wielu problemów na rynkach finansowych świata. Niemniej jednak można też wskazać pewne pozytywne skutki kryzysu finansowego. Proces globalizacji finansowej doprowadził do sytuacji w której jedne kraje świata odnotowywały stale duży deficyt na rachunku obrotów bieżących, podczas gdy inne miały nadwyżkę. Kryzys finansowy przyczynił się do złagodzenia podziału na kraje deficytowe i kraje z dużą nadwyżką. Przykładowo Stany Zjednoczone w 2006 roku odnotowały deficyt na rachunku bieżącym w wysokości 6% PKB. W połowie 2009 deficyt zmniejszył się do 3% PKB<sup>14</sup>. Na zmniejszenie deficytu wpłynęło istotnie zmniejszenie importu do USA (odnotowano wzrost eksportu netto) oraz zmniejszenie inwestycji w stosunku do oszczędności. Kraje, które przez wiele lat odznaczały się nadwyżką na rachunku obrotów bieżących, np. Chiny, Japonia, Niemcy, kraje azjatyckie odnotowały zmniejszenie wielkości tej nadwyżki z uwagi na zmniejszenie międzynarodowych obrotów handlowych.

## ZAKOŃCZENIE

Przyszłość procesu globalizacji finansowej stoi pod znakiem zapytania. Negatywne skutki tego procesu zdominowały skutki pozytywne. Nie ulega zatem wątpliwości, że globalizacja finansowa w wymiarze z końca XX i początku XXI wieku należy już do przeszłości. Niemniej jednak proces globalizacji finansowej to proces, który ewoluuje od wielu lat. O procesie tym mówiono już w czasach wielkiej rewolucji przemysłowej XIX wieku. Jego charakter był, oczywiście, inny niż charakter globalizacji przełomu XX/XXI w., niemniej jednak także polegał na stopniowym zwiększaniu współzależności między różnymi krajami świat.

Można przypuszczać, że proces globalizacji finansowej nie zostanie wyeliminowany z życia gospodarczego świata, a raczej, że po raz kolejny zmieni swoje oblicze. Będziemy mieli do czynienia z tzw. procesem globalizacji kontrolowanej. Powoływane będą globalne instytucje nadzorcze odpowiedzialne

<sup>14</sup> Ch. Roxburg, S. Lund, Ch. Atkins, S. Belot, W. Hu, M. Pierce, op. cit., s. 18.

za bezpieczeństwo światowego rynku finansowego. Niewątpliwie pierwszym przejawem tego zjawiska jest powołanie przez UE w 2011 r. trzech nowych instytucji tj.: Europejskiego Organu Nadzoru Bankowego (European Banking Authority), Europejskiego Organu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (European Securities and Markets Authority), Europejskiego Organu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority)<sup>15</sup>.

Chociaż próba zwiększenia kontroli procesu globalizacji finansowej wydaje się być dobrym pomysłem, to jednak stworzenie instytucji, które efektywnie zarządzałyby tym procesem, jest zadaniem niezmiernie trudnym. Wskazują na to doświadczenia z przeszłości. Proces globalizacji finansowej przełomu XX i XXI wieku zaowocował bowiem powstaniem wielu instytucji, których główne zadanie zostało określone jako wypracowywanie wspólnych rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo działania rynków finansowych, niemniej jednak nie uchroniło to światowego rynku finansowego przez kryzysem.

W 1974 r. został powołany przez gubernatorów banków centralnych głównych państw europejskich, Japonii i USA Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision – BCBS)<sup>16</sup>. Jego główne zadanie określono jako wydawanie rekomendacji w zakresie nadzoru bankowego. Mimo że rekomendacje wydawane przez BCBS nie stanowią obowiązujących norm prawnych, to jednak są podstawą to wydawania takich norm w poszczególnych krajach świata. W 1988 r. BCBS przedstawił pierwsze propozycje dotyczące zwiększenia bezpieczeństwa działania banków (dotyczyły one określenia minimalnych wymagań kapitałowych dla banków). Propozycje te nazwano „Bazylea I”. W 2004 r. BCBS przedstawił propozycje udoskonalenia Bazylea I. Nową umowę kapitałową nazwano Bazylea II. Globalny kryzys finansowy (2007–2009) ujawnił jednak wiele niedoskonałości regulacji zawartych w Bazylea II<sup>17</sup>. W grudniu 2010 r. Komitet przedstawił propozycję kolejnych zmian. Noszą one nazwę Bazylea III<sup>18</sup>.

Podejmowano próby stworzenia pewnych wspólnych wytycznych dotyczących rachunkowości. Próby takie podjął International Accounting Standards

<sup>15</sup> International Monetary Fund, Euro Area Policies: Selected Issues, IMF Country Report No. 10/222, 2010, s. 35–36.

<sup>16</sup> Do roku 1970 regulacje finansowe miały charakter narodowy.

<sup>17</sup> S. Amediku, *Was Basel III necessary and will it bring about prudent risk management in banking*, Working Paper, Bank of Ghana, 2011, s. 7.

<sup>18</sup> Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*, Basel 2010.



Committee (IASC) w 1973<sup>19</sup> roku oraz International Federation of Accountants (IFAC) w 1977 r.<sup>20</sup> W 1989 r. instytucje te opracowały międzynarodowe standardy rachunkowości (International Financial Reporting Standards – IFRS).

W roku 1983 utworzono organizację o nazwie International Organization of Securities Commissions (IOSCO), której głównym zadaniem było wypracowywanie wspólnych rozwiązań w zakresie rynków papierów wartościowych.

W 1994 roku powołano International Association of Insurance Supervisors (IAIS), która miała stać na straży stabilności rynku ubezpieczeniowego (IAIS skupia obecnie nadzorców rynku ubezpieczeniowego ze 190 krajów świata<sup>21</sup>).

W 1999 r. kraje wysoko rozwinięte ustanowiły Financial Stability Forum – FSF (w 2009 r. FSF zmienił nazwę na Financial Stability Board – FSB<sup>22</sup>). Cel działania tej instytucji określono jako opracowywanie takich rozwiązań w zakresie rynków finansowych, które zwiększałyby efektywność i bezpieczeństwo jego działania.

W 2006 r., po upadku firmy Enron (związany ze skandalem w rachunkowości), powołano International Forum of Independent Audit Regulators (IFIAR)<sup>23</sup>.

Analizując daty podejmowania nowych inicjatyw regulacyjnych w zakresie rynków finansowych można wysnuć wniosek, że miały one miejsce po okresach zawirowań na światowych rynkach finansowych. Niestety, próby wprowadzania międzynarodowych regulacji finansowych nie zawsze pozwalały na osiągnięcie zamierzonych celów.

Dokładna analiza typu wprowadzanych międzynarodowych regulacji finansowych pozwala stwierdzić, że na przestrzeni lat zmieniały one swój charakter – od regulacji o charakterze czysto technicznym, ułatwiającym prowadzenie transakcji na skalę międzynarodową, do wprowadzania coraz bardziej szczegółowych wytycznych w dotyczących prowadzenia działalności przez instytucje finansowe.

Globalny kryzys finansowy 2007–2009 pokazał, iż obecne regulacje światowych rynków finansowych nie zapewniają bezpieczeństwa ich działania. Powstaje zatem pytanie, czy globalizacja kontrolowana ma szansę powodzenia w przyszłości?

<sup>19</sup> W 2001 r. International Accounting Standards Committee zmienił nazwę na International Accounting Standards Board (IASB) – <http://archive.iasb.org.uk>, 22.08.2011.

<sup>20</sup> <http://ifac.org>, 22.08.2011.

<sup>21</sup> <http://www.iaisweb.org>, 23.08.2011.

<sup>22</sup> <http://www.financialstabilityboard.org>, 22.08.2011.

<sup>23</sup> <https://www.ifiar.org>, 22.08.2011.

## BIBLIOGRAFIA

- Amediku S., *Was Basel III necessary and will it bring about prudent risk management in banking*, Working Paper, Bank of Ghana, 2011.
- Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems*, Basel 2010.
- Dunning J.H., *The Global Economy, Domestic Governance, Strategies and Transnational Corporation: Interactions and Policy Implications*, „Transnational Corporations”, 1992, no. 3.
- International Monetary Fund, *Euro Area Policies: Selected Issues*, IMF Country Report No. 10/222, 2010.
- Małecki W., *Globalizacja rynków finansowych a polityka kursu walutowego w Polsce*, [w:] *Globalizacja rynków finansowych – implikacje dla Polski*, (red. nauk.) W. Małecki, Vizja Press & IT, Warszawa 2007.
- Roxburg Ch, Lund S., Atkins Ch., Belot S., Hu W., Pierce M., *Global capital markets: Entering a new era*, McKinsey Global Institute, September 2009.
- Rottier S., Veron N., *Not all financial regulation is global*, Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, September 2010.
- Stockhammer E., *Financialization and the Global Economy*, Working Paper Series, Number 240, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, November 2010.
- Z/Yen, *Global Financial Centres 7.5*, June 2010.
- Xinhua-Dow Jones IFCD Index, July 2010.
- <http://archive.iasb.org.uk>, 22.08.2011.
- <http://ifac.org>, 22.08.2011.
- <http://www.iaisweb.org>, 23.08.2011.
- <http://www.financialstabilityboard.org>, 22.08.2011.
- <https://www.ifiar.org>, 22.08.2011.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie zjawiska globalizacji finansowej przełomu XX i XXI wieku i podkreślenie zmian, jakie zaszły w intensywności tego procesu po globalnym kryzysie finansowym. Autorka szkicuje ponadto obraz globalizacji finansowej w przyszłości, podkreślając, że zmieni się jej charakter.

## SUMMARY

The article is aimed at showing the financial globalization phenomena at the turn of the 20<sup>th</sup> and the 21<sup>st</sup> centuries and highlighting changes that took place in that process after the global financial crisis. The author also outlines the picture of financial globalization in the future and stresses the fact that its character is going to change.

**Jerzy Wiczorek**

## KRYZYS W STREFIE EURO A POLSKA

### 1. WSTĘP

Kanclerz Niemiec Angela Merkel i minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski twierdzą, że bez euro Unia Europejska nie zdoła przetrwać. O losie Unii bezsprzecznie zadecyduje sposób ratowania euro. Nie wydaje się jednak, aby ziściło się całkowicie to „profetyczne” myślenie.

Kryzys funkcjonowania strefy euro, obejmującej swym zasięgiem 17 państw UE, jest najpoważniejszy w jej historii. O jego znaczeniu dla Unii i gospodarki światowej niewątpliwie przesądza zarówno potencjał ekonomiczny strefy euro, jak i konsekwencje jej zjawisk kryzysowych w skali globalnej. Jednocześnie mamy do czynienia z fundamentalnymi dla egzystencji Unii pytaniami dotyczącymi dalszego kierunku procesu integracyjnego, istoty jego mechanizmu, roli państw członkowskich oraz rozwiązań instytucjonalnych w stymulowaniu pożądanych zmian. Bo jak chociażby ocenić rosnącą fragmentaryzację Unii Europejskiej, odchodzenie od unijnej metody integracji na rzecz porozumień międzyrządowych czy rosnący egoizm narodowy kosztem solidarności?

Próba odpowiedzi na te pytania nie może abstrahować od punktu widzenia Polski na wymienione zjawiska i w konsekwencji na kształt naszej polityki integracyjnej w ramach UE, zwłaszcza w świetle mało klarownej koncepcji rozwiązania obecnych problemów funkcjonowania strefy euro i podobnej reakcji na tę kwestię z naszej strony. W ocenie obecnych i dających się przewidzieć problemów nie należy jednak popadać w fatalizm. Spojrzenie wstecz dowodzi, że po pierwsze, historia Unii obfituje w bardzo liczne zjawiska o charakterze kryzysowym, po drugie, stanowiły one decydujący bodziec do podejmowania działań zaradczych.

## 2. PROCES INTEGRACJI GOSPODARCZEJ I JEGO KONSEKWENCJE

Obecne problemy w Unii nie są bynajmniej jakimś zaskoczeniem. Ich rodowód jest znany i niezłe opisany w literaturze przedmiotu. Warto zatem odwołać się do kilku podstawowych zagadnień, które dotyczą logiki procesów integracyjnych. Tworzenie podstawowych zrębów ugrupowania integracyjnego, zwanego nieco przewrotnie integracją negatywną, dotyczyło przede wszystkim eliminowania ograniczeń i barier na drodze wolnego przepływu towarów, usług, siły roboczej i kapitału. Kreacja zatem jednolitego, w kontekście warunków działania sił wytwórczych obszaru, miała – w zamyśle jej twórców – wyzwolić, poprzez dynamicznie rosnące przepływy gospodarcze, potencjalne możliwości szybkiego wzrostu gospodarczego i nadanie mu charakteru zrównoważonego na obszarze państw członkowskich.

Patrząc wstecz na proces integracji w ramach Unii, przyspieszona realizacja unii celnej, sprawna, przynajmniej początkowo, budowa wspólnego rynku, kreacja unii walutowej, ograniczonej wprowadzie podmiotowo – w postaci strefy euro i wzniesienie różnorodnych zrębów unii ekonomicznej – bezsprzecznie przyniosły pozytywne rezultaty. Niewątpliwie zostało to spotęgowane korzyściami płynącymi z rozszerzenia Unii o 12 członków z Europy Centralnej i Wschodniej. Pojawienie się nowych rynków zbytu zdynamizowało zwłaszcza niemiecki eksport. Integracja pozytywna w postaci budowy coraz bardziej zaawansowanych form integracji, zakłócona przez obecny kryzys w funkcjonowaniu strefy euro, dobitnie unaoczniała wszystkim decydom, iż konieczny jest coraz wyższy stopień konwergencji unijnej polityki gospodarczej w różnych jej aspektach. Wyzwalając procesy prowadzące do realizacji coraz bardziej zaawansowanych form integracji, gremia kierownicze zarówno na szczeblu krajowym, jak i ponadkrajowym muszą zdawać sobie sprawę z tego, iż warunkiem *sine qua non* dalszego sprawnego funkcjonowania ugrupowania integracyjnego jest konieczność ścisłego uwspólnotowienia tych sfer życia gospodarczego państw członkowskich, które są witalne dla należytego funkcjonowania unii walutowej i ekonomicznej<sup>1</sup>. Chodzi tu zatem o coraz wyższy stopień konwergencji polityki gospodarczej, zaś w tej mierze

<sup>1</sup> Mówiąc o szczeblu krajowym (narodowym) czy ponadkrajowym, należy myśleć o poziomie, na którym są podejmowane decyzje; natomiast określenie – „ponadnarodowy” implikuje tryb podejmowania decyzji – większościowy, w odróżnieniu od opartego na jednomyślności; „ponadnarodowy” tryb podejmowania decyzji autor tego opracowania odnosi również do instytucji unijnych, w których kryterium wyboru nie jest interes narodowy, lecz wspólnotowy.

zwłaszcza o wysoce skoordynowaną politykę fiskalno-budżetową, odpowiednią regulację rynku pracy i przepływów finansowych. Innymi słowy, podstawowym zagadnieniem jest sprawa wprowadzenia na szczebel Unii tego, co obecnie Francuzi, kierując się zapewne swymi skłonnościami etatystycznymi, określają mianem zarządzania ekonomicznego (*gouvernance économique*), zaś Niemcy, odwołując się, jak można przypuszczać, do znanych z przeszłości idei liberalnej polityki ekonomicznej, mówią eufemistycznie o „sterowaniu ekonomicznym” (*Wirtschaftssteuerung*). *Notabene*, już dawno dobitnie podkreślano w Unii potrzebę wprowadzenia istotnych elementów centralnego kierowania gospodarczego. W nie tak odległej przeszłości nieśmiało zresztą próby wprowadzania w życie tych postulatów szybko zakończyły swój byt<sup>2</sup>.

Postulat konwergencji polityki gospodarczej prowadzonej przez scentralizowane gremia kierownicze na szczeblu ponadkrajowym zarówno wówczas, jak i zwłaszcza obecnie, wywołuje znaczący opór polityczny państw członkowskich. Generalnie zasada się on na obawach, że stałe wyzbywanie się prerogatyw kierowniczych i delegowanie ich na szczebel „Brukseli” grozi trwałą utratą coraz większych obszarów suwerenności ekonomicznej i politycznej. Nie zwraca się przy tym uwagi na to, iż postępujące ograniczanie suwerenności narodowej jest również konsekwencją rosnącej internacjonalizacji procesów gospodarczych związanych ze zjawiskami o charakterze globalizacyjnym. I znów, odwołując się do historii, brak woli politycznej państw członkowskich do stworzenia nowej jakości w procesie zarządzania ekonomicznego w skali ugrupowania integracyjnego skutecznie blokował w latach siedemdziesiątych realizację projektu Pierre Wernera dotyczącego kreacji i implementacji unii ekonomicznej i monetarnej.

---

<sup>2</sup> Jako przykład można przytoczyć zagadnienie tzw. programowania europejskiego. W największym skrócie chodziło o podjętą na początku lat sześćdziesiątych, nieudaną w ostatecznym efekcie, próbę wzmocnienia i przyspieszenia procesów integracyjnych w ramach EWG za pomocą wprowadzenia na jej szczebel rozwiązań francuskiego planowania indykatywnego. Po pierwszych, udanych zresztą z punktu widzenia realizacji unii celnej, działaniach integracyjnych w ramach EWG i związanych z nimi pozytywnych zjawisk gospodarczych, dla ówczesnych propagatorów zastosowania w skali ugrupowania integracyjnego francuskich doświadczeń z zakresu centralnego programowania i sterowania procesami gospodarczymi stało się oczywiste, iż za pomocą tych posunięć można dokonać swoistego jakościowego „skoku” w podejściu do idei „uwspólnotawiania” polityki gospodarczej państw członkowskich i tym samym tworzenia przesłanek do budowy kolejnych zrębów konstrukcji integracyjnej. Zob. Jerzy Wieczorek, *Ponadkrajowe programowanie gospodarcze w EWG, SGPS, 1977*, praca niepublikowana.

Elementem towarzyszącym obecnie obawom wielu krajów członkowskich, dotyczącym następstw realizacji najnowszego projektu wzmocnienia strefy euro, jest sprawa dwóch prędkości procesu integracyjnego, *notabene* szybsza dla tych wewnątrz tej strefy („*ins*”), słabsza dla pozostałych („*outs*”). Pogląd o powstaniu „dwóch prędkości” nie znajduje jednak pełnego uzasadnienia w rzeczywistości. Konstrukcja integracyjna w ramach EWG, Wspólnot Europejskich i obecnie Unii Europejskiej miała i ma nadal instytucjonalnie wmontowane rozwiązania, które powodują zróżnicowaną zarówno szybkość, jak i stopień integracji. Do nich należą wspólna polityka rolna czy handlowa, zasady „wzmocnionej współpracy” (*enhanced co-operation*) czy instytucja „opt-out”, na mocy której pewne kraje członkowskie są poza porozumieniem z Schengen i strefą euro. Z jednej strony mamy zatem do czynienia z całkowitym „uwspólnotowieniem” pewnych sektorów polityki ekonomicznej w ramach Unii, z drugiej zaś nadal dość luźną i przez to niedostateczną – w opinii wielu ekspertów – koordynacją polityki w tej, czy innej dziedzinie jej życia społeczno-gospodarczego. Oczywiście jest zatem, że wehikuł integracyjny zwany Unią porusza się w wielu dziedzinach ze zróżnicowaną szybkością.

Pomimo podejmowania śmiałych i niewątpliwie nowatorskich rozwiązań integracyjnych w ramach Unii, które przyniosły niezaprzeczone korzyści jej członkom, europejska konstrukcja integracyjna jest nadal pełna niekonsekwencji i zaniechań. Obecnie stało się jasne, że popełniono fatalne w skutkach błędy w konstrukcji unii monetarnej. Zabrakło komplementarnego elementu tej unii w postaci unii fiskalno-budżetowej. Brak zatem przedsięwzięć instytucjonalnych dyscyplinujących politykę budżetową w ramach strefy euro, w połączeniu z ewidentnymi oszustwami w postaci „kreatywnej księgowości” (Grecja) lub poważnymi naruszeniami kryteriów z Maastricht, które nie wywołały żadnych sankcji przewidzianych w Pakcie Stabilności i Wzrostu (chodzi o tolerowany przez wiele lat deficyt budżetowy Niemiec i Francji) – to tylko garść elementów, które spowodowały głęboki kryzys w funkcjonowaniu strefy euro i postawiły pod znakiem zapytania dalszą egzystencję Unii.

Na tle tego kryzysu i poszukiwania remediów nasuwają się fundamentalne pytania – czy w ogóle istnieją realne warunki dla efektywnego funkcjonowania unii monetarnej w ramach strefy euro? Czy stawiany przez wielu ekonomistów (m.in. przez R. Mundella i jego epigonów) postulat wysoce zaawansowanej konwergencji struktur gospodarczych i polityki gospodarczej jako warunku funkcjonowania optymalnego obszaru walutowego jest w odniesieniu do strefy euro możliwy do zrealizowania, przede wszystkim

w warunkach znacznego zróżnicowania gospodarek w tej strefie uczestniczących? Tego rodzaju pytania są stawiane zwłaszcza przez Brytyjczyków, którzy swoją decyzję w sprawie „opt-out” w odniesieniu do strefy euro tłumaczą brakiem takich rozwiązań w fazie początkowej konstrukcji unii monetarnej, które tworzyłyby niezbędne przesłanki efektywnego funkcjonowania tego skądinąd ambitnego projektu. Chodzi tu zwłaszcza, w ich opinii, o zaniechanie tworzenia unii fiskalnej jako ważnego warunku funkcjonowania strefy walutowej. Podnoszą też kwestię niemożności realizacji postulatu konwergencji gospodarek tworzących strefę euro, głównie ze względu na istotne różnice poziomu ich rozwoju ekonomicznego, w kontekście rozwiniętej gospodarczo Północy Europy i bardziej zacofanego jej Południa. Ostatnia kwestia, również w świetle różnic o charakterze cywilizacyjno-kulturowym i behawioralnym, przekłada się w świetle tych poglądów na organiczną słabość konstrukcji strefy euro<sup>3</sup>. Ta obserwacja, która wręcz „ociera” się o ideologię o charakterze rasistowskim, nie jest bynajmniej odosobniona. To „równoleżnikowe” pęknięcie Europy na dwa obszary o różnym charakterze jakości gospodarowania, dające w rezultacie mierne efekty społeczno-ekonomiczne w krajach Południa Europy, zauważa również A. Greenspan, były szef Rezerwy Federalnej USA<sup>4</sup>.

W świetle tych poglądów brak możliwości autonomicznego operowania kursem własnej waluty, przykładowo jej dewaluowania celem zapewnienia konkurencyjności eksportu i przywracania ogólnej równowagi gospodarczej, powoduje obecnie w konsekwencji w krajach Południa dewaluację ich poziomu życia. W rezultacie tak pojętego i przebiegającego realnie procesu integracji w ramach Unii w sposób nieunikniony powstaje jej podział na „twarde jądro” i zmarginalizowane peryferia<sup>5</sup>. Nietrudno przy tym zauważyć, iż tego rodzaju argumenty, którym, generalnie, nie można odmówić racji, są odzwierciedleniem bardzo mocnego w Wielkiej Brytanii nurtu eurosceptycznego, obecnie dającego o sobie znać z całą mocą. Jedną z najbardziej istotnych przesłanek tej postawy jest niechętny stosunek brytyjskich kręgów finansowych, popularnie określanych jako „londyńskie City”, wobec takich posunięć, zwłaszcza w związku z propozycją regulacji rynku finansowego w ramach Unii, które ograniczałyby swobodę działania brytyjskich instytucji finansowo-bankowych. Chodzi tu m.in. o projekt wprowadzenia podatku od transakcji

<sup>3</sup> Zob. wypowiedź byłego premiera Wielkiej Brytanii J. Majora o przyczynach leżących u podstaw negatywnej opinii brytyjskiego rządu w odniesieniu do sprawy wejścia do strefy euro, „Financial Times” z 27.10.1911.

<sup>4</sup> Zob. A. Greenspan, „Financial Times”, 7.10.2011.

<sup>5</sup> Zob. Por.: D. Miliband, były minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii i deputowany do Parlamentu WB z ramienia Labour Party, „Financial Times”, 15.11.2011.



finansowych, który w opinii krytyków tego pomysłu, ograniczony tylko do państw europejskich, spowodowałby pogorszenie konkurencyjności oferty City wobec potencjalnych klientów w skali globalnej i przesunięcie transakcji finansowych do innych centrów finansowych świata, np. do Singapuru.

Początkowo fragmentaryczna, zaś obecnie coraz bardziej zmasowana krytyka rozczarowujących rezultatów funkcjonowania strefy euro ma wymiar nie tylko ekonomiczny. Co więcej, kwestionuje się podstawowe pryncypia integracji ekonomicznej, stawiając w wątpliwość jej pozytywne oddziaływanie na sprawy o charakterze ustrojowo-demokratycznym. D. Rodrik w pracy *The Globalization Paradox* twierdzi na przykład, iż jednoczesna realizacja trzech celów: ścisła integracja międzynarodowa, suwerenność i ustrój demokratyczny nie jest na dłuższą metę możliwa<sup>6</sup>. W świetle powstania swoistego „dyrektoriatu” w Unii – w postaci Francji i Niemiec, którego status budzi między innymi pytania o jego legitymizację formalnoprawną i demokratyczną, narastania tendencji do zawierania porozumień międzyrządowych, coraz bardziej ograniczających rolę unijnej metody integracji i znaczenie strażników traktatów europejskich: Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego – pogląd J. Habermasa o dylemacie Unii wyboru między „transnarodową demokracją” a „postdemokratycznym federalizmem wykonawczym” jest wart zastanowienia<sup>7</sup>.

### 3. QUO VADIS UNIO?

Biorąc to pod uwagę, warto przyjrzeć się bliżej tezie o powstającym na naszych oczach nowym porządku prawno-ekonomicznym i politycznym w ramach UE, porównywanym – w kategoriach historycznego znaczenia dla dalszych losów Europy – do „pokoju westfalskiego” z XVII wieku<sup>8</sup>. Warto zacząć od tego, że mamy do czynienia z wyraźną fragmentaryzacją Unii w postaci już funkcjonujących, czy też aspirujących do powstania, różnych grup państw członkowskich. Za punkt wyjścia tych rozważań można przyjąć sytuację, jaka do niedawna istniała i do pewnego stopnia nadal istnieje<sup>9</sup>. Cho-

<sup>6</sup> Zob. P. Buras, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.11.2011.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Zob. P. Stephens, „Financial Times”, 28.10.2011.

<sup>9</sup> Porozumienie rządowe, jakie zostało stworzone na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2011 r., jest w momencie pisania tego opracowania nadal niejasne z punktu widzenia krajów członkowskich spoza strefy euro, które są gotowe do współpracy z nią.

dzi tu przede wszystkim o grupę 17 państw tworzących strefę euro. Oparta na formule „wzmocnionej współpracy”, mająca własne kryteria członkostwa i realizująca specyficzne cele integracji, tworzy swoiste „twarde jądro” w Unii Europejskiej. Z kolei do grupy „euro plus” oprócz „17” wchodzi te państwa unijne, które nie będąc członkami strefy euro podzielają jej cele i aspiracje. Nie mają jednakże prawa udziału w jej posiedzeniach, nawet w charakterze obserwatora<sup>10</sup>. Polska, członek tej grupy, odnotowała dość boleśnie tę ostatnią okoliczność, bowiem jej minister finansów – przewodniczący z ramienia prezydencji w UE spotkaniom ministrów finansów Unii (Ecofin) – nie mógł uczestniczyć w posiedzeniach „17”<sup>11</sup>. Mamy wreszcie tych, którzy nie widzą swego udziału w obu ww. gremiach. W tej grupie należy przede wszystkim wyróżnić W. Brytanię, która stale dystansuje się wobec strefy euro. Stopniowo zatem wykształcał się podział na wspomnianych wcześniej „ins” i „outs”. Celem sprawnego funkcjonowania tych grup, zdaniem jednych, czy też przede wszystkim celem wzmocnienia pozycji swoistych liderów w obu grupach (odpowiednio: Francji i W. Brytanii), w opinii drugich, pojawiły się nawet koncepcje ich instytucjonalizacji w postaci sekretariatów czy też for, na których dochodziłoby do uzgadniania stanowisk<sup>12</sup>.

Mamy zatem do czynienia z kilkoma kręgami współpracy w ramach Unii, które bezsprzecznie są ewidentnym dowodem istnienia zjawiska tzw. „zmiennej geometrii” integracji. Ich spoiwem są nie tylko przesłanki *stricte* merytoryczne, lecz bardzo silny element o charakterze politycznym. Ten ostatni zasadza się przede wszystkim na przeświadczeniu, że afiliacje grupowe, o różnych zresztą związkach wewnętrznych, najlepiej służą realizacji interesów narodowych. Stąd wielu ekspertów unijnych reprezentuje pogląd, iż o słabości strefy euro, zarówno w fazie jej kreacji i funkcjonowaniu, jak i zwłaszcza

<sup>10</sup> Są to: Polska, Dania, Litwa, Łotwa, Rumunia, Bułgaria i Szwecja.

<sup>11</sup> Znaczący prawni unijni twierdzą, iż Polska zachowała się w tym wypadku nadzwyczaj biernie, bowiem mogła wykorzystać stosowną unijną literę prawa i doprowadzić do udziału swego przedstawiciela w obradach ww. grupy – zob. wypowiedzi podczas konferencji naukowej w Uczelni Łazarzkiego w grudniu 2011 r. nt. bilansu polskiej prezydencji w UE; niewykluczone, iż stanowcze i uporczywe stanowisko polityczne Polski w tym wypadku dałoby również pożądane rezultaty

<sup>12</sup> Zob. J.-C. Piris, doradca prawny Rady Europejskiej, „Financial Times”, 4.11.2011 oraz D. Owen, były minister spraw zagranicznych W. Brytanii i D. Marsh, współprzewodniczący brytyjskiego think-tanku OMFIF; ci drudzy zaproponowali powołanie „non-eurogroup – NEG; w ich opinii, NEG tworzyłby stosowne warunki do przeciwdziałania zjawisku „dyskryminacji” 10 państw, które pozostając poza strefą euro nie cieszą się pełnymi prawami członkowskimi („second-class EU citizenship”), „Financial Times”, 11.10.2011.

w otwarciu się jej na kraje Południa Europy, wyraźnie nie mających szans na konwergencję ekonomiczną, ujawnił się prymat czynnika politycznego<sup>13</sup>. Różnicowanie się Unii jest, jak się wydaje, dynamicznym procesem stałego poszukiwania przez państwa członkowskie optymalnego, z punktu widzenia realizacji interesu narodowego, ich miejsca w rozważanych wyżej konfiguracjach grupowych. W tych warunkach próba prezydencji Polski propagowania idei realizowania procesu integracji w ramach 27 państw członkowskich, była oparta na bardzo kruchych podstawach, by nie powiedzieć wręcz iluzorycznych. Godne „pocieszenia” jest to, iż nasz głos nie był odosobniony. Może o tym chociażby zaświadczyć apel grupy europosłów, nawołujących do stworzenia Paktu Odpowiedzialności i Solidarności w Unii, opartego na muszkieterskiej formule: „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”. Innymi słowy, chodzi w tym apelu o to, aby z jednej strony przestrzegać tych samych zasad, z drugiej – udzielać sobie nawzajem pomocy<sup>14</sup>.

Szczyt Rady Europejskiej w grudniu 2011 r. wskazuje, iż Unia będzie raczej podążać drogą porozumień międzyrządowych, które będą petryfikować fragmentaryzację Unii. To, że poza grupą 26 państw członkowskich, które opowiedziały się za tą koncepcją (choć w wypadku niektórych ostateczna decyzja nie jest jeszcze ostateczna<sup>15</sup>), pozostała W. Brytania jest dowodem na to, iż jej związek z Unią oparty był na optymalizacji korzyści wynikających przede wszystkim z mechanizmu wspólnego rynku, zaś dalsze zacieśnianie więzów integracyjnych, związanych ze strefą euro i wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami, brytyjski *establishment* uznaje za wręcz szkodliwy dla interesu narodowego.

Przypadku W. Brytanii nie można jednak sprowadzić jedynie do poziomu merkantylnego przetargu interesów, aczkolwiek argument oparty na zachowaniu międzynarodowej pozycji londyńskiego City i korzyści z tego wynikających jest nadal bardzo istotny<sup>16</sup>. Stanowisko premiera D. Camerona jest również

<sup>13</sup> Dotyczy to zwłaszcza Francji, która tradycyjnie realizowała politykę umacniania swych wpływów w rejonie Morza Śródziemnego i obecność Grecji oraz Włoch w strefie euro konsolidowała tę politykę.

<sup>14</sup> Pod apelem podpisali się następujący deputowani do Parlamentu Europejskiego: D. Hübner, H.-G. Pettering, A. Lamassoure, I. Mendez de Vigo, J.-L. Dehaene, S. Kainiente, C. Casini, zob. „Gazeta Wyborcza”, 28–30.10.2011.

<sup>15</sup> Szwecja, Czechy i Węgry wyraziły warunkową zgodę na ustalenia dotyczące ustanowienia drogą porozumienia rządowego nowych reguł strefy euro i po ich uszczegółowieniu do marca 2012 r. ostateczna decyzja ma uwzględnić stanowisko ich parlamentów narodowych.

<sup>16</sup> Według dostępnych informacji, udział sektora finansowo-bankowego w tworzeniu PKB W. Brytanii wynosi ok. 7–11%; wielkość operacji finansowych londyńskiego City ocenia

dowodem na historyczną tradycję obrony narodowej niezależności. Kilku-dziesięcioletnia historia integracji europejskiej nie doprowadziła bynajmniej do zaniku obaw Brytyjczyków przed postępującą w wyniku tego zjawiska utratą istotnych atrybutów suwerenności ekonomicznej i politycznej, jaka w opinii niektórych, nieuchronnie prowadzi do erozji tożsamości narodowej. Warto tu zauważyć na marginesie, iż jest to jeden z najważniejszych powodów niechętnego stosunku Szwajcarów do idei wstąpienia do Unii. Co więcej, obserwuje się ostatnimi laty w państwach Unii zauważalny wzrost nastrojów nacjonalistycznych, które utrudniają realizację celów opartych na idei solidarności. Stwierdzono wcześniej, iż pogłębianie procesów integracyjnych wiąże się z coraz węższym zakresem decyzji gospodarczych, podejmowanych na szczeblu narodowym i przenoszenie ich na szczebel ponadkrajowy. Powstaje zatem pytanie czy ta delegacja suwerenności narodowej do „Brukseli, Frankfurtu nad Menem czy Luksemburga” jest wyrazem tendencji federalistycznych? I czy obecne trendy w zakresie nowej konfiguracji Unii są tego wyrazem?

Abstrahując od zgłoszonej przez R. Sikorskiego idei powołania federalistycznej struktury państwowej o nazwie Stany Zjednoczone Europy<sup>17</sup>, prezydent Francji N. Sarkozy w jednym z wystąpień przed Radą Europejską dawał wprawdzie wyraz pewnym skłonnościom federalistycznym, jednakże jego projekt oparty na podążaniu, na obecnym etapie integracji w ramach Unii, drogą porozumień międzyrządowych zdaje się być w opozycji do jego deklaracji. Można by zgodzić się z tymi, którzy twierdzą, iż porozumienia międzyrządowe są wyrazem integracji respektującej suwerenność narodową. Jednocześnie jednak powstaje pytanie – w jakim trybie będą zapadać decyzje w łonie tak działającej grupy? Jeśli, w myśl konkluzji z ww. szczytu Rady Europejskiej o tym, czy automatyczne sankcje będą nałożone na kraj łamiący zasadę dozwolonego deficytu budżetowego i/lub długu publicznego w PKB, ma ostatecznie zadecydować kwalifikowana większość głosów członków strefy euro, to wówczas można sformułować wniosek o ponadnarodowości takiej procedury decyzyjnej. Przy okazji budzi się wątpliwość, czy w ogóle można mówić o automatycznych sankcjach, skoro ich uruchomienie ma być funkcją głosowania i czy kraje nie będące członkami strefy euro, takie jak Polska,

---

się w skali roku na 4,8 bilionów funtów szterlingów, przy czym operacje walutowe i w zakresie tzw. OTC derywatów stanowią od 40% do 46% światowych obrotów w tych dziedzinach – zob. „The Economist”, 7–13.01.12.

<sup>17</sup> Por. skrót wystąpienia R. Sikorskiego pt. *Polska a przyszłość Unii Europejskiej* na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie, 28.11.11, „Gazeta Wyborcza”, 30.11.11.

będą miały prawo głosu<sup>18</sup>. Zresztą sankcje za łamanie zasad dyscypliny budżetowej przewidywał już, jak wspomniano, Pakt Stabilności i Wzrostu. O tym jaka była ich skuteczność najlepiej świadczy fakt 60 przypadków naruszeń tego Paktu, nie powodujących w konsekwencji żadnych sankcji.

Wracając do stosunku N. Sarkozy'ego do wymienionego porozumienia międzyrządowego w sprawie powołania „unii stabilności fiskalnej” (*fiscal stability union*) podnosi się nieskrywaną niechęć prezydenta Francji do tych unijnych instytucji – Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, które kierują się procedurami, na co Francja nie ma wpływu. Wprawdzie przywołuje się w tym wypadku bardzo wybujałe *ego* prezydenta Francji i jego osobiste animozje wobec niektórych znanych postaci z kręgów unijnych (np. J.-C. Junckera, premiera Luksemburga i przewodniczącego Eurogrupy czy J.M. Barroso, przewodniczącego Komisji Europejskiej), jednakże traktując sprawę w kategoriach bardziej racjonalnych, niewykluczona jest niechęć Francji do poddania jej polityki integracyjnej zewnętrznej i demokratycznej kontroli.

Koncepcja A. Merkel, która na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2011 r. poniosła porażkę w konfrontacji z wymienioną ideą N. Sarkozy'ego, polega na oparciu procesu sanacji strefy euro i – szerzej – nadania nowych impulsów do ściślejszej integracji w ramach całej Unii na działaniach, które określane mianem unijnej opierają się na stosownych zmianach traktatowych. Punkt widzenia A. Merkel był zbieżny z poglądem przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rompuy'a. Adwersarze tej koncepcji wskazywali przede wszystkim na niepewność w jej akceptacji i zbyt długi okres jej ewentualnego wdrażania. Chodzi bowiem w tym wypadku o konieczność: angażowania Parlamentu Europejskiego, zwołania międzyrządowej konwencji traktatowej i ratyfikacji zmian traktatowych na szczeblu narodowym, w niektórych przypadkach w drodze referendum. Przedmiotem zmian byłby Traktat Lizboński, a w istocie jego protokół nr 12. Tam zatem można by zapisać stosowne postanowienia, ustanawiające nowe reguły, umożliwiające zwiększoną dyscyplinę budżetową poprzez m.in. stosowne sankcje. Jest jednak pewien istotny warunek, który – jak się okazało – miał decydujące znaczenie dla sprawy przyjęcia tej koncepcji, a mianowicie zmiany traktatowe wymagają jedności wszystkich 27 członków UE<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Zob. konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2011 r. – <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/first-session-of-the-eu-summit-agreement-on-immediate-action-and-on-new-fiscal-rule-for-the-eurozone?lang=en>

<sup>19</sup> Nadal wokół koncepcji prezentowanych na szczycie europejskim w grudniu 2011 r. panuje zamieszanie pojęciowe i polityczne. Otóż wg R. Sikorskiego, były tam prezen-

Mający pełną legitymizację formalnoprawną i angażujący całość Unii projekt Niemiec był szczególnie popierany przez Polskę i stał się „sztandarowym” postulatem naszej prezydencji. Tuż przed ww. grudniowym szczytem Rady Europejskiej w Brukseli premier RP D. Tusk mobilizował na spotkaniu frakcji EPP Europarlamentu w Marsylii wszystkich do realizacji idei obrony wspólnego działania w ramach Unii.

U podstaw fiaska koncepcji A. Merkel/H. van Rompuya leży wiele przyczyn. Na przykład nie można wykluczyć tezy, że koncepcja ta miała charakter taktyczny, bowiem od początku było wiadomo, iż w świetle koniecznej jednomyślności w zakresie zmian traktatowych brak zgody W. Brytanii na proponowane posunięcia w ramach strefy euro był oczywisty. Uprawniony wydaje się również pogląd, że ewentualne wyposażenie Komisji Europejskiej czy Trybunału Sprawiedliwości w takie atrybuty władzy, które w wypadku monitoringu i penalizowania niesubordynowanych krajów członkowskich, nie respektujących dyscypliny budżetowej, czyniłyby z tych instytucji instytucje o charakterze wyraźnie ponadnarodowym, zaś z Unii twór o obliczu federalistycznym. W. Brytania kwestionuje również nowe zadania KE, które nakłada na nią zaakceptowaną przez przeważającą część ww. Rady Europejskiej porozumienie międzyrządowe. Otóż w myśl tego porozumienia Komisja miałaby wnioskować o sankcje dla krajów łamiących dyscyplinę budżetową, co w opinii Londynu stoi w sprzeczności z prawem unijnym. W konsekwencji budzi się pytanie – w jaki sposób wyposażać Komisję w nowe uprawnienia, aby sprostała nowym zadaniom? Nie ma raczej wątpliwości, że z tym problemem z powodzeniem uporają się służby prawne KE, jednak zarzut krytyków nowego porozumienia w sprawie strefy euro, że w tym wypadku mamy do czynienia z instrumentalnym traktowaniem prawa unijnego i naruszaniem jego uniwersalnego znaczenia dla całej społeczności unijnej nie jest pozbawiony podstaw.

---

wane trzy pomysły: niemiecki, francuski oraz „...propozycja kompromisowa, zgłoszona wspólnie przez przewodniczących Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej – tzw. protokół 12., czyli beztraktatowa zmiana statutu Europejskiego Banku Centralnego”. Na marginesie warto tu zauważyć, iż po pierwsze, protokół 12. nie można traktować jako złożoną *ad hoc* propozycję, bowiem jest on elementem Traktatu Lizbońskiego, po wtóre, protokół 12. nie dotyczy statutu EBC, lecz procedury dotyczącej nadmiernego deficytu – zob. wywiad z R. Sikorskim, zamieszczony w tygodniku „Uważam Rze”, nr 47, 27.12.11–01.01.12.

#### 4. NOWA UNIA EUROPEJSKA?

W świetle powyższego teza cytowanego już D. Milibanda, która opisuje Unię Europejską jako ugrupowanie integracyjne o charakterze hybrydy, znajduje w pełni potwierdzenie. W jej łonie mieszały się dotychczas i mieszają nadal pierwiastki zarówno międzyrządowe, jak i unijne, ponadkrajowe i ponadnarodowe, różne prędkości i kręgi integracji, zróżnicowane interesy „rdzenia” i swoistych peryferii. Obecna sytuacja w Unii, po postanowieniach ostatniego szczytu europejskiego, zdaje się być jednak nowa, zwiastująca, według niektórych, wręcz rozpad jej dotychczasowej postaci<sup>20</sup>. Zwyciężyła koncepcja, która kwestionuje podstawową zasadę w Unii – solidarność. Także inne pryncypia związane z regułami podejmowania decyzji, opartych na procedurach demokratycznych, mających również jasną i niepodważalną legitymizację formalnoprawną, zdają się być w odwrocie.

Dokonując bardzo ogólnego przeglądu postanowień nowej koncepcji funkcjonowania strefy euro, warto przede wszystkim zauważyć, że cały ciężar procesu decyzyjnego w Unii ma spoczywać na 17 członkach tej strefy. Jest ona wprawdzie otwarta na pozostałe kraje UE, te jednak będą miały zapewne status postronnego obserwatora do momentu, kiedy spełnią kryteria z Maastricht i w wyniku stosownych procedur staną się członkami strefy. Te drugie będą musiały jednak przestrzegać nowych reguł dyscypliny budżetowej, aczkolwiek sprawa sankcji za jej łamanie nie jest w tym wypadku do końca jasna. Jeśli nawet nowe reguły w tym zakresie będą *stricte* stosowane wobec 17 członków strefy euro, to jednak na mocy przyjętych przez wszystkich członków UE zobowiązań wynikających z procedur „semestru europejskiego” czy „sześciopaku” należy się spodziewać, że kraje nie przestrzegające reguł 3% deficytu budżetowego i/lub 60% długu publicznego w PKB będą musiały liczyć się z negatywnymi konsekwencjami. Niewykluczone, że bardzo bolesnymi, bo mogącymi się przełożyć, przykładowo, na ograniczenie w takiej czy innej postaci wielkości pomocy kohezyjnej Unii. Można zatem wyobrazić sobie taką sytuację, iż kraj będący poza twardym jądrem UE, nie mający zatem stosownych uprawnień decyzyjnych, będzie w jakiś sposób zmuszony do akceptacji decyzji, nie zawsze dla niego dogodnych i korzystnych. Pewną „próbkę” takiego scenariusza już mamy, w postaci zasilenia przez Polskę funduszu MFW, przeznaczonego na ratowanie szczególnie zagrożonych krajów strefy euro. Rzecz nawet nie w tym, czy suma naszego wkładu jest taka czy inna, skądinąd niebagatelna (ok. 6,3 mld euro); bardziej istotne jest jednak

<sup>20</sup> Por. przykł. W. Münchau, „Financial Times”, 12.12.2011.

to, iż zanim rozważany tu ostateczny kształt porozumienia międzyrządowego został sprecyzowany Polska ma, niejako „zaliczkowo”, wnieść swoją kontrybucję. I to bez jakichś wyraźnych gwarancji, że poza demonstracją naszej solidarności z pomysłodawcami nowej umowy międzyrządowej w sprawie strefy euro da to nam w przyszłości jakieś korzyści i uplasuje nas jako „ważnego gracza” rozgrywającego wraz z innymi, nam podobnymi, istotne sprawy przy stole decyzyjnym nowej Unii<sup>21</sup>.

Warto jednak przy tej okazji zastanowić się, jakie konsekwencje mogą wynikać z faktu bardzo ortodoksyjnego podejścia do dyscypliny budżetowej i możliwych sankcji związanych z jej naruszeniem. Nie trzeba szerzej udowadniać tezy, że sytuacja państw, które mają już solidne podstawy swojej gospodarki narodowej, jest diametralnie inna niż tych, które nadal są na tzw. dorobku. Przyjęcie przez te drugie reguł strefy euro, pozbawiających chociażby możliwości operowania kursem walutowym, celem poprawy konkurencyjności cenowej swoich produktów eksportowych – z jednej strony, z drugiej zaś poddanie się bezdusznej machinie urzędników, wyposażonych w ponadnarodowe uprawnienia do weryfikacji *ex ante* budżetów narodowych, monitoringu ich realizacji i wnioskujących o nałożenie ewentualnie sankcji budzi istotne obawy, czy w rezultacie nie przełoży się to negatywnie na źródła wzrostu gospodarczego i następnie, w konsekwencji działania *spill over effect*, zdegraduje perspektywy rozwoju gospodarki narodowej. Narzucony Grecji przez Francję i Niemcy bardzo ostry reżim oszczędnościowy może w efekcie pozbawić ten kraj autonomicznych możliwości pobudzenia rozwoju gospodarczego, których brak może skompromitować w konsekwencji program naprawczy i postawi pod znakiem zapytania dalszą egzystencję tego kraju w ramach strefy euro. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na „oburzenie”, graniczące wręcz z furją, z jaką najwyżsi przedstawiciele swoistego „dyrektoriatu” Unii przyjęli zapowiedź b. premiera Grecji – J. Papandreu

<sup>21</sup> Konieczność pomocy zadłużonym krajom strefy euro, zwłaszcza Grecji, budzi wiele kontrowersji, chociażby w świetle postawy społeczeństw tych krajów. Wskazuje się na przykład, iż zadłużenie państwa greckiego jest w istotnym stopniu wynikiem oszustw podatkowych jego obywateli, w postaci unikania przez nich obowiązku uiszczania podatków i nielegalnego wywożenia nieopodatkowanych kapitałów na konta banków zagranicznych, głównie w Szwajcarii. W opinii D. Kouselasa, sekretarza stanu w greckim Ministerstwie Finansów, na kontach szwajcarskich leży 280 mld euro, należących do obywateli greckich, tj. 120% PKB Grecji. W ciągu ostatnich 18 miesięcy, kiedy w strefie euro podejmowano wielkie wysiłki, aby nie dopuścić do bankructwa Grecji, jej obywatele wywieźli nielegalnie za granicę, głównie do Szwajcarii 38 mld euro – zob. „Le Figaro”, 04–05.06.11.



zorganizowania referendum w sprawie kolejnego etapu programu oszczędnościowego. Takie potraktowanie konstytucyjnych i demokratycznych imponderabiliów suwerennego państwa jest oczywiście dalekie od stawiania tezy o pojawieniu się orwellowskiej koncepcji funkcjonowania nowej Unii, w której „trzymająca władzę” kasta uzurpuje sobie prawo do narzucenia swojej woli innym. Trzeba jednakże rozumieć obawy tych w Europie Centralnej i Wschodniej, którzy zaznali „dobrodziejstw” ustroju, w którym funkcjonowało „centralne planowanie” czy „kierownicza rola partii” i przez to mają uzasadnione prawo do pytania o zasadniczy sens takiego postępowania. Przy tej okazji pojawia się jeszcze inne zagadnienie. Kraj, np. Grecja, będący obecnie członkiem strefy euro, może – nie spełniając nowych kryteriów członkowskich – stracić prawo bytu w tym „klubie”. Wprawdzie nie stworzono dotychczas procedur formalno-prawnych, które na drodze legalnej sankcjonowałyby taką sytuację, lecz nie można wykluczyć, że będzie to w pełni możliwe w dającej się przewidzieć przyszłości. W rezultacie, można w majestacie prawa utracić prawa członkowskie nie mając realnych szans na ich utrzymanie. Oczywiście, ktoś powie, że nie ma przymusu nieustannego łożenia wspólnych środków na ratowanie oczywistego bankruta, nie bez „winy” zresztą, jednakże idea jedności Europy może wkrótce okazać się pustą figurą retoryczną.

W ślad za proponowanymi posunięciami w zakresie kreacji unii fiskalnej i budżetowej, mających zasadnicze znaczenie dla dopełnienia konstrukcji unii walutowej, przewidywane są inne działania, o komplementarnym charakterze. Mowa jest o dalszych regulacjach w zakresie: usług finansowych, włącznie z wprowadzeniem podatku od transakcji finansowych, rynku zatrudnienia, doprowadzenia do konwergencji podstawy opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (tzw. CIT), z perspektywą ewentualnie harmonizacji stawki tego podatku, ściślejszej koordynacji działań stymulujących wzrost gospodarczy oraz mających na celu bardziej efektywne wykorzystanie funduszy Unii w ramach strefy euro. Opierając się na formule „wzmocnionej współpracy” kraje będące w strefie euro i aspirujące do niej mają dążyć do stworzenia wspólnej polityki ekonomicznej. W rezultacie miałyby powstać warunki do wewnętrznie spójnej unii ekonomicznej. Wraz w unią walutową byłby to zatem najwyższy etap międzynarodowej integracji ekonomicznej. Wybiórczy charakter tych działań zarówno w kategoriach podmiotowych, jak i przedmiotowych prowadzi jednak, jak wskazują niektórzy analitycy, do postępującej dekompozycji jednolitego rynku wewnętrznego Unii<sup>22</sup>. W rezultacie, jak twierdzi cytowany wcześniej W. Münchau, niechybnie dojdzie do rozpadu dotychczas jednolitej,

<sup>22</sup> Por. przykł. cytowany wcześniej W. Münchau.

w sensie funkcjonowania wspólnych zasad postępowania, konstrukcji zarówno wewnętrznego rynku, jak i Unii jako takiej. Powstanie nowa konstrukcja „wspólnego rynku”, znacznie się różniąca od dotychczasowej. Także nowy twór, gdzie dominowałoby scentralizowane zarządzanie w postaci chociażby, jak chciał J.-C. Trichet, były szef EBC, rozbudowanych prerogatyw ponadnarodowego ministra finansów<sup>23</sup>, zaś rola KE, dotychczasowego strażnika unijnych traktatów, zostałaby zdegradowana i sprowadzona do funkcjonowania w przestrzeni integracyjnej wyznaczonej przez dominujące państwa (wskazuje się tu głównie Francję). Natomiast rozbudowano by funkcje kontrolne i penalizujące, w tym ostatnim przypadku sprawowane na przykład przez anonimowych *de facto* sędziów luksemburskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wreszcie, Parlament Europejski zostałby skutecznie zmarginalizowany. To wizja, która znacząco oddala się od istniejącego obecnie modelu funkcjonowania Unii. W rezultacie taki twór, znacząco przeregulowany, zdradzający, ustami jego apologetów, ciągoty protekcyjnistyczne (wg N. Sarkozy’ego chodzi o „patriotyzm ekonomiczny”, nakierowany na tzw. relokalizację tych firm, które przeniosły swoją aktywność poza granice macierzystego kraju) może budzić rosnącą niechęć niektórych „ins” i „outs” do nowej rzeczywistości i nasilać tendencje odśrodkowe. *Casus* swoistego izolacjonizmu W. Brytanii jest, jak się wydaje, symptomatyczną ilustracją tych tendencji. *Notabene*, obecne poglądy liderów politycznych Francji są wierną kopią tych, które głosili francuscy apologeti neoprotekcyjizmu z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych<sup>24</sup> i są potwierdzeniem obaw *establishmentu* tego kraju przed konkurencją zewnętrzną, w tym zwłaszcza ze strony swego wschodniego sąsiada.

Obawy o „koniec” Unii są przedwczesne. Natomiast bardziej uprawniona jest teza o końcu tej Unii, którą znamy. To banalne skądinąd stwierdzenie nabiera obecnie nowego znaczenia. Urzeczywistnienie wyżej wymienionych zarysowanych projektów, których efektem ma być pełna unia ekonomiczna i walutowa, obiektywnie wymaga stworzenia nowych struktur i procedur integracyjnych. Tam zaś, gdzie jest mowa o instytucjach z rozbudowanymi prerogatywami o charakterze ponadnarodowym, pojawia się teza, iż mamy do czynienia ze zjawiskiem federalizmu. Aby to osiągnąć, trzeba niewątpliwie

<sup>23</sup> Por.: T. Barber, „Financial Times”, 12.08.2011; w opinii niektórych ekspertów, poglądy J.-C. Tricheta miały również wymiar bardzo subiektywny, bowiem po opuszczeniu kierowniczej pozycji w EBC szukał on równie interesującego, co ambitnego zajęcia.

<sup>24</sup> Ówczesna frazeologia francuskiego *establishmentu* operowała m.in. takimi określeniami, jak: „zorganizowany liberalizm” czy „rzetelny handel” przeciwstawiany wolnemu – por. J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, SGPiS, Warszawa 1977.

stworzyć unię polityczną. Ta zaś, jak wskazuje praktyka, jest niezwykle trudnym przedsięwzięciem, raczej, czy wręcz niemożliwym, w obecnym kształcie członkowskim Unii. W związku z tym jest niewykluczone, iż obecny skład strefy euro ulegnie daleko idącym zmianom. Niewykluczone, iż wypadną ci, którzy bądź nie będą w stanie, bądź nie będą chcieli zaakceptować nowych reguł gry. Do strefy mogą wejść nowi, którzy je spełnią. Więcej szans na realną konwergencję gospodarczą mają te kraje strefy euro, które dysponują najlepszym statusem ratingowym (potrójne „A”), aczkolwiek jest to kategoria zmienna. Z perspektywy obecnych wyników gospodarczych pozycja Niemiec w strefie euro wydaje się niezagrażona, zwłaszcza w kontekście konkurencyjności ich gospodarki narodowej. Perturbacje, które może wywołać rozpad strefy euro, dla tej gospodarki są bezsprzecznie niezwykle istotnym argumentem dla niemieckich polityków do ratowania euro. Nie jednak za wszelką cenę, przynajmniej z punktu widzenia niemieckich podatków, na co wskazuje dotychczasowy niechętny stosunek A. Merkel do koncepcji uwspólnotowienia długu w ramach strefy euro i jej ratowania poprzez emisję euroobligacji i drukowania euro, kosztem rezygnacji z centralnego zadania EBC w postaci stabilnych cen.

## 5. POLSKA WOBEC ZMIAN W UNII

Stosunek Polski do kryzysu strefy euro jest funkcją jej *raison d'être* w Unii Europejskiej. Generalnie, przynależność do tego ugrupowania integracyjnego ma zasadnicze znaczenie dla naszego bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego i politycznego. Zakotwiczenie naszego ustroju państwowego w systemie instytucjonalnym Unii daje gwarancje podążania kursem demokratycznym. Zważywszy na jakość zarówno naszych instytucji życia publicznego, jak i przede wszystkim klasy politycznej, prowadzony przez instytucje Unii monitoring dokonań w tej, czy w innej dziedzinie naszego życia społeczno-ekonomicznego umożliwia niezbędne korekty i nie dopuszcza do jakichś zasadniczych aberacji. Możliwość powiększenia akumulacji wewnętrznej poprzez fundusze pomocowe Unii, zwłaszcza na cele infrastrukturalne, wprowadziła w relatywnie krótkim czasie naszą gospodarkę na wyższy poziom. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego i poziomu życia naszego społeczeństwa w wyniku operowania naszych przedsiębiorstw na wolnym od barier rynku Unii jest sprawą, która nie wymaga szerszego komentarza. Również nasze bezpieczeństwo zewnętrzne jest funkcją pozycji Unii wśród jej partnerów zagranicznych i jest ono na nieporównywalnie wyższym poziomie niż dawniej.

Powyższe imponderabilia naszego członkostwa w Unii trzeba oceniać również przez pryzmat rozważanych powyżej przemian zachodzących na jej płaszczyźnie instytucjonalnej i funkcjonalnej. Polska, występując zwłaszcza w roli prezydencji UE, stanęła przed dylematem: czy stać na straży uniwersalnych wartości Unii, które jednoczą wszystkich członków, czy też poprzeć rozwiązania wybiórcze zarówno w kategoriach rozwiązań instytucjonalnych, jak i podmiotów w nich uczestniczących. Nie jest to decyzja łatwa, bowiem w wypadku drugiej opcji dotychczas nie bardzo wiadomo, jakie zostaną przyjęte ostateczne rozwiązania i jakie będą prawa i obowiązki państw opowiadających się za taką opcją.

Wiadomo już, iż Polska wybrała drugą opcję – poparła koncepcję porozumienia międzyrządowego w sprawie stworzenia „unii stabilności fiskalnej”. Nasuwa się pytanie – dlaczego? Warto zacząć od tego, iż brak ogólnopolskiej debaty politycznej, w ramach której rząd szeroko informowałby o swych koncepcjach strategicznych i bieżących posunięciach wobec Unii z udziałem partnerów reprezentujących różne środowiska polityczne, ośrodki naukowo-badawcze oraz kręgi naszego życia społeczno-ekonomicznego – jest niepodważalnym faktem. Ma to kolosalne znaczenie z punktu widzenia odbioru społecznego poczynań rządu, nie mówiąc już o tym, że na gruncie konstytucyjnym takie instytucje, jak parlament czy prezydent nie tylko powinny być odpowiednio informowane łącznie z przeprowadzeniem konsultacji, ale i również brać czynny udział w procesie podejmowania strategicznych dla interesów naszego państwa decyzji dotyczących miejsca Polski w „nowej” Unii.

Kolejna kwestia łączy się z pytaniem – czy dokonaliśmy słusznego wyboru? Patrząc na tę sprawę z punktu widzenia krótko- i średnioterminowego celu, jaki się wiąże z chęcią pozyskania z Unii funduszy pomocowych w ramach nowego budżetu wspólnotowego, wybór opcji autorstwa Niemiec i Francji, krajów, które w tej i w innych sprawach mają niekwestionowany wpływ na proces decyzyjny w Unii, wydaje się niepozbawiony sensu. Tym bardziej że rządząca obecnie w Polsce partia uczyniła z kwestii „300 mld złotych”, hipotetycznej w istocie, pomocy wspólnotowej główny argument w ostatniej kampanii wyborczej do parlamentu. Wprawdzie czołowi liderzy tej partii starali się to przedsięwzięcie relatywnie minimalizować w swych publicznych wystąpieniach, jednakże zarówno bezpośrednio, werbalnie, jak i z wyczuleniem na każdy niuans dawali wyraźnie do zrozumienia, że sprawa ta jest niezwykle ważnym elementem relacji z UE.

Upatrywanie przez naszych politycznych sterników jakiegoś *iunctim* między swoistą uległością w odniesieniu do nowych pomysłów na funkcjonowanie Unii a spodziewaną „nagrodą” za taką postawę w postaci nowego zastrzyku

funduszy pomocowych jest jednak oparte na kruchych podstawach. Chociażby dlatego, iż należy się liczyć raczej z kurczeniem niż zwiększeniem tych środków finansowych, które kraje Unii, płatnicy netto do jej budżetu, będą w stanie, i będą chcieli, łożyć na fundusze kohezyjne. Zwłaszcza w świetle ciągłych niedoborów funduszy, jakimi dysponuje obecnie Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej i niewykluczone, iż ten stan rzeczy będzie również udziałem jego nowego instytucjonalnego wcielenia – Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji. Czy nasze kalkulacje polityczne uwzględniają również taką sytuację, w której Polska będzie musiała ponosić ewentualnie sankcje przewidziane przez nowe reguły dotyczące nadmiernego deficytu i w warunkach jego zaistnienia godzić się na ograniczenia pomocy kohezyjnej?

W świetle powyższych rozważań warto dokonać krótkiego przeglądu rysujących się problemów. Niewątpliwie postulat zapisania nieprzekraczalnych progów deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego w konstytucji państw strefy euro plus jest bardzo pozytywny. W wypadku Polski, generalnie, już spełniony. Natomiast wątpliwości i pewne obawy dotyczą kwestii monitoringu *ex ante* i *ex post* naszych przyszłych budżetów i ewentualnie penalizowania możliwych odstępstw od teoretycznie wyznaczonej w legislacji Unii ścieżki. Przykładowo, „ortodoksyjne” podejście organów kontrolnych w Unii do naszych założeń budżetowych, opartych z kolei na specyficznym, właściwym dla każdego narodu, podejściu do spraw z obszaru polityki społecznej (np. w kontekście tempa i zakresu zmian) może owocować presją do wykonywania korekt, nie znajdujących, w naszym rozumieniu, uzasadnienia i przez to wywoływać napięcia polityczne. Doskonałą ilustracją takiej sytuacji są, wspomniane już, naciski ze strony gremiów unijnych na niektóre kraje strefy euro, zwłaszcza na Grecję, nie liczące się przy tym z porządkiem demokratycznym i formalnoprawnym tego kraju i generujące w konsekwencji sytuację, która wywołuje z jednej strony, społeczny opór, z drugiej zaś stawia pod znakiem zapytania perspektywę wzrostu gospodarczego tego kraju.

To zagadnienie zdaje się być centralnym w dokonywaniu ewaluacji naszego wpisywania się w nowe realia Unii. W jakim stopniu możemy liczyć na to, iż w ramach unii fiskalnej zdołamy zachować zdolność do generowania impulsów pro wzrostowych? Pozbywając się bardzo efektywnego narzędzia jakim jest bezsprzecznie polityka kursowa powstaje kolejne pytanie – w jaki sposób umacniać naszą konkurencyjność? Istnieje ryzyko, trudne obecnie do oszacowania, iż dokonywane z punktu widzenia warunków najlepiej rozwiniętych państw Unii, członków strefy euro, działania regulacyjne na rynku pracy mogą zmusić nas do poważnych podwyżek płac i w efekcie pogorszenia konkurencyjności naszych produktów i usług. Niewątpliwie bardzo szybki wzrost

wydajności pracy mógłby zrekompensować negatywne rezultaty wzrostu kosztu siły roboczej, jednakże trudno jest przewidzieć, jak będą przebiegać i jakie efekty dadzą procesy na rynku pracy w Polsce w nowych warunkach oraz jak to będzie wyglądać w ujęciu komparatywnym, w skali UE<sup>25</sup>.

Pozostając w kręgu tych spraw należałoby się zastanowić nad ewentualnymi konsekwencjami uwpólnotawiania polityki fiskalnej. Tak długo, jak Polska ma zdolność do autonomicznego ustalania stawek podatków PIT, CIT i TVA, tak długo możemy decydować zarówno o naszych wpływach budżetowych, jak i determinować konkurencyjność naszej gospodarki. Uporczywie wracający temat ujednoczenia stawek podatków w skali Unii, zwłaszcza w odniesieniu do CIT, co bezsprzecznie jest logiczną konsekwencją realizacji unii fiskalnej, może postawić nas w bardzo trudnej sytuacji. Należy się bowiem spodziewać, że w podejściu do sprawy przyszłej ujednoczonej stawki CIT może zostać przyjęte założenie o dokonaniu tej operacji według kryterium najmniejszego wspólnego mianownika. Jeśli przyjąć, iż stawka CIT w wypadku Niemiec wynosi obecnie ok. 30, zaś we Francji 33%, to trudno byłoby się spodziewać, że przyszła, wspólna, będzie ustalona blisko naszej – 19%. Ta perspektywa, trudna do odrzucenia jako mało realna, niepokoi bardzo np. Luksemburg, który również dla siebie dostrzega zagrożenie wynikające z faktu ewentualnego pogorszenia swej konkurencyjności w obrębie podatku od dochodów przedsiębiorstw w wyniku przyjęcia daleko idących regulacji w tym zakresie w ramach unii fiskalnej.

Zasygnalizowane pytania i wątpliwości docierają jednak do tych w Polsce, którzy bezpośrednio odpowiadają za sprawy gospodarcze. Na pytanie dziennikarza – „dlaczego Polska nie chce się stosować do ustaleń fiskalnych paktu” minister finansów V. Rostowski odpowiada: „bo mamy własne reguły, które uważamy za lepsze i bardziej dostosowane do naszych potrzeb. Mamy już zobowiązania wobec Komisji Europejskiej dotyczące ograniczania deficytu, które są nieco luźniejsze, ale zupełnie wystarczające. Nie jesteśmy masochistami i nie będziemy sobie nakładać dodatkowych niepotrzebnych zobowiązań [podkreślenie autora]. Z dalszej wypowiedzi V. Rostowskiego wynika, że Polska podpisze traktat międzyrządowy, ale nie zamierza być

<sup>25</sup> Znaczenie konkurencyjności naszej gospodarki, także w nowych instytucjonalnie warunkach działania w ramach UE, dobitnie podkreśla nowy główny ekonomista EBC – P. Praet. W jego opinii: „dopóki Polska nie przystąpi do Unii monetarnej pozostanie na obrzeżach europejskiej integracji. Jednak starając się o szybkie przyjęcie do strefy euro kraj powinien przede wszystkim zwracać uwagę na konkurencyjność gospodarki, a nie na kryteria stabilności finansowej z Maastricht” – zob. „Rzeczpospolita”, 05–06.01.2011.

członkiem paktu finansowego i stosować jego reguły, zanim nie przystąpi do strefy euro<sup>26</sup>. Dodajmy do tego, iż od początku 2012 r. toczą się negocjacje dotyczące szczegółowych rozwiązań wymienionego traktatu i Polska jako warunek *sine qua non* akceptacji traktatu powinna postawić sprawę naszej obecności i choćby minimalnego udziału w procesie decyzyjnym w gremiach nowej grupy euro plus – w roli obserwatora z prawem głosu. Jeśli to się nam nie uda, to możliwy jest scenariusz daleko idącej marginalizacji Polski zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i ekonomicznej oraz poważne zredukowanie naszych szans na wejście do strefy euro<sup>27</sup>.

Starając się zrozumieć dylematy tych, którym przyszło obecnie rozstrzygać o dalszym losie Polski w Unii, należy w tych warunkach wystąpić z tezą, któraby bez względu na dalszy rozwój sytuacji w zakresie przyszłego kształtu UE trwale wzmocniała naszą pozycję wobec otoczenia międzynarodowego. Byłby to przede wszystkim imperatyw dokonania tak szybko, jak to możliwe, zasadniczych reform społeczno-gospodarczych w naszym kraju. Tak długo, jak nie uporamy się z problemami, bezpośrednio determinującymi sytuację w zakresie zadłużenia publicznego w PKB i które dotyczą konieczności gruntownego zreformowania funduszy publicznych, zwłaszcza po stronie tzw. wydatków sztywnych, tak długo będziemy się musieli liczyć z negatywnymi konsekwencjami, jakie rodzi ta sytuacja zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Potrzebna jest również konieczna poprawa warunków gospodarowania dla biznesu w naszym kraju, wyeliminowanie niepotrzebnej administracyjnej mitręgi i likwidacja oczywistych nonsensów w tym zakresie. Do tego celu jest potrzebna transparentna i dobra legislacja oraz sprawnie

<sup>26</sup> Zob. „Gazeta Wyborcza” z 22.12.2011.

<sup>27</sup> Kolejna (trzecia) wersja porozumienia międzyrządowego ws. unii fiskalnej z połowy stycznia 2012 r. wskazuje, że Polska nie będzie mogła brać udziału w posiedzeniach strefy euro tak długo, jak nie uzyska praw członkowskich w tym przedsięwzięciu. Wypada wierzyć, iż oświadczenie premiera D. Tuska, dotyczące tej sprawy, podczas spotkania z mediami 11.01.2012 r. („nie jesteśmy wszechmocni”) nie jest jedynie konstatacją niepowodzenia dotychczasowej strategii, lecz punktem wyjścia rządu do nowych działań. Powodów do niepokoju o ostateczny kształt ww. porozumienia jest zresztą znacznie więcej. Zdaniem polskiej eurodeputowanej D. Hübner, w nowej jego wersji została podjęta próba ograniczenia roli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Natomiast dąży się do wzmocnienia pozycji Trybunału Sprawiedliwości UE, który ma być strażnikiem nowej reguły dotyczącej dyscypliny budżetowej państw strefy euro (roczny deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB). Konkluzją wypowiedzi D. Hübner jest tytuł artykułu, w którym zawarte są jej oceny ww. projektu Unii: *Unia fiskalnej stabilności jest sprzeczna z interesem Polski*. Zob. „Polska – The Times”, 13–15.01.2012.

działający system sądownictwa gospodarczego. Trzeba przejść od haseł walki z korupcją do realnych i skutecznych działań w tej dziedzinie. Należy zreformować system promocji gospodarczej w stosunkach z naszymi partnerami zagranicznymi, m.in. w postaci powołania właściwej agencji, zajmującej się zarówno promocją naszego eksportu i inwestycji za granicą, jak i przyciąganiem bezpośrednich inwestycji zagranicznych do kraju. Warto w tej mierze kopiować najlepsze wzorce zagraniczne. Należy jednak zdecydowanie przełamać nadal bardzo silne partykularyzmy resortowe, reprezentowane głównie przez MSZ i MG, które krępują rozsądne inicjatywy w tej dziedzinie.

Wymienione stwierdzenia, z natury rzeczy bardzo ogólne, prowadzą do wniosku, iż konieczność dostosowania gospodarki Polski do nowych wymogów w Unii jest z punktu widzenia pilnej potrzeby podjęcia u nas szybkich i zdecydowanych reform gospodarczych zjawiskiem bardzo pozytywnym. Innymi słowy, imperatyw zewnętrzny powinien położyć kres zjawisku „hamletyzowania” rządu w tej sprawie. O pozycji liczącego się „gracza” przy stole decyzyjnym w Unii wśród tych, którzy aktualnie determinują jej los, w istocie nie decyduje werbalno-formalne wpisywanie się w takie czy inne unijne projekty i liczenie w związku z tym na przychylność ich twórców i promotorów, lecz własna, silna pozycja gospodarcza. Bezsprzecznie warunkiem *sine qua non* tak pojmowanej polityki gospodarczej jest zasadnicza zmiana w zakresie komunikacji społecznej. Społeczeństwo polskie dało już niejednokrotnie dowód na to, że traktowane podmiotowo i rzetelnie jest gotowe udzielić swego poparcia nawet dla trudnych i bolesnych, z punktu widzenia standardu życia, reform.

Podsumowanie polskiej prezydencji, dokonane przez premiera D. Tuska w Parlamencie Europejskim 13 grudnia 2011 r. w Strasburgu, jest bardzo symptomatyczne w kontekście poruszonych wyżej zagadnień. Szef polskiego rządu zaprezentował stanowisko, które sprawia wrażenie, że dystansuje się on wobec decyzji podjętych wcześniej w Brukseli. Premier poddał ostrej krytyce metodę walki z kryzysem w strefie euro, polegającą na zaniechaniu podążania „drogą wspólnotową” i wybraniu drogi „egoizmów narodowych i państwowych”. Wielokrotnie używał tego ostatniego pojęcia jako przejaw postawy prowadzącej do utraty zaufania do instytucji wspólnotowych co w konsekwencji prowadzi do dezintegracji. W jego opinii, konieczne jest „przywództwo oparte na instytucjach europejskich”<sup>28</sup>. Premier polskiego rządu nie chciał zatem przejść do historii jako ten, kto występując w roli reprezentanta pre-

<sup>28</sup> Zob. przemówienie D. Tuska przed PE w Strasburgu, opublikowane w „Gazecie Wyborczej” z 15.12.2011.



zydencji i stojąc na straży interesu unijnego, szybko akceptuje brukselskie decyzje, bez jakiegokolwiek refleksji, nawet *ex post*. Warto przy tym zauważyć, że nie podjął próby warunkowego potraktowania projektu nowej Unii, by – wzorem innych krajów członkowskich – później odwołać się do opinii Sejmu, konstytucyjnego reprezentanta polskiego społeczeństwa. Nie można zatem wykluczyć, iż ta nieco spóźniona refleksja naszego rządu jest właśnie próbą uzyskania poparcia w naszym Sejmie, który drogą głosowania bądź w drodze zwykłej większości, bądź kwalifikowanej będzie musiał wyrazić swoją wolę ratyfikowania lub odrzucenia brukselskiego porozumienia międzyrządowego.

## 6. WNIOSKI

Reasumując, z punktu widzenia ekonomicznego między integracją realną, pojmowaną jako coraz wyższy stopień konwergencji struktur gospodarczych, a integracją instytucjonalną, polegającą na coraz wyższym uwspólnotowieniu polityki gospodarczej, na płaszczyźnie zarówno jej stanowienia, jak i realizacji oraz towarzyszącemu temu ujednocnieniu legislacji w różnych jej aspektach zachodzi nieustanna interrelacja na mocy sprzężenia zwrotnego. Towarzyszy temu zjawisko delegacji coraz większego zakresu suwerenności ekonomicznej ze szczebla krajowego na szczebel ponadkrajowy. Urzeczywistnianie najwyższych form międzynarodowej integracji ekonomicznej: unii walutowej i związanej z nią unii fiskalnej oraz ekonomicznej pociąga za sobą wymóg zgodnego i wspólnego wyrażania woli politycznej uczestników tego procesu tworzenia nowej jakości integracyjnego ugrupowania. Wyrazem tego jest unia polityczna państw członkowskich. Z powyższego wynika, że ci, którzy są w stanie i chcą uczestniczyć w tak pojętym procesie integracji, uznają za słuszne iść szybciej, niż ci, którzy takich warunków nie spełniają. Dlatego przyjęto zasadę wzmocnionej współpracy zainteresowanych wyższym tempem i zakresem integracji. Stąd różna prędkość integracji i jej stratyfikacja w postaci „twardego jądra” Unii i kolejnych, coraz mniej zintegrowanych w takim, czy w innym aspekcie integracji, kręgów.

Sprawa jednak się komplikuje w sytuacji, kiedy ujawniają się z całą siłą partykularyzmy narodowe, dochodzi do naruszania litery i ducha prawa wspólnotowego, nieprawidłowości czy nawet oszustw. Innymi słowy, egoizm zaczyna wypierać solidarność. Wprawdzie nadużyciem byłoby stwierdzenie, że obecny etap rozwoju Unii zaczyna przebiegać w takich warunkach, jednakże pokusa sięgania po rozwiązania arbitralne jest ciągle obecna. Nie wydaje

się przy tym, że ktokolwiek w Unii jest obecnie przygotowany i zaakceptuje Stany Zjednoczone Europy. Bez względu na różne teorie dotyczące przyszłego kształtu Unii Europejskiej Polska, wstępując do niej i nieżle się w niej zakotwicząc, powinna mieć jednak nieustannie świadomość konsekwencji tego kroku w kontekście jej praw i obowiązków. Jeśli zatem w naszym traktacie akcesyjnym zapisano, że po spełnieniu określonych warunków Polska ma również stać się członkiem strefy euro, to jest to sprawa, którą należy bezwzględnie traktować jako zewnętrzny imperatyw do podejmowania stosownych działań. Jednocześnie oznacza to, że zanim wejdziemy do strefy euro jako pełnoprawny członek, powinniśmy mieć wpływ na kształt tego tworu integracyjnego. Z tego punktu widzenia decyzja o współpracy w ramach nowej grupy euro wydaje się słuszna. Teraz trzeba uczynić wszystko, aby ta decyzja była zgodna z naszymi oczekiwaniami.

## BIBLIOGRAFIA

Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.

*Euro-ekonomia i polityka*, D.K. Rosati (red. nauk.), Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2009.

*Poland's foreign policy in the 21st century*, S. Bieleń (red. nauk.), Difin, Warszawa 2011.

Traktat z Lizbony, (opr. J. Barcz), KSAP, Warszawa 2009.

Wieczorek J., *Ponadkrajowe programowanie gospodarcze w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, SGPS, Warszawa 1977 (praca niepublikowana).

Wieczorek J., *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, „Monografie i Opracowania” 1989, nr 273, SGPiS.

<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/first-session-of-the-eu-summit-agreement-on-immediate-action-and-on-new-fiscal-rule-for-the-eurozone?lang=en>

Artykuły w: „Financial Times”, „The Economist”, „Le Figaro”, „Gazeta Wyborcza”, „Rzeczpospolita”, „Polska – The Times”.

## STRESZCZENIE

Obecny kryzys strefy euro jest wynikiem niekonsekwentnej postawy członków tej strefy wobec wymagań, jakie stwarza proces integracji gospodarczej. Jej pogłębianie w kierunku tworzenia efektywnie działającej unii walutowej i ekonomicznej jest immanentnie związane z potrzebą coraz większej konwergencji polityki ekonomicznej uczestników działań integracyjnych, zwłaszcza w kontekście ich polityki fiskalnej i budżetowej. Brak woli politycznej, która umożliwiłaby pełną realizację takiego projektu, w połączeniu z woluntarystyczną polityką włączania do strefy euro tych państw, które nie spełniały, w momencie początkowym akcesji, ani też później, właściwych kryteriów i warunków oraz zaniechania w zakresie ich przestrzegania doprowadziły do głębokiego kryzysu funkcjonowania strefy i w konsekwencji Unii Europejskiej. Proponowane metody sanacji sytuacji są z kolei wypadkową interesów dwóch „motorów” integracji w UE: Niemiec i Francji, i nie tworzą stosownych warunków do pełnego rozwiązania istniejących problemów.

Stosunek Polski do kryzysu strefy euro jest z kolei zdeterminowany stanem i perspektywami naszej gospodarki, jakością rodzimej klasy politycznej i sposobem zarządzania gospodarczego. Konfrontacja z problemami strefy euro w kontekście akcesji jest *stricte* zdeterminowana zdolnością do przeprowadzenia stosownych reform celem stworzenia adekwatnych do wyzwań warunków gospodarowania.

## SUMMARY

The actual crisis in the euro zone results from the inconsistent attitude of the members of the region towards the demands of the economic integration process. Its extension towards the creation of an effectively functioning financial and economic union is immanently connected with the need of a bigger and bigger convergence of the economic policy adopted by the participants of the integration actions, especially in the context of their fiscal and budgetary policy. The lack of political will that made full implementation of such a project possible together with a voluntary policy of accessing the euro zone by the states that did not meet the necessary requirements and criteria neither at the moment of accession nor later, and negligence in their execution led to a deep crisis in the zone as well as the whole European Union. The proposed methods of reforming the situation result from the interests of the two European integration ‘engines’: Germany and France,

and they do not create conditions necessary for finding a final solution to the existing problems.

On the other hand, Poland's attitude towards the euro zone crisis is determined by the state and perspectives of our economy, the quality of the domestic political elite and the manner of economic management. Confrontation with the problems of the euro zone crisis in the context of accession is strictly determined by the ability to implement necessary reforms in order to create economic conditions adequate to challenges.

## **FINANSOWANIE TRANSAKCJI EKSPORTOWEJ ASPEKTY LOGISTYCZNE**

Problem finansowania transakcji w eksporcie stał się we współczesnym handlu zagranicznym nie tylko kwestią strategii finansowej i handlowej przedsiębiorstw, ale też elementem ich marketingu prowadzonego na rynkach eksportowych. Określenie możliwości finansowych przedsiębiorstwa stanowi bazę dla konkretnych decyzji podejmowanych już na etapie przygotowania oferty handlowej. Jednak istotnym wyzwaniem jest wybór optymalnych dla danej transakcji instrumentów finansowania eksportu, stosowanych w celu kredytowania importera. A następnie taką ich synchronizację, by zapewnić eksporterowi zapłatę należności za dostarczony na warunkach kredytowych towar. Synchronizacja obejmuje nie tylko klauzule dotyczące warunków płatności, lecz także pozostałe warunki kontraktu. Istotna jest tu wiedza i doświadczenie z obszaru instrumentów finansowych, ale też rodzajów i stopnia ryzyka, jakie kredytowaniu eksportu towarzyszą.

W procesie opracowania strategii finansowania transakcji i prowadzenia działań operacyjnych nie może zostać pominięty aspekt logistyczny. Logistyka w handlu zagranicznym jest odpowiedzialna nie tylko za sprawne dostarczenie przedmiotu transakcji w uzgodnione miejsce dostawy, lecz także za realizację dostawy po optymalnych kosztach i zgodnie z przyjętymi w kontrakcie uzgodnieniami. Negocjując i precyzując warunki kontraktu, należy uwzględnić uwarunkowania logistyczne tak, by jego realizacja była możliwa. Logistyka jest również czynnikiem umożliwiającym minimalizację ryzyka i zwiększenie pewności zapłaty przez importera. Jednak rola logistyki dotycząca warunków finansowania / kredytowania transakcji w eksporcie jest zdecydowanie szersza, obejmuje bowiem też problem np. wielkości kredytu i czasu kredytowania.

## DETERMINATY FINANSOWANIA TRANSAKCJI EKSPORTOWEJ – MODEL UWARUNKOWAŃ

Konkurencja na globalnym rynku zmusza eksporterów do kredytowania transakcji. Z uwagi na wiele uwarunkowań – takich, jak np. kwestie formalne, problem standingu, specyfika rynku eksportu i transakcji – najpopularniejszą formą kredytu jest kredyt kupiecki. Jego udzielenie partnerowi kredytowemu jest relatywnie najmniej skomplikowane, wymaga jednak z powodu ryzyka z tym związanego wnikliwego wyboru sposobu kredytowania i właściwych regulacji kontraktowych nie tylko precyzujących sposób kredytowania (w ramach warunków płatności), lecz także zabezpieczających interesy eksportera. Elementem procesu wyboru spośród całego wachlarza możliwości, odpowiedniego, optymalnego dla danej transakcji, sposobu udzielenia kredytu importerowi jest analiza wszystkich czynników i uwarunkowań występujących zarówno po stronie eksportera, jak i importera. Oprócz aspektów rynkowych i handlowych, ważny jest tu również aspekt logistyczny, a jego znaczenia we współczesnym handlu światowym, realizowanym w warunkach globalizacji, nie można nie doceniać.

Zadaniem logistyki jest organizacja efektywnego (optymalny koszt) i sprawnego, zgodnego z ustaleniami kontraktowymi, przepływu towarów, lecz współcześnie wyzwaniem dla logistyki jest kompresja czasu przepływu na całej trasie, a więc i u eksportera, i u importera, co prowadzi do skrócenia cyklu dostawy oraz cyklu szeroko rozumianego obrotu towarem. W efekcie, pomijając wiele korzystnych konsekwencji, a koncentrując się wyłącznie na kwestiach finansowania i kredytowania transakcji, logistyka może zapewnić:

- 1) utrzymanie konkurencyjności cenowej towaru, eksportowanego w warunkach kredytu, co jest możliwe dzięki obniżeniu kosztów przepływu;
- 2) skrócenie czasu przepływu i obrotu towarem, co pozwala na skrócenie okresu kredytowania;
- 3) realizację uzgodnionej procedury zapłaty należności (i spłaty kredytu), co zapewni sprawna i terminowa realizacja przepływu towaru<sup>1</sup>.

Aspekty logistyczne są istotne już na etapie precyzowania warunków kontraktu. Z punktu widzenia logistyki podstawą jest uzgodnienie przez partnerów bazy dostawy, czyli wybór odpowiadającej interesom eksportera i importera formuły INCOTERMS (obecnie obowiązuje wersja INCOTERMS 2010). Określając podział obowiązków, ryzyka i kosztów związanych z dostaw-

---

<sup>1</sup> J.J. Coyle, E.J. Bardi, C.J. Langley, *Zarządzanie logistyczne*, PWE, Warszawa 2010, s. 49–58.

wą, formuły INCOTERMS determinują podstawowe klauzule kontraktu: od opakowania i przygotowania wysyłki towaru poczynając, cenę towaru, termin dostawy, a na warunkach płatności (w tym kredytowania) kończąc. Harmonizacja klauzul kontraktowych z uwzględnieniem uwarunkowań logistycznych jest dla eksportera warunkiem wywiązania się ze zobowiązań umownych, ale też czynnikiem umożliwiającym minimalizację ryzyka transakcyjnego oraz w konsekwencji uzyskania terminowej zapłaty należności za dostarczony towar<sup>2</sup>.

Reasumując, stwierdzić można, że logistyka transakcji ma istotny wpływ na wartość transakcji, a więc wielkość udzielanego kredytu; na czas dostawy, a więc czas kredytowania; niezakłóconą postępowaniem reklamacyjnym terminową zapłatę należności. Jak wskazuje praktyka, posiadanie gestii transportowej jest traktowane przez polskich eksporterów jako kłopotliwe obciążenie, zbyt ryzykowne i kosztowne (szczególnie w sytuacji braku własnych środków na sfinansowanie dostawy). Stąd, mimo ewidentnych korzyści, obserwuje się w polskim eksporcie „ucieczkę” od posiadania gestii transportowej<sup>3</sup>.

Ponieważ udzielenie kredytu kupieckiego jest elementem decydującym o atrakcyjności oferty i często warunkiem zawarcia kontraktu, konieczna jest optymalizacja finansowania transakcji eksportowej, co wymaga wyboru realnych pod względem dostępności dla firmy źródeł jej finansowania oraz dywersyfikacji instrumentów finansowych z uwzględnieniem wymogów i specyfiki rynku eksportu oraz uwarunkowań logistycznych dla danej transakcji. Zastosowanie optymalnych dla transakcji instrumentów finansowych stanowi zabezpieczenie przed szeroko pojętym ryzykiem eksportowym<sup>4</sup>.

Strategia finansowania transakcji eksportowej powinna być spójna ze strategią handlową przedsiębiorstwa, a także polityką finansową określającą m.in. wskaźnik relacji finansowania wewnętrznego do zewnętrznego. Ponadto koszty pozyskania instrumentów finansujących eksport nie mogą przekroczyć wskaźnika określonego w strategii finansowej firmy. Wszelkie działania transakcyjne, również w obszarze logistyki transakcji, powinny być kompatybilne z przyjętymi przez firmę strategiami.

Na uwarunkowania strategii finansowania eksportu oraz jej skutecznej i optymalnej realizacji składa się wiele czynników, przy czym nie sposób

<sup>2</sup> T. Szczepaniak (red.), *Transport i spedycja w handlu zagranicznym*, PWE, Warszawa 2010, s. 249–255.

<sup>3</sup> E. Kępka, *Sektory usługowe w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, wyd. WSDG, Warszawa 2008, s. 32–35.

<sup>4</sup> T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie zdwywersyfikowanym ryzykiem w świetle badań interdyscyplinarnych*, wyd. WSZiM, Warszawa 2003, s. 19–20.

*a priori* określić, które z nich są nawet potencjalnie najistotniejsze. Działalność na rynkach międzynarodowych jest obciążona większym ryzykiem m.in. z powodu liczby czynników decydujących o jej efektach końcowych, a czynnik w minimum może decydować o rentowności transakcji eksportowej. Sklasyfikowane w kompleksowym modelu determinanty implikują wybór właściwych dla danej transakcji instrumentów finansowania, stanowią bazę dla rekomendacji nie tylko możliwości finansowania eksportu, ale również sposobu zabezpieczania się przed ryzykiem finansowym i walutowym. Generalnie determinanty optymalnego finansowania eksportu można sklasyfikować w dwóch grupach:

- 1) uwarunkowania wewnętrzne/krajowe,
- 2) uwarunkowania zewnętrzne.

W grupie pierwszej znajdują się czynniki związane z: produktem – rodzaj i specyfika produktu, poziom indywidualizacji, konkurencyjność rynkowa i cenowa, rynek produktu i jego cechy; firmą eksportera – standing finansowy, polityka handlowa i strategia finansowa, marka handlowa i prestiż; sytuacją gospodarczą, w tym oprócz koniunktury gospodarczej sytuacją na rynku kredytowym, a także krajową polityką wspierania eksportu – działania stymulujące eksport i produkcję eksportową, w tym polityka traktatowa, polityka kredytowa na płaszczyźnie krajowej i zagranicznej, polityka podatkowa, możliwości i ograniczenia finansowania eksportu przez państwo wynikające z umów międzynarodowych i przynależności do organizacji międzynarodowych takich, jak OECD, WTO itp.

Do grupy drugiej zalicza się takie czynniki, jak: specyfika kraju docelowego eksportu – regulacje formalnoprawne importu, sytuacja gospodarcza i polityczna, stabilność kursowa, położenie i uwarunkowania infrastrukturalne z uwagi na kwestie logistyczne organizacji i realizacji dostawy; cechy odbiorcy/partnera kontraktowego – standing finansowy, rzetelność, pozycja i prestiż, stosunek do etyki i dobrych obyczajów w biznesie, relacje z partnerami zagranicznymi, a także specyfikę i warunki transakcji<sup>5</sup>.

## POTENCJALNE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA TRANSAKCJI EKSPORTOWEJ

Finansowanie transakcji eksportowej dotyczy różnych etapów transakcji: od fazy przygotowania i produkcji towarów przeznaczonych na eksport przez

<sup>5</sup> H. Treder (red.), *Podstawy handlu zagranicznego*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 285–289.



fazę negocjacji, po fazę realizacji kontraktu, a więc obejmuje działania i koszty związane z realizacją dostawy.

Na etapie projektowania i produkcji towaru eksporter w największym stopniu wykorzystuje wewnętrzne źródła finansowania – zasoby własne przedsiębiorstwa. Uzupełnia je kredytem bankowym i zaliczką wpłaconą przez importera.

Wielkość i rodzaj kredytu bankowego na tym etapie zależy głównie od wartości transakcji i rodzaju towaru będącego jej przedmiotem, a także, oczywiście, od polityki finansowej i standingu finansowego eksportera. Zapotrzebowanie na dofinansowanie eksportu kredytem bankowym zwiększa się, jeśli przedmiotem transakcji są dobra inwestycyjne o dużej wartości i relatywnie długim cyklu produkcyjnym. Wytwarzanie na eksport dóbr konsumpcyjnych o mniejszej wartości i długości cyklu produkcyjnego generuje mniejsze zapotrzebowanie na zewnętrzne źródła zasilania finansowego i jest w większym stopniu samo finansowane przez eksportera<sup>6</sup>.

Zaliczka wpłacona przez importera, współfinansująca ten etap, pełni oprócz tego inne jeszcze funkcje i jest korzystna dla eksportera. Warunkiem jej uzyskania, na etapie negocjacji, jest poziom zindywidualizowania produktu i przedstawienie importerowi kalkulacji kosztów związanych z dostosowaniem produktu do jego wymagań. Im większy poziom przygotowania towaru do wymagań importera, tym wyższa może być zaliczka. Ale już nawet niewielkie zmiany, jak np. zmiana opakowania, tłumaczenie na język kraju importu, są podstawą do negocjowania zaliczki. Argumentem pozwalającym eksporterowi na negocjowanie wyższej zaliczki jest posiadanie gestii transportowej. Zaliczka jest również instrumentem zabezpieczającym eksportera przed ryzykiem związanym z niewykonaniem zobowiązań przez importera, czy wręcz jego wycofaniem się z transakcji<sup>7</sup>.

W fazie realizacji transakcji są ponoszone koszty organizacji i dostawy towaru do importera. Obowiązki i koszty związane z logistyczną organizacją i realizacją transakcji do określonego w formule INCOTERMS 2010 miejsca dostawy ponosi strona posiadająca gestię transportową, co jest ustalane na etapie negocjacji. Jeżeli gestię transportową posiada eksporter (a może też posiadać ją importer), to on poniesie wszystkie koszty związane z przygotowaniem towaru do wysyłki, transportem, magazynowaniem itp., zwane kosztami logistycznymi, jeszcze przed uzyskaniem należności za towar. Koszty logistyczne są implikowane rodzajem i specyfiką towaru, wielkością dostawy,

<sup>6</sup> Ibidem, s. 112–114.

<sup>7</sup> K. Szaflarski, *Kontrakt w handlu zagranicznym*, PWN, Warszawa 2004, s. 71.

szeroko rozumianą trasą dostawy oraz złożonością procesu transportowego. Im wyższe koszty logistyczne dostawy ponosi eksporter, tym bardziej uprawnione jest negocjowanie wyższej zaliczki lub przedpłaty na ich pokrycie. Eksporter powinien rozważyć zasadność przyjęcia gestii transportowej nie tylko z powodu kosztów jakie poniesie na finansowanie dostawy, ale również z powodu ryzyka np. nieterminowego dostarczenia towaru, będącego efektem niezależnych od eksportera czynników. Zaliczka i przedpłata, oprócz kredytu krótkoterminowego, są instrumentami uzupełniającymi finansowanie tego etapu transakcji eksportowej środkami własnymi eksportera<sup>8</sup>.

Generalnie rzecz biorąc, przedpłata i zaliczka to formy kredytowania transakcji eksportowej przez importera, pełniące przy tym inne funkcje, korzystne z punktu widzenia eksportera. Jednak negocjując zaliczkę lub przedpłatę wyższą niż standardowo stosowane w danej branży, z uzasadnionych nawet powodów, eksporter musi wziąć pod uwagę również fakt, że obniża on atrakcyjność swojej oferty, co może prowadzić do utraty możliwości eksportu. Posiadając jednak gestię transportową, eksporter może dzięki wykorzystaniu logistyki obniżyć koszty dostawy zmniejszając wysokość zaliczki. Dlatego też korzyści z zaliczki i przedpłaty muszą być zbalansowane z ryzykiem niezawarcia transakcji, uwarunkowaniami logistycznymi, a polityka w tym zakresie – kompatybilna z polityką eksportową firmy i możliwościami logistycznymi<sup>9</sup>.

Powyższe uwagi dotyczące zaliczki i przedpłaty są więc szczególnie istotne w warunkach, gdy propozycja kredytowania importera stała się ważnym elementem marketingu.

Kredytowanie takie obejmuje fazę transakcji od momentu wysłania towaru (i dokumentów handlowych) do importera lub jego banku do momentu otrzymania należności przez eksportera. Czas i formy kredytowania są zróżnicowane. Czas jest determinowany czynnikami takimi, jak m. in. rodzaj towaru, konkurencyjność rynkowa towaru, polityka eksportowa, sytuacja eksportera, ryzyko finansowe i walutowe, czy długość cyklu transakcyjnego. Tu szczególne znaczenie ma logistyka transakcji eksportowej z uwagi na możliwość obniżenia kosztów dostawy i skrócenie cyklu dostawy.

Jeżeli zapłata za eksport nie jest płatnością natychmiastową (Payment Order, inkaso dokumentowe typu D/P, rzadziej czek), oznacza to, że eksporter kredytuje importera tzw. kredytem kupieckim, który przyjmuje różne formy; może to być kredyt na otwartym rachunku lub weksłowy. Kredyt weksłowy jest realizowany w obrocie weksłowym, przy inkasie dokumentowym typu D/A

<sup>8</sup> K. Białecki, *Operacje handlu zagranicznego*, PWE, Warszawa 1997, s. 87–91.

<sup>9</sup> K. Szaflarski, op. cit., s. 71.

oraz pewnych rodzajach akredytywy dokumentowej, Zostaną one poddane analizie i ocenie w dalszej części artykułu. Jakakolwiek byłaby to forma kredytu kupieckiego, jest on refinansowany kredytem bankowym. Jednak bank udzieli eksporterowi kredytu refinansowego pod warunkiem posiadania przez eksportera zabezpieczenia spłaty kredytu kupieckiego. Zabezpieczeniem tym może być gwarancja bankowa – na dokonanie zapłaty, akcept traty bądź awal weksla własnego; jest to związane ze sposobem zapłaty ustalonym w kontrakcie.

Pojawia się tu ryzyko finansowe i walutowe, przed którym należy się zabezpieczyć, dokonując właściwego wyboru sposobu zapłaty i określenia warunków płatności z zastosowaniem np. klauzuli walutowej. Eksporter ma też możliwość wykorzystania specjalnych form finansowania eksportu, które również zabezpieczają go przed ryzykiem finansowym i walutowym; jest to leasing, faktoring i forfaiting.

Finansowanie transakcji eksportowej może być realizowane różnymi instrumentami finansowymi, z których najczęściej są stosowane:

- 1) kredyty eksportowe,
- 2) specjalne formy finansowania transakcji eksportowej<sup>10</sup>.

Kredyty eksportowe są klasyfikowane według różnych kryteriów, jednak dla celów publikacji ich typizacja zostanie dokonana na podstawie trzech kryteriów: czasu, podmiotu i techniki. Ze względu na czas kredytowania wyróżnia się kredyty krótkoterminowe (okres finansowania do jednego roku), średnioterminowe (okres finansowania od jednego roku do trzech lat) i długoterminowe (okres finansowania od trzech do pięciu lat).

Zgodnie z kryterium podmiotu, który udziela kredytu, wyróżnia się następujące rodzaje kredytów eksportowych:

- kredyty kupieckie,
- kredyty bankowe,
- kredyty udzielane przez organizacje i instytucje międzynarodowe,
- kredyty rządowe<sup>11</sup>.

Zważywszy na zakres publikacji oraz powszechność stosowania, szczegółowa analiza dotyczyć będzie jedynie kredytów kupieckich.

Kredyty kupieckie są narzędziem promocji eksportu i polegają na odroczeniu przez eksportera zapłaty należności przez importera. Nie są przedmiotem odrębnej umowy kredytowej, a wynikają z postanowień kontraktowych

<sup>10</sup> A. Bielawska, *Finanse zagraniczne MSP. Wybrane zagadnienia*, PWN, Warszawa 2006, s. 100–105.

<sup>11</sup> D. Marciniak-Neider, *Rozliczenia w handlu zagranicznym*, PWE, Warszawa 2004, s. 239.

– eksporter zobowiązuje się dostarczyć importerowi towar i dokumenty reprezentujące towar bez zapłaty w zamian za zobowiązanie importera, że dokona zapłaty w terminie późniejszym. Wyróżnia się dwa rodzaje kredytów kupieckich:

- kredyt w rachunku otwartym,
- kredyt wekslowy<sup>12</sup>.

Kredyt w rachunku otwartym polega na tym, że eksporter w swoich dokumentach księguje na rachunku importera wartość dostarczonych towarów, a importer zobowiązuje się spłacić swoje zobowiązania kredytowe w określonym czasie. Ten rodzaj kredytu kupieckiego nie jest niczym zabezpieczony, dlatego też może być stosowany tylko w transakcjach zawieranych przez stałych partnerów, o stabilnym standingu finansowym i mających do siebie duże zaufanie. Ponadto uzyskanie przez eksportera kredytu refinansowego w banku w tym przypadku jest możliwe tylko pod warunkiem posiadania przez niego zabezpieczenia spłaty kredytu przez importera w postaci np. gwarancji bankowej czy awalu bankowego.

Zdecydowanie bezpieczniejszy z punktu widzenia eksportera, i stąd bardzo często stosowany, jest kredyt wekslowy, polegający na tym, że eksporter dostarcza towar i za pośrednictwem banków przekazuje importerowi dokumenty handlowe w zamian za zabezpieczenie przez importera płatności, a sama płatność jest odroczone w czasie. Może być ona zrealizowana inkasem dokumentowym lub akredytywą dokumentową, a zabezpieczeniem w przypadku jednego i drugiego sposobu zapłaty jest odpowiedni weksel – weksel trasowany lub weksel własny, przy czym oba rodzaje weksla są instrumentami towarzyszącymi określonemu w kontrakcie sposobowi zapłaty. W wekslu trasowanym jego wystawca poleca wskazanej w wekslu osobie zapłacić określoną kwotę w określonym terminie na rzecz wskazanej osoby – remitenta. Wystawcą weksla jest eksporter, płatnikiem – importer lub jego bank, remitentem – eksporter, jego bank lub wskazana przez eksportera osoba. Eksporter, przesyłając do banku importera dokumenty handlowe, wysyła razem z nimi weksel trasowany (zwany tratą), informując bank, by wydał dokumenty importerowi w zamian za zaakceptowanie załączonej traty. Taki sposób zapłaty jest określany inkasem dokumentowym typu D/A z tratą ciągniętą na importera. Eksporter może też wysłać dokumenty handlowe do banku importera, informując bank, by wydał importerowi dokumenty w zamian za złożenie przez niego weksla własnego. W tym wypadku wystawcą weksla jest importer i to on zobowiązuje się bezwarunkowo do zapłacenia określonej sumy pieniężnej

<sup>12</sup> A. Bielawska, op. cit., s. 102.

eksporterowi w określonym terminie. Ten wariant płatności to inkaso dokumentowe z płatnością zabezpieczoną wekslem własnym importera<sup>13</sup>.

Weksel trasowany jest instrumentem finansowym występującym przy płatności niektórymi rodzajami akredytywy dokumentowej, takimi jak: akredytywa gotówkowa, akredytywa akceptacyjna czy też akredytywa dostępna przez negocjacje.

W akredytywie akceptacyjnej bank, który otworzył akredytywę (importera), zobowiązuje się do zaakceptowania i wykupienia traty, ciągnionej na ten bank przez eksportera, w terminie wymagalności weksla. Płatność jest więc odroczone, ale w tym przypadku eksporter musi wraz z dokumentami handlowymi złożyć w banku weksel trasowany z określonym terminem płatności. W zależności od postanowień kontraktu termin płatności określony jako liczba dni, np. 180 dni, może biec od daty wysyłki, załadunku lub prezentacji dokumentów, co wpływa na sposób sprecyzowania terminu płatności weksla<sup>14</sup>.

W akredytywie gotówkowej, zwanej też akredytywą L/C, eksporter również wraz z dokumentami składa w banku tratę ciągnioną na bank importera, lecz jest to trata płatna za okazaniem, nie można więc przyjąć, że w tym wypadku występuje odroczenie płatności.

Interesującym i coraz bardziej popularnym sposobem udzielania kredytu kupieckiego jest akredytywa z odroczonym terminem zapłaty. Występuje ona wtedy, gdy eksporter wyraził zgodę na dokonanie przez importera zapłaty w pewien czas po dokonaniu wysyłki towaru. W warunkach takiej akredytywy musi być dokładnie sprecyzowany termin płatności, np. 30 dni od daty wysyłki towaru, co jest właśnie okresem kredytowania importera. Bank importera w warunkach akredytywy zobowiązuje się do dokonania zapłaty w tym określonym, późniejszym terminie. Należy zwrócić uwagę, że przy tej akredytywie nie występuje trata, bowiem zabezpieczeniem zapłaty jest zobowiązanie banku importera, który akredytywę otworzył. W tym przypadku eksporter również może uzyskać kredyt refinansowy w banku poprzez dyskonto należności z akredytywy<sup>15</sup>.

Kredyty wekslowe są kredytami krótkoterminowymi – okres wymagalności weksla nie przekracza 180 dni. Eksporter może dokonać dyskonta weksla przed terminem jego wymagalności, uzyskując w ten sposób kredyt dyskontowy w banku. Mimo że jako grupa kredyty wekslowe są bezpieczniejsze

<sup>13</sup> Ibidem, s. 107.

<sup>14</sup> D. Marciniak-Neider, *Płatności w handlu zagranicznym*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 88.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 89.

niż kredyt w rachunku otwartym, można je klasyfikować i różnicować pod względem bezpieczeństwa i korzyści eksportera, bowiem nie każdy ich wariant jest jednakowo optymalną możliwością zabezpieczenia interesów finansowych eksportera. Analiza i ocena ryzyka, jakie towarzyszy różnym wariantom płatności i kredytowania, zostanie przeprowadzona w dalszej części ekspertyzy dotyczącej ryzyka w finansowaniu transakcji eksportowych.

W przeciwieństwie do kredytów kupieckich, kredyty bankowe są realizowane na warunkach określonych w umowie kredytowej zawartej między eksportem a bankiem kredytującym. Istota tej umowy polega na tym, że bank zobowiązuje się postawić do dyspozycji eksportera środki finansowe w wysokości i na warunkach określonych w umowie kredytowej. Banki kredytują zarówno proces produkcji, udzielając eksporterowi tzw. kredytu prefinansowego, jak również cały etap realizacji transakcji, udzielając kredytu na realizację dostawy i na okres rozliczeniowy, czyli czas oczekiwania na zapłatę. W sytuacji gdy eksporter nie posiada własnych środków na realizację transakcji i kredytowanie importera, uzyskanie kredytu bankowego jest koniecznością<sup>16</sup>.

Bankowy kredyt w rachunku bieżącym, tzw. kredyt otwarty, jest udzielany przez banki na podstawie osobnej umowy kredytowej, ale tylko przedsiębiorstwom posiadającym rachunek w danym banku. Kredyt taki jest w zasadzie pozwoleniem banku na debetowanie rachunku klienta do określonej wysokości – limitu ustalonego w umowie kredytowej. Na rachunek bankowy wpływają należności i regulowane są z niego zobowiązania przedsiębiorstwa. Saldo ustalane w określonych w umowie odstępach czasu jest wynikiem wzajemnego kompensowania się zrealizowanych należności i zobowiązań, co jest istotną zaletą dla eksportera, każda bowiem wpłata zmniejsza jego zobowiązania kredytowe. Wadą jest wysokie oprocentowanie kredytu, wyższe niż stopa dyskontowa weksli, wysoka prowizja jak również dodatkowe, wysokie opłaty, np. za niewykorzystane środki. Mimo to, eksporterzy chętnie korzystają z tego rodzaju kredytu, ponieważ jest to instrument relatywnie elastyczny – pozostawia eksporterowi swobodę w terminie i wielkości spłacania salda zobowiązań. W eksporcie kredyt w rachunku bieżącym jest wykorzystywany do sfinansowania kosztów logistycznych w fazie realizacji dostawy (przygotowanie wysyłki, transport i wszystkie czynności związane z przemieszczeniem ładunku), kredytu kupieckiego jeśli został udzielony importerowi, a także należności z tytułu płatności inkasem dokumentowym lub akredytywą z odroczonym terminem

<sup>16</sup> T.T. Kaczmarek, M. Zarzycki, *Poradnik eksportera*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2005, s. 132–134.

płatności. Kredyt w rachunku bieżącym jest krótkoterminowy, może jednak wystąpić przedłużenie umowy<sup>17</sup>.

Kredyt dyskontowy, zwany jest też kredytem wekslowym, gdyż nieodłącznym jego elementem jest weksel – albo trasowany (zwany tratą, wekslem ciągnionym) albo weksel własny (zwany też solą). W tym przypadku bank dokonuje dyskonta weksla, czyli wykupuje weksel przed terminem jego wymagalności, z potrąceniem odsetek dyskontowych za okres od daty wykupienia do daty wymagalności. Nie do końca jest uprawnione wymienne stosowanie obu nazw, ponieważ przedmiotem dyskonta mogą być też inne należności, np. z akredytywy dokumentowej, czy gwarancja bankowa. Zalety stosowania weksla w handlu zagranicznym wiążą się z jego funkcjami. Może bowiem dla eksportera stanowić zabezpieczenie zapłaty należności, może też stanowić formę kredytowania importera; przez importera może być wykorzystany jako zapłata za jego zobowiązania. Weksel jest też uważany za stosunkowo bezpieczny instrument finansowy, ponieważ w przypadku niewywiązywania się płatnika ze zobowiązań wekslowych procedura protestu weksla jest uproszczona i szybka. Obrót wekslowy, dyskonto weksla nie tylko zabezpiecza płatność, ale też skraca czas oczekiwania na zapłatę i pozwala na przeniesienie ryzyka walutowego i transakcyjnego na bank dyskontujący. Ponadto odsetki dyskontowe są niższe niż oprocentowanie kredytu bankowego<sup>18</sup>.

Natomiast wadą obrotu wekslowego w handlu zagranicznym jest problem z ustaleniem wypłacalności trasata czy trasanta – partnera zagranicznego. Dlatego też często jest stosowane składanie akceptu na wekslu trasowanym przez bank, którego klient jest osobą, na którą trata jest ciągniona, co w praktyce oznacza udzielenie przez ten bank kredytu akceptacyjnego. Ponieważ banki udzielają akceptu tylko wiarygodnym klientom, więc akcepty bankowe są uważane za instrumenty praktycznie pozbawione ryzyka. W przypadku weksla własnego, częstą praktyką jest dokonywanie awalu przez bank, którego klient jest wystawcą weksla, czyli trasantem.

Należy zwrócić uwagę, że nie ma jednolitego prawa wekslowego dla weksli w obrocie międzynarodowym, choć występuje pewna unifikacja przepisów. I tak Polska wraz z grupą wielu państw europejskich stosuje system genewski, natomiast W. Brytania, USA, Kanada, Irlandia i dawne kolonie brytyjskie stosują system anglosaski. W systemie anglosaskim normy prawa wekslowego dają więcej swobody uczestnikom, nie są też stosowane opłaty skarbowe, ale zapłata kwoty pieniężnej dokonywana jest w walucie angielskiej według kursu

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> D. Marciniak-Neider, *Rozliczenia...*, op. cit., s. 120–127.

z dnia płatności. Eksporter, który stanie się uczestnikiem obrotu wekslowego, powinien zapoznać się z prawem wekslowym kraju swojego partnera handlowego. Konieczna też jest wiedza i świadomość, jakie w przypadku eksportera może być zastosowanie weksla i jego uwarunkowania, a także jak może być wykorzystany weksel przez importera<sup>19</sup>.

Weksel w handlu zagranicznym może występować jako samodzielny dokument bądź może znaleźć się w komplecie dokumentów handlowych składowanych w banku przez eksportera. W pierwszym przypadku może to być trata terminowa (płatna w określonym terminie od okazania lub wystawienia) lub weksel własny importera, stanowiące zabezpieczenie spłaty kredytu kupieckiego, udzielonego importerowi przez eksportera. W drugim przypadku chodzi o uwarunkowane sposoby zapłaty, takie jak płatności akredytywą dokumentową czy inkasem dokumentowym, gdy eksporter składa w banku tratę wraz z kompletem dokumentów reprezentujących towar, żądając dokonania zapłaty lub jej zabezpieczenie<sup>20</sup>.

## ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W KREDYTOWANIU TRANSAKCJI EKSPORTOWEJ

Dziedzina handlu zagranicznego charakteryzuje się wysokim stopniem niepewności i co za tym idzie relatywnie wysokim ryzykiem, zarówno jego poziomem, jak i liczbą rodzajów ryzyka. Jest to szczególnie istotne w transakcjach zawieranych na warunkach kredytowych i w sytuacji, gdy eksporter posiada gestię transportową. Ryzyko można zdefiniować jako *...możliwość wystąpienia zdarzeń, niezależnych od przedsiębiorstwa, którym nie można w pełni zapobiec, a które mają wpływ na wynik działalności przedsiębiorstwa...*<sup>21</sup> obniżając jej skuteczność i opłacalność. By osiągnąć efektywność ekonomiczną transakcji eksportowej i zapewnić bezpieczną i terminową zapłatę należności, podstawowym zadaniem i obowiązkiem eksportera jest optymalne zarządzanie ryzykiem, na co składa się: ustalenie zagrożeń, pomiar ryzyka oraz kontrola ryzyka w celu jego ograniczenia i zabezpieczenia się przed skutkami. Należy też zastrzec, że nieprofesjonalizm, brak wiedzy i kompetencji po stronie eksportera, nie jest uwzględniany jako czynnik determinujący ryzyko, tzn. jego zaistnienie i poziom. Badaniom i ocenie poddać można te rodzaje

<sup>19</sup> D. Marciniak-Neider, *Płatności...*, op. cit., s. 39.

<sup>20</sup> K. Szaflarski, op. cit., s. 84.

<sup>21</sup> T.T. Kaczmarek, M. Zarzycki, op. cit., s. 171.



ryzyka, które w sposób bezpośredni lub pośrednio związane są z finansowaniem transakcji eksportowych oraz realizacją dostaw. W pierwszym przypadku chodzi o ryzyko począwszy od udzielenia kredytu importerowi do uzyskania zapłaty, w drugim o rodzaje ryzyka związane z przepływem towarów.

Generalnie z transakcjami eksportowymi są związane następujące rodzaje ryzyka:

- 1) ryzyko transakcyjne:
  - ryzyko niewywiązania się przez partnera ze zobowiązań kontraktowych,
  - ryzyko wyboru partnera,
  - ryzyko rozbieżności interpretacji klauzul kontraktowych,
  - ryzyko siły wyższej;
- 2) ryzyko finansowe
  - ryzyko kursu walutowego,
  - ryzyko kredytowe,
  - ryzyko stóp procentowych;
- 3) ryzyko związane z organizacją kanału dystrybucji,
- 4) ryzyko cenowe,
- 5) ryzyko kraju:
  - ryzyko ekonomiczne kraju,
  - ryzyko polityczne kraju.

Ryzyko transakcyjne urzeczywistnia się w sytuacji, gdy uczestnicy transakcji nie wywiążą się ze zobowiązań umownych lub w sytuacji wystąpienia okoliczności mających charakter siły wyższej, które uniemożliwiają im właściwe i terminowe wywiązanie się ze zobowiązań kontraktowych. W tym wypadku nie jest możliwe ograniczenie ryzyka, można jedynie zabezpieczać się przed odpowiedzialnością za niewykonanie zobowiązań kontraktowych z powodu siły wyższej, wprowadzając do kontraktu Klauzulę Siły Wyższej. A więc eksporter, który nie dostarczył towaru z powodu wystąpienia siły wyższej nie poniesie z tego tytułu odpowiedzialności. Należy tu zaznaczyć, że Klauzula działa w obie strony, a więc dotyczy również siły wyższej u importera.

Natomiast w przypadku pierwszym, gdzie nie występują okoliczności siły wyższej, chodzi przede wszystkim o ryzyko wyboru niewłaściwego partnera, który nie wywiązuje się z umowy. Dla eksportera konsekwencją niewłaściwego wyboru partnera jest zwłoka w odbiorze towaru lub jego nieodebranie, zwłoka w terminie zapłaty lub w ogóle niezapłacenie za towar, zgłaszanie reklamacji w celu wymuszenia obniżki ceny itp. W odniesieniu do problemów z płatnością można zastosować różne metody i środki ograniczające ryzyko. Przede wszystkim należy zabezpieczyć zapłatę, stosując właściwą kompozycję warunków płatności w kontrakcie: przedpłata lub wysoka zaliczka plus

wybór właściwego sposobu zapłaty – akredytywa dokumentowa, a w przypadku inkasa – wprowadzenie obowiązku dostarczenia przez importera gwarancji bankowej na dokonanie zapłaty lub weksla własnego najlepiej z awalem, ewentualnie dokonania przez importera akceptu traty. Posiadanie wspomnianych zabezpieczeń umożliwi eksporterowi skorzystanie z faktoringu ewentualnie forfaitingu, czyli praktycznie na przeniesienie ryzyka na faktora lub forfaitera przy jednoczesnym uzyskaniu środków finansowych w wyniku sprzedaży wierzytelności.

Zwłoka w odbiorze bądź nieodebranie towaru naraża eksportera na koszty i straty – to ryzyko, które trudno ograniczyć, można się jednak chronić przed jego skutkami, stosując odpowiednie klauzule w kontrakcie. Przede wszystkim eksporter powinien przewidzieć taką sytuację, określić ją w kontrakcie, wprowadzając przy tym obowiązek sfinansowania przez importera swoich ewentualnych strat i kosztów. Nie można jednak wykluczyć, że importer będzie się uchylał również przed zrekompensowaniem strat eksportera; w takiej sytuacji ostatecznym rozstrzygnięciem jest przekazanie sprawy do rozpatrzenia w sądzie lub arbitrażu, co również powinno być sprecyzowane w kontrakcie.

Z powyższego wynika, jak istotne jest sporządzenie kontraktu, który w sposób właściwy i precyzyjny określi zobowiązania i prawa partnerów, nie pozostawiając miejsca na dowolną interpretację klauzul kontraktowych. Pozwoli to na wyeliminowanie ryzyka rozbieżności interpretacji warunków kontraktu<sup>22</sup>.

Ryzyko finansowe dla potrzeb publikacji zostanie ograniczone do ryzyka kursu walutowego, ryzyka kredytowego i ryzyka stóp procentowych.

Ryzyko kursu walutowego (zwane też ryzykiem walutowym lub ryzykiem kursowym) to możliwość poniesienia straty z tytułu zmiany ceny waluty krajowej w stosunku do waluty obcej. Eksporter poniesie stratę, gdy wystąpi rewaluacja waluty krajowej, ale jednocześnie może osiągnąć zysk w przypadku dewaluacji waluty krajowej. Jest to specyficzny rodzaj ryzyka, oprócz ryzyka cenowego, gdyż eksporter może ponieść stratę lub osiągnąć zysk z powodu zmian cen waluty krajowej. Eksporter ma wiele możliwości ograniczenia tego ryzyka, zabezpieczenia się przed jego skutkami czy wyeliminowania. Można sklasyfikować je w dwóch grupach: 1) zabezpieczenia wewnętrzne – klauzula walutowa, wybór stabilnej waluty do rozliczeń, przedpłata, wysoka zaliczka, dyskonto weksla; 2) zabezpieczenia zewnętrzne – zawarcie transakcji hedge, kontrakty walutowe forward, faktoring, forfaiting. Niektóre z wymienionych

<sup>22</sup> K. Szaflarski, op. cit., s. 42–44.

instrumentów wymagają wyjaśnień, analiza niektórych (jak forfaiting, faktoring) wykracza poza zakres publikacji<sup>23</sup>.

Zabezpieczenia wewnętrzne stanowią element kontraktu, są sformułowane w postaci klauzul kontraktowych. W zasadzie wszystkie są sprecyzowane i zamieszczone w warunkach płatności. Klauzula walutowa umieszczona w kontrakcie mówi, że w dniu rozliczenia transakcji zostanie zastosowany kurs waluty płatności do wybranej waluty stabilnej z dnia zawarcia kontraktu. Pozwala więc na przeliczenie należności, eliminując wahania kursów, pod warunkiem wyboru właściwej, stabilnej waluty.

Technicznie najprostszym rozwiązaniem jest wybór mocnej, stabilnej waluty jako waluty płatności. Może to być waluta kraju eksportera, importera lub dowolnego kraju trzeciego. O tym, jaka to będzie waluta, decyduje szeroko rozumiana pozycja negocjacyjna partnerów. Przy silniejszej pozycji eksportera to on ma decydujący wpływ na wybór waluty płatności. Problemem jest dokonanie właściwego wyboru, bez względu na to, który partner to czyni, bowiem przewidywania zmian kursów walut są obciążone dużym marginesem błędu.

Zabezpieczenia zewnętrzne wymagają zawarcia transakcji zabezpieczającej na giełdzie – *hedge* lub kontraktu *forward* zawieranego poza giełdą, ale przedmiotem jednej i drugiej operacji jest waluta przyjęta w kontrakcie jako waluta płatności. W przypadku hedgu eksporter, obawiając się spadku wartości waluty, zawiera na giełdzie transakcję sprzedaży *futures*, grając na spadek. Kontrakt walutowy *forward* jest umową dwustronną, zawartą między eksporterem i, najczęściej, bankiem. W umowie kupujący zobowiązuje się do nabycia, a sprzedający do odstąpienia określonej ilości waluty w późniejszym terminie, po cenie (w relacji do innej waluty) ustalonej w dniu zawarcia transakcji. Eksporter powinien mieć świadomość, że te rodzaje zabezpieczenia mogą pozbawić go zysku w przypadku korzystnych dla niego zmian kursu waluty płatności, może też w pewnych okolicznościach ponieść stratę. Należy tu wspomnieć jeszcze o jednym instrumencie zabezpieczającym – opcjach walutowych. Doświadczenia polskich firm sprzed niespełna dwóch lat pokazały, że jest to instrument obciążony wysokim ryzykiem straty<sup>24</sup>.

Ryzyko kredytowe określa się jako możliwość niespłacenia przez dłużnika kredytu lub pożyczki w całości lub części, wierzytelności z tytułu gwarancji lub poręczeń. Ryzyko to jest nieodłączną częścią transakcji eksportowych, ponieważ udzielanie kredytu kupieckiego przez eksportera zwiększa konku-

<sup>23</sup> A. Bielawska, op. cit., s. 132.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 140–144.

rencyjność jego oferty i może mieć istotny wpływ na zwanie transakcji. Ryzyko kredytowe zwiększa się, im wyższe jest ryzyko kraju (importera) i ryzyko wyboru niewłaściwego partnera. Metodą ograniczania ryzyka jest zebranie informacji o kraju importu i partnerze, a następnie dokonanie właściwego wyboru. Natomiast zabezpieczeniem przed negatywnymi skutkami ryzyka jest uwarunkowanie udzielenia kredytu importerowi dostarczeniem eksporterowi zabezpieczeń jego spłaty w postaci takich instrumentów finansowych, jak: weksel własny importera – możliwość dokonania dyskonta weksła, gwarancji bankowej na spłatę kredytu. Popularną metodą jest ubezpieczenie kredytu eksportowego w wyspecjalizowanych instytucjach finansowych. W Polsce taką działalność prowadzi KUKA – Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. W ramach Porozumienia OECD ubezpieczenie obejmuje należności eksportowe zapewniając ochronę przed ryzykiem kraju (politycznym), siły wyższej, zwłoki w zapłacie i niewypłacalności, w wypadku kredytu dla importera – ryzyko niespłacenia kredytu w części lub całości.

Ryzyko stóp procentowych związane ze zmianami stóp procentowych oznacza możliwość poniesienia straty lub obniżenia opłacalności transakcji eksportowej z powodu niekorzystnej z punktu widzenia eksportera zmiany stóp. Podobnie jak ryzyko walutowe i cenowe, eksporter może ponieść stratę – przy wzroście stóp dyskontowych, ale też może osiągnąć zysk – w przypadku obniżenia stóp dyskontowych. Zabezpieczeniem przed negatywnymi skutkami ryzyka stóp procentowych są transakcje *swap* stopy procentowej, procentowe kontrakty *forward*, procentowe kontrakty *futures* i opcje odsetkowe<sup>25</sup>.

Ryzyko związane z organizacją kanału dystrybucji to możliwość wystąpienia sytuacji, gdy niewłaściwa organizacja łańcucha dostaw uniemożliwia efektywną ekonomicznie i sprawną realizację sprzedaży, narażając eksportera na straty finansowe i pozaekonomiczne. W ryzyku tym zawiera się ryzyko doboru niewłaściwego partnera<sup>26</sup>.

Eksporter, działając na rynkach obcych, korzysta z różnych form pośrednictwa. Popularną formą pośrednictwa na rynku obcym jest działalność agencyjna lub przedstawicielska; są rynki, gdzie brak agenta lub przedstawiciela jest poważną przeszkodą w pozyskaniu kontraktów. Kolejnymi pośrednikami, szczególnie istotnymi w obrotach międzynarodowych, szeroko rozumianymi dobrami konsumpcyjnymi, są dystrybutorzy i hurtownicy, którzy stają się elementami – ogniwami łańcucha dostaw. Sprawne i efektywne funkcjonowanie całego łańcucha zależy od ich uczciwości, przygotowania zawodowego, kom-

<sup>25</sup> Ibidem, s. 155.

<sup>26</sup> T.T. Kaczmarek, M. Zarzycki, op. cit., s. 176.

petencji biznesowych itp. Korzystanie z różnych form pośrednictwa wiąże się jednak z ponoszeniem ryzyka – ryzyka wyboru niewłaściwej osoby, co w rezultacie prowadzi do niewłaściwej organizacji kanału dystrybucji. Należy podkreślić, że wybór dystrybutora czy hurtownika jest obarczony większym ryzykiem niż wybór agenta lub przedstawiciela z powodu zaangażowania finansowego eksportera we współpracę. Pojawia się tu ryzyko transakcyjne i kredytowe, a jego nośnikami są dostawy realizowane w warunkach kredytu wekslowego, dostawy z odroczonym terminem płatności, w praktyce polegające na udzieleniu przez eksportera hurtownikowi lub dystrybutorowi kredytu w otwartym rachunku. Eliminacja ryzyka związanego z organizacją kanału dystrybucji jest niemożliwa, a minimalizacja wymaga od eksportera zebrania informacji z wiarygodnych źródeł o agencie/przedstawicielu, a szczególnie o dystrybutorach i hurtownikach, z którymi planuje nawiązać współpracę.

Ryzyko cenowe, podobnie jak ryzyko kursu walut, stóp procentowych, występuje w działalności eksportowej i importowej. Może polegać na ustaleniu przez eksportera ceny zbyt wysokiej w relacji do cen na rynku eksportu, co skutkuje ograniczeniem wielkości sprzedaży, może też polegać na ustaleniu ceny zbyt niskiej, co prowadzi do pogorszenia opłacalności eksportu. W handlu międzynarodowym, najczęściej od momentu zawarcia kontraktu i zafiksowania ceny do momentu rozliczenia transakcji upływa pewien czas, dłuższy bądź krótszy – to zależy od różnych czynników. Pojawia się więc ryzyko, że wraz z upływem czasu zafiksowana cena stanie się zbyt niska z powodu zmiany cen składników ceny, takich jak transport, robocizna, czy surowce do produkcji. Jest to typowe ryzyko handlowe – może przynieść eksporterowi stratę, ale też zysk. Pamiętając o tym, eksporter może zabezpieczyć przed ryzykiem zmiany cen w warunkach kontraktu, wprowadzając do kontraktu klauzulę rewizji ceny, która umożliwi jej renegotiację lub też stosując w kontrakcie zamiast ceny fix, wybrany wariant ceny zmiennej. Może to być np. cena dnia dostawy, cena liczona jako średnia arytmetyczna notowań giełdowych. Oprócz zabezpieczeń w kontrakcie eksporter może zawrzeć transakcję *hedge*, co wymaga zawarcia równoległej transakcji zabezpieczającej (*futures*) w kierunku przeciwnym. Ta metoda zabezpieczenia się przed ryzykiem zmiany cen jest dostępna eksporterom zajmującym się obrotem towarami giełdowymi<sup>27</sup>.

Ryzyko kraju w handlu międzynarodowym to możliwość nieosiągnięcia założonych celów działalności eksportowej/importowej z przyczyn, za które odpowiedzialny jest kraj importu. Na ryzyko kraju składa się ryzyko ekono-

<sup>27</sup> A. Bielawska, op. cit., s. 172–174.

miczne i ryzyko polityczne kraju. Ryzyko ekonomiczne zależy od stanu gospodarki, pozycji waluty krajowej, stabilności i przejrzystości prawa, zadłużenia finansów publicznych, zadłużenia zagranicznego i zdolności płatniczej, ale też nieurodzaju, katastrof i klęsk żywiołowych.

Ryzyko polityczne to niebezpieczeństwo wybuchu wojny, strajków, przewrotu politycznego, aktów administracyjnych zmieniających zasady funkcjonowania podmiotów gospodarczych krajowych i zagranicznych, zmiana prawa dewizowego itp. W wyniku wystąpienia wymienionych sytuacji kontrahent zagraniczny, ale też i eksporter mogą mieć trudności, bądź mogą w ogóle nie wywiązać się ze zobowiązań kontraktowych. Eksporter może nie zrealizować dostawy, co narazi go na kary umowne, importer może nie zrealizować transferu należności za towar z powodu np. zakazu transferów za granicę.

Wyeliminowanie tego ryzyka jest niemożliwe, ale można podjąć pewne kroki w celu jego uniknięcia. Wymaga to zebrania informacji o kraju z wiarygodnych źródeł, tu można też skorzystać z ocen wiarygodności danego państwa publikowanych przez instytucje międzynarodowe i międzynarodowe agencje ratingowe. Natomiast ograniczenie skutków ryzyka wystąpienia wymienionych sytuacji można zrealizować, zamieszczając w kontrakcie Klauzulę Siły Wyższej.

Z ryzykiem kraju jest związane ryzyko wynikające z różnic religijnych, kulturowych i różnic w praktykach biznesowych.

Zarządzanie ryzykiem w transakcjach eksportowych może więc polegać na podjęciu działań w celu eliminacji, minimalizacji, zabezpieczenia się przed skutkami ryzyka. Ryzyko może zostać przeniesione na inny podmiot lub zaakceptowane przez eksportera<sup>28</sup>.

## RYZYKO A WARUNKI PŁATNOŚCI I KREDYTOWANIA TRANSAKCJI

Współpracując z partnerem handlowym, należy kierować się podstawową zasadą w polityce finansowania eksportu, by nie kredytować importera lub ewentualnie nie wydłużać warunków kredytowania, nie dokonywać wysyłek towaru na otwarty rachunek, jeśli importer ma problemy ze spłatą swoich zobowiązań. Sytuacja taka może wystąpić nie tylko na mało znanych i słabo rozwiniętych rynkach. Dlatego też przy zaistnieniu takich okoliczności powinno się poprzestać na płatności akredytywą, a jeśli będzie to możliwe – wynegocjować przedpłaty. Uzyskanie kontraktu na takich warunkach jest

<sup>28</sup> T.T. Kaczmarek, op. cit., s. 62.

możliwe, chociaż trudne do osiągnięcia, eksporter powinien więc wykorzystać możliwości kredytowania kontrahenta za pomocą właściwie skomponowanych warunków płatności w kontrakcie.

Ustalanie warunków płatności ma na celu bezpieczeństwo i pewność zapłaty oraz ewentualnie szybkość zapłaty. Z punktu widzenia eksportera ranking sposobów zapłaty od najbardziej do najmniej korzystnych otwiera przedpłata, następnie są akredytywy dokumentowe, inkasa dokumentowe, płatności nieuwarunkowane takie, jak Payment Order, weksel, czek.

Generalnie akredytywy są, oprócz przedpłaty, najkorzystniejszym sposobem zapłaty dla eksportera, ponieważ ich płatnikiem jest bank importera. Akredytywa jest zobowiązaniem wobec eksportera banku, który ją otworzył, do wypłacenia eksporterowi określonej kwoty w zamian za złożenia w sposób i na warunkach określonych w akredytywie dokumentów reprezentujących towar. Tak więc eksporter unika niepewności związanej z oczekiwaniem na podjęcie przez importera decyzji o zapłacie, bo to nie importer, ale bank importera płaci automatycznie po złożeniu i sprawdzeniu dokumentów przesłanych przez eksportera. Dlatego też ten sposób zapłaty należy rekomendować eksporterom działającym na rynku nieznanym lub niepewnym, współpracującym z nowym partnerem bądź z partnerem o słabym standingu finansowym, czy nienajlepszej reputacji<sup>29</sup>.

Inkasa to płatności pozostające całkowicie w gestii importera – to importer podejmuje decyzję o dokonaniu bądź wstrzymaniu zapłaty, to importer płaci bądź nie. Eksporter jest narażony na odmowę wykupu dokumentów bądź zwłokę w zapłacie. Dlatego też stosowanie tego sposobu zapłaty jeżeli jest rekomendowane to wyłącznie z instrumentem zabezpieczającym płatność. Może to być gwarancja bankowa, akcept traty ciągniętej na eksportera, awal weksla własnego importera. Inkaso bez zabezpieczeń nie powinno być rekomendowane eksporterom<sup>30</sup>.

W transakcjach zawieranych na warunkach kredytu, dokonanie wyboru sposobu zapłaty i precyzowanie warunków płatności, niezwykle istotne są, jak już wspomniano, aspekty logistyczne. Nie wchodząc w rozważania, czy to wybór sposobu zapłaty determinuje następnie kwestie związane z gestią transportową i realizacją dostawy czy też odwrotnie, to przyjęcie określonej formuły INCOTERMS jest czynnikiem warunkującym wybór sposobu zapłaty, podstawą w fazie realizacji transakcji jest kompatybilność aspektów finansowych i logistycznych.

<sup>29</sup> D. Marciniak-Neider, *Rozliczenia...*, op. cit., s. 167–171.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 136–138.

Przy płatnościach uwarunkowanych, dokumentowych, eksporter by otrzymać należność za towar przedstawia w banku, który jest płatnikiem akredytywy lub przesyła do inkasa, oprócz innych określonych w kontrakcie dokumentów (np. świadectwo pochodzenia, certyfikaty pokontrolne, dokumenty magazynowe, faktura handlowa itd.), dokumenty potwierdzające wywiązanie się przez niego z umowy, to znaczy dostarczenia towaru zgodnie z umową. Który z tych dokumentów będzie występował w konkretnej transakcji, jest wynikiem przyjętej bazy dostawy – formuły INCOTERMS 2010.

W kontraktach na załadowanie takim dokumentem jest z reguły dokument przewozowy, stosowany w danej gałęzi transportu. W kontraktach na dostarczenie – oprócz listu przewozowego lub konosamentu (w transporcie morskim), jest dostarczany przez eksportera – dla zabezpieczenia interesów importera – dokument potwierdzający dostarczenie towaru we wskazane miejsce dostawy. W przypadku kontraktów zawieranych na bazie EXW eksporter nie uzyskuje dokumentów transportowych. W warunkach akredytywy i inkasa nie mogą więc być one wymagane. Tak więc przy takiej bazie dostawy nie może być wymagane dla uzyskania zapłaty dostarczenie przez eksportera dokumentu przewozowego, czy też przy sprzedaży na warunkach FAS lub FOB – dokumentu przewozowego z adnotacją przewoźne/fracht opłacone, bowiem eksporter, nie posiadając gestii transportowej, nie ponosi kosztów transportu.

Kolejnym punktem wymagającym synchronizacji logistyki i warunków finansowania transakcji jest określenie terminu dostawy i wymagań w warunkach płatności z tym związanych. W kontraktach na załadowanie (zawieranych na bazie np. FCA, CPT, CIP, FOB, CFR, CIF) dokumentem potwierdzającym wywiązanie się przez eksportera z umowy jest dokument przewozowy wystawiony przez przewoźnika po załadunku lub przyjęciu towaru do jego dyspozycji. Eksporter nie może więc podejmować zobowiązań dotyczących terminu przybycia towaru do miejsca dostawy, a tym samym akceptować uzależnienia płatności od tego faktu. Z drugiej strony, przyjęcie w kontrakcie, że warunkiem uzyskania zapłaty jest przedstawienie przez eksportera dokumentu potwierdzającego załadunek lub przekazanie towaru przewoźnikowi, sprawia, że wykluczone jest zawarcie kontraktu na dostarczenie (na bazie np. DAT, DAP, DDP).

Istotnym zagrożeniem w płatności akredytywą dokumentową jest opóźnienie w terminie dostawy, ponieważ przy kontraktach na dostarczenie może okazać się, że eksporter z powodów od niego niezależnych, a leżących po stronie przewoźnika, nie będzie w stanie dostarczyć do banku wymaganych dokumentów w terminie ważności akredytywy. W konsekwencji bezpiecz-



na płatność akredytywą „przejdzie” na płatność nieuwarunkowanym Payment Order lub inkasem towarowym. Co oznacza, że płatność nie będzie ani pewna, ani bezpieczna, a jej termin zależeć będzie wyłącznie od importera.

Dlatego właśnie przy płatności akredytywą dla eksportera najkorzystniej będzie zawierać kontrakty na załadowanie i to raczej na bazie formuł CPT, CIP, CFR, CIF, a nie FCA czy FOB, gdzie nie posiada on gestii transportowej. Może więc nie dostarczyć dokumentów w terminie ważności akredytywy, gdy importer np. poinformuje go o terminie i miejscu załadunku z opóźnieniem. Dokonana analiza upoważnia do stwierdzenia, że prawdziwa jest teza o współzależności między warunkami płatności/kredytowania transakcji eksportowej a logistyką transakcji, potwierdzając niezwykle istotną rolę aspektów logistycznych nie tylko w kwestiach finansowania transakcji, lecz także na wszystkich etapach transakcji.

Wracając do finansowania transakcji, można stwierdzić, że kredytowanie importera przez eksportera powinno odbywać się poprzez wybór odpowiedniego sposobu zapłaty i dobór optymalnych dla transakcji warunków płatności zawartych w kontrakcie. Natomiast współpraca finansowa z nowym partnerem powinna odbywać się na bazie płatności akredytywą, a jeśli to możliwe – przedpłat. Należy tu podkreślić, że firma eksportująca jest jednym z ogniw łańcucha dostaw, bez względu na sposób eksportu – bezpośredni czy pośredni. Eksporter musi zbudować kanały dystrybucji o strukturze zróżnicowanej, dostosowanej do specyfiki rynku eksportu. Występuje tu ryzyko związane z wyborem zagranicznych ogniw łańcucha dostaw. Jego eliminacja jest niemożliwa, a minimalizacja wymaga od eksportera zebrania informacji z wiarygodnych źródeł o agencie/przedstawicielu, a szczególnie o dystrybutorach i hurtownikach. W odniesieniu do dystrybutorów i hurtowników szczególnie istotne jest zebranie informacji o standingu finansowym, pozycji i prestiżu na rynku danego produktu, bowiem elementem zawieranych z nimi umów są kwestie finansowe dotyczące nie tylko rozliczania dostaw i ich sprzedaży, lecz także różnych form kredytowania przez eksportera działalności hurtowej i dystrybucyjnej<sup>31</sup>.

Dla przykładu: syntetyczne porównanie współpracy z partnerami na dwóch rynkach: niemieckim i brytyjskim. Rynki te łączy co najmniej parę wspólnych elementów – członkostwo w Unii Europejskiej, położenie geograficzne w Europie, przynależność do zachodniego kręgu cywilizacyjnego.

W odniesieniu do Wielkiej Brytanii można stwierdzić, że ryzyko kraju, ryzyko polityczne nie należy do wysokich – relatywnie dobry stan i struktura

<sup>31</sup> J.J. Coyle, E.J. Bardi, C.J. Langley, op. cit., s. 289–291.

gospodarki, brak problemów z zadłużeniem finansów publicznych i zadłużeniem zagranicznym, rozwój eksportu, stabilne prawo, obawy może budzić słaba pozycja funta angielskiego. Wysoko notowane państwo przez agencje ratingowe. Rynek znany, o dobrych obyczajach i praktykach kupieckich. Prawie to samo można powiedzieć o rynku niemieckim. Co więc sprawia, że na rynku brytyjskim należy jednak stosować inne rozwiązania w kontaktach handlowych?

Wielka Brytania nie jest członkiem strefy euro, należy więc zważyć problem waluty płatności w kontrakcie. Ponieważ funt angielski osłabiał się w stosunku do euro, dolara i franka szwajcarskiego, należy rozważyć wybrać walutę płatności. W przypadku rozliczeń w funtach angielskich powinno rozważyć się zastosowanie w kontrakcie klauzuli walutowej i dokonanie wyboru waluty, której kurs do funta będzie przyjęty w klauzuli do rozliczenia transakcji. Jeżeli cykl rozliczenia transakcji ma być długi, a trendy na rynku funta niekorzystne, tym bardziej zdecydowana rekomendacja ustalenia stabilnej waluty walutą płatności lub wprowadzenia do kontraktu klauzuli walutowej.

Wielka Brytania nie jest stroną Układu z Schengen, co stwarza utrudnienia w organizacji logistyki dostawy, może też generować wyższe koszty logistyczne związane z realizacją transakcji.

System prawny w W. Brytanii jest inny niż w krajach kontynentu europejskiego. Prawo anglosaskie nie ma korzeni w prawie rzymskim, jest w dużym stopniu prawem precedensowym, co wprowadza wysoki stopień niepewności w przypadku sporów z partnerami angielskimi, które kończą się przed sądami w W. Brytanii. Należy więc precyzyjnie określać warunki płatności, by nie dopuścić do różnych interpretacji klauzul kontraktowych. Rekomendowane jest też wprowadzenie do kontraktu klauzuli arbitrażowej, by nie dopuścić do rozstrzygania sporów przed sądami angielskimi, tym bardziej że W. Brytania nie jest sygnatariuszem Konwencji Narodów Zjednoczonych o Umowach Międzynarodowej Sprzedaży Towarów zwanej potocznie Konwencją Wiedeńską. Ponadto W. Brytania ma własne prawo wekslowe, różniące się od prawa walutowego stosowanego w Polsce i innych krajach Europy kontynentalnej. Bezpieczniej jest więc unikać stosowania weksli jako instrumentu towarzyszącego różnym formom zapłaty, chyba, że dla konkretnej transakcji została przeprowadzona analiza, która upoważnia do posługiwania się weksłami w danym przypadku.

Zważywszy na wyżej wymienione uwarunkowania, eksporter może złagodzić restrykcyjne zasady finansowania transakcji eksportowych – jeżeli konkurencja sprzedaje na warunkach kredytowych, stosując np. płatność inkasem dokumentowym zabezpieczonym gwarancją bankową – lub można zaakcep-

tować taki sposób zapłaty, rezygnując również z przedpłaty. Oczywiście, eksporter może negocjować płatność akredytywą dokumentową z odroczonym terminem zapłaty, akredytywa ta bowiem lepiej chroni jego interesy. Ponadto eksporter może zabezpieczyć się przed ryzykiem kursowym i ewentualnym ryzykiem transakcyjnym poprzez zawarcie umowy faktoringowej lub, stosując weksel, poprzez dokonanie dyskonta weksła.

Rynek niemiecki charakteryzuje się wysokimi wskaźnikami wiarygodności przyznawanymi przez międzynarodowe agencje ratingowe. Mimo wysokiego poziomu zadłużenia finansów publicznych i deficytu budżetowego, gospodarka niemiecka nie notuje recesji. Udział w unii walutowej działa na korzyść gospodarki niemieckiej w związku z wysoką jej konkurencyjnością w stosunku do części państw strefy euro. Stabilne prawo wywodzi się z prawa rzymskiego, a więc jest to system prawny taki sam jak w Polsce. Rynek o dobrych obyczajach i praktykach kupieckich, kulturze biznesu i tradycji wywodzących się z protestantyzmu. Niemcy są członkiem strefy Schengen, sygnatariuszem Konwencji wiedeńskiej. To największy polski partner handlowy, można więc przyjąć, że dobre praktyki we wzajemnych relacjach biznesowych polsko-niemieckich są wypracowane, co zwiększa bezpieczeństwo wymiany handlowej. Poziom ryzyka transakcyjnego, finansowego, cenowego i ryzyka związanego z organizacją kanału dystrybucji na rynku niemieckim jest relatywnie niski. Należy jednak pamiętać, że nawet na bezpiecznym rynku istnieje ryzyko wyboru niewłaściwego kontrahenta, stąd warto zachować ostrożność w doborze warunków płatności, stosując takie jak na rynku angielskim sposoby zapłaty i instrumenty finansowe zabezpieczające płatność. W przeciwieństwie jednak do rynku angielskiego można stosować weksle jako instrument zabezpieczający wiarygodności eksportera, bowiem niemieckie prawo wekslowe funkcjonuje, podobnie jak polskie, w systemie genewskim. Nie należy też wykluczyć stosowania Payment Order ze sprawdzonymi lub stałymi partnerami handlowymi, podobnie jak stosowania kredytów wekslowych czy kupieckich na otwartym rachunku.

## BIBLIOGRAFIA

- Białecki K., *Operacje handlu zagranicznego*, PWE, Warszawa 1997.
- Bielawska A., *Finanse zagraniczne MSP. Wybrane zagadnienia*, PWN, Warszawa 2006.
- Coyle J.J., Bardi E.J., Langley J.C., *Zarządzanie logistyczne*, PWE, Warszawa 2010.

- Kaczmarek T.T., *Zarządzanie zdywersyfikowanym ryzykiem w świetle badań interdyscyplinarnych*, wyd. WSZiM, Warszawa 2003.
- Kaczmarek T.T., Zarzycki M., *Poradnik eksportera*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2005.
- Kępka E., *Sektory usługowe w krajach Grupy Wyszehradzkiej*, Wyd. WSDG, Warszawa 2008.
- Marciniak-Neider D., *Płatności w handlu zagranicznym*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Marciniak-Neider D., *Rozliczenia w handlu zagranicznym*, PWE, Warszawa 2004.
- Szaflarski K., *Kontrakt w handlu zagranicznym*, PWN, Warszawa 2004.
- Szczepaniak T., *Transport i spedycja w handlu zagranicznym*, PWE, Warszawa 2010.
- Treder H. (red.), *Podstawy handlu zagranicznego*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie instrumentów finansowych stosowanych w transakcjach handlu zagranicznego, w tym szczególnie umożliwiających kredytowanie importera przez eksportera, a także ich ocena z punktu widzenia interesów eksportera. Autorka podjęła również próbę uzasadnienia roli logistyki nie tylko w fazie realizacji transakcji, lecz także na etapie dokonywania uzgodnień kontraktowych, w tym też w kwestii dotyczących płatności.

W pierwszej kolejności omówiono instrumenty finansowe stosowane najczęściej w transakcjach handlu zagranicznego. Dokonano też ich oceny według kryterium pewności zapłaty i zabezpieczenia interesów importera. Wskazano istotne uwarunkowania logistyczne dla wybranych sposobów zapłaty oraz omówiono problemy dotyczące zarządzania ryzykiem w transakcjach eksportowych ze szczególnym uwzględnieniem rodzajów ryzyka związanych z finansowaniem transakcji, kredytowaniem importera, czy też zabezpieczeniem płatności.

Publikacja zawiera też syntetyczną analizę uwarunkowań strategii finansowania eksportu na dwóch wybranych rynkach europejskich.

## SUMMARY

The article is aimed at demonstrating financial instruments used in foreign trade transactions, including especially those that let an importer be credited by an exporter, and also at assessing them from the point of view of an exporter. The author also tries to justify the role of logistics not only at the stage of a transaction implementation but also at the stage of negotiating the contract details, including payment issues.

Firstly, she discusses financial instruments that are most frequently used in foreign trade transactions. These are also assessed against a criterion of payment certainty and the protection of the importer's interests. Next, the author points out the essential logistic conditions for selected ways of payment and she analyzes issues of risk management in export transactions, especially types of risk connected with financing a transaction, crediting an importer or guaranteeing payment.

The publication also contains a synthetic analysis of conditions for export financing strategies on two selected European markets.

**Piotr Madajczyk**

## KRYZYS FDP CZY KRYZYS LIBERALIZMU W NIEMCZECH?

Wolna Partia Demokratyczna (Freie Demokratische Partei, FDP) ma za sobą świetną przeszłość. Po utworzeniu Republiki Federalnej Niemiec popierała wprowadzenie stworzonego przez Ludwiga Erharda modelu gospodarki, łączącego wolny rynek z zabezpieczeniami socjalnymi<sup>1</sup>. Była trzecią partią w RFN, której istnienie zapobiegało podziałowi sceny politycznej między chadecję a socjaldemokrację. Członkinie FDP angażowały się na rzecz równouprawnienia, a partia potrafiła w okresie zagrożenia państwa przez terroryzm krytycznie wskazywać, jakiej granicy ograniczania praw obywatelskich nie wolno państwu w walce z terroryzmem przekraczać. W FDP przewyciężone zostały w latach sześćdziesiątych widoczne w pierwszych latach powojennych tendencje nacjonalistyczne i próby prowadzenia polityki lawirowania między Wschodem a Zachodem. Liberałowie odeszli od koncepcji, że najpierw powinny zostać zjednoczone Niemcy, w granicach z 1937, a dopiero potem nastąpić ma integracja Europy. Akceptacja nowej linii politycznej była widoczna w zmianach kadrowych na najwyższych stanowiskach w partii. Do jej czołowych przedstawicieli w FDP należał wybrany wówczas nowy przewodniczący partii, minister spraw zagranicznych (1969–1974) i późniejszy prezydent RFN (1974–1979) Walter Scheel oraz jego następca, jako przewodniczący partii

---

<sup>1</sup> Abstrahujmy tutaj od jednoznacznie negatywnej oceny tego zaangażowania w propagandzie komunistycznej Polski: „Zasadniczym jednak rysem neoliberalizmu jest wrogość wobec komunizmu. Nawiązując do zachodniej neoliberalnej myśli ekonomicznej przedstawiciele ‘szkoły freiburskiej’ przemycili do Niemiec antykomunizm, wynikający jakoby z liberalnych i demokratycznych tradycji tzw. ‘wolnego świata’, antykomunizm, który nie był już antykomunizmem faszystów”, A. Krawczewski, *Neoliberalizm niemiecki. Przyczynki do genezy ekonomicznych neoliberalów w NRF*, Instytut Śląski w Opolu, Opole 1965, s. 8.

(1974–1985) i wieloletni minister spraw zagranicznych (1974–1992), Hans-Dietrich Genscher<sup>2</sup>.

FDP miało ambicje, by prezentować w rywalizacji wyborczej całościową wizję polityki. Widać to, by nie cofać się zbyt daleko w historię, na przykładzie dokumentów programowych od lat 70. Formułowano obszerny program polityki zagranicznej zarówno odnośnie do relacji z NRD, integracji europejskiej, jak i całej międzynarodowej sceny politycznej. W „Tezach fryburskich” z 1971 r., modernizujących „Program berliński” z 1957 r., poruszono zasadnicze problemy organizacji własności, tworzenia majątku, współdecydowania i ochrony środowiska. Gdy była tam mowa o wolności, nie definiowano jej w uproszczony sposób: „Wolność w ujęciu nowoczesnego liberalizmu oznacza nie tylko wolność jednostki oderwanej od społeczeństwa, wolność autonomicznego indywiduum przeciwstawionego państwu, ale wolność autonomiczną i społeczną jednostki, która żyje w państwie i społeczeństwie zarówno jako istota odosobniona, jak i społeczna, co postulowali już John Stuart Mill i po raz pierwszy w niemieckiej myśli Friedrich Naumann”. Oprócz odwołania do liberalnego modelu gospodarki, pisano w programie też o konieczności łagodzenia nierównomiernego podziału korzyści, będących skutkiem akumulacji kapitału i własności przez niewielką część społeczeństwa. W zyskach stąd wynikających powinno partycypować całe społeczeństwo, podobnie jak zyskiwać miało, przy poparciu państwa, możliwości nabywania własności. W „Tezach kilońskich” z 1977 r. zawarto, oprócz części gospodarczej, program dotyczący obywatela, państwa i demokracji oraz zagadnienia kształcenia i zatrudnienia młodej generacji. Wymienić należałoby ponadto „Manifest liberalny dla społeczeństwa w okresie przełomu”, przesuwający akcenty programu partii, znajdującej się w koalicji z chadecją, w stronę społecznej gospodarki rynkowej, ale nadal oparty na wierze w postęp i możliwościach jednostki<sup>3</sup>. Jak widać, FDP starała się łączyć w swoim programie elementy liberalizmu gospodarczego i społeczne, tworzyć wyważony całościowy pro-

<sup>2</sup> O stosunku FDP do Europy, jej integracji, oraz zjednoczenia Niemiec por. W.S. Burger, *Problem niemiecki w myśli politycznej zachodniemieckich partii; CDU/CSU, SPD i FDP w latach 1945–1990*, Adam Marszałek, Toruń 2002, s. 295–301.

<sup>3</sup> Por. K. Leśniewska, *Rozwój programowy FDP na tle sytuacji społeczno-politycznej RFN w latach 1948–1997 i ogólnych założeń liberalizmu*, DiG, Warszawa 2000, s. 59–78. Cytat s. 61. Element społeczny pojawiał się także w wydawnictwach Fundacji im. Friedricha Naumana w Polsce. W jednej z nich (H.-G. Fleck, T.G. Pszczókowski (red.), *Nowoczesny liberalizm*, DiG, Warszawa 1977), Zdzisław Sadowski zaczynał swój tekst od stwierdzenia, że cele liberalizmu nie mogą być zrealizowane „w społeczeństwach, w których istnieją znaczne obszary nędzy, bezrobocia oraz zaniedbań w dziedzinie ochrony zdrowia i środowiska naturalnego, edukacji i kultury” (ibidem, s. 65).

gram. Stąd błędne jest zaliczenie ich przez Ryszarda Herbuta do liberalizmu konserwatywnego, nastawionego przede wszystkim na rozwój wolnego rynku, ograniczenie interwencji państwa oraz rozwój praw i swobód obywatelskich<sup>4</sup>.

Lata po zjednoczeniu Niemiec nie były dla liberałów łatwe. W części starych landów większe poparcie uzyskiwali już w końcu lat osiemdziesiątych Zieloni. Liberałowie zyskali trochę większe poparcie na fali euforii po zjednoczeniu, co było widoczne w latach 1991–1992, lecz w 1992 r. zrezygnował z uprawiania czynnej polityki Hans-Dietrich Genscher, ucieleśniający najlepsze tradycje liberalizmu w Niemczech. Rok później odszedł z funkcji przewodniczącego FDP kolejny liczący się polityk, Otto Graf Lambsdorff. Odczuwalne dla społeczeństwa były finansowe obciążenia w wyniku zjednoczenia Niemiec, rosło bezrobocie, a Niemcy miały niewielki wpływ na globalną koniunkturę. Nadszedł kryzys przywództwa partii, trudności z określeniem jej profilu, a od końca 1993 r. FDP poniosła serię porażek wyborczych w krajach związkowych, czyli nie przekroczyła w nich granicy 5 pkt. proc. i nie weszła do parlamentów krajowych. Nie zmieniły tego próby podejmowane przez Guido Westerwellego, wyostrenia profilu partii jako reprezentującej interesy gospodarki i popierającej obniżenie podatków. Jednakże w 1997 r. w Wiesbaden FDP uchwaliła „Program zasadniczy z Wiesbaden – dla liberalnego społeczeństwa obywatelskiego”, proponujący wizję społeczeństwa, włączonego w globalne procesy, opartego na samodzielności i odpowiedzialności jednostki, a nie na opiekuńczości państwa. Zły trend nie uległ zmianie, a zwiędził go wyborczy wynik w 1998 r., w wyborach do Bundestagu (6,2% i spadek o 0,7%) oraz przejęcie władzy przez czerwono-zieloną (czyli socjaldemokratów i zielonych) koalicję. Patrząc na sytuację gospodarczą i społeczną w Niemczech w końcu lat 90., nasuwa się wniosek, że były one bardzo niekorzystne dla partii liberalnej. Być może był to najgorszy moment, żeby głosić hasło: mniej państwa, więcej samodzielności i odpowiedzialności.

Trudna sytuacja partii była oczywista. Liberałowie przestali być języczkiem uwagi jako potencjalny koalicjant dla obu wielkich partii. Część jej postulatów programowych przejęli Zieloni. FDP próbowało odzyskać popularność, a jej przewodniczący Guido Westerwelle sięgał także do kontrowersyjnych metod: wystąpił – wprawdzie nie jako uczestnik, a jako odwiedzający uczestników – w niemieckiej edycji „Big Brother” oraz podróżował po Niemczech

<sup>4</sup> R. Herbut, *Partie liberalne w Europie Zachodniej*, [w:] E. Olszewski, Z. Tymoszek (red.), *Ideologia, doktryny i ruch polityczny współczesnego liberalizmu*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 263–274, tutaj s. 265. Zgadza się natomiast, że FDP działała na scenie politycznej, w której po prawej stronie sceny znajduje się obok nich jako licząca się siła jedynie chadecja, a nie ma silnej partii konserwatywnej.



w żółtym „Guidomobil”. Jego cel został określony w tzw. „Projekcie 18”, czyli koncepcji zdobycia 18% głosów w wyborach i stania się partią masową. Liberałowie dążyli do występowania jako samodzielna partia, a nie jedynie jako koalicjant innych, wielkich partii. W pierwszej dekadzie XXI w. można było dostrzec pewien wzrost poparcia FDP, ale zdobyte w wyborach parlamentarnych w 2002 r. 7,4% głosów dalekie były od ambitnych haseł głoszonych w „Projekcie 18”. Do tego doszły jeszcze napięcia wokół antyzraelskich akcentów w kampanii polityka FDP Jürgena Möllemanna, związane z nimi wewnątrzpartyjne i ogólnoniemieckie dyskusje, w których zarzucano mu antysemityzm.

Wobec braku sukcesu kampanii wyborczej, prowadzonej kontrowersyjnymi metodami, Westerwelle powrócił do kreowania swojego obrazu jako poważnego polityka. Wybory do Bundestagu w 2005 r. potwierdzały skuteczność nowych metod. Wprawdzie „Projekt 18” był nadal całkowicie nierealistyczny, ale FDP zdobyło 9,8% głosów, zyskało w porównaniu z poprzednimi wyborami 2,4%, a tym samym mogło mówić o stabilizacji, powolnym wzroście i w niedalekiej perspektywie przekroczenie 10%. Potwierdziły ten trend wybory w Hesji, w styczniu 2009 r., w których widoczny był silny wzrost poparcia dla FDP i Zielonych. Liberałowie przekroczyli 16% (wzrost o ponad 6%), osiągając wynik dla nich wcześniej niewyobrażalny. Już wtedy stawiano jednak pytanie, jak trwały charakter mają powyższe zmiany. Dlaczego FDP odnosi taki sukces w czasie kryzysu, który zakwestionował wiele zasad wolnego rynku, tak świętego dla liberałów? Wielu komentatorów dostrzegało tę sprzeczność, ponieważ należało by raczej oczekiwać wzrostu notowań lewicy, odwołującej się do populistycznych haseł. Wyjaśnień pojawiło się kilka, mianowicie:

- skuteczna zmiana profilu zaproponowanego przez partię, która zaczęła występować i być postrzegana jako stabilna i przewidywalna;
- problemy CDU, która w koalicji z SPD miała równie silne jak socjaldemokraci problemy z określeniem swojego profilu. Swoją wzrost FDP zawdzięczałoby więc głosom zawiedzionych sympatyków chadecji, których dalsze zachowanie było jednak trudne do przewidzenia;
- powrót przez FDP do roli reprezentanta szeroko rozumianej warstwy średniej, która poczuła się zagrożona fiskalizmem państwa. W tej ocenie FDP sprzyjało przekonanie, że pomoc finansowa państwa dla wielkich firm odbędzie się kosztem warstwy średniej<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> R. Herzinger, *Warum gerade die FDP in der Krise Erfolg hat*, „Die Welt”, 14.02.2009. Szczególnie w „Die Zeit” (*Gelbe Scheinblüten*, 13.02.2009) podkreślano, że jest to siła pozorna, wynikająca ze słabości chadecji.

Trudno było mówić o atmosferze entuzjazmu w Hesji. Frekwencja wyborcza wyniosła 61%, będąc nowym powojennym rekordem w najniższej frekwencji. Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami wybory oznaczały utworzenie tam koalicji CDU–FDP, a raczej jej kontynuację, aczkolwiek z liberałami mającymi silniejszą pozycję. Pozycja stojącego na czele CDU w Hesji i tamtejszego rządu krajowego – Rolanda Kocha nie była jednak w pełni stabilna, co podkreślały spekulacje wokół jego ewentualnej rezygnacji ze sprawowanej funkcji przed upływem kadencji. Liberałowie stali się pewniejsi siebie, mając odmienne koncepcje w zakresie szkolnictwa (zerówka dla pięcioletnich dzieci, traktowanie przedszkoli jako elementu kształcenia, skrócenie czasu nauki w gimnazjum), zadłużenia (wprowadzenie zakazu zadłużenia do konstytucji krajowej) oraz zaangażowania państwa w gospodarce.

W związku ze wzrostem poparcia dla liberałów problem rozbieżności między FDP a chadecją podnoszony był także w skali ogólnoniemieckiej. Wcześniej FDP było znacznie mniejszym partnerem, który traktowany był wprawdzie w dobry sposób, ale był tym słabszym. Kluczowe w określaniu polityki koalicji były koncepcje chadeckie. Nie zagrażał temu wcześniejszy powolny wzrost siły liberałów, lecz wynik osiągnięty w Hesji wydawał się zapowiadać zmianę proporcji i relacji. Dostrzegano, że liberałowie nie zażądali więcej stanowisk w koalicji tylko dlatego, że nie mieli wystarczającej liczby osób do ich obsadzenia. Z myślą o przyszłych wyborach pytano, czy jeżeli FDP przejmie więcej pierwszych głosów (dotychczas dostawało więcej drugich) to nie osłabi CDU, nie spowoduje, że tym, który zyska najwięcej, będzie SPD. CDU będzie musiała odzyskać część wyborców od liberałów, ale i przy tym pamiętać, że FDP ma być jej przyszłym koalicjantem<sup>6</sup>.

W kolejnych miesiącach 2009 r. dostrzegano wzrost poparcia dla FDP w całych Niemczech, co zapowiadało, że wraz z CDU utworzy koalicję mającą ponad 50% poparcia. Na początku stycznia poparcie dla CDU wynosiło dość niezmiennie około 35%, a dla liberałów 14%<sup>7</sup>. Na początku lutego sondaż „Sterna” wskazał przekroczenie przez liberałów progu 18% i zmniejszenie odstępu od SPD do zaledwie 5%. Tym samym bliski realizacji był „Projekt 18”, ale w dużym stopniu, jak była mowa wcześniej, na koszt chadecji<sup>8</sup>. Przewidywano, że Guido Westerwelle będzie miał mocną pozycję jako wicekanclerz i minister spraw zagranicznych. Ostatecznie w wyborach CDU zdobyło 33,8%, a FDP mniej niż przewidywały najbardziej optymistyczne prognozy – 14,6%.

<sup>6</sup> Por. G.P. Hefty, *Die Butter vom Brot*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 12.02.2009.

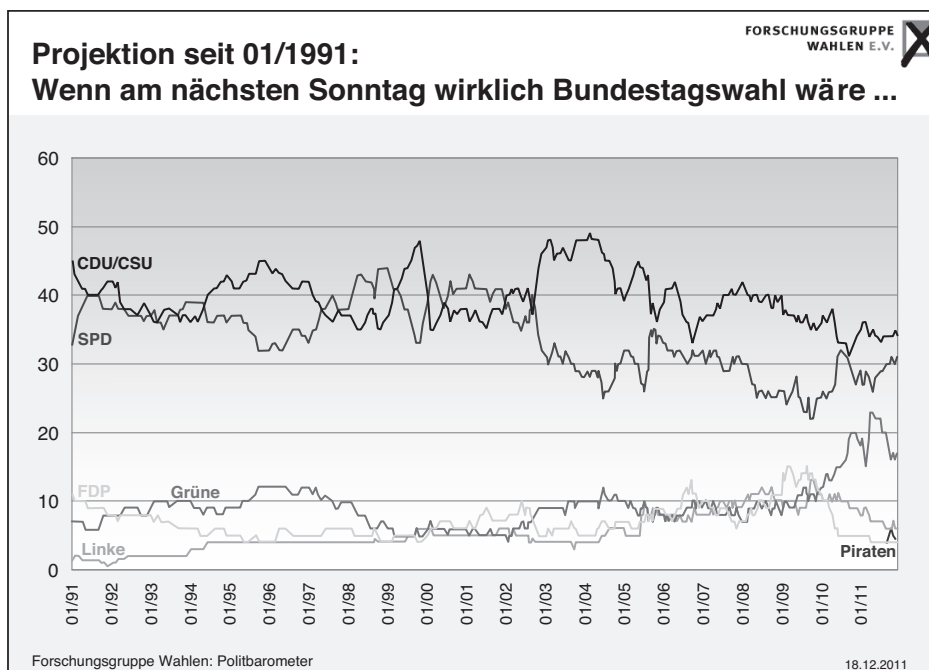
<sup>7</sup> *FDP legt zu – Skepsis beim Konjunkturpaket*, „Die Welt”, 21.01.2009.

<sup>8</sup> *FDP knackt 18-Prozent-Marke*, „Stern.de”, 11.02.2009, <http://www.stern.de/politik/deutschland/forsa/:stern-Umfrage-FDP-18-Prozent-Marke/654392.html>, 12.05.2009.

Koalicja chadecko-liberalna wydawała się wielu komentatorom optymalnym rozwiązaniem, także dlatego, że tym dwóm partiom było do siebie najbliższym pod względem programowym. Koalicja nie była jednak początkiem drogi do sukcesu liberałów. Wprost przeciwnie, wystarczyło zaledwie kilka miesięcy, by trend rosnącego poparcia dla liberałów uległ radykalnemu odwróceniu. Pokazuje to poniższy Wykres 1.

Wykres 1

## Poparcie dla partii w latach 1991–2011



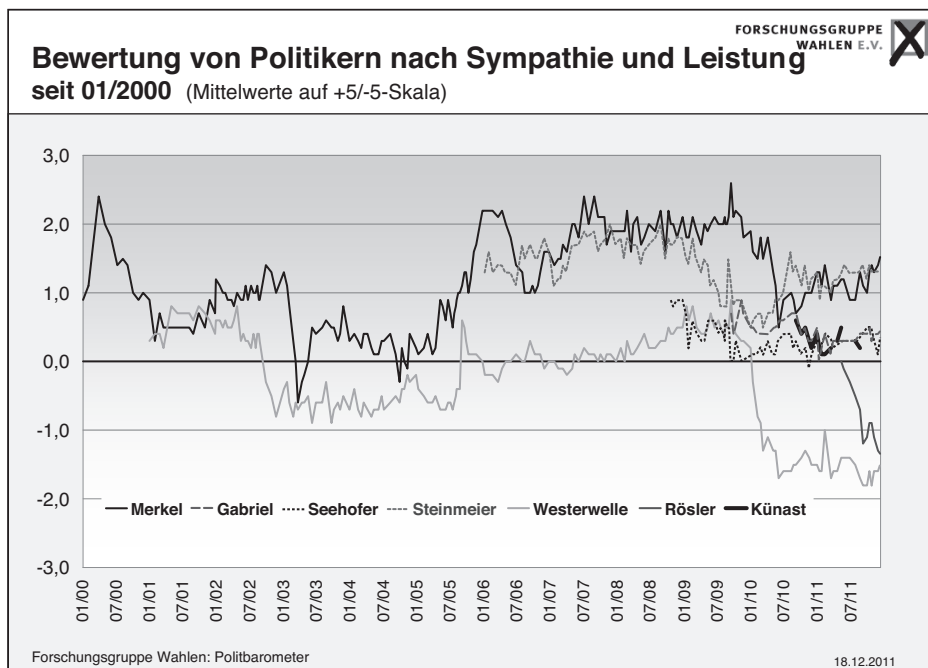
Źródło: [http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung\\_-\\_Themen\\_im\\_Ueberblick/Politik\\_I/#Projektion](http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_I/#Projektion)

Jak widać z Wykresu 1, na początku 2010 r. poparcie dla FDP spadło do około 10%, następnie spadało dalej, aby wreszcie ustabilizować się na niskim poziomie. Współpraca w koalicji nie układała się tak dobrze, jak wydawało się podczas jej tworzenia. Często dochodziło do sporów FDP-CSU. W końcu 2010 r. FDP pogrążyło się w głębokim kryzysie, kolejne tytuły w gazetach informowały o buncie w partii, atakach na jej przewodniczącego, że jest on obciążeniem, a nie wsparciem w wyborach odbywających się w krajach związkowych.

Wybory w Hamburgu, w lutym 2011 r., nie zapowiadały jeszcze skali nadchodzącego kryzysu. Liberalowie weszli do krajowego parlamentu, poprawiając nawet o około 2% swój poprzedni wynik. W marcu 2011 r. nie weszli jednak do krajowych parlamentów w Saksonii-Anhalt (spadek poparcia o 3,8%) i Nadrenii-Palatynacie (spadek poparcia o 4,2%). W Badenii-Wirtembergii, w której byli tradycyjnie silni, ledwie weszli do parlamentu (spadek poparcia o 5,4%), ale przestali być partią koalicyjną w rządzie. 3 kwietnia 2011 r. w programach informacyjnych niemieckiej telewizji pojawiła się wiadomość o rezygnacji Westerwellego z kandydowania na szefa partii, po 10 latach zajmowania tego stanowiska. Nie złożył natomiast rezygnacji z funkcji ministra spraw zagranicznych, chociaż przestał być wicekanclerzem.

Wykres 2

## Ocena polityków według sympatii i osiągnięć



Źródło: [http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung\\_-\\_Themen\\_im\\_Ueberblick/Politik\\_II/#Politiker](http://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/#Politiker)

Oczekiwano, że po zmianie przewodniczącego FDP partia zacznie przezwyciężać kryzys. Jako następców typowano czołowego jej polityka i ministra zdrowia, Philipa Röslera albo sekretarza generalnego FDP, Christiana Lind-

nera. Ostatecznie to pierwszy z nich, cieszący się początkowo dużą popularnością jako minister zdrowia, zajął to stanowisko.

Jak widać z wykresu 2, następcę Westerwellego na stanowisku przewodniczącego FDP spotkał dokładnie taki sam los, tyle że z rocznym opóźnieniem: gwałtowne załamanie sympatii do niego w społeczeństwie i wzrost negatywnych ocen. Ponadto od maja 2011 r. niemieckie media z upodobaniem dyskutowały o drugiej, obok Karla-Theodora zu Guttenberga z CSU, aferze plagiatowej. Plagiatu, przy pisaniu pracy doktorskiej, dokonała eurodeputowana FDP i wiceprzewodnicząca Parlamentu Europejskiego Silvana Koch-Mehrin. Utraciła wprawdzie funkcję w Parlamencie Europejskim, ale nie potrafiła się zdobyć na rezygnację z mandatu eurodeputowanej. Przez długie miesiące była w mediach przedmiotem kpin. Wkrótce przyszły kolejne polityczne klęski: brak wejścia do parlamentu krajowego w Bremie (2,4% poparcia), Meklemburgii-Pomorza Przedniego (2,7%) i Berlina (1,8%). 14 grudnia 2011 r. Lindner niespodziewanie ustąpił ze stanowiska sekretarza generalnego, wywołując kolejny kryzys w partii.

Jaka jest więc przyczyna kryzysu FDP? W mediach wyraźnie dominowała tendencja do personalizacji problemu i wiązania załamania partii z osobą Westerwellego. W prasie nie brakowało złośliwych tytułów. „Spiegel” nazwał go ministrem od trwania/wysiadywania na stanowisku<sup>9</sup>. Opisywano go jako ciekawego polityka, gdyż jego upadek przebiegł najszybciej w historii: w błyskawicznym tempie doprowadził liberałów do prawie 15%, aby równie szybko spaść poniżej progu wyborczego<sup>10</sup>. W prasie pobrzmiwały stwierdzenia o FDP jako opozycji pozaparlamentarnej (była to aluzja do APO w 1968 r., Außerparlamentarische Opposition). Także w samej FDP był postrzegany od 2010 r. jako przeszkoda blokująca zmiany w partii, na tyle silna, że nie dająca się usunąć ze stanowiska.

Słabości Westerwellego były niewątpliwie jedną z istotnych przyczyn nie tyle kryzysu partii liberalnej, ile szybkości jego eskalacji. Westerwelle piastował w rządzie koalicyjnym urząd ministra spraw zagranicznych, który tradycyjnie obciążony jest w niewielkim stopniu problemami polityki wewnętrznej i dlatego stanowisko to łatwiej niż inne może być wykorzystane przez polityków do polepszenia wskaźników sympatii i zaufania. Dzieje się tak, mimo że utrudnieniem jest – silniejsze niż wcześniej w RFN – ingerowanie kanclerz Angeli Merkel w sprawy polityki zagranicznej. Westerwelle w rażący sposób nie umiał ani występować w roli męża stanu, ani łączyć funkcji pełnionej

<sup>9</sup> F. Gathmann, S. Weiland, *Der Bundesaussitz-Minister*, „Spiegel-Online”, 30.08.2011.

<sup>10</sup> G. Langguth, *Als Staatsmann gescheitert*, „Spiegel-Online”, 30.08.2011.

w polityce zagranicznej i wewnętrznej<sup>11</sup>. Nie tylko nie zyskiwał sympatii, ale reprezentowane przez niego stanowisko niemieckie w początkowej fazie protestu w Libii przeciw Kadafiemu wzmocniło negatywne nastawienie do Westerwellego. Nie tylko było sprzeczne z demokratycznymi zasadami głoszonymi przez Niemcy, lecz szczególnie szokująco poglądy te brzmiały w ustach polityka stojącego na czele partii liberalnej, której najwyższą wartością jest wolność.

W innych komentarzach akcentuje się nie sprawy personalne, a problemy partii, która nie prezentuje wyborcom żadnej idei, tylko gubi się w taktycznych, krótkowzrocznych rozgrywkach. Problemy FDP są w pewien sposób wzorcowe dla trudności przeżywanych przez system partyjny państw zachodnich: brak długofalowej polityki, skoncentrowanie się na najbliższych wyborach i obrazie partii w mediach, rezygnacja z wyraźnego prezentowania wartości swej ideologii i programu. Nie oznacza to jednak, że program nie odgrywa żadnej roli. Ciekawe rozważania dotyczące polityki edukacyjnej, demokracji i wolności, wolnego rynku, podatków, polityki imigracyjnej, znaleźć można w publikacjach instytucji związanych z liberałami (np. *Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung*), ale pozostaje to w obrębie wewnętrznej dyskusji, a tymczasem obraz partii na zewnątrz określany jest inaczej.

Te trudności znajdują odbicie także w wewnętrznych mechanizmach funkcjonowania struktur partyjnych. Nie wiąże się to z idealizacją partii, które z założenia są organizacjami, gdzie toczy się bezwzględna walka o władzę, a ten, kto wygrywa, bez sentymentów marginalizuje swoich konkurentów. Kluczowym staje się natomiast cel, dla którego zrealizowania ma służyć zdobycie władzy. „«Problemem FDP jest organizacja partyjna o tej samej nazwie», ocenił konserwatywno-liberalny «Frankfurter Allgemeine Zeitung». Debata o ustąpieniu Westerwellego pokazuje wręcz przykładowo wyczerpanie liberałów. «Takich rozważań nie można nazwać planowym działaniem, ponieważ są to nieskoordynowane gierki bez żadnego planu, kim powinien być następca lub następczyni, aby uchronić zszarzałą FDP przed kolejnymi klęskami i upadkiem w roku wyborczym 2013»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> G. Langguth, *Fünf Lösungen für den Fall Westerwelle*, „Spiegel-Online”, 16.12.2010. Artykuł był zasadniczo rozważaniem, jak FDP przerwać ma blokadę zmian, czyli rozwiązać problem Westerwellego i kim go zastąpić. Taki był też ton innych artykułów.

<sup>12</sup> „Das Problem der FDP ist die Parteiorganisation gleichen Namens”, urteilt etwa die konservativ-liberale „Frankfurter Allgemeine Zeitung”. Die Debatte über eine Ablösung Westerwelles stehe beispielhaft für die mehrfache Erschöpfung der Liberalen. „Ein Planspiel kann man solche Überlegungen nicht nennen, denn es sind wirre Spielereien ohne jeglichen Plan, wie der Nachfolger/die Nachfolgerin aussehen sollte,

Równocześnie dostrzegano, że powyższe problemy dotyczą FDP szczególnie silnie, gdyż w jej przypadku widoczne jest pewne zróżnicowanie wyborców, istotnie wpływające na pozycję tej partii na scenie politycznej. Wiadomo, że od dłuższego czasu problemem partii politycznych jest rosnąca mobilność wyborców, coraz mniej czujących ścisły związek tylko z jedną partią. Ponadto partie liberalne są partiami o niskim poziomie instytucjonalizacji. FDP w najmniejszym zakresie w Niemczech oprzeć może się na stałej grupie wyborców. Niewiele jest osób głosujących na FDP z poczucia silnego, długoterminowego z nią związku. Mniejszą rolę odgrywają dla tych wyborców osoby kandydatów. Są to wyborcy wymagający, kierujący się przy głosowaniu bardziej niż przeciętnie konkretnymi problemami (Themenorientierung) i programem wyborczym<sup>13</sup>.

Czy wyborca FDP różni się od wyborcy ogólnoniemieckiego? Dla statystycznego niemieckiego wyborcy w programach najważniejsza jest gospodarka, na drugim miejscu – sprawiedliwość społeczna, na trzecim – rynek pracy (Wykres 3).

Program gospodarczy pełni dla wyborców FDP kluczową rolę, znacznie większą niż dla głosujących na inne partie. Na drugim miejscu wymieniają oni zazwyczaj rynek pracy oraz podatki. Porównywalne znaczenie ma wysoko ceniona przez wyborców FDP edukacja. W porównaniu z przeciętnym niemieckim wyborcą sprawiedliwość społeczna ma dla wyborcy FDP wyraźnie mniejsze znaczenie (zazwyczaj wymieniana jest na trzecim miejscu), zob. Wykres 4.

Zgodnie ze wskazanymi w powyższym opisie preferencjami wyborczymi obniżenie podatków stało się głównym elementem programu FDP. Miało to doprowadzić do mobilizacji elektoratu, jasno określić priorytety programu partii, ale zadziałało inaczej. Zgodnie z późniejszymi ocenami trudno określać jako liberalną partię, która swoją koncepcję zawężyła do postulatu obniżania podatków i stała się swego rodzaju „partią na rzecz obniżenia podatków”

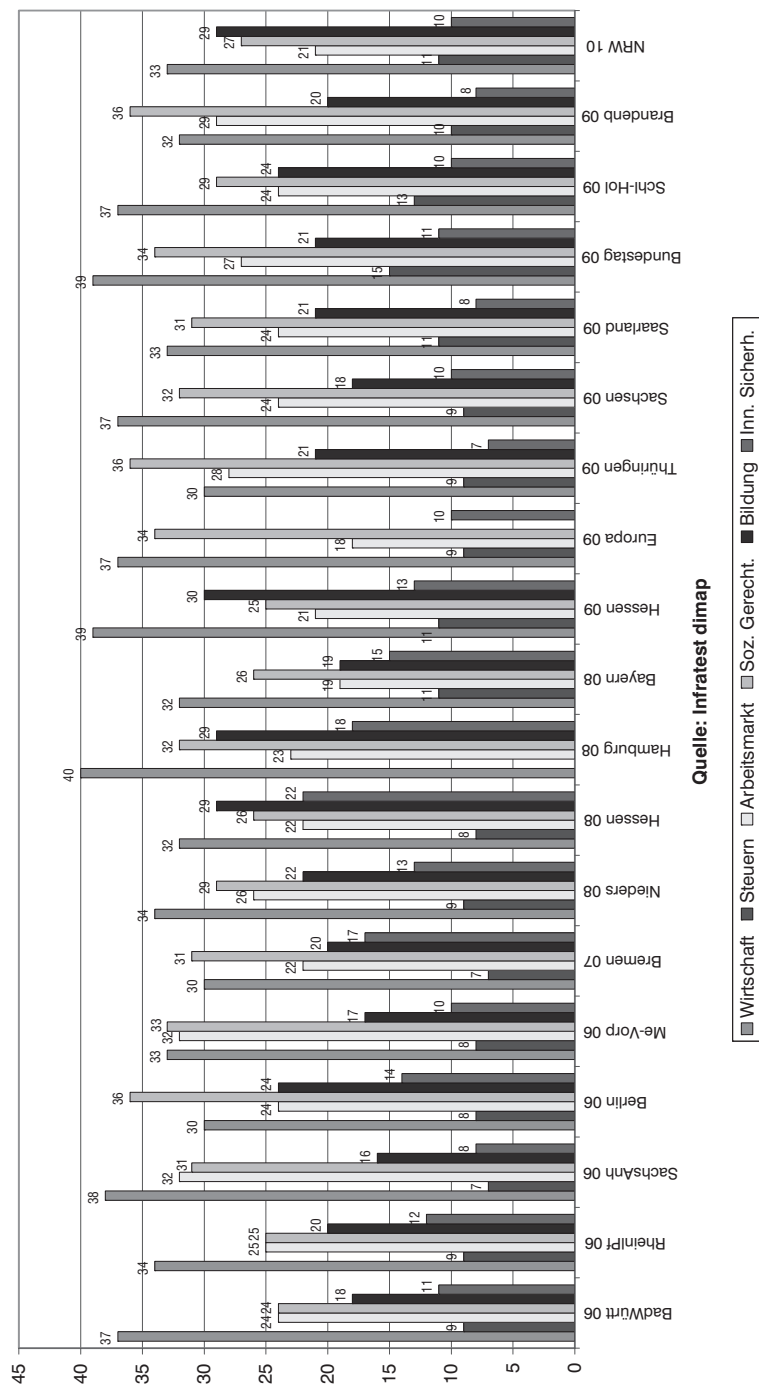
---

damit er oder sie die aschgrau gewordene FDP vor weiteren Debakeln und dem Untergang im Wahljahr 2013 rettet”, *Presseschau zur Lage der FDP*. „Westerwelle ist untragbar”, „Spiegel-Online”, 31.08.2011. Por. też wywiad z Friedhelmem Frischenschlagerem, *Westerwelles Sturz: Nur eine Krise der Liberalen oder doch mehr?*, „Format.at”, 14.12.2011, [http://www.format.at/articles/1115/692/309097\\_s4/westerwelles-sturz-nur-krise-liberalen](http://www.format.at/articles/1115/692/309097_s4/westerwelles-sturz-nur-krise-liberalen). Frischenschlager wskazywał na paralele do sytuacji innych partii, szczególnie w Austrii, gdzie doprowadziła ona praktycznie do zablokowania wszelkich prób reform.

<sup>13</sup> T. Volkman, *Die Wählerschaft der FDP 2001–2010. Wer wählte die Liberalen warum und wann in ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts*, Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2011.

## Wykres 3

Czynniki decydujące o wyborze partii w latach 2006–2010



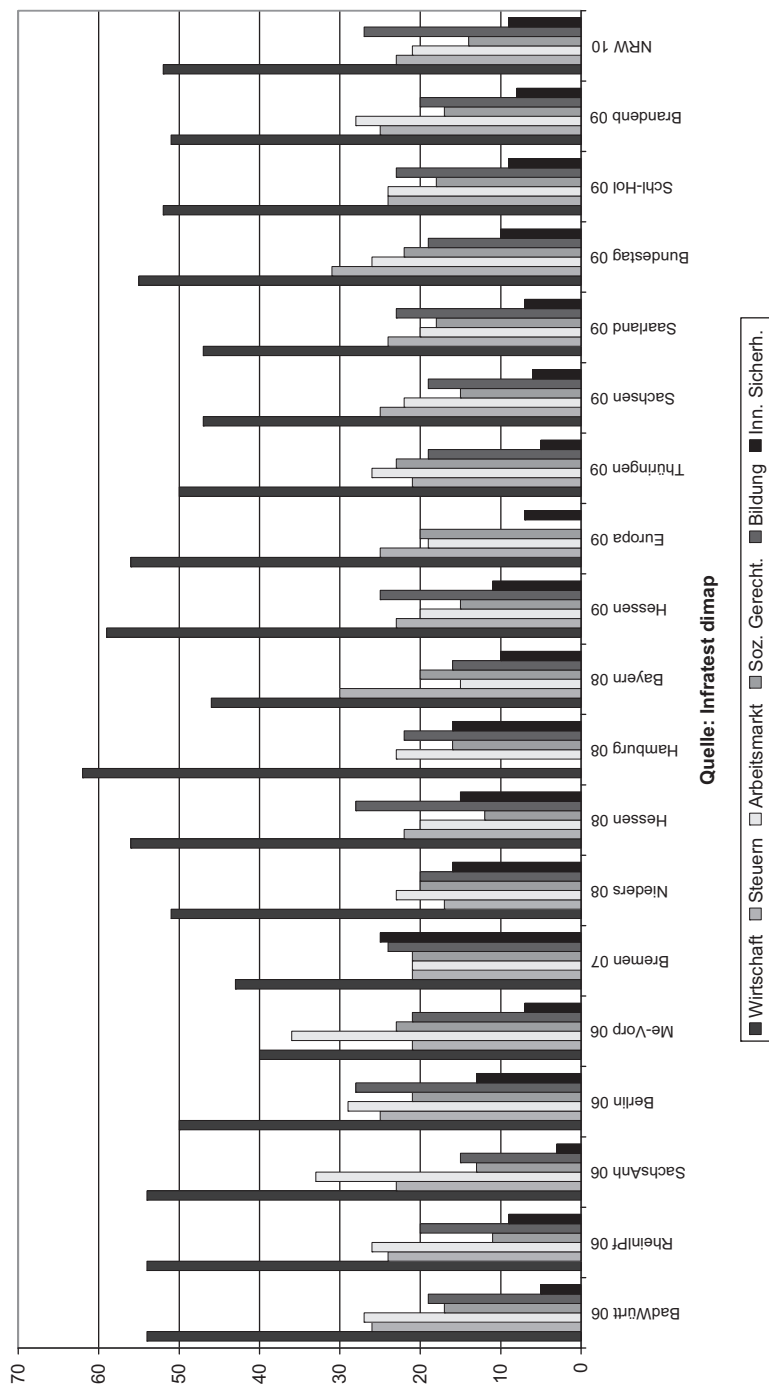
Quelle: Infratest dimap

Od lewej w kolejnych wyborach: gospodarka – podatki – rynek pracy – społeczna sprawiedliwość – edukacja – wewnętrzne bezpieczeństwo (T. Volkmann, *Die Wählerschaft der FDP 2001–2010. Wer wählte die Liberalen warum und wann in ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts*, Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2011, s. 80).



Wykres 4

Czynniki decydujące o głosowaniu na FDP



Quelle: Infratest dimap

Od lewej w kolejnych wyborach: gospodarka – podatki – rynek pracy – społeczna sprawiedliwość – edukacja – wewnętrzne bezpieczeństwo (T. Volkmann, *Die Wählerschaft der FDP 2001–2010. Wer wählte die Liberalen warum und wann in ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts*, Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2011, s. 82).

(Steuersenkungspartei). Takie zarzuty są formułowane m.in. przez dawnych czołowych polityków FDP (Gerhart Baum), podkreślających, że FDP musi powrócić do swych dawnych wartości. Podstawową z nich jest założenie, że wolni obywatele mogą się wówczas najlepiej rozwijać, gdy państwo w możliwie najmniejszym stopniu kieruje i nimi się opiekuje (bevormunden). Stąd kluczowe odwołanie się do odpowiedzialności jednostki, mającej wszelkie możliwości działania w gospodarce rynkowej.

Jednakże trudność sformułowania atrakcyjnego programu partii jest większa niż byłaby, gdyby wynikała jedynie ze zbytniego zawężenia programu prezentowanego wyborcom. Wskazuje się, że istotne elementy programu liberałów przejęte zostały przez inne partie. W tej perspektywie obawa liberałów przed ingerencją państwa stała się anachroniczna, a wiele innych ich postulatów weszło na stałe do kanonu uznanych i niekwestionowanych praw obywatelskich. Zgodne jest to z ocenami badaczy problemu. Andrzej Antoszewski pisał, że po II wojnie światowej zapanował consensus głównych sił politycznych w sprawie roli rynku, powszechnych wyborów, swobód obywatelskich oraz rozdziału Kościoła od państwa. Wnioskował stąd, że liberałowie mogą odwołać się do stosunkowo niewielkiej grupy potencjalnych wyborców<sup>14</sup>. Partie liberalne utorowały drogę przemianom i kształtowaniu się liberalnych demokracji masowych, ale nie są w stanie konkurować w nich o głosy wyborców. W odniesieniu do Niemiec jeden z komentatorów lewicowej „TAZ” stwierdzał: „W społeczeństwie, które jest w dużym stopniu liberalne, laickie i wyposażone w liczne prawa chroniące wolność jednostki partia liberalna nie jest postrzegana jako niezbędnie potrzebna”<sup>15</sup>. Nawet SPD zaakceptowała liberalizację rynku pracy (Agenda 2010), w programie Zielonych istotną rolę odgrywa społeczeństwo obywatelskie i ochrona danych osobowych<sup>16</sup>. Czy nie wynika stąd brak miejsca dla liberałów na scenie politycznej?

Niekiedy jednak potrzeba istnienia liberalnej partii nie jest negowana, a jedynie twierdzi się, że FDP przestała tę funkcję pełnić. Często wymienia się Zielonych jako nową partię mieszczańską, skupiającą zamożnych wyborców,

<sup>14</sup> A. Antoszewski, *Partie liberalne w Europie postkomunistycznej*, [w:] E. Olszewski, Z. Tymoszek (red.), *Ideologia...*, s. 275–291, tutaj s. 276. Ocena uznana została za tak oczywistą, że nie ma przy niej nawet przypisu.

<sup>15</sup> S. Reinecke, *Wozu noch FDP?*, „taz.de”, 03.04.2011, <http://www.taz.de/!68488/>. Pytał też, przy tym odmiennie formułując problem: po co nam liberalny sceptycyzm wobec państwa, skoro państwo to w zglobalizowanym świecie ma coraz mniejsze znaczenie.

<sup>16</sup> *Die FDP, der Liberalismus und die Krise*, „DW-World.de. Deutsche Welle”, 16.12.2011, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,15073494,00.html>.

mającą ogromny wpływ na środowiska akademickie. Jest ona przy tym bardzo różna od FDP, gdyż jest partią konsumentów, a nie producentów<sup>17</sup>. Polityk niemieckiej postkomunistycznej lewicy, Gregor Gysi, stwierdzał złośliwie, że w Niemczech jest miejsce tylko dla jednej partii liberalnej: Zielonych albo FDP<sup>18</sup>.

W tej sytuacji, wobec przejmowania wartości liberalnych przez inne partie, skoncentrowanie się na obniżaniu podatków w celu nadania programowi FDP klarownego profilu nie było całkowicie pozbawione podstaw. Okazało się jednak błędem, gdyż nie tylko było zbyt wąskie, ale w konfrontacji z kryzysem finansowym i rosnącym zadłużeniem budżetu państwa taki profil partii nie mógł zyskać szerszej społecznej akceptacji. Skoncentrowane na obniżeniu podatków postulaty nie miały także szans na realizację w koalicji z chadecją, co z kolei rozczarowało tych wyborców, którzy głosowali na FDP, kierując się gospodarczym liberalizmem. Wydaje się, że autorzy koncepcji takiego wyprofilowania partii ulegli zafascynowaniu hasłami, które określić można niejasnym pojęciem „neoliberalne”. Tym samym FDP wpadła w pułapkę, którą opisuje Peter Sloterdijk. Postrzega kryzys FDP jako odbicie kryzysu liberalizmu, utożsamianego z egoizmem i chciwością, a nie z wolnością.

Perspektywa Sloterdijka jest bardzo elitarna. Pisze o wolności jako synonimie dostojeństwa (*Vornehmheit*), dążenia do osiągnięcia tego, co lepsze i trudniejsze, gdyż wolność daje nam możliwość szukania tego, co mniej prawdopodobne, mniej wulgarne i mniej przeciętne. Wolność jest przeciwieństwem pospolitości. Silny polityczny liberalizm nie może zakładać, że człowiek jest jedynie chciwą, kierowaną przez instynkty istotą, chcącą by nie przeszkadzano jej w zaspokajaniu uczucia nienasycenia i żądzdy władzy. Prawdziwy liberalizm ma w sobie także gotowość dawania, wielkoduszność. Tymczasem zarówno liberalizm, jak i neoliberalizm wywołują w społeczeństwie przede wszystkim negatywne skojarzenia. Wolność jest utożsamiana z opętaniem przez chciwość. Nie uda się przezwyciężyć kryzysu liberalizmu, jeżeli się tego nie zmieni. Sloterdijk mówił górnolotnie, że liberalizm musi stać się ponownie synonimem szlachetności i wielkoduszności (*Generosität*), musi być łączony z dążeniem do uwolnienia człowieka od wszelkiej dominacji (*Despotien jeder Art*). Te górnolotne sformułowania miały jednak bardzo pragmatyczne przełożenie na polityczną rzeczywistość, czyli dostrzeżenie,

<sup>17</sup> Rozmowa z Paulem Nolte, *Die FDP hat kein Programm für breite Schichten*, „FAZ.Net”, 25.12.2011.

<sup>18</sup> B. Walker, *Partei am Abgrund. So miserabel wie heute war die Lage der FDP noch nie*, „Badische Zeitung”, 15.12.2011.

że ideologia, która chce być atrakcyjna dla społeczeństwa, nie może wywoływać tylu negatywnych skojarzeń<sup>19</sup>. Przyjęta przez FDP linia spowodowała bowiem, że partia ta znalazła się w podobnej sytuacji jak partie liberalne w wielu innych krajach, w których określenie „liberalny” ma negatywne znaczenie i nierzadko służy do zniszczenia politycznego przeciwnika. Nie bez racji wskazywano w „Süddeutsche Zeitung”, że pojęcie „FDP” i „strach o przyszłość” (Existenzangst) łączone są ze sobą tak ściśle, jak wcześniej „minister spraw zagranicznych” i „Genscher”<sup>20</sup>. Wielu dawnych wyborców FDP postrzega natomiast Zielonych jako partię, która otwarcie dyskutuje o najtrudniejszych problemach: ekologii, edukacji, prawach obywateli, gospodarce<sup>21</sup>. Otwarte pozostaje pytanie, czy rola ta nie zostanie w jakimś zakresie przejęta jeszcze przez partię Piratów.

Nie jest jednak tak, że Niemcy liberałowie nie chcieli dostrzec problemu wskazywanego przez Sloterdijka. Próbowali dokonać zmiany kursu na zjeździe w Rostoku w maju 2011 r., idąc dokładnie w tym kierunku: bardziej ludzkiego (niekiedy nazywano go: mitfühlender Liberalismus) liberalizmu, odwołującego się do jego tradycyjnych wartości, czyli przede wszystkim do odpowiedzialności i roztropności (Umsicht). Rösler krytykował nadmierne skupienie się na sprawach gospodarczych i obniżeniu podatków. Podkreślał, że wolność jest pojęciem znacznie szerszym, nawiązywał do doświadczenia demokratycznego przełomu 1989 r. i obecnie w świecie arabskim. Pragmatycznie odnosił się do roli państwa stwierdzając, że powinno go być tak mało jak możliwe, ale tak dużo jak to konieczne. Odwoływał się do takich wartości jak wspomniany „empatyczny liberalizm” (mimo że nie użył tego określenia), otwartości na świat łączonej z patriotyzmem i lokalną tradycją (Heimat-Gefühl), otwartości na imigrację, ale tak kształtowaną, by służyła interesom

<sup>19</sup> Por. „Wir verteidigen die Sache der Freiheit, indem wir daran arbeiten, das Wort Liberalismus, das leider zur Stunde eher für ein Leben auf der Galeere der Habsucht steht, wieder zu einem Synonym für Generosität zu machen – und das Wort Liberalität zu einer Chiffre für die Sympathie mit allem, was Menschen von Despotien jeder Art emanzipiert”, P. Sloterdijk, *Überlasst die Freiheit nicht den Parteien!*, „Focus-Online” nr 25 (2011), 20.06.2011, [http://www.focus.de/politik/deutschland/debatte-ueberlasst-die-freiheit-nicht-den-parteien\\_aid\\_638091.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/debatte-ueberlasst-die-freiheit-nicht-den-parteien_aid_638091.html).

<sup>20</sup> D. Esslinger, *Gefangen in Existenzangst*, „Süddeutsche-de”, 29.12.2011. Także w Polsce widoczne było w walce politycznej przeciwstawianie polityki „liberalnej” polityce „solidarnej”, w sposób służący dyskredytacji przeciwnika (por. *Czwarta debata Tocqueville’owska. Polska solidarna czy Polska liberalna. Wyzwania dla społeczeństwa, państwa i prawa*, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Warszawa–Łódź 2011).

<sup>21</sup> B. Walker, *Partei am Abgrund. So miserabel wie heute war die Lage der FDP noch nie*, „Badische Zeitung”, 15.12.2011.

Niemiec. Mocno podkreślał konieczność integracji imigrantów i zapobiegania powstawaniu „paralelnych społeczeństw”. W odniesieniu do konkretnych problemów wypowiedział się przeciw nieograniczonemu przedłużaniu ustaw antyterrorystycznych (polemika z CSU) na rzecz obniżenia podatków oraz przeciw nadmiernie pośpieszemu wyłączeniu elektrowni atomowych.<sup>22</sup> Postulat obniżania podatków pozostał więc, ale utracił eksponowaną pozycję. Pojawiał się w nowym kontekście, gdy FDP prezentowano jako partię wzrostu gospodarczego (Wachstumpartei).

Rösler zaproponował model partii otwartej, nowoczesnej, w której najwyższą wartością jest wolność, a nie egoizm i klientelizm. Przedstawił go w sposób budzący w większości sympatię w mediach, nawet sceptycznie oceniających możliwość nadania FDP nowej dynamiki. Dostrzegły one, że nowy przewodniczący próbuje ocieplić wizerunek partii. Jego rozumienie wolności odrzuca zdominowanie jednostki przez państwo, biurokrację, wielkie koncerny. Młodszy politycy FDP – Daniel Bahr, Christian Lindner, Philipp Rösler – nie zawężają jak Westerstelle liberalizmu do spraw gospodarczych. Mówią o wielkich wyzwaniach przyszłości, o integracji europejskiej, o tym, czym powinien być dzisiaj liberalizm.

Jak pokazują kolejne sondaże, próba podjęta przez Röslera nie przyniosła do początku 2012 r. żadnych sukcesów. Nie został zahamowany spadek liczby członków partii, aczkolwiek FDP jest nim dotknięte porównywalnie z innymi partiami, których baza członkowska kurczy się, z jednym wyjątkiem – Zielonych<sup>23</sup>. Spadają także donacje pieniężne przekazywane dobrowolnie przez przedsiębiorstwa na rzecz liberałów<sup>24</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, dochodzimy do wniosku, że kryzys FDP w Niemczech jest wynikiem nałożenia się na siebie wielu bardzo odmien-

<sup>22</sup> M. Fürstenau, *Rösler propagiert mitfühlender Liberalismus*, „DW-World.de. Deutsche Welle”, 14.05.2011; S. Weiland, *Rösler treibt die FDP sanft zu neuen Ufern*, „Spiegel-Online”, 14.05.2011; też komentarz w wywiadzie Gerharta Bauma, *Die Macht in der FDP beginnt sich zu verschieben*, „Handelsblatt”, 4.01.2011, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/die-macht-in-der-fdp-beginnt-sich-zu-verschieben/3754292.html?p3754292=all>.

<sup>23</sup> O sytuacji w końcu 2011 roku: *Mitgliederschwund bei der FDP*, „Stern-Online”, 29.12.2011. Traci także Lewica (5,6%), a Zieloni zyskali już kolejny rok ponad 10% nowych członków.

<sup>24</sup> Według H. Vogel, *Die schwindsüchtigen Liberalen*, „Handelsblatt”, 16.12.2011 dotacje ponad 50 tys. euro wyniosły w 2009 r. – 1,66 mln, w 2010 r. – 450 tys., a w 2011 r. – 240 tys. Największym donatorem był właściciel hoteli Mövenpick, łącznie w tym czasie 1,1 mln.

nych czynników. Pierwszy z nich – to brak liczących się osobowości, takich jak przed laty Hans Dietrich Genscher czy Graf Otto von Lambsdorff. Drugi, to kryzys partii w Niemczech, odczuwany szczególnie przez FDP, partię, która nie ma liczącej się grupy trwale związanych z nią wyborców, a zarazem tracącą wyborców na rzecz innych partii (Zieloni). W tej niekorzystnej sytuacji FDP podjęło błędną próbę przeprofilowania się poprzez wyeksponowanie postulatu obniżenia podatków. W niekorzystnej sytuacji gospodarczej nie była w stanie w koalicji z chadecją go przeforsować i zaczęła być postrzegana jako partia neoliberalna, partia jednego postulatu (Steuersenkungspartei). Wraz z narastającym kryzysem gospodarczym, rosnącą niepewnością społeczeństwa i szukaniem bezpieczeństwa w państwie oraz jego świadczeniach partia dodatkowo zaczęła być kojarzona z negatywnymi trendami we współczesnej ekonomii. W tak niekorzystnej konstelacji próby ocieplenia wizerunku partii, pokazania, że nie odwołuje się jedynie do chęci zysku, lecz do szeroko rozumianej wolności, nie przyniosły większego efektu. Można nawet stwierdzić, że pozostały przez społeczeństwo niezauważone.

## BIBLIOGRAFIA

- Baum Gerhart (wywiad), *Die Macht in der FDP beginnt sich zu verschieben*, „Handelsblatt” 4.01.2011.
- Die FDP, der Liberalismus und die Krise*, „DW-World.de. Deutsche Welle” 16.12.2011.
- Esslinger Detlef, *Gefangen in Existenzangst*, „Süddeutsche-de”, 29.12.2011.
- FDP knackt 18-Prozent-Marke*, „Stern.de” 11.02.2009.
- FDP legt zu – Skepsis beim Konjunkturpaket*, „Die Welt” 21.01.2009.
- Frischenschlager Friedhelm (wywiad), *Westerwelles Sturz: Nur eine Krise der Liberalen oder doch mehr?*, „Format.at” 14.12.2011.
- Fürstenau Marcel, *Rösler propagiert mitfühlender Liberalismus*, „DW-World.de. Deutsche Welle” 14.05.2011.
- Gathmann Florian, Severin Weiland, *Der Bundesaussitz-Minister*, „Spiegel-Online” 30.08.2011.
- Gelbe Scheinblüten*, „Die Zeit”, 13.02.2009.
- Hefty Georg Paul, *Die Butter vom Brot*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 12.02.2009.
- Herzinger Richard, *Warum gerade die FDP in der Krise Erfolg hat*, „Die Welt” 14.02.2009.
- Langguth Gerd, *Als Staatsmann gescheitert*, „Spiegel-Online” 30.08.2011.

- Langguth Gerd, *Fünf Lösungen für den Fall Westerwelle*, „Spiegel-Online” 16.12.2010.
- Mitgliederschwund bei der FDP*, „Stern-Online” 29.12.2011.
- Nolte Paul (rozmowa), *Die FDP hat kein Programm für breite Schichten*, „FAZ. Net”, 25.12.2011.
- Presseschau zur Lage der FDP. „Westerwelle ist untragbar”*, „Spiegel-Online” 31.08.2011.
- Reinecke Stefan, *Wozu noch FDP?*, „taz.de” 03.04.2011.
- Sloterdijk Peter, *Überlasst die Freiheit nicht den Parteien!*, „Focus-Online” nr 25 (2011), 20.06.2011.
- Vogel Hannes, *Die schwindsüchtigen Liberalen*, „Handelsblatt” 16.12.2011.
- Volkman Thomas, *Die Wählerschaft der FDP 2001–2010. Wer wählte die Liberalen warum und wann in ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhundert*, Friedrich-Naumann-Stiftung, Potsdam 2011.
- Walker Bernhard, *Partei am Abgrund. So miserabel wie heute war die Lage der FDP noch nie*, „Badische Zeitung” 15.12.2011.
- Weiland Severin, *Rösler treibt die FDP sanft zu neuen Ufern*, „Spiegel-Online” 14.05.2011.

## STRESZCZENIE

W artykule analizowane są przyczyny kryzysu liberalnej partii niemieckiej Freie Demokratische Partei (FDP). Partia ta odegrała liczącą się rolę w historii Niemieckiej Republiki Federalnej, a jej przedstawiciele pełnili najwyższe funkcje polityczne, by wspomnieć tylko Hansa-Dietricha Genschera. Od lat dziewięćdziesiątych FDP przeżywa kryzys, mimo sukcesu odniesionego w wyborach do Bundestagu w 2005 roku. Autor stawia pytanie o źródła tego kryzysu. Jako pierwsze wskazuje brak charyzmatycznych osobowości, takich jak przed laty Genscher czy Graf Otto von Lambsdorff. Drugie to ogólny kryzys partii w Niemczech, odczuwany szczególnie przez FDP, nie mającej liczącej się grupy trwale związanych z nią wyborców, a zarazem tej, która traci wyborców na rzecz innych partii. FDP podjęło błędną próbę przeprofilowania się eksponując postulat obniżenia podatków. W niekorzystnej sytuacji gospodarczej nie była w stanie przeforsować go w koalicji z chadecją i zaczęła być postrzegana jako partia neoliberalna. Wraz z narastającym kryzysem gospodarczym, rosnącą niepewnością społeczeństwa i szukaniem oparcia w państwie oraz jego świadczeniach, partia zaczęła być kojarzona z negatywnymi

trendami we współczesnej ekonomii. W tak niekorzystnej konstelacji próby ocieplenia wizerunku partii, pokazania, że nie odwołuje się jedynie do chęci zysku, lecz do szeroko rozumianej wolności, nie przyniosły większego efektu.

## SUMMARY

The article analyzes the causes of the crisis in the German liberal party – Freie Demokratische Partei (FDP). In the past, the party played an important role in the history of the Federal Republic of Germany and its representatives held the key political posts, e.g. Hans Dietrich Genscher. Since the 1990s, the FDP has been in crisis in spite of its success in the 2005 election to Bundestag. The author asks a question about the reasons of the crisis. The first of them he identifies is the actual lack of personalities such as Genscher and Graff Otto von Lambsdorff used to be. Another reason is a general crisis of parties in Germany; the FDP suffers from it in particular because it does not have a substantial group of a stable party electorate and so loses its supporters to other parties' advantage. The FDP made an erroneous attempt to profile itself by postulating lower taxes. But in the unfavorable economic situation at the time and in coalition with Christian Democrats, it was unable to implement it and started to be perceived as a neoliberal party. With the increasing economic crisis, growing uncertainty of the society and people looking for support in the state and its benefits, the party started to be associated with the negative trends in the contemporary economy. In such an unfavorable constellation, the attempts to warm the party's image and to show that it is not interested in gaining profits but in freedom in its broad sense have not been really effective.



**Mikołaj Tomaszuk**

## WYBRANE ZAGADNIENIA UDZIAŁU NIEMIEC W PRACACH NAD TRAKTATEM USTANAWIAJĄCYM KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY I TRAKTAT LIZBOŃSKI

Ostatnie wydarzenia w Europie, których kierunek działań wyznaczają m.in. walka ze skutkami kryzysu gospodarczego, przygotowywanie nowych, pobudzających europejski wzrost Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014–2020, trwająca od 2009 roku implementacja na poziomie wspólnotowym Traktatu z Lizbony, zmiana tego dokumentu powodowana opracowywaniem mechanizmów ściślejszego zarządzania gospodarczego<sup>1</sup> oraz zaangażowanie UE w wydarzenia arabskiej wiosny, pozwalają na utrwalenie przekonania, że rząd Niemiec w dalszym ciągu pełni rolę przywódcy europejskiego w kluczowych dla UE sprawach.

Na taką sytuację składa się kilka czynników. W wyniku zderzenia z kryzysem gospodarczym trudno nie odnieść wrażenia, że rozgrywaną między instytucjami unijnymi a rządami państw członkowskich walkę o przywództwo europejskie wygrywają państwa członkowskie w szczególności Niemcy i Francja<sup>2</sup>, które czynią Komisję Europejską zakładnikiem swoich pomysłów – zmiany traktatów, powołania europejskiego rządu gospodarczego i in. Tym

---

<sup>1</sup> Chodzi tu m.in. o ratyfikację decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro.

<sup>2</sup> Por.: S. Heffer, *Rise of the Fourth Reich, how Germany is using the financial crisis to conquer Europe?*, Dailymail z dnia 17.08.2011, pobrano z: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2026840/European-debt-summit-Germany-using-financial-crisis-conquer-Europe.html#ixzz1bevFHbK9>, z dnia 10.09.2011; F. Roth, *Who can be trusted after financial crisis*, CEPS Working Document, No. 302/ November 2009.

samym instytucją państwa na skutek kryzysu gospodarczego wzmacnia się od wewnątrz. Zaś na szczeblu ponadnarodowej kooperacji antykryzysowej państw jej niska efektywność wskazuje w linii prostej na państwo jako głównego koordynatora pokryzysowego porządku. Z punktu widzenia ponadnarodowych i międzyrządowych cech Unii Europejskiej można prognozować, że wzmocnieniu ulegnie międzyrządowa kooperacja zarządzania kryzysem, niekoniecznie w gronie 27 państw członkowskich.

Na lidera unijnych inicjatyw antykryzysowych wyrasta tandem francusko-niemiecki<sup>3</sup>. Podejmowane przez kanclerz RFN Angelę Merkel oraz prezydenta V Republiki Nicola Sarkozy inicjatywy powołania rządu gospodarczego, brak zgody na emisję obligacji europejskich, porozumienie w sprawie wprowadzenia nowego źródła dochodów budżetu UE, wypracowanie wspólnego mianownika europejskiego porozumienia co do zmiany TL, czy też inicjowanie oszczędnościowych w treści listów wysyłanych przed przystąpieniem unijnych instytucji do rocznego i wieloletniego planowania budżetowego – są odbierane przez inne państwa członkowskie przez pryzmat ukrywania siły Niemiec i słabości Francji, której kondycja gospodarcza bywa określana jako wysoce niestabilna<sup>4</sup>.

Nie bez powodu Niemcy i Francja mogą czuć się w szczególny sposób odpowiedzialne za projekt europejski. Współpraca tych dwóch państw po II wojnie światowej jest przez wielu badaczy przedstawiana jako wzór pojednania na podstawie pokojowej, ponadnarodowej współpracy. Przywódcy tych państw w wielu kryzysowych sytuacjach wynikających ze zmiany politycznych uwarunkowań stosunków międzynarodowych, czy też powstałych na skutek niestabilności rynków, występowali z inicjatywami strategicznych zmian w UE, rozumianych jako odpowiedź na jej wewnętrzne i zewnętrzne zagrożenia, i przejawy niestabilności. Należy wspomnieć o klimacie politycznym towarzyszącym powstaniu Unii Europejskiej, czy też podczas opracowywania strategii rozszerzenia UE i przeprowadzanej jednocześnie konstytucjonalizacji podstaw traktatowych UE.

Celem niniejszego opracowania jest analiza wkładu Niemiec w zakończoną wejściem w życie Traktatu z Lizbony reformę traktatową. Bez wątpienia państwo, którego minister spraw zagranicznych wypowiada słowa o koniecz-

<sup>3</sup> Por. W. Glomb, *The Franco-German Tandem Confronts the Euro Crisis*, Fandapol, Paris, February 2011, s. 33 i nast. Nazywany w publicystyce: Merkozy.

<sup>4</sup> Dość wspomnieć, że na skutek utraty najwyższego ratingu przez Francję w duecie Merkozy wzmacnia się pozycja Niemiec, które z większą stanowczością mogą odmawiać wypłaty pomocy finansowej państwom niewdrażającym pakietów ratujących ich finanse publiczne.

nej głębszej federalizacji UE, a następnie odgrywa główną rolę podczas prac Konwentu Europejskiego i w trakcie debaty pokonstytucyjnej, musi mieć opracowaną jednolitą wizję modelu docelowego UE. Pozostaje ona w zasadniczych punktach niezmienna, a poszczególne rządy niemieckie cechuje konsekwencja w jej realizacji. Można zatem wnioskować, że Niemcy, oprócz tego, że są największym płatnikiem netto unijnego budżetu oraz motorem europejskiej gospodarki, czują się w szczególny sposób odpowiedzialne za pomyślność integracji europejskiej. Inne zaś państwa o podobnym potencjale politycznym popierają co do zasady niemieckie propozycje w tych punktach, które zapewniają realizację ich indywidualnych strategii politycznych. Dzięki temu projekt europejski może się rozwijać, zachowując przy tym swą specyfikę łączenia międzyrządowej i wspólnotowej logiki integracyjnej.

## 1. DEBATA O PRZYSZŁOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ PRZED ROZSZERZENIEM Z 2004 ROKU

Wejście w życie 1 lutego 2003 roku Traktatu z Nicei (TN) zamknęło otwartą w Amsterdamie dyskusję wśród państw członkowskich UE-15 na temat zmian traktatowych koniecznych do wprowadzenia przed rozszerzeniem z 2004 i 2007 roku. Z drugiej jednak strony, określany mianem „zgniętego kompromisu”, Traktat nicejski dostarczał impulsu do nowej dyskusji na temat reform w Unii, które miały zbudować trwalsze podstawy jej funkcjonowania w poszerzonym gronie państw członkowskich<sup>5</sup>.

Już w trakcie Konferencji Międzyrządowej (IGC)<sup>6</sup>, której prace zakończyły się w grudniu 2000 roku parafowaniem TN, w różnych ośrodkach w Unii Europejskiej toczyły się debaty, które w różny sposób podejmowały tematykę *finalite politique* tej organizacji. Pretekstem do rozmów była m.in.

<sup>5</sup> Argumentowano przy tym, że rozszerzenie Unii jest dla niej tak dużym wyzwaniem instytucjonalnym, że kwestie sporne, które z niego mogły wynikać, nie zostały dotychczas rozwiązane za pomocą tradycyjnego mechanizmu zmiany, tj. IGC. Stąd poszukiwano innego mechanizmu, decydując się na połączenie metody IGC z poprzedzającą ją Konwentem sprawdzonym jak metoda refleksji europejskiej w trakcie prac nad Kartą Praw Podstawowych. Ten typ argumentacji jest prezentowany w pracy. Por. E.O. Eriksen, J. Fossum, A.J. Menendez (red.), *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Nomos, Baden-Baden 2003.

<sup>6</sup> IGC – skrót od Intergovernmental Council – Konferencji Międzyrządowej Przedstawicieli Państw Członkowskich. Instytucja IGC jest wykorzystywana m.in. w procedurze zmiany traktatowej w Unii Europejskiej.

„(...) perspektywa rozszerzenia, [która (przyp. M. T.)] zdestabilizowała tradycyjną równowagę istniejącą w europejskim systemie instytucjonalnym, zapewniającą z jednej strony balans pomiędzy państwami dużymi, małymi i średnimi a instytucjami z drugiej strony. Nasileniu uległa presja na zachowanie równowagi pomiędzy kryterium demograficznym a reprezentatywnością w unijnych instytucjach (Rada UE, KE, PE). Trudne okazało się dalsze funkcjonowanie UE na podstawie zasady jednomyślności, wymuszające konieczność rozszerzenia zakresu przedmiotowego stosowania większości kwalifikowanej”<sup>7</sup>.

Ponadto istnienie „*Nice leftovers*” w postaci niedoprecyzowania zapisów o składzie Komisji Europejskiej, braku odważnej decyzji co do rozszerzenia zakresu zastosowania kwalifikowanej większości w RUE (QMV) oraz przyjęcie mniej przejrzystej definicji większości definicji większości kwalifikowanej sprawiły, że załączona do traktatu deklaracja o przyszłości Unii Europejskiej stała się automatycznie elementem kompromisu nicejskiego umożliwiającego rozszerzenie, ale rozpoczynającego jednocześnie poważniejszą debatę na temat przyszłości Unii, gdy jej skład członkowski przekroczy liczbę 27 państw członkowskich<sup>8</sup>.

Główne zadanie, które miał rozwiązać Traktat nicejski, to utrzymanie jak się okazało w krótkoterminowej perspektywie skuteczności i efektywności Unii, tj. niedopuszczenie do paraliżu decyzyjnego na szczeblu wspólnotowym. Kierunki dalszych, bardziej zasadniczych reform traktatowych precyzowała, przyjęta podczas prezydencji Królestwa Belgii w UE, Deklaracja z Laeken. Jej treść kreśliła ramy debaty Konwentu Europejskiego, który swymi pracami miał objąć doprecyzowanie katalogu kompetencji państw członkowskich i Unii, ustalenie statusu Karty Praw Podstawowych, uproszczenie traktatów

<sup>7</sup> *Problemy towarzyszące powstaniu Traktatu z Nicei, Zeszyty Analityczne. Deklaracja berlińska i proces konstytucyjny*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, marzec 2007.

<sup>8</sup> Nie należy zapominać, że dzięki zawartemu kompromisowi wokół przepisów TN rozszerzenie UE z 2004 i 2007 było w ogóle możliwe. W kontekście przepisów TN duże państwa członkowskie: Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania oraz Hiszpania traciły np. prawo do obsadzania dwóch foteli komisarzy. Strata ta miała zostać zrekomensowana m.in. zmianą definicji większości kwalifikowanej w Radzie. Nicejskie rozwiązania – system głosów ważonych – nie odpowiadał m.in. Niemcom i Francji. Przywódcy tych państw obawiali się utraty wpływów w Radzie; przeciągania w czasie procesu decyzyjnego ze względu na większą liczbę państw członkowskich i system głosowania wymuszający zmianę polityki koalicyjnej. Jak pokazują późniejsze opracowania większość obaw się nie potwierdziła i proces decyzyjny odbywał się sprawniej w gronie poszerzonej UE, a z prawa weta korzystały chętniej państwa UE-15 niż nowi członkowie.

bez zmiany ich znaczenia oraz włączenie parlamentów krajowych w systemie decyzyjnym Unii<sup>9</sup>.

Prace Konwentu zostały poprzedzone żywą debatą polityczną i intelektualną na temat przyszłości UE i kształtu jej podstaw traktatowych. Wypowiedzi ministra spraw zagranicznych Niemiec J. Fischera, premiera Królestwa Belgii G. Verhofstad'a, prezydenta V Republiki Francji J. Chiraca, premiera Zjednoczonego Królestwa T. Blaira i innych europejskich przywódców ujawniają różne punkty widzenia na zasadnicze kierunki rozwoju Unii. Łączy troska, z jaką ci politycy podchodzili do projektu europejskiego, oraz troska o nieutrącenie swojej pozycji w zmienionej rozszerzeniem UE<sup>10</sup>. Analiza wystąpień tych polityków jest koniecznym elementem zrozumienia powodów niezamknięcia procesu reform w ramach TN, wytyczenia kierunków prac Konwentu ds. Przyszłości Europy zmaterializowanych w Traktacie Ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

12 maja 2000 roku na Uniwersytecie Humboldtów w Berlinie minister spraw zagranicznych RFN J. Fischer w wystąpieniu skierowanym do studentów nt. aktualnej kondycji Unii Europejskiej, Europy w nowym millenium, przedstawił uznawaną za pierwszy głos w debacie, koncepcję utworzenia federacji europejskiej<sup>11</sup>. J. Fischer słusznie wskazywał, że w kontekście rozszerzenia Unia musi dokończyć proces transformacji, aby nie stracić swej efektywności i spójności. Stąd – zdaniem J. Fischera – istnieje potrzeba wzmocnienia instytucji i zróżnicowania integracji. Określając wyzwania na najbliższe lata dla integracji europejskiej, J. Fischer wskazywał na rozszerzenie – zachowanie zdolności do działania poprzez zainicjowanie integracji politycznej, dyferencjację integracji w kontekście zróżnicowania jej państw członkowskich oraz konieczność przeanalizowanie skuteczności jednej z powszechniej stosowanej metodzie wypracowywania decyzji w UE – metody J. Monnet'a, która

<sup>9</sup> Rozszerzenie UE było *de facto* katalizatorem głębszych zmian w UE. Zanim jednak doszło do podpisania TN przywódcy europejscy zastanawiali się nad innymi wariantami pogodzenia procesu rozszerzenia z pogłębieniem integracji europejskiej. Dal- szy bieg wydarzeń był realizacją scenariusza pogłębiania integracji europejskiej wraz z realizacją strategii rozszerzenia.

<sup>10</sup> Tym samym rozszerzenie było największym katalizatorem zmian w UE i jako otoczenia systemowego odegrało ważną rolę w zmianie wewnątrzsystemowej UE.

<sup>11</sup> J. Fischer, *From confederacy to federation-thoughts on the finality of European integration*. Speech at the Humboldt University in Berlin, 12.05.2000, pobrano ze strony: [http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka\\_fischer\\_en.rtf](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischer_en.rtf), z dnia 20.09.2007. Zob. również P. Buras, *Dyskusja o finalite politique Unii europejskiej. Przegląd stanowisk*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy 8.01.

– w przekonaniu J. Fischera – ze względu na wpisana jednomyślność decyzyjną<sup>12</sup> mogła być zawodna w poszerzonym gronie państw członkowskich.

Federacja europejska w opinii szefa niemieckiego MSZ miała być systemem parlamentarnym, który opierałby się na traktacie konstytucyjnym regulującym, zgodnie z zasadami federalizmu, kwestie podziału kompetencji suwerennej władzy między państwa a Unię. Parlament Europejski w wyniku reformy miałby składać się z dwóch izb, gdzie drugą izbę stanowić miała zreformowana Rada Unii Europejskiej. Taki scenariusz zakładał wzmocnienie ponadnarodowego wymiaru instytucjonalnego poprzez wzrost znaczenia Komisji Europejskiej i poszerzenie zakresu spraw należących do katalogu wyłącznych kompetencji Unii. J. Fischer zdawał sobie sprawę z tego, że wdrożenie w życie zaproponowanej przez niego koncepcji nie nastąpi w wyniku jednego aktu reformującego, lecz wymaga rozłożenia w czasie na dwa, trzy etapy pośrednie. Analiza prac Konwentu Europejskiego, IGC 2003–2004 oraz IGC 2007 przygotowanej przez prezydentkę niemiecką wskazuje na konsekwentne zaangażowanie RFN w wyznaczanie kierunków reformy UE oraz ich materializację w konkretnych przepisach traktatowych. Mimo to, że ostateczny kompromis – osiągnięty najpierw w ramach TKE, a następnie w formule TL – został wypracowany na podstawie prezentowanych również przez inne państwa pomysłów na reformę UE, to w wielu zasadniczych punktach można zauważyć skuteczne przeforsowanie przez niemieckich negocjatorów ich pomysłów na UE. Wynikały one z wcześniej zaplanowanych, czy to w prawie UE czy w programach krajowej polityki europejskiej, strategicznych celów, bez których spełnienia projekt europejski mógł dla Niemiec stracić na swej atrakcyjności.

Głównym komentatorem też J. Fischera był prezydent Francji J. Chirac, który swój punkt widzenia na UE–25 zaprezentował podczas przemówienia przed Bundestagiem w czerwcu 2000 r. Głos ówczesnego prezydenta Francji, ze względu na uwypuklenie znaczenia i roli państw członkowskich w procesie integracji europejskiej, był odbierany jako chęć wzmacniania metody międzyrządowej. Dostrzegając wagę rozpoczętej debaty, dla której jednym z motywów było zbliżające się rozszerzenie Unii, J. Chirac opowiadał się podobnie jak J. Fischer za reorganizacją traktatów w celu ich większej przejrzystości i spójności. Nie widział on zagrożenia w możliwości pogłębienia integracji w ramach koalicji kilku państw członkowskich. Elementem konsolidującym tak rozumianej Europy wielu prędkości miała być Karta Praw Podstawowych oraz dookreślenie przy użyciu zasady subsydiarności kompetencji własnych

<sup>12</sup> Np. w kontekście obowiązku jednomyślnej ratyfikacji nowych traktatów.

Unii. J. Chirac, opowiadając się za demokratyzacją struktur unijnych, postulował głębsze reformy instytucjonalne, których celem ostatecznym miała być taka struktura, w jakiej głównymi elementami byłby Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej. Rola Komisji Europejskiej sprowadzałaby się do pełnienia funkcji czynnika moderującego, inicjującego współpracę państw. Ostatni zaś głos w ważnych kwestiach miał należeć do PE i Rady<sup>13</sup>.

Zakreślone wyżej scenariusze przyszłości UE były skutecznie forsowane przez te państwa podczas prac Konwentu Europejskiego, szczególnie podczas tzw. fazy rozstrzygnięć. Wielu polityków, oceniając zaangażowanie Francji i Niemiec w prace tego gremium, dostrzegało ożywienie we wzajemnych relacjach. Po okresie jedynie poprawnych relacji sojusz ten okazał się na tyle trwały, że mimo fiaska ratyfikacyjnego TKE, tandem francusko-niemiecki wywierał wpływ na dyskusję o UE bez TKE i o kształcie mandatu na IGC z 2007 roku. Warto zwrócić uwagę, że mimo precedensów w historii integracji europejskiej powtarzania ratyfikacji traktatu w państwie, w którym występowały trudności z jego przyjęciem, np. w Irlandii, TN później TL, również dzięki braku nacisków z Berlina, ratyfikacji TKE nie powtórzono we Francji. Wysiłek państw i instytucji UE skoncentrował się na wytyczeniu scenariuszy i kierunków zmian w UE bez TKE, ale z Francją i z zachowaniem kompromisowego charakteru przepisów w wielu zasadniczych obszarach, m.in. w ramach pakietu instytucjonalnego.

Warto jednak przypomnieć, iż zaangażowanie Berlina i Paryża w prace Konwentu nie odpowiadało wszystkim członkom tego gremium. W opinii wielu komentatorów w pracach Konwentu dominowali przedstawiciele państw członkowskich, zwłaszcza Niemcy i Francuzi. Propozycje wysuwane przez przedstawicieli instytucji Unii Europejskiej nie zawsze znalazły odzwierciedlenie w przyjętym PTKE<sup>14</sup>. Wpłynęło to na sceptyczny ton wypowiedzi przedstawicieli instytucji, zwłaszcza KE odnośnie projektu nowego traktatu. Obecność i aktywność ministrów spraw zagranicznych w Konwencie wpłynęła w znaczący sposób na większą legitymację dla jego prac. Jednak tym samym Konwent upodobił się do konferencji międzyrządowej, częściej stosując

<sup>13</sup> Precyzyjnie o debacie politycznej przed Konwentem Europejskim pisze A. Podraza. Autor szczegółowo przedstawia stanowiska prezentowane przez wszystkie państwa członkowskie UE oraz te wyrażane przez państwa do niej aspirujące. Zob. A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007. A. Peters w książce *Elemente eine Theorie. Verfassung Europa*, Duncker & Humblot, Berlin 2004, wskazuje zaś m.in. na formalno-prawne ramy debaty przedkonstytucyjnej.

<sup>14</sup> PTKE – skrót od Projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

zamiast deliberatywnych metod osiągnięcia konsensu, metody przetargu między największymi graczami Unii Europejskiej. Ograniczono tym samym możliwość prowadzenia negocjacji w ramach następującej po Konwencji konferencji międzyrządowej, której cel prac mógł zostać osiągnięty po uwzględnieniu zdania przede wszystkim delegacji niemieckiej w myśl stanowiska „wszystko albo nic”.

Innym przykładem powyższych zależności były spotkania na linii przewodniczący – Rada Europejska, co istotnie wpłynęło na reprezentację interesów dużych państw w nowym traktacie poprzez wcześniejsze budowanie koalicji, które skonstruowane były klasycznymi metodami prowadzenia negocjacji dyplomatycznych, blokujących reprezentacje interesów innych aktorów<sup>15</sup>. Poza tym Valéry G. d’Estaing prowadził często rozmowy bilateralne z przywódcami tylko niektórych państw członkowskich, w tym przede wszystkim RFN i Francji. Konwent poszerzał także znacznie swój mandat, już określony Deklaracją z Laeken<sup>16</sup>. Mimo zachęty do opracowania kilku propozycji zmian, które miały być *back grantem* dla IGC z 2003–2004, przewodniczący Konwentu często wyrażał przekonanie, że podstawą do większej legitymacji i pozytywnego odbioru przez opinię publiczną będzie opracowanie jednego dokumentu, przybierającego nazwę traktatu konstytucyjnego.

Główne zastrzeżenia wobec Konwentu były kierowane pod adresem jego przewodniczącego, który ograniczał możliwość zgłaszania poprawek, selekcyjując je według własnego uznania. Mimo ustaleń o sposobie głosowania poszczególnych propozycji w Konwencji, większość zapisów była przyjmowana w drodze konsensu, którego podstawy nie zostały „dookreślone”. Tym samym średnie i małe państwa członkowskie zarzucały Konwentowi, a przede wszystkim jego przewodniczącemu, manipulację polityczną polegającą na odejściu od rozumienia konsensu według zasady negatywnej jednomyślności sprowadzającej się do przyjmowania zapisów przy braku sprzeciwu ze strony członków Konwentu. W ostatniej fazie jego prac można było zaobserwować przesunięcia ośrodka decyzyjnego w ramy tzw. triumwiratu, składającego się

<sup>15</sup> Por.: P. Maignette, *Constitutionalising the European Union. Big bargains and formal reasoning*, [w:] P. Maignette (red.), *La grande Europe*, Editions de l’Université de l’Université de Bruxelles, Bruxelles 2004, s. 52 i nast.

<sup>16</sup> Poszerzenie mandatu odbyło się zgodnie z zasadą *more Europe*, którą usprawiedliwiała wola polityczna zainteresowanych podmiotów: państw członkowskich, instytucji UE i organizacji pozarządowych motywowanych nieuchronnością poszerzenia UE, ale i zagrożonych kryzysem delegitymizacji. Por. Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Atla 2, Wrocław 2004, s. 143.



z przewodniczącego i jego zastępców, jak i hiperaktywność przedstawicieli z Francji i Niemiec.

Należy zatem przyznać rację Paulowi Maignette, konkludującemu, że – mimo podjętych deklaracji i początkowych wysiłków, których celem było zbudowanie szerokiej legitymacji dla Konwentu – im bardziej prace Konwentu obejmowały swym zasięgiem kwestie instytucjonalne zasadnicze dla pozycji państw członkowskich, tym różnica między Konwentem a tradycyjną metodą zmiany traktatowej, przy użyciu mechanizmu IGC, zacierała się. Stąd IGC wiązała się Konwentem w tym samym stopniu, co Konwent był związany przyszłą IGC<sup>17</sup>.

Obserwowano również wzrost aktywności organu o silnej międzyrządowej cesze – Rady Europejskiej – oraz przejęcie negocjacji w obszarze polityki i pakietu instytucjonalnego przez państwa członkowskie, zwłaszcza te o mocnej pozycji w Unii – Francję i Niemcy. W kontekście tej instytucji oś sporu między dużymi a małymi państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską wyznaczała propozycja forsowana przez tego pierwszego aktora, powołania prezydenta Unii Europejskiej, który miał stać na czele Rady Europejskiej, koordynując jej prace. Małe i średnie państwa członkowskie oraz Komisja Europejska sceptycznie odnosiły się do tej propozycji słusznie obawiając się, że nowa funkcja wzmocni państwa członkowskie, szczególnie te duże kosztem reprezentacji interesów Komisji Europejskiej. Komisja zaś opowiadała się za wzmocnieniem swojej pozycji poprzez dostosowanie do nowych warunków procesu integracji, poszerzenie zastosowania metody wspólnotowej. Ta propozycja stała w opozycji wobec pomysłów wzmocnienia elementów metody międzyrządowej, której rzecznikami były m.in. Francja i Zjednoczone Królestwo.

Mimo deklaracji Przewodniczącego Konwentu, skoncentrowanej wokół chęci pogodzenia tych dwóch tendencji, jego pozycja względem tych trzech państw była słaba, co znalazło odzwierciedlenie w poszczególnych zapisach propozycji nowego traktatu. Musiał on bowiem liczyć się ze zdaniem przedstawicieli dużych państw, które dbały o to, aby nowy porządek instytucjonalny odzwierciedlał ich dotychczasowe wpływy rozumiane jako *political leadership*, definiowane przede wszystkim przez wielkość transferów dokonywanych do budżetu Unii.

<sup>17</sup> P. Maignette, op. cit., s. 54 i 55.

## 2. MIĘDZY TKE A TL

Niedokończona ratyfikacja Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oraz poszerzenie składu członkowskiego Unii Europejskiej o 12 nowych państw członkowskich skutkowało koniecznością głębszej refleksji nad kierunkiem koniecznych zmian w Unii. Tym samym jednoczesne pogłębianie integracji europejskiej i poszerzanie składu członkowskiego UE o prawie połowę nowych państw członkowskich nie powiodło się, a wpływu rozszerzenia na ratyfikację TKE we Francji i w Niderlandach nie sposób nie dostrzec.

W wyniku negatywnej ratyfikacji TKE wiele stolic europejskich postuloowało opracowanie nowego traktatu, gdyż uważano, że Traktat z Nicei jest „za mało pojemny”, aby objąć swym zasięgiem 27 państw członkowskich i być podstawą do myślenia o dalszym rozszerzaniu Unii<sup>18</sup>. Stąd też przesłanki do opracowania koniecznych zmian w Traktacie z Nicei należy szukać w tej samej motywacji, która legła u podstaw zwołania Konwentu ds. Przyszłości Europy. Sytuacja na początku 2007 roku była tak różna od tej w 2002 roku, że podstawą prac pozostał nieprzyjęty traktat, w którym dokonano kilku drobnych zmian. Ponadto trudno sobie wyobrazić sytuację, w której dwa państwa zawierające kompromis polityczny przy podpisywaniu TN, *de facto* umożliwiający rozszerzenie UE, zrezygnują z podnoszonych wówczas postulatów przewartościowania ich pozycji politycznej w Radzie UE, która – jak wspomniano – miała zrekompensować ich „polityczne straty” w Komisji Europejskiej, Parlamencie Europejskim i samej Radzie.

Podczas czerwowego szczytu Rady Europejskiej w 2005 roku szefowie państw lub rządów podjęli decyzję o rozpoczęciu okresu refleksji nad dalszym kierunkiem wprowadzania zmian w Unii Europejskiej, a *de facto* nad Traktatem konstytucyjnym. Kluczową rolę podczas okresu refleksji miały, zdaniem Rady Europejskiej, odegrać instytucje UE, w tym przede wszystkim Komisja Europejska<sup>19</sup>. Wszystkie strony opowiedziały się za kontynuowaniem raty-

<sup>18</sup> Zob. G.S. Brinker, M. Jopp, L. Lenka (red.), *Leitbilder fort he Future of the European Union, Dissenting Promoters of Unity*, Baden-Baden 2011.

<sup>19</sup> Komisja w komunikacie do unijnych instytucji podjęła próbę oceny sytuacji po fiasku ratyfikacyjnym TKE we Francji i w Holandii. Po pierwsze stwierdza, że jest mało prawdopodobne, aby TKE wszedł w niezmienionej postaci w życie. Tym samym Komisja nie opowiadała się za powtórzeniem referendum w tych państwach. Ponadto Komisja w tzw. Raplocie „D” podkreśla, że nie jest jego celem ratowanie TKE, lecz umożliwienia szerokiej dyskusji nad przyszłością Unii. Zwraca się uwagę na malejącą akceptację TKE wśród obywateli. Komisja przestrzega również przed obwinianiem Unii i jej instytucji za całe zło wynikające z nieratyfikowanego dokumentu. Zachęca tym

fikacji, mimo sprzeciwu Francji i Holandii<sup>20</sup>. Okres refleksji miał trwać do połowy 2006 roku. Jednakże decyzją szczytu Rady Europejskiej z czerwca 2006 roku czas ten został wydłużony, a ciężar podsumowania okresu refleksji w sprawozdaniu oceniającym wnioski z debaty miał spocząć na Prezydencji Niemiec w pierwszym półroczu 2007 roku.

Sytuację polityczną<sup>21</sup> w UE komplikował fakt, że oprócz nieratyfikowanego traktatu<sup>22</sup> Unia musiała zmierzyć się z trudnościami gospodarczymi. Dość wspomnieć o problemach związanych z liberalizacją rynku wewnętrznego w zakresie przepływu usług, czy też z problemami natury politycznej, jak dalszy brak jednego głosu w polityce zagranicznej<sup>23</sup>. Brak TKE oznaczał tym

---

bardziej do podjęcia rzetelnego dialogu z obywatelami, którego podstawowym efektem ma być bieżąca i rzetelna informacja o Unii i jej działaniach. Celem wypełnienia tych deklaracji treścią Komisja zobligowała państwa członkowskie do inicjowania i/lub stymulowania na różnych szczeblach debat europejskich, które miały dać KE możliwość wsłuchania się w głos obywateli. Por. *Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D: dla demokracji, dialogu i debaty, Komunikat KE do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*, Bruksela 13 X 2005, COM(2005)494 końcowy. W odpowiedzi na „plan D” Komisji Europejskiej Rada Europejska na szczycie w czerwcu 2006 roku z zadowoleniem przyjęła toczącą się debatę nad przyszłością UE, jednocześnie zwróciła słuszną uwagę na fakt, że zaangażowanie Unii w zapewnienie większej demokratyzacji, przejrzystości i skuteczności swoich struktur wykracza poza okres refleksji. Ponadto Rada zobowiązała prezydencję z I poł. 2007 roku do przedstawienia na szczycie czwarcym sprawozdania, które powinno zawierać ocenę stanu dyskusji nad TKE oraz analizę możliwego rozwoju wydarzeń. W tym samym dokumencie Rada Europejska wezwała do przyjęcia 25 marca 2007 roku w Berlinie deklaracji politycznej przywódców UE określającej europejskie wartości i ambicje, Rada Europejska w Brukseli, Konkluzje Prezydencji, Bruksela 15–16 czerwca 2006 r.

<sup>20</sup> Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Rada Europejska 16–17 VI 2005, D/05/3.

<sup>21</sup> Ów kryzys bywał określany przejściową porażką TKE, utknięciem w miejscu i in.

<sup>22</sup> Oprócz omówionych w dalszej części pracy koncepcji wyjścia z kryzysu ratyfikacyjnego TKE rozważano trzy inne scenariusze: 1. Porozumienie wszystkich państw wokół tekstu, który znacząco odbiegałby od tekstu TKE; 2. Trwałe zablokowanie państw i wydłużenie okresu refleksji podczas gdy Unia funkcjonowałaby dalej na podstawie Traktatu z Nicei; 3. Pat negocjacyjny wynikający z przedłużających się negocjacji nad zmianami instytucjonalnymi przy braku realnej możliwości osiągnięcia porozumienia i braku woli do postawienia weta. Por. L. Jesień (red.), *Aktualny stan debaty nad Traktatem Konstytucyjnym w państwach europejskich*, Materiały studialne PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 5, kwiecień 2007, Warszawa 2007, s. 7.

<sup>23</sup> O. Osica, rozważając możliwości działania w obszarze WPZiB po fiasku TKE, proponuje: wzmocnienie strategicznego dialogu między państwami członkowskimi, roz-

samym odłożenie w czasie koniecznych zmian w UE, których wprowadzenie w życie pozwoliłoby na uwzględnienie głosu Europy w świecie oraz podniesienie autorytetu jej instytucji wśród obywateli państw członkowskich<sup>24</sup>. Jednocześnie brak efektywności decyzyjnej mógł krępować Unię, gdy jej skład członkowski osiągnął liczbę 27 państw członkowskich. To sprawiło, że podobnie jak podczas prac IGC 2003–2004, a także w ostatniej fazie Konwentu w grze zwyciężał egoizm narodowy krępujący decyzyjność<sup>25</sup>, co w przypadku wzrastającej globalizacji gospodarczej oraz nacisków na utrzymanie standardów socjalnych nie wróżyło dobrze Unii, która chce być liderem gospodarczym w świecie<sup>26</sup>.

Wielu europeistów, mimo braku TKE, nie mówiło o kryzysie projektu europejskiego, gdyż podzielano pogląd, że system polityczny Unii osiągnął stan równowagi instytucjonalnej i materialnej oraz jest w sposób pożądanym legitymizowany pod względem zarówno normatywnym, jak i całkowitym<sup>27</sup>. Stąd brak TKE nie był dla Unii Europejskiej żadnym kryzysem konstytucyjnym, bo jej system polityczny jest konstytucyjnie nasycony. Traktat konstytu-

---

szerzenie kompetencji Wysokiego Przedstawiciela o prowadzenie posiedzeń Rady ds. Ogólnych, zreformowanie funkcjonowania Rady ds. Ogólnych oraz rozszerzenie kompetencji przedstawicielstw Komisji w krajach trzecich o zadania polityczne. Por. O. Osica, *Wspólna polityka czy wspólne instytucje? Przyszłość WPZiB po fiasku traktatu konstytucyjnego*, „Nowa Europa, Przegląd Natoliński”, Numer specjalny 2007, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007, s. 81.

<sup>24</sup> Por. J. Leinen, *Die Kosten die Nicht-Verfassung*, IPG 1/2007, s. 140 i 142. Autor wskazuje na inne obszary wzmacniane za pomocą rozwiązań konstytucyjnych. W tym między innymi to: polityka zagraniczna i obronna, wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityka gospodarcza i polityka socjalna. Brakiem wynikającym z niew wejścia w życie TKE będzie również zachowanie dotychczasowej pozycji ustrojowej Parlamentu Europejskiego, który nadal nie będzie miał wpływu na wydatki w ramach Wspólnej Polityki Rolnej; w ramach współdecyzji PE będzie nadal wyrażał swoje zdanie w małej ilości obszarów legislacyjnych; a w ramach kompetencji kreacyjnych nie będzie mógł zgłaszać wotum nieufności wobec Komisji Europejskiej. Proces decyzyjny z perspektywy rozwiązań zawartych w TKE, nadal pozostanie w oddaleniu od obywateli, którzy nie będą mieli możliwości wystąpienia z inicjatywą obywatelską, ich parlamenty narodowe pozostaną poza obszarem wpływu na decyzje podejmowane w ramach kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich.

<sup>25</sup> Dość wspomnieć o negocjacjach Perspektywy finansowej na lata 2007–2013 oraz na brak wspólnego stanowiska na szczycie G20 w roku 2007.

<sup>26</sup> Por. A. Schwall-Düren, *Wie weiter mit der EU? Wege aus der Krise*, „Integration” 2006, nr 1, s. 28.

<sup>27</sup> A. Moravcsik, *What can we Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, „Politische Vierteljahrschrift” 2006, nr 2, s. 219–241; A. Moravcsik, *Europe without Illusions*, Prospect 112, Juli 2005, s. 4.

cyjny w tej argumentacji nie wnosił do tego systemu żadnych zasadniczych treści, bez których dalsze funkcjonowanie Unii byłoby niemożliwe. Nie zmieniło to faktu, że mimo braku formalnych przesłanek opracowania nowego traktatu, istniała polityczna konieczność nowej refleksji nad UE<sup>28</sup>. Przykład debaty o TKE w poszczególnych państwach członkowskich pokazuje, że więcej było w niej politycznej ekonomii aniżeli argumentacji opartej na konkretnych rozwiązaniach traktatowych<sup>29</sup>.

Jednak stawką przy debacie pokonstytucyjnej, oprócz konieczności przystosowania instytucji Unii do działań w poszerzonym gronie państw członkowskich, była konieczność „wyjścia z twarzą” z kryzysu konstytucyjnego oraz pilna zmiana równowagi sił w Unii podkreślająca większy wpływ na jej działania przez państwa większe. Okres refleksji pokonstytucyjnej pozwolił na pojawienie się bardziej szczegółowych planów wyjścia z kryzysu politycznego<sup>30</sup>. Warto zwrócić uwagę również na fakt, że zdecydowanie się na realizację reformy ustroju Unii za pomocą traktatu reformującego pozwalało na uniknięcie asumptu politycznego do powtórzenia referendum we Francji

<sup>28</sup> W podobnym tonie wypowiada się S. Hix argumentując, iż porażka ratyfikacji nie była dla Unii Europejskiej stanem kryzysowym, gdyż jej system osiągnął stan równowagi instytucjonalnej jak i substancjalnej. Jednakże legitymacja społeczna tego systemu, zdaniem S. Hix'a musi być koniecznie wzmocniona, tak aby w dłuższej perspektywie utrzymać efektywność i stabilność Unii. Zauważa on, że po tym jak ustanawia się konstytucyjną architekturę należy podjąć konkretne decyzje o wkładzie ideologicznym nowego aparatu w system decyzyjny. Mowa tu o polityzacji struktury europejskiej, która powinna przebiegać w sprzyjających warunkach jak np. w obecności konkurujących ze sobą programów politycznych; konkurujących ze sobą kandydatów na wybieralne stanowiska. Polityzacja, wymusza tym samym deliberację polityki, co przyczynia się do budowania i zmiany społecznych przekonań o możliwościach dokonywania wyborów politycznych. Por. S. Hix, *Why the EU needs left-right politics, Politics the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, Notre Europe Policy Paper, Nr 19/2006, Pobrano ze strony [www.notre.europe.asso.fr](http://www.notre.europe.asso.fr) z dnia 10.10.2007.

<sup>29</sup> Np. upadek TKE dla J. Olsena to potknięcie, z którego należało wyciągnąć odpowiednie wnioski. Niestabilność systemu unijnego nie jest dla niego zagrożeniem, wręcz przeciwnie. Dalsze reformy Unii, których celem ma być pogłębianie integracji i rozszerzanie jej dorobku poprzez zapraszanie do UE nowych państw członkowskich, będzie możliwe tylko i wyłącznie pod warunkiem, że odejdzie się od realizacji scenariusza „one size fits all”. Utrzymanie heterogeniczności Unii jest bowiem jedną z recept na zbudowanie jej jedności i zapewnienie skutecznej legitymacji pochodzącej od państw członkowskich. Por. J.P. Olsen, *The Political Organization of Europe: Differentiation and Unification*, Arena Working Paper, 23/2005, s. 20.

<sup>30</sup> Zob. H. Marhold, *Von der Währungsunion zur gescheiterten Konstitutionalisierung der Europäischen Union – zehn Jahre Systemreform ein Kapitel Integrationsgeschichte (1999–2008)*, *Integration* 1/2011, s. 16–18.

i w Holandii. Jak zauważa J. Barcz: „(...) „Tradycyjne” (...) traktaty rewizyjne (...) nie były poddawane akceptacji referendalnej w toku procedury ratyfikacyjnej we Francji i w Niderlandach”<sup>31</sup>.

W okresie refleksji pokonstytucyjnej na forum debaty pojawiało się wiele koncepcji kontynuowania reformy ustrojowej UE. Wśród wielu do najważniejszych zaliczyć należy: koncepcję cherry picking – „wyciągania wisienki”<sup>32</sup>; wykorzystania ówczesnych podstaw traktatowych pozwalających na czasowe usprawnienie systemu Unii<sup>33</sup>, koncepcję „twin-track

<sup>31</sup> J. Barcz, *Traktat reformujący UE – „mapa drogowa”, forma traktatu, propozycje zasadniczych zmian instytucjonalnych*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski. Materiały z konferencji ekspertów, 11 lipca 2007 r.*, Warszawa 2007, s. 4.

<sup>32</sup> Tzw. „wyciąganie wisienki” z obowiązujących traktatów motywowane było koniecznością usprawnienia funkcjonowania polityk europejskich poprzez wykorzystanie zapisów ówczesnych traktatów bądź przez ratowanie wybranych postanowień traktatu konstytucyjnego. Por. R. Trzaskowski, *Traktat konstytucyjny – status quo oraz możliwe scenariusze rozwoju sytuacji*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, Numer specjalny styczeń 2007, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007, s. 36. Celem tego podejścia było odwołanie się do pozaprawnych skutków aktu konstytucyjnego, jednak w inny sposób niż poprzez ustanowienie traktatu konstytucyjnego. Głównym motywem było przede wszystkim pokazanie obywatelom korzyści z integracji, przy takim dostosowaniu instytucji, aby utrzymać lub podnieść ich dotychczasową efektywność. Praktyczne usprawnianie funkcjonowania Unii można bowiem osiągnąć za pomocą zmiany regulaminów poszczególnych instytucji, czy też na drodze jednomyślnej decyzji państw członkowskich w Radzie UE, bez obowiązku ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich (MT).

<sup>33</sup> Są to m.in.: 1. Wykorzystanie klauzuli passarelle na podstawie art. 137 ustęp 2 TWE w obszarze zmiany procedury głosowania na kodecyję z rezygnacją z jednomyślności w Radzie np. w odniesieniu do polityki społecznej, 2. Wzmocnienie za pomocą zmiany regulaminów pracy, międzyinstytucjonalnych sieci między Radą i Komisją w obszarze polityki zagranicznej np. poprzez wyodrębnienie Rady ds. Ogólnych i nadanie uprawnienia do jej stałego przewodnictwa Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, który mógłby również objąć funkcję wiceprzewodniczącego Komisji w miejsce Komisarza ds. Zagranicznych, 3. Dalsze kroki w kierunku umocnienia transparentności Rady, 4. Umocnienie praw kontrolnych i do bycia informowanym Parlamentu Europejskiego w obszarze komitologii, 5. Wzmocnienie gospodarczych, finansowych i politycznych instrumentów koordynacyjnych w ramach autonomii instytucjonalnej Eurogrupy, Implementacja protokołu ws roli parlamentów narodowych w unijnym procesie prawodawczym w ramach zasady subsydiarności. Por. A. Lieb, A. Maurer, N. Ondarza (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar, Diskussionspapier der FG 1, 2008/ 07*, April 2008, SWP Berlin, s. 6. Jednak A. Maurer przestrzega o granicy nieformalnych zmian, które łatwo można przekroczyć, gubiąc po drodze sens integracji oraz doprowadzając do jeszcze większego chaosu instytu-

approach”<sup>34</sup>, koncepcję „mini traktatu”<sup>35</sup>, koncepcję „wzmocnionej współpracy”<sup>36</sup>.

---

cyjnego i niekorzystnej atmosfery wśród państw członkowskich. Ponadto większość reform koniecznych do wprowadzenia z punktu widzenia TKE wymaga jednorodnej zgody państw członkowskich i ewentualnej ratyfikacji zgodnie z ich porządkami konstytucyjnymi. Por. A. Maurer, *Die EU-Verfassung: Optionen nach dem Scheitern*, Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2005, s. 167.

<sup>34</sup> Tzw. podwójne podejście zakładało po pierwsze – maksymalne wykorzystanie obowiązujących regulacji traktatowych, celem wprowadzenie rozwiązań ułatwiających współpracę w poszerzonym gronie państw członkowskich. Po drugie zaś – skoncentrowanie się na celach, których realizacja pozwoliłaby na uwiarygodnienie się Unii w oczach obywateli jako organizacji skutecznie odpowiadającej na wyzwania globalizacji. A. Kremer wskazuje, że za projekty pozwalające odbudować zaufanie opinii publicznej do UE można uznać: zwiększenie roli parlamentów narodowych, wdrażanie efektywnej polityki imigracji i polityki energetycznej, utworzenie Europejskiego Instytutu Technologicznego oraz dalsze reformy gospodarcze i dokończenie budowy rynku wewnętrznego. A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji podczas konferencji międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa 2008, s. 23.

<sup>35</sup> Opcja przyjęcia tzw. „mini traktatu” była odpowiedzią na dwa skrajne scenariusze dalszej ratyfikacji. Utrzymanie dotychczasowych ram prawnych UE z dostrzeżeniem propozycji TKE, ale na podstawie TN podjęcie raz jeszcze debaty o ewentualnej konieczności zmian. Zwolennikami tej drugiej opcji były: Polska i Republika Czeska, które również podczas prac nad mandatem dla IGC 2007 formułowały swoje stanowiska polityczne na bazie niezadowolenia m.in. z pakietu instytucjonalnego TKE. Koncepcja „mini traktatu” oznaczała wydzielenie z traktatu konstytucyjnego części pierwszej i drugiej zawierającej najważniejsze zmiany instytucjonalne oraz poddanie ich ratyfikacji tylko przez parlamenty narodowe. Jednakże pojawiały się pytania dotyczące kwestii ostatecznego statusu KPP oraz reform III i IV części przewidzianych w TKE. Planowany sposób ratyfikacji omijałby legitymację referendalną wykorzystaną np. we Francji i w Niderlandach.

<sup>36</sup> Oś koncepcji wyznacza możliwość wykształcenia się na podstawie traktatu konstytucyjnego tzw. „rdzenia Europy”, grupy państw, w których ratyfikacja została formalnie zakończona. „Możliwość reformy ustrojowej UE prowadząca do zróżnicowania faktycznego lub prawnego statusu państw członkowskich; wśród takich możliwości można byłoby z kolei wyróżnić takie, które mieściłyby się w ramach prawnych UE – na przykład wykorzystanie mechanizmu wzmocnionej współpracy – oraz takie, które pozostawiałyby wątpliwości co do tego, czy nie zagrażają spójności Unii (zawieranie umów międzynarodowych dotyczących ważnych substancjalnie spraw dla procesu integracji europejskiej poza traktatami stanowiącymi Unię), względnie prowadziłyby wprost do fragmentacji procesu integracji (zróżnicowania statusu państw członkowskich)”. Por. J. Barcz, *Wprowadzenie...*, op. cit., s. 18.

Wielostronność scenariuszy wyjścia z kryzysu prokonstytucyjnego ożywczo wpływała na ton debaty okresu refleksji. Jednak – jak się okazuje – w sytuacjach na pozór trudnych i bez wyjścia najlepszym sposobem ich przezwyciężenia jest realizacja zamierzeń za pomocą najbardziej dostępnego i akceptowanego dla wszystkich scenariusza. O konieczności uporządkowania okresu refleksji mówili ministrowie spraw zagranicznych UE podczas spotkania 27 i 28 maja 2006 roku w austriackim Klostenburgu pod Wiedniem. Przystano na propozycję Prezydencji Austrii, aby podjąć konkretny plan na potrzeby ostatecznego przyjęcia nowego traktatu. Plan ten został podjęty przez prezydencję niemiecką, która zasadniczo podzielała przekonanie, że sposobu wyjścia z kryzysu konstytucyjnego należy szukać w poszczególnych zapisach TUE – art. 48 TUE, a nie na drodze pozatraktatowej. Punkt wyjścia oparty został na rozwiązaniach TKE, co miało ułatwić prowadzenie prac przygotowawczych do sporządzenia mandatu na Konferencję Międzyrządową Państw Członkowskich planowaną na drugą połowę 2007 roku.

### 3. PREZYDENCJA NIEMIEC W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ W I POŁOWIE 2007 ROKU

Prace przygotowujące mandat Konferencji Międzyrządowej Przedstawicieli Państw Członkowskich w sprawie opracowania zmian w traktatach były prowadzone przez rząd Republiki Federalnej Niemiec, który w pierwszej połowie 2007 roku sprawował prezydencję w Unii Europejskiej. Od Niemieckiej Prezydencji oczekiwano odegrania ważnej roli związanej z przygotowaniem dalszych prac w ramach procesu zmiany traktatowej. Jej główne kierunki wytyczone na potrzeby prowadzonych negocjacji nie odbiegały zasadniczo od tych określonych przez Konwent i konferencję międzyrządową 2003–2004. Kanclerz RFN, prowadząc politykę stolic, przyjęła zasadę, że podstawą do rozmów będzie TKE, w którym wszystko może ulec zmianie, z wyjątkiem pakietu instytucjonalnego. Traktat konstytucyjny został zatem uznany za „wspólny mianownik” dalszych rozmów. Skutkowało to również tym, że podstawą do nich nie był Traktat z Nicei, którego potencjał koalicyjny w Radzie charakteryzował się nadreprezentacją państw małych i średnich. TKE jawi się w tym kontekście jako wyższy stopień rozwoju Unii, którego podstawy zostały wypracowane w gronie możliwie jak najszerszym, którego efektów prac nie można było uznać za martwe.

W pracach przygotowawczych IGC brało udział, podobnie jak w poprzednim przypadku, 27 stolic europejskich. Jednakże status 12 państw z rozszerzenia Unii z 2004 i 2007 roku uległ zmianie: z państw kandydackich



zaproszonych do stołu negocyjacyjnego – na państwa o pełnych prawach członkowskich. Zmiana statusu tych państw miała bezpośredni wpływ na większą niż wówczas śmiałość w prezentowaniu odmiennego stanowiska dotyczącego sposobu głosowania w Radzie. Z punktu widzenia UE-15 wysunięta przez polski rząd propozycja pierwiastkowego obliczania głosów w Radzie koniecznych do podjęcia decyzji spełniała przesłanki uznania jej za eurosceptyczną, hamującą postęp integracji europejskiej<sup>37</sup>.

Przewodniczącą Unii w I poł. 2007 roku Niemcy wybrały inną strategię negocyjacyjną, która miała zostać zwieńczona na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2007 przyjęciem szczegółowego mandatu na Konferencję Międzyrządową<sup>38</sup>. „Była to droga negocjacji prowadzonych w wąskiej grupie wysłanników państw, czyli negocjacje w stylu klasycznej dyplomacji, w tym zarówno spotkania dwustronne, jak i – nieliczne – spotkania wszystkich wysłanników<sup>39</sup>. W tym celu państwa członkowskie wyznaczyły po dwóch przedstawicieli nazywanych, w zależności od dokumentu, Szerpami lub *focal points*”<sup>40</sup>. W odróżnieniu od poprzednich konferencji międzyrządowych pismem z początku 2007 roku Kanclerz Federalna Angela Merkel zaproponowała utworzenie

<sup>37</sup> Rezygnacja z pierwiastka przez polską delegację na szczycie Unii Europejskiej, oprócz faktu uznania tego kroku za nastawienie pro integracyjne, zdeterminowała kształt Traktatu z Lizbony poprzez ustalenie licznych okresów przejściowych aż do roku 2020. Jednocześnie tzw. kompromis lizboński wpłynął na pozycję państw małych i średnich, które poczuły się bardziej dowartościowane w Unii. Po drugie kompromis zakreślony w czerwcu 2007 roku, został poszerzony o drobne, aczkolwiek istotne z punktu widzenia państw małych i średnich, zmiany instytucjonalne. Nie byłyby one możliwe do przeprowadzenia, gdyby nie problemy z ratyfikacją nowego traktatu przede wszystkim w Irlandii, ale również w Niemczech, Republice Czeskiej, Polsce, Szwecji oraz w Wielkiej Brytanii.

<sup>38</sup> Sukces Prezydencji Niemiec miało wyznaczać załatwienie trzech spraw: 1. Porozumienie co do istoty treści nowego traktatu; 2. Osiągnięcie konsensusu w odniesieniu do czasu potrzebnego na sfinalizowanie sprawy – celem było „wstawienie pociągu europejskiego” na właściwe tory przed wyborami do PE w 2009 roku; 3. Porozumienie dotyczące procedury określającej, jakimi metodami należy się posłużyć dla osiągnięcia celu, Por. R. Schweppe, *Priorytety Niemiec w Radzie UE*, [w:] J. Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2007, s. 24.

<sup>39</sup> Zadanie, przed którym stanęły Niemcy nie należało do łatwych. Co prawda nie zachodziła konieczność ożywienia debaty nad zmianą traktatową, lecz jej konkretyzacji w konkretny plan z rozpisaniem ram czasowych i określenia substancji nowego traktatu.

<sup>40</sup> A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji...*, op. cit., s. 23. Negocjacje w odróżnieniu od obrad Konwentu były prowadzone w zaciszu gabinetów bez udziału czynnika publicznego, bez ogłaszania na zewnątrz wyników prowadzonych rozmów.

maksymalnie dwóch *focal points*, które w praktyce miały stać się generalnym forum prac nad przygotowywanym mandatem dla IGC. Ponadto negocjacje nowego traktatu reformującego odbywały się przy wsparciu przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, na podstawie bezpośredniego kontaktu stolic, tzw. polityka stolic. Ponadto po stronie innych aktorów biorących udział w negocjacjach zostały utworzone tzw. stoliki eksperckie, których zadaniem było udzielanie porad *focal points*. Terminarz spotkań w ramach tej drugiej struktury został ustalony na przełomie kwietnia i maja 2007 roku. Podstawą prac ekspertów była ankieta przygotowana przez sekretariat ds. negocjacji Prezydencji. Odpowiedzi na 12 pytań miały dookreślić ewentualne życzenia, oczekiwania, punkty graniczne stanowisk politycznych poszczególnych państw członkowskich<sup>41</sup>. Wśród zagadnień, o które pytano, znalazły się m.in. następujące:

- 1) utrzymanie zaproponowanej w TKE jednolitej (bez wyraźnego podziału na filary) struktury Unii wraz z zapisami o nadaniu jej osobowości prawnej,
- 2) utrzymanie pierwszej części TKE jako zasadniczego punktu odniesienia nowego traktatu,
- 3) rezygnacja z tzw. konstytucyjnej formuły językowej dla nowego traktatu – analogicznej do państwowej,
- 4) rezygnacja z zapisów o symbolice Unii Europejskiej,
- 5) rezygnacja z traktatowego zapisu o pierwszeństwie prawa wspólnotowego przed prawem krajowym,
- 6) status Karty Praw Podstawowych jako części zwartej nowego traktatu lub dodanie jej w załączniku powiązany specjalnym protokołem,
- 7) utrzymanie pakietu instytucjonalnego zapisanego w TKE,
- 8) utrzymanie innych reform z TKE jako głównego punktu odniesienia dla nowego traktatu,
- 9) dodanie do nowego traktatu zapisów o bezpieczeństwie energetycznym i ochronie klimatu,
- 10) ugruntowanie traktatowe kopenhaskich kryteriów członkostwa w Unii Europejskiej,
- 11) podkreślenie w traktacie europejskiego modelu socjalnego,
- 12) dodanie specjalnych reguł *opting out* i specjalnych reguł dla wzmocnionej współpracy w specjalnych obszarach<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Przygotowując się do objęcia przewodnictwa w Radzie, Niemcy wyznaczyły tzw. czerwone linie potencjalnego kompromisu umożliwiającego dalsze prace nad reformą Unii, nie tylko w gronie 18 państw, które ratyfikowały TKE, lecz wspólnie ze wszystkimi członkami UE.

<sup>42</sup> Por. A. Lieb, A. Maurer, N. Ondarza, (Hg.), op. cit., s. 8.

Co do większości punktów wśród państw członkowskich udało się zbudować kompromis z szerokim marginesem negocjacyjnym. Większość państw wyrażała zgodę na rezygnację z zapisów traktatowych o symbolach Unii Europejskiej<sup>43</sup>. Również zdecydowana większość państw, przyjaciół rozwiązania konstytucyjnego, opowiadała się za utrzymaniem pakietu instytucjonalnego. Przeciwnego zdania była Polska z pasywnym wsparciem Republiki Czech. Podtrzymywanie stanowiska polskiej delegacji w odniesieniu do zachowania w nowym traktacie instytucjonalnych i decyzyjnych rozwiązań nicejskich istotnie wpłynęło na ostateczny kształt kompromisu lizbońskiego. Rozkłada on w czasie wprowadzenie w życie niektórych zapisów systemu decyzyjnego, jak również umożliwia innym państwom w trakcie ratyfikacji TL zaspokajanie ich roszczeń w postaci dodatkowych okresów przejściowych<sup>44</sup>. Stosunkowo wiele państw opowiadało się za traktatowymi zapisami uelastyczniającymi integrację europejską – klauzula *opting out* – i/lub modyfikującymi zapisy o wzmocnionej współpracy. Mniejsze, aczkolwiek znaczące koalicje formułowaly się wokół kwestii związanych z rezygnacją z zapisów traktatowych o pierwszeństwie prawa wspólnotowego przed prawem krajowym<sup>45</sup>, a także wokół ostatecznego statusu Karty Praw Podstawowych<sup>46</sup>.

Ponadto Niemcy dążyły z sukcesem do politycznej mobilizacji państw zaliczanych do grona przyjaciół TKE<sup>47</sup>, co znacznie ułatwiało prowadzenie przygotowań do czerwcowego szczytu Rady Europejskiej. Działania Prezy-

<sup>43</sup> Za wyjątkiem Królestwa Belgii i Luksemburga.

<sup>44</sup> W szczególności dotyczy to Irlandii i Republiki Czech.

<sup>45</sup> Tu liderem była Wielka Brytania, Niderlandy z poparciem Republiki Czech, oraz pasywnego poparcia udzielała RFN.

<sup>46</sup> Zjednoczone Królestwo i Polska, a także Republika Czech, co umożliwiło złożenie podpisu pod traktatem przez Prezydenta Republiki Czech Vaclava Klauusa – państwa te wynegocjowały tzw. protokół brytyjski ws. Karty Praw Podstawowych.

<sup>47</sup> Do spotkania państw „przyjaciół TKE” doszło 26 stycznia 2007 w Madrycie. Do tego grona zaliczano 16 państw, które ratyfikowały TKE oraz dwa państwa przychylnie ratyfikacji – Irlandia i Portugalia. Państwa te podpisały się pod deklaracją za zachowaniem zasadniczej treści TKE w kontekście prac nad nowym traktatem. Był to wyraźny sygnał przeciwko opcji mini traktatu i odkładaniu dalszych zmian na okres późniejszy. Por. B. Wojna, *Przyjaciele Traktatu Konstytucyjnego – wnioski ze spotkania w Madrycie*, Biuletyn PISM, nr 6 (420) z 31 stycznia 2007 r. Rząd Hiszpanii wraz z partnerami z innych państw podzielał opinię, że TKE jest żmudnie wynegocjowanym wzajemnie powiązaniem pakietem kompromisowym i zasadnicze zmiany w nim mogły by naruszyć równowagę państw osiągniętą w TKE. Stąd zmiany są możliwe, lecz winny one mieć charakter kosmetyczny pozwalający innym państwom na przyjęcie TKE. Stąd poparcie dla krótkiej Konferencji Międzyrządowej, która prace powinna rozpocząć jeszcze przed wakacjami 2007 roku.

dencji z początku 2007 roku polegały: po pierwsze, na zapewnieniu francuskich i holenderskich partnerów, że nie będą zachęcane do powtórzenia procedury ratyfikacyjnej TKE w ich państwach<sup>48</sup>. Po drugie, na zbadaniu nastawienia do zmian tych państw, które nie rozpoczęły bądź nie zakończyły wówczas procedury ratyfikacyjnej TKE. Po trzecie, wysondowaniu, jakie emocje panują w tych państwach, które traktat już ratyfikowały i niekoniecznie chciały zrezygnować z zawartych w nim zapisów. Stąd przyznać trzeba, że na początku 2007 roku Unia stanęła przed ważnym testem solidarności i dojrzałości europejskiej jej przywódców<sup>49</sup>. Dla RFN było jasne przekonanie, że wszyscy członkowie Unii, w świetle traktatu konstytucyjnego, w bardziej lub w mniej znaczący sposób, muszą dokonać przeformułowania swoich stanowisk politycznych<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Zob. H. Marhold, op. cit., s. 18.

<sup>49</sup> Deklaracja Berlińska z założenia nie miała być długim dokumentem. W pierwszej części planowano retrospektywne ujęcie sukcesu europejskiego, jakim jest pokój, dobrobyt i bezpieczeństwo, które od 2004 roku jest również udziałem państw Europy Środkowej i Wschodniej. Drugą część dokumentu uznano ze względu na przyszłość Europy za ważniejszą, gdyż jej przedmiotem było określenie, jak ma wyglądać dalsze europejskie porozumienie. Ostatecznie Deklaracja Berlińska podpisana w 50 rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich dość zdawkowo podejmuje temat reformy traktatowej. W części trzeciej sygnatariusze dokumentu podejmują zobowiązanie, które przyjmie postać mapy drogowej dla Europy, że wspólnie do czasu wyborów do PE w 2009 r. rozpoczną działania, mające na celu odnowienie fundamentu Unii Europejskiej. Por. *Deklaracja przyjęta z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich*, Berlin, marzec 2007. Dokument analizowany z punktu widzenia charakteru Unii Europejskiej dostarcza nam wiedzy na temat jej priorytetów i wartości, które chce umacniać. Autor zwraca uwagę na deklarację poszanowania suwerenności państw członkowskich, a także podkreślenie dualnego charakteru Unii przez współistnienie państw członkowskich i instytucji europejskich. Nowym polem działalności politycznej Unii ma być zgodnie z deklaracją polityka energetyczna, powiązana z aktywnością międzynarodową w dziedzinie zwalczania zmian klimatycznych.

<sup>50</sup> W priorytetach Prezydencji Niemcy wskazywały, że „projekt europejskiego Traktatu konstytucyjnego przewiduje istotny postęp dla Europy nakierowanej na wartości i sprawiedliwej w dziedzinie społecznej, zapewniającej więcej praw obywatelskich, umacniającej współpracę w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, określającej lepsze rozgraniczenie kompetencji między Unią a państwami członkowskimi, zapewniającej mocniejszy udział parlamentów narodowych oraz mocniejszą politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa. Traktat konstytucyjny czyni Unię Europejską bardziej demokratyczną, zdolniejszą do działania, efektywniejszą i bardziej transparentną (...)”. Por. *Priorytety Prezydencji Niemieckiej. Pkt. I Zdolna do działania Wspólnota – rozwijanie UE*, [w:] J. Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2007, s. 116.

Efekty prac w tzw. *focal points* przedstawiono w raporcie Prezydencji z 6 czerwca 2007 roku<sup>51</sup>. Na jego podstawie można było przystąpić do konstruowania mandatu dla konferencji międzyrządowej, która miała zostać zwołana jeszcze przez Prezydencję Portugalską w lipcu 2007 roku. Polityka konfesjonalu wraz z polityką stolic prowadzone przez Angelę Merkel we współpracy z Sekretariatem Generalnym Rady pozwoliły na redukcję punktów do dyskusji podczas zbliżającego się szczytu Unii Europejskiej oraz na dodanie jeszcze czterech punktów spornych. Tym samym „w grze negocjacyjnej” pozostały kwestie symboliki Unii, pierwszeństwa prawa wspólnotowego, zmian terminologicznych, statusu KPP. Dodane punkty to: ostateczny kształt polityki bezpieczeństwa i obrony<sup>52</sup>, zmiana podziału kompetencji między państwa członkowskie a Unię Europejską<sup>53</sup>, rola parlamentów narodowych<sup>54</sup> i sposób głosowania w Radzie<sup>55</sup>.

#### 4. KONFERENCJA MIĘDZYRZĄDOWA 2007 R.

Podstawę do rozpoczęcia negocjacji w ramach Rady Europejskiej stanowił raport prezydencji wraz z propozycją mandatu na IGC<sup>56</sup>. Bezpośrednio przed szczytem Prezydencja Niemiec przekazała państwom członkowskim dodatkowy kwestionariusz, który miał jej dać rozeznanie w sprawach, które mogły pojawić się jako nowe stanowiska stolic w sprawie prac nad nowym traktatem<sup>57</sup>.

<sup>51</sup> Por. A. Lieb, A. Maurer, N. Ondarza, (Hg.), op. cit., s. 8 i 9.

<sup>52</sup> Punkt zgłoszony przez Wielką Brytanię.

<sup>53</sup> Punkt zgłoszony przez rząd Republiki Czech.

<sup>54</sup> Punkt zgłoszony przez Holandię.

<sup>55</sup> Punkt zgłoszony przez Rzeczpospolitą Polską i podtrzymywany w trakcie szczytu czerwcowego oraz podczas prac IGC. Polska propozycja skłaniała się ku pierwiastkowemu sposobowi obliczania odsetka ludności państw w Radzie Unii Europejskiej.

<sup>56</sup> Raport ten był przedmiotem obrad ostatniej rundy *focal points* na początku czerwca 2007. Po zaprezentowaniu jego zawartości Sierpom został przekazany państwom członkowskim, aby te na jego podstawie kreśliły swoje stanowiska negocjacyjne na szczyt Unii.

<sup>57</sup> W kwestionariuszu zadano pytania m.in. o wolę powrotu do tradycyjnej metody zmiany traktatów poprzez traktat zmieniający; o wolę dokonania zmian terminologicznych w nowym traktacie w szczególności tych o wydziwisku symbolicznym quasi państwowym jak np. „konstytucja”; o rezygnację z zapisu traktatowego o pierwszeństwie prawa wspólnotowego przed prawem krajowym; oraz o status Karty Praw Podstawowych. A. Kremer wskazuje również na fakt, że kwestionariusz nie zawierał tematów zgłaszanych jako nowe tematy dyskusji m.in. kwestie ochrony klimatu, wprowadzenia kry-

Wielu aktorów szczytu Rady Europejskiej już w trakcie prac *focal points*, czy też spotkań „szerpów” deklarowało, że w stosunku do TKE możliwe są tylko kosmetyczne zmiany, które nie mogły w żadnej mierze naruszyć kompromisu zawartego podczas Konwentu i IGC 2003–2004. Stanowisko Polski było również punktem odniesienia do analizy wyniku prac Rady Europejskiej, a także stanowiło główną oś analizy kompromisu lizbońskiego, który wpisany w Traktat z Lizbony w istotny sposób kształtuje dynamikę zmiany traktatowej do 2020 roku.

Ważną rolę w kreśleniu kompromisów podczas szczytu odegrała kanclerz RFN Angela Merkel oraz prezydent Francji Nicolas Sarkozy. Nie bez znaczenia pozostawały wcześniej poczynione ustalenia na spotkaniach „Szerpów” i *focal points*. Umożliwiło to ograniczenie katalogu rozszczeń przy jednoczesnym nakreśleniu spraw, co do których wszystkie stolice wyraziły zgodę. Tym samym więcej uwagi można było poświęcić takim kwestiom spornym jak pierwiastek, Karta Praw Podstawowych, kształt Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, liczba deputowanych w Parlamencie Europejskim i in. Ostatecznie, wbrew przeciekom o zerwaniu szczytu, czy też zawarciu porozumienia bez Polski, szczyt zakończył się w sobotę 23 czerwca 2007 roku przyjęciem konkluzji, do których dołączono mandat na konferencję międzyrządową. Wypracowanemu kompromisowi towarzyszyło przekonanie, że prace IGC mają skoncentrować się na uszczegółowieniu i redakcyjnym opracowaniu politycznych ustaleń z czerwca 2007 roku. W szczególności tyczyło się to ustalonych reform instytucjonalnych. Konferencja międzyrządowa przedstawicieli państw członkowskich rozpoczęła się niezwłocznie po szczycie 23 lipca 2007 roku w Brukseli. Podstawą jej prac był mandat, którego konstrukcja pokazywała jednoznacznie, iż celem nadrzędnym było uniknięcie sytuacji, w której podczas IGC pojawiają się nowe żądania państw członkowskich, mogące utrudnić przyjęcie nowego dokumentu. Stąd też dokument nie zawierał żadnych *left overs*. Dokument, nazywany przez A. Merkel mandatem specjalnej troski, precyzyjnie określał kierunki zmian w stosunku do TKE. Precyzja przy sporządzaniu mandatu, jak również dające się odczuć zmęczenie permanentnym okresem refleksji pozwalały Radzie Europejskiej na zakreszenie wąskich ram czasowych. Prezydencja miała przedstawić IGC uzgodniony tekst traktatu w takim terminie, aby ta mogła zakończyć swoje

---

teriów kopenhaskich do materii traktatowej, wymiaru socjalnego Unii Europejskiej, polityki energetycznej. Por. A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji podczas konferencji międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2008, s. 26.

prace jeszcze w 2007 roku, co umożliwiłoby dokonanie ratyfikacji traktatu do 2009 roku.

## 5. KONKLUZJE

Podpisanie 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie Traktatu Lizbońskiego (TL) formalnie rozpoczęło procedurę jego ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej<sup>58</sup>. Warto zwrócić uwagę na dyskusję wokół TL w Niemczech. Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe w wyroku z 30 czerwca 2009 roku<sup>59</sup> wydał dość zawiły w skutkach prawnych wyrok uzależniający zgodę na podpis pod ustawą ratyfikacyjną prezydenta RFN od przyjęcia przez Bundestag specjalnej ustawy regulującej, zabezpieczającej kompetencje parlamentu związkowego w sprawach związanych z Unią Europejską. Tym samym Trybunał udzielił odpowiedzi na pytania postawione we wniosku dwóch polityków niemieckich i określił zasady reprezentowania interesu Niemiec na forum UE oraz zasady konsultacji stanowiska rządu z parlamentem. Trybunał wypowiedział się również na temat zasad pierwszeństwa unijnego prawa na terenie RFN<sup>60</sup>. Jeszcze przed zakończeniem kadencji 2005–2009 Bundestag

<sup>58</sup> Określony w art. 48 TUE formalny mechanizm zmiany traktatowej podlega konieczności ratyfikacji nowego i/lub zmienionego traktatu przez wszystkie państwa członkowskie Unii zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. I tak na przykład w Polsce na mocy Konstytucji z kwietnia 1997 uchwałę o sposobie ratyfikacji umowy międzynarodowej, której przedmiotem jest przeniesienie części, nie w całości kompetencji władczych na rzecz organizacji międzynarodowej, podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Posłowie mają do wyboru dwie metody: 1. Ratyfikacja na drodze parlamentarnej lub 2. Na drodze referendum ogólnokrajowego. Por. K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 roku, a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2006, s. 34.

<sup>59</sup> Wyrok BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009; A. Schmidt, *The raison d'être of the EU? Judgment of the German Constitutional Court poses fundamental questions to the finalite of the EU, Lisbon Treaty Ratification Monitor – 2nd issue*, TEPSA, Bruxelles 2009.

<sup>60</sup> Generalna teza TK brzmi, że TL jest zgodny z Konstytucją RFN, wymagane jest jednak wzmocnienie odpowiedzialności parlamentu w niemieckim systemie koordynacji polityki europejskiej. Parlament będzie musiał każdorazowo udzielać zgody na wejście prawa unijnego w życie na terenie Niemiec w obszarze prawa karnego czy misji zagranicznych. Zob. *Lizbona przeszła niemiecki test*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 VII 2009, s. A11; *Niemcy hamują Lizbonę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 1 VII 2009, s. 8; J. Rokita, *Niemcy idą śladem Kaczyńskiego*, „Dziennik” z dnia 30–31 VI 2009, s. 2; H. Marhold, op. cit., s. 19 i nast.

przyjął stosowną ustawę, a prezydent Horst Koehler złożył pod ustawą ratyfikującą swój podpis. Ustawa kompetencyjna w Niemczech w znaczący sposób ugruntowała pozycję Bundestagu w kształtowaniu niemieckiej polityki europejskiej. Z punktu widzenia zwiększenia legitymacji dla jakiegokolwiek oficjalnego stanowiska RFN na forum UE ma to duże znaczenie. Ma to duże znaczenie szczególnie w kontekście odgrywania przez Niemcy czołowej roli w opracowywaniu dla UE i wdrażaniu scenariuszy wyjścia z kryzysu gospodarczego.

Implementacja TL w dwa lata od wejścia w życie dokumentów egzemplifikuje dynamikę i rozwój UE będącymi wypadkową ścierania się dwóch koncepcji funkcjonowania UE: wspólnotowego i międzyrządowego zarządzania<sup>61</sup>. Niechęć do zmian z pewnością wpływa na trwałość dokumentu, który jednak pozostaje otwarty na innowacje systemowe na podstawie jego przepisów<sup>62</sup>. Można zatem wnioskować, że w najbliższych latach będziemy mogli obserwować pozatraktatowe zmiany w UE, które pozwolą jej na zachowanie ciągłego dialogu z otoczeniem systemowym i reagować na zmiany wewnątrz systemu. Można przypuszczać, że nadszedł czas pogłębiania integracji w ramach poszczególnych polityk, możliwy przy założeniu, że odkładamy na bok ambitne plany rozszerzania UE, proponując państwom zainteresowanym akcesją inne formy współpracy, m.in. poszerzanie stref wolnego handlu, czy stowarzyszenia.

Analizując wkład Niemiec w reformę traktatową Unii Europejskiej, można skonstatować, że państwo to – niezależnie od tego, kto stał na czele rządu federalnego – miało jasno sprecyzowane cele strategiczne polityki europejskiej – które konsekwentnie wdrażało na każdym etapie procedury akcesyjnej państw Europy Środkowej i Wschodniej – oraz reformy traktatowe. Do głównych priorytetów niemieckiej polityki europejskiej zaliczyć należy popieranie rozszerzenia UE, konsolidację podstaw traktatowych UE, a przez to jej instytucjonalne uporządkowanie odzwierciedlające wkład i znaczenie RFN w proces integracji europejskiej. Stąd też Niemcy wyraziły zgodę na akcesję na podstawie regulacji TN, uzależniając swoją zgodę od przystąpienia do znacznie większego projektu konstytucjonalizacji, konsolidacji oraz utrwa-

<sup>61</sup> Por. *Implementacja traktatu lizbońskiego – rok małych kroków i dużych znaków zapytania*, [w:] *Rocznik Strategiczny 2010/2011*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 107 i nast.

<sup>62</sup> Autor ma na myśli m.in. nowelizację TL w kontekście zacieśniania integracji gospodarczej, tj. ratyfikację decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro.



nia podstaw traktatowych<sup>63</sup>, mające wzmocnić UE od wewnątrz i w relacjach zewnętrznych.

Zaproponowana w TKE, i przyjęta po kosmetycznych zmianach w TL, wizja UE nie jest jej docelowym modelem, lecz odzwierciedla uzgodnienia o charakterze konstytucyjnym i politycznym będące rezultatem zachowań państw członkowskich mających różne cele polityczne osiągnięte w trakcie negocjacji politycznych. Ważną rolę kreatora unijnych rozwiązań, mediatora i konstruktora porozumień w trakcie prac Konwentu i dwóch konferencji międzyrządowych odgrywały Niemcy, które dzięki umiejętnie prowadzonej polityce koalicji formalnych i nieformalnych skutecznie realizowały swój plan działania w odniesieniu do UE.

## BIBLIOGRAFIA

### **Dokumenty:**

*Decyzja Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro.*

*Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D: dla demokracji, dialogu i debaty, Komunikat KE do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela 13 X 2005, COM(2005)494 końcowy.*

*Deklaracja szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Rada Europejska 16–17 VI 2005, D/05/3.*

*Wyrok BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009.*

### **Opracowania zwarte:**

Barcz J. (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2007, s. 116.

Barcz J., *Traktat reformujący UE – „mapa drogowa”, forma traktatu, propozycje zasadniczych zmian instytucjonalnych*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat reformu-*

<sup>63</sup> Chodzi tu o koncentrację na konstruowaniu niezależnego, ponadnarodowego i ponadpaństwowego systemu instytucjonalnego, opartego na ustrojowym akcie konstytucyjnym, zdecydowanie nie tożsamym z tradycyjnie rozumianą konstytucją państwową.

- jący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski. Materiały z konferencji ekspertów, 11 lipca 2007 r., Warszawa 2007.
- Brinker G.S., M. Jopp, L. Lenka (red.), *Leitbilder for the Future of the European Union, Dissenting Promoters of Unity*, Baden-Baden 2011.
- Buras P., *Dyskusja o finalite politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, Warszawa 2006.
- Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Atla 2, Wrocław 2004,
- Eriksen E.O., J. Fossum, A.J. Menendez (red.), *The Chartering of Europe. The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Nomos, Baden-Baden 2003.
- Fischer J., *From confederacy to federation-thoughts on the finality of European integration*, Speech at the Humboldt University in Berlin, 12.05.2000.
- Głomb W., *The Franco-German Tandem Confronts the Euro Crisis*, Fandapol, Paris, February 2011.
- Heffer S., *Rise of the Fourth Reich, how Germany is using the financial crisis to conquer Europe?*, „DailyMail” z dnia 17.08.2011.
- Hix S., *Why the EU needs left-right politics, Politics the Right or the Wrong Sort of Medicine for the EU?*, „Notre Europe Policy Paper” 2006, nr 19.
- Jesień L. (red.), *Aktualny stan debaty nad Traktatem Konstytucyjnym w państwach europejskich*, Materiały studialne PISM, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, nr 5, kwiecień 2007, Warszawa 2007.
- Kremer A., *Aspekty prawne negocjacji podczas konferencji międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji, Warszawa 2008.
- Leinen J., *Die Kosten die Nicht-Verfassung*, IPG 1/2007,
- Lieb A., A. Maurer, N. Ondarza (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon. Kurzkomentar*, Diskussionspapier der FG 1, 2008/ 07, April 2008, SWP Berlin,
- Magnette P., *Constitutionalising the European Union. Big bargains and formal reasoning*, [w:] P. Magnette (red.), *La grande Europe*, Editions de l’Université de l’Université de Bruxelles, Bruxelles 2004,
- Marhold H., *Von der Währungsunion zur gescheiterten Konstitutionalisierung der Europäischen Union – zehn Jahre Systemreform ein Kapitel Integrationsgeschichte (1999–2008)*, Integration 1/2011.
- Maurer A., *Die EU-Verfassung: Optionen nach dem Scheitern*, Internationale Politik und Gesellschaft, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn 2005.

- Moravcsik A., *Europe without Illusions*, „Prospect” 112, Juli 2005.
- Moravcsik A., *What can we Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?*, „Politische Vierteljahrschrift” 2006, nr 2.
- Olsen J.P., *The Political Organization of Europe: Differentiation and Unification*, „Arena Working Paper” 2005, nr 23.
- Osica O., *Wspólna polityka czy wspólne instytucje? Przyszłość WPZiB po fiasku traktatu konstytucyjnego*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, numer specjalny 2007, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007.
- Peters A., *Elemente eine Theorie. Verfassung Europa*, Duncker & Humblot, Berlin 2004.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2007.
- Roth F., *Who can be trusted after financial crisis*, CEPS Working Document, No. 302/ November 2009.
- Schmidt A., *The raison d’être of the EU? Judgment of the German Constitutional Court poses fundamental questions to the finalite of the EU*, *Lisbon Treaty Ratification Monitor – 2nd issue*, TEPSA, Bruxelles 2009.
- Schwall-Düren A., *Wie weiter mit der EU? Wege aus der Krise*, „Integration” 2006, nr 1.
- Schweppe R., *Priorytety Niemiec w Radzie UE*, [w:] J. Barcz (red.), *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2007.
- Trzaskowski R., *Traktat konstytucyjny – status quo oraz możliwe scenariusze rozwoju sytuacji*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, numer specjalny styczeń 2007, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007.
- Wojna B., *Przyjaciele Traktatu Konstytucyjnego – wnioski ze spotkania w Madrycie*, Biuletyn PISM, nr 6 (420) z 31 stycznia 2007 r.
- Wójtowicz K., *Konstytucja RP z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006.

### **Artykuły prasowe:**

- Lizbona przeszła niemiecki test*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 VII 2009, s. A11; *Niemcy hamują Lizbonę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 1 VII 2009, s. 8; J. Rokita, *Niemcy idą śladem Kaczyńskiego*, „Dziennik” z dnia 30–31 VI 2009, s. 2.
- Implementacja traktatu lizbońskiego – rok małych kroków i dużych znaków zapytania*, [w:] *Rocznik Strategiczny 2010/2011*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, s. 107 i nast.

## STRESZCZENIE

W artykule autor analizuje wkład niemieckiej dyplomacji w najnowsze wydarzenia polityczne i gospodarcze integracji europejskiej. W szerokim kontekście spraw, którymi w ostatnich latach żyje Unia Europejska, np. walką ze skutkami kryzysu gospodarczego, przygotowaniem nowych Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014–2020, trwającą od 2009 roku implementacją wspólnotową Traktatu z Lizbony, zmianą tego dokumentu motywowaną opracowywaniem mechanizmów ściślejszego zarządzania gospodarczego, wskazać można na przywódczą rolę rządu Niemiec w kluczowych dla UE sprawach.

Dyplomację RFN cechuje w tym względzie konsekwentna, otwarta na zmiany w otoczeniu międzynarodowym UE, pragmatyczna polityka europejska. Obejmuje ona swym zasięgiem zasadnicze dla Unii Europejskiej sprawy, począwszy od jej największego w historii rozszerzenia poprzez reformę traktatową na opracowywaniu scenariuszy zwalczających skutki kryzysu ekonomicznego skończywszy.

Analiza wkładu dyplomacji niemieckiej w wymienione działania UE wskazuje na jej ważną rolę: kreatora unijnych rozwiązań, mediatora i konstruktora przełomowych porozumień. Tym samym dzięki umiejętnie prowadzonej polityce koalicji formalnych i nieformalnych Niemcy skutecznie realizują swój plan działania w odniesieniu do UE, dążąc do maksymalizacji korzyści wynikających z członkostwa w tej organizacji.

## SUMMARY

In the article, the author analyzes the input of German diplomacy into the latest political and economic events in the process of the European integration. In the broad context of issues in which the European Union has been involved in the last few years – e.g. the fight with the economic crisis results, the development of new long-term Financial Framework of the European Union for the period of 2014–2020, the implementation of the Lisbon Treaty since 2009, the change of this document motivated by the development of mechanisms of stricter economic management – it is necessary to highlight the leading role of the German government in the key European Union issues.

The diplomacy of the Federal Republic of Germany is characterized by a consistent, open to changes in the international environment of the European

Union, pragmatic European policy. It covers all the issues that are fundamental for the European Union: from the biggest in history enlargement, through the treaty reform, to the development of scenarios of the fight with the results of the economic crisis.

The analysis of the German diplomacy's input in the above-mentioned EU activities shows its important role of a creator of the EU solutions, a mediator and a designer of the crucial agreements. Due to the skillfully carried out policy of formal and informal coalitions, Germany effectively implements its plan of action in the European Union, striving for maximization of benefits resulting from the membership in the organization.

**Adrian Chojan**

## EUROPEJSKA SŁUŻBA DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH – POSTĘP CZY REGRES W POLITYCZNEJ INTEGRACJI EUROPY?

Traktat z Lizbony (TL), podpisany 13 grudnia 2007 r. przez 27 państw członkowskich Unii Europejskiej (UE), miał usprawnić jej funkcjonowanie zarówno w ramach struktur wewnętrznych, jak i stosunków zewnętrznych. Przede wszystkim nadał UE oczekiwaną od wielu lat podmiotowość prawnomiędzynarodową, która czyni z niej organizację międzynarodową w pełnym tego słowa znaczeniu. Warto wspomnieć, iż samo tworzenie traktatu odbywało się w trudnym okresie integracji europejskiej. Wiązano z nim bardzo duże oczekiwania, mając nadzieję, że będzie przejawem nowego rozdania w procesie integracyjnym. Wystarczy przypomnieć fiasko koncepcji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TKE)<sup>1</sup> i związanych z tym zawirowań politycznych w Europie. Jednak zapisy Traktatu lizbońskiego są w zdecydowanej większości kopią zapisów zawartych w Traktacie konstytucyjnym. I tak też dzięki postanowieniom Traktatu z Lizbony została wzmocniona rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych, a unijnym obywatelom zwiększono możliwości uczestnictwa w procesie decyzyjnym UE. Traktat co prawda zawiera wiele postanowień wzmacniających wymiar wspólnotowy Unii Europejskiej, jednak duża jego część jest wynikiem wyłącznie woli państw członkowskich bez wyraźnego ich usankcjonowania w systemie prawnym UE.

Znaczące zmiany dokonały się także na gruncie unijnej polityki międzynarodowej<sup>2</sup>. Powołano do życia Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicz-

---

<sup>1</sup> Podpisano go 29 października 2004 roku w Rzymie przez przywódców ówczesnych 25 państw członkowskich UE. Nigdy nie wszedł w życie w wyniku odrzucenia go w referendum w Holandii (w czerwcu 2005 r.) i Francji (w maju 2005 r.).

<sup>2</sup> W dalszej części artykułu wyjaśniono nazewnictwo *unijnej polityki zagranicznej*.

nych i Polityki Bezpieczeństwa (The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy) wraz z podległą mu Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (European External Action Service). Decyzje te miały przyczynić się do umocnienia znaczenia i pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej, a także optymalnie wykorzystać instrumenty promowania unijnych interesów i wartości w świecie. Blisko dwudziestoletnie funkcjonowanie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej nie przyniosło dotychczas znaczących sukcesów, które Unia Europejska mogłaby traktować jako swoje. Dlatego też przywołane wcześniej powołanie urzędu Wysokiego Przedstawiciela oraz instytucji ESDZ jest kolejną próbą reform WPZiB. Taki obrót spraw jest spowodowany tym, że proces prowadzenia polityki międzynarodowej Unii Europejskiej napotyka bariery, których obecna forma współpracy w ramach WPZiB nie jest w stanie pokonać. Mowa tu m.in. o wielości struktur UE, które w swoich kompetencjach mają uprawnienia do reprezentowania jej na arenie międzynarodowej. Wymienić tu można chociażby przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego czy też Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Dodatkowo poszczególne państwa członkowskie nazbyt często realizują swoją partykularną politykę zagraniczną na forum UE, która w tym momencie staje się instrumentem w rękach państw członkowskich. Dlatego też analizę stosunków zewnętrznych UE należy rozpatrywać z dwóch poziomów – z poziomu unijnego oraz poziomu państw członkowskich. Tak skonstruowana struktura unijnej polityki międzynarodowej nie jest w stanie wydolnie i spójnie funkcjonować, co w konsekwencji pozostawia dalej bez odpowiedzi słynne pytanie Henry’ego Kissingera *Who speaks for Europe?*<sup>3</sup> Instytucją koordynującą i scalającą unijną politykę zagraniczną ma być powołana 1 grudnia 2010 r. Europejska Służba Działań Zewnętrznych.

Celem artykułu jest wykazanie na przykładzie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, że instytucjonalno-technokratyczny sposób kształtowania i prowadzenia polityki międzynarodowej Unii Europejskiej nie do końca jest trafny w obecnych realiach zarówno wewnątrzunijnych, jak i międzynarodowych. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest zbyt duży rozdźwięk w działaniach balansujących między wymiarem wspólnotowym a międzyrządową Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa.

<sup>3</sup> D. Dinan, *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Macmillan, London 1994, s. 85.

## POLITYKA ZAGRANICZNA – DYPLMACJA: UJĘCIE TEORETYCZNE

Każdy liczący się podmiot stosunków międzynarodowych powinien prowadzić skuteczną politykę zagraniczną. Jej wyrazem jest utrzymywanie bilateralnych i multilateralnych stosunków w środowisku międzynarodowym czy też członkostwo w organizacjach międzynarodowych. Termin *polityka zagraniczna* nie doczekał się jak dotychczas jednej, spójnej definicji. W zależności od priorytetów, uwarunkowań i celów państwa spotykamy różne jej odmiany. Najogólniejszą definicję zaproponował Roman Kuźniar pisząc, że polityka zagraniczna to zorganizowany i skierowany na zewnątrz wysiłek państwa, podporządkowany osiągnięciu jego żywotnych interesów, który wyraża się w kształtowaniu jego zewnętrznego otoczenia (tworzenia i sprzyjaniu relacji oraz sytuacji kryzysowych, zapobieganiu i usuwaniu sytuacji niekorzystnych)<sup>4</sup>. Polityka zagraniczna powinna mieć jasno zdefiniowane cele, a także posiadać instrumenty niezbędne do ich realizacji. Poprzez politykę zagraniczną państwo dąży do zapewnienia sobie bezpieczeństwa, wzrostu pozycji i potęgi w systemie międzynarodowym, a także troszczy się o swój wizerunek i prestiż. Dodatkowo, w bardziej rygorystycznej wersji polityki zagranicznej, państwo może dążyć do uzyskania pozycji imperialnej czy hegemonicznej. Klasyczna teoria realizmu mówi, że jedynym podmiotem stosunków międzynarodowych jest państwo, a jego głównym celem jest obrona interesu narodowego i przetrwanie. Tak więc wynika z tego, że politykę zagraniczną mogą prowadzić tak naprawdę wyłącznie państwa<sup>5</sup>. Dlatego też w niniejszym artykule termin *polityka zagraniczna* będzie używany w kontekście państwa, a termin *polityka międzynarodowa* będzie dotyczył aktorów pozapaństwowych, w tym Unii Europejskiej.

Jednak XXI wiek to czas funkcjonowania nie tylko samych państw, ale także niezliczonej rzeszy podmiotów pozapaństwowych na czele z organizacjami międzynarodowymi. Podmioty te przyczyniają się do redefinicji tradycyjnego pojęcia polityki zagranicznej, czego dowodem jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. W Traktacie z Maastricht z 1993 r. kwestie związane ze stosunkami zewnętrznymi określono w tytu-

<sup>4</sup> R. Kuźniar, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, (red.) E. Halizak, R. Kuźniar, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 122.

<sup>5</sup> W odniesieniu do pozostałych uczestników stosunków międzynarodowych powinno się używać określenia polityka zewnętrzna lub polityka międzynarodowa. Powoduje to przejrzystość w podejściu teoretycznym tak do polityki zagranicznej państwa, jak i sfer stosunków zewnętrznych podmiotów poza państwowych.



le V *Postanowienia dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*. Użycie zwrotów *wspólna* oraz *polityka zagraniczna* jest w moim odczuciu nadużyciem, zwłaszcza w sytuacji, w której UE nie posiadała ówczasie podmiotowości prawnomiędzynarodowej, więc *de facto* nie była podmiotem stosunków międzynarodowych. Jest to kluczowa różnica na gruncie porównania polityki zagranicznej w wykonaniu państwa i polityki międzynarodowej w wykonaniu podmiotu pozapaństwowego. Jednak zarówno polityka zagraniczna państwa, jak i polityka międzynarodowa podmiotu poza państwowego powinny mieć jasno zdefiniowane cele. I tak też w przypadku Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE zdefiniowano owe cele. Należą do nich m.in. ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii; umacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich we wszelkich formach; popieranie współpracy międzynarodowej; działanie na rzecz utrzymania pokoju międzynarodowego; rozwijanie demokracji i ochrona praw człowieka. Cele te, jak widać, dotyczą elementarnych zagadnień związanych z funkcjonowaniem współczesnego systemu międzynarodowego, w którym Unia Europejska chce odgrywać znaczącą rolę. Są także efektem dorobku państw narodowych, a także innych organizacji międzynarodowych na czele z Organizacją Narodów Zjednoczonych.

Zarówno państwowa polityka zagraniczna, jak i unijna polityka międzynarodowa cechują się pewną dozą słabości. O ile w przypadku państwa wynika ona głównie z czynników wewnątrzpaństwowych (relatywnie niskie potencjały względem innych państw), o tyle w przypadku Unii Europejskiej i jej polityki międzynarodowej jest to zespół naczyń powiązanych, który trafnie nazwał Tomasz Grzegorz Grosse *systemem europejskiej słabości*<sup>6</sup>. System ten składa się m.in. z rozbieżnych interesów państw członkowskich, słabych instytucji i zasobów posiadanych przez Unię Europejską. Wnioskując, słabości polityki międzynarodowej UE są spowodowane czynnikami wewnętrznymi (instytucje i zasoby własne) oraz zewnętrznymi (rozbieżne interesy państw członkowskich). Suma tych wszystkich elementów powoduje brak wyrazistości unijnej polityki międzynarodowej, która w głównej mierze jest tłumiona przez indywidualną działalność państw członkowskich. Na gruncie państwa narodowego takiej sytuacji nie ma. Co prawda istnieją odmienne ośrodki prowadzenia polityki zagranicznej (rząd, prezydent, MSZ), jednak *summa summarum* polityka zagraniczna państwa jest względnie spójna, czego nie można powiedzieć o polityce międzynarodowej Unii Europejskiej. Mówiąc wprost – w polityce

<sup>6</sup> T.G. Grosse, *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy natolińskie”, 2010, nr 8, s. 3–7.

międzynarodowej UE jest 27 rozgrywających, z których każdy w pierwszej kolejności realizuje własną politykę zagraniczną, a dopiero później skupia się na polityce unijnej. Tym samym w polityce międzynarodowej UE istnieje 27 ośrodków decyzyjnych. Próbą przeciwdziałania takiemu stanowi rzeczy jest obserwowany od jakiegoś czasu proces *brukselizacji* polityki międzynarodowej UE, czyli próby zwiększenia roli instytucji UE w formułowaniu i implementacji polityki międzynarodowej<sup>7</sup>. Dowodem na to jest powołanie chociażby Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, czyli unijnej dyplomacji.

W publicystyce bardzo często mamy do czynienia z zamiennym stosowaniem pojęć *polityka zagraniczna* i *dyplomacja*. Jest to podstawowy błąd. Podkreślić należy, iż na gruncie państwa narodowego dyplomacja jest tym instrumentem, który realizuje jego politykę zagraniczną. Z tego tytułu wyróżniamy dwa podstawowe znaczenia dyplomacji. Jednym z nich jest definicja mówiąca, że dyplomacja to „oficjalna działalność organów państwowych o kompetencjach w sferze stosunków międzynarodowych, realizujących cele i zadania polityki zagranicznej państwa”<sup>8</sup>. Druga definicja mówi, że „dyplomacja to zespół metod i środków oraz umiejętność posługiwania się nimi do osiągnięcia celów polityki zagranicznej (...)”<sup>9</sup>. Tak więc dyplomacja sama w sobie nie stawia celów i priorytetów państwa w stosunkach międzynarodowych, a ma za zadanie je realizować zgodnie z założeniami polityki zagranicznej. Często myli się także pojęcia kreowania polityki zagranicznej i jej realizacji. Dyplomacja zajmuje się jej realizacją, przy czym nie należy jej rozpatrywać wyłącznie w aspekcie wykonawczym, gdyż wpływa także na kształtowanie i ukierunkowanie polityki zagranicznej<sup>10</sup>, ale w ograniczonym wymiarze. Dlatego też trafnie nazwano unijną dyplomację, umieszczając w jej nazwie słowo  *służba*. Słowo to określa status i miejsce, jakie zajmuje ESDZ w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Tak więc ESDZ ma służyć pomocą instytucjom odpowiedzialnym w UE za kreowanie polityki międzynarodowej. Powołano ją także, aby zapewnić odpowiedni poziom koherencji unijnych działań na arenie międzynarodowej, a także aby wyróżnić politykę międzynarodową UE na tle narodowych polityk zagranicznych państw członkowskich. Mówiąc ogólnie, jednym z zamysłów powołania ESDZ było przeciwstawienie się słabościom z jakimi boryka się polityka międzynarodowa Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> J. Czaputowicz, *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, „Raporty i Analizy”, 2005, nr 04, Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 7.

<sup>8</sup> J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 32.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 34.

Jacek Czaputowicz zwraca uwagę na trójwymiarowość dyplomacji państw członkowskich, która stała się efektem procesu integracji europejskiej<sup>11</sup>. Tradycyjnie dyplomacie mają wymiar wewnętrzny i zewnętrzny, jednak teraz doszedł trzeci – wewnątrz europejski. Wymiar ten charakteryzuje się brakiem poczucia zagrożenia i permanentną gotowością do współpracy, mimo występowania wielu różnic między państwami członkowskimi. Kluczową kwestią jest jednak zdefiniowanie obszarów wzajemnej współpracy i wzajemnego zaufania w dobie obecnych problemów gospodarczych. Poziom wzajemnego zaufania jest względnie wysoki w obszarach określanych mianem wspólnotowych. Gorzej wygląda sytuacja, jeśli przyjrzymy się kwestiom międzyrządowym, *nota bene* do nich zalicza się wspomniana już wielokrotnie WPZiB. Efektem tego stanu rzeczy może być rozwój procesu socjalizacji<sup>12</sup> unijnej dyplomacji pod kątem przejmowania wartości i sposobów działania zaczerpniętych *in extenso* z dyplomacji narodowych. Byłoby to niebezpieczne, gdyż tylko pogłębiłoby oddziaływanie państw członkowskich na funkcjonowanie ESDZ, ograniczając tym samym i tak już słabą niezależność Służby.

Najważniejszym wnioskiem płynącym z tej części rozważań o ESDZ jest wyraźne oddzielenie polityki międzynarodowej Unii Europejskiej (z mniej lub bardziej określonymi celami i priorytetami) od unijnej służby dyplomatycznej w postaci ESDZ (odpowiedzialnej za realizację owych celów i priorytetów).

## GENEZA EUROPEJSKIEJ SŁUŻBY DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH

W momencie powołania do życia Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa przez Traktat z Maastricht pewne było, że unijni decydenci podejmą działania zmierzające do stworzenia struktury odpowiedzialnej za bieżące funkcjonowanie ówczesnego II filaru Unii Europejskiej. Zdano sobie sprawę, że WPZiB bez nowych rozwiązań instytucjonalnych nie będzie w stanie spójnie funkcjonować w środowisku międzynarodowym, a tym bardziej wypełniać luki między I a III filarem UE. Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej dosyć często były pozbawione umiejętności dyplomatycznych, co doprowadziło do podjęcia decyzji o powołaniu w 1994 r. Służby Zewnętrznej Komisji Europejskiej. Dzięki temu rozwiązaniu wszystkie delegacje Komisji Europejskiej zostały poddane zwierzchnictwu Dyrekcji Generalnej ds. Stosun-

<sup>11</sup> J. Czaputowicz, op. cit., s. 5.

<sup>12</sup> Socjalizacja to proces nabywania przez jednostkę systemu wartości, norm oraz wzorców zachowań obowiązujących w danej zbiorowości.

ków Zewnętrznych (DG Relex). Powołano także zespół ekspertów, którego podstawowym zadaniem było dokonanie merytorycznej oceny nowej służby. Efekt prac zespołu został opublikowany 27 marca 1996 r. w tzw. raporcie Williamsona<sup>13</sup>.

Zmiany dotyczące funkcjonowania WPZiB wprowadzano stopniowo poprzez kolejno przyjmowane traktaty reformujące. I tak Traktat amsterdamski ustanowił m.in. stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB. Jako pierwszy funkcję tę sprawował Javier Solana. Początkowo decyzja o powołaniu tego stanowiska dawała cię szansy na skierowanie polityki międzynarodowej UE w jedną rękę. Niestety, tak się nie stało, a rozdźwięk w unijnej polityce międzynarodowej pozostał. Kolejnym bardzo ważnym momentem na gruncie tworzenia koncepcji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych były prace Konwentu w sprawie przyszłości Europy. Już wtedy zwracano uwagę na problem spójności funkcjonowania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Dlatego też zaproponowano utworzenie stanowiska ministra spraw zagranicznych UE, którego w pracach miała wspomagać ESDZ składająca się z pracowników Komisji Europejskiej, dyrekcji Rady i dyplomacji państw członkowskich. Duża część propozycji Konwentu została wcielona do Traktatu konstytucyjnego. Jednak prace nad stworzeniem unijnej dyplomacji zatrzymały się wraz z fiaskiem Traktatu konstytucyjnego w Holandii i Francji.

Na kanwie dyskusji, podejmowanej w związku z chęcią utworzenia ESDZ, wyróżniano dwie podstawowe koncepcje jej powołania – minimalistyczną i maksymalistyczną<sup>14</sup>. Główne założenie koncepcji minimalistycznej polegało na stworzeniu ESDZ, która składałaby się z Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. stosunków zewnętrznych (DG RELEX), a także Dyrekcji Generalnej „E” – Stosunki Zewnętrzne Sekretariatu Rady. Koncepcja minimalistyczna zakładała także, że służby Komisji odpowiedzialne za stosunki zewnętrzne dalej pozostałyby pod jej nadzorem. Dużo lepszą koncepcją była koncepcja maksymalistyczna, której głównym założeniem było pokonanie podziału na politykę wspólnotową i międzyrządową w zakresie polityki międzynarodowej Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Skład ESDZ miał być oparty na wszystkich dyrekcjach generalnych Komisji, które miały swój udział w stosunkach zewnętrznych, a także Delegacje Komisji w państwach trzecich oraz

<sup>13</sup> E. Pietras, *Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service)*, „Biuletyn” PISM, 2005, nr 22, s. 898.

<sup>14</sup> L. Rayner, *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*, The Foreign Policy Center, London 2005, s. 9–11.

<sup>15</sup> O. Osica, R. Trzaskowski, *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*, „Nowa Europa: Przegląd Natoliński”, 2009, nr 2, s. 33.

na całej strukturze Sekretariatu Rady<sup>16</sup>. Niestety, takie rozwiązanie nie miało większych szans na powodzenie, zwłaszcza ze względu na problem podziału kompetencji w polityce międzynarodowej UE między Komisją Europejską a ESDZ. Skoro wszystkie dyrekcje generalne zostałyby wcielone do ESDZ, to jaką rolę odgrywałyby Komisja Europejska w stosunkach zewnętrznych? W 2005 r. toczono dalsze debaty na temat kształtu unijnej dyplomacji, jednak na dużą część pytań związanych np. z podziałem stanowisk w ESDZ nie potrafiono udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Głównym tego powodem był brak wspólnej wizji państw ówczesnej „piętnastki” co do kształtu ESDZ, a także co do jej codziennego funkcjonowania. Zbyt duży poziom ogólności przy tworzeniu ESDZ był także wynikiem dosyć dużej nieufności państw członkowskich, co do projektu politycznej integracji w ramach Unii Europejskiej. Tak naprawdę do dzisiaj klimat wokół ESDZ niewiele się zmienił.

Poszczególne państwa członkowskie miały odmienne podejście do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, zwłaszcza mniejsze państwa poprzez istnienie ESDZ miały i nadal mają szansę na wzmocnienie swojej reprezentacji na świecie, natomiast państwa duże, takie jak Republika Federalna Niemiec, Francja czy Wielka Brytania mogły odczuwać uzasadnione zagrożenie ze strony ESDZ. Prowadzą one bowiem aktywną politykę zagraniczną, a ESDZ byłaby dla nich pewnego rodzaju ograniczającą je konkurencją. Specjaliści podkreślają ten problem zwłaszcza w kontekście Francji i Wielkiej Brytanii<sup>17</sup>. Poza tym część państw członkowskich<sup>18</sup> lobbowała za skierowaniem ESDZ pod kontrolę instytucji międzyrządowych, natomiast inne, w tym Niemcy, były skłonne włączyć unijną dyplomację w wymiar wspólnotowy.

Polska od uzyskania członkostwa w UE w 2004 r. starała się wpływać na proces jej formowania. Była to dla nas szansa na zwiększenie zarówno własnej reprezentacji na arenie międzynarodowej, jak i opieki konsularnej nad własnymi obywatelami<sup>19</sup>. Zresztą w 2009 r. polskie władze zajęły jasne stanowisko co do ESDZ, uważając, że jej działania mają być komplementarne w stosunku

<sup>16</sup> Ibidem, s. 33.

<sup>17</sup> Francuzi prowadzą aktywną politykę w obszarze państw posługujących się językiem francuskim określanych mianem „Frankofonii”, natomiast Wielka Brytania wśród państw Commonwealthu. Por. A. Maurer, S. Reichel, *The European External Action Service*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin 2004, s. 5.

<sup>18</sup> M.in. Francja i Wielka Brytania.

<sup>19</sup> Delegacje ESDZ mają za zadanie udzielać pomocy wszystkim obywatelom państw członkowskich UE. Jest to istotne w tych regionach świata, w których Polska nie ma swoich przedstawicielstw dyplomatycznych, lub też w miejscach, gdzie w niedalekiej przyszłości zostaną one zamknięte.

do dyplomacji narodowych, a istnienie ESDZ ma zapewnić synergię między działaniami podejmowanymi na gruncie krajowym (dyplomacie narodowe) jak i zagranicznym (ESDZ)<sup>20</sup>.

Problemem przy tworzeniu ESDZ była także kwestia jej umocowania instytucjonalnego. Wyjaśnienie struktury instytucjonalnej ESDZ powinno być niezbędnym warunkiem funkcjonowania i rozwoju unijnej dyplomacji, tak samo jak jasne zdefiniowanie jej zadań i obszarów pracy. W materii położenia instytucjonalnego dosyć duże zaangażowanie przejawiał Parlament Europejski. W 2005 r. poprzez osobę włoskiego eurodeputowanego, Lamberto Diniego zaproponowano, aby Europejska Służba Działań Zewnętrznych była instytucją *sui generis*, a także aby nie tworzono jej na podstawie ówczesnych modeli instytucjonalnych<sup>21</sup>. Te nad wyraz pragmatyczne propozycje były popierane przez większość państw członkowskich. Dawały teoretyczne szanse na powołanie nowej struktury, która dzięki swojej innowacyjności potrafiłaby sprawnie zarządzać unijnym głosem w polityce międzynarodowej. Także w 2005 r. Javier Solana i Jose Manuel Barroso złożyli własną propozycję związaną z instytucjonalnym umocowaniem ESDZ. Zaproponowali, aby unijną dyplomację powołać z połączenia: ze strony Sekretariatu Rady – Dyrekcję „E”, Komórkę Planowania oraz Policy Unit, a ze strony Komisji Europejskiej – Dyrekcję Generalną ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX)<sup>22</sup>. Użytkano także konsensus co do przejścia przez ESDZ departamentów geograficznych i tematycznych zarówno Rady, jak i Komisji.

Traktat konstytucyjny przewidywał powołanie ESDZ, której głównym zadaniem miało być wspieranie w pracy ministra spraw zagranicznych UE. Podobnie jak późniejszy Traktat z Lizbony, Traktat konstytucyjny w znikomym stopniu odnosił się do ESDZ. Kwestie natury organizacyjnej miały zostać zdefiniowane w późniejszym czasie. Jednak, jak pamiętamy, w wyniku niepowodzenia referendum w Holandii i Francji traktat został odrzucony. Ustały także prace nad Europejską Służbą Działań Zewnętrznych. W związku z tym część państw członkowskich wysuwała inicjatywy, aby powołać ją w sposób pozatraktatowy<sup>23</sup>. Nie istniały ku temu tak naprawdę większe przeszkody natury prawnej czy administracyjnej – wystarczyło porozumienie

<sup>20</sup> *Non-paper by Poland. Implementation of the Treaty of Lisbon*, Warszawa 19.10.2009 r., [www.cie.gov.pl](http://www.cie.gov.pl), [data dostępu: 25.11.2011].

<sup>21</sup> J. Ladzik, *A European diplomatic service?*, „European Policy Brief 20”, The Federal Trust for Education&Research, January 2006, s. 2.

<sup>22</sup> B. Donnelly, S. Haseler, *Decision-making in European External Policy*, „A Federal Trust Report” November 2006, The Federal Trust for Education&Research, s. 10.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 11.

międzyinstytucjonalne najważniejszych unijnych instytucji. Jednak wycofano się z tej propozycji głównie ze względu na odwołanie się do poprawności politycznej części państw członkowskich. Byłoby co najmniej niewiarygodne forsowanie inicjatywy, która stanowiła część odrzuconego Traktatu konstytucyjnego i to jeszcze w sposób omijający procedury traktatowe. Odrzucenie pozatraktatowej propozycji powołania ESDZ było także przejawem pragmatycznego podejścia państw członkowskich. Wszyscy zdawali sobie sprawę, że siła oddziaływania tak powołanej Służby byłaby relatywnie niska.

Bezspornie okres po odrzuceniu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy był dla Unii Europejskiej okresem trudnym. Mimo wszystko państwa członkowskie w czerwcu 2007 roku podjęły kolejną próbą zreformowania Unii Europejskiej. Sprawujące ówczesnie prezydencję Niemcy zakomunikowały, iż nowy traktat będzie w dużej części powieleniem zapisów z Traktatu konstytucyjnego. Konferencja Międzyrządowa 2007 doprowadziła do wynegocjowania mandatu, który stał się podstawą nowego Traktatu z Lizbony<sup>24</sup>. Na gruncie niniejszego artykułu najważniejszy jest art. 13a<sup>25</sup>, który powołuje do życia Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, której głównym zadaniem – podobnie jak w Traktacie konstytucyjnym – ma być wspomaganie Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa<sup>26</sup>. Jako pierwszy w sprawie ESDZ głos zabrał Parlament Europejski, który na posiedzeniu plenarnym w październiku 2009 roku postulował powiązanie ESDZ z Komisją Europejską w zakresie administracyjnym i budżetowym<sup>27</sup>. Utrzymywałoby to prerogatywy budżetowe Parlamentu Europejskiego, a przez to także kontrolę nad ESDZ. Istotnym momentem na drodze budowy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych było powołanie na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Catherine Ashton<sup>28</sup>. Po

<sup>24</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

<sup>25</sup> Nowy art. 27 ust. 3 TUE.

<sup>26</sup> W Traktacie konstytucyjnym stanowisko to miało zostać nazwane Ministrem Spraw Zagranicznych UE, jednak zdecydowano się na zmianę nazewnictwa, głównie w wyniku oporu części państw członkowskich, np. Polski.

<sup>27</sup> *Sprawozdanie w sprawie instytucjonalnych aspektów utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, 20 października 2009, Parlament Europejski, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), [data dostępu: 03.10.2011].

<sup>28</sup> Catherine Ashton została powołana na to stanowisko decyzją Rady Europejskiej w dniu 1 grudnia 2009 roku. Zob. szerz. *European Council Decision taken with the agreement of the President of the Commission of 1 December 2009 appointing the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Dziennik Urzędowy UE, L 315/49.

zakończonych przesłuchaniach Lady Ashton przed Parlamentem Europejskim od stycznia 2010 r., rozpoczął się proces tworzenia struktury i zasad organizacji ESDZ. Aby pomóc Wysokiemu Przedstawicielowi w pracy nad unijną dyplomacją powołano zespół doradców, tzw. High Level Group składający się z 13 przedstawicieli pochodzących z Komisji Europejskiej, Rady i państw członkowskich<sup>29</sup>. Głównym doradcą został mianowany duński dyplomata Poul Skytte Christophersen. W początkowym etapie prac trudno było dostrzec przemyślaną koncepcję zarówno ze strony Catherine Ashton, jak i zespołu doradców. Prace utrudniały także poszczególne instytucje unijne, broniące obszaru swoich wpływów na politykę międzynarodową Unii. W tej materii prym wiodła zwłaszcza Komisja Europejska kierowana przez Jose Manuela Barosso, który już na tym etapie starał się oddziaływać na Catherine Ashton<sup>30</sup>. Z kolei Parlament Europejski postulował zwiększenie demokracji w zakresie polityki międzynarodowej UE, a Rada zastanawiała się, jak pogodzić interesy unijne z partycularnymi interesami państw członkowskich.

Pierwszą skonkretyzowaną propozycję organizacji i funkcjonowania ESDZ zaprezentowała Catherine Ashton 25 marca 2010 r. na unijnym szczycie w hiszpańskiej Cordobie<sup>31</sup>. Była w niej mowa o powołaniu Sekretarza Generalnego ESDZ, oparciu struktury organizacyjnej na dyrekcjach generalnych podzielonych geograficznie i tematycznie. W propozycji Lady Ashton znalazły się też kwestie związane ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. W kwestiach budżetowych zaproponowała, aby ESDZ była finansowana z budżetu Unii Europejskiej. Jednak najważniejszym zapisem propozycji Ashton było podtrzymanie zdania o autonomiczności ESDZ względem Komisji Europejskiej i Sekretariatu Generalnego Rady. Rada poparła propozycje Ashton, jednocześnie wzywając ją do budowy silnej i skoordynowanej dyplomacji. Zachowanie Rady wobec propozycji Ashton budziło niepokój innych instytucji unijnych, np. Parlamentu Europejskiego, którego posłowie mówili o chęci przejęcia kontroli nad ESDZ przez Radę. Parlament Europejski mówił otwar-

<sup>29</sup> T. Behr, A. Siitonen, J. Nykänen, *Rewriting The Ground Rules of European Diplomacy*, „Briefing Paper 57”, 31 March 2010, The Finish Institute of International Affaires, s. 6.

<sup>30</sup> Jako przykład podaje się nominację João Vale De Almeida (współpracownika Jose Manuela Barosso) na szefa delegatury UE w Waszyngtonie. Zostało to bardzo źle odebrane przez państwa członkowskie, które uważały, że decyzja ta powinna być z nimi skonsultowana.

<sup>31</sup> *Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, 25 March 2010, <http://register.consilium.europa.eu>, [data dostępu: 01.12.2011].



cie o możliwości zastosowania hamulca bezpieczeństwa w postaci swoich prerogatyw budżetowych w przypadku, jego zdaniem, złego formowania ESDZ. Po propozycji Catherine Ashton dalej bez klarownej odpowiedzi pozostały pytania związane z zadaniami Służby, jej rozmiarem, kwestie własności czy też odpowiedzialności. Dodatkowo, na gruncie tej propozycji pojawił się także problem związany z oddelegowaniem pracowników do ESDZ zarówno z państw członkowskich, jak i instytucji UE, choć to akurat był najmniej ważny problem. Z dniem 1 stycznia 2011 roku w do pracy w ESDZ przeniesiono łącznie 1643 pracowników z wszystkich instytucji unijnych<sup>32</sup>.

Problemy natury organizacyjno-administracyjnej ESDZ udało się rozwiązać względnie szybko. Otóż 21 czerwca 2010 r. osiągnięto kompromis dotyczący organizacji i zasad funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W międzyczasie Parlament Europejski przedstawił wiele poprawek do marcowej propozycji Catherine Ashton. Efektem kompromisu była decyzja Rady z 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Za oficjalną datę rozpoczęcia pracy przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych przyjmuje się dzień 1 grudnia 2010 roku. Jednak praktycznie Służba zaczęła działać od 1 stycznia 2011 roku.

## CHARAKTER UNIJNEJ DYPLOMACJI I JEJ PODSTAWOWE ZADANIA

Ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest tylko częścią reform Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, które wprowadził Traktat lizboński. Jednak, aby realnie ocenić charakter ESDZ, w pierwszej kolejności należy odnieść się do zapisów Deklaracji nr 13 i Deklaracji nr 14 dołączonych do Traktatu lizbońskiego<sup>33</sup>. Obie deklaracje bardzo tonują względnie optymistyczne nastroje związane z reformą WPZiB. Wyraźnie podkreślają, że postanowienia Traktatu z Lizbony nie ograniczają roli państw członkowskich w zakresie kształtowania polityki zagranicznej UE i to państwa decydują, jak chcą prowadzić swoją politykę zagraniczną. Przepisy zawarte w obu Deklaracjach nie wpływają na zmianę sposobu reprezentacji

<sup>32</sup> Z pracowników: DG Telex osób pracujących w Brukseli – 585; DG Rozwój i Współpraca pracujących w Brukseli – 93, DG Relex oddelegowanych do delegacji UE – 436; Rady – 436; Nowe stanowiska – 118.

<sup>33</sup> Zob. szerz. *Deklaracja nr 13. w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*. Zob. szerz. *Deklaracja nr 14. w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, Dziennik Ustaw UE, C 115 z dnia 9.05.2008, s. 343.

państw członkowskich UE z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Pokazują, że reformy wprowadzone przez Traktat lizboński nie mają znamion rewolucyjnych.

Konkluzje prezydencji szwedzkiej zawierały sugestie, aby ESDZ posiadała taki status organizacyjny, który będzie jasno odzwierciedlał, a jednocześnie wspierał jej szczególną rolę, a także określone funkcje w systemie Unii Europejskiej<sup>34</sup>. Unijni decydenci potraktowali te sugestie z należytą uwagą, co znalazło odzwierciedlenie najpierw w dyskusji, a później w decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku. Zgodnie z jej zawartością Europejska Służba Działań Zewnętrznych jest autonomicznym organem UE zachowującym swoją odrębność od Sekretariatu Generalnego Rady i od Komisji. Jest instytucją *sui generis*, na czele której stoi Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, a administracyjnie zarządzają nią Sekretarz Generalny<sup>35</sup>. Przytaczana decyzja Rady jasno definiuje działy i funkcje, które zostały przeniesione do ESDZ. I tak też z Sekretariatu Rady do ESDZ została przeniesiona Jednostka planowania polityki, WPBiO i struktury zarządzania kryzysowego<sup>36</sup> oraz Dyrekcja Generalna „E”. Natomiast ze strony Komisji Europejskiej jest to Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych<sup>37</sup>, służba zewnętrzna<sup>38</sup> i Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju. Oczywiście swój wkład wnoszą także państwa członkowskie, które oddelegowują do ESDZ swoich przedstawicieli dyplomatycznych<sup>39</sup>.

Struktura organizacyjna Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest podzielona na dwie struktury – wewnętrzną i zewnętrzną. Struktura wewnętrzna (administracja centralna) składa się z:

- a) Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa,
- b) Sekretarza Generalnego (typowy administrator),

<sup>34</sup> *Presidency report to the European Council on the European External Action Service*, Council of the European Union, Brussels 2009.

<sup>35</sup> Pierwszym w historii Sekretarzem Generalnym ESDZ został Francuz, Pierre Vimont.

<sup>36</sup> Wyjątek stanowi personel Centrum Sytuacyjnego Unii Europejskiej (SITCEN) wspomagający organ ds. akredytacji bezpieczeństwa.

<sup>37</sup> Wyjątek stanowi personel odpowiedzialny za zarządzanie instrumentami finansowymi oraz personel odpowiedzialny za wypłatę wynagrodzeń i dodatków pracownikom w delegaturach.

<sup>38</sup> Wyjątek stanowi personel odpowiedzialny za realizację instrumentów finansowych.

<sup>39</sup> W polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych została sporządzona baza osób, które mogłyby być oddelegowane do pracy w unijnej dyplomacji. Zob. szerz. *Odpowiedź na Interpelację w sprawie działań rządu w zakresie reprezentacji Polski w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych*, nr 15635, [www.sejmometr.com.pl](http://www.sejmometr.com.pl), [data dostępu: 06.05.2010].

- c) dwóch zastępców Sekretarza Generalnego<sup>40</sup>,
- d) dyrekcji generalnych podzielonych według kryteriów geograficznych<sup>41</sup> i tematycznych<sup>42</sup>.

Rzecz jasna, poszczególne dyrekcje generalne dzielą się na mniejsze struktury, które tworzą całość administracji centralnej ESDZ<sup>43</sup>. Sposób sformowania administracji centralnej odzwierciedla podział stanowisk i zadań w klasycznych instytucjach unijnych. Mimo że ESDZ nie miała powielać utartych schematów instytucjonalnych, to i tak pewne historyczne naleciałości w zakresie tworzenia instytucji UE zostały przeniesione na grunt Służby.

Natomiast struktura zewnętrzna to delegatury Unii Europejskiej. To właśnie one będą odgrywały kluczową rolę w zakresie reprezentacji UE w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Unijne placówki dyplomatyczne będą miały status ambasad, na których czele będzie stał szef delegatury (potocznie nazywany ambasadorem). Otrzymuje on instrukcje od Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa oraz odpowiada za ich wykonanie w praktyce. Na gruncie delegatur UE ważne są postanowienia art. 5 ust. 6 decyzji Rady z 26 lipca. Artykuł ten stanowi, iż Wysoki Przedstawiciel podejmuje czynności, dzięki którym państwa przyjmujące powinny przyznać delegaturom UE, ich pracownikom i majątkowi przywileje i immunitety, zawarte w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 roku. Stawia to na równi delegatury UE z placówkami dyplomatycznymi państw, co w kontekście ESDZ jest elementem pozytywnym. Dodatkowo art. 5 ust. 10 stanowi wprost, że *delegatury Unii wspierają państwa członkowskie w ich stosunkach dyplomatycznych i w wypełnianiu zadania polegającego na zapewnianiu obywatelom Unii ochrony konsularnej w państwach trzecich*. Z kolei szef delegatury posiada uprawnienia do reprezentowania Unii Europejskiej w kraju, w którym akredytowana jest delegatura. Tak więc, jak wspomniałem wcześniej, szef delegatury jest odpowiednikiem ambasadora reprezentującego państwo wysyłające w pań-

<sup>40</sup> Zastępcą Sekretarza Generalnego ds. instytucjonalnych został Polak – Maciej Popowski, a zastępcą Sekretarza Generalnego ds. politycznych została Niemka – Helga Schmidt.

<sup>41</sup> Bliski Wschód i Południowe Sąsiedztwo, Rosja i Wschodnie Sąsiedztwo, Bałkany Zachodnie, Afryka, Ameryki i Azja.

<sup>42</sup> Przykładem jest Dyrekcja ds. zarządzania i planowania kryzysowego, Dyrekcja Generalna ds. administracyjnych, personalnych, budżetowych, bezpieczeństwa i systemu informacyjno-komunikacyjnego.

<sup>43</sup> Wykaz wszystkich jednostek wchodzących w skład administracji centralnej ESDZ znajduje się na stronie internetowej [www.eeas.europa.eu](http://www.eeas.europa.eu) w zakładce *Structure and Organization*.

stwie przyjmującym. Oczywiście ambasadorami zostają osoby pochodzące z poszczególnych państw członkowskich. Tajemnicą poliszynela jest także to, że nominacja na stanowisko szefa delegatury jest uzależniona od pozycji państwa członkowskiego, z którego pochodzi kandydat. I tak też szefem delegatury UE w Chińskiej Republice Ludowej jest Niemiec, Markus Ederer. W Izraelu unijną placówką dyplomatyczną zarządza Brytyjczyk, Andrew Standley, a placówka UE w Federacji Rosyjskiej jest kierowana przez Hiszpana, Fernando M. Valenzuela. W przypadku placówek przy organizacjach międzynarodowych warto wymienić Niemca, Detleva Braunsa, który kieruje delegaturą UE przy Światowej Organizacji Handlu (WTO).

W dyskusji nad zadaniami Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych powstało pewne zamieszanie związane z określeniem jej kompetencji. Z jednej strony myślano, że ESDZ będzie tworzyła silne struktury związane z prowadzeniem polityki międzynarodowej Unii Europejskiej, a z drugiej – że będzie dostarczała wysłanników Wysokiemu Przedstawicielowi i zapełniała kadry w unijnych delegaturach. Oba te elementy są ze sobą ściśle skorelowane, ale nie są tożsame i powinny być traktowane oddzielnie<sup>44</sup>. Dlatego też jednym z podstawowych zadań postawionych przed Służbą jest wewnętrzna koordynacja UE w zakresie polityki międzynarodowej oraz zapewnienie zewnętrznej reprezentacji UE. Osoba pełniąca urząd Wysokiego Przedstawiciela nie ma wystarczająco dużo czasu, aby wpływać na wszystkie wydarzenia mające miejsce na świecie. Dodatkowo, sam Wysoki Przedstawiciel nie jest w stanie diagnozować zagrożeń we wczesnym ich stadium i – co ważne – nie jest w stanie samodzielnie na wszystko reagować. Paradoksalnie czynności te mogłaby wykonywać mała grupa specjalistów, jednak UE potraktowała ten problem z większą uwagą, tworząc w ramach ESDZ rzeszę specjalistów podzielonych według dyrekcji generalnych zarówno geograficznych, jak i tematycznych. Owi specjaliści są w stanie zwracać uwagę Wysokiego Przedstawiciela na najważniejsze kwestie związane z otoczeniem zewnętrznym Unii Europejskiej, zwłaszcza na te niebędące przedmiotem medialnej debaty. Osobnym pytaniem pozostaje czy jest to związane z efektywnością podejmowanych czynności.

W zakresie wewnętrznej koordynacji ESDZ tworzy opinie, ekspertyzy i formułuje wnioski polityczne, które są podstawą działania Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W ten sposób Wysoki Przedstawiciel jest w stanie dostarczać niezbędnych ocen unijnej polityki międzynarodowej, a także funkcjonować jako siła animacyjna w jej

<sup>44</sup> *A More Coherent and Effective European Foreign Policy?*, „A Federal Trust Report”, February 2009, s. 19.

zakresie<sup>45</sup>. Ten obszar zadań ESDZ obrazuje przytaczana wcześniej decyzja Rady z 26 lipca w art. 2 ust. 1. Wymienia się tam wspomaganie przez ESDZ Wysokiego Przedstawiciela w:

- a) wykonywaniu mandatu obejmującego prowadzenie WPZiB, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), a także składanie propozycji w celu opracowania tej polityki i jej realizowanie;
- b) czuwaniu nad spójnością działań zewnętrznych Unii;
- c) sprawowaniu funkcji przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych;
- d) w sprawowaniu funkcji wiceprzewodniczącego Komisji, dotyczącej wykonywania w ramach Komisji spoczywających na niej obowiązków w dziedzinie stosunków zewnętrznych.

Dodatkowo – zgodnie z art. 2 ust. 2 decyzji Rady – ESDZ wspomaga przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji i Komisję w wykonywaniu przez nich swoich funkcji w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Wymienione zadania ESDZ mają skodyfikowany i wysoce teoretyczny charakter. Starając się przenieść je na grunt unijnej praktyki, pojawia się słuszne wrażenie podrzędności Służby wobec pozostałych instytucji UE, a zwłaszcza wobec Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej. Ponadto, zadania ESDZ są bardzo jasno skorelowane z zakresem obowiązków Wysokiego Przedstawiciela w odniesieniu do polityki międzynarodowej Unii Europejskiej.

Drugim zadaniem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest zapewnienie Unii Europejskiej odpowiedniej reprezentacji poza jej granicami. To zadanie ESDZ jest rozmaicie interpretowane. Reprezentację bezpośrednią sprawować będzie – wspomniana wcześniej – sieć delegatur Unii Europejskiej. Kwestia reprezentacji politycznej jest jasna – delegatury będą realizować interes polityczny UE. Ewentualnie wraz z rozwojem samej koncepcji ESDZ sieć delegatur będzie się krystalizować pod kątem wybranych interesów tak Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich. W tym kontekście istnieje niebezpieczeństwo podziałów unijnych partnerów na lepszych i gorszych. Sugerowano, iż w średnio- i długoterminowej perspektywie delegatury UE będą w stanie zastępować większość placówek dyplomatycznych państw członkowskich<sup>46</sup>. Taka sytuacja byłaby możliwa wyłącznie w regionach o niższym znaczeniu strategicznym tak dla UE, jak i dla państw członkowskich i przy racjonalizacji kosztów obsługi placówek dyplomatycznych mniejszych państw członkowskich UE. Jest to ściśle skorelowane z często zadawanym pytaniem o to, czy ESDZ powinna zajmować się także sprawami konsularnymi.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 22.

Z jednej strony byłoby to korzystne dla mniej zamożnych państw członkowskich, które *de facto* zwiększyłyby swoją reprezentację na świecie, a z drugiej – zapewniłoby odpowiedni poziom opieki konsularnej obywatelom Unii Europejskiej. Należy przypomnieć, że każdy obywatel państwa członkowskiego UE posiada także obywatelstwo Unii Europejskiej. Poza tym włączenie czynności konsularnych do zadań delegatur UE będzie dobrym sygnałem wysłanym do unijnego społeczeństwa. Będzie dowodziło, że pieniądze podatnika są wykorzystywane w sposób przemyślany, aby ułatwić mu jak najlepsze funkcjonowanie w środowisku międzynarodowym. Dlatego też skuteczne włączenie spraw konsularnych do zadań delegatur UE, a tym samym do zadań ESDZ jest ważnym elementem na drodze budowy unijnej służby dyplomatycznej.

Zadania postawione przed Europejską Służbą Działań Zewnętrznych są i będą wypadkową unijnego zaangażowania w poszczególnych regionach świata, a także pochodną zmieniającej się sytuacji geopolitycznej UE. Przez wiele lat zakres działalności unijnej służby dyplomatycznej uległ zasadniczym zmianom. Było to spowodowane postępowaniem procesu integracyjnego, rozwoju przestrzennego UE, czy też postępującym procesem globalizacji<sup>47</sup>. ESDZ jest swego rodzaju kontynuacją Służby Zewnętrznej Komisji Europejskiej, która na początku swojego istnienia zastała pewien określony porządek geopolityczny. Obecnie Unia liczy 27 państw członkowskich, a w kolejce do jej wejścia jest jeszcze Chorwacja<sup>48</sup>, Serbia, Mołdawia. Powiększenie UE chociażby o te państwa automatycznie zmieni geopolityczny zakres funkcjonowania ESDZ. W przypadku tradycyjnego państwa jego zakres funkcjonowania jest mniej lub bardziej określony, jednak na pewno jest stały. W przypadku unijnej dyplomacji musi być on dynamicznie dostosowywany do zmieniających się warunków zewnętrznych.

## UNIJNA DYPLOMACJA A WSPÓLNA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONY

Traktat lizboński wprowadza kilka zmian w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Postanowienia Traktatu wprowadzają tzw. klauzulę wzajemnej pomocy w przypadku napaści zbrojnej na jedno z państw

<sup>47</sup> Z. Janiec, *Rozwój międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej. Wymiar instytucjonalny, przedmiotowy i przestrzenny*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2011, nr 1–2, s. 107–108.

<sup>48</sup> Traktat akcesyjny został podpisany 9 grudnia 2011 roku w Brukseli, natomiast Chorwacja zostanie państwem członkowskim Unii Europejskiej 1 lipca 2013 roku.

członkowskich<sup>49</sup>, a także klauzulę solidarności na wypadek ataku terrorystycznego lub katastrofy. W ramach polityki obronnej stworzono mechanizm strukturalno-wojskowy, który podlega bezpośrednio Radzie Europejskiej i Radzie ds. Zagranicznych. Elementem wyróżniającym politykę obronności od innych unijnych polityk jest utrzymana zasada jednomyślności przy podejmowaniu decyzji.

Rozwiązanie problemu instytucjonalnego wymiaru WPBiO sugerowała prezydencja belgijska. W konkluzjach stwierdzono, że takie jednostki, jak Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD), Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CCPC), Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SITCEN) oraz Sztab Wojskowy, powinny zostać włączone w struktury Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych<sup>50</sup>. Ostateczny podział instytucjonalny w zakresie WPBiO (na gruncie ESDZ) precyzują postanowienia decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku. Jest tam mowa o przeniesieniu części instytucji odpowiedzialnych za politykę obronności UE do struktur ESD, a więc:

- a) Dyrekcję ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD),
- b) Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CCPC),
- c) Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SITCEN),
- d) Sztab Wojskowy Unii Europejskiej.

I tak też Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD) jest odpowiedzialna za planowanie operacji cywilnych i wojskowych, ale w wymiarze politycznym i strategicznym. Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CCPC) odpowiada za planowanie operacyjne oraz za prowadzenie misji cywilnych z poziomu Brukseli. Kolejna jednostka to Centrum Sytuacyjne Unii Europejskiej (SITCEN), które jest jednostką wywiadowczą UE zajmującą się wczesnym ostrzeganiem wszystkich zainteresowanych podmiotów lub też informowaniem o potencjalnych zagrożeniach, np. terrorystycznych. Ostatnia z wymienionych jednostek – Sztab Wojskowy Unii Europejskiej jest odpowiedzialny za wczesne ostrzeganie przed zagrożeniami, ocenę poszczególnych sytuacji oraz opracowywanie opcji wojskowo-strategicznnych. Tak więc zadania ESDZ w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony dotyczą zagadnień analitycznych i prognostycznych, co odpowiada

<sup>49</sup> Treść klauzuli sojuszniczej została zawarta w art. 42 ust. 7: *W przypadku gdy jakiekolwiek Państwo Członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe Państwa Członkowskie mają w stosunku do niego obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie ma to wpływu na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych Państw Członkowskich.*

<sup>50</sup> *Presidency...*, op. cit.

budowanemu charakterowi Służby. Nie wchodzi w jej skład kwestie *stricte* militarne. WPBiO jest względnie dobrze przygotowana do pracy pod kątem instytucjonalnym. Wyraźne braki widać z kolei w woli politycznej państw członkowskich co do rozwoju wspólnej unijnej obronności, a także w procesie formowania tzw. Euroarmii<sup>51</sup>.

Europejska Służba Działań Zewnętrznych ma także podnieść skuteczność UE w zakresie reagowania w sytuacjach kryzysowych, więc dobrze się stało, że Dyrekcja ds. Zarządzania Kryzysowego i Planowania (CMPD) została włączona w jej struktury. Poza tym Komisja Europejska postulowała, aby zwiększyć unijną wydajność w zakresie reagowania kryzysowego, a także, co znamienne, utworzyć europejski potencjał reagowania kryzysowego na podstawie zadeklarowanych zasobów państw członkowskich i wcześniej ustalonych planów awaryjnych<sup>52</sup>. Dotyczy to m.in. reagowania w przypadku klęsk żywiołowych czy też ochrony ludności cywilnej w państwach trzecich. Komisja trafnie zauważa, że działania UE dotyczące ochrony ludności są działaniami *ad hoc* wykonywanymi z woli państw członkowskich. UE nie ma systemu, który pozwalałby reagować w każdej sytuacji w sposób przewidywalny. Brak tego systemu był widoczny na przykładzie tegorocznych wydarzeń w Libii, gdzie państwa członkowskie (zwłaszcza Francja i Niemcy) realizowały swoje własne interesy, wykorzystując przy tym własne zasoby i własne mechanizmy działania<sup>53</sup>.

Na gruncie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony unijna dyplomacja powinna zwiększyć swój wysiłek na rzecz rozwiązywania konfliktów regionalnych. Wynika to ze struktury organizacyjnej ESDZ, a zwłaszcza z podziału zadań na poszczególne departamenty Służby. Niespójność organizacyjna Służby przejawia się chociażby w przypisaniu prerogatyw wiążących się z rozwiązywaniem konfliktów regionalnych zarówno departamentowi geograficznemu poświęconemu Partnerstwu Wschodniemu, jak i działowi global-

<sup>51</sup> Posługiwanie się terminem euroarmia dla opisania unijnych sił zbrojnych jest nadużyciem. O euroarmii można mówić wyłącznie w sytuacji, w której UE stałaby jednolitym podmiotem politycznym na wzór tradycyjnego państwa. Taka sytuacja z kolei jest praktycznie wykluczona na gruncie obecnej wewnątrzunijnej integracji politycznej. Dlatego też dużo lepiej jest mówić o siłach narodowych poszczególnych państw, których znaczna część będzie oddelegowana do działań na poziomie Unii Europejskiej.

<sup>52</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej*, Bruksela 26.10.2010, <http://eur-lex.europa.eu>, [data dostępu: 20.12.2012].

<sup>53</sup> O zaangażowaniu Francji i Niemiec w wydarzenia tzw. arabskiej wiosny zob. szerz. J. Kumoch, *Francja wobec arabskiej wiosny*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3; R. Formuszewicz, *Niemcy wobec przełomu politycznego w Afryce Północnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3.



nemu<sup>54</sup>. Taki stan rzeczy rodzi niespójność instytucjonalną, niebezpieczeństwo powielania podejmowanych czynności, a także konieczność wzajemnego uzgadniania stanowisk na poziomie między poszczególnymi departamentami ESDZ. Dołączając do tego interesy narodowe poszczególnych państw członkowskich, znacząco wydłuża się czas podejmowania decyzji. Dlatego też kwestia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony wraz z możliwością rozwiązywania konfliktów regionalnych w dalszym ciągu wymaga zapewnienia odpowiedniego poziomu debaty zakończonej podjęciem stosownych decyzji. Państwa członkowskie UE powinny się jasno określić, czy chcą budować wspólną obronę czy też nie.

## POŁOŻENIE MIĘDZYINSTYTUCJONALNE I EWENTUALNE ZAGROŻENIA

Właściwe umocowanie instytucjonalne nowej Służby było jednym z podstawowych problemów w trakcie prowadzonych negocjacji nad kształtem ESDZ. Jak wspomniałem wcześniej, zdecydowano, że ESDZ będzie instytucją *sui generis*. Rodzi to implikacje dwojakiego rodzaju. Z jednej strony Służba, aby właściwie funkcjonować w systemie instytucjonalnym UE, będzie musiała i już konkuruje z innymi instytucjami, które posiadają jakiegokolwiek prerogatywy w sferze stosunków zewnętrznych. Z drugiej strony, jednym z celów powołania ESDZ było scalenie politycznego głosu Unii poza jej granicami. Wniosek nasuwa się samoczynnie – bez współpracy międzyinstytucjonalnej Unia Europejska nigdy nie będzie w stanie prezentować jednolitego stanowiska w szeroko pojętych kwestiach międzynarodowych. Konsekwencją tego jest konieczność zapewnienia równowagi instytucjonalnej w zakresie działalności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Zadanie to zostało postawione przed Catherine Ashton i Pierrem Vimontem. Jest to konieczne tym bardziej że unijna dyplomacja w mniejszym bądź większym stopniu jest powiązana z pozostałymi unijnymi instytucjami.

## Relacje z Komisją Europejską

Komisja Europejska jest tą unijną instytucją, która najbardziej odczuła powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Mimo tego, że część komórek dotychczas podległych Komisji przeniesiono do ESDZ, to Służba pozbawiła ją m.in. kontroli nad delegaturami UE. Zasady współpracy między

<sup>54</sup> E. Kaca, M. Sus, *Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie*, „Analizy i Opinie” 2011, nr 120, Instytut Spraw Publicznych, s. 20.

obiema instytucjami zostały określone w art. 3 ust. 2 decyzji Rady, która stanowi, że *ESDZ i służby Komisji konsultują się ze sobą we wszystkich sprawach dotyczących działań zewnętrznych Unii w ramach wykonywania swoich odnośnych funkcji*. Wyjątek stanowią kwestie objęte Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony. Decyzja dalej stanowi, że ESDZ ma uczestniczyć we wszelkich pracach i procedurach przygotowawczych, które dotyczą aktów prawnych przygotowywanych przez Komisję, a związanych z działaniami zewnętrznymi Unii Europejskiej. Jednak ustanowienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych zrodziło niebezpieczeństwo pojawienia się sporów międzyinstytucjonalnych na linii ESDZ–Komisja Europejska. Głównym problemem jest podział dyrekcji między Służbę a Komisję. Jak wspomniałem wcześniej, w skład ESDZ weszła Dyrekcja Generalna ds. Stosunków Zewnętrznych, natomiast w zarządzie Komisji pozostały takie Dyrekcje, jak ds. handlu czy pomocy finansowej. Przed powołaniem ESDZ wszystkie spory między dyrekcjami były rozstrzygane wewnątrz Komisji Europejskiej, teraz spory te mają charakter międzyinstytucjonalny. Wymagają rozmów, ustaleń, co w konsekwencji prowadzi do wydłużenia procesu decyzyjnego. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, gdzie zarówno ESDZ, jak i Komisja Europejska mają swoje prerogatywy<sup>55</sup>. Jednym z pierwszych wspólnych zadań ESDZ i Komisji było dokonanie przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, który został ogłoszony 25 maja 2011 roku<sup>56</sup>. Dokument zawiera w sobie propozycje związane z Partnerstwem Wschodnim<sup>57</sup>, które jest dobrym przykładem współpracy i wzajemnych zależności na linii ESDZ–Komisja. Na przykład, Komisja Europejska w dalszym stopniu zarządza pomocą finansową dla Partnerstwa Wschodniego, ale ESDZ i Wysoki Przedstawiciel mają razem z Komisją programować priorytety pomocy. W innym przykładzie współpracy obu instytucji propozycje dotyczące Europejskiego Instrumentu Polityki Sąsiedztwa (ważny dla państw Partnerstwa Wschodniego) opracowują razem Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 13.

<sup>56</sup> *A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy, European Commission*, 25 May 2011, <http://ec.europa.eu>, [data dostępu: 06.12.2011].

<sup>57</sup> Są nimi: kontynuowanie procesu zawierania umów stowarzyszeniowych oraz tworzenia pogłębionych i całościowych stref wolnego handlu, kontynuowanie dialogu w sprawie liberalizacji wizowej, osiągnięcie widocznych efektów w procesie demokratyzacji, wzmocnienie współpracy sektorowej oraz zbudowanie relacji partnerskich ze społeczeństwem obywatelskim.

<sup>58</sup> E. Kaca, M. Sus, op. cit., s. 14.

Wzajemne implikacje ESDZ i Komisji Europejskiej dodatkowo potęgują polityki sektorowe Unii Europejskiej, na gruncie których obie instytucje muszą ze sobą współpracować. Unijna dyplomacja jest odpowiedzialna za opracowywanie strategii podejmowanych działań, ale w obszarach typu handel czy migracje, swój znaczący wpływ zaznacza Komisja Europejska. Wynika z tego, że państwa członkowskie nie chciały całości stosunków zewnętrznych przenosić na Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, bojąc się o jej efektywność w pierwszych latach funkcjonowania. Zresztą sama Komisja Europejska jako przedstawicielka władzy wykonawczej w UE powinna mieć realny wgląd i wpływ w szeroko pojęte stosunki zewnętrzne. Co prawda pojawia się w tym miejscu zarzut powielania struktur i ich zadań odpowiedzialnych za stosunki zewnętrzne<sup>59</sup>, jednak trudno przypuszczać, że państwa członkowskie przeniosą ciężar ich realizacji z wspólnotowej Komisji Europejskiej na quasi-międzyrządową<sup>60</sup> Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Byłoby to nierozsądne i politycznie niebezpieczne dla samej UE, jak i dla państw członkowskich.

Wzajemna rywalizacja ESDZ i Komisji może pozytywnie wpłynąć na rozwój tej pierwszej. Istniejące antagonizmy mogą doprowadzić do wewnętrznej konsolidacji ESDZ, a tym samym do wzmocnienia jej pozycji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Jednak zasadniczym wnioskiem z wzajemnych relacji ESDZ z Komisją jest konieczność wypracowania metody permanentnej współpracy obu tych instytucji. Będzie to prowadziło do negocjacji międzyinstytucjonalnych, co wpłynie na wydłużenie procesu decyzyjnego. Dlatego też warto rozważyć podpisanie porozumienia międzyinstytucjonalnego, które regulowałoby wzajemne stosunki i zadania. Na korzyść wzajemnej współpracy wpływa to, że Wysoki Przedstawiciel jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji i głównodowodzącym Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

<sup>59</sup> Kwestia powielania zadań związanych z reprezentacją zewnętrzną Unii Europejskiej stoi w wyraźnej opozycji do zapisów decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ, gdzie w punkcie 15 wprowadzenia do decyzji napisano: *Należy unikać niepotrzebnego powielania zadań, funkcji i zasobów obecnych w innych strukturach.*

<sup>60</sup> Quasi-międzyrządową dlatego, gdyż państwa członkowskie poprzez wybieranie kandydatów do pracy w ESDZ (włączając w to szefów poszczególnych delegatur nominowanych przez Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa) będą posiadały realny wpływ na funkcjonowanie unijnej dyplomacji, a tym samym na sposób realizacji unijnej polityki międzynarodowej. Zakładanie, że ESDZ będzie instytucją pozbawioną wpływów państw członkowskich, czyli instytucją o charakterze wyłącznie wspólnotowym jest błędne, chociażby ze względu na sam fakt międzyrządowości Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE.

## Relacje z Radą Europejską

Zgodnie z art. 15 ust. 1 TUE Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Dlatego też ciekawie zapowiadają się wzajemne stosunki ESDZ z przewodniczącym Rady Europejskiej. Teoretycznie przewodniczący Rady i ESDZ powinny reprezentować Unię Europejską na swoim poziomie kompetencji – przewodniczący ma wykonywać decyzje Rady Europejskiej, a ESDZ realizować ogólnie przyjęte założenia polityki międzynarodowej, działając na zasadzie uzupełnienia. ESDZ, wykonując swoją *szużbę*, będzie pełniła rolę podrzędną w stosunku do Rady Europejskiej. Decyzja Rady z 26 lipca 2010 roku w art. 2 ust. 2 jednoznacznie stanowi, że ESDZ wspomaga przewodniczącego Rady Europejskiej w wykonywaniu przez niego swoich funkcji w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Chodzi tu zapewne o szerokie spektrum spraw organizacyjnych związanych m.in. z podróżami zagranicznymi przewodniczącego czy też organizację spotkań na najwyższym unijnym i pozaunijnym szczeblu. Tak więc ESDZ jest – jak wspomniano wcześniej – ministerstwem spraw zagranicznych Unii Europejskiej.

## Relacje z Parlamentem Europejskim

Parlament Europejski od samego początku aktywnie działał na rzecz powołania i określenia zasad organizacji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych<sup>61</sup>. Bezsprzecznie Parlament ma duże ambicje związane z nowopowstałą unijną dyplomacją, co potwierdzili deputowani z ramienia Parlamentu – Elmar Brok, Guy Verhofstadt i Roberto Gualtier mówiąc, że Parlament nie zgodzi się na żadną decyzję, która doprowadzi do ograniczenia zarówno politycznej, jak i budżetowej kontroli Parlamentu nad Służbą<sup>62</sup>. Wnoszenie tych i podobnych postulatów jest zrozumiałe, jednak stoi w lekkiej opozycji do postanowień Traktatu lizbońskiego, który stwierdza, że podstawowym zadaniem Parlamentu w kwestiach dotyczących ESDZ jest wyrażanie opinii w zakresie organizacji i funkcjonowania Służby, które to określi Rada w osobnej decyzji<sup>63</sup>. Decyzja ta w art. 3 ust. 4 stanowi, że ESDZ udziela *wsparcia*

<sup>61</sup> Zob. szerz. R. Trzaskowski, J. Popielawska, *Rola Parlamentu Europejskiego we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011, s. 58-62.

<sup>62</sup> D. Liszczyk, *Kompromis w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)*, „Biuletyn” PISM, 2010, nr 104, s. 2270.

<sup>63</sup> Art. 27 ust. 3 TUE.

pozostałym instytucjom i organom UE (...); dotyczy to przede wszystkim Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski dzięki swoim zabiegom doprowadził do większego stopnia uwspólnotowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, co na gruncie WPZiB jest znaczącym sukcesem.

Dodatkowo, na mocy decyzji Rady z 26 lipca 2010 r. Parlament Europejski będzie w pełnym wymiarze odgrywał swą rolę w działaniach zewnętrznych. Dotyczy to zwłaszcza funkcji kontroli politycznej, zdefiniowanej w art. 14 ust. 1 TUE<sup>64</sup>. Jedynym z przejawów tej decyzji jest to, że nowo wybrani szefowie delegatur UE oraz specjaliści przedstawiciele UE mogą być wezwani na przesłuchanie przez Komisję Spraw Zagranicznych PE jeszcze przed objęciem swoich funkcji<sup>65</sup>. Przesłuchania co prawda nie mają żadnej mocy formalnej, jednak Parlament, stosując presję polityczną, jest w stanie wywrzeć wpływ na uzyskanie nominacji przez kandydata. Zdecydowano także, że Wysoki Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa będzie się regularnie konsultował z Parlamentem Europejskim w zakresie podstawowych aspektów i opcji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Jednak najważniejszym instrumentem, dzięki któremu Parlament Europejski może oddziaływać na unijną dyplomację, są kwestie natury budżetowej. Zgodnie z postanowieniami Porozumienia madryckiego z 21 marca 2010 roku Parlament zyskał kontrolę nad budżetem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych<sup>66</sup> i to Parlament będzie udzielał Służbie absolutorium budżetowego. Obraz, jaki wyłania się z wzajemnych relacji ESDZ z Parlamentem Europejskim, daje słuszne poczucie wzmacniania jego roli w polityce międzynarodowej Unii Europejskiej w sposób pozatraktatowy<sup>67</sup>. Parlament poprzez aktywność swoich posłów staje się aktywnym graczem w kwestiach związanych z zapewnieniem właściwej reprezentacji całej unijnej wspólnoty na arenie międzynarodowej.

Wnioski płynące z położenia międzyinstytucjonalnego Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych są względnie pozytywne. Jedynym mankamentem są nie do końca sprecyzowane reguły współpracy Służby z Komisją Europejską, co – jak wykazałem wcześniej – przekłada się na wydłużanie procesu decyzyj-

<sup>64</sup> Treść art. 14 ust. 1 *Parlament Europejski pełni, wspólnie z Radą, funkcje prawodawczą i budżetową. Pełni funkcje kontroli politycznej i konsultacyjne zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. Wybiera przewodniczącego Komisji.*

<sup>65</sup> R. Trzaskowski, J. Popielawska, op. cit., s. 60.

<sup>66</sup> *Służba dyplomatyczna UE: Porozumienie madryckie zatwierdzone przez Parlament*, Parlament Europejski, Strasburg, 08.07.2010, s. 2.

<sup>67</sup> R. Trzaskowski, J. Popielawska, op. cit., s. 62.

nego i rywalizację międzyinstytucjonalną. Kolejna konferencja międzyrządowa powinna zwrócić na ten fakt szczególną uwagę. Zresztą Rada obawiała się, czy Komisja Europejska nie będzie zbyt mocno ingerować w sprawy Służby, co znacząco mogłoby zakłócić spójność prowadzonych polityk zewnętrznych UE<sup>68</sup>. Z kolei podejście państw członkowskich do położenia międzyinstytucjonalnego ESDZ może być rozpatrywane w dwóch płaszczyznach. Pierwsza z nich dotyczy państw małych, wyposażonych w słabsze narodowe formacje dyplomatyczne. Dla tych państw lepiej byłoby, gdyby ESDZ miała wyłącznie wspólnotowy charakter. Natomiast dla państw dużych, jak Niemcy czy Francja, które prowadzą aktywną narodową politykę zagraniczną najlepszym rozwiązaniem jest obecny *modus vivendi* – ESDZ jest co prawda instytucją *sui generis*, ale z dużym wpływem państw członkowskich.

#### TRAKTATOWA ROLA WYSOKIEGO PRZEDSTAWICIELA DS. ZAGRANICZNYCH I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA

Analiza wpływu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych na polityczną integrację Unii Europejskiej nie może odbyć się bez uwzględnienia roli Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Jak wspominałem wcześniej, funkcję tę od 1 grudnia 2009 r. pełni Brytyjka, Catherine Aston. Powołania Wysokiego Przedstawiciela dokonuje Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną przy uzyskaniu zgody przewodniczącego Komisji Europejskiej. Dodatkowo, jako członek Komisji Europejskiej podlega on wraz z przewodniczącym Komisji i poszczególnymi komisarzami zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Zatwierdzenia odbywa się w drodze głosowania.

Wysoki Przedstawiciel jest odpowiedzialny za prowadzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Przysługuje mu także prawo składanie wniosków dotyczących rozwoju WPZiB, które to wnioski wykonuje na podstawie upoważnienia Rady. Dodatkowo, zgodnie z zapisami Traktatu o Unii Europejskiej Wysoki Przedstawiciel przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych, która opracowuje zewnętrzne działania Unii na podstawie strategicznych kierunków określonych przez Radę Europejską. Natomiast zgodnie z art. 27 ust. 2 Wysoki Przedstawiciel *prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny z państwami trzecimi, a także wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych*.

<sup>68</sup> T. Behr, A. Siitonen, J. Nykänen, op. cit., s. 8.

W porównaniu do stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE<sup>69</sup> Traktat lizboński wzmacnia kompetencje nowego stanowiska, czyli Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Przejawem tego jest samo umocowanie instytucjonalne Wysokiego Przedstawiciela. Pełni on także funkcję przewodniczącego Komisji Europejskiej, a także – jak wspomniałem wcześniej – stoi na czele Rady ds. Zagranicznych. Doprowadzenie do wzmocnienia stanowiska Wysokiego Przedstawiciela jest odpowiedzią na dychotomię polityki międzynarodowej UE przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Ówczesnym innym torem była prowadzona WPZiB, a innymi stosunki zewnętrzne UE. Natomiast zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 18 ust.4 TUE zadaniem Wysokiego Przedstawiciela jest czuwanie nad spójnością unijnych stosunków zewnętrznych.

Już w trakcie debaty nad Traktatem konstytucyjnym wskazywano na wady takiego umocowania Wysokiego Przedstawiciela<sup>70</sup>. Będąc powiązany jednocześnie z Radą i Komisją, samoczynnie generuje konflikt lojalności wobec każdej z tych instytucji. Wobec powyższego, Catherine Ashton jako Wysoki Przedstawiciel, z perspektywy dwóch ostatnich lat, zbliża się bardziej ku Radzie niż Komisji. Przyjęło się, że w wykonywaniu swoich obowiązków jest raczej reprezentantką państw członkowskich niż wspólnotowego wymiaru polityki międzynarodowej UE. Trudno się temu dziwić w sytuacji, w której Wysoki Przedstawiciel prowadzi politykę międzynarodową UE na podstawie decyzji Rady, a więc *de facto* na podstawie decyzji państw członkowskich. Jednak z drugiej strony jako funkcjonariusz Komisji Europejskiej ma obowiązek reprezentować Komisję na forum Rady. Wynika z tego, że najważniejszym zadaniem Wysokiego Przedstawiciela jest umiejętne balansowanie między zobowiązaniami wobec Rady a zobowiązaniami wobec Komisji Europejskiej. Zdobycie tej umiejętności może być pierwszym krokiem do uzyskania większej spójności w stosunkach zewnętrznych całej UE.

W żadnym unijnym dokumencie nie zostały sprecyzowane wzajemne relacje Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z Przewodniczącym Rady Europejskiej, który także posiada pewne prerogatywy w zakresie reprezentacji zewnętrznej UE. Idealnym rozwiązaniem jest sytuacja, w której zarówno Catherine Ashton, jak i Herman van Rompuy

<sup>69</sup> Urząd funkcjonujący przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego. Sprawował go Javier Solana.

<sup>70</sup> M. Cichocki, O. Osica, K. Reczkin, M. Szpunar, R. Trzaskowski, *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy. Analiza zaproponowanych zmian w stosunku do istniejących zapisów traktatowych*, „Analizy Natolińskie” 2005, s. 13.

reprezentują Unię na swoim poziomie kompetencji. Polem współpracy, a nie sporów, powinna być Europejska Służba Działań Zewnętrznych, która – jak wykazałem wcześniej – pomaga przewodniczącemu Rady Europejskiej w sprawowaniu jego funkcji w stosunkach zewnętrznych. Z kolei problemem we wzajemnej współpracy może być rywalizacja personalna szefów obu struktur. Herman van Rompuy po nienajlepszym początku na stanowisku przewodniczącego zaczyna stopniowo odbudowywać swoją pozycję. Z kolei krytykowana Lady Ashton także nie ma zamiaru dać się zepchnąć na boczny tor unijnej polityki. Co prawda, jak dotychczas nie pojawiła się żadna poważna sytuacja konfliktowa, jednak brak sformalizowanych zasad współpracy między tymi stanowiskami z jednej strony prowokuje napięcia, a z drugiej – tworzy brak mechanizmu rozwiązywania tychże napięć. Jest to kolejny element, który powinien zostać poddany głębszym analizom i reformie w związku z kolejnymi zmianami traktatowymi związanymi ze WPZiB.

Wskazane powyżej umocowanie Wysokiego Przedstawiciela nie pozostaje bez znaczenia dla funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Pomiędzy poszczególnymi instytucjami może dochodzić do wzajemnej rywalizacji, której przyczyną będzie chęć podporządkowania sobie Służby. W tej sytuacji ważne zadanie stoi przed Wysokim Przedstawicielem, który powinien pracować nad obroną, ale i wzmocnieniem niezależności ESDZ względem pozostałych instytucji UE. Catherine Ashton w odpowiedzi udzielonej posłom do Parlamentu Europejskiego napisała: „Moim głównym celem jest stworzenie skutecznie i spójnie działającej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, która będzie dumą Unii, a dla reszty świata powodem do zazdrości”<sup>71</sup>. Jest to możliwe do zrealizowania tylko w sytuacji, w której Służba będzie posiadała niezależność instytucjonalną wspartą silną pozycją polityczną Wysokiego Przedstawiciela. Dlatego też pierwsze lata funkcjonowania ESDZ są oceniane przez pryzmat efektów pracy Catherine Ashton i jej znaczenia w całym systemie politycznym Unii Europejskiej. Często krytyka Lady Ashton z pewnością nie pomaga w kształtowaniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Przechodząc do krótkiej analizy dwóch lat sprawowania urzędu Wysokiego Przedstawiciela przez Catherine Ashton, należy zaznaczyć, że została ona wybrana jako rozwiązanie kompromisowe. Pierwotnie wydawało się, że naturalnym kandydatem do objęcia tego stanowiska jest Javier Solana. Decyzję

<sup>71</sup> *Przesłuchanie baronessy Catherine Ashton, kandydatki na wiceprzewodniczącą Komisji/wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki Bezpieczeństwa, Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, 06.01.2010, s. 5.*



o wyborze Lady Ashton można interpretować na podstawie dwóch hipotez. Pierwsza z nich zakładała, że Catherine Ashton może być bardziej uległa państwom członkowskim niż Javier Solana, przez co te uzyskałyby znaczący wpływ na kształtowanie i funkcjonowanie nowej unijnej instytucji. Natomiast druga hipoteza jest związana z chęcią zmiany wizerunku unijnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a także Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE. Javier Solana sprawował tę funkcję od 1999 roku. Przez ten czas niewiele pozytywnego wydarzyło się we WPZiB. Rozgrywki personalne toczone przed wyborem Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa były o tyle istotne, że jego pozycja i skuteczność w dużej mierze zależy od charyzmy politycznej osoby sprawującej ten urząd. Rzecz jasna, kluczową kwestią są uregulowania traktatowe, jednak osoba o uznanej pozycji na unijnej scenie politycznej jest w stanie zdziałać więcej niż ktoś całkowicie obcy i w dodatku bez niezbędnego doświadczenia. Poza tym Javier Solana był zdecydowanie lepiej przygotowany merytorycznie do sprawowania funkcji Wysokiego Przedstawiciela. Słabości Catherine Ashton bardzo dosadnie obnażyli posłowie do Parlamentu Europejskiego w trakcie kolejnych przesłuchań, pytając m.in. o to, czy UE powinna mieć miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Catherine Ashton odpowiedziała: *nie wiem*. Na takim stanowisku jest to zwyczajnie niedopuszczalne.

Catherine Ashton od początku sprawowania swojego urzędu koncentrowała się na działaniach niebudzących większych kontrowersji wśród państw członkowskich<sup>72</sup>. Można więc powiedzieć, że jest administratorką unijnej polityki międzynarodowej niż jej reformatorką. Analizując zapisy traktatowe, trudno się temu dziwić. Główną siłą integracyjną UE jest Rada Europejska i to ona definiuje unijną strategię polityki międzynarodowej. *De facto* to państwa członkowskie decydują w jakim stopniu i czy w ogóle WPZiB ma być poddawana kolejnym reformom. Oczywiście, zadaniem Catherine Ashton jest wskazywanie słabości, mankamentów i wad w zakresie polityki międzynarodowej, jednak należy pamiętać, że w głównej mierze jest ona odpowiedzialna za wykonywanie decyzji. W związku z tym jej wpływ na kreowanie owej polityki jest ograniczony.

Mogą pojawić się wątpliwości, czy Lady Ashton cechuje się odpowiednim poziomem zaangażowania i kreatywności. Niestety, często odbija się to na wynikach jej pracy. Przytoczyć w tym miejscu należy chociażby trzęsienie ziemi na Haiti w styczniu 2010 roku, gdzie po raz kolejny zostały obnażone braki UE w reagowaniu na sytuacje kryzysowe. Innym przykładem jest

<sup>72</sup> D. Liszczyk, *Bilans...*, op. cit., s. 2376.

odwołanie przez stronę amerykańską szczytu UE–USA w maju 2010 roku. Najświeższym przykładem braku koordynacji polityki międzynarodowej UE były ostatnie wydarzenia tzw. arabskiej wiosny, a zwłaszcza konfliktu w Libii, gdzie Lady Ashton nie potrafiła oprzeć się indywidualnym działaniom państw członkowskich UE. W jej zachowaniu widać pasywność, boi się podejmować trudnych i niewygodnych decyzji. Ma co prawda świadomość tego, że budowa Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych jest bardzo trudnym zadaniem, jednak jak na razie nie ma woli, by podjąć o nią walkę.

Jednak nie poddawałbym aż takiej krytyce pracy wykonanej przez Lady Ashton, jak czynią to media w Europie, zwłaszcza że przed objęciem stanowiska Wysokiego Przedstawiciela nie miała nic wspólnego z dyplomacją<sup>73</sup>. Należy pamiętać, że większość jej problemów wynika z zapisów traktatowych, a zwłaszcza z międzyrządowego charakteru współpracy w ramach WPZiB. Kluczowym zadaniem Catherine Ashton na najbliższe 2–3 lata jest wypracowanie odpowiedniego poziomu komunikacji między wszystkimi instytucjami partycypującymi w polityce międzynarodowej Unii Europejskiej, a także takiego mechanizmu współpracy z państwami członkowskimi, który pozwoli realizować ważne, z punktu widzenia UE, zadania w dziedzinie WPZiB – przy znaczącym udziale Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. I to ostatnie zadanie będzie podstawą oceny skuteczności Catherine Ashton, kiedy jej kadencja jako Wysokiego Przedstawiciela dobiegnie końca.

## ROLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W FUNKCJONOWANIU ESDZ

Stawianie tezy, że nowopowstała Europejska Służba Działań Zewnętrznych jest, lub będzie, całkowicie niezależna od państw członkowskich to zasadniczy błąd. Odwołując się na moment do teorii związanych z rolą i funkcjonowaniem organizacji międzynarodowych, należy przypomnieć jeden istotny element. Otóż organizacje międzynarodowe są wtórnymi podmiotami stosunków międzynarodowych, *de facto* powstają z woli państw, aby realizo-

<sup>73</sup> Zdarzało się, że Catherine Ashton była krytykowana niesłusznie. Np. 25 lutego 2010 odbyły się dwa politycznie ważne wydarzenia. Pierwszym z nich było zaprzysiężenie Wiktora Janukowycza na prezydenta Ukrainy, a drugim spotkanie ministrów obrony państw UE z szefem NATO Andersem Foghiem Rasmussenem. Oczywiście Ashton nie mogła być w obu naraz miejscach, więc wybrała – zgodnie z wolą państw członkowskich – wizytę w Kijowie. Logika wskazuje, że powinna być zastąpiona bądź przez przewodniczącego Rady Europejskiej, bądź przewodniczącego Komisji Europejskiej. Jednak w tym czasie Herman van Rompuy prowadził wykład dla studentów, a Jose Manuel Barroso jadł lunch z politykiem brytyjskiej opozycji.

wać ściśle określone interesy narodowe, czy też interesy organizacji zawarte w jej statucie. Nie inaczej jest w przypadku Unii Europejskiej – to państwa członkowskie dyktują tempo rozwoju tak UE, jak i całej integracji europejskiej. Dotyczy to także Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

Rolę i zaangażowanie państw członkowskich w kontekście unijnej dyplomacji było widać już w trakcie jej tworzenia, a prym wiodły trzy państwa – Niemcy, Wielka Brytania i Francja. Państwa te zgadzały się co do jednej istotnej kwestii. Wszystkie chciały stosować metodę kwot narodowych jako mechanizmu obsadzania stanowisk w ESDZ. Wprowadzenie go gwarantowałoby posiadanie przez te państwa określonej sfery wpływów, tym samym wpływałoby na większy poziom realizacji własnych interesów politycznych, mniej czy bardziej połączonych z ESDZ. Od początku funkcjonowania Służby obawiano się, że będzie ona zdominowana przez te trzy państwa. Ze strony Niemiec pojawiła się nawet propozycja, aby język niemiecki uznać za język dyplomacji UE<sup>74</sup>. Niemcy jako główna siła napędowa integracji europejskiej podejmowały także działania *stricte* związane z ESDZ. Przy czym stanowisko Berlina w tej sprawie było zawsze bardzo czytelne, a najlepiej obrazują to poglądy Christopha Heusgena, doradcy kanclerz Angeli Merkel, a w przeszłości doradcy Javiera Solany. Zawsze mówił, że interesy narodowe są w Unii ważne i konieczne, ale stał też na stanowisku, że skonsolidowana Unia Europejska może być w swoich działaniach jeszcze efektywniejsza<sup>75</sup>. To klucz do zrozumienia sensu istnienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Z jednej strony budujemy skonsolidowaną Unię Europejską, ale z drugiej – nie zapominamy o interesach narodowych państw członkowskich. Tak powinna działać każda organizacja międzynarodowa, a tym bardziej Unia Europejska. Oczywiście nie powinny dominować interesy narodowe, ale odpowiedni *modus vivendi* między tym co unijne, a tym co narodowe. Jednak to problem, z którym integracja europejska boryka się od samego początku i jak na razie nie znaleziono odpowiedniego rozwiązania.

Niemcy, stosując bardzo przemyślaną politykę kadrową w Unii Europejskiej, są w stanie bardzo mądrze i skutecznie zadbać o własne interesy narodowe. Johannes Laitenberger jest szefem gabinetu przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jose Manuela Barroso, Klaus Welle jest Sekretarzem Generalnym Parlamentu Europejskiego, a Uwe Corsepius, o którym mówi się, że jest człowiekiem kanclerz Merkel, pełni funkcję Sekretarza Generalnego Rady

<sup>74</sup> M. Wagińska-Marzec, *Język niemiecki językiem dyplomacji w UE*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, 2010, nr 39, s. 2.

<sup>75</sup> J. Dempsey, *A staunch European guides Merkel policy*, „The New York Times”, 21.11.2005.

Unii Europejskiej. Tak skonstruowana polityka kadrowa pozwala nie tylko zarządzać UE bez narażania się na zbytnią krytykę, lecz także realizować cele własnej polityki zagranicznej. Przykładem tego jest chociażby nominacja na dyrektora generalnego ds. Rosji, Wschodniego Sąsiedztwa i Bałkanów Zachodnich w strukturze Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, którym został Gunnar Wigand<sup>76</sup>. Oznacza to, że Niemcy po części biorą odpowiedzialność za politykę wschodnią Unii Europejskiej.

Z kolei rola Francji i Wielkiej Brytanii nie jest jasno określona. Zarówno Paryż, jak i Londyn na etapie tworzenia ESDZ skłaniali się do podporządkowania jej instytucjom międzyrządowym<sup>77</sup>. Francuzi bardzo wytrwale walczyli o stanowisko Sekretarza Generalnego ESDZ, które w końcu uzyskał Pierre Vimont. To on jest odpowiedzialny za bieżące administrowanie Służbą. Z kolei stanowisko Brytyjczyków było dosyć stonowane. Były minister, Chris Bryant, powiedział: „musimy być pewni, że Europejska Służba Działań Zewnętrznych nie będzie tylko rozmieszczeniem ludzi po świecie, którzy siedzą w budynkach i jedzą na koszt Unii Europejskiej”<sup>78</sup>. Brytyjczycy optowali także za ograniczaniem niektórych kompetencji ESDZ, jak np. w zakresie sprawowania funkcji konsularnych. Powoływali się na art. 23 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który mówi, że sprawowanie funkcji konsularnych leży w gestii państw członkowskich.

Natomiast współpraca Berlina, Paryża i Londynu na gruncie ESDZ pozwala postawić ciekawą hipotezę. Zarówno Niemcy, jak i Francuzi wiedzieli, że projekt unijnej dyplomacji jest bardzo trudny do zrealizowania. Dlatego też wybór Brytyjki na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa może być przejawem przeniesienia odpowiedzialności za losy Służby na Brytyjczyków, którzy zazwyczaj byli przeciwni aż takiemu zacieśnianiu integracji europejskiej, tym bardziej integracji politycznej.

Osobnym problemem związanym z rolą państw członkowskich w funkcjonowaniu ESDZ jest zjawisko nierównej reprezentacji państw członkowskich w strukturach Służby<sup>79</sup>, zwłaszcza na gruncie tych państw, które weszły do

<sup>76</sup> A.J. Dudek, *Niemiecki dyplomata odpowiedzialny za relacje UE z Rosją*, „Polska The Times”, 06.10.2010.

<sup>77</sup> A. Maurer, S. Reichel, op. cit., s. 8.

<sup>78</sup> V. Miller, *The European External Action Service*, House of Commons, Londyn 2010, s. 7.

<sup>79</sup> Chodzi głównie o stanowiska szefów delegatur UE, które ESDZ przejęła od Komisji Europejskiej. Zob. szerz. R. Formuszewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Raport PISM”, Warszawa 2010.

UE w latach 2004 i 2007. Co prawda sytuacja ulega zmianom na korzyść tychże państw, jednak w dalszym stopniu jest daleka od oczekiwanej. Zmienić ten fakt rzeczy miała decyzja Rady z 26 lipca, która w art. 6 ust. 8 mówi o zapewnieniu równowagi geograficznej przy procesie rekrutacji pracowników do ESDZ. Poza tym w art. 6 ust. 9 decyzji Rady jest mowa o tym, że po osiągnięciu pełnej zdolności operacyjnej ESDZ jej skład w 1/3 mają stanowić pracownicy pochodzący z wyboru państw członkowskich – dotyczy to personelu grupy funkcyjnej AD. Ten element jest tak naprawdę głównym narzędziem w rękach państw członkowskich, którym mogą wywierać wpływ na unijną dyplomację. Państwa członkowskie zapewniając sobie odpowiedni poziom reprezentacji w strukturze ESDZ, zyskują nad nią pośrednią kontrolę, osłabiając tym samym działania o charakterze wspólnotowym. Dlatego też o Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych można powiedzieć, że jest próbą pogodzenia wspólnotowego i międzyrządowego charakteru współpracy. Mniej więcej podobnie rysuje się współpraca ESDZ z dyplomacjami narodowymi. Obie mają się wzajemnie uzupełniać, tworząc instytucjonalny, a zarazem skonsolidowany system unijnej reprezentacji wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych. Celem owej reprezentacji będzie jak zwykle interes polityczny czy gospodarczy UE, ale także interesy poszczególnych państw członkowskich.

## KONKLUZJE

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Jerzy Buzek, powiedział, że „Służba dyplomatyczna jest naszą szansą, a nie zagrożeniem. Europa jest silniejsza w kontaktach z innymi potęgami, gdy mówi jednym, wspólnym głosem”<sup>80</sup>. Europa zdecydowała się na model instytucjonalno-technokratyczny w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Rywalizacja instytucjonalna jest przejawem wewnątrzunijnych starć mających na celu zbliżenie Służby do Komisji Europejskiej, do Rady lub w mniejszym stopniu do Parlamentu Europejskiego. Z wielu względów jest to także spór o wizję i ducha kształtującej się unijnej dyplomacji. W rzeczywistości rozmiar wpływów poszczególnych instytucji może mieć znaczący wpływ na przyszły kierunek i charakter ESDZ. Sukces bądź fiasko koncepcji ESDZ będzie także odpowiedzią na pytanie o poziom politycznej integracji Europy Zachodniej, a także pokaże miejsce

<sup>80</sup> *Przemówienie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Jerzego Buzka na Uniwersytecie Humboldta, Berlin 04.03.2010.*

Europy w systemie międzynarodowym. Christopher Hill, mówiąc o podejściach do systemu politycznego Unii Europejskiej, napisał, że UE pełni rolę aktora globalnego, który nie chce być tylko potęgą cywilną, ale chce być aktorem na wzór tradycyjnych mocarstw. W tym celu tworzy własną dyplomację czy siły zbrojne<sup>81</sup>. Idąc tym tropem myślenia upadek koncepcji ESDZ będzie także upadkiem myślenia o UE jako o ważnym graczu na międzynarodowej scenie politycznej. Dlatego też biorąc pod uwagę fakt, że jest to instytucja *sui generis*, wydawać się może, że będzie ona rozwijała własną, odrębną tożsamość, a tym samym wykona choć mały krok w kierunku wzmocnienia politycznego ramienia całego procesu integracji europejskiej.

Pytanie, czy powołanie ESDZ jest postępem czy jednak regresem w politycznej integracji Europy, jest pytaniem przedwczesnym; obecnie jest zarówno postępem, jak i regresem. Postępem, ponieważ przestano mówić o powołaniu unijnej dyplomacji, a wreszcie ją faktycznie powołano. Państwa członkowskie pokonały własne opory i postanowiły scedować małą część swoich polityk zagranicznych na rzecz nowej instytucji. Poza tym powstaje instytucja wyspecjalizowana w zakresie polityki międzynarodowej, czego w wielu momentach Unii zwyczajnie brakowało. Europejska Służba Działań Zewnętrznych jako instytucjonalne *novum* w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej boryka się z wieloma problemami, zwłaszcza na gruncie wypracowania prawidłowego modelu współpracy z Komisją Europejską w szeroko pojętych stosunkach zewnętrznych. Wykazane powyżej przeszkody i brak przejrzystości kompetencyjnej prowadzą do wydłużania procesu decyzyjnego, a tym samym do mniejszej zdolności szybkiego reagowania. Dodatkowo pojawia się wysokie ryzyko sporów międzyinstytucjonalnych i to głównie ten fakt świadczy o regresie w zakresie politycznej integracji Unii Europejskiej. Cel powołania ESDZ był odwrotny – scalać, a nie rozdzielać unijny głos na zewnątrz.

Aby instytucjonalno-technokratyczny model prowadzenia polityki międzynarodowej Unii Europejskiej zdał egzamin, jest potrzebne wypracowanie poczucia współodpowiedzialności państw członkowskich za losy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. W sytuacji, w której nie uda się tego dokonać, dojść może do stopniowego wygaszania prac nad utworzeniem profesjonalnej służby dyplomatycznej Unii Europejskiej. ESDZ jeszcze nią nie jest i długo nie będzie z przyczyn leżących zarówno po stronie samej ESDZ, jak z przyczyn niezależnych od niej, np. większej koncentracji państw członkowskich na sprawach kryzysu gospodarczego. Nerozwiazaną zagadką pozostają także

<sup>81</sup> Zob. szerz., J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 367–370.

wzajemne relacje Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z Przewodniczącym Rady Europejskiej na gruncie polityki międzynarodowej UE.

Należy studiować emocje tych zwolenników integracji europejskiej, którzy traktują powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych w kategoriach sukcesu i znaczącego przełomu. Przełom, oczywiście, jest, jednak wyłącznie w wymiarze instytucjonalno-strukturalnym. Sama idea się nie zmieniła, co trafnie określiła Danuta Hübner, mówiąc o ESDZ, że to nie jest *greenfield investment*<sup>82</sup>. Do powodzenia koncepcji ESDZ jest jeszcze bardzo daleka droga, a dużo będzie też zależało od efektów walki z kryzysem gospodarczym i nastrojem integracyjnym państw członkowskich. Już dzisiaj możemy obserwować tendencje politycznej izolacji Wielkiej Brytanii, które wyniknęły po szczycie Rady Europejskiej z 8–9 grudnia 2011 roku. Najbliższe miesiące i lata będą decydujące dla całej Unii Europejskiej, w tym także dla Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

## BIBLIOGRAFIA

- A More Coherent and Effective European Foreign Policy?*, „A Federal Trust Report”, February 2009.
- A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy*, European Commission, 25 May 2011, <http://ec.europa.eu>, [data dostępu: 06.12.2011].
- Behr T., Siitonen A., Nykänen J., *Rewriting The Ground Rules of European Diplomacy*, „Briefing Paper 57”, 31 March 2010, The Finish Institute of International Affairs.
- Cichocki M., Osica O., Reczkin K., Szpunar M., Trzaskowski T., *Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy. Analiza zaproponowanych zmian w stosunku do istniejących zapisów traktatowych*, „Analizy Natolińskie” 2005.
- Czaputowicz J., *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, „Raporty i Analizy” 2005, nr 4, Centrum Stosunków Międzynarodowych.
- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

<sup>82</sup> A. Godlewski, Hübner: *Jestem za parytetami, ale nie mogę preferować słabszych*, „Polska The Times”, 29.03.2010.

- Deklaracja nr 13. w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, Dziennik Ustaw UE, C 115 z dnia 9.05.2008.
- Deklaracja nr 14. w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, Dziennik Ustaw UE, C 115 z dnia 9.05.2008.
- Dempsey J., *A staunch European guides Merkel policy*, „The New York Times”, 21.11.2005.
- Dinan D., *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Macmillan, London 1994.
- Donnelly D., Haseler S., *Decision-making in European External Policy*, „A Federal Trust Report” November 2006, The Federal Trust for Education&Research.
- Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, 25 March 2010, <http://register.consilium.europa.eu>, [data dostępu: 01.12.2011].
- Dudek A.J., *Niemiecki dyplomata odpowiedzialny za relacje UE z Rosją*, „Polska The Times”, 06.10.2010.
- European Council Decision taken with the agreement of the President of the Commission of 1 December 2009 appointing the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Dziennik Urzędowy UE, L 315/49.
- Formuszewicz R., Kumoch J., *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, „Raport PISM”, Warszawa 2010.
- Formuszewicz R., *Niemcy wobec przełomu politycznego w Afryce Północnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3.
- Godlewski A., *Hübner: Jestem za parytetami, ale nie mogę preferować słabszych*, „Polska The Times”, 29.03.2010.
- Grosse T.G., *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy NATOlińskie” 2010, nr 8.
- Janiec Z., *Rozwój międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej. Wymiar instytucjonalny, przedmiotowy i przestrzenny*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 1–2.
- Kaca E., Sus M., *Trudne początki. Nowa unijna dyplomacja a Partnerstwo Wschodnie*, „Analizy i Opinie” 2011, nr 120, Instytut Spraw Publicznych.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Wzmacnianie europejskiej zdolności reagowania w przypadku klęsk i katastrof: rola ochrony ludności i pomocy humanitarnej*, Bruksela 26.10.2010, <http://eur-lex.europa.eu>, [data dostępu: 20.12.2012].



- Kumoch J., *Francja wobec arabskiej wiosny*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 3.
- Kuźniar R., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe – geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Ladzik J., *A European diplomatic service?*, „European Policy Brief 20”, The Federal Trust for Education & Research, January 2006.
- Liszczyk D., *Kompromis w sprawie ustanowienia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)*, „Biuletyn” PISM, 2010, nr 104.
- Maurer A., Reichel S., *The European External Action Service*, German Institute for International and Security Affairs, Berlin 2004.
- Miller V., *The European External Action Service*, House of Commons, Londyn 2010.
- Non-paper by Poland. Implementation of the Treaty of Lisbon*, Warszawa 19.10.2009 r., [www.cie.gov.pl](http://www.cie.gov.pl), [data dostępu: 25.11.2011].
- Odpowiedź na Interpelację w sprawie działań rządu w zakresie reprezentacji Polski w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych*, nr 15635, [www.sejmometr.com.pl](http://www.sejmometr.com.pl), [data dostępu: 06.05.2010].
- Osica O., Trzaskowski R., *Europejska Służba Działań Zewnętrznych*, „Nowa Europa: Przegląd Natoliński” 2009, nr 2.
- Pietras E., *Służba zewnętrzna Unii Europejskiej (EU external service)*, „Biuletyn” PISM 2005, nr 22.
- Presidency report to the European Council on the European External Action Service*, Council of the European Union, Brussels 2009.
- Przemówienie przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, Jerzego Buzka na Uniwersytecie Humboldta*, Berlin 04.03.2010.
- Przesłuchanie baronessy Catherine Ashton, kandydatki na wiceprzewodniczącą Komisji/wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa*, Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego, 06.01.2010.
- Rayner L., *The EU Foreign Ministry and Union Embassies*, The Foreign Policy Center, London 2005.
- Służba dyplomatyczna UE: Porozumienie madryckie zatwierdzone przez Parlament*, Parlament Europejski, Strasburg, 08.07.2010.
- Sprawozdanie w sprawie instytucjonalnych aspektów utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, 20 października 2009, Parlament Europejski, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu), [data dostępu: 03.10.2011].
- Sutor J., *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.

*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

Trzaskowski R., Popielawska J., *Rola Parlamentu Europejskiego we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.

Wagińska-Marzec M., *Język niemiecki językiem dyplomacji w UE*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2010, nr 39.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza powołanej decyzją Traktatu z Lizbony unijnej dyplomacji w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). W artykule poruszono takie elementy, jak teoretyczne rozróżnienie często mylonej w opracowaniach publicystycznych polityki zagranicznej od dyplomacji, genezę tworzenia unijnej służby zagranicznej wraz ze zdefiniowaniem jej charakteru i podstawowych zadań. Treść artykułu obejmuje także ukazanie roli, jaką ESDZ odgrywa w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Ważnym z punktu widzenia bieżącego funkcjonowania ESDZ jest jej położenie międzyinstytucjonalne będące także przedmiotem analizy niniejszego artykułu. Artykuł kończą rozważania związane z rolą Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, a także rolą państw członkowskich w bieżącym funkcjonowaniu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

## SUMMARY

The article aims to analyze the European Union diplomacy, i.e. the European External Action Service (EEAS), which was created based on the decisions of the Treaty of Lisbon. The article presents such issues as the theoretical difference between foreign policy and diplomacy, which are often confused in journalistic texts, the origin of the EU's foreign service, and the definition of its character and basic tasks. The article also contains a discussion of the role the EEAS plays in the Common Security and Defence Policy. The article also deals with the EEAS inter-institutional location, which is very important from the point of view of its daily functioning. The article

ends with some deliberations in connection with the role of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy as well as the role of the member states in the current functioning of the European External Action Service.



**R E C E N Z J E**

---



MIECZYŚLAW TOMAŁA

NIEMCY – MOJĄ PASJĄ

DOM WYDAWNICZY ELIPSA, WARSZAWA 2010, SS. 247

Wśród historyków, politologów i badaczy współczesnych stosunków międzynarodowych, nie mówiąc już o niemcoznawcach w Polsce, w RFN i w ogóle w Europie, profesor Mieczysław Tomala jest znany jak mało kto i nie wymaga rekomendacji żadna z jego licznych publikacji naukowych, które w zdecydowanej większości są poświęcone tzw. problemowi niemieckiemu, dziejom powojennych Niemiec i stosunkom polsko-niemieckim, których był aktywnym uczestnikiem. Dzięki nim i posiadanej wiedzy profesor Mieczysław Tomala – moim zdaniem – zasłużył sobie na miano czołowego polskiego niemcoznawcy i jest wybitnym specjalistą z zakresu problematyki polsko-niemieckiej. Jest niezwykle pracowity i konsekwentny w głoszonych tezach i podejmowanych wysiłkach. Od dwudziestu pięciu lat, tj. od 1986 roku do dziś, jest redaktorem naukowym znakomitego czasopisma naukowego pt. „Zeszyty Niemcoznawcze”, na łamach którego publikują nie tylko wybitni uczeni z Polski, RFN i całej Europy, ale również czołowi politycy. Cieszę się niezmiernie, że profesor Mieczysław Tomala kilka lat temu zaprosił mnie do składu Rady Redakcyjnej tego wielce zasłużonego dla studiów niemcoznawczych periodyka naukowego. Była to dla mnie swoista nobilitacja i zarazem wyzwanie, aby iść w ślady mojego naukowego Mentora i Mistrza, któremu wiele zawdzięczam. Profesor Mieczysław Tomala jest znakomitym uczonym i skromnym człowiekiem. Nic więc dziwnego, że cieszy się ogromnym szacunkiem i uznaniem środowisk naukowych w Polsce i w Niemczech. Za wybitne osiągnięcia w pracy naukowej i działalność na rzecz pojednania polsko-niemieckiego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Aleksander Kwaśniewski w 2001 roku odznaczył profesora Mieczysława Tomalę Krzyżem Komandorskim Orderu

Odrodzenia Polski, a Prezydent Republiki Federalnej Niemiec Johannes Rau – Wielkim Krzyżem Zasługi Orderu Zasługi Republiki Federalnej Niemiec.

Profesora Mieczysława Tomalę odróżnia od wielu innych, także znakomitych niemcoznawców to, że nie tylko bada stosunki polsko-niemieckie w aspekcie teoretycznym, opierając się na dokumentach i literaturze przedmiotu, ale również zna je z autopsji, brał bowiem w nich aktywny udział, zwłaszcza w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku jako polski dyplomata, radca Ambasady PRL w Berlinie i Hadze, a także jako ekspert i tłumacz rządowy, który towarzyszył polskim przywódcom w rozmowach z przywódcami niemieckimi zarówno RFN, jak i NRD. Co więcej, urodzony w Łodzi, od dziecka miał żywy kontakt z Niemcami tam mieszkającymi i uczęszczał do niemieckiego gimnazjum, poznając historię i kulturę Niemiec oraz ucząc się języka niemieckiego, który ułatwiał mu egzystencję wśród Niemców i z Niemcami przed wojną, w czasie II wojny światowej i po wojnie. Niemcy stały się nie tylko obiektem zainteresowań naukowych Profesora, ale także jego pasją i miłością – w przenośni i dosłownie. Dzięki temu spełniło się też jego największe marzenie, jakim była wielka miłość i ożenek z niemiecką dziewczyną o imieniu Karin, studentką Uniwersytetu im. Humboldta w Berlinie, dziś wybitną profesorem sinologii i wierną towarzyszką życia.

W recenzowanej książce profesor Mieczysław Tomala podkreśla, że: „Posiadanie u boku wiernej towarzyszki życia, jaką była i jest nadal moja żona Karin, Niemka, było dla mnie Polaka, nie tylko podporą i pomocą w wielu trudnych sytuacjach życiowych, ale dynamicznym impulsem w moim działaniu, dodawało mi zawsze otuchy, kiedy rozczarowanie paraliżowało mnie. Jej zawdzięczam, iż mogłem mieć spełnione życie, i to nie zawsze lekkie” (s. 236).

W podobnym duchu i słowach pełnych uwielbienia Profesor składa hołd swojej małżonce na łamach prezentowanej książki jeszcze wiele razy. Jest to więc książka wyjątkowa, wręcz osobista, coś w rodzaju wspomnień, pamiętnika Autora, który przez pryzmat własnych doznań i doświadczeń, w tym bardzo osobistych przeżyć, stara się pokazać ewolucję i zmiany, jakie nastąpiły w stosunkach polsko-niemieckich, od wrogości do współpracy i pojednania. Praca ta pokazuje zarazem istotny wkład Autora do procesu zbliżenia, normalizacji i współpracy między Polską a Niemcami, między Polakami a Niemcami. Profesor Mieczysław Tomala dedykuje ją „tym wszystkim – w Polsce i w Niemczech – którym leży na sercu pojednanie polsko-niemieckie” (s. 6). Myślę, że takich osób w Polsce i Niemczech jest już bardzo dużo i będzie ich wraz z upływem czasu coraz więcej. Coraz więcej będzie też przyjaźni i małżeństw polsko-niemieckich i to nie tylko na polsko-niemieckim pograniczu. Na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie dziś studiuje już – jak mi powiedziano



w sierpniu tego roku – ponad pięć tysięcy studentek i studentów z Polski. Nie ma *de facto* w RFN uczelni, na której nie byłoby studentów z Polski. Coraz więcej też studentów z RFN studiuje w Polsce.

Niniejsza publikacja, choć nie jest kolejną *sensu stricto* rozprawą naukową profesora Mieczysława Tomali, to jednak, a może tym bardziej, zasługuje na uwagę i lekturę nie tylko specjalistów, niemcoznawców, ale także historyków, socjologów i politologów. Powinni też do niej zajrzeć publicyści i politycy, a także dyplomaci i studenci różnych kierunków studiów. Jest bowiem – jak już pisałem – pod wieloma względami wyjątkowa. Zawiera też wiele ciekawych danych i informacji o charakterze naukowym, które trudno znaleźć w dziełach *par excellence* naukowych. Stanowi zatem ich znakomite uzupełnienie, a zarazem jest historycznym dokumentem samym w sobie, specyficznym źródłem wiedzy o relacjach polsko-niemieckich w przeszłości i dziś. Pokazuje również, że człowiek mimo doznanych krzywd – jeśli bardzo chce – może łatwo o nich zapomnieć, a co więcej, wybaczyć i kochać tych, którzy go zranili albo uważani byli za wroga. Uczy, jak wielką rolę w życiu człowieka odgrywa motywacja i pasja. Taką pasją dla Profesora były i są Niemcy, ich kultura, historia i ludzie.

„Ta praca – pisze profesor Mieczysław Tomala – którą obecnie przedstawiam czytelnikowi, jest też w pewnym sensie owocem wieloletnich moich prac i refleksji. W niej spotykają się jednak również moje uczucia, jakie miałem i nadal posiadam wobec Niemiec i Niemców, które moje wieloletnie zajmowanie się tymi sprawami przekształciły w pasję. Wychowanie w domu, wiele znajomości i przyjaźni wśród Niemców, jakie towarzyszą mi do dzisiaj, spowodowały, iż obce było mi zawsze uczucie nienawiści wobec Niemców. Jest też rzeczą zrozumiałą, iż w tym odczuciu byłem codziennie wzmacniany przez wielką miłość ze strony tej mądrej dziewczyny niemieckiej, która odważyła się przyjechać do mnie, do Polski, już wtedy, kiedy to przekroczenie granicy nie było przecież czymś naturalnym. Wojna i zbrodnie, jakich Polska doznała od nazistowskich Niemiec, nie były w stanie oderwać mnie od zainteresowania kulturą niemiecką i Niemcami” (s. 11).

W pewnym sensie recenzowana praca stanowi przegląd i podsumowanie aktywnej działalności naukowej i dyplomatycznej profesora Mieczysława Tomali, których przedmiotem były relacje polsko-niemieckie, a celem pojędanie i rozwój dobrosąsiedzkich stosunków między Polską i Niemcami. Cele te udało się osiągnąć i dziś stosunki polsko-niemieckie można ocenić jako normalne, bez animozji terytorialnych czy granicznych. *De facto* nie ma już granicy i szlabanów granicznych między naszymi państwami; nie potrzebne też są wizy i paszporty, abyśmy mogli wzajemnie się odwiedzać, uczyć, stu-

diować czy pracować. Granice polsko-niemieckie, o które kiedyś toczono wojny, które tak nas dzieliły, dzisiaj łączą Polaków i Niemców, którzy chcą żyć w zjednoczonej i pokojowej Europie. Jesteśmy członkami NATO i Unii Europejskiej, jesteśmy sojusznikami i partnerami w jednoczącej się Europie. Co więcej, jesteśmy dobrymi sąsiadami, żyjemy w zgodzie i pamiętając o przeszłości, do której nie chcemy i nie możemy wrócić, patrzymy z optymizmem w przyszłość. Jak słusznie bowiem pisze profesor Mieczysław Tomala: „Należy żyć w zgodzie z sąsiadem, gdyż nie ma nic gorszego niż zły sąsiad. To jednak wcale nie musi oznaczać, iż należy być wobec sąsiada uległym” (s. 11).

Nadzieję napawa również fakt, jak w konkluzji recenzowanej książki pisze jej autor, że u progu drugiej dekady XXI wieku „większość Polaków, która jeszcze 20 lat temu w zachodnim sąsiedzie widziała zagrożenie, takiego poczucia już nie posiada. Polska i Niemcy przeszły wielką przemianę, także Niemcy i Polacy, którzy w końcu pragną w swoich duszach pokoju ze swoimi sąsiadami. Stało się to możliwym dzięki temu, iż czas leczy rany, ale i przede wszystkim dlatego iż w niepodległej Polsce usunięto ideologiczne konfrontacje a jednoczące się Niemcy były pośrednio zmuszone przez Aliantów do prawnomiędzynarodowego uznania polsko-niemieckiej granicy, co z pewnością w roku 1990 nie było już tak bolesne jak to miało miejsce jeszcze w roku 1970, kiedy RFN, już 25 lat po kapitulacji Niemiec, uważała, iż nastał czas na potwierdzenie tej granicy” (s. 235).

O pozytywnych aspektach, zwłaszcza merytorycznych omawianej książki, jej wartościach poznawczych, edukacyjnych i źródłowych można by pisać jeszcze wiele, ale tu nie ma takiej potrzeby, gdyż tak jak wszystkie do tej pory publikacje profesora Mieczysława Tomali, również i ta z pewnością zostanie dostrzeżona na półkach księgarskich. Znajdzie wielu czytelników, którzy z wielką uwagą, wręcz pasją przeczytają ją od pierwszej do ostatniej strony.

*Józef M. Fiszer*

SIMON HIX  
SYSTEM POLITYCZNY UNII EUROPEJSKIEJ  
TŁUM. ANNA KOMASA

WYDAWNICTWO NAUKOWE PWN, WARSZAWA 2010, SS. 584

Od początku istnienia Unii Europejskiej trwa ciągła debata związana z próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy Unia Europejska posiada własny system polityczny? Jeśli posiada, to jakie elementy wchodzi w jego skład i co jest jego mocną, a co słabą stroną? Jeśli nie posiada, to dlaczego tak się stało i jakie czynniki miały i mają na to największy wpływ. Trudności w udzieleniu jednoznacznej odpowiedzi na tak sformułowane pytania są potęgowane przez stale zmieniającą się unijną rzeczywistość. Każdy kolejny traktat reformujący dokłada nową cegiełkę w budowie silnej, spójnej i wyraźnej dla partnerów Unii Europejskiej. Jednak w dalszym ciągu działania te są niewystarczające. Może gdyby Unia posiadała silny i wyraźnie określony system polityczny z jasno zdefiniowanym i skutecznym ośrodkiem decyzyjnym, to sytuacja wyglądałaby inaczej. Może wtedy duch integracyjny z lat 50. i 90. XX wieku odżyłby na nowo. Może wtedy nie mówiłoby się o *Unii dwóch prędkości*. Może wtedy władze w Brukseli byłyby bliżej obywateli? Może wtedy tzw. zwykły europejczyk wiedziałby, czym dokładnie jest i jak funkcjonuje Unia Europejska.

Na temat systemu politycznego UE pisali tak znakomici polscy badacze integracji europejskiej, jak profesorowie: Konstanty A. Wojtaszczyk, Kazimierz Łastawski, Jan Barcz czy Krzysztof Szczerski. System polityczny UE jest także przedmiotem analizy brytyjskiego badacza Simona Hix'a. Jest on profesorem London School of Economics, a także członkiem Akademii Brytyjskiej. Rzecz jasna, jest autorem wielu prac naukowych poświęconych szeroko rozumianym kwestiom integracyjnym.

Książka *System polityczny Unii Europejskiej* została wydana w języku angielskim w 2005 r.<sup>1</sup>, natomiast w języku polskim wydano ją w 2010 roku. Obejmuje okres do rozstrzygnięć związanych z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Mimo tego, z punktu widzenia polskiego rynku wydawniczego jest to pozycja warta szczególnej uwagi. Recenzowana praca, co podkreśla sam autor, nie jest poświęcona ani historii integracji europejskiej, ani najważniejszym historycznym momentom w życiu UE (s. 27). Celem książki jest wyjaśnienie, jak funkcjonuje Unia Europejska (s. 27). Wiele elementów książki jest w dalszym ciągu aktualnych, mimo wejścia w życie Traktatu z Lizbony, który zmienił jej system polityczny.

Omawiana pozycja została napisana w porządku problemowym przy zastosowaniu metody komparatystycznej. Składa się z trzech uzupełniających się części, poprzedzonych rozbudowanym wstępem, w którym autor rozważa istotę systemu politycznego Unii Europejskiej. Część pierwsza książki jest poświęcona problemowi podziału władzy na wykonawczą, prawodawczą i sądowniczą. Część druga dotyczy zagadnienia polityki – a dokładniej rzecz ujmując jest poświęcona opinii publicznej, systemowi demokratycznemu, wliczając w to partie polityczne i wybory – a także szeroko pojętej reprezentacji interesów politycznych. Ostatnia, trzecia część recenzowanej książki opisuje kształtowanie się polityki na szczeblu UE w takich obszarach, jak regulacja jednolitego rynku europejskiego, wydatki budżetowe, unia gospodarcza i walutowa, polityka wolności i bezpieczeństwa obywateli, a także omawia newralgiczną sferę unijnej polityki zagranicznej<sup>2</sup>. Podsumowaniem części trzeciej są refleksje autora na temat Unii Europejskiej. Książka łącznie liczy 13 rozdziałów opatrzonej bibliografią, indeksem nazwisk, wykazem tabel i wykresów, wykazem skrótów, a także załącznikiem w postaci procedury podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Niezwykle cennym dodatkiem do polskiego wydania książki Simona Hixa jest posłowie napisane przez Monikę Poboży, będące znakomitym streszczeniem książki, wzbogaconym własnymi refleksjami, opartymi na obowiązującym Traktacie z Lizbony.

Autor recenzowanej książki stawia wiele cennych i ciekawych tez, jednak ramy objętościowe niniejszej recenzji nie pozwalają odwołać się do wszystkich. W związku z tym pragnę zwrócić uwagę na kilka z nich, które – w moim

<sup>1</sup> S. Hix, *The political system of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York 2005.

<sup>2</sup> Unia Europejska nie jest państwem, a politykę zagraniczną prowadzą wyłącznie klasyczne państwa. Dlatego też w kontekście stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej lepszym ich określeniem będzie używanie terminu polityka międzynarodowa Unii Europejskiej.

odczuciu – są kluczowe do zrozumienia czym *de facto* jest Unia Europejska i jej system polityczny.

Simon Hix we wstępie recenzowanej książki uznaje system polityczny Unii Europejskiej za istniejący (s. 51). Zaznacza jednak przy tym, że mimo iż Unia posiada owy system, to nie jest państwem. Dlatego też wyraźnie należy odróżnić systemy polityczne państw członkowskich UE od systemu politycznego Unii Europejskiej. Jedno z głównych założeń Simona Hixa mówi, że UE jest jednym z wariantów systemów politycznych. Unia w pewnych elementach przypomina państwo i powinna być badana w podobny sposób, zwłaszcza na gruncie ujęcia komparatystycznego, które stosuje autor książki. Według Simona Hixa, metoda porównawcza ma uniwersalne zastosowanie, gdyż ułatwia zrozumienie chociażby horyzontalnego podziału władzy między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi<sup>3</sup>. Na kanwie tych rozważań Simon Hix dokonuje analizy systemu politycznego UE pod kątem jego centralizacji i decentralizacji. Stwierdza, że „system polityczny UE jest w wysokim stopniu zdecentralizowany i wyizolowany, opiera się na dobrowolnym zaangażowaniu państw członkowskich i ich obywateli i jest zależny od organizacji niższego rządu (państwa członkowskie) w obszarze stosowania siły i innych form władzy państwowej” (s. 32). Wysoki poziom zdecentralizowania ogranicza sprawowanie władzy z „poziomu Brukseli”. Tym samym unijny system polityczny oparty na systemie sprawowania władzy znajduje się w permanentnej budowie. W ciągły sposób ulega hierarchizacji przy jednoczesnym wysokim poziomie ewaluacji. Obserwując ostatnie szczyty Rady Europejskiej, dominującą pozycję zaczyna zdobywać międzyrządowy komponent współpracy, który *de facto* kształtuje „Unię dwóch prędkości”. W związku z tym, jak zauważa Kazimierz Łastawski, występuje potrzeba wspólnych uzgodnień i przewyższania interesów narodowych<sup>4</sup>. Ten stan rzeczy wyraźnie pokazał grudniowy szczyt Rady Europejskiej związany z negocjacjami nad paktem fiskalnym. Dlatego też specyficzną cechą systemu politycznego UE jest jego „oddolność” polegająca na rosnącej roli państw członkowskich, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji, w której realizacja zadań na szczeblu unijnym jest w coraz to większym wymiarze zależna, zgodnie z tym, co pisał Anthony Giddens, od „narodowej woli politycznej”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> S. Hix, *Study of the European Community. The Challenge to Comparative Politics*, „West European Politics” 1994, nr 4, s. 24.

<sup>4</sup> K. Łastawski, *Specyficzny charakter systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2011, nr 8, s. 190.

<sup>5</sup> A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 202.

Zgodnie z polskim tłumaczeniem oryginału książki „The Political System of the European Union” w rozdziale pierwszym Simon Hix dokonuje podziału władz na wykonawczą, prawodawczą i sądowniczą<sup>6</sup>. Na początku należałoby zadać pytanie, czy monteskiuszowski podział władz można stosować wobec innych podmiotów niż państwa. W żadnym fragmencie książki autor nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, tym samym nie odpowiadając wprost na inne pytanie, czy zasada trójpodziału władzy ma faktyczne zastosowanie przy analizie systemu politycznego UE. Problem dotyczy zwłaszcza zagadnień związanych z pojęciem władzy politycznej, której Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa nie posiada w takim stopniu, jak państwo. Co prawda sam autor nie prowadzi na ten temat rozważań, ale brak ten uzupełnia w posłowie Monika Poboży (s. 489–491). W tym kontekście warto przytoczyć cytowaną w posłowie Jadwigę Staniszkis, która pisze, że władza zmienia się pod wpływem globalizacji przez co staje się bezosobowa i trudna do wpasowania w schemat jednoznacznej hierarchii (s. 492). Wydaje się, że przyjęcie przez Simona Hixa koncepcji Monteskiusza było spowodowane chęcią zaprezentowania większej przejrzystości w procesie podejmowania decyzji w UE. Pokrótce, analizując rozdziały poświęcone władzy wykonawczej, prawodawczej i sądowniczej, można odnieść wrażenie, że autor przejrzysto, sprawnie i profesjonalnie zaprezentował każdą z tych władz w odniesieniu do UE, udowadniając jednocześnie, że podział ten nadaje się do zastosowania w Unii Europejskiej.

Jak wspominałem wcześniej, część druga recenzowanej książki dotyczy szeroko pojętej polityki. Autor stawia tezę, że do końca lat 90. XX wieku Unia Europejska była stabilnym systemem rządów głównie dlatego, że w interesie jej przywódców było promowanie integracji europejskiej, a także niedopuszczenie do odsunięcia na dalszy plan interesów narodowych. Efektem tego, według Simona Hixa, był tzw. konsens permissywny, gdzie obywatele z chęcią przekazywali odpowiedzialność związaną z integracją europejską na ręce swoich przywódców (s. 216). Jednak z biegiem lat konsens sam w sobie zaczyna upadać w związku z malejącą liczbą zwolenników integracji europejskiej. Nie znaczy to, że spada liczba euroentuzjastów, a wzrasta eurosceptyków. Jestem zdania, że w coraz większym wymiarze kształtuje się trzecia grupa, tzw. eurorealistów, czyli tych części społeczeństw państw członkowskich, które wyraźnie oddzielają i odróżniają zyski od kosztów związanych z integracją europejską. To z kolei generuje pytania o atrakcyjność wspólnotowego modelu

<sup>6</sup> Oryginalna wersja anglojęzyczna zawiera sformułowania, takie jak Executive Politics, Legislative Politics i Judicial Politics.

integracji, co niewątpliwie osłabia sam system polityczny UE, powodując jego odśrodkową erozję. Do tego samego przyczynia się także, poruszany przez autora recenzowanej książki, problem tzw. deficytu demokracji. W książce wskazano kilka jego przyczyn, do których zaliczono zbyt duży zakres władzy wykonawczej, czy też ówczasie<sup>7</sup> zbyt słabą pozycję Parlamentu Europejskiego. Simon Hix stawia tezę, że podstawowym problemem, z jakim boryka się system polityczny UE, jest brak bardziej bezpośredniego systemu demokratycznego (s. 249). Obywatele Unii Europejskiej są tylko przedmiotem procesu o nazwie integracja europejska, a nie jego podmiotem<sup>8</sup>. W związku z tym tak długo, jak tendencja ta nie ulegnie zmianie, tak długo europejscy liderzy nie będą w stanie poradzić sobie z kluczowymi problemami stojącymi przed Europą. W przypadku tradycyjnego państwa sytuacja wygląda inaczej. Władza, chcąc nie chcąc, musi brać pod uwagę opinię i wolę wyborców, gdyż w przeciwnym razie dozna porażki w kolejnych wyborach. To z kolei wymusza na narodowych partiach politycznych konieczność dyskusji nad kluczowymi zagadnieniami z punktu widzenia interesu państw. W Unii Europejskiej tego zwyczajnie brakuje. Co prawda Traktat lizboński wprowadza zmiany zwiększające uczestnictwo obywateli w życiu politycznym UE<sup>9</sup>, jednak w dalszym ciągu są to decyzje niewystarczające, a Unia Europejska, pragnąc odgrywać kluczową rolę w stosunkach międzynarodowych, musi stopniowo upodabniać się do państwa. W przeciwnym razie będzie marginalizowana przez kluczowych aktorów międzynarodowej sceny politycznej.

W ostatniej, trzeciej części książki pt. „Kształtowanie polityki na szczeblu unijnym” warto w kilku zdaniach odnieść się do stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej omówionych przez autora. Na początku należałoby wskazać element krytyczny tej części książki związany z właściwym nazewnictwem stosunków zewnętrznych UE. Zgodnie z teorią politykę zagraniczną mogą prowadzić wyłącznie państwa. Mimo tego, że termin „polityka zagraniczna UE” wszedł na dobre do kanonu tak polskiej, jak i zagranicznej literatury przedmiotu, to nie do końca jest on właściwy. Bardziej adekwatne jest

<sup>7</sup> Jak wspomniano wcześniej, recenzowana książka zakresem merytorycznym obejmuje okres do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. O funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zob. szerz. J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.

<sup>8</sup> J.M. Fiszer, *Istota, przesłanki i perspektywy modernizacji Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 4, s. 120.

<sup>9</sup> Mowa m.in. o nadaniu Kartce Praw Podstawowych charakteru wiążącego czy też przyznaniu obywatelom prawa inicjatywy legislacyjnej, tzw. inicjatywy ludowej.

użycie terminu „polityka międzynarodowa UE” lub też użyte przez autora pojęcie „polityki globalnej Unii Europejskiej” (s. 471). Simon Hix definiuje też główną przyczynę słabości polityki międzynarodowej Unii Europejskiej. Cytując Christophera Willa, pisze, że głównym problemem UE w obszarze związanym ze stosunkami zewnętrznymi w zakresie zarówno politycznym, jak i bezpieczeństwa są rozbieżności między możliwościami a oczekiwaniami (s. 463). Unijne otoczenie domaga się, aby UE odgrywała kluczową rolę w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w kontekście rozwiązywania kryzysów regionalnych. Jednak, jak pisze autor w recenzowanej książce, UE nie ma wystarczających zasobów instytucjonalnych ani legitymizacji politycznej, by takie działania podejmować. Rzecz jasna, brytyjski politolog nie wziął pod uwagę zmian, które wprowadził Traktat z Lizbony w postaci powołania do życia stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiej Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i podległej mu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Niemniej, ówczesnie postawiona teza w dużej części jest dalej aktualna. Nowe instytucje co prawda wzmocniły instytucjonalny wymiar polityki międzynarodowej UE, jednak nie w takim stopniu, jak wszyscy tego oczekiwali. Problemem nie do rozwiązania pozostaje międzyrządowy charakter współpracy w zakresie WPZiB. Simon Hix wyjaśnia, dlaczego tak się dzieje, odwołując się do tezy postawionej przez Pinera Tanka, który twierdzi, że „utrata niezależności gospodarczej w rezultacie integracji gospodarczej i wspólnej polityki handlowej wzmocniła państwa członkowskie w ich postanowieniu o zachowaniu niezależności w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” (s. 474). W konsekwencji żaden z przyjętych dotychczas traktatów reformujących (amsterdamski, nicejski i lizboński) nie zmienił formy współpracy w z międzyrządowej na wspólnotową. Kolejne także nie będą w stanie tego dokonać. Simon Hix, kończąc wątek o polityce międzynarodowej UE, stawia pytanie, czy Unia ma szansę stać się „miękkim mocarstwem”? Analizując postanowienia Traktatu z Lizbony i reformy dotyczącej WPZiB – nie jest to możliwe. Poza tym wewnętrzna sytuacja UE nie pozwala unijnym decydentom myśleć poważnie o poprawie miejsca UE w świecie – wewnętrzne problemy gospodarcze przykrywają międzynarodowe ambicje Unii Europejskiej.

W posłowie do recenzowanej książki Monika Poboży zwraca też uwagę na wysoki stopień jej „polityczności” (s. 488), co w mojej ocenie również jest jej zaletą. Dodatkowo, mimo że jest to w pewnym sensie podręcznik akademicki, to jego zaletą jest prezentacja funkcjonalnego oblicza Unii Europejskiej. Autor w swoich rozważaniach nie kładzie nacisku na formalnoprawny aspekt funkcjonowania Unii Europejskiej, ale w dużej mierze skupia się na



jej praktycznym funkcjonowaniu. Do momentu wejścia w życie postanowień Traktatu z Lizbony recenzowana książka bez wątpienia wypełniała lukę na polskim rynku wydawniczym w obszarze związanym z integracją europejską. Zaletą formalną recenzowanej książki jest jej dobra podstawa teoretyczna. Autor każdy kolejny rozdział rozpoczyna od teoretycznych rozważań nad danym zagadnieniem.

Niedopatrzeniem ze strony wydawcy recenzowanej książki jest nieumieszczenie nazwiska recenzentów polskiego wydania *Systemu politycznego Unii Europejskiej*. Dodatkowo, we wstępie książki nie ma odniesienia do dorobku polskiej literatury związanej z systemem politycznym Unii Europejskiej, a niewątpliwie ukazało się co najmniej kilka prac godnych uwagi. Błędem było także pięcioletnie oczekiwanie na przetłumaczenie książki na język polski, choć ufam, że duża część osób zainteresowanych poruszaną w pracy tematyką wcześniej dotarła do wydania anglojęzycznego. Jednak mimo częściowej dezaktualizacji *System polityczny Unii Europejskiej* autorstwa Simona Hixa w dalszym ciągu jest ważną lekturą dla badaczy współczesnych procesów integracyjnych. Co ciekawe, jeszcze w 2011r. Simon Hix wraz z Bjørn'em Høyland'em wydał trzecią edycję książki poświęconą także systemowi politycznemu Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

*Adrian Chojan*

---

<sup>10</sup> S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, 3rd Edition, Palgrave Macmillan, New York 2011.

## NOTY O AUTORACH

**prof. dr hab. Jacek Brdulak** – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie i Szkole Głównej Handlowej

**dr Małgorzata Mikita** – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie i Szkole Głównej Handlowej

**prof. dr hab. Janusz Wieczorek** – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie

**dr Ewa Kępka** – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie

**prof. zw. dr hab. Piotr Madajczyk** – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie; kierownik Zakładu Studiów nad Niemcami w Instytucie Studiów Politycznych PAN

**dr Mikołaj J. Tomaszuk** – adiunkt w Zakładzie Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN

**mgr Adrian Chojan** – asystent w Zakładzie Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN

**prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer** – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie; kierownik Zakładu Europeistyki w Instytucie Studiów Politycznych PAN

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](mailto:wydawnictwo@lazarski.pl)
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego.
4. Zdjęcia i rysunki mogą być dostarczone w postaci oryginalnej (do skanowania) lub zapisane w formatach TIFF, GIF, BMP.
5. Do artykułu należy dołączyć **bibliografię** oraz **streszczenie**, podając **cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy** oraz **wnioski**. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

PROCEDURA RECENZOWANIA PUBLIKACJI W KWARTALNIKU  
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Rada Programowa i Kolegium Redakcyjne kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” na posiedzeniu 30 czerwca 2011 r. jednogłośnie przyjęły następujące zasady, obowiązujące przy recenzowaniu publikacji w kwartalniku „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”:

1. Do oceny każdej publikacji Kolegium Redakcyjne powołuje co najmniej dwóch recenzentów zewnętrznych, czyli specjalistów wywodzących się spoza Uczelni Łazarskiego.
2. Jeden z wyżej wymienionych dwóch recenzentów musi pochodzić z zagranicznych ośrodków naukowo-badawczych.
3. W postępowaniu recenzyjnym obowiązuje tzw. *double-blind review proces*, czyli zasada, że autor publikacji i jej recenzenci nie znają swoich tożsamości.
4. Recenzenci składają pisemne oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów, jeśli idzie o ich relacje z autorami recenzowanych tekstów.
5. Recenzja ma formy pisemne i kończy się jednoznacznym wnioskiem dotyczącym dopuszczenia publikacji do druku lub jej odrzucenia.
6. Powyższa procedura i zasady recenzowania publikacji są podawane do publicznej wiadomości na stronach internetowych kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji nie są podawane do publicznej wiadomości, natomiast są ujawniane dane recenzenta każdego numeru kwartalnika.

Powyższe procedury i zasady recenzowania są zgodne z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Redaktor Naczelny  
Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

**Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego**  
oferuje następujące publikacje:

1. 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. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
6. Teresa Gardocka (red. nauk.), *Kary długoterminowe. Polityka karna. Wykonywanie. Warunkowe zwolnienia*, Warszawa 2006.
7. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
8. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
9. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
10. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
11. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
12. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
13. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
14. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, wyd. II popr. i uzupełn., Warszawa 2009.
15. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1/2007, 2-3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012.
16. Witold Jakóbk (red. nauk.), *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, monografia naukowa, Warszawa 2006.
17. Stanisław Kalinkowski, Jerzy Andrzej Wojtczak-Szyszkowski, *Jure et legibus. Język łaciński dla studentów prawa*, wyd. II popr. i uzupełn., Warszawa 2006.
18. Jerzy Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją. Zarządzanie nie musi być trudne*, Warszawa 2006.
19. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2004*, Warszawa 2006.
20. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2005*, Warszawa 2007.
21. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2006/2007*, Warszawa 2008.
22. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
23. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
24. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006.
25. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.

26. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
27. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
28. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
29. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
30. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011, 4(35)2011.
31. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
32. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
33. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
34. Stanisław Paweła (red. nauk.), *Prawo w okresie społecznych przemian*, monografia, Warszawa 2005.
35. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
36. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
37. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
38. Bartosz Szolc-Nartowski (tłum.), *Digesta Justyniańskie, Księga I*, Warszawa 2007.
39. Jacek Szymanderski, *Schylek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
40. 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](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)



