

ISSN 2081-5913



**M  
Y  
Ś  
L**

**EKONOMICZNA  
*i*  
POLITYCZNA**

1-2 (32-33) 2011

Uczelnia Łazarskiego

# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

---



# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

1-2(32-33) 2011



Uczelnia Łazarzkiego

RADA PROGRAMOWA

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

KOLEGIUM REDAKCYJNE

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

RECENZENT

Prof. zw. dr hab. Andrzej Sakson

REDAKTOR NAUKOWY

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

KOREKTA

Halina Barcz

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego  
Warszawa 2011

ISSN 2081-5913

Oficyna Wydawnicza  
Uczelni Łazarskiego  
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43  
tel. (22) 54-35-450, (22) 54-35-410  
[www.lazarski.pl](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, Ewelina Florczak**

Usytuowanie przedsiębiorstwa społecznego w gospodarce .....	15
---	----

**Tadeusz T. Kaczmarek**

Podstawowe zasady interdyscyplinarnego zarządzania ryzykiem ....	37
--	----

**Marian Guzek**

Dochodotwórcze oddziaływanie eksportu na PKB Polski na tle UE-15 i Niemiec w latach 1991–2007 .....	57
--	----

**Tomasz G. Grosse**

Unia Europejska wobec wyzwań zmiany ładu światowego: analiza mechanizmów integracyjnych .....	70
--	----

**Zygmunt Janiec**

Rozwój międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej. Wymiar instytucjonalny, przedmiotowy i przestrzenny .....	96
---	----

**Paweł Olszewski**

Wymiary Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jako wyraz unijnej geopolityki .....	113
--	-----

**Katarzyna Przybyła**

Współpraca, rywalizacja czy konflikt? Stosunki Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej .....	128
--	-----

**Adrian Chojan**

Turcja w Unii Europejskiej – dialog czy zderzenie cywilizacji? .....	151
--	-----

**Józef M. Fiszer**

Skutki członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności  
i tożsamości kulturowej Polski. . . . . 170

**Krzysztof Rogowicz**

Rola Sejmu w wycofaniu wojsk Armii Radzieckiej z terytorium  
Polski . . . . . 198

**RECENZJE**

Tadeusz Bodio, Wojciech Jakubowski (red.), *Przywódstwo i elity  
polityczne w krajach WNP* (Jakub Wódka) . . . . . 233

Joseph S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii  
i historii* (Edgar Czop) . . . . . 242

Jean-Pierre Jouyet, Sophie Coignard, *Une présidence de crises.  
Les six mois qui ont bousculé l'Europe* (Kamil Jaworski) . . . . . 247

Noty o Autorach . . . . . 254

## CONTENTS

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

### ARTICLES

<b>Jacek Brdulak, Ewelina Florczak</b> Social Enterprise Location in Economy .....	15
---	----

<b>Tadeusz T. Kaczmarek</b> Basic Principles of Interdisciplinary Risk Management .....	37
--	----

<b>Marian Guzek</b> Profit Generating Influence of Export on the GDP of Poland in Comparison with the EU-15 and Germany in 1991-2007 .....	57
--	----

<b>Tomasz G. Grosse</b> European Union and the Challenge to Change the World Order: Integration Mechanisms Analysis .....	70
---	----

<b>Zygmunt Janiec</b> Development of the European Union International Activeness – Institutional, Substantial and Spatial Aspects .....	96
---	----

<b>Paweł Olszewski</b> Aspects of the European Neighborhood Policy – Expression of the EU Global Policy .....	113
---	-----

<b>Katarzyna Przybyła</b> Cooperation, Competition or conflict? Relations between the European Union and the Russian Federation .....	128
---	-----

<b>Adrian Chojan</b> Turkey in the European Union – Dialogue or Collision of Civilizations? .....	151
---	-----



**Józef M. Fiszer**

The European Union Membership Impact on Sovereignty and  
Cultural Identity of Poland ..... 170

**Krzysztof Rogowicz**

The Sejm's Role in the Withdrawal of the Red Army from Poland ... 198

**REVIEWS**

Tadeusz Bodio, Wojciech Jakubowski (ed.), *Przywództwo i elity  
polityczne w krajach WNP, Leadership and Political Elites  
in the Commonwealth of the Independent States Countries*  
(Jakub Wódka) ..... 233

Joseph S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii  
i historii, International Conflicts – Introduction to Theory  
and History* (Edgar Czop) ..... 242

Jean-Pierre Jouyet, Sophie Coignard, *Une présidence de crises.  
Les six mois qui ont bousculé l'Europe* (Kamil Jaworski) ..... 247

Notes on the Authors ..... 254

## OD REDAKCJI

Oto kolejne, tym razem połączone dwa pierwsze numery naszego kwartalnika, tj. pierwszy i drugi, które oddajemy do rąk Czytelników w 2011 roku z nadzieją, że tak jak dotychczas, także tu znajdą ciekawe artykuły i studia z dziedziny szeroko rozumianej ekonomii, zarządzania, międzynarodowych stosunków gospodarczych, nauki o polityce i stosunków międzynarodowych. W sumie jest ich tutaj aż dziesięć, ale większość z tych artykułów i rozpraw tym razem poświęcono Unii Europejskiej i jej polityce międzynarodowej. Dlaczego tak się stało? Dlatego, że postanowiliśmy opublikować tu część referatów, które wygłoszono w 2010 r. na dwóch dużych konferencjach naukowych, zorganizowanych wspólnie przez Katedrę Międzynarodowych Stosunków Politycznych i Katedrę Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych oraz Koło Naukowe „Młodych Dyplomatów”, działające na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

I tak, pierwsza z tych konferencji nt. *Unia Europejska w wielobiegunowym świecie* odbyła się w Warszawie 8 czerwca 2010 r. z inicjatywy Koła Naukowego „Młodych Dyplomatów” i była zorganizowana wspólnie z Katedrą Międzynarodowych Stosunków Politycznych. Stanowi ona dobry przykład rozwijającej się już od wielu lat w Uczelni Łazarskiego współpracy naukowej studentów i kadry dydaktycznej. Warto może tu wspomnieć, że celem działalności Koła, działającego pod auspicjami Katedry Międzynarodowych Stosunków Politycznych, jest pogłębianie wiedzy studentów Uczelni Łazarskiego w zakresie szeroko pojętych stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza wiedzy o Unii Europejskiej, Europie, Stanach Zjednoczonych i Rosji.

Natomiast druga konferencja, która odbyła się w Warszawie 16 grudnia 2010 r. nt.: *Świat po kryzysie. Ekonomiczne, polityczne i międzynarodowe konsekwencje światowego kryzysu finansowego i gospodarczego*, była wspólnym dziełem i efektem współpracy dwóch katedr, prężnie działających na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Uczelni Łazarskiego, tj. Katedry Międzynarodowych

Stosunków Gospodarczych, którą od wielu lat kieruje prof. Dariusz K. Rosati, i Katedry Międzynarodowych Stosunków Politycznych, którą kieruje prof. Józef M. Fiszer.

Publikowane na łamach kwartalnika referaty i artykuły są nie tylko interesujące pod względem merytorycznym, ale także zasługują na uwagę w aspekcie teoretycznym. Zawierają bowiem wiele oryginalnych, często dyskusyjnych tez, hipotez i pytań badawczych oraz naukowych ocen poszczególnych zjawisk i procesów zachodzących na arenie międzynarodowej. Zachęcamy więc – jak zawsze – do lektury czasopisma i naukowej debaty nad problemami analizowanymi na jego łamach.

Zgodnie z przyjętymi zasadami redakcyjnymi także ten tom *de facto* składa się z dwóch części, a mianowicie: pierwszej, poświęconej zagadnieniom ekonomicznym, i drugiej, dotyczącej zagadnień mieszczących się w ramach nauki o polityce i stosunkach międzynarodowych. W części pierwszej publikujemy trzy artykuły i studia, a mianowicie – Jacka Brdulaka i Eweliny Florczak na temat istoty przedsiębiorstwa społecznego i jego usytuowania w gospodarce narodowej, Tadeusza T. Kaczmarka – o podstawowych zasadach interdyscyplinarnego zarządzania ryzykiem oraz Mariana Guzka – poświęconego dochodotwórczemu oddziaływaniu eksportu na PKB Polski na tle UE-15 i Niemiec w latach 1991–2007.

Natomiast w drugiej części kwartalnika, tej o charakterze politologicznym, Tomasz G. Grosse analizuje zadania i stanowisko Unii Europejskiej wobec zachodzących współcześnie zmian w systemie międzynarodowym. Z opracowaniem tym koresponduje kolejny tekst, mianowicie autorstwa Zygmunta Jańca, który analizuje rozwój międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej i jej uwarunkowania. Dalej Paweł Olszewski pisze o genezie i istocie Europejskiej Polityce Sąsiedztwa UE, a Katarzyna Przybyła poddaje rzeczowej krytyce współpracę Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej oraz stara się pokazać jej perspektywy, szanse i zagrożenia.

Od wielu już lat trwa dyskusja w całej Europie, także w Polsce, na temat akcesji Turcji do Unii Europejskiej. Problemowi temu jest poświęcony ciekawy referat Adriana Chojana, który publikujemy w dalszej kolejności. Z kolei Józef M. Fiszer w swoim artykule analizuje skutki członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności i tożsamości kulturowej Polski. Również na uwagę zasługuje ostatni artykuł. Jest to źródłowe studium Krzysztofa Rogowicza poświęcone roli Sejmu RP w wycofaniu wojsk Armii Radzieckiej z terytorium Polski po roku 1989.

Całość niniejszego tomu zamykają trzy recenzje z najnowszych, znakomitych książek, które szczególnie powinny zainteresować politologów i poli-

tyków oraz badaczy zajmujących się zagadnieniami władzy i przywództwa politycznego oraz współczesnymi stosunkami międzynarodowymi.

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

*Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer*



**A R T Y K U Ł Y**

---



**Jacek Brdulak, Ewelina Florczak**

## USYTUOWANIE PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO W GOSPODARCE<sup>1</sup>

Celem artykułu jest przedstawienie lokalizacji przedsiębiorstwa społecznego w gospodarce. Punktem wyjścia jest wciąż budzące wątpliwości i dyskusje literaturowe zdefiniowanie przedsiębiorstwa społecznego. Ten obecny dysonans będzie się przejawiał wśród omawianych koncepcji w dalszej części tekstu. Artykuł będzie zakończony propozycją osadzenia przedsiębiorstwa społecznego w kontekście teorii *konfirmy* A. Nogi, co – jak się wydaje – stanowić może syntezę poszukiwań miejsca przedsiębiorstwa społecznego w strukturze gospodarczej.

Budując definicje przedsiębiorstwa społecznego, należy zaznaczyć kryteria, jakie mają go charakteryzować poprzez wyznaczenie priorytetowych atrybutów, określenie cech odróżniających je od innych komercyjnych podmiotów. Przede wszystkim należy określić, co oznacza określenie *społeczne* w stwierdzeniu *przedsiębiorstwo społeczne* i w czym owa społeczność powinna mieć odzwierciedlenie.

Popularna sformalizowana definicja przedsiębiorstwa społecznego brzmi (na podstawie propozycji w dokumencie rządu brytyjskiego w 2002 r.) – „przedsiębiorstwo społeczne to działalność gospodarza, która wyznacza sobie cele ściśle społeczne, i która inwestuje ponownie nadwyżki zależnie od tych celów w działalność lub we wspólnotę, zamiast kierować się potrzebą osiągnięcia maksymalnego zysku na rzecz akcjonariuszy lub właścicieli”.<sup>2</sup> Taka

---

<sup>1</sup> Tematyka niniejszego artykułu w innej formie została podjęta w kolejnych artykułach – E. Florczak, Kwartalnik nauk o Przedsiębiorstwie, SGH, Warszawa.

<sup>2</sup> J. Defourny, *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcja i rzeczywistość*, [w:] „Ekonomia społeczna” II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej, Kraków 2004: materiały (Ministerstwo Polityki Społecznej), Warszawa 2005, s. 51, [w:] *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, (red.) J. Hausner, MSAP, Kraków 2008, s. 13.



otwarta postawa jest stawiana w wątpliwość wśród obecnych w literaturze odwołań do klasyfikacji przedsiębiorstw społecznych według kryteriów instytucjonalnych (szczególnie w ujęciu europejskim odnosi się to tylko do form prawnych spółdzielni, fundacji, stowarzyszeń, towarzystw wzajemnościowych) lub normatywnych (np. kryterium społecznej partycypacji, demokratyczności).

Przyjmując definicję przedsiębiorstwa społecznego dla potrzeb niniejszej pracy, autorzy uwzględniają przede wszystkim kryterium przekazywania zysku na cele społeczne przy dowolnej formie instytucjonalnoprawnej przedsiębiorstwa. To będzie stanowić również punkt odniesienia w omawianiu przywoływanych zjawisk.

## PRZEDSIĘBIORSTWO SPOŁECZNE W PERSPEKTYWIE UNII EUROPEJSKIEJ

Omawiając problematykę przedsiębiorstwa społecznego, sprowadza się go często do zagadnienia gospodarki społecznej. Jest to szersze ujęcie tematu podejmowane szczególnie w europejskim podejściu interpretacji gospodarki społecznej i przedsiębiorstwa społecznego.

Prezentowana koncepcja jest oparta na identyfikacji trzech biegunów: rynku, państwa i organizacji niedochodowych (utożsamianych z społeczeństwem obywatelskim lub tzw. wzajemnością)<sup>3</sup>. Graficzny układ przedstawia rysunek 1.

W tradycji europejskiej wyraźne są tendencje do łączenia trzeciego sektora (który jest utożsamiany z *sektorem niedochodowym*) z gospodarką społeczną, i gospodarką solidarną<sup>4</sup>. Rozróżnienie przedstawionych graficznie trzech

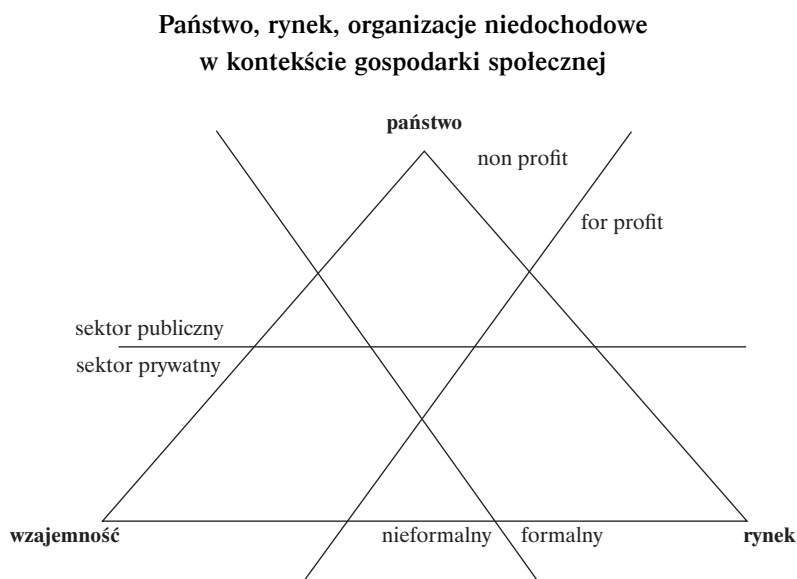
<sup>3</sup> W. Ninacs zaproponował spojrzenie na miejsce sektora ekonomii społecznej na tle innych organizacji. Dla skonstruowania swojego modelu W. Ninacs użył następujących zmiennych:

- aktywność gospodarcza – od komercyjnej do nierynkowej i konsekwencje związane z celami działalności (od ekonomicznych do społecznych);
- struktura instytucjonalno-organizacyjna – (od regulowanej do nieformalnej) i odpowiedni dla nich stopień regulacji przynależności; W. Kwaśnicki, *Ekonomia (gospodarka) społeczna*, Instytut Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Wrocławski 2005, s. 5.

<sup>4</sup> Opr. na podst. tekstu – „Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej. Streszczenie sprawozdania sporządzonego dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przez CIRIEC (Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej). Dokument składa się z badania koncepcyjno-porównawczego na temat sytuacji gospodarki społecznej w Unii Europejskiej (UE) i jej 25 państwach członkowskich w 2006 r.

biegunów ma decydujący wpływ na przynależność terminologiczną. Przedstawiony sposób rozróżnienia wprowadza określone typy klasyfikacji podmiotów, które z punktu widzenia przedsiębiorstwa społecznego nie zawsze są oparte na spójnych założeniach.

Rysunek 1



Źródło: J. Defourney, *Social Enterprises In Western Europe*, [w:] *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, (red.) E. Leś, WUW, Warszawa 2008, s. 85.

Punktem wyjścia jest określenie miejsca, jaki stanowi w tradycyjnym ujęciu europejskim trzeci sektor – traktuje się go jako obszar zbieżności wyodrębnionych graficznie biegunów (patrz rys. 1). Trzeci sektor obejmujący tu zasięgiem organizacje pozarządowe jest obszarem konwergencji koncepcji sektora nieochodowego (*non profit*) i „gospodarki społecznej”.

Dostrzegając konieczność rozróżnienia istoty podejścia nieochodowości i gospodarki społecznej, należy wyszczególnić elementy zbieżne i rozbieżne obydwu pojęć. Rozróżnienia te mają wpływ na kształtowanie i rozumienie gospodarki społecznej, ponieważ omawiane pojęcia dotyczyć mogą podobnej problematyki, lecz nie są w żadnym wypadku synonimami. Ich podstawową różnicą jest sposób prowadzenia aktywności rynkowej. A aktywność ekonomiczna pozostaje podstawowym punktem odniesienia podmiotów realizujących cele społeczne.

Wyjaśniając problematykę definicyjną, należy omówić aspekt tzw. organizacji niedochodowych<sup>5</sup>. Określenie to dotyczy organizacji, których statuty zakazują dystrybucji nadwyżek między założycielami, podmiotami sprawującymi nad nimi kontrolę lub finansującymi ich funkcjonowanie.

Utożsamianie organizacji niedochodowych z przedsiębiorstwami społecznymi eliminuje przedsiębiorstwa i instytucje, które dokonują podziału zysków wewnątrz podmiotu lub pomiędzy podmiotami założycielskimi, kontrolującymi i które w działalności dążą do maksymalizowania zysków. Eliminuje ono także z trzeciego sektora spółdzielnie i towarzystwa wzajemne, które stanowią w wielu krajach trzon gospodarki społecznej, gdyż podmioty te dokonują podziału wypracowanych nadwyżek pomiędzy członków<sup>6</sup>. Przyjmowanie kryterium niedochodowości nie jest zatem korzystnym ujęciem dla celów analizy ekonomicznej.

Kolejna różnica między pojęciem *organizacji niedochodowych* a zawartością terminu *gospodarka społeczna* nawiązuje do *kryterium demokratyczności*. W konsekwencji do organizacji niedochodowych zalicza w trzecim sektorze wiele ważnych organizacji, które nie funkcjonują zgodnie z kryterium demokratyczności. W takim rozumieniu organizacje te nie są zaliczane do gospodarki społecznej. Przykładem są wyższe uczelnie, szkoły, ośrodki zdrowia, ośrodki kulturalne i artystyczne czy inne instytucje, które nie respektują zasad demokratyczności i wykazują się aktywnością rynkową, wypełniając przy tym kryteria przyjmowane dla organizacji niedochodowych.

<sup>5</sup> Organizacje niedochodowe to organizacje, które są: *organizacjami*, tzn. mają strukturę instytucjonalną oraz zazwyczaj posiadają osobowość prawną; *prywatne*, tzn. w ujęciu instytucjonalnym są autonomiczne, chociaż mogą być wspierane finansowo przez instytucje publiczne; *samorządne*, tzn. samodzielnie sprawują kontrolę nad swoją działalnością oraz mają moc decyzyjną odnośnie do składu swoich organów; *nie dokonują podziału zysków*, tzn. organizacje niedochodowe mogą generować zyski, mają obowiązek przekazywać je na swoją działalność statutową i nie mogą być rozdzielane wewnątrz organizacji; *mają charakter dobrowolny*, co oznacza, członkostwo nie jest narzucone przepisami prawa, a po drugie, w działalności lub organach zarządzających muszą partycypować wolontariusze.

<sup>6</sup> Podobną interpretację formuje J. Hausner: *Dla określenia miejsca ekonomii społecznej ważne jest także określenie związków między nią a sektorem organizacji pozarządowych. To nie są z pewnością pojęcia tożsame i nie można jednego z nich wpisać w drugie. Nie wszystkie organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, są tym samym podmiotami ekonomii społecznej oraz nie wszystkie podmioty ekonomii społecznej są organizacjami pozarządowymi. Wprowadzenie – ekonomia społeczna i rozwój*, [w:] *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, (red.) A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008, s. 19.

Istotne jest również to, iż uwzględnia się w gospodarce społecznej te niedochodowe organizacje dobroczynne, które świadczą usługi o charakterze nierynkowym bezpłatnie lub po cenach wynikających z kosztów bezpośrednich na rzecz osób fizycznych lub rodzin (tłumaczy się to *społeczną użytecznością tych organizacji*).

Zgodnie z założeniem gospodarki społecznej celem nadrzędnym organizacji jest działalność na rzecz osób fizycznych lub innych organizacji gospodarki społecznej. Organizacje niedochodowe mogą mieć na celu świadczenie usług zarówno dla osób fizycznych, jak i na rzecz osób prawnych, które kontrolują lub wspierają finansowo te organizacje.

W tradycji francuskiej, która ma istotny wpływ na europejski sposób myślenia – determinowany w szczególności przez unijne instytucje, powszechna jest definicja *gospodarki solidarnej*. Koncepcja *gospodarki solidarnej* jest również identyfikowana poprzez trzy bieguny: rynek, państwo i wzajemność – dotyczącą w społeczeństwie obywatelskim nieformalnych relacji. Podejście *gospodarki solidarnej* w takim ujęciu jest połączeniem trzech biegunów systemu w taki sposób, że konkretne działania przyjmują formę powiązania mechanizmów gospodarki rynkowej, nierynkowej i niepieniężnej, a ich zasoby wykazują różnorakie pochodzenie: rynkowe (sprzedaż towarów i usług), nierynkowe (publiczne dotacje i darowizny) i niepieniężne (dobrowolne uczestnictwo, wolontariat).

Pojęcie *gospodarki solidarnej* zawiera tak wiele istotnych elementów zbieżnych z gospodarką społeczną, że często te terminy są używane zamiennie. Ponadto z pragmatycznego punktu widzenia organizacje uznawane za należące do gospodarki solidarnej mogą być częścią gospodarki społecznej.

Jak wskazują wymienione różnice interpretacyjne, ujęcie omawianych terminów wprowadza wiele niezgodności, które wykluczają interpretację trzeciego sektora jako obszaru wspólnego dla działalności podmiotów gospodarki społecznej i *non profit*. W konsekwencji utrudnia to bardzo definiowanie i badanie przedsiębiorstw społecznych.

Podążając za interpretacją gospodarki społecznej w ujęciu europejskim, należy odwołać się do definicji i interpretacji gospodarki społecznej określonej w strukturach Unii Europejskiej dla celów rachunków narodowych<sup>7</sup>:

<sup>7</sup> W analizach rachunków narodowych, definiuje ona dwa zasadnicze podsektory gospodarki społecznej: a) **podsektor rynkowy** oraz b) **podsektor producentów nierynkowych**. Rozróżnienie to zostało dokonane dla celów statystycznych i analizy działalności gospodarczej zgodnie z obecnie obowiązującymi systemami rachunków narodowych. Jednak jak zostało już wstępnie zaznaczone (i co będzie przedmiotem dalszej analizy) istnieje znaczna tożsamość obydwu podsektorów, co jest konsekwencją definiowania

*Ogół prywatnych, zorganizowanych formalnie przedsiębiorstw dysponujących autonomią podejmowania decyzji i cechujących się dobrowolnym członkostwem, które zostały stworzone w celu zaspokajania potrzeb swoich członków za pośrednictwem rynku, poprzez wytwarzanie towarów i świadczenie usług, zapewnianie ubezpieczenia i finansowania, w których ewentualny podział zysków lub nadwyżek pomiędzy członków ani podejmowanie decyzji nie wiążą się bezpośrednio z kapitałem lub wkładem wniesionym przez każdego z członków, z których każdy dysponuje jednym głosem. Gospodarka społeczna obejmuje również prywatne, zorganizowane formalnie organizacje dysponujące autonomią podejmowania decyzji i cechujących się dobrowolnym członkostwem, które świadczą usługi nierynkowe na rzecz gospodarstw domowych i których nadwyżki, o ile takowe wystąpią, nie mogą być przywłaszczone podmioty gospodarcze tworzące, kontrolujące lub finansujące owe organizacje<sup>8</sup>.*

Obecne regulacje dotyczące rachunków narodowych, powstałe dla systemów gospodarki składającej się ze sfery publicznej i prywatnej, nie klasyfikują gospodarki społecznej jako samoistnego, autonomicznego bytu pod względem administracyjnoprawnoinstytucjonalnym. Wpływa to na brak jednoznacznych danych i opracowań statystycznych na temat zarówno struktury gospodarki społecznej, jak i efektów jej obecności w życiu gospodarczym. Ponadto w ujęciu międzynarodowym niespójna terminologia pociąga za sobą zmienność danych statystycznych, wykluczającą możliwość przeprowadzania zagregowanych analiz i opisów zestawiających lub porównawczych.

## PRZEDSIĘBIORSTWO SPOŁECZNE W PERSPEKTYWIE AMERYKAŃSKIEJ

W odróżnieniu do tradycji europejskiej wyróżnia się również amerykańską interpretację przedsiębiorstwa społecznego. W perspektywie amerykańskiej brak jest ściśle określonych ram przynależności do gospodarki społecznej. Według jednej z definicji, pojęcie przedsiębiorstwa społecznego obejmuje: „każdy interes (*venture*), generujący dochód uzyskany nie dla zysku, który został stworzony z powodów i dla celów społecznych, operujący zgodnie z właściwością biznesu nastawionego, a także na zysk dyscypliną, innowacyjnością

---

gospodarki społecznej, a mianowicie z tego, że *prowadzą one działalność dla realizacji celów społecznych, a nie dla nadrzędności maksymalizacji zysków.*

<sup>8</sup> „Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej. Streszczenie sprawozdania sporządzonego dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przez CIRIEC (Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej), s. 6.

i determinacją”<sup>9</sup>. Taka różnorodność form identyfikuje przedsiębiorstwa ze względu na cele funkcjonowania. I to, a nie przynależność do form instytucjonalnoprawnych decyduje o określaniu ich jako przedsiębiorstwa społeczne. Kontynuując takie rozróżnienie, przedsiębiorstwa społeczne, rozumiane jako przedsięwzięcia generujące dochód, mogą być klasyfikowane m.in. według stopnia integracji w ich aktywności realizowanych programów społecznych i działalności rynkowej<sup>10</sup>:

1. **Zakorzenione przedsiębiorstwa społeczne** (*Embedded Social Enterprise*) – w których programy społeczne i działalność rynkowa są tym samym. W takich przypadkach organizacje *non profit* zakładają zakorzenione przedsiębiorstwa dla osiągnięcia celów społecznych. Takie przedsiębiorstwa są tworzone w celu realizacji misji na podstawie modelu samowystarczalności finansowej, przykładem są przedsiębiorstwa zatrudniające osoby zagrożone wykluczeniem społecznym.
2. **Zintegrowane przedsiębiorstwa społeczne** (*Integrated Social Enterprise*) – w tego typu inicjatywach programy społeczne i działalność komercyjna pokrywają się. Organizacje tworzą zintegrowane przedsiębiorstwa społeczne jako „narzędzie” finansowania działalności *non profit* i działalności nastawionych na realizowanie misji. Cechą charakterystyczną tego typu przedsiębiorstw jest komercjalizacja usług społecznych, które podnoszą wartość społeczną realizowanych projektów oraz sprzyjają podnoszeniu wartości ekonomicznej przeznaczonych na finansowanie programów społecznych organizacji.
3. **Zewnętrzne przedsiębiorstwa społeczne** (*External Social Enterprise*) – tutaj działalność rynkowa nie jest związana z realizacją programów społecznych. Organizacje *non profit* zakładają zewnętrzne przedsiębiorstwa społeczne, aby finansować świadczone przez siebie usługi lub pokrywać koszty bezpośrednie; ta część działania, która jest przedsiębiorstwem społecznym, nie jest związana z misją organizacji lub została powołana do życia celem realizacji misji w sposób inny niż dostarczanie środków na realizację jej programów społecznych i pokrycie kosztów operacyjnych. Działalność rynkowa może być w pewnym stopniu związana z działalnością społeczną; może sprzyjać promocji, podnosić wartość marki. Jednak

<sup>9</sup> K. Alter, *Social Enterprise Typology*, *Virtue Ventures LLC*, Washington, DC 2004, [w:] *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, (red.) M. Rymśa, T. Kaźmierczak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 116.

<sup>10</sup> Szczegółowy opis w K.S. Alter, *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, wybór tekstów J.J. Wygnański, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, op. cit., s. 161–167.

to potencjalny zysk, a nie misja społeczna służą utworzeniu przedsiębiorstwa społecznego.

Podstawowe rozróżnienie pomiędzy przedsiębiorstwami społecznymi w Europie i Stanach Zjednoczonych przedstawia poniższa tabela. Na uwagę zwraca europejski charakter przedsiębiorstw społecznych mających rozbudowaną formę instytucjonalną oraz traktowanie ich jako elementów polityki strategicznej w Unii Europejskiej, realizującej koncepcje zrównoważonego rozwoju.

Tabela 1

**Rozróżnienie pomiędzy przedsiębiorstwami społecznymi w Europie  
i Stanach Zjednoczonych**

	<b>Stany Zjednoczone</b>	<b>Europa</b>
Główny nacisk	Generowania dochodów	Dobro społeczne
Forma organizacyjna	Organizacje non profit, przedsiębiorstwa hybrydowe, przedsiębiorstwa komercyjne realizujące cele społeczne	Fundacje, stowarzyszenia
Zaangażowanie odbiorców	ograniczone	Zaznacza się potrzebę powszechnego zaangażowania odbiorców ze względu na stowarzyszeniowo-spółdzielczy rodowód gospodarki społecznej w Europie
Typ realizowanych usług	Szeroki, wielowymiarowy zakres usług	Integracja społeczno-zawodowa, usługi socjalne
Zaangażowanie państwa	Inicjatywy o charakterze prywatnym, częściowe wsparcie rządów federalnych	Przedsiębiorstwa społeczne są w ramach strategicznej polityki na szczeblu UE
Kontekst	Gospodarka rynkowa	Ekonomia społeczna
Ramy prawne	brak	Ciągły proces ich dostosowywania
Dziedzina badań	Przedsiębiorczość, nauki społeczne	Nauki społeczne

Źródło: J.A. Kerlin, *Przedsiębiorstwa społeczne w Stanach Zjednoczonych a w Europie*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, s. 133.

Rozróżnienie problematyki przedsiębiorstw społecznych w podejściu europejskim i amerykańskim może być punktem wyjścia do holistycznego ujęcia tej przedsiębiorczości i do zdefiniowania kryteriów decydujących o przynależności podmiotów do grupy przedsiębiorstw społecznych. Istotnym wyznacznikiem jest tu przede wszystkim usankcjonowanie prawne i obszar działalności omawianych podmiotów. Podczas gdy w krajach europejskich trwa proces kształtowania modelowego podmiotów określanych jako przedsiębiorstwa społeczne, w Stanach Zjednoczonych podkreśla się naturalny kontekst gospodarki rynkowej i brak wyodrębnienia rodzaju ich działalności. Europejskie przedsiębiorstwa społeczne są utożsamiane głównie z przeciwdziałaniem wykluczeniu ekonomiczno-społecznego i integracją zawodową. Dlatego są ukierunkowane na aktywizację i realizowanie usług dla grup defaworyzowanych. Amerykańska perspektywa ujęcia przedsiębiorstw społecznych nie sprowadza ich działalności tylko do przedstawionej problematyki, ale realizuje działalność społeczną przedsiębiorstw skierowaną do szerokiego grona odbiorców.

## GOSPODARKA SPOŁECZNA JAKO GOSPODARKA LOKALNIE ZAKORZENIONA

Kolejnym wyznacznikiem, który charakteryzuje gospodarkę społeczną i przedsiębiorstwo społeczne, jest ich lokalne i społeczne zakorzenienie. W kategoriach rozwoju lokalnego nawiązać tu można do rozwoju endogenicznego, nazywanego również „oddolnym” lub rozwojem o własnych siłach z lokalnym rodowodem i skierowanym na potencjał lokalnej społeczności. Takie lokalne zakorzenienie jest konsekwencją postfordyzmu – przejścia od masowej produkcji do specjalizacji pracy, zróżnicowania wyrobów, czerpania z lokalnych społeczno-gospodarczych uwarunkowań. Podstawową przesłanką koncepcji „od dołu” jest pełne i harmonijne wykorzystanie naturalnych zasobów danego terenu i kwalifikacji ludzi w celu zaspokojenia ich potrzeb podstawowych – potrzeb wszystkich warstw mieszkającej tam ludności, a następnie wyjście poza te podstawowe potrzeby.<sup>11</sup>

Odwołanie się do lokalności w systemowym omawianiu gospodarki społecznej prezentuje W. Toczyski<sup>12</sup>. Omawia on gospodarkę społeczną w kon-

<sup>11</sup> J. Chmiel, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1997, s. 77.

<sup>12</sup> W. Toczyski, *Gospodarka wspólnotowa, tekst niepublikowany*, s. 2–6, na podst. materiałów – „KREATOR ROZWOJU GOSPODARKI LOKALNEJ”, (red.) M. Kamińska-Dojnikowska, Suwałki 2003.

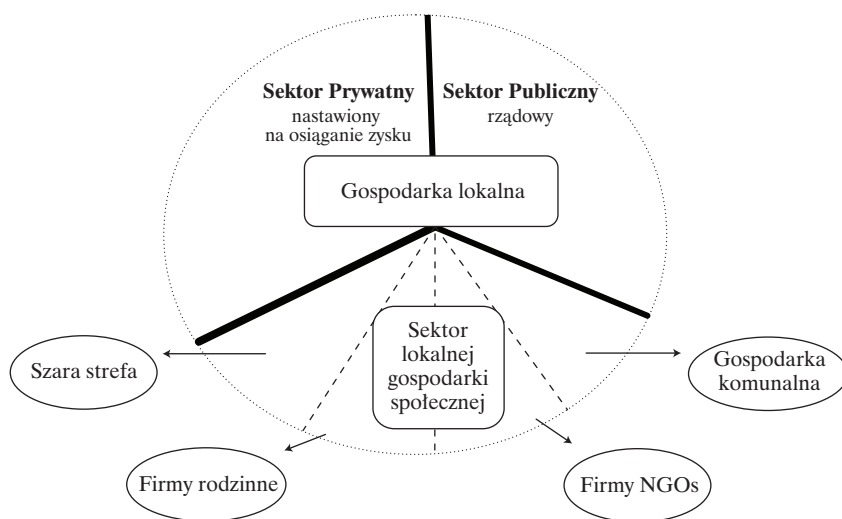


tekście tzw. gospodarki wspólnotowej. W tym ujęciu gospodarka wspólnotowa jest definiowana jako kompleksowy układ gospodarowania w skali lokalnej, w którym jednostka samorządowa (gmina) odgrywa decydującą rolę w stymulowaniu rozwoju tzw. trzeciego sektora. Polityka społeczna, gospodarka komunalna, aktywność gospodarcza organizacji pozarządowych, stowarzyszenia producentów, przedsiębiorstwa rodzinne, przedsięwzięcia samopomocy i inne inicjatywy obywatelskie, instytucje edukacyjnych oraz kulturalnych, programów i projektów aktywizujących społeczności dzielnicowe, miejskie – to są obszary aktywności, które nazwano *gospodarką wspólnotową*, a szerzej *III sektorem gospodarki społecznej gminy*<sup>13</sup>.

Model gospodarki lokalnej z wyodrębnionym sektorem gospodarki „wspólnotowej” można przedstawić zgodnie z propozycją przedstawioną na rys. 2.

Rysunek 2

### Gospodarka społeczna w modelu gospodarki lokalnej



Źródło: W. Toczyski, *Gospodarka wspólnotowa*, tekst niepublikowany, s. 2.

Lokalna gospodarka społeczna polega na angażowaniu jednostki i partnerstw lokalnych w proces współtworzenia gospodarki lokalnej, w której dążenia do efektywności ekonomicznej równoważą się z celami społecznymi, wzajemnie uzupełniając się, a przede wszystkim wykorzystują zasoby i poten-

<sup>13</sup> Intencją niniejszego rozdziału jest prezentacja istniejących w literaturze koncepcji bez deformowania ich pierwotnego nazewnictwa.

cjał w sferze lokalnej. W przedstawionym ujęciu ponadto zwraca uwagę zaliczenie do obszaru gospodarki społecznej, oprócz podmiotów organizacji pozarządowych tylko przedsiębiorstw rodzinnych<sup>14</sup>. Istotny jest również brak wyodrębnienia przedsiębiorstw społecznych jako głównych podmiotów wchodzących w skład gospodarki społecznej. W rezultacie taki układ lokalnej gospodarki wyklucza z gospodarki społecznej działalność prywatną nastawioną na generowanie zysku. Lokalna gospodarka społeczna w rozumieniu W. Toczyńskiego jest reprezentowana przez firmy rodzinne i firmy NGO<sup>15</sup>. Nie jest to wystarczające i nawiązując do interpretacji przyjętej przez autorów za przedsiębiorstwa społeczne można uważać wybrane przedsiębiorstwa sfery zarówno prywatnej, pozarządowej jak i rodzinnej, spełniające kryterium przeznaczania wypracowanego zysku na cele społeczne.

Dla porównania, w kolejnej koncepcji umiejscowienia gospodarki społecznej i przedsiębiorstwa społecznego w systemie gospodarki lokalnej istnieje rozgraniczenie pomiędzy gospodarką rodzinną, samopomocową, lokalnymi przedsiębiorstwami społecznymi a innymi przedsiębiorstwami społecznymi. Mając na uwadze procesy makrostrukturalne, tj. uwzględniające kwestię funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego w formującym się nowym ładzie instytucjonalnym, T. Kaźmierczak<sup>16</sup> utożsamia ekonomię społeczną (z tworzą-

<sup>14</sup> W przywoływanym opracowaniu nie zostały ściśle zdefiniowane firmy rodzinne.

<sup>15</sup> NGO (ang. *non-governmental organization*) – organizacja pozarządowa. W polskim ustawodawstwie organizację pozarządową definiuje art. 3 ust. 2 z dnia 24 kwietnia 2003 r. **o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**:

2. Organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

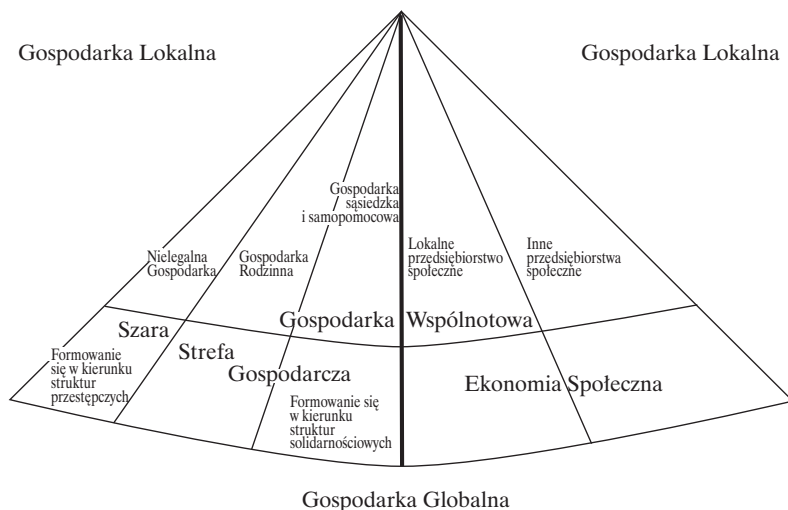
4. Przepisów działu II nie stosuje się do: 1) partii politycznych; 2) związków zawodowych i organizacji pracodawców; 3) samorządów zawodowych; 4) fundacji, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, chyba że: a) przepisy odrębne stanowią inaczej, b) majątek tej fundacji nie jest w całości mieniem państwowym, mieniem komunalnym lub mieniem pochodzącym z finansowania środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych lub c) fundacja prowadzi działalność statutową w zakresie nauki, w szczególności na rzecz nauki; 5) fundacji utworzonych przez partie polityczne; 6) klubów sportowych będących spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej.

<sup>16</sup> T. Kaźmierczak, *Zrozumieć ekonomię społeczną*, [w:] *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, (red.) M. Rymśza, T. Kaźmierczak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 115.

cymi ją w praktyce przedsiębiorstwami społecznymi) jako element gospodarki wspólnotowej (*community economy*) połączony z jednej strony z rynkiem i sferą działalności publicznej, z drugiej zaś – z gospodarką nieformalną: rodzinną, samopomocowo-sąsiedzka, „szarą strefą”. Taka interpretacja prowadzi do dużego skomplikowania rozważań nad usytuowaniem gospodarki społecznej i przedsiębiorstwa społecznego w realnie funkcjonującej gospodarce. Dowodem na to jest propozycja naukowców niemieckich umieszczenia gospodarki społecznej na pograniczu z „szarą strefą”, a nawet wręcz ze strukturami przestępczymi (por. rys. 3).

Rysunek 3

### Ekonomia społeczna i inne subsektory gospodarki lokalnej



Źródło: K. Birkhölzer, *Formen und Reichweite Lokaler Ökonomien*, [w:] H. Ihming, *Wochenmarkt und Weltmarkt. Kommunale Alternativen zum globalen Kapital. Dokumentation zur Konferenz am 12–14.11.1998*, Kleine Verlag, Bielefeld 2000.

Generalnie ujęcie systemowe gospodarki społecznej i przedsiębiorstwa społecznego w odniesieniu do gospodarki lokalnej i wspólnotowej jest uzasadnione, gdyż istota ich działania bazuje na uwzględnianiu relacji międzyludzkich i osadzeniu przedsiębiorstwa w lokalnej rzeczywistości. Wątpliwości budzi natomiast zlokalizowanie gospodarki globalnej i gospodarki lokalnej w przyjętej piramidowej koncepcji. Sfera gospodarki lokalnej, która reprezentuje oddolną aktywność społeczeństw, powinna znajdować się u podstaw układu (rys. 3). Na uwagę zwraca również umieszczenie na jednym poziomie

ekonomii społecznej i „szarej strefy” gospodarki. Stawia to niewłaściwy akcent na znaczenie relacji międzyludzkich w aktywności gospodarczej (utożsamiając je z kierowaniem się ku nielegalnej działalności). Wyraźne rozgraniczenie gospodarki rodzinnej i przedsiębiorstw społecznych budzi poważne wątpliwości. Przedsiębiorstwa rodzinne mogą przecież stanowić istotny element gospodarki społecznej ze względu na ich zorientowanie na cele społeczne i lokalny charakter. Propozycję systematyki gospodarki wspólnotowej K. Birkhölzera należy traktować jako przykład dyskusyjnej interpretacji, ponieważ takie rozumienie przedsiębiorstw społecznych i gospodarki społecznej nie wyczerpuje przejawów ich funkcjonowania w gospodarce. Dlatego też używanie tak jednoznacznych granic i wykluczeń podmiotowych może deformować rzeczywistą obecność przedsiębiorstw społecznych w gospodarce.

#### USYTUOWANIE PRZEDSIĘBIORSTWA SPOŁECZNEGO W KONTEKŚCIE EKONOMII INSTYTUCJONALNEJ

Kolejnym aspektem rozważań nad przedsiębiorstwem społecznym jest usytuowanie go w obszarze ekonomii społecznej. W analizowanym przypadku ekonomia (gospodarka) społeczna jest traktowana jako szerszy obszar, którego jedną z części składowych pozostaje przedsiębiorstwo społeczne. Takiej interpretacji systemowej lokalizacji przedsiębiorstwa społecznego dokonuje J. Hausner. Według J. Hausnera i N. Laurisza<sup>17</sup>, przedsiębiorstwo społeczne jest „kluczowym ogniwem ekonomii społecznej, ponieważ jego funkcją nie jest tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale też mobilizacja kapitału społecznego, generowanie innowacyjności oraz poszerzanie rynku przez włączanie do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Mimo że jest ono częścią gospodarki rynkowej, to jednak lokuje swoją misję i cele poza rynkiem”. Usytuowanie przedsiębiorstwa społecznego i relacje pomiędzy gospodarką rynkową, społeczeństwem obywatelskim i ekonomią społeczną obrazuje rys. 4.

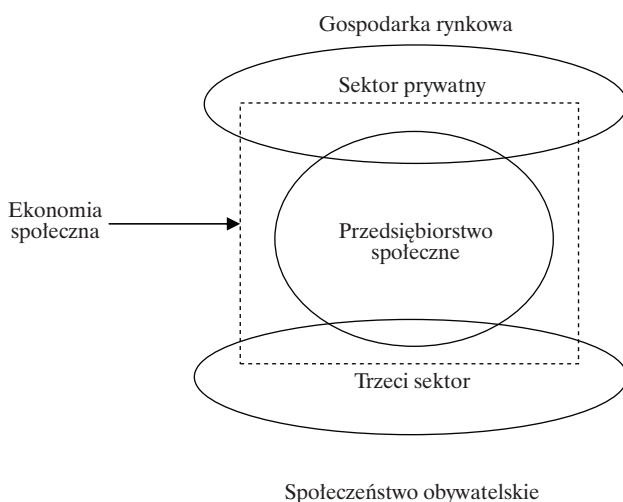
Zaproponowane ujęcie systemowe wprowadza dwubiegunowość, co w kontekście do omawianego wcześniej europejskiego układu rynku, państwa i „wzajemności” wydaje się daleko idącym uproszczeniem. Trafna jest uwaga J. Hausnera, iż *Dla określenia miejsca ekonomii społecznej ważne jest także określenie związków między nią a sektorem organizacji pozarządowych. To nie są z pewnością pojęcia tożsame i nie można jednego z nich wpisać w drugie. Nie*

<sup>17</sup> J. Hausner, *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, MSAPUE, Kraków 2008, s. 9.

wszystkie organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą, są tym samym podmiotami ekonomii społecznej oraz nie wszystkie podmioty ekonomii społecznej są organizacjami pozarządowymi<sup>18</sup>. Ważne pozostaje rozróżnienie organizacji pozarządowych i innych podmiotów ekonomii społecznej, choć nie są podane formalne kryteria wydzielenia organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą z obszaru ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społecznego.

#### Rysunek 4

#### Systemowe usytuowanie przedsiębiorstwa społecznego



Źródło: J. Hausner, *Przedsiębiorstwa...*, op. cit., s. 10.

Najważniejszym problemem jest brak instytucji państwa w proponowanym sposobie myślenia o przedsiębiorstwie społecznym, zawierającym jedynie regulator rynku.

Nawiązując do ekonomii instytucjonalnej, należy traktować państwo w kategoriach normatywnych. W teorii dąży ono do ogólnospołecznego dobrobytu i maksymalizacji ilości tych dóbr i usług, które realizują wyznaczniki użyteczności społecznej. Określa to również zasadność regulacji publicznej w mechanizmach rynkowej gospodarki, mającej na celu utożsamianie

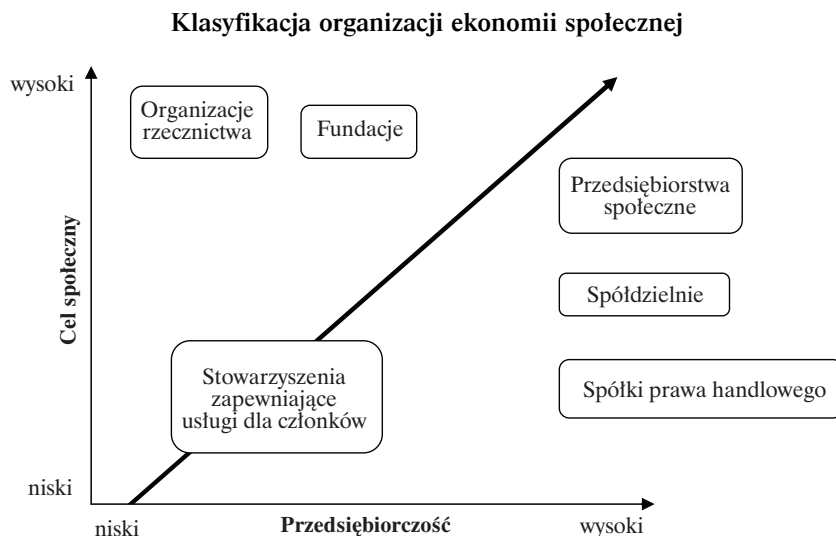
<sup>18</sup> J. Hausner, *Ekonomia społeczna i rozwój*, [w:] *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, (red.) A. Giza-Poleszczuk i J. Hausner, FISE, Warszawa 2008, s. 20.

ekonomicznych i społecznych aspektów stanowiących koncepcje w polityce lokalnej i makroekonomicznej. Wynika to z tego, że ekonomia instytucjonalna zwraca uwagę na istotę i funkcje szeroko ujętych instytucji formalnych i nieformalnych (praw własności, kosztów transakcji) decydujących o rozwoju gospodarczym. Takie założenia wymagają interwencji i obecności państwa w formowaniu instytucjonalnych fundamentów stabilności społeczno-ekonomicznej. Z tego powodu generalnie słuszna propozycja metodologiczna prof. J. Hausnera powinna być uzupełniona o rolę państwa w funkcjonowaniu gospodarki i przedsiębiorstw społecznych.

Jest to kierunek umiejscowienia przedsiębiorstw społecznych w ogólnej strukturze podmiotów gospodarujących, przyjęty przez autorów niniejszego opracowania.

Czasami poszczególne podmioty gospodarcze są rozpatrywane w literaturze z perspektywy samej ekonomii społecznej. Zdaniem J. Hausnera, organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa społeczne można umieścić na dwóch biegunach spektrum, które stanowi ekonomia społeczna (rys. 5). Organizacje pozarządowe mieszczą się blisko wektora, który określa misję społeczną. Inne przedsiębiorstwa społeczne są usytuowane blisko wektora, który określa ekonomiczną orientację.

Rysunek 5



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ekonomia społeczna i rozwój*, [w:] *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, (red.) A. Gizy-Poleszczuk i J. Hausnera, FISE, Warszawa 2008, s. 20.

W kontekście omawianej podmiotowości ekonomii społecznej zwraca uwagę rozróżnienie na przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie i fundacje, które jest sprzeczne z zamysłem przedsiębiorstwa społecznego. W przedstawionej klasyfikacji brak dokładnego określenia, czym są przedsiębiorstwa społeczne. W konsekwencji przedsiębiorstwami społecznymi powinny być wszystkie wyodrębnione na rys. 5 fundacje i stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą oraz spółdzielnie zaangażowane w działalność społeczną. Należy tu zwrócić uwagę na różnorodną formę prawną przedsiębiorstw kierujących się w swojej aktywności celami społecznymi. Przykładem tego jest dodanie podmiotów spółek prawa handlowego do zaprezentowanego układu współrzędnych. Przedsiębiorstwa te również mogą klasyfikować się w kategoriach celów ekonomicznych i społecznych. Podstawą założeń jest zatem brak rozgraniczeń przedsiębiorstw społecznych ze względu tylko na formę instytucjonalnoprawną podmiotów, ale poprzez uwzględnienie ich rzeczywistej działalności prospołecznej.

#### WPLYW PRZEDSIĘBIORSTW SPOŁECZNYCH NA ZMIANY W TEORII PRZEDSIĘBIORSTWA

Zgodnie z założeniami teorii konfirmy przedsiębiorstwo, aby mogło najefektywniej realizować się w życiu gospodarczym, powinno równoważyć cele przedsiębiorstwa z celami gospodarstw domowych. Mając również na uwadze, że „celem jest długookresowa zdolność przedsiębiorstw do osiągnięcia i akceptowania przez gospodarstwa domowe wysokiej rentowności powierzonego im kapitału”.<sup>19</sup> Istotne jest, aby w takim ujęciu funkcje przedsiębiorcze, menedżerskie, właścicielskie oraz pracownicze się pokrywały.

Wiąże się to również z uwzględnianiem szerokiego spektrum interesariuszy, którzy są bezpośrednimi i pośrednimi beneficjentami działalności przedsiębiorstwa.

Przyjmując perspektywę zmiany w dążeniach, celach działalności gospodarczej oraz funkcjach realizowanych przez przedsiębiorstwa, warto zastanowić się nad usytuowaniem w tej problematyce przedsiębiorstw społecznych. Zjawisko gospodarcze przedsiębiorstw społecznych w Polsce rozwija się od niedawna. Ponadto nie został jeszcze zakończony proces wykształcenia modelu gospodarki społecznej adekwatnej do polskich warunków społeczno-gospodarczych. Jak zostało już przyjęte, przedsiębiorstwo społeczne jest to

<sup>19</sup> A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009, s. 242.

podmiot gospodarki społecznej prowadzący działalność gospodarczą, której celem nie jest maksymalizacja zysków. Jednym z fundamentalnych założeń jest pierwszeństwo pracy przed kapitałem. W budowaniu definicji przedsiębiorstwa społecznego punktem wyjścia jest osadzenie go jako podmiotu w strukturach gospodarki, a z kolei tym, co wyróżnia go spośród podmiotów o jedynie komercyjnej działalności, to priorytetowe zorientowanie na aktywność społeczną.

Teorię konfirmy obrazuje graficzne usytuowanie przedsiębiorstw będących tzw. konfirmami wśród regulatorów gospodarki. W konsekwencji poszukiwanie miejsca przedsiębiorstw społecznych w przestrzeni społeczno-gospodarczej również będzie oparte na graficznej analizie rysunku (nr 6) A. Nogi.

Analizowanie celów i przyczyn powstania oraz działalności przedsiębiorstw społecznych można odnieść do koncepcji teorii konfirmy w gospodarce zaproponowanej przez prof. A. Nogę. Zatem obserwując rozwój podmiotów gospodarki społecznej w praktyce gospodarczej, należy zastanowić się nad umiejscowieniem przedsiębiorstw społecznych w strukturze społeczno-gospodarczej. Punktem wyjścia do rozważań jest uwzględnienie czynnika ludzkiego w działalności gospodarczej i indywidualnej przedsiębiorczości.

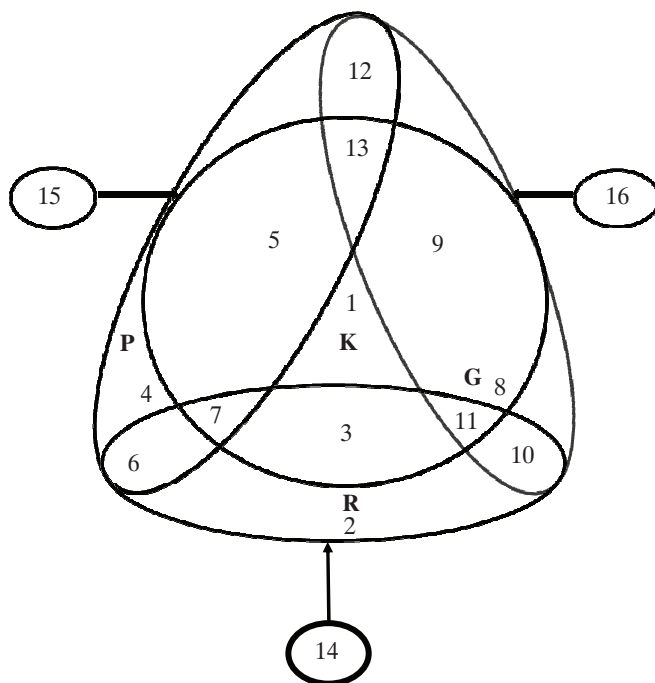
W kontekście teorii konfirmy oznacza to połączenie celów przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowego. W przypadku przedsiębiorstwa społecznego następuje rozwinięcie jego celów funkcjonalnych do celów społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne przez swoją aktywność w ramach mechanizmu rynkowego i nie zmiernianiu do maksymalizacji zysku bez uwzględniania celów społecznych pełni istotną funkcję w społeczeństwie i życiu gospodarczym, ponieważ realizuje cele, które ostatecznie sprowadzają się do celów gospodarstw domowych i celów interesariuszy tych przedsiębiorstw.

W rozważaniach na temat wyodrębnienia przedsiębiorstw społecznych z teorii konfirmy należy szczególną uwagę skierować na gospodarstwo domowe, które A. Noga traktuje jako centralny regulator gospodarczy. Podmiotowość gospodarstw domowych w relacji do przedsiębiorstwa szczególnie klarownie obserwuje się przy aktywności przedsiębiorstw społecznych. Dlatego też uznać można za zasadne poszukiwania w ramach teorii konfirmy problematyki funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych. Dla przedstawienia graficznego będzie konieczna modyfikacja rysunku nr 6, która polega na przeniesieniu obszaru odpowiadającego roli państwa. W rezultacie powstanie pole zbieżności gospodarstwa społecznego (nr 1), przedsiębiorstwa (nr 4), rynku (nr 2) i państwa (nr 8).



Rysunek 6

## Podmioty gospodarujące w kontekście teorii konfirmy



## LEGENDA:

**1 K** – gospodarstwo domowe

**2 R** – działanie rynku

3 – tzw. mikroprzedsiębiorstwa i tzw. samozatrudnienie

**4 P** – przedsiębiorstwo

5 – *konfirmacje* w gospodarce

6 – *antymfirmacje* w gospodarce

7 – *autofirmacje* w gospodarce

**8 G** – cele autonomiczne państwa

9 – np. opodatkowanie gospodarstw domowych, transfery i wydatki na rzecz gospodarstw domowych

10 – ingerencja państwa w rynek

11 – „przesuwanie” się państwa z pola 9 nie mogąc udźwignąć zbyt dużego obciążenia na rzecz gospodarstw domowych. Przesuwanie się państwa z pola 3, uważając, że pewna część gospodarstw domowych nie może być pozostawiona regulacji jedynie przez rynek

12 – określany przez państwo status instytucjonalnoprawny przedsiębiorstw, przedsiębiorstwa państwowe, polityka rozwojowa skierowana na rozwój różnych grup przedsiębiorstw

13 – *panfirmacje* w gospodarce

14 – zmiany koniunktury w gospodarce światowej itd.

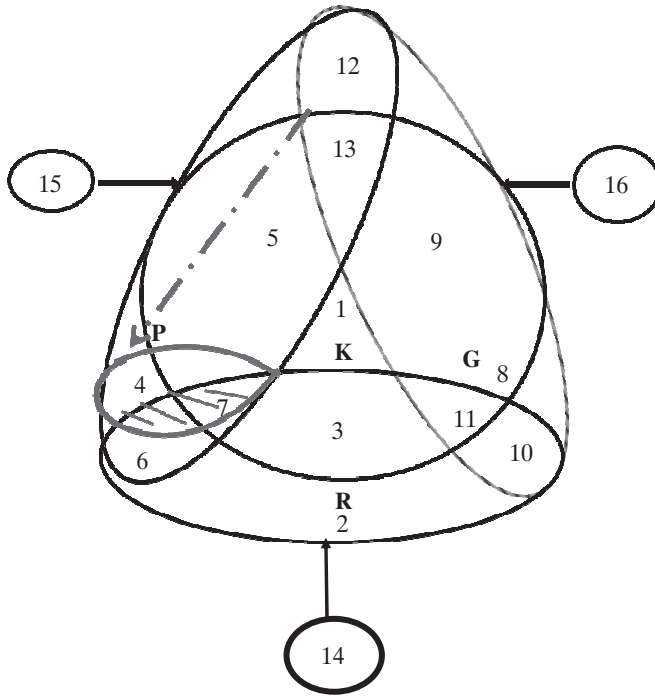
15 – postęp organizacyjny i techniczny, zmiany strategii firm globalnych, itd. wpływ czynników otoczenia na opisany związek czterech regulatorów gospodarki regulujących przedsiębiorstwa

16 – zaangażowanie państwa w relacje międzynarodowe

Źródło: A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw*, PWE 2009, s. 227.

Rysunek 7

## Przedsiębiorstwa społeczne w kontekście teorii konfirmy



Źródło: opracowanie własne na podst. A. Noga, *Teorie przedsiębiorstw*, op. cit., s. 227.

Powstałe pole zbieżności wszystkich czterech elementów można poddać analizie w kontekście umiejscowienia w nim przedsiębiorstwa społecznego.

Aby ukazać kierunek rozumowania, należy odnaleźć punkty styczności dla gospodarstw domowych, podmiotów charakterystycznych dla przedsiębiorstw społecznych, a także elementy adekwatne w ich funkcjonowaniu.

W przypadku przedsiębiorstw społecznych występuje sprzężenie zwrotne między przedsiębiorstwem społecznym a gospodarstwem domowym. Odpowiada ono funkcjom przedsiębiorstw społecznych pełnionym np. w ramach polityki społecznej. Przedsiębiorstwo wykorzystuje zasoby gospodarstw domowych w postaci kapitału ludzkiego, a jednocześnie przez swoją działalność jest zorientowane na rozwiązywanie problemów tychże gospodarstw domowych. Widać tu wyraźnie zależność i systemową kooperację. Jednym z wymienianych celów przedsiębiorstw społecznych jest integracja i reintegracja społeczno-zawodowa. Tworzenie miejsc pracy dla ludzi zagrożonych marginalizacją i wyzwalanie przedsiębiorczości jest rozumiane jako funkcja misyjna

i zmierzająca do zwiększenia efektywność w perspektywie krótko- i długookresowej.

Kolejna sfera działalności przedsiębiorstw społecznych – dostarczanie dóbr i usług, w tym również tych niezrealizowanych przez państwo i rynek – również w swoim finalnym rezultacie łączy cele przedsiębiorstwa z celami gospodarstw domowych. Tak postrzegane podmioty gospodarcze mogą realizować usługi pożytku publicznego (usługi socjalne), użyteczności publicznej (usługi o charakterze technicznym), usługi dla lokalnej określonej grupy odbiorców, odpowiadając na ich specyficzne potrzeby. Realizowanie w ramach mechanizmu rynkowego misji społecznej spełnia dążenia do ciągłości i stabilności ekonomicznej przedsiębiorstwa, które jest poddane normalnym regułom rynkowej konkurencji. Dlatego warunkiem utrzymania się przedsiębiorstw społecznych jest właściwy, sprawny system zarządczy, pozwalający na racjonalne uczestnictwo tych podmiotów w grze rynkowej. Jeśli oczekuje się od przedsiębiorstw społecznych aktywnego uczestnictwa w życiu gospodarczym, należy zaznaczyć i rozwijać ich specyficzne funkcje, które wyróżniają przedsiębiorstwa społeczne wśród innych typowo komercyjnych podmiotów, nastawionych na maksymalizację zysku, sprzedaż i zwiększanie kapitałowej wartości przedsiębiorstwa. Tutaj po raz kolejny występuje odniesienie do teorii konfirmacji i właściwego dla niej dążenia do syntezy celów przedsiębiorstw z celami gospodarstw domowych. Przedsiębiorstwo społeczne, aby było konkurencyjne, musi spełniać swoją funkcję społeczną, ale również dążyć do sprawnego poruszania się w warunkach rynkowych.

Podsumowując, należy nawiązać do poprzednich propozycji umiejscowienia przedsiębiorstwa społecznego w strukturze gospodarki przyporządkowującej jego działalność do poszczególnych sektorów gospodarki (rys. 1) lub lokalizując w wąskim segmencie gospodarki wspólnotowej i lokalnej (rys. 2, 3), lub stawiając mu granice o charakterze instytucjonalnoprawnym (rys. 5). Zaprezentowana koncepcja przedsiębiorstwa społecznego w kontekście teorii konfirmacji ma na celu zdefiniować jego miejsce w ujęciu podmiotów gospodarujących, mających największy wpływ na kształt sfery społeczno-gospodarczej. Takie umiejscowienie przedsiębiorstwa społecznego jest dalszą kontynuacją redefinicji teorii przedsiębiorstwa, jego funkcji i celów.

## BIBLIOGRAFIA

Birkhölzer K., *Formen und Reichweite Lokaler Ökonomien*, [w:] H. Ihming: *Wochenmarkt und Weltmarkt. Kommunale Alternativen zum globalen Kapi-*

- tal. *Dokumentation zur Konferenz am 12–14.11.1998*, Kleine Verlag, Bielefeld 2000.
- Chmiel J., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionów*, Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, Warszawa 1997.
- Giza-Poleszczuk A., Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.
- Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej*. Streszczenie sprawozdania sporządzonego dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przez CIRIEC (Międzynarodowe Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej), 2006.
- Hausner J. (red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, MSAP, Kraków 2008.
- Kerlin J.A., *Przedsiębiorstwa społeczne w Stanach Zjednoczonych a w Europie. Antologia kluczowych tekstów*, wybór tekstów J.J. Wygnański, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.
- Kwaśnicki W., *Ekonomia (gospodarka) społeczna*, Instytut Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Wrocławski 2005.
- Noga A., *Teorie przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009.
- Rymsza M., Kaźmierczak T. (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Toczyski W., *Gospodarka wspólnotowa*, tekst niepublikowany.
- Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r.

## STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono: pojęcie przedsiębiorstwa społecznego w ujęciu europejskim i amerykańskim; nieporozumienia interpretacyjne związane z utożsamianiem przedsiębiorstwa społecznego wyłącznie z celami społecznymi jego funkcjonowania; brak spełnionych kryteriów przedsiębiorstwa przez tysiące organizacji *non profit*, fundacji lub stowarzyszeń w polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej; miejsce przedsiębiorstwa społecznego w humanizującej się teorii przedsiębiorstwa. Podjęto również próbę pozycjonowania przedsiębiorstwa społecznego w teorii konfirmacji oraz odnalezienia w niej miejsca dla przedsiębiorstwa społecznego zarówno w interpretacji europejskiej, jak i amerykańskiej. Otwarto dyskusję na temat badań przedsiębiorstw społecznych prowadzonych przez autorów tekstu.

## SUMMARY

The article presents: a concept of a social enterprise from the European and American perspective; interpretational misunderstandings connected with equating a social enterprise only with the social aims of its functioning; a lack of social enterprise criteria fulfillment by thousands of non-profit organizations, foundations and associations in the Polish social and economic reality; the position of a social enterprise in the humanizing theory of business. The article also attempts to position a social enterprise in the theory of confirmation and to find there a place for it from the point of view of the European interpretation as well as the American one. It starts a discussion about the research into social enterprises carried out by the authors.

**Tadeusz Teofil Kaczmarek**

## PODSTAWOWE ZASADY INTERDYSCYPLINARNEGO ZARZĄDZANIA RYZYZKIEM<sup>1</sup>

### 1. OKREŚLENIE ZASAD ZARZĄDZANIA RYZYZKIEM

Pojęcie interdyscyplinarnego zarządzania ryzykiem obejmuje prowadzenie polityki związanej z eliminowaniem ryzyka z różnych obszarów działalności człowieka, ale również dotyczy szansy osiągnięcia korzyści w formie zysku z prowadzonej działalności. W odniesieniu do zarządzania ryzykiem ekonomicznym można zaproponować następującą definicję: podstawowym celem zarządzania ryzykiem jest poprawa wyników finansowych firmy oraz zapewnienia takich warunków, aby firma nie ponosiła strat. Chodzi o to, aby ryzyko ograniczać i zabezpieczać się optymalnie przed jego negatywnymi skutkami. Zarządzanie dotyczy rozpoznawania różnych rodzajów ryzyka, z jakimi przedsiębiorstwo ma do czynienia, a także dokonywania pomiaru i kontrolowania poziomu ryzyka. O zarządzaniu ryzykiem można mówić tylko wtedy, gdy ryzyko możemy kwantyfikować.

Ryzykiem można zarządzać we wszystkich podstawowych obszarach działalności człowieka, czyli w produkcji, handlu i finansach szeroko rozumianych. Przy okazji należy zauważyć, że pojmowanie zarządzania ryzykiem jako korzystania z ubezpieczenia (*Insurance Management*) nie wyczerpuje sprawy i dlatego będziemy posługiwać się pojęciem normatywnego zarządzania ryzykiem. Pojęcia te nie wykluczają się, a wręcz przeciwnie – uzupełniają, obejmując różne strony tej ważnej kategorii.

W zarządzaniu ryzykiem istotne jest przyjęcie spójnej koncepcji i uświadomienie sobie tego faktu, że musimy stosować się do obowiązujących regulacji

---

<sup>1</sup> Problematyka ta została przedstawiona na zebraniu Katedry Bankowości i Finansów Uczelni Łazarskiego 15 grudnia 2010 roku. – Za konstruktywne uwagi autor dziękuje dr. Jarosławowi Nenemanowi – kierownikowi Katedry oraz pracownikom Katedry.

prawnych, zasad gospodarki rynkowej i stałych zmian, które przynosi postęp technologiczny. Istotnym elementem w zarządzaniu jest ustalenie jednoznacznej odpowiedzialności menedżerów za kierowanie poszczególnymi odcinkami i działami przedsiębiorstwa. Najważniejsze jest jednak posiadanie sprawnego systemu wczesnego ostrzegania o ryzyku zagrażającym przedsiębiorstwu<sup>2</sup>.

Ważne jest także uwzględnianie mało prawdopodobnych lub wręcz nieprawdopodobnych w danej sytuacji zagrożeń<sup>3</sup>. Należy zawsze uwzględniać potencjalnie ekstremalne zagrożenia. Doświadczenie uczy, że najbardziej dotkliwe są te nieprawdopodobne ryzyka, np. w ekspedycjach kosmicznych, których nikt nie przewidział albo je zlekceważył.

Mając na uwadze system zarządzania ryzykiem, można **zdefiniować ryzyko** jako zagrożenie dla osób, rzeczy i interesów przedsiębiorstwa w ramach prowadzonej działalności, istniejących zależności, powiązań i innych zdarzeń. Konsekwencją zaistnienia określonego ryzyka może być powstanie szkody lub straty różnych rozmiarów, zagrażającej majątkowi przedsiębiorstwa i jego zyskom. Idąc dalej, interdyscyplinarne zarządzanie ryzykiem można zatem zdefiniować jako logicznie uporządkowany zbiór reguł i zasad, który w sposób jednolity i stały jest stosowany w odniesieniu do ryzyka związanego z prowadzoną działalnością biznesową.

Zarządzanie ryzykiem obejmuje ryzyko występujące we wszystkich procesach decyzyjnych przedsiębiorstwa lub innego podmiotu, podejmującego działania w wybranej dziedzinie gospodarki lub polityki. W celu rozszerzenia i umocnienia skuteczności funkcjonowania kategorii zarządzania ryzykiem, potrzebna jest spójna koncepcja, która byłaby ukierunkowana na zapewnienie bezpieczeństwa całemu przedsiębiorstwu. W takiej sytuacji to zadanie powinno być przypisane poszczególnym członkom zarządu spółki oraz średniemu szczeblowi zarządzania, co sprawi, że cele zarządzania ryzykiem staną się równocześnie ich celami zarządczymi.

**Proces zarządzania ryzykiem** można więc scharakteryzować w następujący sposób: ryzykiem w firmie zarządza osoba, która bada i analizuje prawdopodobieństwo wystąpienia przypadkowej szkody lub straty, która może dotknąć daną firmę. Równocześnie ta osoba systematycznie doskonali system, który pozwala rozpoznawać określone rodzaje ryzyka i możliwie skutecznie je minimalizować lub eliminować w płaszczyźnie ekonomicznej. Następuje to w drodze redukcji ryzyka, przeniesienia go na osoby trzecie, poprzez przejęcia

<sup>2</sup> T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Wydawnictwo Difin Warszawa 2010.

<sup>3</sup> Por. E. Klich, *Bezpieczeństwo lotów w transporcie lotniczym*, Radom 2009, s. 17.

Tabela 1

## Sześć faz procesu zarządzania ryzykiem

Kolejne fazy	Wnioski – ustalenia
1. Identyfikacja ryzyka, w tym: budowanie systemu wczesnego ostrzegania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– jaki to jest rodzaj ryzyka? – Czy ryzyko globalne, czy operacyjne?</li> <li>– Jakie są przyczyny wystąpienia określonego ryzyka</li> <li>– czy wszystkie rodzaje ryzyka zostały w firmie zidentyfikowane?</li> <li>– jakie podmioty zostały dotknięte danym ryzykiem?</li> </ul>
2. Analiza ryzyka	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ustalenie, czy i w jakim stopniu określone ryzyka zagrażają przedsiębiorstwu?</li> <li>– jaka jest siła ich negatywnego „rażenia”? albo</li> <li>– ustalenie, że zidentyfikowane ryzyka nie mają istotnego wpływu na sprawne funkcjonowanie przedsiębiorstwa,</li> <li>– jakich metod analizy należy użyć: czy ilościowych, czy jakościowych?</li> <li>– jakich narzędzi zarządzania ryzykiem należy użyć?</li> </ul>
3. Sformułowanie wariantów zarządzania ryzykiem	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ustalenie możliwych wariantów zarządzania ryzykiem</li> <li>– analiza kosztów i nakładów potrzebnych do realizacji poszczególnych wariantów</li> </ul>
4. Ocena ryzyka	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ustalenie i pomiar faktycznego poziomu ryzyka</li> <li>– stwierdzenie gotowości i zdolności określonego podmiotu (np. spółki) do zarządzania ryzykiem</li> <li>– zakwalifikowanie wybranych wariantów do zarządzania zidentyfikowanym ryzykiem</li> </ul>
5. Zarządzanie ryzykiem: decyzje i działania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wybór narzędzi zarządzania ryzykiem: podejmowanie ryzyka, unikanie, przenoszenie, ograniczanie, kompensowanie, ubezpieczanie</li> <li>– ustalenie priorytetu użycia poszczególnych narzędzi</li> <li>– zastosowanie optymalnej kombinacji wariantów i narzędzi</li> </ul>
6. Kontrola, monitoring i ocena podjętych działań	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ocena skutków podjętych działań – <i>ex post</i></li> <li>– nowe uformowanie procesu zarządzania ryzykiem – w przypadku błędnej decyzji</li> <li>– dalsze korzystanie z metod i narzędzi, które zapewniły sukces w zarządzaniu ryzykiem</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne. Por. Tadeusz T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010.



ryzyka na firmę i wreszcie pokrycie skutków ryzyka przez przedsiębiorstwo ubezpieczeniowe.

W pierwszej części definicji można wyróżnić pewne elementy początkowej fazy procesu decyzyjnego w zarządzaniu ryzykiem, a w jej drugiej części – elementy realizowanej polityki wobec ryzyka. W ten sposób dochodzimy do strategii stosowanej wobec ryzyka. Jak wspomnieliśmy, nie może ona być wydzielonym zadaniem dla menedżera do spraw ryzyka, ale powinna być wpisana w zakresy obowiązków menedżerów operacyjnych działów. Stanowi ona integralną część procesu planowania, kierowania i raportowania w przedsiębiorstwie.

Zakres zarządzania i raportowania, na każdym poziomie kierowniczym, powinien być ujęty i wyrażony w wartościach progowych. Wartość progowa to wartość ustalona w odpowiedniej proporcji do zysku operacyjnego przedsiębiorstwa, która określa, od jakiej wartości dane ryzyko dla poszczególnych działów firmy staje się znaczące lub groźne. W ten sposób wartość progowa określa odpowiedzialność poszczególnych menedżerów, a także uwzględnia wymagania zarządów przedsiębiorstw w tym zakresie. Każdy dział przedsiębiorstwa ustala dla siebie wartości progowe z uwzględnieniem faktycznego udziału w łącznym wolumenie przychodów przedsiębiorstwa. Natomiast zarząd firmy przydziela jednostkom roczne zadania, jednak z uwzględnieniem przedłożonych propozycji.

Porządkując kolejne fazy zarządzania ryzykiem, można dokonać systematyki tego procesu. Poniższa tabela stanowi taką próbę, gdzie proces decyzyjny obejmuje sześć istotnych faz, a mianowicie: identyfikację ryzyka, jego analizę, wskazanie wariantów, ocenę, decyzje w obszarze ryzyka i kontrolę procesu zarządzania ryzykiem. Prezentowane fazy odnoszą się do zarządzania ryzykiem w każdej dziedzinie działalności człowieka. Z uwagi na to, że ryzyko powoduje mierzalne skutki finansowe, najczęściej straty materialne, w dalszej części artykułu będziemy uwzględniać ten aspekt, nie lekceważąc innych.

Poniżej scharakteryzowane zostaną wybrane fazy procesu zarządzania ryzykiem w ujęciu zaprezentowanym w powyższej tabeli.

### 1.1. Identyfikacja i analiza ryzyka

Pierwsza faza zarządzania ryzykiem rozpoczyna się z chwilą jego identyfikacji. Identyfikując ryzyko, należy ustalić przyczyny jego występowania, przewidzieć możliwe następstwa, zrozumieć i obserwować ryzyko występujące w różnych częściach przedsiębiorstwa. Następnie trzeba ocenić wielkość zaistniałej szkody i konsekwencje. W celu ustalenia rozmiarów ryzyka, można dodatkowo skorzystać z danych statystycznych firm ubezpieczeniowych. Sta-

nowią one często podstawę ustalenia kosztów. W oparciu o analizę danych statystycznych z przeszłości można wyliczyć końcowe szkody. Zakres posiadanych informacji wyznacza kierunek skutecznego zarządzania ryzykiem<sup>4</sup>.

Zatem celem identyfikacji ryzyka jest relatywnie wczesne stwierdzenie zagrożeń dla dalszego istnienia przedsiębiorstwa. Do nich można zaliczyć transakcje obciążone dużym ryzykiem, nieprawidłowości w sprawozdaniach finansowych (kreatywna księgowość), naruszenie przepisów prawnych, które mogą mieć istotny wpływ na majątek firmy, jej finanse i wielkość zysku lub straty. W przedsiębiorstwie powinien funkcjonować skuteczny system wczesnego ostrzegania o zagrażających rodzajach ryzyka.

## 1.2. Ocena ryzyka i sformułowanie wariantów

Skuteczne zarządzanie ryzykiem wymaga spełnienia wielu warunków. Przede wszystkim trzeba do nich zaliczyć dwie nieraz wzajemnie wykluczające się możliwości działania. Decydent musi je znać, a zastosowanie określonego rozwiązania musi służyć kwestii bezpieczeństwa firmy i działającego podmiotu. Dopiero posiadanie sensownej alternatywy prowadzi do aktu wyboru i podjęcia właściwej decyzji<sup>5</sup>. Podstawą tego procesu jest wnikliwa analiza prawdopodobnych wariantów, co prowadzi do wyboru jednego optymalnego wariantu. Przez pojęcie wariantów rozumie się różne metody rozwiązań. Charakteryzują się one tym, że mogą być zrealizowane tylko niezależnie od siebie, natomiast nigdy razem i to nawet w sytuacji, kiedy przedsiębiorca ma dostateczną ilość potrzebnych środków, aby je równoległe zrealizować.

Proces decyzyjny rozpoczyna się od opracowania wariantów możliwych rozwiązań (niekiedy alternatyw), które mogą posłużyć do podjęcia właściwej decyzji. Te warianty powinny obejmować pozyskanie i ocenę możliwych optymalnych rozwiązań. W idealnej sytuacji decydent ma do dyspozycji odpowiedni sposób postępowania dla każdej konstelacji ryzyka. Może to być przejęcie na siebie ryzyka, zastosowanie polityki ukierunkowanej na ograniczenie lub wyeliminowanie jego przyczyn i wreszcie polityka nastawiona na ubezpieczenie przed skutkami ryzyka. Podstawą dalszego postępowania jest stwierdzenie, że zarządzanie ryzykiem, obok instytucjonalnych uwarunkowań, zależy od przyjętych celów, a zwłaszcza postrzegania kategorii ryzyka i oczekiwań kierownictwa firmy. Decydenci z reguły z niechęcią podchodzą do ryzyka.

<sup>4</sup> Por. M. Weber, *Risikoentscheidungskalküle in der Finanzierungstheorie*, Stuttgart 1990, s. 55.

<sup>5</sup> Alternatywa, to istnienie dwóch wyłączających się możliwości, czyli sytuacja wyboru między dwiema wyłączającymi się wzajemnie możliwościami.

Jedną z możliwości jest przejęcie na siebie ryzyka i jego skutków. Przejęcie ryzyka bez dalszych działań wiąże się z poniesieniem całego ciężaru, co nie jest dobrym rozwiązaniem. Przedsiębiorca powinien najpierw starać się stwierdzić, czy jakaś szkoda rzeczywiście powstała. Pozostawienie tego faktu poza obszarem badania i własnej decyzji może oznaczać, że przedsiębiorca bez uzasadnienia oczekuje bliżej niesprecyzowanego pozytywnego dla przedsiębiorstwa rozwiązania. Oznacza to zwykle wystawienie własnej firmy na losowe zdarzenia zewnętrzne. Całkowite przejęcie zaistniałego ryzyka na siebie, bez podjęcia dalszych działań, tylko wówczas stanowi dobre rozwiązanie, kiedy jego przejęcie daje przedsiębiorcy pewność uniknięcia strat.

Badając sposoby skutecznego zarządzania ryzykiem, zajmiemy się następującymi zagadnieniami: rolą i znaczeniem informacji w zarządzaniu ryzykiem, przeciwdziałaniem ryzyka, w tym kwestią przeniesienia ryzyka, i wreszcie trudnościami występującymi w małych i średnich firmach w aspekcie radzenia sobie z ryzykiem.

### 1.3. Ograniczanie i eliminowanie przyczyn ryzyka

#### 1.3.1. Zwiększenie zasobu informacji

Pozyskanie różnych informacji i ich odpowiednie przetworzenie prowadzi do podniesienia poziomu informacji decydenta. Pozyskiwanie informacji następuje, zgodnie z potrzebami i możliwościami, metodą delficką, metodą wywiadów, ankiet i za pomocą takich metod, jak burza mózgów czy też metody morfologiczne. Obszar niepewności, dotyczący przyszłych tendencji i zdarzeń, można ograniczyć drogą pozyskiwania coraz większego zasobu informacji o specyficznych problemach przedsiębiorstwa i jego otoczenia. Co więcej, poprzez właściwą ocenę zagrażających firmie rodzajów ryzyka można zapobiec wystąpieniu określonej szkody i straty.

Menedżer powinien pamiętać o tym, że dążenie do bezpieczeństwa, jako celu polityki prowadzonej wobec zagrażającego ryzyka, wymaga ponoszenia określonych kosztów, ponieważ środki zmierzające do ograniczenia niepewności, a w tym szczególnie nakłady na badanie rynku, sprawdzanie wiarygodności kredytowej partnerów i na inne działania, zawsze powodują powstanie kosztów. Zatem potrzeba rozpoznania zagrożeń w otoczeniu powoduje koszty zarówno w przypadku pozyskania potrzebnych informacji we własnej firmie, jak i z innych źródeł.

Twierdzenie o tzw. nędzy informacyjnej, panującym natłoku informacji, skłania do stworzenia wewnątrz zakładowego systemu wczesnego ostrzegania

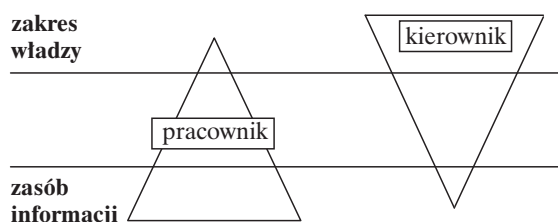
i wychwytywania nawet słabych sygnałów ostrzegawczych, przy użyciu odpowiednich narzędzi i technik. Do tego celu nadają się wspomniane metody analizowania sytuacji przedsiębiorstwa i jego otoczenia, a także metody prognozowania, które służą przewidywaniu możliwych skutków własnych działań w przyszłości<sup>6</sup>.

W istocie prognozy polegają na identyfikowaniu linearnych powiązań i dlatego nadają się do przetwarzania i porządkowania zasobów informacji. Decyzje, które opierają się na prognozach, mogą okazać się skuteczne w eliminowaniu lub ograniczeniu ryzyka. Ważne, aby informacje pozyskane przez badacza lub decydenta z zewnątrz i udostępnione wielu adresatom spowodowały, że prognoza się spełni.

### 1.3.2. Skutki asymetrii informacji

Informacja jest niezwykle pomocnym narzędziem w podejmowaniu decyzji przez podmioty działające na rynku. Występuje tu jednak zjawisko asymetrii informacji, które przejawia się w tym, że zwykle jedna ze stron wie więcej niż druga strona. Występowanie asymetrii niesie ze sobą wiele problemów. Po pierwsze, menedżerowie muszą uświadomić sobie kwestie związane z formułowaniem prawidłowych wniosków na podstawie zachowań innych podmiotów. Po drugie, asymetria informacji może być przyczyną zawodności rynku, tj. może utrudniać zawieranie opłacalnych transakcji kupna-sprzedaży. Po trzecie, może stwarzać problem niespójności bodźców, ponieważ jedna ze stron uczestniczących w procesie decyzyjnym może podejmować działania, które są sprzeczne z interesami drugiej strony. Zjawisko asymetrii informacji można przedstawić w następujący sposób:

Rysunek 1



Źródło: opracowanie własne.

<sup>6</sup> Por. W.F. Samuelson, S.G. Marks, *Ekonomia menedżerska*, PWE, Warszawa 1998, s. 400.

Z powyższego rysunku wynika, że zakres władzy menedżera jest duży, natomiast zasób informacji jest relatywnie mały. Odwrotna jest sytuacja w przypadku pracownika. Ma to poważne implikacje dla zarządzania ryzykiem.

Menedżer może podjąć prawidłową decyzję, kiedy właściwie wykorzysta dostępne informacje. Jeżeli jednak stwierdzi asymetrię informacji, to powinien zdać sobie sprawę z możliwych następstw. Przede wszystkim powinien starać się uzyskać bardziej kompletne informacje, które ułatwią mu rozpoznanie występujących rodzajów ryzyka. Jednak asymetria informacji stwarza też pewne problemy stronie posiadającej przewagę informacyjną, kiedy nie będzie mogła ich wykorzystać z różnych powodów<sup>7</sup>. Sytuacja asymetrii informacji powoduje, że działania jednej strony wpływają na zachowania drugiej strony. Zależność tego rodzaju określa się często mianem *problemu pana i sługi* (ang. *Principal – agent problem*). Strona, która dysponuje informacjami to sługa, natomiast druga strona, mająca tylko ograniczony zasób informacji – to pan.

Zależności tego typu występują często w działalności gospodarczej. Przykładem o szczególnym znaczeniu, w wymiarze ekonomicznym, jest zależność między zarządem spółki (sługa) a jego akcjonariuszami (panem). Zarząd jest zobowiązany, zgodnie z kodeksem spółek handlowych, do działania w najlepiej pojętym interesie akcjonariuszy. Jednak ci ostatni nie posiadają pełnej informacji, która pozwoliłaby im skutecznie ocenić, czy członkowie zarządu podjęli decyzje najlepsze z możliwych. W tym kontekście znaczenia nabiera problem ryzyka moralnego (ang. *moral hazard*)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Laureaci Nagrody Nobla z 1996 roku W.S. Vickrey (w pracy dotyczącej aukcji) oraz J.A. Mirrlees uważali, że w powszechnie panującym nierównomiernym podziale informacji na rynku każdy podmiot stara się wykorzystać w sposób strategiczny swoją przewagę informacyjną. Jest to oczywiste z punktu widzenia racjonalności gospodarowania. Między podmiotami gospodarującymi, wchodzącymi ze sobą we wzajemne powiązania, dochodzi do swoistego rodzaju rozgrywki.

<sup>8</sup> Pojęcie to budzi w polskim języku sporo nieporozumień. Z tego powodu podaję w języku angielskim, co należy rozumieć przez to pojęcie. „**Moral Hazard**; The risk that a party to a transaction has not entered into a contract in good faith, has provided misleading information about its assets, liabilities, or credit capacity, or has an incentive to take unusual risks in a desperate attempt to earn a profit before the contract settles” – *Dictionary of Financial Risk Management*, New York 1992.

## 2. PRZECIWDZIAŁANIE DYWERSYFIKACJI RYZYKA

### 2.1. Klasyfikacja sposobów przeciwdziałania ryzykiem

Celem zarządzania ryzykiem jest ograniczenie rozmiarów szkód i strat, które może ono spowodować. Należy tu mieć na uwadze wszystkie możliwe środki, które się stosuje w sytuacji zaistnienia ryzyka oraz te, które się przewiduje zanim zaistnieje ryzyko. Chodzi także o wykorzystanie wszystkich możliwości, które dopuszczają przeniesienie ryzyka, w części lub w całości, na zewnątrz na kontrahentów albo na osoby trzecie, a w szczególności na ubezpieczyciela. Powinno się również kontrolować wszystkie obszary ryzyka, które pozostają jeszcze pomimo usunięcia przyczyn, a zwłaszcza stosować środki ograniczające ich rozmiar. Strategie zabezpieczenia się przed ryzykiem ilustruje tabela 2.

Tabela 2

#### Możliwe działania wobec ryzyka

Możliwe decyzje	Poziom ryzyka	Działania wobec ryzyka
Ponoszenie ryzyka	Bardzo wysokie	– Przejęcie ryzyka na siebie
Własne pokrycie ryzyka	Wysokie	– Tworzenie rezerw z własnego kapitału – Kalkulowanie odpowiednich cen
Dywersyfikacja ryzyka	Średnie	– Różne sposoby rozproszenia ryzyka na produkty, klientów i rynki
Kompensacja ryzyka ( <i>Hedging</i> )	Średnie	– Stosowanie instrumentów pochodnych (derywatów), – Równoległe transakcje <i>hedgingowe</i>
Przeniesienie ryzyka	Małe	– na partnera lub partnerów – na ubezpieczyciela – na inne podmioty
Unikanie ryzyka	Brak	– Zaniechanie działania

Źródło: opracowanie własne.

Kontynuując nasze badania, przystąpimy obecnie do scharakteryzowania celów i strategii zabezpieczenia się przed ryzykiem, tzn. zmniejszenia szkody lub straty i sposobów jej ograniczenia.

## 2.2. Ponoszenie ryzyka, czyli własne pokrycie ryzyka

### 2.2.1. Wkalkulowanie ryzyka w cenę

Wkalkulowanie ryzyka w cenę jest jednym z możliwych sposobów jego ograniczania i zapobiegania jego skutkom. Wszystkie sytuacje zagrożenia ryzykiem, których nie można w inny sposób wyeliminować lub ograniczyć, należy wycenić, skalkulować i wliczyć w cenę wyrobu. Podobnie jak w transakcjach krajowych, tak samo w eksporcie na cenę wpływają takie kategorie, jak: popyt, podaż, koszt i konkurencja.

W kalkulacji ceny, poza kosztami związanymi z finansowaniem i zapłatą za towar, należy uwzględnić odpowiednią część ryzyka. Stawka narzutu na cenę powinna obejmować koszty związane z odroczeniem płatności, czyli kredytem kupieckim.

Jeżeli eksporter zdoła w skalkulowanej cenie przenieść koszt ryzyka na importera, to importer stanie się pierwszym podmiotem ponoszącym ryzyko. Kiedy zapłaci on pewną część ceny ryzyka oraz kosztów finansowania transakcji ustalonych wspólnie przez producenta i eksportera, wtedy to względnie wysokie ryzyko ulegnie pomniejszeniu.

Może się jednak zdarzyć, że niedoświadczony eksporter oceni błędnie własne ryzyko i dokona niewystarczających narzutów na cenę, ponieważ nie uwzględni np. wysokiego ryzyka rynku. Wówczas zaistnieje negatywnie skorelowany związek pomiędzy konkurencyjnością producenta, produktu, eksportera i rynku. W przypadku zbyt wysokich narzutów istnieje niebezpieczeństwo, że cena nie zostanie zaakceptowana ani przez rynek, ani przez klienta.

### 2.2.2. Zapobieganie ryzyka przez tworzenie rezerwy

Następnym działaniem, zmierzającym do ograniczenia możliwych strat, jest zapobieganie ryzyka przez wewnętrzne i zewnętrzne finansowanie w formie utworzonej rezerwy. Płatności w ramach *cashflow*, które wchodzą do firmy, mogą zostać wykorzystane do samofinansowania bieżącej działalności.

W bilansie firmy dokonuje się zapisów, zgodnie z obowiązującymi przepisami finansowymi i podatkowymi, w ciężar wyników za dany rok w formie:

- odpisów (np. na inwestycje zagraniczne w sytuacji ryzyka politycznego),
- korekty wartości wierzytelności oraz
- rezerw (np. na straty kursowe).

Konsekwencją zredukowanego zysku jest potrzeba posiadania większego kapitału własnego niż utworzone rezerwy przedsiębiorstwa na wypadek

wystąpienia strat. Można to uznać za miarę odporności na ryzyko. Generalnie inwestorzy boją się ryzyka. Postawa taka charakteryzuje się gotowością inwestora do zrezygnowania nawet z możliwości osiągnięcia dużego zysku za cenę niepodjęcia ryzyka, np. na giełdzie papierów wartościowych.

Z uwagi na fakt, że aktualnie w Polsce jest dostępna bogata literatura na temat instrumentów pochodnych i inwestycji kapitałowych na giełdach, nie będziemy tu zajmować się tą problematyką<sup>9</sup>. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że *gros* przedsiębiorców, angażując się w operacje na giełdzie papierów wartościowych, preferuje tzw. jedno okresowe planowanie. Inwestor przewiduje wówczas tylko niewielkie środki na zakup papierów wartościowych. Dobrze byłoby, gdyby inwestorzy z większą ostrożnością podchodzili do tych najczęściej niesprawdzonych i „toksycznych” derywatów<sup>10</sup>.

### 2.2.3. Przeniesienie ryzyka

Firma prowadząca działalność produkcyjną lub handlową, kiedy zamierza skutecznie zarządzać ryzykiem, powinna postawić sobie pytanie, na kogo może przenieść ryzyko i w jaki sposób może tego dokonać. Poniżej przedstawiona zostanie możliwość przeniesienia ryzyka poprzez kontrakt handlowy lub umowę ubezpieczenia.

#### 2.2.3.1. Przeniesienie ryzyka przez umowę

Ryzyko może zostać ograniczone, np. w ten sposób, że partnerzy *apriori* w kontrakcie wyłączą niektóre możliwe zagrożenia. Do tego wymagane jest jednak wyraźne oświadczenie woli obu stron umowy. Pomocne jest także użycie odpowiednich klauzul kontraktowych stosowanych zwyczajowo w handlu krajowym i międzynarodowym<sup>11</sup>. Jeżeli ryzyko nie może być przeniesione na inne podmioty, wówczas partnerzy dokonują podziału ryzyka pomiędzy siebie. Wiele zależy od tego, czy jest to rynek kupującego czy też sprzedającego. Ponadto trzeba brać pod uwagę zwyczaje obowiązujące na danym rynku odnośnie do uregulowań prawnych i kontraktowych. Ogromne znaczenie ma

<sup>9</sup> Por. J.C. Ritchie, *Analiza fundamentalna*, WIG PRESS, Warszawa 1997; P.L. Bernstein, *Przeciw bogom – Niezwykłe dzieje ryzyka*, WIG PRESS, Warszawa 1997 oraz P.L. Caret, *Nauka spekulacji*, Liber, Warszawa 1998.

<sup>10</sup> Por. T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009, s. 157 i n.

<sup>11</sup> Por. K. Kruczałak, *Umowy w obrocie handlowym krajowym i międzynarodowym*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999.



również własne doświadczenie kupców, znajomość mentalności partnera, a także intuicyjne przewidywanie określonego rodzaju ryzyka.

Należy przypomnieć, że partnerzy handlowi z krajów Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych przywiązują ogromną wagę do tekstu podpisanego kontraktu, podczas gdy kupcy z krajów arabskich uważają tzw. dane słowo za wiążące i składają deklaracje, że jest ono ważniejsze od słowa pisanego. Zdarza się jednak, że ci ostatni próbują *ex post*, w zależności od zaistniałych okoliczności, interpretować i zmieniać treść kontraktu na swoją korzyść, zwłaszcza, jeżeli jest to właśnie tylko przyrzeczenie ustane. Jako obowiązującą zasadę należy przyjąć, że wszystkie klauzule muszą być zapisane w kontrakcie, zgodnie z zasadą *scriptamanent, verba volant*.

Można zalecić uczestnikom wymiany międzynarodowej, że lepiej jest *a priori* przewidywane ryzyko wkalkulować w cenę, o czym była mowa wyżej. Natomiast w fazie redagowania tekstu kontraktu można podjąć próbę przeniesienia ryzyka na stronę trzecią. Tak czy inaczej należy zawsze korzystać z wszelkich możliwych produktów ubezpieczeniowych i gwarancji bankowych, aby zabezpieczyć się przed ryzykiem już w momencie negocjowania i podpisywania kontraktu.

#### 2.2.3.2. Ubezpieczyciel jako podmiot przejmujący ryzyko

Ubezpieczenie jest sprawdzonym i dobrym sposobem zabezpieczenia przed skutkami ryzyka. Zawarcie umowy ubezpieczenia powoduje, że ubezpieczający otrzyma od ubezpieczyciela odszkodowanie w przypadku zaistnienia szkody. Umowa może być w taki sposób sformułowana i zawarta, żeby szkoda została nawet w całości zrekompensowana przez firmę ubezpieczeniową. Trzeba jednak zauważyć, że obowiązujące stawki ubezpieczeniowe, w praktyce uwzględniają udział własny ubezpieczającego. Udział własny wpływa na to, że ubezpieczający z większą troską podchodzi do ubezpieczonych maszyn, urządzeń i towarów, starając się ograniczać lub eliminować możliwe ryzyko<sup>12</sup>.

Jeżeli rynek ubezpieczeniowy zostanie obciążony zbyt wielką liczbą „złego” ryzyka, to stawki ubezpieczeniowe zaczną rosnać. Ubezpieczający zwykle bronią się przed wzrostem stawek, godząc się na zwiększenie udziału własnego. Należy jednak mieć świadomość tego, że stabilność systemu ubezpieczeniowego może zostać zachwiana, kiedy większość podmiotów ubez-

<sup>12</sup> Por. W. Ronka-Chmielowiec, *Ryzyko w ubezpieczeniach – Metody oceny*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1997, s. 55 i n.

pieczających znacznie zawierać umowy na pełne ubezpieczenie bez udziału własnego.

Oprócz udziału własnego, także zakres ubezpieczalnego ryzyka wpływa na formę przeniesienia określonego ryzyka. Firmy ubezpieczeniowe nie zgadzają się na ubezpieczenie tzw. ogólnego ryzyka przedsiębiorstwa. To w gruncie rzeczy nieostre pojęcie miałyby obejmować prawie wszystkie rodzaje ryzyka, a w szczególności ryzyko związane z produkcją, transportem, montażem. Wszystkie te ryzyka miałyby zostać przerzucone na ubezpieczyciela.

Towarzystwa ubezpieczeniowe oferują ostatnio nowy produkt, tzw. ubezpieczenie „na miarę”. W sytuacji specyficznego produktu ubezpieczeniowego dla indywidualnego podmiotu ubezpieczającego („na miarę”) może się zdarzyć, że wysoka stawka będzie przewyższać oczekiwane odszkodowanie. W takiej sytuacji firma powinna z niego zrezygnować.

#### 2.2.4. Kompensacja ryzyka

Kompensacja ryzyka ma miejsce w sytuacji, kiedy istnieje możliwość wzajemnego połączenia transakcji w taki sposób, że zabezpieczenie ryzyka tkwiącego w jednej transakcji będzie stanowić zabezpieczenie dla ryzyka w drugiej transakcji. Jest to tzw. bezpośrednia kompensacja ryzyka. Natomiast pośrednia kompensacja oznacza sytuację, w której zabezpieczenie ryzyka jednej transakcji niekoniecznie musi być zabezpieczeniem innej transakcji (ryzyko ujemnie skorelowane).

Realizowanie wielu transakcji na wielu rynkach zagranicznych nosi cechy kompensacji ryzyka. Można sobie bowiem wyobrazić następujące sytuacje:

- zróżnicowana koniunktura i ryzyko na rynkach międzynarodowych,
- odmienne cykle koniunkturalne na różnych rynkach zagranicznych,
- różne fazy cyklu życia sprzedanego produktu.

Jak stwierdzono powyżej, rynki nie rozwijają się w tym samym kierunku, i w tym tkwi właśnie efekt kompensacyjny w obszarze ryzyka. Świadome równoczesne działanie eksportera na wielu rynkach międzynarodowych daje szansę na bezpośrednią kompensację ryzyka. Obszar pośredniej kompensacji ryzyka leży w zakresie ryzyka kursowego i cenowego. Klasyczny przypadek kompensacji ryzyka kursowego ma miejsce wtedy, kiedy wierzytelności i zobowiązania powstają równocześnie w jednej walucie, tak że ewentualne straty powstałe wskutek wahań kursu po jednej stronie prowadzą do powstania nadwyżki po drugiej stronie.

### 3. PROBLEMY ZWIĄZANE Z ZARZĄDZANIEM RYZYKIEM W MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTWACH

Zarządzanie ryzykiem jest realizowane, jak to już przedstawiono, przez sukcesywne wypełnianie cząstkowych zadań ustalonych w kompleksowym procesie identyfikacji i analizy ryzyka, jego pomiarze oraz stosowanie wybranych optymalnych instrumentów zabezpieczających. Zadanie to jest znacznie łatwiejsze do wykonania przez duże niż małe firmy. Wydaje się, że to zadanie powinno być przez małe firmy przekazane do firm specjalistycznych, zajmujących się zarządzaniem ryzykiem.

Pierwsza trudność to brak specjalistów do *Risk Management* w małych i średnich firmach. Interdyscyplinarne zarządzanie ryzykiem wymaga skoordynowanej współpracy specjalistów wielu dziedzin, a w szczególności inżynierów, matematyków ubezpieczeniowych, prawników i handlowców. Ponadto jest potrzebny menedżer, który w sposób całościowy będzie umiał zarządzać ryzykiem przedsiębiorstwa. Zadanie to powinna wykonywać tylko jedna osoba, która ma wgląd w strukturę organizacyjną firmy i posiada odpowiednie umocowanie do inicjowania pewnych procesów, a potem ich kontrolowania. Może to być z powodzeniem np. szef firmy.

Organizacje ponadnarodowe dysponują dużymi biurami, podczas gdy w małych i średnich firmach np. eksportem zajmuje się jedna osoba. Taka sama sytuacja istnieje w obszarze zarządzania ryzykiem. Wydaje się, że w małej firmie nie ma potrzeby tworzenia wielkich zespołów, które nie będą w pełni wykorzystane.

Drugi aspekt to słaba „siła przebicia” w negocjacjach z firmami oferującymi usługi ubezpieczeniowe dla małych i średnich firm. Chodzi tu o firmy ubezpieczeniowe i banki, które dostarczają na bieżąco informacji o swoich nowych produktach i cenach. Tylko w warunkach posiadania aktualnych informacji można optymalizować proces zarządzania własnym ryzykiem. Narzędzia zabezpieczające powinny być dostosowane do klauzul i warunków zapisanych w kontraktach, przy czym chodzi nie tylko o ograniczenie kosztów, ale przede wszystkim o dobre wykonanie postanowień kontraktu.

Trzeci aspekt to wspomniana słaba pozycja negocjacyjna małych i średnich firm. Duże firmy ubezpieczeniowe nie są skłonne oferować bardzo korzystnych warunków małym przedsiębiorstwom. Duże firmy, a zwłaszcza koncerny ponadnarodowe, są narażone na rynkach zagranicznych na ryzyko o różnej skali. Firmy ubezpieczeniowe oferują im odpowiednio przygotowane produkty i ceny dostosowane do ryzyka określonego kraju, przy czym z góry wiadomo, że ryzyko to jest bardzo zdywersyfikowane. Ponadto istniejąca kon-

kurencja pomiędzy firmami ubezpieczeniowymi i bankami, a także starania o pozyskanie tych dużych firm, sprawia, że szanse małej firmy, aby uzyskać bardziej korzystne warunki, są niewielkie.

Z tego można wyciągnąć następujące wnioski:

- Małe i średnie firmy zasadniczo mogą korzystać tylko ze standardowych produktów ubezpieczeniowych, podczas gdy wielkie korporacje i koncerny mają szansę negocjowania ofert ubezpieczeniowych dostosowanych do ich specyficznych potrzeb.
- Stawki ubezpieczeniowe w przypadku małych i średnich firm są wyższe, niż ma to miejsce w odniesieniu do firm dużych. Rabaty udzielane korporacjom transnarodowym, z uwagi na ogromny wolumen, sięgają nieraz kilkudziesięciu procent obowiązującej taryfy ubezpieczeniowej.

I wreszcie czwarty aspekt, to brak narzędzi skutecznej kontroli w małej firmie. Skoro w małej firmie brak jest specjalistów ds. zarządzania ryzykiem, to zwykle brak jest również odpowiednich narzędzi kontroli ryzyka. Przedsiębiorca musi jednak radzić sobie z ryzykiem. Powstaje zatem pytanie, czy pomoc w obszarze zarządzania ryzykiem ma przyjść z zewnątrz czy z samej firmy?

Ryzyko transakcyjne ma swoje źródło w trudności porozumienia się stron umowy lub w wyraźnych konfliktach interesów pomiędzy partnerami. Część spornych problemów powstaje przed podpisaniem kontraktu, w trakcie negocjowania klauzul kontraktowych, a druga część po zawarciu kontraktu.

Odpowiadając na postawione wyżej pytanie, wydaje się, że tworzenie sekcji lub działu do zarządzania ryzykiem transakcji eksportowych w małej firmie, z powodów czysto ekonomicznych, nie jest wskazane. Celowe jest więc korzystanie z fachowych instytucji zewnętrznych, które profesjonalnie zajmują się zarządzaniem ryzykiem. Instytucje takie istnieją w krajach Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych, a także w Polsce.

Zadanie zarządzania ryzykiem można przenieść na firmę ubezpieczeniową, z którą przedsiębiorstwo współpracuje. Firmy ubezpieczeniowe dysponują odpowiednimi fachowcami, metodami, technikami i potrzebnymi informacjami, a poza tym są żywotnie zainteresowane w istnieniu i rozwoju ubezpieczonego przedsiębiorstwa, a nie w jego upadku.

#### 4. INNE SPOSOBY RADZENIA SOBIE Z WYBRANYM RODZAJEM RYZYKA – NA PRZYKŁADZIE RYZYKA EKSPORTOWEGO

W Polsce zgodnie z ustawą z 8 maja 1997 roku o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. Nr 79 z 17 lipca 1997 roku, poz. 484 wraz z późniejszymi zmianami), powołano Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych (KFPK) w miejsce dotychczas funkcjonującego Funduszu Poręczeń Kredytowych. Umowa podpisana przez ministra finansów i Bank Gospodarstwa Krajowego (z 6 sierpnia 1997 r.) uwzględniła zasady wprowadzone ustawą z 8 maja 1997 r., a także sprecyzowała szczegółowe zasady udzielania poręczeń ze środków KFPK.

O poręczenia z KFPK mogą się starać wszystkie podmioty gospodarcze, a nie tylko małe i średnie przedsiębiorstwa. Maksymalna wysokość jednostkowa poręczenia została podwyższona do kwoty 1,5 mln euro. Okres udzielanego poręczenia został zrównany z okresem kredytowania, co oznacza w praktyce zniesienie ograniczenia dotyczącego maksymalnego okresu poręczenia na 5 lat.

Działalność poręczycielska Funduszu jest realizowana zgodnie z funkcjonującym systemem bankowym. Aktualnie Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) współpracuje z 43 bankami, które dysponują siecią 1701 placówek terenowych. Kredytobiorca może starać się o poręczenie za pośrednictwem banku współpracującego z BGK lub zwrócić się bezpośrednio do BGK z wnioskiem o zapewnienie udzielenia poręczenia, czyli promesy, a następnie ubiegać się o kredyt w dowolnym banku.

Poręczeniem BGK ze środków KFPK może być objęty kredyt inwestycyjny oraz kredyt przeznaczony na zakup materiałów i surowców do produkcji, zaciągnięty w banku krajowym lub zagranicznym w złotych polskich lub walucie obcej.

Fundusz może poręczać kredyty bankowe, ale nie może poręczać pożyczek udzielonych przez instytucje finansowe niebędące bankami (różnego rodzaju fundusze, agencje itp.). Poręczenia są udzielane na okres równy okresowi kredytowania powiększony o 1 miesiąc. Podstawowym zabezpieczeniem poręczenia jest weksel *in blanco* z deklaracją wekslową. Z uwagi na to, że BGK poręcza tylko część kredytu, kredytobiorca jest zobowiązany do ustanowienia zabezpieczenia pozostałej, nieporęczonej części kredytu zgodnie z wymogami banku kredytującego. Prowizja z tytułu udzielonego poręczenia pobierana jest przez BGK jednorazowo w wysokości 1,0 do 2,0 proc poręczonej kwoty w zależności od okresu poręczenia.

Poręczenie kredytów przez BGK ze środków KFPK można uzyskać trzema sposobami:

- w trybie zwykłym:
  - wysokość poręczenia nie może przekroczyć 70 proc wykorzystanej kwoty przyznanego kredytu, bez odsetek,
  - jednostkowe poręczenie jest udzielane do maksymalnej kwoty 1,5 mln euro,
  - wnioski rozpatrywane są w terminie do 2 tygodni,
- w trybie uproszczonym:
  - wysokość poręczenia nie może przekroczyć 50 proc wykorzystanej kwoty przyznanego kredytu, bez odsetek,
  - jednostkowe poręczenie nie może przekroczyć kwoty 50 000 euro dla podmiotów rozpoczynających lub prowadzących działalność krócej niż dwa lata oraz równowartość 100 000 euro dla pozostałych,
  - wnioski są rozpatrywane w ciągu 3–4 dni,
- poprzez wpisanie kredytu do portfela kredytowego poręczonego przez BGK:
  - wysokość poręczenia nie może przekroczyć 50 proc kwoty kredytu,
  - jednostkowe poręczenie jest udzielane do kwoty 50 000 euro.

Systemem poręczeń objęte są wyłącznie kredyty udzielane małym i średnim przedsiębiorstwom.

Formy organizacyjne instytucji ubezpieczających i finansujących eksport w krajach OECD są znacznie zróżnicowane. Można tu wyróżnić odpowiednie departamenty w ministerstwach, agencje rządowe, niezależne agencje, publiczne spółki akcyjne oraz prywatne instytucje działające w ramach stosownych porozumień z rządem. Konkretnie rozwiązania zależą od sposobu finansowania i źródeł pochodzenia funduszy, tzn. czy są to środki budżetowe lub specjalne fundusze rządowe, pożyczki wyasygnowane przez rząd, wyemitowane akcje lub obligacje.

W zdecydowanej większości państw OECD działają obok instytucji oficjalnego ubezpieczenia i udzielania gwarancji eksportowych, instytucje zajmujące się finansowaniem eksportu. Bez względu na swój status właścicielski i powiązania z organami państwowymi, realizują one rządowy program oficjalnego wspierania eksportu. W krajach OECD kredyty eksportowe są ubezpieczane przez towarzystwa, które są instytucjami państwowymi. Zaangażowanie państwa w finansowe wspieranie eksportu przez ubezpieczenia kredytów eksportowych jest największe w Japonii, Francji, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i we Włoszech<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Problematyka ta została szczegółowo przedstawiona w książce: T.T. Kaczmarek, *Ryzyko w handlu międzynarodowym*, ODDK, Gdańsk 2004.

Poniżej prezentowane są krótkie charakterystyki instytucji ubezpieczania kredytów eksportowych, działających w wybranych krajach OECD. W Belgii instytucja ubezpieczeniową i gwarancyjną w eksporcie jest Office National-duDucroire (ONDD), która jest agencją publiczną z gwarancją rządu. We Francji jest to Francuski Bank Handlu Zagranicznego – Banque Française du Commerce Extérieur (BFCE), przez który rząd uczestniczy w finansowaniu kredytów eksportowych. COFACE działająca na rachunek państwa ubezpiecza ryzyko polityczne związane z eksportem towarów na kredyt do 3 lat. Francuska grupa ubezpieczeniowa COFACE Group wprowadziła w Polsce globalny system *on line*, umożliwiającą ocenę i ubezpieczenie zdolności firm do wywiązywania się ze zobowiązań w transakcjach handlowych. Na polskim rynku certyfikat ten firmuje KUKA S.A. i Intercredit Warszawa Sp. z o.o. W skali globalnej system COFACE obejmuje dużą liczbę przedsiębiorstw aktywnych w transakcjach business to business (B2B). Do tej pory COFACE Group zawarła 95 umów o partnerstwie we wspomnianym systemie @rating, a dalszych 288 jest negocjowanych w 45 krajach. Partnerami grupy są ubezpieczyciele kredytów oraz przedsiębiorstwa oferujące informacje kredytowe i handlowe, banki, firmy faktoringowe oraz agencje promocji eksportu.

W Holandii działa Agencja Ubezpieczenia Kredytów (NCM), która jest podmiotem zależnym w Holenderskim Holdingu Ubezpieczeniowym (NCM Holding N.V.) utworzonym przez główne holenderskie banki i agencje ubezpieczeniowe. Ubezpiecza ona w imieniu rządu holenderskiego ryzyka handlowe i niehandlowe. We Włoszech obok specjalnego departamentu ubezpieczeń kredytów eksportowych – Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione (SACE), jako autonomicznej sekcji Państwowego Instytutu Ubezpieczeń (INA), funkcjonuje Mediocredito Centrale zajmująca się pomocą w refinansowaniu kredytów eksportowych. W Szwecji działalnością ubezpieczeniową i gwarancyjną w eksporcie zajmuje się Szwedzka Rada Gwarancji Kredytów Eksportowych (EKN), która jest agencją rządową.

W Stanach Zjednoczonych kredyty eksportowe są ubezpieczane przez EXIMBANK, współpracujący z *Foreign Credit Insurance Association* (FCIA) – instytucji skupiającej ponad 60 prywatnych towarzystw ubezpieczeniowych. Ponadto istnieje prywatne towarzystwo *Private Export Funding Corporation* (PEFCO), w którym amerykański eksporter może ubezpieczyć kilkuletnie kontrakty eksportowe obejmujące samoloty, elektroniczne, zakłady produkcyjne. Udziałowcami PEFCO jest 36 banków komercyjnych i 6 dużych firm produkcyjnych. Jeżeli chodzi o ubezpieczenie projektów finansowych (tzw. strukturalne finansowanie), inwestycji ubezpieczeniowych i innych usług

finansowych, to zajmuje się tą problematyką rządową agencja *OverseasPrivateInvestment Corporation (OPIC)*.

W Niemczech są to następujące instytucje: *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfB)* oraz *Ausfuhrkredit-Gesellschaft mbH (AKA)* z siedzibami we Frankfurcie nad Menem, które ściśle współpracują z konsorcjum ubezpieczeniowym i gwarancyjnym: *HERMES Kreditversicherungs – Aktiengesellschaft* z siedzibą w Hamburgu. Instytucje te są odpowiedzialne za realizację polityki gospodarczej i promocję niemieckiej gospodarki w drodze finansowania kredytów eksportowych oraz udzielania gwarancji. Z uwagi na fakt, że produkty ubezpieczeniowe oferowane przez odpowiednie instytucje państw Unii Europejskiej są bardzo podobne do siebie, a Niemcy są najważniejszym partnerem handlowym Polski, szczególne znaczenie ma towarzystwo ubezpieczeniowe *HERMES Kreditversicherungs-AG*. Należy podkreślić, że niemiecki program kredytów, ubezpieczeń i gwarancji dla eksportera jest obecnie jednym z najlepszych w świecie. I to jest niewątpliwie źródłem sukcesów niemieckich firm eksportowych i uzasadnieniem pierwszego miejsca, jakie zajmuje Republika Federalna Niemiec w handlu międzynarodowym przed Stanami Zjednoczonymi.

## BIBLIOGRAFIA

- Bernstein P.L., *Przeciw bogom – Niezwykłe dzieje ryzyka*, WIG PRESS, Warszawa 1997.
- Caret P.L., *Nauka spekulacji*, Liber, Warszawa 1998.
- Dictionary of Financial Risk Management*, New York 1992.
- Kaczmarek T.T., *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009.
- Kaczmarek T.T., *Ryzyko w handlu międzynarodowym*, ODDK, Gdańsk 2004.
- Kaczmarek T.T., *Zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2010.
- Klich E., *Bezpieczeństwo lotów w transporcie lotniczym*, Radom 2009.
- Kruczałak K., *Umowy w obrocie handlowym krajowym i międzynarodowym*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- Ritchie J.C., *Analiza fundamentalna*, WIG PRESS, Warszawa 1997.
- Ronka-Chmielowiec W., *Ryzyko w ubezpieczeniach – Metody oceny*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1997.
- Weber M., *Risikoentscheidungskalküle in der Finanzierungstheorie*, Stuttgart 1990.



## STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono podstawowe zasady zarządzania ryzykiem, czyli identyfikacja i analiza ryzyka, jego ocena oraz sformułowanie wariantów, metod ograniczania i eliminowania ryzyka. Wyeksponowano sprawę zwiększania zasobów informacji z różnych dyscyplin i dziedzin gospodarki. Obszerniej potraktowano kwestię sposobów skutecznego przeciwdziałania zdywersyfikowanemu ryzyku. Teoretyczne ujęcie *Risk Management* zilustrowano przykładami z zakresu handlu międzynarodowego.

## SUMMARY

The article presents basic principles of risk management, i.e. risk identification and analysis, risk assessment and specification of its variants, and methods of risk limitation and elimination. It highlights an issue of increasing information resources of various fields and branches of economy. It extensively discusses an issue of how to effectively counteract diversified risk. The theoretical presentation of *Risk Management* was illustrated by examples originating from international trade.

**Marian Guzek**

# DOCHODOTWÓRCZE ODDZIAŁYWANIE EKSPORTU NA PKB POLSKI NA TLE UE-15 I NIEMIEC W LATACH 1991–2007

## WSTĘP

Celem opracowania jest analiza dochodotwórczego oddziaływania eksportu na PKB w badanych latach w Polsce, oparta na modelu mnożnika w gospodarce otwartej. Oddziaływanie to odzwierciedla relacja PKB do eksportu. Charakteryzuje się ono stałą tendencją spadkową. Jednakże po naszej akcesji do UE, a właściwie już od 2003 roku, tendencja ta pogłębiła się mocno, przybierając postać swoistego „uskoku” trendu. Zadanie szczegółowe polega na podjęciu próby oszacowania hipotetycznych poziomów polskiego PKB, różniących się od oficjalnych wielkości statystycznych dla lat 2003–2007, po uwzględnieniu zakładanej przyczyny owego uskoku.

Niniejszy tekst został sporządzony na podstawie raportu z badań zespołowych pt. „Przyrost PKB generowany w wyniku reakcji mnożnikowej w Polsce i Unii Europejskiej z tytułu ich handlu wzajemnego w latach 1992–2007” (autorzy: Marian Guzek, Beniamin Kostrubiec, Józef Biskup, Jerzy Kur, Andżelika Kuźnar). W badaniach posługiwano się modelem mnożnika w gospodarce otwartej według P.A. Samuelsona<sup>1</sup>. Jednakże po uwzględnieniu dokonanej przez G. Haberlera<sup>2</sup> krytyki pierwotnej formuły mnożnika w ujęciu J.M. Keynesa, zastosowano model Samuelsona w wersji zmodyfikowanej<sup>3</sup>.

Po estymacji wielkości obrazujących kształtowanie się ogólnych mnożników Polski i UE-15 oraz po uwzględnieniu przyrostów eksportu, obliczono

---

<sup>1</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, WN PWN, Warszawa 2004, t. 2.

<sup>2</sup> G. Haberler, *Mr. Keynes' Theory of the „Multiplier”: A Methodological Criticism*, [w:] *Selected Essays of Gottfried Haberler*, Cambridge 1985.

<sup>3</sup> M. Guzek, *O dekompozycji i granicach zmienności mnożnika handlu zagranicznego*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2008, nr 2.

generowane w wyniku reakcji mnożnikowej przyrosty PKB. Stanowią one iloczyny mnożników i przyrostów eksportu w obrotach wzajemnych. Suma generowanych przyrostów PKB Polski w całym szesnastoletnim okresie wynosi 137 mld euro, podczas gdy w UE-15 osiąga 172 mld euro. Różnica w wysokości 26 proc. na korzyść Unii ulega wyraźnej tendencji malejącej. O ile bowiem w ciągu pierwszych jedenastu lat badanego okresu suma generowanych przyrostów PKB w Polsce wynosiła 51 mld euro, to w UE-15 była ona o 94 proc., czyli prawie dwukrotnie, wyższa (99 mld euro). W pozostałych pięciu latach (2003–2007) sytuacja uległa zdecydowanej zmianie. Przyrosty PKB generowane w Polsce wyniosły bowiem 86 mld euro i były o 16 proc. wyższe od unijnych. Jest to zapowiedź nie tylko wyrównania w najbliższych latach dochodowych efektów obu stron, ale także możliwości osiągnięcia przez Polskę w dalszej perspektywie większych efektów niż w Unii, co byłoby świadectwem postępu w zbliżaniu poziomu naszego rozwoju gospodarczego do poziomu przeciętnego w Unii.

Niestety, ten optymistyczny obraz nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w oficjalnej statystyce dochodu narodowego. Mianowicie, generowany przyrost polskiego PKB w końcowych pięciu latach, w wysokości 86 mld euro, wykracza poza statystyczną wielkość przyrostu PKB ze wszystkich źródeł (80 mld euro). Rodzi się więc pytanie, gdzie jest w rzeczywistości ten wygenerowany przyrost, skoro nie został w pełni zarejestrowany przez oficjalną statystykę? Chodzi przy tym nie tylko o wspomnianą wyżej ośmioprocentową nadwyżkę, niemieszczącą się w statystycznym przyroście, ale o znacznie więcej, uwzględniając odzwierciedlone w statystyce przyrosty PKB z innych źródeł. Biorąc pod uwagę, że sam mnożnik w tych pięciu latach prawie w ogóle nie wzrósł w stosunku do średniego poziomu z lat poprzednich, można stwierdzić, iż nie mieszczący się w naszej statystyce efekt dochodowy nie pochodzi ze wzrostu wartości liczbowej mnożnika, lecz z wielkości przyrostów eksportu.

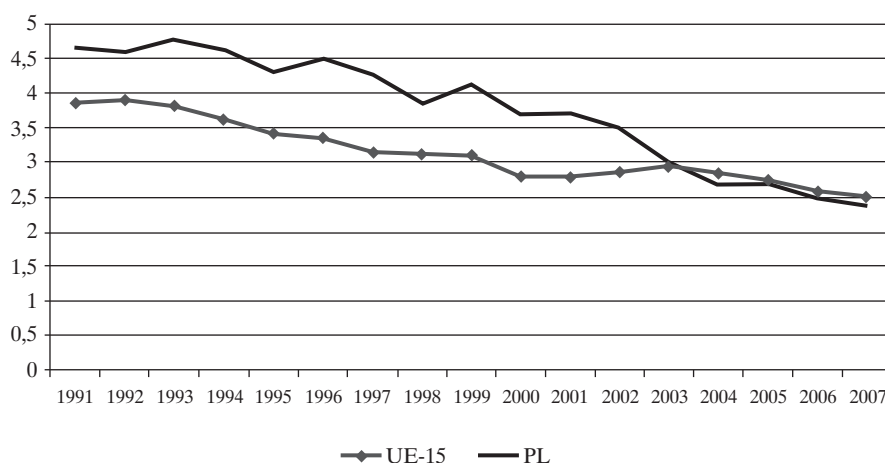
Aby odpowiedzieć na pytanie, o ile wyższy powinien być nasz statystyczny dochód narodowy, aby zawierał przyrost generowany przez nadzwyczaj wysoki, w porównaniu z poprzednimi latami, wzrost eksportu do Unii, należy spojrzeć szerzej na kształtowanie się relacji całego PKB do ogólnego poziomu eksportu. Relacja ta pozwala bowiem stwierdzić, czy występują zmiany w dochodotwórczym oddziaływaniu eksportu i czy przybierają one postać zdecydowanej tendencji. Analizy tych właściwości dokonano w ujęciu porównawczym Polski z Unią, aby przekonać się, czy i w jakim stopniu ustalona dla Polski tendencja może być uznana za typową w warunkach unijnych. Dane liczbowe przyjęto z Eurostatu w jednostkach walutowych euro w cenach bieżących.

## STATYSTYCZNY I HIPOTETYCZNY POZIOM POLSKIEGO PKB NA TLE DOCHODOTWÓRCZEGO ODDZIAŁYWANIA EKSPORTU W POLSCE I UE-15

Na podstawie danych obrazujących poziomy PKB i całkowitego eksportu w Polsce i UE-15 (patrz Dodatek statystyczny, tabela 1. oraz 2.) sporządzono wykres 1, ilustrujący w jaki sposób w badanym okresie zmienia się relacja obu wielkości. Jej wartości liczbowe pokazują, ile razy poziom PKB jest wyższy od poziomem eksportu. Zauważmy, że przebieg obu krzywych, tzn. polskiej i unijnej w okresie od 1991 do 2002 jest prawie równoległy i ujawnia wyraźną tendencją malejącą. Można ją zinterpretować jako obniżanie się dochodotwórczego oddziaływania eksportu. Wyższy poziom tej relacji w Polsce aniżeli w UE-15 jest zrozumiały, jeśli uwzględnić fakt, że w tym czasie nasz eksport był słabiej rozwinięty aniżeli średnio w UE-15, więc na jednostkę eksportu przypadało więcej PKB, wytwarzanego pod wpływem ogólnego popytu. Gdy jednak od 2003 roku cały polski eksport ulega znacznemu wzrostowi, pojawia się skokowe przesunięcie w dół linii trendu zmian jego oddziaływania na PKB, poniżej poziomu unijnego.

Wykres 1

Relacje PKB do eksportu całkowitego w Polsce oraz UE-15



Przed podjęciem próby określenia przyczyn tego „uskoku” należy wyjaśnić występujące w poprzednim jedenastoletnim okresie zjawisko malejącej tendencji w kształtowaniu się tej relacji zarówno w Polsce, jak i w Unii, i to

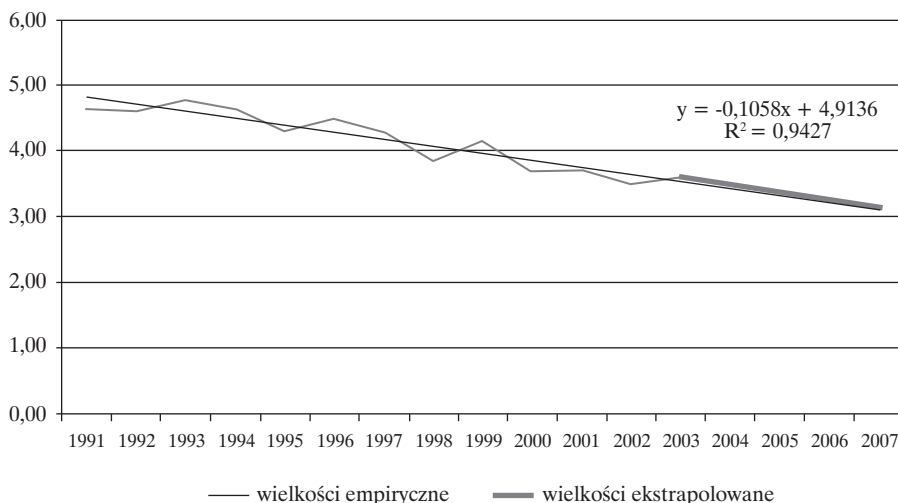
w przybliżeniu w podobnym stopniu. Specjaliści analizujący dochód narodowy zwracają uwagę, że pewna jego część nie jest statystycznie rejestrowana. Chodzi głównie o dochody powstające w tzw. szarej strefie, a także o nierejestrowane zyski firm pochodzące z internalizacji, czyli zastępowania transakcji rynkowych wewnątrz korporacyjnymi obrotami opartymi na stosowaniu tzw. cen transferowych. Ceny te umożliwiają sztuczne obniżanie rentowności filii oraz spółek korporacyjnych w celu zmniejszenia obciążeń podatkowych. Proceder ten jest ograniczany w krajach wysoko rozwiniętych i często tolerowany w krajach pragnących przyciągać zagraniczne inwestycje korporacyjne. Ponieważ należymy do tej drugiej grupy, musimy liczyć się ze skutkami takiego procederu.

Oznaczmy relację PKB do całkowitego eksportu symbolem „d”. Zauważmy, że od 1999 roku zaczęło się już uwidaczniać poważniejsze zmniejszanie się tej relacji, nie tylko pod wpływem działającej także wcześniej szarej strefy, ale również nasilającego się w Polsce zjawiska internalizacji. Przyspieszyło ono spadek wartości liczbowej wskaźnika „d” od 1999 r. z poziomu 4,13 do 3,48 w 2002 r. Uznajmy jednak, iż była to tendencja normalna, niewiele różniąca się od występującej w UE-15. Istotna zmiana polega na „uskoku” trendu dochodotwórczego oddziaływania eksportu. Datuje się ona od roku 2003, poprzedzającego akcesję Polski do UE. Od tego roku obserwujemy przyspieszony wzrost eksportu, charakterystyczny do 2007 r. To właśnie w tych pięciu latach doszło do podwojenia całego polskiego eksportu, z 62 mld euro w 2002 roku do 124 mld euro w 2007 roku. W jeszcze większym stopniu wzrósł w tym czasie poziom skumulowanych inwestycji zagranicznych w Polsce.

Oba te zjawiska stwarzają przesłankę do uznania, że zmniejszenie wartości liczbowej wskaźnika „d” poniżej jego normalnego trendu spadkowego – który można obserwować w latach 1991 do 2002 – dokonało się głównie w wyniku internalizacji stosowanej przez korporacje transnarodowe, realizujące większość polskiego eksportu. Jego część jest realizowana z zastosowaniem wspomnianych już cen transferowych. Odchylają się one powyżej cen rynkowych – gdy filia zagraniczna kupuje materiały do produkcji – oraz poniżej cen rynkowych, gdy filia sprzedaje swe wyroby gotowe wewnątrz korporacji.

Internalizację oraz wzrost skumulowanych inwestycji zagranicznych w Polsce przyjmujemy jako podstawę do oszacowania hipotetycznego poziomu PKB, w którym uwzględniona zostanie nieewidencjonowana jego część przejmowana przez korporacje transnarodowe. Części tej nie interpretujemy jako nienależnego korporacjom dochodu, a jedynie jako repatriowany lub reinwestowany w Polsce dochód, bez jego klasyfikowania w formie zysków mogących podlegać opodatkowaniu.

Wykres 2

Trend relacji PKB do eksportu całkowitego w Polsce (współczynnik  $d$ )

Operację szacowania hipotetycznego PKB rozpoczęto od określenia trendu zmian wskaźnika „ $d$ ” w okresie 1991–2002 oraz ekstrapolowania tego trendu do 2007 r. Zabiegi te są przedstawione na wykresie 2. Następnie z ekstrapolowanej linii trendu pobrano wartości liczbowe wskaźnika „ $d$ ” i pomnożono je przez wielkości eksportu z poszczególnych lat od 2003 do 2007. Wyliczone w ten sposób hipotetyczne poziomy PKB zawiera tabela 1. Należy podkreślić, że poziomy te wciąż nie obejmują powiększającej się – według normalnej tendencji zbliżonej do unijnej – części nierejestrowanego dochodu, typowej dla całej UE-15.

Średnie tempo wzrostu hipotetycznego PKB w cenach bieżących w latach 2003–2007 wynosi 10,1 proc., podczas gdy statystyczne PKB, również w cenach bieżących, osiąga poziom 5,7 proc. Różnica stóp wzrostu w wysokości 4,4 punktów procentowych pozwala stwierdzić, że nieuwzględnione w PKB średnioroczne dochody korporacyjne mogą być szacowane na 14,4 mld euro. Przyjmując, że skumulowane inwestycje zagraniczne w Polsce wynosiły w 2007 r. około 100 mld euro, można uznać, iż zagraniczni inwestorzy osiągają ze swego kapitału dzięki internalizacji obrotów w przybliżeniu 14 proc. zysku rocznie.

Zastosowana metoda określania hipotetycznego poziomu PKB na podstawie wskaźnika „ $d$ ”, odzwierciedlającego dochodotwórcze oddziaływanie eksportu, może być sprawdzona za pomocą porównania wyniku z przeciętnym w długim okresie mnożnikiem handlu zagranicznego. Dzieląc sumę

rocznych przyrostów hipotetycznego PKB za 5 lat (173,4 mld euro) przez sumę rocznych przyrostów eksportu w tych latach (62,1 mld euro), otrzymujemy wynik 2,79. Wielkość tę możemy traktować jako wynikowy mnożnik handlu zagranicznego, przeciętny dla lat 2003–2007. Porównajmy go z wyliczonym według operacyjnego modelu mnożnika wynikiem dla jedenastu lat (1992–2002), obliczonym na podstawie oficjalnych danych statystycznych. Wynosi on 2,73, a więc mnożnik dla ostatniego okresu pięcioletniego różni się w niewielkim stopniu od jego poziomu w poprzednim okresie, ponad dwukrotnie dłuższym.

Tabela 1

**Wielkości statystyczne i hipotetyczne PKB Polski (mld euro, ceny bieżące)**

Rok	Wielkości statystyczne PKB	Wskaźniki „d” ekstrapolowane	Wielkości hipotetyczne PKB
2003	221,1	3,59	<b>264,8</b>
2004	239,2	3,47	<b>311,4</b>
2005	252,6	3,36	<b>315,5</b>
2006	272,1	3,24	<b>358,2</b>
2007	295,8	3,13	<b>389,6</b>

Należy też dodać, iż wyliczona dla okresu 2003 do 2007 wielkość generowanego w wyniku reakcji mnożnikowej przyrostu PKB w wysokości 86,3 mld euro, w relacji do całkowitego przyrostu hipotetycznego PKB (173,4 mld euro) stanowi 49,7 proc. i jest zbliżona do analogicznej relacji dla okresu 1992–2002.

Powyższe porównania potwierdzają tezę, iż reakcja mnożnikowa jest procesem dokonującym się w rzeczywistości. Akcentujemy to, gdyż możliwość taką kwestionuje ostatnio zwolennik poglądów G. Haberlera, Jesus de Soto<sup>4</sup>. Stwierdzamy również, że kwantyfikacja mnożnika jest także realna i może dostarczać przesłanki do wnioskowania nie tylko o rozmiarach efektów dochodowych reakcji mnożnikowej, ale także o szerszych zagadnieniach polityki gospodarczej, związanych z wewnętrznymi czynnikami popytowymi, jak również z wymianą handlową i inwestycjami zagranicznymi.

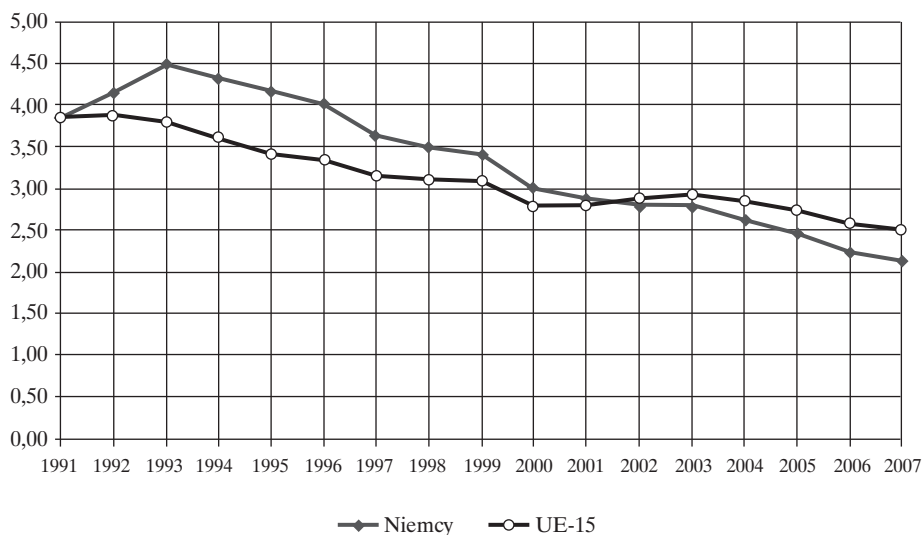
<sup>4</sup> J.H. de Soto, *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2009.

## PORÓWNANIE TENDENCJI ZMIAN DOCHODOTWÓRCZEGO ODDZIAŁYWANIA EKSPORTU NA PKB W POLSCE I NIEMCZECH

Kształtowanie się relacji PKB do eksportu w Niemczech rozpatrzmy najpierw na tle UE-15 (wykres 3), a następnie w zestawieniu z Polską (wykres 4).

Wykres 3

### Relacje PKB do eksportu całkowitego w Niemczech i UE-15



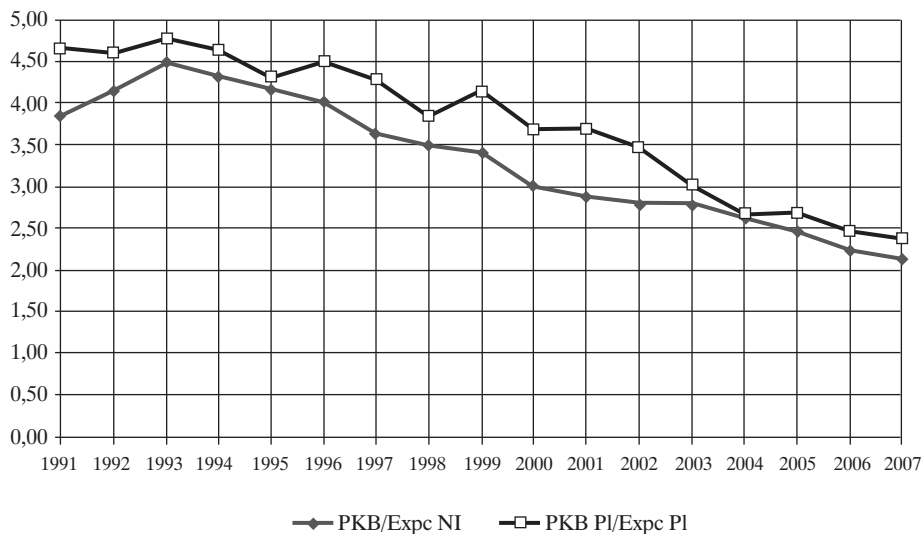
Od 1992 relacja ta przewyższa poziom unijny i obniża się prawie równoległe z nim, a od 1999 r., tak jak w Polsce, zaczyna szybko spadać i od 2002 r. przecina – nieco wcześniej niż w Polsce – wykres unijny, a następnie przyspiesza spadek; w 2007 r. do 2,12, podczas gdy dla całej UE-15 wynosi 2,51, czyli jest o prawie 20 proc. wyższa. We wszystkich latach badana relacja jest niższa w Niemczech aniżeli w Polsce, co nie musi budzić wątpliwości. Zaskakujący jest natomiast znacznie głębszy niż u nas jej spadek od 2003 do 2007 r. (poziom tego wskaźnika w 2007 r. wynosi w Polsce 2,38).

Dokładniejsze porównanie badanej intensywności wpływu eksportu na PKB w Niemczech ułatwia obserwacja trendu zmian współczynnika „d”. Na wykresie 5 przedstawiono trend obliczony – tak samo jak dla Polski – na podstawie danych empirycznych za lata 1991–2002, a na lata następne dokonano ekstrapolacji tego trendu w celu zneutralizowania nietypowego spadku intensywności dochodotwórczego oddziaływania eksportu na PKB. Świadczy



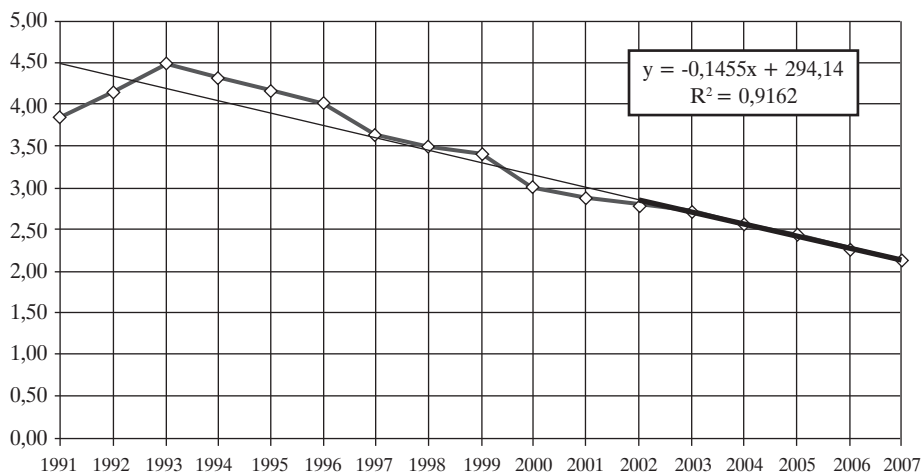
Wykres 4

## Relacje PKB do eksportu całkowitego w Niemczech i Polsce



Wykres 5

## Trend zmian relacji PKB do eksportu całkowitego Niemiec



Trend liniowy 1991–2002

Ekstrapolacja trendu 2002–2007

on bowiem o jeszcze silniej działających aniżeli w Polsce przyczynach obniżenia dochodotwórczego oddziaływania eksportu na PKB. Nie ulega wątpliwości, że dominującą rolę wśród tych przyczyn, również w Niemczech, odgrywa internalizacja ze względu na znacznie szerszy niż w Polsce zakres działania korporacji transnarodowych.

## BIBLIOGRAFIA

- Guzek M., *O dekompozycji i granicach zmienności mnożnika handlu zagranicznego*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2008, nr 2.
- Haberler G., *Mr. Keynes' Theory of the „Multiplier”: A Methodological Criticism*, [w:] *Selected Essays of Gottfried Haberler*, Cambridge 1985.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, WN PWN, Warszawa 2004, t. 2.
- de Soto J.H., *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2009.

## STRESZCZENIE

Opracowanie sporządzono na podstawie badań empirycznych, mających na celu określenie oddziaływania eksportu na PKB w Polsce i w Niemczech, na tle Unii Europejskiej w latach 1991–2007. Zjawisko to badano za pomocą relacji PKB do eksportu (wszystkie dane w euro, w cenach bieżących) w poszczególnych latach, traktując ten wskaźnik jako rodzaj mnożnika wynikowego. Stwierdzono, że we wszystkich badanych krajach w całym okresie dochodotwórcze oddziaływanie eksportu wykazuje stałą tendencję malejącą. Przyjęto, że jest to skutek występowania szarej strefy obejmującej zwiększające się przyrosty PKB, nierejestrowane w oficjalnych statystykach.

Zauważono jednak, iż w latach 2003 do 2007 zaczął się silniejszy spadek badanego wskaźnika w całej Unii. W Polsce i Niemczech spadek ten ma postać uskoku linii trendu, co wskazuje na nałożenie się nowego czynnika, mocniej obniżającego dochodotwórcze oddziaływanie eksportu. Wysłunięto hipotezę, iż w tych latach nasiliło się zjawisko internalizacji, czyli nieoficjalnego transferowania zysków za granicę przez korporacje transnarodowe, głównie w formie cen transferowych, powodujących przekształcanie części dochodów w koszty, a w rezultacie obniżanie PKB.

## SUMMARY

The article has been based on empiric examinations aimed at defining the influence of export on the GDP in Poland and Germany against a background of the European Union between 1991 and 2007. The phenomenon has been examined with the use of a ratio of the GDP to export (all data in current prices in euro) in subsequent years – the rate being treated as a kind of effect multiplier. It has been established that the incomecreating influence of export in all examined countries throughout the whole period is showing a decrease. It is assumed to be a result of the existence of grey market in the field of the GDP increases, which are unrecorded in the official statistics. It has been noticed, however, that a stronger decline of the rate occurred in the whole European Union in the years 2003–2007. In Poland and Germany it has a form of a trend line offset that indicates the overlapping of a new factor decreasing the income generating influence of export. The author proposes a hypothesis that in that period there was a stronger occurrence of a phenomenon of internalization, i.e. a multinational companies' practice to unofficially transfer their profits abroad, mainly in the form of transfer prices that change some profits into costs and result in the GDP decrease.

## DODATEK STATYSTYCZNY

Tabela 1

## Relacje PKB do eksportu całkowitego w UE-15 (w mld euro)

Rok	PKB w mld €	Exp całkowite w mld €	PKB/Exp
1991	5888,00	1524,99	3,86
1992	6140,00	1571,84	3,91
1993	6156,00	1612,87	3,82
1994	6454,00	1781,30	3,62
1995	6712,00	1966,62	3,41
1996	7044,00	2099,11	3,36
1997	7414,00	2350,24	3,15
1998	7749,00	2479,68	3,13
1999	8152,00	2633,10	3,10
2000	8712,00	3110,18	2,80
2001	9033,00	3224,78	2,80
2002	9358,00	3265,94	2,87
2003	9519,00	3236,46	2,94
2004	9963,00	3497,01	2,85
2005	10296,00	3747,74	2,75
2006	10780,00	4171,86	2,58
2007	11332,00	4521,47	2,51

Źródło: według danych EUROSTATU.

Tabela 2

## Relacje PKB do eksportu całkowitego w Polsce (w mld euro)

Rok	PKB Pl	Exp <sup>c</sup> PL	PKB Pl/Exp <sup>c</sup> Pl
1991	113,0	24,30	4,65
1992	119,3	25,89	4,61
1993	124,5	26,15	4,76
1994	133,7	28,88	4,63
1995	138,3	32,09	4,31
1996	151,6	33,81	4,48
1997	166,3	38,91	4,27
1998	177,4	46,12	3,85
1999	182,1	44,07	4,13
2000	203,7	55,20	3,69
2001	208,4	56,48	3,69
2002	216,3	62,08	3,48
2003	221,1	73,85	2,99
2004	239,2	89,70	2,67
2005	252,6	93,97	2,69
2006	272,1	110,47	2,46
2007	295,8	124,53	2,38

Źródło: według danych EUROSTATU.

Tabela 3

## Relacje PKB do eksportu całkowitego w Niemczech (w mld euro)

Rok	PKB w mld €	Eksport całk. w mld €	PKB/ Exp
1991	1464,00	377,71	3,88
1992	1594,00	384,15	4,15
1993	1711,00	381,55	4,48
1994	1810,00	418,11	4,33
1995	1929,00	462,96	4,17
1996	1922,00	478,58	4,02
1997	1907,00	524,43	3,64
1998	1952,00	560,22	3,48
1999	2012,00	591,53	3,40
2000	2063,00	689,04	2,99
2001	2113,00	735,32	2,87
2002	2143,00	765,05	2,80
2003	2162,00	771,83	2,80
2004	2207,00	843,07	2,62
2005	2241,00	912,09	2,46
2006	2307,00	1035,84	2,23
2007	2407,00	1136,10	2,12

Źródło: według danych EUROSTATU.

**Tomasz Grzegorz Grosse**

## UNIA EUROPEJSKA WOBEC WYZWAŃ ZMIANY ŁADU ŚWIATOWEGO: ANALIZA MECHANIZMÓW INTEGRACYJNYCH

### 1. WPROWADZENIE

Upadek ładu zimnowojennego przyniósł stosunkowo krótkotrwały okres dominacji Stanów Zjednoczonych Ameryki w polityce światowej. W ostatnim okresie widać jednak coraz wyraźniej słabnięcie pozycji międzynarodowej tego mocarstwa, czego przejawem jest kryzys gospodarczy (2008–2011) oraz rosnące znaczenie potęg regionalnych, w tym zwłaszcza krajów azjatyckich: Chin i Indii. Można określić obecne stadium stosunków międzynarodowych jako okres przejściowy, w trakcie którego będzie wyłaniał się nowy porządek globalny. Celem tego artykułu jest analiza polityki zagranicznej i obrony UE pod kątem możliwości aktywnego udziału Wspólnoty w kształtowaniu rodzącego się porządku. Niektórzy specjaliści uznają<sup>1</sup>, że największym wyzwaniem dla tej polityki jest udział w negocjowaniu przyszłego systemu międzynarodowego (*global grand bargain*). Od skuteczności polityki europejskiej na arenie światowej zależy nie tylko miejsce Europy w tym systemie, ale również ostateczny kształt ładu międzynarodowego. Zamierzam najpierw określić najważniejsze tendencje w polityce światowej i europejskiej, wskazując m.in. na główne wyzwania zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Następnie przedstawię najważniejsze czynniki przyczyniające się do rozwoju polityki zagranicznej UE, a także te, które blokują jej kształtowanie. Przy tej okazji postaram się wskazać na główne mechanizmy polityki europejskiej, charakterystyczne dla procesów integracyjnych na Starym Kontynencie. Polityka zagraniczna

---

<sup>1</sup> Por. J. Howorth, *The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?*, „Journal of Common Market Studies” 2010, Vol. 48, nr 3, s. 455–474; R. Hutchings, F. Kempe, *The Global Grand Bargain*, Foreign Policy Online, November 2008, <http://www.foreignpolicy.com/>, 27.08.2010.

jest ciekawym polem badawczym ukazującym szersze zjawiska dotyczące kluczowych problemów integracji europejskiej. Na tej podstawie przedstawię wnioski, w tym postaram się odpowiedzieć na pytanie, czy Europa jest odpowiednio przygotowana do wyzwań zmieniającego się ładu międzynarodowego.

## 2. TRENDY ZMIAN W EUROPIE I NA ŚWIECIE

Upadek ładu zimnowojennego miał bardzo poważne konsekwencje geopolityczne zarówno dla Europy, jak również reszty świata. Z punktu widzenia sytuacji na Starym Kontynencie podstawowe znaczenie miało zniknięcie zagrożenia zewnętrznego ze strony Związku Radzieckiego i jego państw satelickich. Takie zagrożenie stanowiło istotny czynnik integracji regionalnej w Europie, a także wzmacniało relacje sojusznicze ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki. Przypominało również o znaczeniu geopolityki. Dlatego po rozpadzie porządku dwubiegunowego coraz słabiej widoczne jest myślenie w kategoriach geopolitycznych w dyskursie europejskim. Reguły poprawności politycznej tej dyskusji ograniczają język geopolityki jako zagrażający integracji wewnętrznej na Starym Kontynencie. Inną konsekwencją upadku ładu dwubiegunowego było to, że niektóre państwa zachodnioeuropejskie postanowiły wzmocnić autonomię Europy wobec USA, a także poszukiwać bliższych strategicznych relacji z osłabioną Rosją. Nastąpiło zjednoczenie Niemiec (1990), dzięki któremu zyskały one większe znaczenie zarówno w Unii Europejskiej, jak również w relacjach zewnętrznych. Kraje europejskie byłego bloku wschodniego przestały być sojusznikami geopolitycznymi Rosji, w większości zostały włączone do zachodnich instytucji i stały się bliskimi sojusznikami USA. W Europie dominujące znaczenie mają w dalszym ciągu instytucje powołane jeszcze w okresie zimnowojennym (NATO i Wspólnota Europejskiej, później UE). Jednak coraz bardziej widoczna jest stopniowa zmiana ładu międzynarodowego. Przejawem tej zmiany jest słabnąca rola Stanów Zjednoczonych Ameryki, które choć są w dalszym ciągu największym mocarstwem w skali globalnej, mają coraz mniejsze szanse na utrzymanie samodzielnej roli przywódczej na świecie. Rosną w siłę Chiny i inne kraje azjatyckie, co wskazywałoby na przenoszenie się punktu ciężkości w relacjach międzynarodowych w kierunku Dalekiego Wschodu.

Istotnym zjawiskiem jest silna współzależność relacji międzynarodowych. Jest to w części wynikiem rosnącego znaczenia wielobiegunowości w polityce światowej, a w części wynika ze zjawiska globalizacji. Zwiększająca się współzależność najlepiej widoczna jest w sferze gospodarczej, czego dowodem jest



konieczność wspólnego rozwiązywania problemów kryzysu gospodarczego między głównymi państwami (przykładem jest tutaj rosnąca ranga grupy G-20). Innym zjawiskiem wymagającym współpracy są zagrożenia klimatyczne. Ale również problemy dotyczące tradycyjnych obszarów bezpieczeństwa nie mogą być rozwiązywane jednostronnie, nawet przez największe mocarstwo. Ilustracją tego trendu są zagrożenia terrorystyczne oraz ryzyko rozpowszechniania się broni atomowej na kolejne państwa. Kolejnym zjawiskiem jest zwiększające się znaczenie gospodarki w sferze geopolitycznej. Bogactwo narodów wynikające z rozwoju gospodarczego jest kluczowym zasobem geopolitycznym wzmacniającym pozycję międzynarodową nowych potęg regionalnych. Zasadniczego znaczenia nabiera także umiejętność kształtowania relacji gospodarczych w polityce zagranicznej, które będą w długofalowej perspektywie przynosiły korzyści ekonomiczne i polityczne. Dotyczy to również kształtowania odpowiednich regulacji i instytucji międzynarodowych. Dlatego coraz częściej instrumenty zewnętrznej polityki gospodarczej stają się narzędziem geopolitycznym, co jest w literaturze określane mianem geoeconomiki<sup>2</sup>.

Należy podkreślić, że zmieniająca się sytuacja międzynarodowa na świecie powoduje, że tradycyjna geopolityka nie tylko nie traci, ale nawet zyskuje na znaczeniu. Specjaliści wskazują<sup>3</sup>, że okresy zmian systemu międzynarodowego oraz stadium ładu wielobiegunowego są jednymi z najbardziej niestabilnych i konfliktogennych okresów w historii ludzkości. Choć zagrożenia w sferze militarnej w Europie znacząco się zmniejszyły, to jednak w dalszym ciągu sfera ta ma istotne znaczenie zarówno na świecie, jak dla państw członkowskich UE. Dobitnie świadczy o tym wieloletnie zaangażowanie dużej liczby tych państw w wojnę i stabilizację sytuacji w Iraku (2003–2010) i w Afganistanie (od 2001 r.). Pojawiają się nowi gracze, wyzwania i nowe instrumenty prowadzenia strategii geopolitycznej (zwłaszcza w obszarze gospodarki). Co więcej zarówno starzy, jak i pojawiający się gracze mają klarownie określone cele i strategie geopolityczne, co niestety, różni ich w opinii ekspertów<sup>4</sup> od sytuacji Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> Szerzej na temat geoeconomiki: E. Luttwak, *Turbokapitalizm: Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2000, (*Turbo-Capitalism: Winners and Losers in the Global Economy*, HarperCollins, New York, 1999); P. Lorot (red.), *Introduction à la Géoeconomie*, Economica 1999; T.G. Grosse, *Monetary Power in Transatlantic Relations. Study of the relationship between economic policy and geopolitics in the European Union*, Natolin Papers, nr 35, Natolin European Centre, Warsaw 2009.

<sup>3</sup> K.N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley 1979.

<sup>4</sup> J. Howorth, op. cit., s. 464; A. Ayres, C.R. Mohan (red.), *Power Realignments in Asia: China, India and the United States*, New York: Sage 2009; D.C. Kang, *China*

Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie gospodarki dla polityki międzynarodowej oraz podstawowe znaczenie ostatniego kryzysu ekonomicznego dla kształtowania potencjałów strategicznych na arenie globalnej – kolejnym trendem jest zwiększanie wpływu władz państwowych na procesy gospodarcze. Jest to związane z tendencjami protekcjonistycznymi w obliczu kłopotów ekonomicznych, ale również dotyczy kształtowania takiej polityki, która zapewni przewagi konkurencyjne narodowej gospodarce w rywalizacji globalnej. Przejawem tych tendencji są również próby zwiększenia kontroli nad zjawiskami gospodarczymi zarówno się w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Obejmuje to dążenie do uzyskania jak najbardziej korzystnych rozwiązań instytucjonalnych w skali regionalnej i globalnej.

W Europie widoczne jest rosnące znaczenie interesów narodowych, co odnosi się do wielu aspektów polityk publicznych. Wzrasta znaczenie mechanizmów międzyrządowych w procesach zarządzania politykami europejskimi oraz słabną instrumenty wspólnotowe. Niektórzy eksperci<sup>5</sup> wskazują na rosnący sentyment antybrukselski oraz coraz silniejsze przekonania eurosceptyczne. Przejawem tego jest coraz większa niechęć do przekazywania kompetencji do instytucji wspólnotowych, także w zakresie polityki zagranicznej. Znajduje to wyraz w blokowaniu rozwoju polityk europejskich lub osłabianiu dotychczasowych instytucji, w tym nowych rozwiązań wprowadzonych przez traktat lizboński. Przykładem może być nominacja na prezydenta Rady oraz stanowisko Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa dla dwóch mniej znaczących polityków europejskich. Według niektórych ekspertów<sup>6</sup> dowodzi to tego, że Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB) pozostanie pod silnym wpływem największych mocarstw europejskich. Jest to również próba odzyskania sterowności państw członkowskich nad sprawami krajowymi i obrona kompetencji narodowych w polityce zagranicznej. Równolegle zwiększają się próby wykorzystania

---

*Rising: Peace, Power and Order in East Asia*, New York: Columbia University Press 2007; L. Brainard, L. Martinez-Diaz, *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, DC: Brookings, Washington 2009; L. Peral (red.), *Global Security in a Multi-polar World*, Chaillot Paper, No. 118, Paris: EU-ISS 2009.

<sup>5</sup> Por. P. Vennesson, *Competing Visions for the European Union Grand Strategy*, *European Foreign Affairs Review* 2010, Vol. 15, s. 57–75; U. Krotz, *Momentum and Impediments: Why Europe Won't Emerge as a Full Political Actor on the World Stage Soon*, „*Journal of Common Market Studies*” 2009, Vol. 47, nr 3, s. 555–578.

<sup>6</sup> J. Howorth, op. cit., s. 456; A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, *New Treaty, New Influence? Europe's Chance to Punch Its Weight*, „*Foreign Affairs*”, Vol. 89, nr 2, March/April 2010, s. 104–119.

instrumentów unijnych przez poszczególne rządy, zgodnie z krajowymi interesami geopolitycznymi lub rozwojowymi<sup>7</sup>. Wspomniane tendencje wydają się być zgodne z rosnącym znaczeniem geopolityki, choć w przypadku Starego Kontynentu dotyczy to bardziej państw narodowych, a nie polityki UE.

Kolejnym trendem w polityce międzynarodowej jest rysujące się zbliżenie między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, Rosją i głównymi państwami europejskimi (Niemcami i Francją). Jest to wynikiem osłabienia tych mocarstw w trakcie ostatniego kryzysu gospodarczego, jak również wspólnych wyzwań, na przykład związanych z kłopotami ekonomicznymi lub rosnącą potęgą mocarstw azjatyckich. Przejawem omawianej tendencji jest odejście przez wymienione państwa europejskie od polityki aktywnego poszukiwania autonomii wobec USA lub zastępowania NATO przez europejskie struktury obronne<sup>8</sup>. Było to jedną z przyczyn rozwoju unijnej polityki zagranicznej, zwłaszcza Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Zamiast tego starają się zwiększyć wpływ na działania podejmowane przez sojusz północnoatlantycki oraz politykę amerykańską. Przykładem tego zjawiska jest powrót Francji do struktur wojskowych NATO (2009). Państwa europejskie coraz częściej wykorzystują również potencjał Sojuszu dla prowadzenia własnych operacji zagranicznych (w ramach porozumienia „Berlin Plus” z 2003 r.). Wyraźna była zmiana polityki USA pod rządami prezydenta Baracka Obamy (począwszy od roku 2009) zarówno wobec sojuszników atlantyckich, jak i wobec Rosji. Przejawem zbliżenia wobec Moskwy było wznowienie rozmów o redukcji uzbrojenia strategicznego (zakończonych podpisaniem nowego porozumienia START w kwietniu 2010 r.) i rezygnacja z koncepcji tarczy antyrakietowej usytuowanej w Europie Środkowo-Wschodniej. Kolejnym dowodem tego zbliżenia jest coraz większa akceptacja dla rosyjskich aspiracji dotyczących odbudowy strefy wpływów w obszarze postradzieckim, czego jednym z przejawów jest faktyczne zamrożenie procesu przyjęcia Gruzji i Ukrainy do NATO.

Na marginesie warto wspomnieć, że zbliżenie między Zachodem a Rosją odbywa się na asymetrycznych warunkach, tj. nadmiernie korzystnych dla strony rosyjskiej<sup>9</sup>. Mocarstwa zachodnie praktycznie nie stawiają żadnych wstępnych warunków politycznych, a jedynie ustępują przed oczekiwaniami Moskwy. Tego typu podejście do Rosji jest w części wypadkową uwarunkowań

<sup>7</sup> A. Toje, *The EU Security Strategy Revised: Europe Hedging Its Bets*, *European Foreign Affairs Review* 2010, Vol. 15, s. 171–190.

<sup>8</sup> Por. A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, op. cit., s. 114–115.

<sup>9</sup> Por. R. Alcaro, E. Alessandri, *Engaging Russia: Prospects for a Long-Term European Security Compact*, *European Foreign Affairs Review* 2010, Vol. 15, s. 191–207.

wewnątrz europejskich, a zwłaszcza niespójności między działaniami różnych aktorów i instrumentów w stosunkach zewnętrznych. Wygrywa to Moskwa tworząc korzystne dla siebie relacje bilateralne z poszczególnymi państwami członkowskimi (m.in. z Włochami, Niemcami i Francją), a jednocześnie zabiegając o to, aby polityka Unii nie kolidowała z interesami rosyjskimi, ale im służyła<sup>10</sup>.

Jedną z niewiadomych jest w dalszym ciągu to, w jaki sposób kryzys gospodarczy (2008–2011) wpłynie na dynamikę zmiany ładu światowego, a także jak potoczą się procesy kształtowania ładu regionalnego w Azji Południowo-Wschodniej. Z punktu widzenia niniejszego artykułu podstawowym pytaniem jest to, czy Unia Europejska może aktywnie uczestniczyć w tworzeniu nowego porządku międzynarodowego? Jest to tym ważniejsze pytanie, że w świetle rozlicznych opinii<sup>11</sup> Europa coraz bardziej traci na znaczeniu w sprawach międzynarodowych. Jest to nawet traktowane szerzej – jako zapowiedź stopniowego końca dominacji Zachodu na świecie<sup>12</sup>.

### 3. CZYNNIKI WSPIERAJĄCE ROZWÓJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ UE

Wśród zjawisk mających w ostatnich latach wpływ na rozwój unijnej polityki zagranicznej i obronnej bodaj największe znaczenie miał antyamerykański sentyment, widoczny zarówno wśród elit, jak i społeczeństw niektórych państw członkowskich (m.in. Niemiec, Francji, Włoch). Wiązało się to z chęcią zwiększenia autonomii geopolitycznej tych państw, i samej Unii w stosunku do USA. Jest to w literaturze także określane jako próba miękkiego

<sup>10</sup> Świadczy o tym brak postępów w ratyfikacji przez Moskwę Karty Energetycznej, która miała zapewnić liberalizację rosyjskiego rynku i równe prawa dla inwestorów europejskich wobec przedsiębiorstw miejscowych. Innym przykładem jest coraz bardziej skromny zakres Partnerstwa Wschodniego, stanowiącego wyzwanie dla rosyjskiej strefy wpływów. Jednocześnie Unia i Rosja przyjęły Partnerstwo dla Modernizacji (2010), które ma m.in. na celu zwiększenie napływu europejskich technologii do Rosji, co jest niezbędne dla modernizacji gospodarki tego państwa.

<sup>11</sup> K. Lisbonne-de Vergeron, *Contemporary Indian views of Europe*, London: Chatham House 2006; L. Fioramonti, S. Lucarelli, *The EU viewed by the others: drawing some conclusions*, [w:] *The external image of the European Union*, (red.) S. Lucarelli, GAR-NET working paper No. 17/07, 2007; H. Mayer, *The Long Legacy of Dorian Gray: Why the European Union Needs to Redefine its Role In Global Affairs*, „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, no. 1, s. 7–25.

<sup>12</sup> N. Gnesotto, *The growing powerlessness of the West*, „Europe’s World” [online], summer 2007, <http://www.europesworld.org/>, 18.03.2009.

równoważenia (*soft balancing*)<sup>13</sup> pozycji geopolitycznej USA lub abrogacji, czyli uchylania się od realizowania zobowiązań sojuszniczych<sup>14</sup>. Bez wątplenia stosunek do Stanów Zjednoczonych Ameryki wynikał z niechęci do kierunków i metod politycznych tego państwa, zwłaszcza realizowanych pod kierunkiem prezydenta Georgea W. Busha (2001–2009). Sentyment antyamerykański był nawet traktowany jako jeden z fundamentów dla kształtowania w przyszłości wspólnej identyfikacji społecznej i europejskiej tożsamości obronnej<sup>15</sup>. Warto zauważyć, że opisywane zjawisko było wykorzystywane zarówno przez państwa dążące do wzmocnienia militarnych zdolności polityki europejskiej, jak również przez zwolenników Unii jako „potęgi normatywnej”, odwołującej się do pokojowych form działalności międzynarodowej. Jednak najbardziej znaczące było stanowisko Niemiec i Francji, które miały decydujący wpływ na rozwój europejskiej polityki zagranicznej i obronnej. Zgodnie z tym, co napisałem wcześniej – antyamerykanizm jako czynnik przyspieszający integrację europejską traci na znaczeniu. Jest to efektem zbliżenia geopolitycznego między USA, głównymi państwami europejskimi i Rosją. Ponadto aktorzy na scenie europejskiej dostrzegają trudności budowania autonomicznych wobec NATO i USA struktur obronnych, co wynika m.in. z poważnych ograniczeń finansowych związanych np. z kryzysem fiskalnym.

Kolejnym czynnikiem przyspieszającym rozwój polityki zagranicznej UE była wspomniana wcześniej idea uczynienia z UE nowego typu „mocarstwa niewojskowego” (*civilian power*)<sup>16</sup>, „potęgi normatywnej” (*normative*

<sup>13</sup> T.V. Paul, *Soft Balancing in the Age of US Primacy*, „International Security” 2005, Vol. 30, nr 1, s. 46–71; R.J. Art, *Striking the Balance*, „International Security” 2005/6, Vol. 30, nr 3, s. 177–85; B.R. Posen, *European Union Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?*, „Security Studies” 2006, Vol. 15, nr 2, s. 149–86; S.G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press 2007.

<sup>14</sup> A. Toje, op. cit., s. 184–185.

<sup>15</sup> J. Habermas, J. Derrida, *Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 2003-06-02.

<sup>16</sup> Według niej specyfiką polityki europejskiej w globalnym świecie jest rezygnacja z instrumentów odwołujących się do środków militarnych, szerzej: F. Duchêne, *Europe's role in world peace*, [w:] *Europe Tomorrow: Sixteen European Look Ahead*, (red.) R. Mayne, London: Fontana 1972, s. 32–47; F. Duchêne, *The European Community and the uncertainties of interdependence*, [w:] *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, (red.) M. Kohnstamm, W. Hager, Basingstoke: Macmillan 1973; także: H.W. Maull, *Europe and the new balance of global order*, „International Affairs” 2005, Vol. 81, nr 4, 775–799; D. Milczarek, *Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako „mocarstwa niewojskowego”*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 33–54.

power)<sup>17</sup> lub „miękkiej siły” (*soft power*)<sup>18</sup>. Odwołuje się ona do pokojowych instrumentów w polityce zagranicznej, w tym prawa międzynarodowego i wielostronnych rozwiązań dyplomatycznych. Bazuje również na koncepcji bezpieczeństwa w wymiarze ludzkim (*human security*), postmodernistycznej i postsuwerennej idei, która zrywa z tradycyjnym spojrzeniem na bezpieczeństwo narodowe i suwerenność państw<sup>19</sup>. Zamiast tego skupia się na zapewnieniu podstawowych praw dla jednostek ludzkich. W tym sensie odchodzi od myślenia geopolitycznego na rzecz zapewnienia praw człowieka, pomocy rozwojowej, przeciwdziałania konfliktom zbrojnym itp. Istotne znaczenie ma to, że impulsem dla rozwoju tego kierunku polityki zagranicznej UE była chęć zapobieżenia militaryzacji Europy w ramach rozwoju struktur wojskowych EPBiO. Przewodziły temu państwa nordyckie i kraje neutralne, choć bardzo istotne dla sukcesu tego kierunku działań było wsparcie ze strony dyplomacji niemieckiej. Jest to również ideologia aktywnie promowana przez instytucje wspólnotowe, zwłaszcza Komisję i Parlament Europejski. W rezultacie w ramach polityki obronnej UE rozwinięto szereg niewojskowych instrumentów działań, przeciwdziałających konfliktom lub zapobiegających kryzysom. Wspomniane działania są obecne w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2003) i jej znowelizowanej wersji tj. Raporcie o Wdrażaniu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2008). Rozwinięto również struktury instytucjonalne, w tym powołano w 2007 r. w Sekretariacie Rady zespół odpowiedzialny za planowanie i prowadzenie cywilnych operacji zarządzania kryzysowego UE (*Civilian Planning and Conduct Capability*). Choć omawiany czynnik przyspieszył rozwój polityki zagranicznej UE to jednocześnie utrudnił budowę jej zdolności militarnych. Może być więc przykładem istotnych wewnętrznych rozbieżności w Europie dotyczących kierunku, a nawet filozofii działań strategicznych na arenie międzynarodowej. Koncepcja „potęgi normatywnej” jest bliska neutralności w stosunkach międzynarodowych<sup>20</sup>, a to niejednokrotnie oznacza pasywność i jest bardziej cechą charakteryzującą małe państwa, a nie mocarstwa. Według niektórych opinii<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Jest to koncepcja odwołująca się do bezkonfliktowego i perswazyjnego upowszechniania norm współpracy międzynarodowej, opierającej się na wartościach demokratycznych i pacyfistycznych. J. Manners, *Normative power Europe: a contradiction in terms?* „Journal of Common Market Studies” 2002, Vol. 40, nr 2, s. 235–258.

<sup>18</sup> Por. J.S. Ney, *Soft power: the means to success in world politics*, New York: Public Affairs 2004.

<sup>19</sup> A. Toje, op. cit., s. 180–181; P. Vennesson, op. cit., s. 73.

<sup>20</sup> Por. P. Vennesson, op. cit., s. 64–66.

<sup>21</sup> A. Toje, op. cit., s. 178, 181.

jest ilustracją słabości Unijnej myśli geopolitycznej, a więc również utrudnia możliwości odgrywania bardziej ambitnej roli w kształtowaniu nowego ładu międzynarodowego.

Skuteczność rozwoju polityki zagranicznej UE w kierunku „potęgi normatywnej” bazuje w dużym stopniu na specyfice dyskursu europejskiego i jego poprawności politycznej. Działania retoryczne były jednym z głównych czynników sukcesu państw skandynawskich i neutralnych w blokowaniu tendencji militarystycznych w polityce europejskiej<sup>22</sup>. Sprawność prowadzenia dyskusji na forum europejskim wielokrotnie w historii pozwalała mniejszym państwom członkowskim uzyskiwać korzystny dla siebie rozwój procesów integracyjnych. Ponadto wyjaśnia przyczyny, dla których największe państwa członkowskie mogą niekiedy zgadzać się na działania europejskie nie zawsze zgodne z własnymi interesami<sup>23</sup>. Retoryka proeuropejska wspiera wprawdzie rozwój integracji, ale nie zawsze służy sprawnemu rozwiązywaniu konkretnych problemów. Właśnie dlatego niektórzy komentatorzy wskazują<sup>24</sup>, że przypomina ona w coraz większym stopniu ideologię europejską, a nie pragmatycznie nastawioną politykę. Uznają również, że polityka zagraniczna UE w coraz większym stopniu staje się wehikułem dla euroentuzjastów, który ma zapewnić żywotność procesów integracyjnych. Służy więc faktycznie bardziej rozwiązywaniu problemów wewnątrz-europejskich, aniżeli w polityce światowej. Według niektórych opinii<sup>25</sup> tego typu spojrzenie na funkcję polityki zagranicznej i obronnej UE cechuje podejście dyplomacji niemieckiej. Nie powinno więc dziwić, że większość badań sondażowych wskazuje na poparcie społeczeństw europejskich dla rozwoju polityki zagranicznej Unii i pełnienia przez nią bardziej widocznej i znaczącej roli w stosunkach międzynarodowych<sup>26</sup>. Można je odczytywać bardziej przez pryzmat poparcia społecznego dla integracji europejskiej, aniżeli wsparcia konkretnych zmian instytucjonalnych bądź kierunków tej polityki. Należy jednak zauważyć, że coraz czę-

<sup>22</sup> Szerzej: P.V. Jakobsen, *Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP*, „Journal of Common Market Studies” 2009, Vol. 47, nr 1, s. 81–102; A. Björkdahl, *Norm advocacy: a small state strategy to influence the EU*, „Journal of European Public Policy” 2008, Vol. 15, nr 1, s. 135–154.

<sup>23</sup> F. Schimmelfenig, *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, „International Organization” 2001, Vol. 55, nr 1, s. 47–80.

<sup>24</sup> Ch. Bickerton, *Functionality In EU Foreign Policy: Towards a New Research Agenda?* „Journal of European Integration” 2010, Vol. 32, nr 2, s. 213–227; A. Toje, op. cit., s. 187.

<sup>25</sup> A. Toje, op. cit., s. 179.

<sup>26</sup> U. Krotz, op. cit., s. 559.

ściej – także na szczeblu europejskim – uwidaczniają się silne sentymenty narodowe i argumenty odwołujące się do interesów poszczególnych państw członkowskich.

Działaniom retorycznym towarzyszy inne zjawisko, które korzystnie wpływa na rozwój polityki zagranicznej UE. Mam na myśli proces socjalizacji brukselskiej, której owocem jest zbliżenie opinii politycznych między decydentami i urzędnikami pracującymi na co dzień w instytucjach europejskich<sup>27</sup>. Omawiane zjawisko wspiera przede wszystkim kierunek rozwoju „potęgi normatywnej” w polityce zagranicznej UE. Kolejnym czynnikiem pozytywnie wpływającym na rozwój omawianej polityki jest ekspansja kompetencyjna instytucji wspólnotowych, widoczna w wielu działaniach podejmowanych przez Komisję, Parlament, a także postanowieniach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>28</sup>. Celem tych zabiegów jest taka interpretacja traktatów, która będzie zwiększała własne uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej UE, a także poprawi koordynację między działaniami wspólnotowymi i międzyrządowymi. Pomimo stopniowego zwiększania kompetencji instytucji wspólnotowych polityka zagraniczna Unii pozostaje jednak domeną uzgodnień między państwami członkowskimi<sup>29</sup>. Jak wcześniej wspomniałem działania instytucji wspólnotowych nawiązują przede wszystkim do koncepcji „potęgi normatywnej”. Ponadto ekspansja kompetencyjna tych instytucji prowadzi do rywalizacji z państwami członkowskimi o władzę w Unii, której wynikiem jest usztywnienie stanowiska niektórych krajów i podejmowanie przez nie działań mających na celu odzyskanie wpływu w polityce europejskiej.

Jednym z najważniejszych czynników wspierających rozwój polityki zagranicznej UE jest zgodne działanie głównych państw europejskich. Eksperti przypominają<sup>30</sup>, że największe postępy w tej dziedzinie dokonały się w trakcie prezydencji niemieckiej, francuskiej bądź brytyjskiej. Zbliżenie stanowisk wspomnianych krajów po wojnie irackiej (2003) może być czynnikiem pozytywnie wpływającym na politykę zagraniczną Unii<sup>31</sup>. Należy jednak pamiętać,

<sup>27</sup> Szerzej: S. Duke, S. Vanhoonacker, *Administrative Governance in CFSP: development and practice*, „European Foreign Affairs Review” 2006, Vol. 11, nr 2, s. 163–182.

<sup>28</sup> Szerzej: R.A. Wessel, *The Dynamice of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation*, „European Constitutional Law Review” 2009, Vol. 5, nr 1, s. 117–142.

<sup>29</sup> P. Rieker, *The EU – Acapable Security Actor? Developing Administrative Capabilities*, „Journal of European Integration” 2009, Vol. 31, nr 6, s. 703–719.

<sup>30</sup> A. Toje, op. cit., s. 174.

<sup>31</sup> Por. T.G. Grosse, *Systemowe uwarunkowania słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2010, w druku.



że różnice interesów między tymi państwami były niejednokrotnie przyczyną poważnych trudności dla wspólnej polityki zagranicznej UE.

#### 4. BARIERY POLITYKI ZAGRANICZNEJ UE

Jedną z podstawowych barier dla rozwoju polityki zagranicznej i obronnej UE jest brak wyraźnego zagrożenia zewnętrznego. Jak wcześniej wspomniałem, po upadku ładu zimnowojennego znikło ryzyko konfliktu z Rosją i jej państwami satelickimi. Inne zagrożenia, np. terrorystyczne lub konflikty regionalne w bliskim sąsiedztwie granic UE, nie stanowią wystarczającego wyzwania mobilizacyjnego dla budowania potencjału obronnego lub silnych instrumentów w polityce zagranicznej. W odpowiedzi na te wyzwania Unia zadawała się m.in. współpracą policyjną, zapisami traktatowymi umożliwiającymi wzajemną pomoc w razie ataku terrorystycznego (tzw. klauzula solidarności<sup>32</sup>) oraz dość słabymi instrumentami polityki sąsiedztwa i zapobiegania konfliktom. W Traktacie o Unii Europejskiej zawarto wprawdzie ustęp<sup>33</sup>, według którego jeśli jakiekolwiek państwo członkowskie stanie się ofiarą zbrojnej agresji na jego terytorium, pozostałe kraje mają obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków. Jednak zdaniem ekspertów<sup>34</sup>, powyższe zapisy nie dają podobnych gwarancji sojuszniczych jak art. 5 traktatu północnoatlantyckiego. Zostały natomiast utrzymane wcześniejsze zapisy traktatowe o poszanowaniu specyficznego charakteru polityki obronnej niektórych państw (wiczyscie neutralnych względnie prowadzących politykę neutralności), ich zobowiązania wobec NATO lub ich przekonania, że wspólna obrona jest wykonywana w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>35</sup>. Wspomniane regulacje dowodzą tego, że Unia nie stwarza alternatywy wobec NATO, a także, że utrzymują się znaczące rozbież-

<sup>32</sup> Umożliwia ona również pomoc w zakresie klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Por. art. 222, *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, Tom 51, 9 maja 2008, s. 148.

<sup>33</sup> Por. *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 115, Tom 51, 9 maja 2008.

<sup>34</sup> S. Duke, *The Future of EU-NATO Relations: a Case of Mutual Irrelevance Through Competition?* „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, nr 1, s. 27–43.

<sup>35</sup> Por. art. 42, ust. 2. Zostały one dodatkowo wzmocnione w protokole 11 do traktatu lizbońskiego. *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 38, 278.

ności interesów między państwami członkowskimi w zakresie strategicznego ukierunkowania polityki obronnej UE.

Kwestia odmiennych interesów geopolitycznych i tradycji strategicznych w państwach członkowskich stanowi kolejną istotną barierę dla rozwoju polityki zagranicznej i obronnej UE<sup>36</sup>. Choć dominujące znaczenie w procesach integracyjnych mają największe państwa, nie bez znaczenia było ostatnie poszerzenie wspólnoty (2004–2007) do 27 członków, co zwiększyło różnorodność stanowisk wobec polityki zagranicznej UE. Warto wymienić trzy główne linie podziałów wewnętrznych w zjednoczonej Europie. Po pierwsze, między państwami opowiadającymi się za rozwojem współpracy wojskowej (m.in. Francją i Wielką Brytanią) a państwami neutralnymi lub sprzeciwiającymi się militarystyce polityki obronnej UE (m.in. skandynawskimi). Po drugie, odmienne jest stanowisko wobec współpracy transatlantyckiej, czego najlepszym przykładem był konflikt wobec interwencji amerykańskiej w Iraku (2003)<sup>37</sup>. Jak wcześniej wspomniałem w ostatnim okresie ta linia podziału uległa złagodzeniu, choć w dalszym ciągu widoczne są różnice w podejściu poszczególnych państw do przyszłej roli NATO, w tym również kwestia poszerzenia tego sojuszu np. o Gruzję i Ukrainę. Wreszcie trzecim obszarem rozbieżności jest stosunek wobec Rosji. Wprawdzie nastąpiło w ostatnim czasie zbliżenie między Waszyngtonem, Moskwą i stolicami największych państw europejskich, ale w dalszym ciągu niektóre kraje – zwłaszcza Europy Środkowo-Wschodniej – obawiają się polityki rosyjskiej. Jednocześnie poważnym wyzwaniem strategicznym dla państw tego regionu będzie w najbliższych latach rysujące się zbliżenie geopolityczne między mocarstwami zachodnio-europejskimi, USA i Rosją.

Dobłą ilustracją zróżnicowań interesów jest historia początków polityki obronnej UE. Mam na myśli porozumienie francusko-brytyjskie zawarte w Saint Malo w 1998 r. dotyczące rozwoju zdolności obronnych UE. Jednak oba kraje odmiennie interpretowały przyszłą rolę polityczną nowych instrumentów. Dla Londynu miały one wzmocnić sojusz transatlantycki, w tym odpowiedzieć na oczekiwania USA w zakresie większego zaangażowania wojskowego i finansowego krajów europejskich. Natomiast dla Paryża była to próba „miękkiego równoważenia” (*soft balancing*) pozycji geopolitycznej

<sup>36</sup> Szerzej: A. Menon, U. Sedelmeier, *Instruments and Intentionality: Civilian Crisis Management and Enlargement Conditionality in EU Security Policy*, „West European Politics” 2010, Vol. 33, nr 1, s. 75–92; J. Howorth, op. cit., s. 462; U. Krotz, op. cit., s. 565–567; P. Vennesson, op. cit., s. 65, 68; A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, op. cit., s. 107.

<sup>37</sup> Szerzej: T.G. Grosse, op. cit.

Stanów Zjednoczonych Ameryki w Europie i na świecie. Wspomniane rozbieżności osłabiły możliwości szybkiej budowy instrumentów wojskowych, co wykorzystają kraje dążące do wzmocnienia pokojowych instrumentów w polityce obronnej UE. Jest to również przykład rywalizacji między poszczególnymi rządami o wpływ na kierunki rozwoju polityki europejskiej i szerzej: o władzę w Unii. Jest to związane z chęcią wykorzystywania instrumentów unijnych do własnych celów geopolitycznych (zarówno wewnątrz europejskich, jak i w polityce zewnętrznej).

Według ekspertów<sup>38</sup>, różnice między państwami członkowskimi odpowiadają za słabość myśli geopolitycznej na szczeblu europejskim, w tym przyczyniają się do trudności wypracowania spójnej strategii polityki zagranicznej UE. Przykładem może być choćby to, że inicjatywę prezydenta Francji (z roku 2008) dotyczącą wypracowania nowej strategii bezpieczeństwa zablokowały zgodnie Wielka Brytania i Niemcy<sup>39</sup>. Podobne rozbieżności towarzyszyły pracom nad Raportem o Wdrażaniu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2008), co przyczyniło się do znacznego zawężenia zakresu tego dokumentu i obniżenia jego rangi. Różnice między członkami Unii powodują, że polityka zagraniczna UE ulega doraźnym interesom, niejednokrotnie w reakcji na bieżące lub nawet incydentalne wydarzenia na scenie międzynarodowej.

Kolejnym problemem jest wielość aktorów na poziomie europejskim. Uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej w Unii ma m.in. Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, prezydent Komisji Europejskiej, prezydent Rady, a nawet niektórzy ministrowie państwa sprawującego prezydencję rotacyjną (w tym m.in. odpowiedzialni za spotkania Rady ds. Ogólnych). Ponadto w politykę zagraniczną zaangażowani są przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, kilku komisarzy i odpowiednie struktury ich dyrekcji generalnych, wyżsi urzędnicy Sekretariatu Rady, specjaliści przedstawiciele Unii w wybranych państwach lub regionach świata itp. Kompetencje poszczególnych podmiotów nawzajem się nakładają i są dość słabo skoordynowane. Przykładem są niektóre dyrekcje Komisji Europejskiej odpowiedzialne za stosunki zewnętrzne, które nie podlegają Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Także

<sup>38</sup> A. Toje, op. cit.; H. Mayer, *The Long Legacy of Dorian Gray: Why the European Union Needs to Redefine its Role In Global Affairs*, „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, no. 1, s. 7–25; A. Deighton, V. Mauer, *Securing Europe? Implementing the European security strategy*, Zürich: ETH 2006. Także: *A Secure Europe In A Better World. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, 20.03.2010.

<sup>39</sup> A. Toje, op. cit., s. 174.

wewnątrz struktur Rady pojawiają się spory, nie tylko między państwami członkowskimi, ale np. urzędnikami cywilnymi i wojskowymi. W rezultacie zarządzanie operacjami antykryzysowymi nie jest wystarczająco efektywne, o ograniczonych możliwościach planistycznych i wspierających poszczególne misje, bez odpowiednich szkoleń personelu lub możliwości ewaluacji podejmowanych działań, a co najważniejsze – bez poprawiania struktur administracyjnych z myślą o przyszłości<sup>40</sup>.

Innym przykładem są problemy koordynacji między działaniami zarządzanymi przez struktury międzyrządowe (w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) a tymi będącymi w kompetencjach Komisji Europejskiej (handel zagraniczny, energetyka, polityka sąsiedztwa i rozszerzenia Wspólnoty, pomoc rozwojowa i humanitarna itp.). Warto zauważyć, że do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych nie wejdą prawdopodobnie urzędnicy Komisji odpowiedzialni za ww. działania, co pogłębi omawiane trudności<sup>41</sup>. W rezultacie instrumenty zewnętrzne polityk gospodarczych Wspólnoty są dość słabo powiązane z polityką zagraniczną i obronną (WPZiB). Znacząco ogranicza to skuteczność na arenie międzynarodowej. Powoduje m.in., że instrumenty gospodarcze są słabo lub w ogóle niezwiązane z celami geopolitycznymi, zamiast tego podlegają stosunkowo wąskim interesom sektorowym, które niekiedy mogą być nawet sprzeczne z interesami strategicznymi w polityce zagranicznej. Oprócz nakładających się lub nieostrych kompetencji problemem jest niska legitymacja polityczna unijnych urzędników. W wielu sprawach muszą oni polegać na nieformalnych konsultacjach z państwami członkowskimi (zwłaszcza tymi największymi), jak również na zasobach informacjach, finansowych bądź organizacyjnych tych krajów. Władza na szczeblu unijnym jest więc dość słaba i dodatkowo rozproszona.

W dalszym ciągu na spotkaniach międzynarodowych Unię reprezentuje zbyt wiele podmiotów, które niejednokrotnie mają problemy w uzgodnieniu wspólnego stanowiska. Przykładem są obrady grupy G-20, gdzie przedstawicielami Europy są m.in.: przewodniczący Komisji Europejskiej, prezydent Rady, premier rządu sprawującego prezydencję rotacyjną, szef Europejskiego Banku Centralnego oraz liderzy 6 krajów członkowskich (czterech stałych uczestników i dwaj zaproszeni gościnnie)<sup>42</sup>. Kolejnym kłopotem koordynacyjnym jest również to, że polityka stosunków bilateralnych państw członkowskich

<sup>40</sup> P. Rieker, op. cit., s. 714–716.

<sup>41</sup> Por. S. Vanhoonacker, N. Reslow, *The European External Action Service: Living Forwards by Understanding Backwards*, „European Foreign Affairs Review” 2010, Vol. 15, nr 1, s. 1–18.

<sup>42</sup> Por. A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, op. cit., s. 112; <http://www.g20.org>, 27.08.2010.

nie zawsze jest odpowiednio uzgodniona z polityką instytucji europejskich. Pomimo traktatowej zasady lojalności i solidarności państw członkowskich z polityką Unii<sup>43</sup>, prawo wtórne stosowane w omawianym obszarze, tj. wspólne stanowiska (*common positions*) oraz wspólne akcje (*joint actions*) dość słabo wiążą prawnie członków Unii i pozostawiają im duży zakres swobody dla narodowych polityk zagranicznych<sup>44</sup>.

Wielość aktorów oraz nie zawsze precyzyjne regulacje traktatowe sprzyjają rywalizacji instytucjonalnej. Jest to zjawisko, które niekiedy sprzyja postępowi integracji, zwłaszcza w kierunku wspólnotowym. Jednak bywa także dysfunkcjonalne i przyczynia się do nieoczekiwanych konsekwencji. Przykładem są kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie zapobiegania konfliktom i pomocy humanitarnej, które w ostatnich latach niektóre państwa członkowskie starały się włączyć do międzyrządowych mechanizmów polityki obronnej UE (EPBiO). Wspomniana tendencja pogłębiła w opinii specjalistów<sup>45</sup> problem braku przywództwa w polityce zagranicznej i obrony UE i utrudniła skuteczne prowadzenie działań. Kolejnym problemem jest skomplikowanie procedur uzgodnieniowych i długotrwałość dyskusji nad kierunkami polityki zagranicznej UE. Należy również wspomnieć o tym, że większość decyzji w dalszym ciągu podejmowanych jest jednomyślnie<sup>46</sup>. Przy wielu aktorach i niejednokrotnie rozbieżnych interesach prowadzi to do trudności w podejmowaniu jednoznacznych i szybkich działań lub rozmywa politykę europejską<sup>47</sup>.

Wśród barier rozwoju polityki zagranicznej UE należy wymienić słabość zasobów finansowych pozostających w dyspozycji tej polityki. Budżet Unii na lata 2007–2013 na tzw. działania zewnętrzne wprawdzie wzrósł o 29 proc. w stosunku do wcześniejszego okresu budżetowego (2000–2006), ale w dalszym ciągu jest niewielki. Stanowi około 6 proc. całości budżetu UE i jedynie około 0,06 proc. PKB w UE. W większości jest przeznaczony na pomoc rozwojową w krajach słabiej rozwijających się, krajach stowarzyszonych lub objętych polityką sąsiedzką UE. Bezpośrednio na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa przeznaczono tylko 1,7 mld euro, czyli około

<sup>43</sup> Art. 24, ust. 3 TUE, *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 30.

<sup>44</sup> Szerzej: R.A. Wessel, op. cit., s. 129–134.

<sup>45</sup> Ch. Bickerton, op. cit., s. 220.

<sup>46</sup> Por. wyjątki od głosowania jednomyślnego w ramach WPZiB: art. 31 ust 2 TUE, *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 33–34. Szerzej: T.G. Grosse, op. cit.

<sup>47</sup> A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 80–81.

0,2 proc. budżetu Unii. Działania wojskowe są finansowane poza budżetem UE, bezpośrednio przez państwa członkowskie (za wyjątkiem tzw. mechanizmu ATHENA, który pokrywa do 10 proc. wspólnych kosztów danej operacji). W dodatku większość mechanizmów jest uznaniowych i nieczytelnych dla opinii publicznej (a niezależnych np. od wysokości krajowego PKB)<sup>48</sup>. Powoduje to, że ciężary finansowe pokrywają dobrowolnie rządy, zgodnie z własnymi preferencjami i możliwościami. Stwarza to przewagę dla najbogatszych i najbardziej aktywnych w sferze polityki obronnej państw członkowskich. Najczęściej środki przeznaczane na omawianą współpracę są skromne i wystarczają na prowadzenie misji wojskowych (lub policyjnych) jedynie w dość ograniczonym zakresie. Widać również dystans państw członkowskich do zwiększania wydatków na politykę unijną. Dobrym przykładem w tym względzie jest ograniczenie aspiracji wojskowych nakreślonych w Helsinkach w roku 1999 (*Helsinki Headline Goal*)<sup>49</sup> i ich zastąpienie w roku 2004 przez skromniejsze cele operacyjne (*Headline Goal 2010*)<sup>50</sup>.

Niechęć państw członkowskich do wydatków obronnych jest pochodną uwarunkowań historycznych. Parasol ochronny USA nad Europą w okresie zimnowojennym sprzyjał kształtowaniu się w krajach europejskich struktury wydatków budżetowych, w której zamiast na obronność fundusze były przeznaczane na rozwój gospodarki lub systemy zabezpieczeń społecznych. Warto zauważyć, że wydatki na obronność we wszystkich państwach członkowskich EU wynoszą zaledwie około połowy wydatków Stanów Zjednoczonych Ameryki, a także wyraźnie ustępują wydatkom amerykańskim na nowe

<sup>48</sup> Por. A. Bendiek, *The Financing of the SFSP/ESDP: There is a democratic deficit problem!* CFSP Forum 2006, Vol. 4, nr 6, s. 8–16.

<sup>49</sup> Na spotkaniu Rady Europejskiej w Helsinkach 10–11 grudnia 1999 r. szefowie państw i rządów Unii Europejskiej przyjęli Cel operacyjny (*Helsinki Headline Goal*) dotyczący rozwijania wspólnych zdolności wojskowych. Do 2003 r. państwa członkowskie miały być zdolne do wysłania w rejon kryzysu w ciągu 60 dni 50–60 tys. żołnierzy gotowych do wykonywania pełnego zakresu misji petersberskich i do działania w rejonie dyslokacji przez co najmniej rok. Plan ten nie został zrealizowany i zastąpiony Nowym Europejskim Celem Operacyjnym 2010.

<sup>50</sup> Nowy Cel operacyjny 2010 (*Headline Goal 2010*) został zatwierdzony na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli 17–18 czerwca 2004 r. Najbardziej widocznym przykładem zmienionego podejścia jest realizacja koncepcji grup bojowych UE, zgodnie z którą powstaną mniejsze jednostki (po ok. 1500 żołnierzy), ale zdolne do rozpoczęcia działań w ciągu 15 dni od podjęcia przez Unię Europejską decyzji politycznej, i wyspecjalizowane w działaniu w trudnych warunkach terenowych i klimatycznych. Por. A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 83–84; Ł. Kulesza, *Europejski Cel operacyjny 2010*, Biuletyn PISM 2005, nr 7 (252), 28 stycznia.

uzbrojenie i prace badawcze w dziedzinie wojskowości<sup>51</sup>. W rezultacie unijna polityka zagraniczna dysponuje niewielkim budżetem i słabymi instrumentami oddziaływania<sup>52</sup>. Również zasoby ludzkie, jakimi dysponują instytucje unijne są nadzwyczaj skromne. Przykładowo tylko ok. 3 proc. urzędników Komisji pracuje w DG RELEX<sup>53</sup>, przy czym jedynie 0,3 proc. zajmuje się sprawami powiązаныmi bezpośrednio z WPZiB. Z kolei w Sekretariacie Rady zagadnienia dotyczące polityki zagranicznej i obronnej obsługuje niecałe 10 proc. pracowników tej instytucji<sup>54</sup>.

Problemy polityki obronnej UE wynikające z niewystarczających zasobów finansowych i organizacyjnych miała rozwiązać m.in. Europejska Agencja Obrony. Została ona powołana w roku 2004, a projekt traktatu lizbońskiego poświęca jej dość wiele miejsca, w tym w odniesieniu do realizowania współpracy strukturalnej grupy państw<sup>55</sup>. Agencja ma na celu m.in. monitorować poziom zdolności wojskowych państw członkowskich i realizowania przyjętych zobowiązań, wspierać współpracę w zakresie wspólnych zamówień uzbrojenia, prac badawczych, rozwoju przemysłów związanych z obronnością. Warto jednak zauważyć, że agencja będzie pełniła jedynie funkcje pomocnicze w zakresie monitoringu i koordynacji. Nie może zastąpić deficytu środków finansowych przeznaczanych na obronność na poziomie europejskim i w państwach członkowskich. Zasadnicze decyzje w zakresie wzmocnienia zasobów będących w dyspozycji polityki zagranicznej i obronnej UE leżą więc w gestii rządów narodowych i w dużym stopniu zależą od zgodności interesów geopolitycznych między nimi. Dodatkowym czynnikiem osłabiającym wolę polityczną do zwiększania tych zasobów mogą być w najbliższych latach trudności budżetowe związane ze skutkami kryzysu gospodarczego (2008–2011).

Innym sposobem poprawy potencjału administracyjnego miało być wprowadzenie traktatem lizbońskim Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Pomimo tego, że jest ona dopiero na etapie tworzenia eksperci wskazują na to<sup>56</sup>, że będzie to instrument o stosunkowo niewielkiej liczbie dyplomatów i możliwościach finansowania z budżetu UE. Ponadto nie wejdą do niej wszy-

<sup>51</sup> S. Duke, op. cit., s. 37.

<sup>52</sup> D. Allen, M. Smith, *Relations with the Rest of the World*, „Journal of Common Market Studies” 2007, Vol. 45, Annual Review, s. 163–181; A. Toje, op. cit., s. 187.

<sup>53</sup> Dyrekcja Generalna KE zajmująca się sprawami zewnętrznymi (*external relations*).

<sup>54</sup> Szerzej: P. Rieker, op. cit., s. 710–711.

<sup>55</sup> Protokół nr 10, art. 1, 3. Zob. *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 277.

<sup>56</sup> S. Vanhoonacker, N. Reslow, op. cit..

scy urzędnicy brukselscy zajmujący się sprawami zewnętrznymi Wspólnoty a państwa członkowskie utrzymują silne wpływy na funkcjonowanie tej struktury. W jej skład wejdą bowiem m.in. przedstawiciele oddelegowani przez narodowe służby dyplomatyczne<sup>57</sup>. Ponadto deklaracja 13 załączona do traktatu wyraźnie wskazuje, że *utworzenie urzędu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, nie naruszają obecnej odpowiedzialności Państw Członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej ani sposobu w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych*<sup>58</sup>. Warto w tym miejscu przypomnieć badania, które wskazują, że wraz z rozwojem integracji europejskiej intensywnie rozrasta się obsługa dyplomatyczna państw członkowskich w Europie<sup>59</sup>. Potwierdza to podstawowe wnioski płynące z dotychczasowej analizy: państwa członkowskie niechętnie delegują suwerenne kompetencje w zakresie polityki zagranicznej i obronnej na poziom wspólnotowy i starają się utrzymać wpływ na strategiczne decyzje (m.in. poprzez możliwość weta).

Według niektórych ekspertów<sup>60</sup> do tego dochodzi zjawisko unikania odpowiedzialności lub pasywności niektórych państw europejskich w polityce zagranicznej. Jedne skupiają się bardziej na budowaniu identyfikacji europejskiej, a nie rozwiązywaniu problemów zewnętrznych. Inne z kolei przesuwać problemy na UE, ale bez odpowiednich środków finansowych lub zgody na silniejsze instrumenty w polityce zagranicznej. Przyjęcie ideologii „potęgi normatywnej” jest w tej sytuacji niezwykle wygodne, ale jest również wyrazem systemowej słabości UE na arenie światowej<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Oprócz tego europejska służba działań zewnętrznych będzie rekrutowana z urzędników Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji Europejskiej. Por. art. 27, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 32.

<sup>58</sup> Por. *Deklaracje Dołączone do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83, 30.3.2010, s. 343.

<sup>59</sup> Por. Ø. Bratberg, *Bilateral Embassies In an Integrated Europe: a Case of Institutional Robustness?* „Journal of European Integration” 2008, Vol. 30, nr 2, s. 235–253.

<sup>60</sup> Ch. Bickerton, op. cit., s. 215–217.

<sup>61</sup> T.G. Grosse, op. cit.; A. Hyde-Price, *A ‘tragic actor’? A realist perspective on ‘ethical power Europe’*, „International Affairs” 2008, Vol. 84, nr 1, s. 29–44.



## 5. GŁÓWNE CECHY I MECHANIZMY INTEGRACYJNE

### (a) Asymetria legitymacji politycznej

Polityka zagraniczna i obrony UE jest inspirującym przykładem funkcjonowania mechanizmów integracyjnych na Starym Kontynencie. Ukazuje zarówno bariery, jak i impulsy dla rozwoju Unii Europejskiej, które można wykorzystać w szerszej skali – dla zrozumienia unikalnej specyfiki tej organizacji międzynarodowej<sup>62</sup>. Z tego punktu widzenia podstawowe znaczenie ma asymetria władzy i legitymacji politycznej między silnym poziomem narodowym a stosunkowo słabą Unią<sup>63</sup>. Kłopoty polityki zagranicznej Unii są bezpośrednim skutkiem tych uwarunkowań. Ponieważ w Europie nie ma wspólnoty politycznej (*polity*) ani odpowiednio legitymizowanej władzy na szczeblu europejskim – nie ma również ośrodka odpowiedzialnego za identyfikowanie i realizowanie wspólnych dla całej organizacji interesów geopolitycznych. Rodzi to skutki w postaci słabości strategicznej, jak również niewystarczających zasobów i instrumentów jakimi dysponuje Unia na arenie międzynarodowej. Jest to m.in. powiązane z brakiem mechanizmów federalizmu fiskalnego (wspólnych podatków) i silnych instrumentów militarnych (europejskiej armii). Natomiast mocna legitymacja narodowych systemów polityki zagranicznej powoduje, że pozostają one w dużym stopniu autonomiczne wobec polityki europejskiej. Wspomniana polityka jest zdominowana przez międzyrządowe mechanizmy zarządzania, a ponadto działania Unii na arenie międzynarodowej w dużym stopniu zależą od zasobów i woli politycznej państw członkowskich. Nawet Europejska Służba Działań Zewnętrznych powstaje przy dużym udziale dyplomatów narodowych, a przedstawicielstwa Unii za granicą nie zastępują ambasad państw członkowskich.

### (b) Polityka unijna jako instrument państw członkowskich

Kolejnym mechanizmem europejskim jest wykorzystywanie instrumentów europejskich przez państwa członkowskie do realizacji własnych interesów

<sup>62</sup> Por. E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Rozdział III: *Złożony charakter Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007.

<sup>63</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwycięzania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 75–96; A. Bendiek, op. cit.

(zarówno wewnątrz Unii, jak i poza jej granicami). Należy zauważyć, że jest to tylko jedna z wielu opcji dla rządów narodowych, stosowana w zależności od okoliczności<sup>64</sup>. Przykładem mogą być operacje militarne prowadzone z własnej inicjatywy (np. Wielka Brytania i Polska w Iraku w 2003 r.<sup>65</sup>), w ramach struktur NATO (interwencja w Kosowie w 1999 r.), pod auspicjami UE, ale korzystając ze środków NATO (w Macedonii w 2003 r.), wyłączne misje EU (np. w Kongo w 2003 r.).

### (c) Asymetria władzy i korzyści politycznych

Głównymi kreatorami polityki zagranicznej UE są państwa członkowskie, w szczególności największe oraz najsilniejsze gospodarczo i politycznie. Jednocześnie pewien wpływ mogą mieć także mniejsze kraje, o ile potrafią zbudować odpowiednią koalicję na arenie unijnej, zręcznie odwołując się do retoryki europejskiej i są gotowe zaangażować istotne środki finansowe na realizowanie własnej polityki. Jednak regułą jest asymetria władzy politycznej między członkami Unii, na rzecz największych mocarstw europejskich. Ciekawym przykładem może być sukces zwolenników koncepcji „pokojoyej siły” na arenie europejskiej, czyli przede wszystkim stosunkowo małych krajów neutralnych i państw skandynawskich. Należy jednak przypomnieć, że ich działania w kluczowych momentach decyzyjnych uzyskiwały wsparcie głównych graczy, m.in. dyplomacji niemieckiej. Odmiernym przykładem jest nierównowaga liczby urzędników pochodzących z poszczególnych państw członkowskich realizujących działania zewnętrzne UE. Na przykład wśród 115 szefów delegatur UE za granicą w połowie roku 2010 nie było żadnego Polaka i tylko dwóch urzędników pochodzących z Europy Środkowo-Wschodniej (Litwin i Węgier). W ramach Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych (DG RELEX) i w dotychczasowej służbie zewnętrznej (RELEX DEL) na ponad 1700 zatrudnionych – ze starych państw członkowskich wywodziło się ponad 92 proc. personelu, a z Polski tylko 36 osób (ok. 2 proc.)<sup>66</sup>. Biorąc pod uwagę, że Europejską Służbę Działań Zewnętrznych tworzą również delegaci z poszczególnych państw członkowskich wspomniane szacunki dają wyobrażenie o bardzo nierównych wpływach politycznych poszczególnych krajów. Asymetria władzy najczęściej przekłada się na odmienne wpływy polityczne,

<sup>64</sup> A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 81.

<sup>65</sup> W działaniach morskich brały również udział Dania i Hiszpania.

<sup>66</sup> Por. R. Formuszewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, s. 8–9.

jak również korzyści prowadzonej polityki zagranicznej. Zdaniem ekspertów<sup>67</sup> podjęte na arenie unijnej instrumenty uprzywilejowują określonych aktorów i ich interesy, m.in. poprzez dystrybucję unijnych środków finansowych, wpływ na proces polityczny, obsadę kluczowych stanowisk i rezultaty podejmowanych działań.

#### (d) Nieoczekiwane rezultaty

Choć w polityce unijnej dominujące znaczenie mają największe państwa członkowskie to również mniejsze kraje potrafią w istotny sposób wpływać na jej kierunki. Podobnie rzecz się ma z rezultatami tej polityki i wynikającymi z tego korzyściami dla poszczególnych podmiotów. Nawet najbardziej wpływowy kraj nie jest w stanie w pełni kontrolować skomplikowanych negocjacji europejskich. W rezultacie dość częstym zjawiskiem w polityce unijnej jest nie zawsze zgodny z oczekiwaniami skutek działań<sup>68</sup>. Na przykład kraje dążące do powstania polityki obronnej UE (głównie Francja i Wielka Brytania) nie przewidziały skali mobilizacji po stronie zwolenników koncepcji „potęgi normatywnej”, które w dużym stopniu utrudniły militaryzację EPBiO. Bilans unijnych negocjacji jest wielce niejednoznaczny. Przynosi określone korzyści dla dużej grupy krajów, choć nie zawsze w pełni zgodny z ich interesami. Polityka europejska w dużym stopniu pozostaje zgodna z europejską retoryką i unijną poprawnością polityczną, choć słabość instrumentów operacyjnych obniża jej wiarygodność na arenie międzynarodowej. Najważniejszą konsekwencją omawianego mechanizmu europejskiego jest nieskuteczność podejmowanych działań, połowiczne osiągnięcie rezultatów, trudności realizowania zbyt wielu celów lub deklaracji politycznych itp.

#### (e) Otwarte podejście do rozwoju integracji

Innym zjawiskiem wynikającym z wcześniej przedstawionych mechanizmów polityki europejskiej jest wprowadzanie nowych rozwiązań w sposób nieostry, pozostawiający szerokie pole do interpretacji. Jest to bardziej otwieranie kolejnych możliwości i późniejsze „sprawdzanie ich w boju”, tj. kształtowanie pod wpływem praktyki politycznej. Tworzy to przestrzeń do rywalizacji

<sup>67</sup> P. Lascoumes, P. Le Galès, *Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, Governance 2007, Vol. 20, nr 1, s. 1–21; S. Vanhoonacker, N. Reslow, op. cit., s. 4; A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 76.

<sup>68</sup> A. Menon, U. Sedelmeier, op. cit., s. 77, 87, 89.

między instytucjami europejskimi, a także o wpływy między państwami członkowskimi i innymi aktorami na scenie europejskiej (także pochodzącymi spoza UE). Omawiany mechanizm skutkuje brakiem określenia docelowego modelu polityki zagranicznej UE, jak również głębszego uzasadnienia (sensu) istnienia tej polityki. Chodzi o uzasadnienie racji bytu polityki UE w odniesieniu do suwerennych uprawnień państw członkowskich.

#### (f) Słabość strategiczna

Na płaszczyźnie strategicznej skutkiem rozbieżności interesów i rozbudowanych procedur decyzyjnych jest odejście od długofalowego podejścia do określania celów, zwłaszcza w perspektywie geopolitycznej<sup>69</sup>. Widoczna jest skłonność do doraźnych interwencji, a nieskoordynowanych i długofalowych działań. Inną tendencją jest przedkładanie interesów poszczególnych państw lub interesów określonych sektorów nad dobrem całej Wspólnoty. Jest to zwłaszcza widoczne przy okazji trudności powiązania zewnętrznych polityk gospodarczych Unii z celami jej polityki zagranicznej (WPZiB). Z biegiem czasu wyraźna jest tendencja do ograniczania zakresu problemowego strategii UE. Nie zawsze priorytety są wzajemnie uzgodnione lub hierarchicznie uporządkowane. Jednocześnie pewną tendencją jest realizowanie niejako „przy okazji” dodatkowych celów politycznych, m.in. związanych z pogłębieniem integracji europejskiej. Brakuje odpowiednio silnych instrumentów realizacyjnych, co obniża wiarygodność strategii (zarówno w UE, jak i na zewnątrz). Według niektórych ekspertów<sup>70</sup>, tego typu podejście wskazuje innym mocarstwom, że Unia rezygnuje z ambicji odgrywania poważniejszej roli w kształtowaniu nowego porządku międzynarodowego.

#### (g) Integracja dla integracji

Skutkiem słabości instrumentarium wdrożeniowego jest zjawisko traktowania polityki zagranicznej, jako wspierającej tworzenie identyfikacji europejskich i pogłębiającej wewnątrz europejskie procesy integracyjne, a nie środek do realizowania celów w polityce zagranicznej<sup>71</sup>. Niektórzy politycy bardziej

<sup>69</sup> N. Casarini, A.C. Musu (red.), *European Foreign Policy in an Evolving International System: The Road Towards Convergence*, Basingstoke: Palgrave Macmillan 2007; D. Allen, M. Smith, op. cit.; J. Howorth, op. cit., s. 463; S. Duke, op. cit.; A. Toje, op. cit.; H. Mayer, op. cit.; A. Deighton, V. Mauer, op. cit..

<sup>70</sup> A. Toje, op. cit., s. 189.

<sup>71</sup> A. Toje, op. cit., s. 189; Ch. Bickerton, op. cit., s. 223.

skupiają się więc na wymiarze ideowym i retorycznym, niż konkretnych działaniach, co dość dobrze koresponduje z koncepcją „potęgi normatywnej”. Towarzyszy temu zjawisko socjalizacji brukselskiej i deliberacji europejskiej. Są one wprawdzie korzystne dla integracji, zwłaszcza wspólnotowych mechanizmów działania. Jednak eksperci wskazują na to<sup>72</sup>, że polityka zagraniczna Unii zbyt mocno koncentruje się na wewnętrznych dyskusjach i problemach europejskich niż wyzwaniach zewnętrznych.

## 6. WNIOSKI I SCENARIUSZE NA PRZYSZŁOŚĆ

Na podstawie przeprowadzonej analizy dochodzę do wniosku, że Unia jest niezbyt dobrze przygotowana na zachodzące zmiany ładu międzynarodowego. W szczególności nie będzie mogła skutecznie włączyć się do negocjacji przyszłego systemu światowego (*global grand bargain*). Zbyt mocno koncentruje się na wewnętrznych problemach, a zbyt słabo na wyzwaniach zewnętrznych. Unia działa poniżej własnego potencjału (co jest najlepiej widoczne w porównaniu do wielkości wspólnego rynku), a nawet poniżej możliwości jakie już w chwili obecnej dają traktaty europejskie<sup>73</sup>. Specjaliści podkreślają<sup>74</sup>, że nie może być uznana za „pełnokrwistego” aktora geopolitycznego. Jednolita i silna polityka zagraniczna UE pozostaje w najlepszym wypadku wyzwaniem odległej przyszłości. Wśród największych słabości tej polityki należy wymienić brak odpowiedniej strategii geopolitycznej i instrumentów militarnych. Problemem jest niewłaściwa koordynacja zewnętrznych polityk gospodarczych z WPZiB. Biorąc pod uwagę rosnące znaczenie gospodarki w sferze geopolitycznej jest to poważna słabość. Tym bardziej że w Europie widoczne jest zjawisko przejmowania kontroli nad politykami gospodarczymi przez partykularne grupy interesów sektorowych bądź narodowych. Można również dostrzec tendencję do emancypacji tych grup interesów poza kontrolę władz publicznych ze szkodą dla strategicznych interesów w obszarze geopolityki<sup>75</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski można prognozować przynajmniej trzy scenariusze na przyszłość. Po pierwsze, obserwowana słabość Unii na

<sup>72</sup> Por. A.L. Gardner, S.E. Eizenstat, op. cit., s. 118.

<sup>73</sup> P. Rieker, op. cit., s. 718.

<sup>74</sup> U. Krotz, op. cit., s. 557, 569; A. Toje, op. cit., s. 189; R. Alcaro, E. Alessandri, op. cit., s. 196; T.G. Grosse, op. cit.

<sup>75</sup> T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, rozdz. 2–3, Instytut Spraw Publicznych Warszawa 2008.

plaszczyźnie geopolitycznej może być jej cechą trwałą. Pociąga to za sobą pasywność w polityce zagranicznej i grozi całkowitą utratą kontroli nad procesami zmiany ładu światowego. Przejawem tej tendencji byłoby osłabienie możliwości efektywnej współpracy zarówno z USA, jak i z Rosją, co obniży wpływy wszystkich tych mocarstw na kształtowanie nowego ładu międzynarodowego. Według niektórych specjalistów<sup>76</sup>, najbardziej prawdopodobna jest ewolucja obecnego systemu w kierunku wielobiegunowości, w ramach której do dotychczasowych instytucji międzynarodowych zbudowanych w okresie dominacji Zachodu będą włączane nowe mocarstwa regionalne. Jednak słabość Europy może zamiast tego przyczynić się do stopniowego zastępowania starych instytucji przez zupełnie nowe, tworzone przez wschodzące mocarstwa światowe, np. Chiny. W przypadku relacji z Rosją grozi natomiast pogłębienie asymetrycznych relacji, które będą przede wszystkim korzystne dla Rosji i niektórych korporacji europejskich, ale niekoniecznie przyniosą korzyści dla UE w wymiarze geopolitycznym.

Drugi scenariusz zakłada pogłębiającą się dominację największych państw członkowskich w polityce zagranicznej UE. Warunkiem tego kierunku byłoby trwałe zbliżenie interesów geopolitycznych tych państw, a także stopniowa militaryzacji polityki obronnej (EPBiO). Tego typu możliwości stwarza m.in. procedura współpracy strukturalnej<sup>77</sup>. Umożliwia ona rozpoczęcie intensywniejszej kooperacji w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony wybranej grupie państw. Najważniejsze decyzje są podejmowane większością kwalifikowaną, w dodatku tylko w gronie krajów uczestniczących w tej współpracy. Stwarza to duże możliwości usprawnienia procesu decyzyjnego, a więc również okazję do przełamania ograniczeń EPBiO. Opinie na ten temat są wśród ekspertów zróżnicowane. Według jednych<sup>78</sup> brak zgody wobec celów strategicznych oraz niewystarczające zasoby utrudnią skuteczne wykorzystanie omawianej procedury. Natomiast inni uznają<sup>79</sup>, że może ona prowadzić do wzmocnienia współpracy politycznej między niektórymi rządami. Jak pokazuję w innym miejscu<sup>80</sup>, może tworzyć asymetryczne relacje władzy między liderami tej formy współdziałania a krajami słabszymi lub mającymi odmienne

<sup>76</sup> Por. J.G. Ikenberry, *The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?*, Foreign Affairs 2008, Vol. 87, nr 1, January–February, s. 23–37.

<sup>77</sup> Art. 46, *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej*, s. 40–41.

<sup>78</sup> S. Biscop, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, Egmont Paper 20, Royal Institute for International Relations 2008, s. 17.

<sup>79</sup> Por. J.-E. de Neve, *The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, nr 4, s. 503–521.

<sup>80</sup> T.G. Grosse, op. cit.

interesy geopolityczne. Współpraca największych krajów będzie miała znaczenie nie tylko na polu polityki obronnej, ale może również oznaczać wzmocnienie przywództwa politycznego tych państw w innych obszarach integracji europejskiej. Mogłoby to prowadzić do swoistej powtórki XIX-wiecznego koncertu mocarstw w Europie. Mam na myśli zdominowanie polityki unijnej przez geopolityczne interesy największych państw członkowskich, jak również faktyczne podporządkowanie tym interesom „wewnętrznych peryferii”<sup>81</sup> europejskich m.in. poprzez instrumenty UE.

Trzecim – najmniej prawdopodobnym w realizacji – scenariuszem rozwoju polityki zagranicznej UE byłby transfer władzy z poziomu narodowego do Unii. W pierwszym etapie należałoby się spodziewać wzmocnienia instytucji europejskich wybieranych w powszechnym głosowaniu, przede wszystkim Parlamentu Europejskiego. Chodziłoby o uzyskanie odpowiedniej legitymizacji politycznej dla transferu uprawnień na poziom UE. Doświadczenia Stanów Zjednoczonych Ameryki pokazują<sup>82</sup>, że niezbędnym kolejnym etapem powstania silnej polityki zagranicznej jest zakończenie konsolidacji władzy w ramach wewnętrznych procesów politycznych. Wyrazem tego jest wzmocnienie instytucji wykonawczych (kosztem ustawodawczych) oraz wprowadzenie federalizmu fiskalnego i federalnych sił zbrojnych. Taki scenariusz oznaczałby powstanie federacji europejskiej, co jest niezwykle trudne w Europie. Zwłaszcza biorąc pod uwagę gradualne i pokojowe mechanizmy dotychczasowego rozwoju integracji europejskiej<sup>83</sup>. Warto przypomnieć, że w przypadku USA wstrząsem umożliwiającym dokonanie „przełomu instytucjonalnego” od konfederacji do federacji była wojna secesyjna.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych mechanizmów zarządzania gospodarką w Unii Europejskiej (UE), jak również prześledzenie głównych tendencji w tym zakresie dokonujących się pod wpływem kryzysu gospodar-

<sup>81</sup> Koncepcję podporządkowania i eksploatawania „wewnętrznych peryferii” w ramach imperium brytyjskiego pokazał m.in.: M. Hechter, *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536–1966*, Berkeley: University of California Press 1975.

<sup>82</sup> Por. Z. Selen, *Power is Always in Fashion: State-Centric Realism and the European Security and Defence Policy*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, nr 2, s. 397–416.

<sup>83</sup> Szerzej: T.G. Grosse, op. cit., rozdz. 10–11.

czego (2008–2010). W szczególności skupiono się na kwestii skuteczności zarządzania w UE. Ponadto przedstawiono skutki inicjowanych zmian dla krajów peryferyjnych, które znajdują się w środkowo-wschodniej części kontynentu.

## SUMMARY

The article is aimed at presenting selected mechanisms of managing the economy in the European Union as well as tracing its major tendencies taking place under the influence of the economic crisis (2008–2010). The author focuses especially on the issue of the effectiveness of management in the European Union. Moreover, he presents the results of the proposed changes for the peripheral countries in the East-Central Europe.



**Zygmunt Janiec**

## ROZWÓJ MIĘDZYNARODOWEJ AKTYWNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ. WYMIAR INSTYTUCJONALNY, PRZEDMIOTOWY I PRZESTRZENNY

### UWAGI WSTĘPNE

Unia Europejska jako instytucja międzynarodowa istnieje dopiero od 1 listopada 1993 r., czyli po wejściu w życie kolejnego traktatu modyfikującego traktat paryski (umowę o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali) i traktaty rzymskie. Unia Europejska została utworzona na mocy Traktatu o Unii Europejskiej funkcjonującego pod nazwą traktatu z Maastricht. Do pierwszego grudnia 2009 r. (wejście w życie kolejnego układu modyfikującego zwanego traktatem lizbońskim) Unia Europejska nie miała osobowości prawnej. Nie mogła zatem w pełni uczestniczyć w obrocie międzynarodowym, w tym nie mogła zawierać umów międzynarodowych. Taka sytuacja prawna może budzić wątpliwości co do trafności tytułu referatu. Trudno analizować rozwój aktywności podmiotu, który dopiero co został powołany do życia. Rzecz jednak w tym, że obecnie już niemal powszechnie w pracach naukowych i w materiałach publicystycznych używa się nazwy Unia Europejska dla określenia wszystkich instytucji ustanowionych na mocy traktatów założycielskich (EWWS, EWG, Euratomu) i wcześniejszych umów modyfikujących traktaty założycielskie (Wspólnoty Europejskie, Wspólnota Europejska). Istnieje nasilająca się tendencja do identyfikowania najważniejszych powojennych instytucji integracyjnych Europy Zachodniej z Unią Europejską. W tym przypadku definicja projektująca zdecydowanie wypiera definicję analityczną. Nie pozostaje zatem nic innego jak przystosować się do dominującego nurtu rozumowania.

Przy rygorystycznym definiowaniu pojęcia Unia Europejska z pola obserwacji i analizy musielibyśmy wyłączyć prawie trzydziestoletni okres aktywności zewnętrznej europejskich organizacji integracyjnych. Skutkowałoby to nad-

miernym zawężeniem rozważań i to w sytuacji, kiedy w dużej mierze Unia Europejska kontynuuje politykę swoich poprzedniczek.

Głównym celem referatu nie jest drobiazgowy opis i analiza różnych aspektów aktywności zewnętrznej Unii Europejskiej, lecz refleksyjna charakterystyka rozwoju tej działalności w trzech zasadniczych wymiarach: instytucjonalnym, przedmiotowym i przestrzennym.

## WYMIAR INSTYTUCJONALNY DZIAŁALNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Każdy podmiot stosunków międzynarodowych, w tym regionalne organizacje integracyjne, w szerszym bądź węższym zakresie uczestniczy w obrocie międzynarodowym. Wypełnianie tej funkcji wymaga tworzenia instytucji decyzyjnych i wykonawczych. W przypadku głównych podmiotów stosunków międzynarodowych, czyli państw, ustawodawstwo wewnętrzne oraz konwencje międzynarodowe regulują mechanizm instytucjonalny ich zewnętrznej aktywności (głowy państwa, szefa rządu, ministra spraw zagranicznych, organów parlamentarnych). Inaczej wygląda sytuacja w przypadku organizacji międzynarodowych, w tym również Unii Europejskiej. Kompetencje każdego organu wewnętrznego organizacji międzynarodowej są określane przez państwa założycielskie i członkowskie (w przypadku zmiany wcześniejszych regulacji traktatowych). Unia Europejska, a raczej jej poprzedniczki przez wiele lat rozbudowywały działalność zewnętrzną bez wyraźnych, jednoznacznych podstaw traktatowych. Taki stan rzeczy był wynikiem doświadczeń związanych z nieudaną próbą budowy federacji europejskiej. W połowie lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku, po niepowodzeniu prób szybkiego przekształcenia Europy Zachodniej w państwo federacyjne, uwaga zwolenników integracji europejskiej została skierowana w stronę funkcjonalnej koncepcji budowy zjednoczonej Europy. W koncepcji funkcjonalnej dziedziną podstawową, inicjującą proces integracyjny była gospodarka. Integracja w sferze gospodarczej miała stopniowo doprowadzić do integracji politycznej i wojskowej. Konsekwencją takiego myślenia było traktatowe ograniczenie, w pierwszym etapie procesu zjednoczeniowego, aktywności zewnętrznej integrujących się państw do problematyki gospodarczej, czyli unii celnej i wspólnej polityki handlowej, której integralnym składnikiem była polityka podtrzymywania powiązań handlowych z terytoriami zamorskimi. Te powiązane dziedziny polityki zewnętrznej były realizowane przez dwa najważniejsze w tym czasie organy trzech odrębnych wspólnot europejskich. Były to:

1. Rada Ministrów (organ międzyrządowy, podejmujący decyzje o charakterze politycznym).
2. Komisja (w przypadku EWWS – Wysoka Władza) – organ wykonawczy i współdecyzyjny, mający monopol na przedstawianie projektów aktów prawnych.

Proces ustanawiania EWWS oraz EWG i Euratomu nie przebiegał bez oporów ze strony państw, których interesy gospodarcze mogły być zagrożone w następstwie procesu integrowania gospodarek sześciu państw zachodnioeuropejskich, czyli Francji, Republiki Federalnej Niemiec, Włoch i państw Beneluxu. Wiadomo było, że zniesienie wewnętrznych barier handlowych i ustanowienie unii celnej doprowadzi o zjawiska znanego w teorii integracji gospodarczej jako „przesunięcie handlu”. Państwem, które w sposób szczególny obawiało się ujemnych dla siebie następstw postępującej integracji sześciu państw zachodnioeuropejskich była Wielka Brytania. Państwo to przez wiele lat przeciwstawiało się próbom ponadnarodowej integracji Europy Zachodniej i usiłowało w swojej polityce europejskiej forsować alternatywną wobec integracyjnej koncepcję współpracy państw europejskich na wzór OEEC. Podejmowane w tym czasie przez Wielką Brytanię inicjatywy na rzecz wkomponowania unii celnej kontynentalnej „szóstki” w szeroką, zachodnioeuropejską strefę wolnego handlu towarami przemysłowymi zmusiły państwa kontynentalne do obrony wspólnego przedsięwzięcia. Podjęte już w 1956 r. skoordynowane działania obronne miały w dużej mierze charakter przedsięwzięć dyplomatycznych. Były one na tyle skuteczne, że zmusiły Wielką Brytanię do utworzenia w Europie Zachodniej konkurencyjnego wobec EWG ugrupowania gospodarczego EFTA oraz w dalszej kolejności do złożenia wniosku o przystąpienie do EWG. Z tego powodu można sądzić, że początki unijnej dyplomacji sięgają drugiej połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Stawiając taką tezę pragnę jasno stwierdzić, że nie należy utożsamiać wspólnych działań o charakterze dyplomatycznym z funkcjonowaniem wspólnych instytucji dyplomatycznych. Wspólne, wzajemnie uzgodnione przedsięwzięcia dyplomatyczne nie muszą być identyfikowane z tworzeniem wspólnych instytucji dyplomatycznych. Wspólne przedsięwzięcia dyplomatyczne nie muszą być utożsamiane z wspólnymi instytucjami. W wielu przypadkach mamy do czynienia z doraźną koordynacją działalności dyplomatycznej. Zaś powołanie instytucji mających koordynować aktywność zewnętrzną danych podmiotów obrotu międzynarodowego wcale nie musi być równoznaczne z unifikacją przedsięwzięć dyplomatycznych.

Państwa kontynentalnej szóstki, broniąc swoich przedsięwzięć integracyjnych, utworzyły m.in. dwa przedstawicielstwa zagraniczne. Pierwszą chronolo-

gicznie misję o *de facto* dyplomatycznym charakterze utworzono w Londynie bezpośrednio po wejściu w życie traktatu paryskiego, ustanawiającego EWWS. Jej zadaniem było informowanie Brytyjczyków o funkcjonowaniu EWWS i pośredniczenie w realizacji uzgodnionej między stronami polityki stowarzyszenia Wielkiej Brytanii z tą organizacją. Drugą stałą misję dyplomatyczną ustanowiono w Waszyngtonie. Jej zadania były znacznie szersze od zadań misji londyńskiej. Przede wszystkim miała ona służyć pozyskiwaniu poparcia polityków amerykańskich dla ponadnarodowych przedsięwzięć integracyjnych zachodnioeuropejskiej szóstki (chodziło o poparcie wpływowych kongresmenów i ośrodków opiniotwórczych). Misja waszyngtońska w 1972 r. uznana została przez Kongres za pełnoprawną misję dyplomatyczną o takim samym statusie jak ambasady<sup>1</sup>. Był to bez wątpienia wymowny sukces misji waszyngtońskiej i ewidentny – nie tylko symboliczny – dowód wspierania przez USA procesu integracji zachodnioeuropejskiej.

Ważnym zadaniem wspólnej polityki celnej i handlowej sygnatariuszy traktatów rzymskich było utrzymanie więzów gospodarczych i politycznych integrujących się państw z koloniami i byłymi koloniami. Formą prawną podtrzymywania starych powiązań była instytucja stowarzyszenia. W tym celu twórcy EWG ustanowili wspólny instrument działania zwany funduszem rozwoju. Zadanie nadzorowania w krajach stowarzyszonych realizacji przedsięwzięć finansowanych przez EWG powierzono Komisji. W tym celu Komisja utworzyła specjalną jednostkę organizacyjną zwaną Europejską Agencją Współpracy (the European Agency for Cooperation-EAC). W Agencji zatrudniano zarówno pracowników Komisji, jak i pracowników kontraktowych. Pracownikami Agencji były to na ogół osoby zatrudnione wcześniej w administracji kolonialnej. Wśród zatrudnianych przez Agencje stopniowo coraz większą rolę odgrywał personel miejscowy, znający lokalne języki i zwyczaje. Liczba placówek Agencji szybko rosła. Już na początku lat siedemdziesiątych funkcjonowało prawie 30 zagranicznych oddziałów EAC. Placówki zagraniczne EAC uważane są za załączek wspólnej dyplomacji unijnej, aczkolwiek formalnie nie miały one statusu dyplomatycznego. Ich status prawny uległ zmianie po podpisaniu w 1975 r. przez kraje EWG nowej umowy o współpracy z krajami rozwijającymi się znanej jako konwencja Lomè I. Na mocy tej konwencji odbiorcy pomocy, czyli w tym czasie w większości już państwa suwerenne uzyskały prawo współdecydowania o formach i metodach wykorzystywani środków pomocowych. Zgodnie z konwencją Lomè I status

<sup>1</sup> Zob. *Taking Europe to the world. 50 years of the European's External Service*, European Commission, Luxembourg 2004, s. 14.

prawny przedstawicielstw Komisji w krajach korzystających z pomocy EWG miał być regulowany w drodze dwustronnych uzgodnień. Praktycznie oznaczało to nadanie przedstawicielstwom Komisji statusu dyplomatycznego i *vice versa*. Delegacje tych państw w Brukseli od początku zabiegały o uzyskanie statusu przedstawicielstw dyplomatycznych. W tej sytuacji również i delegacje Komisji w tych państwach na zasadzie wzajemności uzyskały status przedstawicielstw dyplomatycznych.

Po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG i po rozstrzygnięciu wewnątrz tego państwa sporu o charakter brytyjskiego członkostwa w tej organizacji (tzw. renegocjacje traktatu akcesyjnego i referendum w tej sprawie – czerwiec 1975 r.)<sup>2</sup> Wielka Brytania wywarła liczący się wpływ na reorientację polityki współpracy rozwojowej EWG. W latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku pomocą objęto również państwa Bliskiego Wschodu, Ameryki Łacińskiej i Azji. Rozwój geograficzny aktywności EWG postawił na porządku dziennym sprawę nowych zadań i charakteru zagranicznych przedstawicielstw Komisji. Metodą adaptacji do nowych realiów międzynarodowych stopniowo coraz bardziej zaczęły się one upodabniać do stałych przedstawicielstw dyplomatycznych państw. W wyniku tej ewolucji pod koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku wszystkie zagraniczne delegatury Komisji uzyskały status dyplomatyczny zgodny z wiedeńską Konwencją o stosunkach dyplomatycznych. Komisja wspólnie z Radą Wspólnot Europejski tak zdefiniowały zakres obowiązków delegatur, aby były one zgodne z rutynowymi zadaniami placówek dyplomatycznych. Do ich podstawowych zdań zaliczono<sup>3</sup>:

- 1) informowanie miejscowych władz i społeczeństw o celach i zadaniach EWG i dwóch pozostałych wspólnot,
- 2) pośredniczenie w nawiązywaniu kontaktów między podmiotami z EWG i państw urzędowania (kontakty oficjalne, biznesowe, społeczne),
- 3) współudział w realizacji umów,

<sup>2</sup> Warunki brytyjskiego członkostwa w EWG wynegocjował konserwatywny rząd premiera Edwarda Heatha. Wkrótce po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG (styczeń 1973 r.) w Wielkiej Brytanii odbyły się wybory do Izby Gmin, w których zwyciężyła Partia Pracy. Labourzyści w programie wyborczym opowiedzieli się za renegocjacją warunków brytyjskiego członkostwa w EWG., co notabene pomogło im w odniesieniu zwycięstwa wyborczego. Zainicjowane przez nowy rząd renegocjacje w gruncie rzeczy w niewielkim stopniu zmieniły warunki akcesji. Pomogły jednak kierownictwu partyjnemu w walce z własnymi (labourzystowskimi) przeciwnikami członkostwa Wielkiej Brytanii w EWG. Po zatwierdzeniu przez Brytyjczyków w referendum (czerwiec 1975 r.) wyników renegocjacji w wewnętrznej polityce brytyjskiej sprawa ewentualnego wycofania Wielkiej Brytanii z EWG straciła na znaczeniu.

<sup>3</sup> *Taking Eurorope to the world...*, op. cit., s. 25.

4) inicjowanie współpracy między przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi EWG i kraju urzędowania.

W związku z procesem globalizacji w dwóch ostatnich dziesięcioleciach ubiegłego wieku systematycznie rosło zapotrzebowanie na otwieranie przedstawicielstw Komisji w nowych państwach. Po koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku liczba placówek zagranicznych Komisji wynosiła 89. Zatrudniano w nich 1800 pracowników, w tym 440 etatowych pracowników Komisji<sup>4</sup>. Na początku obecnego stulecia liczba placówek wzrosła do 130, zaś liczba zatrudnionych w nich pracowników przekroczyła 5000. W nowej sytuacji szefowie misji uzyskiwali stopień dyplomatyczny ambasadora. Listy uwierzytelniające podpisywał im przewodniczący Komisji.

W Traktacie o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) państwa członkowskie Unii przyjęły zobowiązanie w zakresie współdziałania placówek dyplomatycznych krajów członkowskich Unii Europejskiej i przedstawicielstw dyplomatycznych Komisji. W tym celu wprowadzono nowy instrument organizacyjny. Był nim obowiązek współdziałania placówek i delegacji Komisji, w celu zapewnienia realizacji zadań wytyczonych przez Radę Europejską. Rolę ośrodka koordynującego wyznaczono placówce państwa sprawującego przewodnictwo w organach Unii.

Uzgodnione wcześniej instytucje i instrumenty koordynacji polityki zagranicznej państw Unii Europejskiej okazały się mało efektywne zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych. Po nieudanych próbach przeciwdziałania konfliktom na Bałkanach na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku państwa Unii Europejskiej podjęły próby wzmocnienia efektywności swojej dyplomacji prewencyjnej. W kolejnym traktacie modyfikującym (niekiedy nazywa się je rewizyjnymi) znanym jako traktat amsterdamski ustanowiono nową instytucję o typowej dla eurokracji długiej nazwie – Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wysoki przedstawiciel reprezentował podstawowy, międzyrządowy organ Unii, tj. Radę Unii Europejskiej. W traktacie nie sprecyzowano jego statusu i kompetencji. Nie określono również podziału obowiązków i uprawnień między wysokim przedstawicielem a członkiem Komisji, w którego kompetencjach mieściły się sprawy zagraniczne. Na to stanowisko powołano Javiera Solanę, byłego sekretarza generalnego NATO. Organami wspomagającymi pracę wysokiego przedstawiciela były:

1. Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej,
2. Zagraniczne przedstawicielstwa Komisji Europejskiej (czyli ówczesna dyplomacja unijna).

<sup>4</sup> Ibidem, s. 33 i 57.

Z opublikowanych dotychczas materiałów na temat pracy wysokiego przedstawiciela i komisarza do spraw polityki zagranicznej (stosunków zewnętrznych) nie wynika, aby dochodziło między nimi do tarć i nieporozumień. Świadczy to dobrze o kulturze pracy komisarzy odpowiedzialnych za sprawy zagraniczne, tj. Christa Patteny i jego następczyni Benity Ferrero-Waldner oraz wysokiego przedstawiciela Javiera Solany. Nie ulega wątpliwości, że przy braku jednoznacznych przepisów regulujących ich kompetencje tego typu spory często mogłyby mieć miejsce. Dualizm instytucjonalny i decyzyjny łatwo mogło prowadzić do nieporozumień i zdrażeń na zewnątrz. Nie są nam znane takie przypadki, ale istnieją dowody formalnego dualizmu działań zewnętrznych. Przykładowo w głównej siedzibie ONZ w Nowym Jorku Unia Europejska miała dwa odrębne przedstawicielstwa (przedstawicielstwo Komisji i odrębne przedstawicielstwo Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej). Spory kompetencyjne miały natomiast miejsce na niższych szczeblach organizacyjnych unijnej służby zagranicznej.

Rozbudowywany i wielokrotnie modyfikowany system wspólnego działania państw unijnych na zewnątrz nie przyniósł i nadal nie przynosi zadowalających efektów. Powszechne są opinie o Unii Europejskiej jako potędze gospodarczej (przynajmniej takie opinie przeważały do ostatniego kryzysu finansowego i gospodarczego) i karle politycznym oraz wojskowym. Aby zmienić ten stan rzeczy politycy państw unijnych na początku obecnego stulecia podjęli kolejną próbę wzmocnienia mechanizmów współpracy na odcinku wewnętrznym, zagranicznym i obronnym. W tym celu zwołano konwent konstytucyjny, który wypracował nowatorski akt prawny – Konstytucję dla Europy. W konstytucji przewidziano utworzenie instytucji unijnego prezydenta, ministra spraw zagranicznych oraz profesjonalnej dyplomacji unijnej. Francuzi i Holendrzy w referendum opowiedzieli się większością głosów przeciwko ratyfikacji traktatu konstytucyjnego. Było to równoznaczne z przekreśleniem szans wprowadzenia konstytucji w życie. Zaistniały impas w polityce reformowania systemu instytucjonalnego Unii udało się przewyciężyć dyplomacji niemieckiej. Niemcy w okresie swojego przewodnictwa w Unii zdołali nakłonić pozostałych unijnych partnerów do akceptacji traktatu konstytucyjnego pod inną nazwą. Otrzymał on teraz nazwę traktatu lizbońskiego. W nowym traktacie konstytucyjnym, czyli w traktacie lizbońskim zmieniono też nazewnictwo niektórych instytucji. I tak niedoszły prezydent Unii Europejskiej został nazwany przewodniczącym Rady Europejskiej. Stanowisko unijnego ministra spraw zagranicznych w traktacie lizbońskim nazwano oczywiście w sposób typowy dla eurokracji. Obecnie jest on Wysokim Przedstawicielem ds. Zagranicznych i Bezpieczeństwa Unii.

Kompetencje dwóch nowych unijnych organów określono w następujący sposób:

1. Przewodniczący Rady Europejskiej:
  - przewodniczy posiedzeniom Rady Europejskiej, która określa strategię działania na zewnątrz,
  - reprezentuje Unię na zewnątrz.
2. Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Obrony:
  - przewodniczy posiedzeniom Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych (ministrów spraw zagranicznych),
  - reprezentuje Unię na zewnątrz,
  - nadzoruje pracę przedstawicielstw dyplomatycznych Unii,
  - mianuje szefów stałych misji dyplomatycznych Unii Europejskiej.

W praktyce na szczególnie ważnych spotkaniach międzynarodowych Unia jest reprezentowana przez przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej i Obrony (vide: ostatnie spotkanie państw G-20 w listopadzie 2010 r. w Seulu).

Polityka zagraniczna i polityka obrony (z wyłączeniem „towarowej” części polityki handlowej)<sup>5</sup> nadal w dużym stopniu ma charakter współpracy międzyrządowej. Żaden z organów uczestniczących w jej określaniu, realizacji i nadzorowaniu nie ma samoistnych uprawnień decyzyjnych. Najważniejsze decyzje mają nadal charakter decyzji kolegialnych, uzgadnianych między przedstawicielami państw członkowskich. W mechanizmie decyzyjnym Unii w dziedzinie polityki zagranicznej zaangażowane są: Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej (ministrowie spraw zagranicznych), Komisja Europejska i Parlament Europejski.

W niespełna rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego Unia Europejska stworzyła własną służbę dyplomatyczną. Już na początku grudnia 2009 r. Rada Europejska powołała Catherine Ashton na stanowisko Wysokiego

<sup>5</sup> Często w różnych opracowaniach pomija się istotny aspekt wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej. Chodzi o obrót usługami i tzw. handlowe aspekty prawa własności intelektualnej, których rola w handlu międzynarodowym ciągle wzrasta. Okazało się, że traktatowe regulacje dotyczące wspólnej polityki handlowej Unii (wcześniej EWG) obejmują wyłącznie obrót towarowy. Zgodnie z wyrokiem unijnego Trybunału Sprawiedliwości – usługi nie podlegają wspólnym regulacjom unijnym. W tej dziedzinie państwa członkowskie zachowały własne, samodzielne uprawnienia. Dlatego w negocjacjach międzynarodowych dotyczących usług występuje podwójna reprezentacja. Biorą w nich udział państwa członkowskie i Komisja jako reprezentant całego ugrupowania.



Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (ang. the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy)<sup>6</sup>. W marcu 2010 r. C. Ashton już jako wysoki przedstawiciel (skrót powszechnie używany) przedstawiła Radzie Unii Europejskiej (sprawy zagraniczne) projekt organizacji i funkcjonowania unijnej Służby Działań Zewnętrznych – European External Action Service-EEAS. Na początku lipca Parlament Europejski w zbiorczym dokumencie przygotowanym przez kilka komisji Parlamentu<sup>7</sup> przedstawił wiele poprawek do projektu firmowanego przez C. Ashton. Wkrótce po tym, tj. 26 lipca 2010 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o utworzeniu unijnej dyplomacji. Ponadto w listopadzie 2010 r. Rada Unii Europejskiej zmodyfikowała akty prawne regulujące sprawy finansowe i personalne dyplomacji unijnej. Ich celem było zapewnienie unijnej służbie dyplomatycznej autonomii finansowej i organizacyjnej. Nowa dyplomacja formalnie rozpoczęła funkcjonowanie od grudnia 2010 r. a faktycznie od stycznia 2011 roku.

## MODEL UNIJNEJ DYPLOMACJI

Zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej dyplomacja unijna ma funkcjonować w sposób zbliżony do modelu typowej dyplomacji współczesnych państw. Status prawny jej przedstawicielstw zagranicznych (w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych) ma być zgodny z podpisaną w 1961 r. konwencją wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych. Oznacza to, że unijne przedstawicielstwa będą miały status ambasad (eksterytorialność). W hierarchii dyplomatycznej szefowie unijnych przedstawicielstw będą mieli najwyższy stopień, czyli stopień ambasadorów. Wszyscy pracownicy delegacji mający status dyplomatyczny będą korzystali z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych. Szef misji będzie reprezentował Unię w danym państwie (organizacji międzynarodowej) oraz będzie mógł uczestniczyć w obrocie prawnomiędzynarodowym (w negocjowaniu i podpisywaniu umów). Struktura organizacyjna unijnej dyplomacji jest bardzo podobna do organizacji dyplo-

<sup>6</sup> Oficjalna terminologia zastosowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Zob. *Official Journal of the European Union*, L 201/30 (EN) z 3.8.2010.

<sup>7</sup> W opiniowaniu projektu wiodącą rolę odegrała Komisja Spraw Zagranicznych. Oprócz niej projekt został zaopiniowany przez wiele innych komisji, w tym: Komisję Handlu Międzynarodowego, Komisję Praw Kobiet i Równości Płci, Komisję Budżetową. Zob. dokumenty poszczególnych komisji: [www.europarl.europa.eu/getDoc.do?type=REPORT](http://www.europarl.europa.eu/getDoc.do?type=REPORT) and reference.

macji państw. Składa się z dwóch podstawowych komórek organizacyjnych: centralnej administracji i sieci przedstawicielstw zagranicznych. Komórka centralna zwana w żargonie dyplomatycznym „centralą” mieści się w Brukseli. Jej strukturę organizacyjną tworzą:

- 1) wysoki przedstawiciel pełniący funkcję kierownika służby,
- 2) sekretarz generalny (zarządza budżetem i zajmuje się sprawami administracyjnymi),
- 3) zastępca sekretarza generalnego (dwa stanowiska),
- 4) dyrekcje generalne składające się z mniejszych komórek organizacyjnych tworzonych według kryteriów terytorialnych i merytorycznych.

Administracji centralnej podlegają wszystkie unijne delegacje. Do końca 2010 r. są to jeszcze formalnie przedstawicielstwa Komisji. Jest ich ponad 130, co oznacza, że od stycznia 2011 r. Unia Europejska będzie dysponowała jedną z najliczniejszych służb dyplomatycznych. Przy określaniu zasad rekrutacji do dyplomacji unijnej w sposób uprzywilejowany potraktowano dotychczasowych pracowników Komisji i Sekretariatu Generalnego Rady (obsługiwał Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Bezpieczeństwa i Obrony). W dwuletnim okresie przejściowym funkcjonowania unijnej dyplomacji (w 2013 r. przewidziano możliwość zmiany organizacji i funkcjonowania EEAS) pracownicy Komisji i Sekretariatu Generalnego Rady Unii Europejskiej mają stanowić co najmniej 60 proc. składu korpusu dyplomatycznego Unii. Dla pracowników rekrutujących się ze służb dyplomatycznych państw członkowskich zagwarantowano co najmniej 30 proc. etatów dyplomatycznych. Dodatkowo do polityki rekrutacyjnej unijnej dyplomacji wprowadzono dwa ogólnikowo ujęte czynniki modyfikujące. Są to: czynnik równości płci i równowagi geograficznej.

Rada w swojej decyzji z 26 lipca 2010 r. określiła zadania unijnej dyplomacji. Wyznaczono jej następujące obowiązki:

- 1) reprezentowanie interesów Unii jako całości;
- 2) wspomaganie wysokiego przedstawiciela w wypełnianiu jego podwójnego zestawu obowiązków, tj. jako osoby odpowiedzialnej za realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i jako wiceprzewodniczącego Komisji koordynującego zewnętrzną działalność tego organu Unii;
- 3) zapewnienie spójności działań zewnętrznych wszystkich organów Unii (głównie chodzi o Komisję);
- 4) udzielanie wsparcia wszystkim agendum wojskowym Unii (m.in. Europejskiej Agencji Obrony, unijnemu Centrum Satelitarnemu, Europejskiemu Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony);
- 5) reprezentowanie specyficznych interesów Euratomu na forum międzynarodowym;

- 6) współdziałanie w państwach urzędowania i w organizacjach międzynarodowych z misjami państw członkowskich Unii (w tym bieżące przekazywanie sobie ważnych informacji);
- 7) wspieranie, na wniosek zainteresowanego państwa unijnego, ochrony interesów obywateli tego państwa w kraju urzędowania. Są to *de facto* czynności konsularne, które unijne przedstawicielstwa mogą wykonywać pod warunkiem, że nie pociągnie to za sobą dodatkowych wydatków.

Dyplomacja unijna ma realizować wszystkie rutynowe zadania służby dyplomatycznej, czyli:

- a) gromadzić i analizować informacje o kraju (organizacji) urzędowania,
- b) pośredniczyć w nawiązywaniu kontaktów (oficjalnych i nieoficjalnych),
- c) promować Unię i jej interesy,
- d) obsługiwać wizyty wysokich unijnych urzędników (przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela, przewodniczącego Komisji, członków Komisji) oraz europarlamentarzystów<sup>8</sup>.

W myśl decyzji Rady Unii Europejskiej z 26 lipca 2010 r. dyplomacja unijna ma funkcjonować zgodnie z tradycyjnym modelem służby dyplomatycznej. Dyplomacja publiczna została tam potraktowana zdawkowo. Autorzy decyzji Rady przewidzieli jedynie powołanie departamentu informacji i dyplomacji publicznej. Nie musi to przesądzać o stylu i formie funkcjonowania unijnej służby dyplomatycznej. W rzeczywistości może ona funkcjonować według klasycznych wzorców lub jako nowoczesna dyplomacja publiczna. Sądzę, że wyłącznie klasyczny styl już nie ma racji bytu. Musi być uzupełniony o instytucje i instrumenty dyplomacji publicznej.

W dyplomacji unijnej obowiązuje zasada zwierzchnictwa wysokiego przedstawiciela nad wszystkimi placówkami zagranicznymi Unii Europejskiej. Pewnym wyłomem od tej zasady jest przyznanie Komisji prawa do przekazywania placówkom instrukcji (czyli zadań). Jak należy się domyślać będzie to następowało przynajmniej za wiedzą wysokiego przedstawiciela. Decyzje o uruchomieniu nowej lub zamknięciu już istniejącej placówki zagranicznej Unii Europejskiej podejmuje wysoki przedstawiciel po uzyskaniu zgody Rady Unii Europejskiej i Komisji.

---

<sup>8</sup> Przygotowany przez wysokiego przedstawiciela projekt decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie organizacji i funkcjonowania europejskiej służby działań zewnętrznych zawierał błąd, który nie powinien mieć miejsca. Autorzy projektu w punkcie dotyczącym obsługi zagranicznych wizyt wysokich urzędników unijnych dopiero na ostatnim miejscu umieścili przewodniczącego Rady Europejskiej, czyli odpowiednika głowy państwa.

Bieżąca działalność delegacji zagranicznych podlega kontroli i ocenie wysokiego przedstawiciela. Kontrolę finansową mają, rzecz jasna, sprawować wyspecjalizowane komórki Komisji. Polityczne zwierzchnictwo nad działalnością unijnej dyplomacji sprawuje Parlament Europejski. Wysoki przedstawiciel ma obowiązek informowania na bieżąco Parlamentu o pracy unijnej dyplomacji. Innym jego zadaniem w odniesieniu do Parlamentu jest konsultowanie z nim głównych zadań i aspektów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wysoki przedstawiciel w swojej działalności musi w należyтым zakresie uwzględniać wolę Parlamentu Europejskiego. Europarlamentarzyści mają zapewniony dostęp do informacji niejawnych eurodyplomacji. Parlament dwa razy w roku ma oceniać pracę europejskiej służby działań zewnętrznych. Parlament dysponuje też bardzo ważnym narzędziem oddziaływania na eurodyplomację – decyduje o środkach finansowych przeznaczonych na funkcjonowanie całej dyplomacji Unii Europejskiej.

Rada w swojej decyzji o ustanowieniu unijnej dyplomacji jedynie ogólnikowo uregulowała mechanizm rekrutacji pracowników do eurodyplomacji. Stwierdzono jedynie, że mają to być kryteria merytoryczne uzupełnione o dwa czynniki modyfikując, tj. czynnik równowagi płci i równowagi geograficznej. Nie sprecyzowano pojęcia „równowaga geograficzna”. Należy się domyślać, że chodzi tu o zachowanie dających się zaakceptować proporcji między pracownikami pochodzącymi z poszczególnych państw członkowskich. Inna interpretacja tego ogólnikowego pojęcia zapewne nie wchodzi w grę. Śmiem przypuszczać, że skład narodowościowy unijnej dyplomacji będzie jednym z gorących tematów w dyskusji nad ewentualną zmianą decyzji Rady z 26 lipca 2010 roku. W decyzji przewidziano bowiem taką możliwość. Ma to ewentualnie nastąpić w połowie 2013 roku.

#### UWAGI W SPRAWIE GEOGRAFICZNEGO I PRZEDMIOTOWEGO ZAKRESU DZIAŁALNOŚCI UNIJNEJ DYPLOMACJI

Zakres geograficznej działalności unijnej dyplomacji (wcześniej przedstawicielstw Komisji) ulegał zmianom w wyniku:

- a) postępu procesu integracyjnego,
- b) rozwoju przestrzennego Unii,
- c) zmiany charakteru stosunków byłych państw kolonialnych – członków Unii – z ich byłymi koloniami,
- d) rozpadu bipolarnego, antagonistycznego układu międzynarodowego,

- e) postępu zjawisk określanych jako proces globalizacji,
- f) zmian zachodzących w wielobiegunowym systemie światowym.

Unia w swoim pierwotnym wcieleniu (Europejska Wspólnota Gospodarcza – EWG) ze względu na ograniczenia przyjęte w traktatach rzymskich mogła na zewnątrz zajmować się polityką celną, umowami handlowymi z państwami trzecimi i pomocą rozwojową traktowaną jako składnik polityki handlowej i jej uzupełnienie. Z tej przyczyny pierwsze zagraniczne delegatury Komisji (pomijając szczególny charakter przedstawicielstw w Wielkiej Brytanii i w Stanach Zjednoczonych) zostały ustanowione głównie w byłych koloniach francuskiej Afryki Subsaharyjskiej. Po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG – państwa dysponującego w nieodległej przeszłości rozległymi posiadłościami kolonialnymi na wszystkich zamieszkałych kontynentach – od 1975 r. (konwencja Lomé I) pomocą rozwojową EWG objęto większość państw postkolonialnych. W związku ze szczególnym znaczeniem niektórych państw w handlu zagranicznym EWG również i w tych państwach Komisja stopniowo uruchamiała swoje przedstawicielstwa (np. Japonia, Australia). Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku po zmianach ustrojowych w byłych europejskich państwach socjalistycznych i po rozpadzie Związku Radzieckiego obszar bezpośredniego zainteresowania i oddziaływania Unii (wówczas jeszcze Wspólnoty Europejskiej) uległ znacznemu poszerzeniu. Taki sam skutek miał rozpad byłej Jugosławii. W tym okresie uruchomiono wiele nowych przedstawicielstw Komisji w Europie Środkowej i Wschodniej, w Azji Zachodniej i w Azji Centralnej oraz na Bałkanach. Obecnie Unia (formalnie jeszcze Komisja) ma ponad 130 delegatur zagranicznych<sup>9</sup> i zatrudnia w nich ponad 5000 pracowników. Upoważnia nas to do stwierdzenia, że jest to jedna z najbardziej rozbudowanych służb zagranicznych. Unia ma również własne przedstawicielstwa we wszystkich najważniejszych organizacjach międzynarodowych (prze ONZ, WTO, OECD, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Światowej Organizacji Zdrowia). Oczywiście liczebność poszczególnych przedstawicielstw jest różna. Najliczniejsza placówka to przedstawicielstwo w Waszyngtonie, w którym zatrudniono ponad 80 pracowników<sup>10</sup>. Liczebność poszczególnych przedstawicielstw w głównej mierze zależy od charakteru nałożonych na nią zadań. W najbliższych latach Unia ma mieć 132 przedstawicielstwa. Placówki zagraniczne łącznie z „centralą” mają zatrudniać 7000 pracowników. Zapewne dojdzie do połączenia dwóch odrębnych przedstawicieli w siedzibie głównej ONZ w Nowym Jorku.

<sup>9</sup> Zob. *Taking Europe to the World...*, op. cit., s. 4.

<sup>10</sup> Ibidem.

Unia w swojej działalności zewnętrznej nie ustrzegła się błędów. I tak do 2002 r. nie miała jednego ośrodka dyspozycyjnego – zagraniczne przedstawicielstwa podlegały różnym departamentom Komisji. Do listy jej słabości zalicza się nadmierny rozrost organizacyjny i rywalizację poszczególnych departamentów o zwierzchnictwo nad realizacją poszczególnych przedsięwzięć zagranicznych (zwłaszcza jeśli chodzi o pomoc rozwojową)<sup>11</sup>. Odrębną i jak zwykle w takich przypadkach kontrowersyjną kwestią jest sprawa kwalifikacji eurodyplomatów. W 2000 r. Parlament Europejski zaapelował o utworzenie wspólnej instytucji mającej kształcić unijnych dyplomatów<sup>12</sup>. Gdyby dotychczasowy system naboru eurodyplomatów był w pełni zadowalający zapewne Parlament nie uznałby za konieczne przyjmowanie takiego apelu. Z moich osobistych kontaktów z unijną dyplomacją wnioskuję, że eurodyplomacja nie wyróżnia się niczym szczególnym. Znam przypadki mało dyplomatycznych zachowań eurodyplomatów i miernego poziomu ich wystąpień. Spotkałem się również z przypadkami bardzo sprawnego działania eurodyplomatów. Twierdzę, że problem kwalifikacji unijnych dyplomatów nie do końca jest zmyślony.

Nieuchronny proces zmian objął również zakres przedmiotowy działalności unijnych dyplomatów w państwach trzecich i w organizacjach międzynarodowych. Pierwsze delegacje zagraniczne Komisji niemające jeszcze statusu dyplomatycznego miały za zadanie wspomagać ze środków ówczesnej europejskiej „Szóstki” rozwój społeczno-gospodarczy byłych kolonii. W ich skład wchodził technicy – specjaliści od realizacji przeróżnych projektów inwestycyjnych oraz nadzór finansowy. Wraz z rozwojem Unii (wewnętrznym i terytorialnym) oraz postępującym procesem globalizacji unijnej dyplomacji przybyło wiele nowych zadań. Ich liczba ciągle rośnie. Obecnie do najważniejszych problemów, którym zajmuje się unijna dyplomacja zaliczamy:

- 1) obronę niezawisłości i integralności Unii (zadanie przyjęte w Traktacie o Unii Europejskiej – traktacie z Maastricht), ale realizowane już w momencie ogłoszenia Planu Schumana;
- 2) umacnianie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi – rozwój partnerstwa strategicznego;

<sup>11</sup> Krytycznie na ten temat wypowiedział się m.in. były komisarz do spraw polityki zagranicznej (*external relations*) Chris Patten. Zob. P. Berman, *The Lisbon Treaty: The End of the Foreign Office?*, Chatham House, 12 January 2010, [www: chathamhouse.org.uk/files/17168\\_12011bermanpdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/17168_12011bermanpdf), s. 8; K. Barysch, *Who is winning Eastern Europe, great game?*, Centre for European Reform insight, 18 July 2010.

<sup>12</sup> Por. S. Keukeleire, *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy*, Online publicaton, 04 June 2010.

- 3) rozwój współpracy z państwami kontynentu afrykańskiego – tzw. strategiczne partnerstwo Afryka – Unia Europejska (min. zmniejszenie dystansu w rozwoju społeczno-ekonomicznym, krzewienie w Afryce europejskiej kultury politycznej, zapobieganie konfliktom, walka z terroryzmem, pomoc w zwalczaniu chorób);
- 4) intensywna współpraca z najbliższym otoczeniem (polityka sąsiedztwa);
- 5) obrona interesów handlowych Unii w WTO, OECD, IMF, G-20 – przeciwdziałanie utrwalaniu wizerunku Unii jako ugrupowania protekcjonistycznego;
- 6) aktywny udział w rozwiązywaniu nowych problemów handlu światowego (kryzys finansowy i gospodarczy, modyfikacja systemu z Bretton-Woods, bezpieczeństwo energetyczne i surowcowe);
- 7) ochrona zasobów naturalnych, przeciwdziałanie nadmiernemu zanieczyszczeniu środowiska, problem zmiany klimatu;
- 8) przeciwdziałanie dalszemu rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia.  
Szczegółowa analiza wymienionych wyżej odcinków działalności unijnej dyplomacji nie mieści się w ramach tego referatu. Moje uwagi w tym zakresie mają jedynie charakter generalnych spostrzeżeń i uwag.

## BIBLIOGRAFIA

- Aretti T. and Nykänen J., *Rewriting the Ground Rules of European Diplomacy. The European External Action Service in the Making*, The Finnish Institute of International Affairs, Briefing Paper 57, 31 March 2010.
- Barysch K., *Who is winning Eastern Europe's great game?*, Centre for European Reform insight, 18 July 2010.
- Berman P., *The Lisbon Treaty :The End of the Foreign Office*, Chatham House, 12 January 2010, [www: chathamhouse.org.uk/files/17169\\_1201](http://www.chathamhouse.org.uk/files/17169_1201).
- Council of the European Union, *Council adopts final legal acts for European External Action Service*, Bruxelles, 17 November 2010,
- Council of the European Union, *Council Decision of 26 July 2010 (2010/427/EU) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*.
- Fiszer M.J., *Parlament Europejski po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i wyborach w czerwcu 2009 roku*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2010, nr 2 (29).  
*Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 25 March 2010, 8029/2010.

- European Community. Development Assistance Committee (DAC), PEER REVIEW*, [www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119](http://www.oecd.org/dataoecd/57/6/38965119), June 2007.
- The European External Action Service. The nucleus of a strong European foreign policy*, Fridrich Ebert Stiftung, May 2009, European Integration Working Group.
- Global Europe 2006–2010. Report on Progress achieved on the Global Europe Strategy, 2006–2010*, European Commission, Trade, Brussels 2010.
- Keukeleire, *The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional and Structural Diplomacy*, Publication online, 04 June 2010.
- Laatikainen V.K. and Guillaud-Degrad A., *Two Logics, One Treaty: The Lisbon Treaty and EU Foreign Policy in Brussels and at the UN*, „*Studia Diplomatica*”, The Brussels Journal of International Relations, Vol. LXIII, No 1, 2010.
- Lynch D., *Communicating Europe to the world: what public diplomacy for the EU?*, European Policy Centre, EPC Working Paper No 21, November 2005.
- Menon A., *Don't look to the Lisbon treaty for as EU that punches its weight*, „*Europe's World*”, Autumn 2010, No 16, 26 November 2010.
- Osica O., *Ujarznienie chaosu- przyszłość stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej w świetle Traktatu Lizbony*, „*Sprawy Międzynarodowe*”, 2 (LXIII), kwiecień–czerwiec 2010.
- Press Conference: *European Commission President José Manuel Barroso, Accompanied by EC External Relations Commissioner Benita Ferrero-Waldner*, Monday, January 8, 2007, Washington D.C, [www: eurounion.org /news/ speeches /2007/](http://www.eurounion.org/news/speeches/2007/).
- Taking Europe to the world. 50 years of the European's External Service*, European Commission, External Relations, Luxembourg 2004.
- Traktat o Unii Europejskiej. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Teksty skonsolidowane, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.

## STRESZCZENIE

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego Unia utworzyła staro-nową instytucję zwaną europejską służbą działań zewnętrznych. Jest to *de facto* zmiana nazwy wcześniejszej unijnej dyplomacji i lekkie jej „przewietrzenie” pod względem narodowościowym – dodanie nowego pierwiastka, czyli „doświadczonych” dyplomatów z ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich. Ograniczono *de facto* nadmierny bałagan organizacyjny (*vide*: dwa



odrębne przedstawicielstwa w głównej siedzibie ONZ) i nieco zwiększono status tej służby (własny budżet, jeden kierownik). Autor dość obszernie charakteryzuje zadania starej i nowej dyplomacji unijnej oraz podejmuje próbę oceny jej efektywności.

## SUMMARY

After the Lisbon Treaty had come into life, the European Union created a new-old institution called the European External Action Service. It is in fact a change of the name of the Union's former diplomatic service and letting some fresh ethnic air into it – an addition of a new element, i.e. “experienced” diplomats from Member States' Ministries of Foreign Affairs. As a result, the excessive organizational mess was limited (vide: two separate representations in the UN Headquarters) and the status of the service was raised (its own budget, one superior). The author presents a broad characteristic of the Union's old and new diplomacy objectives and tries to assess its effectiveness.

**Paweł Olszewski**

## WYMIARY EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA JAKO WYRAZ UNIJNEJ GEOPOLITYKI?

Niniejszy artykuł jest próbą przeanalizowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w aspekcie jej znaczenia dla wspólnotowej geopolityki i udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy jest ona wyrazem unijnej geopolityki, czy też ma tylko wymiar regionalny lub subregionalny? Jest także próbą ustalenia, czy owa geopolityka Unii Europejskiej w ogóle istnieje i jest kreowana mniej lub bardziej świadomie właśnie w owym rozumieniu. Ponieważ Europejska Polityka Sąsiedztwa wywodzi się i wpisuje bezpośrednio we Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, nie bez znaczenia pozostaje kwestia przedstawienia i omówienia dwóch europejskich strategii bezpieczeństwa, które ze względu na termin ich ogłoszenia są znaczące dla tegoż zagadnienia. Pierwsza z nich to opublikowana w 2003 roku w dokumencie o nazwie: „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”, a druga to – zaprezentowany w 2010 roku Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej: „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”.

### STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ 2003 ROKU

W 2003 roku doszło do przyjęcia w ramach Unii Europejskiej dokumentu o nazwie „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”. Dokument był przygotowany w związku ze zwiększającymi się potrzebami nie tylko ukształtowania, lecz także rozszerzenia strefy bezpieczeństwa Unii Europejskiej zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, obejmującym państwa mające po rozszerzeniu w 2004 roku sąsiadować ze Wspólnotami. Już we wstępie autorzy dokumentu stwierdzili, że „Europa nigdy dotąd nie cieszyła się w takim stopniu jak obecnie dobro-

bytem, bezpieczeństwem i wolnością”<sup>1</sup>, by dalej w tej samej części podkreślić najważniejszy element strategii europejskiej: „stopniowe rozpowszechnianie rządów prawa i demokracji (...)”, które „(...) doprowadziło do przemiany autorytarnych reżimów w bezpieczne, stabilne i dynamiczne demokracje”<sup>2</sup>. Podniesiono w niej problem konieczności ciągłego radzenia sobie z zagrożeniami i wyzwaniami, zaznaczając potrzebę gotowości Unii Europejskiej „do podjęcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz do wspólnego budowania lepszego świata”<sup>3</sup>. Niestety, nie sprecyzowano w rzeczonym dokumencie bardzo ogólnego pojęcia „lepszy świat”, które może pozostawiać wiele różnorodnych, subiektywnych możliwości interpretacji. Autorzy podjęli się scharakteryzowania otoczenia zewnętrznego, w ramach którego wyróżnili wyzwania globalne i główne zagrożenia. Według nich „otoczenie zewnętrzne po zimnej wojnie charakteryzuje się coraz szerszym otwarciem granic, co sprawia, że wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa są ze sobą nierozzerwalnie związane (...) Zwiększył również zależność Europy od wspólnej połączonej infrastruktury w zakresie transportu, energii, informacji i innych dziedzin życia. (...) W wielu przypadkach problemy gospodarcze wiążą się z problemami politycznymi i gwałtownymi konfliktami”<sup>4</sup>. Wobec powyższego stwierdzili, że „bezpieczeństwo jest podstawowym warunkiem rozwoju”<sup>5</sup>. Jednocześnie stworzyli katalog najbardziej niepokojących zagrożeń, w ramach którego wyliczono: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, rozpad państwa i przestępczość zorganizowaną. Niestety, przypisana każdemu z nich ogólna charakterystyka wręcz razi swoją prostotą, brakiem głębszej analizy i wykazuje powtórzenia oczywistych, nawet dla osoby niebędącej badaczem tychże kwestii. W ten sposób nie wnoszą one nic w charakterystykę owych zagrożeń. Warto więc w celu umotywowania poglądów autora tego tekstu przytoczyć wspomniane opisy wymienionych zagrożeń: „terroryzm zagraża życiu ludzi, powoduje wzrost wydatków, prowadzi do osłabienia otwartości i tolerancji naszych społeczeństw oraz stanowi coraz większe zagrożenie strategiczne dla całej Europy (...) Rozprzestrzenianie broni masowego rażenia stanowi największe zagrożenie dla naszego bezpieczeństwa (...) Konflikty regionalne, takie jak te w Kaszmirze, regionie Wielkich Jezior oraz na Płw. Koreańskim mają taki sam pośredni i bezpośredni wpływ na interesy

1 „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf).

2 Ibidem.

3 Ibidem.

4 Ibidem.

5 Ibidem.

europiejskie jak konflikty rozpoczynające się bliżej, przede wszystkim na Bliskim Wschodzie (...). Rozpad państwa: złe rządzenie – korupcja, nadużycia władzy, słabe instytucje i brak odpowiedzialności oraz konflikty cywilne koordynują państwa od wewnątrz (...) przestępczość zorganizowana: Europa jest głównym celem przestępczości zorganizowanej. To wewnętrzne zagrożenie dla naszego bezpieczeństwa ma poważny wymiar zewnętrzny: transgraniczny przemyt narkotyków, kobiet, nielegalnych imigrantów i broni”<sup>6</sup>. Dostrzegając i katalogując owe zagrożenia, przyjęto cele strategiczne, do których zaliczono: odpowiedź na zagrożenia, budowanie bezpieczeństwa w naszym sąsiedztwie (unijnym), porządek międzynarodowy oparty na skutecznym multilateralizmie. W ich ramach są wymieniane poszczególne działania podejmowane przez Unię Europejską w celu realizacji przyjętych zamierzeń. W dokumencie zdecydowanie podkreślono znaczenie prawa w budowie bezpieczeństwa międzynarodowego, stwierdzając: „warunkiem międzynarodowego porządku opartego na prawie jest rozwój prawa w reakcji na rozprzestrzenianie (broni), rozwój terroryzmu i ogólne ocieplenie klimatu”<sup>7</sup>. Jest to niewątpliwie utrzymanie głównej zasady oddziaływania Unii Europejskiej na arenie globalnej, jaką jest „soft power”. Jednocześnie uważa się, że „najlepszą ochronę naszego bezpieczeństwa stanowią dobrze rządzone demokratyczne państwa. Rozpowszechnianie dobrych rządów, wspieranie reform politycznych i społecznych, walka z korupcją i nadużyciem władzy, ustanawianie reguł prawnych i ochrona praw człowieka to najlepsze środki wzmacniania porządku międzynarodowego”<sup>8</sup>. Stwierdzono jednocześnie, że „przyczynianie się do zapewnienia skutecznych rządów poprzez programy pomocy, jej tzw. warunkowość (*conditionality*) i środki stosowane w zakresie handlu pozostają ważną cechą naszej polityki, którą powinniśmy w przyszłości wzmocnić. Świat jest postrzegany jako przestrzeń sprawiedliwości i możliwości dla każdego będzie bardziej bezpieczny dla Unii Europejskiej i jej obywateli”<sup>9</sup>. Można zatem powyższe uznać za zapowiedź stworzenia instrumentów umożliwiających oddziaływanie Unii Europejskiej poza jej granicami, takich jak Europejska Polityka Sąsiedztwa, co związane jest w dużej mierze z przygotowaniem jak określają to autorzy dokumentu: „kultury strategii”<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf)

<sup>10</sup> Ibidem.

## PROJEKT STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ: „DĄŻĄC DO EUROPEJSKIEGO MODELU BEZPIECZEŃSTWA” Z 2010 ROKU

W trakcie prezydencji hiszpańskiej został przygotowany projekt nowej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej zatytułowany „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”. Za jedno z głównych jego haseł przyjęto wymienianą już we wstępie „jedność w różnorodności”<sup>11</sup>, która ma stanowić podstawę wszelkich działań prowadzących do zbudowania jednolitej koncepcji bezpieczeństwa. Jednakże dla potrzeb prawidłowego sklasyfikowania zagrożeń, wprowadzenia odpowiednich instrumentów i mechanizmów kształtowania owego bezpieczeństwa oraz ich usystematyzowania przyjęto definicję bezpieczeństwa, która jest niejako punktem wyjścia do dalszych zapisów znajdujących się w powyższej propozycji strategii. Stwierdzono, iż: „bezpieczeństwo wewnętrzne należy rozumieć jako szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów i mające stanowić odpowiedź na wspomniane i inne poważne zagrożenia (w tym klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury), które mają bezpośredni wpływ na życie, bezpieczeństwo i komfort obywateli”<sup>12</sup>. Wspomniane w tej definicji zagrożenia zostały określone w sposób następujący: „największe dziś dla Europy niebezpieczeństwa i zagrożenia związane są z przestępczością, takie jak: terroryzm, przestępczość poważna i zorganizowana, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, przestępczość gospodarcza i korupcja, nielegalny handel bronią i przestępczość transgraniczna – niesłychanie szybko ewoluują w ślad za postępem naukowym i technicznym, by służyć do nielegalnego wykorzystywania i podkopywania wartości i dobrobytu naszych otwartych społeczeństw”<sup>13</sup>. Jednocześnie wymieniono je w ramach najważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, przywołując opracowane działania, strategie bezpieczeństwa państw członkowskich oraz różnorodne modele współpracy mające służyć przeciwdziałaniu tymże zjawiskom<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, Rada Unii Europejskiej, REV 2, 5842/2/10, JAI 90, Bruksela 2010.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> „W walce z tymi zjawiskami państwa członkowskie Unii Europejskiej opracowały własne działania i strategie bezpieczeństwa, a w odpowiedzi na przemieszczanie się przestępców między sąsiednimi państwami – stworzyły też wzajemne dwustronne, wielostronne i regionalne modele współpracy”. Ibidem.

W ramach niniejszego dokumentu przyjęto również wiele narzędzi, które mają ułatwić współpracę państw członkowskich w zakresie przewidywania i zwalczania zagrożeń. Zaliczono do nich: „analizę przyszłych sytuacji i scenariuszy: przewidywanie zagrożeń; właściwą reakcję: planowanie, tworzenie programów i usuwanie skutków; skuteczność w terenie: praca agencji, instytucji i organów (np. EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX); narzędzia oparte na wzajemnym uznawaniu, służące do wymiany informacji oraz ułatwiające wspólne śledztwa i operacje”<sup>15</sup>.

Zdecydowanie ważniejszym aspektem zawartym w propozycji strategii jest model bezpieczeństwa, który został stworzony i zaprezentowany w jej ramach. Model ten składa się z kilku znaczących elementów, takich jak: ochrona porządku publicznego, współpraca wymiarów sprawiedliwości, zarządzanie granicami i ochrona ludności, wszystkie ustawione na jednym poziomie znaczenia dla bezpieczeństwa. Twórcy propozycji strategii przygotowali jednocześnie zasady działania w ramach powyższego modelu, do których zaliczyli takie elementy, jak: „wzajemnie sprzężona polityka w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (...), ochrona wszystkich obywateli (...), przejrzystość i możliwość rozliczania działań (...), dialog jako sposób na pokonywanie różnic w duchu tolerancji, szacunku i swobody wyrażania opinii (...), integracja, włączenie społeczne oraz walka z dyskryminacją, jako główne elementy bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (...), solidarność między państwami członkowskimi w obliczu wyzwań przerastających pojedyncze państwa lub wymagających zgodnego działania, które służy całej Unii Europejskiej (...), wzajemne zaufanie jako podstawa udanej współpracy”<sup>16</sup>. Odnosząc się do powyższych założeń, przyjęto zgodnie z nimi tzw. Strategiczne Wytyczne Działania i zaliczono do nich między innymi: szerokie i kompleksowe podejście do bezpieczeństwa wewnętrznego w ujęciu horyzontalnym i wertykalnym; zapewnienie skutecznego nadzoru demokratycznego i sądowego nad działaniami z zakresu bezpieczeństwa; prewencja i uprzedzanie wypadków poprzez wdrażanie działań profilaktycznych opartych na danych wywiadowczych; opracowanie kompleksowego modelu wymiany informacji; współpraca operacyjna; współpraca organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, zintegrowane zarządzanie granicami; stawianie na innowacje i szkolenia; zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego a współpraca

<sup>15</sup> Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, Rada Unii Europejskiej, REV 2, 5842/2/10, JAI 90, Bruksela 2010.

<sup>16</sup> Ibidem.

z państwami trzecimi; elastyczne dostosowywanie się do przyszłych wyzwań<sup>17</sup>. Powyższe wytyczne obejmują swoim zakresem wybrane aspekty funkcjonowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, w szczególności w odniesieniu do transpozycji zasad prawa, współpracy instytucjonalnej i reguł funkcjonowania poszczególnych instytucji.

## EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA

Europejska Polityka Sąsiedztwa została przyjęta w 2004 roku jako swoista kontynuacja procesu rozszerzeniowego, który objął wówczas 10 nowych państw, w tym kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Było to określane mianem rozszerzenia wschodniego oraz element kontynuacji procesu integrowania państw leżących w strefie zainteresowania Unii Europejskiej bez konieczności jej dalszego fizycznego poszerzania, wobec którego już wówczas istniał opór wewnętrzny spowodowany obawą o zdolność sprawnego zarządzania, instytucjonalnej jak i ekonomicznej wydajności Unii. EPS została przyjęta także z powodu uformowania się w 2004 roku nowego kształtu geograficznego Unii, wejścia jej w nową sytuację polityczną i chęcią oddziaływania i stabilizowania terytoriów graniczących w ramach nowych granic rozszerzonej Wspólnoty. Wraz z owym rozszerzeniem pojawiły się zarówno nowe szanse, do których zaliczyć można zbliżenie do nowych rynków zbytu, powiększenie spectrum oddziaływania w ramach demokracji, czy też szeroko pojmowanej europeizacji jak i zagrożeń, wśród których znajdują się zarówno te podstawowe znane społeczności międzynarodowej od wieków, a więc konflikty etniczne, problemy gospodarcze, jak i asymetryczne znane, lecz określane jako nowe ze względu na swoją rosnącą i zmieniającą się dynamikę, takie jak terroryzm, migracje i inne. EPS stanowi jednocześnie element oddziaływania na takie państwa, jak Ukraina, jakże ważne dla europejskiej stabilności, bezpieczeństwa energetycznego i powiększania rynków zbytu. Z drugiej strony jest też elementem ograniczania wpływów Federacji Rosyjskiej wykonywanym w ramach europejskiej strategii wykorzystywania w polityce zagranicznej zasad i sposobów ujętych w krótkim, lecz znaczącym terminie „soft power”.

Kształtując Europejską Politykę Sąsiedztwa, ustanowiono trzy wymiary: wschodni, południowo-wschodni i południowy. Wymiar wschodni i południowo-wschodni wymieniany jest często razem i obejmuje takie państwa, jak: kraje

<sup>17</sup> Szerzej: *ibidem*.

poradzieckie: Białoruś, Ukraina, Mołdowa; państwa południowego Kaukazu: Gruzja, Azerbejdżan, Armenia i wymiar południowy: Maroko, Syria, Tunezja, Algieria, Libia, Egipt, Izrael, Autonomia Palestyńska, Jordania i Liban.

Mapa: Unia Europejska i jej sąsiedzi



Źródło: [http://ec.europa.eu/world/enp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm)

Państwa objęte działaniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa uczestniczą w niej dobrowolnie, przyjmując jej zasady i poszczególne projekty. Jest to w pewnym sensie wybór polityczny otwierający możliwości szerszej współpracy bez ścisłego wiązania instytucjonalnego i rozbudzania dążeń integracyjnych. Europejska Polityka Sąsiedztwa wobec powyższego jest pośrednim projektem i pomostem między integracją a jej brakiem, stanowi element zbliżający objęte państwa do struktur unijnych i pozwalający utrzymać je w strefie wpływów Wspólnoty bez konieczności ustanawiania ścisłych więzów. Umożliwia i zachęca państwa ościenne do przeprowadzania szeroko pojętych reform instytucjonalnoprawnych, mających na celu demokratyzację życia politycznego, gospodarczego i społecznego, nadających ich strukturom charakter prorozwojowy i nastawiony na pokojowe współistnienie. Wynika z nich również zakres Europejskiej Polityki Sąsiedztwa ujęty w dokumentach programowych, jako trzy główne cele, do których zaliczono: dobrobyt,



bezpieczeństwo i stabilizację. Owe cele realizowane są poprzez promocję reform, promocję rządów prawa, tworzenie i poprawę funkcjonowania systemów demokratycznych, wdrażanie programów pomocowych wspierających wszechstronny rozwój gospodarczy, społeczny i polityczny. W celu ich wykonania, mając jednocześnie na uwadze budowę strategicznego partnerstwa z Federacją Rosyjską, która mimo wszystko negatywnie podchodzi do kwestii sąsiedztwa jako do pewnej formy rywalizacji i naruszania rosyjskich interesów w regionie poradzieckim, oferuje dialog polityczny, budowę pogłębionych relacji politycznych i gospodarczych, pomoc finansową wdrażaną w ramach Instrumentu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENPI) oraz zawieranie Porozumień o Partnerstwie (kierunek wschodni) i Porozumień o Stowarzyszeniu (kierunek południowy).

Realizując swoje zamierzenia poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa, Unia Europejska w znaczący sposób dokonuje eksportu idei, pomocy finansowej, doradczej, organizacyjnej i technologicznej w tym podejmuje się współuczestnictwa w przedsięwzięciach obejmujących rozwiązywanie sporów i konfliktów międzynarodowych. Do takich należą działania w Naddniestrzu i na linii izraelsko-arabskiej. Powyższe wyraża się w pewnym sensie w hasło „zjednoczeni w różnorodności”, a więc w poszukiwaniu elementów stycznych pomiędzy Unią Europejską a państwami sąsiadującymi. Wspólnota musi jednocześnie kontrolować, przewidywać i zapobiegać nowym zagrożeniom, które poprzez swoją dynamikę wymuszają na niej coraz to nowe reakcje i konieczność podejmowania działań o charakterze prawnym, humanitarnym, ideowym oraz mediacyjnym. Dlatego też poprzez mechanizmy i instrumenty, przypisane w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Unia Europejska podejmuje się kształtowania państw zdolnych charakteryzować się dobrym rządzeniem, dobrym zarządzaniem, neutralizacją konfliktów oraz minimalizowaniem społecznych dysfunkcji. Owe działania nie ograniczają się tylko do wnętrza państw leżących w zakresie szczególnego zainteresowania Unii Europejskiej, lecz również obejmują granice unijne, które po pierwsze, mają pozostawać nienaruszalne w ramach *status quo*, a po drugie, muszą być niezwykle szczelne i sztywne. Takie podejście powoduje, że mamy do czynienia z pewnym „rozdwójaniem jaźni”, ponieważ Unia przy jednoczesnym rozluźnianiu relacji z państwami sąsiadującymi, wspomaganie ich, wdrażaniu handlu uprzywilejowanego, a nawet wprowadzaniu bardzo liberalnej polityki wizowej; zacieśnia kontrolę na granicach i uszczelnia je tworząc „outer space”, czyli „przestrzeń poza” mającą zupełnie inny charakter i realia funkcjonowania jak rzeczona Unia Europejska. W tym zakresie Europejska Polityka Sąsiedztwa ze swoimi głównymi celami: dobrobytem, bezpieczeństwem i stabilizacją w każdym

aspekcie odwołuje się jedynie do korzyści Wspólnoty bez względu na to, czy rzeczywiście wręcz „rykoszetem”, mimo że zamierzonym, trafia w państwa nią objęte i pozwala na stworzenie w nich owych oczekiwanych dla samej Unii rezultatów.

Ponieważ nie jest celem autora prezentowanie tu poszczególnych koncepcji, sposobów działania i programów, które znajdują się w spektrum EPS, a jedynie rozważenie jej charakteru i jakości względem geopolityki unijnej, toteż pominięty zostanie szereg zbędnych w tym przypadku przykładów i odwołań do poszczególnych opracowań i relacji. Swoją uwagę poświęcę natomiast na przeanalizowanie wpływu EPS na zewnętrzne działania Unii, jako wyraz jej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i oddziaływania na najbliższe otoczenie, którego stan ma wymierny wpływ na nią samą.

## WYMIARY EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA JAKO WYRAZ UNIJNEJ GEOPOLITYKI?

Zasadnicze pytanie niniejszego artykułu dotyczy oddziaływania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i jej wymiaru w polityce zagranicznej Unii Europejskiej. Czy stanowi ona wyraz geopolityki owej zintegrowanej struktury poszukującej stabilizacji i dobrobytu, czy jest tylko pewną mniej lub bardziej rozwiniętą kolejną koncepcją zasadzającą się na takich elementach, jak udzielanie pomocy rozwojowej i wspieranie procesów demokratyzacji życia politycznego, ekonomicznego i społecznego? Odpowiedź na to pytanie jest ściśle związana z koniecznością przynajmniej pobieżnego zaprezentowania teoretycznych odniesień względem geopolityki, a także wybrania tych, które mogą w określony sposób odnosić się lub wpisywać w działania Unii Europejskiej ujęte w zakres Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Odwołując się do teorii geopolitycznych, warto wspomnieć o wizji geopolityki jako swoistym powiązaniu przestrzeni z organizmami politycznymi. Ważnym elementem jest problem, który wynika z owego podejścia, a więc zagadnienie potęgi państwa i czynników oraz faktów wpływających na jej posiadanie lub brak, z czym także powiązana jest ściśle kwestia źródeł potęgi i jej granic. Rudolf Kjellen z kolei postrzega geopolitykę, jako naukę o państwie, będącym organizmem geograficznym lub zjawiskiem przestrzennym. Podobnie odnosi się do niej Karl Haushofer, prezentując geografii polityczną jako naukę badającą państwo z punktu widzenia przestrzeni, a geopolitykę jako tą, która umożliwia spojrzenie na przestrzeń z punktu widzenia państwa. Pierre Marie Gallois opisuje geopolitykę jako studium relacji istniejących pomiędzy prowadze-

niem polityki potęgi na płaszczyźnie międzynarodowej a ramami geograficznymi, w której się ona dokonuje. Ciekawymi w tym aspekcie wydają się być także teorie: Johna Halforda Mackindera o „sercu łądu – heartland”, Yvesa Lacoste o geopolityce jako analizie rywalizacji związanej z przestrzenią i Zbigniewa Brzezińskiego o „polu gry”, które to pojęcie znalazło odzwierciedlenie w jego publikacji zatytułowanej „Wielka Szachownica”. Z geopolityką ponadto powiązane są dwa kolejne znaczące pojęcia, do których zaliczamy geostrategię i geoekonomikę. Geostrategia z punktu widzenia V. Kaminskiego to dziedzina, która kładzie nacisk na rywalizację siły o kontrolę nad określonymi terytoriami, natomiast Alexander Del Valle prezentuje ją jako tę, która w relacjach międzynarodowych kładzie akcent na kontrolę nad terytoriami, która to kontrola jest środkiem posiadania władzy nad lub wpływu na ludzi i zasoby, jakie się tam znajdują. Geoekonomika przyznaje natomiast prymat relacjom ekonomii i przestrzeni. Stanowią one jednocześnie nieodłączny i nierozzerwalny łańcuch elementów składowych geopolityki, nie będąc jednocześnie jego jedynymi częściami.

Powyższe przykłady podejścia i sposobu postrzegania geopolityki przez wybranych badaczy w tym twórcę pojęcia, Kjellena, umożliwiają autorowi tego artykułu, udzielenie odpowiedzi, jeśli jest to oczywiście możliwe, na pytanie postawione we wstępie. Aby była ona możliwa, nie tylko musimy przeanalizować spektrum oddziaływania i wpływu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, lecz także rozważyć aspekt globalny działalności Unii Europejskiej jako całości. Zastanović się nad tym, jaką pełni ona rolę w globalnym układzie sił, szczególnie w zakresie kształtowania współpracy w wymiarze funkcjonalnym, sektorowym i prorozwojowym ze szczególnym uwzględnieniem przestrzeni znajdującej się w obszarze oddziaływania rzeczony Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Owa przestrzeń jest tutaj kwestią zasadniczą, gdyż to od tego, jak jest ona ukształtowana, zależy spektrum zasięgu, konstrukcja koncepcji i metody działania. Wymiary już ze względu na zakres zasięgu terytorialnego mogą stanowić podstawę do stwierdzenia, że owa geopolityka istnieje. Jednakże w tym przypadku nie ów zakres jest najważniejszy, choć znaczący, lecz to, co stanowi o jej specyfice i wdrażane jest w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Faktem jest, iż obejmuje ona zarówno różnorodną kulturę, politykę, struktury społeczne i ekonomiczne, jak i odmienną rzeczywistość lokalną i regionalną, ale faktem jest także to, że bazą wyjścia do działań jest ta sama ideologia europejska, kultura pokoju, liberalne podejście do spraw społecznych i gospodarczych oraz powszechna demokratyzacja. Ideologia europejska zasadzająca się na najprostszym, ale najbardziej trafnym określeniu „zjednoczeni w różnorodności”, które stworzone na potrzeby sto-

sunków wewnętrznych może być z powodzeniem transponowane na stosunki zewnętrzne. Kultura pokoju, w ramach której dostrzegamy wszechobecne w Unii Europejskiej i każdym jej działaniu podejście o charakterze „soft power”, poszanowanie zasad prawa, rozwiązywanie wszelkich sporów i konfliktów poprzez mediacje, negocjacje, koncyliacje i jednoznaczne poszukiwanie konsensusu. Liberalne podejście do spraw społecznych i gospodarczych, w ramach których jest rozwijana swoboda funkcjonowania jednostki i grup społecznych, często niezrozumiała i źle wykorzystywana szczególnie przez ludzi w tzw. młodych demokracjach oraz wolny, nieskrępowany nadmiernymi regulacjami rynek, gdzie państwo pełni jedynie funkcję przysłowiowego „stróża nocnego”. Powszechna demokratyzacja obejmująca wszelkie aspekty funkcjonowania państwa, jego instytucji i obywateli.

Wymienione różnorodne aspekty zdefiniowane w ramach strefy wpływów muszą być na poziomie zaprezentowanych podstaw jasno sklasyfikowane i ujednoczone, czemu właśnie służy Europejska Polityka Sąsiedztwa. Jest ona tym samym elementem całości strategii Unii Europejskiej. Wobec powyższego ma ona określone implikacje geopolityczne, do których należą: zaangażowanie Unii Europejskiej w konflikty lokalne i regionalne, zaangażowanie poza konfliktami w ramach takich sfer, jak ekonomia, kwestie społeczne i ideowe oraz wymieniona już w początkowej części artykułu dychotomia jednoczesnego rozluźniania relacji na szczeblach międzyrządowych i międzypaństwowych, a zacieśnianiu i uszczelnianiu granic zewnętrznych Unii Europejskiej.

Unia Europejska jest obecna w wielu miejscach objętych konfliktami zarówno w tych terytorialnie włączonych w spektrum działania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jak i tych pozostających poza nią lub pośrednio z nią powiązanych. Prowadzi misje, takie jak: EULEX w Kosowie (poza EPS), EUBAM na granicy ukraińsko-mołdowskiej, partycypuje, choć ostatnio w bardzo ograniczonym zakresie w procesie rozwiązania konfliktów na linii Izrael – Palestyna, angażowała się też bardzo aktywnie w rozwiązywanie konfliktu pomiędzy Gruzją a Federacją Rosyjską. Ponadto poszczególne Plany Działania (Action Plan) dla wybranych państw zawierają wzmianki o wygaszaniu konfliktów lokalnych. „Na przykład w Planie Działania dla Mołdawii i Ukrainy znajduje się kwestia Transdniestru, w planach dla Armenii i Azerbejdżanu działania dotyczące Nagorno-Karabachu, a planie dla Gruzji – dotyczące Osetii i Abchazji”<sup>18</sup> Jednocześnie o ile w początkowej fazie istnienia Kosowa (nie jest włączone w EPS) Unia Europejska pozostawiła jego legitymiza-

<sup>18</sup> T. Grosse, *Geopolityka Unii Europejskiej. Przykład Wschodniego Wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński 2010, nr 1(9), Warszawa 2010.

cję do indywidualnych decyzji poszczególnych państw członkowskich, o tyle wspólnotowo zaangażowała się w pomoc materialną i doradztwo, a obecnie wywiera coraz większe naciski na Serbię w sprawie regulacji wspomnianej kwestii. Unia Europejska jest także obecna przy rozwiązywaniu sporów, konfliktów i sytuacji zagrażających bezpieczeństwu w wielu regionach świata, w tym w Afryce, na Bliskim Wschodzie i w Azji. Nie bez znaczenia pozostaje fakt przejmowania odpowiedzialności lub partycypacji w działaniach określonych misji od NATO i innych organizacji.

Unia Europejska w coraz większym zakresie angażuje się w zadania obejmujące promowanie demokracji, rekonstrukcję po konflikcie i pomoc finansową udzielaną przy zachowaniu zasady warunkowości. Poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa, a w szczególności Instrument Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wspiera finansowo szerokie spektrum celów, przedsięwzięć i zadań obejmujących między innymi: budowę społeczeństwa obywatelskiego; kształtowanie sprawnego systemu instytucjonalnego zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym; reformowanie sądownictwa, prokuratury i policji; przeprowadza także szkolenia pracowników administracji państwowej; wspomaga kreowanie inicjatyw mających na celu odbudowę lub też utrzymanie tożsamości poszczególnych społeczności, jej symboli i pomników. Do wyżej wymienionych działań można między innymi zaliczyć takie programy, jak: TAIEX<sup>19</sup>, SIGMA<sup>20</sup>, TACIS. W powyższy zestaw działań wpisują się także, niezmiennie go wspomagając, Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy, Porozumienia o Stowarzyszeniu jak i umowy o preferencyjnych warunkach handlowych. Wpisują się one we wspomnianą wcześniej dychotomię, którą autor ujął w określeniu „rozdwojenie jaźni” europejskiej, gdyż z jednej strony prowadzą do zacieśnienia wzajemnych relacji i zbliżenia, z drugiej zaś nadal występują bariery ukształtowane przez bardzo rygorystyczne podejście Unii Europejskiej do kwestii zabezpieczenia jej granic zewnętrznych, co wręcz można zestawić jako zderzenie „wewnętrznego soft power” z „zewnętrznym hard power” lub użyć określenia zachodnich badaczy o tak zwanym „hard edge”, a więc „twardej krawędzi”.

Decydenci unijni, dostrzegając powyższy fakt, wprowadzają między innymi takie rozwiązania, jak ułatwienia wizowe, a nawet znoszą wizy, jednakże obec-

<sup>19</sup> Szerzej: TAIEX Activity Report, [http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/pdf/report-2008/tar08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/pdf/report-2008/tar08_en.pdf)

<sup>20</sup> Szerzej: SIGMA Assessment Reports, [http://www.sigmaxweb.org/document/37/0,3343,en\\_33638100\\_34612958\\_35550053\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaxweb.org/document/37/0,3343,en_33638100_34612958_35550053_1_1_1_1,00.html)

nie nie dla państw bezpośrednio objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, lecz włączonych w realizację unijnych koncepcji np: Serbia, Macedonia.<sup>21</sup>

Kwestia granic to jednak nie tylko kwestia liberalizacji ruchu osób, towarów i usług, ale zdecydowanie znacznie bardziej złożone zagadnienie obejmujące nie tylko poszerzenie spektrum oddziaływania Unii Europejskiej na inne państwa poprzez Europejską Politykę Sąsiedztwa, lecz także element zbliżania do państw i terytoriów odległych, określanych mianem „sąsiadów naszych sąsiadów”, których problemy polityczne, ekonomiczne, społeczne i inne stają się realnym zagadnieniem, które musi znaleźć odzwierciedlenie w polityce unijnej. Europejska Polityka Sąsiedztwa jest, więc w tym przypadku instrumentem oddziaływania na inne podmioty, równocześnie generując nowe szanse, problemy i zagrożenia. Stanowi wobec powyższego element prowadzący do intensyfikacji interakcji z innymi państwami. Nie powstaje jednakże ona tylko i wyłącznie na linii Unia Europejska – państwa objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa – sąsiedzi tychże państw, lecz występuje także na poziomie: Unia Europejska – inni aktorzy międzynarodowi. Fakt ten wynika z przecinania się interesów jak i wpływów poszczególnych podmiotów państwowych. Główne interakcje zachodzą pomiędzy Unią Europejską, a państwami arabskimi regionu morza Śródziemnego, Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi i Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Wzajemne wpływy obejmują wszelkie aspekty funkcjonowanie państwa, z tymże różnorodnie są one eksponowane w zależności od sytuacji. Odmienne są także ich aspekty, gdzie np. w relacjach transatlantyckich dochodzi w dużej mierze do przecinania się niż korelacji interesów, chociaż w ostatnich latach, podejmowane są działania mające na celu minimalizowanie takich sytuacji. Powstaje natomiast wiele tez i hipotez dotyczących wzajemnych zależności, kto komu jest podporządkowany, kto z kim rywalizuje i jakie wynikają z tego powodu konsekwencje. Powyższe jest również kreowane przez często rozbieżne koncepcje państw członkowskich Unii Europejskiej i ich odmienne cele strategiczne nie zawsze wpisujące się w ogólnounijny trend. Do tych zagadnień odnosi się również James Wesley Scott, który w tym wymiarze określa geopolitykę jako zasadzającą się na trzech aspektach: polityce tożsamości, regionalizacji różnic i polityce interesu. W ramach pierwszej z nich powstaje pytanie, kto jest w, a kto poza systemem, instrumentem, działaniem? Druga pomaga określić, kto jest sąsiadem, partnerem, przyjacielem czy rywalem?

<sup>21</sup> Szerzej: M. Szpala, *UE zniesie wizy dla Macedonii, Serbii i Czarnogóry*, BEST OSW, Warszawa 2009, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-07-29/ue-zniesie-wizy-dla-macedonii-serbii-i-czarnogory>

Trzecia natomiast obejmuje interes ekonomiczny (gospodarczy, polityczny, stabilizacji i bezpieczeństwa). Wszystkie te elementy pozwalają na określenie tzw.: kręgów wpływu i miejsca w nich Unii Europejskiej, wraz z jej Europejską Polityką Sąsiedztwa. Kręgi powstają w ramach wymiarów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Wymiar wschodni i południowo-wschodni obejmuje EPS obejmuje przenikanie się interesów: Unii Europejskiej, jej państw członkowskich, Federacji Rosyjskiej, Stanów Zjednoczonych, Wspólnoty Niepodległych Państw, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i wielu innych. Wymiar Południowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jest miejscem przenikania się interesów Unii Europejskiej, Francji, Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Federacji Rosyjskiej, państw arabskich, NATO, Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych.

Europejska Polityka Sąsiedztwa jest instrumentem Unii Europejskiej służącym zarówno budowaniu wpływów na strategicznie ważnych i określonych obszarach, jak i kreującym peryferia, a więc także w dużej mierze odnoszącym się w swej praktyce do teorii mówiącej o „sercu ładu”. Tworzenie tychże peryferii jest jednym z elementów gwarantowania bezpieczeństwa i realizacji własnych interesów Unii Europejskiej. Jest to także pozyskiwanie wpływów, a więc opanowywanie określonych terytoriów, oczywiście niedosłownie i nie przy użyciu siły, lecz w wymiarze kulturowym, ideowym i gospodarczym. Równocześnie jest wymianą i dostarczaniem doświadczeń, celów i środków potrzebnych do ich wykonania, a wszelkie ustalenia zapadają na poziomie instytucji w relacji Unia Europejska – państwo. Jest więc Europejska Polityka Sąsiedztwa wyrazem unijnej geopolityki, bez względu na to czy celowo, czy też przypadkowo ukształtowanej. Przy czym owa geopolityka nie jest mimo wzrastania znaczenia geografii w procesach ustalania unijnej polityki, zdemarcowana demarkacją geograficzną. Geopolityka unijna opiera się wobec powyższych faktów na tożsamości, obecności i sile oddziaływania, a także na strukturach, procesach i przepływach pomiędzy Unią Europejską a państwami, które Europejska Polityka Sąsiedztwa obejmuje.

## BIBLIOGRAFIA

- „Bezpieczna Europa w lepszym świecie – Europejska Strategia Bezpieczeństwa”, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf).  
Grosse T., *Geopolityka Unii Europejskiej. Przykład Wschodniego Wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński 2010, nr 1(9), Warszawa 2010.

Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”, Rada Unii Europejskiej, REV 2, 5842/2/10, JAI 90, Bruksela 2010.

SIGMA Assessment Reports, [http://www.sigmaweb.org/document/37/0,3343,en\\_33638100\\_34612958\\_35550053\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.sigmaweb.org/document/37/0,3343,en_33638100_34612958_35550053_1_1_1_1,00.html).

Szpała M., *UE zniesie wizy dla Macedonii, Serbii i Czarnogóry*, BEST OSW, Warszawa 2009, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-07-29/ue-zniesie-wizy-dla-macedonii-serbii-i-czarnogory>.

TAIEX Activity Report, [http://ec.europa.eu/enlargement/taiox/pdf/report-2008/tar08\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/taiox/pdf/report-2008/tar08_en.pdf).

## STRESZCZENIE

Artykuł stanowi fragment szerszych badań prowadzonych na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, będąc jednocześnie próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie o jej znaczenie i wymiar we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Wspólnej Polityce Zagranicznej i Obrony. Wątkiem przewodnim jest przeanalizowanie tezy, iż EPS jest przejawem istnienia unijnej geopolityki, i zestawienia jej z twierdzeniem, że stanowi ona tylko realizowane *ad hoc* działania obejmujące z racji potrzeby poszerzenia strefy unijnego bezpieczeństwa, państwa sąsiadujące z Unią Europejską.

## SUMMARY

The article is a part of broader research on the European Neighbourhood Policy and an attempt to answer a question about its significance and dimension in the Common Foreign and Security Policy and the Common Foreign and Defence Policy. The main theme of the article is an analysis of the thesis that the ENP is a sign of the existence of the Union's global policy, and a comparison with a statement that it is nothing else than actions towards the countries neighboring the European Union undertaken on an *ad hoc* basis in order to enlarge the European security zone.



**Katarzyna Przybyła**

## WSPÓŁPRACA, RYWALIZACJA CZY KONFLIKT? STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ I FEDERACJI ROSYJSKIEJ\*

Gdy 4 czerwca 1999 roku przyjęta została przez Radę Europejską pierwsza strategia Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej, z pewnością dla wielu analityków zaskoczeniem były specyficzne słowa w niej zawarte, dotyczące zmian w Rosji: „Unia Europejska z zadowoleniem zauważa, że Rosja powróciła na właściwe miejsce w europejskiej rodzinie, w atmosferze przyjaźni, współpracy, sprawiedliwego uznania różnorodnych interesów i na podstawie wspólnych wartości, które tworzą dziedzictwo europejskiej cywilizacji”<sup>1</sup>. Nie ulega bowiem wątpliwości, że instytucje unijne chciały w ten sposób pokazać chęć do rozmów ze wschodnim partnerem, uznając go za równorzędnego aktora stosunków międzynarodowych (przynajmniej jeśli chodzi o postawy, na które składają się m.in. wspólne wartości). Zasugerowanie jednak „powrotu syna marnotrawnego” nie miało swojego odzwierciedlenia w rzeczywistości. Pojawiają się bowiem od razu pytania: czy Rosja była kiedykolwiek – jak to określili przedstawiciele unijni – w europejskiej rodzinie? oraz – jeśli faktycznie coś takiego miało miejsce – można uznać, że Federacja Rosyjska opuściła ten twór, a następnie, ku uciesze swoich zachodnich partnerów, do niego powróciła. Nasuwa się również kolejna niejasność: Czy taki rozwój wydarzeń powinien być traktowany jako pozytywny, czy wręcz odwrotnie?

Te pytania nie są łatwe. Tak samo jak nie są łatwe inne pytania, dotyczące zależności między podmiotami stosunków międzynarodowych we współczesnym świecie. Świecie, który jest na etapie przejściowym (czy też przełomowym). Świecie, w którym wiele zależy od najdrobniejszych decyzji. Świecie,

---

\* Artykuł przygotowany na konferencję „Unia Europejska w wielobiegunowym świecie”, która odbyła się w Warszawie 8 czerwca 2010 r.

<sup>1</sup> *Wspólna strategia Unii Europejskiej wobec Rosji z 4 czerwca 1999 roku*, II załącznik z posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii (3–4 czerwca 1999 r.).

którego przyszłego kształtu nie jesteśmy w stanie przywidzieć, choć intensywnie próbujemy. I właśnie dlatego warto spróbować zdefiniować wzajemne relacje między tak ważnymi podmiotami stosunków międzynarodowych na naszym kontynencie jak Federacja Rosyjska i Unia Europejska. Wpłyną one bowiem nie tylko na ich sprawy wewnętrzne, a także na cały region Eurazji, jak również na bezpieczeństwo międzynarodowe.

Zdecydowanie trzeba jednak podkreślić, że różnica między tym, co zapisano w dokumentach, poświęconych wspólnym działaniom państw i ich relacjom, a tym, co jest w rzeczywistości, jest ogromna. Przykładowo, wzmocnienia partnerstwa strategicznego między państwami unijnymi a Rosją nie wystarczy zapisać w jakimś dokumencie, nawet jeśli miałby on bardzo wysoką rangę. W ostatecznym rozrachunku liczy się bowiem to, co robimy, a nie to, co hucznie zapowiadamy.

Artykuł ukazuje stosunki między Federacją Rosyjską a Unią Europejską obecnie, jak również prognozy na przyszłość, w tym optymalne scenariusze działań tych podmiotów stosunków międzynarodowych. Przeanalizowane zostaną relacje między tymi graczami międzynarodowymi na kilku płaszczyznach: politycznej, militarnej (a związanej z bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym), gospodarczej i społecznej. Autor spróbuje dowieść, że Unia Europejska i Federacja Rosyjska są skazane na siebie, jeśli chcą należeć do czołówki graczy na arenie międzynarodowej. W przypadku Rosji jest to chęć utrzymania pozycji, mimo dużych problemów wewnętrznych, osłabienia gospodarczego, ale nadal z bardzo sprawnymi działaniami politycznymi. Z kolei jeśli chodzi o Unię Europejską, chodzi o próbę przebicia się do elity i „zarezerwowania” tam stałego miejsca, co ma swoje uzasadnienie w potencjale, szczególnie gospodarczym, Unii, ale napotyka na pewne problemy przez kryzys wewnętrzny organizacji. Oba podmioty mogą więc sobie pomóc, szczególnie w obliczu wspólnego zagrożenia, jakim może być inna, rosnąca potęga polityczna, gospodarcza czy militarna.

## ASPEKT POLITYCZNY

Porównywać Federację Rosyjską i Unię Europejską można na wielu płaszczyznach. Wydaje się jednak, że najważniejszym, jak również najbardziej oczywistym polem do porównań jest aspekt polityczny. Aby bowiem móc ocenić, jakie relacją łączą dwa podmioty międzynarodowe i jak rozwijają się ich stosunki, potrzebny jest wgląd w zajmowaną przez nie pozycje na świecie.

Politycznie rzecz ujmując, miejsce Rosji i Unii względem siebie można opisać, przedstawiając pierwszą część jednej z biblijnych opowieści, a mianowicie stojących naprzeciwko siebie: Goliata i Dawida. Dalej jednak nie jest już jak w świętej księdze trzech religii. Nasuwa się bowiem myśl, że w tym konkretnym przypadku Dawid nie jest w stanie dorzucić kamienia do Goliata, a nawet pewnie nie pomyślałby o takiej próbie. Porównanie, choć z wieloma uproszczeniami, dobrze ilustruje pozycje tych aktorów stosunków międzynarodowych. Ten punkt widzenia wymaga jednak wyjaśnienia.

Po jednej stronie znajduje się więc największe państwo świata pod względem powierzchni, czyli Federacja Rosyjska. Co ciekawe, w jej największym jeziorze – Bajkał – znajduje się 1/5 zapasów słodkiej wody na świecie, zgromadzonych w tego typu zbiornikach. Zbiornik ma pojemność 23 km sześciennych wody: „czterdzieści razy więcej niż w Morzu Białym, więcej niż we wszystkich pięciu Wielkich Jeziorach amerykańskich razem wziętych, więcej nawet niż w Bałtyku”<sup>2</sup>. Rosja to jednak nie tylko ogromny obszar, ciągnący się przez 9 tys. km, ale również światowe mocarstwo (nadal), pamiętające, że dopiero co skończył się system dwubiegunowy, gdzie Związek Radziecki był jednym z biegunów i współdecydował o losach świata. Pamiętające również o tym, że na drugim biegunie były Stany Zjednoczone, ale również cały Pakt Północnoatlantycki, którego członkami była część krajów powstałej później Unii Europejskiej.

Często zdarza się podważać mocarstwowy status Rosji, ale – w ocenie autora – nie ma to uzasadnienia. Obecny – przejściowy – okres między jednym a drugim ładem nie pozwala definiować na nowo głównych graczy. Mamy, co prawda, do czynienia ze zmianami, ale na razie trudno wykreślać Rosję z grona decydentów, skoro faktycznie nim jest, nawet jeśli opiera się to tylko na doskonałej grze politycznej.

Państwo rosyjskie ma też inne „atrybuty władzy” we współczesnym świecie. Ma bowiem w swoim posiadaniu broń atomową, która nie jest powszechnym dobrem we współczesnym świecie, mimo chęci posiadania takiego atutu przez wiele państw czy podmiotów niepaństwowych. Faktem jest jednak, że rosyjska technologia jest przestarzała, a *know how* rozprzestrzenia się na tyle szybko i niebezpiecznie, że prawdopodobnie już wkrótce do grona nuklearnych mocarstw dołączy kolejny, choć przez nikogo niepożądany, gracz. Na razie jednak Rosja należy do tych nielicznych, których przewaga polega na tym, że potencjalnie mogą kogoś doszczętnie zniszczyć.

Za mocarstwową pozycją Rosji przemawia również jej stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Organizacji,

<sup>2</sup> J. Hugo-Bader, *Biała gorączka*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2009, s. 340–341.

która za cel obrała sobie zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. W praktyce status ten oznacza jednak, że Federacja Rosyjska ma wpływ na wszystkie decyzje dotyczące problemów współczesnego świata. Każdą propozycję rozwiązania jakiejś kwestii, niezgodną z jej przemyśleniami, może zablokować wetem, co skutecznie propozycję eliminuje. Prawo weta jest zresztą bardzo często używane przez Rosję, która wyprzedza w tym nawet Stany Zjednoczone. W całej historii Rady Bezpieczeństwa ONZ to właśnie Rosja i USA najczęściej wetowały. Często bywa, że to, co leży w interesie jednego kraju, nie jest na rękę drugiemu i – przez możliwość wetowania – impas decyzyjny w organizacji trwa bez większych zmian.

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione wyżej aspekty mocarstwowości Rosji, Unia Europejska na jej tle nie wygląda jeszcze tak dobrze, a przynajmniej, tak jak by tego chciała.

Po pierwsze, porównanie tych dwóch podmiotów jest o tyle trudne, że Unia nie jest państwem, ale tylko organizacją. Co prawda jest to bardzo szczególny typ organizacji, a po wejściu w życie traktatu lizbońskiego jeszcze bardziej pogłębiła się jej wyjątkowość, bo zyskała osobowość prawną, ale nadal jest to podmiot założony przez państwa, a nie samo państwo. Najważniejszą kwestią jest jednak to, że na płaszczyźnie politycznej Unia Europejska nie radzi sobie najlepiej.

By można było mówić o prawdziwej sile politycznej Unii Europejskiej, potrzebna byłaby jej zdolność do osiągania kompromisu i chęć państw do przeniesienia swoich uprawnień. W przypadku Unii jednak, choć nie mieliśmy nigdy wcześniej do czynienia z tak intensywną integracją, skłonności do jeszcze większej integracji nie ma. Wręcz odwrotnie – pojawiają się głosy, że część państw byłaby skłonna do swego rodzaju wycofania się. Coraz to nowe wspólne obszary regulacji nie zawsze napotykają na entuzjazm wśród członków Unii. Wydaje się wręcz, że państwa europejskie nie są gotowe na kolejny krok.

Chęć zmian, prowadzących do dalszej integracji, miał pokazać nowy traktat. Wszystko wskazuje jednak na to, że państwa członkowskie boją się odważnych decyzji „jak ognia”. Tendencję wskazał wybór nowych stanowisk w Unii, czyli pierwszego stałego przewodniczącego Rady Europejskiej (tzw. prezydenta UE) oraz wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (tzw. ministra spraw zagranicznych). Hermana Van Rompuy i Catherine Ashton nie można nazwać charyzmatycznymi postaciami europejskiej polityki. Nie są to „ojcowie Europy”, którzy mogliby poprowadzić Unię w kierunku, o jakim by pomyśleli (najważniejsze osoby w Unii Europejskiej nie były jedynie nieznanymi w Europie, ale również

w strukturach unijnych). Nie są to wizjonerzy, za którymi pójdą tłumy. A skoro nimi nie są – w świat poszedł ważny sygnał dla wszystkich mocarstw: Unia na razie nie chce się wyróżniać i odważnie kształtować swojej pozycji. Federacja Rosyjska z pewnością przyjęła wiadomość, że zjednoczona Europa nie chce się wychylać zza szeregu, z ulgą i uśmiechem, iż nie ma się czego obawiać.

W stosunkach politycznych Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską z pewnością nie możemy mówić o konflikcie czy ostrej rywalizacji. Przede wszystkim dlatego, że Unia jest na razie słabym podmiotem jako całość. Na poziomie politycznym Rosja nie ma z kim rywalizować. Można oczywiście uznać, że dwa państwa Unii mają swoje stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, ale – niestety – nie czyni to Unii mocniejszą. Po pierwsze, dlatego że wpływ Francji i Wielkiej Brytanii na kształt stosunków międzynarodowych jest dużo mniejszy niż np. Stanów Zjednoczonych czy Rosji, a dodatkowo w Radzie są tylko dwa państwa z dwudziestu siedmiu, co oznacza, że Unia decydującego głosu na tym forum nie ma i prawdopodobnie mieć nie będzie.

Dodatkowo na niekorzyść Unii Europejskiej wpływa fakt, że wciąż brak w jej szeregach jedności, co jest często wykorzystywane przez państwa spoza organizacji, np. Rosję. Zamiast bowiem zgłaszać się z problemem do Unii, władze rosyjskie kierują się prosto do najsilniejszych przywódców w Unii (jest to z reguły Angela Merkel lub Nicolas Sarkozy) i z nimi załatwiają sprawę lub przez nich forsują swoje stanowisko na forum wspólnoty europejskiej. Dialog odbywa się więc na linii Moskwa-Paryż, Moskwa-Berlin, a z pewnością nie Moskwa-Bruksela. Z punktu widzenia rosyjskiego jest to korzystniejsze. Federacja Rosyjska zdaje sobie sprawę, że państwa członkowskie „jednej Europy” nie zawsze staną za sobą murem. Gdy po śmierci A. Litwinienki Wielka Brytania chciała wyjaśnienia sprawy jego otrucia, a Rosja nie wykazywała chęci pomocy, Anglicy byli krytykowani za swoje działania przez Zachód. Jak pisze Edward Lucas: „Sekretarz stanu USA Condoleezza Rice doradzała ostrożność. Wysocy urzędnicy niemieccy prywatnie mówili, że Brytyjczycy przesadzili”<sup>3</sup>.

Choć więc o realny konflikt trudno, to o sprzeczne interesy już nie. Przykładem jest chociażby polityka rosyjska zatrzymania wpływów poza swoim obszarem. Rosji bardzo zależy bowiem na utrzymaniu strefy wpływów na obszarze poradzieckim. Jak pokazał konflikt kosowski czy gruziński (problem dwóch separatystycznych republik – Abchazji i Osetii Południowej – które Rosja uznała za niepodległe), interesy tych dwóch graczy międzynarodowych

<sup>3</sup> E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2008, s. 136.

– UE i Rosji – są różne. Unia nie sprzeciwia się, co prawda, chęci Rosji do utrzymania wpływów na tym obszarze, ale bronić będzie obszaru europejskiego. Można się natomiast obawiać, że Europa pójdzie na duże ustępstwa w tej kwestii, żeby Rosji za bardzo „nie drażnić” i „nie psuć sobie relacji”.

Unia nie ma więc takiej pozycji, o jakiej z pewnością chciałaby myśleć. Nie należy sobie jednak tłumaczyć tego wielkością Rosji czy wizją Rosji jako utopią. Federacja Rosyjska do perfekcji opanowała grę polityczną i choć jej rola znacznie zmalała to na razie brakuje odważnych, którzy mogliby strącić ją z piedestału. Gdyby bowiem przyrzeć się państwu euroazjatyckiemu z bliska, można by zobaczyć, że nie jest ono taką potęgą, na jaką się kreuje. Jest za to państwem, które federacyjny charakter może zgubić w każdym momencie. Władza jest sprawowana twardą ręką (kilku ostatnich premierów – Jewgienij Primakow, Siergiej Stiepaszyn i Władimir Putin – służyło wcześniej w służbach specjalnych)<sup>4</sup> i nie wydaje się, by jej model miał się szybko zmienić. Dodatkowo, Rosja uważa siebie za silne mocarstwo, które może mieć wpływ na losy świata, dyskusje prowadzi więc z równymi sobie, czyli np. ze Stanami Zjednoczonymi lub Chinami, a nie z Unią Europejską. Unią, która jest czymś w rodzaju federacji, ale federacji suwerennych i niepodległych państw, w których demokracja jest silnie zakorzeniona (czego nie można powiedzieć o Rosji, co jednak nie przeszkadza jej w osiągnięciu swoich celów na arenie międzynarodowej). Są to państwa, które nie chcą utracić swojego znaczenia na rzecz organizacji, stąd pojawiają się i będą pojawiać problemy z wypracowaniem wspólnego stanowiska. A to ewentualnej rywalizacji daje punkt przewagi Rosji.

Wydaje się jednak, że dla obu stron największą korzyścią miałyby współpraca. Po pierwsze, jeden i drugi gracz znajdują się na tym samym kontynencie, a najbliższe sąsiedztwo daje wiele możliwości. Dodatkowo, jak podaje Przemysław Sieradzan z Europejskiego Centrum Analiz Geopolitycznych: „UE jest świadoma swojej słabości i sojusz z Rosją byłby korzystny dla obu stron. Wydaje się, że Rosja ma wszystko, czego brakuje Europie (potęgę wojskową, bardziej doświadczoną dyplomację i wreszcie surowce naturalne; za kilkadziesiąt lat może się okazać, że woda jest najcenniejszym dobrem, a żadne państwo nie ma tak korzystnego bilansu wodnego, jak Federacja Rosyjska) i odwrotnie”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> P. Grochmalski, *Rosja i Czeczenia – stulecia nienawiści*, [w:] *Czeczenia – Rosja. Mity i rzeczywistość*, (red.) J. Brodowski, M. Smoleń, Kraków 2007, s. 26.

<sup>5</sup> P. Sieradzan w rozmowie z wp.pl: <http://konflikty.wp.pl/kat,1356,title,Rosja-ma-wszystko-czego-brakuje-Europie,wid,12564377,wiadomosc.html?ticaid=1aff2> (3.10.2010).

Współpraca – mimo wielu korzyści, które dawałaby zarówno Rosji, jak i Unii – musiałaby się jednak wiązać z pewnymi ograniczeniami. Zapominanie o przewinieniach partnera (jak choćby nieprzestrzeganiu praw człowieka) nie jest bowiem korzystne w kontekście międzynarodowego zaufania, a czasem może wręcz kompromitować w ocenie społeczeństw.

## BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE I MIĘDZYNARODOWE

Stosunków między Unią Europejską a Federacją Rosyjską nie można jednak analizować bez wzięcia pod uwagę bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego tych państw, jak i jego międzynarodowego aspektu. Bezsporne jest bowiem twierdzenie, że Unia Europejska i Federacja Rosyjska są jedynymi podmiotami na danym obszarze, które mogą stać się gwarantami pokoju i bezpieczeństwa. Mają tego również pełną świadomość.

Co ciekawe, stabilność regionu zależy od współpracy przedstawicieli dwóch różnych cywilizacji – zachodniej i prawosławnej. Pierwszą, reprezentuje Europa ze wszystkimi swoimi wartościami, które ją ukształtowały. Ośrodkiem drugiej jest właśnie Rosja. Według Samuela Huntingtona, od zachodniego chrześcijaństwa odróżnia ją: „bizantyjski rodowód, odrębna religia, dwieście lat panowania tatarskiego, biurokratyczny despotyzm oraz ograniczony kontakt z Renesansem, Reformacją, Oświeceniem i innymi zjawiskami tak ważnymi dla Zachodu”<sup>6</sup>.

O chęci współpracy tych cywilizacyjnych przeciwności (choć nie do końca różnych w swojej istocie) w obszarze bezpieczeństwa świadczą deklaracje, jak chociażby Europejska Strategia Bezpieczeństwa, która została przyjęta 12 grudnia 2003 roku. Określono w niej, że Rosja to: „główny czynnik w naszym [Europy] bezpieczeństwie i dobrobycie”<sup>7</sup>. Jako interesy Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej określono: stabilność w kraju (dotyczy wszystkich aspektów życia obywatela i państwa), rozwój na podstawie takich wartości, jak: demokracja, gospodarka rynkowa, prawa człowieka, konstruktywne podejście do byłych republik i najbliższego sąsiedztwa.

Również Federacja Rosyjska proponuje Europie współpracę. Dmitrij Miedwiediew, prezydent Rosji, zaproponował bowiem stworzenie nowej organizacji, która zajmowałaby się europejskim bezpieczeństwem. Od 2008

<sup>6</sup> S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt tadu światowego*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2006, s. 56.

<sup>7</sup> *Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 12 grudnia 2003 roku*.

roku, kiedy po raz pierwszy usłyszano o inicjatywie rosyjskiej, prowadzone są działania, mające na celu przekonanie do projektu. Widać również chęć współpracy szczególnie po stronie państw Europy Zachodniej – Niemiec czy Francji. Inaczej wygląda to w państwach sąsiedzkich Rosji. Godne zauważenia jest jednak, że Rosja próbuje wszystkich sposobów, by zmniejszyć zaangażowanie i możliwości działania Stanów Zjednoczonych (a także NATO) na kontynencie. Raczej nie jest możliwe, by pomysł został zrealizowany. NATO jasno dało do zrozumienia, że nie ma potrzeby budowania nowej struktury.

Federacja Rosyjska jest jednak mistrzem gry politycznej i, co ciekawe, do gry dają się wciągnąć niektóre państwa samej Unii Europejskiej, które nie rozumieją lub nie próbują nawet zrozumieć, jakie są motywy działania Rosji<sup>8</sup>. Takie działania pokazują słabość Unii jako całości. Pokazują również innym podmiotom międzynarodowym, że mimo iż Unia Europejska „wzmocniła się” po traktacie z Lizbony, tak naprawdę był to ostatni jak na razie krok integracyjny, a najważniejsze dla państw są nadal interesy narodowe, a nie europejskie. To z kolei pozwala sądzić, że łatwo podzielić członków Unii, gdy tylko pojawia się ku temu okazja (jaką z pewnością może być wzmocnienie relacji z Rosją).

Współpraca między Unią a Rosją jest jednak wskazana. Nie brakuje bowiem dziedzin bezpieczeństwa, w których te dwa podmioty mogłyby z powodzeniem współpracować: terroryzm, nielegalna migracja, przestępczość, pranie brudnych pieniędzy, handel narkotykami, ludźmi oraz organami. Zarówno Rosja, jak i Unia mają jednak obecnie swoje priorytety, niekoniecznie zbieżne.

Dla Federacji Rosyjskiej największym problemem ostatnio jest terroryzm, a szczególnie jego wewnętrzna forma. W ocenie Rosji jego źródłem jest Kaukaz Północny.

Kwestia tego regionu jest skomplikowana, a skomplikowała się jeszcze bardziej po upadku Związku Radzieckiego, kiedy Czeczenia postanowiła wybić się na niepodległość. Zamach na integralność Rosji został odczytany bardzo wyraźnie i władze rosyjskie, chociaż początkowo nie reagowały zbyt gwałtownie, zdecydowały się na zduszenie zmagania Czeczenów. Doprowadzono do wybuchu pierwszej wojny czeczeńskiej w latach 1994–1996, a później drugiej, która rozpoczęła się w 1999 roku, a oficjalnie skończyła dopiero w kwietniu 2009 roku<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> O nowym systemie bezpieczeństwa, jak również o koncepcji nowego systemu monetarnego chcą z Rosją dyskutować dwa państwa – Francja i Niemcy.

<sup>9</sup> K. Przybyła, *(Nie) kończąca się historia, czyli wojna czeczeńska*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2009, nr 3(26), s. 77–95.



Wraz jednak ze zmianą formy konfliktu rosyjsko-czeczeńskiego pojawiały się nowe zagrożenia. O ile bowiem na początku walki chodziło o potwierdzenie niepodległości republiki i zatrzymanie rosyjskich działań na terenie kraju (w tym masowego łamania praw człowieka), o tyle później do głosu dopuszczono radykalne ugrupowania (z powodu braku pomocy ze strony Zachodu zwrócono się z stroną islamskich państw), które zamieniły walkę o niepodległość w „dżihad”, ale rozumiany nie jako wewnętrzna walkę ze sobą, ale jako walkę z niewiernymi. Celem stało się utworzenie państwa religijnego na Kaukazie. Można powiedzieć, że Czeczenia podzieliła się na trzy obozy: dawni bojownicy o niepodległość wyemigrowali, w kraju zostali zwolennicy nowego prezydenta – R. Kadyrowa, który specyficznymi metodami dał Czeczenii więcej niezależności niż udało się wcześniej osiągnąć innym przywódcom, a trzecia grupa do dziś napawa lękiem Rosjan. Są to bowiem bojownicy muzułmańscy, którzy walczą z władzą rosyjską metodami terrorystycznymi. I choć niesłusznie zakodowano Rosjanom, że za każdy akt terroru odpowiadają Czeczenii – „przeklęty naród”, to właśnie tam rozpoczął się niepokój w negatywnym tego słowa znaczeniu. Niepokój, który rozprzestrzenił się na sąsiednie republiki – Dagestan, Inguszetię. Niepokój, przez który codziennie świat dowiaduje się, że na Kaukazie znowu ktoś zginął, znowu wybuchła bomba, znowu kogoś porwano. A skoro Rosja nie pozwoliła, żeby Kaukaz się odłączył, postawiła się w sytuacji, że jakaś część jej obszaru jest niestabilna, a całe państwo niebezpieczne.

I to właśnie ta niestabilność oraz używanie przez walczących z państwem metod terrorystycznych jest obecnie największym problemem Rosji (abstrahując od problemów gospodarczych po kryzysie, do których autor wróci). To właśnie dlatego wśród mieszkańców kraju panuje strach przed kolejnym atakiem, bo skoro udało się zdetonować bomby w rosyjskim metrze, to mogą one wybuchnąć wszędzie.

Unia Europejska nie ma takiego problemu. Co prawda nie można powiedzieć, że nie obawia się terroryzmu wewnętrznego, ale dużo większym problemem jest obecnie groźba ataków fundamentalistów z zewnątrz (choć pojawiają się informacje, że wróg już wniknął do środka).

Pod koniec października 2010 roku poinformowano bowiem, że brytyjski wywiad wykrył plany równoczesnych ataków terrorystycznych na duże miasta w Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech. Informacja zmusiła do dyskusji na temat bezpieczeństwa Europy i skutków zaangażowania militarnego państw w różnych regionach świata. Zrobiło to o tyle silne wrażenie, że kilka dni później Stany Zjednoczone oraz Wielka Brytania wydały oświadczenie, ostrzegające swoich obywateli przed podróżami po Europie właśnie ze względu na

duże ryzyko zamachów (Wielka Brytania podkreśliła, że szczególnie chodzi o Niemcy i Francję). Niemieckie i francuskie władze nie zmieniły jednak poziomów zagrożenia. Minister spraw zagranicznych Francji Brice Hortefeux przyznał jednak, że zagrożenie jest realne, a czujność kraju pełna<sup>10</sup>.

Dodatkowo nowym problemem Unii Europejskiej stali się imigranci – legalni i nielegalni imigranci. Sprawa została nagłośniona po decyzji Francji o deportacji Romów i likwidacji nielegalnych „obozowisk i squatów” romskich we Francji. Nie była to, co prawda, żadna nowość, bo: „w ubiegłym roku wydalono z terytorium francuskiego do Rumunii i Bułgarii około 10 tysięcy osób tego pochodzenia”<sup>11</sup>. Część osób mogła jednak powrócić, gdyż będąc obywatelami Rumunii lub Bułgarii mieli swobodę poruszania się na terytorium całej Unii Europejskiej. Decyzja Nicolasa Sarkozy’ego, prezydenta Francji, wywołała lawinę krytyki zarówno ze strony Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy, jak i Unii Europejskiej. Parlament Europejski przygotował nawet rezolucję, potępiającą wydalenia: „Parlament Europejski wyraża głębokie zaniepokojenie działaniami podjętymi przez władze Francji i innych państw członkowskich względem Romów i społeczności wędrownych w celu ich wydalenia; wzywa właściwe organy do natychmiastowego wstrzymania wszelkich wydań Romów, a także apeluje do Komisji, Rady i państw członkowskich o wystąpienie z takim samym żądaniem. Podkreśla, że masowych wydań zabrania Karta praw podstawowych oraz Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i że środki takie stanowią naruszenie traktatów i prawa UE, ponieważ oznaczają dyskryminację ze względu na rasę i pochodzenie etniczne, a także naruszenie przepisów dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i ich rodzin do swobodnego przemieszczania się w UE”<sup>12</sup>.

Problemy dotyczące bezpieczeństwa na kontynencie europejskim są więc wspólną sprawą zarówno Rosji, jak i Unii Europejskiej. System bezpieczeństwa nie jest jednak kwestią zupełnie bezsporną. Podmioty wykazują chęć współpracy, co jednak nie oznacza, że nie pojawia się konflikt interesów. Przede wszystkim państwa Unii są członkami Paktu Północnoatlantyckiego, a Rosja nadal podkreśla swój negatywny stosunek do tej organizacji, co niewątpliwie utrudnia dialog.

<sup>10</sup> PAP z dnia 3.10.2010 r.

<sup>11</sup> Rumunia: wydalenie Romów szkodzi wizerunkowi Francji, „Rzeczpospolita”, (<http://www.rp.pl/artukul/96606,524866-Rumunia--Paryz-nie-szanuje-praw-czlowieka.html>).

<sup>12</sup> Wspólny projekt rezolucji w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej z dnia 7.09.2010 r.

Dodatkowo podmioty nie są równe pod względem chociażby możliwości militarnych. Chociaż bowiem Unia Europejska ma większy potencjał niż Rosja, nie jest on wykorzystany. Właściwie można uznać, że militarnie Unia Europejska w ogóle się nie liczy. Nie posiada własnej armii i chociaż niewątpliwie o tym myśli, marne są szanse, by to w najbliższym czasie zrealizować. Po pierwsze dlatego, że Unia Zachodnioeuropejska, która mogłaby być przydatna w tym zakresie, nie funkcjonuje. Nawet gdyby jednak została reaktywowana, pojawiłby się problem z Sojuszem Północnoatlantyckim i kompetencjami tych dwóch podmiotów. Wydaje się również wątpliwe, by nie było problemu ze skompletowaniem armii. Nawet w NATO Francja nie użyczała swoich wojsk (dopiero niedawno wróciła do struktur), więc w UE też mógłby pojawić się podobny dylemat.

Z drugiej jednak strony trzeba wziąć pod uwagę sytuację Rosji, gdzie lobby wojskowe jest ciągle bardzo silne. Dużo silniejsze niż sama armia, której niskie morale doprowadzają do wielu tragedii, której brakuje nowoczesnych narzędzi walki i technologii; armia, która właściwie wymaga generalnego remontu (pojawiają się jednak coraz częściej sygnały, że Rosja celowo informuje o swojej słabości wojskowej, modernizując jednocześnie armię). Na tym poziomie jednak UE jest bez szans na wygraną w rywalizacji, a nawet – na razie – bez szans na samą rywalizację.

## GOSPODARKA

Współpraca nie musi się jednak opierać tylko na politycznych aspektach. Równie ważna jest gospodarka. Tym bardziej że w dzisiejszym świecie odgrywa ona wyjątkową rolę w stosunkach międzynarodowych, jeśli nie – w niektórych przypadkach – kluczową. Jeśli chodzi o stosunki gospodarcze między omawianymi podmiotami mamy do czynienia z rywalizacją, a na dodatek rywalizację tę wygrywa Unia Europejska.

Integracja gospodarcza wyszła Unii bardzo dobrze. Swobodny przepływ osób, kapitału, usług i towarów daje wielkie szanse na rozwój w tym regionie i powoduje rozwój rynków. Dodatkowo kraje unijne są w wielu kwestiach podobne do siebie, a upodabniają się do siebie jeszcze bardziej przez dyrektywy dotyczące właściwie wszystkich aspektów życia obywateli i funkcjonowania państw. Rynek europejski jest duży i jego integracja działa korzystnie na gospodarki wszystkich członków Unii. W pewnym stopniu można więc mówić o pozycji mocarstwowej Unii Europejskiej pod tym względem.

Trudno jednak prezentować Unię jako podmiot bez wad. Tak, oczywiście, nie jest. Swego rodzaju „niewypałem” czy tworem, który jest dość ryzykowny w sytuacjach kryzysowych, jest niewątpliwie strefa euro. Jedna waluta na całym kontynencie z pewnością daje wiele szans – zmniejsza ryzyko transakcji, ułatwia wymianę handlową. Jak jednak pokazał kryzys finansowy, pozwala również na szybsze rozprzestrzenianie się problemów na dużym obszarze. Dodatkowo, jak pokazał problem grecki, państwa strefy euro nie były przygotowane na taką skalę kryzysów. Pojawiły się opinie – również wśród znanych ekonomistów – że państwo strefy euro może zbankrutować oraz że Europa skompromituje się, nie mogąc samodzielnie zaradzić kryzysowi. Gdyby nie gigantyczna pomoc krajów strefy euro i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, która sięga kwoty 110 mld euro w ciągu trzech lat – Grecja pogrążyłaby nie tylko siebie, ale i Europę. Zmniejszyło by to nie tylko prestiż Unii, ale zachwiałoby międzynarodową stabilnością i równowagą. W obawie przed pogorszeniem się sytuacji m.in. w Hiszpanii i Portugalii stworzono również fundusz ochronny, służący wszystkim krajom strefy euro (750 mld euro). Co ciekawe, o tym jaką pozycję ma obecnie Unia Europejska na arenie międzynarodowej, świadczył fakt, że na rozwiązaniu europejskich problemów bardzo zleżało Stanom Zjednoczonym, które uważały, że upadek europejskiej waluty może zrujnować cały międzynarodowy system finansowy<sup>13</sup>.

Unia Europejska musi się więc skoncentrować na zbudowaniu mechanizmów, które w przyszłości pozwoliłyby jej skutecznie zahamować negatywne procesy w państwach o słabszej kondycji. Nie zmienia to jednak faktu, że gospodarczo Unia Europejska jest bardzo silnym graczem, choć wiele musi się jeszcze nauczyć. Kryzys pokazał natomiast nie tylko jej słabość, ale również wiele mankamentów jej sąsiadów.

Chodzi przede wszystkim o Federację Rosyjską, gdzie sytuacja gospodarcza zdecydowanie nie wygląda tak dobrze jak u zachodnich sąsiadów (nie licząc Białorusi i Ukrainy). Zdecydowanie można bowiem powiedzieć, że obecnie Rosja nie rozwija się dynamicznie. Choć eksperci podkreślali już ostatnimi czasy, że Federacja staje się coraz silniejsza, a dzięki surowcom naturalnym będzie odgrywać coraz bardziej znaczącą rolę we współczesnym świecie, kryzys zweryfikował wszelkie prognozy. A szczególnie te bardzo optymistycznie. Problemy finansowe, które rozprzestrzeniły się na cały świat, zdecydowanie nie ominęły tego wschodnioeuropejskiego kraju, jak niektórzy próbują nazywać Rosję. Spośród wszystkich krajów BRIC (określenie stworzone przez ana-

<sup>13</sup> T. Barber, *Euro uratowano tylko dzięki naciskowi Waszyngtonu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.10.2010.

lityka Goldman Sachs), czyli grupy państw rozwijających się (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny), to właśnie Rosja ucierpiała najbardziej w czasie kryzysu. Tak samo jest również, jeśli porównamy skutki kryzysu na innych forach międzynarodowych, w których Rosja uczestniczy: G8 czy G20<sup>14</sup>. W czasie spowolnienia zdecydowanie wzrosło też uzależnienie Federacji Rosyjskiej od eksportu surowców naturalnych, jak ropa czy gaz oraz broni – z 50 proc. do 70 proc.<sup>15</sup>

Zdecydowanie można jednak powiedzieć, że zarówno dla Unii Europejskiej, jak i Federacji Rosyjskiej najlepszy byłby model wzorowej współpracy w tym zakresie. Podmioty te mają tego świadomość, a równocześnie zdają sobie sprawę, że do tej współpracy są poniekąd zmuszone przez bardzo duże powiązania gospodarcze, które są już na tyle silne, że jeden podmiot miałby problem z prawidłowym funkcjonowaniem bez drugiego.

Przed wszystkim bowiem państwa Unii Europejskiej są zmuszone do współdziałania z Rosją z powodu gigantycznego uzależnienia od rosyjskich surowców naturalnych. Wątpliwe, że w najbliższym czasie to się zmieni, dlatego też dobre relacje między tymi podmiotami wpływają na ich bezpieczeństwo energetyczne. Oczywiście, nie każde państwo Unii jest w takim samym stopniu powiązane z Rosją. Portugalia czy nawet Francja nie muszą się obawiać o dostawy, ale już kraje, które znajdują się na wschodnich obrzeżach Unii – zdecydowanie tak. Generalnie jednak Federacja Rosyjska odpowiada za 30 proc. importu ropy (co stanowi 27 proc. zużycia) oraz 44 proc. importu gazu (co daje 24 proc. zużycia) w Unii Europejskiej<sup>16</sup>. Taka sytuacja daje Rosji wiele możliwości ruchów w grze politycznej. Wschodni sąsiad Unii może bowiem wpływać na decyzje w Europie właśnie przez swoją siłę energetyczną. Może się bowiem okazać – taka sytuacja miała już zresztą miejsce w przypadku Ukrainy – że jakieś państwo, przez które płynie surowiec do Unii Europejskiej, zalega Rosji z płatnościami, a ta wstrzymuje dostawy, co skutkuje brakiem dostaw w państwach unijnych. I chociaż na dłuższą metę taka działalność nie jest dla Federacji Rosyjskiej opłacalna (nie jest tajemnicą, że Rosja zarabia na sprzedaży surowców i jest to jedno z podstawowych źródeł jej dochodu, więc nie jest korzystne eliminowanie takich przyływów do swojego budżetu), możliwość wpływania na inne kraje jest bardzo kusząca, a dla niektórych nawet niebezpieczna. Priorytetem powinno być więc uniezależnienie się od rosyjskich dostaw, ale nie jest to proces łatwy, a dodatkowo państwa unijne i Rosja wychodzą z założenia, że Rosja potrzebuje Unii, a Unia Rosji.

<sup>14</sup> R. Cheda, *Kroczkami za zachód*, „Polityka”, 17 kwietnia 2010.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> M. Kaczmarek, E. Smolar, *Unia Europejska wobec Rosji*, „Portal Spraw Zagranicznych” (<http://www.psz.pl>), 17.07.2008.

Warte podkreślenie jest jednak, że chociaż rynki są ze sobą powiązane, to rynek unijny jest dla Rosji ważniejszy niż rynek rosyjski dla Unii. Jednak, jak słusznie zauważyła Europejska Rada ds. stosunków międzynarodowych: „Dzisiaj Rosja próbuje (...) ustanowić z Unią Europejską stosunki „asymetrycznej współzależności”. Chociaż przywódcy UE wierzą, że pokój i stabilizację buduje się za pomocą współzależności, przywódcy Rosji starają się stworzyć taką sytuację, w której Unia będzie potrzebowała Rosji bardziej niż Rosja Unii, zwłaszcza w sektorze energetycznym”<sup>17</sup>. To jest więc główny problem Unii we wzajemnych relacjach z Rosją, a mianowicie – błędne interpretowanie rosyjskich działań i naiwność polityczna.

Dodatkowo problemem Unii Europejskiej jest brak wspólnego stanowiska wszystkich członków Unii, szczególnie w sprawie bezpieczeństwa energetycznego i dostaw surowców z Rosji. Niestety, skutkuje to brakiem wiarygodności na arenie międzynarodowej. A nie wystarczy podpisywanie kolejnych traktatów dotyczących integracji, jeśli w praktyce wspólnego stanowiska właściwie nie ma. Zrozumiałe, że zdecydowanie inne odczucia na temat rosyjskich dostaw może mieć Hiszpania, inne Francja, a inne Polska, natomiast ukazywanie rozbieżności na arenie międzynarodowej sprzyja wykorzystywaniu przez kraje trzecie skłonności narodowych. Renacjonalizacja, czyli powrót do zajmowania się własnymi interesami krajowymi, zamiast rozmów o interesach wspólnotowych nie stawia Unii w dobrym świetle i obniża jej pozycję wśród światowych graczy.

Oprócz tego, że powinno się dbać o dobre relacje ze wschodnim sąsiadem, należy uważnie analizować jego działania i realnie patrzeć na sytuację. W przypadku Unii Europejskiej brakuje tego. Jeśli chodzi o Rosję jest ona dobrym obserwatorem i potrafi wykorzystać najmniejsze zawahanie u „przeciwnika”, by złamać jego jedność.

Trzeba również zwrócić uwagę na zasady, na jakich prowadzi się grę. A tutaj istotnym faktem jest brak członkostwa Rosji np. w Światowej Organizacji Handlu (WTO) czy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Powoduje to bowiem pewne rozbieżności, jeśli chodzi o normy i praktykę w wielu dziedzinach. Dlatego też zarówno Rosji, która chce skorzystać na członkostwie, jak i Unii Europejskiej bardzo zależy na rosyjskiej akcesji. Wydaje się również, że już w niedługim czasie Federacji uda się w końcu zakończyć negocjacje z WTO. Będzie to duża zmiana, tym bardziej że rozmowy są prowadzone już od 18 lat, ale eksperci wypowiadają się, że

<sup>17</sup> M. Leonard, N. Popescu, *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council on Foreign Relations, Londyn 2007.

– choć na razie za wcześnie na prognozowanie konkretnej daty – Rosja może je dokończyć podpisaniem umowy nawet w ciągu roku<sup>18</sup>. Będzie to szczególnie ważne dla inwestorów zagranicznych, którzy jak na razie, mimo iż inwestują na terenie Rosji, mają pewne obawy, co do działań państwa w zakresie inwestycji. A – jak się podaje – jeśli chodzi o źródło pochodzenia kapitału, to członkowie Unii Europejskiej są jednymi z najważniejszych inwestorów zagranicznych na terenie Federacji Rosyjskiej.

## PROBLEMY WEWNĘTRZNE (SPOŁECZEŃSTWO)

Pozycja danego podmiotu międzynarodowego nie zależy jednak tylko i wyłącznie od jego możliwości finansowych, stanu gospodarki czy politycznych umiejętności gry na forum ogólnoświatowym. Bardzo duże znaczenie ma też rola społeczeństwa i stosunki wewnętrzne w państwie lub państwach, jeśli mówimy o organizacji. Daje to bowiem obraz, jakich działań gracza międzynarodowego można się spodziewać, jakim wartościom hołduje i których norm przestrzega.

Co do Unii Europejskiej to wiele kwestii nie wymaga szczegółowego omówienia i akcentowania. Członkowie wspólnoty to państwa demokratyczne, z gospodarką wolnorynkową i świadomym społeczeństwem. Społeczeństwem, które miewa swoje problemy, ale które współdecyduje o kształcie państwa i jego działaniach. Oczywiście, nie jest to utopia, ale przestrzegane są prawa człowieka, a jeśli nie – działają organizacje, które od razu biją na alarm, że zagrożona jest demokracja i nie pozwalają przejść przed problemami obojętnie. Zagwarantowana jest wolna prasa i choć czasem przynosi to wiele negatywnych skutków to jest to aspekt niesamowicie ważny. Tym bardziej, jeśli podkreślimy znaczenie prasy w procesie kontrolowania władz. Nie bez przyczyny mówi się o prasie (lub jak się mylnie podaje – mediach) – czwarta władza w państwie. Społeczeństwo europejskie jest przede wszystkim świadome swoich praw (używające ich a czasem, niestety, nadużywające) i niezastraszone. Jest to więc społeczeństwo obywatelskie, jakiego nowocześni Rosjanie mogą tylko sąsiadom pozazdrościć. Na wschodzie proces kształtowania się takiej świadomości wśród obywateli dopiero trwa i raczej się mu nie sprzyja.

W Rosji sytuacja jest inna niż w Unii. Przede wszystkim trzeba podkreślić, że chociaż oficjalnie podaje się, że Rosja leży na kontynencie europejskim, to

<sup>18</sup> M. Selivanova, *When will Russia join the WTO?*, RIA Novosti, 6.10.2010 (<http://en.rian.ru/analysis/20101006/160858927.html>).

faktycznie nie do końca jest to prawda, a w dodatku nawet sami Rosjanie nie postrzegają się jako 100 proc. Europejczyków. Jak podaje E. Lucas: „Według badań z 2007 roku pełnych 70 proc. Rosjan postrzega Europę jako swego rodzaju partnera, choć jednocześnie podobny odsetek twierdzi, że nie uważa się za Europejczyków. Całe 73 proc. Rosjan sądzi, że ich kraj powinien dążyć do wzajemnie korzystnych stosunków z Zachodem, a tylko 16 proc. sugeruje, że Rosja powinna dystansować się od Zachodu. Niemal połowa dostrzega w Unii Europejskiej zagrożenie dla niezależności gospodarczej Rosji, ale 67 proc. jest dobrego zdania o niej, a tylko jedna trzecia uważa długoterminowe związki z nią za pożądane”<sup>19</sup>.

Kolejną kwestią, która ma duże znaczenie dla stosunków między podmiotami, jest to, że w wielu kwestiach, niestety, Rosja nadal w pewnym sensie jest zakotwiczona w Związku Radzieckim. Nadal – mimo że skończył się system dwubiegunowy – największym zdefiniowanym zagrożeniem Rosji jest NATO (tak wynika z najnowszej doktryny militarnej, ogłoszonej przez prezydenta Federacji Rosyjskiej).

Federacja Rosyjska ma też ogromne problemy wewnętrzne. Społeczeństwo boi się reform i w większości jest niechętnie zmianom. Do tego obywatele nie ufają władzy. Według badań opinii publicznej z 2007 roku, 52 proc. Rosjan wyraziło dezaprobatę wobec Dumy Państwowej. Tylko 5 proc. uważało, że członkom parlamentu zależy na poprawie życia obywateli i prowadzą oni działania w tym celu, a równocześnie 44 proc. uznało, że do kandydowania do Dumy przyszłych parlamentarzystów motywuje chciwość<sup>20</sup>. Dodatkowo niezbyt dobrą reputację ma też sądownictwo, co wiele razy podkreślały takie organizacje, jak Transparency International, OECD czy Międzynarodowe Stowarzyszenie Adwokatów. Potwierdzają to przytaczane przez Edwarda Lukasa, dziennikarza The Economist, dowody: „(...) Walerij Zorkin z Trybunału Konstytucyjnego jeden z najlepszych sędziów w Rosji, mówi, że sądy to jeden z największych rynków korupcyjnych w kraju. Badania opinii publicznej z 2004 roku pokazały, że 40 proc. obywateli nie wierzy, że ich kraj jest praworządny (30 proc. uważa, że jest); 38 proc. nie ma zaufania do władzy sadowniczej i tylko 26 proc. powiedziało, że ma zaufanie”<sup>21</sup>.

Na dodatek kuleje system zdrowotny, emerytalny oraz socjalny, a bardziej radykalne próby jego naprawy bardzo często doprowadzają do protestów różnych grup społecznych. Urzędnicy są skorumpowani i zdecydowani przy-

<sup>19</sup> E. Lucas, *Nowa...*, op. cit., s. 180.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 122.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 123.



zwyczajeni do tego, że tak jest<sup>22</sup>. Przeciwno zmianom jest również lobby wojskowe i surowcowe (dwa najważniejsze punkty odniesienia rosyjskiej polityki). Nie jest im na rękę, by cokolwiek zmieniać w państwie, gdyż obecna sytuacja – niedemokratyczna w dużej mierze – sprzyja im. Prawdopodobnie do samych decyzji nie są gotowi nawet Rosjanie, którzy – szczególnie w sytuacji kryzysowej – ciągną ku rządowi silnej ręki. Społeczeństwo woli, by ktoś decydował za nich. Oczywiście, to się zmienia, ale nie jest to szybki proces.

Do tego dochodzą problemy z republikami, które są częścią Federacji Rosyjskiej. Między Moskwą a Północnym Kaukazem jest przepaść – według niektórych ekspertów – nie do nadrobienia (bardzo często podkreśla się prawosławność Rosji i cywilizacji rosyjskiej, ale na terenie Federacji Rosyjskiej są również obecne duże grupy wyznawców islamu). Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że władza rosyjska nie kontroluje pewnych terenów bezpośrednio, ale poprzez marionetkowe rządy, a jej głównym celem jest nie tyle normalizacja sytuacji republik, ale uniknięcie sytuacji kryzysowych w centralnej (pod względem ważności) części kraju. Chodzi m.in. o zneutralizowanie zagrożenia atakami terrorystycznymi w głównych ośrodkach jak Moskwa czy Sankt Petersburg.

Sytuacja nie jest dramatyczna, ale nie jest też normalna, jeśli weźmiemy pod uwagę, że zbyt często mówi się o Rosji jako o państwie demokratycznym. To jednak, jakie wewnętrznie są państwa, decyduje o ich stosunkach z innymi graczami. I tak, choć Unia Europejska i Rosja są właściwie na siebie skazane, to tak naprawdę nie zawsze łatwo im się współpracuje.

## PODSUMOWANIE

Stosunki między Federacją Rosyjską a Unią Europejską są niezwykle ważną i delikatną sprawą dla jednego i drugiego podmiotu międzynarodowego. Jak trudne jest zdefiniowanie zaleceń dla tych relacji pokazuje wypowiedź unijnego komisarza ds. handlu Petera Mandelsona: „Relacja między UE i Rosją jest jednym z największych i najbardziej skomplikowanych wyzwań w europejskiej polityce. Dotyka ona każdego ważnego interesu europejskiego i rosyjskiego – energii, zmian klimatycznych, handlu, bezpieczeństwa, przestępczości, Bliskiego Wschodu, Iranu, Bałkanów”<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Niedawno został zdymisjonowany mer Moskwy J. Łużkow. Choć oficjalnym powodem jego odwołania było utracenie zaufania do niego przez prezydenta Rosji D. Miedwiediewa, to powszechnie wiadomo, że chodziło o korupcję na szeroką skalę.

<sup>23</sup> M. Kaczmarek, E. Smolar, *Unia...*, op. cit.

Przede wszystkim widać asymetryczność podmiotów i ich relacji. Mimo wszystkich problemów, z jakimi boryka się współczesna Rosja, jest to podmiot o silnie ugruntowanej pozycji na arenie międzynarodowej, który mimo że praktycznie utracił swoją siłę (być może chwilowo), to *de facto* nie zostało to specjalnie odnotowane w środowisku międzynarodowym. Rola Rosji jest nadal istotna, zasiada ona w gronie decydentów i z pewnością zrobi wszystko, by swoją pozycję utrzymać, jeśli nie, nawet wzmocnić.

Z kolei Unia Europejska dopiero buduje swoje miejsce wśród mocarstw. Choć już teraz jest ważnym partnerem pod względem gospodarczym, w aspekcie politycznym dopiero „raczkuje”. Nie jest również pewne, czy uda jej się osiągnąć w tej kwestii tak wiele, jak na poziomie wspólnego europejskiego rynku. Dużym problemem jest również brak wspólnej polityki zagranicznej, a szczególnie jednomyślności w kluczowych aspektach (strategicznych dla UE) oraz konsekwencji w działaniach wobec partnerów, takich jak Rosja, z którą relacje nigdy nie były proste i bezproblemowe. Według Andrzeja Maciejewskiego, eksperta Instytutu Sobieskiego w zakresie stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa i energetyki – dużym problemem Unii Europejskiej jest to, że pozostaje jakby zaczarowana i ulega urokowi Rosji: „(...) Unia nie potrafi być konsekwentna i nawet daje się poniżyć. Szczególnie kiedy Sarkozy, jako szef prezydencji Unii Europejskiej, zgadza się na to, że Rosja nie dotrzymała i nadal nie dotrzymuje ustalonych zasad wycofania swoich wojsk z Gruzji”<sup>24</sup>.

Zdecydowanie można powiedzieć, że ostrego konfliktu między Unią Europejską a Federacją Rosyjską nie ma. Czy nie będzie? Jest to mało prawdopodobne w obecnym układzie sił i składzie władz państwowych. W Unii bowiem widać od pewnego czasu, że niektóre państwa, szczególnie Francja i Niemcy, próbują na własną rękę poprawić swoje kontakty z Federacją Rosyjską poza szczeblem unijnym (nawet jeśli tematy rozmów dotyczą spraw unijnych). Jest to, niestety, powrót to polityk narodowych zamiast wspólnych działań europejskich, ale stanowi to osobny temat. Wyklucza to jednak ostry konflikt między tymi dwoma podmiotami (konflikt może się pojawić na linii Unia-Unia, a mianowicie, członkowie UE mogą nie chcieć, by Niemcy i Francja działały na własną, rękę ponad Unią w sprawach z Unią związanych).

Z kolei jeśli chodzi o rywalizację, trudno znaleźć silny punkt zaczepienia konfrontacji. Bardziej prawdopodobne byłoby bowiem konkurowanie na sys-

<sup>24</sup> A. Maciejewski, *Błędna polityka Unii Europejskiej wobec Rosji*, „The European Courier”, 23.11.2008.

temy wartości i lepsze sposoby na zarządzanie państwem (autor nie wyklucza, że tak jest), ale ma to mniejsze znaczenie dla całościowego ujęcia relacji.

Pozostaje więc współpraca, która jest na rękę obydwu podmiotom. Dla Rosji wzmacnianie partnerstwa z Unią pomaga w ograniczaniu wpływu Stanów Zjednoczonych na kontynencie i pozwala na zdecydowanie większą swobodę działania. Z kolei współpraca z Rosją daje Unii m.in. lepszą pozycję międzynarodową. Współpraca – mimo wielu pozytywnych gestów – nie jest jednak łatwa. Oczywiście, łatwiej Rosji działać z Europą, bo mają wiele ze sobą wspólnego, ale jednak bardzo wiele ich też dzieli. Kluczowe dla relacji unijno-rosyjskich będą decyzje o wyborze dalszej drogi rozwoju.

Jeśli Unia nie umocni się politycznie (a na razie więcej wskazuje na to, że nie prędko to nastąpi, o ile w ogóle), nie będzie odgrywała – jako całość – istotnej roli w polityce międzynarodowej, a szczególnie nie będzie ważnym sojusznikiem dla Rosji. Tym bardziej że tylko silna Unia może być partnerem do walki z nowym przeciwnikiem, jakim mogą być np. Chiny. Kluczowe znaczenie ma więc skłonność do pogłębienia integracji politycznej państw europejskich.

Z drugiej jednak strony przyszłość zależy też od drogi, jaką wybierze Rosja, a ta nie jest jeszcze jasno określona. W lutym 2010 roku grupa doradcza prezydenta Dimitrija Miedwiediewa (*think tank*) – Rosyjski Instytut Rozwoju Współczesnego (INSOR) – sporządziła i upubliczniła raport: „Rosja w XXI wieku: wizerunek jutra, jakiego pragniemy”. Napisała w niej, że celem Rosji powinno być członkostwo w OECD, Światowej Organizacji Handlu, a długoterminowo: w NATO i Unii Europejskiej. Zaproponowano również np. likwidację Federalnej Służby Bezpieczeństwa (czyli byłego KGB) oraz strategiczne partnerstwo z Unią. Jako że była to grupa doradcza prezydenta, początkowo środowisko międzynarodowe miało problem z odczytaniem, jaki dokładnie jest przekaz tego raportu. Zostało to zdecydowanie wyjaśnione kilka dni później, gdy prezydent Federacji Rosyjskiej D. Miedwiediew ogłosił nową doktrynę militarną. Jako główne zagrożenie – po 20 latach od rozpadu systemu dwubiegowego – Rosja uznała Pakt Północnoatlantycki<sup>25</sup>.

Sprzeczności w rosyjskiej polityce są i z pewnością będą się pojawiać. Widać jednak, że pojawiają się odważne propozycje, a to dobrze rokuje na przyszłość. Problemem może się jednak okazać coś innego – niezrozumienie polityki rosyjskiej. O ile bowiem Rosja jest świetnym graczem politycznym i mimo kryzysów nie jest odsuwana od stołu, przy którym podejmuje się decy-

<sup>25</sup> D. Włodkowski, *Rosja XXI wieku – czas na zmiany?*, „Polityka Globalna” (<http://www.politykaglobalna.pl>), 14.02.2010.

zje na arenie międzynarodowej, a dodatkowo potrafi wykorzystać potknięcia „przeciwników”, o tyle Unia Europejska zbyt często wydaje się po prostu naiwna. Przedstawiciele Europy (szczególnie Europy Zachodniej) podejmują decyzje, które są często niewłaściwe, i nierzadko nie rozumieją zagrożeń z nich wynikających. Dodatkowo niekorzystnie na wizerunek Unii wpływa pobłażanie innym podmiotom, szczególnie Rosji, w kwestiach, które są na Zachodzie bardzo ważne, ale o których Zachód potrafi zapomnieć, jeśli tylko chodzi o nie pogorszenie relacji dwustronnych.

Współpraca jest więc wskazana, ale współpraca niebezpieczna wobec partnera. Partnera, który – jak napisał Aleksandr Brok w wierszu „Sfinks” – potrafi być i przyjacielem, i wrogiem:

„Rosja jest Sfinksem. Rozradowana, zrozpaczona  
I skąpana w czarnej krwi,  
Spogląda, spogląda, spogląda na ciebie  
Z nienawiścią i z miłością!”<sup>26</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Barber T., *Euro uratowano tylko dzięki naciskowi Waszyngtonu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.10.2010.
- Bater W., *Nikt nie spodziewa się rzezi. Notatki korespondenta wojennego*, Kraków 2008.
- Braudel F., *Gramatyka cywilizacji*, Warszawa 2006.
- Cheda R., *Kroczkami za zachód*, „Polityka”, 17 kwietnia 2010.
- Ciesielski S., *Studia z dziejów Europy Wschodniej. Tom 2. Rosja–Czeczenia. Dwa stulecia konfliktu*, Wrocław 2003.
- Davies N., *Europa. Między Wschodem a Zachodem*, Kraków 2007.
- Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 2005.
- Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 12 grudnia 2003 roku*.
- Falkowski M., *Czeczenia a Rosja: znaczenie kwestii czeczeńskiej dla współczesnej Rosji*, OSW „Prace OSW” 2003, nr 11.
- Grammer M., *Between Mecca and Moscow: Islam, Politics and Political Islam in Chechnya and Dagestan*, „Middle Eastern Studies” 2005, Vol. 41, no. 6.
- Grochmalski P., *Rosja i Czeczenia – stulecia nienawiści*, [w:] *Czeczenia – Rosja. Mity i rzeczywistość*, (red.) J. Brodowski, M. Smoleń, Kraków 2007.
- Hugo-Bader J., *Biała gorączka*, Wydawnictwo Czarne, Wołowiec 2009.

<sup>26</sup> Cytat za: E. Lukas, *Nowa...*, op. cit., s. 180.

- Huntington S., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA, Warszawa 2006.
- Kaczmarek M., Smolar E., *Unia Europejska wobec Rosji*, „Portal Spraw Zagranicznych” (<http://www.psz.pl>), 17.07.2008.
- Kuczyński M., *Krwawiąca Europa. Konflikty zbrojne i punkty zapalne w latach 1990–2000. Tło historyczne i stan obecny*, Warszawa 2001.
- Leonard M., Popescu N., *A Power Audit of EU-Russia Relations*, European Council on Foreign Relations, Londyn 2007.
- Litwinienko A., Felsztynski J., *Wysadzić Rosję*, Poznań 2007.
- Lucas E., *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, Dom wydawniczy Rebis, Poznań 2008.
- Maciejewski A., *Błędna polityka Unii Europejskiej wobec Rosji*, „The European Courier”, 23.11.2008.
- Malia M., *Sowiecka tragedia. Historia komunistycznego imperium rosyjskiego 1917–1991*, Warszawa 1998.
- Politkowska A., *Udręczona Rosja. Dziennik buntu*, Warszawa 2007.
- Prochazkova P., *Ani życie, ani wojna. Czeczenia oczami kobiet*, Warszawa 2005.
- Przybyła K., *(Nie) kończąca się historia, czyli wojna czeczeńska*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2009, nr 3 (26).
- Rumunia: wydalenie Romów szkodzi wizerunkowi Francji*, „Rzeczpospolita” (<http://www.rp.pl/artykul/96606,524866>), 20.08.2010.
- Selivanova M., *When will Russia join the WTO?*, RIA Novosti (<http://en.rian.ru/analysis/20101006/160858927.html>), 6.10.2010.
- Włodkowski D., *Rosja XXI wieku – czas na zmiany?*, „Polityka Globalna” (<http://www.politykaglobalna.pl>), 14.02.2010.
- Wspólna strategia Unii Europejskiej wobec Rosji z 4 czerwca 1999 roku*, II załącznik z posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii (3–4 czerwca 1999 r.).
- Wspólny projekt rezolucji w sprawie sytuacji Romów i swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej z dnia 7.09.2010 r.*

## STRESZCZENIE

Artykuł jest próbą ukazania stosunków między Federacją Rosyjską a Unią Europejską w okresie przejściowym między ładem międzynarodowym, który się zakończył, a tym, który dopiero się kształtuje. Autorka analizuje relacje między podmiotami na płaszczyźnie politycznej, militarnej, związanej z bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym, gospodarczej i społecznej, jak

również prezentuje optymalne scenariusze stosunków na przyszłość. W tym celu wykorzystano takie metody badawcze, jak analiza porównawcza oraz krytyczna dostępnej literatury oraz materiałów źródłowych.

Analiza stosunków między Federacją Rosyjską a Unią Europejską pozwala wyciągnąć wniosek, że są one ważne zarówno dla jednego, jak i drugiego gracza międzynarodowego, szczególnie w kontekście zdobycia bądź utrzymania pozycji aktora ze ścisłej czołówki. Stąd też niekorzystny byłby konflikt na linii Bruksela-Moskwa oraz zbyt zaciekle rywalizacja. Najwięcej korzyści tym podmiotom międzynarodowym mogłaby przynieść współpraca – szczególnie w obliczu zagrożenia z zewnątrz – z czego jednak i Rosja, i Unia Europejska zdają sobie sprawę.

Kwestią, która komplikuje relacje dwustronne, jest asymetryczność podmiotów. Rosja jest państwem, które od dawna miało pozycję mocarstwową i mimo problemów gospodarczych nadal ją utrzymuje. Unia Europejska jest z kolei tylko organizacją międzynarodową, która co prawda ma już podmiotowość prawną, ale dopiero stara się o wejście do „klubu wybranych”. Gospodarczo silna, politycznie – nie.

Dysproporcje między Unią a Rosją są również obecne zarówno na płaszczyźnie militarnej, jak i społecznej (system wartości podmiotów). Przyszłość ich stosunków zależy natomiast głównie od drogi, jaką wybiorą w najbliższej przyszłości. Zależy więc od tego, na ile integracja polityczna okaże się sukcesem Unii Europejskiej (na jaką integrację zgodzą się państwa), jak również od tego, na jaką drogę rozwoju – i na podstawie jakich wartości – zdecyduje się Federacja Rosyjska. Ani jedno, ani drugie nie jest przesądzone. Pewne jest natomiast to, że z lepszej pozycji w relacjach między tymi graczami startuje Rosja, która jest mistrzynią gry politycznej przy – wydaje się – ciągle zbyt naiwnej Unii Europejskiej.

## SUMMARY

The article is an attempt to present the relations between the Russian Federation and the European Union in the transition period between the international order that has just finished and the one that is developing. The author analyzes the relations between the parties on the political, military, national and international security related, economic and social planes and also presents optimal scenarios of the relations in the future. In order to do that she uses such research methods as comparative and critical analysis of available literature and resource materials.

The analysis of the relations between the Russian Federation and the European Union lets the author draw a conclusion that they are important for both political players, especially in relation with the perspective of winning or maintaining the position of a leading actor. Therefore, a conflict between Brussels and Moscow and too fierce rivalry would not be advantageous. Both international players, Russia and the European Union, realize that their co-operation – especially in connection with external threats – can be mostly beneficial.

An issue that complicates the bilateral relations is the asymmetry of the parties. Russia is a state that has been a superpower for ages and – in spite of some economic problems – still holds this position. The European Union, on the other hand, is only an international organization which, although it already is an international legal entity, is striving to join the “club of the chosen”. It is strong economically but not politically.

Disproportions between the European Union and Russia also exist both in the military field and the social sphere (the systems of the parties’ values). However, the future of their relations depends mainly on the route they will choose in the nearest future. Thus it depends on whether and to what extent the political integration will prove to be successful for the European Union (what kind of integration the member states will approve of) as well as what development route and what system of values the Russian Federation will decide to choose. None of the options has been determined yet. However, it is certain that Russia’s starting position is better: it is a master of political games while the European Union seems to be continually too naïve.

**Adrian Chojan**

## TURCJA W UNII EUROPEJSKIEJ – DIALOG CZY ZDERZENIE CYWILIZACJI?

Problem z akcesją Turcji do Unii Europejskiej trwa nieprzerwanie od wielu lat. Wiele poszczególnych prezydencji w Radzie Unii Europejskiej nie potrafiło bądź nie chciało tego problemu rozwiązać za pomocą akcesji lub też całkowitej odmowy członkostwa Ankarze. Stała się rzecz wprost przeciwna – otóż rozpoczęto z Turcją negocjacje członkowskie, które – na chwilę obecną – są tylko obietnicami niepopartymi żadnymi realnymi przesłankami, by Turcja w niedalekiej przyszłości wstąpiła do europejskiej rodziny. W chwili obecnej jest zbyt wiele niejasności, które nie pozwalają jednoznacznie ocenić, czy ewentualne członkostwo Turcji w UE będzie oznaczało dialog cywilizacji czy też będzie tym, co Huntington nazwał „zderzeniem cywilizacji”. Pewne jest z kolei to, że tureckie aspiracje by stać się państwem członkowskim UE są jednymi z najbardziej kontrowersyjnych tematów związanych z przyszłym rozszerzeniem Unii. Dyskusja na ten temat przybiera często skrajnie odmienne od siebie opinie – od wyraźnych działań na rzecz uzyskania przez Turcję członkostwa w Unii Europejskiej po kategoryczny brak akceptacji dla takiej decyzji politycznej. Jest to spowodowane tym, że dyskusja ta odbywa się głównie w obszarze religijnym i kulturowym, a sprawy polityczne (nie) świadomie są pozostawiane na dalszym planie.

Celem niniejszego artykułu jest usystematyzowanie dyskusji dotyczącej tureckiego członkostwa w Unii Europejskiej oraz prezentacja rozmaitych czynników stojących na przeszkodzie w realizacji najważniejszego celu tureckiej polityki zagranicznej, jakim jest uzyskanie członkostwa w światowym fenomenie integracyjnym, czyli w Unii Europejskiej.



## HISTORYCZNA DROGA TURCJI DO EUROPY

Początek tureckich starań o uzyskanie statusu państwa ściśle współpracującego z Europą miał miejsce po zakończeniu II wojny światowej, a od zakończenia wojny Turcja kontynuuje politykę zbliżania się z cywilizacją Zachodu. Od lat 50. ubiegała się o członkostwo w sojuszu północnoatlantyckim, co udało się jej osiągnąć w 1952 roku<sup>1</sup>. W ciągu kolejnych lat Turcja coraz bardziej stawiała się zależna od państw zachodnich. To od nich otrzymywała pomoc ekonomiczną i to także Zachód szkolił tureckie siły zbrojne. Turcja do pewnego stopnia stała się wschodnią zaporą przeciwko szerzącemu się w czasach „zimnej wojny” sowieckiemu imperializmowi, co z kolei gwarantowało jej utrzymanie „członkostwa” w elitarnym gronie państw Zachodu. Po zakończeniu „zimnej wojny” państwo ze stolicą w Ankarze nadal było zorientowane na zachodni kierunek swojej polityki zagranicznej. Jednak koniec ideologicznej rywalizacji Wschód – Zachód wymagał wyraźnego przededefiniowania tureckiej roli wśród swoich sojuszników. W tym miejscu paradoksalnie można uznać, że muzułmańska Turcja była i jest (albo też powinna być) elementem chroniącym chrześcijański Zachód przed niebezpieczeństwem napływającym ze strony innych państw muzułmańskich. Dowodem na to jest m.in. zgoda na prowadzenie przez amerykańskie samoloty działań przeciwko Irakowi z baz rozlokowanych na swoim terytorium. Te i inne podobne wydarzenia były spoiwem turecko-zachodnich relacji, które w lepszym bądź gorszym wymiarze istnieją po dziś dzień. U schyłku „zimnej wojny” jasne wydawało się, że kolejnym krokiem „zbliżenia się z Zachodem” będzie uzyskanie członkostwa we Wspólnotach Europejskich, które w 1993 przyjęły nazwę Unii Europejskiej.

Jednak pierwsze kroki w kierunku akcesji Turcja zrobiła już w 1959 roku, wyrażając chęć członkostwa w europejskich strukturach integracyjnych. W 1963 roku EWG przyznała jej status członka stowarzyszonego. Zwróćmy uwagę na to, że od 1987 roku<sup>2</sup> – od daty złożenia wniosku o członkostwo Turcji w UE – minęły już 23 lata, a negocjacje (rozpoczęte 3 października 2005 roku) prowadzone z Unią Europejską dalej nie mogą napawać optymizmem tureckiego społeczeństwa, a także większości tureckiej klasy politycznej. W tym czasie członkostwo uzyskały Austria, Finlandia czy też państwa Europy Środkowej z Polską na czele, które swoje wnioski o członkostwo

<sup>1</sup> A. Czubiński, *Historia powszechna XX wieku*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2009, s. 509.

<sup>2</sup> J. Starzyk-Sulejowska, *Główne kierunki realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Tom II. Gospodarka – Polityka – Współpraca*, (red.) W.M. Góralski, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 152.

złożyły zdecydowanie później niż Turcja. Warto w tym miejscu wspomnieć o wydarzeniach w 1997 roku na szczycie luksemburskim, kiedy to wykluczono Turcję z grona państw kandydujących<sup>3</sup>. Chociażby ten fakt obrazuje, że casus Turcji jest wyjątkowy, i że trzeba do niego podejść ze szczególną uwagą. Dlatego też jest uzasadnione postawienie pytania: dlaczego Turcja nie jest jeszcze państwem członkowskim Unii Europejskiej? Ktokolwiek próbuje jednoznacznie odpowiedzieć na tak sformułowane pytanie nie do końca jednak zdaje sobie sprawę z wagi problemu. Wydaje się też, że na to pytanie nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Autorzy zajmujący się na co dzień problemem tureckim przedstawiają wiele różnych przyczyn takiego stanu rzeczy, z których każda tak naprawdę może zostać uznana za dobrą i uzasadnioną.

Skoro jednak podejmujemy się wyzwania przybliżenia odpowiedzi na tak skonstruowane pytanie, to należy je odnieść do co najmniej 2 oddzielnych zagadnień. Pierwszym z nich jest określenie, czy Turcja jest rzeczywiście państwem europejskim, co współcześnie wydaje się być bardzo kontrowersyjnym zagadnieniem. Drugim problemem jest kwestia polityczna akcesji Ankary do UE i związanych z nią skutków dla samej Unii, gdyż wydawać się może, że problem członkostwa Turcji w UE leży po stronie Brukseli, bo to ona tak naprawdę nie wie co z Turcją oraz z jej członkostwem chce zrobić.

## CZY TURCJA JEST PAŃSTWEM EUROPEJSKIM?

Zgodnie z zapisami traktatowymi, aby móc zostać państwem członkowskim Unii Europejskiej należy być państwem europejskim pod praktycznie każdym względem<sup>4</sup>. Zauważmy jednak, że w żadnym miejscu żaden z traktatów europejskich nie określa jasno granicy między państwem europejskim a państwem nieeuropejskim, co prowadzi do istotnych rozbieżności. Otóż z jednej strony istnieje konieczność faktycznego określenia takiej granicy, by przy kolejnych rozszerzeniach nie powtórzył się podobny problem, jak z Turcją, ale z drugiej strony jej brak pokazuje otwartość Unii na nowe państwa i szerzenie idei różnorodności kulturowej. Gdyby owa granica została jasno zdefiniowana, to takie państwa, jak Turcja, mogłyby zapomnieć o jakimkolwiek członkostwie w Unii Europejskiej. Wszystko zależy od tego, w jaki sposób i czy w ogóle zostanie ona kiedykolwiek zdefiniowana przez unijnych władarzy.

<sup>3</sup> Decyzję zmieniono w na szczycie w Helsinkach, który odbył się 10–11 grudnia 1999 roku. Uznano Turcję jako państwo kandydujące oraz wezwano ją do kontynuowania reform wewnętrznych – głównie z zakresu respektowania praw człowieka.

<sup>4</sup> Artykuł 237 traktatu rzymskiego.

Koronnym argumentem przeciwników akcesji Turcji w toczącej się debacie jest to, że jedynie 3 proc powierzchni tego państwa (turecka Tracja) znajduje się na kontynencie europejskim, a reszta już należy do kontynentu azjatyckiego. Ale odpowiedź na pytanie, czy Turcja jest geograficznie państwem europejskim, jest co najmniej dwuznaczna. Z jednej strony możemy powiedzieć, że NIE JEST, bo – jak wspomniałem wcześniej – tylko 3 proc. jej terytorium to Europa. W przypadku akcesji Ankary do UE nie będzie można mówić o organizmie *stricte* europejskim, a bardziej o Unii o charakterze euroazjatyckim. Z drugiej strony można powiedzieć, że JEST państwem europejskim, kiedy uznamy, że ograniczenia terytorialne są społecznie przyjętymi konwenansami. Obecnie wielu geografów nie jest w stanie określić, gdzie tak naprawdę kończy się Europa, a wszelkie takie ustalenia mogą przyjąć charakter ustaleń wyłącznie politycznych, a nie geopolitycznych. Jednak w tym momencie pojawia się problem, który z biegiem czasu może okazać się precedensem. Skoro Turcja zostałaby przyjęta do UE, to o takie same uprawnienia może wystąpić np. Izrael czy Maroko, które kilka lat temu złożyło wnioski o członkostwo, a który został odrzucony ze względu właśnie na to, że Maroko nie jest „państwem europejskim”. W takiej sytuacji Unia nie byłaby organizacją o charakterze regionalnym jak jest obecnie, a stałaby się organizacją o charakterze powszechnym, co w odczuciu wielu analityków mogłoby być bardzo niekorzystne dla poszczególnych państw członkowskich, ale również i dla samej UE.

Drugim argumentem podnoszonym przeciwko akcesji jest to, że Turcja, mimo tego, że formalnie jest państwem laickim, to dominującym wyznaniem jest tam islam. Stoi to w wyraźniej opozycji to tego, co mówili ojcowie założyciele Unii Europejskiej, że „UE jest klubem państw chrześcijańskich”. A swego czasu tacy politycy, jak Valéry Giscard d’Estaing, mówili, że Turcja wyraźnie „nie pasuje” do Unii Europejskiej. Dlatego w tym miejscu nasuwa się kolejne pytanie, czy Turcja pasuje do UE pod względem kulturowym i historycznym? W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że nie pasuje, bo Europę formowało chrześcijaństwo i antyk. A według tego, co pisał Huntington o państwach muzułmańskich, to w procesie ich tworzenia bardzo małą rolę odgrywały takie procesy, jak feudalizm, reformacja, oświecenie czy też rewolucja przemysłowa, które wpływały na formowanie się państw europejskich. Ale z drugiej strony islam jako taki ma jednak długą historię w Europie. Wpłynął chociażby na kulturę Półwyspu Iberyjskiego czy Bałkan. A współcześnie odgrywa coraz ważniejszą rolę w takich państwach, jak Francja, Niemcy czy Wielka Brytania, a więc w państwach określanych mianem liderów Unii Europejskiej.

Zwróćmy uwagę także na ostatnie wydarzenia ze Szwajcarii czy też kontrowersje, jakie wzbudza budowa meczetu w Warszawie. Wydaje się, że islam jako religia oraz jako system społeczny coraz bardziej puka do bram Europy. Dodatkowo istnieją wyraźne przesłanki do tego, by zanegować zdanie, że „Unia Europejska jest klubem państw chrześcijańskich”. Dała temu wyraz sama Unia w trakcie burzliwej debaty o preambułę traktatu konstytucyjnego, w którym chciano (bądź nie chciano) umieścić odniesienia do chrześcijańskich korzeni Europy. Skoro sama Unia jako całość nie jest pewna (nie jest w stanie określić), czy chrześcijaństwo jest tak ważne dla niej samej i że fundamenty współczesnej Unii Europejskiej mają się opierać właśnie na tej religii, to nie można go traktować jako argumentu w debacie o przyjęciu muzułmańskiej Turcji w jej szeregach. W Europie powstał duży problem z tym, czy jej podstawy mają być budowane na tradycji chrześcijańskiej, czy laickiej – to Europa sama musi zdefiniować, w którą stronę chce pójść, aby móc wymagać standardów chrześcijańskich czy laickich od potencjalnych kandydatów do członkostwa. Zupełnie osobnym problemem jest sprawa wzajemnego funkcjonowania demokracji i islamu w jednym państwie. Demokracja jest jedną z głównych wartości Unii Europejskiej, a jednocześnie „nie pasuje” do islamu. Bardzo trydno wskazać państwo muzułmańskie, w którym panowałaby demokracja w pełnym tego słowa znaczeniu. Także demokracja ustanawiana na siłę, np. w Iraku czy w Afganistanie, nie zdaje obecnie egzaminu.

Bardzo dobrze pozycję Turcji określił Huntington w książce „Zderzenie cywilizacji”, gdzie nazwał ją „krajem na rozdrożu”<sup>5</sup>, chociażby z tego względu, że elity polityczne chciałby należeć do cywilizacji Zachodu, a społeczeństwo nie do końca jest na to zdecydowane i co ważniejsze nie do końca do tego przekonane, mimo wzrostu w ostatnich latach poparcia dla unijnych aspiracji Turcji. I ta wątpliwość wydaje się być kluczową odpowiedzią na pytanie, czy Turcja jest państwem europejskim. Skoro istnieje dychotomia w podejściu samych Turków do tego, czy Turcja jest częścią Europy i czy Turcy są Europejczykami, to nie jest możliwe jednoznacznie uznać, że jest ona częścią Europy czy generalnie częścią cywilizacji Zachodu. W jednym z raportów Komisji Europejskiej stwierdzono, że tylko 30 proc. Turków czuje się Europejczykami<sup>6</sup>. W państwach członkowskich UE ten odsetek wynosi ponad 70 proc. Fakt bycia państwem członkowskim NATO czy OBWE wcale nie musi świadczyć o tym, że państwo w pełni spełnia kryteria (zresztą na tyle dobrze niezdefi-

<sup>5</sup> S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, MUZA SA, Warszawa 2000, s. 216.

<sup>6</sup> Eurobarometer 71 oraz Eurobarometer 70, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)

niowane) państwa europejskiego. Więc problem „europejskości” sama Turcja musi rozwiązać wewnątrz siebie, a później będzie można prowadzić dysputy, czy z punktu widzenia państw europejskich Turcja jest im bliska czy też nie.

## POLITYCZNE SKUTKI AKCESJI TURCJI

Turcja jest blisko 70-milionowym państwem. Jej ewentualna akcesja miałaby kolosalny wpływ na sytuację wewnętrzną w Unii Europejskiej. Przede wszystkim Ankara posiadałaby bardzo silną pozycję w unijnych instytucjach, a przy tak dużej liczbie obywateli miałaby duże uprawnienia w procesie decyzyjnym, zwłaszcza w Radzie Unii Europejskiej – głównym organie decyzyjnym UE. W przypadku głosowania w procedurze jednomyślności nie byłoby żadnego problemu, bo każdy głos jest tak samo ważny. Ale zważywszy na to, że w kolejnych traktatach zapisano, że coraz więcej decyzji ma być podejmowanych kwalifikowaną większością głosów, a Turcja miałaby podobną (jak nie taką samą) liczbę głosów w Radzie, jak Niemcy czy Francja i wtedy możemy ją nazwać jedną z głównych sił decyzyjnych UE. Ten fakt nie do końca akceptują niektóre państwa członkowskie z Niemcami i Francją na czele. Turcja miałaby dużo większe możliwości blokowania podejmowania decyzji niż inne państwa, które są w UE dłużej, ale mają „mniejsze” znaczenie w Radzie. Tak więc istnieje ryzyko, że wszystkie najważniejsze decyzje podejmowane przez Unię wymagałyby zgody Ankary. Z wyliczeń dokonanych w czasie debaty nad przyszłością traktatu konstytucyjnego wykazano, że siła głosu Turcji byłaby bardzo duża. W tym miejscu jest mowa o systemie głosowania kwalifikowaną większością głosów. Analizując owe dane, dochodzimy do wniosku, że siła głosu Turcji byłaby niewiele mniejsza od Niemiec, ale już dużo silniejsza od Wielkiej Brytanii i Francji (to także jeden z powodów, dla których Paryż jest przeciwny tureckiej akcesji)<sup>7</sup>. Włodarze Unii Europejskiej, by w jakikolwiek sposób ograniczyć siłę głosu Turcji zaproponowali ustanowienie górnego pułapu demograficznego – ok. 70 mln<sup>8</sup>. Byłby to duży cios dla państwa, które w niedalekiej przyszłości liczbą obywateli wyprzedzi Niemcy, a z drugiej

<sup>7</sup> K. Smyk, *Konsekwencje przystąpienia Turcji dla procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej*, s. 6. ([www.rcie.lodz.pl/docs/turcpozrada.pdf](http://www.rcie.lodz.pl/docs/turcpozrada.pdf)), data pozyskania informacji 12 lipiec 2010.

<sup>8</sup> J. Wódka, *Czy Polska powinna wspierać starania Turcji o członkostwo w Unii Europejskiej?* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, (red.) J.M. Fiszer, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2009, s. 381.

strony byłaby to próba wykluczenia Turcji z decydującego wpływu na system głosowania. Kolejną tendencją w zakresie głosowania kwalifikowaną większością głosów w przypadku akcesji Turcji będzie wyraźnie wzmocnienie grupy państw dużych. Udział ludności Turcji i 4 pozostałych największych państw UE (Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy) będzie stanowił bardzo dużą przewagę dla pozostałych państw. W tym miejscu dla państw mniejszych, jak np. Polska, może pojawić się niebezpieczeństwo „sojuszu wielkich państw”, które w wielu przypadkach same będą mogły podejmować kluczowe decyzje dla całej Unii Europejskiej. Dlatego też polityczna ocena skutków akcesji Turcji do UE wiąże się głównie z jej wpływem na proces decyzyjny i na siłę jej głosu w Radzie Unii Europejskiej.

Te wyliczenia zostały dokonane zgodnie z prognozowanymi zmianami demograficznymi, które z kolei wyraźnie służą Turcji. Wskazują na to szacunki chociażby samej Unii Europejskiej, według których liczba obywateli Turcji w latach 2005–2010 wzrośnie o 19 mln, tj. 25 proc.<sup>9</sup>. Oznacza to, że w niedalekiej przyszłości osiągnie aktualną liczbę ludności Niemiec, która teraz wynosi 82 mln. Oznacza to, że jej wpływ na proces decyzyjny UE będzie jeszcze większy niż jest to planowane. Tak więc bez wątpienia przystąpienie Turcji do Unii Europejskiej będzie wymagało reformy całego systemu instytucjonalnego, a obecnie nie będzie to zadaniem prostym.

Przy tego typu problemach należałoby zadać pytanie, czy największe państwa członkowskie na tyle ufają Turcji, żeby powierzyć jej tak ważną rolę w Unii Europejskiej? Jest wiele przesłanek, by wątpić w to, czy Paryż i Berlin oddadzą część swojej władzy w strukturach UE na rzecz Turcji, która jako nowe państwo członkowskie może być absolutnie nieobliczalne. Paradoxem w tym wszystkim jest to, że gdyby Turcja faktycznie została przyjęta do UE, to stałaby się – oprócz Bułgarii i Rumunii – najbiedniejszym państwem członkowskim, a jednocześnie państwem, które byłoby drugim po Niemczech, które miałyby najwięcej do powiedzenia w procedurze głosowania w Radzie UE. Zgodnie z tym co zawiera traktat lizboński Turcja posiadałaby maksymalną liczbę posłów wynoszącą 96. Dlatego tak znacząca pozycja w Radzie i w Parlamencie wymusiłaby to – o czym wspomiano już wcześniej – czyli reformy instytucjonalne w Unii Europejskiej, a to z kolei nowe „targi” w negocjacjach między państwami członkowskimi.

Stan gospodarczy Turcji doprowadziłby do tego, że stałaby się jednym z największych odbiorców netto z unijnego budżetu, co z całą pewnością źle

<sup>9</sup> Zielona księga *Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami*, Bruksela 2005, s. 4. ([www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)).

zostałoby odebrane w Berlinie (największy płatnik netto) i w Paryżu<sup>10</sup>. To oraz planowane działania oszczędnościowe, jakie w najbliższych latach planuje Bruksela, sprawia, że przystąpienie Turcji do UE wydaje się być abstrakcją polityczną, dlatego że byłoby to zwyczajnie niekorzystne dla części państw członkowskich oraz dla ich narodowych budżetów. Mogą się także pojawić obiekcje państw, które obecnie są beneficjentami netto z unijnego budżetu. W końcu to znaczna część środków, które miałyby być przekazane np. Polsce czy Słowacji, powędrowałyby do Ankary. Te państwa ideowo wspierają tureckie starania o akcesję, ale gdy przyjdzie zrobić bilans finansowy i okaże się, że na integracji Turcji tracą, mogą przestać tak zdecydowanie popierać chęć rozszerzenia Unii Europejskiej o Turcję.

Inną kwestią natury politycznej, którą należałoby poruszyć, jest problem samej zgody UE na przyjęcie Turcji. Zgodnie z tym, co stanowi traktat lizboński (wcześniej także TUE), to przyjęcie nowego państwa do organizacji ma miejsce wtedy, gdy wszystkie państwa członkowskie wyrażą na to zgodę. W tym miejscu pojawia się poważny problem na drodze do członkostwa. Przeciwnymi członkostwu Turcji w UE są np. Niemcy, Francja czy radykalna w tym temacie Austria. Francja w lutym 2005 roku wprowadziła poprawkę do konstytucji, która stanowi, że od momentu kiedy Chorwacja stanie się formalnym członkiem UE, zgodę na przyjęcie kolejnych państw będzie wyrażało społeczeństwo francuskie w referendum. A w przeprowadzonych w 2006 roku badaniach opinii publicznej 2/3 Francuzów kategorycznie przeciwstawia się temu, aby Turcja została przyjęta w poczet państw członkowskich UE. Taki stan rzeczy może świadczyć o głębokiej nieufności wobec Turcji i poczuciu zagrożenia przed falą emigrantów, którzy wyjadą z Turcji, kiedy nadarzy się do tego okazja. Głównie narażone są na to właśnie Niemcy, Francja oraz dodatkowo Holandia. Zresztą generalnie społeczeństwa państw członkowskich UE są negatywnie nastawione do koncepcji włączenia Turcji do Unii, o czym zresztą świadczą chociażby badania z 2006 roku<sup>11</sup>. Jest to związane z wieloma czynnikami. Jednym z nich jest gotowość, a także zdolność do przyjęcia europejskiego spojrzenia na świat i europejskie wartości. Turcy, którzy od zawsze mieli wpojony islam i zupełnie inny system wartości niż Europejczycy, mogą mieć olbrzymie trudności, by zintegrować się ze społeczeństwami zachodnimi. Rodzi to niebezpieczeństwo wybuchu niepokojów w Europie. Choć z drugiej

<sup>10</sup> Turcja jest państwem rolniczym i w związku z tym należy liczyć, iż część dotacji w ramach Wspólnej Polityki Rolnej kierowane byłby do Turcji.

<sup>11</sup> A. Balcer, R. Sadowski, W. Paczyński, *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską – relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna. Część 1*, „Raport OSW” 2006, Ośrodek Studiów Wschodnich, s. 12.

strony każdy pamięta „polskiego hydraulika” i wnoszone np. przez Francję sprzeciwy przy przyjmowaniu państw z Europy Środkowej i Wschodniej do UE. Natomiast – jak pokazują lata naszego członkostwa – nie było z tym tak źle, jak uważało wielu ekspertów.

Tak więc nie tylko kwestie natury historycznej, geograficznej i kulturowej stoją na przeszkodzie w pozytywnym zakończeniu negocjacji akcesyjnych przez Turcję, lecz także w sferze politycznej istnieje wiele nieprzychylnych Turcji spraw, które nie tak łatwo i nie tak szybko uda się rozwiązać. Jednak mimo wszystko Turcja nie ma lepszej alternatywy niż członkostwo w Unii Europejskiej i dalej będzie realizowała ten najważniejszy cel swojej polityki zagranicznej, dlatego, że nie leży w jej interesie odwrócenie się od Unii Europejskiej. Turcja w swoim kręgu kulturowym świata muzułmańskiego do pewnego stopnia jest traktowana jako zdrajca (ze względu na duże zażyłości ze Stanami Zjednoczonymi) i członkostwo w UE byłoby dla niej gwarancją dobrego bytu. Turcji zaszkodziło to, o czym pisał Andrzej Ananicz – zbyt dużo amerykańskich polityków stawiało Turcję jako wzór do naśladowania państwom świata muzułmańskiego<sup>12</sup>, a przy założeniu, że Turcja oficjalnie jest państwem laickim, nie ma szans, by połączyć jedno z drugim.

Jednak dla samej Unii przyjęcie Ankary w swoje szeregi może mieć również pozytywne skutki. Otóż tandem Unia Europejska – Turcja znacząco zwiększyłby siłę oddziaływania polityki zagranicznej całej Unii. Zaraz po Rosji Turcja jest największym państwem sąsiedzkim UE i to pod każdym względem. Dołączając do tego – o czym wcześniej wspomniano – olbrzymi rozwój potencjału Turcji, w najbliższych latach może pojawić się podmiot, który będzie dyktował w Europie warunki politycznej gry.

## UPRZYWILEJOWANE PARTNERSTWO

Wcześniej wspomniano, że wśród państw członkowskich UE jest kilka negatywnie nastawionych do przyjęcia Turcji w swoje szeregi. W wielu przypadkach jest to spowodowane obawą wielu państw przed przyjęciem kraju zupełnie obcego kulturowo. Wszystkie obiekcje potęgują doświadczenia tych państw, gdzie mieszkają rzesze niechętnie asymilujących się Turków<sup>13</sup>. W czasie marcowej wizyty w Ankarze kanclerz Niemiec Angela Merkel powie-

<sup>12</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>13</sup> J. Wódka, *Perspektywy członkostwa Turcji w Unii Europejskiej i stosunki polsko-tureckie*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) J.M. Fiszer, INP PAN, Warszawa 2006, s. 261.



działa wprost, że Turcja nie powinna zostać przyjęta do Unii Europejskiej<sup>14</sup>. W zamian za członkostwo podtrzymała propozycję „uprzywilejowanego partnerstwa” Turcji, o którym turecki minister ds. europejskich Egeman Bagis powiedział, że nie istnieje i trudno w tym miejscu z nim się nie zgodzić. Sama koncepcja „uprzywilejowanego partnerstwa” pojawiła się już w 2005 roku, kiedy to wewnątrzniemiecka koalicja CDU, CSU i SPD zaproponowała kompromisowe rozwiązanie. Z jednej strony rozpoczęto rozmowy akcesyjne, ale z drugiej – jasno stwierdzono, że mogą one potrwać bardzo długo. Ustalono wtedy, że w przypadku niemożności spełnienia kryteriów akcesyjnych przez Turcję zaproponowane jej zostanie – wspomniane – „uprzywilejowane partnerstwo”<sup>15</sup>. Niemcy zarzucają Turcji „nieeuropejskość”, brak poszanowania praw człowieka, problemy związane z uznaniem Republiki Cypru. W tym miejscu adekwatne jest postawienie hipotezy, czy takie zabiegi nie ocierają się o populizm – jak wiadomo zdecydowana większość obywateli niemieckich jest przeciwna akcesji Turcji. Więc można zaryzykować, że Turcja jest ofiarą wewnętrznych rozgrywek i walki o władzę wewnątrz samych Niemiec. Partia, która jednoznacznie opowiedziałaby się za członkostwem Turcji w UE, miałaby duże problemy z zebraniem wyborczego elektoratu, zwłaszcza konserwatywnego. Natomiast argumenty nawiązujące do „nieeuropejskości” Turcji są doskonałym sposobem na zaspokojenie oczekiwań społeczeństwa. Dlatego propozycja „uprzywilejowanego partnerstwa” jest dla obozu kanclerz Merkel korzystna. Z jednej strony spełnia oczekiwania niemieckiego społeczeństwa, by nie przyjmować Turcji do UE, a z drugiej – za bardzo „nie odtrąca” Turków, którzy z geopolitycznego punktu widzenia mogą być UE bardzo przydatni. Przykładem jest tu chociażby bezpieczeństwo energetyczne. Jak powszechnie wiadomo, UE chce doprowadzić do dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Według raportu przygotowanego przez noblistę, a jednocześnie fińskiego dyplomatę Martiego Athisarri, bez Ankary może to okazać się niemożliwe – to przez Turcję prowadzą gazociągi z Rosji, Azerbejdżanu i Iranu<sup>16</sup>. Bez Turcji projekt Nabucco może okazać się fiaskiem, a jakiegokolwiek bezpieczeństwo energetyczne bez jej udziału może odejść

<sup>14</sup> *Angela Merkel nie chce Turcji w UE*, [www.newsweek.pl](http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/swiat/angela-merkel-nie-chce-turcji-w-ue,55962,1), (<http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/swiat/angela-merkel-nie-chce-turcji-w-ue,55962,1>), data pozyskania informacji 20.09.2010.

<sup>15</sup> E. Cziomer, *Niemcy wobec dylematów i wyzwań przyszłego kształtu Unii Europejskiej po jej poszerzeniu*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, (red.) M. Stolarczyk, Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 321–322.

<sup>16</sup> T. Bielecki, *Niech Unia Europejska przyjmie Turcję dla własnego dobra*, „Gazeta Wyborcza” z 7 września 2009.

w zapomnienie. Turcja jest położona blisko obszarów bogatych w ropę naftową i gaz ziemny. Ta doskonała lokalizacja pozwala uczynić z Turcji korytarz energetyczny, który pozwoli zdywersyfikować dostawy surowców energetycznych do państw członkowskich Unii Europejskiej. Sama Turcja, której firmy mają od wielu lat wykupione licencje na badania nieużytkowanych pól naftowych, może stać się ważnym eksporterem ropy na świecie<sup>17</sup>. Nie jest rzeczą nową, że Niemcy są hamulcowym tureckiej integracji z Unią Europejską. Jednak analizując współczesne realia polityczne, bez zgody Berlina Turcja nigdy nie zostanie państwem członkowskim UE.

Wielu ekspertów jest zdania, że Turcja nie zgodzi się na żadne „partnerstwo” – dalej będzie walczyła o pełnoprawne członkostwo w UE, bo tak naprawdę tylko ono może przynieść jej wymierne korzyści. Jeżeli Niemcy, Francuzi czy Austriacy dalej usilnie będą się trzymać swojej koncepcji, to istnieje niebezpieczeństwo zerwania negocjacji i odwrócenia się Turcji od Europy. Tak więc co z ideą, że Turcja ma być pomostem łączącym świat chrześcijański z muzułmańskim? W przypadku fiaska negocjacji o żadnym pomoci nie będzie mowy, wręcz przeciwnie – może powstać nowe zagrożenie, gdyż Turcja rozpocznie poszukiwania strategicznego partnera i niekoniecznie muszą to być Stany Zjednoczone.

## POLSKA A PROBLEM TURECKI

Polska ma nie lada problem z właściwym określeniem, czy jest za akcesją Turcji do Unii Europejskiej czy też nie. To rozdwojenie poglądów jest uwarunkowane czynnikami zarówno historycznymi, jak i *stricte* ekonomicznymi. Jeszcze 8 czy 9 lat temu sami zabiegaliśmy o uzyskanie członkostwa i wiemy jak trudne są to momenty, w których nie mamy pewności czy starania zakończą się ostatecznym sukcesem. Dodatkowo zawsze byliśmy orędownikami wolności, pokoju i ciągłego rozwoju – a Turcja wstępując do UE miałyby duże szanse, by doświadczyć rozwoju i otwarcia na świat. Jednak z drugiej strony pojawiają się przeciwskazania ekonomiczne. Tak duży kraj będzie potrzebował dużych nakładów finansowych w ramach chociażby Funduszu Spójności, a tym samym istnieje duże prawdopodobieństwo, że skutki tego odczują takie państwa, jak Polska. Takich argumentów używają m.in. dyplomaci z państw zachodniej Europy, by odwieść Polskę od popierania tureckich

<sup>17</sup> A. Ananicz, *Międzynarodowa rola Turcji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 2, PISM, s. 16.

starań. Jednak Warszawa jest zwolennikiem stopniowego rozszerzania Unii Europejskiej o nowe państwa, w tym także o Turcję.

W Polsce praktycznie wszystkie opcje polityczne od lewicy po prawicę jasno deklarują, że są zwolennikami, by Turcja była ważnym państwem w jednoczącej się Europie. W 2008 roku minister Radosław Sikorski powiedział, że „Polska popiera aspiracje tureckie (...) do Unii Europejskiej, tak samo, jak Turcja popierała nasze aspiracje do sojuszu północnoatlantyckiego”<sup>18</sup>. Minister Sikorski ostatnio powtórzył te zapewnienia, dodając, że Polska wzmocni działania mające na celu wzmocnienie negocjacji z Turcją w trakcie naszej prezydencji w drugiej połowie 2011 roku. Nasze poparcie nie ma tylko wymiaru słownego, ale jest ono udowodnione czynami. Kiedy w 2006 roku część państw członkowskich zaproponowała, by zamrozić negocjacje z Turcją ze względu na brak uznania Republiki Cypru przez ten kraj, Polska złożyła propozycję zawieszenia negocjacji w trzech rozdziałach<sup>19</sup>.

Tak naprawdę Polska nic nie ryzykuje, godząc się na akcesję Turcji. Może za to bardzo wiele zyskać na rozwoju wzajemnych stosunków gospodarczych. Z drugiej strony tak wielkie państwo, jak Turcja, stałoby się równowagą dla sił napędowych UE, czyli Niemiec i Francji. To z kolei pozwala realnie myśleć o koalicji państw „nowej” Unii z dużą korzyścią dla naszego kraju. Obserwując układy polityczne wewnątrz samej Unii, nie można oprzeć się wrażeniu, że przyszłością Unii będą koalicje państw, a w zależności od tego, kto w jakiej koalicji będzie się znajdował, takie otrzyma z tego tytułu profity.

W kontekście stosunków bilateralnych trzeba zdać sobie sprawę z tego, że problem akcesji Turcji do Unii Europejskiej nie jest głównym zajęciem przy określaniu kierunków polskiej polityki zagranicznej. Zapewnienie o poparciu ma bardziej charakter stosunków dwustronnych niż poważnych rozmów na forum całej Unii. Należy pamiętać, że w prawdziwej polityce nie ma miejsca na przyjaźnie i obietnice. Od zawsze liczył się tylko interes narodowy. Jeżeli akcesją Turcji dalej będzie zgodna z polską racją stanu, to dalej będziemy wspierać Turcję w jej drodze do Europy. Ale jeżeli wydarzy się cokolwiek co wymusi redefinicję polskiej polityki względem rozszerzenia UE, to nie należy być do końca przekonanym, czy dalej tak wytrwale będziemy wspierać Ankarę.

O ile polskie władze jasno opowiadają się po stronie Turcji, o tyle obywatele naszego kraju już nie są aż tak tego pewni. Jednak na płaszczyźnie europejskiej polskie społeczeństwo jest jednym z najbardziej przychylnych

<sup>18</sup> *Polska popiera aspiracje Turcji do UE*, [www.wprost24.pl](http://www.wprost24.pl), 11.08.2010.

<sup>19</sup> J. Wódka, *Polska w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 377.

Turcji. Według danych z 2008 roku, 43 proc. Polaków popiera tureckie starania o członkostwo w Unii Europejskiej<sup>20</sup>. Z kolei przeciwnych było 41 proc. badanych. Tak więc podział głosów rozkłada się mniej więcej równomiernie. W porównaniu z podobnym badaniem z 2006 roku nastąpił wzrost poparcia dla starań Turcji o 3 proc.<sup>21</sup>. Ponad czterdziestoprocentowy sprzeciw może być wynikiem obawy Polaków przed szerzącą się ekspansją wiary muzułmańskiej. Dodatkowo zawsze istnieje ryzyko ekspansji zarobkowej obywateli Turcji. Jednak w tym miejscu wypada zauważyć, że Polska nie będzie grupą docelową migracji Turków po akcesji. Jesteśmy jeszcze zbyt biednym państwem i głównymi kierunkami tureckiej migracji będą, rzecz jasna, Niemcy. Jest to uwarunkowane tym, że wielu Turków zamieszkuje Niemcy już teraz, a przyjazd nowych osób będzie tylko kwestią czasu.

## CZY UNIA EUROPEJSKA MA ZDOLNOŚĆ ABSORPCJI NOWYCH PAŃSTW?

Jest to również jeden z głównych problemów stojących na drodze Turcji do członkostwa w Unii Europejskiej. Jak wiadomo, zdolność do absorpcji nowych członków jest jednym z kryteriów kopenhaskich<sup>22</sup>. A samo pojęcie *zdolność absorpcji* oznacza możliwość przyłączania nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej, a także zdolność do zapewnienia należytego funkcjonowania Unii w każdej sferze<sup>23</sup>.

Nie jest to pierwszy raz, kiedy jest stawiane pytanie o zdolność absorpcji nowych państw przez Unię Europejską. Praktycznie przy każdym rozszerzeniu takie wątpliwości pojawiały się i jest to fakt powszechnie zrozumiały. Główny problem polegał na zadaniu sobie pytania: czy system instytucjonalny będzie w stanie sprostać wymaganiom kolejnych rozszerzeń? W tym kontekście głów-

<sup>20</sup> Eurobarometr 69/wiosna 2008, s. 45.

<sup>21</sup> Według danych Eurobarometru z 2008 roku, przeciętnie w Unii Europejskiej przyjęcie Turcji do Unii Europejskiej popiera zaledwie 31 proc. obywateli poszczególnych państw i jest to najniższe poparcie wśród wszystkich państw, które są określane mianem potencjalnych państw członkowskich UE. Zob. Eurobarometr 69/wiosna 2008.

<sup>22</sup> Pozostałe kryteria to: stabilność instytucji demokratycznych, praworządność, poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości narodowych, funkcjonująca gospodarka rynkowa, gotowość sprostania warunkom konkurencji UE, zdolność do wypełniania obowiązków wynikających z członkostwa, przyjęcie dorobku prawnego Unii Europejskiej (*acquis communautaire*).

<sup>23</sup> A. Łazowski, *Traktat lizboński a zdolność absorpcji Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, PISM, s. 66.

nym zadaniem jest takie dostosowanie struktur unijnych, aby nie uległy one paraliżowi, jaki może je spotkać, i to bez względu na to, czy do UE wstąpi dziesięć państw czy jedno. Nie inaczej było przed 2004 rokiem, kiedy to Polska i dziewięć pozostałych państw pukało do bram Unii Europejskiej. Można powiedzieć, że wtedy te obawy były zdecydowanie większe niż teraz, bo w końcu członkostwo uzyskiwało dziesięć państw, a nie jedno – w tym wypadku Turcja. Oczywiście, jest dopuszczalna polemika nad samym sensem problemu odnoszącym się do tego, czy można postawić znak równości między akcesją aż dziesięciu państw a akcesją samej Turcji. Tak naprawdę każdy casus jest inny i wymaga innej interpretacji, rozwiązań i przede wszystkim innych, tj. większych bądź mniejszych nakładów finansowych.

Podstawowym celem państw kandydujących do UE jest ich wzrost rozwoju. Jednak nie zawsze jest to skutecznie realizowane. Doskonałym tego przykładem jest pozycja Bułgarii i Rumunii. Państwa te wstępując do UE były daleko w tyle za dotychczasowymi państwami członkowskimi i do dziś wielu ekspertów twierdzi, że akcesja tych dwóch państw była przedwczesna. Trafną jest teza, jaką postawił Adam Łazowski pisząc, że przyjmowanie nowych państw borykających się z problemami transformacji ustrojowej i reform gospodarczych jest ryzykowne i w konsekwencji może doprowadzić do wyraźnego spowolnienia integracji europejskiej<sup>24</sup>. Tak było przy rozszerzeniach z 2004 i 2007 roku. Jednak w tych sytuacjach europejscy decydenci w odpowiednim momencie zainterweniowali, wprowadzając odpowiednie korekty w unijnym dorobku prawnym – mowa tu chociażby o traktacie z Nicei, który położył podwaliny pod przyszłe rozszerzenia. Jednak w przypadku akcesji Turcji nie tylko chodzi o prawo, finanse, ale także o – wspomnianą już wielokrotnie w artykule – inną kulturę i religię państwa tureckiego. O ile w miarę łatwym zadaniem były przewidywania, jak UE będzie funkcjonowała po przyjęciu Polski i innych państw w swoje szeregi, o tyle w przypadku Turcji wszystkie prognozy i ustalenia mają charakter *stricte* teoretyczny i nikt nie jest w stanie przewidzieć przebiegu wydarzeń po ewentualnej akcesji. Szwedzka prezydencja mająca miejsce od 1 lipca do 31 grudnia 2009 roku w swoim programie prezydencji zakładała przyspieszenie prac na akcesję Turcji. Według Szwecji, najważniejszym krokiem miałyby być zakończenie sporu z Cyprzem. Prezydencja belgijska z kolei w swoim programie zachęca Turcję do kontynuowania reform, aby w pełni sprostać wymogom kryteriów kopenhaskich<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 68.

<sup>25</sup> *Programme of the Belgian Presidency of the EU Presidency*, [www.prezydencjaue.gov.pl](http://www.prezydencjaue.gov.pl), s. 14.

Można więc wnioskować, że poszczególne państwa członkowskie, które mają mniejszy wpływ na decyzje w UE, są skłonne przyjąć Turcję w swoje szeregi, ale wszystko rozbija się o państwa, takie jak Francja czy Niemcy, które są przeciwne akcesji, o czym wcześniej już wspomniano.

Bezsprzecznie ogromny wpływ na zdolność absorpcji UE będzie miała jej polityka przedakcesyjna. Im wyższy będzie poziom rozwoju państw kandydujących, tym większe będą możliwości absorpcji Unii. Ta sama zależność działa w drugą stronę. Akcesje z lat 2004 i 2007 uwypukliły zdolności absorpcji Unii Europejskiej. Unia przeszła przez te rozszerzenia z dobrym skutkiem, jednak należy pamiętać, że kiedyś ta absorpcja się skończy. W konsekwencji może być tak, że jej koniec nadejdzie wraz z akcesją Turcji, a wtedy będzie już za późno na jakiegokolwiek działania.

Bez względu na zdolność absorpcji UE Turcja w ostatnim czasie wyraźnie zintensyfikowała działania na rzecz jak najszybszego uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Od początku 2010 roku przedstawiciele władz tureckich odbywają podróże dyplomatyczne do kolejnych państw członkowskich. Cele poszczególnych wizyt różnią się w zależności od tego, czy wizyta odbywa się w państwie sprzyjającym tureckim aspiracjom czy też jest to spotkanie z przedstawicielem państw, które jest wyraźnie przeciwne członkostwu; głównie chodzi o Francję i Niemcy. Celem takich działań może być chęć poprawy wizerunku Turcji w tych właśnie państwach, a jednocześnie utrzymanie dobrego klimatu przy toczących się negocjacjach akcesyjnych<sup>26</sup>.

## KONKLUZJE

Rozmowa o tym, czy z formalnego punktu widzenia Turcja może wejść do europejskiej rodziny, jest w miarę oczywista: musi pozytywnie przejść przez 35 obszarów negocjacyjnych i uzyskać zgodę na członkostwo wszystkich 27 państw członkowskich UE. Należy pamiętać, że Turcja w ostatnich latach poczyniła wiele postępów na drodze do członkostwa. Ewentualny jego brak albo poważne zachwianie prowadzonych negocjacji mogą podziałać destrukcyjnie na to, co do tej pory udało się tam zrobić. Odważną hipotezą będzie stwierdzenie, że w 2005 roku Europa dała Turcji zbyt wiele nadziei i zbyt wiele obiecała, a teraz dostrzega, że spełnienie tych obietnic jest bardzo trudne do zrealizowania i zaczyna się delikatnie wycofywać. Często dochodzą

<sup>26</sup> A. Szymański, *Wpływ działań dyplomatycznych Turcji na relacje z UE*, „Biuletyn” 2010, nr 61, PISM, s. 2201.

opinie, że gdyby w 2004 roku w Niemczech rządził już obóz kanclerz Merkel a nie obóz Gerharda Schröedera, to Turcja nie rozpoczęłaby negocjacji po dziś dzień.

Wśród zwolenników członkostwa Turcji są dostrzegalne głosy mówiące o korzyściach natury gospodarczej. Duży turecki rynek może być doskonałym kierunkiem inwestycji dla państw unijnych. Ale z drugiej strony może istnieć konieczność finansowania wewnętrznych reform w Turcji przez długie lata (w ramach funduszu spójności) – czy nie lepiej najpierw doprowadzić do wyrównania poziomu już obecnych państw członkowskich, a dopiero później myśleć o dalszych rozszerzeniach? Czy Unia jest gotowa pod względem finansowym na przyjęcie tak dużego państwa jak Turcja? Powstają ku temu bardzo duże wątpliwości. Wspólny rynek, a później także dołączenie Turcji do strefy Schengen stanowią niebezpieczeństwo migracji Turków na terytoria Europy i związanego z tym szerzenia się radykalnego islamu w innych państwach członkowskich. To postulat podnoszony między innymi we Francji obawiającej się napływu imigrantów z Turcji. Paryż ma trochę racji, gdyż w tym miejscu należałoby odnieść się do rozszerzenia UE z 2004 roku i setek tysięcy Polaków, którzy wyjechali poszukiwać pracy do Wielkiej Brytanii, a pamiętajmy, że Turcja jest prawie dwukrotnie większym narodem niż my. Czy europejski rynek pracy jest przygotowany na takie wyzwanie? Choć z drugiej strony pojawiają się argumenty, że starzejący się europejski rynek pracy będzie potrzebował młodej siły roboczej, która równie dobrze zamiast z Chin czy z Ukrainy będzie zasilana młodymi obywatelami Turcji.

Wreszcie wypadałoby zapytać, co o rozszerzeniu UE o Turcję sądzą sami Europejczycy. Można odnieść wrażenie, że Turcja jest w Europie niepopularna; w przeprowadzonych sondażach widać, że bardzo duża część obywateli UE jest przeciwko członkostwu. Sądzi się, że przystąpienie Turcji do UE osłabiłoby w Europejczykach świadomość przynależności do szczególnej wspólnoty, a bez tego dalsze inicjatywy polityczne mogą zakończyć się niepowodzeniem. Dodatkowo przyjęcie Turcji w tym momencie mogłoby zachwiać harmonią na kontynencie, dlatego że byłoby to pierwsze państwo *stricto* muzułmańskie i nie jest wiadome, jak społeczeństwa państw członkowskich mogłyby zareagować na akcesję. Paradoksem jest sytuacja, że laicka Francja jest przeciwna członkostwu Turcji w UE, a chrześcijańska Polska jej jego zwolennikiem.

Polityka zagraniczna Turcji może być dla Unii Europejskiej wielką szansą, ale również może okazać się wielkim zagrożeniem. Na chwilę obecną wzajemne relacje między tymi dwoma graczami stosunków międzynarodowych są w lekkim kryzysie. Jest to spowodowane niemożnością zamknięcia kolejnych

obszarów negocjacyjnych. Prowadzi to czasem do określeń, że Turcja jest niechcianym dzieckiem w unijnej polityce rozszerzenia. Poza tym jest bardzo daleko w kolejce za Chorwacją czy Macedonią.

Nawiązując już do samego tematu „dialog czy zderzenie cywilizacji”, to bez względu na to, czy Turcja zostanie państwem członkowskim UE czy nie, to dialog jest potrzebny, a nawet konieczny. Czy nastąpi zderzenie cywilizacji? Moim zdaniem, jest to i tak nieuniknione – nastąpi zarówno w przypadku akcesji, jak i pozostania Turcji poza strukturami UE. Z tym, że ewentualne członkostwo może złagodzić jego objawy i chociaż w znikomym stopniu „zeuropeizować” muzułmańską Turcję.

Turcja złożyła swój wniosek o członkostwo w 1987, a w 1989 został on odrzucony z uzasadnieniem „nieuropejskości” Turcji. Czy przez te 21 lat współczesna Turcja stała się bardziej europejska niż Turcja z 1989 roku?

## BIBLIOGRAFIA

- Ananicz A., *Międzynarodowa rola Turcji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 2, PISM.
- Angela Merkel nie chce Turcji w UE, [www.newsweek.pl](http://www.newsweek.pl).
- Balcer A., Sadowski R., Paczyński W., *Turcja po rozpoczęciu negocjacji z Unią Europejską – relacje zagraniczne i sytuacja wewnętrzna. Część 1*, „Raport OSW” 2006, Ośrodek Studiów Wschodnich.
- Bielecki T., *Niech Unia Europejska przyjmie Turcję dla własnego dobra*, „Gazeta Wyborcza” z 7 września 2009 r.
- Cziomer E., *Niemcy wobec dylematów i wyzwań przyszłego kształtu Unii Europejskiej po jej poszerzeniu*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, (red.) M. Stolarczyk, Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Czubiński A., *Historia powszechna XX wieku*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2009.
- Eurobarometr 69, Eurobarometer 70 oraz Eurobarometer 71: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)
- Huntington S., *Zderzenie cywilizacji*, MUZA SA, Warszawa 2000.
- Łazowski A., *Traktat lizboński a zdolność absorpcji Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2010, nr 2, PISM.
- Misiągiewicz J., *Polityka zagraniczna Turcji po zimnej wojnie*, Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Polska popiera aspiracje Turcji do UE*, [www.wprost24.pl](http://www.wprost24.pl), 11.08.2010 r.



- Programme of the Belgian Presidency of the EU Presidency*, [www.prezydencja.ue.gov.pl](http://www.prezydencja.ue.gov.pl).
- Smyk K., *Konsekwencje przystąpienia Turcji dla procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej*, s. 6. ([www.rcie.lodz.pl/docs/turcpozrada.pdf](http://www.rcie.lodz.pl/docs/turcpozrada.pdf)).
- Starzyk-Sulejowska J., *Główne kierunki realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Tom II. Gospodarka – Polityka – Współpraca*, (red.) W.M. Góralski, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Szymański A., *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, PISM, Warszawa 2008.
- Szymański A., *Wpływ działań dyplomatycznych Turcji na relacje z UE*, „Biuletyn” 2010, nr 61, PISM.
- Wódka J., *Czy Polska powinna wspierać starania Turcji o członkostwo w Unii Europejskiej?*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, (red.) J.M. Fiszer, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2009.
- Wódka J., *Perspektywy członkostwa Turcji w Unii Europejskiej i stosunki polsko-tureckie*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) J.M. Fiszer, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2006.
- Zielona księga Wobec zmian demograficznych: nowa solidarność między pokoleniami*, Bruksela 2005.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest usystematyzowanie dyskusji dotyczącej tureckiego członkostwa w UE. Autor artykułu przedstawia trudną historyczną drogę Turcji do UE rozpoczynającą się w latach 50. XX wieku, kiedy to państwo tureckie dołączyło do struktur sojuszu północnoatlantyckiego, a na rozpoczętych w 2005 r. negocjacjach akcesyjnych kończąc.

Przedmiotem analizy jest także odpowiedź na pytanie o europejskie korzenie Turcji. Autor porusza kwestie położenia terytorialnego Turcji, gdyż literatura przedmiotu w wielu momentach nie jest w stanie jednoznacznie określić, czy Turcja leży w Europie czy też nie. Zastanawia się także, czy brak chrześcijaństwa jako głównej religii w Turcji jest przeszkodą w procesie integracji europejskiej i jak Europejczycy zareagują na większą emigrację ludności muzułmańskiej.

W kwestii członkostwa Turcji w UE ważnym problemem są polityczne skutki takiej akcesji. Autor artykułu wysuwa tezę, że włączenie Turcji do UE

zasadniczo wzmocni siłę dużych państw w procedurze głosowania w Radzie Unii Europejskiej. Jednak z drugiej strony Turcja będzie dużym obciążeniem dla unijnego budżetu, gdyż potrzebuje wielu reform.

W artykule poruszono także kwestie zastąpienia pełnego członkostwa konstrukcją uprzywilejowanego członkostwa, na które Turcja nie zamierza się zgodzić, a także zaangażowanie Polski w procesie akcesyjnym Turcji. Dyskusja dotycząca uzyskania członkostwa przez Turcję będzie toczyła się jeszcze przez wiele lat. Różnice państw członkowskich w podejściu do członkostwa Ankarą w UE mogą okazać się barierą nie do pokonania.

## SUMMARY

The article is aimed at systematizing the discussion about the Turkish membership of the European Union. The author presents the difficult historical Turkish route to the European Union which started in the 1950s when the Turkish state joined the North Atlantic Treaty Organization and finished with the accession negotiations initiated in 2005.

The subject-matter of the analysis is also an answer to the question about the European roots of Turkey. The author discusses the location of Turkey because the literature of the topic does not explicitly define whether Turkey is in Europe or not. He also wonders whether the absence of Christianity as a major religion in Turkey is an obstacle in the process of European integration and how the Europeans will react to a larger emigration of the Muslim population.

As far as the issue of Turkish membership of the European Union is concerned, the key problems are the effects of such accession. The author proposes a thesis that Turkish accession to the European Union will basically strengthen the position of big countries in the voting procedure of the Council of the European Union. However, on the other hand, Turkey will be a big burden for the European budget because it needs many reforms.

The article also deals with the issue of substituting the full membership with an idea of privileged membership which Turkey is not going to accept, and the Polish involvement in the process of Turkish accession. A discussion about Turkish accession will continue for many years. Member states' attitudes towards Ankara's membership of the European Union differ so much that they may be a barrier impossible to overcome.

**Józef M. Fiszer**

## SKUTKI CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ DLA SUWERENNOŚCI I TOŻSAMOŚCI KULTUROWEJ POLSKI

### WSTĘP

Myśląc czy mówiąc o państwie, pytamy zarazem o jego suwerenność i tożsamość polityczną lub kulturową, a więc zastanawiamy się nad tym, jakie jest to państwo i do kogo należy? Czy jest wolne, niepodległe i kto mieszka na jego terytorium, jaki naród czy narody, jakim mówi on językiem oraz kto sprawuje w nim władzę i w jaki sposób? Z pojęciem państwa ściśle bowiem jest związane pojęcie suwerenności i tożsamości. Suwerenność jest *de facto* pierwszym elementem struktury państwa, a tożsamość kulturowa jego desygnatem, czyli tym co wyróżnia go wśród innych państw i narodów.

Teoria państwa i prawa głosi, że państwo to suwerenna władza, ludność, terytorium: władza państwowa zaś stanowi, wprowadza, organizuje, kontroluje, sądzi itd. Do jej zadań należy hierarchizowanie celów i ustalanie priorytetów zadań, osiąganie zgody społecznej, zachowywanie równych warunków dla podmiotów i egzekwowanie prawa, gwarantowanie ładu i porządku publicznego, tworzenie społecznych sieci połączeń i komunikacji. Dla posiadania suwerenności i efektywnego sprawowania władzy istotna jest również potencja państwa (demograficzna, terytorialna – geopolityczna, gospodarcza, kulturowa i cywilizacyjna). Dzięki niej państwo jest bezpieczne i niezależne, do pewnego stopnia samowystarczalne, może w jakiejś mierze samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby i zapewnić swoim obywatelom pewien poziom życia. Istotne znaczenie ma także siła militarna, umożliwiająca, jeśli to konieczne, przeprowadzenie działań wspierających fakty polityczne, które – w wymagającej tego sytuacji – „wymuszają” uznanie suwerenności państwa przez społeczność międzynarodową oraz konsekwentnie będą umożliwiać obronę posiadanej niepodległości.

Suwerenność jest cechą wyjątkową państwa, ponieważ jest wyróżniona wśród innych jego cech oraz wyróżniona w stosunku do samego państwa. Jest wyróżniona wśród innych, bo one ją zakładają, gdyż tylko suwerenne państwo może mieć realne, autentyczne, trwałe cechy, określające jego tożsamość i charakter. Suwerenność jest wyróżniona ze względu na państwo, gdyż dotyka jego sedna, jest najbardziej wewnętrzną jego cechą; nie jest cechą dołączającą się do substancji państwa, ale jej aspektem, innobytem, ma w substancji swe bezpośrednie ugruntowanie. Negacja istotowego związku suwerenności i państwa oznacza tyle samo co stwierdzenie, że samoistny byt nie ma swego rodzaju albo że autonomiczny przedmiot nie ma swej materialnie odrębnej, swoistej przedmiotowości.

Szczególny charakter suwerennego państwa polega na tym, że jest ono tym, co zarazem indywidualne i ogólne, jest tym oto konkretnym państwem, jednym z wielu, ale jednocześnie porządkiem ogólnym, samoistnym, ponieważ „światem w sobie”. Jak pisze Paweł Kaczorowski: „Państwo suwerenne można inaczej określić jako państwo miarodajne. Mając zasadę swego istnienia w sobie samym, zapewniając sobie własne doktrynalne, racjonalne podstawy (legitymizację), może ono równoważyć na tej podstawie wszelkie mające doń odniesienie wymagania, żądania i postulaty: religii, antropologii, etyki, filozofii i nauki. Ich zasady i racje zderzają się z suwerenną racją własną państwa. W ten sposób powstałe stanowiska mogą toczyć spór, wzajemnie się negować, ale także uzupełniać, wzajemnie zapośredniczyć i wzbogacać”<sup>1</sup>.

Po ponad dwudziestu latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i sześciu latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, że nasze członkostwo w tym specyficznym, dobrowolnie zintegrowanym związku suwerennych państw Europy było konieczne i nieuniknione. Było to jedyne, właściwe rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej geopolitycznego położenia i doświadczeń historycznych. Wbrew wcześniejszym obawom, nie zaszkodziło naszej suwerenności i tożsamości kulturowej. Odrzucenie zaś członkostwa w Unii Europejskiej skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli zarówno w polityce europejskiej, jak i światowej.

Dziś nie ulega wątpliwości, że członkostwo w Unii Europejskiej wzmacnia naszą suwerenność wewnętrzną i zewnętrzną oraz służy polskiej racji stanu. Wpływa bowiem na potencjał gospodarczy Polski, wewnętrzną stabilizację polityczną i na korzystne relacje z sąsiadami oraz umacnia nasz prestiż

<sup>1</sup> Patrz P. Kaczorowski, *Uwagi o pojęciu państwa i suwerenności*, „CIVITAS. Studia z filozofii polityki” 2010, nr 12, s. 122.

pośród innych państw i narodów. Oczywiście, że pozycja państwa w stosunkach międzynarodowych jest wypadkową rozmaitych wyznaczników o charakterze obiektywnym i subiektywnym, a zwłaszcza gospodarczych, politycznych, wojskowych, finansowych, surowcowych, naukowo-technicznych i kulturowych<sup>2</sup>.

\* \* \*

Postępująca globalizacja, dziś w zasadzie wszechobecna, a w jej efekcie proces jednoczenia Europy postawiły jednak w nowym świetle problemy związane z suwerennością, obywatelstwem, państwem narodowym, tożsamością narodową i kulturą, a także kwestie praw i obowiązków Wspólnoty Europejskiej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że integracja i globalizacja, czyli szerokie otwarcie się państw na świat, to czynniki osłabiające znaczenie więzi etnicznych i narodowych oraz kulturowych, a także spójność Europy. Konfrontacja z ogromną różnorodnością świata, w wielu przypadkach, powoduje zagubienie i dezorientację jednostki, którą przytłaczają nowe, nieoswojone wartości kulturowe. Silna staje się wówczas potrzeba posiadania własnej niszy społecznej, na którą składa się świat oswojony i dobrze znany, w którym solidarność i wspólnota to nie tylko wartości postulowane, lecz w określonych sytuacjach realizowane. W przypadku narastającej liczby osób poszukujących pracy i pieniędzy w dobie otwarcia granic wielu imigrantów ulega procesom asymilacyjnym oraz jest skłonnych do identyfikacji z państwem osiedlenia. W przypadku jednak dużej liczby imigrantów, zwłaszcza przejawiających skłonności do segregacji, o silnych odrębnościach kulturowych, religijnych i językowych, którzy w odbiorze społecznym stanowią zagrożenie dla porządku w kraju przyjmującym, mogą pojawiać się ekstremistyczne ugrupowania nacjonalistyczne i akty agresji przeciwko obcokrajowcom. Aby temu przeciwdziałać, polityka integracyjna Wspólnot, a dziś Unii Europejskiej oparta jest na uniwersalnych (fundamentalnych) wartościach, stanowiących przesłanki do działań instytucji europejskich na rzecz budowy wzajemnego zaufania i współpracy we wdrażaniu europejskich standardów praw człowieka i mniejszości narodowych oraz zmierza do uczynienia z nich podstawy do kreowania aktywności politycznej, której celem jest dążenie do wyeliminowania lub osłabienia czynników konfliktogennych. Gwarancje prawne, jakimi

<sup>2</sup> Patrz K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 171–204; S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2007; W. Malendowski, *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Politolologiczny” 2010, nr 4, s. 7–20.

dysponuje dziś Europa w zwalczaniu dyskryminacji religijnych i językowych są zapisane w konstytucjach poszczególnych państw i społecznych ustawach oraz konwencjach Rady Europy i rezolucjach Parlamentu Europejskiego. Pozwalają one inicjować budowę wzajemnego zaufania i przewyżczać negatywne stereotypy między narodami i państwami. Dają też narodom czy etnicznym mniejszościom możliwość nieskrępowanego wyrażania swej tożsamości i pielęgnowania języka, kultury, tradycji i zwyczajów. Są też warunkiem ukształtowania zrozumienia i poszanowania odmienności kulturowych, religijnych i etnicznych wśród obywateli poszczególnych państw i całej Unii Europejskiej. Trudno jednak o zrozumienie i szacunek, jeżeli wiedza o krajach członkowskich Unii Europejskiej, o ich języku, kulturze i religii jest niedostateczna.

Idea społeczeństwa obywatelskiego, lansowana w Unii Europejskiej zakłada kształtowanie takich stosunków między narodami i różnymi grupami etnicznymi, które pozwalają na redukcję napięć na tle narodowościowym, m.in. przez zapewnienie równego statusu społecznego i przewyżczenie marginalizacji mniejszości narodowych i etnicznych<sup>3</sup>.

Efektywne kreowanie wizerunku Unii Europejskiej, czy poszczególnych państw odgrywa istotną rolę w ich postrzeganiu i wzajemnym komunikowaniu się. W „urynkowanej” dziś polityce międzynarodowej dyplomaci i politycy posługują się różnymi stereotypami na temat innych państw i organizacji, przypisując im określone cechy. Wizerunek kraju kształtowany jest zarówno przez pryzmat jego dziejów, kultury, jak i współczesności oraz pozostaje pod wpływem skojarzeń i stereotypów zakorzenionych w mediach i kontaktach między narodami<sup>4</sup>.

Dzisiaj swój „national branding” posiada także Unia Europejska. Flaga, hymn, banknoty i monety euro pełnią funkcję znaków rozpoznawczych tej międzynarodowej „instytucji”, która tylko w niewielkim stopniu jest przez to podobna do państwa jako organizacji politycznej narodów. Postmoderiści podają w wątpliwość dotychczasowe rozumienie takich pojęć, jak obywatelstwo i tożsamość. Dalsze, efektywne budowanie europejskiej marki z wykorzystaniem różnych technik marketingowych i PR mogłoby sprawić, że obywatele państw członkowskich lepiej niż dotychczas identyfikowaliby się z Unią Europejską. Niestety, dynamika procesu integracji, zwłaszcza na

<sup>3</sup> Patrz B. Jagusiak, *Współczesne wyzwania europejskie*, WAT, Warszawa 2008; A. Adamczyk (red.), *Unia Europejska na rozdrożu: wybrane problemy*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2008; J. Polakowska-Kujawa, *Współczesna Europa w procesie zmian: wybrane problemy*, Difin, Warszawa 2006.

<sup>4</sup> Patrz M. Ryniewska-Kieldanowicz, *Public relations Polski w okresie kandydowania do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007, s. 46–47.

plaszczyźnie politycznej w ostatnich latach została wyhamowana i dziś potrzeba nowych bodźców do jej przyspieszenia. Jest to efekt m.in. nieistniejącej, lub jak chcą niektórzy, wyłaniającej się zaledwie europejskiej sfery publicznej, a tym samym braku europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też w świadomości Europejczyków Unia nie ma wyrazistego wizerunku, sprawia wrażenie odległej i mało istotnej instytucji. W związku z tym pomysł na „branding” Unii Europejskiej jest dziś uzasadniony. Znaki i symbole – takie jak hymn, flaga i waluta – mogą odegrać znaczącą rolę w tym przedsięwzięciu, a Unia Europejska stałaby się podmiotem bardziej rozpoznawalnym na arenie międzynarodowej.

Jeśli idzie o bariery w budowaniu unijnej marki, największy problem stanowi sama Unia Europejska jako niezależny, wręcz niezidentyfikowany byt w stosunkach międzynarodowych. Jej struktura instytucjonalna i proces decyzyjny wbrew pozorom nie przypominają przecież państwa. Unia Europejska, a tym bardziej Europa, zapewne nigdy nie przekształci się w państwo, ani też nie będzie pełnić takiej funkcji. Zamiast patriotyzmu można w niej – i wręcz trzeba – budować poczucie wspólnoty i przynależności. Unia to wciąż raczej projekt, koncepcja w fazie realizacji niż końcowy twór. Współpraca polityczna w jej ramach dopiero się zacieśnia i nie wiadomo, czym się zakończy w przyszłości<sup>5</sup>.

Co więcej, większość Europejczyków posiada wciąż niewielką wiedzę na temat Unii Europejskiej i nie angażuje się w sprawy europejskie. Jednocześnie zaś coraz więcej decyzji podejmuje się na forum unijnych instytucji, a wymiar europejski ma nikły udział w dyskursie krajowym. Widać to wyraźnie także podczas kolejnych kampanii wyborczych do Parlamentu Europejskiego, podczas których dominują sprawy krajowe. W rezultacie tego obywatele czują się niedoinformowanymi i przyjmują krytyczne postawy wobec decyzji Unii Europejskiej. Często też niezrozumienie Unii bierze się z politycznego rozgrywania spraw europejskich w polityce wewnętrznej. Politycy w Polsce i w innych krajach, unikając trudnych problemów wewnętrznych i chcąc zyskać poparcie wyborców, publicznie obwiniają Unię i krytykują jej instytucje.

W rezultacie powyższego i chcąc przybliżyć Unię obywatelom, w traktacie lizbońskim, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, w art. 1, tytuł II „Postanowienia o zasadach demokratycznych” podkreślono, że:

„1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.

<sup>5</sup> Patrz J. Aveline, *Branding Europe? Branding, desing and post-national loyalties*, „Place Branding”, Vol. 2–4, Polgrave Macmillian Ltd 2006, s. 334–335.

2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii”<sup>6</sup>.

\* \* \*

Zmiany ustrojowe w latach 1989–1990 umożliwiły Polsce przystąpienie do Rady Europy już 26 listopada 1991 roku, do tej najstarszej, głównej regionalnej organizacji międzynarodowej mającej na celu m.in. podtrzymywać europejską tożsamość kulturową i rozwijać wspierającą ją współpracę między poszczególnymi państwami. Na forum tej organizacji uzgadniane są zarówno umowy międzynarodowe, jak i projekty działań oraz konwencje, a państwa członkowskie zobowiązane są do ich ratyfikowania i przestrzegania w praktyce. Służą one dialogowi międzykulturowemu, podtrzymywaniu różnorodności kulturowej, zachowaniu i rewitalizacji europejskiego i narodowego dziedzictwa kulturowego<sup>7</sup>.

Natomiast po przystąpieniu do Unii Europejskiej przed Polską otwarły się nie tylko możliwości współpracy gospodarczej i politycznej, ale także uczestniczenia w różnych jej programach kulturalnych i korzystania z funduszy, służących ochronie dóbr kultury narodowej – duchowej i materialnej, a tym samym umacnianiu naszej tożsamości kulturowej i suwerenności narodowej. Jak pisze Grażyna Michałowska: „Wprawdzie same Wspólnoty uwzględniły problemy kultury po raz pierwszy dopiero w traktacie z Maastricht i do dziś nie stanowi ona dla nich przedmiotu specjalnych zainteresowań (około 1 proc. budżetu), jednak już wcześniej zaczęto postrzegać kulturę jako dodatkowy czynnik integracji, służący lepszemu wzajemnemu poznaniu się obywateli Europy. W 1973 roku, na szczycie w Kopenhadze uchwalona została Deklaracja o tożsamości europejskiej, stanowiąca pierwszą próbę jej definicji, uwzględniająca takie wspólne wartości, jak prawa człowieka, demokracja, rządy prawa. W 1974 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję „O ochronie dóbr kultury europejskiej”. W latach 80. ubiegłego stulecia pojawiły się programy o charakterze pilotażowym jak np. Ochrony Europejskiego Dziedzictwa Architektonicznego, Europejskie Miasto Kultury, Europejski Miesiąc Kultury, otwarte również dla państw spoza Wspólnot. Pod koniec lat 90. w ramach pierwszego z nich dokonano restauracji amfiteatru w Łazienkach,

<sup>6</sup> Patrz, *Traktat z Lizbony*: [www.Europa.eu](http://www.Europa.eu).

<sup>7</sup> Patrz G. Michałowska, *Polska w międzynarodowych stosunkach kulturalnych*, [w:] *Polska w stosunkach międzynarodowych...*, (red.) S. Bieleń, s. 69–83.



konserwacji zamku w Malborku i kaplicy św. Trójcy na zamku w Lublinie. W 2000 roku wśród 9 miast kultury znalazł się Kraków<sup>8</sup>.

Dzięki traktatowi z Maastricht, który stworzył podstawy prawne dla współpracy kulturalnej, kultura europejska jest dziś pod szczególną ochroną Unii Europejskiej. Świadczą o tym liczne programy i inicjatywy, w których uczestniczy i z których pomocy korzysta także Polska. Są to m.in. takie programy, jak: Rafael – ochrona dziedzictwa kulturowego; Ariane – książka i czytelnictwo; Kaleidoscope – twórczość artystyczna i sztuka. Ze środków finansowych Unii Europejskiej dokonano m.in. renowacji ołtarzy barokowych w Kościele Franciszkanów w Kalwarii Pałacowskiej, współfinansowano festiwal „Wratislavia Cantans” i festiwal „Malta”. Od 2000 roku w Unii Europejskiej realizowany jest też zintegrowany program „Kultura 2000 (2000–2004)”, wielokrotnie przedłużany, obecnie na lata 2007–2013. Polska bierze w nim udział od 2001 roku. Do 2006 roku uczestniczyło w nim w charakterze lidera projektu, współorganizatora i partnera 300 polskich operatorów. Realizowano też inne liczne projekty kulturalne, które służyły promocji polskiej kultury narodowej w Europie i umacnianiu tożsamości kulturowej Polski. Polska realizuje zadania w obszarze poszerzania znajomości jej osiągnięć kulturalnych zarówno poprzez instytucje wewnątrz kraju, jak i przy pomocy licznych instytucji i ośrodków kultury działających za granicą. Celem ich działalności jest też kreowanie pozytywnego wizerunku Polski w Unii Europejskiej i w ogóle w Europie i świecie. Pozytywna zmiana nastąpiła też w postrzeganiu potrzeb kulturowych i tożsamościowych mniejszości narodowych w Polsce i Polonii poza granicami kraju. Odrzucono lansowane przez lata przekonanie o jednolitości narodowej Polski, tworząc tym samym szanse samoidentyfikacji osób, których korzenie sięgają zewnętrznych środowisk kulturowych. Przełamane zostały – dzięki Unii Europejskiej – polityczne ograniczenia w roszczeniach restytucyjnych pochodnych wobec grabieży dokonanych w czasie II wojny światowej. Bez przeszkód – innych niż finansowe – możemy dziś dochodzić zwrotu dóbr kultury, które stanowią naszą własność narodową<sup>9</sup>.

\* \* \*

Przedmiotem troski Unii Europejskiej są także problemy związane z suwerennością narodową, polityczną i ekonomiczną jej państw członkowskich. Wielokrotnie były one omawiane na forum różnych instytucji unijnych i są nadal przedmiotem konsultacji i negocjacji między wszystkimi jej członkami,

<sup>8</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 80–81.

aczkolwiek nie przez wszystkich są jednakowo silnie akcentowane. Wynika to ze struktury obecnej Unii Europejskiej, jej kompetencji i oczekiwań członków oraz ich stanowiska co do przyszłości ustroju samej Unii. Od wielu już lat proponuje się *de facto* te same alternatywne rozwiązania, przede wszystkim federacyjne i konfederacyjne. Przy czym obie te formy często interpretowane są przez jej zwolenników dość ekstremalnie<sup>10</sup>.

Federalizm jest koncepcją, która rozwinęła się i zyskała silne poparcie bezpośrednio po zakończeniu drugiej wojny światowej. Była propagowana głównie przez Niemcy. Jej zwolennikami byli Konrad Adenauer i Walter Hallstein. Jej zwolennicy, czyli federaliści głoszą, że współpraca w ramach ugrupowań europejskich powinna mieć charakter ponadnarodowy i prowadzić powinna do powstania silnie zintegrowanego zarówno pod względem ekonomicznym, jak i politycznym państwa związkowego (federacji). Zaś głównym przejawem tej ponadnarodowości ma być funkcjonowanie wspólnych organów, wyposażonych w atrybuty właściwe rządowi federalnemu, na rzecz których państwa przekazałyby część swoich suwerennych uprawnień. Federaliści niemieccy byli i są zwolennikami atlantyckiego kształtu integracji europejskiej, czyli takiego, który gwarantuje zachowanie ścisłej współpracy Europy i Stanów Zjednoczonych<sup>11</sup>.

Federaliści uważali, że istnienie suwerennej władzy państw jest przyczyną nieszczęść w Europie: wojen, konfliktów oraz trudności gospodarczych. Dlatego też domagali się ograniczenia niezależności narodowej państw na rzecz organów ponadnarodowych (wspólnotowych) oraz stali na stanowisku, że integracja polityczna doprowadzi do integracji gospodarczej. W kwestiach gospodarczych zakładano m.in., że w ramach federacji będzie funkcjonował jednolity rynek wewnętrzny, wzmocniony wspólną walutą, a wspólnotowa polityka pieniężna będzie realizowana przez ponadnarodowy bank centralny<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Patrz S. Ładyka, *Unia Europejska w dzisiejszym świecie*, [w:] *Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski*, (red.) E. Kawecka-Wyrzykowska, SGH, Warszawa 2008, s. 20.

<sup>11</sup> Patrz A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 141–143; K. Popowicz, *Integracja europejska*, SGH, Warszawa 2006, s. 17–20; J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja Europejska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 34; A.Z. Nowak, D. Milczarek (red.), *Europeistyka w zarysie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 54.

<sup>12</sup> Patrz A. Zakrzewska, *Federalizm w integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2, s. 63; K. Szelaż, *Unia Europejska – federacja czy konfederacja?*, „Wspólnoty Europejskie” 2001, nr 9, s. 5.

Ugrupowania federalistyczne, takie jak Europejska Unia Federalistów oraz Europejski Ruch Federalistyczny, silnie lansujące tę koncepcję, postulowały materializację idei politycznego zjednoczenia Europy Zachodniej poprzez utworzenie Federacji Europejskiej lub Stanów Zjednoczonych Europy. Niestety, propozycje te nie sprawdziły się w praktyce, gdyż koncepcja federalistyczna była zbyt radykalna jak na ówczesne czasy, a państwa zachodnioeuropejskie nie były gotowe do rezygnacji z suwerennych uprawnień narodowych. Świadczą o tym m.in. niepowodzenia związane z utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej, które skazały federalistyczną wizję Europy na porażkę, a wśród zwolenników europejskiej integracji nastąpił podział na konfederalistów i federalistów<sup>13</sup>.

Do dziś nie udało się wypracować jednej definicji federalizmu, która mogłaby być zaakceptowana zarówno przez politologów, socjologów, prawników, polityków, jak i osoby zajmujące się teorią i rozwojem systemów politycznych. Mimo to, w toczącej się debacie na temat przyszłości i kształtu Unii Europejskiej idea federalizmu jest wciąż stałym elementem sporu między zwolennikami i przeciwnikami różnorodnych koncepcji integracyjnych.

Wychodząc z założenia instytucjonalno-funkcjonalnego, tak jak czyni to Bernd Reisert, federalizm można zdefiniować „jako pewną formę politycznej organizacji, w której zadania państwowe są tak rozdzielone pomiędzy regionalne państwa członkowskie a całe państwo, iż każda płaszczyzna państwowa może podejmować wiążące decyzje w zakresie obszaru dotyczącego pewnych zadań”<sup>14</sup>.

Tak więc „federalizm jako metoda organizowania władzy jest z jednej strony formą segmentacji wspólnoty politycznej, której wyrazem pozostaje zasada, iż władze (centralna i regionalne) wykonują swe uprawnienia jako niezależne i równorzędne podmioty, a z drugiej strony – są w niej zawarte mechanizmy integracyjne, umożliwiające (przy zachowaniu przez każdy podmiot własnej politycznej integralności) koordynowania działalności”<sup>15</sup>.

W podobny sposób ukazują pojęcie federalizmu H. Laufer i U. Münch, określając go jako „zasadę organizacyjną pewnej podzielonej na części poli-

<sup>13</sup> Ibidem. Por. także: W. Nicole, T.C. Salmon, *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002, s. 15–16.

<sup>14</sup> Patrz B. Reisert, *Federalismus*, [w:] *Handbuch des Staatsrechte der Bundesrepublik Deutschland*, t. IV, (red.) J. Isensee, P. Kirchhoff, Heidelberg 1990, s. 238. Por. także: M. Olewińska, *Federalizm w Unii Europejskiej i w Niemczech. Modele i powiązania*, Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego „Societas Vistulana”, Kraków 2007, s. 15.

<sup>15</sup> Patrz W. Bokajło, *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, (red.) W. Bokajło, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998, s. 27.

tycznej wspólnoty, w obrębie której zamykają się posiadające samodzielność i równe prawa państwa członkowskie”. Przy czym charakterystyczne dla niej jest to, że zarówno państwa członkowskie, jak i państwo centralne, pomimo swej autonomii są ze sobą ściśle powiązane<sup>16</sup>. Dokładnie odzwierciedla to etymologia słowa „federalizm”, z języka łacińskiego *foedus*, co oznacza „więź”, powiązanie”. Ogólnie rzecz biorąc, federalizm to z jednej strony skupienie, ujednoczenie, integracja i przyporządkowanie pewnych płaszczyzn wobec nadrzędnej całości, z drugiej zaś pewien rodzaj fragmentaryzacji i różnorodności wewnątrz tej całości. Dzięki temu jednostki pomimo ustalonej formy organizacji, posiadają własny obszar, na którym mogą podejmować niezależne decyzje. Ale trzeba tutaj zaznaczyć, że w różnych systemach federalnych kładzie się większy nacisk bądź to na „wielość”, bądź „jedność”. Gdy w procesie wpływania na politykę państwa dominującą pozycję przyjmuje władza centralna, wówczas można mówić o zjawisku „unitaryzacji” lub „centralizacji”<sup>17</sup>.

W literaturze politologicznej funkcjonuje również socjologiczna definicja federalizmu, której punkt wyjścia stanowi „społeczeństwo zróżnicowane pod względem terytorialnym, etnicznym, religijnym, ekonomicznym i historycznym, i które pozostaje niezależne wobec swoich instytucji politycznych”<sup>18</sup>.

*De facto* federalizm łączy w sobie pewną określoną jedność z pewną określoną różnorodnością. Inaczej rzecz ujmując, jest zasadą organizacyjną kształtowania woli politycznej na wielu płaszczyznach, czyli aktem balansowania między homogenicznością a heterogenicznością w zinstytucjonalizowanym pluralizmie władzy politycznej. W praktyce oznacza to, iż kompetencje odnośnie do określonych zadań są przydzielone różnorodnym płaszczyznom, a każda z nich może podejmować wiążące decyzje tylko w zakresie swojego obszaru.

Rozpatrując federalizm od strony konstytucyjnoprawnej, można go określić jako tak zorganizowany system polityczny, w którym „wszystkie – o decydującym znaczeniu – strukturalne elementy państwa (tj. legislatywa, egzekutywa i sądownictwo) są obecne zarówno w całym państwie, jak i w krajach związkowych, ich egzystencja jest prawnie chroniona i mimo ingerencji innych płaszczyzn nie jest przez nie zwalczana”<sup>19</sup>. Dzięki zagwarantowanemu

<sup>16</sup> Patrz H. Laufer, U. Münch, *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1997, s. 14–15.

<sup>17</sup> Patrz F. Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1999, s. 43–47.

<sup>18</sup> Patrz H. Kilper, R. Lotta, *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Opladen 1996, s. 24.

<sup>19</sup> Patrz R.-O. Schulze, *Föderalismus*, [w:] *Wörterbuch Staat und Politik*, (red.) D. Nohlen, Bonn 1998, s. 160.

w ten sposób konstytucyjnemu podziałowi władzy i kompetencji, tworzone są tzw. ścieżki pertraktacyjne dla wszelkich elit politycznych<sup>20</sup>. Działalność instytucji politycznych nie ogranicza się tu wyłącznie do prawnie przewidzianej aktywności. Ich zaangażowanie przejawia się przede wszystkim zdolnościami dopasowania i ciągłego zmieniania swych struktur, w zależności od potrzeb i okoliczności społeczno-politycznych.

Konfederalizm, to koncepcja integracyjna zdecydowanie przeciwstawna idei federalizmu, a tylko w niewielkim stopniu z nim zbieżna. Była ona propagowana przede wszystkim przez Francję. Najpełniejszą wizję Europy konfederalnej przedstawił na początku lat sześćdziesiątych prezydent Francji Charles de Gaulle. Istotę zjednoczonej Europy miały stanowić suwerenne państwa narodowe, współpracujące ze sobą w ramach tzw. Europy Ojczyzn, czyli na zasadach międzyrządowych. De Gaulle opowiadał się za budową zjednoczonej Europy, która stanowiłaby trzecią, niezależną i równorzędną – wobec Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego – siłę na arenie międzynarodowej<sup>21</sup>. Idea ta była zgodna z tradycją i bieżącymi celami francuskiej polityki zagranicznej, zgodnie z którymi Francja miała być zarówno państwem, jak i mocarstwem. De Gaulle – wbrew wielu opiniom – nie był przeciwnikiem zjednoczonej Europy. Chciał jednak tak silnej integracji, by Francja mogła uzyskać narzędzie do kontroli nad Europą (szczególnie nad Niemcami), a jednocześnie na tyle słabej, by Francja mogła zachować maksymalnie pełną suwerenność. Podejrzliwie odnosił się natomiast do projektów ponadnarodowych instytucji, dających zbyt duży wpływ na sprawy wewnętrzne państw (Francji). Wolał on odwoływać się „do bardziej abstrakcyjnych, niż zobowiązujących idei, jak solidarność europejska i na tego typu podstawach budować luźną konfederację”<sup>22</sup>.

De Gaulle widział przyszłość Europy w przewyciężeniu jałtańskiego porządku i jej jedności – od Atlantyku aż po Ural. Uważał, że nastąpi to poprzez rozwój wszechstronnych związków między państwami, opartych na współpracy, odprężeniu i porozumieniu. Politycznym celem owej współpracy miało być stworzenie z rozdrobnionej Europy wspomnianej trzeciej siły, czyli konfederacji suwerennych państw, która mogłaby skutecznie przeciwstawić się Stanom Zjednoczonym i Związkowi Radzieckiemu<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Patrz G. Lehmbruch, *Die deutsche Vereinigung: Strukturę und Strategien*, „Politische Vierteljahresschrift” 1991, nr 32, s. 585–605.

<sup>21</sup> Patrz E. Latoszek, *Integracja europejska*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 57

<sup>22</sup> Patrz K. Popowicz, *Integracja...*, s. 29.

<sup>23</sup> Patrz J. Pinder, S. Usherwood, *Unia Europejska*, PWE, Warszawa 2009, s. 26–29.

Tak więc konfederacja miała powstać na mocy dobrowolnej umowy między państwami, które nadal zachowałyby suwerenność, a ich relacje między sobą opierałyby się na zasadach prawa międzynarodowego<sup>24</sup>.

Konfederalizm, podobnie jak koncepcja federalizmu, uznawał pierwszeństwo integracji politycznej nad gospodarczą, dowodząc, że sama współpraca gospodarcza między państwami nie doprowadzi do rzeczywistej współpracy politycznej między nimi. W sprawach gospodarczych, podobnie jak w politycznych, konfederalizm odrzucał wszystko, co mogłoby naruszyć lub ograniczyć suwerenność narodową poszczególnych państw, np. nie przewidywał rezygnacji z walut narodowych na rzecz wspólnej waluty<sup>25</sup>.

Pojawia się tutaj dość zasadnicza kwestia, a mianowicie, zgodnie z którym modelem – federalistycznym czy konfederalistycznym – przebiegały do tej pory i będą przebiegać procesy integracji w ramach Unii Europejskiej, zwłaszcza w świetle traktatu z Lizbony, który wszedł w życie z dniem 1 grudnia 2009 roku? Nie ma tu zgodności poglądów wśród badaczy. Na przykład Clive Arche dość sceptycznie podchodzi do określenia Unii Europejskiej jako konfederacji lub federacji, choć trudno zaprzeczyć, iż w organizacji tej coraz częściej przeważa interes wspólnotowy nad partykularnymi interesami państw ją tworzących<sup>26</sup>. Natomiast Dariusz Milczarek twierdzi, że „(...) dotychczasowy rozwój procesów integracyjnych zdaje się więcej czerpać z założeń modelu federacyjnego”<sup>27</sup>. Z kolei Michael Burgess uważa ewolucję procesów integracyjnych od Wspólnoty do Unii nie tyle za pogłębiający się jednoczenia, ile za zupełnie nowy twór integracyjny w stosunkach międzynarodowych, który można określić jako „neofederację” lub „neokonfederację”<sup>28</sup>.

Czym zatem jest dziś Unia Europejska? Trzeba przyznać, że nie występuje w niej wyraźny podział władzy oraz brak jest zhierarchizowanej struktury legislacyjnej. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie może też zajmować się problemami międzyrządowymi, a do jego uprawnień należą sprawy związane traktatami wspólnotowymi. Co więcej, instytucje unijne nie mają federalnego charakteru, który podkreślałby istnienie rezydującego w stolicy wspólnego

<sup>24</sup> Patrz J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Lexis-Nexis, Warszawa 2008, s. 29.

<sup>25</sup> Patrz K. Szelaąg, *Unia Europejska...*, s. 5.

<sup>26</sup> Patrz C. Archer, *International Organizations*, New York 2004, s. 42.

<sup>27</sup> Patrz D. Milczarek, *Europejskie procesy integracyjne po II wojnie światowej*, [w:] *Europeistyka w zarysie...*, (red.) A.Z. Nowak, D. Milczarek, s. 28.

<sup>28</sup> Patrz M. Burgess, *Federalizm i federacja*, [w:] *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, (red.) M. Cini, PWE, Warszawa 2007, s. 119.

rządu. W sferze legislacyjnej istnieje swoisty podział władzy między Komisją Europejską a Radą Unii Europejskiej, gdzie pierwsza jest odzwierciedleniem federalnego wymiaru Unii Europejskiej, a druga konfederacyjnego<sup>29</sup>. Należy także zauważyć, gdy idzie o stosunki dyplomatyczne, że państwa nie akredytują swoich przedstawicieli przy Unii Europejskiej, a przy każdym z państw członkowskich, co przemawia za argumentem nietraktowania Unii jako federacji. Z kolei fakt, iż każde państwo członkowskie Unii zachowuje suwerenność, pozwala dopatrywać się w niej istnienia pierwiastków konfederacyjnych. Zwolennikami tego poglądu są Michael Sater i Andrew Warleigh, wedle których Unia Europejska sukcesywnie zmierza w kierunku pogłębiającej się konfederacji z rosnącym udziałem władzy instytucji unijnych oraz instytucji reprezentujących interesy poszczególnych państw<sup>30</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania – moim zdaniem – za najbardziej prawidłowe ujęcie statusu Unii Europejskiej należy uznać stanowisko Clive’a Archer’a. Według niego, analiza unijnych struktur i ich funkcjonowanie oraz cele działania i aktywność na forum międzynarodowym wskazują na to, iż Unię Europejską należy uznać za organizację o charakterze konfederacji w fazie tworzenia. Uważa on, że Unia to „matryce organizacji, z których jedne mają charakter międzynarodowy a inne transnarodowy”<sup>31</sup>.

Konkludując, można stwierdzić, że Unia Europejska, jako główna spadkobierczyni i zarazem kontynuatorka wielowiekowego, cywilizacyjno-twórczego dorobku Europy, rozwinęła właściwe sobie, opierające się na oryginalnych zasadach oraz specyficznym przebiegającym procesom integracyjnym, mające nieodłącznie w nich zawarty ważny wymiar międzynarodowy. Mimo iż kierunek tego wymiaru nie jest jasno wytyczony, to opiera się on na owych dwóch modelach integracyjnych. Ogół czynników historyczno-ideowych w dużej mierze wpływa na pozycję i rolę Unii Europejskiej we współczesnym świecie, natomiast do ich dogłębnego zbadania niezbędne jest również uwzględnienie szerokich uwarunkowań międzynarodowych.

Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku – jak zauważa Jacek Pawlicki – „obnażył jeszcze bardziej wszelkie grzechy UE. (...) Cudu nie ma, Europa ani nie jest silniejsza, ani nie mówi wciąż jednym głosem,

<sup>29</sup> Patrz A. Adamczyk, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Europeistyka w zarysie...*, (red.) A.Z. Nowak, D. Milczarek, s. 60–62.

<sup>30</sup> Patrz P. Ostaszewski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008, s. 678.

<sup>31</sup> Patrz C. Archer, *International Organizations...*, s. 44. Por. także: J. Borowiec, K. Wilk, *Integracja europejska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 37–39.

a instytucje działają tak, jak działały – wcale nie lepiej”<sup>32</sup>. Wcześniej zaś wszyscy sądzili, że kiedy zaczniesz obowiązywać traktat lizboński, to będzie lepiej, bo będzie można oprzeć się na nowych instytucjach i mechanizmach. Tymczasem kryzys finansowo-gospodarczy z lat 2008–2009 sprawił, że jest inaczej. Podważył on m.in. fundamenty wspólnej waluty, która była uznawana za główny filar integracji przez „stare” państwa członkowskie. Powróciło hasło „Europy dwóch prędkości”<sup>33</sup>.

Wielką słabością Unii jest brak woli politycznej, by wzmocnić Europę na świecie kosztem niepopularnych decyzji u siebie w domu. Traktat lizboński miał usprawnić funkcjonowanie Unii i poprawić jej wizerunek na świecie. Tymczasem Unia nadal zbyt wiele czasu poświęca na tworzenie i prowadzenie różnego rodzaju instytucji, w których jednak coraz mniej jest treści, a coraz więcej biurokracji. Do tego brakuje woli politycznej, by wcielić w życie postanowienia ze spotkań na różnych szczytach unijnych (formalnych, nieformalnych, nadzwyczajnych, regionalnych, partnerskich itd.). Tak było na przykład z tzw. strategią lizbońską, która miała uczynić Unię Europejską najbardziej konkurencyjną gospodarkę świata. W rezultacie tego świat gubi się nie tylko w europejskiej „szczytologii”, ale też nie wierzy w Unię mówiącą jednym głosem, a mocarstwa światowe robią interesy z poszczególnymi państwami Unii Europejskiej, a nie całością, czego jaskrawym przykładem może być Rosja. Prowadzi to do polaryzacji państw członkowskich Unii i poczucia zagrożenia ich suwerenności.

Siłą Unii do tej pory było to, że proces dochodzenia do federalizmu odbywał się w sposób niejako „oboczny”, poprzez efekt *spill over*, a związane z tym przesunięcia preferencyjne na rzecz wznoszącego paradygmatu *soft law*, wyrażane były poprzez odchodzenie od funkcji regulatywno-punitivej na rzecz regulatywno-emulatywnej, uosabianej przez Otwartą Metodę Koordynacji. W tym kontekście – jak pisze Joana J. Matuszewska – traktat z Lizbony jest „krokiem wstecz w tym procesie. Zawarte tam zapisy oznaczają zakwestionowanie ustroju mieszanego oraz przyjęcie wariantu centralizacyjnego”<sup>34</sup>.

Podobnie sądzi Brendan Donnelly, pisząc, że: „Ci, którzy generalnie krytykują sposób, w jaki Unia ewoluuje od czasu podpisania traktatu z Maastricht, uznając, że jest to sposób idący zbyt daleko w kierunku „integratywnym” lub

<sup>32</sup> Patrz J. Pawlicki, *Europa wciąż jest słaba*, „Gazeta Wyborcza”, 9 III 2010.

<sup>33</sup> Patrz M. Cichocki, *Północ i Południe. Dwie Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 21 VII 2010. Por. także: J.J. Matuszewska, *Trzy światy. Modele polityki zagranicznej Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Rosji w perspektywie analizy komparatystyczno-dyskursywnej*, ISP PAN, Warszawa 2010, s. 101–116.

<sup>34</sup> Patrz J.J. Matuszewska, *Trzy Światy...*, s. 105–106.



„federalistycznym”, znajdują niewiele dowodów na potwierdzenie swojej krytyki w zapisach traktatu z Lizbony<sup>35</sup>.

Warto tutaj podkreślić, że jakkolwiek suwerenność ma walor powszechny i dotyczy wszystkich państw, to jednak bardziej drażliwa ta kwestia staje się w przypadku krajów małych i średnich, zwłaszcza tych z ostatnich etapów poszerzania Unii Europejskiej, czyli krajów z Europy Środkowo-Wschodniej. Uwzględniając jednak historię polityczną tej części kontynentu z ostatnich dziesięcio-, a nawet stuleci, łatwo jest zrozumieć narosłe obawy i kompleksy<sup>36</sup>.

Wraz z utworzeniem Unii Europejskiej, czyli wspomnianego już specyficznego związku suwerennych państw, który ma tylko te kompetencje, które mu owe państwa dobrowolnie nadały, wydawało się, że dotychczasowe wizje Europy ponadnarodowej, zjednoczonej gospodarczo, politycznie i ideowo, a tym samym żyjącej w pokoju, dobrobycie i bezpieczeństwie, zostaną wreszcie urzeczywistnione. Niestety, te marzenia Europejczyków i cele europejskiej integracji wciąż są *in statu nascendi*, a droga do takiej Europy jest jeszcze daleka. Nie ulega natomiast wątpliwości, że traktat z Maastricht i Unia Europejska otworzyły nowe możliwości przyspieszenia procesów integracyjnych w Europie. Jednak przyszła Unia i zjednoczona Europa muszą być oparte na systemie wartości, który, z jednej strony, prowadzi do zmniejszenia tego, co dziś nazywamy deficytem demokracji, a z drugiej, umożliwi państwom średnim i małym odgrywanie roli takiej, na jaką zasługują, a na pewno roli nieporównywalnie większej, niż gdyby pozostały one poza taką wspólnotą, jaką jest Unia Europejska. Dlatego też Unia musi pozostać nadal otwarta na pozostałe kraje, które z różnych względów nie są jej członkami. Istniejącą wspólnotę gospodarczą w UE należy uzupełnić wspólnotą polityczną, wojskową, naukowo-techniczną i kulturową. Tylko wówczas stanie się możliwe zbudowanie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, które będzie gwarancją dalszego rozwoju Unii Europejskiej i bezpiecznej, wolnej od konfliktów oraz wojen Europy.

\* \* \*

Polska od 1 maja 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej, a od 2009 roku profesor Jerzy Buzek jest przewodniczącym Parlamentu Europejskiego,

<sup>35</sup> Patrz B. Donnelly, *Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty. Third Report of Session 2007–2008*, Londyn 2008, s. 45.

<sup>36</sup> Patrz S. Ładyka, *Unia Europejska w dzisiejszym świecie...*, s. 19–20. Por. także: P. Nowina-Konopka, *Unia Europejska: federacja czy konfederacja – współczesne pojmowanie suwerenności*, [w:] *Unia Europejska – wyzwania bliskiej przyszłości*, (red. nauk.) E. Kawecka-Wyrzykowska, SGH, Warszawa 2006, s. 93–99.

którego wspiera pięćdziesięciu polskich eurodeputowanych. Nie występujemy więc w roli obserwatora czy kandydata, lecz mamy bezpośredni wpływ na działalność Unii Europejskiej oraz na jej obecny i przyszły kształt. Jednocześnie ów kształt i działalność UE mają zasadniczy wpływ na status i bezpieczeństwo Polski, a więc także na jej suwerenność narodową. Zatem to od nas także zależy, czy Polska będzie członkiem efektywnej, liczącej się w świecie organizacji, czy też ponownie znajdzie się gdzieś między klaustrofobiczną Europą Zachodnią a bliżej nieokreślonym Wschodem, czy będzie budować sprawną, innowacyjną i konkurencyjną gospodarkę, czy będzie rozszarpywana przez grupy o różnych interesach i spychana do roli eksportera towarów nieprzetworzonych, czy stawi czoła przestępczości zorganizowanej i korupcji, a także czy będzie państwem z nowoczesnym przemysłem, rolnictwem i wykształconym społeczeństwem.

Warto więc uświadomić sobie, że trwająca dziś debata nad przyszłością Unii Europejskiej i jej miejscem w nowym łańdźmie międzynarodowym, to jednocześnie debata nad kierunkiem rozwoju Polski, jej suwerennością oraz miejscem na kontynencie europejskim i w systemie międzynarodowym. Dlatego też Polska musi uczynić wszystko, co w jej mocy, aby Unia była efektywnym podmiotem stosunków międzynarodowych, a jej głos był z uwagą słuchany przez pozostałych aktorów na scenie międzynarodowej.

Polska jest państwem średniej rangi, jeśli idzie o klasyfikację państw przyjętą w nauce o stosunkach międzynarodowych, którego interesy w zasadzie nie sięgają poza kontynent europejski. Jesteśmy państwem – mocarstwem regionalnym, a w każdym bądź razie do takiej roli możemy aspirować. Po 1989 roku podpisaliśmy traktaty o dobrym sąsiedztwie ze wszystkimi państwami ościennymi. Wydaje się, że po raz pierwszy w naszej trudnej historii jesteśmy krajem nie tylko bezpiecznym, niepodległym, ale także wolnym i w pełni suwerennym. Wyciąganie takiego wniosku jest jednak przedwczesne i będzie przedwczesne tak długo, jak długo nie znikną po obu stronach naszych granic wrogie stereotypy. W interesie polskiej racji stanu leży więc wspieranie wszelkich inicjatyw społecznych, których celem jest zbliżenie i wzajemne poznanie się ludzi, a zwłaszcza młodzieży ze wszystkich państw naszego regionu. Tylko bowiem na drodze bezpośredniego poznawania się Polaków i Niemców, Polaków i Rosjan, Ukraińców, Białorusinów, Litwinów, Czechów i Słowaków można zbudować trwałe fundamenty dalszej współpracy między narodami i państwami.

Już w 1999 roku papież Jan Paweł II mówił w polskim parlamencie: „Polska ma pełne prawo, aby uczestniczyć w ogólnym procesie postępu i rozwoju świata, zwłaszcza Europy. (...) Doświadczenie dziejowe, jakie posiada Naród

polski, jego bogactwo duchowe i kulturowe mogą skutecznie przyczynić się do ogólnego dobra całej rodziny ludzkiej, zwłaszcza do umocnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie”<sup>37</sup>.

Polska – widać to dziś wyraźnie – po przystąpieniu do NATO 12 marca 1999 roku i do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku, podobnie jak inne kraje członkowskie tych ugrupowań, nie straciła suwerenności, a wręcz odwrotnie, wzmocniła ją. Zyskała większe zaufanie, także sąsiadów, i zaczęto ją postrzegać jako kraj demokratyczny, stabilny i przewidywalny. Polska stała się dzięki temu ważnym, aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych i dziś możemy skuteczniej wpływać na losy całej Europy i na rozwój całego świata. Dążyliśmy za wszelką cenę, aby w NATO i Unii Europejskiej znaleźli się też nasi sąsiedzi. Wysiłki te zostały uwieńczone sukcesem i Czesi, Słowacy, Litwini – bezpośredni sąsiedzi – są dziś naszymi sojusznikami i partnerami. Nadal zaś popieramy dążenia Białorusinów i Ukraińców do członkostwa w NATO i UE oraz szukamy porozumienia z Rosją, które wcześniej czy później osiągniemy, bo dziś Rosji potrzebne są nie kraje postradzieckie, ale Europa i Stany Zjednoczone Ameryki. Gorącym zwolennikiem wzmocnienia związków z Zachodem jest prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew. Rosyjscy politycy wreszcie zrozumieli, że integracja Rosji z Europą jest nieunikniona, a w procesie tym ważną rolę mogą odegrać jej pozytywne relacje z Polską. Dla Rosji bowiem stosunki z Polską to więcej niż po prostu stosunki z zachodnim krajem. Rozmawiać z Zachodem, kontaktując się tylko z Niemcami i Francją, to dziś za mało. Polska zaś domaga się od Rosji tego, czego Rosja chce od Stanów Zjednoczonych, mianowicie, żeby traktować ją poważnie, żeby jej interesy były brane pod uwagę nawet przy istniejących różnicach, których szybko nie da się zniwelować<sup>38</sup>. Dały temu wyraz dwudniowa wizyta prezydenta Dmitrija Miedwiediewa w Warszawie (6–7 grudnia 2010 r.) i rozmowy z polskimi przywódcami. Była to pierwsza dwustronna wizyta od 2002 roku, czyli od ostatniej wizyty ówczesnego prezydenta Władimira Putina w Warszawie, nie licząc przyjazdu Miedwiediewa do Krakowa na pogrzeb prezydenta Lecha Kaczyńskiego. „Polska i Rosja wyznają wspólne wartości, należą do kultury europejskiej, a przed nami wspólna przyszłość. Rosjan i Polaków łączy to, że mają duszę i pamięć” – mówił prezydent Miedwiediew na obiedzie wydanym na jego cześć przez prezydenta Bronisława Komorowskiego. Obaj prezydenci

<sup>37</sup> Patrz, *Przemówienie Jana Pawła II w parlamencie RP w dniu 11 czerwca 1999 roku*, „Rzeczpospolita”, 12 czerwca 1999.

<sup>38</sup> Patrz T. Borisowa, *Jak gdyby nigdy nic?*, „Biełaruś Sieгодня”, 26 X 2010, [w:] „Forum”, nr 44/45, 2–14 XI 2010, s. 6–7.

wysłali silne sygnały do obydwóch społeczeństw: Komorowski do polskiego, a Miedwiediew do rosyjskiego. Pokazali, jakie powinny być stosunki między Polską i Rosją. Padły wówczas nie tylko doniosłe słowa, ale także konkretne propozycje co do dalszej współpracy bilateralnej i multilateralnej<sup>39</sup>.

Rosyjski dziennik „Wiremia Nowostiej” w artykule zatytułowanym „Dmitrij Miedwiediew otworzył nową kartę w stosunkach polsko-rosyjskich”, relacjonując wizytę Miedwiediewa w Polsce pisał: „Wzajemne zrozumienie w tak złożonych kwestiach jak Katyń i katastrofa pod Smoleńskiem na tyle zbliżyło przywódców dwóch państw, że Warszawa – jak się wydaje – z etatowego przeciwnika Moskwy przekształciła się niemal w jej sojusznika. Potwierdzeniem tego są słowa pana Komorowskiego o tym, że Polska, która w 2011 roku obejmie prezydencję w Unii Europejskiej, zamierza zrobić, co tylko będzie możliwe dla zbliżenia Rosji zarówno z samą Unią Europejską, jak i z NATO”<sup>40</sup>.

Wydaje się, że polsko-rosyjska „zimna wojna” wreszcie została zakończona. Teraz trzeba iść jak za przysłowiowym ciosem i ustalić daty kolejnych wizyt i zadań: polskiego prezydenta w Moskwie, premierów, ministrów. Ustalić tematy rozmów i rozwiązywać problemy, takie jak na przykład polityka europejska wobec Rosji i rosyjska wobec Unii, uczestnictwo Unii w zapowiadanym przez prezydenta Miedwiediewa procesach modernizacyjnych w Rosji, realizacja nowej strategii NATO, która m.in. zakłada zbliżenie tego Paktu i Rosji oraz podejmowanie wspólnych działań na rzecz pokoju i bezpieczeństwa w Europie i świecie<sup>41</sup>.

W literaturze przedmiotu dosyć powszechne jest przekonanie, że po przystąpieniu do NATO i Unii Europejskiej Polska utraciła strategiczne cele swej polityki. Wyrażany jest pogląd, że Polska w istocie zajęła postawę reaktywną, a nie aktywną, że zabiega o utrzymanie się w głównym nurcie, którego kierunek określają inne mocarstwa – Stany Zjednoczone w NATO, a Niemcy i Francja w Unii Europejskiej. Dominuje też pogląd, że Polska zbyt mocno skupia się na Wschodzie<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Patrz B. Wróblewski, P. Wroński, *Rosja otwiera akta smoleńskie*, „Gazeta Wyborcza”, 8 XII 2010, s. 4.

<sup>40</sup> „Wiremia Nowostiej”, 7 XII 2010.

<sup>41</sup> Patrz A. Kwaśniewski, *Nie zaczynamy od Katynia*, „Gazeta Wyborcza”, 26 XI 2010, s. 24; K. Nauman, *Jaka jest przyszłość NATO i czy Rosja powinna zostać członkiem Sojuszu?* Raporty Fundacji Konrada Adenauera w Polsce, nr 20, Warszawa 2011.

<sup>42</sup> Patrz A.Z. Kamiński (red.), *Polska bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, ISP PAN, Warszawa 2008, s. 119; A.D. Rotfeld, *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 6–7.

Nie wnikając w te oceny, które moim zdaniem są trafne, należy podkreślić, że starania o wejście do NATO i UE nie były traktowane jako cel sam w sobie albo panaceum na rozwiązanie wszystkich problemów stojących przed nowymi demokracjami w Europie Środkowej i Wschodniej, ale obie te struktury są – i powinny być – uważane za ważne instrumenty realizacji założeń strategii rozwoju i bezpieczeństwa Polski oraz innych państw regionu.

W interesie Polski i jej sąsiadów oraz sojuszników leży, aby Unia Europejska i w ogóle Europa były partnerami dla Stanów Zjednoczonych, a pojawiające się w niektórych krajach pomysły stawiające Europę w pozycji rywala czy konkurenta należy uznać za krótkowzroczne.

Co więcej, jak już wspominałem, polska polityka zagraniczna powinna konsekwentnie zmierzać do osiągnięcia przez Polskę pozycji przywódczej w Europie Środkowej i Wschodniej oraz do zdobycia znaczącej roli w strukturach euroatlantyckich. Polska w roli przywódcy regionalnego nie jest bowiem tylko mrzonką wywołaną wybujałymi ambicjami polityków. Status taki jest realny dla Polski. Co więcej, umocniłby on naszą suwerenność zewnętrzną i tożsamość narodową, które w warunkach postępującej globalizacji i integracji są narażone na pewne zagrożenia.

Dziś nie ulega już wątpliwości, że Polska leżąca w Europie powinna swoje obecne i przyszłe interesy zaspokajać przy pomocy Unii Europejskiej. Dlatego w naszym narodowym interesie leży takie kształtowanie dalszego procesu integracji europejskiej, który będzie czynił Unię bardziej spójną i sprawną oraz umacniał jej pozycję międzynarodową. Unia Europejska wręcz powinna być kamieniem węgielnym obecnej i przyszłej polityki zagranicznej Polski, której nadrzędnym celem nadal jest umacnianie naszej szeroko pojmowanej suwerenności. W ramach zaś Unii szczególnie powinniśmy pielęgnować stosunki z sąsiadami, dużymi i małymi. W stosunkach z naszymi mniejszymi sąsiadami powinniśmy kierować się zasadą bezinteresownej życzliwości oraz uwzględniać i wspierać ich potrzeby i postulaty, dzięki czemu zdobędziemy silną pozycję w regionie, co pozwoli nam osiągnąć ów status mocarstwa regionalnego. Oczywiście, aby tak się stało, potrzebna jest też wspólna polityka zagraniczna UE, a tej wciąż nie ma. Nie ma też wspólnej polityki wobec Rosji, Chin czy Indii. Rozbieżności są nawet co do stosunków Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi. Równocześnie poszczególne państwa Unii podejmują działania o charakterze jednostronnym i podejmują współpracę bilateralną z Rosją, Chinami czy innymi krajami spoza UE<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Patrz I. Czerny, *Korpus na wielbłądzie*, „Polityka”, 30 X 2010, s. 59–61.

Natomiast sojusz atlantycki musi pozostać fundamentem polskiej polityki bezpieczeństwa. Nie tylko ze względu na jego siłę i wiarygodność w euroatlantyckim i globalnym środowisku bezpieczeństwa, lecz także dlatego, że stanowi platformę strategicznej jedności Zachodu, czyli ścisłych związków Europy z Ameryką i jej polityczno-wojskowej obecności na Starym Kontynencie. Dla Polski oba te aspekty suwerenności mają niezastąpioną wartość. Polska powinna też kultywować i rozwijać wszechstronne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, ale nie powinniśmy popierać tych aspektów polityki Waszyngtonu, które nie służą ani interesom Zachodu, ani stabilności porządku międzynarodowego, a wręcz podważają wiarygodność ONZ czy są obliczone na wywoływanie podziałów w Europie i na świecie. Trwały sojusz i bliskie, wzajemnie korzystne stosunki z USA są dla Polski ważne, ale nie za każdą cenę<sup>44</sup>.

Członkostwo w Unii Europejskiej oraz w innych organizacjach międzynarodowych i sojuszach stawia istotne wyzwania dla całego systemu politycznego państwa oraz jego polityki wewnętrznej i zagranicznej. Państwo zaś jako idea musi się sprawdzić w praktyce. Obrona suwerenności to dziś nadal najważniejsze zadanie dla państwa i jego organów. Jednakże obrona suwerenności to dziś nie tyle stanie ze zbrojnym orężem na granicach i gotowość odparcia najazdu wroga, ile zdolność instytucji państwa do zagwarantowania obywatelom właściwego poziomu wypełniania tych funkcji, do których państwo zobowiązuje się w swojej konstytucji. W Polsce katalog ten obejmuje wiele działań, od zapewnienia bezpieczeństwa po rozwój społecznej gospodarki rynkowej. Jeśli zaś państwo swych funkcji nie wypełnia, mamy do czynienia z jego stopniowo słabnącą suwerennością<sup>45</sup>.

Polska polityka unijna (europejska), aby mogła być skuteczna, musi się opierać przede wszystkim na właściwym zdiagnozowaniu charakteru wspólnotowego środowiska politycznego, które zarówno w istotny sposób warunkuje rodzaj dostępnych instrumentów działania, jak i wskazuje na podstawowe areny decydujące o pozycji i wpływach danego państwa. Wstąpienie do Unii Europejskiej ma bowiem sens tylko wtedy, gdy będziemy zdolni do wykorzystania tego faktu do wzmocnienia własnego potencjału politycznego i gospodarczego. Inaczej mówiąc – Unia Europejska powinna stanowić jeszcze jedno narzędzie w zestawie możliwości prowadzenia polityki przez Polskę, zgodnie

<sup>44</sup> Patrz R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 323.

<sup>45</sup> Patrz J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja” 2005, nr 2, s. 45–6; K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 183.

z naszą racją stanu i interesem narodowym. Jest to ważne, gdyż integracja europejska, mimo że tworzy nowe więzi pomiędzy państwami na Starym Kontynencie, nie znosi do końca tradycyjnych stosunków międzynarodowych, takich jak hegemon, równowaga sił, przywództwo polityczne. Przekształca jedynie narzędzia konieczne do zdobycia dominującej pozycji w tym układzie. Głównym zaś elementem tej zmiany jest fakt, że pozycja międzynarodowa jest w zdecydowanie większym stopniu funkcją polityki wewnętrznej – spójności strategii rozwoju, rozwoju społeczno-gospodarczego, stabilności państwa i jego zdolności organizacyjno-administracyjnych.

Dobrze poprowadzona polska polityka europejska może być olbrzymim wsparciem dla naszego potencjału politycznego, jeśli tylko będziemy chcieli twórczo podejść do obecności naszego kraju w procesach wynikających z dynamiki systemu europejskiego. Tymczasem po roku 2004, czyli po zakończeniu realizacji głównego celu, jakim było wejście Polski do struktur euroatlantycznych, wciąż nie wypracowano nowej strategii dla polskiej polityki europejskiej, w tym unijnej i globalnej. Błąd ten należy jak najszybciej naprawić, bowiem może to stanowić zagrożenie dla naszej suwerenności narodowej, a w każdym bądź razie ją osłabić.

Demokratyczne państwo polskie musi też zdobyć większe zaufanie własnych obywateli oraz silniejszą pozycję i prestiż wśród społeczeństw członkowskich Unii Europejskiej. W tym celu władze polskie powinny w szerszym zakresie poszukiwać kompromisów w działaniach wewnętrznych i w stosunkach z państwami unijnymi. Priorytetem ich działań winno być zdobycie jak najsilniejszej pozycji w działalności wspólnotowej. Wymaga to formułowania ambitnych, ale racjonalnych wizji działania i konsekwentnej realizacji uzgodnionych wcześniej celów strategicznych. Konieczne jest zarazem mobilizowanie społeczeństwa wokół strategicznych zadań kraju i minimalizowanie podziałów politycznych oraz skłonności polityków do „odgrzewania” sporów historycznych. W działalności publicznej potrzeba bowiem więcej rozwagi i tworzenia klimatu wzajemnego zaufania<sup>46</sup>.

Ważną rolę do odegrania w tym zakresie ma Urząd Prezydenta RP, który – zgodnie z regułami konstytucyjnymi – jest głównym wyrazicielem wartości polskiej racji stanu. Napawa optymizmem, iż nowy prezydent RP Bronisław Komorowski zdaje sobie dobrze z tego sprawę i podkreśla, że „od wzajemnego zaufania, od woli i umiejętności współpracy, od wielkości kapitału społecznego w wielkiej mierze zależy rozwój i modernizacja kraju, a więc także możliwość pełnego wykorzystania naszej cywilizacyjnej szansy

<sup>46</sup> Patrz P. Sztompka, *Zaufanie fundamentem społecznym*, Znak, Kraków 2007, s. 121–122.

ze względu na silne zakorzenienie w świecie rozwoju, świecie zachodnim. (...) Polska potrzebuje współdziałania między najważniejszymi instytucjami państwa, między rządem, prezydentem i parlamentem, ale także między partiami politycznymi, które są nieodzowną częścią polskiej demokracji. Między tymi, które są u władzy i tymi, które są w opozycji, bo takie są mechanizmy demokratyczne. (...) Jako prezydent deklaruję wolę takiej współpracy (...). Trzeba nam więcej spokoju i zrozumienia, a mniej walki, niechęci, pogardy, a czasem i nienawiści. (...) Ale jednocześnie chciałbym, aby urząd prezydenta stał się ośrodkiem refleksji nad przyszłością wspólnej Europy, bo przecież dyskusja na ten temat w Europie się toczy i głosu Polski nie powinno w niej zabraknąć. (...) Za kluczowe dla europejskiej stabilności i spójności, ale także dla pozycji naszego kraju uważam stosunki w ramach Trójkąta Weimarskiego, tzn. na linii Polska–Niemcy–Francja. Będę też działał na rzecz pogłębienia współpracy z pozostałymi partnerami unijnymi. Jednym z filarów polskiej polityki zagranicznej pozostają bliskie relacje ze Stanami Zjednoczonymi. Polska jako członek NATO jest świadoma swoich sojuszniczych zobowiązań. (...) Ważne jest jednak, by we wspólnym namyśle definiowane były cele, niezbędne środki i zakres odpowiedzialności za takie przedsięwzięcia. (...) Chcę kontynuować politykę moich poprzedników, którzy potrafili umacniać wspólnotę środkowoeuropejskich interesów, w szczególności w ramach Grupy Wyszehradzkiej, i zacieśniać relacje Polski z państwami naszego regionu. Z tymi, z którymi w ostatnich latach przystąpiliśmy do Unii, i z tymi, którzy aspirują do członkostwa w UE (...). Nie będzie także stabilnego rozwoju naszego regionu bez współpracy z Rosją. Będę sprzyjał rozpoczętemu procesowi zbliżenia i pojednania polsko-rosyjskiego (...)"<sup>47</sup>.

Co więcej, bez Rosji idea europejskiej jedności jest wręcz nieosiągalna. Dlatego też UE nie powinna współpracować tylko z byłymi republikami radzieckimi, ale również z Rosją. Rosja zaś powinna się zastanowić nad włączeniem się w proces integracji europejskiej, wzorując się na Norwegii i Szwajcarii, czyli krajach blisko związanych z Unią, które są także w strefie Schengen i należą do wspólnej przestrzeni gospodarczej z UE oraz partycypują w wielu politykach unijnych.

Ważnym elementem polskiej strategii integracyjnej powinna być dalsza modernizacja państwa oraz ograniczanie cywilizacyjnych barier oddzielających nasz kraj od głównych państw zachodnioeuropejskich. W celu realizacji polskiej racji stanu władze państwowe winny ułatwiać współpracę paneuro-

<sup>47</sup> Patrz, *Wystąpienie prezydenta Bronisława Komorowskiego przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu zaprzysiężenia*, „Gazeta Wyborcza”, 7–8 VIII 2010, s. 12.



pejską, a ograniczać utrudnienia tej współpracy, takie jak: nadmierne ambicje przywódców, bariery historyczne, zagrożenia ekologiczne, stereotypy narodowe czy wzajemna nieufność.

Polskie interesy w centrum Europy w dużej mierze zależą od charakteru i zakresu współpracy Niemiec, Polski, Ukrainy i Rosji. O jej skuteczności zadecyduje sposób, w jaki kraje te uporają się ze spuścizną i w jakiej mierze będą potrafiły koordynować działania i rozwiązywać problemy wynikające z rozbieżności interesów. Polska polityka europejska musi zdecydowanie zmierzać do integracji z Zachodem oraz rozwoju wielostronnych stosunków właśnie z Niemcami, Rosją i Ukrainą, które współkształtują zewnętrzną płaszczyznę polskiej suwerenności i polskiego interesu narodowego. Trafnie pisze Kazimierz Łastawski, że: „Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej musi poszukiwać kompromisów i skutecznych koalicji w stosunkach z państwami unijnymi. Realną szansą dla jej przyszłości byłoby zdobycie silnej pozycji w procesie integracji kontynentu. W działaniach unijnych niezbędną jest konsekwentna realizacja uzgodnionych wcześniej celów strategicznych, inicjowanych przez władze państwowe. Głównym ich zadaniem w najbliższym czasie jest poszukiwanie solidarności unijnej w sprawach energetycznych i finansowych”<sup>48</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

W kontekście powyższych wywodów trzeba się zgodzić z tezą, że „idea suwerenności narodowej nie jest pojęciem li tylko abstrakcyjnym, państwa i narody zaś egzystują w określonych warunkach geopolitycznych i historycznych. Idea suwerenności nie jest i nie może być zatem realizowana w taki sam sposób w epoce średniowiecza, w epoce nowożytnych państw narodowych ani też we współczesnej nam epoce globalizacji”<sup>49</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że czas „absolutnej i pełnej suwerenności” minął, a globalizacja i rosnące współzależności między państwami sprawiają, że suwerenność rozumiana w klasycznym, tj. XVII-wiecznym ujęciu w XXI wieku staje się fikcją. Zastępuje ją dziś tzw. poszerzona suwerenność. Co więcej, jeśli przyjmiemy, że „suwerenność narodowa jest nazwą określającą relacje między narodem albo ludem a państwem, albo władzą państwową

<sup>48</sup> Patrz K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 207–208.

<sup>49</sup> Patrz S. Ładyka, *Unia Europejska w dzisiejszym świecie...*, s. 23.

i dotyczy swobody narodu w decydowaniu o swoim losie samostanowienia, czyli o powołaniu i ukształtowaniu własnego państwa – zwłaszcza z organami władzy państwowej i kontroli tej władzy państwowej”<sup>50</sup>, to możemy stwierdzić, że Polska po akcesji do UE jej nie utraciła, podobnie jak nie utraciła nic ze swojej tożsamości kulturowej.

Pierwsze lata po naszej akcesji pokazują, że UE niczego nam nie odebrała, jeśli idzie o sferę suwerenności i tożsamości narodowej. Nadal przecież obchodzimy swoje narodowe i kościelne święta a język polski jest nadal najistotniejszym elementem tożsamości kulturowej, a co więcej, stał się też jednym z 23. oficjalnych języków UE. Unia Europejska jest bowiem bogata różnorodnością swoich krajów członkowskich, które dbają o swoje tradycje, język, zwyczaje, sztukę, kulturę oraz pielęgnują swoje zabytki i pamięć historyczną. Co więcej, po 1 maja 2004 roku – jak już wspominałem – płyną do Polski środki na renowację dzieł sztuki, zabytków i obiektów sakralnych, na które od lat nie było pieniędzy w naszym narodowym budżecie. Rozpoczęło się wypłacanie stypendiów na naukę dla dzieci i młodzieży z ubogich rodzin. Nadal też jesteśmy obywatelami Polski, i tylko dodatkowo staliśmy się obywatelami Unii Europejskiej, a obywatelstwo unijne nie ma żadnego wpływu na nasze obywatelstwo narodowe. Jest jedynie jego uzupełnieniem i daje nam dodatkowe przywileje, np. do swobodnego przekraczania granic bez paszportu, czy ochronę konsularną lub dyplomatyczną.

Dziś jako członek UE możemy skuteczniej wpływać na losy całej Europy, a poprzez Unię na rozwój całego świata. W sytuacji gdy na świecie dominują tendencje globalizacyjne i integracyjne, nie było i nie ma alternatywy dla naszego członkostwa w Unii Europejskiej.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A. (red.), *Unia Europejska na rozdrożu: wybrane problemy*, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2008.
- Adamczyk A., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, [w:] *Europeistyka w zarysie*, (red.) A.Z. Nowak, D. Milczarek, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Arche C., *International Organizations*, Nowy Jork 2004.

<sup>50</sup> Patrz J. Kranz, *Unia Europejska – zrozumienie konieczności i konieczność zrozumienia*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 1, s. 29.

- Aveline J., *Branding Europe? Branding, desing and post-national loyalties*, „Place Branding”, Vol. 2–4, Polgrave Macmillian Ltd 200, Londyn 2006.
- Barcz J., Górka M., Wyrozumska A., *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska K., *Integracja Europejska*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Bieleń S. (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – J R, Warszawa 2007.
- Bokajło W., *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, (red.) W. Bokajło, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1998.
- Borisowa T., *Jak gdyby nigdy nic?*, „Biełaruś Siegodnia”, 26 X 2010.
- Borowiec J., Wilk K., *Integracja europejska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.
- Burgess M., *Federalizm i federacja*, [w:] *Unia Europejska, organizacja i funkcjonowanie*, (red.) M. Cini, PWE, Warszawa 2007.
- Cichocki J., *Północ i Południe. Dwie Europy*, „Gazeta Wyborcza”, 21 VII 2010.
- Czerny I., *Korpus na wielbłądzie*, „Polityka”, 30 X 2010.
- Donnelly B., *Foreign Policy Aspots of the Lizbon Treaty. Third Report of Session 2007–2008*, Londyn 2008.
- Fiszler J.M., *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja” 2005, nr 2.
- Jagusiak B., *Współczesne wyzwania europejskie*, WAT, Warszawa 2008.
- Kaczorowski P., *Uwagi o pojęciu państwa i suwerenności*, „CIVITAS. Studia z filozofii polityki” 2010, nr 12
- Kamiński A.Z. (red.), *Polska bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, ISP PAN, Warszawa 2008.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (red.), *Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski*, SGH, Warszawa 2008.
- Kilper H., Lotta R., *Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*, Opladen 1996.
- Kinsky F., *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Kraków 1999.
- Kranz J., *Unia Europejska – zrozumienie konieczności i konieczność zrozumienia*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 1.
- Kwaśniewski A., *Nie zaczynajmy od Katynia*, „Gazeta Wyborcza”, 26 XI 2010.
- Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Latoszek E., *Integracja europejska*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.

- Laufer H., Münch U., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bon 1997.
- Ładyka S., *Unia Europejska w dzisiejszym świecie*, [w:] *Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku. Implikacje dla Polski*, (red.) E. Kawecka-Wyrzykowska, SGH, Warszawa 2008.
- Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Malendowski W., *Suwerenność państw w procesie integracji europejskiej*, „Przeгляд Politologiczny” 2010, nr 4.
- Marszałek A., *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
- Matuszewska J.J., *Trzy światy. Modele polityki zagranicznej Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Rosji w perspektywie analizy komparatystycznej-dyskursywnej*, ISP PAN, Warszawa 2010.
- Michałowska G., *Polska w międzynarodowych stosunkach kulturalnych*, [w:] *Polska w stosunkach międzynarodowych*, (red.) S. Bieleń, Oficyna Wydawnicza ASPRA – J R, Warszawa 2007.
- Milczarek D., *Europejskie procesy integracyjne po II wojnie światowej*, [w:] *Europeistyka w zarysie*, (red.) A.Z. Nowak, D. Milczarek, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Nauman K., *Jaka jest przyszłość NATO i czy Rosja powinna zostać członkiem Sojuszu?* Raporty Fundacji Konrada Adenauera w Polsce, nr 20, Warszawa 2011.
- Nicole W., Salmon T.C., *Zrozumieć Unię Europejską*, Książka i Wiedza, Warszawa 2002.
- Nowak A.Z., Milczarek D. (red.), *Europeistyka w zarysie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006.
- Nowina-Konopka P., *Unia Europejska: federacja czy konfederacja – współczesne pojmowanie suwerenności*, [w:] *Unia Europejska – wyzwania bliskiej przyszłości*, (red. nauk.) E. Kawecka-Wyrzykowska, SGH, Warszawa 2006.
- Ostaszewski P., *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008.
- Pawlicki J., *Europa wciąż jest słaba*, „Gazeta Wyborcza”, 9 III 2010.
- Pinder J., Usherwood S., *Unia Europejska*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Polakowska-Kujawa J., *Współczesna Europa w procesie zmian: wybrane problemy*, Difin, Warszawa 2006.
- Rotfeld A.D., *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4.

- Ryniewska-Kiełdanowicz M., *Public relations Polski w okresie kandydowania do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.
- Popowicz K., *Integracja europejska*, SGH, Warszawa 2006.
- Przemówienie Jana Pawła II w parlamencie RP w dniu 11 czerwca 1999 roku, „Rzeczpospolita”, 12 VI 1999.
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Sztompka P., *Zaufanie fundamentem społecznym*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2007.
- Szeląg K., *Unia Europejska – federacja czy konfederacja?*, „Wspólnoty Europejskie” 2001, nr 9.
- Zakrzewska A., *Federalizm w integracji europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2.
- Wróblewski B., Wroński P., *Rosja otwiera akta smoleńskie*, „Gazeta Wyborcza”, 8 XII 2010.
- Wystąpienie prezydenta Bronisława Komorowskiego przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu zaprzysiężenia*, „Gazeta Wyborcza”, 7–8 VIII 2010.

## STRESZCZENIE

Suverenność państwa jest jego wyjątkową wartością i zarazem cechą prawnomiędzynarodową, która wyróżnia je spośród innych państw, świadczy bowiem o jego niepodległości i niezależności. Państwo suwerenne to państwo prowadzące własną, niczym – poza prawem i międzynarodowymi sojuszami – nieograniczoną politykę wewnętrzną i zagraniczną. Natomiast tożsamość kulturowa, stanowiąca istotną część tożsamości narodowej, jest oprócz suwerenności kolejnym, najistotniejszym desygnatem państwa, czyli tym, co wyróżnia go wśród innych państw i narodów. W przeszłości, np. podczas 123 lat zaborów Polski, zaborcy nie tylko doprowadzili do likwidacji suwerenności naszego państwa, ale także dążyli do pozbawienia go owej tożsamości kulturowej, tzn. wyrugowania języka ojczystego poprzez germanizację i rusyfikację narodu oraz pozbawienia go wszelkich dóbr kultury narodowej, w tym także religii.

Niniejszy artykuł jest próbą pokazania wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na naszą suwerenność narodową i tożsamość kulturową. Autor stawia tutaj wiele ciekawych pytań, tez i hipotez oraz próbuje pokazać, że

nasze – dobrowolne – członkostwo w UE było niezbędne i nieuniknione oraz że wzmacnia ono naszą suwerenność, służy polskiej racji stanu i w niczym nie zagraża tożsamości kulturowej Polski. Co więcej, autor udowadnia tezę, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej otworzyły się dla niej nie tylko daleko idące możliwości współpracy politycznej i gospodarczej, ale także uczestnictwa w różnych unijnych programach kulturalnych i korzystania z funduszy służących ochronie dóbr kultury narodowej, duchowych i materialnych, a tym samym umacnianiu polskiej tożsamości kulturowej i suwerenności narodowej.

## SUMMARY

State's sovereignty is its extraordinary value and also an international legal characteristic feature that distinguishes it from other states because it proves its independence. A sovereign state is one that carries out its own unlimited internal and foreign policy, except for limitations made by law and international treaties. However, the cultural identity which is an essential part of national identity is the second most important designatum of state, i.e. what distinguishes it from other nations and states. In the past, e.g. during the 123 years of the Partitions of Poland the invaders not only deprived our country of its sovereignty but also made attempts to deprive it of its cultural identity, i.e. to eliminate the use of the mother tongue via Germanization and Russification of the Polish nation and to deprive it of any national cultural achievements, including religion.

The present article is an attempt to show the influence of the Polish membership to the European Union on our national sovereignty and cultural identity. The author asks many interesting questions, proposes theses and hypotheses and tries to show that our – voluntary – accession to the European Union was necessary and inevitable and strengthens our state's sovereignty, serves the Polish reason of state and poses no threat to the cultural identity of Poland. Moreover, the author proves a thesis that, after the accession of Poland to the European Union, Poland not only gained new opportunities of political and economic co-operation, but also possibilities to participate in various cultural programs and use funds for the protection of spiritual and material goods of the national culture, and in this way to strengthen Polish cultural identity and national sovereignty.

**Krzysztof Rogowicz**

## ROLA SEJMU W WYCOFANIU WOJSK ARMII RADZIECKIEJ Z TERYTORIUM POLSKI

### WSTĘP

Północna Grupa Wojsk Armii Radzieckiej stacjonowała w Polsce blisko 50 lat i na trwałe wpisała się do powojennej historii kraju. Stanowiła ucieleśnienie politycznej zależności PRL od Związku Radzieckiego, a po transformacji ustrojowej w 1989 roku była swego rodzaju reliktem bipolarnego podziału świata, który odchodził w przeszłość. Opracowanie przybliży problem pobytu Armii Radzieckiej w Polsce w latach 1944–1993 oraz jej wycofania i koncentruje się na roli Sejmu w procesie kształtowania polityki zagranicznej w tej materii. Temat został wybrany z powodu stosunkowo ubogiej literatury poruszającej tak ważne dla losów Polski wydarzenia.

Jednym z zadań Sejmu RP jest kontrola rządu w zakresie polityki zagranicznej i poprzez funkcje doradcze pośrednie jej kreowanie. Autor próbował pokazać, że wpływ parlamentu na przebieg wyprowadzenia wojsk radzieckich z Polski był raczej znikomy. W tym celu została przeprowadzona analiza dokumentów – stenogramów z posiedzeń Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Obrony Narodowej oraz obrad plenarnych Sejmu X i I kadencji.

Autor ma nadzieję, że niniejsze opracowanie pozwoli na bliższe przyjrzenie się problemowi stacjonowania wojsk sowieckich w Polsce oraz kształtowaniu polityki zagranicznej w tej kwestii przez Sejm, który to aspekt nie był do tej pory szerzej poruszany.

### I. HISTORIA POBYTU ARMII RADZIECKIEJ W POLSCE

Sytuacja międzynarodowa, która kształtowała się od jesieni 1943 roku w wyniku ustaleń układów jałtańskiego i poczdamskiego, a także w wyniku bezpośredniego wkraczania Armii Czerwonej na byłe ziemie Rzeczypospoli-

tej i zachodnie ziemie ponemieckie spowodowała, że Polska na prawie pół wieku znalazła się pod wpływami ZSRR. Kreml w swych zamierzeniach planował stworzenie pierścienia z państw regionu Europy Środkowo-Wschodniej, które poprzez narzucenie im sowieckiego systemu politycznego, społecznego i gospodarczego stawały się całkowicie uzależnione od Moskwy. Umocnienie systemu stalinowskiego dokonywało się przy pomocy Armii Czerwonej siłą wymuszającej na państwach, do których wkraczała, przyjęcie dominacji ZSRR. Narzucenie rozwiązań sowieckich i uzależnienie polityczne, przejawiające się w kontroli wszystkich aspektów życia w krajach – satelitach, było równie skuteczne jak bezpośrednia inkorporacja, z tym że nie powodowało zdecydowanego sprzeciwu państw zachodnich. Radziecką strategię podporządkowywania sobie krajów Europy Środkowo-Wschodniej najlepiej obrazuje stwierdzenie Stalina rzucone podczas rozmowy z jugosłowiańskim przywódcą Milovanem Djilasem w kwietniu 1945 roku: „Ta wojna jest inna od konfliktów przeszłości: na zajętych terenach zwycięzca ustanawia swój system społeczny. Każdy wprowadza swój system tam, gdzie dotrze jego armia. Nie może być inaczej”<sup>1</sup>.

Oddziały Armii Czerwonej pojawiły się na ziemiach polskich w wyniku przesuwania się frontu wschodniego w kierunku Berlina u schyłku II wojny światowej. Systematycznie, wraz z wypieraniem Niemców, na podstawie postanowień 43 artykułu IV konwencji haskiej z 18 października 1907 roku, na wyzwolonych terenach tworzono komendantury wojenne. Komendanci odpowiadali za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwa oraz zabezpieczenie tyłów frontu. W przypadku gdy na zajętych przez komendanturę terenach istniały i funkcjonowały organy miejscowej administracji, zadaniem komendantów było ich wspieranie. Jeżeli natomiast miejscowa administracja nie działała albo nie była wystarczająco dobrze zorganizowana, to komendantury przejmowały na czas przejściowy wszystkie jej obowiązki<sup>2</sup>. Tak też stanowiło polskie prawo, choć z pewnością nie ono było podstawą ustanawiania systemu komendantur przez Rosjan.

Komendantury wojenne, oprócz zabezpieczenia tyłów frontu, miały jeszcze jedno zadanie. Nie było ono oficjalne. Zgodnie z instrukcją z 23 sierpnia 1944 roku dowódca 1 Frontu Białoruskiego, marszałek Konstanty Rokos-

<sup>1</sup> W. Borodziej, *Od Poczdamu do Szklarskiej Poręby. Polska w stosunkach międzynarodowych 1945–1947*, Londyn 1990, s. 128; por. też: K. Kersten, *Między wyzwoleniem a zniewoleniem. Polska 1944–1956*, Londyn 1993, s. 17–18; H. Bartoszewicz, *Polityka Związku Sowieckiego wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1944–1948*, Warszawa 1999, s. 14–51.

<sup>2</sup> Dziennik Ustaw RP, 1927, nr 21.



sowski, nakazał komendantom utrzymywanie ścisłych kontaktów z lokalnymi organami władzy, ale tylko z tymi, które zostały utworzone przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. W przypadkach gdy do prób tworzenia struktur administracji cywilnej przystępowały osoby niezwiązane z Komitetem, napotykały na przeszkody ze strony komendantów. Jeden z punktów instrukcji głosił: „poza reprezentantami PKWN – żadnych innych osób i organizacji pretendujących do sprawowania władzy nie uznawać (...)”<sup>3</sup>.

W założeniu komendantury wojenne miały stanowić władzę przejściową i w miarę stabilizowania się struktur cywilnych oddawać w ich ręce wszystkie swoje kompetencje, pozostawiając dla siebie sprawy wojskowe. W praktyce jednak, mimo wyraźnych rozkazów Moskwy, komendanci bardzo niechętnie oddawali władzę i hamowali rozwój administracji cywilnej oraz spowalniali akcję osiedleńczą.

Komendantury wojenne zostały zlikwidowane w połowie 1946 roku, a niejako w ich miejsce decyzją Głównej Kwatery Naczelnego Dowództwa Sił Zbrojnych ZSRR nr 11097 z 29 maja 1945 roku, 10 czerwca tego roku z dowództwa i związków operacyjnych 2. Frontu Białoruskiego utworzono Północną Grupę Wojsk Armii Czerwonej (dalej PGW). Głównodowodzącym Grupy został dowódca 2. FB, marszałek Konstanty Rokossowski<sup>4</sup>.

Na przełomie lipca i sierpnia 1945 roku problem stacjonowania Armii Czerwonej w Polsce był poruszany podczas konferencji poczdamskiej. Prezydent Stanów Zjednoczonych Harry Truman i minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii Ernest Bevin żądali wycofania wojsk sowieckich z Polski, a naciskany przez nich Stalin wyraził na to zgodę, jednak z zastrzeżeniem pozostawienia pewnych jednostek dla zabezpieczenia komunikacji z radziecką strefą okupacyjną w Niemczech. W depeszy z listopada 1945 roku ambasador brytyjski Victor Cavendish-Bentinck informował Foreign Office: „(...) marszałek Stalin wyraził zamiar wycofania okupacyjnych jednostek Armii Czerwonej natychmiast, gdy tylko ich obecność nie będzie dłużej potrzebna do umocnienia politycznych wpływów Związku Sowieckiego. Jeżeli taka jest polityka rządu, musimy przyjąć, że wojska sowieckie – poza tymi, które są potrzebne dla linii komunikacyjnych – będą trzymane w Polsce przez czas nieokreślony, dopóki wolne i nieskrępowane wybory, obiecane w Jałcie, Moskwie i Poczdamie, nie przyniosą takiej administracji, którą rząd sowiecki uzna za korzystną dla siebie”<sup>5</sup>. Raport Ambasady Brytyjskiej za 1945 rok na temat

<sup>3</sup> M.L. Krogulski, *Okupacja w imię sojuszu*, Warszawa 2000, s. 12.

<sup>4</sup> Początkowo Rokossowski dowodził 1. FB, a od jesieni 1944 roku został dowódcą 2. FB.

<sup>5</sup> T. Żenczykowski, *Dramatyczny rok 1945*, Wrocław 1990, s. 176.

sytuacji w Polsce wyraźnie wskazywał, że wolne wybory podczas obecności na terytorium kraju wojsk radzieckich są niemożliwe do przeprowadzenia<sup>6</sup>. Stalin nie miał zamiaru dotrzymać danego w Poczdamie słowa, a rządy państw zachodnich najprawdopodobniej miały tego świadomość i przystały na taki układ. Północna Grupa Wojsk Armii Radzieckiej rozpoczęła regularne stacjonowanie w Polsce.

Zadaniem PGW w przypadku wojny zaczepnej było rozwijanie uderzenia jako tzw. drugi rzut, który stanowiłby wsparcie dla Zachodniej Grupy Wojsk (dalej ZGW) znajdującej się Niemczech. W razie ataku państw zachodnich PGW miała przejść do kontruderzenia po przełamaniu linii obrony ZGW. Dodatkowo PGW pełniła rolę zabezpieczającą i wzmacniającą wpływy ZSRR w Polsce. Najbardziej dramatyczna sytuacja zaistniała w czasie wydarzeń „Polskiego Października” w 1956 roku, kiedy to oddziały radzieckie opuściły swoje garnizony i rozpoczęły marsz w kierunku Warszawy. Później w momentach przełomów politycznych dowództwo PGW tylko podwyższało stan gotowości bojowej Grupy<sup>7</sup>.

Dopiero po przełomie październikowym status pobytu wojsk sowieckich w Polsce został uregulowany umową międzynarodową. Od zakończenia wojny, przez 11 lat, przebywały one w naszym kraju jedynie na mocy decyzji Stalina, czyli *de facto* były one wojskami okupacyjnymi. 17 grudnia 1956 roku w Warszawie została podpisana umowa o statusie prawnym wojsk radzieckich czasowo stacjonujących w Polsce. W myśl umowy powołano pełnomocników obu rządów ds. pobytu wojsk oraz Polsko-Radziecką Komisję Mieszaną, która miała się zajmować rozstrzygnięciem wszystkich spornych kwestii.

Umowa była sformułowana bardzo ogólnikowo i dlatego dodatkowe uzgodnienia zamieszczane były w kolejnych porozumieniach, które generalnie były dla Polski niekorzystne. Oddzielne uregulowania określały m.in.: liczebność i miejsca stacjonowania wojsk, warunki opłat za dzierżawione obiekty, energię elektryczną i środki łączności, warunki użytkowania koszar, poligonów i lotnisk, a także sprawy stosowania wobec wojsk radzieckich obowiązujących w PRL przepisów podatkowych i celnych<sup>8</sup>. Negocjacje w sprawie porozumień dodatkowych przebiegały zwykle w napiętej atmosferze, a strona radziecka dla odparcia polskich roszczeń przeważnie stosowała argument, że zapłaciła już wystarczającą cenę podczas wyswabadzania Polski spod okupacji hitlerowskiej, aby jeszcze dodatkowo płacić za pobyt. Drugim argumentem było to,

<sup>6</sup> *Raporty roczne Ambasady Brytyjskiej w Warszawie 1945–1970*, oprac. M. Nurek, Warszawa 2003, s. 24.

<sup>7</sup> PGW brała natomiast udział w interwencji zbrojnej w Czechosłowacji w 1968 r.

<sup>8</sup> Dz.U. PRL nr 29 z 29 maja 1957 r., poz. 127, 128.

że Armia Radziecka stacjonuje w Polsce na prośbę polskiego rządu, w duchu przyjaźni, i jest jedynym gwarantem nienaruszalności jej granic, za co Polska powinna być jej dozgonnie wdzięczna. Bardzo niechętnie podchodzono też do kwestii rozliczeń za okres sprzed umowy o czasowym stacjonowaniu i do samej umowy. Dla przykładu gen. Kuźma N. Galicki, dowódca PGW w latach 1955–1958, stwierdził, że *bez statusu też było wszystko w porządku*<sup>9</sup>.

Po wkroczeniu wojsk sowieckich do Polski rozpoczęła się konfiskata i wywóz tzw. majątku „trofeijnego”. Zakres zdobyczy Armii Czerwonej na ziemiach polskich w granicach sprzed 1939 roku regulowało porozumienie zawarte między PKWN a rządem radzieckim 4 sierpnia 1944 roku, w ramach którego jednostki wojskowe miały prawo rekwirować żywność, pasze, a także towary przemysłowe potrzebne walczącym oddziałom. Pojęcie zdobyczy wojennej dokładniej określał ściśle tajny rozkaz Państwowego Komitetu Obrony (GKO) ZSRR nr 220172, podpisany przez Stalina 9 sierpnia 1944 roku, do trofeów zaliczający całe wyposażenie wojsk niemieckich. Wszelkie inne mienie miało być przekazane władzom polskim<sup>10</sup>. Rzeczywistość była jednak odmienna i czerwonoarmiści „na potrzeby wojenne” grabili polskie majątki, zakłady przemysłowe, sklepy, urzędy i instytucje, przemocą odbierając ludności cywilnej resztki dobytku<sup>11</sup>.

Armia Radziecka poprzez demontaż i wywóz majątku „trofeijnego” w negatywny sposób wpłynęła na odbudowę gospodarki w powojennej Polsce. Wiele zakładów przemysłowych w wyniku nieumiejętnego rozbierania była dewastowana, a sprzęt wywożony do ZSRR nadawał się jedynie na złom. Skalę tego procederu obrazuje fakt, że dochodziło do wrywania kabli i instalacji elektrycznych spod tynku, a także rekwirowania całych szpitali włącznie z pościelą i bandażami oraz armaturą gazowo-sanitarną i meblami<sup>12</sup>. Szacuje się, że Armia Radziecka zarekwirowała i wywiozła z Ziemi Odzyskanych majątek o wartości około 1,5–2 mld dolarów, co w znaczny sposób obniżyło atrakcyjność tych ziem jako rekompensaty za utracone przez Polskę Kresy Wschodnie<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> T. Pióro, *Armia ze skazą: w wojsku polskim 1945–1968, wspomnienia i refleksje*, Warszawa 1994, s. 279.

<sup>10</sup> F. Zbiniewicz, *Pomoc Armii Radzieckiej dla Polski w świetle dokumentów z lat 1944–1945*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1968, nr 1, s. 357.

<sup>11</sup> W. Materski, *Dyplomacja Polski „lubelskiej”: lipiec 1944 – marzec 1947*, Warszawa 2007, s. 66, 124.

<sup>12</sup> R. Techman, *Armia radziecka w gospodarce morskiej Pomorza Zachodniego w latach 1945–1956*, Poznań 2003, s. 39.

<sup>13</sup> A. Korzon, *Niektóre problemy polsko-radzieckich stosunków gospodarczych w latach 1945–1957*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 1993, t. 28, s. 135–136.

Wycofywane z Polski na początku lat 90. wojska radzieckie zostawiły po sobie zniszczone obiekty zarówno wojskowe, jak i cywilne oraz zdewastowane środowisko. Podobnie jak w okresie wywozu majątku „trofiejnego”, tak i w momencie ewakuacji PGW zdemontowała praktycznie wszystko, co tylko się do tego nadawało. Większym problemem było jednak skażenie środowiska. Badanie gruntu w okolicy Brzegu, Szprotawy i Świątoszowa wykazało, że zanieczyszczenie metalami ciężkimi w stopniu kilkunastu, a nawet kilkuset razy przekraczało dopuszczalne normy<sup>14</sup>. To samo dotyczyło wód podziemnych. Pojawiło się dodatkowo zagrożenie, że trucizny te przedostaną się do zbiorników wody pitnej zaopatrujących pobliskie osiedla. Paliwa, którymi przesiąknięte były tereny sąsiadujące z lotniskami, występowały w takiej ilości, że wystarczyło wbić w ziemię łopatę i po paru chwilach można było ulec wrażeń, że natrafiło się na złożę ropy naftowej<sup>15</sup>. Odnowa tak zdegradowanego przez chemikalia środowiska stanowiła potężne obciążenie finansowe. Oszacowano, że na 62,8 bln zł (ceny z 1993 roku) strat związanych z pobytem PGW w Polsce, aż 52,2 bln przypadało na koszty przywrócenia stanu pierwotnego środowiska naturalnego<sup>16</sup>.

## II. ROKOWANIA W SPRAWIE WYCOFANIA ARMII RADZIECKIEJ

Polski rząd nie zabiegał początkowo oficjalnie o wycofanie wojsk radzieckich, ani też nie podnosił sprawy przyszłości Układu Warszawskiego. Pierwszą inicjatywą rządu była za to próba podpisania nowej umowy dotyczącej stacjonowania PGW, która miała zmniejszyć obciążenia finansowe ponoszone przez stronę polską. Propozycja ta miała paść z ust premiera Mazowieckiego w czasie posiedzenia Doradczego Komitetu Politycznego Układu Warszawskiego w Moskwie 4 grudnia 1989 roku<sup>17</sup>. 29 grudnia tego roku wicepremier Leszek Balcerowicz powołał grupę roboczą w celu analizy kosztów stacjonowania

<sup>14</sup> R. Przciszewski, *Droga „opcja zerowa”*, „Polska Zbrojna” 1995, nr 21, s. 1–2; zob. też: M. Jędrzejko, *Pamiętki braterstwa broni*, „Polska Zbrojna” 1994, nr 233, s. 3.

<sup>15</sup> Z. Ostrowski, *Pożegnanie z armią: z gen. Zdzisławem Ostrowskim, pełnomocnikiem rządu do spraw pobytu w Polsce wojsk byłego ZSRR, rozmawia Mieczysław Szczepański*, Warszawa 1992, s. 53–54.

<sup>16</sup> P. Wieczorek, *Kłopotliwy majątek*, „Polska Zbrojna” 1995, nr 163, s. 1–3; zob. też: I. Janicz, *Badacz straconej ziemi*, „Żołnierz Polski” 1994, nr 11, s. 12–13; szerzej: *Identyfikacja i wycena szkód ekologicznych spowodowanych przez stacjonujące w Polsce wojska Federacji Rosyjskiej. Raport końcowy*, oprac. Z. Kamieński i in., Warszawa 1994.

<sup>17</sup> Z. Domarańczyk, *Sto dni Mazowieckiego*, Warszawa 1990, s. 320–321.

PGW w Polsce, która w ciągu kolejnych trzech miesięcy sformułowała nowe propozycje uregulowań warunków ekonomicznych pobytu wojsk radzieckich oraz oszacowała koszty, jakie poniosła polska gospodarka w wyniku wcześniejszych, niekorzystnych umów. Rozmowy na temat nowego porozumienia prowadzono wiosną 1990 roku, jednak nie przyniosły one skutku ze względu na negatywne stanowisko strony radzieckiej.

Lato 1990 roku przyniosło pewną zmianę stanowiska rządu Mazowieckiego spowodowaną zarówno przez wydarzenia zewnętrzne, jak i wewnętrzne. W ZSRR rozpoczął się proces ogłaszania deklaracji suwerenności republik związkowych oraz deklaracji niepodległości przez republiki bałtyckie. Podpisane zostało radziecko-niemieckie porozumienie o wycofaniu jednostek ZGW do końca 1994 roku. W tej sytuacji Polsce groziło, że w pewnym momencie może zostać jedynym krajem w regionie, w którym stacjonują jeszcze wojska sowieckie<sup>18</sup>. W kraju natomiast doszło do rekonstrukcji rządu, który opuścili PZPR-owscy ministrowie Florian Siwicki i Czesław Kiszczak, oraz rozpoczęła się kampania zmierzająca do wymuszenia ustąpienia na prezydencie Wojciechu Jaruzelskim. W tych warunkach rząd mógł podjąć bardziej stanowcze działania.

7 września 1990 roku minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski złożył notę rządu RP do rządu ZSRR wnioskującą o natychmiastowe podjęcie rozmów w celu podpisania układu o wycofaniu z Polski wojsk radzieckich, rewizję umów z 1956 roku o czasowym stacjonowaniu PGW w Polsce (które to obowiązywałyby do czasu wycofania wojsk radzieckich) oraz o zadośćuczynienie za szkody wywołane ich 45-letnim pobytom. Tydzień później została wystosowana kolejna nota precyzująca wcześniejsze postulaty<sup>19</sup>. Po raz pierwszy padł też konkretny termin wycofania wojsk radzieckich z Polski – 31 grudnia 1991 roku.

11 października 1990 roku, podczas wizyty w Moskwie, Krzysztof Skubiszewski uzgodnił z szefem dyplomacji ZSRR, Eduardem Szewardnadze, oficjalny termin rozpoczęcia negocjacji w sprawie wycofania Armii Radzieckiej z Polski<sup>20</sup>. 15 listopada 1990 roku do Moskwy udała się polska delegacja pod przewodnictwem sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, prof. Jerzego Makarczyka, w skład której wchodził wiceministrowie finan-

<sup>18</sup> Trwało już wycofywanie Południowej Grupy Wojsk Radzieckich z Węgier, zakończone 16 czerwca 1991 roku, oraz Środkowej Grupy Wojsk Radzieckich z Czechosłowacji, zakończone 25 czerwca tego roku.

<sup>19</sup> *Informator o stosunkach Polska–Związek Radziecki 1944–1991*, oprac. W. Daszkiewicz, Warszawa 1994, s. 360.

<sup>20</sup> M.L. Krogulski, *Okupacja w imię sojuszu. Armia Radziecka w Polsce 1956–1993*, Warszawa 2001, s. 162.

sów, transportu, przedstawiciele Ministerstwa Obrony Narodowej, eksperci z innych resortów oraz pełnomocnik rządu RP ds. pobytu Armii Radzieckiej w Polsce. Odbyła się pierwsza runda negocjacji, podczas której przewodnictwo delegacji polskiej po otwarciu rozmów zostało przekazane zastępcy dyrektora Departamentu Europy w MSZ, Grzegorzowi Kostrzewie-Zorbasowi. Kolejne rundy negocjacji miały miejsce na przemian w Warszawie i Moskwie w drugiej dekadzie każdego miesiąca. We wszystkich uczestniczył dowódca PGW i zarazem pełnomocnik rządu ZSRR ds. pobytu Armii Radzieckiej w Polsce, gen. Wiktor Dubynin, oraz pełnomocnik rządu polskiego, gen. Zdzisław Ostrowski. Szczegółowe rozmowy odbywały się w trzech zespołach roboczych. Pierwszy z nich – kierowany kolejno przez Kostrzewę-Zorbasa, Jerzego Sułka i Andrzeja Ananicza – negocjował terminy wycofania wojsk, drugi zespół – pod przewodnictwem wiceministra transportu Witolda Chodkiewicza – opracowywał kwestie związane z tranzytem przez terytorium Polski wojsk radzieckich wycofywanych z Niemiec oraz transportu jednostek PGW. Trzecia grupa robocza – kierowana przez Jana Parysa – zajmowała się sprawą rozliczeń finansowych<sup>21</sup>. Ze strony radzieckiej w rozmowach uczestniczyli głównie przedstawiciele MON ZSRR, m.in. wspomniany już gen. Dubynin oraz admirał Jurij Griszin (grupa robocza ds. rozliczeń finansowych), a przewodniczył im ambasador Walentin Koptielcew.

Rozmowy w zespole „finansowym” odbywały się początkowo sporadycznie, ponieważ strona polska skoncentrowała się głównie na sprawie terminu wyjścia PGW. Kiedy okazało się, że Rosjanie nie mają zamiaru podpisywać jakichkolwiek porozumień zanim nie nastąpi rozwiązanie spraw ekonomicznych, negocjacje w trzeciej grupie roboczej przybrały na intensywności<sup>22</sup>.

Od samego początku rozmowy ze stroną radziecką były trudne i napotymano na wyraźną niechęć. Rosjanie nie zamierzali odstąpić od swoich racji, natomiast Polska, szczególnie za sprawą przewodzącego zespołowi negocjującego termin wycofania wojsk, przyjęła równie sztywne stanowisko domagając się praktycznie nierealnej daty – koniec 1991 roku. Problem wycofania PGW z Polski nie polegał bowiem jedynie na wywiezieniu około 50 tys. żołnierzy i 50 tys. pracowników cywilnych i rodzin. Z uwagi na swoje zadania taktyczne PGW dysponowało ogromnym zapleczem technicznym i to właśnie jego przetransportowanie do ZSRR stanowiło największe wyzwanie logistyczne dla strony radzieckiej. Niewykonalne w ciągu jednego roku, czego żądała

<sup>21</sup> *Informator...*, s. 362–364; zob. też: Z. Ostrowski, *Pożegnanie...*, s. 58–59.

<sup>22</sup> Z. Ostrowski, *Pożegnanie...*, s. 57–59, 85; por. też: S. Dąbrowski, *Pobyt i wycofanie Północnej Grupy Wojsk Radzieckich z Dolnego Śląska*, „Dolny Śląsk” 1995, nr 1, s. 84.

strona polska. Powołując się na podobne rozwiązania w Czechosłowacji i na Węgrzech (skąd wymarsz Armii Radzieckiej odbył stosunkowo szybko), nie brano chyba pod uwagę, że po pierwsze, wojska radzieckie stacjonowały tam o odpowiednio 20 i 10 lat krócej niż w Polsce, a po drugie, jednostki te nie były szykowane do takich samych zadań jak PGW i dysponowały mniej rozwiniętym zapleczem<sup>23</sup>.

Z drugiej jednak strony początkowe stanowisko rządu ZSRR, aby operację wycofania PGW rozpocząć dopiero po zakończeniu wycofywania ZGW z Niemiec, było też nie do przyjęcia przez Polskę<sup>24</sup>. Spowodowałyby to zbyt przesunięcie w czasie sytuacji, w której Polska nie jest uważana za wiarygodnego i w pełni suwerennego partnera dla Zachodu. Rząd RP w tamtym czasie poważnie myślał o wstąpieniu do struktur NATO, co w wypadku obecności obcych wojsk na jej terytorium uniemożliwiałoby rozpoczęcie jakichkolwiek rozmów<sup>25</sup>.

Pełnomocnik rządu RP ds. pobytu i wycofania wojsk radzieckich z Polski, gen. Zdzisław Ostrowski, za częściową przyczynę impasu w rozmowach uważał zbyt małą elastyczność strony polskiej oraz zbyt szafowanie argumentem suwerenności, podczas gdy na terytorium RP stacjonowały wciąż obce wojska. Próba negocjowania z pozycji siły, mimo oczywistej przewagi ZSRR nad Polską, dodatkowo drażniła radziecką generalicję. Tak sztywne stanowisko od początku negocjacji zostało negatywnie odebrane przez Rosjan. Dopiero w końcu 1991 roku delegacja polska odeszła od tej strategii. Gen. Ostrowski twierdził: „gdybyśmy byli bardziej elastyczni w pierwszej fazie rozmów, być może nie tylko skrócilibyśmy czas, jaki minął ostatecznie od parafowania porozumień o wycofaniu wojsk rosyjskich z Polski, ale może nawet uzyskaliibyśmy korzystniejsze warunki ich wycofania i – być może – krótsze terminy. Zwłaszcza gdyby udało się nam umiejętnie wykorzystać czas, w którym Rosjanie podpisywali umowy o wycofaniu swoich wojsk z Czechosłowacji i Węgier. Wtedy byli bowiem o wiele bardziej skłonni do ich podpisywania i sami – jak później przyznawali – popełniali błędy”<sup>26</sup>.

Ostatecznie ZSRR postanowiło wycofać swoje oddziały w dwóch etapach. Do 15 listopada 1992 roku miały opuścić Polskę wszystkie jednostki bojowe, a pozostałe do końca 1993 roku. Warunki te zostały zawarte w układzie

<sup>23</sup> Z. Ostrowski, *Pożegnanie...*, s. 60.

<sup>24</sup> K. Kozłowski, *Historia z konsekwencjami, rozmawiają Krzysztof Kozłowski i Michał Komar*, Warszawa 2009, s. 287–288.

<sup>25</sup> R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, s. 81.

<sup>26</sup> Z. Ostrowski, *Pożegnanie...*, s. 64.

o wycofaniu wojsk radzieckich z terytorium Polski, który został parafowany w Moskwie 26 października 1991 roku. Mimo podpisania umowy jeszcze na początku 1992 roku Rosjanie starali się narzucić swoje warunki ewakuacji i pod różnymi pretekstami próbowali ją opóźnić<sup>27</sup>. Porozumienie w kwestii transportu oraz tranzytu ZGW z Niemiec parafowano 10 grudnia 1991 roku, kiedy to Związek Radziecki miał wkrótce przestać istnieć.

Prace w zespole negocjującym rozliczenia finansowe od samego początku utknęły w miejscu. Częściowo było to spowodowane zbytym nastawieniem się na osiągnięcie odpowiednich terminów wycofania wojsk radzieckich i odsunięciem na dalszy plan sfery ekonomicznej. ZSRR nie miało zamiaru podpisywać jakichkolwiek porozumień zanim nie rozwiążą się sprawy majątkowe. W negocjacjach z Polską starali się bowiem nie powtarzać błędów, które popełnili w przypadku porozumień o wycofaniu Centralnej i Południowej Grupy Wojsk z Czechosłowacji i Węgier.

Roszczenia strony polskiej dotyczyły ekwiwalentu za ponadnormatywne zniszczenie dzierżawionych obiektów oraz za straty w środowisku naturalnym spowodowane przez niestosowanie się do jakichkolwiek standardów ekologicznych przez wojska sowieckie. Rosjanie z kolei wnosili o zapłatę równowartości za pozostawione przez nich obiekty, które zostały wybudowane ze środków PGW. Stanowiska obu stron były bardzo odległe, co skłoniło delegację polską do wystąpienia z propozycją tzw. opcji zerowej, polegającej na wzajemnej rezygnacji z roszczeń finansowych. Mimo optymalności zaproponowanego rozwiązania, nie od razu zostało ono zaakceptowane. Początkowo Rosjanie wręcz „alergicznie” reagowali na żądania polskie. Radzieccy wojskowi, którzy przez lata uwierzyli we własną propagandę o strzeżeniu granic bloku wschodniego, nie mogli zrozumieć, że rząd RP występuje o zadośćuczynienie finansowe za okres ich stacjonowania w Polsce. Do tego stopnia uznawali to za niestosowne, że Sztab Generalny Armii Radzieckiej postanowił wyliczyć wkład ZSRR w wyzwolenie Polski spod okupacji hitlerowskiej i wystawić w grudniu 1991 roku rachunek opiewający na blisko 27 mld rubli<sup>28</sup>.

W efekcie końcowym po 15 turach rokowań, 22 maja 1992 roku podpisano w Moskwie pakiet porozumień dotyczących wyprowadzenia PGW z terytorium Polski. Zawierał on wcześniej parafowane umowy o terminach, transporcie i tranzycie oraz porozumienie finansowo-majątkowe, w którym ostatecznie zdecydowano się przyjąć „opcję zerową”.

<sup>27</sup> M. Wągrowska, *Problem wycofania jednostek byłej Armii Radzieckiej. Rozstanie powinno być eleganckie*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 46, s. 6.

<sup>28</sup> D. Fedor, *Kto opóźnia rokowania*, „Gazeta Wyborcza” 1992, nr 23, s. 1.



### III. SEJM RP WOBEC WYCOFANIA WOJSK RADZIECKICH

#### 1. Problem wycofania z Polski Północnej Grupy Wojsk Radzieckich na forum sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Obrony Narodowej

Dyskusja na temat wycofania wojsk radzieckich z Polski na forum komisji sejmowych rozpoczęła się 8 maja 1990 roku podczas posiedzenia połączonych Komisji Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej. Posiedzeniu temu przewodniczył poseł Bronisław Geremek z Obywatelskiego Klubu Poselskiego (OKP). W obradach brali udział jeszcze: pełnomocnik rządu ds. pobytu wojsk radzieckich gen. Mieczysław Dębicki oraz przedstawiciele Ministerstwa Obrony Narodowej z wiceministrami gen. Antonim Jasińskim i Januszem Onyszkiewiczem, a także zastępcą szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego gen. Stanisławem Puchałą, przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych z wiceministrem Bolesławem Kulskim i dyrektorem departamentu Jerzym Nowakiem, Ministerstwa Finansów z dyrektorem departamentu Wiktoorem Lelkiem, Najwyższej Izby Kontroli i Ośrodka Studiów Międzynarodowych przy Senacie RP z Arturem Hajniczem. Tematyka spotkania była w całości poświęcona problemowi pobytu i wycofania PGW z Polski<sup>29</sup>. Ze strony połączonych komisji w dyskusji uczestniczyli: Ryszard Helak, Andrzej Kosmałski, Henryk Michałak, Jacek Szymanderski, Karol Krasnodębski, Zbigniew Janas, Marek Jurek, Jerzy Pietkiewicz (OKP), Adam Grabowiecki, Jan Czaja, Włodzimierz Krajewski (Polskie Stronictwo Ludowe), Jerzy Gołaczyński, Józef Oleksy (Parlamentarny Klub Lewicy Demokratycznej) i Józef Wójcik (Stowarzyszenie PAX). Stosunkowo najaktywniejszymi dyskutantami oprócz prowadzącego debatę Bronisława Geremka i odpowiadających na pytania przedstawicieli MSZ i MON, byli Jacek Szymanderski (OKP) i Jerzy Gołaczyński (PKLD).

Przed rozpoczęciem debaty posłowie zostali zapoznani z dostępną dokumentacją dotyczącą problemu, a dodatkowe informacje na wstępie uzupełnili generałowie Dębicki i Puchała oraz minister Kulski.

Dyskusja poruszała się wokół trzech zasadniczych kwestii: bezpieczeństwa Polski po wycofaniu wojsk radzieckich, sprecyzowania terminu „czasowości” ich pobytu oraz rozliczeń finansowych. Największe obawy budziły ustalone w wyniku rokowań wiedeńskich pułapy wojsk mogące stacjonować

<sup>29</sup> „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Obrony Narodowej”, X kadencja, 1990, nr 434, s. 1.

poza ZSRR. W 1987 roku w Wiedniu podpisano traktaty rozbrojeniowe, w wyniku których zarówno USA, jak i Związek Radziecki mogły utrzymywać poza granicami swoich krajów maksymalnie 195 tys. żołnierzy<sup>30</sup>. Ustalenia te w momencie wycofywania wojsk radzieckich z Europy Środkowo-Wschodniej stwarzały niejasną sytuację dla Polski. Istniało bowiem niebezpieczeństwo, że po wyjściu wojsk z Węgier, Czechosłowacji i z NRD (co już wtedy było wiadome), Polska pozostanie jedynym państwem Układu Warszawskiego znajdującym się poza terytorium ZSRR, w którym mogą przebywać radzieckie wojska. Co więcej, zgodnie z umowami podpisanymi w wyniku rokowań wiedeńskich, liczba stacjonujących w Polsce jednostek mogłaby nie tylko się nie zmniejszyć, ale nawet drastycznie wzrosnąć. Była to jedna z możliwości, którą należało brać pod uwagę szczególnie w przypadku zahamowania przemian w ZSRR i przejścia władzy przez siły zachowawcze. W pewnym sensie uspokajający był scenariusz przewidujący secesję republik bałtyckich – Litwy, Łotwy i Estonii – dawałoby to więcej terytoriów poza granicami ZSRR, które mogłyby przyjąć te 195 tys. wojska<sup>31</sup>.

Rzeczywistość wyglądała jednak nieco inaczej, ponieważ wyprowadzenie wojsk ze wszystkich krajów Europy Środkowo-Wschodniej miało wkrótce nastąpić. Powodowało to z kolei zakłopotanie co do kształtu przyszłego systemu bezpieczeństwa w Europie. NATO bowiem nie miało zamiaru zredukować swoich sił, a USA schodzić poniżej pułapu 195 tys. żołnierzy poza swoimi granicami<sup>32</sup>. W tej sytuacji niejasne mogło być zachowanie się ZSRR w sytuacji, kiedy zostanie on zmuszony do całkowitego wycofania się z tej części Europy i oddania jej jako strefy wpływów Zachodowi.

Posłowie z połączonych komisji pytali jeszcze o inny aspekt bezpieczeństwa Polski związany z wycofaniem PGW. Chodziło mianowicie o to, że wojska radzieckie stanowiły część Układu Warszawskiego, a przez to w uzupełnieniu z siłami polskimi tworzyły pewien system obronności. W przypadku wycofania części tego systemu brakującą lukę musiało uzupełnić Wojsko Polskie. Pojawiły się wątpliwości co do gotowości polskich jednostek do zapełnienia tejże luki<sup>33</sup>. Obawę taką wyrazili Ryszard Helak, Henryk Michalak i Jacek Szymanderski (OKP).

Wreszcie pojawił się pogląd, że problem obecności obcych wojsk na terytorium kraju i ich wycofania należy rozpatrywać w dużo szerszej perspektywie

<sup>30</sup> Ibidem, s. 7.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 13–15, 20–21, 28.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 9, 10–13, 26.

budowy nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego<sup>34</sup>. Zauważyli to Jan Czaja (PSL), Józef Oleksy (PKLD), Jacek Szymanderski (OKP) i Józef Wójcik (PAX). Pewne kontury tego systemu powoli zaczynały się wtedy rysować, ale wiele brakowało jeszcze do pełnego wykrystalizowania się jakiejś konkretnej koncepcji. Dla Polski z pewnością bardzo niekorzystnym rozwiązaniem byłoby pozostawanie w swego rodzaju „szarej strefie” bezpieczeństwa, która to koncepcja pojawiła się jako jedna z propozycji i została skrytykowana przez dyrektora departamentu w MSZ Jerzego Nowaka i Jacka Szymanderskiego (OKP)<sup>35</sup>.

Podczas dyskusji wielokrotnie wypływało pytanie o wyjaśnienie „czasowości” pobytu Armii Radzieckiej w Polsce<sup>36</sup>. Henryk Michalak i Marek Jurek (OKP) domagali się sprecyzowania tego sformułowania, które wyraźnie figurowało w umowie z 1956 roku. W umowie tej nie było niczego na temat terminu opuszczenia przez PGW terytorium Polski, ale obecni na posiedzeniu przedstawiciele MSZ tłumaczyli, że w domyśle należy rozumieć ewentualne wycofanie obcych wojsk jako tylko i wyłącznie suwerenną decyzję Polski. Jasne było, że skoro pobyt wojsk radzieckich zgodnie z umową z 1956 roku jest czasowy, to dokładnie tak ma być odbierany. Henryk Michalak (OKP) zasugerował, że przy tworzeniu nowego aktu prawnego regulującego pobyt i wyjście PGW powinno się określić dokładny horyzont czasowy<sup>37</sup>.

Ostatnią z głównych kwestii poruszanych podczas obrad 8 maja 1990 roku była, uznana m.in. przez Bronisława Geremka (OKP) za najważniejszą, sprawa rozliczeń finansowych i zniszczeń ekologicznych. Jacek Szymanderski (OKP) pytał o szczegóły dotyczące tego zagadnienia, specjalną uwagę przywiązując do rozwiązań w zakresie ochrony środowiska. Jak bowiem wiadomo, polskie środowisko naturalne – a najbardziej lasy – ucierpiało w znaczny sposób w wyniku manewrów i ćwiczeń oddziałów radzieckich. Wymagało to ustalenia zasad i wysokości odszkodowań. Oprócz tego pokrótce omówione zostały przez Wiktora Lelaka i gen. Dębickiego warunki odpłatności za dzierzawione obiekty i świadczone przez stronę polską usługi. We wszystkich tych obszarach Polska ponosiła straty, co zdaniem posłów należało rozwiązać poprzez nowe umowy, które kierowałyby się zasadami rynkowymi. Potrzeba ta była bardzo nagła, ponieważ obowiązującymi wtedy stawkami były te z lat 70. i 80.<sup>38</sup>. Zbigniew Janas (OKP) zaproponował również, aby część – niewątpliwie większych po renegocjacji – środków wynikających z przyszłych

<sup>34</sup> Ibidem, s. 24–25, 27.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 15, 26.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 12, 27, 29.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 16–17, 22–23, 25, 32–34.

umów kierować do samorządów powiatów i gmin bezpośrednio sąsiadujących z garnizonami PGW. Było to uzasadnione kumulowaniem się strat, jakie wynikały z pobytu wojsk radzieckich właśnie w tych miejscach. Pogląd ten podzielił gen. Dębicki, ale stanowisko Ministerstwa Finansów było odmienne i zakładało pobieranie wszelkich opłat do budżetu centralnego i dofinansowywanie budżetów terenowych jedynie w przypadku, gdy ich wydatki przekroczą dochody własne<sup>39</sup>.

Oprócz trzech najczęściej poruszanych problemów tej dyskusji pojawiły się też inne. Adam Grabowiecki (PSL) i Andrzej Kosmański (OKP) wyrazili dezaprobatę dla przenoszenia siedziby dowództwa PGW ze Świdnicy do Legnicy, argumentując to nastrojami społeczności lokalnej. Przeprowadzka ta była jednak nieunikniona. Zresztą skutkowałą redukcją personelu radzieckiego, ponieważ w Legnicy likwidowano kierownictwo Zachodniego Teatru Działań Układu Warszawskiego, a zastępowano go dowództwem PGW, natomiast w Świdnicy przestawały stacjonować jakiegokolwiek obce jednostki i zwalniało się około 20 budynków, które można było zasiedlić<sup>40</sup>.

Inną pomniejszą kwestią, poruszoną przez kierownika Ośrodka Studiów Międzynarodowych przy Senacie RP, Artura Hajnicza, była sytuacja przeprowadzania ćwiczeń przez oddziały radzieckie na terytorium Polski tuż przy granicy z Litwą. Fakt ten odebrany został jako oczywisty nacisk polityczny ZSRR na Litwę, który dodatkowo kolidował z linią polityki zagranicznej RP. Przedstawiciele MSZ i MON uspokoili, że założenia nowej umowy przewidują powiadamianie o jakichkolwiek ruchach obcych wojsk<sup>41</sup>.

W wyniku rozmów na forum połączonych sejmowych komisji Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej nie sformułowano żadnych oficjalnych wniosków i wytycznych dla dalszej polityki zagranicznej resortu. Posłowie zaakceptowali ogólną linię polityki MSZ i skrytykowali w pewnym stopniu MON za nazbyt płytkie traktowanie problemu. Przedstawiciele ministerstwa bronili się tym, że to nie ich resort jest odpowiedzialny za kreowanie polityki w tej materii – zadania te należały bowiem do MSZ. Jako konkluzję uznano, że z uwagi na znaczenie i rozciągłość zagadnienia, spotkanie z 8 maja 1990 roku należy traktować jako wstęp do dalszej dyskusji nad problemem wycofania wojsk radzieckich. Posłowie postanowili, że debata będzie kontynuowana w tej samej konwencji połączonych komisji na kolejnych posiedzeniach<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 22–23.

<sup>40</sup> Ibidem, s. 10–12, 30–31.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 17–18.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 25, 34–36.

Doszło do tego jeszcze tylko raz, 12 grudnia 1990 roku podczas omawiania stanu i perspektyw Układu Warszawskiego.

Na spotkaniu tym problem stacjonowania wojsk radzieckich został potraktowany bardzo powierzchownie. Posłowie ograniczyli się do pytań o postępy w rokowaniach. Uczestniczący w posiedzeniu sekretarz stanu w MSZ Jerzy Makarczyk opowiedział o projekcie traktatu o wycofaniu wojsk i tranzycie oraz o kontrpropozycjach ZSRR. Niepokojący dla dalszych losów negocjacji był fakt, że Rosjanie nie umieścili w ogóle w swoich projektach daty wyjścia, co wskazywało na prawdopodobne trudności w szybkim osiągnięciu porozumienia. MSZ przewidywało, że negocjacje będą długie i żmudne, ale nie miało wątpliwości co do pomyślnego ich zakończenia<sup>43</sup>.

Poruszono też kwestię stosunków z Niemcami w świetle wycofywania z ich terytorium ZGW i powiązanych z tym trudności w podpisaniu umowy o tranzycie. Strona polska zapewniała zachodnich sąsiadów, że nie zamierza stawiać na przeszkodzie ewakuacji armii radzieckiej z NRD, ale ustalenia zawarte pomiędzy Niemcami i ZSRR bez uwzględnienia stanowiska Polski były nie do przyjęcia.

Sprawa PGW została nieco szerzej omówiona na forum sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych raz jeszcze 27 lutego 1991 roku, podczas analizowania stanu stosunków z ZSRR. W spotkaniu uczestniczył minister spraw zagranicznych RP Krzysztof Skubiszewski, który przybliżył posłom stan rokowań. Minister mówił, że strona polska naciska na jak najczęstsze rozmowy, ale prośby te są nieskuteczne, ponieważ Rosjanie nie dysponują wystarczającą liczbą dyplomatów, a proces decyzyjny jest zbyt wolny. Mimo trudności w dojściu do porozumienia, stanowiskiem Polski było niewyciąganie sprawy wycofania wojsk radzieckich na forum międzynarodowe (choć pojawiały się głosy, np. w USA, że ZSRR powinno swoje wojska wyprowadzić), lecz pozostawienie tego jako kwestii bilateralnej<sup>44</sup>.

Pewnego rodzaju przełomem w negocjacjach, zdaniem ministra Skubiszewskiego, było pojawienie się po raz pierwszy ze strony delegacji radzieckiej daty ostatecznego wycofania PGW. Rosjanie proponowali połowę 1994 roku – termin rozbieżny z polskim 31 grudnia 1991 roku – ale w związku z wcześniejszym brakiem jakiegokolwiek daty stwarzający przynajmniej pole do negocjacji<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Obrony Narodowej”, X kadencja, 1990, nr 847, s. 6–7.

<sup>44</sup> „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych”, X kadencja, 1990, nr 1042, s. 6.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 6–7.

Minister omówił też polityczne aspekty „kryzysu kolejowego” (zatrzymanie na zachodniej granicy Polski transportów żołnierzy z Niemiec). Powstało bowiem niebezpieczeństwo popsucia stosunków z zachodnim sąsiadem, który mógł odczytać posunięcie rządu polskiego jako znak złej woli i próbę opóźnienia lub przeszkodzenia w opuszczeniu przez ZGW terytorium Niemiec. Polska zapewniła jednak, że wyjście wojsk radzieckich z obydwu krajów leży w jej interesie i nie ma mowy o celowym tego opóźnianiu<sup>46</sup>.

Posłowie byli zaniepokojeni stanem rokowań, a w szczególności rozbieżnością w terminach wycofania wojsk. Zdaniem Komisji, koniec 1991 roku powinien być forsowany, natomiast elastyczność mogła dotyczyć pozostałych negocjowanych kwestii<sup>47</sup>. Jerzy Rusecki (Stronnictwo Demokratyczne) dostrzegł także szansę dla polskiego przemysłu budowlanego w niesprecyzowanym jeszcze w projekcie porozumienia artykule o pomocy w budowie mieszkań w ZSRR dla wracających żołnierzy<sup>48</sup>. Artykuł ten musiał jednak zawierać zastrzeżenie, że odbywać się to może wyłącznie na zasadach komercyjnych, nie zaś jak proponowała strona radziecka – w ramach rozliczeń finansowych lub formy „prezentu”.

Inną propozycją, wysuniętą przez Jerzego Gołaczyńskiego (PKLD), było położenie nacisku na renegocjację umów z 1956 i 1957 roku w kwestii warunków stacjonowania wojsk radzieckich w Polsce. Chodziło konkretnie o nowe sposoby rozliczeń i wyższe stawki, co w opinii posła mogło stanowić element wymuszający na Rosjanach szybsze wycofanie swoich jednostek, z racji nieopłacalności utrzymywania ich dłużej na polskim terytorium. W odpowiedzi Krzysztof Skubiszewski oznajmił, że jak dotąd główna uwaga skupiona była na terminach i umowie o tranzyście, a renegocjacja warunków z 1956, 1957 i późniejszych uaktualnień stawek z lat 70. i 80. może się okazać w wypadku szybszego wyjścia wojsk radzieckich bezprzedmiotowa<sup>49</sup>.

Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu X kadencji jeszcze raz wspomniała pobieżnie o problemie wycofania PGW z Polski. Miało to miejsce 23 sierpnia 1991 roku podczas omawiania aktualnej sytuacji w ZSRR. Posłowie ograniczyli się do podkreślenia potrzeby większego zaangażowania w sprawę wycofania wojsk państw zachodnich i określenia tego procesu jako problemu europejskiego<sup>50</sup>. Komisja uznała także działanie rządu za zgodne z polską racją stanu.

<sup>46</sup> Ibidem, s. 7–8.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 19–20.

<sup>48</sup> Ibidem, s. 11.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 20–22.

<sup>50</sup> „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych”, X kadencja, 1990, nr 1388, s. 17–18.

W kolejnej kadencji Sejmu kwestia obcych wojsk na forum Komisji Spraw Zagranicznych została zepchnięta na dalszy plan. Priorytetem był projekt ustawy o ratyfikacji Układu Europejskiego ustanawiający stowarzyszenie między RP a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. W rozmowach przy okazji rozpatrywania ponownej kandydatury Krzysztofa Skubiszewskiego na ministra spraw zagranicznych, posłowie prosili przyszłego szefa MSZ o wyjaśnienie różnic między sytuacją Polski i Czechosłowacji oraz Węgier w kwestii wyprowadzenia wojsk z ich terytorium. Głównie interesowały posłów przyczyny znacznie późniejszego rozpoczęcia rozmów z ZSRR przez Polskę. Skubiszewski wyjaśnił, że dopóki nie został podpisany traktat „2+4” pomiędzy Niemcami i ZSRR, ci drudzy nie zamierzali siadać ze stroną polską do jakichkolwiek rokowań. Możliwe stało się to dopiero w drugiej połowie 1990 roku – stąd opóźnienie w stosunku do Czechosłowacji i Węgier. Dodatkowo po raz kolejny nakreślona została różnica w strategicznym przeznaczeniu PGW i jego rozbudowanym zapleczu, w porównaniu z oddziałami stacjonującymi na południe od Polski<sup>51</sup>. Pojawiło się też pytanie od Janusza Korwina-Mikke (Unia Polityki Realnej) o przynależność wojsk radzieckich po rozpadzie ZSRR. Minister Skubiszewski wyjaśnił, że wojska te po 1 stycznia 1992 roku miały się stać częścią sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej.

17 marca 1992 roku na posiedzeniu Komisji dostrzeżono wagę problemu rozliczeń finansowych i potrzeby przełomu w tych negocjacjach, aby móc podpisać parafowaną już wcześniej umowę o wycofaniu wojsk radzieckich<sup>52</sup>, a 18 listopada tego roku wygłoszona została przez przedstawiciela Polskiej Akademii Nauk, Andrzeja Drawicza, krytyczna opinia o koncentrowaniu się w polityce wschodniej na sprawach niższego rzędu, jak wycofanie PGW, która to kwestia była w jego przekonaniu 10-rzędna. Minister Skubiszewski i senator Edward Wende nie zgodzili się z tym poglądem, wskazując obecność obcych wojsk jako stan naruszonej suwerenności kraju<sup>53</sup>.

Komisja Obrony Narodowej Sejmu X i I kadencji, oprócz dwóch posiedzeń łączonych z Komisją Spraw Zagranicznych, właściwie nie zajmowała się problemem wycofania wojsk radzieckich z Polski. Jak twierdzili jej członkowie nie było to w gestii resortu. Na spotkaniach połączonych komisji przedstawiali głównie zagadnienia techniczne związane z pobytom i wycofaniem PGW. Zdawkowe informacje w tej kwestii padały jedynie podczas dwóch obrad – 16 lutego i 21 listopada 1990 roku. Na pierwszym posiedzeniu wspomniano

<sup>51</sup> „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych”, I kadencja, 1991, nr 44, s. 24.

<sup>52</sup> „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych”, I kadencja, 1992, nr 243, s. 7.

<sup>53</sup> „Biuletyn z posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych”, I kadencja, 1992, nr 846, s. 29, 42, 45.

o planowanym spotkaniu w Legnicy, na które naciskała strona radziecka. Z rozmowami tymi wiązano pewne nadzieje, wymagało to jednak konsultacji politycznych. Komisja postanowiła skontaktować się z Bronisławem Geremekiem i przekazać sprawę osobom odpowiedzialnym za definiowanie polityki zagranicznej. Nadmieniono również o pracach specjalnej rządowej komisji finansowej zajmującej się precyzyjnym uregulowaniem kwestii odpłatności za pobyt Armii Radzieckiej w Polsce<sup>54</sup>.

Podczas drugiego spotkania omówione pokrótce zostały komplikacje w negocjacjach w sprawie wycofania PGW i tranzytu. Członkowie komisji uznali, że jest to sfera stosunków międzynarodowych. Do zadań komisji oraz MON pozostawiono natomiast opracowanie nowej strategii obronności, która m.in. zawierać miała wykorzystanie na potrzeby Wojska Polskiego niektórych obiektów pozostawionych przez PGW<sup>55</sup>.

## 2. Plenarne obrady Sejmu RP wobec wycofania wojsk radzieckich

Problem obecności Armii Radzieckiej na forum Sejmu X kadencji pojawiał się z różnym nasileniem i w różnej formie. Występował w pisemnych interpelacjach poselskich oraz bezpośrednio podczas obrad w postaci dyskusji nad wystąpieniami ministra Skubiszewskiego i premiera Mazowieckiego, czy też w formie zapytań poselskich. Inaczej też wyglądało jego akcentowanie w zależności od okresu, w którym się pojawiał.

Począwszy od drugiej połowy 1989 roku posłowie sygnalizowali rządowi poprzez interpelacje pewne znaczące utrudnienia dla społeczeństwa polskiego, związane z pobytom wojsk Północnej Grupy. Interpelacje dotyczyły przede wszystkim nieprzestrzegania przez Rosjan przepisów polskiego prawa podczas lotów ćwiczebnych oraz ich uciążliwości, nielegalnego wznoszenia budynków i zniszczeń w środowisku naturalnym. Na łamanie przepisów lotniczych zwracali uwagę posłowie: Adela Dankowska, Henryk Sienkiewicz i Adam Matuszyczak w interpelacji z 10 lipca 1989 roku skierowanej do ministra obrony narodowej, gen. Floriana Siwickiego, powołując się na zderzenie polskiego szybowca i radzieckiego samolotu odrzutowego, w wyniku którego zginął pilot szybowca. Do wypadku doszło w Lublinie 5 lipca 1989 roku i jak wynikało ze wstępnych ustaleń, powodem było niezachowanie odpowiedniej wysoko-

<sup>54</sup> „Biuletyn z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej”, X kadencja, 1990, nr 299, s. 49–50.

<sup>55</sup> „Biuletyn z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej”, X kadencja, 1990, nr 807, s. 15–17.



ści lotu i naruszenie obszaru lotniska cywilnego przez pilota radzieckiego. Przy okazji tej interpelacji wspomniano jeszcze o hałasie związanym z lotami ponaddzwiękowymi samolotów PGW i jego szkodliwości dla okolicznych mieszkańców<sup>56</sup>. W podobnym tonie wypowiadał się poseł Adam Grabowiecki (PSL) w swoim zapytaniu dotyczącym tej samej sprawy<sup>57</sup>. Gen. Siwicki odpowiedział, że wszystkie przepisy dotyczące ćwiczeń samolotów radzieckich znajdują się w umowach z 1956 i 1957 roku, a przypadkami ich łamania zajmuje się pełnomocnik rządu ds. czasowego pobytu PGW, który kieruje je następnie do rozpatrzenia przez Polsko-Radziecką Komisję Mieszana<sup>58</sup>.

Innym przykładem łamania prawa, na które uwagę zwracał poseł Marian Kowal w interpelacji z 9 sierpnia 1989 roku, było nielegalne wybudowanie w Świdnicy dużej kotłowni zasilającej osiedle radzieckich żołnierzy i ich rodzin. Została ona postawiona bez odpowiedniego zezwolenia oraz bez zachowania jakichkolwiek norm bezpieczeństwa. Znajdowała się około 4–5 metrów od polskiego osiedla (strefa ochronna wynosiła 100 metrów) i nie posiadała żadnych urządzeń odpylających i odsiarczających<sup>59</sup>. W odpowiedzi gen. Siwicki przyznał, że podobne wypadki łamania prawa budowlanego mają miejsce i często są spowodowane niekonsekwencją władz terenowych w jego egzekwowaniu. Zapewnił też, że podjęte zostały odpowiednie działania, aby ograniczyć szkodliwość kotłowni (m.in. zamontowanie filtrów), a w dalszej perspektywie podłączyć osiedle radzieckie do sieci miejskiej i zlikwidować autonomiczne źródło jego ogrzewania<sup>60</sup>.

Kolejnym problemem poruszonym w interpelacjach związanych ze stacjonowaniem wojsk radzieckich była ochrona środowiska. Poseł Radosław Gawlik w interpelacji z 5 października 1989 roku wskazywał na dewastację lasów spowodowaną pożarami i w związku z tym pytał o możliwość objęcia ochroną lasów użytkowanych przez Rosjan przez cywilne jednostki przeciwpożarowe. Interesowała go też kwestia odszkodowań. Przy okazji tych pytań poseł Gawlik zwrócił także uwagę na niekorzystny dla Polski status pobytu Armii

<sup>56</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 3 posiedzenie, załącznik 1, s. 2; por. też: „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, 1989, 12 pos., zał. 3, s. 60–62.

<sup>57</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 3 pos., s. 83.

<sup>58</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 4 pos., s. 221–229.

<sup>59</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 5 pos., zał. 1, s. 1–2.

<sup>60</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 7 pos., zał. 2, s. 14–16.

Radzieckiej<sup>61</sup>. Odpowiadając na interpelację gen. Siwicki ograniczył się do informacji o konieczności wystąpienia o specjalne upoważnienie, pozwalające na ochronę przeciwpożarową przez jednostki cywilne, oraz o komisji, która jest odpowiedzialna za szacowanie strat. Generał nie odniósł się natomiast w ogóle do kwestii niekorzystnego statusu<sup>62</sup>.

Problemy zniszczeń w środowisku poruszył też Jerzy Rusecki (SD) w zapytaniu na 60 posiedzeniu Sejmu 16 maja 1991 roku. Wystąpienie to miało miejsce, podczas gdy były już prowadzone rozmowy w kwestii wycofania PGW z Polski. Poseł Rusecki wskazywał na duże zanieczyszczenie powietrza, bez troskie pozbywanie się niebezpiecznych substancji (głównie paliwa), lekceważenie prawa ochrony środowiska przez jednostki radzieckie oraz utrudnianie polskich inspekcji w garnizonach. Skrytykował też to, że w wyniku negocjacji nie przyjęto wymagań ekologicznych, a strona radziecka nie zamierza płacić odszkodowań. Poseł zapytał o czynności, jakie rząd zamierza podjąć, aby wyegzekwować odszkodowania oraz zapobiec zniszczeniom podczas ewakuacji wojsk z Polski i tranzytu z Niemiec<sup>63</sup>. Na zapytanie posła Ruseckiego odpowiedzi udzielił minister-szef Urzędu Rady Ministrów, Krzysztof Żabiński. Przywołał w niej umowy z 1956 i 1957 roku, w których kwestie środowiskowe nie były w ogóle uregulowane i tam właśnie, według ministra, należało dopatrywać się problemów z przestrzeganiem norm ekologicznych. Minister zwrócił uwagę na to, że strona radziecka jest negatywnie nastawiona do płacenia odszkodowań, opierając się na braku takich ustaleń we wspomnianych umowach. Krzysztof Żabiński zaznaczył, że negocjacje trwają i żadne ostateczne decyzje jeszcze nie zapadły – także krytyczne uwagi posła Ruseckiego co do przyjęcia braku rozwiązań ekologicznych są bezpodstawne, a polskie projekty umów zarówno o wycofaniu, jak i tranzycie przewidują wszelką możliwą ochronę podczas transportu substancji niebezpiecznych. Ponadto dodał, że zapis o odszkodowaniach ma się znaleźć w projekcie protokołu o rozliczeniach finansowych<sup>64</sup>.

Stacjonowanie PGW wiązało się też z problemem ograniczonych możliwości rozbudowy miast, w których znajdowały się radzieckie garnizony. W interpelacji posłów: Kazimierza Jaworskiego, Jana Wyrowińskiego i Krzysztofa Żabińskiego (wtedy jeszcze posła) z 24 listopada 1989 roku, przytoczony

<sup>61</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 9 pos., zał. 2, s. 13–14.

<sup>62</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 12 pos., zał. 3, s. 75–76.

<sup>63</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1991, 60 pos., s. 86.

<sup>64</sup> *Ibidem*, s. 87–90.

został przypadek Torunia, gdzie oprócz wojsk radzieckich stacjonowały także jednostki polskie. Duże potrzeby mieszkaniowe w tym mieście skłoniły posłów do wysunięcia propozycji przekazania części poligonu należącego do Wojska Polskiego pod zabudowę miejską. Przy okazji tej interpelacji posłowie zadali pytanie o ewentualną dyslokację jednostki radzieckiej z tego terenu<sup>65</sup>. Odpowiadając na interpelację minister obrony narodowej, gen. Siwicki skupił się na uzasadnieniu odmowy przekazania części poligonu, pominął natomiast całkowicie pytanie na temat przesunięcia jednostki radzieckiej<sup>66</sup>. Na 23 posiedzeniu Sejmu 9 marca 1990 roku odpowiedź gen. Siwickiego uzupełnił wiceminister obrony narodowej, gen. Antoni Jasiński. Stwierdził on, że sprawa stacjonowania wojsk radzieckich nie leży w kompetencjach MON<sup>67</sup>.

Ostatnią interpelację w Sejmie X kadencji, związaną z problemem obecności PGW w Polsce, przedstawił poseł Kazimierz Czerwiński 5 listopada 1990 roku. Była to jedyna interpelacja, która bezpośrednio poruszała kwestię wyprowadzenia wojsk radzieckich. Poseł wyrażał w niej ubolewanie nad faktem „wyciszenia” tej sprawy po okresie aktywności na początku 1990 roku i oczekiwał od rządu wypełnienia deklaracji, jakie padły z ust premiera Mazowieckiego podczas wizyty w USA, kiedy to – zgodnie z relacją Gazety Wyborczej – premier miał powiedzieć: „(...) rozpoczniemy negocjacje z ZSRR w sprawie wycofania wojsk radzieckich i wojska te będą wycofane (...)”<sup>68</sup>. Kazimierz Czerwiński twierdził, że polska polityka zagraniczna w kwestii wyprowadzenia PGW jest nieskuteczna i jako przykład sprawnego działania podał Węgry, Czechosłowację i Mongolię. Poseł pytał o przyczyny pasywności polskiej polityki zagranicznej, termin rozpoczęcia rozmów z ZSRR, odszkodowania oraz o to, czy obecny rząd podtrzymuje stanowisko rządu PRL o stacjonowaniu Armii Radzieckiej jako gwarancji suwerenności Polski i nienaruszalności jej granic<sup>69</sup>. Odpowiedzi udzielił minister Skubiszewski. Stwierdził, że rząd nigdy nie podtrzymywał takiego stanowiska, a polityka zagraniczna prowadzona przez ministerstwo wykazuje dużą aktywność, co potwierdza intensywność rozmów ze stroną radziecką. Cała sprawa wymagała jednak dokładnych przy-

<sup>65</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 14 pos., zał. 2, s. 11–13.

<sup>66</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 18 pos., zał. 2, s. 66–67.

<sup>67</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1990, 23 pos., s. 269–271.

<sup>68</sup> E. Skalski, *Rosjanie odejdą z Polski*, „Gazeta Wyborcza” 1990 nr 72, s. 1.

<sup>69</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1990, 44 pos., zał. 2, s. 8–9.

gotowań – stąd być może wrażenie „wyciszenia”. Minister przedstawił także stan negocjacji i zapewnił, że będą one kontynuowane<sup>70</sup>.

Oprócz interpelacji i zapytań poselskich problem stacjonowania wojsk radzieckich w obradach Sejmu X kadencji pojawiał się jeszcze w wystąpieniach przedstawicieli rządu i podczas dyskusji nad nimi. Podobnie jak w interpelacjach – z różną intensywnością. *Exposé* premiera Tadeusza Mazowieckiego 12 września 1989 roku w jednym z fragmentów zawierało stwierdzenie o przestrzeganiu sojuszy i pożegnaniu się z blokami wojskowymi, kiedy będzie taka potrzeba. Dyskusję nad *exposé* premiera – co zrozumiałe – zdominowały wyrazy poparcia dla nowego, przełomowego rządu, a nie rozważanie kwestii merytorycznych. Jedynym posłem, który nawiązał do wywiązywania się z sojuszy, był Marian Orzechowski (Polska Zjednoczona Partia Robotnicza). Poseł w imieniu swojego klubu parlamentarnego popierał takie stanowisko, z uwagi na wagę ZSRR jako największego partnera Polski<sup>71</sup>.

Podobnie wyglądała intensywność rozmów na temat PGW podczas dwóch pozostałych wystąpień premiera w Sejmie 6 lipca i 22 listopada 1990 roku. Tematyka pierwszego z nich dotyczyła głównie gospodarki i tylko Ignacy Czeżyk (OKP) wspomniał o wątpliwej celowości przebywania na terytorium Polski wojsk radzieckich w sytuacji, gdy zachodnia granica kraju jest już zabezpieczona m.in. udziałem w konferencji „2+4”<sup>72</sup>. Podczas drugiego omawiane były kwestie związane z paryską Konferencją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Tadeusz Mazowiecki przekazał parlamentowi, że likwidacja struktur Układu Warszawskiego nastąpi w najbliższym czasie, a jego inne pozostałości znikną w przeciągu roku. Premier poinformował o rozpoczęciu negocjacji w sprawie wycofania PGW i tranzytu z Niemiec<sup>73</sup>. Sejm przyjął to do wiadomości.

Zdecydowanie największą aktywność wykazywali posłowie podczas dyskusji nad dwoma z trzech wystąpień ministra spraw zagranicznych, Krzysztofa Skubiszewskiego. *Exposé* wygłoszone przez ministra 26 kwietnia 1990 roku było pierwszym wystąpieniem szefa MSZ w parlamencie. Jeden z priorytetów polityki zagranicznej brzmiał następująco: „(...) Rząd rozpocznie rokowania dotyczące wycofania wojsk radzieckich z naszego terytorium. Kwestią hipotetyczną pozostaje pytanie, o ile tymczasowe stacjonowanie tych wojsk powiązane jest, lub będzie z ewolucją problemu niemieckiego, budową euro-

<sup>70</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1990, 46 pos., zał. 2, s. 50–51.

<sup>71</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1989, 7 pos., s. 29.

<sup>72</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1990, 34 pos., s. 207.

<sup>73</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1990, 44 pos., s. 74.

pejskiego systemu bezpieczeństwa oraz postęпами w rozbrojeniu. W każdym razie, w perspektywie czasu, wycofanie wojsk rząd uważa za przesądzone. W tej chwili prowadzimy i prowadzić będziemy rokowania poświęcone redukcji wojsk stacjonujących u nas oraz rewizji umowy z 17 grudnia 1956 roku o ich położeniu prawnym (...)”<sup>74</sup>. Mimo tak wyraźnego stwierdzenia posłowie podczas dyskusji nad *exposé* w ogóle nie odnieśli się do tej kwestii.

Dopiero przy okazji drugiego wystąpienia ministra Skubiszewskiego 14 lutego 1991 roku, w którym przedstawiał on problemy polskiej polityki zagranicznej w najbliższym czasie, posłowie poruszyli temat wycofania PGW. Minister poinformował na wstępie o trwających rokowaniach w sprawie tranzytu z Niemiec i ewakuacji wojsk radzieckich z Polski oraz o braku uzgodnień co do terminu wyjścia wojsk na tym etapie negocjacji<sup>75</sup>. Podczas dyskusji poseł Barbara Labuda (Unia Demokratyczna) wyraziła zaniepokojenie tym faktem, natomiast Jan Czaja (PSL) skrytykował działania MSZ, które jego zdaniem nie potrafiło w odpowiednim momencie zawrzeć korzystnego dla Polski traktatu o wycofaniu PGW (kiedy analogiczne umowy podpisywały Węgry i Czechosłowacja). Dodatkowo poseł zwrócił uwagę na pojawienie się zarzutów o blokowaniu tranzytu ZGW z Niemiec<sup>76</sup>. Następnie Radosław Gawlik (UD) wskazał na zagrożenia ekologiczne związane ze stacjonowaniem wojsk radzieckich i przytoczył ustalenia raportu Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska o dużym skażeniu występującym w województwach, gdzie znajdują się garnizony PGW. Radosław Gawlik wspominał także o naruszaniu norm i łamaniu prawa przez jednostki radzieckie oraz o niepłaceniu za zniszczenie środowiska. Obawy posła budziły także informacje o nieuregulowaniu odszkodowań za straty wyrządzone przez wojska, które opuściły już terytorium Węgier oraz wojska wyprowadzane z Czechosłowacji. W związku z tym poseł prosił o wyjaśnienie ministra Skubiszewskiego, czy kwestie odszkodowań poruszane są w rokowaniach polsko-radzieckich<sup>77</sup>.

Krzysztof Skubiszewski po wysłuchaniu pytań wyjaśnił powody opóźnień w negocjacjach, spowodowanych wzrastającymi wpływami generalicji radzieckiej na politykę zagraniczną w ZSRR. Minister zaznaczył jednak, że mimo pewnego spowolnienia sprawa jest wciąż dyskutowana i zostanie sfinalizowana. W odpowiedzi na zarzuty niewykorzystania dogodnej szansy na zawarcie korzystnych umów minister Skubiszewski stwierdził, że w momencie podpisywania układów radziecko-węgierskiego i radziecko-czechosłowackiego nie

<sup>74</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1990, 28 pos., s. 12.

<sup>75</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1991, 51 pos., s. 23.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 31, 37.

<sup>77</sup> Ibidem, s. 41–42.

było możliwości zawarcia takiej umowy przez Polskę. ZSRR dopiero w sierpniu 1990 roku wyraził chęć na rozpoczęcie wstępnych rozmów. Minister następnie zgodził się z posłem Gawlikiem co do rozmiarów szkód w środowisku naturalnym i zapewnił, że stosowne rozwiązania znajdują się w projektach umów finansowo-majątkowych. Ponadto szef MSZ poinformował, że kwestia tranzytu musi zostać uregulowana międzynarodowym traktatem, co rozumie strona niemiecka, a opinie o utrudnianiu wycofania ZGW przez Polskę nie są oficjalnym stanowiskiem rządu niemieckiego<sup>78</sup>.

Posłowie Sejmu X kadencji raz jeszcze odnieśli się do problemu wycofania Armii Radzieckiej z Polski. Było to 27 czerwca 1991 roku podczas dyskusji nad trzecim wystąpieniem ministra Skubiszewskiego<sup>79</sup>. Mimo że podczas swojego *exposé* minister nie wspominał o sprawie ewakuacji PGW, kilku posłów wyraziło zaniepokojenie faktem, że wojska radzieckie wciąż stacjonują w Polsce. Adam Michnik (UD) postulował przełamanie regresu w polityce zagranicznej ze wschodem i doprowadzenie do jak najszybszego wycofania oddziałów radzieckich, przypominając obietnice Michaiła Gorbaczowa i Eduarda Szewardnadze<sup>80</sup>. Józef Wójcik (PAX) stwierdził, że traktatowe uregulowanie wyjścia PGW pomoże w budowaniu nowego systemu bezpieczeństwa pozbawionego zagrożenia w postaci „szarych”, czy też „buforowych” stref<sup>81</sup>. Kolejnym posłem niezadowolonym z postępów w rozmowach rządu z ZSRR był Jan Błachnio (Unia Chrześcijańsko-Społeczna), który wskazywał na Węgry i Czechosłowację jako przykład dobrze prowadzonej polityki zagranicznej<sup>82</sup>. Stanisław Wiąckowski (Parlamentarny Klub Ekologiczny) zwrócił uwagę na straty w środowisku spowodowane stacjonowaniem wojsk radzieckich, przekraczające 50 mln zł. Poseł był ciekawy co zrobi rząd, aby Polska otrzymała odszkodowania i zasugerował potrzebę współpracy MSZ z Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa<sup>83</sup>. Ryszard Gajewski (Klub Poselski Polskiego Związku Katolicko-Społecznego) określił politykę wschodnią rządu jako nieskuteczną, skrytykował postępy w trwających od miesięcy rokowaniach i, podobnie jak poseł Błachnio, przywołał sukces węgierski i czechosłowacki w wyprowadzeniu wojsk radzieckich.

<sup>78</sup> Ibidem, s. 45–54.

<sup>79</sup> Wystąpienie miało na celu przedstawienie założeń polityki zagranicznej nowego rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego, który został powołany 5 stycznia 1991 roku.

<sup>80</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, X kadencja, 1991, 65 pos., s. 126–127.

<sup>81</sup> Ibidem, s. 131.

<sup>82</sup> Ibidem, s. 135.

<sup>83</sup> Ibidem, s. 140.

Ryszard Gajewski ponadto stwierdził, że niewykorzystana została propozycja Michaiła Gorbaczowa, który deklarował wycofanie PGW do połowy 1992 roku. Jedynym posłem zwracającym uwagę na przyczyny impasu w negocjacjach polsko-radzieckich i niejako broniącym MSZ, był Marian Orzechowski (niezrzeszony). Wśród powodów przedłużających się rozmów poseł wymieniał niechęć wojskowych do rezygnowania ze zwyczajowych stref wpływów, a także ogólny brak koncepcji polityki zagranicznej ZSRR wobec Europy Środkowo-Wschodniej<sup>84</sup>. Do krytycznych głosów dołączył się również Lesław Lech (SD) mówiąc o ciągłym uzależnieniu polskiej polityki od Związku Radzieckiego<sup>85</sup>.

Minister Skubiszewski podzielił opinię Mariana Orzechowskiego o istnieniu czynników w ZSRR, którym ciężko pogodzić się z utratą wpływów w Polsce. Przeszkody te zdaniem ministra nie mogły jednak wpłynąć na ostateczny sukces, o którym był on przekonany. Krzysztof Skubiszewski odparł następnie zarzuty posła Gajewskiego, informując, że z ust Michaiła Gorbaczowa nie mogła paść propozycja połowy 1992 roku, ponieważ nie wypowiedział się on nigdy w kwestiach szczegółowych. Przywódca ZSRR wyrażał jedynie zamiar wycofania wojsk<sup>86</sup>.

W działalności Sejmu I kadencji problem wyprowadzenia PGW z Polski poruszany był zdecydowanie mniej intensywnie niż w kadencji wcześniejszej. Pośrednio traktowała o nim interpelacja posła Ryszarda Ulickiego z 22 lipca 1992 roku. Poseł wskazywał na zagrożenie związane z pozostawianiem zde-mobilizowanych żołnierzy radzieckich na terytorium Polski, co wiązało się ze wzrostem przestępczości<sup>87</sup>. Drugą była interpelacja posła Piotra Walerycha z 15 maja 1993 roku, stawiająca pytania o przestrzeganie przez stronę rosyjską postanowień dotyczących ewakuacji wojsk zawartych w traktacie o dobrym sąsiedztwie<sup>88</sup>. W odpowiedzi na nią minister Skubiszewski informował posła, że niektóre punkty są łamane, a przypadkami tymi zajmuje się pełnomocnik rządu ds. wycofania wojsk radzieckich. Minister podkreślił, że postanowienia umowy o tranzycie wypełniane są przez stronę rosyjską prawidłowo<sup>89</sup>.

Szerzej – i po raz kolejny krytycznie – odnieśli się posłowie Sejmu I kadencji do kwestii wycofania obcych wojsk 8 maja 1992 roku podczas dys-

<sup>84</sup> Ibidem, s. 154.

<sup>85</sup> Ibidem, s. 164.

<sup>86</sup> Ibidem, s. 172–173.

<sup>87</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, I kadencja, 1992, 21 pos., zał. 2, s. 13–14.

<sup>88</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, I kadencja, 1993, 45 pos., zał. 2, s. 18.

<sup>89</sup> Ibidem, suplement, s. 72–74

kusji nad wystąpieniem ministra Skubiszewskiego, kiedy to negocjacje w tej sprawie dobiegały końca, a traktat miał zostać wkrótce podpisany. Podczas tego posiedzenia Sejmu na szefa MSZ ze strony niektórych ugrupowań spadła wręcz fala krytyki. Stosunkowo łagodnie wypowiadał się Bronisław Geremek (UD), który twierdził, że obecność Armii Radzieckiej nie służy ani Polsce, ani Rosji i w interesie obu państw jest jak najszybsze jej wycofanie<sup>90</sup>. Krzysztof Król (Konfederacja Polski Niepodległej) wysunął pomysł objęcia dowództwem pozostających w Polsce jednostek radzieckich przez MON, ponieważ są to wojska nieistniejącego już państwa. Tadeusz Iwiński (Sojusz Lewicy Demokratycznej) uznał ten postulat za śmieszny<sup>91</sup>. Marek Jurek (Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe) ubolewał nad brakiem stanowczości w kwestii wycofania wojsk, a Jarosław Kaczyński (Porozumienie Centrum) uznał całość działań w tej sprawie za porażkę polityki zagranicznej rządu. Ponadto stwierdził, że problem obecności Armii Radzieckiej musi zostać do końca rozwiązany. Poglądy posła Kaczyńskiego podzielał także przedstawiciel tej samej partii, Czesław Nowak<sup>92</sup>. Kolejnymi posłami dostrzegającymi potrzebę niezwłocznego wyprowadzenia PGW byli Jan Krzysztof Bielecki (Kongres Liberalno-Demokratyczny), Paweł Łączkowski (Chrześcijańscy Demokraci), Andrzej Musiał (niezrzeszony) i Marian Piłka (ZChN). Ten ostatni przywołał ponadto przykład Węgier i Czechosłowacji, które w dużo szybszym tempie osiągnęły porozumienie o wycofaniu z ich terytoriów wojsk radzieckich, oraz uznał parafowany w grudniu 1991 roku układ polsko-radziecki za skandaliczny. Marian Piłka za szczególnie niekorzystne uważał zapisy o zakładaniu spółek polsko-rosyjskich korzystających z majątku PGW<sup>93</sup>. Do krytyki układu o wycofaniu wojsk radzieckich przyłączył się Krzysztof Kamiński (KPN), który stwierdził, że *de facto* jest to układ o pozostaniu obcych wojsk pod postacią wspomnianych spółek. Poseł pytał, kto jest odpowiedzialny za podpisanie traktatu i zadeklarował zdecydowany sprzeciw swojego klubu dla pozostawiania w Polsce tego typu struktur<sup>94</sup>.

Krzysztof Skubiszewski poinformował, że traktat nie został jeszcze podpisany i niektóre kwestie pozostają w fazie projektów. Są jednak na tyle zaawansowane, że wkrótce nastąpi zawarcie porozumienia. Minister zaznaczył, że mimo dużych trudności w negocjacjach, jakie miały miejsce przez cały 1991 rok, rozmowy dobiegają końca i nie ma już żadnych przeszkód

<sup>90</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, I kadencja, 1992, 14 pos., s. 160.

<sup>91</sup> Ibidem, s. 165, 184.

<sup>92</sup> Ibidem, s. 168, 170, 190–191.

<sup>93</sup> Ibidem, s. 172, 177, 180, 184.

<sup>94</sup> Ibidem, s. 186.



politycznych do podpisania całego pakietu umów. Odnosząc się do problemu spółek szef MSZ zapewnił, że w takiej formie jak sugerują niektórzy posłowie żadne spółki polsko-rosyjskie nie powstają i nie będą powstawać<sup>95</sup>.

Niecałe dwa miesiące po tej dyskusji premier Waldemar Pawlak przedstawiał w Sejmie założenia polityki nowego rządu. Miało to miejsce 1 lipca 1992 roku, kiedy traktat pomiędzy Polską a Rosją został już podpisany. Premier zapewnił, że rząd dopilnuje wykonania wszystkich umów. Był to ostatni moment, w którym sprawa wojsk radzieckich pojawiła się na forum parlamentu. Posłowie nie komentowali postulatu premiera<sup>96</sup>.

Polityka zagraniczna zgodnie z art. 146 pkt 1 Konstytucji RP prowadzona jest przez Radę Ministrów. Sejm sprawuje kontrolę nad tą polityką zgodnie z art. 95 pkt 2 Konstytucji. Parlament w zakresie polityki zagranicznej pełni dodatkowo funkcje doradcze dla rządu i w ten sposób pośrednio wpływa na jej kreację. Szczególnie istotnym forum konsultacji jest Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych. To ona ma za zadanie ocenę działania rządu w sferze stosunków międzynarodowych. Problem obecności i wycofania wojsk radzieckich z Polski na forum Komisji pojawiał się rzadko i został potraktowany bardzo powierzchownie. Posłowie przeważnie zadawali pytania o stan rokowań, brakowało natomiast konkretnych propozycji działania popartych analizą sytuacji. Nie jest bowiem odkrywcze stwierdzenie, że należy poczynić postępy w negocjacjach i pozostawienie go bez pomysłu jak tego dokonać. Ponadto posłowie najwyraźniej nie rozumieli, że strona polska podczas rokowań w sprawie wyprowadzenia wojsk nie może rozmawiać z pozycji siły, ponieważ w oczywisty sposób brakuje jej takich atrybutów. Być może powolny rozpad Związku Radzieckiego przysłonił Komisji fakt, że wciąż pozostawał on mocarstwem. Prawdopodobnie największym zaniedbaniem było jednak sporadyczne poruszanie tak ważnej dla Polski kwestii. Zapowiedzi członków Komisji Spraw Zagranicznych o wstępie do dyskusji na pierwszym posiedzeniu poświęconym wycofaniu Armii Radzieckiej i kontynuacji tego tematu na kolejnych spotkaniach właściwie nie zostały zrealizowane. Za jedyny pozytywny aspekt działalności Komisji z perspektywy czasu można uważać wypowiedź Jerzego Gołaczyńskiego (PKLD), który sugerował położenie nacisku na negocjacje w kwestii rozliczeń finansowych. Jak się później okazało brak rozmów w tej sferze i zbytne koncentrowanie się na terminie wyjścia wojsk było jednym z powodów przedłużających się rokowań.

<sup>95</sup> Ibidem, s. 155, 196.

<sup>96</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, I kadencja, 1992, 19 pos., s. 13.

Udziału Sejmu w pośrednim kształtowaniu polityki zagranicznej także nie można ocenić pozytywnie. Interpelacje poselskie traktowały raczej o szczegółach związanych z obecnością obcych wojsk i zwracały uwagę rządu na sprawy, które były ważne dla społeczności lokalnych. Jeżeli chodzi o posiedzenia Sejmu, to początkowo problem obecności PGW był podczas obrad parlamentarnych pomijany. Kiedy wreszcie się pojawił, dyskusja sprowadzała się, niestety, prawie wyłącznie do krytyki postępów w rokowaniach. Wielu posłów nagminnie przywoływało sukcesy Węgier i Czechosłowacji w szybkim wyprowadzeniu wojsk radzieckich z ich terytoriów, zupełnie nie biorąc pod uwagę różnic w przeznaczeniu tych wojsk w stosunku do zadań stawianych oddziałom znajdującym się w Polsce. Posłowie nie zauważali ponadto, że w negocjacjach ze strony radzieckiej decydujący głos mieli dowódcy wojskowi, co determinowało sposób prowadzenia rozmów. Tylko Marian Orzechowski (niezrzeszony) dostrzegł w tym przyczynę trudności w szybkim dojściu do porozumienia. Podobnie jak w obradach Komisji Spraw Zagranicznych, z mównicy sejmowej zamiast racjonalnych propozycji rozwiązań problemu padały głównie pytania. Zdecydowanie negatywnie należy też ocenić ostatnią dyskusję, podczas której posłowie właściwie ograniczyli się tylko do krytykowania polityki zagranicznej.

Wycofanie wojsk radzieckich z Polski to zasługa rządu. Sejm nie wywiązał się ze swoich zadań doradczych i jego wpływ na kreację polityki zagranicznej był raczej znikomy. Być może gdyby posłowie w inny sposób podeszli do problemu obecności PGW i racjonalnie przeanalizowali sytuację, potrafili by wysunąć propozycje wnoszące coś pozytywnego do przebiegu rokowań. Krzysztof Skubiszewski podczas ostatniej debaty parlamentarnej w odpowiedzi na zarzuty nieudolnego prowadzenia rozmów ze stroną radziecką stwierdził, że kontakty Sejmu i MSZ są zbyt rzadkie<sup>97</sup>. Przy lepszej współpracy między ministerstwem a parlamentem można było uniknąć prawdopodobnie niektórych błędów w negocjacjach.

## ZAKOŃCZENIE

Stacjonowanie Północnej Grupy Wojsk Armii Radzieckiej na terytorium Polski – teoretycznie suwerennego kraju – było dowodem na brak niezależności politycznej wszystkich państw – satelitów Związku Radzieckiego. Rozpad bloku wschodniego, wydarzenie, które wielu analityków uznawało za

<sup>97</sup> „Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Sejmu”, I kadencja, 1992, 14 pos., s. 193.

niemożliwe, pozwoliło zakończyć ten niekorzystny okres. Polska, doświadczona w okrutny sposób II wojną światową, długo czekała na odzyskanie pełni niepodległości. Wreszcie Jałta odchodziła w przeszłość.

Pierwszy po wojnie demokratycznie wybrany parlament, niestety, nie wypełnił swoich obowiązków wobec polityki zagranicznej. Z pewnością częściowo przyczyn tego zjawiska szukać można w natłoku pozostałych problemów, z którymi borykało się młode państwo. Transformacja gospodarki centralnie planowej stanowiła przecież ogromne wyzwanie, a co warte podkreślenia, Polska nie mogła korzystać z żadnych modeli postępowania, ponieważ nikt wcześniej na świecie nie dokonywał takiego manewru. Było to przedsięwzięcie pionierskie. Ponadto nowo wybrani posłowie nie mieli doświadczenia w sprawach zagranicznych i polityki międzynarodowej. Do tej pory była to sfera wyraźnie zarezerwowana dla aparatu władzy, któremu obywatele już podziękowali. Ci, którzy po raz pierwszy zasiedli w ławach poselskich dopiero zaczęli zbierać niezbędną wiedzę i umiejętności.

Wielością spraw związanych ze zmianą ustrojową po trosze można tłumaczyć fakt rzadkich dyskusji na forum Sejmu oraz jego Komisji Spraw Zagranicznych. Z pewnością jest to uchybienie, ale w pewnym sensie zrozumiałe. Największym jednak błędem większości parlamentarzystów X i I kadencji była nieustająca krytyka, która nie wносиła niczego konstruktywnego do dyskusji nad tak ważnym dla Polski problemem. Ta negatywna postawa w wielu wypadkach miała podłoże polityczne. Szkoda, że posłowie nie potrafili na bok odłożyć różnic poglądów i solidarnie przystąpić do pomocy w budowie polityki zagranicznej.

Ostatecznie wojska radzieckie opuściły Polskę. Mimo przeszkód w negocjacjach, nieprzychylnego stanowiska ZSRR, a później Rosji, celowego spowalniania procesu wycofywania Północnej Grupy Wojsk i zabiegów propagandowych. Po pokazowym wyjeździe radzieckiej brygady rakiet z Bornego-Sulinowa, który stanowił początek ewakuacji wojsk, pełnomocnik rządu RP, gen. Ostrowski, stwierdził: „(...) mimo iż wszystko we mnie buntowało się przed dyktatem, jakim było bez wątpienia forsowanie przez Rosjan wyłącznie własnych planów dotyczących wycofywania wojsk, w gruncie rzeczy byłem zadowolony (...) Może Rosjanie zbijali tu swój kapitał propagandowy, ale – czego być może nie brali pod uwagę – wiedziałem, że przez Polskę przejdzie fala radości. I Polacy powiedzą sobie: nareszcie odchodzą. Może nie tak szybko jak byśmy chcieli, może sprawią nam jeszcze niejeden kłopot, ale przecież zaczynają wychodzić. A to jest najważniejsze”<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> Z. Ostrowski, *Pożegnanie...*, s. 106.

## BIBLIOGRAFIA

**Źródła (oryginalne i publikowane)**

- Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 1927, 1994.  
Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1957.  
*Identyfikacja i wycena szkód ekologicznych spowodowanych przez stacjonujące w Polsce wojska Federacji Rosyjskiej. Raport Końcowy*, oprac. Z. Kamieński i in., Warszawa 1994.  
Sejm RP – biuletyny z posiedzeń Komisji Obrony Narodowej, Warszawa 1990.  
Sejm RP – biuletyny z posiedzeń Komisji Spraw Zagranicznych, Warszawa 1990–1992.  
Sejm RP – stenogramy z posiedzeń Sejmu, Warszawa 1989–1993.  
*Raporty roczne Ambasady Brytyjskiej w Warszawie 1945–1970*, oprac. M. Nurek, Warszawa 2003.

**Wspomnienia**

- Kozłowski K., *Historia z konsekwencjami: rozmawiają Krzysztof Kozłowski i Michał Komar*, Warszawa 2009.  
Ostrowski Z., *Pożegnanie z armią: z gen. Zdzisławem Ostrowskim, pełnomocnikiem rządu do spraw pobytu w Polsce wojsk byłego ZSRR, rozmawia Mieczysław Szczepański*, Warszawa 1992.  
Pióro T., *Armia ze skazą: w wojsku Polskim 1945–1968, wspomnienia i refleksje*, Warszawa 1994.

**Opracowania**

- Informator o stosunkach Polska – Związek Radziecki 1944–1991*, oprac. W. Daszkiewicz, Warszawa 1994.  
Bartoszewicz H., *Polityka Związku Sowieckiego wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1944–1948*, Warszawa 1999.  
Borodziej W., *Od Poczdamu do Szklarskiej Poręby: Polska w stosunkach międzynarodowych 1945–1947*, Londyn 1990.  
Domarańczyk Z., *Sto dni Mazowieckiego*, Warszawa 1990.  
Kersten K., *Między wyzwoleniem a zniewoleniem: Polska 1944–1956*, Londyn 1993.  
Krogulski M.L., *Okupacja w imię sojuszu: Armia Radziecka w Polsce 1944–1956*, Warszawa 2000.  
Krogulski M.L., *Okupacja w imię sojuszu: Armia Radziecka w Polsce 1956–1993*, Warszawa 2001.

- Materski W., *Dyplomacja Polski „lubelskiej”: lipiec 1944 – marzec 1947*, Warszawa 2007.
- Techman R., *Armia radziecka w gospodarce morskiej Pomorza Zachodniego w latach 1945–1956*, Poznań 2003.
- Zięba R., *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010.
- Żenczykowski T., *Dramatyczny rok 1945*, Wrocław 1990.
- Dąbrowski S., *Pobyt i wycofanie Północnej Grupy Wojsk Radzieckich z Dolnego Śląska*, „Dolny Śląsk” 1995, nr 1.
- Korzon A., *Niektóre problemy polsko-radzieckich stosunków gospodarczych w latach 1945–1957*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 1993, t. 28.
- Zbiniewicz F., *Pomoc Armii Radzieckiej dla Polski w świetle dokumentów z lat 1944–1945*, „Wojskowy Przegląd Historyczny” 1968, nr 1.

### Publicystyka

- Fedor D., *Kto opóźnia rokowania*, „Gazeta Wyborcza” 1992, nr 23.
- Janicz I., *Badacz straconej ziemi*, „Żołnierz Polski” 1994, nr 11.
- Jędrzejko M., *Pamiętki braterstwa broni*, „Polska Zbrojna” 1994, nr 233.
- Przecziszewski R., *Droga „opcja zerowa”*, „Polska Zbrojna” 1995, nr 21.
- Skalski E., *Rosjanie odejdą z Polski*, „Gazeta Wyborcza” 1990, nr 72.
- Wągrowaska M., *Problem wycofania jednostek byłej Armii Radzieckiej. Rozstanie powinno być eleganckie*, „Rzeczpospolita” 1992, nr 46.
- Wieczorek P., *Kłopotliwy majątek*, „Polska Zbrojna” 1995, nr 163.

### STRESZCZENIE

Artykuł przybliży problem stacjonowania w Polsce w latach 1944–1993 Armii Czerwonej, skupiając się na roli Sejmu w procesie jej wycofania. W pierwszej części pokrótce omówiono historię pobytu wojsk radzieckich poprzez stopniową ewolucję systemu komendantur wojennych do utworzenia Północnej Grupy Wojsk. Zasygnalizowano także podstawy prawne czasowego pobytu wojsk sowieckich w Polsce, czyli umowę z 1956 r. wraz z dodatkowymi porozumieniami. W części pierwszej artykułu poruszono ponadto kwestie gospodarcze związane ze stacjonowaniem wojsk radzieckich w Polsce. Druga część artykułu została poświęcona negocjacom międzyrządowym w sprawie wycofania PGW z Polski, ze wskazaniem na różnice w stanowiskach obu stron. W części trzeciej szczegółowo omówiono problem wyprowadzenia

wojsk radzieckich na forum Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej oraz w obradach plenarnych Sejmu RP.

## SUMMARY

The article introduces the readers to the issue of the Red Army's stationing in Poland in 1944–1993 and focuses on the Sejm's role in the process of its withdrawal. The first part of the article outlines the history of the Soviet troops' stay via a gradual evolution of the system of commissariats for military affairs towards the creation of the Northern Group of Forces. The article also presents the legal basis for the temporary stay of the Soviet troops in Poland, i.e. an agreement of 1956 and additional ones. Moreover, the first part of the article discusses economic issues connected with the stay of the Soviet troops in Poland. The second part of the article is devoted to the intergovernmental negotiations of terms for the Northern Group of Forces' withdrawal from Poland and highlights the differences between the parties' positions. In the third part of the article there is a detailed discussion on bringing the issue of the withdrawal of the Soviet troops to the agenda of the parliamentary Foreign Affairs and National Defense Commissions and the plenary session of the Sejm – the Parliament of the Polish Republic.



**R E C E N Z J E**

---





TADEUSZ BODIO, WOJCIECH JAKUBOWSKI (RED.)  
*PRZYWÓDZTWO I ELITY POLITYCZNE W KRAJACH WNP*

WYD. OFICyna WYDAWNICZA ASPRA-JR, WARSZAWA 2010

Pod redakcją Tadeusza Bodio oraz Wojciecha Jakubowskiego ukazało się w 2010 r. nakładem oficyny wydawniczej ASPRA-JR dwutomowe dzieło traktujące o elitach obszaru postsowieckiego w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw. Niewątpliwie warto czytać oba tomy razem; obie części są pracami zbiorowymi, składającymi się z kilkudziesięciu artykułów traktujących wieloaspektowo o specyfice funkcjonowania władzy w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw. To pozwala traktować te dwa tomy, a nawet poszczególne artykuły odrębnie. W niniejszej recenzji pod lupę zostanie wzięty tom II tej cennej publikacji.

Tom ten jest podzielony na trzy części, odzwierciedlające „podziały geograficzno-polityczne”, jakie zaszły na obszarze byłego imperium sowieckiego. W części I są badane elity Federacji Rosyjskiej, druga traktuje o elitach Azji Centralnej, trzecia zaś o „innych krajach WNP”. Podział ten wydaje się jak najbardziej logiczny, Federację Rosyjską należy bowiem postrzegać jako państwo *sui generis* na obszarze postsowieckim, państwo „centralne”, „sworzeń” oddziałujący politycznie, gospodarczo, cywilizacyjnie (również poprzez WNP) na pozostałych aktorów. Również Azja Centralna poprzez swoją specyfikę kulturową, etniczną, religijną, ogólnie rzecz ujmując tożsamościową, jest regionem wymagającym odrębnej refleksji.

Tom ten traktuje o (dysfunkcyjności) ustroju politycznego państw poradzieckich, o ciągłości między autorytaryzmem czasów radzieckich a współczesnymi formami przywództwa oligarchiczno-klanowego w tych państwach. Jak zauważają we wstępie redaktorzy, WNP „można postrzegać jako instytucjonalno-polityczną i gospodarczą płaszczyznę konsolidacji elit postkomunistycznych w nowej rzeczywistości ustrojowej” (s. 18). Wydaje się, że

20 lat po rozpadzie ZSRR większość państw obszaru poradzieckiego dryfuje paradoksalnie w kierunku hybrydowych czy monocentrycznych form ustrojowych, a nie liberalnej demokracji. Paradoksalnie bowiem jeszcze 20 lat temu wydawało się, że naturalnym procesem historycznym będzie przejmowanie przez państwa wyzwalające się spod totalitarnych czy autorytarnych form władzy norm demokratycznych. Podstawową, jak się wydaje, tezę książki jest stwierdzenie, że to „nie społeczeństwa, a ich przywódcy i elity o rodowodzie totalitarnym okazały się dominującą siłą w transformacji krajów WNP. I ten fakt w istotnym stopniu przesądził o charakterze przemian ustrojowo-politycznych w przestrzeni poradzieckiej” (s. 17).

Tom otwierają dwa bardzo ciekawe artykuły. Pierwszy z nich, Autorstwa Józefa Fiszera, przedstawia sylwetkę Władimira Putina. Autor próbuje zrozumieć fenomen popularności najpierw prezydenta, a dziś premiera Federacji Rosyjskiej. Ciekawa jest konstatacja profesora Fiszera określającego współczesny system władzy w Federacji Rosyjskiej mianem „diarchii” z silnie umocowanym instytucjonalnie prezydentem oraz silnym politycznie premierem. Trudno się nie zgodzić z Autorem, który zauważa, że Putin doskonale odpowiadał na „głęboko zakorzenioną w społeczeństwie rosyjskim, szczególnie po okresie pierestrojki i demokracji w stylu Jelcyna, potrzebę stabilizacji politycznej, bezpieczeństwa i odbudowy mocarstwowej pozycji Rosjan” (s. 52). Generalnie we wszystkich artykułach nt. Rosji Autorzy wskazują na fenomen Putina jako polityka gruntownie przewartościowującego system polityczny rządzonego przez siebie państwa. Artykuł Bożeny Pietrzko w ujęciu porównawczym przedstawia prezydentury Władimira Putina i Dmitrija Medwiediewa, szczegółowo analizując dokonania obu polityków, większy nacisk kładąc na okres rządów obecnego premiera Federacji Rosyjskiej. Autorka również stwierdza, że mamy dziś do czynienia w Rosji z systemem dwuwładzy, określanym przez nią mianem „tandemokracji”. Wydaje się, że przedstawiając osobę obecnego premiera Rosji, warto byłoby przyjrzeć się w nieco większym stopniu roli służb specjalnych i tzw. *siłowików*, którzy byli głównym promotorem i protektorem Putina; Bożena Pietrzko stwierdza zresztą, że „w zdobyciu władzy przez W. Putina szczególną rolę odegrały służby specjalne” (s. 64), a już we wstępie książki można przeczytać, że fundamentem władzy elit poradzieckich pozostawały struktury siłowe (czasem wręcz mówi się o panującej w Rosji *militokracji*). Bez dogłębnego (na tyle, na ile to możliwe) zanalizowania wpływu służb specjalnych na procesy polityczne i gospodarcze nie da się zrozumieć współczesnej Rosji.

Jarosław Ćwiek-Karpowicz przedstawia w swym artykule szczegółową charakterystykę przedstawicieli radzieckiej i rosyjskiej elity władzy, opierając

swoją analizę na takich wskaźnikach, jak liczebność, stopień wewnętrznej cyrkulacji czy cechy społeczno-demograficzne jej członków. Ciekawa jest konstatacja końcowa Autora, który stwierdza, że „elita władzy centralnej funkcjonująca w okresie prezydentury Władimira Putina wykazuje więcej cech wspólnych z radziecką nomenklaturą partyjno-państwową istniejącą w czasach rządów Leonida Breżniewa i Michaiła Gorbaczowa, niż z elitą władzy centralnej w czasie sprawowania najważniejszego urzędu państwowego przez Borysa Jelcyna” (s. 102). To podsumowanie dobitnie ukazuje ciągłość, w aspekcie kulturowym, pomiędzy ZSRR a współczesną Rosją. Co istotne również, „zmiana na urzędzie prezydenckim w maju 2008 roku nie wpłynęła w znaczący sposób na kształt rosyjskiej elity władzy centralnej.(...) Pierwsze lata rządów prezydenckich Dimitrija Miedwiediewa wskazują na kontynuację procesów zapoczątkowanych przez Władimira Putina, polegających na nomenklaturyzacji elity” (s. 103). Michał Słowikowski w swoim obszernym studium przyjrzał się relacjom między elitą centralną a regionalną w Rosji, ukazując postępującą centralizację, czy raczej „defederalizację” ustroju politycznego w okresie rządów Putina i ograniczenie wpływów elity regionalnej, *de facto* podporządkowanie jej centrum. Oznacza to tak naprawdę kształtowanie się „nieautentycznej struktury federalnej” (s. 118), „hybrydy unitarno-federalistycznej, (...) komplementarnej w stosunku do ukształtowanej w ciągu ośmiu lat prezydentury W. Putina hybrydy autorytarno-demokratycznej” (s. 138) czy wręcz „kres federalizmu w Rosji” (s. 119). Kwestie narodowościowe i wyznaniowe zostały omówione w artykule Andrzeja Wierzbickiego, który stawia tezę, że w okresie rządów Władimira Putina elity rosyjskiego państwa prowadziły politykę, która miała cechy nacjonalizmu cywilizacyjno-politycznego, podkreślając rolę, jaką w tej polityce odegrała Cerkiew.

Niezwykle ciekawy jest artykuł traktujący o związkach wielkiego biznesu z rosyjską władzą. Podobnie jak to jest w przypadku służb, wielkie przedsiębiorstwa, zwłaszcza w sektorze energetycznym, należą do filarów odbudowującej swe mocarstwowe ambicje Rosji. Swój artykuł Wojciech Konończuk rozpoczyna stwierdzeniem: „relacje między Kremlenem a wielkim biznesem są jedną z kluczowych kwestii polityczno-ekonomicznych w Rosji” (s. 167), określając oligarchów mianem jednych z najważniejszych uczestników polityki rosyjskiej. Autor następnie ukazuje „ewolucję przenikania władzy i kapitału, polityki i gospodarki oraz specyfiki relacji między władzą a wielkim biznesem w Rosji” (s. 169). Konończuk opisuje próbę monopolizacji władzy (próbę wydaje się udaną) przez Putina, postrzegającego wielki biznes jako konkurenta nie tylko w sferze gospodarczej, lecz także politycznej. Podporządkowanie Kremlowi firmy Jukos było momentem zwrotnym w ewolucji postkomuni-

stycznego systemu politycznego w Rosji i doprowadziło do osłabienia znaczenia oligarchów i ich wpływu na decyzje polityczne. Jednocześnie w dobie Putina coraz większe wpływy zdobywają „oligarchowie państwowi”, biurokraci piastujący wysokie stanowiska w kontrolowanych przez państwo spółkach. Następuje więc „oligarchizacja” urzędników państwowych. Autor stawia słuszną tezę, że „procesowi osłabiania „starych” oligarchicznych grup przemysłowych towarzyszy wzmacnianie konglomeratów państwowych, kontrolowanych przez przedstawicieli władzy i nowych prywatnych grup oligarchicznych, związanych z elitami kremłowskimi” (s. 184). A to *de facto* ugruntowuje pozycję rządzącej państwem „diarchii”. Podsumowując rozważania nt. procesów, jakie zachodzą w instytucjach politycznych rosyjskiego państwa doby Putina, warto odwołać się do wybitnej badaczki rosyjskich elit, Olgi Krysztanowskiej (której opinie wielokrotnie przywoływane są w pracy), która stwierdza, że mamy dziś do czynienia z „sowietyzacją” ustroju politycznego Rosji, że Putin zahamował „jelcynowską rewolucję”, w końcu, że Rosja Putina przypomina ZSRR w czasach Andropowa – „państwo monocentryczne, skonstruowane jako pojedyncza, hierarchiczna piramida”, gdzie formalnie występuje podział władzy, ale gdzie tak naprawdę Kreml nie jest przez żaden inny podmiot kontrolowany, jest nadrzędny wobec władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej<sup>1</sup>.

Roli, jaką rosyjskie elity odgrywają w kształtowaniu relacji rosyjsko-chińskich, jest poświęcone krótkie studium Ewy Czarkowskiej. Niewątpliwie kwestia współegzystencji Rosji i Chin – „niedźwiedzia” i „smoka” jest w kontekście kształtowania się nowego ładu międzynarodowego i rywalizacji geopolitycznej, aspirujących do miana potęg globalnych podmiotów, tematem fascynującym. Autorka przedstawia zarówno historyczne uwarunkowania relacji rosyjsko-chińskich, jak i obraz tych stosunków po rozpadzie ZSRR, podkreślając, że w 1995 r. rozpoczął się zwrot w polityce rosyjskiej wobec Pekinu. Ekipa Putina zaś zaczęła lansować formułę strategicznego partnerstwa w relacjach rosyjsko-chińskich. Zbliżenie na linii Moskwa–Pekin pokazuje pragmatyzm Rosji i Chin, „silnie zakorzeniony w odideologizowanej polityce zagranicznej obydwu państw oraz obawie przed nadmiernym wzmocnieniem Stanów Zjednoczonych i usankcjonowaniem jednobiegunowego ładu międzynarodowego” (s. 198).

Nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy książka nie zyskałaby na wartości, gdyby Autorzy zdecydowali się również podjąć nieco bliższy nam, Polakom,

<sup>1</sup> O. Krysztanovskaya, *The Russian elite in transition*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics” 2008, t. 24, nr 4, s. 586.

i istotniejszy z punktu widzenia naszych interesów temat, a mianowicie roli elit w kształtowaniu stosunków Rosji z Polską zarówno w aspekcie historycznym, jak i współcześnie. Nie chodzi tu bynajmniej o eksponowanie podejścia polonocentrycznego, ale o ukazanie, na przykładzie relacji polsko-rosyjskich, rodzących się w Rosji alternatywnych do państwowych i politycznych elit intelektualnych, takich jak powstałe jeszcze w czasach radzieckich Stowarzyszenie *Memorial*. Choć nadal w bardzo ograniczonym stopniu, to jednak wpływają one na mentalność i sposób myślenia Rosjan, chociażby poprzez swój odmienny od oficjalnej doktryny stosunek do zbrodni katyńskiej. Przecież to właśnie stosunek do trudnej historii, gotowość do „rozliczenia” się z jej czarnych kart jest jednym z głównych wyznaczników dojrzałości elit oraz warunkiem ich pełnej, międzynarodowej legitymizacji. Generalnie w pracy zabrakło głębszej refleksji nt. relacji elit, utożsamianych w pracy z kręgami rządzącymi państwem, z szerszymi warstwami społecznymi (relacje centrum – peryferie), ich stosunku do praw człowieka, wolności obywatelskich, a więc podstawowych wartości i kryteriów funkcjonującej, liberalnej demokracji. Warto byłoby również przyjrzeć się rosyjskim elitom w kontekście relacji Rosji z USA, Niemcami i Unią Europejską (*notabene* stosunkowi rosyjskich elit do Unii Europejskiej jest poświęcona wydana w 2007 r. praca Jarosława Ćwieka-Karpowicza pt. *Rosyjska elita polityczna o Unii Europejskiej*).

Część I pracy zamyka studium Marcina Chełminiaka, który analizuje postać Aleksandra Dugina, przedstawiciela rosyjskiej myśli geopolitycznej i ideologa (neo)eurazjatyzmu. Przywoływany w artykule prof. Bäcker stwierdza, że ta ideologia czy doktryna może stać się „podstawowym wyznacznikiem sposobu myślenia rosyjskich elit władzy. (...) centralną kategorią w tym sposobie myślenia staje się niebędący ani Europą, ani Azją kontynent eurazjatycki, którego rdzeniem jest terytorium Rosji” (s. 206).

W części II pracy Autorzy skupili się na państwach Azji Centralnej, „których doświadczenia z czasów radzieckich były w zasadzie jedynymi doświadczeniami państwowymi czy raczej parapaństwowymi” (s. 256), co w dużej mierze determinuje specyfikę ustrojową tych republik. Na marginesie należy docenić wkład polskich badaczy, w tym redaktora tomu Tadeusza Bodio z Uniwersytetu Warszawskiego, w badania nad tym niewątpliwie złożonym regionem. Należy przywołać m.in. wartościową serię „Współczesna Azja Centralna”, w ramach której ukazują się monografie poświęcone historii, polityce i społeczeństwu tego obszaru. Część tę otwiera artykuł Bodio zatytułowany „Etnokracja i etnoelity w Azji Centralnej”. Następnie Jarosław Szymanek w jednym z najlepszych, erudycyjnych artykułów tego tomu pisze o znaczeniu parlamentów w tych państwach, we wstępie swojego artykułu dokonując

bardzo ciekawej, ogólnej charakterystyki determinantów „endemicznych” autorytaryzmu i dysfunkcjonalności ustrojów politycznych tych państw. Autor zauważa, że parlamenty państw centralnoazjatyckich są „instytucją wyrażnie wtórną, akcesoryjną względem władzy wykonawczej, a ściślej względem prezydenta” (s. 264), wręcz „wydziałem ds. ustawodawstwa przy urzędzie prezydenta” (s. 267) – mamy w krajach tych do czynienia z „hiperprezydencją” formą rządów. W swej ograniczoności, fasadowości, podporządkowaniu władzy wykonawczej parlament w republikach Azji Centralnej nie jest w stanie wypełniać tradycyjnie przypisanej mu roli katalizatora antyautorytarnej rekonstrukcji. Analiza Szymanka dobitnie ukazuje wspólne cechy ustroju politycznego wszystkich państw poradzieckich. Następnie Wojciech Jakubowski i Piotr Załęski poddają analizie elity partyjne Kazachstanu i Kirgistanu, Piotr Fajer przygląda się zaś, jak elity w Kazachstanie wykorzystują islam w celu legitymizowania swoich rządów, jednocześnie próbując wyrugować religię z życia politycznego, zwalczając wszelkie ruchy fundamentalistyczne postrzegane jako zagrożenie dla stabilności władzy, dla *status quo*. Autor podkreśla już na wstępie, że jest to charakterystyczne dla procesów politycznych w całej Azji Centralnej.

W końcu w trzeciej części pracy zostały zebrane artykuły poświęcone innym krajom Wspólnoty Niepodległych Państw. Alicja Curanowicz w swym artykule zadaje pytanie nt. stosunku państw WNP do rosyjskiego projektu cywilizacyjnego, do jej „oferty cywilizacyjnej” i prób wskrzeszania *russkij mir* obejmującego cały obszar WNP, który jest kluczowy dla odbudowania rosyjskiej mocarstwowości. Szymon Kardaś na przykładzie armeńsko-azerbejdżańskiego konfliktu o Górski Karabach analizuje rolę elit w konfliktach na obszarze postsowieckim. Jacek Zaleśny dokonuje syntetycznego, historycznego przeglądu instytucjonalizacji przywództwa politycznego nie tylko w 5 republikach Azji Centralnej, lecz także Rosji i Białorusi. Autor podkreśla, że „zjawiskiem typowym dla instytucjonalizacji przywództwa politycznego w państwach poradzieckich jest posiłkowanie się przez głowę państwa instytucją referendum” (s. 453–454), co *de facto* ogranicza rolę parlamentów czy partii politycznych, które „stają się atrapami ustrojowymi, podmiotami zbędnymi” redukowanymi „do sfery czy to symbolicznej, czy też aprobującymi prezydenckie decyzje” (s. 454). Tak więc paradoksalnie instrument referendum, który jest najwyższym i „najczystszy” przejawem demokracji, na obszarze poradzieckim staje się mechanizmem, poprzez który procesy demokratyczne są ograniczane. „Dla znakomitej większości przedmiotowych państw pokomunistycznych znamienne jest zmienianie reguł postępowania w zależności od kontekstu personalnego, w tym – związku z wolą zapewnienia

urzędującemu prezydentowi dalszego piastowania funkcji” (s. 459), zauważa dodatkowo Zalesny.

W kolejnych artykułach, Autorstwa Andrzeja Chodubskiego i Przemysław Sieradzana, jest omawiana historia kształtowania się elit politycznych w Azerbejdżanie oraz Osetii Południowej – „państwa nieuznanego”, istniejącego *de facto*, ale nie *de iure*. Jak zauważa pierwszy z autorów, „w tradycji lokalnej szczególną wartość stanowią więzy pokrewieństwa. One czynią, że nierzadko w sprawowaniu władzy postrzega się elementy swoistego nepotyzmu, co wiąże się z pełnieniem odpowiedzialnych funkcji życia publicznego przez bliższych i dalszych krewnych” (s. 467). Choć Autor odnosi to stwierdzenie to realiów azerbejdżańskich, to wydaje się, że w przypadku większości państw poradzieckich relacje rodzinne, klanowe odgrywają rolę kluczową w konsolidowaniu władzy elit. Wydaje się, że w kontekście omawiania przywództwa politycznego na obszarze Kaukazu warto byłoby przyjrzeć się również „saakaszwilowskiej” Gruzji. Choć państwo to wystąpiło formalnie ze Wspólnoty Niepodległych Państw w 2009 r., wartościowe byłoby ukazanie, jak kształtowały się elity i przywództwo w tym najbardziej prozachodnim (oprócz republik bałtyckich) państwie poradzieckim oraz zestawienie go z pozostałymi państwami kaukaskimi. To pomogłoby wykazać, czy to dziedzictwo sowieckie jest głównym determinantem ustroju państw poradzieckich, czy też może inne czynniki – kulturowe, religijne, geopolityczne? Tę wątku w recenzowanej pracy zabrakło.

Marek Czerwiński podejmuje temat elit białoruskich, koncentrując się na charakterystyce białoruskich parlamentarzystów, mimo że stwierdza na wstępie, podobnie jak wcześniej Jacek Zalesny, że białoruski, „kieszonkowy” parlament jest całkowicie podporządkowany prezydentowi Łukaszen-ce (s. 498–489), jest instytucją „trzeciorzędną”. „Władza ustawodawcza nie wkracza w kompetencje wykonawczej, natomiast ta ostatnia, a zwłaszcza prezydent ma aspiracje i uprawnienia ustawodawcze” (s. 517). Zaburzony jest więc (we wszystkich państwach poradzieckich) tradycyjny, monteskiuszowski trójpodział władzy, który jest podstawowym kryterium demokracji nie faszystowskiej, ale rzeczywistej, funkcjonującej.

Nieporównywalnie lepiej pod względem poziomu demokracji wygląda sytuacja na Ukrainie choć i tutaj, jak zauważa Tomasz Kapuśniak, „nie udało się ukształtować w pełni demokratycznego systemu, co wynika z ostrej rywalizacji pomiędzy władzą wykonawczą, ustawodawczą a sędziowską” (s. 523). System polityczny na Ukrainie określa mianem „neopatrymonialnego”, „konkurującego autorytaryzmu” czy „oligarchiczno-biurokratycznego”. I ponownie, również na Ukrainie, pierwszoplanową rolę w procesach poli-



tycznych odgrywa prezydent, za którym stoją grupy oligarchiczno-klanowe. Autor słusznie podkreśla znaczenie wielkiego, klanowego biznesu (czytaj oligarchów) z jednej strony rywalizującego o względy decydentów, z drugiej – stanowiącego zaplecze rządzących. To właśnie te biznesowe grupy nacisku są głównymi siłami konserwującymi *status quo* i niedopuszczającymi do rzeczywistych reform demokratyzujących ustrój państwa. W idealnym systemie demokratycznym bowiem wszyscy obywatele mają zapewnione równe i sprawiedliwe szanse na bogacenie się, żadna grupa nie jest (nie powinna być) z góry uprzywilejowana w oczach decydentów.

Tematyka ukraińska jest również poruszana w artykule Bozheny Yanisev, która swój artykuł poświęca analizie instytucji prezydenta w ukraińskich rozwiązaniach ustrojowych, koncentrując się na okresie rządów Wiktora Juszczenki. Autorka zauważa, że proces kształtowania się konstytucyjnych podstaw państwowości ukraińskiej nie został zakończony” (s. 579), jednocześnie wraz z wprowadzeniem w 2004 r., po rewolucji pomarańczowej, systemu parlamentarno-prezydenckiego ograniczono kompetencje głowy państwa na korzyść rządu oraz Rady Najwyższej. Magdalena Karolak analizuje wpływ, jaki przedstawiciele mniejszości rosyjskiej wywierają na ukraińskich decydentów. Jest to temat tym ciekawszy, że po ostatnich wyborach na Ukrainie władzę przejęli „niebiescy”, którzy o wiele cieplej niż ich „pomarańczowi” poprzednicy spoglądają w kierunku Moskwy. Przedstawiciele mniejszości rosyjskiej nie tylko mają pośredni wpływ na procesy decyzyjne, lecz także należą do ścisłego grona ukraińskich przywódców, czego najlepszym przykładem jest Mykoła Azarow, który ponownie został premierem ukraińskiego rządu. Autorka słusznie porusza również kwestię wpływu elity rosyjskiej na politykę zagraniczną państwa podkreślając, że „obecność mniejszości rosyjskiej na Ukrainie umożliwia władzom Kremla ingerencję w wewnętrzne sprawy byłej republiki radzieckiej” (s. 540). Mniejszość rosyjska jest więc instrumentem polityki Moskwy, „atutem w wielkomocarstwowych ambicjach Moskwy” (s. 541), którego przydatność była już wielokrotnie testowana, np. w Estonii, a także w Gruzji – to między innymi ochroną mniejszości rosyjskiej Moskwa uzasadniała konflikt z Tbilisi w 2008 r. To również dzięki „rosyjskości” Krymu – ponad 60 proc. ludności półwyspu stanowią Rosjanie, Moskwa może nadal utrzymywać tu flotę czarnomorską. Autorka zwraca również uwagę na związki ukraińskich Rosjan z klanami, powiązania biznesowe. „Przenikanie władzy i kapitału, w procesie którego występują i krzyżują się interesy Rosji i mniejszości rosyjskiej na Ukrainie powoduje, że biznesmeni często są politykami a politycy – biznesmenami” (s. 548). Jest to kolejny przejaw dysfunkcyjności ustroju państwa poradzieckiego.

Podsumowując, należy stwierdzić, że jak każda praca zbiorowa, tak i recenzowany tom jest swoistą „składanką”, zbiorem autorskich artykułów odzwierciedlających zainteresowania badawcze poszczególnych Autorów. Można uznać to zarówno za mankament książki – nie ma ona bowiem tradycyjnej, spójnej i „komplementarnej” struktury monografii – jak i jej atut – przedstawione są bowiem w niej różne spojrzenia na problem przywództwa na obszarze postsowieckim. To sprawia, że książka jest bardziej atrakcyjna a poprzez wielość podejmowanych tematów nie monotonna. Dość niespotykanym zabiegiem edytorskim jest natomiast umieszczenie dwóch artykułów nie w języku polskim, lecz w rosyjskim i ukraińskim – to *de facto* pozbawia znakomitej większości polskich czytelników możliwości zapoznania się z tymi tekstami. Właściwsze byłoby chyba przetłumaczenie obu artykułów na język polski. Niemniej praca pod względem edytorskim jest przygotowana starannie; zawiera indeks osób, a także streszczenia każdego artykułu w języku angielskim i rosyjskim. Poszczególne artykuły są oparte na bogatych źródłach rosyjskich i anglojęzycznych, często Autorzy opierają swój wywód na publikacjach prasowych, co w przypadku prac traktujących o najnowszych wydarzeniach, które nie doczekały się jeszcze naukowych analiz, należy ocenić pozytywnie.

Recenzowany tom jest lekturą obowiązkową dla badaczy przestrzeni postradzieckiej, ale nie tylko. Może być również ciekawą propozycją dla wszystkich zainteresowanych istotą elit, specyfiką funkcjonowania władzy w państwach (post)autorytarnych, w których dokonała się tylko pozorna rewolucja. Obszar postsowiecki jest znakomitym studium przypadku dla ukazania, że „kultura Wschodu wykształciła i utrwaliła szczególne pojmowanie władzy i władcy. Można mówić o respekcie, a zarazem zaufania do władzy jako zjawiska nadprzyrodzonego, trwałego i niezbędnego. Władza zapewnia zdolność istnienia, stoi na straży pomyślności ludzi, czuwa nad ich dostatkami, chroni przed złem, a przez to budzi respekt i wymaga poszanowania” (s. 459). Takie postrzeganie władzy, przywódców determinuje w znacznej mierze kształt ustroju politycznego państw WNP, w których ponad 20 lat po rozpadzie ZSRR, konserwowane jest *status quo*, a gdzieś tam umacniają się tendencje autorytarne uosabiane najczęściej przez silnego prezydenta.

*Jakub Wódka*

JOSEPH S. NYE JR.

KONFLIKTY MIĘDZYNARODOWE. WPROWADZENIE DO TEORII I HISTORII

TŁUM. MAREK MADEJ,

WYDAWNICTWO AKADEMICKIE I PROFESJONALNE, WARSZAWA 2009

Dla właściwego i wyczerpującego przedstawienia książki J.S. Nye konieczne będzie odwołanie się już na samym wstępie do kilku ważnych informacji dotyczących Autora oraz piastowanych przez niego urzędów. Zaprezentowane informacje pozwolą lepiej zrozumieć to, co Autor chciał przekazać w swojej książce, oraz to, do kogo jest ona w głównej mierze adresowana.

Jak pisze w przedmowie Stanley Hoffman (przyjaciel, mentor i były wykładowca Autora) „Profesor Nye to człowiek wielu talentów”, co rzeczywiście ma swoje odzwierciedlenie w realnym życiu. Hoffman wraz z Nye wykładał na Uniwersytecie Harvarda w Cambridge, a z tego, co twierdzi na wstępie książki, można wnioskować, że w kwestii badań konfliktów międzynarodowych uczeń przerósł mistrza („Przyznaje, że nauczyłem się od niego więcej, niż on sądzi, że nauczył się ode mnie”). W przedmowie do wydania polskiego, krótkiej analizy (nie szczędząc słów krytyki) dokonuje również prof. Roman Kuźniar – ekspert od problematyki bezpieczeństwa, ochrony praw człowieka i polityki zagranicznej RP, a obecnie dyrektor Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych. Jak sam stwierdza „Nie ma takiej publikacji na polskim rynku [mowa o książce Nye’a]” i podkreśla, że pozycja *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii* zajmuje się zarówno stroną teoretyczną, jak i empiryczną analizowanych treści, co wyróżnia ją spośród książek, które dotychczas zajmowały stanowisko wobec problematyki związanej z konfliktami międzynarodowymi. Kuźniar określa również mianem „papieża” nauk o stosunkach międzynarodowych Stanleya Hoffmana, którego wiedza niewątpliwie była pomocna dla samego Josepha S. Nye do napisania niniejszej książki.

Powracając jednak do samego Autora. Książka Josepha S. Nye’a powstała na podstawie prowadzonego przez niego wykładu dla studentów na Uniwer-

sytecie Harvarda. Lecz sam wykład, a dalej napisanie książki, nie byłoby możliwe bez swobodnego „zaplecza intelektualnego”, które wpłynęło na całokształt i ostateczną formę książki. Autor zajmował wysokie stanowiska w administracji rządowej za czasów prezydenta Cartera i Clintona, ponadto, jak podkreśla sam J. Nye, na kształt książki duży wpływ miało jego pięcioletnie doświadczenie podczas pełnienia funkcji administracyjnych w instytucjach, takich jak Departament Stanu, Pentagon, oraz Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Wpływ pracy w ostatniej z instytucji (NSC) przekłada się na ukazywanie niektórych konfliktów z punktu widzenia stratega. Co więcej, Joseph S. Nye należy do szkoły neoliberalistów, co przejawia się tym, że książka „Konflikty międzynarodowe (...)” zawiera dużo treści mówiących o tym, że kwestie gospodarcze są wspólnym mianownikiem w stosunkach międzynarodowych. Dodatkowo Autor ukazuje ważną rolę organizacji międzynarodowych jako wpływowych aktorów sceny międzynarodowej.

Nye jest twórcą pojęcia *soft power* (miękką siłą) wykorzystywanego obecnie przez większość autorów zajmujących się tematyką o zbliżonej bądź tej samej problematyce. Do jego dorobku literackiego należy zaliczyć również dzieła takie, jak: *Bound To Lead: The Changing Nature Of American Power* (1991), *The Paradox of American Power* (2002), *The Power Game: A Washington Novel* (2004), oraz *Soft Power. Jak Osiągnąć Sukces W Polityce Światowe* (2007).

Joseph S. Nye przedstawia w swoim dziele (jak trafnie wskazuje R. Kuźniar) trójelementową koncepcję analizy stosunków międzynarodowych. Pierwszy element to historia, czyli podłoża i przebieg konfliktów międzynarodowych, które miały miejsce w przeszłości; drugi element stanowią m.in. konflikty XX wieku, a trzeci to sytuacja po zimnej wojnie i podłoża obecnych konfliktów międzynarodowych. Jest to, oczywiście, przedstawienie książki Josepha Nye’a w zbyt wielkim skrócie, gdyż treści zamieszczone w *Konfliktach międzynarodowych* wykraczają poza przedstawione powyżej ramy.

Książka składa się z dziewięciu rozdziałów, z których każdy porusza odmienną tematykę i niestety, w sposób dość powierzchowny opisuje niektóre wydarzenia (zarówno historyczne, jak i obecne). Jednak – jak twierdzi sam Autor oraz jego przedmówcy – jest to książka adresowana do inteligentnych studentów stosunków międzynarodowych i ma za zadanie wyposażyć ich w „intelektualne narzędzia” pomocne do tworzenia własnych odpowiedzi na pytania z zakresu prezentowanej przez Nye’a wiedzy. Autor sam podkreśla również charakter wiedzy i informacji zamieszczonych w książce: „Nie jest to kompletny podręcznik, zawierający wszystkie koncepcje czy wydarzenia(...)”, tak więc stwierdzenie, że *Konflikty międzynarodowe* nadają się również dla

badaczy, publicystów i osób zawodowo zajmujących się problematyką międzynarodową (stwierdzenie R. Kuźniara) sformułowane jest trochę na wyrost. Niemożliwe jest bowiem oddanie w jednej książce, poruszającej wiele zagadnień i teorii z tematyki konfliktów stosunków międzynarodowych, ogromu informacji na takie tematy, jak zimna wojna czy wojna w Wietnamie, opisywane wyczerpująco i analitycznie w jednej pozycji przez m.in. Johna L. Gaddisa (*Zimna wojna. Historia podzielonego świata*), czy też Normana Podhoretza (*Dlaczego byliśmy w Wietnamie?*). Niemniej jednak jest ona stworzona dla studentów oraz wszystkich pozostałych, którzy nie chcą zagłębiać się w szczegóły opisywanych faktów, gotowych przyjąć wiedzę w postaci „skondensowanej” (oczywiście nie we wszystkich rozdziałach).

Rozdział pierwszy książki Josepha S. Nye nosi tytuł „Czy w stosunkach międzynarodowych występuje trwała logika?”. Ta część porusza kwestie, takie jak „koszty prowadzenia wojen” czy analizę myśli Hobbesa. Ponadto Autor przedstawia w tym rozdziale stanowiska i poglądy reprezentowane przez liberałów, realistów i konstruktywistów w stosunkach międzynarodowych. Pierwszy rozdział zawiera również analizę „prakonfliktów”, gdzie Nye opisuje wojnę peloponeską oraz przedstawia przyczyny i teorie konfliktu. W tej części znajdziemy też bardzo interesującą analizę etycznego podejścia do moralności w stosunkach międzynarodowych (sceptycy, moralisci, kosmopolici). Następny rozdział niewątpliwie przykuje uwagę historyków (bądź studentów historii) oraz osób interesujących się „Źródłami konfliktów XX wieku” (gdyż taki jest tytuł tej części). W tym rozdziale Nye oddaje w ręce badaczy bardzo użyteczne narzędzie, jakim jest „poziomy analizy”, który pozwala na szukanie przyczyn danego zjawiska na poziomie jednostki, państwa oraz systemu międzynarodowego. W dalszej części książki odnajdziemy informacje dotyczące „brzytwy Ockhmana” (pojęcia bliższego raczej ekonomistom) oraz bardzo nowatorskie „twierdzenie przeciwnofaktyczne” – to czym jest, z czego się składa i jakie jest jego zastosowanie w analizie stosunków międzynarodowych.

Rozdziały III i IV dotyczą największych wojen w historii ludzkości, czyli I i II wojny światowej. W tych rozdziałach Autor, używając wcześniej przedstawionych przez siebie narzędzi („poziomy analizy”) badawczych, doszukuje się przyczyn konfliktów i ukazuje załamywanie się czynników odpowiedzialnych za „stabilność” systemów sprzed wybuchu wojen. Pomimo wyczerpującego opisu przebiegu i przyczyn konfliktów, nie można się jednak wiele dowiedzieć o tragedii i horrorze I i II wojny światowej z punktu widzenia jednostek (zgotowanych przez „wodzów” dla obywateli), gdyż Nye świadomie lub nie pomija kwestie Holokaustu i tragedii ludności terytoriów okupowanych. Można domniemywać, że obraz konfliktu czasami odbiega od rzeczywistości

ze względu na amerykańskie pochodzenie Autora i odmienne podejście do analizy faktów.

W kolejnym rozdziale Autor poświęca uwagę przyczynom wybuchu zimnej wojny, przedstawiając zarówno doktryny przyjmowane przez administrację Stanów Zjednoczonych, jak i ukazując różne stanowiska w postrzeganiu tego konfliktu (tradycjonalistów, porewizjonistów oraz rewizjonistów). Autorowi należy się również słowo uznania za analizowanie zimnej wojny z perspektywy działań Amerykanów i Rosjan (polityka Roosevelta, Stalina, cele wojenne obu stron itp.). W tym samym rozdziale na przykładzie kryzysu karaibskiego Joseph S. Nye nakreśla „problemy nuklearnego odstraszania”, czyli plusy i minusy posiadania i hipotetycznego użycia broni masowego rażenia. Rozdział VI jest poniekąd kontynuacją tematyki poruszanej wcześniej, dotyczy bowiem konfliktów w Wietnamie, na Bliskim Wschodzie i konfliktów Arabsko-Izraelskich oraz – co jest pewnym wtrąceniem w książce – ukazuje funkcjonowanie systemu Narodów Zjednoczonych, rolę prawa międzynarodowego i organizacji międzynarodowych na arenie międzynarodowej (przykładem jest działalność ONZ w tworzeniu bezpieczeństwa zbiorowego).

Kolejne rozdziały stanowią pewną odskocznnię od przedstawionych wcześniej informacji. W rozdziale VII Autor prezentuje odmienne wymiary globalizacji, ukazuje korzyści i koszty płynące ze współzależności (np. gra o sumie zerowej). Joseph S. Nye jako neoliberał przedstawia w kolejnych rozdziałach wpływ stosunków gospodarczych i międzynarodowych instytucji gospodarczych na stosunki międzynarodowe i politykę prowadzoną przez państwa. W dalszej części książki Autor poświęca szczególnie dużo uwagi na badanie tego, jak zmienia się rzeczywistość międzynarodowa po rewolucji informatycznej i w obliczu powstawania uczestników transnarodowych. Niestety, w rozdziale dotyczącym nowych uczestników transnarodowych czytelnik będzie mógł odnaleźć jedynie poszlakowe informacje o tej grupie, a co ważniejsze dla osób interesujących się terroryzmem międzynarodowym, Nye nie prezentuje nic więcej niż zaledwie trzy strony dotyczące tego zjawiska, dodatkowo nie dokonując przedstawienia przynajmniej kilku organizacji terrorystycznych (choćby tak jak zrobił to w postaci tabeli dla NGOs). Ostatni, dziewiąty rozdział jest swojego rodzaju prognozowaniem kształtu rzeczywistości międzynarodowej w przyszłości („Nowy porządek międzynarodowy”). Autor przedstawia alternatywne wizje przyszłości (federalizm światowy, funkcjonalizm, ekologizm, itp.), analizuje ich pochodzenie i rozważa prawdopodobieństwo spełnienia się danego scenariusza.

Koniec książki zawiera istotne pytanie, które jest zestawieniem dwóch paradygmatów „Koniec historii czy zderzenie cywilizacji?”. W tym podroz-

dziale Joseph S. Nye ukazuje niedokładność i słabość twierdzeń zarówno Fukuyamy, jak i Huntingtona „(...) próbują one wtłoczyć cały świat pozimnowojenny w ramy jednego schematu”. Sam Autor odrzuca model jednobiegunowy (dominacja USA) na rzecz układu sił *sui generis*, co może się spotkać ze sprzeciwem wielu badaczy stosunków międzynarodowych.

Reasumując, książka Josepha S. Nye to pozycja bardzo dobra dla studentów i początkujących badaczy, choć z pewnością niektóre informacje zawarte w poszczególnych rozdziałach wymagają sięgnięcia po inne pozycje obejmujące treścią badaną tematykę. Tak więc *Konfliktom międzynarodowym* w niektórych kwestiach można zarzucić pewną „lakoniczność”. Nie można jednak oceniać tego dzieła jedynie w kwestii objętości i dokładności prezentowanych wydarzeń. *Konflikty* to doskonałe źródło do szybkiej analizy wybranych konfliktów międzynarodowych (I i II wojna światowa, Wietnam, konflikty bliskowschodnie itp.) oraz amerykańskiego sposobu badania świata („poziomy analizy”). Można więc przychylić się do stwierdzenia samego Stanleya Hoffmana przytaczanego już na samym początku recenzji: „Przede wszystkim jest to mądra książka (...) doskonale łącząca historię, filozofię polityki, polityczne teorie oraz analizę, wyjaśniająca wydarzenia, nie zalewając czytelnika zbyt wieloma szczegółami”. No właśnie, a co będzie, jeżeli czytelnik będzie chciał wgłębiać się w szczegóły i nie wystarczą mu przygotowane przez Josepha Nye’a kalendaria (sporządzone na końcu każdego rozdziału), dokładne mapy, wykresy, modele i pytania kontrolne? Wtedy będzie musiał sięgnąć po bardziej szczegółową książkę, pisaną nie tak przystępnym i wciągającym językiem jak Joseph S. Nye jr., który dał studentom, młodym badaczom i publicystom „zaledwie” narzędzia niezbędne do zrozumienia i analizy otaczającego świata.

*Edgar Czop*

JEAN-PIERRE JOUYET, SOPHIE COIGNARD

*UNE PRÉSIDENTE DE CRISES. LES SIX MOIS QUI ONT BOUSCULÉ L'EUROPE*

ALBIN MICHEL, PARIS 2009

ISBN: 978-2-226-18993-6

s. 238

Jednym z istotnych źródeł wiedzy na temat mechanizmów władzy oraz ważnych wydarzeń i procesów zachodzących na arenie krajowej lub międzynarodowej są relacje aktywnych uczestników życia politycznego. Mogą oni mieć naturalną skłonność do ukazywania własnej osoby i swoich dokonań przede wszystkim w pozytywnym świetle, cały zaś kontekst ich aktywności jest niejako z założenia skażony dużą dozą subiektywizmu. Wszystko to powoduje, że do tego typu relacji należy podchodzić z należytą ostrożnością i krytycyzmem. Mimo tego, świadectwa aktywnych uczestników życia politycznego są niekiedy źródłem bezcennych informacji, a skonfrontowane z relacjami innych aktorów wydarzeń oraz innymi źródłami wiedzy wzbogacają nasze poznanie i przyczyniają się do lepszego rozumienia rzeczywistości.

Jedną z takich relacji naocznego świadka wydarzeń politycznych jest wydana we Francji w 2009 r. książka zatytułowana *Une présidence de crises. Les six mois qui ont bousculé l'Europe*. Jest ona w istocie wywiadem-rzeką znanej m.in. z tygodnika *Le Point* francuskiej dziennikarki i autorki kilku książek Sophie Coignard z byłym ministrem ds. europejskich Jeanem-Pierrem Jouyetem. Pozycja ta jest o tyle interesująca, że porusza kwestię francuskiej prezydencji w Unii Europejskiej z osobą, która była jednym z głównych odpowiedzialnych za jej kształt. Wybrany na stanowisko sekretarza stanu we francuskim ministerstwie spraw zagranicznych Jean-Pierre Jouyet uchodził raczej za człowieka kojarzonego z lewicą. Jego nominacja w rządzie premiera François Fillona po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2007 r. była więc, obok mianowania Bernarda Kouchnera na ministra spraw zagranicznych, dowodem na otwarcie prawicowego obozu rządzącego na ludzi z lewej



strony sceny politycznej. Jean-Pierre Jouyet przed objęciem funkcji ministra ds. europejskich zdobywał doświadczenie w polityce krajowej i europejskiej, będąc m.in. członkiem gabinetu przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa i byłego premiera Francji Lionela Jospina.

Choć prezentowana książka traktuje o prezydencji zdominowanej przez liczne kryzysy wywołane odrzuceniem przez Irlandczyków w referendum projektu traktatu rewidującego działanie UE, konfliktem rosyjsko-gruzińskim oraz trudną sytuacją światowej gospodarki, jest także pretekstem do zaprezentowania poglądów byłego ministra ds. europejskich na temat integracji europejskiej i sytuacji międzynarodowej u kresu pierwszej dekady XXI w. Publikacja rozpoczyna się krótkim wstępem Sophie Coignard oraz prologiem, w którym został omówiony szczyt Rady Europejskiej z 11–12 grudnia 2008 r. wieńczący francuską prezydencję w UE. Główną część książki stanowi pięć kolejnych rozdziałów, będących swego rodzaju retrospekcją wydarzeń, które doprowadziły do ostatecznych decyzji podjętych w grudniu 2008 r.

W rozdziale pierwszym przybliżono czytelnikowi losy nominacji Jouyeta oraz przygotowania do prezydencji. Rozmówca francuskiej dziennikarki wskazuje tu na kluczową rolę jego regularnych obecności (2 dni w tygodniu!) w Brukseli i spotkań z komisarzami, posłami do Parlamentu Europejskiego, przedstawicielami think tanków i zagranicznymi dziennikarzami. Wskazuje również na pozytywny aspekt związany z wyborem nowego, energicznego prezydenta Francji, którego zaangażowanie i wola przywrócenia należnego Paryżowi ważnego miejsca w Europie przyczyniła się do zniwelowania negatywnych skutków wywołanych odrzuceniem przez Francuzów projektu traktatu konstytucyjnego w referendum w 2005 r.

Drugi rozdział został poświęcony dyskusji wokół największych wyzwań, z jakimi przyszło się zmierzyć francuskiej prezydencji w drugiej połowie 2008 r. Szczególnie ciekawe są opinie Jouyeta na temat kryzysu gospodarczego, którego rozlania na światową skalę były minister dopatruje się m.in. w braku planu ratunkowego dla amerykańskiego banku *Lehman Brothers*. Aktywna rola Francji i jej prezydenta wynikała – zdaniem interlokutora francuskiej dziennikarki – z początkowej opieszałości Komisji Europejskiej i nadmiernego przywiązania tejże instytucji do technokratycznej metody rozwiązywania problemów w czasie, gdy skala wyzwań wymagała podjęcia niestandardowych działań na szczeblu politycznym. Pewną przeszkodą w opinii Jouyeta był również dogmatyzm KE w kwestii przestrzegania reguł wolnej konkurencji i praw wolnorynkowych, które światowy kryzys wystawił na próbę. Zarówno zewnętrzne okoliczności, jak i postulaty formułowane przez rządy państw członkowskich doprowadziły jednak do pożądanego czasowego

zliberalizowania zasad udzielania pomocy publicznej i egzekwowania kryteriów dotyczących poziomu deficytu budżetowego. Jeśli więc ktoś w obliczu kryzysu dopatrywał się tryumfu metody międzyrządowej nad wspólnotową w UE, prezentowana książka daje odpowiedź, że jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był początkowy brak pragmatyzmu KE. Z kolei przejęcie przez Francję inicjatywy w załagodzeniu konfliktu rosyjsko-gruzińskiego wynikało w niemałym stopniu z prozaicznego faktu, że wybuchł on w newralgicznym dla instytucji europejskich wakacyjnym miesiącu, jakim jest sierpień. Aktywna rola Francji w wynegocjowaniu rozejmu urasta w opinii Jouyeta nie tylko do jednego z najważniejszych dokonań francuskiej prezydencji, ale także stanowi – jego zdaniem – moment przełomowy w kształtowaniu przyszłej unijnej dyplomacji. Były minister ds. europejskich posuwa się w pewnym momencie do przesadnego utożsamienia podjętych przez Nicolasa Sarkozy’ego działań ze swoistym aktem założycielskim dyplomacji UE. Ma on być w opinii Jouyeta koronnym dowodem na postęp pożądaną przez Paryż integracji politycznej. Wątpliwości wzbudzają też stwierdzenia, że to dzięki zabiegom Francji udało się zapobiec rosyjskiej inwazji na Tbilisi. Drugi rozdział wieńczy wreszcie dyskusja Jouyeta z dziennikarką wokół skutków irlandzkiego „nie” w referendum. Temat ten staje się jednocześnie elementem spajającym drugi i trzeci rozdział, w którym przybliżony zostaje czytelnikowi proces poszukiwania kompromisu na forum unijnym wokół trzech kwestii: traktatu reformującego UE, paktu europejskiego w sprawie imigracji i azylu oraz walki z kryzysem gospodarczym.

Najbardziej interesującym, oprócz rozdziału drugiego, jest jednak rozdział czwarty omawianej książki. Sophie Coignard i Jean-Pierre Jouyet odchodzą w nim w większym stopniu od dyskusji nad przebiegiem samej prezydencji a były minister wyraża własne opinie na temat stosunków francusko-niemieckich, relacji UE z innymi ważnymi aktorami na scenie międzynarodowej (głównie Rosją i Chinami), polityki zagranicznej Waszyngtonu i zmiany, jaką niesie ze sobą wybór Baracka Obamy na prezydenta Stanów Zjednoczonych, a także rozszerzenia UE. Uznając, że relacje Francji z Niemcami to przyjaźń z rozsądku, Jouyet stwierdza, iż prawdziwa wartość stosunków między tymi dwoma państwami wynika z umiejętności osiągania kompromisów, mimo wyjściowych, często diametralnie różnych stanowisk oraz zdolności do bezwzględного dotrzymywania zawartych porozumień bilateralnych. Indagowany przez dziennikarkę w kwestii zauważalnych nieporozumień między Angelą Merkel a Nicolasem Sarkozym minister kreśli ciekawą analizę przyczyn pojawiających się francusko-niemieckich sporów. Jego zdaniem, mają one źródło trojkiej natury. Po pierwsze, są wynikiem niezrozumienia po stronie niemiec-

kiej francuskich postulatów dotyczących tzw. zarządzania gospodarczego na forum UE. Po drugie, są konsekwencją innych rozwiązań instytucjonalnych i wykształconej praktyki politycznej w obu krajach. Podczas gdy w niemieckim państwie federalnym kanclerz Merkel musi szukać porozumienia z przedstawicielami landów oraz koalicjantami, prezydent Sarkozy wyposażony w liczne kompetencje dysponuje stabilną większością parlamentarną, która zapewnia mu w miarę swobodną możliwość realizowania własnej agendy politycznej. Wreszcie trzecim powodem nieporozumień w stosunkach Paryża z Berlinem jest fakt, że po rozszerzeniu na wschód to Niemcy stopniowo przejmują rolę centrum UE, którą niegdyś w Europie sześciu czy dwunastu państw członkowskich odgrywała Francja. Ta ostatnia musi więc na nowo uczyć się dialogu ze zjednoczonymi Niemcami w poszerzonej Unii. Były minister daje się przy tym poznać jako zwolennik kontynuacji procesu rozszerzeniowego UE, szczególnie w odniesieniu do Serbii i całych Bałkanów Zachodnich. Okazuje się być również bardziej przychylny wobec akcesji Turcji niż chociażby prezydent Sarkozy.

Przechodząc już na poziom globalny, Jean-Pierre Jouyet konstatuje, że w kwestii relacji z Pekinem kraje UE raczej zgadzają się ze sobą a przejawem odstępstwa od tej reguły jest głównie sprawa embargo na dostawy broni do Chin, którego zniesienia domaga się przede wszystkim Francja. Inaczej rzecz się ma w przypadku Rosji. Tu stanowiska państw członkowskich są dużo bardziej podzielone. Chcąc uzasadnić tę tezę, minister dokonuje ciekawej gradacji krajów pod względem stopnia ich zażyłości w relacjach z Moskwą. Jako najbardziej sprzyjające Rosji państwo członkowskie UE wymienia on Włochy z premierem Silvio Berlusconi na czele. W drugiej kolejności wylicza Grecję i Bułgarię, które łączą z Moskwą więzi religijne związane z dominującą rolą kościoła prawosławnego w tych krajach. Dalej Jouyet wymienia Hiszpanię, Niemcy i Francję, którą minister widzi *notabene* jaką plasującą się w środku klasyfikacji pod względem stopnia przychylności wobec Rosji. Do bardziej nieufnie nastawionych krajów zalicza z kolei Wielką Brytanię, Holandię i państwa skandynawskie oraz przede wszystkim kraje byłego bloku wschodniego. Znamienne jest więc usytuowanie samej Francji jako kraju mieszczącego się w unijnej średniej pod względem stopnia zażyłości bądź nieufności względem Rosji. Pytanie, które warto w tym kontekście postawić, brzmi następująco: czy Autor tego poglądu rzeczywiście jest autentycznie przekonany o takim umiejscowieniu Francji względem innych państw członkowskich, czy jest to jedynie próba wywarcia na czytelniku wrażenia, że Paryż zachowuje najbardziej pragmatyczne stanowisko wobec Moskwy, wystrzegając się wszelkich skrajności? Wydaje się, że analiza historii relacji francusko-

rosyjskich, negatywnych reakcji wielu krajów należących do NATO i UE na zawarty przez Paryż kontrakt dotyczący dostaw okrętów desantowych typu *Mistral* dla rosyjskiej armii czy fakt konsekwentnego parcia do wznowienia dialogu z Rosją, mimo niewywiązywania się przez nią ze wszystkich zobowiązań będących elementem porozumienia między Moskwą a Tbilisi, negocjowanego w imieniu UE przez prezydenta Sarkozy'ego, każą podchodzić z rezerwą do formułowanej przez Jeana-Pierre'a Jouyeta tezy. Milczy on również na temat roli, jaką w postawie Francji na forum UE względem Rosji odgrywają interesy gospodarcze Paryża np. w kwestiach energetycznych (m.in. problem partycypacji *EdF* w inicjatywie związanej z budową gazociągu *South Stream*, zapewnienie udziału koncernu *Total* w dostępie do złóż gazowych Sztokman na Morzu Barentsa i jego zwiększające się zainteresowanie złożami w rosyjskiej części Arktyki). Czynniki te nie są bez wpływu na stanowisko zajmowane przez Francję wobec Moskwy na unijnym forum. Umiarkowanego i pragmatycznego podejścia wobec Rosji nie może, rzecz jasna, dowodzić fakt nieuznania przez Francję Abchazji i Osetii Południowej, bowiem żadne z państw członkowskich UE nie zdecydowało się na taki krok. Francja jest z pewnością krajem, który konsekwentnie podkreśla rolę Rosji w architekturze międzynarodowego bezpieczeństwa, co w połączeniu z resetem stosunków amerykańsko-rosyjskich i zauważalną tendencją niektórych decydentów politycznych na świecie do wciągania Moskwy w struktury świata zachodniego stanowić może argument uwiarygodniający tezę Jouyeta o pragmatyzmie Francji w stosunku do wschodniego mocarstwa. Można zaryzykować jednak stwierdzenie, że sam fakt zwyczajowej obecności Francji w gronie państw członkowskich UE gotowych chwalić Rosję za określone działania i tradycyjnego pozostawiania z boku, gdy mamy do czynienia z falą międzynarodowej krytyki pod adresem Moskwy za inne podejmowane przez nią ruchy, każą z rezerwą podchodzić do stwierdzeń byłego francuskiego ministra.

Osobnym ciekawym wątkiem czwartego rozdziału jest polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych widziana oczami Jouyeta. Jawi się on przede wszystkim jako ostry krytyk prezydentury George'a W. Busha. W opinii byłego ministra oparta na kłamliwych przesłankach do podjęcia działań zbrojnych przeciwko reżimowi Saddama Husajna wojna w Iraku miała bardzo negatywne konsekwencje dla świata. Nie tylko zaburzyła równowagę na Bliskim Wschodzie, wzmacniając wrogi Zachodowi Iran, ale także potęgowała presję na prowadzenie polityki niskich stóp procentowych przez Waszyngton w związku z rosnącymi kosztami wojny. Sprzyjało to nadmiernemu zadłużaniu się biedniejszej części amerykańskiego społeczeństwa i w 2004 r. umożliwiło reelekcję prezydenta Busha. Bez tak nieodpowiedzialnie prowadzonej poli-

tyki gospodarczej, nastawionej na konsumpcję i ponoszenie coraz większych ciężarów wojny, w opinii Jouyeta niemożliwy byłoby zapewne ponowny wybór George'a W. Busha, co w domyśle należy traktować jako niespełniony pożądany czynnik, który mógłby wpłynąć na poprawę międzynarodowej sytuacji politycznej i gospodarczej. Dużą nadzieję były francuski minister wiąże z elekcją Baracka Obamy, którego wyboru nie omieszkał porównać nawet do wyniku konklawe z 1978 r., kiedy to papieżem został Karol Wojtyła. Celem wyjaśnienia należy jednak dodać, że analogię Jouyet dostrzega przede wszystkim w ujawnionej wśród wybierających woli zmiany i nadziei, jaką niesie ze sobą postać młodego, energicznego przywódcy.

Ostatni rozdział książki jest w większym stopniu poświęcony temu, jak prowadzi się obecnie unijną politykę. Uwaga rozmówców koncentruje się na roli Parlamentu Europejskiego oraz na tym, jak wyglądała współpraca z tą instytucją w trakcie sprawowania przez Francję przewodnictwa w UE. Piąty rozdział wieńczy dyskusja rozmówców na temat namacalnych, widocznych dla zwykłego obywatela korzyści płynących z integracji europejskiej. Po krótkiej konkluzji Jeana-Pierre'a Jouyeta książka kończy się aneksem, który jest wymyśloną scenką, jak wyglądałoby w tej chwili podróżowanie i funkcjonowanie poza granicami własnego kraju, gdyby nie dokonania w budowie wspólnej Europy. Jest ona dowodem na wiele niewątpliwych sukcesów i korzyści, jakie niesie ze sobą integracja europejska, przede wszystkim w znoszeniu różnego rodzaju barier między państwami członkowskimi. Końcowa część jest swego rodzaju krótką – mogącą się niektórym wydać nazbyt lukrowaną i uproszczoną – promocją UE, mającą uświadomić czytelnikowi jak znaczące są zalety istnienia UE w codziennym życiu obywatela Unii.

Lekturę prezentowanej książki warto z pewnością polecić szczególnie w kontekście zbliżającej się polskiej prezydencji w UE. Uświadamia ona, jak zajmującym dla każdego państwa członkowskiego wyzwaniem jest sprawowanie przewodnictwa w Radzie UE, z jak nieprzewidywalnymi okolicznościami w jej trakcie trzeba się liczyć i być na nie przygotowanym. Stosowanie analogii francuskiej prezydencji do polskiej może być zwodnicze przede wszystkim ze względu na dokonaną w międzyczasie reformę instytucjonalną UE w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego, który relatywnie zmniejsza rolę państwa przewodniczącego pracom Rady UE. Inne są również doświadczenia i potencjał Francji, która takie przewodnictwo sprawowała już 12 razy a Polska staje po raz pierwszy przed takim wyzwaniem. Niemniej jednak warto zapoznać się z prezentowaną publikacją w przeddzień inauguracji polskiej prezydencji w UE. Książka ta jest również źródłem ciekawych opinii, które z pewnością przyciągną uwagę wszystkich zainteresowanych współczesną

Francją i prowadzoną przez nią polityką zagraniczną. Zawiera ona niekiedy ciekawe, czasem śmiałe bądź wręcz kontrowersyjne opinie, stanowiące przy tym doskonały punkt odniesienia do dalszych polemik i debat na temat współczesności oraz przyszłości wspólnej Europy, a także roli, jaką odgrywa w niej Francja. Jeanowi-Pierre'owi Jouyetowi brakuje niekiedy spojrzenia na francuską prezydentę z większym dystansem, o co zapewne niełatwo będąc jednym z jej głównych architektów. Z dyskusji prowadzonej z francuską dziennikarką przewodnictwo Francji w UE jawi się jako duży sukces Paryża i raczej trudno dostrzec w nim jakiegokolwiek większe mankamenty. Były francuski minister pominął jednak ważną rolę zewnętrznych okoliczności, które ułatwiły odgrywanie przewodniej roli Francji w polityce międzynarodowej w drugiej połowie 2008 r. Jednym z nich było niewątpliwie osłabione przywództwo amerykańskie. Wpływ zajętej wyborami Ameryki na zwiększoną możliwość zaistnienia prezydenta Sarkozy'ego w odgrywaniu roli lidera UE na forum międzynarodowym w czasie „kryzysowej prezydencji” został przemilczany. Brakuje również szerszej, krytycznej refleksji na temat długoterminowych skutków francuskiej prezydencji. Książkę tę niektórzy malkontenci mogliby więc potraktować jako swoisty element kampanii promocyjnej mającej służyć pozostawieniu dobrego wrażenia po francuskim przewodnictwie w Radzie UE. Gwoli sprawiedliwości należy jednak przyznać, że dla Paryża prezydencja z 2008 r. przy uznaniu pewnych głosów krytycznych okazała się w dużym stopniu sukcesem. Otwartym pytaniem pozostanie to, na ile inna i na ile skuteczna wobec tak znaczących wyzwań, z jakimi przyszło się mierzyć Francji, byłaby ona, gdyby to inne państwo sprawowało wówczas prezydenturę.

*Kamil Jaworski*

## NOTY O AUTORACH

**Dr hab. Jacek Brdulak** – profesor nadzwyczajny SGH.

**Mgr Ewelina Florczak** – doktorantka SGH.

**Dr Tadeusz T. Kaczmarek** – adiunkt, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Prof. zw. dr hab. Marian Guzek** – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Dr hab. Tomasz G. Grosse** – profesor nadzwyczajny w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

**Dr Zygmunt Janiec** – adiunkt, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Dr Paweł Olszewski** – adiunkt, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Katarzyna Przybyła** – studentka studiów II stopnia na kierunku „stosunki międzynarodowe” w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Adrian Chojan** – student studiów II stopnia na kierunku „stosunki międzynarodowe”; przewodniczący Koła Naukowego „Młodych Dyplomatów” w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer** – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie; wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Politycznych PAN.

**Mgr Krzysztof Rogowicz** – absolwent studiów II stopnia na kierunku „stosunki międzynarodowe” w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Dr Jakub Wódka** – adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

**Edgar Czop** – student studiów II stopnia na kierunku „stosunki międzynarodowe” w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

**Mgr Kamil Jaworski** – doktorant 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.



**Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego**  
oferuje następujące publikacje:

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

27. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
28. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
29. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
30. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
31. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010.
32. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
33. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
34. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
35. Stanisław Paweła (red. nauk.), *Prawo w okresie społecznych przemian*, monografia, Warszawa 2005.
36. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
37. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
38. Bartosz Szolc-Nartowski (tłum.), *Digesta Justyniańskie, Księga I*, Warszawa 2007.
39. 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)



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

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

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

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

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