

**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise is made by the Editor.
8. In the case mentioned in 7 above, before making their decision, Editor-in-Chief can appoint another independent reviewer.
9. In exceptional cases, when there are significant circumstances justifying such a decision, and the Editors do not agree with the opinion of the reviewer, Editors may decide to publish a paper against the opinion of the reviewer.
10. The names of reviewers is not disclosed to the author, and the names of authors are not disclosed to reviewers.
11. Book reviews and reports are not reviewed, the decision to publish them is the responsibility of the Editors.

Krakowskie Studia Międzynarodowe

STRATEGICZNE WYZWANIA MIĘDZYNARODOWEJ
ROLI POLSKI W DRUGIEJ DEKADZIE XXI W.

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 4 (X) Kraków 2013



X:2013 nr 4
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

www.ksm.ka.edu.pl

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski
Krakow University:**

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak-Jaroń

Redakcja/Office:

Oficyna Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1C, C 224

30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666

e-mail: wydawnictwo@kte.pl

Adiustacja, skład i redakcja techniczna/Proofreading, dtp, and technical editing:

Margeryta Krasnowolska

Projekt okładki/Cover design:

Igor Stanisławski

Opracowanie graficzne okładki/Preparation of the project of the cover:

Oleg Aleksejczuk

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2013

ISSN 1733-2680

Nakład: 300 egzemplarzy/Circulation: 300 copies

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

SPIS TREŚCI

- 7 **Erhard Cziomer:** Wprowadzenie
- część pierwsza: Zagadnienia teoretyczne**
- 15 **Justyna Zając:** Role międzynarodowe państwa średniego – aspekty teoretyczne
- część druga: Dylematy gospodarcze Polski**
- 31 **Katarzyna Żukrowska:** Szansa Polski po kryzysie finansowym 2007/2008+
- 49 **Jacek Pera:** Unia Bankowa – korzyści i zagrożenia dla Polski
- część trzecia: Polska w UE i NATO**
- 73 **Janusz J. Węc:** Proces rozszerzenia Unii Europejskiej jako cel operacyjny polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej
- 89 **Erhard Cziomer:** Wyzwania partnerstwa i współpracy polsko-niemieckiej w Unii Europejskiej
- 107 **Marcin Lasoń:** Zaangażowanie Polski w operacje zarządzania kryzysowego NATO. Stan obecny i perspektywy
- część czwarta: Polityka nordycka i wschodnia Polski**
- 127 **Ryszard M. Czarny:** Polska–kraje nordyckie: realia, możliwości, wyzwania
- 147 **Piotr Mickiewicz:** Strategia morska Rzeczypospolitej Polskiej. Implikacje i uwarunkowania
- 167 **Kazimierz Kraj:** O skuteczności polityki Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi
- część piąta: Udział Polski w polityce globalnej**
- 187 **Beata Molo:** Polska wobec polityki energetyczno-klimatycznej UE w drugiej dekadzie XXI w.
- 207 **Anna Paterek:** Pomoc rozwojowa jako instrument polskiej polityki zagranicznej – szanse i wyzwania
- Varia**
- 233 **Helmut Wagner:** Totgesagte leben länger! Die Konstruktion der Europäischen Union
- 247 **Peter Munkelt:** Von Vorurteilen befreit: Medien in Deutschland zu Polens Rolle in der Europäischen Union

SPIS TREŚCI

- 253 **Anna Piziak-Rapacz:** Sektor gazu łupkowego w Polsce a wymogi bezpieczeństwa energetycznego UE. Raport z badań

Sprawozdania

- 267 **Anna Piziak-Rapacz:** Konferencja „Odnawialne źródła energii w Polsce”
- 271 **Beata Molo:** Międzynarodowa Konferencja Stowarzyszenia Germanistów Polskich
- 273 **Tomasz Młynarski:** Konferencja naukowa „Rola Niemiec w Unii Europejskiej i świecie”
- 279 **Anna Paterek:** Obrady sekcji „Bezpieczeństwo europejskie – bezpieczeństwo w Europie”
- 283 **Marcin Lasoń:** Czterdziestolecie pracy naukowej prof. dr. hab. Michała Chorośnickiego
- 287 **Katarzyna Czornik, Miron Lakomy:** Konferencja naukowa „Dylematy polityki zagranicznej Polski w kontekście ewolucji środowiska międzynarodowego na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w.”

Recenzje

- 295 **Peter Munkelt:** *Schliesslich wird in Warschau ein Stück Geschichte geschrieben...* Willy Brandt und Günter Grass, *Der Briefwechsel*, hg. Martin Köbel, [Steidl Verlag, Göttingen 2013, 1230 s.]
- 299 **Helmut Wagner:** Piotr Buras, *Polen-Deutschland. Eine Partnerschaft für Europa. Interessen, Elitenmeinungen, Zukunftsperspektiven*, [Zentrums für Internationale Beziehungen, Warschau 2013, 149 s.]
- 303 **Jakub Stankiewicz:** Piotr Buras, *Polska-Niemcy: partnerstwo dla Europy? Interesy, opinie elit, perspektywy*, [Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2013, 149 s.]
- 307 **Anna Piziak-Rapacz:** Beata Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI w.*, [Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2013, 330 s.]

- 311 **Noty o autorach**

- 313 **Informacje dla autorów**

- 315 **Zasady recenzowania**

- 317 **Lista recenzentów za rok 2013**

Erhard Cziomer

WPROWADZENIE:

W marcu 2012 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych opublikowało przyjęte przez Radę Ministrów RP „Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016”. Dokument powyższy powołuje się na takie podstawowe i tradycyjne wartości, jak: demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i solidarność, którym powinny towarzyszyć działania na rzecz utrzymania niepodległości, zachowania bezpieczeństwa narodowego, integralności terytorialnej oraz przyjaznego otoczenia zewnętrznego Polski. Cele i wartości powyższe winny zostać realizowane w ramach następujących priorytetów polityki zagranicznej Polski:

- silna Polska w silnej unii politycznej Unii Europejskiej,
- Polska jako wiarygodny sojusznik w stabilnym łądzie euroatlantyckim,
- Polska otwarta na różne wymiary współpracy regionalnej,
- strategia polskiej współpracy rozwojowej, promocji demokracji i praw człowieka,
- promocja Polski za granicą,
- nowa jakość w relacjach z Polonią i Polakami za granicą,
- skuteczna służba zagraniczna¹.

Wyszczególnione priorytety winny służyć jako podstawa do opracowania przez MSZ operacyjnych założeń i zadań w polityce zagranicznej koalicyjnego rządu Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego na drugą kadencję (2012–2016). Priorytety powyższe trzeba jednak rozpatrywać przez pryzmat ewolucji uwarunkowań zewnętrznych, na które Polska nie zawsze ma wystarczające możliwości wpływania.

¹ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, www.search.sweetim.com/search.asp?src=6&q=Priorityty%20%20polskiej%20polityki%20i%20zagranicznej%202012-2016&st=17&barid={877B4CC9-1B00-4175-A1F1-E3A19204A34D} [10.06.2013].

Dokument powyższy wskazuje na wzmocnienie roli Polski w strukturach europejskich i euroatlantyckich, podkreślając między innymi, że wysokość Produktu Krajowego Brutto (PKB) przed wstąpieniem do UE w 2004 r. wynosiła ok. 50% średniej, a w 2012 r. wzrosła do ponad 60% unijnej. Jednak mimo szybkiego odrabiania zaległości gospodarczych, przed Polską wciąż stoi wiele wyzwań. W tym kontekście stwierdzono, że

Choć według niektórych statystyk, Polska jest 20. gospodarką świata, to wciąż boryka się z zapóźnieniami cywilizacyjnymi. Na przykład w *Global Innovation Index 2009–2010* Polska zajmuje dopiero 47. miejsce. Wskaźniki w innych dziedzinach, od stopy zatrudnienia, przez gęstość infrastruktury transportowej i internetowej, poziom kapitału społecznego, pokazują skalę wyzwań. Kluczem do odrobienia zapóźnień jest modernizacja, oparta na sprawdzonych receptach gospodarki opartej na wiedzy².

W świetle tych danych, na początku 2010 r. ówczesny prezydent RP Lech Kaczyński na spotkaniu noworocznym z korpusem dyplomatycznym w Warszawie stwierdził: „Polska gospodarka jest według naszych obliczeń osiemnasta. Miejsce mojego kraju jest w Grupie G-20”³. Ani wówczas, ani też później Polska jednak nie została zaproszona na posiedzenia najbogatszych krajów świata. Według raportu Międzynarodowego Funduszu Walutowego – World Economic Outlook Database z kwietnia 2013 r., Polskę sklasyfikowano w oparciu o ogólne wyniki PKB (487,674 mld dolarów) na 24., a przy uwzględnieniu wskaźnika siły nabywczej (PPP) – na 21. miejscu (800,934 mld dolarów) na świecie. W październiku 2013 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski podkreślił, że w realizacji polityki zagranicznej Polska winna realistycznie ocenić swoje zasoby i możliwości osiągnięcia założonych celów. Stwierdził między innymi: „Np. w ONZ w większości indeksów jesteśmy między 18 a 30 miejscem. To jest naprawdę niezły wynik, biorąc pod uwagę, gdzie byliśmy jeszcze ćwierć wieku temu”⁴.

Bez wchodzenia w szczegółowe dane statystyczne na temat miejsca Polski we współczesnej gospodarce europejskiej i światowej, należy podkreślić, że określone wskaźniki w niektórych dziedzinach (np. bezrobocie, deficytu budżetowego, długu publicznego) uległy w latach 2012–2013 w związku z kryzysem strefy euro pogorszeniu, mimo pojawienia się w 2013 r. pewnych oznak ożywienia gospodarczego. Natomiast od katastrofy smoleńskiej w kwietniu 2010 r. systematycznie pogarsza się wewnętrzna sytuacja polityczna Polski ze względu na utrzymujący się ostry konflikt między partią rządzącą a opozycyjną (Prawo i Sprawiedliwość). Co gorsza, kontrowersje dotyczą nie tylko spraw wewnętrznych, ale prawie wszystkich zakresów polityki rządu, które są ostro kontestowane na forum parlamentarnym

² *Ibidem*, s. 2.

³ *Polska w G-20 – warto się bić?*, „Dziennik”, 3 lutego 2010.

⁴ R.Sikorski, rozmowa w radiu TOK FM, 1 października 2013 r., [www.google.pl/search?q=Sikorski:Kiedyś+w+UE+nasze+zdannie+traktowano&ie=utf-8&oe=utf-8&rls=org.mozilla:pl:official&client=firefox-a&\[03.10.2013\]](http://www.google.pl/search?q=Sikorski:Kiedyś+w+UE+nasze+zdannie+traktowano&ie=utf-8&oe=utf-8&rls=org.mozilla:pl:official&client=firefox-a&[03.10.2013]).

i w mediach. Ponadto największa partia opozycyjna może formalnie zablokować również ewentualne próby zmiany Konstytucji oraz ratyfikację niektórych umów międzynarodowych, gdzie niezbędne jest poparcie większości dwóch trzecich w Sejmie RP. Wzrastające napięcie polityczne zatacza coraz szersze kręgi i wykracza wyraźnie poza tradycyjne w demokracji parlamentarnej spory między rządem a opozycją. Doprowadza do braku rzeczowej dyskusji i wymiany poglądów, podważając lub osłabiając w dużym stopniu wiarygodność wypowiedzi przedstawicieli rządu, m.in. w sprawach polityki międzynarodowej RP.

Polska jako kraj średniej wielkości oraz członek NATO (od 1999) i UE (od 2004) może odgrywać ważną rolę w Europie Środkowej oraz w wymiarze euroatlantyckim, ale tylko w warunkach stabilności gospodarczej i politycznej. Obecność Polski w strukturach euroatlantyckich poszerza wprawdzie jej możliwości działania w określonych zakresach współpracy globalnej i pozaeuropejskiej, ale muszą one być ściśle skorelowane z jej zasobami, interesami oraz umiejętnością formułowania spójnych i przemyślanych celów krótko-, średnio- i długofalowych. Natomiast ich realizacja wymaga konsensusu elit politycznych, co jest szczególnie istotne na wypadek zmiany ekipy rządzącej, która może się dokonać w Polsce w wyniku kolejnych wyborów parlamentarnych w 2016 r.

Zamiarem niniejszego tomu jest analiza wybranych aspektów „Strategicznych wyzwań międzynarodowej roli Polski w drugiej dekadzie XXI w.” w kontekście zmieniających się uwarunkowań wewnętrznych, posiadanych instrumentów i metod działania w polityce zagranicznej na tle postępującej globalizacji oraz towarzyszących jej zmianom układu sił międzynarodowych w płaszczyźnie polityczno-prawnej, gospodarczej i społecznej⁵. Zachodzi bowiem potrzeba systematycznego dokonywania oceny nie tylko deklarowanych celów i priorytetów polityki zagranicznej RP w aspekcie zmieniającego się otoczenia zewnętrznego, lecz także możliwości ich realizacji w kontekście uwarunkowań wewnętrznych, z uwzględnieniem posiadanych przez ekipę rządzącą instrumentów działania⁶. Nie można bowiem deklaracji i oczekiwań każdej kolejnej ekipy rządzącej czy opozycji parlamentarnej – jako jej potencjalnego sukcesora, przyjmować jako obiektywne postulaty polityki zagranicznej RP.

Stąd też podjęte badania na temat polityki zagranicznej RP w niniejszym tomie „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” skoncentrowały się na próbie określenia zasadniczych wyzwań, związanych z wypracowaniem przez Polskę nowej roli międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. Skupiono się więc na analizie wyzwań wybranych kierunków poszukiwań nowej roli międzynarodowej Polski na płaszczyźnie polityczno-prawnej i gospodarczej oraz w wymiarze europejskim, transatlantyckim, nordyckim, wschodnim i globalnym. Numer podzielo-

⁵ „Strategiczne wyzwania międzynarodowej roli Polski w drugiej dekadzie XXI w.”, projekt Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2013, s. 1.

⁶ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe” 2011, nr 1–2.

no na pięć części tematycznych: Zagadnienia teoretyczne, Dylematy gospodarcze Polski, Polska w UE i NATO, Polityka nordycka i wschodnia Polski, oraz Udział Polski w polityce globalnej.

Tom otwiera artykuł wprowadzający Justyny Zając na temat teoretycznych aspektów roli międzynarodowej państw, odnoszący się również do ograniczonych możliwości Polski – europejskiego państwa średniej wielkości. Katarzyna Żukrowska z kolei przeanalizowała szanse dla Polski po kryzysie finansowym 2007/2008+, a Jacek Pera skoncentrował się na ocenie korzyści i zagrożeń kontrowersyjnego projektu Unii Bankowej. Janusz J. Węc przedstawił proces poszerzenia UE jako celu operacyjnego prezydencji polskiej w UE, a Erhard Cziomer rozpatrzył wyzwania partnerstwa i możliwą ewolucję współpracy polsko-niemieckiej w kontekście zwiększenia roli Polski w UE. Natomiast Marcin Lasoń przeanalizował stan i perspektywy zaangażowania się Polski w operacje zarządzania kryzysowego NATO. W odniesieniu do polityki nordyckiej i wschodniej Polski Piotr Mickiewicz rozważył implikacje strategii bezpieczeństwa morskiego RP, a Ryszard M. Czarny skoncentrował się na ukazaniu wyzwań w polityce Polski wobec krajów nordyckich. Tę część rozważań zamyka ocena skuteczności polityki wschodniej Polski wobec Rosji, Białorusi i Ukrainy, dokonana przez Kazimierza Kraja. Część merytoryczną zamykają teksty Beaty Molo i Anny Paterek. Autorki przeanalizowały szanse i wyzwania Polski w polityce energetyczno-klimatycznej UE, oraz omówiły problem wykorzystywania polityki rozwojowej jako elementu polityki zagranicznej. Obie kwestie wykraczają przy tym znacznie poza ramy polityki zagranicznej Polski, stanowią bowiem również istotny element polityki unijnej i globalnej.

Reasumując można stwierdzić, że autorzy poruszyli szereg kluczowych problemów polityki zagranicznej Polski o charakterze interdyscyplinarnym, współczesnym i prognostycznym. Płynące z badań wnioski końcowe i rekomendacje wskazują na konieczność prowadzenia dalszych pogłębionych analiz i dyskusji, aby nadać im bardziej praktyczny wymiar.

W variach zamieszczono artykuły pośrednio związane z tematem przewodnim numeru. Pierwszy tekst, Helmuta Wagnera, jest przeredagowanym wykładem wygłoszonym dla studentów Uniwersytetu w Kaliningradzie (Królewcu) w czerwcu 2013 r. na temat funkcjonowania UE w dobie kryzysu oraz jej roli w Europie. Autor nawiązał między innymi do koncepcji „wieczystego pokoju” królewieckiego filozofa Immanuela Kanta. Warto tu zaznaczyć, że prof. Wagner urodził się w Kętrzynie (dawniej Rostenbork) w Prusach Wschodnich, skąd został przesiedlony do Niemiec w 1946 r. Ze względu na wkład we współpracę polsko-niemiecką oraz bliskie związki z miastem rodzinnym, władze Kętrzyna nadały mu w 2013 r. zaszczytne wyróżnienie i tytuł honorowego obywatela tego miasta. W kolejnym tekście („Uwolnieni od uprzedzeń”) Peter Munkelt, publicysta niemiecki, były dyrektor Archiwum Zarządu Głównego SPD w Bonn i Berlinie, przeanalizował ewolucję oceny Polski i współpracy polsko-niemiec-

kiej w mediach niemieckich na przestrzeni ostatnich 20 lat. Zauważył, że o ile na początku przeważały stereotypy i uprzedzenia, o tyle zwłaszcza po 2008 r., w ramach „nowego otwarcia” w relacjach polsko-niemieckich, zaczęły się pojawiać oceny pozytywne – dotyczące sukcesów gospodarczych Polski i jej roli politycznej w UE. Z kolei Anna Piziak-Rapacz dokonała oceny poszukiwań gazu łupkowego w Polsce w kontekście wymogów unijnego bezpieczeństwa energetycznego.

W dziale sprawozdań zamieszczono tekst Anny Piziak-Rapacz poświęcony konferencji naukowej na temat przyszłości energetyki polskiej. Beata Moło zdała relację z Międzynarodowej Konferencji Stowarzyszenia Germanistów Polskich. Konferencje Stowarzyszenia od lat poświęcone są aktualnym zagadnieniom poddawanych krytycznej refleksji w środowisku germanistów oraz zjawiskom i procesom zachodzącym we współczesnym świecie. Tomasz Młynarski przedstawił sprawozdanie z konferencji Instytutu Zachodniego w Poznaniu („Rola Niemiec w Unii Europejskiej i świecie”). Anna Paterek omówiła przebieg XIII Międzynarodowej Konferencji Naukowej KAAFM w ramach sekcji Wydziałów: Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych oraz Nauk o Bezpieczeństwie, poświęconych różnym aspektom bezpieczeństwa międzynarodowego oraz Polski.

Obszerne sprawozdanie z konferencji naukowej Uniwersytetu Śląskiego w Ustroniu na temat „Dylematów polityki zagranicznej Polski w kontekście ewolucji środowiska międzynarodowego na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w.” przedstawił Katarzyna Czornik i Miron Lakomy. Konferencja powyższa zgromadziła wybitnych przedstawicieli nauk o stosunkach międzynarodowych z najważniejszych ośrodków akademickich Polski. W ostatnim sprawozdaniu Marcin Lason zrelacjonował przebieg panelu poświęconego „Dylematom strategicznym XXI w.”, zorganizowanego w ramach obchodów 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Michała Chorośnickiego, kierownika Zakładu Studiów Strategicznych w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Prof. Chorośnicki od wielu lat jest bliskim współpracownikiem „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.

Dział recenzji otwiera tekst Petera Munkelta poświęcony publikacji pod redakcją Martina Koelbela na temat unikatowej i nieznannej szerzej korespondencji urodzonego w Gdańsku pisarza i noblisty Guenthera Grassa z kanclerzem koalicji socjalliberalnej i laureatem pokojowej nagrody Nobla (w 1971 r.) Willym Brandtem, na temat historycznego znaczenia normalizacji stosunków RFN–PRL oraz różnorodnych implikacji pojednania polsko-niemieckiego na początku lat 70. XX w.

Kolejne dwie recenzje – Jakuba Stankiewicza i Helmuta Wagnera – dotyczą ciekawej pracy pod redakcją Piotra Burasa, *Polska–Niemcy: partnerstwo dla Europy? Interesy, opinie elit, perspektywy*, wydanej w języku polskim i niemieckim. Obydwaj recenzenci przy ocenie problemów i wyzwań partnerstwa polsko-niemieckiego w UE, rozpatrują je nieco odmiennie, z punktu widzenia interesów Polski i Niemiec, ale dochodzą do podobnych konkluzji, podkreślających pozytywną ewolucję współpracy polsko-niemieckiej.

Dział zamyka recenzja, Anny Piziak-Rapacz, dotycząca monografii Beaty Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*.

Na koniec pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom, redaktorom, recenzentom oraz pozostałym osobom i instytucjom za włożony ogromny wysiłek merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie, zredagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.

**CZĘŚĆ PIERWSZA:
ZAGADNIENIA TEORETYCZNE**

Justyna Zając

ROLE MIĘDZYNARODOWE PAŃSTWA ŚREDNIEGO - ASPEKTY TEORETYCZNE

Wprowadzenie

Rola nie jest jedynie domeną teatru. Role odgrywa również jednostka w społeczeństwie (role społeczne) i uczestnik stosunków międzynarodowych (role międzynarodowe). Tak, jak aktorzy teatralni, aktorzy społeczni i aktorzy międzynarodowi zajmują wyraźnie określone pozycje. Aktorzy teatralni działają zgodnie ze scenariuszem, aktorzy społeczni muszą postępować zgodnie z normami, a aktorzy międzynarodowi – zgodnie z prawem międzynarodowym; aktorzy teatralni muszą uwzględnić to, co robią na scenie inni aktorzy, a członkowie społeczeństwa i uczestnicy stosunków międzynarodowych muszą wzajemnie dostosowywać swoje reakcje.

Kategoria „roli międzynarodowej” pojawiła się w nauce o stosunkach międzynarodowych na przełomie lat 60. i 70. XX w. Początkowo była badana przez takich naukowców, jak Kalevi Holsti, Carl W. Backman, Naomi B. Wish, Christer Jönsson czy Ulf Westerlund¹. W latach 80. grupa ta rozszerzyła się o kolejnych badaczy: Stephena Walkera oraz jego zespół: Jamesa Rosenau’a, Margaret G. Hermann, Charlesa F. Hermanna, Sheldona W. Simona, Erica G. Singera, Valerie’a M. Hud-

¹ K. Holsti, *National Role Conception in the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly” 1970, Vol. 14, No. 3, s. 233–309; C.W. Backman, *Role Theory ad International Relations: A Commentary and Extension*, „International Studies Quarterly” 1970, Vol. 14, No. 3, s. 310–319; N. Bailin Wish, *Foreign Policy Makers and National Role Conceptions*, „International Studies Quarterly” 1980, No. 4, Vol. 24, s. 532–554; C. Jönsson, U. Westerlund, *Role Theory in Foreign Policy Analysis*, [w:] *Cognitive Dynamics and International Politics*, red. C. Jönsson, New York 1982.

sona. W Polsce problematykę tę podjął Ziemowit Jacek Pietraś². Wraz z upadkiem zimnowojennego podziału świata i tworzeniem się nowego porządku międzynarodowego w latach 90., w nauce o stosunkach międzynarodowych pojawiło się nowe pokolenie badaczy, w sposób dynamiczny rozwijających teorię ról międzynarodowych, m.in. Michael Barnett, Lisbeth Aggestam, Richard Adigbuo, Marijka Breuning, Sebastian Harnisch, Hanns Maulal, Cristiansa Cantir czy Julieta Kaarbo³.

Pierwsze badania na temat ról międzynarodowych opierały się na wynikach badań ról społecznych, rozwijanych głównie w socjologii. W późniejszym okresie zostały one rozszerzone i stały się jedną z głównych kategorii badawczych teorii konstruktywizmu.

„Rola międzynarodowa państwa” – pojęcie i istota

„Role międzynarodowe”, podobnie jak role społeczne, są kategorią niezwykle złożoną, dlatego w nauce o stosunkach międzynarodowych brak jest jednej, powszechnie przejętej definicji tego pojęcia. Można je definiować przez pryzmat różnych teorii stosunków międzynarodowych. Przyjmując za punkt wyjścia nurt neorealistyczny (realizm strukturalny) i modyfikując nieco jego założenia, „rola międzynarodowa państwa” będzie warunkowana przede wszystkim strukturą systemu międzynarodowego i rozkładem siły w systemie⁴. O pozycji państwa na arenie międzynarodowej oraz odgrywanych przez niego rolach zdecyduje ich relatywna siła, będąca wypadkową liczby ludności i wielkości terytorium, zasobów naturalnych, potęgi gospodarczej, siły militarnej, stabilności politycznej i kompetencji przywódców⁵. Podobne wnioski płyną z neomarksistowskiej teorii systemu światowego, zgodnie z którą role międzynarodowe państwa determinuje ich usytuowanie w strukturze systemu międzynarodowego, tzn. w zależności od tego,

² *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, red. S.G. Walker, Durham 1987; Z.J. Pietraś, *Pojęcie i klasyfikacja ról międzynarodowych*, Lublin 1989; Z.J. Pietraś, *Międzynarodowa rola Chin*, Lublin 1990.

³ M. Barnett, *Institutions, Roles, and Disorder: the Case of the Arab States System*, „International Studies Quarterly” 1993, Vol. 37, s. 271–296; L. Aggestam, *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*, „ARENA Working Papers” 1999, No. 8; C. Cantir, J. Kaarbo, *Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory*, „Foreign Policy Analysis” 2012, Vol. 8, s. 5–24; C.G. Thies, *Role Theory and Foreign Policy*, [w:] *The International Studies Encyclopedia*, red. R.A. Denemark, Vol. 10, West Sussex 2010, s. 6335–6356; *Role Theory in International Relations. Approaches and Analyses*, red. S. Harnisch, C. Frank, H.W. Maull, London–New York 2011. W nauce polskiej problematykę ról międzynarodowych podjęła w swoich badaniach także Małgorzata Bielecka: *Role międzynarodowe państw*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 177–192.

⁴ Por. J.N. Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton–New Jersey 1990; *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. 271.

⁵ K.N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, „International Security” 1993, Vol. 18, No. 2, s. 50.

czy państwo znajduje się w tzw. centrum, półperyferiach czy peryferiach. W teorii liberalnej natomiast role międzynarodowe państwa będą wypadkową wielu różnorodnych czynników, a na ich rodzaj wpłyną liczne podmioty wewnętrzpaństwowe (jednostki, grupy społeczne, rząd). W nurcie behawioralnym natomiast role międzynarodowe państwa będą odzwierciedleniem cech i zachowań decydentów. W innych podejściach teoretycznych, takich jak postmodernizm czy teorii krytycznej, trudno mówić o obiektywnych rolach międzynarodowych poszczególnych aktorów, ponieważ zgodnie z założeniami tych nurtów nie istnieje obiektywna rzeczywistość, a wiedza jest wytworem perspektywy społecznej badacza⁶.

Również w literaturze przedmiotu pojęcie „rola międzynarodowa” jest różnorodnie postrzegane. Ziemowit Jacek Pietraś uznał, że jest spójny system wybranych przez państwo działań w stosunkach zewnętrznych, natomiast Małgorzata Bielecka potraktowała „rolę międzynarodową państwa” jako zorganizowany i celowy system oddziaływań jednego państwa na inne, będący funkcją subiektywnej oceny stosunków międzynarodowych, a także wpływu środowiska zewnętrznego⁷.

Założeniem w niniejszym artykule jest podejście kompleksowe, nie zamykające się w ramach jednej teorii stosunków międzynarodowych. Korzystając z twierdzenia Richarda C. Syndera założono, że teoria ról międzynarodowych umożliwia badania „w poprzek” różnych poziomów analizy⁸: role międzynarodowe państwa to system jego oddziaływań na innych uczestników stosunków międzynarodowych, determinowanych czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

Zazwyczaj oddziaływania są świadome i celowe. Nie można jednak wykluczyć, że państwo pełni role nieświadomie lub w sposób nie do końca zdefiniowany. Role międzynarodowe nie są statyczne; zmieniają się pod wpływem procesów zachodzących wewnątrz podmiotu, jak również w środowisku zewnętrznym (międzynarodowym).

Determinanty ról międzynarodowych państwa

Na kształt ról międzynarodowych danego podmiotu składa się kompleks czynników wewnętrznych i międzynarodowych, ujmowanych jako determinanty ról międzynarodowych, określanych także jako czynniki warunkujące czy uwarunkowania.

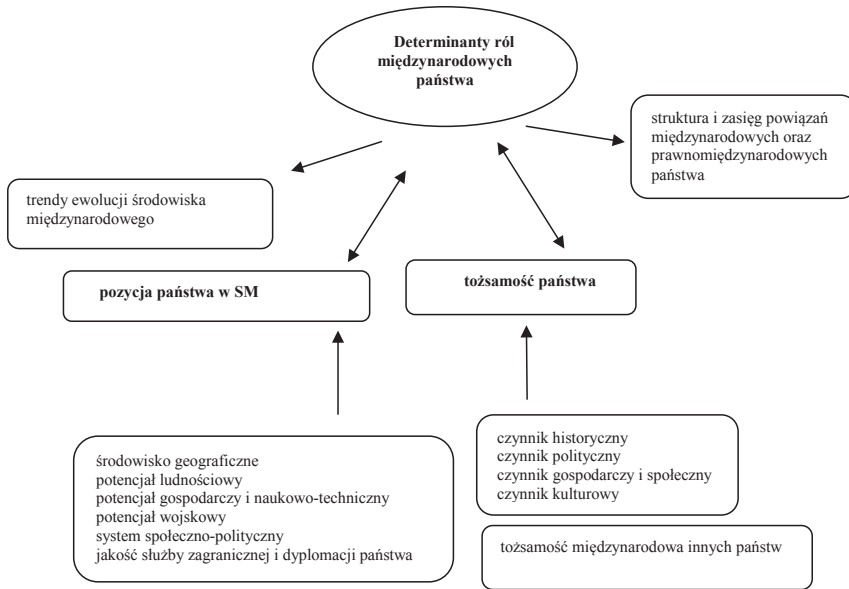
⁶ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław 2000, s. 190–192; Z. J. Pietraś, *Role międzynarodowe...*, s. 4. Opracowania na temat różnych teorii stosunków międzynarodowych zob. np. J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007; R. Jackson, G. Sørensen, *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków 2006; S. Burchill, R. Devetak, A. Linklater, M. Paterson, C. Reus-Smit, J. True, *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006.

⁷ Szerzej zob. J. Zając, *Role międzynarodowe Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010, s. 25 i nast.

⁸ R.C. Snyder, *Foreword*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. XII–XII.

Odgrywane przez państwo role międzynarodowe są w dużej mierze tożsame z determinantami jego polityki zagranicznej. W literaturze istnieje wiele typologii i klasyfikacji czynników warunkujących politykę zagraniczną państwa. Za najbardziej użyteczną dla niniejszej analizy jest typologia zaproponowana przez dwóch polskich badaczy – Józefa Kukułkę i Ryszarda Ziębę⁹.

Determinanty ról międzynarodowych państw



Źródło: opracowanie własne.

W analizie uwarunkowań ról międzynarodowych państwa największe znaczenie mają dwa czynniki: pozycja państwa w stosunkach międzynarodowych oraz jego międzynarodowa tożsamość.

Pozycja międzynarodowa państw pojmowana jest jako miejsce, które zajmuje państwo w systemie stosunków międzynarodowych pod względem siły (potencjału), będącego wypadkową czynników wewnętrznych – szeroko rozumianego środowiska geograficznego, potencjału ludnościowego, potencjału gospodarczego i naukowo-technicznego oraz potencjału militarnego. Międzynarodowa rola państwa jest dynamicznym wyrazem jego pozycji, z zastrzeżeniem, że państwo czynnie tę pozycję wykorzystuje. Pozycja państwa wpływa na koncepcję jego roli międzynarodowej oraz możliwość jej implementacji. Od pozycji państwa zależy

⁹ J. Kukułka, R. Zięba, *Ewolucja międzynarodowej roli Polski odrodzonej*, „Studia Nauk Politycznych” 1981, nr 4, s. 80–81; R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2005.

również to, jakie role będą mu narzucane z zewnątrz. Od potencjału i pozycji państwa zależy także intensywność odgrywanych przez nie ról, czyli częstotliwość ich występowania.

Dla pozycji międzynarodowej państwa i w konsekwencji dla jego ról międzynarodowych, duże znaczenie ma również jego postrzeganie przez innych aktorów międzynarodowych. Postrzeganie to ma ścisły związek z tożsamością międzynarodową państwa, na którą składa się „tożsamość wewnętrzna”, stanowiąca o spójności części składowych państwa oraz „tożsamość zewnętrzna”, która oznacza odrębność państwa na tle innych. Tożsamość międzynarodowa państwa jest wynikiem sprzężenia zwrotnego między danym państwem a innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych; jest przejawem samoświadomości państwa w związku z jego położeniem w środowisku międzynarodowym¹⁰. Elementami, które warunkują tożsamość międzynarodową państwa są przede wszystkim czynniki historyczne i kulturowe, przestrzenne, geograficzne, ekonomiczne, wojskowe, ideologiczne, psychologiczne¹¹. Jak zauważył Przemysław Grudziński

[...] to nie obiektywne kryteria, jak wielkość terytorium, ludność czy dochód narodowy są zmiennymi przesadzającymi klasyfikację państwo jako małego, średniego czy wielkiego [...] każde państwo, niezależnie od wielkości, jest pewnym projektem aksjologicznym. Aksjologia a nie ontologia, ich elastyczność i ruchliwość w stosunku do innych większych państw w systemie dostarcza podstawowego narzędzie klasyfikacji państw¹².

Z pewnością oba rodzaje czynników – materialne i aksjologiczne, mają wpływ na pozycję międzynarodową państwa.

Tożsamość państwa i jego pozycja są więc ze sobą ściśle związane. W związku ze ścisłą współzależnością między świadomością państwa a postrzeganiem go przez inne podmioty międzynarodowe istotnym elementem utrzymywania lub zmiany tożsamości międzynarodowej państwa, jest budowanie przez nie własnego wizerunku¹³.

Tożsamość państwa kształtują czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, a tożsamości wpływają na wybór ról, które państwo chce pełnić. Ich określenie znajduje odzwierciedlenie w koncepcji polityki zagranicznej państwa, rozumianej jako przemyślany, wyobrażony stan rzeczy i spraw, który powinien stać się realny. Mają one charakter ról deklarowanych. W konsekwencji tożsamość państwa implikuje również rodzaje ról odgrywanych i wpływa na ich specyfikę, tj. ich szczególność i odmienność od ról odgrywanych przez inne państwa.

¹⁰ S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006, s. 25–27.

¹¹ J. Kukułka, *Pojmowanie i istota tożsamości narodowej pod koniec XX wieku*, [w:] *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Bieleń, W. Góralski, Warszawa 1999, s. 11–15.

¹² P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Toruń 2008, s. 36–38.

¹³ J. Kukułka, *Postrzeganie międzynarodowe*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 1992, t. 16, s. 91–103.

Typologie ról międzynarodowych

Role międzynarodowe zostały w literaturze przedmiotu poddane różnym klasyfikacjom i typologiom. Jak zauważył Z. J. Pietraś, można wyróżnić dwa główne podejścia: empiryczne, opierające wyniki na metodzie indukcyjnej, oraz teoretyczne, posługujące się metodą dedukcyjną¹⁴.

W podejściu empirycznym badacze posługiwali się głównie ilościową metodą badań. Kalevi Holsti przeanalizował oficjalne wypowiedzi przywódców 71 państw z lat 1965–1967, a następnie wyodrębnił 972 rodzaje koncepcji ról międzynarodowych. Na tej podstawie dokonał podziału teoretycznego wyszczególniając 17 głównych typów ról międzynarodowych. Wyróżniał również role deklarowane (*role conception*), oczekiwane (*role prescriptions*) i odgrywane (*role performance*) zaznaczając, że role deklarowane mają większy wpływ na ostateczny kształt działań państwa aniżeli role oczekiwane¹⁵. Kierunek badań zapoczątkowany przez K. Holstiego kontynuował zespół badaczy pod kierunkiem Margaretę i Charlesa Hermanów. Na podstawie przeprowadzonej przez nich analizy wyodrębniono sześć orientacji ról w polityce zagranicznej państwa: ekspansjonistyczną, aktywnej niezależności, nastawionej na wpływ, mediacyjnej/integracyjnej, oportunistycznej, rozwojowej. Opierając się na tej typologii wyodrębniono dziesięć typów ról międzynarodowych: bojownika, koncyliatora, obrońcy wiary, dawcy, opiekuna, zwoliciela, mediatora, oponenta, policjanta i promotora¹⁶.

Inną metodę badań zastosował Stephen Walker. Wyszedł od teoretycznej klasyfikacji ról, którą następnie zastosował do reinterpretacji dokonanych wcześniej badań empirycznych. W wyniku przeprowadzonej analizy wyodrębnił sześć ról międzynarodowych: konsumenta, producenta, wojownika, koncyliatora, prowokatora, hegemonia. S. Walker przedstawił również koncepcję łączenia różnych klasyfikacji ról międzynarodowych państwa i przedstawienia zależności między nimi w formie drzewa ról międzynarodowych. Uwzględnił typy procesów politycznych (wymiana i konflikt), typy sytuacji (współpraca, pomoc, konfrontacja, interwencja), podstawowe role międzynarodowe i koncepcje ról¹⁷.

Z kolei Lisbeth Aggestam, opierając się na pracach K. Holstiego, wyróżniła trzy rodzaje ról: oczekiwane, przez innych aktorów i grupy (*role expectation*), deklarowane (*role conception*) oraz odgrywane, oznaczające decyzje i działania podejmowane w polityce zagranicznej (*role performance*)¹⁸.

¹⁴ Z. J. Pietraś, *Role międzynarodowe...*, s. 21.

¹⁵ K. Holsti, *op. cit.*, s. 239.

¹⁶ M. Herman, *Foreign Policy Role Orientations and the Quality of Foreign Policy Decisions*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. 123–140.

¹⁷ S. Walker, *Role Theory and the International System: A Postscript to Walt's Theory of International Politics?*, [w:] *Role Theory and Foreign Policy Analysis...*, s. 287–293; idem, *Role Theory and Foreign Policy Analysis: An Evaluation*, [w:] *ibidem*, s. 258; Z.J. Pietraś, *Role międzynarodowe...*, s. 22–23; M. Bielecka, *op. cit.*, 188–189.

¹⁸ L. Aggestam, *op. cit.*, s. 9.

Najbardziej całościową klasyfikację zaproponował Z. J. Pietraś¹⁹. Dokonując pewnych modyfikacji jego klasyfikacji, można wyodrębnić następujące kryteria ról międzynarodowych:

- kryterium podmiotowe – nazywane przez Z. J. Pietrasia kryterium twórcy lub autora roli. Opierając się na tym kryterium można wyróżnić role narzucane i oczekiwane przez innych aktorów stosunków międzynarodowych oraz role wybierane przez samego aktora;
- kryterium przedmiotowe – role polityczne, ekonomiczne, kulturowe, militarne, ideologiczne i inne;
- kryterium przestrzenne – zwane inaczej kryterium terytorialnego zasięgu roli, pozwala na wyodrębnienie ról lokalnych, subregionalnych, regionalnych, ponadregionalnych i globalnych;
- kryterium czasu – odnoszące się do perspektywy czasowej, w której dana rola ma być pełniona (chodzi o role deklarowane) oraz czas, w jakim dana rola jest faktycznie odgrywana (role rzeczywiste). Można tu wyróżnić role w perspektywie krótkoterminowej, średnioterminowej i długoterminowej;
- kryterium stosunku do rzeczywistości międzynarodowej – role: rewolucyjne, innowacyjne, konserwatywne i reakcyjne. Rozwijając tę klasyfikację można wyróżnić role kooperacyjne i wrogie, nasycone i nienasycone, aktywne i bierne, intensywne i nieintensywne;
- kryterium hierarchiczności – pozwala na wyodrębnienie ról ogólnych, zawierających ogólną wizję celów i środków wykorzystywanych przez państwo i częściowych, będących konkretyzacją ról ogólnych. W przypadku państw zazwyczaj ma się do czynienia z jedną, ogólną koncepcją roli oraz z szeregiem ról częściowych;
- kryterium efektywności roli – tym przypadku role dzielą się na deklarowane i realizowane (rzeczywiste). Role deklarowane nie zawsze pokrywają się z rolami realizowanymi. Role rzeczywiste są w istocie wypadkową ról deklarowanych, narzucanych i wybieranych. Oznacza to, że role rzeczywiste są pewnego rodzaju syntezą kilku innych ról międzynarodowych danej jednostki politycznej.

Państwa, co oczywiste, odgrywają tylko niewielką część ról z całego wachlarza możliwości. Jest to warunkowane wieloma czynnikami, m.in. tym, jakie cele państwo chce osiągnąć, jakimi środkami dysponuje, jakie ma możliwości oddziaływania, czyli jaka jest jego rola międzynarodowa. Jednocześnie odgrywanie wielu zróżnicowanych ról może prowadzić do konfliktu między nimi. Wprawdzie aktorzy starają się podejmować role wzajemnie spójne, jednak odgrywanie wielu ról jednocześnie przez jeden podmiot prowadzi niekiedy do konfliktowych oczekiwań i zachowań.

W przypadku ról międzynarodowych dochodzi do konfliktu pomiędzy różnymi rodzajami ról występujących w obrębie jednego kryterium oraz do konfliktu

¹⁹ Z. J. Pietraś, *Role międzynarodowe...*, s. 25–26.

tu między rolami wyodrębnianymi według różnych kryteriów. Do konfliktu może dochodzić między rolami lokalnymi, subregionalnymi, regionalnymi, ponadregionalnymi i globalnymi (kryterium przestrzenne); rolami w perspektywie krótko-, średnio- lub długoterminowej (kryterium czasowe). Dość częstym zjawiskiem jest konflikt ról w ramach kryterium podmiotowego (kryterium twórcy lub autora roli), gdzie dochodzi do rozbieżności między rolami narzucanymi i/lub oczekiwanymi przez środowisko międzynarodowe a rolami wybieranymi przez aktora. Role wybierane przez aktora nie zawsze spotykają się ze zrozumieniem ze strony środowiska, w którym on funkcjonuje, bądź role oczekiwane przez środowisko nie znajdują aprobaty aktora, w stosunku do którego są formułowane. W przypadku konfliktu między rolami narzucanymi i wybieranymi aktor może:

- starać się zmienić wymagania środowiska międzynarodowego i w konsekwencji treści roli narzucanej,
- adoptować się do nacisku i przyjąć rolę narzucaną przez społeczność międzynarodową.

Jeśli jednak aktorowi nie uda się zmienić oczekiwań środowiska, w którym funkcjonuje, ani sam nie jest w stanie dostosować się do wysyłanych pod jego adresem oczekiwań, może znaleźć się w izolacji międzynarodowej – pełnej lub częściowej.

Często dochodzi również do konfliktu ról w ramach kryterium efektywności. Nie jest rzadkością, że role deklarowane nie są realizowane. Przyczyny rozbieżności między rolami deklarowanymi a rolami rzeczywistymi są zróżnicowane, co zostanie poddane analizie w dalszej części pracy.

Do konfliktu dochodzi również pomiędzy różnymi rodzajami ról międzynarodowych wyodrębnionych według różnych kryteriów. Może np. wystąpić konflikt między rolami przedmiotowymi (politycznymi, gospodarczymi, wojskowymi bądź kulturowymi) na różnych poziomach zasięgu przestrzennego (lokalnych, subregionalnych, ponadregionalnych, globalnych), bądź rozbieżność w rolach oczekiwanych wobec aktora – inne oczekiwania mogą być formułowane przez najbliższe otoczenie, a inne na poziomie globalnym. Podobne rozbieżności można zaobserwować w przypadku różnego rodzaju ról zgodnie z kryterium stosunku do rzeczywistości międzynarodowej i kryterium przestrzennego.

Oprócz wyżej przytoczonych przykładów niewykluczone są również inne konfiguracje konfliktów ról międzynarodowych²⁰. Na przykład Michael Barnett zwrócił uwagę, że do konfliktów ról międzynarodowych państwa może doprowadzić jego przynależność do różnych instytucji międzynarodowych²¹.

²⁰ Zob. np. A. Magid, *Review: Role Theory, Political Science, and African Studies*, „World Politics” 1980, Vol. 32, No. 2, s. 311–330.

²¹ M. Barnett, *op. cit.*, s. 292–293.

Efektywność czy skuteczność ról międzynarodowych?

Role międzynarodowe uczestników stosunków międzynarodowych są oceniane pod względem ich efektywności, rozumianej jako skuteczność realizacji wytyczonego celu, czyli realnie osiągnany poziom urzeczywistnienia zamierzeń. Przez wielu autorów terminy „efektywność” i „skuteczność” nie są utożsamiane. Rozróżnia się dwa terminy: *effectiveness*, rozumiane jako realizacja celów oraz *efficiency*, pojmowane jako realizacja celów przy uwzględnieniu kosztów²².

W przypadku efektywności ról międzynarodowych ma się tu do czynienia ze zjawiskiem o dużym stopniu złożoności. Ocena efektywności roli danego aktora, rozumianej jako skuteczność realizacji wytyczonego celu przy uwzględnieniu kosztów, jest zadaniem niezwykle trudnym. Po pierwsze, koszty są trudno mierzalne. Nie jest uzasadnione ograniczanie ich jedynie do ponoszonych nakładów finansowych. W przypadku aktorów międzynarodowych istotne są również koszty niematerialne, a te są niezwykle trudne do zmierzenia. Po drugie, w świecie istniejących powiązań i współzależności ten sam cel może być realizowany przez wiele podmiotów. Trudno więc dokładnie twierdzić, na ile urzeczywistnianie wytyczonych zamierzeń jest efektem działań podejmowanych przez jednego aktora międzynarodowego, a na ile jest to wypadkowa wielu różnorodnych czynników. K. Holsti uważał, że role deklarowane nie zawsze pokrywają się z rzeczywistymi, ponieważ koncepcje roli szybko się zmieniają lub są sprzeczne, niejasne, nieskonkretyzowane; państwo działa w dynamicznie zmieniającym się środowisku zewnętrznym i/lub niejednorodnym środowisku wewnętrznym, w którym np. są wyraźnie podzielone opinie w społeczeństwie; decydenci państwowi mogą pozwolić sobie na radykalną zmianę polityki bez obawy o negatywne polityczne wewnętrzpaństwowe konsekwencje.

W niniejszym artykule przyjęto, że do głównych czynników determinujących efektywność ról należą trzy czynniki: 1) racjonalność koncepcji roli/ról, umiejętność i konsekwencja w jej/ich realizowaniu, czyli stopień jej realizacji, 3) poziom aprobaty roli/ról przez innych aktorów stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza przez jej/ich adresatów²³.

Efektywność jest funkcjonalnym aspektem racjonalności, co oznacza, że racjonalność jest pierwotną kategorią w stosunku do efektywności²⁴. Racjonalna koncepcja roli powinna uwzględniać zarówno własne możliwości aktora, jak i okoliczności, w których działa. Racjonalna ocena własnych możliwości powinna opierać się na właściwej ocenie własnej pozycji, czyli realnego oszacowania posiadanego potencjału, a także zdolności jego wykorzystania. Ważny jest również odpowiedni

²² O. Elgström, M. Smith, *Introduction*, [w:] *The European Union's Roles in International Politics. Concepts and Analysis*, red. O. Elgström, M. Smith, London 2006, s. 7.

²³ J. Zając, *op. cit.*, s. 39 i nast.

²⁴ E. Sadowski, *Zagadnienie racjonalności i efektywności polityki zagranicznej państwa*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 1995, t. 17, s. 103.

dobór środków i metod, który zależy nie tylko od szeroko pojętego potencjału państwa, lecz także od poziomu racjonalności w jego procesie decyzyjnym. Zgodnie z założeniami teorii racjonalnego wyboru²⁵, jednostki cechuje wystarczająca racjonalność, by wybrać najlepszy sposób działania, niezależnie od tego, z jak bardzo złożoną sytuacją mają do czynienia. Racjonalność wyboru polega na rozważeniu korzyści i strat niesionych przez określone działanie, przy czym układem odniesienia są preferencje aktora podejmującego decyzje; racjonalne działanie ocenia się za pomocą kryterium maksymalizacji korzyści i minimalizacji strat. Efektywny proces decyzyjny to taki, który pozwala na wyselekcjonowanie najbardziej skutecznych środków pozwalających na osiągnięcie pozytywnie wartościowanych celów. Zwolennicy teorii racjonalnego wyboru zakładają, że decyzje podejmowane są w warunkach pełnej informacji. Racjonalne działanie decydenta opiera się na realnej ocenie sytuacji, a nie na założeniach. W przypadku stosunków międzynarodowych oznacza to konieczność posiadania wiedzy o uwarunkowaniach wewnętrznych podmiotu międzynarodowego i uwarunkowaniach międzynarodowych, głównie o celach, działaniach i możliwościach oddziaływania innych aktorów międzynarodowych oraz istoty systemu międzynarodowego²⁶. Kompetencje i przygotowanie merytoryczne osób odpowiedzialnych za podejmowanie ostatecznych decyzji są więc niezwykle ważne. Zdarza się, że decydenci ulegając żądaniom grup nacisku (lobby), podejmują decyzje niewłaściwe dla skutecznej realizacji zadeklarowanych ról.

Ważną rolę w poziomie racjonalności procesu decyzyjnego odgrywają relacje pomiędzy poszczególnymi organami władzy w państwie. Brak harmonizacji i kompatybilności działań, a niekiedy rywalizacja pomiędzy różnymi instytucjami państwowymi mogą wpłynąć negatywnie na realizację określonego celu. Ponadto można mieć do czynienia z tzw. ograniczoną racjonalnością. Oznacza ona, że w obliczu ograniczonych: dostępu do informacji, czasu i zdolności poznawczych do przetwarzania informacji, racjonalność podejmowanej decyzji może ulec zakłóceniom²⁷. Ważnym elementem jest postrzeganie środowiska międzynarodowego przez decydentów. W przypadku zaburzonej oceny zjawisk i tendencji zachodzą-

²⁵ Zob. np.: A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957; T.C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge Ma 1960; *Public Choice II*, red. D.C. Mueller, Cambridge 1989; *Perspectives on Positive Political Economy*, red. J. Alt, K. Shepsle, Cambridge 1990; *Models of Strategic Choice in Politics*, red. P. C. Ordeshook, Ann Arbor 1989.

²⁶ Szerzej zob. np.: R.W. Cottam, *Foreign Policy Motivation: a General Theory and Case Study*, Pittsburgh 1972; S.M. Walt, *Rigor or Rigor Mortis?: Rational Choice and Security Studies*, „International Security” 1999, Vol. 23, No. 4, s. 5–48.

²⁷ H.A. Simon, *Models of Bounded Rationality*, Cambridge 1982; idem, *Rationality in Psychology and Economics*, „Journal of Business” 1986, Vol. 59, No. 4, s. 209–224; E. Ostrom, *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association*, „The American Political Science Review” 1998, Vol. 92, No. 1, s. 1–22; T.M. Moe, *On the Scientific Status of Rational Models*, „American Journal of Political Science” 1979, Vol. 23, No. 1, s. 215–243; M. Hollis, S. Smith, *Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making*, „British Journal of Political Science” 1986, Vol. 16, No. 3, s. 269–286.

cych na arenie międzynarodowej lub mispercepcji, przyjęcie i odgrywanie pewnych ról może okazać się niewłaściwe, a w konsekwencji ich efektywność niewielka.

Dla efektywności roli międzynarodowej istotne znaczenie ma również stopień aprobaty roli aktora przez społeczność międzynarodową, a zwłaszcza przez jej adresatów, a więc poziom zbieżności między rolą wybieraną a oczekiwaną/narzucaną. Czynnikiem wpływającym na efektywność ról międzynarodowych są również zmiany zachodzące w systemie międzynarodowym. Pogłębiająca się internacjonalizacja prowadząca do procesów globalizacji i w konsekwencji do rosnących współzależności, wymusza na podmiotach międzynarodowych większą otwartość na czynniki zewnętrzne i uwzględnianie ich w procesie przyjmowania i odgrywania konkretnych ról międzynarodowych. Rosnąca sieć współpracy i współzależności w stosunkach międzynarodowych powoduje, że aprobata społeczności międzynarodowej dla deklarowanej i odgrywanej przez państwo roli ma niezwykle ważne znaczenie dla jej efektywności. W przypadku jej braku poziom efektywności takiej roli będzie niewielki. Wyjątek mogą stanowić role odgrywane przez mocarstwa, dla których poziom akceptacji międzynarodowej ma niewielki wpływ na podejmowane działania i ich realizację. Zwykle jednak państwa i inni aktorzy międzynarodowi modyfikują swoje role pod wpływem dynamiki zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym.

Efektywność ról międzynarodowych mierzy się dopiero po upływie pewnego czasu, w którym rola została zadeklarowana lub rozpoczął się proces jej realizacji. Stąd efekt ról krótkoterminowych realizacji będzie bardziej widoczny niż w przypadku ról średnio- i długoterminowych. Nie bez znaczenia jest również współzależność efektywności poszczególnych ról. Efektywność jednego rodzaju ról ma wpływ na efektywność pozostałych, gdyż pociąga za sobą przeświadczenie, że dany aktor odgrywający określoną rolę ma możliwości efektywnego działania. Wzmocni to jego pozycję międzynarodową, a w konsekwencji ułatwi, w mniejszym lub większym stopniu, realizację innych jego ról.

Role międzynarodowe państwa średniego – przykład Polski

Polska pod względem wielkości terytorialnej i zasobów materialnych jest państwem średniej wielkości. Państwa tego typu mają ograniczone możliwości kształtowania swoich ról międzynarodowych.

Po pierwsze, ze względu na ograniczony potencjał nie posiadają wystarczająco dużo skutecznych środków oddziaływania, a po drugie ich nieznaczna pozycja międzynarodowa nie predestynuje ich ani do ról globalnych, ani uniwersalnych. Państwo średniej wielkości jest ważne dla krajów z nimi sąsiadujących, blisko geograficznie położonych oraz wybiórczo tych, które posiadają rozwiniętą z nim współpracę w danej dziedzinie. Pozostali uczestnicy stosunków międzynarodowych odnoszą się do takiego państwa neutralnie, utrzymując z nim wprawdzie

formalne kontakty, w praktyce nie wpływające jednak na rozwój sieci wzajemnych oddziaływań.

Polska jest właśnie tego typu państwem. Na kształt jej ról międzynarodowych bez wątpienia wpływają jej pozycja międzynarodowa, a także międzynarodowa tożsamość. Interesującej klasyfikacji ról międzynarodowych Polski dokonał, w oparciu o kryterium podmiotowe (kryterium autora roli) Ryszard Zięba. Wśród ról oczekiwanych od Polski przez środowisko międzynarodowe wymienił role: a) państwa pomyślanej transformacji demokratycznej, b) stabilizatora sytuacji w regionie, c) „przedpokoju salonu europejskiego”, d) aktywnego uczestnika integracji europejskiej, e) pomocnika USA. Role deklarowane przez Polskę to: a) inicjator i lider przemian demokratycznych, b) przywódca regionalny, c) eksporter demokracji na Wschód; d) wierny sojusznik USA, e) silnego państwa europejskie. Natomiast ostatnia grupa – role odgrywane przez Polskę – według R. Zięby – to rola: a) wzorca pomyślanej transformacji ustrojowej, b) „osłabiacza” imperialnych ambicji Rosji; c) wasala i klienta USA; d) hamulcowego integracji europejskiej; e) pragmatycznego uczestnika integracji europejskiej²⁸.

Zaproponowana powyżej klasyfikacja ról międzynarodowych Polski odzwierciedla istotę jej oddziaływań międzynarodowych. Ze względu na ograniczone możliwości wynikające z racji bycia państwem „średniej wielkości”, Polska zasadnie deklaruje i odgrywa głównie role subregionalne i regionalne. Rzecz jednak w tym, że między rolami oczekiwanymi wobec Polski przez społeczność międzynarodową, rolami deklarowanymi przez Polskę i przez nią odgrywanymi, dochodzi do konfliktu. Było to szczególnie widoczne w przypadku ról Polski w Unii Europejskiej. Deklaracje Polski o chęci odgrywania silnej roli w Europie, w tym w Unii Europejskiej, przyczyniały się do faktycznego odgrywania roli hamulca integracji europejskiej, co w dłuższej perspektywie czasowej nie służyło interesom Polski. Postawa Polski była sprzeczna także z oczekiwaniami innych państw członkowskich UE, zwłaszcza z tzw. starej Europy. Podejmując decyzję o rozszerzeniu Unii Europejskiej o kolejne kraje, spodziewały się one bowiem aktywnej postawy prointegracyjnej nowo przyjętych członków, co znalazło wyraz nie tylko w retoryce przywódców państw, ale również w kryteriach kopenhaskich przyjętych przez Radę Europejską w 1993 r.

Wiele pozostawiała do życzenia również efektywność ról międzynarodowych Polski. Zamierzenia polskich władz dotyczące odgrywania roli przywódcy regionalnego czy eksportera demokracji na Wschód nie zostały zrealizowane, głównie ze względu na niechęć państw, wobec których plany te były skierowane. Pozostałe państwa regionu nie akceptowały Polski w roli przywódcy, a kraje poradzieckie, wobec których głównie były skierowane działania demokratyzacyjne, wykazywały w tym względzie zmienne zainteresowanie.

²⁸ R. Zięba, *Poszukiwanie międzynarodowej roli dla Polski – konceptualizacja roli państw „średniego rangi”*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S. Bieleń, Warszawa 2011, s. 52–70.

W tym kontekście nasuwa się więc słuszne pytanie o przyszłość ról międzynarodowych Polski. Jakie role powinna Polska deklarować tak, aby były zgodne z jej pozycją międzynarodową i międzynarodową tożsamością²⁹, a jednocześnie kompatybilne z rolami oczekiwanymi przez inne podmioty stosunków międzynarodowych? W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie ważne jest, aby pamiętać, że Polska jako państwo średniej wielkości ma ograniczone możliwości kształtowania swoich ról międzynarodowych.

International roles of medium-sized state – theoretical aspects

Each state plays international roles, that are determined by the internal and international factors. Amongst them two are crucial: the state's international position and its international identity. The international role of a state is a dynamic expression of its position, provided the state uses that position actively. A state's potential is very important and is a function of internal factors: its geographical environment in the wide sense; its population potential; its economic, scientific, and technical potential; and its military potential. Political, historical and cultural factors, however, are also significant. The perception of a state by other actors on the international stage is also a very important factor in that state's international position and, in consequence, for its international roles. It is closely related to the state's international identity, i.e., the state's self-perception on the basis of its sense of distinctness in relation to others and the traits ascribed to it by other states. The 'international identity' of a state is made up of its 'internal identity', which determines the cohesiveness of its component parts, and its 'external identity', which constitutes its distinctiveness in relation to other states.

International roles of state are subject to various classifications and typologies. The most comprehensive classification based on the following criteria: the subjective criterion, the objective criterion, the spatial criterion, the time criterion the attitude toward international reality criterion the hierarchic criterion the efficiency of role criterion.

The effectiveness of international roles is a phenomenon of considerable complexity. It is an unusually difficult task to appraise the effectiveness of a given actor's role when it is understood as the cost-efficient realization of a goal. First, costs are hard to measure. Second, in today's interconnected and co-dependent world, a goal could be realized by many entities. I consider that there are three main factors determining the efficiency of roles: 1) the reasonableness of the role's conception, 2) the ability and consistency involved in performing the role, that is, the degree of its realization, and 3) the level of support for a role by the other actors in international relations, and particularly among those affected by it the development of their international roles.

The thesis of the article is to say that Poland is a medium size state and is limited in These limitations should be taken into account by decision-makers in the formulation of the tasks and goals of Polish foreign policy.

Key words: international roles theory, state's international identity, state's international position, medium-sized state

²⁹ Na temat tożsamości międzynarodowej Polski zob.: K. Łastawski, *Bariery polskiej tożsamości narodowej w procesie integracji*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej...*, s. 39–51; K.A. Wojtaszczyk, *W poszukiwaniu polskiej tożsamości w Unii Europejskiej*, [w:] *ibidem*, s. 34–38.

**CZĘŚĆ DRUGA:
DYLEMATY GOSPODARCZE POLSKI**

Katarzyna Żukrowska

SZANSA POLSKI PO KRYZYSIE FINANSOWYM 2007/2008+

Wprowadzenie

Kryzys ujawnił, że polska gospodarka zachowała się inaczej niż gospodarki pozostałych państw w regionie. W tekście postawiono cel zakładający określenie, dlaczego polska gospodarka zniosła „lepiej” kryzys niż inne gospodarki. Przedstawiono opinie na ten temat i wskazano, czy są one słuszne, czy też nie i dlaczego tak się je ocenia. Wyniki osiągnięte przez Polskę stawiają kraj w innym świetle, niż to miało miejsce wcześniej: Polska zwraca na siebie uwagę. Drugim założeniem jest próba odpowiedzi na pytanie, czy polscy politycy zdają sobie sprawę, że sytuacja na polskim rynku odbiega *in plus* od innych państw. Czy wiedzą o tym Polacy, a nie tylko elity rządzące. Trzecim zadaniem jest próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego polska gospodarka zachowała się inaczej (odmiennie od innych, w pozytywnym znaczeniu tego słowa).

Na czym polega szansa Polski

Polska w kryzysie 2008/2009+ była w Europie określana jako „zielona wyspa”¹ – wskaźniki spadającej dynamiki zaznacza się bowiem symbolicznie kolorem czerwonym, a rosnące – zielonym. Najbardziej kolorystyka ta widoczna jest na tablicy notowań giełdowych, skąd wzięło się to określenie symbolizujące wzrosty i spad-

¹ www.en.poland.gov.pl/Poland,defies,global,crisis,11117.html [02.05.2013].

ki. Przy okazji zaobserwowanych zachowań w polskiej gospodarce w porównaniu z gospodarkami regionu, czy szerzej Unii Europejskiej, warto zwrócić uwagę, że nie tylko dynamika wzrostu gospodarczego mierzona PNB była inna, niż w krajach europejskich. Zaobserwowano w Polsce poprawę w zakresie dynamiki tworzenia miejsc pracy, a także poprawę wyników handlowych i awans na liście gospodarek, w których ocenia się konkurencyjność². Poprawiła się opinia na temat politycznego i socjalnego bezpieczeństwa kraju. Wszystkie wymienione wskaźniki prowadzą do pytań:

- czy wcześniejsze oceny dotyczące konkurencyjności, zdolności tworzenia miejsc pracy, reakcji na sytuację koniunkturalną i zmiany w otoczeniu gospodarczym, były w odniesieniu do Polski prawidłowe czy błędne?
- czy wcześniejsze oceny innych państw w regionie były prawidłowe czy błędne?
- jakie są źródła zaobserwowanych różnic w ocenach i rozbieżności w zachowaniach gospodarki Polski, pozostałych w regionie czy szerzej – Europy?
- czy oprócz gospodarki polskiej jeszcze jakaś inna gospodarka w grupie państw OECD wykazywała także dodatnią dynamikę wzrostu i w jaki sposób to wyjaśniano?

Z pewnością szansą Polski jest zwrócenie na siebie uwagi w związku z odnotowanym wzrostem gospodarczym w latach kryzysu³. Niemniej należy wyjaśnić, co było źródłem tego wzrostu i różnic w porównaniu z wskaźnikami, jakie obserwowano w pozostałych gospodarkach regionu, w państwach członkowskich UE i szerzej – w państwach OECD. Brak wyjaśnienia przyczyn dostrzeżonych różnic sprzyja rozpowszechnianiu błędnych założeń i informacji. Nie jest korzystne dla Polski z dwóch powodów: sprzyja utrwalaniu stereotypów na temat Polski, poziomu jej rozwoju, reakcji na zmiany, skuteczności prowadzonej polityki gospodarczej oraz utwierdza w ocenie, że dekonunktura w Czechach czy na Węgrzech oznacza dekonunkturę w Polsce, dając podstawy do utrzymania opinii o poprawności traktowania państw V-4⁴ jako swoistego monolitu gospodarczego.

² www.newswithjuice2011.wordpress.com/2012/01/25/poland-a-green-island [02.05.2013].

³ www.ms.gov.pl/en/foreign_policy/europe/european_union/poland_ineu/poland_in_eu/; [j-sessionid=5A60D768C3BFE479DE9DF32CC465210B.cms2](http://www.ms.gov.pl/en/foreign_policy/europe/european_union/poland_ineu/poland_in_eu/) [02.05.2013].

⁴ V-4 to Grupa Wyszehradzka (Czechy, Polska, Słowacja i Węgry) – ugrupowanie służące do koordynacji działań w sferze politycznej. V-4 powstało w 1991 r. Początkowo współpraca obejmowała trzy państwa Czechosłowację, Polskę i Węgry, od stycznia 1993 r. po rozpadzie Czechosłowacji liczba państw uczestniczących w stowarzyszeniu wzrosła do czterech. V-4 ustaliło zasady spotkań i powołano Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki z siedzibą w Bratysławie. Najważniejszym posunięciem Grupy w początkowej fazie jej działania była decyzja o powołaniu w 1992 r. strefy wolnego handlu CEFTA – Środkoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu.

Celem Polski powinno być wskazanie, że wiele ocen dotyczących poziomu rozwoju Polski i państw w regionie opartych jest na subiektywnych i tym samym, mało precyzyjnych, miernikach. Pewne takie działania są podejmowane, jednak skala i ich zasięg jest jeszcze ograniczony⁵. Przypadek wzrostu gospodarczego obserwowany w Polsce podczas kryzysu 2008/2009+ jest konsekwencją określonych działań, które były podejmowane w ramach polityki gospodarczej prowadzonej w Polsce konsekwentnie po 1989 r.

Określenie źródeł wzrostu polskiej gospodarki podczas kryzysu powinno stać się więc podstawą dla sformułowania wniosków i wskazówek, które mogą być szerzej wykorzystane przez inne gospodarki w ich procesie adaptacyjnym do gospodarki rynkowej i adaptacji do nowych wyzwań.

Określenie odmienności sytuacji w Polsce, obserwowanej podczas kryzysu

Praktyka gospodarcza dostarcza wielu dowodów na to, że polska gospodarka reagowała nieco inaczej, niż pozostałe gospodarki w regionie na kryzys 2008/2009. Do najważniejszych różnic należy zaliczyć: dynamikę wzrostu gospodarczego w okresie kryzysu finansowego 2008+, zmiany pozycji rankingowej dotyczącej konkurencyjności, czy w ocenie ryzyka finansowego wynikającego z ruchu kapitału na rynku, kształtowania się kursu, a także zmian w podstawowych wskaźnikach makroekonomicznych.

W tym miejscu konieczne jest wyjaśnienie, że kryzys wywołał określone zmiany w wymienionych parametrach w przeważającej większości państw świata, niemniej analiza zmian charakterystycznych w państwach regionu, czyli porównania między Polską, Czechami, Słowacją i Węgrami – dostarcząją interesującego materiału do głębszej analizy.

Informacja przedstawiona powyżej, która pochodzi z Europejskiego Monitora Wzrostu i tworzenia miejsc pracy, była jednym z pierwszych sygnałów świadczących o innym zachowaniu polskiej gospodarki podczas kryzysu.

Drugim takim sygnałem był okresowy (dwuletni) raport OECD na temat Polski⁶, w którym pokazywano (nie po raz pierwszy zresztą), że dynamika wzrostu gospodarczego polskiej gospodarki jest wyższa od państw w regionie i państw na podobnym poziomie rozwoju. Podobnych informacji dostarczył *Global Competitiveness Report* w kolejnych latach 2008/2009–2012/2013.

⁵ www.forum2013.polish-business.org [02.05.2013].

⁶ *OECD Economic Surveys, Poland 2010*, Vol. 8, April, Paris–Warsaw, s. 22.

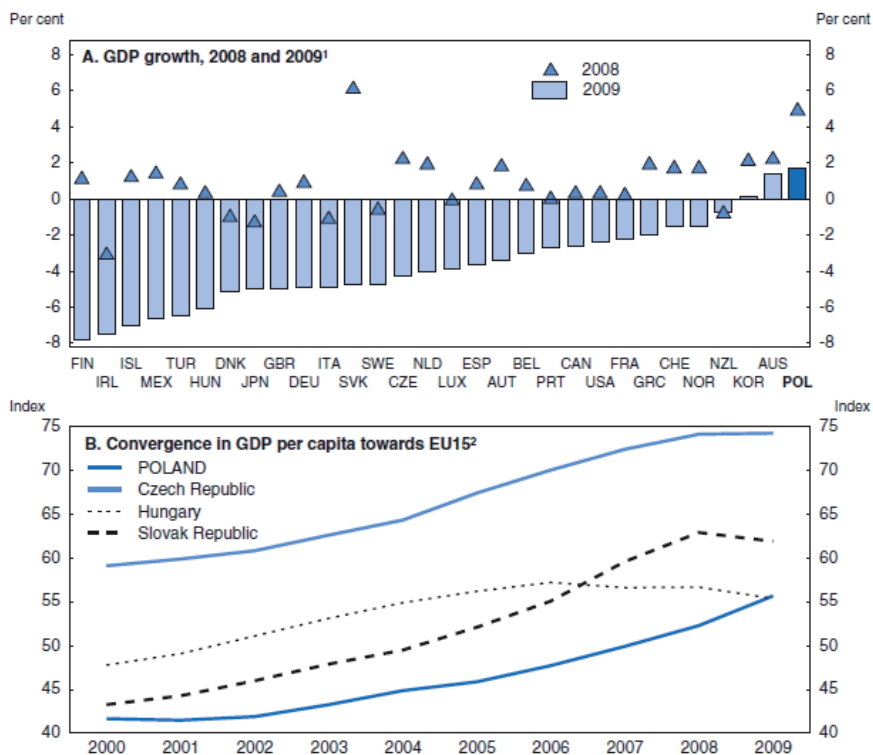
Tabela 1. Monitor europejski wzrostu i tworzenia miejsc pracy. Liga najlepszych

pozycja	państwo	ocena łączna	wzrost gospodarczy	wydajność	tworzenie miejsc pracy	kapitał ludzki	inwestycje (kapitał trwały)	zrównoważone finanse publiczne
1	Finlandia	1,34	0,84	1,40	1,05	1,20	0,75	2,80
2	Polska	1,24	2,01	1,80	0,90	0,41	1,00	1,33
3	Holandia	1,09	1,03	0,97	1,10	0,91	0,91	1,70
4	Grecja	1,04	1,12	2,07	0,93	0,53	0,97	0,60
5	Szwecja	1,02	0,41	0,19	1,08	0,88	1,19	2,36
6	Hiszpania	1,01	0,71	0,70	0,96	0,91	1,39	1,41
7	Wielka Brytania	0,93	0,54	1,37	1,02	0,96	0,74	0,84
8	Belgia	0,90	0,62	0,52	0,91	1,12	1,22	1,04
9	Niemcy	0,90	0,59	0,76	1,03	0,62	0,98	1,40
10	Austria	0,89	0,73	0,87	1,05	0,22	1,10	1,39
11	Dania	0,87	0,03	-0,47	1,11	1,04	1,30	2,43
	UE-15	0,84	0,53	0,67	0,90	0,68	0,98	1,18
12	Francja	0,80	0,50	0,59	0,86	0,75	1,21	0,82
13	Irlandia	0,70	0,31	0,73	0,98	1,04	0,56	0,55
14	Włochy	0,39	-0,05	0,18	0,39	0,08	1,04	0,58

Źródło: *European Growth and Jobs Monitor 2009. Indicators for Success in the Knowledge Economy. Allianz Economic Research and Development. The Lisbon Council, Frankfurt a. Main 2009.*

Podobnych wniosków – odbiegających od pewnej obserwowanej wśród krajów regionu normy – dostarczają zmiany w rankingach oceniających konkurencyjność. Warto to zwrócić uwagę, że od dłuższego czasu nie tylko pozycja rankingowa pozostałych państw w regionie była wyższa od polskiej, ale w części dotyczącej potencjału przyszłych zmian w tym zakresie, wszystkim trzem państwom regionu dawano większe szanse poprawy, niż to miało miejsce w przypadku Polski. Kryzys w 2008 r. pokazał, że opinie te były niewłaściwe, jeśli wręcz nie błędne. Wystarczy spojrzeć na zestawienie w tabeli 2.

Wykres 1 i 2. Polska gospodarka na tle innych gospodarek państw OECD w 2009 r.



1. Figures for 2009 are based on fourth-quarter projections for Iceland, Ireland, Luxembourg, New Zealand and Turkey.

2. In constant 2005 PPPs, EU15 = 100.

Source: OECD, OECD Economic Outlook Database; GUS.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/814127371578>

Źródło: *OECD Economic Surveys: Poland 2010*, s. 22.

Tabela 2. Pozycja Czech, Polski, Słowacji i Węgier w latach 2008–2013

Państwo	Pozycja na 144	Wynik w skali 1–7	2011/12 na 142	2010/11 na 139
Czechy	39	4,51	38	36
Polska	41	4,46	41	39
Słowacja	71	4,14	69	60
Węgry	60	4,30	48	52

Źródło: *Global Competitiveness Report 2012/2013*.

Warto przypomnieć, że jeszcze dziesięć lat temu gospodarka Polski znajdowała się w szóstej dziesiątce rankingów konkurencyjności i nie rokowano poprawy. Informacje te są znane powszechnie, choć nie starano się pokazać kompleksowo występujących tu różnic, ani wskazać na źródła, które jej wywołały. W większości przypadków za wystarczające wyjaśnienie powstania takich różnic uznawano fakt, że polska gospodarka jest gospodarką reprezentującą niższy poziom rozwoju (D. Rosati, S. Gomułka, T. Kowalik). Nie ulega wątpliwości, że gospodarka Czech już w okresie międzywojennym reprezentowała wyższy poziom rozwoju, bo było to państwo przemysłowo-rolnicze, a nie – jak Słowacja, Węgry czy Polska – gospodarka rolniczo-przemysłowa. Niemniej już to zestawienie wskazuje, że różnice w rozwoju nie dotyczą wszystkich gospodarek, a źródeł powodzenia gospodarki Polski należy szukać gdzie indziej. Podobnych wniosków dostarcza fakt, że gospodarki europejskie reprezentujące niższy od polskiego poziom rozwoju, również weszły w wartości ujemne swojej dynamiki wzrostu podczas kryzysu finansowego 2008+. Chodzi tu o republiki bałtyckie, gospodarkę Rumunii czy Bułgarii. Wyższy choć obniżony wzrost obserwowano natomiast w gospodarkach Indii czy Chin⁷. W grupie państw OECD dodatnią dynamikę wzrostu w 2010 r. odnotowano w dwóch gospodarkach: Australii⁸ i Polski⁹.

Najnowsze dane dotyczące napływu inwestycji z zagranicy w 2012 r. wskazują, że w Europie Polska zajmuje drugą pozycję, za Hiszpanią. Informacja ta również stanowi jeden z dowodów odrębności zachowań inwestorów w Europie, co jest następstwem analizy ryzyka, kosztów i możliwości zwrotu zainwestowanego kapitału¹⁰. Inwestorzy na ogół poszukują możliwości inwestowania na rynku, kierując się długotrwałym interesem, co oznacza, że zgodnie z ich planami, takie inwestycje powinny być konkurencyjne nie tylko w krótkim, ale i w średnim i długim czasie. Miernikiem rentowności inwestycji jest stopa zwrotu zainwestowanego kapitału, co stanowi pochodną zysku. Drugim ważnym czynnikiem decydującym o inwestycjach jest ryzyko związane z taką decyzją.

Dobra sytuacja gospodarcza przenosi się na ograniczenie ryzyka politycznego. Choć nie jest to tematem tego artykułu, to jednak warto ten fakt podkreślić.

Im wyższa pozycja w rankingu, tym bardziej stabilna sytuacja na scenie politycznej. Stabilność tej sceny jeszcze dodatkowo w rankingach międzynarodowych mierzona jest wskaźnikiem ryzyka politycznego. W tym rankingu Polska na równi z pozostałymi państwami regionu zaliczana jest do grupy państw umiarkowanego ryzyka. Ponieważ jednak punktem wyjścia dla oceny politycznych jest sfera gospodarki, lepszym miernikiem jest ocena stabilności społecznej czy inaczej napięć społecznych.

⁷ World Economic Outlook, *World Economic and Financial Surveys. Hopes, Realities, Risks*, IMF, Washington, April 2013, s. 2.

⁸ *OECD Economic Surveys, Australia 2010*, November, Paris–Sydney, s. 4.

⁹ *OECD Economic Surveys, Poland 2010...*, s. 22.

¹⁰ M. Grzegorzczak, *Polska świeci przykładem*, „Puls Biznesu”, 28 maja 2013, s. 1 i 8–9.

Tabela 3. Ocena napięć społecznych w świecie w 2012 r. (na 165 państw poddanych ocenie)

Państwo	Pozycja w 2012	Indeks w 2012	Indeks w 2007	Napięcie gospodarcze	Zmienność nastrojów społecznych
Czechy	153	3,7	3,7	4	2,7
Polska	136	3,7	2,7	6	2,9
Węgry	83	6,1	2,1	8	4,2
Słowacja	99	5,5	2,5	6	5,0

Źródło: www.viewswire.eiu.com/site_info.asp?info_name=social_unrest_table&page=noads [data dostępu??]

Wyjaśnienie źródeł odrębności

Z pewnością za źródła innych zachowań gospodarek krajów Europy Środkowej nie można przyjąć poziomu ich rozwoju gospodarczego. Twierdzenie to oparte jest na założeniu, że żadna z gospodarek tego regionu nie jest zbliżona poziomem swojego rozwoju do poziomu Chin czy Indii i jest im bliżej do poziomu rozwoju państw wysoko rozwiniętych, o czym m.in. decyduje ich obecność w OECD. W podobny sposób klasyfikują te gospodarki również i takie źródła, jak *Global Competitiveness Report*¹¹, gdzie gospodarki państw świata podzielono na trzy zasadnicze grupy, co dodatkowo uzupełniono dwoma grupami przejściowymi¹².

Tabela 4. Etapy rozwoju gospodarczego i czynniki decydujące o wzroście

Pierwszy etap rozwoju	Drugi etap rozwoju	Trzeci, najwyższy etap rozwoju
Etap oparty na ilości i dostępności czynników produkcji	Etap oparty na efektywności wykorzystania czynników produkcji	Etap oparty na innowacyjności
Czynniki decydujące o konkurencyjności i wzroście		
Instytucje Infrastruktura Warunki makroekonomiczne Zdrowie i podstawowe wykształcenie	Wyższe wykształcenie i praktyka zawodowa Efektywność rynków towarowych Efektywność rynku zatrudnienia Rozwój rynku kapitałowego Gotowość technologiczna Wielkość rynku	Zaawansowanie działalności gospodarczej Innowacyjność
Poziom płac na określonym poziomie rozwoju (w dolarach amerykańskich)		
2 000–2 999	3 000–8 999	9 000–17 000>

Źródło: na podstawie *Global Competitiveness Report 2012/2013*, s. 8–9.

¹¹ IMD, *Global Competitiveness Report 2012/2013*, Geneva 2012, s. 8.

¹² X.J., Sala-i-Martin, M. Blanke, T. Drzeniek Hanouz, I. Geiger, F. Mia, F. Pua, *The Global Competitiveness Index: Measuring the Productive Potential of Nations*, „The Global Competitiveness Report 2007–2008”, Hampshire 2007, s. 3–50.

Przedstawiony model wymaga kilku dodatkowych wyjaśnień¹³. Po pierwsze wielkość rynku w obecnych warunkach, kiedy ma się do czynienia z liberalizacją regionalną i globalną – nie jest ograniczona do rynku narodowego państwa, a uwzględnia jego powiązania międzynarodowe, w tym udział w WTO i regionalnych organizacjach integracyjnych. W przypadku państw analizowanych w tym raporcie będzie to wewnętrzny rynek UE. Ponadto geograficzny, a także demograficzny rozmiar rynku również nie stanowi determinanty decydującej o jego rzeczywistej wielkości. O wielkości rynku decyduje liczba ludności i jej dochody oraz przyzwyczajenia konsumpcyjne, a także poziom cen. W sumie oceniając wielkość rynku, należy więc brać pod uwagę zamożność konsumentów i model konsumpcji przez nich reprezentowany.

Tabela 5. Znaczenie poszczególnych grup czynników decydujących o wzroście na poszczególnych etapach rozwoju oraz przykłady państw w danej grupie

Wyszczególnienie	Fazy rozwoju				
	Pierwsza (1)	Prześciowa między 1 a 2	Druga (2)	Prześciowa między 2 a 3	Trzecia (3)
	Stymulowana przez wielkość zasobów		Stymulowana przez efektywność		Stymulowana przez innowacyjność
PKB na głowę w dolarach amerykańskich (przedziały)	<2 000	2 000–2 999	3 000–8 999	9 000–17 000	>17 000
Znaczenie podstawowych wymogów	60%	40–60%	40%	20–40%	20%
Znaczenie wymogów efektywnościowych	35%	35–50%	50%	50%	50%
Znaczenie wymogów innowacyjnych	5%	5–10%	10%	10–30%	30%
Przykłady państw ilustrujące ich zakwalifikowanie do określonego etapu rozwoju					
Wybrane państwa	Indie	Egipt Azerbejdżan	Bułgaria Chiny Rumunia Ukraina	Chile Węgry Polska Turcja Rosja Litwa Łotwa	Australia Czechy Słowacja USA Francja Wielka Brytania Niemcy Japonia

Źródło: *Global Competitiveness Report 2012/2013*, s. 9–10.

W ocenach stosowano szereg różnych parametrów, które pozwoliły zakwalifikować poszczególne państwa do grup reprezentujących określony poziom rozwoju. W porównaniu z poziomem rozwoju Polski czy Węgier, wątpliwości może

¹³ R.J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence*, „Journal of Political Economy 1992”, No. 100, s. 223–251; R.J. Barro, *Economic Growth*, Cambridge Ma 2003.

budzić zaklasyfikowanie Słowacji do grupy państw najwyżej rozwiniętych. Podobne wątpliwości może również budzić klasyfikacja gospodarki Czech, chociaż w tym ostatnim przypadku są one mniejsze. Nie ulega wątpliwości, że każda z grup obejmuje państwa, w których można dostrzec bardzo duże rozpiętości w poziomie rozwoju. Wiele wskazuje na to, że przeprowadzona klasyfikacja w dużym stopniu brała pod uwagę poziom dochodów, a w mniejszym – wydajność, dynamikę jej wzrostu, poziom rozwoju systemu bankowego i rynku kapitałowego oraz intensywność konkurencji i poziom cen. Niemniej bez względu na uwagi krytyczne i wątpliwości, jakie mogą się nasunąć w efekcie analizy informacji przedstawionych w powyższym zestawieniu, wskazuje ono, że nie stan „niskiego rozwoju gospodarczego” decydował o dynamice wzrostu gospodarczego Polski w kryzysie finansowym 2008+. Obecnie dodatkowo tworzy się trójwymiarowy trójkąt (piramidę), gdzie wierzchołkami są: 1) transport i infrastruktura z nim związana; 2) elektryczność i jej dostępność (cena, płynność dostaw itp.¹⁴); 3) technologie telekomunikacyjne.

Polska brana jest pod uwagę w raportach oceniających ryzyko, co obejmuje szereg parametrów, takich jak wpływ negatywny otoczenia na sytuację gospodarczą, ataki cybernetyczne, spowolnienie dynamiki wzrostu gospodarki Chin, spadek cen surowców, luki w globalnym zarządzaniu gospodarką światową, kryzys zaopatrzenia w wodę, negatywne skutki złego zarządzania finansami publicznymi itp. Interesujące są wyniki publikowane w tych raportach, zwłaszcza w kontekście grupy czterech analizowanych państw. Po pierwsze Polska jest wskazywana jako rynek z dobrze rozwiniętym systemem bankowym i rynkiem kapitałowym. Opinia ta przeciwstawia się dość powszechnie znanym ocenom o relatywnie dużym zafaniu polskiej branży bankowej i rynku kapitałowego¹⁵. Jeśli chodzi o międzynarodowe rankingi, na których podaje się 50 państw ocenianych jako mało ryzykowne do inwestowania, Polska znajduje się tu na 23 pozycji. Warto dodać, że pozostałe państwa nie są odnotowane na tej liście¹⁶. Jeśli zaś chodzi o wyniki badań przeprowadzonych wśród managementu pracującego w czterech wymienionych państwach w korporacjach międzynarodowych lub bankowości, to należy podkreślić, że Polska tu wypada najlepiej, plasując się na 57 pozycji, przed Czechami (58), Słowacją (98) i Węgrami (103)¹⁷.

Rozważania prowadzą do wniosku, że Polska gospodarka daje sobie radę w obecnych trudnych warunkach. Z pewnością ekonomiści i politycy woleliby widzieć lepsze wyniki niż te, które Polska osiągnęła. Niemniej – choć nie jest to dobre pocieszenie – pozostałe państwa grupy zniosły gorzej od Polski kryzys 2008+.

¹⁴ W sposób ograniczony funkcjonuje przekonanie, że ważną determinantą konkurencyjności, zwłaszcza na niższych etapach rozwoju, kiedy liczą się koszty wykorzystywanych czynników produkcji, jest efektywność wykorzystania czynników produkcji i innowacyjność.

¹⁵ Ministerstwo Gospodarki, *Raport o stanie gospodarki. Polska 2012*, Warszawa 2012.

¹⁶ WEF, „Global Risks 2013. 8th Report”, Geneva 2013.

¹⁷ *Ibidem*, s. 67.

Jak kryzys wpływa na gospodarkę Czech, Polski, Węgier

Syntetycznymi miernikami makroekonomicznymi tego, co dzieje się w gospodarce, jest poziom wskaźników znanych pod pojęciem „kryteria konwergencji”¹⁸⁷. Choć jest to określenie ekonomiczne, to każdy je mógł poznać w związku z dyskusjami na temat wielkości deficytu budżetowego, jego redukcji związanej z tym restrukturyzacją wydatków oraz zmianami w dochodach do budżetu. Poziom cen i stóp procentowych nie stanowi tak dużego zagrożenia stabilności makroekonomicznej, jak to miało miejsce na początku transformacji, kiedy liberalizowano ceny. Większym wyzwaniem jest spełnienie kryteriów monetarnych: deficytu i długu publicznego. Warto im się tu przyjrzeć bliżej.

Tabela 6. Realizacja kryteriów fiskalnych w krajach V-4 w latach 2006–2018^x

Państwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	Ogólny wynik finansów publicznych												
Czechy	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,2	-5,0	-2,9	-2,8	-2,6	-2,6	-2,8	-2,8
Słowacja	-2,6	-1,6	-2,0	-8,0	-7,7	-4,9	-4,9	-3,2	-3,0	-2,9	-2,9	2,9	-2,9
Polska	-3,6	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0	-3,5	-3,4	-2,9	-2,2	-2,0	-2,0	-1,9
Węgry	-9,4	-5,1	-3,7	-4,5	-4,5	-4,3	-2,5	-3,2	-3,4	-3,3	-3,2	-3,1	-3,0
UGiW	-13	-0,7	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,6	-2,9	-2,6	-2,2	-1,8	-1,4	-1,2
G-7	-2,2	-2,1	-4,5	-10,2	-9,0	-7,7	-7,0	-6,7	4,7	3,7	3,3	3,8	3,2
	Pierwotny wynik finansów publicznych ^y % udział w PNB												
Czechy	-1,7	0,0	-1,5	-4,8	-3,6	-2,1	-3,7	-1,6	-1,4	-1,2	-1,0	-1,2	-1,2
Słowacja	-1,8	-0,8	-1,2	-6,9	-6,5	-3,5	-3,4	-1,4	-1,2	-1,0	-0,9	-0,7	-0,6
Polska	-1,0	0,4	-1,5	-4,8	-5,2	-2,3	-0,5	-0,7	-0,1	0,5	0,6	0,5	0,6
Węgry	-5,7	-1,2	0,0	-0,3	-0,6	7,9	1,5	0,9	0,5	0,6	0,7	0,8	0,7
UGiW	1,2	1,9	0,5	-3,9	-3,7	-1,5	-0,8	0,0	0,2	0,7	1,1	1,4	1,7
G-7	-0,5	-0,2	-2,6	-8,4	-7,1	-5,7	-5,0	-3,8	-2,7	-1,7	-1,2	-0,9	-0,6

¹⁸ Kryteria konwergencji zostały wprowadzone w traktacie z Maastricht i służyły do zbliżenia zasad działania gospodarek państw członkowskich UE przed wprowadzeniem wspólnej waluty euro, kiedy tworzono unię gospodarczą i walutową (UGiW). Realizacja kryteriów decydowała o zakwalifikowaniu do UGiW państw, które były zainteresowane takim krokiem. Kryteria dzielą się na fiskalne i monetarne. Fiskalne dotyczą udziału wielkości deficytu w PNB oraz długu publicznego w PNB. Są sztywne, to znaczy, że nie zmieniają się mimo różnego stopnia ich realizacji przez państwa członkowskie. Dla deficytu wartość referencyjna wynosi -3%, dla długu -60%. W przypadku kryteriów monetarnych mierzy się odchylenie stopy inflacji i stopy procentowej od wartości referencyjnej, którą uzyskuje się trzech dla państw członkowskich UE, mających w tym zakresie najlepsze wyniki. Stopa procentowa nie powinna przekraczać 2 punktów procentowych poziomu referencyjnego, a stopa inflacji nie powinna być wyższa od 1,5% dla wyniku 3 państw o najlepszym jego poziomie. Poziom wskaźników referencyjnych w tym przypadku ulega zmianie ze względu na zmienność inflacji i stóp procentowych, stanowiących instrument polityki monetarnej każdego banku centralnego. Dodatkowymi warunkami, które państwa pretendujące do UGiW musiały spełnić, były: stabilność kursu – trzeba go było utrzymać w określonej wcześniej proporcji do euro, wprowadzając swoją walutę do ERM-2 (mechanizmu stabilizacji kursu), oraz niezależność narodowych banków centralnych każdego kraju.

	Cyklicznie dopasowany deficyt % udział w PNB												
Czechy	-3,8	-3,2	-4,9	-6,1	-5,2	-3,8	-4,5	-2,0	-1,8	-1,9	-2,1	-2,6	0,0
Słowacja	-2,5	-2,6	-3,0	-6,6	-7,3	-4,7	-4,4	-2,4	-2,4	-2,5	-2,7	-2,8	-2,9
Polska	-3,5	-2,5	-4,5	-7,3	-7,8	-5,2	-3,4	-2,9	-2,6	-2,0	-1,9	-1,9	-1,9
Węgry	-11,6	-6,7	-5,5	-2,9	-3,3	-6,7	-1,6	-2,1	-2,6	-2,8	-3,1	-3,1	-3,0
UGiW	-2,1	-2,1	-3,1	-4,6	-4,8	-3,4	-2,4	-1,3	-1,3	-1,1	-1,1	-1,1	-1,0
G-7	-2,7	-2,7	-4,1	-6,6	-7,1	-6,2	-5,4	-4,2	-3,4	-2,7	-2,7	-2,9	-3,1
	Wydatki państwa jako % PNB												
Czechy	28,3	27,9	28,7	34,2	37,8	40,8	43,1	44,8	46,1	46,6	47,0	47,4	48,1
Słowacja	30,5	29,4	27,9	35,6	41,0	43,3	52,3	55,3	56,4	56,6	56,7	56,6	56,6
Polska	47,7	45,0	47,1	50,9	54,8	56,4	55,2	56,8	56,2	55,4	54,3	53,2	52,1
Węgry	65,9	67,0	73,0	79,8	81,8	81,4	79,0	79,9	80,3	80,3	80,2	79,8	79,2
UGiW	46,6	46,0	47,2	51,2	51,0	49,5	49,8	49,4	49,2	48,6	48,1	47,8	47,6
G-7	39,3	39,5	41,5	45,7	44,3	43,8	43,1	42,9	42,5	42,0	41,8	41,4	41,5

* Prognoza MFW

† Pierwotny wynik finansów publicznych to udział deficytu/nadwyżki budżetowej w PNB bez opreczentowania kredytów zaciągniętych na finansowanie zobowiązań z poprzedniego okresu sprawozdawczego

Źródło: Fiscal Monitor, *Fiscal Adjustment In Uncertain World*, April 2013, Washington IMF 2013, s. 59 i nast.

Uzyskane przez cztery analizowane państwa wyniki przedstawia się na tle grupy państw wysoko rozwiniętych G-7 i państw członkowskich UGiW. Ostatni ze wskaźników, w którym pokazuje się udział wydatków państwa w PNB – stanowi syntetyczny miernik „obecności państwa” w gospodarce. Wskaźnik ten nie wymaga dodatkowych komentarzy i mówi sam za siebie. Najwyższy jest na Węgrzech, najniższy w Czechach i Polsce. W Słowacji kształtuje się na pośrednim poziomie, między wymienionymi państwami. Jeśli chodzi o Słowację, to należy zwrócić uwagę, że poziom tego wskaźnika uzyskany przez tę gospodarkę kształtuje się na wyższym poziomie niż średnia dla państw UGiW, w której Słowacja uczestniczy. Pozostałe państwa grupy poddanej analizie nie są uczestnikami UGiW.

Przedstawiając informacje na temat koniecznych zmian strukturalnych wydatków, co będzie prowadziło do zmniejszenia państwa w gospodarce, ale i dodatkowo wpłynie na dopasowanie struktury budżetu do wymogów związanych z procesem starzenia się społeczeństwa czy dopasowaniem wydatków do fazy cyklu koniunktury, można wskazać, że wymagania w tym zakresie w przypadku Polski są największe. Odnosi się to do porównań w ramach czterech analizowanych państw. Warto jednak wspomnieć, że w przypadku państw OECD lub państw tworzących G-20 wskaźnik uzyskany przez Polskę przekroczony jest dodatkowo trzykrotnie. Informacja ta nie stanowi zbytniego pocieszenia, jej celem jest próba rzetelnej informacji na dany temat.

Tabela 7. Państwa V-4 i ich potrzeby finansowe wynikające z dopasowania struktury wydatków budżetowych

Państwa	Potrzeby dostosowania struktury			Przykład strategii dostosowania pozwalającej osiągnąć cel długu w 2030 r. do 40% PNB		
	Zadłużenie brutto	CAPB ^x	Wydatki związane z wiekiem społeczeństwa w latach 2013–2030	CAPB 2020–2010	Wymagane dopasowanie 2013–2020	Wymagane dostosowanie związane z wiekiem 2013–2030
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)-(2)	(4)+(3)-(2)
Czechy	44,8	-0,5	0,4	0,3	0,9	1,3
Słowacja	55,3	-0,5	2,6	0,4	0,9	3,5
Polska	56,8	-0,3	0,9	2,2	2,4	3,3
Węgry	79,9	2,1	0,8	3,8	1,6	1,5
Średni wynik dla gospodarek wysoko rozwiniętych	95,9	-1,4	4,2	3,6	4,9	9,1
G-20	99,2	-1,7	4,3	3,8	5,5	9,8

^x CAPB – *Cyclically Adjusted Balance* – cyklicznie dopasowany wynik jako udział (5) w PNB.

Źródło: jak w tabeli 6.

Próba oceny źródeł dostrzeżonych odmierności

Źródeł odmierności makroekonomicznych parametrów można doszukać się przede wszystkim w różnicach strategii transformacyjnych zastosowanych w każdym z tych czterech państw regionu ES¹⁹. Ponadto znaczenie ma stan zaawansowania zmian i konsekwencja w realizacji zamierzeń, czemu można przeciwstawiać rozwiązania oznaczające wycofywanie się z wcześniej wprowadzonych rozwiązań w efekcie takich lub innych uwarunkowań. W Polsce strategia transformacji, określana jako szokowa, oparta była na wykorzystaniu konkurencji z rynków reprezentujących wyższy poziom zaawansowania rozwoju, a co za tym idzie, charakteryzujących się wyższą efektywnością wykorzystania posiadanych czynników produkcji, bardziej innowacyjnych i o bardziej rozwiniętych rynkach. W pozostałych państwach regionu zastosowaną strategię również określano jako szokową, lecz nie była ona oparta na tak szybkiej i szerokiej liberalizacji kontaktów gospodarczych z rynkami zagranicznymi. Zdecydowały o tym zastosowane rozwiązania dotyczące liberalizacji, np. w ramach układów europejskich, jak i daty podpisania ich i etapy realizacji. Dowodem na inny rodzaj strategii transformacyjnej zastosowanej w tych państwach może być również i to, że w przypadku Polski zaobserwowano

¹⁹ *Transformacja systemowa w Polsce*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2010, s. 283.

w początkowej fazie transformacji gospodarczej szybki i w miarę głęboki spadek produkcji, zjawisku temu towarzyszył skokowy wzrost inflacji i bezrobocia. Brak tych zjawisk na Węgrzech i w Czechosłowacji a potem Czechach i Słowacji, był początkowo interpretowany jako „lepsza forma strategii przemian” niż w Polsce. Ponadto wszystkie wymienione trzy gospodarki odnotowały wyższy napływ inwestycji bezpośrednich (BIZ) do gospodarki w pierwszych latach transformacji niż Polska. Napływ BIZ do tych gospodarek również może być interpretowany jako efekt ocen transformacji na tych rynkach: pozytywny dla Czech, Słowacji i Węgier, a negatywny dla Polski. Niemniej kapitał napływający na początku lat 90. na rynki tych państw może być interpretowany w dwojaki sposób, co wskazuje na jego ograniczone działanie na zmiany w tych gospodarkach, podnoszące ich konkurencyjność czy wydajność:

- po pierwsze napływający w tym czasie kapitał z zagranicy można uznać w większości przypadków za najbardziej wrażliwy na konkurencję w zakresie czynników produkcji, ich dostępności i kosztów, a więc sprowadza się on do konkurencyjności kosztowej, która w gospodarkach reprezentujących wyższy poziom rozwoju nie ma tak dużego znaczenia, jak efektywność wykorzystania tychże czynników i innowacje;
- po drugie wszystkie gospodarki pokomunistyczne, których cechą charakterystyczną było pełne zatrudnienie, odziedziczyły po nim w konsekwencji to, co można określać jako „nadmierne zatrudnienie”, a inaczej mówiąc, niska wydajność lub rezerwy proste ukryte w czynniku pracy. Napływ kapitału z zagranicy był z pewnością nośnikiem poprawiającym poziom wykorzystywanych technologii i przez to wpływał na podniesienie wydajności pracy, niemniej był to krok, który nie został poprzedzony etapem racjonalizacji zatrudnienia i bezinwestycyjnego rozwoju, który pozwala uruchomić rezerwy proste. Rezerwy proste uruchamia się nie przez stosowanie nowszych technologii, ale przez zastosowanie innowacyjnych rozwiązań w organizacji pracy. Kolejność polegająca na bezinwestycyjnym rozwoju, podczas czego uruchamia się proste rezerwy pracy, prowadzi do skokowego wzrostu wydajności. Stanowi punkt wyjścia do inwestycyjnego etapu rozwoju, w którym ponownie dochodzi do skokowego wzrostu wydajności pracy. Realizuje się tu określone działania w kolejnej sekwencji. Brak fazy bezinwestycyjnego rozwoju zamraża rezerwy proste i podnosi wydajność w efekcie zastosowania nowych technologii. Trzeci etap to stosowanie innowacji, a w tym technologii telekomunikacji (ITC). Pełne wykorzystanie potencjalnych możliwości w dwóch poprzednich etapach rozwoju daje lepsze efekty na etapie wykorzystania ITC. Wskazuje na stan przygotowania, gotowości ich przyjęcia i zastosowania, a następnie zrobienie z nich pożytku. W konsekwencji szybkiej i nieprzygotowanej odpowiednio absorpcji kapitału zagranicznego daje określone efekty w sferze wzrostu wydajności i dostosowania gospodarki do rewolucyjnych zmian gospodarki postindustrialnej i wykorzystującej ITC.

Streszczone tu procesy opisywano wielokrotnie, więc nie będą tu ilustrowane ich statystyki, niemniej należy zwrócić uwagę, że zjawiska na początku transformacji w Polsce powszechnie były interpretowane jako negatywne. A interpretacja taka pozostawia głęboki ślad w pamięci ekspertów i przedstawicieli mediów, który nie jest korzystny ani dla naszego państwa, ani dla jego gospodarki. Wystarczy podkreślić, że Polska gospodarka w dwudziestoleciu transformacji była gospodarką, która przez cały okres, od 1989 r., charakteryzowała się wyższą dynamiką rozwoju niż państwa regionu pokomunistycznego. Poza tym rozwijała się szybciej niż gospodarki państw UE, które starała się i stara się nadal dogonić. Oznacza to, że fenomen wzrostu obserwowany po kryzysie 2008+ nie był zjawiskiem odosobnionym i miał swoje korzenie w przeprowadzonej konsekwentnie transformacji.

Opinia na ten temat zderza się z opiniami, które powstały w efekcie kryzysu finansowego 2008+ i interpretacji różnych wypowiedzi na temat interwencji czy powrotu do interwencji, a także wycofywania się z niej. W efekcie dość powszechnej opinii o załamaniu się koncepcji ekonomicznych opartych na doktrynie liberalnej, zaczęto ją dość powszechnie odrzucać i stosować inne koncepcje, wykorzystujące w większym stopniu interwencję, stymulowanie gospodarki, kontrolę, ograniczenie swobód. Takie podejście wynika przede wszystkim z interpretacji pewnych wypowiedzi, a nie analizy zachowań polityków i stosowanej przez nich polityki gospodarczej czy handlowej. Opinie jednak idą w jedną stronę, podczas gdy gospodarka – w inną. Można się o tym przekonać analizując wyniki podawane przez MFW w regularnie przygotowywanych raportach nt. stabilizacji finansowej²⁰.

Przykładem może być interpretacja słów Ch. Lagarde, szefowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), która powiedziała, że „mając na uwadze wzrost, należy zastanowić się nad dynamiką wycofywania się z wsparcia dla gospodarki”. Twierdzenie to nie ma w sobie nic jednoznacznego. Może być interpretowane jako przyzwolenie dla wydłużenia okresu wsparcia, jak i skrócenie go i szybkie wycofanie się z działań tego rodzaju. Niemniej – jak każda interpretacja – słowa Lagarde zostały ocenione bardzo różnie przez ekonomistów. Wystarczy spojrzeć na omówienie przygotowanej przez „Gazetę Prawną” wyników ankiety na temat kryzysu cypryjskiego²¹.

Działania podejmowane w każdej gospodarce ukierunkowane są na redukcję deficytu i długu publicznego. MFW nadal ocenia, że największe ryzyko związane jest z zagrożeniami wynikającymi z braku konsolidacji finansów publicznych²².

Strategie rozwoju dla gospodarki postindustrialnej obejmują działania skierowane na zmiany w strukturze zatrudnienia, co powinno być poprzedzone zmianami w kierunkach edukacji, podporządkowane koncepcji przygotowania kadry do tworzenia własności intelektualnej, a więc produkcji o wysokiej wartości dodanej,

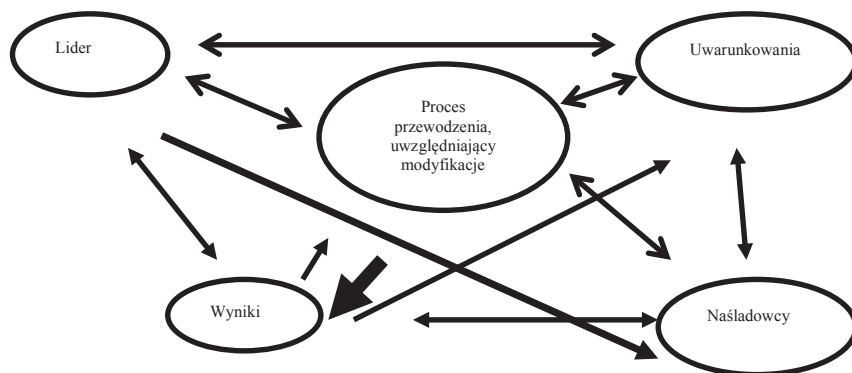
²⁰ IMF, *Global Financial Stability Report, Old Risks New Challenges*, Washington 2013, s. 89.

²¹ *Prognoza: Kryzys cypryjski może się powtórzyć*, www.biznes.gazetaprawna.pl/galerie/703706,duze-zdjecie,1,prognoza-dla-eur ().

²² IMF, *Global Financial Stability Report...*, s. 2.

z dużą wagą innowacyjności. Przykładem takiej strategii jest „Strategia Europa 2020”. Przygotowania do tej fazy rozwoju powinny objąć wszystkie fazy wychowania i uczenia, począwszy od przedszkola. Równocześnie obok działań o charakterze kreatywnym konieczne jest rozwijanie przedsiębiorczości i samodzielności. Polska wykazała w swojej strategii transformacji, że może przygotować koncepcje kreatywne, wybiegające naprzód i wprowadzające szereg rozwiązań antycypacyjnych, czyli takich, które jeszcze nie są stosowane powszechnie, ale się o nich mówi i dąży do zastosowania. Model antycypacyjny zastosowanych rozwiązań daje rentę lidera i pozwala z niej korzystać doradzając innym państwom i ich politykom w jaki sposób dojść do podobnych wyników, dostosowując zastosowane w tym kraju rozwiązania do konkretnych warunków kraju kontrahenta. Przykładowo, polskie doświadczenia po określonej modyfikacji mogą być zastosowane np. w krajach Ameryki Łacińskiej czy Afryki Północnej. Model antycypacyjny jest rozwiązaniem korzystniejszym niż model naśladowcy oparty na zasadzie *follow the leader* („podążaj za przywódcą”).

Rysunek 1. Model oparty na przywództwie w realizacji koncepcji rozwojowych



Lider – państwo, które pierwsze wprowadza określone rozwiązania

Proces przewodzenia, uwzględniający modyfikacje (specjaliści wspomagają przygotowanie programów w innych państwach). Pomoc jest warunkowana zainteresowaniem taką formą współpracy

Uwarunkowania – warunki w jakich wdraża się określone modyfikacje

Naśladowcy – inne państwa i ich rynki, na których planuje się wykorzystać rozwiązania zbliżone do tych, które zastosowano w państwie lidera. Model wdrażanych reform musi uwzględniać specyfikę danego państwa i warunki, w jakich model ten jest wdrażany

Wyniki – osiągnięcie pożądanego rezultatu w wyniku zastosowanych rozwiązań, które zostały zaprojektowane z pomocą ekspertów

Jeśli przedstawiony model odniesie się do praktyki, to można go wykorzystać uwzględniając następujące płynące z niego uwarunkowania:

Polska – jako lider transformacji systemowej.

Wyniki – zmiana ustroju w warunkach pokojowych, szybki wzrost gospodarczy, przygotowanie do otwarcia gospodarki, konkutowania i rozwoju w etapie post-industrialnym, przejścia od fazy rozwoju efektywnościowego do innowacyjnego.

Naśladowcy – tu grupa państw jest dość szeroka, może bowiem obejmować państwa WNP, basenu Morza Śródziemnego, Afryki Północnej, Ameryki Łacińskiej czy Azji Zachodniej.

Uwarunkowania – modele transformacji powinny być dostosowane każdorazowo do warunków danego państwa. Zmianom prawa, wprowadzeniu instytucji i nawiązaniu kontaktów zewnętrznych powinno towarzyszyć tworzenie warunków dla pracy, co oznacza z jednej strony działania destrukcyjno-porządkujące (np. eliminacja układów mafijnych) i tworzenie warunków dla normalnej pracy, która jest podstawą dla utrzymania się rodziny i pozyskiwania zarobków pozwalających finansować koszty codziennego życia.

Proces przewodzenia – uwzględniający modyfikacje. Wprowadzenie zmian wymaga akceptacji społecznej określonego programu. Brak perspektywy poprawy warunków życia ludności, która powinna wyrazić zgodę na te zmiany, stanowi czynnik uniemożliwiający ich przeprowadzenie. Warunkiem skuteczności zmian jest przyzwolenie na ich wdrażanie, zainteresowanie nimi, współodpowiedzialność, wyraźna perspektywa poprawy warunków życia itp. Polska ma unikatowe warunki obecnie umożliwiające wykorzystanie swojej przewagi zdobytej w procesie transformacji. Decyduje o tym kilka czynników. Po pierwsze – wyraźna poprawa notowań w rankingach międzynarodowych zaobserwowana po kryzysie 2008+. Po drugie przeniesienie się przemysłu do gospodarek wschodzących, co powtarza niejako warunki startowe, jakie były w przypadku polskiej transformacji, gdzie ważną rolę odegrały związki zawodowe, tworzące siłę polityczną, zaangażowaną w procesy przemian. Faza postindustrialna rozwoju modyfikuje te warunki. W przypadku Polski ważną rolę odegrało to, że była akceptacja procesu zmian i przywódców politycznych, którzy te zmiany wprowadzali. Scena polityczna była na tyle rozbudowana, że można było kontynuować proces przemian przy zmianach politycznych. Otoczenie międzynarodowe było zaangażowane we wsparcie procesu przemian w Polsce. Przemiany systemowe w ES rozpoczęły się od Polski²³, a nie od obalenia muru berlińskiego 9 listopada 1989 r., jak to się powszechnie uważa. Ważnym elementem polskiej transformacji była szokowa terapia w gospodarce i gradualizm w sferze politycznej. Wsparciem dla zmian politycznych były

²³ Obrady Okrągłego Stołu trwały od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r. W ich wyniku ustalono warunki przemian systemu politycznego i gospodarczego w Polsce. W czerwcu 1989 r. odbyły się wybory do tzw. Sejmu kontraktowego (jedno z ustaleń Okrągłego Stołu), które doprowadziły do gradualnych przemian politycznych i utworzenia pierwszego wolnego rządu, koalicji „Solidarność”, SD i PSL.

obrady polityczne Okrągłego Stołu. Do ważnych elementów polskich przemian należy zaliczyć instytucjonalizację polskich powiązań zewnętrznych. Oprócz tego przygotowano szczegółowy program gospodarczy, który obejmował liberalizację cen, prywatyzację, liberalizację wymiany handlowej, wprowadzenie wymienialności polskiej waluty, stabilizację cen, decentralizację wymiany handlowej, zmiany systemu podatkowego, zmiany w działaniu finansów państwa, wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych, instytucji rynkowych itp.

W momencie, kiedy Polska rozpoczęła swoje przemiany systemowe, nadal była otoczona przez państwa o gospodarce planowej i monopartyjnych systemach politycznych. Tworzyło to naturalne warunki dla liberalizacji cen i automatycznie wymuszało rozwijanie kontaktów gospodarczych z rynkami państw zachodnich. Szereg warunków, które trzeba było spełnić w Polsce na jej drodze do rynku i demokratyzacji, są już spełnione przez państwa, które dążą do zmian swych warunków gospodarczych czy politycznych. Stan zaawansowania tych zmian nie oznacza jednak, że polski model przemian traci na znaczeniu. Polska przeszła od początku przez bardziej zaawansowane fazy transformacji, które mogą być wykorzystane i w innych państwach.

Podsumowanie

W rozważaniach niniejszych starano się pokazać, że Polska ma unikatowe warunki dla odegrania roli lidera w zmianach systemów gospodarczych i politycznych w krajach/regionach, które takich zmian potrzebują. Zapotrzebowanie na wiedzę wyniesioną z transformacji jest duże. Istnieje duża grupa państw, które dążą do poprawy warunków gospodarowania. Polska w tym procesie może odegrać ważną rolę, bo ma określone doświadczenie w transformacji. Nie może jednak tej roli realizować samodzielnie, ale we współpracy z innymi państwami pokomunistycznymi, które zostały członkami UE. Uczestnictwo w takim procesie może również być interesującym doświadczeniem dla przedstawicieli innych państw, które dążą u siebie do przeprowadzenia przemian i przybliżenia się do UE. Ważną rolę można tu przypisać przedstawicielom organizacji międzynarodowych (MFW, Banku Światowego, Regionalnych Banków i WTO oraz UE i regionalnych ugrupowań integracyjnych). Ważną rolę również mogą odegrać przedstawiciele pozarządowych organizacji, które specjalizują się w normalizacji warunków działania społeczności lokalnej, przygotowania struktur lokalnych itp. Komisja Europejska przewidując, że doświadczenie państw pokomunistycznych może być szerzej wykorzystane, stworzyła portal (European Transition Compendium²⁴), na którym można znaleźć informacje na temat przemian, które modyfikują rolnictwo, reformę rynku i prywatyzację ziemi, a także problemy związane z ochroną środowiska i rozwojem. Znaleźć też można informacje na temat reform gospodarczych, zarządzania za-

²⁴ www.eutransition.eu.

graniczną pomocą i rozwojem lokalnych struktur administracji. Polska powinna, zgodnie z założeniami przyjętymi w Wieloletnim Programie Współpracy Rozwojowej 2012–2015: Solidarność, Demokracja, Rozwój, aktywnie zaangażować się w uzupełnienie wiedzy na temat transformacji w Komisji Europejskiej, włączając w ten proces specjalistów od budżetu, mobilizując do wspierania zmian zapisanych w wieloletnich ramach finansowych, oznaczających przesunięcia na rzecz rozwoju i zwiększenia udziału w budżecie wydatków na cel, jakim jest rola UE jako gracza globalnego. Przy czym rola UE powinna koncentrować się na ekspertyzie dotyczącej tego, gdzie jest miejsce dla Polski i jej ekspertów, wciągając w proces stymulowania zmian ekspertów z Chin, Rosji, Chile i zainteresowanych państw. Stworzenie małych, kompleksowo nastawionych do zmian zespołów, wspieranych finansowo z funduszy UE i pozostałych państw G-20 jest rozwiązaniem, które może być wzorowane na angażowaniu się państw OECD w proces przemian po 1989 r. Warto też wspomnieć, w jaki sposób finansowano pierwsze transfery z funduszu PHARE.

Należy tu podkreślić, że rola Polski może być duża jeśli chodzi o ekspertyzy i ekspertów, mniejsza zaś jeśli chodzi o finansowanie takich procesów. Tym samym skuteczność podjętych działań wymaga przygotowania interdyscyplinarnych międzynarodowych zespołów, współpracujących ze specjalistami od danego regionu, a nawet państwa czy określonej dziedziny.

Chances of Poland after the financial crisis of 2007/2008+

The Polish economy has proved that it works better in difficult (read crisis) conditions than the most economies in the region as well as the economies from the group of most developed economically states. Poland in the group of OECD was shown in parallel to Australia and New Zealand, which represent on that lists and rankings relatively better position than Czech Republic or Slovakia. The achieved results are effect of different transformation strategies which were applied in Poland in comparison to remaining economies from the region. This is evidenced by relatively high and still in rise position of Poland in different rankings: growth and job creation, competitiveness, political risk, dynamics of changes, rates of growth, macrostabilization etc. Good economic performance determines the social and political climate of the country, enabling it to continue changes which are required by a catching up economy in global and restructuring world economy. Poland was consequently in her transformation strategy preparing its economy to work in conditions which are characterized by more intensified cooperation than the one of the remaining countries in question. The Polish experience of transformation was conducted in a different way than the strategies of Czech Republic, Slovakia and Hungary. The evident success of the applied strategy in light of a number of states which wait in a subordinated manner to join the main stream economy. In the past IMF, World Bank in their yearbooks published regularly. This experience indicates clearly that Poland is able to prepare the countries of the two European dimension (Eastern and Southern) for training. This can has a specific impact on preparation of such changes with participation of Poland. Poland can use its own experience to build-up the EU's Transformation Compendium. Poland is also able and willing to support by knowledge, models and expertise processes of systemic changes and after development in states which try to enter the road of changes, growth and catching up.

Key words: financial crisis, growth, international rankings, risk, competitiveness, leadership, systemic transformation

Jacek Pera

UNIA BANKOWA - KORZYŚCI I ZAGROŻENIA DLA POLSKI

Wprowadzenie

W 2012 r. Komisja Europejska (KE) uznała, że działania podejmowane w ostatnich latach na szczeblu unijnym dla zapewnienia stabilności finansowej w strefie euro były niewystarczające. Kryzys gospodarczy i finansowy uwidocznił słabość europejskiego systemu bankowego i ukazał jego niską odporność na wstrząsy. Brak efektów i skutecznych działań w tym obszarze przyczyniał się również do bardzo wolnego tempa prac w zakresie integracji Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW).

Funkcjonująca w strefie euro jednolita waluta z jednej strony pobudziła integrację gospodarczą i finansową, ale z drugiej zwiększyła ryzyko pojawienia się negatywnych skutków transgranicznych kryzysów bankowych. Zmagania z ostatnim kryzysem w Unii Europejskiej (UE) skutkowały wydatkiem ponad 4,5 bln euro na pomoc i ratowanie banków europejskich. Ujawniły również występowanie negatywnej współzależności między długiem państwowym a długiem bankowym (m.in. przejawiającej się w pokrywaniu z budżetu państwa zadłużenia banków), stanowiącej istotną przyczynę turbulencji i zakłóceń w europejskim systemie bezpieczeństwa finansowego¹.

Według KE kryzys pokazał, że koordynacja działań pomiędzy krajowymi organami nadzoru jest niewystarczająca. Niezbędne jest więc ustanowienie wspólnego procesu decyzyjnego. Za takim podejściem przemawia fragmentacja sekto-

¹ The Spinelli Group, *Only a European Federal Union Can Solve the Crisis. Federal Union or Disintegration*, Brussels, 28.06.2012, s.89.

ra bankowego, która powoduje osłabienie jednolitego rynku usług finansowych i ogranicza wpływ polityki pieniężnej na realną gospodarkę strefy euro. W zaistniałej sytuacji w UE uznano za celowe utworzenie Unii Bankowej (UB), która miałaby przyczynić się do ograniczania ryzyka wystąpienia kryzysów bankowych w przyszłości i służyć przerwaniu wspomnianej – negatywnej współzależności długu państwowego i bankowego, jak również przywrócić zaufanie do wspólnej waluty, stanowiącej część procesu długoterminowej integracji gospodarczej i fiskalnej.

W UE trwają więc dyskusje nad ostatecznym kształtem regulacji mających prowadzić do utworzenia unii bankowej. Ma to kluczowe znaczenie dla państw należących do strefy euro (obecnie 17). Do unii bankowej będą mogły przystąpić również państwa członkowskie UE pozostające poza strefą euro – tzw. grupa państw unijnych drugiej prędkości (obecnie 10)². Omówienie przyjętego tematu oparto na przedstawieniu następujących problemów cząstkowych:

- a) projekt unii bankowej: zalecenia i rekomendacje,
- b) dylematy związane z unią bankową,
- c) wpływ unii bankowej na gospodarkę Polski oraz jej integrację z UE.

Celem głównym opracowania jest prezentacja możliwości dostosowania gospodarki polskiej do wymogów projektowanej unii, jako elementu pogłębienia integracji Polski z UE, w kontekście towarzyszących temu mechanizmowi ryzyka i zagrożeń. Jako tezę przyjęto, że w interesie Polski powinno być przystąpienie do unii bankowej pod warunkiem dokładnego i precyzyjnego wynegocjowania jak najbardziej korzystnych warunków uczestnictwa i współpracy. Część analityczną oparto głównie na badaniach literatury krajowej i zagranicznej oraz przyjętych metodach jakościowych.

Projekt unii bankowej: zalecenia i rekomendacje

Koncepcja utworzenia unii bankowej została przedstawiona na posiedzeniu Rady Europejskiej 23 maja 2012 r., a już w czerwcu opublikowano sprawozdanie pt. „W kierunku faktycznej UGiW”, które określiło podstawowe elementy składowe przyszłej unii, tj. zintegrowane ramy finansowe, budżetowe i polityki gospodarczej oraz zapewnienie niezbędnej demokratycznej legitymacji przez ściśle zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych.

Zintegrowane ramy finansowe mają obejmować:

- 1) jednolity europejski system nadzoru bankowego³ (*Single Supervisory Mechanism* – SSM) – mechanizm ten zaprojektowano w celu zapewnienia większego

² Z. Szpringer, *Unia Bankowa*, „Infos. Biuro Analiz Strategicznych” 2013, nr 8 (145), s. 1–2.

³ Działania umożliwiające bardziej zintegrowany nadzór bankowy: 1 stycznia 2011 r. powołano do życia trzy europejskie urzędy nadzoru: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB), który zajmuje się nadzorem nad bankami, w tym nadzorem nad ich dokapitalizowaniem; Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiPW), którego zadaniem jest nadzór nad rynkami kapitałowymi; oraz Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EUNUiPPE), sprawujący nadzór nad sektorem ubezpieczeniowym.

nadzoru ostrożnościowego, w tym identyfikacji obszarów koncentracji ryzyka w systemie bankowym. Z tego względu regulacjami objęte mają zostać banki „ważne systemowo”, za które uznano:

- grupy bankowe działające przynajmniej w trzech państwach UE,
- banki o sumie aktywów przekraczających 30 mld euro,
- banki o sumie aktywów przekraczających 20% PKB kraju, w którym są inkorporowane⁴.

Dodatkowo w poczet banków objętych SSM zaliczono trzy największe banki w każdym z krajów oraz banki korzystające z pomocy publicznej.

W proces wprowadzania SSM zaangażowane miały być: Europejski Bank Centralny (EBC) jako organ nadzoru (z zastrzeżeniem rozdzielenia jego funkcji monetarnych i nadzorczych), państwa strefy euro oraz pozostałe państwa członkowskie UE, o ile przystąpiłyby do SSM na zasadach mechanizmu „bliskiej współpracy”. Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority* – EBA) miałby koordynować współpracę między państwami, które weszły do SSM oraz pozostającymi poza tym systemem. Istotnym elementem sprawowania nadzoru byłaby harmonizacja regulacji i norm nadzorczych, tj. wdrożenie aktów ustawodawczych dotyczących wymogów kapitałowych – dyrektywy CRD IV i rozporządzenia CRR⁵, które miały na celu wprowadzenie do europejskiego porządku prawnego rekomendacji Komitetu Bazylejskiego.

Nadzór bankowy ma być sprawowany przez EBC i jego organy, a do kompetencji tego banku będzie należało: wydawanie i odbieranie licencji bankowych, przejmowanie i zbywanie znaczących pakietów akcji, kontrola wypełniania wymogów: kapitałowych, płynności i innych ostrożnościowych, wprowadzenie dodatkowych wymogów kapitałowych w sytuacjach kryzysowych, podejmowanie indywidualnych decyzji dotyczących wewnętrznej organizacji banku, w tym o zwiększeniu kapitałów, płynności lub upublicznienia informacji. Ponadto EBC będzie miał prawo kontroli holdingów z udziałem banków i spółek od nich zależnych, będzie także mógł przeprowadzać kontrole na miejscu, podejmować interwencje i oczywiście nakładać sankcje.

⁴ The Spinelli Group, *op. cit.*, s.88.

⁵ W lipcu 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt pakietu CRD IV, który od 1 stycznia 2013 r. miał zastąpić obecne przepisy *Dyrektywy 2006/48/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe* oraz *Dyrektywy 2006/49/WE w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych*. Propozycje nowych regulacji mają na celu wzmocnienie regulacji sektora bankowego i firm inwestycyjnych i są kolejnym krokiem w kierunku stworzenia bezpieczniejszego i bardziej przejrzystego systemu finansowego. Uwzględniono w nich propozycje Komitetu Bazylejskiego ds. Nadzoru Bankowego określane jako Bazylea III. Na projekt pakietu CRD IV składa się dyrektywa (*Capital Requirements Directive*, CRD), która zostanie zaimplementowana do prawa krajowego oraz rozporządzenie (*Capital Requirements Regulation*, CRR), które będzie miało bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Na początek nadzorowi ma podlegać ok. 200 największych banków w UE – systemowo ważnych – (według kryteriów określonych powyżej). Oznacza to jednak objęcie kontrolą aż ok. 80 proc. aktywów banków z krajów euro. Z każdego kraju temu „europejskiemu” nadzorowi mają podlegać przynajmniej trzy największe banki. Ma on zacząć działać w 2014 r., jednak już w 2013 r. ma uzyskać prawo do decydowania o likwidacji upadających banków (obecnie mogą o tym decydować jedynie władze państw). Natomiast banki, które zostaną ocenione pozytywnie, będą mogły zwrócić się o potrzebne im fundusze i pożyczki do eurofunduszu ratunkowego (*The European Stability Mechanism – ESM*)⁶.

2) Europejski system gwarantowania depozytów (*Deposit Guarantee System – DGS*), zbudowany na zasadzie wspólnej sieci bezpieczeństwa, zwiększającej możliwość zabezpieczenia wkładów bankowych przez jej poszczególnych członków. Narzędzie to ma prowadzić do zwiększenia zaufania podmiotów rynkowych, dywersyfikacji ryzyka i minimalizacji prawdopodobieństwa masowego wycofywania wkładów z banków w kraju objętym kryzysem. Ma chronić deponentów w całej UE, gdziekolwiek mają oni oszczędności lub inwestycje – w celu przywrócenia zaufania do sektora bankowego. Zgodnie z prawem UE, depozyty bankowe we wszystkich państwach członkowskich są w razie upadłości banku objęte gwarancją do kwoty 100 tys. euro na deponenta. Z punktu widzenia stabilności finansowej gwarancja ta zapobiega panicznemu wycofywaniu z banków depozytów przez ich właścicieli, co zapobiega poważnym skutkom ekonomicznym i zjawisku oblegania kas (*run na kasy*). Dodatkowo wprowadzono daleko idące kroki obejmujące harmonizację i uproszczenie systemów ochrony depozytów, szybsze wypłaty i solidniejsze finansowanie, zwłaszcza przez finansowanie *ex ante* systemów gwarantowania depozytów oraz wprowadzenie obowiązkowego instrumentu pożyczek wzajemnych. W przypadku niewypłacalności krajowego systemu gwarantowania depozytów – w oparciu o ten instrument – można zaciągać pożyczkę w innym krajowym funduszu gwarancyjnym. Byłby to pierwszy krok w kierunku ogólnounijnego systemu gwarantowania depozytów bankowych.

3) Europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (*Single Resolution Mechanism – SRM*)⁷, nadzorujący bezpośrednio banki działające w różnych krajach oraz bardzo duże banki – ważne systemowo – aby egzekwować przepisy i kontrolować ryzyko, ale dotyczący także interwencji, w przypadku gdy bank ma problemy finansowe (zanim konieczna stanie się pomoc finansowa). Restrukturyzacja opiera się na trzech zasadach: odzyskaniu przez bank długofalowej rentowności bez potrzeby korzystania z dalszej pomocy państwa; częściowym pokryciu przez bank i jego udziałowców oraz posiadaczy kapitału hybrydowego kosztów restrukturyzacji oraz złagodzeniu zaburzeń konkurencji wywołanych korzystaniem z pomocy.

⁶ M. Zalewska, *Unia Bankowa*, Warszawa 2013, s. 25.

⁷ Z. Szpringer, *op. cit.*, s. 1–2.

To właśnie kwestie upadłości banków są obecnie najbardziej kontrowersyjne z powodu „przerzucania” ich ostatecznych kosztów na podatników⁸. SRM ma na celu unifikację odrębnych rozwiązań prawnych krajów członkowskich. Przewiduje także możliwość powołania instytucji pomostowych, pozwalających na restrukturyzację banku w sposób niezagrażający stabilności całego systemu. Instrument obejmuje ponadto kwestie nadzwyczajnego dokapitalizowania banków w warunkach kryzysu.

We wrześniu 2012 r. KE przedstawiła plan działania oraz projekty rozporządzeń. Dotyczyły one ustanowienia SSM przez powierzenie EBC szczególnych zadań, związanych z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi oraz dostosowaniem rozporządzenia ustanawiającego Europejski Urząd Nadzoru Bankowego. Jednocześnie KE wezwała Radę i Parlament Europejski do ich przyjęcia do końca 2012 r. wraz z wcześniejszymi projektami aktów prawnych (zob. tab. 1).

Tabela 1. Struktura i regulacje unii bankowej

Filary unii bankowej		
Filar 1: Jednolity europejski system nadzoru bankowego (SSM)	Filar 2: Europejski system gwarantowania depozytów (DGS)	Filar 3: Europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM)
Dokumenty powiązane z architekturą unii bankowej		
COM (2011) 452, COM (2011) 453, COM (2012) 511, COM (2012) 512	COM (2010) 368	COM (2012) 280

Źródło: opracowanie własne.

W grudniu 2012 r. zawarto kompromis umożliwiający wejście w życie jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego od 1 marca 2014 r. Nie przyjęto natomiast dwóch pozostałych elementów, tj. DGS oraz SRM (wciąż niezakończone prace). Wolniejsze niż oczekiwała KE tempo prac legislacyjnych nad przepisami dotyczącymi unii spowodowane były licznymi zastrzeżeniami i wątpliwościami państw członkowskich do przedkładanych projektów. Wskazywały one niekiedy na naruszenia zasady pomocniczości, sygnalizowały też potrzebę zmian traktatowych. Przykładowo, w kwestii dotyczącej objęcia nadzorem banków przez EBC, duże znaczenie miała funkcjonująca w danym państwie struktura bankowości i sprawność krajowego nadzoru. Niemcy domagały się gwarancji, że EBC skoncentruje się na większych bankach i nie będzie zastępował narodowych regulatorów w zakresie nadzoru nad mniejszymi bankami. Z kolei inne kraje, w tym Francja, opowiadały się za prawem EBC do interwencji w sprawach każdego banku, co miałoby zapewnić wiarygodność nowego systemu. Powyższe różni-

⁸ V. Constâncio, *Towards a European Banking Union*, Lecture held by Vice-President of the ECB at the start of the academic year of the Duisenberg School of Finance, Amsterdam, 7 September 2012, s. 9.

ce zdań sprawiły, że istotnych decyzji dotyczących UB należy się spodziewać nie wcześniej niż w końcu 2014 r. lub nawet w 2015 r.⁹

Dylematy związane z unią bankową

W powszechnym przekonaniu receptą na kryzys ekonomiczny w Europie jest pogłębienie integracji monetarnej dzięki utworzeniu unii¹⁰. Unia bankowa jest dziś traktowana jako test na przyszłość strefy euro. Jeśli zacznie prosperować, będzie to pozytywny znak; jeśli tak się nie stanie – nie będzie to dobra wiadomość dla procesu dalszej integracji w ramach UGiW. Unia bankowa, aby spełniała pokładane w niej nadzieje, powinna obejmować wszystkie wspomniane wcześniej filary (tab. 1). Oprócz więc jednolitego mechanizmu nadzorczego (filar 1), należy usystematyzować wspólny system gwarantowania depozytów (filar 2) oraz wspólny reżim uporządkowanej likwidacji banków (filar 3). Dopiero pełny, trójwymiarowy model UB, przenoszący nie tylko kompetencje decyzyjne, ale również odpowiedzialność fiskalną za stabilność systemu finansowego na szczebel centralny, daje szansę na spójność europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego w obszarze objętym unią. Unia bankowa, chociaż na standardy europejskie jest projektem ambitnym, budzi wiele wątpliwości co do słuszności samej konstrukcji.

Analizując jej charakter, w pierwszej kolejności należy ocenić jej otoczenie instytucjonalne. W gospodarczym filarze UGiW można dostrzec zagrożenie polegające na błędnym zdefiniowaniu charakteru i celu kontraktów i ich wpływu na reformy strukturalne. Kontrakty te nie staną się skutecznym narzędziem, jeżeli będą traktowane jako kolejne narzędzie „represji” ze strony Brukseli, Berlina czy innych dużych państw członkowskich. Instrumenty te potrzebne są jako motywujące i wspierające wewnętrzne reformy, a nie jako kolejny mechanizm narzucany z góry. Obecny podział instytucjonalny oparty na traktatach założycielskich stanowi „ostatni bastion” integralności unijnego projektu unii bankowej. Wprowadzenie nowych elementów do struktury unijnej, jak proponowany oddzielny dla strefy euro parlament czy komisja, spowodują nieodwracalną i niebezpieczną zmianę w „unijnym kodzie genetycznym” i na pewno będą rzutować na ostateczny stopień implementacji filarów UB¹¹.

⁹ *Ibidem*, s. 1–2.

¹⁰ Kraje unijne spoza strefy euro zostały zaproszone do przystąpienia do wspólnego mechanizmu UB, jednak wahają się z decyzją, ponieważ propozycja Komisji Europejskiej opiera się na artykule traktatu dotyczącym EBC, który jest organem strefy euro (chodzi o art. 127.6 o możliwości rozszerzenia kompetencji EBC). Według tej propozycji, nadzór bankowy przekazany jest EBC, a kraje spoza strefy mogą do niego przystąpić tylko na zasadzie „bliskiej współpracy”. Z prawnego punktu widzenia wyklucza to pełen udział państw spoza strefy euro.

¹¹ P. Serafin, *Polska może być gotowa do Unii Bankowej*, Warszawa, 14.03.2013, www.biznes.interia.pl [27.05.2013].

Projekt unii bankowej wzbudza wiele kontrowersji, zarówno w krajach strefy euro, jak i wśród członków UE nienależących do strefy. Analizując i oceniając mechanizmy UB należy pamiętać, że ich skutki będzie można dostrzec w dłuższej perspektywie i nie należy ich traktować jako remedium na obecny kryzys finansowy – z natychmiastowym terminem wykonalności. Podstawowy błąd, jaki jest obecnie popełniany przez różne gremia, dotyczy właśnie powiązania unii z ograniczeniem ryzyka i skutków kryzysu finansowego. Nie można mylić zasad zarządzania obecnym kryzysem z logiką budowania solidnych struktur, które mają uodpornić UGiW na zawirowania w gospodarce światowej w przyszłości.

Korzyścią unii bankowej dla wszystkich krajów UE jest zagwarantowanie otwartości całego systemu finansowego (w tym 3 filarów unii): reformy powinny mieć charakter wielowymiarowy i nie mogą być fragmentaryczne, a unia powinna być realizowana wspólnie z unią fiskalną.

Istotnym i szeroko dyskutowanym obecnie problemem jest fakt, że strefa euro w ramach UB przygotowuje się do umocnienia swojego sektora bankowego przez wprowadzenie bardziej ujednoczonych przepisów i zabezpieczeń. Według tej propozycji, Bank Centralny UE będzie posiadał bezpośredni nadzór nad bankami strefy euro, jednak w zróżnicowany sposób i w ścisłej współpracy z narodowymi władzami nadzorującymi. EBC w swojej nowej roli – nadzorującego, będzie monitorować sprawność banków w strefie euro (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) i będzie miał prawo do interwencji w przypadku kłopotów któregoś z nich. ECB będzie bezpośrednio odpowiedzialny za duże banki (kryteria tych banków zostały już wymienione wcześniej). W praktyce oznacza to nadzór nad około 200 bankami oraz w razie potrzeby przejęcie również odpowiedzialności nad mniejszymi podmiotami¹². Rozwiązanie takie jest o tyle niekorzystne, że mniejsze, regionalne banki oszczędnościowo-kredytowe (mają duży udział np. w objętej kryzysem Grecji czy Hiszpanii) będą tylko pośrednio regulowane przez EBC. Dlatego propozycja stworzenia możliwości bezpośredniego dokapitalizowania zagrożonych banków prywatnych przez uruchomienie środków z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) wydaje się korzystna – przynajmniej dla krajów objętych kryzysem. Dla państw najbardziej zaangażowanych finansowo w ten mechanizm, a więc przede wszystkim dla Niemiec, stworzenie nadzoru bankowego dla strefy euro miałyby być gwarancją kontroli nad bankami. Z kolei dla pogrążonych w kryzysie zadłużeniowym państw, takich jak Hiszpania czy Grecja, otwierałoby drogę do zdjęcia ciężaru, jakim jest utrata płynności prywatnych banków z państwa i przeniesienie go na strefę euro¹³.

¹² H. Enderlein, P. Bofinger, L. Boone et al., *Completing the Euro. A Road Map Towards Fiscal Union in Europe. Report of the „Tommaso Padoa-Schioppa Group”*, „Notre Europe”, June 2012, s. 69.

¹³ M. Cichocki, *Unia bankowa – związek kapitału i państwa*, www.teologiapolityczna.pl [16.05.2013].

Kraje poza strefą, takie jak Wielka Brytania i Szwecja, mogą wejść w układ współpracy z EBC jeśli się na to zdecydują. W odróżnieniu od nadzoru bankowego UE, który ustala zasady obowiązujące wszystkie banki w Unii (łącznie z Wielką Brytanią), EBC będzie mogło narzucać swoją wolę narodowym regulatorom bankowym¹⁴. Dylemat ten jest ściśle związany ze problemem hazardu moralnego. UB na razie nie przewiduje zająć się problemem podziału banków dużych – zbyt dużych żeby upaść (*too big to fail*). W efekcie takie instytucje, którymi w Europie są przeważnie banki uniwersalne posiadające znaczące aktywa i spore portfele tradingowe (bardzo wrażliwe nawet na stosunkowo małe spadki wartości rynkowej aktywów), nadal będą mogły rozwijać swoją działalność w dotychczasowym kształcie. W przypadku wystąpienia zawirowań rynkowych będą tworzyć ryzyko systemowe dla całego sektora, a w najgorszym przypadku będą ratowane solidarnie przez innych członków UB. Koszty ratowania dużych banków będzie więc ponosić cała strefa euro, a nie tylko kraje macierzyste, które mogłyby być niezdolne do udźwignięcia takiego ciężaru. Problem ten dotyczy dzisiaj 25 najważniejszych banków europejskich o istotnym ponadgranicznym znaczeniu, których łączne aktywa wynoszą 24,6 bln euro (dane na ten temat zawarto w tab. 2)¹⁵.

Trzeba pamiętać, że potencjalna likwidacja banku to procedura inwazyjna i wymagająca długiego czasu. Polega ona na podziale kosztów ryzyka między udziałowców banku i wiąże się zazwyczaj ze stratą pieniędzy. Ci, których to dotyczy, domagają się rekompensaty. Potrzebna jest zatem uporządkowana procedura na wypadek likwidacji banku, przewidująca kiedy i w jakiej kolejności udziałowcy i wierzyciele byliby wzywani do partycypowania w kosztach ratowania lub likwidowania banku. Aby wspólny system likwidacji banków miał silne umocowanie w prawie unijnym, potrzebne będą zmiany w traktatach UE a to wymaga czasu i jedności członków strefy euro (oba warunki mogą okazać się trudne do osiągnięcia).

Kryzys unaoczniał konieczność rewizji dotychczasowego sposobu myślenia o nadzorze bankowym z perspektywy oddolnej (*bottom-up*), a więc analizy ryzyka systemu finansowego z pozycji poszczególnych instytucji wchodzących w jego skład. Od kilku lat ekonomiści postulują uzupełnienie tradycyjnego nadzoru o tzw. podejście makroostrożnościowe (*macroprudential*), oparte na całościowej analizie ryzyka systemowego. Centralną rolę w tym podejściu odgrywa więc nie tylko problem instytucji finansowych „zbyt dużych, by upaść” (*too big to fail*), ale także „włączonych w zbyt gęstą sieć połączeń, by upaść” (*too interconnected to fail*). W przypadku UE połączenia te mają dodatkowo charakter transgraniczny, co utrudnia ich właściwą diagnozę i odpowiedź władz krajowych na wydarzenia na rynkach finansowych. Jak wynika z danych Banku Rozliczeń Międzynarodowych, który na bieżąco monitoruje zagraniczne zaangażowanie banków komercyjnych,

¹⁴ www.bbc.co.uk [26.05.2013].

¹⁵ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (chaired by Erkki Liikanen), *Final Report*, Brussels, 2 October 2012 (w szczególności rozdz. 4 i 5, s. 67 i nast.).

już w 2011 r. wartość aktywów ulokowanych w bankach irlandzkich, do jakich rościły sobie prawa banki niemieckie, wynosiła 83% PKB Irlandii. W tym samym okresie banki francuskie mogły wymagać od banków greckich aktywów o łącznej wartości 22% ówczesnego PKB Grecji. Ma to szczególne znaczenie dla polityki pieniężnej EBC, gdyż stabilność finansowa jest jednym z gwarantów skuteczności działania mechanizmu transmisji bodźców monetarnych poprzez system bankowy i tzw. kanał kredytowy do sfery realnej gospodarek krajów UGW¹⁶.

Istotnym dylematem jest finansowanie w ramach wspólnego funduszu restrukturyzacji i likwidacji banków oraz wspólnego systemu gwarancji depozytów. Według szacunków w sytuacji, w której aktywa bankowe w UE w 2012 r. sięgały 366% unijnego PKB, wspólny fundusz restrukturyzacji i likwidacji banków musiałby dysponować co najmniej 500 miliardami euro, aby utrzymać wiarygodność, a system gwarancji depozytów musiałby dysponować 114 miliardami euro, z czego 96 miliardów euro przypadłoby na strefę euro¹⁷. Większość tych pieniędzy będzie musiała być asygnowana z góry (a nie w formie gwarancji kredytowych), a co najważniejsze, oba programy będą musiały mieć bezpośredni dostęp do linii kredytowej EBC lub skarbów państw, aby w razie kryzysu odblokować dodatkowe fundusze. Powstaje więc problem ze zgromadzeniem odpowiedniej ilości środków finansowych. Rozwiązanie to będzie wymagać również zmiany statutu EBC oraz unijnych traktatów¹⁸.

Finansowanie może zostać zakłócone z uwagi na fakt, że w europejskich bankach jest w dalszym ciągu wiele ukrytych, toksycznych kredytów udzielonych przedsiębiorstwom i instytucjom publicznym. Pochopnie utworzona UB doprowadziłaby do tego, że fundusz i jego finansowanie (w założeniu mający być gwarancją ogólnej równowagi), byłby nadmiernie obciążony nieściągalnymi długami. Dlatego postuluje się dwie fazy w realizacji finansowania: najpierw „uzdrowienie” go w skali krajowej, z całym ciężarem reform i cięć budżetowych, jakie ono za sobą pociągnie, a potem, kiedy ten proces już się zakończy, przejście do etapu zapobiegania w przyszłości podobnym zagrożeniom w strefie euro.

Kolejnym dylematem, jaki kreuje obecny projekt unii bankowej, są wybrane rozwiązania strukturalne i organizacyjne, dotyczące rozdzielenia polityki pieniężnej i nadzoru bankowego w ramach EBC, które mogą okazać się niewystarczające. Istnieje duże ryzyko, że cel stabilności systemu finansowego oraz stabilności pieniądza mogą w pewnym momencie być ze sobą sprzeczne. EBC w ramach swoich kompetencji powinien zrobić w tym zakresie wszystko, co możliwe, aby stworzyć oddzielne struktury oraz procedury przy jednoczesnej harmonizacji celów polityki monetarnej i polityki nadzorczej. W tym przypadku bardzo ważne będzie zachowanie należytej transparentności oraz obiektywności działań.

¹⁶ *Ibidem*, s. 67.

¹⁷ H. Enderlein, P. Bofinger, L. Boone et al., *op. cit.*, s. 67.

¹⁸ www.ekonomia.rp.pl [15.05.2013].

Istotnym elementem jest również sytuacja, w jakiej znalazły się kraje nieuczestniczące w unii monetarnej. Będą one miały wolność decyzji, czy chcą, aby ich banki były objęte wspólnym nadzorem. Obecnie wiadomo już, że Wielka Brytania i Szwecja odmówiły akcesji. Biorąc pod uwagę wielkość oraz skalę działania brytyjskich banków i rolę Londynu jako najważniejszego centrum finansowego w Europie, może to stworzyć poważne problemy dla efektywnego funkcjonowania nowego systemu.

Fundamentalnym problemem planowanej unii bankowej są również koszty fiskalne. Przeniesienie kompetencji nadzorczych na szczebel federacji wymaga przeniesienia na ten sam szczebel odpowiedzialności fiskalnej. Należy w tej sytuacji jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie: kto i ile powinien płacić za utrzymanie stabilności strefy euro – części jednolitego europejskiego rynku finansowego. W szczególnie kłopotliwej sytuacji zostały postawione kraje spoza strefy. Jest oczywiste, że więcej powinni płacić ci, którzy generują większe ryzyko systemowe. Nie ma uzasadnienia ekonomicznego, aby do wspólnej, „stabilnościowej” kasy UE bez względu na to, czy jest to federalny fundusz gwarantowania depozytów, czy też *resolution fund* (fundusz gwarancyjny restrukturyzacji banków), płacili ci, którzy ryzyka systemowego nie generują oraz ci, którzy ze środków tam zgromadzonych nie będą korzystali. To, w jakiej skali poszczególne państwa będą finansowały koszty UB, może zdecydować o sensowności uczestnictwa w niej krajów spoza strefy euro, ale również opóźnić osiągnięcie konsensusu wśród krajów strefy euro.

Koszty unii bankowej, wiążące się z funkcjonowaniem jednolitego nadzoru w ramach EBC, wydają się relatywnie niskie wobec kosztów związanych z utworzeniem *resolution fund* oraz ewentualnego federalnego funduszu gwarancji depozytów. Usytuowanie scentralizowanego europejskiego nadzoru w EBC uzasadnia fakt, aby jego koszty były pokrywane według klucza kapitałowego. Określa on wysokość wkładu do kapitału EBC każdego krajowego banku centralnego państw członkowskich UE. Jest to średnia arytmetyczna z udziału danego państwa w łącznej liczbie ludności oraz w PKB całej UE. Nie ma jednak żadnego uzasadnienia, by wydatki poszczególnych członków UB na *resolution fund* lub federalny fundusz gwarantowania depozytów były naliczane według klucza kapitałowego. Sugestie takie pojawiły się w artykule D. Schoenmakera i A. Siegmanna. Autorzy szacują korzyści i koszty uczestnictwa w UB oddzielnie dla krajów strefy euro i krajów do niej nienależących, a następnie obliczają efekt netto z tytułu przystąpienia poszczególnych krajów do unii. Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że wszystkie państwa Europy Środkowej są płatnikami netto, a zatem przystąpienie tych krajów do unii bankowej nie jest racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia. Podobne konkluzje wynikają z materiałów Biura Analiz Sejmowych, w których cytowane są powyższe badania¹⁹. Problem efektu netto obrazuje tabela 2.

¹⁹ L. Pawłowicz, *Unia Bankowa: kto i ile powinien płacić za stabilność strefy euro*, www.forsal.pl [21.05.2013].

Tabela 2. Efekt netto* uczestnictwa w unii bankowej w państwach UE

Państwo UE/ Liczba dużych banków	Aktywa banków w bln euro	Zyski w %	Koszty w %	Efekt netto w %	Strefa euro
Austria 0	0,0	0,0	1,9	-1,9	TAK
Belgia 1	0,3	0,8	2,4	-1,6	TAK
Bułgaria 0	0,0	0,0	0,9	-0,9	NIE
Chorwacja** 0	0,0	0,0	0,0	0,0	NIE
Cypr 0	0,0	0,0	0,1	-0,1	TAK
Czechy 0	0,0	0,0	1,5	-1,5	NIE
Dania 1	0,5	1,8	1,5	0,3	NIE
Estonia 0	0,0	0,0	0,2	-0,2	TAK
Finlandia 0	0,0	0,0	1,3	-1,3	TAK
Francja 5	6,8	11,4	14,2	-2,8	TAK
Grecja 0	0,0	0,0	2,0	-2,0	TAK
Hiszpania 3	2,1	19,2	8,3	10,9	TAK
Holandia 3	2,1	7,1	4,0	3,1	TAK
Irlandia 1	0,1	0,5	1,1	-0,7	TAK
Litwa 0	0,0	0,0	0,4	-0,4	NIE
Luksemburg 0	0,0	0,0	0,2	-0,2	TAK
Łotwa 0	0,0	0,0	0,3	-0,3	NIE
Malta 0	0,0	0,0	0,1	-0,1	TAK
Niemcy 3	3,2	12,3	18,9	-6,7	TAK
Polska 0	0,0	0,0	4,9	-4,9	NIE
Portugalia 0	0,0	0,0	1,8	-1,8	TAK
Rumunia 0	0,0	0,0	2,5	-2,5	NIE
Słowacja 0	0,0	0,0	0,7	-0,7	TAK
Słowenia 0	0,0	0,0	0,3	-0,3	TAK
Szwecja 1	0,7	10,9	2,3	8,6	NIE
Węgry 0	0,0	0,0	1,4	-1,4	NIE
Wielka Brytania 5	7,3	27,4	14,5	12,9	NIE
Włochy 2	1,6	8,6	12,5	-3,9	TAK
Razem 25	Razem 24,6	Razem 100	Razem 100	x	TAK

*Efekt netto na poczet analizy został wyliczony jako różnica między korzyścią, będącą udziałem danego państwa w korzyściach całkowitych, a kosztem będącym udziałem danego państwa w kosztach całkowitych

** Do analizy włączono Chorwację z uwagi na jej wejście do UE (1 lipca 2013)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: D. Schoenmaker, A. Siegmann, *Winners of a European Banking Union*, „Duisenberg School of Finance Policy Briefs” 2013, No. 23, s. 5; Z. Szpringer, *Unia bankowa*, „Infos. Biuro Analiz Strategicznych” 2013, nr 8 (145), s. 4.

Z powyższych danych wynika, że Polska, z której nie wywodzi się żaden z dużych banków systemowych, nie osiągałaby korzyści wynikających z ich dofinansowania, a jednocześnie musiałaby ponosić koszty wynikające z wpłat do EBC. Stąd efekt netto przystąpienia Polski do UB byłby ujemny (-4,9%). Oznacza to, że ponosiłaby – podobnie jak Niemcy – największe koszty przystąpienia do unii bankowej. W przypadku Niemiec na ujemny efekt netto (-6,7 %) składałyby się koszty

wynikające z udziału w kapitale EBC (18,9%) oraz korzyści z ratowania trzech banków niemieckich (12,3%), których aktywa wynoszą 3,2 bln euro.

Największe zaś korzyści odnotowałyby Wielka Brytania, Hiszpania i Szwecja, przy czym tak Wielka Brytania, jak i Szwecja nie są ze względów politycznych zainteresowane przystąpieniem do unii, zakładając zapewne, że lepiej jest w trudnej sytuacji ratować tylko własne banki niż banki pozostałych państw członkowskich. Wielka Brytania – największy beneficjent UB – osiągnęłaby dodatni efekt netto (12,9%), wynikający z kosztów z tytułu wpłat do EBC (14,5%) oraz zysków (27,4%) z ratowania pięciu dużych banków o łącznych aktywach 7,3 bln euro²⁰.

Niezależnie od wymienionych powyżej problemów, zasadniczymi kwestiami wymagającymi ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie zasad działania unii powinny być:

- ustalenie zasad finansowania europejskiego mechanizmu nadzorczego EBC do nadzorowania największych banków,
- doprecyzowanie zasad systemu ochrony depozytów, roli, uprawnień oraz odpowiedzialności EBC (czy ma być nadzorcą konsolidującym, czy ma podejmować decyzje samodzielnie czy po konsultacjach z nadzorami lokalnymi),
- zasady współpracy EBC z krajowymi nadzorami państw, które nie przystąpiły do SSM oraz współpracy z EBA (w tym ustalenie, czy EBA może wobec EBC podjąć działania wiążącej mediacji oraz określenie statusu wyuczynnych przygotowanych przez EBA)²¹.

Obecnie w UE trwają prace nad centralizacją nadzoru bankowego (centralizacja funkcji nadzorczych na poziomie unijnym), który ma zostać zakończony w jesieni 2013 r. W założeniach unia bankowa ma być kluczem do zarządzania kryzysem i długoterminowej stabilności. Jako uzupełnienie UGiW ma przybliżyć UE do końca kryzysu finansowego. UB może być tym elementem stabilizującym, który przywróci pierwotne założenia strefy euro²², a w konsekwencji przywróci efektywność w polityce pieniężnej UE (strefa euro przestała przynosić te korzyści, dla których została utworzona).

Wpływ unii bankowej na gospodarkę Polski oraz jej integrację z UE

Wola udziału Polski w unii bankowej wynika z ogólnej koncepcji i tendencji, jaką reprezentują polskie władze – należy znaleźć się we wszystkich formach współpracy w ramach UE. Uznają, że lepiej już na początku wejść do tworzącej się unii, aniżeli zostać zepchniętym do peryferyjnego kręgu integracyjnego²³.

²⁰ Z. Szpringer, *op. cit.*, s. 4.

²¹ *Ibidem*, s. 1–2.

²² Celami tymi są: jeden bank centralny, odpowiedni stopień konwergencji realnej – zgodność cykli koniunkturalnych, elastyczna polityka budżetowa – absorpcja szoków, wystarczająca przestrzeń fiskalna.

²³ T.G. Grosse, *Dylematy Unii Bankowej*, Warszawa–Natolin 2013, s. 19.

Rozważając polskie interesy należy wziąć pod uwagę uwarunkowania formalne, jak również konsekwencje ekonomiczne dla polskiego sektora bankowego. Wśród kwestii formalnych podstawowym problemem jest brak możliwości wpływu na proces podejmowania decyzji. Jakkolwiek będzie wyglądać ostateczne umocowanie wspólnego nadzoru bankowego w ramach EBC, Polska może liczyć na głos jedynie w pierwszej fazie, a więc w negocjacjach nad powołaniem unii, która wymaga zgody wszystkich państw członkowskich UE. Polska ma pewne pole negocjacji na temat swoich praw względem nowego mechanizmu unii jako członek UE, ale nie jako członek strefy euro. Jest to zatem pozycja słabsza. W ostateczności jednak nie będąc członkiem unii walutowej, Polska nie będzie miała realnego wpływu na dalszą ewolucję procesu decyzyjnego w uruchomionej unii bankowej – poza statusem obserwatora lub państwa konsultowanego, przy jednoczesnym podporządkowaniu własnego nadzoru nadzorowi europejskiemu.

W przypadku Polski brakować będzie także podstawowego praktycznego uzasadnienia członkostwa w nowym mechanizmie nadzoru, a więc objęcia jej parasolem ochronnym EMS. Biorąc pod uwagę charakter polskiego systemu bankowego równie kłopotliwe mogą być także konsekwencje ekonomiczne, takie jak koncentracja kapitału w sektorze bankowym w obrębie europejskiego systemu, czyli jego odpływ z obszarów peryferyjnych oraz ujednoczenie warunków kredytowania przez banki, z pominięciem lokalnej specyfiki ekonomicznej. W obu przypadkach byłyby to zjawiska dla polskiej gospodarki niekorzystne²⁴.

Wydaje się, że unia bankowa w proponowanym kształcie nie przyniesie wymiernych korzyści Polsce, która ma obecnie stosunkowo dobrze zorganizowany nadzór bankowy, niewielkie aktywa bankowe w relacji do PKB oraz dług publiczny poniżej 60% PKB. Dodatkowo w strukturze własnościowej polskich banków dominują banki, których większościowym akcjonariuszem są podmioty z innych krajów UE. Przesunięcie nadzoru bankowego z pojedynczych instytucji krajowych na grupy kapitałowe oznaczać będzie wprowadzenie centralizacji zarządzania zarówno płynnością, jak i kapitałem na poziomie grupy²⁵. Nadzór europejski będzie prawdopodobnie faworyzował stabilność największych europejskich grup finansowych kosztem rynków lokalnych, zwłaszcza w państwach peryferyjnych i niemających wspólnej waluty. Przejawem tego zjawiska będzie przede wszystkim skonsolidowany nadzór EBC prowadzony w stosunku do grup finansowych. Pozwoli on na podwyższanie wskaźników kapitałowych w instytucjach na rynkach centralnych w oparciu o stan ich filii funkcjonujących na rynkach peryferyjnych. Te ostatnie rynki są mniej rozwinięte, a tym samym działające tutaj instytucje mają relatywnie lepszą strukturę kapitałową. Jest to jednak niekorzystne dla rynków goszczących, gdyż prowadzi do nadmiernego (w stosunku do lokalnego poziomu ryzyka) zamrożenia kapitałów na niezbędne rezerwy. Ogranicza to możliwości udzielania pożyczek przedsiębiorstwom i hamuje wzrost gospodarczy. W najgor-

²⁴ M. Cichoński, *op. cit.*

²⁵ Z. Szpringer, *op. cit.*, s. 1–2.

szym scenariuszu może skutkować drenażem funduszy ze spółek w państwach peryferyjnych do ich matek w krajach centralnych. Koszty utworzenia i funkcjonowania UB zostają w ten sposób nieproporcjonalnie przeniesione na te gospodarki, które mają stabilniejsze i bezpieczniejsze systemy finansowe²⁶.

Zdaniem ekspertów, unia bankowa może ograniczyć kompetencje lokalnych nadzorów, zwłaszcza w państwach goszczących paneuropejskie grupy bankowe. EBC uzyska szereg ważnych kompetencji wobec rynków lokalnych. Będzie bowiem autoryzował decyzje miejscowych nadzorów dotyczące pozwolenia na rozpoczęcie działalności w danym kraju. Będzie też decydował o tym, czy takie pozwolenie cofnąć (m.in. na wniosek lokalnych nadzorów). EBC podejmuje również ostateczną decyzję o akwizycjach na miejscowych rynkach. W przypadku prawdopodobnego uprzywilejowania przez europejski nadzór największych grup finansowych, może to sprzyjać ich dalszej ekspansji na rynki goszczące²⁷.

Polska jako kraj, który nie przyjął jeszcze wspólnej waluty, stanie przed następującym dylematem, czy wchodzić do wspólnego nadzoru mając tylko niepełne prawa wpływu na zapadające w nim decyzje. W przeciwieństwie do innych krajów Unii Europejskiej, polski nadzór bankowy w postaci KNF prowadził konserwatywną politykę nadzorczą, co w dużej mierze pozytywnie wpłynęło na stabilność i dochodowość rodzimego sektora bankowego. Z punktu widzenia logistycznego centralizacja nadzoru w ramach UB spowoduje łatwość kontaktów z jednym nadzorem – obecnie urząd KNF musi się kontaktować z wieloma nadzorcami w strefie euro.

Podstawowa zasada unii, w której mogłaby uczestniczyć Polska, powinna opierać się na zasadzie, że wszelkie decyzje nadzorcze na poziomie europejskim nie mogą skutkować pogorszeniem poziomu bezpieczeństwa lokalnych banków. Ta zasada powinna dotyczyć zarówno wymogów kapitałowych, płynnościowych, jak i regulacji ostrożnościowych. Jednocześnie – i to powinno być dla Polski kluczowe – wszelkie działania harmonizujące na poziomie paneuropejskim nie mogą ograniczać władztwa lokalnego nadzoru w zakresie regulacji prewencyjnych. *Per analogiam* wszelkie decyzje nadzoru europejskiego wpływające na sytuacje banków córek, musiałyby być uzgadniane z lokalnym nadzorem. Nadzór krajowy miałby również prawo prowadzić bardziej restrykcyjne regulacje nadzorcze na terenie własnego kraju, niż te obowiązujące na poziomie europejskim, z zastrzeżeniem, że nie mogłyby to być rozwiązania łagodniejsze. Generalną zasadą europejskiego nadzoru musi być podział nadzorczy pomiędzy nadzór nad konglomeratami finansowymi i małymi bankami. Przyjęte rozwiązania powinny łączyć te dwa elementy, czyli nadzorując lokalnie banki należy uwzględniać systemowe ryzyka płynące z sumy lokalnych rozwiązań. W takim systemie ogólnoeuropejskiego nadzoru Polska mogłaby uczestniczyć, bez obaw o utratę kontroli nad nadzorowanymi podmiotami. I to jest w istocie jeden z postulatów, z którym Polska powinna wystąpić negocjując swój udział w unii.

²⁶ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 19.

²⁷ *Ibidem*, s. 20.

Polski system bankowy jest na razie bezpieczny. Przetrwiał kryzys, a system gwarantowania depozytów jest zaawansowany i zgromadził znaczne środki finansowe. Wiarygodność banków w Polsce wciąż jest bardzo wysoka. Można nawet powiedzieć, że zaufanie do szeroko pojętego sektora finansowego jest również wysokie. Obywatele polscy nie obawiają się utraty swoich oszczędności. Polskie banki są lepiej dokapitalizowane oraz w znacznie mniejszym stopniu zlewarowane niż ich europejscy konkurenci.

Jeżeli Polska zgodzi się na delegowanie uprawnień decyzyjnych na poziom unijny, to jednocześnie powinna tam być odpowiedzialność finansowa za te decyzje. W tej chwili może wystąpić sytuacja, że kto inny podejmie decyzję o funkcjonowaniu konkretnych banków na terenie Polski, ale jeżeli te decyzje będą błędne, to konsekwencje poniesie Polska, struktura państwa i system gospodarczy.

Powstanie unii nie będzie jednak obojętne dla polskich banków w większości należących do banków europejskich – co ostatecznie wpłynie na gospodarkę (w polskim sektorze bankowym dominują banki w 60 proc. będące własnością banków znajdujących się w strefie euro, tzw. banków-matek).

Przystąpienie Polski (i innych państw Europy Środkowej) do unii w obecnym kształcie może być groźne dla depozytów. Udział zagranicznych instytucji w polskich aktywach bankowych wynosi obecnie 65 proc. W porównaniu z pozostałymi krajami regionu jest to i tak niezły wynik; w obcych rękach jest np. 89 proc. słowackich, 95 proc. czeskich i aż 98 proc. estońskich aktywów bankowych²⁸. Przystąpienie przez Polskę w tej sytuacji do unii byłoby „skrajnie niszczące”. Grupy finansowe będą mogły transferować aktywa pomiędzy poszczególnymi jednostkami w sytuacji, w której któryś z członków UB dozna problemów finansowych. Groźba ta wynika z przeniesienia uprawnień krajowych nadzorów finansowych na rzecz podmiotu pozostającego w ramach EBC. Polska Komisja Nadzoru Finansowego straciłaby wówczas większość swoich kompetencji. Nadzorca unijny obejmowałby większą troską banki z dużych państw unijnych, a w mniejszym stopniu analizowałby sytuację w polskich bankach. Wtedy – choćby pod hasłem scentralizowanego zarządzania płynnością w grupie bankowej – można byłoby znacznie łatwiej dokonywać operacji transgranicznych. Do tej pory KNF udawało się skutecznie powstrzymywać transfery, m.in. poprzez wprowadzenie po upadku Lehman Brothers jesienią 2008 r. obowiązku dziennego raportowania transakcji czy podwyższanie poziomu wymaganego kapitału. Dzięki temu polski system bankowy uniknął kryzysu.

Współczynnik adekwatności podstawowych kapitałów własnych (*Tier 1 capital*) pozostaje w Polsce na dobrym poziomie 12,9%, KNF zaleca zaś, by banki zaniechały wypłacania dywidendy w sytuacji, gdy w ich przypadku odsetek ten będzie poniżej 9%. Wspólny nadzorca unijny najprawdopodobniej rozluźniłby te zasady. W przypadku Polski byłoby lepiej, gdyby banki-matki wystawiły na sprze-

²⁸ High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (chaired by Erkki Liikanen), *Final Report...*

daż polskie filie i polski kapitał mógłby je odkupić. Byłaby to okazja dla tworzenia polskich grup bankowo-ubezpieczeniowych²⁹.

Na tle problemu banków-matek mających siedziby w krajach UE jedną z największych korzyści z uczestnictwa Polski w UB mogłoby być zatem przyjęcie jednolitych standardów regulacyjnych, do wycofywania kapitału z należących do nich polskich banków. Ponadto w przypadku autonomicznych problemów polskiego sektora bankowego, skala zabezpieczeń dla depozytariuszy byłaby znacznie szersza niż obecnie. Na unii mógłby skorzystać także rząd, w wyniku prawdopodobnego wzrostu wiarygodności Polski i możliwości tańszej emisji papierów dłużnych.

Zakres proponowanych regulacji już teraz niesie za sobą bardzo ciekawe implikacje dla polskiego sektora bankowego. Działające w Polsce banki należące do dużych grup bankowych zostałyby automatycznie objęte unijnym nadzorem, niezależnie od uczestnictwa Polski w unii. W takiej sytuacji znalazłby się m.in. należący do UniCredit Group PKO SA, czy wchodzące w skład zagranicznych grup bankowych BRE i ING. Nie bez przyczyny prezes Narodowego Banku Polskiego (NBP) Marek Belka stwierdził, że unia bankowa wejdzie do nas „tylnymi drzwiami”³⁰. Co więcej, istotny udział obcego kapitału w polskich bankach sprawia, że już teraz KNF musi współpracować z instytucjami nadzorczymi z innych krajów UE³⁰.

Wejście Polski do unii w kontekście problemu depozytów miałoby jedną zaletę: uwspólnotowanie ryzyka. Gdyby powstał wspólny system gwarantowania depozytów, bezpieczeństwo polskich środków zostałoby wzmocnione, ponieważ za ewentualne straty banków krajowych odpowiadałby podatnicy unijni, a nie jedynie polscy. Problem pojawiłby się jednak, gdyby upadł system bankowy któregoś z dużych krajów UE.

Istotnym problemem, który bezpośrednio będzie oddziaływał na gospodarkę Polski, jest podział obciążeń w ramach funduszu restrukturyzacji i likwidacji banków, jakie będzie musiała ponieść Polska w momencie wejścia do unii. Od 2008 r., państwa unijne zaoferowały europejskiemu sektorowi bankowemu około 4,7 bilionów euro w formie gwarancji kapitałowych. Według przykładowego scenariusza, w którym zakłada się istnienie takiego funduszu restrukturyzacji i likwidacji banków w czasie kryzysu (zakładając, że kraje otrzymujące pomoc nie partycypują), Polska musiałaby zapłacić ponad 200 miliardów euro, czyli 74% PKB, podczas gdy w rzeczywistości wpłaciła do budżetu UE zaledwie 9 miliardów euro. Dane te pokazują, że podział obciążeń w takim systemie, w którym składki państwowe są oparte na wysokości PKB oraz liczbie ludności, byłyby niezwykle niesprawiedliwe, zważywszy, że polskie banki posiadają jedynie 0,73% aktywów bankowych całej Unii³¹.

²⁹ K. Rybiński, *Unia Bankowa? Polska gorzko tego pożałuje*, www.gospodarka.dziennik.pl [27.05.2013].

³⁰ M. Belka, *Unia bankowa korzystna dla Polski*, www.finance.wnp.pl [16.05.2013].

³¹ www.ekonomia.rp.pl [15.05.2013].

Nierozwiązana pozostaje kwestia możliwości wykorzystywania przez kraje spoza strefy euro środków zgromadzonych w funduszu ratunkowym EMS. Warunkiem członkostwa Polski w unii powinno być zapewnienie instrumentów wsparcia finansowego w postaci właśnie funduszu ratunkowego EMS oraz pakietu zaufania na wzór nowej Inicjatywy wiedeńskiej³². Brak takich rozwiązań powoduje, że Polska będzie ponosić silną odpowiedzialność finansową za decyzje podejmowane przez EBC.

W Polsce powinny być stworzone rozwiązania instytucjonalne, które ułatwią prowadzenie biznesu bankowego i będą wpływać na stabilizację rynku finansowego przed wejściem do unii. Przykładem takich rozwiązań może być sprawnie działający system funduszy poręczeniowych³³.

Reasumując dotychczasowe rozważania należy zadać sobie pytanie, czy Polska może skorzystać na przystąpieniu do unii bankowej? Niepewność dotycząca potencjalnych zysków i strat wynikających z członkostwa w unii, a także różnorodność podmiotów, na które oddziaływać będą konkretne mechanizmy, sprawia, że próba odpowiedzi na to pytanie powinna być podejmowana z kilku komplementarnych perspektyw.

Po pierwsze, wejście przez Polskę do unii bankowej niewątpliwie wpłynęłoby korzystnie na percepcję kraju przez zagraniczne podmioty rynkowe. Spowodowałoby jednak zmniejszenie elastyczności sfery finansowej, która sprzyja dynamizacji wzrostu gospodarczego, a także wywołało potencjalne konflikty na linii biznes–regulator.

Po drugie, podobnie jak w przypadku debaty nad przystąpieniem do UGiW, również w przypadku unii bankowej istnieje konieczność trudnej kalkulacji pomiędzy krótkookresowymi kosztami a długookresowymi korzyściami. Niewątpliwie procesy dostosowywania do wymogów nowych mechanizmów wiązałyby się z wydatkami państwa, ale przede wszystkim banków, ponoszących główne koszty unii. Nakłady te mogłyby jednak zostać zdyskontowane w dłuższym horyzoncie czasowym, jeśli Polska zyskałaby na międzynarodowej wiarygodności, a sektor bankowy podlegał silniejszym zabezpieczeniom na wypadek kryzysu.

³² Inicjatywa wiedeńska została powołana w szczytowym momencie światowego kryzysu finansowego 2008/2009 jako forum podmiotów sektora publicznego i prywatnego, służące zapewnieniu przez zachodnie grupy bankowe odpowiedniego wsparcia kapitałowego i płynnościowego swoim filiom w krajach Europy Środkowej, Wschodniej i Południowo-Wschodniej. W odpowiedzi na odradzające się zagrożenia dla regionu płynące z kryzysu w strefie euro, inicjatywa została reaktywowana w styczniu 2012 r. jako Inicjatywa wiedeńska 2. Koncentruje się ona obecnie na promowaniu koordynacji działań władz krajów macierzystych i goszczących na rzecz zapewnienia stabilnej transgranicznej działalności bankowej i uniknięcia nieuporządkowanego delewarowania. Członkami jej Komitetu Sterującego są EBOR, Europejski Bank Inwestycyjny, MFW, Bank Światowy i Komisja Europejska, a także Włochy i Rumunia, które reprezentują odpowiednio władze macierzyste i goszczące. Przewodniczącym Komitetu jest Marek Belka, prezes Narodowego Banku Polskiego.

³³ M. Pawlak, *Po co nam Unia Bankowa?*, www.kurier365.pl [15.05.2013].

Po trzecie, dokonanie jednoznacznej weryfikacji skutków unii dla Polski pozostaje w ścisłym związku z możliwą przyszłą akcesją do strefy euro. Ocenę przystąpienia do unii znacznie ułatwiłaby znajomość konkretnego stanowiska władz polskich dotyczącego przystąpienia do strefy euro, w szczególności jego przybliżonych ram czasowych.

Niezależnie od ostatecznej konkluzji dotyczącej skutków przystąpienia Polski do unii bankowej dla polskiego życia gospodarczego – należy podkreślić, że idea ta istotnie zmieniła krajobraz debaty dotyczącej dalszej integracji Polski ze strukturami europejskimi. Decyzje z zakresu ekonomii politycznej nie sprowadzają się już bowiem do prostego, bipolarnego „w” albo „poza” strefą euro, a mechanizmy proponowane przez unię pozwalają na pogłębienie integracji w ramach UE w odmienny sposób. Jeżeli Polska miałaby przystąpić do nowych struktur, nie warto odkładać podjęcia decyzji na ostatnią chwilę, lecz aktywnie uczestniczyć w pracach nad projektem rozwiązań w zakresie unii, tak, aby były one jak najbardziej korzystne dla polskiego sektora bankowego³⁴.

Decyzja o przystąpieniu Polski do unii będzie zapewne warunkowana przede wszystkim względami geopolitycznymi, a więc związana z chęcią ucieczki z „drugiego kręgu integracyjnego” („Europa drugiej prędkości”) do europejskiego centrum. Będzie również podyktowana tempem przyjęcia wspólnej waluty. W sytuacji przyspieszenia starań o akcesję do UGiW odwlekanie członkostwa wydaje się nielogiczne. Natomiast opóźnienie przyjęcia euro daje więcej swobody w zakresie terminu wejścia do unii bankowej³⁵.

Ostatecznie w interesie Polski powinno być przystąpienie pod warunkiem jednak dokładnego i precyzyjnego wynegocjowania jak najbardziej korzystnych warunków uczestnictwa i współpracy z unią bankową, tak aby zachowana była efektywność nadzorcza oraz możliwość dalszego rozwoju polskich banków – z uwzględnieniem oczywiście kosztów fiskalnych ponoszonych przez Polskę. Oznacza to, że tak długo, jak będzie ponosić takie koszty, musi mieć wpływ na kluczowe decyzje, które będą skutkowały kosztami fiskalnymi dla polskiego rynku.

Nieprzystąpienie Polski do unii – z uwagi na wielkość polskiego sektora bankowego i jego powiązania ze strefą euro w odbiorze zewnętrznym będzie postrzegane negatywnie. W praktyce oznaczałoby to, że pozostawanie poza unia pogorszyłoby zewnętrzną wycenę polskiego systemu bankowego, nawet jeśli teraz jego kondycja jest bardzo dobra.

³⁴ J. Janus, *Unia bankowa: przesłanki, założenia i potencjalne skutki dla Polski*, www.eksperci.kj.org.pl [20.05.2013].

³⁵ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 21–22.

Podsumowanie i rekomendacje dla Polski

Docelowy kształt przyszłej unii bankowej, ale również działania wszystkich krajów UE i rolę, jaką będą w niej pełnić, są uzależnione od odpowiedzi na następujące, kluczowe pytania:

1. Jakie będą relacje pomiędzy organem nadzorczym w postaci EBC a dotychczasowym europejskim regulatorem w postaci EBE?
2. Jakie będą ostateczne rozwiązania EBC w kontekście unii bankowej?
3. Jakie narzędzia i zadania będą przypisane nadzorowi makroostrożnościowemu w UE?
4. W jakim zakresie będzie się odbywała współpraca pomiędzy 17 krajami strefy euro a pozostałymi 10 krajami, spoza tej strefy?
5. Jakie kompetencje będzie miała rada nadzorcza przy EBC, w której będą wypracowywane decyzje wspólne i gdzie każdy z nadzorów będzie miał 1 głos?
6. Jakie będą przepisy przejściowe i okresy z tym związane?
7. Jakie będą w EBE zasady głosowania i rozstrzygnięcia w obszarze wiążącej mediacji?
8. Jaka będzie pozycja polskiego regulatora w kształtowaniu decyzji w unii – jeżeli dana decyzja będzie szkodliwa dla interesu Polski, czy polski regulator będzie mógł jej nie przyjąć – czy jednak będzie związany tą decyzją jako *de facto* niedecyzyjny (z uwagi na fakt, że Polska nie jest w strefie euro)?
9. Czy z punktu widzenia polskiego regulatora lepiej jest wchodzić do unii czy nie?
10. Czy zmiany zgłoszone przez 17 krajów euro i 10 krajów spoza strefy znajdują się w docelowym modelu unii bankowej?³⁶

Niezależnie od odpowiedzi na postawione pytania, już teraz można sprecyzować kluczowe rekomendacje dla Polski (tab. 3), wynikające z obecnego projektu unii i przyjętych przez UE rozwiązań w tym zakresie. Rekomendacje te są również realizacją celu głównego niniejszego opracowania.

Tabela 3. Rekomendacje i ryzyko dla Polski wynikające z unii bankowej

Lp.	Zakres rekomendacji i ryzyka	Filar unii bankowej
1.	Unia bankowa w proponowanym kształcie nie przyniesie wymiernych korzyści dla Polski, należy przeprowadzić szczegółowe analizy oraz konsultacje z UE odnośnie do polskiego uczestnictwa i interesu, szczególnie w każdym z filarów. Efektem tego powinny być konkretne przywileje, które Polska powinna otrzymać w zamian za uczestnictwo.	1–3
2.	Przystąpienie Polski do unii w obecnym kształcie może być groźne dla depozytów, należy opracować procedurę, w oparciu o którą (jeżeli zajdzie taka konieczność) będzie możliwy kontrolowany transfer kapitału przez grupy kapitałowe działające na terenie Polski, z uwzględnieniem wartości progowych, kwotowych i braku niekontrolowanego odpływu pieniądza.	2

³⁶ Materiały CASE-BRE 2012, zapis pokonferencyjny, „Unia bankowa i jej skutki dla Unii Europejskiej, strefy euro i dla Polski – 123 seminarium BRE-Case”, www.bankier.tv [15.05.2013].

3.	Wzmocnienie pozycji KNF w kwestii niekontrolowanych i nadmiernych transferów ponadgranicznych poprzez opracowanie i wdrożenie stosownych rekomendacji.	1
4.	Konieczność wynegocjowania przez Polskę w UE czytelnych zasad postępowania w przypadku hazardu moralnego, czyli konieczności obciążenia (solidarnie wszystkich członków unii) kosztami ratowania systemowo dużych europejskich banków. Zasadne jest zwolnienie Polski przynajmniej z części solidarnej wysokości obciążeń.	3
5.	Wynegocjowanie przez Polskę możliwości wpływu na kluczowe decyzje, które skutkują kosztami fiskalnymi dla polskiego rynku.	1–3
6.	Wynegocjowanie przez Polskę innego sposobu naliczania obciążeń w ramach funduszu restrukturyzacji i likwidacji banków, pomijającego w pierwszej kolejności parametr liczby ludności (w chwili wejścia Polski do unii bankowej staje się niekorzystny).	3
7.	Uzyskanie gwarancji przez Polskę, że wszelkie decyzje nadzorcze na poziomie europejskim nie mogą skutkować pogorszeniem poziomu bezpieczeństwa polskich banków.	1
8.	Na podstawie poprzedniej rekomendacji – przyjęcie jednolitych standardów regulacyjnych w przypadku wycofywania kapitału z należących do nich polskich banków.	1
9.	Cel wstąpienia Polski do unii powinien być rozpatrywany przez pryzmat korzyści dla polskiej gospodarki i przedsiębiorstw. Po wstąpieniu sektor bankowy powinien móc finansować gospodarkę na poziomie nie niższym niż obecnie.	1–3
10.	Warunkiem członkostwa Polski powinno być zapewnienie instrumentów wsparcia finansowego w postaci funduszu ratunkowego EMS oraz pakietu zaufania na wzór nowej Inicjatywy wiedeńskiej. Brak takich rozwiązań powoduje, że Polska będzie ponosić większą odpowiedzialność finansową za decyzje podejmowane przez EBC.	1
11.	Wnioskowanie przez Polskę zmiany zasad finansowania <i>resolution fund</i> i federalnego funduszu gwarantowania –dotychczas naliczanych według klucza kapitałowego, ekonomicznie nieuzasadnionego i szkodliwego dla polskiej gospodarki.	1, 3
12.	W Polsce powinny być stworzone rozwiązania instytucjonalne, które ułatwią prowadzenie biznesu bankowego i będą wpływać na stabilizację rynku finansowego jeszcze przed wejściem do unii bankowej. Przykładem takich rozwiązań może być sprawnie działający system funduszy poręczeniowych.	1–3
13.	Deklaracja dotycząca członkostwa Polski w strefie euro: brak ostatecznej decyzji w tym zakresie spowoduje marginalizację udziału Polski w unii bankowej. Polska ma pewien zakres negocjacji dotyczący nowego mechanizmu unii jako członek UE, ale już nie jako członek strefy euro – jest to jednak pozycja słabsza. Polska nie będąc członkiem unii walutowej nie będzie miała realnego wpływu na proces decyzyjny w unii bankowej.	1–3
14.	Nieprzystąpienie Polski do unii bankowej – z uwagi na wielkość polskiego sektora bankowego i jego powiązania ze strefą euro – będzie odbierane negatywnie. Oznaczać będzie pogorszenie zewnętrznej wyceny polskiego systemu bankowego. W przypadku decyzji o nieprzystąpieniu, należy też dokapitalizować banki z większościowym udziałem kapitału polskiego przez stworzenie odpowiednich rezerw oraz oszacować koszty krótko- i długookresowe.	1–3
15.	W interesie Polski powinno być przystąpienie do unii pod warunkiem dokładnego i precyzyjnego wynegocjowania jak najbardziej korzystnych warunków uczestnictwa i współpracy. Konieczne jest uwzględnienie wszystkich kosztów związanych z członkostwem.	1–3

Źródło: opracowanie własne.

Stan realizacji powyższych rekomendacji, zdecydowanie wpłynie i określi pozycję Polski w docelowym modelu unii bankowej oraz wyznaczy stopień, tempo i jakość polskiej integracji z UE i strefą euro.

Banking Union – the benefits and risks for the Polish

The Banking Union will change the face of Europe. It will significantly deepen integration in what is arguably the key sector of the economy. For the Member States that join the Banking Union, this will mean signing up for ‘more Europe’. This will raise not only technical questions as to how Banking Union will actually work, but also political questions. These relate to how that deeper Europe should be governed and how the Banking Union will fit within the EU as a whole. Banking union consists of five elements: Regulation, Supervision, Deposit guarantees, Resolution and Liquidity provision from the Central Bank. All need to work together. Just as one needs a blueprint for the entire building before laying the foundation, so too would it be helpful to have a sense of Banking Union in its entirety before initiating the Single Supervisory Mechanism as the first instalment. Otherwise one runs the risk that Banking Union will remain partial, and that this will make things worse, not better.

Key words: European Banking Union, regulation, costs, resolution fund, recommendations

CZĘŚĆ TRZECIA: POLSKA W UE I NATO

Janusz J. Węc

**PROCES ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ
JAKO CEL OPERACYJNY POLSKIEJ PREZYDENCJI
W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

Przedmiotem analizy jest realizacja strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej przez polską prezydencję. Celem badawczym jest odpowiedź na pytanie, jaki był realny wpływ polskiego rządu na proces rozszerzenia Unii Europejskiej. W pierwszej części artykułu przedstawione zostały podstawy programowe działań polskiej prezydencji na rzecz procesu rozszerzenia, zaś w części drugiej – ich praktyczna realizacja w odniesieniu do Chorwacji, Islandii, Turcji, Serbii oraz pozostałych państw Bałkanów Zachodnich.

Podstawy programowe

Działania polskiego rządu, dotyczące procesu rozszerzenia Unii Europejskiej, wynikały zarówno z 18-miesięcznego programu prezydencji grupowej (Polska, Dania i Cypr), jak i 6-miesięcznego programu prezydencji krajowej (Polska). Oba programy były wyrazem realizacji funkcji planistycznej przez polską prezydencję¹. W programie prezydencji grupowej za jeden z celów strategicznych (priory-

¹ Szerzej na temat funkcji prezydencji w Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, zob.: J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 176–188; idem, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania*

tetów) uznano kontynuację rozpoczętych wcześniej negocjacji akcesyjnych oraz utrzymanie „europejskiej perspektywy” dla państw Bałkanów Zachodnich. Celem operacyjnym prezydencji grupowej miało być podpisanie i ratyfikacja traktatu akcesyjnego z Chorwacją po zakończeniu z tym państwem rokowań akcesyjnych, kontynuacja negocjacji akcesyjnych z Islandią w oparciu o wyniki ukończonego już przeglądu zgodności prawa krajowego z prawem unijnym (*screening*), nadanie nowego impulsu rokowaniom akcesyjnym z Turcją, a także określenie perspektywy przyjęcia do Unii pozostałych państw Bałkanów Zachodnich².

Również w programie krajowym polskiej prezydencji strategia rozszerzeniowa znalazła poczesne miejsce. Polska od 2004 r. należała bowiem do grupy tzw. prorozszerzeniowych państw członkowskich Unii Europejskiej, konsekwentnie wspierając wszystkie dotychczasowe prezydencje w realizacji procesu rozszerzenia Unii. Strategia rozszerzeniowa wpisana została do trzeciego priorytetu polskiej prezydencji, zatytułowanego „Europa korzystająca na otwartości”. Rząd polski stwierdzał w nim, że rozszerzenie

[...] jest strategicznym projektem politycznym UE [...], leżącym zarówno w interesie Unii, jak i państw ubiegających się o członkostwo. Wzmacnia ono bowiem stabilizację w Europie oraz pozycję UE na arenie międzynarodowej, poszerza strefę dobrobytu i wspólnego kształtowania przyszłości w oparciu o jednakowe standardy [a także przyczynia się] do umacniania bezpieczeństwa i pomyślności obywateli UE.

W ślad za tym rząd polski deklarował, że będzie konsekwentnie dążył „do zapewnienia postępu w realizacji strategii rozszerzenia”, w szczególności do podpisania traktatu akcesyjnego z Chorwacją, kontynuowania negocjacji akcesyjnych z Turcją, osiągnięcia „znaczącego postępu” w negocjacjach akcesyjnych z Islandią, a także wspierania „europejskich aspiracji” państw Bałkanów Zachodnich. Mimo obiekcji i wątpliwości rządów niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej, sceptycznie oceniających ewentualne członkostwo Turcji w Unii (np. Francja czy Niemcy), polski rząd zapewniał, że zamierza „wykorzystać wszelkie okoliczności” sprzyjające kontynuacji negocjacji z rządem tureckim, ponieważ „nowoczesna Turcja, silna gospodarczo i rozwinięta społecznie byłaby wzmocnieniem UE”³. Cele te zostały doprecyzowane i szerzej uzasadnione w części operacyjnej programu polskiej prezydencji. Rząd polski stwierdzał w niej, że istotnym warunkiem osiągnięcia postępu w realizacji strategii rozszerzeniowej „jest determinacja państw kandydujących i zainteresowanych członkostwem w UE w wypełnianiu

prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, red. K. Szczerski, Kraków 2009, s. 31–55.

² Rada Unii Europejskiej, *18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2012 r.)*, Bruksela, 17 czerwca 2011, ST 11447/11, s. 15, 20.

³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r.–31 grudnia 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 11.

kryteriów akcesji, które są jednakowe dla wszystkich”. Zasada warunkowości miała gwarantować bowiem „odpowiednią jakość rozszerzenia rozumianą jako czynnik sprzyjający wzmocnieniu spójności Unii Europejskiej”⁴.

Realizacja założeń programowych

a) Pozycja wyjściowa

Polska rozpoczęła sprawowanie prezydencji w Unii Europejskiej w sytuacji, gdy zakończone już zostały negocjacje akcesyjne z Chorwacją, trwały rokowania akcesyjne z Islandią, w zupełnej stagnacji znajdowały się negocjacje z Turcją, zaś państwa Bałkanów Zachodnich albo posiadały status kandydata do członkostwa, oczekując na rozpoczęcie rokowań akcesyjnych (Czarnogóra, Macedonia), albo czekały na przyznanie im takiego statusu (Serbia), albo też należały na razie jedynie do grupy krajów aspirujących do członkostwa (Albania, Bośnia i Hercegowina i Kosowo).

W okresie węgierskiej prezydencji rząd polski kontynuował dotychczasowe działania, których celem było utrzymanie wizerunku Polski jako państwa sprzyjającego rozszerzeniu Unii Europejskiej⁵. W ślad za tym wspierał aktywnie wszystkie prace rządu węgierskiego, służące osiągnięciu realnego postępu w negocjacjach akcesyjnych z Chorwacją, Islandią i Turcją oraz utrzymaniu na unijnej agendzie „europejskiej perspektywy” dla państw Bałkanów Zachodnich.

I tak, Polska aktywnie popierała w pierwszej połowie 2011 r. rokowania akcesyjne z Chorwacją zarówno na poziomie technicznym (Grupa robocza ds. rozszerzenia), jak i politycznym (Rada ds. Ogólnych). Rząd polski należał do najbardziej zaangażowanych zwolenników zamknięcia ostatnich 4 spośród 35 rozdziałów negocjacyjnych z Chorwacją, czemu sprzeciwiała się wówczas m.in. Wielka Brytania i Holandia. Dzięki temu 30 czerwca 2011 r., po niemal 6 latach rokowań, prezydencji węgierskiej udało się je zakończyć. Otworzyło to możliwość podpisania traktatu akcesyjnego z Chorwacją w okresie polskiej prezydencji. Podobnie aktywnego poparcia rząd polski udzielał Islandii w jej rokowaniach z Unią Europejską. 27 czerwca 2011 r. podczas międzyrządowej konferencji Unia Europejska–Islandia otworzyło 4 rozdziały negocjacyjne, w tym 2 od razu zamknięto (nauka i kultura oraz badania). Było to możliwe dzięki temu, że Islandia od 16 lat uczestniczyła już w unijnych programach oraz dostosowała swoje prawo do dorobku prawnego Unii w tych dziedzinach.

⁴ *Ibidem*, s. 12.

⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2010 r. (podczas prezydencji hiszpańskiej)*, Warszawa 2010, s. 8–9; Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2010 r. (podczas prezydencji belgijskiej)*, Warszawa 2010, s. 9–10.

Jednak pomimo znacznego wsparcia ze strony polskiego rządu oraz pozostałych tzw. państw prorozszerzeniowych, prezydencji węgierskiej nie udało się osiągnąć jakiegokolwiek postępu w rokowaniach z Turcją. Podobnie jak w okresie prezydencji belgijskiej nie otwarto z tym państwem żadnego rozdziału negocjacyjnego. Było to m.in. wynikiem sytuacji wewnętrznej w Turcji (wybory parlamentarne z 12 czerwca 2011 r.). Ponadto Polska aktywnie popierała starania pozostałych (poza Chorwacją i Słowenią) państw Bałkanów Zachodnich w ich dążeniach do utrzymania „perspektywy europejskiej” i zbliżenia do Unii, postrzegając proces rozszerzenia jako „narzędzie budowania stabilności w regionie”⁶.

b) Dynamika procesu akcesyjnego

Komunikat Komisji Europejskiej i konkluzje Rady ds. Ogólnych

12 października 2011 r. Komisja Europejska opublikowała doroczny komunikat w sprawie strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej. W pełni poparła ona dotychczasowy proces rozszerzenia Unii, argumentując, że przyniósł on korzyści całej Europie: stanowił bowiem „bardzo silny impuls dla zmian i reform w państwach kandydujących i aspirujących” oraz był istotnym narzędziem służącym transformacji tamtejszych społeczeństw. Z drugiej strony proces ten wzmacniał samą Unię Europejską. Dzięki niemu była ona bowiem w stanie „lepiej pokonywać wyzwania o wymiarze globalnym”⁷.

Komunikat Komisji Europejskiej zawierał również ocenę postępu prac dostosowawczych, program działań na lata 2011–2012 oraz wnioski i zalecenia dla Chorwacji, Islandii, Turcji, Macedonii, Czarnogóry, Albanii, Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa⁸. Komisja wskazywała w swoim komunikacie zarówno na dotychczasowe osiągnięcia tychże państw, jak i ich trudności w procesie dostosowawczym. Za najważniejsze wyzwania stojące przed tymi krajami (z wyjątkiem Islandii) Komisja Europejska uznała: umacnianie rządów prawa oraz reformę administracji publicznej, gwarancje wolności słowa w mediach, a także rozbudowę sieci transportowych i energetycznych. W odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich istotne znaczenie miało również pogłębienie współpracy regionalnej i pojednanie w regionie. Ważnym wyzwaniem dla wszystkich wspomnianych państw, objętych strategią rozszerzeniową, było trwałe ożywienie gospodarcze oraz „uwzględnienie” strategii „Europa 2020”⁹.

⁶ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, *Informacja dla Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej o udziale w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2011 r. (podczas prezydencji węgierskiej)*, Warszawa 2011, s. 27–28.

⁷ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2011–2012*, Bruksela, 12 października 2011, COM (2011) 666, wersja ostateczna, s. 2–5.

⁸ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady w sprawie rozszerzenia oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia*, Bruksela, 5 grudnia 2011, 18195/11, s. 1–2.

⁹ *Ibidem*, s. 5–14.

Polska prezydencja z zadowoleniem przyjęła komunikat Komisji Europejskiej z 12 października 2011 r. Jeszcze w tym samym dniu, występujący w jej imieniu Konrad Niklewicz, rzecznik prasowy prezydencji, podkreślił, że treść komunikatu „dobrze wpisuje się” w jeden z celów strategicznych polskiej prezydencji, a mianowicie priorytet „Europa korzystająca na otwartości”. Oświadczył on, że celem prezydencji pozostaje przygotowanie i podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją, kontynuacja negocjacji akcesyjnych z Islandią i Turcją, a także silne wsparcie dla aspiracji europejskich państw Bałkanów Zachodnich. Zapewnił on również, że polska prezydencja będzie „działać na rzecz wypracowania rozsądnego consensusu w tej sprawie”¹⁰.

Komunikat Komisji Europejskiej z 12 października 2011 r. stał się podstawą do dyskusji pomiędzy przedstawicielami rządów 27 państw członkowskich Unii Europejskiej. Była ona prowadzona w następnych tygodniach przez polską prezydencję zarówno na szczeblu technicznym, jak i politycznym. Prezydencja wypełniała w ten sposób swoją funkcję mediacyjną, koordynacyjną, administracyjną oraz reprezentacji wewnętrznej w kontaktach z rządami państw członkowskich i instytucjami Unii Europejskiej. Na zakończenie debaty 5 grudnia 2011 r. Rada ds. Ogólnych opracowała konkluzje dotyczące strategii rozszerzeniowej oraz procesu stabilizacji i stowarzyszenia państw Bałkanów Zachodnich. Wyraziła w nich poparcie dla dotychczasowego procesu rozszerzenia Unii, stwierdzając, że jego potencjał modernizacyjny stymuluje w państwach kandydujących i aspirujących dalekosiężne reformy polityczne i gospodarcze, z których korzysta także Unia jako całość¹¹. Z inicjatywy polskiej prezydencji Rada przyjęła również w swoich konkluzjach rozszerzeniowych „nowe podejście” do negocjacji akcesyjnych, które miało odtąd polegać na możliwie najwcześniejszym otwieraniu najtrudniejszych rozdziałów (m.in.: prawa podstawowe oraz wszystkie rodzaje polityki, należące do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości)¹².

Chorwacja

12 września 2011 r. Rada ds. Ogólnych pod polskim przewodnictwem podczas posiedzenia w Brukseli przyjęła ustalenia, dotyczące statusu Chorwacji w okresie między zakończeniem negocjacji akcesyjnych a wejściem w życie traktatu o przystąpieniu tego państwa do Unii Europejskiej. Były one podobne do ustaleń obowiązujących w przypadku poprzednich akcesji i dotyczyły m.in. procedury wzajemnego informowania i konsultacji oraz nadania Chorwacji statusu obserwatora w instytucjach i organach Unii¹³.

¹⁰ Rozszerzenie Unii Europejskiej – raport Komisji, 12 października 2011, www.pl2011.eu, s. 1.

¹¹ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 10–12.

¹² Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej, *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji, złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowywania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczypospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej (przyjęty przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2012 r.)*, Warszawa 2012, s. 173.

¹³ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Komunikat prasowy*, Bruksela, 12 września 2011, 13587/11, s. 7.

12 października 2011 r. Komisja Europejska zgodnie z art. 49 TUE wydała pozytywną opinię na temat akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej. Komisja uznała, że państwo to wypełniło już wszystkie polityczne kryteria członkostwa oraz wyraziła nadzieję, że do 1 lipca 2013 r. spełni ono również wymogi gospodarcze (sprostanie presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii), a także kryteria związane z przyjęciem unijnego dorobku prawnego. W ślad za tym Komisja wezwała Chorwację do

[...] niestawania w wysiłkach na rzecz dostosowania ustawodawstwa do unijnego dorobku prawnego oraz dalszego wzmocnienia swojego potencjału administracyjnego, między innymi poprzez stałe postępy reformy administracji publicznej.

Komisja zapowiedziała również, że będzie monitorować proces realizacji przez Chorwację wszystkich zobowiązań podjętych w czasie negocjacji akcesyjnych (m.in. w dziedzinie sądownictwa, walki z korupcją, praw podstawowych, w sferze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, w tym zarządzania granicami, a także w dziedzinie polityki konkurencji)¹⁴.

Zgodnie z procedurą art. 49 TUE, 1 grudnia 2011 r. swoją zgodę na akcesję Chorwacji do Unii Europejskiej wyraził także Parlament Europejski. Za przystąpieniem tego państwa do Unii opowiedziało się 564 deputowanych, 38 było przeciw, zaś 32 wstrzymało się od głosu. Parlament przyjął również przy tej okazji opracowany przez Hannesa Swobodę (Austria) niewiążący raport w sprawie akcesji Chorwacji do Unii. Zaakceptował w nim wnioski wynikające z negocjacji akcesyjnych, zobowiązał Komisję Europejską do bieżącego informowania go o realizacji przez Chorwację wspomnianych wyżej zobowiązań przedakcesyjnych, zaapelował do chorwackiego społeczeństwa o poparcie traktatu akcesyjnego w referendum, a także zwrócił się do państw członkowskich Unii o możliwie szybką jego ratyfikację¹⁵.

5 grudnia 2011 r. zgodnie ze wspomnianą wyżej procedurą, kierowana przez polską prezydentkę Rada ds. Ogólnych, biorąc pod uwagę kopenhaskie kryteria Rady Europejskiej z 22 czerwca 1993 r., podjęła jednogłośnie decyzję o przyjęciu Chorwacji do Unii Europejskiej¹⁶. W uchwalonych tego samego dnia, a wspomnianych wyżej konkluzjach, wezwała ona jednak Chorwację do rozwiązania wszystkich niedociągnięć w procesie dostosowawczym, wymienionych w komunikacie oraz opinii Komisji Europejskiej z 12 października 2011 r. – dotyczących w szczególności sądownictwa i praw podstawowych, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, polityki konkurencji, a także przyspieszenia reform strukturalnych w celu zwiększenia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności chorwackiej gospodarki w skali międzynarodowej¹⁷.

¹⁴ Komisja Europejska, *Opinia w sprawie wniosku Republiki Chorwacji o przystąpienie do Unii Europejskiej*, Bruksela, 12 października 2011, COM (2011) 667, wersja ostateczna, s. 1–4.

¹⁵ Parlament Europejski, *Posiedzenie plenarne w dniu 1 grudnia 2011 r. Komunikat prasowy*, s. 1–2.

¹⁶ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 26.

¹⁷ *Ibidem*, s. 12–13.

9 grudnia 2011 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli szefowie państw lub rządów 27 krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz prezydent i premier Chorwacji podpisali traktat akcesyjny. Oznaczało to zakończenie 6 etapu rozszerzenia Unii Europejskiej. W tym samym dniu Rada Europejska zatwierdziła wspomniane wyżej konkluzje Rady ds. Ogólnych. Uznała ona planowaną akcesję Chorwacji do Unii Europejskiej za istotne wydarzenie w procesie integracji europejskiej. Zapowiedziała także, że do momentu przystąpienia do Unii, Chorwacja będzie uczestniczyć jako aktywny obserwator w pracach Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej oraz jej organów przygotowawczych¹⁸.

Islandia

W komunikacie z 12 października 2011 r. Komisja Europejska wskazała, że ogromną zaletą w dotychczasowych rokowaniach akcesyjnych z Islandią był „wysoki poziom integracji” tego państwa z Unią Europejską „w szeregu obszarów politycznych”. Islandia winna także – zdaniem Komisji – w perspektywie średnioterminowej sprostać presji konkurencji oraz siłom rynkowym w Unii pod warunkiem, że nadal „będzie ona przeciwdziałać obecnym problemom strukturalnym poprzez realizowanie właściwej polityki makroekonomicznej i reform strukturalnych”. Także ogólny stan przygotowań do spełnienia kryteriów związanych z przyjęciem unijnego dorobku prawnego oceniony został jako dobry, co wynikało przede wszystkim z przynależności Islandii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Z drugiej jednak strony Komisja zwróciła uwagę na potencjalne obszary mogące sprawiać trudności w negocjacjach akcesyjnych, takie jak: usługi finansowe, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, ochrona środowiska, rybołówstwo, swobodny przepływ kapitału oraz bezpieczeństwo żywności, a także polityka weterynaryjna i fitosanitarna oraz podatki i cła¹⁹.

W ślad za tym, w konkluzjach na temat strategii rozszerzeniowej z 5 grudnia 2011 r. Rada ds. Ogólnych, pod przewodnictwem polskiego ministra ds. europejskich Mikołaja Dowgielewicza, zapowiedziała kontynuowanie negocjacji akcesyjnych z Islandią zgodnie z przyjętym harmonogramem, przewidującym m.in. spełnienie przez to państwo zobowiązań wynikających z porozumienia ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy z 2 maja 1992 r. oraz zaleceń zawartych w konkluzjach Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 r. Równocześnie Rada potwierdziła opinię Komisji Europejskiej, że w perspektywie średnioterminowej Islandia winna „sprostać presji konkurencyjnej oraz siłom rynkowym w Unii pod warunkiem, że w dalszym ciągu będzie eliminować obecne słabe punkty przez realizowanie właściwej polityki makroekonomicznej i reform strukturalnych”²⁰.

¹⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. Konkluzje*, Bruksela, 9 grudnia 2011, EUCO 139/11, s. 4–6.

¹⁹ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia...*, s. 93–95.

²⁰ *Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, Konkluzje Rady...*, s. 16–17.

Przebieg rokowań akcesyjnych z Islandią, prowadzonych przez polską prezydencję w drugiej połowie 2011 r., potwierdzał wspomniane opinie Komisji Europejskiej i Rady ds. Ogólnych. Wykorzystując swoją funkcję mediacyjną, koordynacyjną i administracyjną, polska prezydencja nadała poważny impuls negocjacjom z Islandią. Za znaczący postęp uznać należało przede wszystkim fakt, że w czasie dwóch konferencji akcesyjnych, zorganizowanych w październiku i grudniu 2011 r., udało się otworzyć 7 rozdziałów negocjacyjnych i zamknąć rokowania w 6 rozdziałach²¹.

Turcja

W komunikacie z 12 października 2011 r. Komisja Europejska pozytywnie oceniła wprawdzie przebieg wyborów parlamentarnych z 12 czerwca tegoż roku oraz kontynuację przez rząd turecki procesu reform konstytucyjnych, zainicjowanych w 2010 r. Jednocześnie jednak zwróciła uwagę na fakt, że Turcja nadal nie wypełniała wszystkich kryteriów kopenhaskich. W zakresie kryteriów politycznych wielkim wyzwaniem pozostawała ochrona praw kobiet, wolność słowa i religii, a także ochrona praw człowieka i mniejszości. Turcja posiadała wprawdzie sprawną gospodarkę rynkową, która w perspektywie średniookresowej winna być w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii, ale pod warunkiem, że turecki rząd przyspieszyłby szeroko zakrojone reformy strukturalne. Dostosowanie do prawodawstwa unijnego było w wielu dziedzinach zaawansowane (m.in. swobodny przepływ towarów, energetyka, polityka gospodarcza, monetarna, przemysłowa, ochrona konsumentów, statystyka, sieci transeuropejskie oraz nauka i badania naukowe), ale nadal konieczne były zmiany w takich obszarach, jak: ochrona środowiska, zamówienia publiczne, swoboda świadczenia usług, polityka społeczna oraz zatrudnienie i podatki. Jednak najpoważniejszym wyzwaniem pozostawało dostosowanie w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (przede wszystkim walka z korupcją oraz dalsza reforma sądownictwa)²².

Nawiązując do wspomnianego komunikatu Komisji Europejskiej, Rada ds. Ogólnych wskazała w konkluzjach z 5 grudnia 2011 r. na stałe zaangażowanie Turcji w negocjacje akcesyjne z Unią Europejską oraz dalszą realizację programu reform politycznych, w tym m.in. ustanowienie nowego ministerstwa ds. Unii Europejskiej, reformę sądownictwa, ratyfikację protokołu fakultatywnego do konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur, a także utworzenie cywilnego nadzoru nad siłami bezpieczeństwa. Z drugiej strony jednak Rada wezwała rząd turecki do kontynuacji prac na rzecz całkowitego wypełnienia kryteriów kopenhaskich, m.in. w odniesieniu do wolności religii, prawa własności, praw związków zawodowych, praw mniejszości, praw kobiet i dzieci, zwalczania dyskryminacji i zapewnienia równouprawnienia płci, zwalczania tortur oraz walki z korupcją. Ponadto Rada

²¹ Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej, *Raport końcowy...*, s. 173.

²² Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia...*, s. 83–92.

wyraziła duże zaniepokojenie oświadczeniem władz tureckich o zamiarze zamrożenia przez to państwo stosunków z prezydencją cypryjską w drugiej połowie 2012 r.²³ Obawy te podzieliła także Rada Europejska, która 9 grudnia 2011 r. wprost wezwała Turcję do „pełnego poszanowania urzędu prezydencji” w Unii Europejskiej²⁴.

Polskiej prezydencji, podobnie jak prezydencji belgijskiej i węgierskiej, nie udało się otworzyć żadnego nowego rozdziału w negocjacjach akcesyjnych z Turcją. Przyczyną były nie tylko opóźnienia w realizacji procesu reform przez turecki rząd, wciąż nierozwiązane kwestie sporne z Cyprzem, rosnąca asertywność Turcji w polityce zagranicznej, ale także niesprzyjająca akcesji tego kraju do Unii Europejskiej atmosfera panująca w niektórych państwach członkowskich. W tej sytuacji za osiągnięcie polskiego rządu, wynikające z poprawnej realizacji przez nią funkcji mediacyjnej, koordynacyjnej i administracyjnej prezydencji, można uznać utrzymanie procesu akcesyjnego z tym państwem na agendzie europejskiej oraz uchwalenie stosunkowo wyważonego tekstu konkluzji Rady ds. Ogólnych z 5 grudnia 2011 r., w części odnoszącej się do Turcji²⁵.

Serbia

12 października 2011 r. Komisja Europejska we wspomnianym już komunikacie zaleciła Radzie ds. Ogólnych nadanie Serbii statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej. Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych uzależniła jednak od podjęcia przez Serbię „dalszych kroków w celu normalizacji stosunków z Kosowem zgodnie z warunkami procesu stabilizacji i stowarzyszenia” (m.in. pełne przestrzeganie zasad współpracy regionalnej oraz postanowień traktatu o wspólnocie energetycznej z 26 października 2005 r., a także czynne współdziałanie z misją Eulex na rzecz wykonywania przez nią funkcji we wszystkich częściach Kosowa). Uzasadniając swą decyzję o nadaniu Serbii statusu państwa kandydującego, Komisja stwierdziła, że kraj ten osiągnął już „znaczące postępy” w zakresie wypełnienia kryteriów politycznych, w perspektywie średnioterminowej byłby w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii (pod warunkiem kontynuacji reform strukturalnych), zaś proces dostosowania do unijnego dorobku prawnego przebiegał dotąd zadowalająco, choć bardzo dużo zmian należałoby jednak przeprowadzić w dziedzinie rolnictwa, sądownictwa, sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, kontroli finansowej oraz ochrony środowiska²⁶.

5 grudnia 2011 r. Rada ds. Ogólnych przyjęła pozytywną ocenę i zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie nadania Serbii statusu państwa kandydującego do Unii. Jednocześnie Rada zapowiedziała, że zgodnie z ustaloną praktyką, Rada Europejska rozpatrzy kwestię rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych po wydaniu przez

²³ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 13–16.

²⁴ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. Konkluzje...*, s. 6.

²⁵ Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej, *Raport końcowy...*, s. 173.

²⁶ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia...*, s. 33–34.

Komisję Europejską opinii potwierdzającej, że Serbia w niezbędnym stopniu wypełniła już kryteria członkostwa, w szczególności zaś zrealizowała podstawowy priorytet, polegający na podjęciu działań na rzecz widocznej i trwałej poprawy stosunków z Kosowem – zgodnie z warunkami procesu stabilizacji i stowarzyszenia, określonymi w opinii Komisji z 12 października 2011 r.²⁷ Biorąc pod uwagę fakt, że niektóre państwa członkowskie krytycznie oceniały dotychczasową normalizację stosunków Serbii z Kosowem (m.in. Niemcy, Austria i Holandia), bardzo wyważone konkluzje Rady w części odnoszącej się do Serbii, należy uznać za osiągnięcie polskiej prezydencji.

W dniach 8–9 grudnia 2011 r. Rada Europejska podczas posiedzenia w Brukseli zaakceptowała konkluzje Rady ds. Ogólnych w części odnoszącej się do Serbii, doceniając w szczególności zaangażowanie tego państwa na rzecz wypełniania kopenhaskich kryteriów politycznych, realizacji zobowiązań wynikających z układu o stabilizacji i stowarzyszeniu, współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii, a także dialogu z władzami Kosowa. Zaleciła ona także Radzie ds. Ogólnych dokonanie stosownej analizy, a następnie wydanie opinii potwierdzającej, że Serbia w niezbędnym stopniu spełniła już kryteria członkostwa. Jeśli opinia taka byłaby pozytywna, Rada ds. Ogólnych w lutym 2012 r. mogłaby podjąć ewentualną decyzję o przyznaniu Serbii statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej, zaś w marcu tegoż roku uczyniłaby to Rada Europejska²⁸.

Podstawową zasługą polskiej prezydencji w staraniach Serbii o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z Unią Europejską było otwarcie procedury, prowadzącej do nadania jej statusu państwa kandydującego. Utorowało to bowiem drogę do uchwalenia 28 lutego 2012 r. przez Radę ds. Ogólnych pod przewodnictwem prezydencji duńskiej, formalnej decyzji o przyznaniu Serbii takiego statusu²⁹, a także do zatwierdzenia tej decyzji przez Radę Europejską w czasie posiedzenia 1–2 marca 2012 r. w Brukseli³⁰.

Pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich

W komunikacie z 12 października 2011 r. Komisja Europejska uznała, że Czarnogóra w zadowalającym stopniu, zaś Macedonia w stopniu wystarczającym, spełniły kopenhaskie kryteria polityczne. Oba państwa winny również w perspektywie średniookresowej być w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii, choć pod warunkiem, że skutecznie zrealizują programy reform strukturalnych. Uczyniły one też zadowalające postępy w procesie dostosowania do unij-

²⁷ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 21–22.

²⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. Konkluzje...*, s. 5.

²⁹ *Posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych. Komunikat prasowy*, Bruksela, 28 lutego 2012, 6854/12, s. 7.

³⁰ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 1–2 marca 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 26 kwietnia 2012 r., EUCO 4/2/12, REV 2, s. 14.

nego dorobku prawnego, chociaż każdemu z nich nadal wiele brakowało do całkowitego zakończenia tego procesu. Jednocześnie Komisja Europejska wskazała, że na stosunkach Macedonii z Grecją w dalszym ciągu „niekorzystnie odbija się” nierozstrzygnięta kwestia nazwy państwa macedońskiego. Komisja Europejska stwierdziła również, że Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo uczyniły jedynie ograniczone postępy w wypełnianiu kopenhaskich kryteriów politycznych. Albania winna w perspektywie średnioterminowej być co prawda w stanie sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym w Unii (pod warunkiem przyspieszenia reform strukturalnych), ale Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo mogłyby być do tego zdolne dopiero w odległej przyszłości. Wszystkie trzy państwa poczyniły również niewielkie postępy w zakresie dostosowania do unijnego dorobku prawnego³¹.

Nawiązując do komunikatu Komisji Europejskiej, Rada ds. Ogólnych wezwwała Czarnogórę, Macedonię, Albanie, Bośnię i Hercegowinę oraz Kosowo do realizacji zobowiązań wynikających z układów o stabilizacji i stowarzyszeniu jako warunku utrzymania perspektywy przyjęcia tych państw do Unii Europejskiej. W odniesieniu do Macedonii i Czarnogóry, posiadających status państw kandydujących, Rada stwierdziła, że przyjmuje ocenę Komisji Europejskiej, zgodnie z którą spełniły one w zadowalającym stopniu (Czarnogóra) lub w wystarczającym stopniu (Macedonia) kopenhaskie kryteria polityczne. W ślad za tym Rada ds. Ogólnych zapowiedziała, że wkrótce Rada Europejska zgodnie z ustaloną praktyką odniesie się do zaleceń Komisji Europejskiej dotyczących Czarnogóry. Natomiast do sprawy podjęcia ewentualnych negocjacji z Macedonią Rada ds. Ogólnych powróci w okresie prezydencji duńskiej. O ile w przypadku Czarnogóry konkluzje rozszerzeniowe Rady stanowiły przełom w jej staraniach o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, o tyle dla Macedonii były one jedynie powtórzeniem decyzji Rady z lat poprzednich³². Jeśli natomiast chodzi o Albanie, Bośnię i Hercegowinę oraz Kosowo, Rada oświadczyła, że uczyniły one jedynie ograniczone postępy w wypełnianiu kopenhaskich kryteriów oraz realizacji priorytetów niezbędnych do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych³³.

W ślad za konkluzjami Rady ds. Ogólnych, obradująca w dniach 8–9 grudnia 2011 r. w Brukseli Rada Europejska zapowiedziała, że w czerwcu 2012 r. podejmie formalną decyzję o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Czarnogórą. W tym celu zobowiązała Radę ds. Ogólnych do przeglądu dotychczasowego procesu reform dostosowawczych w tym państwie, w szczególności w zakresie przestrzegania zasad państwa prawa i praw podstawowych (głównie walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją), na podstawie nowego raportu Komisji Eu-

³¹ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia...*, s. 59–82.

³² Macedonia już w 2005 r. uzyskała statusu państwa kandydującego do Unii Europejskiej, zaś od 2009 r. Komisja Europejska regularnie rekomendowała Radzie ds. Ogólnych możliwość rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z tym państwem. Jednak pozytywną decyzję Rady w tej sprawie każdorazowo blokowała Grecja, domagająca się zmiany nazwy tego państwa.

³³ Posiedzenie Rady ds. Ogólnych, *Konkluzje Rady...*, s. 18–21, 23–24.

ropejskiej, który winien zostać jej przedłożony w pierwszej połowie 2012 r.³⁴ Przeprowadzenia głębszych reform w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją domagały się przede wszystkim Francja i Holandia. W konkluzjach Rady Europejskiej z 9 grudnia 2011 r. pominięta została natomiast sprawa ewentualnych negocjacji akcesyjnych z Macedonią.

Zasadniczą zasługą polskiej prezydencji w odniesieniu do Czarnogóry było to, że konkluzje rozszerzeniowe Rady ds. Ogólnych stanowiły przełom w staraniach tego państwa o rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych. Z drugiej strony polskiej prezydencji, podobnie jak wielu poprzednim począwszy od 2009 r., nie udało się przełamać dotychczasowego sprzeciwu Grecji wobec rozpoczęcia takich negocjacji z Macedonią, choć pozostałe państwa członkowskie zdecydowanie ideę tę popierały.

Podsumowanie

Bilans dokonań pierwszej polskiej prezydencji w zakresie procesu rozszerzenia Unii Europejskiej wypada pozytywnie. Jedną z najważniejszych jej zalet było zarządzanie i sposób wypełniania podstawowych funkcji prezydencji. Polska skutecznie wypełniała funkcję planistyczną, mediacyjną, administracyjną, koordynacyjną oraz reprezentacji wewnętrznej w kontaktach z rządami państw członkowskich i instytucjami Unii Europejskiej. Najistotniejsze jest jednak to, że udało się jej zrealizować niemal wszystkie cele operacyjne, właściwe dla procesu rozszerzenia.

Mimo obiekcji i wątpliwości rządów wielu państw członkowskich, uwarunkowanych głównie kryzysem zadłużeniowym strefy euro oraz potrzebą wewnętrzną i zewnętrzną konsolidacji Unii Europejskiej, polskiej prezydencji udało się utrzymać ideę rozszerzania Unii jako ważnego elementu składowego unijnej agendy. Z inicjatywy polskiej prezydencji 5 grudnia 2011 r. Rada ds. Ogólnych uchwaliła również „nowe podejście” do negocjacji akcesyjnych, polegające na możliwie najwcześniejszym otwieraniu najtrudniejszych rozdziałów negocjacyjnych (m.in.: prawa podstawowe oraz wszystkie rodzaje polityki należące do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości).

Wykorzystując swoją funkcję planistyczną, polska prezydencja była współautorem programu prezydencji grupowej oraz autorem programu prezydencji krajowej, zaś obydwa programy stanowiły podstawę jej działań na rzecz procesu rozszerzenia Unii Europejskiej. Najważniejsze osiągnięcia polskiej prezydencji, wynikające z realizacji przez nią funkcji mediacyjnej, koordynacyjnej i administracyjnej, dotyczyły Chorwacji, Islandii, Serbii i Czarnogóry. I tak, polski rząd sfinalizował prace nad tekstem traktatu akcesyjnego z Chorwacją oraz doprowadził do jego podpisania 9 grudnia 2011 r., a także przyjął ustalenia dotyczące statusu tego państwa w okresie przejściowym, tzn. do momentu wejścia tegoż traktatu

³⁴ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. Konkluzje...*, s. 4–6.

w życie. Polska prezydencja nadała także poważny impuls negocjacom akcesyjnym z Islandią, otwierając 7 rozdziałów negocjacyjnych oraz zamykając 6 rozdziałów. Zasługą polskiego rządu w staraniach państw Bałkanów Zachodnich o przystąpienie do Unii Europejskiej było natomiast otwarcie procedury prowadzącej do nadania Serbii statusu państwa kandydującego (choć formalną decyzję w tej sprawie podjęła 28 lutego 2012 r. Rada ds. Ogólnych pod przewodnictwem prezydencji duńskiej), a także uchwalenie przełomowych politycznie konkluzji rozszerzeniowych Rady ds. Ogólnych dla Czarnogóry, w oparciu o które Rada Europejska zapowiedziała podjęcie w czerwcu 2012 r. decyzji o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z tym państwem. Biorąc pod uwagę fakt, że niektóre państwa członkowskie krytycznie oceniały dotychczasową normalizację stosunków Serbii z Kosowem (m.in. Niemcy, Austria i Holandia), bardzo wyważone konkluzje Rady w części odnoszącej się do Serbii, należy także uznać za osiągnięcie polskiej prezydencji.

Choć polska prezydencja doznała także kilku niepowodzeń, podkreślić należy, że wynikały one głównie ze stanowiska innych państw członkowskich Unii Europejskiej (Grecja) lub zaniechań państw trzecich w procesie rozszerzeniowym (Turcja, Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo). Polskiemu rządowi, podobnie jak wielu poprzednim, począwszy od 2009 r., nie udało się przełamać sprzeciwu Grecji wobec rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Macedonią, choć pozostali członkowie zdecydowanie ideę tę popierali. Polskiej prezydencji, podobnie jak prezydencji belgijskiej i węgierskiej, nie powiodło się także otwarcie żadnego nowego rozdziału w negocjacjach akcesyjnych z Turcją, a był to przecież jej cel operacyjny. Jednak przyczyną tego było nie tylko niespełnienie przez to państwo wszystkich kryteriów kopenhaskich, ale też wciąż nierozwiązane kwestie sporne z Cyprzem i wspomniany wyżej zamiar tureckiego rządu zamrożenia stosunków w prezydencją cypryjską w drugiej połowie 2012 r., ale także rosnąca asertywność Turcji w polityce zagranicznej oraz niesprzyjająca akcesji tego kraju do Unii Europejskiej atmosfera panująca w niektórych państwach członkowskich Unii (we Francji, w Niemczech i Austrii oraz na Cyprze) czy też brak jasnej wizji dalszego rozwoju strategii rozszerzeniowej Unii. Mimo to zasługą polskiej prezydencji było uzgodnienie z pozostałymi państwami członkowskimi Unii „pozytywnej agendy” w relacjach Unii z Turcją oraz doprowadzenie do uchwalenia 5 grudnia 2011 r. przez Radę ds. Ogólnych stosunkowo wyważonego tekstu konkluzji w części odnoszącej się do tego państwa. Z kolei przyczyną braku osiągnięć Albanii, Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa w procesie rozszerzeniowym były ich ograniczone postępy w wypełnianiu kryteriów kopenhaskich. Dlatego też państwa te pozostały nadal jedynie krajami aspirującymi do członkostwa w Unii.

Bilansując wszystkie wspomniane osiągnięcia i niepowodzenia, należy stwierdzić, że polska prezydencja nadała nowe impulsy procesowi rozszerzenia Unii Europejskiej. Uwidocznili się one m.in. w zaproponowaniu przez polski rząd i przyjęciu przez Radę ds. Ogólnych nowej metodologii prowadzenia w przyszłości negocjacji akcesyjnych, w znacznym zaawansowaniu rokowań akcesyjnych

z Islandią, w otwarciu procedury nadania Serbii statusu państwa kandydującego, a także w ustanowieniu politycznych przesłanek do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Czarnogorą. Ponadto polski rząd podpisał traktat akcesyjny z Chorwacją oraz przyjął ustalenia, dotyczące statusu tego państwa w relacjach z Unią Europejską w okresie przejściowym, czyli do momentu wejścia w życie wspomnianego traktatu.

Z doświadczeń Polski w zakresie realizacji strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej wynikają trzy istotne rekomendacje dla polskiego rządu. Po pierwsze, powinien on nadal zabiegać o utrzymanie idei rozszerzania Unii Europejskiej jako ważnego elementu składowego unijnej agendy, a tym samym pełnić w Unii rolę państwa prorozszerzeniowego. Po drugie, winien on dążyć do potwierdzenia przez następną prezydencję unijną nowej metodologii negocjacji akcesyjnych, zaproponowanej przez polski rząd w drugiej połowie 2011 r., a polegającej na możliwie najwcześniejszym otwieraniu najtrudniejszych rozdziałów negocjacyjnych. Po trzecie, biorąc pod uwagę duże zaangażowanie polskiego rządu w dotychczasową realizację strategii rozszerzeniowej, Polska mogłaby być promotorem działań na rzecz opracowania w Unii Europejskiej jasnej wizji dalszego rozwoju procesu rozszerzeniowego, określającej nie tylko jego program i instrumenty, ale także geograficzne granice rozszerzenia. Brak takiej wizji osłabia bowiem wiarygodność Unii Europejskiej w oczach potencjalnych kandydatów.

The European Union enlargement process as an operational objective of the Polish Presidency in the Council of the European Union

On balance the performance of the first Polish EU Council Presidency in the matter of the enlargement process of the European Union seems to be positive. The Polish Presidency effectively implemented the five main functions of a Presidency: the agenda-setting, brokerage, management, coordination and internal representation in the contacts with the governments of member states and the institutions of the European Union. The most important aspect was that it managed to implement almost all the operational objectives typically required for the enlargement process. Despite the objections and doubts expressed by the governments of many member states, conditioned mainly by the debt crisis of the Eurozone and the need for internal and external consolidation of the European Union, the Polish Presidency managed to maintain the concept of enlargement as an important element on the EU's agenda. On 5 December 2011, on the initiative of the Polish Presidency, the General Affairs Council agreed a new approach to the accession negotiations involving the earliest possible opening of the most contentious negotiation chapters, including fundamental rights and policies pertaining to the area of freedom, security and justice. Employing the agenda-setting function, the Polish Presidency was the co-author of the Group Presidency programme and the author of the country's Presidency programme and both documents provided the foundation for Poland's activity in the process of enlargement of the European Union. The most important achievements of the Polish Presidency resulting from the implementation of the brokerage, coordination and management functions concerned Croatia, Iceland, Serbia and Montenegro. The Polish government finalised the work on the text of the accession treaty with Croatia and brought about the signing of the treaty on 9 December 2011. It also accepted the agreements referring to the status of Croatia in the transition period; that is, until the treaty becomes fully effective. The Polish Presidency also gave a significant impetus to the accession negotiations with Iceland, by opening seven negotiation

chapters and concluding six. The achievement of the Polish Presidency towards the endeavours of the countries of the Western Balkans to gain accession to the European Union was the opening of procedures leading to Serbia being granted candidate country status, although the formal decision was taken on 28 February 2012 by the General Affairs Council under the chairmanship of the Danish Presidency. In addition, the politically crucial enlargement conclusions of the General Affairs Council for Montenegro, on the basis of which the European Council announced that a decision would be taken on the commencement of accession negotiations in June 2012, were achieved during the Polish Presidency. Taking into account that some member states were critical of the steps taken to normalise relationships between Serbia and Kosovo, the balanced conclusions of the Council, in the part referring to Serbia, should also be taken as a success for the Polish Presidency. Although the Polish Presidency suffered a few failures it is worth emphasising that they resulted mainly from the attitude of other member states such as Greece or the negligence of the third party countries in the enlargement process – in the cases of Turkey, Albania, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo. The Polish government, like the others since 2009, failed to overcome the opposition of Greece to the commencement of accession negotiations with Macedonia, although other member states fully supported the concept. The Polish Presidency, like the Belgian and Hungarian Presidencies, was unable to open any new chapter in the accession negotiations with Turkey. However, the reasons were the lack of progress in the implementation of the process of reforms by the Turkish government, the still unsolved controversial issues with Cyprus, the growing assertiveness of Turkey in the foreign policy arena and the unfavourable attitude towards the accession of Turkey to the Union by some member states. Nonetheless, the Polish Presidency achieved an agreement with other member states for a positive agenda in the relations between the Union and Turkey, which led to a relatively balanced text relating to Turkey in the conclusions of the General Affairs Council on 5 December 2011. The reason for the lack of achievement in the enlargement process with Albania, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo was the limited progress in fulfilling the Copenhagen criteria made by these countries. Therefore, these countries still remain only as states which aspire to be members of the European Union. Balancing all the stated successes and failures it should be emphasised that the Polish Presidency gave new impetus to the enlargement process of the European Union. This was visible in the proposal by the Polish government and its acceptance by the General Affairs Council of a new methodology for conducting future accession negotiations, the significant advancement of the accession negotiations with Iceland, the opening of the procedure for granting candidate country status to Serbia and establishing the political requirements for the commencement of accession negotiations with Montenegro. In addition, the Polish government signed the accession treaty with Croatia and accepted the agreements regarding the country's status in its relationships with the European Union in the transition period until the accession treaty is fully implemented.

Key words: European Union, European integration, Polish Presidency of the EU Council, The European Union enlargement process

Erhard Cziomer

WYZWANIA PARTNERSTWA I WSPÓŁPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Opracowanie ma na celu przedstawienie procesu kształtowania partnerstwa Niemiec i Polski w Unii Europejskiej. Problem powyższy ma znaczenie praktyczne zarówno dla rozwoju Niemiec i Polski oraz ich współpracy, jak i dla zmieniającego się oblicza UE. Ograniczone ramy umożliwiły jednak zasygnalizowanie kwestii podstawowych:

- rola Niemiec w stabilizacji strefy euro,
- wpływ kryzysu strefy euro na pozycję Polski w UE,
- wyzwania partnerstwa polsko-niemieckiego w UE.

Teza wyjściowa artykułu brzmi: od początku 2010 r., ze względu na znaczny potencjał gospodarczo-finansowy i skuteczne wdrażanie reform wewnętrznych, Niemcy odgrywają kluczową rolę w działaniach stabilizujących strefę euro. Z kolei postępujący kryzys strefy oraz towarzyszący mu podział UE, skłonił Polskę do szukania możliwości wejścia – dzięki rozbudowie partnerstwa polsko-niemieckiego – do pierwszego kręgu integracyjnego. Realizacja powyższego celu stanowi ogromne wyzwanie dla Polski. Opracowanie oparto na analizie dostępnych materiałów i publikacjach niemiecko- i polskojęzycznych. Autor wykorzystał również własny dorobek publikacyjny oraz obecnie prowadzone badania¹.

¹ Zob. ważniejsze materiały rządu federalnego oraz poszczególnych resortów: www.bundesregierung.de; www.msz.gov.pl; www.europa.eu/index_pl.htm [dostęp 03.03.2013]; *Aussenpolitik in der Wirtschaftskrise*, hrsg. J. Branl, S. Mair, B. Sandschneider, Muenchen 2012; *Die Aussenpolitik*

Kluczowa rola Niemiec w stabilizacji strefy euro

Utrzymujący się w latach 2010–2013 kryzys strefy euro umożliwił Niemcom – dzięki korzystnej koniunkturze gospodarczo-finansowej – podnieść pozycję w UE. Ogłoszenie przez Grecję pod koniec 2009 r. niemożności obsługi swojego zadłużenia zagranicznego, wywołało również problemy w Portugalii, Irlandii, Hiszpanii i Włoszech, czyli w tzw. grupie PIIGS (angielski skrót złożony z pierwszych liter), a w 2013 r. także i Cypru. Kryzys zadłużenia strefy euro przekształcił się bowiem w kryzys gospodarczo-polityczny oraz instytucjonalno-funkcjonalny całej unii. Nie bez znaczenia były też długofalowe skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego lat 2008–2009, które dotknęły także Niemcy. Dla złagodzenia jego negatywnych skutków, ówczesny rząd niemiecki, tzw. Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD pod kierunkiem kanclerz Angeli Merkel, wyasygnował w 2008 r. ponad 700 mld euro w formie różnych świadczeń społecznych, dotacji, a zwłaszcza gwarancji kredytowych firmom i bankom. Pozwoliło to na szybsze przejście w Niemczech przez kryzys i uniknięcie recesji oraz osiągnięcie już w 2010 r. lepszych wskaźników gospodarczych, niż pozostałe większe kraje strefy euro².

W wyniku wyborów do Bundestagu we wrześniu 2009 r. władzę na szczeblu federalnym przejęła w Niemczech koalicja chadecko-liberalna (CDU/CSU/FDP), ponownie na czele z kanclerz Merkel z CDU. Zbiegło się to z wejściem w życie postanowień traktatu lizbońskiego, który przyznał kanclerzowi federalnemu pierwszoplanową rolę w kształtowaniu polityki integracyjnej Niemiec w UE, w tym wyłączne prawo reprezentowania ich interesów w Radzie Europejskiej. Nastąpiło to kosztem ograniczenia dotychczasowych uprawnień ministra spraw zagranicznych, którym został w 2009 r. jako wicekanclerz przywódca partnera koalicyjnego chadecji – przewodniczący FDP Guido Westerwelle. Ze względu na liczne błędy i fatalny styl kierowania partią wiosną 2011 r. Westerwelle został zmuszony do ustąpienia ze stanowiska przewodniczącego FDP i wicekanclerza, zachował jednak tekę ministra spraw zagranicznych. Zmiany te nie ustabilizowały jednak sytuacji wewnętrznej w FDP. W latach 2010–2012 liberałowie ponieśli znaczne

der Bundesrepublik Deutschland. Anspruch. Realitaet. Perspektiven, hrsg. R. Meier-Walser, A. Wolf, Muenchen 2012; P. Buras, B. Nowak, A. Dzieszowska, J. Trojanowski, *Polska – Niemcy: partnerstwo dla Europy? Interesy, opinie elit, perspektywy*, Warszawa 2013; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej*, Kraków–Warszawa 2010; idem, *Od światowego kryzysu gospodarczego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnętrzne dla Niemiec*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 33–50; idem, *Prawno-polityczne wyzwania kryzysu Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 3, s. 154; idem, *Przesłanki i następstwa kryzysu Unii Europejskiej dla Europy i świata*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 4, s. 324; idem, „Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 r.”, projekt badawczy Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego [w trakcie realizacji].

² Zob. szerzej: E. Cziomer, *Wyzwania światowego kryzysu finansowo-gospodarczego dla polityki Niemiec*, [w:] *Między kryzysem a współpracą gospodarczą*, red. M. Lasoń, Kraków 2010, s. 51–58.

straty i nie przekroczyli pięcioprocentowego progu wyborczego w wielu wyborach krajowych. Stawia to pod znakiem zapytania kontynuację koalicji chadecko-liberalnej po kolejnych wyborach do Bundestagu, zaplanowanych na 22 września 2013 r. Również i partie opozycyjne – SPD i Sojusz '90/Zieloni, nie mają w aktualnych sondażach wystarczającego poparcia, by pokonać chadecję w wyborach do Bundestagu. Kwestia więc stworzenia stabilnej większości parlamentarnej po 22 września 2013 r. pozostaje otwarta. Potencjalnie jest możliwe powstanie po wyborach następujących koalicji: a) kontynuacja rządów CDU/CSU/FDP, b) utworzenie Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD lub c) SPD/Zieloni, oraz najmniej prawdopodobnej – d) CDU/CSU/Zieloni.

Należy jednak podkreślić, że zarówno SPD, jak i Zieloni, mimo ostrej krytyki rządu chadecko-liberalnego, popierali w latach 2010–2013 ważniejsze decyzje kanclerz Merkel dotyczące ratowania strefy euro. Było to ważne, ponieważ z jednej strony wzrastał opór wobec strategii Merkel w łonie chadecji i liberałów, a z drugiej w styczniu 2013 r. SPD i Zieloni uzyskali większość w drugiej izbie parlamentarnej – Bundesradzie, co jeszcze bardziej uzależniło kanclerz A. Merkel od poparcia opozycji parlamentarnej przy głosowaniach nad kolejnymi pakietami ratunkowymi dla strefy euro. Można więc stwierdzić, że obecna sytuacja wewnątrzpolityczna w RFN rzutuje, w dużym stopniu ujemnie, na podejmowanie kluczowych decyzji o niemieckiej strategii w dążeniu do stabilizacji strefy euro. Dodatkowo od jesieni 2009 r. kanclerz Merkel przeniosła centrum koordynacyjno-decyzyjne w zakresie polityki europejskiej do Urzędu Kanclerskiego, konsultując wszystkie kluczowe decyzje strategiczne na polu przeciwdziałania kryzysowi zadłużenia strefy euro z federalnym ministerstwem finansów, którym kieruje bliski kanclerz Merkel Wolfgang Schaueble z CDU. Zdecydowanemu osłabieniu uległa, dotąd tradycyjnie istotna, rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w kształtowaniu polityki europejskiej Niemiec, zwłaszcza w zakresie ratowania strefy euro.

Stabilność wewnętrzna oraz ogromny potencjał ekonomiczno-finansowy Niemiec przyczyniły się więc od początku drugiej dekady XXI w. do umocnienia roli międzynarodowej tego kraju. Za najważniejsze instrumenty aktywności międzynarodowej i silnej pozycji Niemiec, zwłaszcza przy stabilizacji strefy euro, można uznać:

– utrzymanie drugiego miejsca w eksporcie światowym, po Chinach, którego wartość roczna wynosi ok. 40,1% PKB (z czego w 2010 r. na poszczególne regiony przypadało procentowo: UE-27 61%, strefa euro 40%, pozostałe kraje Europy, bez strefy – 11%, Azja – 15%, Ameryka Północna 10%, Afryka – 2%, Australia i Oceania 1%);

– członkostwo w najważniejszych organizacjach międzynarodowych: G-7/8, G-20, Światowa Organizacja Handlu (WTO), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) – wkład finansowy Niemiec: 5,8%, USA 17,74% z prawem weta, Japonia 6,01%, Bank Światowy (wkład 5,8%);

- największy płatnik netto UE – w 2011 r. 9,22 mld euro (Wielka Brytania 5,63, Francja 5,53 mld euro);
- największy udziałowiec Europejskiego Banku Centralnego (EBC) – 18,9% (kapitał ponad 1 mld euro), przed Francją (14,2%) i Włochami (12,5%), dla porównania: Grecja (1,96%)³.

Od początku 2010 r. stało się jasne, że UE jako całość i sama strefa euro były całkowicie nieprzygotowane do walki z pogłębiającym się kryzysem zadłużenia Grecji. Postanowienia traktatowe oraz prawo europejskie nie przewidywały bowiem możliwości zaciągania kredytów, zarówno w pozostałych państwach członkowskich, jak i w EBC. W tej sytuacji wypracowaniem mechanizmu udzielania doraźnej pomocy finansowej Grecji musiały zająć się najważniejsze kraje strefy euro – Niemcy i Francja. Po siedmiu tygodniach intensywnych dyskusji kanclerz Merkel z greckim premierem Georgiosiem Papandreu oraz w łonie instytucji UE i między krajami strefy euro, zwłaszcza z prezydentem Francji Nicolasem Sarkozym, na szczycie UE 26 marca 2010 r. w Brukseli przyjęto rozwiązanie zaproponowane przez kanclerz Merkel i jej doradców. Zawierało ono następujące postanowienia:

- warunkowa pomoc dla Grecji może zostać udzielona równocześnie przez MFW i członków strefy euro, jeśli Grecja nie będzie w stanie sama zaciągnąć kolejnych kredytów na rynkach finansowych na spłatę swego zadłużenia,
- pomoc dla Grecji ze strony strefy euro przyjmie formę bilateralnych pożyczek na zasadach komercyjnych,
- każda pożyczka będzie wymagała jednogłośnej zgody wszystkich krajów strefy euro,
- uzgodniono powołanie odpowiedniej grupy roboczej w celu wypracowania określonych mechanizmów postępowania na przyszłość w podobnych sytuacjach,
- w przyszłości Rada Europejska winna stać się pewnego rodzaju „rządem gospodarczym”, zmierzającym do koordynacji polityki gospodarczej i strategii wzrostu UE⁴.

Od wiosny 2010 r. starania Niemiec dotyczące wypracowania strategii walki z kryzysem zadłużenia Grecji i państw południowych strefy euro, zmierzały w dwóch zasadniczych kierunkach. Pierwszym było ściśle współdziałanie wszystkich członków UE w celu lepszej koordynacji i nadzoru polityki fiskalnej. W tym celu w latach 2010–2012 przyjęto między innymi takie regulacje prawno-finansowe, jak pakt Europlus, „sześciopak” i Semestr europejski, które miały utworzyć mechanizmy kontrolne oraz chronić kraje członkowskie UE przed nadmiernym zadłużaniem się⁵.

³ Deutschland, [w:] *Der Fischer Weltalmanach. Zahlen–Fakten–Daten*, Frankfurt am Main 2011, s. 117 i nast.

⁴ Deutsche Presse-Agentur – DPA, *Beschluss der Eurogruppe zur Griechenlandkrise*, Frankfurter Rundschau, 26.03.2010.

⁵ Bundesministerium der Finanzen, *Die Gesamtstrategie zur Stabilisierung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, [w:] *Monatsbericht*, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/Standardartikel_Migration/2011/04/analysen-und-berichte/b02-gesamtstrategi [19.05.2013].

Drugim było wprowadzenie finansowych instrumentów ratunkowych i gwarancji kredytowych dla krajów PIIGS, polegających na ostrych rygorach fiskalnych oraz poddaniu się zadłużonych krajów wnikliwej kontroli „Trójki” – Komisji Europejskiej, EBC i MFW. Kontrola była warunkiem uzyskania pomocy w ramach specjalnie utworzonych instrumentów finansowych – Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej (EFSM), szybko zastąpionego (7 czerwca 2010 r.) drugim instrumentem, gwarantowanym wyłącznie przez kraje strefy euro – Europejskim Instrumentem Stabilności Finansowej (EFSF). 21 lipca 2011 r. na szczycie strefy euro w Brukseli utworzono ponadto kolejny stały mechanizm ratunkowy (zmodyfikowany 2 lutego 2012 r.) – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM), który wszedł w życie 1 października 2012 r., a zarządzająca nim Rada Gubernatorów ukonstytuowała się w Luksemburgu 8 października 2012 r.⁶

Zwieńczenie działań niemiecko-francuskich, hamujących zachwianą od 2010 r. stabilność finansową strefy euro, był przygotowany z inicjatywy A. Merkel i N. Sarkozy’go, ogłoszony 5 grudnia 2011 r. w Paryżu a podpisany 1 marca 2012 r. w Brukseli przez przywódców 25 państw UE – „Traktat o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową”⁷. Traktat ten, określane często mianem paktu fiskalnego, ma charakter umowy międzyrządowej, który poza 17 krajami strefy euro, podpisały pozostałe państwa członkowskie UE z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech. Jego najistotniejsze postanowienia dotyczą takich kwestii, jak:

- zobowiązanie państw strefy euro do przestrzegania kryteriów UGW, w tym zwłaszcza utrzymywania deficytu strukturalnego zadłużenia na poziomie 0,5% PKB, od którego można odejść tylko w szczególnych przypadkach, w tym między innymi, z powodu poważnego załamania gospodarczego wywołanego przez ważne czynniki zewnętrzne,
- nowe regulacje winne być w ciągu roku po wejściu w życie traktatu w 2013 r. wpisane do prawodawstwa każdego z krajów, a ich niewprowadzenie, jak również posiadanie deficytu strukturalnego, może zostać zaskarżone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który będzie miał prawo nałożenia kary do wysokości 0,2% PKB,
- dwa razy w roku państwa strefy euro będą się obligatoryjnie spotykać na posiedzeniach koordynacyjnych „rządu gospodarczego strefy euro” – postulowanego przez Sarkozy’ego od początku 2011 r. Będą w nich miały prawo uczestniczyć państwa sygnatariusze nieposiadające euro – w przypadku omawiania spraw poświęconych „jej konkurencyjności, modyfikacjom ogólnej architektury unii monetarnej oraz głównych zasad funkcjonowania”. Traktat wszedł w życie z chwilą jego ratyfikacji przez 12 krajów, 1 stycznia 2013 r.

⁶ T. Kunstein, W. Wesels, *Die Europaeische Union in der Wahrungskrise: Eckdaten und Schluesselentscheidungen*, „Integration” 2011, nr 4, s. 309–322; K. Busch, *Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund*, Bonn 2012, s. 7–16.

⁷ Treaty on Stability, Coordination and Governance and the Economic and Monetary Union, 02.03.2012, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf [13.03.2013].

Jednak wdrażana strategia oszczędzania i przestrzegania dyscypliny budżetowej nie podniosła konkurencyjności gospodarek krajów PIIGS. Mimo przyznania znacznych pakietów ratunkowych: dla Grecji – 110 mld euro (pierwszy pakiet) i 130 (drugi) oraz redukcji zadłużenia o 50%; Irlandii – 85 mld euro, Portugalii – 78 mld euro, Hiszpanii – 62 mld euro, Cypru – 10 mld euro, ich efekty były ograniczone. Według danych niemieckiego Ministerstwa Finansów z początku stycznia 2013 r., RFN partycypowała w powyższych pakietach ratunkowych w wysokości 77,6 mld euro, czyli ok. 27% wkładu wszystkich krajów strefy euro, a udzielone gwarancje i ryzyko kredytowe wyniosły łącznie 310 mld euro⁸.

Ponadto na silną pozycję finansową i polityczną Niemiec w strefie euro wpływa fakt, że są one największym wierzycielem wszystkich krajów strefy. W 2011 r. pożyczki niemieckie, udzielone przez: 1) banki, 2) firmy, koncerny i osoby prywatne oraz 3) budżet publiczny, osiągnęły wysokość ponad 2,5 biliona euro, z której to sumy tzw. kraje problematyczne (Grecja, Portugalia, Irlandia, Portugalia i Hiszpania) uzyskały, bez wierzycielności Niemieckiego Banku Federalnego (Bundesbanku), 777,7 mld euro. Największe pożyczki udzielono jednak Luksemburgowi – 585,5 mld euro, Francji – 560,3 mld euro, oraz Holandii – 418,6 mld euro⁹. Dane te odzwierciedlają z jednej strony silne powiązania gospodarczo-finansowe Niemiec ze wszystkimi krajami strefy euro, a z drugiej zmuszają kanclerz Merkel do niezwykle zdecydowanego działania na rzecz przywrócenia stabilności całej strefy, przy równoczesnej dbałości o zabezpieczenie interesów niemieckich. Jej styl przywództwa oraz sposób podejmowania decyzji w trakcie kryzysu strefy wzbudza jednak wiele kontrowersji. Jego istota polega na cierpliwym wyczekiwaniu na bieg wydarzeń i zachowaniu wstrzeźliwości, aby w odpowiednim momencie przystąpić do skutecznego forsowania swojej decyzji. Stosowana taktyka A. Merkel od 2010 r. pozwalała jej z reguły osiągać zamierzone cele zarówno w polityce wewnętrznej, jak i europejskiej. Dzięki temu zdobyła duże poparcie społeczeństw, także niemieckiego, ale równocześnie wywołuje oceny negatywne, widocznie głównie poza granicami RFN, w mediach oraz podczas masowych demonstracji ulicznych w krajach PIIGS. Również oceny Angeli Merkel jako kanclerza federalnego od 2005 r. w specjalistycznych biografiach niemieckich są bardzo zróżnicowane – od niezwykle pozytywnych do skrajnie krytycznych¹⁰.

⁸ Bundesministerium der Finanzen, *Deutsche Gewährleistungen in Mrd Euro*, Europäische Finanzhilfen im Ueberblick, Stand 31. Januar 2013, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-im [26.03.2013].

⁹ Sachverstaendigen Rat, Guatchten und Expertisen. Jahresgutachten 2011/2012, „Verantwortung fuer Europa wahrnehmen”, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/sg2012.pdf [26.03.2013].

¹⁰ Zob. zróżnicowane oceny: M. Heckel, *So regiert die Kanzlerin*, München 2011; G. Hoehler, *Die Patin. Wie Angela Merkel Deutschland umbaut*, Zürich 2012; S. Kornelius, *Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Welt*, Hamburg 2013.

Wysokość udzielonych pożyczek i gwarancji kredytowych w ramach pakietów ratunkowych przez rząd CDU/CSU/FDP, budziła wiele obaw w Niemczech. Stąd też kanclerz Merkel zainteresowana była szybką ratyfikacją paktu fiskalnego – jako gwarancji przywrócenia ram prawnych i stabilizacji całej strefy euro. Do ratyfikacji paktu fiskalnego i ESM doszło w Bundestagu już 29 czerwca 2012 r. Jednak prezydent Niemiec J. Gauck nie mógł podpisać ustawy ratyfikacyjnej ze względu na kilka skarg zgłoszonych do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, które zostały wprawdzie odrzucone, ale zgoda Trybunału na ratyfikację nastąpiła dopiero 12 września 2012 r. i zawierała dwa istotne warunki: Niemcy nie mogą przekroczyć gwarancji kredytowej FSM powyżej bezpiecznej wysokości 190 mld euro, oraz Bundestag przed podejmowaniem wszelkich kluczowych decyzji w ramach polityki europejskiej, musi każdorazowo uzyskać precyzyjne informacje od rządu federalnego, przede wszystkim w zakresie finansowania pakietów ratunkowych¹¹. Innymi słowy, decyzja FTK zmuszała rząd federalny do forsowania jeszcze bardziej restryktywnych postulatów w strategii stabilizacji strefy euro.

Na modyfikację stanowiska niemieckiego naciskał nowy socjalistyczny prezydent Francji François Hollande, od maja 2012 r. dążąc do uzupełnienia polityki oszczędzania działaniami na rzecz wzrostu gospodarczego i zwalczania bezrobocia w krajach PIIGS. W ciągu kolejnych tygodni eksperci niemieccy i francuscy podjęli więc rozmowy na temat przygotowania strategii wzrostu gospodarczego. W ich efekcie na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. przyjęto „Pakt na rzecz wzrostu i zatrudnienia”¹², mający uzupełnić pakt fiskalny o działania na rzecz rozbudowy inwestycji infrastrukturalnych w oparciu o kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz niewykorzystane fundusze spójności UE, w łącznej wysokości ok. 120 mld euro. Było to jednak rozwiązanie doraźne o charakterze symbolicznym, które nie może być traktowane jako realistyczna perspektywa przewyciężenia głębokiego zadłużenia niektórych krajów strefy euro oraz recesji w większości krajów UE¹³. Nie oznacza też istotnego przełomu w dotychczasowej realizacji strategii walki z kryzysem zadłużenia oraz ograniczenia wzrastającego bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży w krajach PIIGS. Większość przedsięwzięć infrastrukturalnych i wydatków na cele społeczne w krajach PIIGS jest tylko częściowo pokrywana ze środków UE, większość pochodzi bowiem z ponad miarę zadłużonych budżetów narodowych.

Strategia A. Merkel stała się również przedmiotem ostrej krytyki zadłużonych państw, zwłaszcza Hiszpanii i Włoch, popieranym przez prezydenta Francji. Hiszpanii chodziło o to, aby uzyskała bezpośrednią pomoc strefy euro w celu

¹¹ J. Muehller-Neuhof, *Bundesverfassungsgericht: Zustimmung unter Vorbehalt*, „Cicero Online”, 13.09.2012, www.cicero.de [13.02.2013].

¹² *Gipfel der ungelosten Fragen*, www.faz.net.de, 28.01.2013.

¹³ *Gipfeltreffen: Das sind die Ergebnisse von Bruessel*, „Financial Times Deutschland”, 02.07.2012, www.ftd.de [29.01.2013]; J. Ruskowski, *Unia Bankowa. Próba ponadnarodowego rozwiązywania kryzysu w strefie euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 106, s. 1–8.

ratowania zadłużonych banków w wysokości ok. 100 mld euro bez konieczności przyjęcia podobnych do Grecji formalnych zobowiązań kontrolnych. Natomiast Włochom nie zależało na uzyskaniu bezpośredniego kredytu, ale stworzeniu możliwości lepszej obsługi spłacanych długów oraz zaciągania nisko oprocentowanych kredytów, częściowo w ramach tzw. eurobonów emitowanych przez EBC. Ten ostatni postulat włoski od dłuższego czasu popierał też prezydent Hollande, gdyż pogarszający się stan gospodarki francuskiej nie wyklucza konieczności uzyskania przez Francję tańszych kredytów w formie eurobonów. O ile A. Merkel zgodziła się na określone ustępstwa wobec Hiszpanii w sprawie kredytu bankowego, o tyle jednak zdecydowanie odrzucała natychmiastowe wprowadzenie postulowanych przez Francję eurobonów. W Niemczech są one bowiem niemal powszechnie traktowane jako niebezpieczny instrument „uwspólnotwienia długów” w strefie euro. Zachodziła więc obawa, że nieograniczona emisja i sprzedaż eurobonów przez EBC mogłaby poważnie zwiększyć ryzyko gwarancyjne dla Niemiec jako największego płatnika w UE. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 28–29 czerwca 2012 r. Merkel znalazła się niemal w izolacji, ale jednak nie doszło do przyjęcia postulatu włoskiego. Merkel nie wykluczyła wprawdzie w przyszłości znalezienia określonego rozwiązania kompromisowego w sprawie tzw. eurobonów, ale pod warunkiem ratyfikacji oraz wejścia w życie paktu fiskalnego i ESM. Twierdziła jednak, że poszerzanie uprawnień państw strefy euro i UE, aby ułatwić korzystanie ze wspólnotowych gwarancji kredytowych, winno zostać połączone w przyszłości z zobowiązaniami zainteresowanych państw do rygorystycznego przestrzegania paktu fiskalnego, ustanowienia unii bankowej oraz dodatkowego obciążenia banków opłatami transakcyjnymi, których realizacja może nastąpić po określonych decyzjach i pracach przygotowawczych dopiero w 2014 r.¹⁴

W RFN od początku kryzysu strefy euro w 2009/2010 r. uaktywniła się grupa ekspertów, głównie znanych ekonomistów, prawników, byłych dyplomatów oraz menedżerów, którzy zdecydowanie opowiadali się za likwidacją euro oraz powrotem do marki niemieckiej, bądź zastosowania wobec zadłużonej Grecji i innych dłużników strefy euro mechanizmu „kontrolowanej upadłości”¹⁵. To właśnie to grono przeciwników niemieckiej pomocy dla Grecji oraz udziału Niemiec w funduszu EFSF, skierowało w 2010 r. skargę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który ją wprawdzie odrzucił jako niezgodną z Ustawą Zasadniczą, ale równocześnie zaostrzył kontrolę wyrażania każdorazowej zgody na kredyty przez Bundestag¹⁶. Wielu ekspertów niemieckich, w tym skupionych wokół poczytnego czasopisma ekonomicznego „Wirtschaftswoche”, wykraczało znacznie poza kry-

¹⁴ C.A. Caro, L. Roeber, *Ist die Krise noch zu ueberwinden?*, „Analysen & Argumente” 2012, Nr. 105, www.kas.de [30.01.2013].

¹⁵ W. Hankel, K.A. Noelling, D. Schachtschneider, J. Spethmann, J. Starbatty, *Das Euro-Abenteuer geht zu Ende...*; B. Bandulet, *Die letzten Jahre des EUROS, Ein Bericht über das Geld, das die Deutschen nicht wollen*, 2. Auflage, Rottenberg 2011.

¹⁶ ARD, *Verfassungsgericht weisst Klage gegen Euro-Rettung*, 07.09.2011, www.tageschau.de [12.02.2013].

tykę samych pakietów ratunkowych dla strefy euro. Jesienią 2012 r. opowiadano się między innymi za potrzebą weryfikacji każdego członka strefy euro pod kątem osiągniętego poziomu rozwoju i stabilności gospodarczo-politycznej. Żądano przede wszystkim zawieszenia lub pozbawienia członkostwa w strefie euro Grecji (*Grexity*), mimo że nie jest to możliwe w świetle przepisów traktatu lizbońskiego¹⁷. W marcu 2013 r. powyższe środowiska konserwatywno-liberalne zdecydowały się na ogłoszenie manifestu nawołującego do utworzenia w RFN nowego ugrupowania partyjnego o nazwie „Alternatywa dla Niemiec” (*Alternative fuer Deutschland*). Jego głównym postulatem w wyborach do Bundestagu 22 września 2013 r. jest dążenie do rezygnacji przez Niemcy z euro i powrót do marki¹⁸. Szanse powyższego ugrupowania na przekroczenie pięcioprocentowego progu wyborczego są znikome, ale z uwagi na podpisy kilkudziesięciu wybitnych profesorów, prawników i ekonomistów oraz prominentnych polityków chadeckich, może ono odebrać nieznaczny procent głosów głównej partii rządzącej CDU kanclerz Merkel, komplikując tworzenie rządu większościowego po wyborach 22 września 2013 r.

W jesieni 2012 r. pojawiły się w Niemczech wnikliwe analizy naukowe, postulujące jednoznacznie potrzebę utrzymania i zreformowania strefy euro nie tylko ze względu na interesy gospodarczo-handlowe i finansowe Niemiec, lecz także z konieczności utrzymania stabilizacji UE, Europy i gospodarki światowej. Jedną z najważniejszych analiz w tym zakresie była zlecona przez Fundację Bertelsmanna, a opracowana przez szwajcarski ośrodek analityczny Prognosz AG, ekspertyza „Gospodarcze następstwa wystąpienia ze strefy euro południowoeuropejskich państw członkowskich”. Badania miały oszacować potencjalne, globalne następstwa bankructwa i wystąpienia ze strefy euro 4 najbardziej zadłużonych państw członkowskich dla 42 państw najbardziej rozwiniętych oraz rynków wschodzących w latach 2013–2020. Najważniejsze wnioski wypływające z tych analiz syntetycznie można sprowadzić do następujących tez:

- straty realnego PKB dla wszystkich 42 krajów wyniosłyby w zakładanym okresie z tytułu bankructwa i wystąpienia: Grecji (*Grexity*) 674 mld euro, Grecji i Portugalii (*GP-Exit*) 2,377 mld euro, Grecji, Portugalii i Hiszpanii (*GPS-Exit*) 7,897 mld euro, Grecji, Portugalii, Hiszpanii i Włoch (*GPSI*) 17,157 mld euro;
- bankructwo i opuszczenie strefy euro przez Grecję spowodowałyby dla samych Niemiec straty rzędu 73 mld, a w wypadku 4 krajów – 1,7 biliona euro. Spowodowałyby to równocześnie w samych Niemczech milionowy wzrost bezrobocia w 2015 r.¹⁹.

¹⁷ M. Fischer, *Europa passt nich unter ein Dach*, „Die Weltwoche”, www.wiwo, 25.10.2012.

¹⁸ Aufruf Alternative fuer Deutschland, 14.03.2013, www.alternativefuer.de [26.03.2013].

¹⁹ *Wirtschaftliche Folgen eines Euro-Austritts der suedeuropaeischen Mitgliedstaaten*, „Policy Brief” 2012, Nr. 6, www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbc/SID-4837F17-837E03F3/bst/xcms_bst_dms_36638_36639_2.pdf [21.10.2012]. Na marginesie warto wspomnieć, że w analizach specjalistów z Fundacji Nauka i Polityka w Berlinie już w 2011 r. zwracano uwagę na ujemne skutki wyjścia Grecji ze strefy euro. S. Dulien, D. Schwarzer, *Gefahrliches Spiel mit dem Euro-Ausstieg. Ein Bankrott Griechenlands ausserhalb der Eurozone waere das unguenstige Szenario*, „SWP-Aktuell” 2011, Nr. 54, www.swp.de [23.10.2012].

Główną przesłanką silnego zaangażowania rządu CDU/CSU/FDP na rzecz ratowania euro jako wspólnej waluty było od jesieni 2011 r. przekonanie, że euro przynosi wymierne korzyści gospodarce niemieckiej²⁰. Stanowisko rządu jednoznacznie popierały niemieckie koła przemysłowo-handlowe i banki. Ze szczegółowej analizy przeprowadzonej przez grupę banków niemieckich wynikało, że tylko w latach 2009–2010 dzięki wspólnej walucie wzrost gospodarczy Niemiec był większy o 50–60 mld euro, niż gdyby dalej funkcjonowałyby marka niemiecka²¹. Stanowisko rządu CDU/CSU/FDP popierały również partie opozycyjne – SPD i Zieloni. Było to o tyle ważne, że w szeregach chadecji i liberałów była grupa deputowanych głosujących w Bundestagu wbrew stanowisku koalicji rządzącej. Przeciwno stanowisku rządu federalnego występowała jedynie populistyczna Partia Lewicy. Zarzucała ona rządowi CDU/CSU/FDP, że w walce o utrzymanie euro broni głównie interesów banków i koncernów niemieckich²².

Zasygnalizowana wyżej tendencja do wspierania stabilizacji strefy euro przez rząd chadecko-liberalny, partie opozycyjne – SPD i Zielonych oraz kół przemysłowo-handlowych, utrzymała się także przez cały rok 2012 oraz na początku 2013 r., nawet po wyborach parlamentarnych we Włoszech w lutym 2013 r. i kryzysie bankowym na Cyprze²³. Z drugiej strony z badań ankietowych w Niemczech pod koniec października 2011 r. wynikało, że ponad 60% respondentów nie wierzyło w możliwość utrzymania strefy euro, strategię kanclerz Merkel przy ratowaniu strefy euro popierało 42%, a 46% było przeciw²⁴. Należy jednak stwierdzić, że Niemcy ze względu na swoje interesy gospodarcze i zaangażowanie finansowe będą zdecydowanie broniły, wszelkimi dostępnymi metodami i środkami, działań na rzecz utrzymania i zreformowania strefy euro.

Wpływ kryzysu strefy euro na rolę Polski w Unii Europejskiej

Przedłużający się kryzys strefy euro wpływa również na miejsce i rolę Polski w UE. Stosownie do układu akcesyjnego z 2003 r., Polska jest zobowiązana do przystąpienia do Unii Gospodarczo-Walutowej po spełnieniu tzw. kryteriów kon-

²⁰ A. Merkel, *Deutschland profitiert vom Euro*, „Regierungs Online”, 12.09.2011, www.bundesregierung.de [29.01.2013].

²¹ KfW-Studie, *Abschätzung des quantitativen Vorteils des Euro für Deutschland gegen einer fiktiven D-Mark*, Frankfurt am Main 2011. Ekspertyzę tę zamieszczono na oficjalnej stronie rządu federalnego, *Euro bring Milliardenvorteile fuer Deutschland*, „Regierung Online”, 12.09.2011, www.bundesregierung.de [29.01.2013].

²² *Erforderliche Massnahmen zur Ueberwindung der Eurokrise. Positionspapier*, „Die Linke im Bundestag”, 27.08.2011, www.linksfraktion.de [03.10.2012].

²³ *Politischer Patt in Italien*, „Focus Online”, 26.02.2013, www.focus.de [28.02.2013].

²⁴ *Deutschlandtrend: Merkel verliert Rückhalt im Volk*, „Financial Times Deutschland”, 02.11.2011, www.ftd.de [15.12.2012].

wergencji, których jednak do tej pory nie była w stanie wypełnić²⁵. Według większości polskich ekonomistów, przyjęcie wspólnej waluty byłoby korzystne długofalowo w wymiarze gospodarczo-finansowym, natomiast w obliczu kryzysu strefy euro, należałoby najpierw wypracować lepsze instrumenty reagujące na sytuacje kryzysowe²⁶. Prowadzi to do wniosku, że Polska w okresie niepewności i zawirowań strefy euro nie powinna spieszyć się z przyjęciem euro. Nie bez znaczenia jest również zmiana podejścia Polaków do wprowadzenia euro. Z sondaży opinii publicznej wynika bowiem, że w 2002 r. za przyjęciem euro przez Polskę było 64% respondentów, a w 2012 r. poparcie to spadło do 25%²⁷. Przyczynami spadku poparcia były przede wszystkim: brak szerszej akcji uświadamiającej ze strony rządu i mediów, zmniejszone tempo rozwoju gospodarczego w latach 2012–2013 i wzrost bezrobocia do ok. 14% (2013 r.).

Również z punktu widzenia politycznego kryzys strefy euro jest znacznym wyzwaniem dla Polski. Wprawdzie Polska, mimo pewnych zastrzeżeń, popierała strategię przewycięzania kryzysu strefy euro forsowaną przez Niemcy, ale zdecydowanie wystąpiła przeciw niebezpieczeństwu powstania w UE „Europy dwóch prędkości”²⁸. W tym kontekście na uwagę zasługuje głośne, niekonwencjonalne wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego w Berlinie 28 listopada 2011 r., w którym wezwał Niemcy do przejścia przywództwa w ratowaniu strefy euro:

Nie możecie sobie pozwolić na porażkę przywództwa. Nie możecie dominować, lecz macie przeprowadzić reformom. Jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji, możecie liczyć na wsparcie ze strony Polski [podkreśl. E.C.]²⁹.

W wywiadach dla periodyków i mediów niemieckich największe zainteresowanie wzbudził fragment wypowiedzi R. Sikorskiego na temat roli Niemiec w kryzysie strefy euro – aby „nie dominowały, lecz przeprowadziły reformom”³⁰. Nie zwracano natomiast z reguły większej uwagi na ostatni fragment cytowanego wykładu, wskazujący na warunkowe wsparcie Niemiec w procesie reformowania UE za cenę dopuszczenia Polski do udziału w podejmowaniu decyzji. Było to o tyle zrozumiałe, że – jak wspomniano wyżej – Polska, nie będąc państwem członkowskim strefy euro, nie mogła efektywnie uczestniczyć w procesie decyzyjnym

²⁵ *Droga Polski do euro – opinie Rady w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2009–2012*, www.polskawue.gov.pl/Droga,Polski,do,euro,2129.html [23.05.2013].

²⁶ *Co nam da przyjęcie euro*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5–7 kwietnia 2013.

²⁷ A. Łada, *Slogany i konkrety. Polsko-niemieckie partnerstwo na rzecz wejścia Polski do strefy euro*, Warszawa 2012, s. 8.

²⁸ P. Buras, B. Nowak, A. Dzieszowska, J. Trojanowski, *Polska – Niemcy...*, s. 98 i nast.

²⁹ R. Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej, Berlin, 28 listopada 2011 r.*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, nr 10, s. 146–147.

³⁰ Zob. np. wywiad dla elitarnego periodyka „Internationale Politik”, *Fuehren heisst nicht dominieren. Wie Deutschland seinen Part in Europa spielen sollte*, „Internationale Politik” 2012, Nr. 3 (Mai–Juni), s. 8–13.

w tym zakresie. Ponadto powyższe wystąpienie ministra spraw zagranicznych w Berlinie nie było szerzej konsultowane na szczeblu rządowo-parlamentarnym i dlatego nie mogło być w pełni traktowane jako oficjalne stanowisko Polski.

Równocześnie warto jednak podkreślić, że rząd PO-PSL popierał reformowanie UE, angażując się między innymi w przygotowanie układów Europlus i „sześciopaku” oraz podpisując 1 marca 2012 r. pakt fiskalny. Głównym problemem polskiego rządu było jednak umożliwienie Polsce współdecydowania o polityce fiskalnej strefy, pomimo że nie była ona jej członkiem. Bardziej wstrzeźliwe było stanowisko Polski wobec forsowania przez Niemcy od połowy 2012 r. w ramach strategii oszczędnościowej kontrowersyjnego podatku od transakcji finansowych. Wielu polskich polityków, w tym prezydent Bronisław Komorowski, zwracało uwagę na potrzebę równoległej dbałości o politykę oszczędności i wzrostu gospodarczego³¹. W ocenie ekspertów niemieckich, stanowisko Polski wobec reformy strefy euro nie jest zdecydowanie proeuropejskie, a w szczegółach nie zawsze pokrywające się z polityką oszczędnościową forsowaną przez rząd kanclerz Merkel. W taktyce Polski chodzi głównie o realizację własnych interesów narodowych, zmierzających także do odgrywania większej roli w UE. Ponadto w 2012 r. Polska zabiegała głównie w Brukseli o uzyskanie poważnych środków finansowych na lata 2014–2020 w celu podtrzymania dynamicznego rozwoju³². Mimo pewnych zastrzeżeń wobec strategii RFN, najbardziej zdecydowanie za szybkim przezwyciężeniem kryzysu strefy euro oraz przyszłą reformą UE, opowiadał się minister spraw zagranicznych R. Sikorski, angażując się z 20 ministrami spraw zagranicznych UE w przygotowanie propozycji reform UE, zapisanych w raporcie Grupy refleksyjnej ds. przyszłości UE³³. Wystąpienia ministra Sikorskiego w mediach polskich mają natomiast często charakter propagandowy, a nie merytoryczny. W jednym z wywiadów, na pytanie o działania Polski przy rozwiązywaniu problemów UE powiedział buńczucznie:

Widzę Polskę w „grupie trzymającej w Europie władzę”, w gronie pięciu–sześciu państw, wbrew którym nie można w Unii podjąć żadnej decyzji. Zresztą taki status mamy już w wielu dziedzinach, np. w polityce wschodniej czy energetycznej. Siedem lat temu mogliśmy tylko tego się domagać. Dziś bez nas w tych kwestiach w UE nic się nie dzieje³⁴.

Kryzys strefy euro po 2010 r. nie ograniczył aktywności rządu polskiego. Trudno jednak oczekiwać silnej roli Polski w rozwiązywaniu wielu istotnych problemów funkcjonowania UE, zwłaszcza reformowania strefy euro. Ponadto trudności wewnętrzne, związane głównie z niechęcią społeczeństwa i partii opozycyj-

³¹ B. Komorowski, *Podsumowanie debaty „Gospodarcza przyszłość Europy w świetle kryzysu euro”*, 15 lutego 2012 r., www.prezydent.pl [12 lutego 2013].

³² K.-O. Lang, *Wachstum durch Kohaestion. Polens wirtschaftliche und finanzpolitische Interessen und die Stabilisierung der Eurozone*, „SWP-Aktuell” 2012, Nr. 44, www.swp.berlin [24.04.2013].

³³ Raport końcowy Grupy refleksyjnej ds. przyszłości UE, www.msz.org.pl [22.03.2013].

³⁴ R. Sikorski, *Nic o Polsce bez Polski*, „Gazeta Wyborcza”, 18–19 maja 2013.

nych do przyjęcia wspólnej waluty, mogą w przyszłości negatywnie wpłynąć na trwałe partnerstwo polsko-niemieckie w UE.

Kryzys strefy euro a partnerstwo polsko-niemieckiego w UE

Polska jeszcze przed wybuchem kryzysu opowiadała się za zacieśnieniem współpracy polsko-niemieckiej w UE. Szeroki program działań przedstawił minister R. Sikorski w Poznaniu w połowie 2008 r.³⁵ Natomiast w ekspertyzie Instytutu Zachodniego w Poznaniu wskazywano na występowanie między Niemcami a Polską, zarówno szeregu wspólnych interesów, jak i poważnych rozbieżności³⁶. Postulat zacieśnienia współpracy Niemiec i Polski w UE podnoszono również w wielu publikacjach niemieckich. Przykładowo, znany specjalista z zakresu polityki europejskiej z Uniwersytetu w Kolonii Thomas Jaeger podkreślał, że mimo obciążeń historycznych i widocznej asymetrii między Polską a Niemcami, oba państwa są skazane w UE na bliższą współpracę, choć rządy obu państw dzieli istotna różnica w podejściu do szybkiego spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji oraz przystąpienia do UGW. Sprawa ta przybrała na znaczeniu w dobie światowego kryzysu finansowo-gospodarczego w 2008 r.³⁷

Dopiero jednak z okazji 20. rocznicy podpisania układu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, 21 czerwca 2011 r. rządy obu krajów w trakcie konsultacji międzyrządowych w Berlinie przyjęły program, który obejmował szczegółowy zakres współpracy na najbliższe lata. W punkcie 10, „Współpraca w płaszczyźnie europejskiej”, sprecyzowano na przykład zobowiązania wzajemne, których istotę można sprowadzić do następujących działań Niemiec i Polski³⁸:

- 1) dążenie do wzmocnienia strefy euro i konkurencyjności poprzez uzgadnianie i wspieranie inicjatyw europejskich, w tym realizację zobowiązań w ramach paktu Europlus,
- 2) zwrócenie uwagi na współpracę w zakresie przyjęcia przez Polskę wspólnej europejskiej waluty, co należy do priorytetów gospodarki polskiej polityki gospodarczej,
- 3) wymiana poglądów i doświadczeń oraz uzgodnienia stanowisk w zakresie zarządzania i stabilności finansowej UE, między innymi przez wprowadzenie nowego mechanizmu nadzoru, korektę nierównowagi makroekonomicznej, Europejskiego Mechanizmu Stabilności – przy założeniu, że środki podjęte w tym zakresie powinny uwzględniać interesy zarówno państw członkowskich należących do strefy euro, jak i pozostających poza nią,

³⁵ *Polska–Niemcy. Partnerstwo dla Europy*, „Przegląd Zachodni” 2008, nr 3, s. 3–10.

³⁶ B. Koszel et al., *Polsko-niemieckie interesy i rozbieżności w UE*, Poznań 2009, s. 24.

³⁷ T. Jaeger, *Deutschland und Polen als Nachbarn in der EU*, 10.02.2009, www.arch.sweetim.com/search.asp?src=6&q=JaegerDeutschlandundPoleninderEU&st=17&barid={877B4CC9-1B00-4175-A1F1-E3A19204A34D} [13.04.2013].

³⁸ Program współpracy przyjęty przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej i Republikę Federalną Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między RP i RFN, PDF, Berlin, 21.06.2011.

- 4) zobowiązanie ścisłej współpracy odnośnie do przygotowania budżetu UE w 2012 r. oraz wieloletnich ram finansowych na lata 2013–2020,
- 5) deklaracja działań na polu polityki energetycznej UE stosownie do wcześniejszych uzgodnień szefów rządów obu państw z 28 stycznia 2011 r.,
- 6) współpraca w zakresie polityki podatkowej UE i finansów samorządu terytorialnego,
- 7) współpraca w zakresie szeroko pojętej Wspólnej Polityki Rolnej UE,
- 8) popieranie inicjatyw Trójkąta Weimarskiego w ramach WPZBiO UE,
- 9) współpraca, wraz z Francją, w ramach Trójkąta Weimarskiego z Rosją, w ramach projektu Partnerstwo dla modernizacji, oraz pogłębienie Partnerstwa Wschodniego w kontekście WPZBIO UE.

Można więc przyjąć, że zasygnalizowane wyżej zakresy programu polsko-niemieckiej współpracy międzyrządowej z 2011 r., koncentrują się na współdziałaniu finansowym, zwalczaniu kryzysu i stabilizacji strefy euro oraz wyeksponowaniu znaczenia przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty. Przyjęcie przez Polskę euro jest więc istotnym elementem kształtowania trwałego partnerstwa Polski i Niemiec w UE, zwłaszcza w kontekście poniższych uwarunkowań:

- ze względu na interesy gospodarcze i korzyści finansowe oraz wzrost znaczenia politycznego po 2010 r., Niemcy są zainteresowane utrzymaniem za wszelką cenę strefy euro, pomimo krytyki wewnętrznej oraz części krajów UE, zwłaszcza krajów PIIGS – sprzeciwiających się kolejnym rozwiązaniom w ramach forsowanej od 2010 r. przez kanclerz Merkel polityki stabilizacji i oszczędzania. Realnie mogą one liczyć na poparcie tylko mniejszych krajów strefy euro i UE: głównie Holandii, Austrii, Finlandii oraz częściowo Belgii i Luksemburga. Nie wydaje się jednak, aby nadchodzące wybory do Bundestagu 22 września 2013 r., a nawet niewielka możliwość przejścia władzy przez koalicję SPD/Zieloni lub utworzenie kolejnej Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, byłyby w stanie doprowadzić do poważniejszej zmiany dotychczasowej niemieckiej strategii i taktyki stabilizacji strefy euro;
- w oparciu o wypowiedzi kanclerz Merkel oraz premiera RP Donalda Tuska na wspólnych konferencjach prasowych w 2012 r. w ramach konsultacji międzyrządowych³⁹ oraz podczas prezentacji najnowszej biografii A. Merkel w 2013 r.⁴⁰, można stwierdzić, że Polska i Niemcy zainteresowane są realizacją programu z 21 czerwca 2011 r., „Partnerstwa Polski i Niemiec w UE”. Warunkiem koniecznym musi jednak być przystąpienie Polski do UGW oraz przyjęcie wspólnej waluty. Opinię taką potwierdził również jeden z najważ-

³⁹ *Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem polnischen Ministerpräsidenten Tusk anl. Der 12. deutsch-polnischen Regierungskonsultationen*, www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/11/2012-11-14-merkel-tusk.html [21.05.2012].

⁴⁰ „*Gespraech ueber Europa*“ nach der Vorstellung des Buchs – *Angela Merkel – Die Kanzlerin und ihre Welt von Stefan Kornelius*, 22. April 2013, www.alfred-herrhausen-gesellschaft.de/diekanzlerin.html [18.05.2013].

niejszych ekspertów niemieckich z Fundacji Nauka i Polityka, Kai-Olaf Lang 14 marca 2013 r. podczas prezentacji w Ambasadzie Polskiej w Berlinie raportu P. Burasa „Polska–Niemcy: drogi do europejskiego partnerstwa”:

Polska jest traktowana jako kraj, który ma podobne stanowisko jak Europa i nie może wiesznie nie wstępować do strefy euro... Polska stała się motorem rozwoju Europy o dużym potencjale oddziaływania na kształt struktury europejskiej, jednak znajduje się w specyficznej sytuacji: w Unii, a jednak ze względu na nieobecność w strefie euro, poza nią⁴¹.

W cytowanym już wyżej wywiadzie ministra Sikorskiego dla „Gazecie Wyborczej” z maja 2013 r., można zatem z jednej strony dostrzec duże ambicje odgrywania przez Polskę ważnej roli w UE, poprzez wejście do grupy 5–6 państw „trzymających władzę”, a z drugiej niebędącej w stanie podjąć wiążących decyzji w sprawie przyjęcia wspólnej waluty.

Wyżej wspomniano już, że Polska podpisała wprawdzie 1 marca 2012 r. pakt fiskalny, ale nie ma ani zdecydowanej woli politycznej do przystąpienia do strefy euro ze względu na wydłużający się kryzys, ani też nie spełnia niezbędnych kryteriów konwergencji. Przykładowo, podczas obrad sejmowej komisji ds. europejskich 19 grudnia 2012 r. doszło do ostrych dyskusji w sprawie ratyfikacji paktu fiskalnego. Opozycja prawicowa zarzucała paktowi niezgodność z Konstytucją RP i dlatego nie powinien być on w Sejmie głosowany zwykłą większością (art. 89), lecz większością dwóch trzecich (art. 90). Zamiast dyskusji merytorycznej nad istotą i znaczeniem paktu fiskalnego dla Polski, opozycja lansowała więc propagandowe argumenty polityczne i antyniemieckie. Była szefowa MSZ Anna Fotyga z PiS stwierdziła na przykład: „Pakt fiskalny poddaje nasz kraj pod władzę eurostrefy. To realizacja *pax Germanica*, który Angela Merkel realizuje konsekwentnie od 2008 r.”⁴² Ostatecznie jednak 282 głosami (PO, PSL, SLD i Ruch Palikota) Sejm ratyfikował 20 lutego 2013 r. pakt fiskalny, przeciw było 155 głosów. Opozycja zapowiedziała również zaskarżenie paktu do Trybunału Konstytucyjnego.

Początkowo rząd PO–PSL w 2008 r. zapowiadał wejście Polski do strefy euro w 2011 r., następnie datę przystąpienia przesuwno – w zależności nastrojów społecznych i siły kontrowersji politycznych na 2017 r.⁴³, a w ostatniej wersji najwcześniej na rok 2018⁴⁴. W takiej sytuacji z propozycją stworzenia spójnej strategii przystąpienia Polski do strefy euro wystąpił prezes Towarzystwa Ekonomistów Polski zakładając, że ważniejsze niż zmieniające się daty przystąpienia Polski do euro jest powiązanie perspektywy członkostwa ze szczegółowym programem przygotowań w trzech płaszczyznach: gospodarczej, międzynarodowej i społecznej. Obok dokładnej analizy kosztów i strat ekonomicznych członkostwa

⁴¹ *Polska–Niemcy: Drogi do europejskiego partnerstwa*, 14.03.2013, www.wpn.org.pl/aktualnosc/polska-niemcy-drogi-do-europejskiego-partnerstwa-T1wCnW [20.05.2013].

⁴² *Rejtan u progu euro*, „Gazeta Wyborcza”, 20 grudnia 2012.

⁴³ *Euro to polska racja stanu*, „Gazeta Wyborcza”, 17 grudnia 2012.

⁴⁴ *Euro w Polsce najwcześniej w 2018 r.* „Gazeta Wyborcza”, 31 grudnia–1 stycznia 2013.

Polski w strefie euro, ważnym elementem strategii winno być także bieżące monitorowanie sytuacji w samej strefie i całej UE, zwłaszcza w samych Niemczech przed wyborami parlamentarnymi w jesieni 2013 r. Natomiast w aspekcie społecznym najważniejsze będzie dotarcie za pośrednictwem mediów do społeczeństwa z wiarygodnymi, udokumentowanymi informacjami na temat warunków i korzyści przystąpienia Polski do strefy euro⁴⁵.

„Gazeta Wyborcza” zamieściła z kolei stosunkowo optymistyczną analizę Agnieszki Łady, w której zaproponowano podjęcie współpracy polsko-niemieckiej w ramach konkretnych działań na rzecz przygotowania wejścia Polski do strefy euro. Proponowane przez autorkę działania strony polskiej i niemieckiej można ująć następująco:

– Polska: 1) podanie konkretnej daty przystąpienia do strefy euro, 2) przygotowanie zmian w Konstytucji RP, 3) opracowanie niezbędnych reform gospodarczych, przygotowujących Polskę do spełnienia kryteriów konwergencji, 4) udział w debacie publicznej w Niemczech na temat przyszłości strefy euro, wraz z prezentowaniem polskich postępów w przygotowaniach.

– Niemcy: 1) wskazanie własnym obywatelom oraz Polakom zysków, jakie Niemcy czerpią z członkostwa w strefie euro, 2) podkreślanie znaczenia wstąpienia Polski do strefy euro dla Niemiec w sferze politycznej i gospodarczej, 3) silne poparcie polskiego rządu w jego staraniach szybkiego wprowadzenia Polski do strefy euro, 4) zabieganie na arenie UE o prawo współdecydowania o przyszłości unii dla krajów, które ogłosiły plan wstąpienia do strefy euro⁴⁶.

Autorka wspomniała też o wielu innych potrzebnych działaniach, ale trzeba przyznać, że w Niemczech większość z nich jest realizowana od przeszło dwóch lat, w tym także w ramach kampanii informacyjnej rządu w mediach o zasięgu międzynarodowym. Natomiast Polska musi podjąć zdecydowane działania przede wszystkim na wszystkich szczeblach władzy państwowej – obejmujące zarówno decyzje polityczne, prawne, gospodarcze czy finansowe, jak i społeczne, informacyjne i międzynarodowe.

Podsumowanie

Z przedstawionej analizy płyną określone wnioski i rekomendacje:

1) Mimo kontrowersji wewnętrznych oraz ostrej krytyki na forum UE, zwłaszcza zadłużonych krajów PIIGS i Francji, Niemcy od 2010 r. konsekwentnie realizują swoją strategię na rzecz stabilności, oszczędzania i ratowania strefy euro. Wynika to zarówno z ich interesów oraz utrzymania korzyści gospodarczo-finansowych, jak i chęci odgrywania większej roli politycznej w UE i w skali globalnej. Możliwość zmiany koalicji rządzącej w wyniku nadchodzących wyborów do

⁴⁵ R. Petru, *Droga do euro. Potrzebna spójna strategia*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 maja 2013.

⁴⁶ A. Łada, *Slogany czy konkrety?*, *ibidem*, s. 16–21.

Bundestagu 22 września 2013 r. raczej nie doprowadzi do poważniejszej zmiany w polityce Niemiec wobec strefy euro oraz traktowania jej jako głównego ogniwa w reformującej się UE. Nie można jednak całkowicie wykluczyć pewnej modyfikacji w wyniku pogłębienia się kryzysu strefy euro oraz nieprzewidywanych zachowań światowych rynków finansowych. Przygotowane na taką okoliczność scenariusze niemieckie wykazują jednak zbyt ogólny i spekulatywny charakter, wykraczając znacznie poza ramy niniejszego opracowania⁴⁷.

2) Polska, jako średniej wielkości kraj europejski o znacznym potencjale ekonomicznym oraz chęci odgrywania większej roli w UE, musi realistycznie podejść do kwestii przyjęcia wspólnej waluty. Jednoznaczna decyzja w tym zakresie ma również istotne znaczenie dla pogłębienia partnerstwa polsko-niemieckiego. Niemcy są zainteresowane członkostwem Polski w strefie euro, mimo że w wielu kwestiach gospodarczo-finansowych, polityce energetycznej i innych, nie zawsze mają wspólne interesy. Ważnej jest jednak, by Polska stała się odpowiedzialnym partnerem w rozwiązywaniu wielu trudnych do przewidzenia problemów UE i strefy euro.

3) Największą przeszkodą w przystąpieniu Polski do strefy euro, obok pogarszającej się koniunktury gospodarczej, utrudniającej spełnienie formalnych kryteriów konwergencji UGW, są jednak niekorzystne nastroje społeczne oraz niestabilna sytuacja polityczna. Nie wydaje się też, aby czynniki powyższe uległy zdecydowanej poprawie w najbliższych latach, kiedy Polska mogłaby rozpocząć wstępną procedurę przygotowań do przyjęcia euro. W wariacie pesymistycznym – pogorszenie się sytuacji gospodarczo-społecznej i politycznej może wręcz pogłębić nastroje antyeuropejskie i antyniemieckie, gdyż będą to elementy walki o władzę partii opozycyjnych.

4) Pod koniec grudnia 2012 r. ośrodek analiz DemosEuropa, przedstawił w swoim raporcie tezę o UE trzech prędkości: 1) Eurogrupa – 17 krajów, 2) kraje środka, popierające reformy UE, w tym Polska, 3) dezintegrująca się Wielka Brytania. Autorzy raportu zakładają możliwość uzyskania przez Polskę statusu „przedczłonkostwa” strefy euro za cenę ogłoszenia zdecydowanej deklaracji o konieczności wejścia do strefy euro oraz podjęcia odpowiednich działań i reform⁴⁸. Podobne sugestie zawierają także cytowane wyżej wystąpienia ministra R. Sikorskiego z lat

⁴⁷ Zob. najbardziej aktualny scenariusz przyszłości strefy euro do 2020 r., przeprowadzony przez interdyscyplinarny zespół badaczy z Fundacji Eberta i skonsultowany w ośrodkach naukowych 15 krajów UE: *Zukunftsszenarien fuer die Eurozone. 15 Perspektiven zur Eurokrise Juni 2013*, Berlin 2013. Wyróżnia on 4 opcje przyszłości strefy euro: 1) lawirowanie przez kryzys – strefa euro pozostanie domem bez dachu; 2) rozwiązanie strefy euro – dom euro upada; 3) rdzeń Europy, czyli powstanie dwóch kręgów integracyjnych z mniejszą stabilną strefą euro oraz opuszczeniem jej przez pozostałe kraje; 4) dopełnienie UGW przez pakt fiskalny i unię polityczną – dach naprawiony, a cały budynek doprowadzony do ładu i porządku.

⁴⁸ DemosEuropa, *Trzy prędkości w UE oraz „przedczłonkostwo” w strefie euro*, www.euractiv.pl/eurowybory/wywiad/demoseuropa-trzy-prdkoci-ue-i-przedczlonkostwo-w-strefie-euro-004306 [26.05.2013].

2011–2013. Można więc stwierdzić, że w myśl zasygnalizowanego wyżej programu współpracy międzyrządowej Polski i RFN z 21 czerwca 2011 r., przewiduje się formalne podjęcie wspólnych dyskusji i konsultacji na temat stabilizacji i zarządzania strefy euro. Nie wydaje się jednak realna perspektywa uzyskania przez Polskę wiążącego wpływu na decyzje strefy euro przed wejściem do niej. Na przeszkodzie stoi zarówno komplikująca się sytuacja społeczno-gospodarcza Polski, jak i brak zdecydowanej woli politycznej elit politycznych oraz koalicji rządzącej. Nie bez znaczenia są również efekty realizacji forsowanej przez Niemcy strategii ratowania strefy euro.

5) W powstałych okolicznościach można sformułować następujące rekomendacje dla organizacji mających możliwość szerszego oddziaływania społecznego:

- rozszerzenie rzetelnej kampanii informacyjnej na temat przystąpienia Polski do strefy euro w oparciu o szczebel rządowy, zwłaszcza Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki oraz Prezydenta RP, Sejm i Senat RP i Narodowy Bank Polski,
- skłonienie wszystkich mediów: ogólnokrajowych, regionalnych i lokalnych, do częstszego przedstawiania tematu przystąpienia Polski do strefy euro w różnych aspektach i wymiarach,
- zainspirowanie do szerszych dyskusji, konferencji i projektów badawczych w środowiskach akademickich,
- podejmowanie powyższej problematyki w ramach partnerstwa miast oraz innych formach współpracy polsko-niemieckiej.

The challenges of new role and partnership of Germany and Poland in the European Union in the second decade of the 21st century

In the paper the author raises the issue of challenges resulting from euro zone crisis for shaping new role and partnership of Germany and Poland in the EU. The paper consists of three parts, in which one by one the following problems has been presented: Germany's role in the stabilization of the euro zone (1); implications of the crisis for Poland seeking new role within the EU (2); and challenges for developing of a permanent Polish-German partnership in the EU (3). The principal thesis of the article is as follows: during 2010-2013 Germany, due to its significant economic and financial potential as well as successively implemented domestic reforms, assumed the key role in actions aimed at stabilizing the euro zone. Because of questionable effectiveness of former German strategy for saving the euro area its gradual modification towards substitution of cuts and sanctions policy with activities for economic growth and reduction of unemployment in the EU cannot be excluded. The progressing euro zone crisis with accompanying divisions within the EU led to Poland seeking to enter the first integration circle by development of Polish-German partnership among other things. The successive accomplishment of the above-mentioned goal is a giant challenge for Poland, demanding on its part to unambiguously determine of its interests and aims within activities for accession to the euro area. It also entails providing the public opinion with deepened and thorough analysis of real benefits and threats resulting from Poland's accession to the euro zone.

Key words: challenges, partnership, co-operation, Poland, Germany, EU

Marcin Lason

ZAANGAŻOWANIE POLSKI W OPERACJE ZARZĄDZANIA KRYZYSOWEGO NATO. STAN OBECNY I PERSPEKTYWY

Wprowadzenie

Wraz z przystąpieniem Polski do NATO oraz zaangażowaniem się w tzw. wojnę z terroryzmem, udział Wojska Polskiego w operacjach międzynarodowych nabral nowego znaczenia. Widać je było wyraźnie w aspekcie wojskowym i politycznym. Oba te aspekty stwarzały też szerokie pole do dyskusji. Wnioski z niej płynące powinny przyczynić się do doskonalenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa oraz narzędzia, jakim są siły zbrojne. Ewolucja zaangażowania Polski w operacje wojskowe poza granicami kraju nie była spowodowana jedynie czynnikami wewnętrznymi oraz jakością i postrzeganiem wyzwań bezpieczeństwa. Znaczny wpływ miał także rozwój koncepcji angażowania kryzysowego NATO i wypracowywanie kształtu Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (EPBiO UE). W obu tych wypadkach Polska musiała zająć właściwe dla swych interesów stanowisko i próbować je przeforsować, ale także podejmować konkretne działania przy użyciu wszelkich środków, dostępnych polityce zagranicznej i bezpieczeństwa państwa.

Stało się to przyczynkiem do rozważań na przedstawiony w tytule temat, dodatkową zaś motywacją stał się proces wycofywania Wojska Polskiego z Afganistanu, a szerzej – zakończenie obecności NATO w dotychczasowej formie do roku 2014. Zamierzeniem artykułu jest odpowiedź na kilka pytań, takich jak np. jakie są perspektywy podejmowania kolejnych operacji „typu afgańskiego” przez

NATO; czy w interesie Polski jest uczestniczenie w tego typu operacjach; jaki charakter powinno mieć zaangażowanie Polski, jaka ma być jego skala i specyfika; jak osiągać cele polityczne poprzez zaangażowanie w operacje zaangażowania kryzysowego NATO?¹ W tym celu przeanalizowano materiały źródłowe, w tym szereg dokumentów dotyczących polityki bezpieczeństwa Polski i koncepcji NATO. Wykorzystano także materiały pozwalających pokazać skalę zaangażowania Polski w operacje wojskowe pod koniec pierwszej dekady XXI w. oraz stan obecny, co stało się podstawą do sformułowania kilku rekomendacji.

Miejsce NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa – założenia

Analizę rozpoczyna przegląd podstawowych dokumentów określających miejsce i rolę NATO w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Pominięte zostały dyskusje dotyczące jakości tych dokumentów, a przede wszystkim dotyczące trafności ich uwarunkowań, celów i środków oraz ich wymiaru „strategicznego”. Z tej perspektywy obowiązująca nadal *Strategia bezpieczeństwa narodowego* z 13 listopada 2007 r. stwierdza, że:

Sojusz Północnoatlantycki jest dla Polski najważniejszą formą współpracy wielostronnej w polityczno-wojskowym wymiarze bezpieczeństwa oraz filarem stabilności na kontynencie, dodaje także, że członkostwo w Unii Europejskiej w istotnym stopniu determinuje podstawy bezpieczeństwa Polski².

Dlatego Polska popiera rozwój EPBiO UE i będzie zwiększała zaangażowanie w tworzenie europejskich odpowiednich dla niej instrumentów. Widać zatem wskazanie na dwa podstawowe filary polityki bezpieczeństwa, z wyraźnym jednak jeszcze zaznaczeniem gradacji – NATO, a dalej – UE. Dokument mówi także o roli USA w polityce bezpieczeństwa Polski. Stwierdza, że

Polsce, jako bliskiemu sojusznikowi Stanów Zjednoczonych, zależy na umacnianiu zaangażowania tego państwa w Europie jako siły gwarantującej bezpieczeństwo i stabilizującej relacje polityczno-militarne na kontynencie.

Stosunki Polski z USA mają wymiar strategicznego, które powinno być rozwijane „w duchu solidarnego i zrównoważonego partnerstwa”. Cel to ambitny, bo trudno przy tej różnicy potencjałów osiągnąć zrównoważone partnerstwo. O tym, jakie to trudne a w zasadzie nierealne, przekonano się w kolejnych latach. Jako

¹ Nie przeprowadzono analizy stanu Wojska Polskiego, który także warunkuje udział w operacjach międzynarodowych, gdyż byłoby to zagadnienie przekraczające ramy niniejszego opracowania. Jednak tam, gdzie jest to konieczne, podano potrzebne informacje o tym elemencie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa.

² *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP*, Warszawa 2007, www.bbn.gov.pl [19.09.2008], wszystkie cytaty w dalszej części tekstu dotyczące tego dokumentu pochodzą z tego źródła.

jednak trzeci filar polskiej polityki bezpieczeństwa, tego typu konstrukcja utrzymywana jest w kolejnych dokumentach, choć z uwzględnieniem przesunięć pewnych akcentów. *Strategia bezpieczeństwa narodowego* z 2007 r. była podpisana przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego, a stworzona na zlecenie i przyjęta przed końcem rządów Prawa i Sprawiedliwości. Kolejne dokumenty zostały już stworzone w nowych warunkach politycznych – koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, a później także sprawowania urzędu Prezydenta RP przez Bronisława Komorowskiego, który szefem Biura Bezpieczeństwa Narodowego mianował Stanisława Kozieja.

Odnosnie do międzynarodowego zaangażowania wojskowego Polski *Strategia* deklaruje, że będą to operacje pokojowe i stabilizacyjne ONZ, doraźne koalicje, a także operacje reagowania kryzysowego i działania stabilizacyjne NATO i UE. Podkreśla wyraźnie, że winny one być prowadzone zgodnie z prawem międzynarodowym. Widać zatem, co można uznać za jasny przekaz jej twórców, że otwartą opcją pozostają koalicje ad hoc jako istotny instrument potencjalnej współpracy z USA. Nadto akcentowane są operacje pokojowe ONZ, co jak się wkrótce okazało, decyzją rządu PO–PSL pozostało deklaracją bez pokrycia.

Jednak podstawowe filary polityki bezpieczeństwa zostały potwierdzone w kolejnym dokumencie, datowanym na 2009 r. Jest nim *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej. Strategia sektorowa do Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*³. Podkreśla zatem znaczenie NATO, Unii Europejskiej i strategicznego partnerstwa z USA. Sam Sojusz pozostaje oczywiście „kluczową organizacją w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego oraz najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa zewnętrznego Polski”, ale dokument zawiera też informację, później silniej zaakcentowaną, a mianowicie, że priorytetem Polski jest kolektywna obrona i wzmocnianie zdolności własnych i sojusznicznych. Oznacza to, że operacje poza obszarem państw członkowskich postawiono na drugim planie. Autorzy *Strategii* stwierdzili wyraźnie: „Wymaga to również efektywnego zaangażowania w operacje międzynarodowe oraz sprawnych mechanizmów konsultacji w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego”⁴. Dodano też, że powinna być utrzymywana równowaga między kolektywną obroną a zaangażowaniem w operacje reagowania kryzysowego w odległych od sojuszników obszarach. Polski priorytet pozostał zatem wyraźny i utrzymywany w kolejnych latach.

Zakres zaangażowania w operacje międzynarodowe określono szeroko, z tym że zmieniły się priorytety, w pierwszej kolejności przyjęto NATO i UE, dalej ONZ i na końcu koalicje doraźne⁵. W ten sposób stworzono grunt pod decyzje, które zmieniały jakość polskiego zaangażowania wojskowego poza granicami państwa. Z tego wynikało także, że Siły Zbrojne RP muszą wykazywać zdolno-

³ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej; Strategia sektorowa do Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, www.bbn.gov.pl [04.03.2011].

⁴ *Ibidem*, s. 6.

⁵ *Ibidem*, s. 8.

ści do udziału w tego typu operacjach, w szczególności w działaniach antyterrorystycznych, w rozwiązywaniu lokalnego lub regionalnego konfliktu zbrojnego, misjach humanitarnych i operacjach związanych ze środkami budowy zaufania i współpracą wojskową⁶. O tym, jakie mają być warunki uczestnictwa w tego typu operacjach i jakimi interesami powinna się kierować Polska w tym zakresie, autorzy wspomnieli, że rozwiązań należy szukać we wcześniej przyjętym dokumencie poświęconym tylko temu zagadnieniu, czyli *Strategii udziału Sił Zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*⁷.

Podkreślono, że dokument ten (przyjęty przez Radę Ministrów w styczniu 2009 r.)⁸ powstał w zgodzie z Konstytucją RP i *Strategią bezpieczeństwa narodowego RP*, skorelowaną z odpowiednimi dokumentami NATO i Unii Europejskiej. Jest to zatem próba uwzględnienia szerszego kontekstu międzynarodowego, przede wszystkim zobowiązań związanych z uczestnictwem w organizacjach międzynarodowych, uznawanych za filary polskiej polityki bezpieczeństwa. Wyraźnie powiedziano, że Polska gotowa jest uczestniczyć w operacjach NATO i UE – traktowanych priorytetowo, następnie ONZ, dalej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) a także w ramach tworzonych koalicji *ad hoc*. Nowością w stosunku do wcześniejszych źródeł jest wymienienie OBWE, marginalizowanej i poszukującej ciągle swego miejsca po zakończeniu zimnej wojny i procesu instytucjonalizacji. Autorzy podkreślają, że uczestnictwo w tego typu operacjach daje Polsce możliwość większego wpływu na procesy decyzyjne we wspomnianych organizacjach oraz zwiększa pozycję kraju na arenie międzynarodowej⁹. Trudno w tym sformułowaniu nie dostrzec argumentacji Bogdana Klicha, który podkreślał, że skala zaangażowania Polski w misję NATO w Afganistanie przełożyła się na siłę i możliwości wpływania przez Polskę na prace nad koncepcją strategiczną przyjętą w Lizbonie w 2010 r.

Warto zauważyć tę konsekwencję, przy wcześniejszym częstym jej braku, co dowodzi potrzeby podkreślenia „widoczności” polskiej obecności w misji i jednoznacznie wskazuje na doświadczenia afgańskie z tym związane. Niestety, pomija się tu pewien ważny element – potencjał do bycia „widocznym”, którego brakowało, aby przejąć odpowiedzialność za jedną z afgańskich prowincji. W tym sensie jest to więc bardziej wyraz pewnej woli politycznej, której jednak brakuje środków do realizacji. Przewidziano, że liczebność polskich sił zbrojnych w operacjach powinna (optymalnie) wynosić do 3200–3800 żołnierzy jednocześnie przebywających poza granicami kraju. Biorąc więc pod uwagę półroczne rotacje, oznacza to, że Wojsko Polskie musi dysponować dwa razy większą liczbą żołnierzy¹⁰. Środki

⁶ *Ibidem*, s. 16.

⁷ *Ibidem*, s. 11.

⁸ *Strategia udziału Sił Zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*, www.bbn.gov.pl [04.03.2011], wszystkie następne cytaty za tym źródłem.

⁹ *Ibidem*, s. 4.

¹⁰ Dodać należy, że potrzebna jest przerwa między misjami, przynajmniej roczna, zatem uwzględniając urlopy itp. można dojść do wniosku, że wojsko powinno dysponować czterokrotnością minimalnej liczby przewidywanego zaangażowania – ok. 13 tys. żołnierzy gotowych do zadań

finansowe na prowadzenie operacji miały pochodzić z budżetu Ministerstwa Obrony Narodowej, a ich wielkość byłaby uzależniona od możliwości finansowych państwa. Liczby te jednak nie wytrzymały już próby czasu.

Tłumacząc powody obecności polskiego wojska poza granicami, dokument dość ogólnie stwierdza, że należy brać pod uwagę wymiar polityczny, ekonomiczny i wojskowy, np. szanse powodzenia operacji, realizację zobowiązań sojuszniczych, budowę stabilnego środowiska bezpieczeństwa i likwidowanie źródeł kryzysów oraz wygaszanie konfliktów w bliższym i dalszym otoczeniu strategicznym¹¹. Można więc stwierdzić, że z całą pewnością mieści się tutaj udział w operacjach zarządzania kryzysowego NATO. Trudno także podejrzewać, by Polska samodzielnie podejmowała się realizacji innych celów, choć w osobnym rozdziale dokumentu wspomniano o powstrzymaniu naruszeń praw człowieka, co podkreśla znaczenie mandatu, jaki przyznała sobie Polska w tym zakresie. W kontekście tego mandatu dodać należy, że według *Strategii*,

[...] pożądana jest autoryzacja mandatu przez Radę Bezpieczeństwa ONZ w formie rezolucji lub legitymizacja działań w oparciu o zapisy Karty Narodów Zjednoczonych¹².

Pożądana nie znaczy, że niezbędna. Na zapis ten z pewnością wpłynęły doświadczenia wcześniejszych operacji, zarówno natowskiej w Kosowie, jak i koalicyjnej w Iraku. Daje to znaczną swobodę decydom, szczególnie w sytuacji, gdy są nimi rząd i premier oraz prezydent, a nie bierze udziału parlament.

Analizowane wcześniej dokumenty mają już po kilka lat. Bardziej aktualne, również o charakterze strategicznym, zwłaszcza pod kątem określenia kilkuletniej perspektywy, są *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, przyjęte przez Radę Ministrów w marcu 2012 r.¹³ Dokument ten odnosi się bezpośrednio do podstawowego celu każdej polityki zagranicznej – zapewnienia bezpieczeństwa. Jest tam też silnie zaakcentowana rola UE, dlatego najpierw wspomniano o „silnej Polsce w silnej unii politycznej”¹⁴. Na drugim miejscu postawiono kwestię sojuszniczą i stabilny ład euroatlantycki, podkreślając udział w NATO i budowę zdolności obronnych UE. Wątek ten rozwinięto w części „Bezpieczeństwo”, w której za kluczowy uznano rozwój własnych zdolności obronnych, które mają

ekspedycyjnych. Większość misji wykonywane jest na lądzie, a żołnierze pochodzą przede wszystkim z Wojsk Lądowych i Wojsk Specjalnych. Według danych MON, w 2012 r. było ich ok. 49 tys., zatem do operacji ekspedycyjnych musiałyby być gotowe nieco ponad 25% żołnierzy, właściwie wyszkolonych i wyposażonych. Wydaje się to liczbą zdecydowanie zbyt dużą na możliwości polskiej armii i pokazuje skalę problemu, z jakim mierzono się w Afganistanie. Uzasadnia także przytaczaną często opinię, szczególnie w publicystyce, że misja w Afganistanie „drenowała polskie wojsko”. Stąd uzasadnionym postulatem jest, by przy obecnych możliwościach wojska zmniejszyć liczby, o których mowa w *Strategii*.

¹¹ Pełna lista celów w: *Strategii udziału...* s. 3.

¹² *Ibidem*, s. 3.

¹³ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa, marzec 2012, www.msz.gov.pl.

¹⁴ *Ibidem*, s. 6.

być komponentem NATO równoważącemu obronę i zaangażowanie poza obszarem traktatowym, ale i UE (szczególnie rozwój struktur dowodzenia i operacyjnych oraz zaangażowanie w operacje zarządzania kryzysowego). Wspomniano także o relacjach z USA i tym samym dopełniono obraz wymienianych we wcześniejszych dokumentach trzech filarów polskiej polityki bezpieczeństwa.

Uznano, że NATO pozostanie głównym, wielostronnym instrumentem polskiej polityki bezpieczeństwa w wymiarze polityczno-wojskowym¹⁵. Mimo kryzysu, przez najbliższe lata wydatki na poziomie 1,95% PKB powinny być utrzymane. W części dotyczącej zadań dla polityki zagranicznej w podać należy, że wymieniany jest udział w misjach NATO i UE. Musi to mieć bezpośredni wpływ na decyzje o zaangażowaniu w operacje wojskowe i cywilne poza granicami państwa. Jednak znajdują się one na piątym miejscu, co pokazuje ich miejsce w priorytetach. Wcześniej jest m.in. rozwój własnych zdolności obronnych jako wkład w bezpieczeństwo Sojuszu oraz akcentowanie podstawowej funkcji NATO – obrony państw członkowskich i zapewnienie odpowiedniego poziomu inwestycji NATO w infrastrukturę w Polsce. Zauważyć także należy, że operacje te wymieniane są wraz z operacjami UE, co kolejny raz pokazuje, jak podczas rządów PO–PSL zmieniały się akcenty w prowadzonej polityce – aż do właściwie zrównania znaczenia obu organizacji dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, z niewielkim tylko podkreśleniem wyższości NATO w aspekcie polityczno-wojskowym.

Wart uwagi wydaje się jeden z ostatnich dokumentów – *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego*¹⁶. Został on przedstawiony Prezydentowi RP w listopadzie 2012 r. i przyjęty przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego. Przygotował go rozbudowany zespół specjalistów kierowany przez Stanisława Kozieja. Zawiera ocenę stanu bezpieczeństwa narodowego Polski oraz rekomendacje dotyczące kierunków i środków działania państwa w tym obszarze.

W dokumencie stwierdzono, że NATO jest podstawowym gwarantem bezpieczeństwa Polski, a wyzwaniem dla polityki państwa jest konsolidacja Sojuszu wokół gwarancji obrony zbiorowej¹⁷. Widać zatem wyraźnie zaznaczony priorytet, akcentowany już we wcześniejszych rozważaniach. Wśród katalogu interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa znaleźć można zatem także członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego. Z tego wynikać musi operacyjna gotowość do działania w wymiarze polityczno-decyzyjnym, planistycznym i szkoleniowym. Rzecz jasna, chodzi o nią w ramach organizacji, których Polska jest członkiem. Potrzebny jest więc wkład we wzmocnienie zdolności obronnych NATO i budowę zdolności obronnych UE. A biorąc pod uwagę te dwie organizacje, w szczególności udział w międzynarodowych działaniach na rzecz walki ze źródłami zagrożeń, chodzi zatem o mię-

¹⁵ *Ibidem*, s. 14.

¹⁶ *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego – główne wnioski i rekomendacje dla Polski*, www.bbn.gov.pl [12.12.2012].

¹⁷ *Ibidem*, s. 6.

dzynarodowe operacje bezpieczeństwa. Konieczny jest więc potencjał narodowych zdolności, zaangażowany do udziału w obronie sojuszników oraz operacjach ekspedycyjnych¹⁸. Dlatego pośród rekomendacji znaleźć można utrzymanie wydatków na obronność na poziomie 1,95 proc. PKB. Autorzy rekomendują także, w tym częściowo sobie, przygotowanie i wydanie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego w 2013 r., zaś w 2014 r. polityczno-strategicznej dyrektywy obronnej, a w 2015 r. – uruchomienie drugiego *Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa narodowego*¹⁹. Nie można jednak nie zauważyć, że jak na skalę projektu, zaangażowanych uczestników i czas realizacji, wydaje się, że osiągnięte efekty są skromne i brakuje odniesienia do niektórych ważnych problemów, jak wspomniana już kwestia wycofania z operacji pokojowych ONZ czy doświadczenia Wojska Polskiego i państwa związane z udziałem w operacjach międzynarodowych w XXI w., począwszy od Iraku, a skończywszy na Afganistanie.

Jak stwierdził S. Koziej, jednym z doświadczeń związanych z Afganistanem jest zapowiedź debaty w ramach NATO na temat przyszłości sojuszu. W związku z tym „Polska będzie zabiegać, aby był to sojusz konsolidujący się w większym stopniu wokół swojej podstawowej funkcji zapewniania bezpieczeństwa państw członkowskich”²⁰. Zresztą tego typu starania miały także miejsce przed szczytem NATO w Lizbonie, a zapisy koncepcji strategicznej Sojuszu uznano za polski sukces, potwierdzały bowiem podstawowy cel, jakim jest obrona państw członkowskich. Polska opowiadała się także za operacjami poza terytorium NATO, które łączyłyby element wojskowy, polityczny i cywilny. Jednak jeśli decydenci uważają, że nadal istnieje potrzeba potwierdzenia i ukierunkowania działań NATO, to być może w „epoce poafgańskiej” Sojusz przestanie angażować się w operacje zarządzania kryzysowego w takiej skali, jak do tej pory. Jest szansa, że przywódcy państw dojdą do wniosku, iż tego typu operacje nie mają sensu i silniejszy nacisk trzeba położyć na środki polityczne i ekonomiczne, niekoniecznie w ramach NATO, ale np. w organizacji bezpieczeństwa powszechnego, jaką jest ONZ. Powstają też pytania, czy zdecydują się na powrót do stanu przed Afganistanem, zatem przywrócenia pewnego geograficznego ograniczenia militarnej obecności Sojuszu²¹, oraz czy wymagałoby to debaty o przyszłości NATO i nowej koncepcji strategicznej.

¹⁸ *Ibidem*, s. 5.

¹⁹ *Ibidem*, s. 9.

²⁰ PAP, *BBN o najważniejszych wydarzeniach dot. bezpieczeństwa Polski w 2013 r.*, www.bbn.gov.pl [02.01.2013].

²¹ Zob. szerzej, także o historii zaangażowania NATO w operacje poza granicami państw członkowskich w latach 90. XX w. i pierwszej dekadzie XXI w.: J. Dobrowolska-Polak, *Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ, NATO i UE*, „IZ Policy Papers” 2009, nr 3, s. 30–40.

Miejsce zarządzania kryzysowego w strategii NATO

Przyjęto tu założenie, że NATO w drugiej dekadzie XXI w. będzie sojuszem zajmującym się nie tylko kolektywną obroną, ale i pozostanie otwarty na działanie poza własnym terytorium przy użyciu środków wojskowych, politycznych i cywilnych.

Już w przedmowie do koncepcji strategicznej NATO przyjętej w listopadzie 2010 r. w Lizbonie, poprzedzonej nagłówkiem „Aktywne zaangażowanie, nowoczesna obrona”, znaleźć można zobowiązanie Sojuszu do „zapobiegania kryzysom, opanowywania konfliktów i stabilizowania sytuacji pokonfliktowych, włączając w to bliższą współpracę z naszymi międzynarodowymi partnerami, szczególnie Organizacją Narodów Zjednoczonych i Unią Europejską”²². Tego typu misje nie są zadaniem marginalnym ale podstawowym, ich podejmowanie nie powinno więc dziwić. Mają być realizowane przez odpowiednią kombinację narzędzi politycznych i wojskowych w celu opanowywania rozwijających się kryzysów i stabilizowania obszarów pokonfliktowych. Mowa przy tym o tych, które mogą zagrażać bezpieczeństwu Sojuszu, zatem przynajmniej formalnie, rola NATO jako globalnego strażnika pokoju i bezpieczeństwa, jest tu ograniczona, gdyż taką ma pełnić ONZ.

W części „Bezpieczeństwo poprzez zarządzanie kryzysowe”²³ podkreślono, że NATO, posiadając „unikatowe zdolności” w tym zakresie, będzie aktywne wszędzie tam, gdzie to konieczne i możliwe, aby angażować się w kryzysy i konflikty zagrażające państwom członkowskim. Wspomniane „unikatowe zdolności” wynikać mają nie tylko z potencjału państw członkowskich, ale i doświadczeń operacji na Bałkanach Zachodnich i w Afganistanie. Nie wszystkie jednak doświadczenia z operacji wojskowych NATO mogą skłaniać sojuszników do podejmowania takich w przyszłości, a nadto pewne „unikatowe zdolności” pozostają nadal na ograniczonym poziomie w stosunku do potrzeb. Jedną z nich jest solidarność sojusznicza i zaangażowanie z niej wynikające, większe niż symboliczne czy ograniczające się do deklaracji politycznych. Braki z tym związane wynikają z jednej strony z braku woli politycznej, a drugiej zaś z oszczędności finansowych i braku odpowiedniego potencjału państw członkowskich.

W obliczu kryzysu finansowego i walk w Libii odbywał się kolejny szczyt NATO w 2012 r. w Chicago. Wśród jego głównych problemów znalazła się także polityka USA, przesuująca swój akcent na obszar Pacyfiku, a także stały już element – misja w Afganistanie oraz ocena wdrażania strategii lizbońskiej. Z przyjętych dokumentów uwagę zwraca *Deklaracja o wspólnych zdolnościach obronnych*

²² *Active Engagement, Modern Demeanour, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, www.nato.int [19.11.2010]; dokument w języku polskim: *Koncepcja strategiczna NATO – tłumaczenie*, www.bbn.gov.pl [17.01.2011].

²³ *Ibidem*, s. 6–7.

przyjęta przez szefów państw i rządów na szczycie NATO w Chicago²⁴. Zadeklarowano w niej wolę utrzymania i wzmacniania zdolności Sojuszu do wypełniania jego zasadniczego zadania – wspólnej obrony, zarządzania kryzysowego i wspólnego bezpieczeństwa. Dokument podkreśla też interwencyjną rolę NATO w światowych konfliktach, wyliczając

[...] sukcesy w Libii, Afganistanie, na Bałkanach i w zwalczaniu piractwa, które żywo ilustrują, że NATO pozostaje nieprześcignione w swej zdolności wysyłania i utrzymywania siły zbrojnej w celu zapewnienia bezpieczeństwa²⁵.

Ponadto podkreślono znaczenie partnerstwa NATO z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych i wynikające z tego możliwości Sojuszu²⁶. Aby operacje zarządzania kryzysowego były realizowane właściwie, konieczne jest posiadanie odpowiednich środków. Wskazuje na nie projekt sił NATO 2020. Mają być nowoczesne, ściśle połączone, wyposażone, szkolone, ćwiczone i dowodzone tak, by mogły działać wspólnie i z partnerami w dowolnym środowisku, w którym przyszłoby działać sojusznikom. Jest to efekt doświadczeń libijskich, gdzie współpraca z partnerami była niezwykle ważna. Podkreślono także potrzebę ulepszenia współpracy sił specjalnych poprzez Dowództwo Sił do Operacji Specjalnych NATO. Wydaje się, że jest to kierunek bardzo atrakcyjny dla Polski, skoro już od początku tego wieku ten rodzaj wojsk ogłoszono polską specjalnością w NATO, a od 2014 r. Dowództwo Wojsk Specjalnych ma być zdolne do prowadzenia operacji specjalnych NATO w terenie.

Ważna dla polskiego zaangażowania w operacje wojskowe NATO jest także *Deklaracja NATO o wyjściu z Afganistanu*²⁷. Podano w niej, że Sojusz opuści ten kraj do końca 2014 r., ale wyrażono gotowość kontynuowania pomocy w formie nowej misji, skoncentrowanej na szkoleniu i wsparciu sił afgańskich. Wyraźnie jednak zaznaczono, że nowa misja nie będzie miała charakteru bojowego, a czas jej trwania przewidziano na 10 lat. Zatem jest to bardzo ważny wyznacznik dla ewentualnej przyszłej roli Wojska Polskiego w Afganistanie w ramach sił natowskich.

Istotę polskiego stanowiska na szczycie w Chicago zaprezentował jego uczestnik Przemysław Pierzak. Stwierdził, że podczas sesji Rady Północnoatlantyckiej Prezydent RP odniósł się szczególnie do obrony zbiorowej, podkreślił znaczenie zobowiązań wynikających z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego²⁸. Polska

²⁴ *Deklaracja o wspólnych zdolnościach obronnych przyjęta przez szefów państw i rządów na szczycie NATO w Chicago*, 20.05.2012, pkt 1, www.bbn.pl.

²⁵ *Ibidem*, pkt 2.

²⁶ *Chicago Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012*, pkt 1, www.bbn.gov.pl.

²⁷ *Chicago Summit Declaration on Afghanistan, Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Nations Contributing to the NATO-Led International Security Assistance Force (ISAF)*, 21 May 2012, www.nato.int.

²⁸ P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Chicago – determinanty, oczekiwania i rezultaty*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22, s. 60–62.

optuje za Sojuszem ograniczonym do zadań obronnych na własnym terytorium, a dopiero po nich znajduje się kwestia misji poza granicami państw członkowskich. Również i Ryszard Zięba podniósł, że dla Polski NATO nie może funkcjonować jako organizacja bezpieczeństwa zbiorowego, a winno kłaść nacisk na rozbudowę zdolności obronnych członków i całego sojuszu²⁹. Ma to szczególne znaczenie przy obniżających się wydatkach na zbrojenia w Europie³⁰ i USA.

Zaangażowanie Polski w międzynarodowe operacje wojskowe (głównie NATO)

Analizując zaangażowanie Polski należy przypomnieć sytuację w 2010 r. Rok nie jest bowiem przypadkowy, a jego wybór można uzasadnić odwołaniem się do analizowanych wcześniej dokumentów. Przyjęto też wówczas koncepcję strategiczną NATO w Lizbonie, zatem można uznać to punkt początkowy, od którego warto oceniać polskie zaangażowanie w wojskowe operacje międzynarodowe, w szczególności operacje NATO (w tym zarządzania kryzysowego)³¹. Z zaprezentowanej poniżej mapy można wyciągnąć m.in. następujące wnioski:

- liczebność polskich kontyngentów wynosiła ok. 2900 żołnierzy, zatem nie sięgała minimalnej liczby 3200, podanej w *Strategia udziału Sił Zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*,
- liczebnie dominował PKW Afganistan, pozostałe kontyngenty były symboliczne, co wskazuje na to, że udział Polski w misji NATO w Afganistanie pochłaniał zdecydowaną większość dostępnych sił i środków,
- nie licząc Bośni i Hercegowiny, wszystkie pozostałe kontyngenty funkcjonowały w ramach operacji natowskich, co pokazuje prymat tego filaru polskiej polityki bezpieczeństwa w 2010 r.,

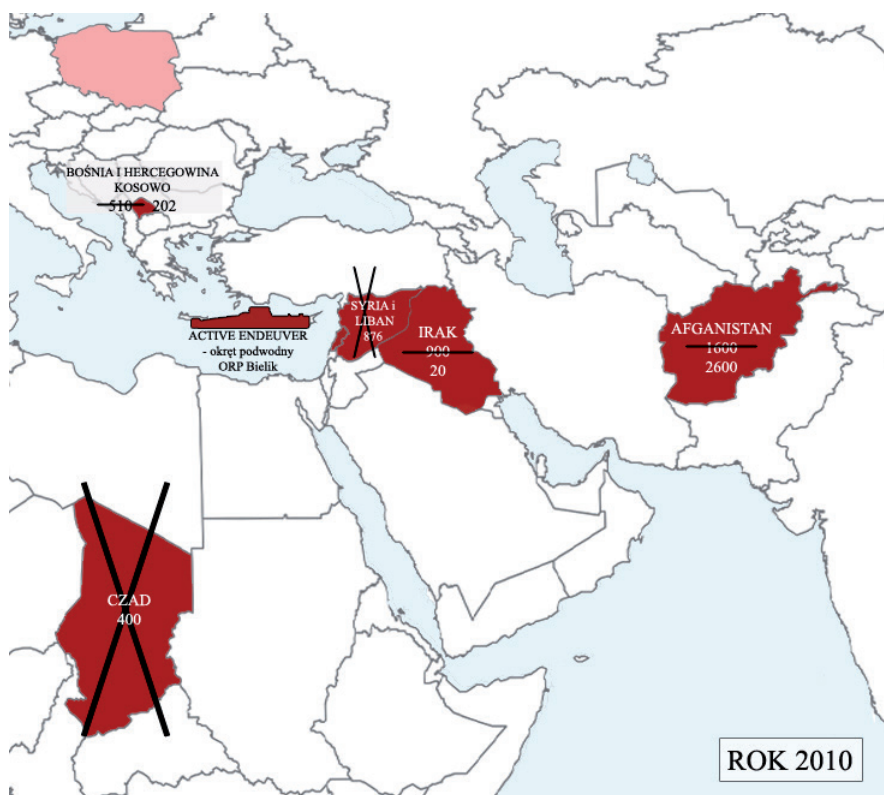
²⁹ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, „Studia Międzynarodowe” 2011, nr 1–2, s. 24.

³⁰ Szerzej o wydatkach na obronność państw NATO, także w szerszym kontekście, zob.: *Defence Matters: Secretary General's Annual Report 2012*, www.nato.int [31.01.2013]. W 2012 r. 72% wydatków pochodziło z USA, pozostałe przypadły na Europę i Kanadę, w tym największy był udział Wielkiej Brytanii – 6,9%, Francji 4,9% i Niemiec 4,6%. W porównaniu z 2007 r. udział USA wzrósł o 4%. Widoczny spadek wśród państw europejskich odnotowała Francja, bo z 6,6% do 4,9%. Ilustruje to tendencję do obniżania nakładów, o czym już wspomniano. W szerszym kontekście pokaże ją jeszcze jedna statystyka, otóż w 2003 r. NATO miało 69% udziału w wydatkach całego świata, w 2011 r. już 60%, a na 2014 r. przewidywane jest 56%. Pokazuje to skalę problemu i można przypuszczać, że sojusznicy się rozbrają, szczególnie europejczy. Z jednej strony zmniejsza się ich znaczenie w grze globalnej, a z drugiej pojawia się niebezpieczeństwo związane z polityką USA, czyli ukierunkowaniem na Pacyfik. To wszystko może, a nawet wydaje się, że musi, wpłynąć na plany NATO dotyczące operacji zarządzania kryzysowego, ich skali i zasięgu oraz dyskusji dotyczących pierwszeństwa sojusznicznej obrony.

³¹ Dla porównania zob. informację na temat udziału Polski w operacjach NATO, przygotowaną przez Departament Polityki i Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON za 2011 r. W operacjach brało udział ok. 3200 żołnierzy, co może oznaczać, że zaliczono także rezerwę w Polsce. Zaznaczyć należy, że chodzi tu o wszystkie operacje wojskowe NATO, nie tylko te pod hasłem „zarządzania kryzysowego”: Departament Polityki i Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, *Polska w operacjach NATO 2011*, www.mon.gov.pl.

- Polska wycofała swoje kontyngenty z operacji pokojowych ONZ, przy tym zauważyć należy, że nie były to kontyngenty niewielkie liczebnie, zatem zaangażowanie chociażby z tej perspektywy było znaczne i zgodne z tradycjami Wojska Polskiego i polskiej polityki,
- wycofano wojsko z Iraku – z operacji uznanej za kluczową w budowie bliskich relacji ze Stanami Zjednoczonymi, pozostawiono tam tylko żołnierzy zaangażowanych w misję szkoleniową NATO,
- kontyngent w Afganistanie zwiększył się o 1000 osób, ale porównując, o ile zmniejszyła się całkowita obecność polskich żołnierzy za granicą, widać, że redukcja miała na celu przede wszystkim znalezienie sił na wzmocnienie misji afgańskiej.

Mapa 1. Polskie kontyngenty wojskowe poza granicami kraju w grudniu 2010 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, *Misje i kontyngenty*, grudzień 2010, www.do.wp.mil.pl (nie uwzględniono niewielkiej liczby żołnierzy przebywających na misji w Gruzji – według danych MON 16 osób, oraz 25 obserwatorów ONZ. Koszt misji według budżetu MON to 1 963,6 mln zł.

Rezygnacja z innych operacji, szczególnie ONZ, była tym boleśniejsza, że Polska ma tu ogromny dorobek, a latach 1997–1999 wystawiała największe kontyngenty. Wycofanie się z udziału w misjach pokojowych finansowanych z ONZ przyniosło minimalne oszczędności, natomiast pozwoliło wykorzystać ludzi potrzebnych w misji afgańskiej. Rodzi się jednak pytanie, czy ta wyraźna dominacja Afganistanu w ramach misji natowskiej oznaczała, że inne stają się dla Polski mało istotne, czy też pokazywała, iż Polska dysponuje potencjałem pozwalającym na uczestnictwo tylko w jednej misji. W tej drugiej sytuacji należałoby się zastanowić nad – propagowaną dalej w dokumentach i deklaracjach – polityką zaangażowania w Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE. Z drugiej zaś strony podkreśli należy, że w ten sposób spełniono warunek utrzymania kluczowej roli członkostwa w NATO – polityki bezpieczeństwa państwa.

Strategia udziału Sił Zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych nie wytrzymała więc próby czasu, o czym powiedział Bronisław Komorowski kilka miesięcy po jej przyjęciu³². Stwierdził, że błędem była rezygnacja z misji ONZ na Bliskim Wschodzie, że należy zmniejszyć polską obecność w Afganistanie, bo tam Polska nie prowadziła żadnych interesów. Dlatego w trakcie prezydenckiej kampanii wyborczej (zwycięskiej dla B. Komorowskiego), przedstawiono plan zmiany charakteru misji od 2012 r. na szkoleniową i związane z tym zmniejszenie kontyngentu. Faktycznie, już po objęciu urzędu, B. Komorowski, po uzgodnieniu z sojusznikami szczegółów wycofania się z Afganistanu, podpisał decyzję o redukcji PKW Afganistan, najpierw kosmetyczną, aby zrealizować choć symbolicznie zapowiedzi przedwyborcze, a później na większą skalę.

W kontekście danych wcześniejszych, należy stwierdzić, że:

- na początku 2013 r. Polska zaangażowana była w trzy misje – dwie natowskie, a jedna realizowana w ramach Unii Europejskiej, w dwóch wypadkach udział miał charakter symboliczny, tylko więc w ramach PKW Afganistan można go określić jako znaczący,
- nawet uwzględniając ok. 200-osobową (krajową) rezerwę żołnierzy na potrzeby misji w Afganistanie, można stwierdzić, że wielkość kontyngentów spadła do nieco ponad 2000 ludzi, co pokazuje znaczny spadek wynikający z redukcji kontyngentu afgańskiego, przy tym dotyczy to nie tylko kontyngentu z Polski,
- spadkowi liczebności kontyngentów nie towarzyszy zaangażowanie w inne operacje, z jednym wyjątkiem – uruchomionej misji szkoleniowej UE w Mali, w co jednak Polska zaangażowała się symbolicznie, wysyłając 20 instruktorów logistyków i saperów³³ (dla pełnego obrazu sytuacji – wielkość misji przewidziano na ok. 450 osób, w tym 200 instruktorów, najwięcej zaangażowanych sił pochodzi z Francji, Niemiec i Hiszpanii)³⁴,
- zmniejszające się kontyngenty i brak nowych wskazują, że wojsko dysponuje potencjałem ludzkim, który możliwy jest do użytku w innych operacjach,

³² B. Komorowski, *Polska armia na czas wojny z kryzysem*, 17.05.2009, www.rp.pl.

³³ Zob.: *Polski kontyngent wojskowy w Republice Mali*, 20.05.2013, www.pkwmali.wp.mil.pl.

³⁴ *European Union Training Mission Mali, Mandate & Activities*, 20.05.2013, www.eutmmali.eu.

a ponadto pojawiły się środki finansowe, które można rozdysponować na cele inne niż utrzymywanie misji, szczególnie tej w Afganistanie. Przypomnieć trzeba, że w 2010 r. koszty obecności międzynarodowej sięgnęły prawie 2 mld złotych, w 2012 r. miały wynieść blisko 570 mln złotych³⁵, warto więc sprawdzić, na co zostaną rozdysponowane w 2013 r. zaoszczędzone w ten sposób fundusze,

- trudno ocenić, w jakim stanie jest wracający z Afganistanu sprzęt i jakich nakładów wymaga przywrócenie jego sprawności. Biorąc na przykład po uwagę transportery Rosomaki, których liczba i związana z tym wartość była znaczna, będzie to ważny element rozliczania kosztów misji i oszacowania gotowości Wojska Polskiego do podejmowania kolejnych. Przepuszczać można, że odbudowa potencjału sprzętowego będzie wymagała użycia środków zaoszczędzonych na misjach.

Mapa 2. Polskie kontyngenty wojskowe poza granicami kraju na przełomie 2012 i 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Obrony Narodowej, *Informacja ministra obrony narodowej na temat funkcjonowania polskich kontyngentów wojskowych w misjach poza granicami kraju*, 10 października 2012, www.sejm.gov.pl, z uwzględnieniem zmian z początku roku 2013. Do sierpnia 2012 r. działał też PKW Orlik w misji Air Policing – broniąc przestrzeni powietrznej państw bałtyckich, jako wyraz sojuszniczej solidarności, była więc to zatem misja NATO, czwarta tego typu. Jej koszt według danych MON, to ok. 570 mln zł.

³⁵ Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Budżetowy, *Podstawowe informacje o budżecie resortu obrony narodowej na 2012 r.*, Warszawa, marzec 2012, www.mon.gov.pl.

Według Ministerstwa Obrony Narodowej, w 2011 r. skala polskiego zaangażowania w Afganistanie plasowała kraj na 7. miejscu wśród 46 zaangażowanych państw (sojuzników NATO i pozostałych łącznie). Natomiast zgodnie z danymi Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy NATO, w połowie roku 2012 z kontyngentem liczącym 2500 żołnierzy, Polska zajmowała 6. pozycję w ramach ISAF. Wszystkie siły liczyły ok. 130 tys. żołnierzy, z czego USA 90 tys., Wielka Brytania 9500 tys., Niemcy 4700 tys., Włochy 4000 tys., a Francja 3200 tys.³⁶ Zatem Polska była tuż za krajami dysponującymi zdecydowanie większym potencjałem, zarówno finansowym, jak i militarnym. Jednak było to jeszcze przed redukcją PKW do 1800 żołnierzy i planowaną na kolejną – do 1000 żołnierzy, o czym już wspomiano.

Zgodnie z danymi NATO, dotyczącymi zaangażowania Sojuszu w operacje wojskowe w 2013 r., sojusznicy prowadzą cztery misje i jedną wspierającą Unię Afrykańską. Pośród tych czterech misji, największa jest w Afganistanie, gdzie w marcu 2013 r. znajdowało się ok. 100 tys. żołnierzy z 50 krajów. Polski kontyngent, mimo zmniejszenia, był piątym co do wielkości, za USA – 68 tys., Wielką Brytanią 9 tys., Niemcami 4 tys. i Włochami 3 tys., a liczył 1739 żołnierzy³⁷. Polska wyprzedziła Francję, która ze względów politycznych wycofywała swoje wojska wcześniej. W podanych liczbach, w porównaniu z poprzednimi widać, że Sojusz konsekwentnie wycofuje się z Afganistanu, według przyjętych założeń.

W misji NATO w Kosowie w kwietniu 2013 r. służyło ok. 5081 żołnierzy. Na 31 państw, polski kontyngent liczący według danych NATO, 230 żołnierzy, zajmuje 7. miejsce pod względem wielkości. Największe kontyngenty mają USA i Niemcy, ponad 700 żołnierzy, dalej są Włochy, Turcja, Francja i Słowenia³⁸. Pozostałe dwie operacje mają charakter morski – na Morzu Śródziemnym i antypiracka w Rogu Afryki. Do pierwszej z nich Polska delegowała w ostatnich latach po jednym okręcie. W drugiej nie uczestniczy. Polska nie uczestniczyła też w operacji NATO w Libii w 2011 r., za co była krytykowana przez niektórych sojuszników³⁹. Mimo to można zauważyć, że bierze udział w większości prowadzonych obecnie misji, jej wkład jest znaczący pod względem liczebności, choć bywa i symboliczny, jak na Morzu Śródziemnym w poprzednich latach. Taka sytuacja w wypadku ope-

³⁶ Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO, *Polska w operacjach NATO*, 24 V 2013, www.brukselanatomsz.gov.pl. Przy okazji warto dodać, że aktualizacja informacji na tej oficjalnej stronie pozostawia wiele do życzenia. W dziale „Artykuły i wywiady” najświeższy materiał datowany jest na marzec 2010 r.! Czy w takim razie nie warto zadać pytania o sprawność funkcjonowania tego przedstawicielstwa?

³⁷ *NATO and Afganistan, ISAF – Contributing Nations & Troop Numbers*, stan na 01.03.2013, www.nato.int.

³⁸ *NATO's Role in Kosowo, KFOR „Placement” (Contributing Nations and Troop Numbers) – 19 April 2013*, www.nato.int.

³⁹ O tym, jak wyglądało zaangażowanie poszczególnych państw zob. na czytelnej grafice, przygotowanej przez stację BBC: *Libya: Where do Nato Countries Stand?*, 21.04.2011, www.bbc.co.uk.

racji morskich wynika z katastrofального stanu Marynarki Wojennej RP. Natomiast nieobecność w Libii była spowodowana brakiem gotowości Sił Powietrznych RP oraz decyzją związaną z aspektem finansowym – problemami wewnętrznymi kraju i odbiorem społecznym, które przełożyłyby się na spadek poparcia dla koalicji rządzącej w zbliżających się wtedy wyborach parlamentarnych.

Podsumowanie

Założenia publikacji przewidują zamieszczenie wniosków końcowych. W tym wypadku będzie to jednak zespół rekomendacji. Ze względu na ich charakter, należy przyjąć kluczowe założenie, a mianowicie takie, że NATO po 2014 r. utrzyma swoje zadanie prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego. Zatem będzie to i Polska, jeśli wyrazi swoje zainteresowanie. Rzecz jasna, w przeciwnym wypadku musiałaby ulec zmianie koncepcja strategiczna z Lizbony, a na jej miejsce wypracowana nowa. Wydaje się, że w tej perspektywie czasowej jest to nierealistyczne. Zatem dyskusja może dotyczyć (i dotyczy) tylko zmian akcentów, sposobu realizacji priorytetów, nakreślenia właściwych dla Sojuszu interesów całości. Biorąc to wszystko pod uwagę, poniżej przedstawiono rekomendacje:

- w interesie Polski leży równomierne traktowanie kolektywnej obrony i operacji zarządzania kryzysowego. Trywialne jest stwierdzenie, że wynika to z charakteru współczesnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa. Mniej banalne brzmi, że ze względu na zaangażowanie w operacje wojskowe w XXI w., polska polityka zdobyła niebagatelne doświadczenia, których w innym wypadku nie udało się uzyskać. Były to zazwyczaj doświadczenia negatywne, pokazujące, jak niewiele potrafi uzyskać dzięki zaangażowaniu militarnemu. Tego typu doświadczenia muszą jednak wymuszać pozytywne zmiany, dotyczące wykorzystywania potencjału związanego z tego typu zaangażowaniem. Nadto beneficjentem tego zaangażowania stało się Wojsko Polskie, które zaczęło przechodzić wymuszony w ten sposób proces modernizacji i profesjonalizacji. W ciągu dekady polska armia uległa zasadniczym zmianom, a kolejne misje wymuszą ich kontynuowanie i będą kluczowe dla bezpieczeństwa państwa. Doświadczenia libijskie i operacji morskich NATO przyczyniają się także do zmian szczególnie w Marynarce Wojennej, która wraz z wojskami specjalnymi i obroną raketową, powinna być priorytetem;
- decydenci powinni przyjmować zadania zgodne z potencjałem i możliwościami państwa, a nie kierować się chęcią „zaistnienia” na mapach dokumentujących udział kontyngentów w danej operacji. Taki widomy znak polskiej obecności nie buduje prestiżu, jeśli nie podążają za nim realne możliwości wykonywania zadań. Przykład przejęcia odpowiedzialności za prowincję Ghazni uzasadnia takie stwierdzenia. Rychło okazało się, że polski kontyngent jest zbyt mały, niewystarczająco wyposażony, a zadania zbyt am-

bitne. Trudno oczekiwać, że w takiej sytuacji sojusznicy będą uważali Polskę za państwo w sposób racjonalny gospodarujące swoimi siłami i środkami, któremu można zaufać i powierzyć tego typu odpowiedzialne zadanie. Dlatego niezależnie od chęci, decydenci muszą pamiętać o możliwościach państwa i w tym kontekście należałoby także zmodyfikować *Strategię udziału Sił Zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*, która wydaje się nierealistyczna w niektórych założeniach, szczególnie w liczbie żołnierzy przebywających za granicą państwa;

- biorąc to pod uwagę, oraz zapisy ostatniej koncepcji strategicznej NATO i deklaracji z Chicago, decydenci powinni rozwijać inne niż militarne instrumenty zaangażowania w operacje kryzysowe. Tym bardziej, że element cywilny, a o nim przede wszystkim mowa, jest także często potrzebny do realizacji zadań związanych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE (w tym EPBiO UE). Niedowartościowanie tego aspektu było już wielokrotnie wytykane, jednak trudno dopatrzeć się radykalnych zmian w tym obszarze. Polska jako kraj po transformacji wydaje się mieć olbrzymi kapitał, stąd silna jest potrzeba posiadania cywilnych grup wsparcia przebudowy ustroju politycznego, gospodarczego, tworzenia instytucji demokratycznych, w szczególności prawnych, służb bezpieczeństwa wewnętrznego itp.;
- decydenci każdorazowo powinni dokonywać bilansu zysków i strat związanych z obecnością w danej operacji, uwzględniać adekwatność stosowanych środków tak, aby nie powtórzyły się błędy z Afganistanu, gdzie samą siłą zbrojną trudno osiągnąć stabilizację, a bardziej adekwatne wydaje się wspieranie procesu politycznego, przede wszystkim społecznego, innymi środkami. Tego typu bilans i wnioski powinny być przedstawiane opinii publicznej, co mogłoby powodować zmianę w odbiorze udziału żołnierzy w misjach. Wydaje się to tym ważniejsze, że parlament nie jest włączony w proces decyzyjny w tej kwestii. Zatem opinia publiczna powinna być informowana bezpośrednio przez decydentów tak, by uzyskali oni poparcie swoich działań, a nawet uświadomili konieczność ich podjęcia;
- włączenie parlamentu do procesu decyzyjnego wydaje się słusznym postulatem. Jednak ze względu na jakość polskich elit politycznych – dość ryzykownym. Dyskusja wokół ewentualnej decyzji mogłaby być zdominowana wokół problemów i rozgrywek wewnętrznych i pomijać ważny aspekt międzynarodowy, a przede wszystkim kluczowe rozważania o bezpieczeństwie w perspektywie dłuższej niż jedna kadencja. Dlatego problem ten należy rozważać i spróbować stworzyć formułę, która z jednej strony zwiększy demokratyczną legitymację decyzji, z drugiej zaś nie będzie jej przedłużać w nieskończoność lub podporządkowywać interesom jednej partii czyniąc problem orężem w codziennej walce politycznej, użytecznym przede wszystkim populistycznie;

- pojawiająca się „dywidenda misyjna”⁴⁰ w ramach MON powinna być przeznaczona na modernizację Wojska Polskiego w kolejnych, sygnalizowanych już obszarach. Środki te powinny zostać rozdzielone z uwzględnieniem przygotowań wojska do kolejnych tego typu operacji. Zatem, dla przykładu, na rozwój jednostek samolotów bezałogowych w Siłach Zbrojnych RP;
- zakładając, że Dowództwo Wojsk Specjalnych osiągnie zgodnie z założeniami w 2014 r. zdolność do dowodzenia operacjami sojuszniczymi (i nie będzie to tylko zdolność „na papierze”), zaleca się pełne wykorzystanie tych możliwości w przyszłych operacjach zarządzania kryzysowego NATO. Powinno być to z jednej strony wygodnym narzędziem dla państwa, a z drugiej atrakcyjnym dla sojuszników i z tych powodów bardzo efektywnym.

Realizacja niniejszych postulatów przyczyni się do poprawy stanu bezpieczeństwa narodowego i wzrostu pozycji Polski w NATO i na arenie międzynarodowej.

Present situation and perspectives of Polish involvement in NATO crisis management operations

This paper has two objectives – the first one is to present the current state and prospects of Poland’s commitment in NATO-led crisis management operations. The second aim is to give recommendations for policy makers (what is the author’s assumption) for this area. The author is trying to give answers to some research questions like: What is NATO’s role in Poland’s Security Policy? What is the role of crisis management operations in NATO’s strategy from Lisbon. How was Poland participating in NATO’s missions in last few years? And what are their consequences?

The answers to these questions will help to make a number of general and specific conclusions. They also allow enunciating many recommendations which were placed in the final section of the text. The author encourages, among others, equal treatment of collective defense and crisis management operations. And the commitment in the above, which allows Poland’s real potential. The author also makes the thesis, telling us about the need for a civil capacity to assist countries in the process of transformation. All of the recommendations are properly backed up and create a field for a content-related discussion on the following subject.

Key words: Poland, NATO, crisis management operations, 21st Century, security policy

⁴⁰ Nawiązanie do tzw. dywidendy pokojowej po zakończeniu zimnej wojny.

**CZĘŚĆ CZWARTA: POLITYKA
NORDYCKA I WSCHODNIA POLSKI**

Ryszard M. Czarny

**POLSKA-KRAJE NORDYCKIE:
REALIA, MOŻLIWOŚCI, WYZWANIA**

Wprowadzenie

Malowanie zbiorowego portretu narodów to zadanie trudne i zarazem niewdzięczne. A co dopiero, gdy ma on dotyczyć narodów sąsiadujących, które dopiero od niedawna odkrywają siebie nawzajem. Zaryzykować można stwierdzenie, że znaczna część Skandynawów i Polaków na przestrzeni ostatnich lat po raz pierwszy przekracza niedostępne kiedyś granice, znajduje sąsiadów i przyjaciół. Z jednej strony Skandynawów zdumiewa słowiańska gościnność, wręcz fascynacja Polaków w przyswajaniu wiedzy i nowych doświadczeń oraz pasja w dążeniu do wytyczonych celów. Z drugiej zaś Polacy są pod wrażeniem skandynawskiej gospodarności, organizacji i jakości pracy oraz staranności w wykonywaniu codziennych obowiązków.

Przez wiele stuleci bliskie sąsiedztwo Polski i państw skandynawskich (głównie Szwecji odgrywającej w tym okresie główną rolę) było źródłem bogatych kontaktów i ważnych dla obu stron stosunków handlowych. Bliskość geograficzna oznaczała często występującą rozbieżność interesów, a co za tym idzie – również rywalizację¹. W tym kontekście wojny stały się częścią wspólnej historii, ale jak słusznie podkreśla S. Noreën, „W świetle historii, wojny dawnych czasów mają

¹ Na przykład w 1617 r. sejm w Örebro uchwalił wprowadzenie surowych kar za kontakty z Polską. Zamierzano w ten sposób odizolować „papistów” z południa do czasu, aż Zygmunt III Waza nie zrezygnuje z pretensji do tronu szwedzkiego.

tendencję do jednoczenia nie do rozdzielania”². Tak więc sprzeczności np. między Polską i Szwecją w XVII i na początku XVIII w. nie stanowią obciążenia w obecnych stosunkach. Podkreślają natomiast bliskość i splątanie się naszych losów.

Zauważyć należy, że stylistyka dyplomacji w znacznym stopniu zależy od wyjściowych przesłanek, zwłaszcza doktrynalnych, gdzie bardzo chętnie stosuje się pojęcia kategoriowe, z reguły pojmowane arbitralnie. Chodzi tu szczególnie np. o „interes narodowy” czy „rację stanu”. Kiedy jednak spróbuje się je racjonalnie użyć np. w odniesieniu do północnych sąsiadów, to akurat w tym przypadku ich stosowanie nie budzi takich emocji, jak w przypadku krajów na wschodzie czy zachodzie. Wyjaśnienie tego swoistego fenomenu zaproponował R. Zięba pisząc:

Percepcja środowiska międzynarodowego przez własne społeczeństwo, media i kręgi rządzące oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów stanowią podstawę subiektywnych uwarunkowań wewnętrznych polityki zagranicznej państwa. W procesie postrzegania swojego środowiska międzynarodowego przez państwo i społeczeństwo kształtuje się i zmienia wizerunek innych podmiotów oraz zjawisk międzynarodowych³.

Można tym samym powiedzieć, że w miejsce zatartego w pamięci okresu rywalizacji między krajami Europy Bałtyckiej, wszedł czas przyjaznych kontaktów, ludzkich sympatii i ogromnego potencjału możliwej w różnych dziedzinach współpracy Polaków i Skandynawów. Stąd przedmiotem niniejszego opracowania jest zarysowanie wzajemnych, obecnych relacji Polski z krajami nordyckimi, z uwzględnieniem nie tylko wewnętrznego zróżnicowania tych ostatnich, ale przede wszystkim szerszego europejskiego i pozaeuropejskiego zakresu ich oddziaływania. Mimo trudności wynikających z braku debaty publicznej tak wśród Skandynawów, jak i w Polsce na ten temat, a tym samym niedostatku materiałów, opracowań, ekspertyz i dokumentów, rzeczą interesującą z poznawczego punktu widzenia wydaje się próba omówienia powyższej problematyki. W niniejszym artykule uwaga została skoncentrowana na międzynarodowej specyfice szans i wyzwań, charakteryzujących dziś wzajemne przenikanie się wymiaru regionalnego i globalnego, pod kątem przede wszystkim ich europejskiej perspektywy. Nawet w kategoriach bardzo ogólnych rodzi ona potrzebę podjęcia kilku istotnych wątków, z których za szczególnie istotną uznać należy koncentrację na następujących zagadnieniach:

a) uwarunkowania polityki zagranicznej państw nordyckich i Polski uwzględniających:

– miejsce oraz znaczenia regionu nordyckiego jako obszaru szans i realnych możliwości wynikających z wyzwań globalizacji,

² S. Noreën – były ambasador Królestwa Szwecji w Warszawie. *Szwecja–Polska: lata rywalizacji i przyjaźni (Polen och Sverige: År av rivalitet och vänskap)*, red. J. Nicklasson-Młynarska, Stockholm 1999, s. 6.

³ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2011, nr 1–2, s. 18.

- pozycję i aspiracje Polski w regionie,
- b) wybrane aktualia relacji polsko-nordyckich,
- c) obszary oddziaływania i interakcji tych państw, dotyczące:
 - zbieżnych działań w ramach Unii Europejskiej (wymiar północny, Partnerstwo Wschodnie),
 - stosunku do Dalekiej Północy, w szczególności Arktyki.
 Umożliwi to, w formie konkluzji zasygnalizowanie kolejnego, będącego rodzajem rekomendacji, zagadnienia:
- d) cele, uwarunkowania oraz bariery tzw. polityki północnej RP w ujęciu:
 - wielostronnej współpracy regionalnej – różnorodności aspektów polityki północnej,
 - priorytetów polityki północnej,
 - realiów, szans i wyzwań.

Ogólne uwarunkowania i kierunki realizacji polityki zagranicznej państw nordyckich i Polski

Kraje nordyckie w nowym światowym porządku

Choć ze ściśle geograficznego punktu widzenia, termin Skandynawia czy kraje skandynawskie odnosi się do krajów położonych na Półwyspie Skandynawskim (tj. Szwecji i Norwegii), pojęcie to tradycyjnie rozciąga się też na Danię – z racji wiekowych powiązań historycznych (choćby Unia Kalmarska) i kulturowych (religia, języki, mitologia, nazwa waluty – pozostałość po unii walutowej). Natomiast mówiąc o państwach nordyckich⁴, ma się na myśli kraje członkowskie Rady Nordyckiej, tj. trzy kraje skandynawskie oraz Islandię i Finlandię, wykazujących bardzo silne więzi kulturowe, językowe, etniczne, polityczne i gospodarcze⁵. Do tego grona należy również włączyć trzy terytoria autonomiczne: Grenlandię i Wyspy Owcze (Dania) oraz Wyspy Alandzkie (Finlandia)⁶.

⁴ Z. M. Doliwa-Klepacki podaje: „W piśmiennictwie polskim pod pojęciem «kraje skandynawskie» zazwyczaj rozumie się Danię, Finlandię, Norwegię i Szwecję, a także Islandię. Natomiast w piśmiennictwie wymienionych państw, szczególnie od lat sześćdziesiątych [XX w. – przyp. R.M.Cz.], rozróżnia się pojęcie «państw skandynawskich», pod którym rozumie się Danię, Finlandię, Norwegię i Szwecję, od pojęcia «państwa nordyckie», pod którym rozumie się wymienione państwa oraz Islandię”. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucja dla Europy*, Białystok 2005, s. 756.

⁵ Szerzej zob. m.in.: K. Doświad-Borysiak, *Państwa nordyckie a Unia Europejska*, Warszawa 2007; R. M. Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej. Studium polityczno-prawne*, Kielce 2002; R. Mateira, *Integracja ekonomiczna krajów nordyckich*, Toruń 2001; B. Piotrowski, *Integracja Skandynawii. Od Rady Nordyckiej do wspólnoty europejskiej*, Poznań 2006.

⁶ Warto zwrócić uwagę, że flagi wszystkich krajów nordyckich (także Wysp Owczych i Alandzkich) wzorowane są na Danneborg – sztandarze Danii (choć różnią się kolorami tła i krzyża oraz nieco proporcjami). Nieoficjalną flagą krajów nordyckich jest żółta wersja Danneborg, tzn. flaga Unii Kalmarskiej.

Państwa nordyckie tworzą w regionie Morza Bałtyckiego jednorodny kulturowo obszar, oparty na historycznych związkach oraz bliskim, z wyjątkiem Finlandii, pokrewieństwie językowym. Wszystkie te kraje łącznie (w piśmiennictwie tego regionu) określane są nazwą Norden⁷. B. Piotrowski używa tego określenia pisząc:

Północ (Norden) to nie tylko określona rzeczywistość geograficzno-terytorialna i przyrodnicza, lecz również historyczno-kulturowa wspólnota wzajemnie powiązanych lub krzyżujących się wydarzeń lub zjawisk dziejowych kształtujących się setki lat. Północ jest więc konstrukcją polityczno-historyczną, geopolityczną, społeczno-gospodarczą i duchowo-kulturową⁸.

Warto podkreślić, że powyższe słowa dotyczą grupy krajów skupiających ponad 25 mln ludności⁹, a więc około 0,5% światowej populacji¹⁰. Zdawać by się mogło, że to niewiele, ale równocześnie dwa spośród pięciu państw nordyckich systematycznie zajmują czołowe miejsca, a pozostałe znajdują się wśród piętnastu krajów przodujących na większości pozytywnych list rankingowych¹¹. Mowa więc o krajach bogatych¹², o stabilnej, ugruntowanej demokracji, zdyscyplinowanym i propaństwowo nastawionym społeczeństwie obywatelskim¹³. O państwach o wyśrubowanych standardach praw człowieka, mających najniższe wskaźniki korupcji i jedne z najwyższych wskaźników innowacyjności¹⁴, gdzie średnia wykształcenia, dostęp do Internetu, należą do najwyższych na świecie¹⁵, a jednym z ostatnich postanowień premierów tych pięciu państw jest taki kierunek modernizacji systemu edukacji i kształcenia na poziomie wyższym, aby osiągnąć nie tylko wzrost zainteresowania i akceptację własnych studentów, ale przede wszystkim poziom amerykańskich uniwersytetów „Ligi bluszczowej”¹⁶.

⁷ R. Sandler, *Nordens sak är vår: Kriser och krispolitik I Norden under mellankrigstiden*, Stockholm 1943.

⁸ B. Piotrowski, *Tradycje jedności Skandynawii. Od mitu wikingów do idei nordyckiej*, Poznań 2006, s. 9.

⁹ Dokładnie 25 535 512, dane wg: *Nordic Countries in Figures 2011*, Copenhagen 2010, s. 7.

¹⁰ *Nordic Statistic 2007; The Nordic Region in an International Perspective. Nordic Co-Operation in a European Framework 2007; Nordic Council of Ministers*, Copenhagen 2008, s. 105–118.

¹¹ Zob. np.: UNDP Human Development Index; wskaźnik PKB *per capita*; porównawcze zestawienia zawarte w: Ch. Ketels, *Globaltpres – Nordiskeløsninger? Nordisk Globaliseringsbarometer 2010*, København 2010, s. 14–29.

¹² Danish Government, *Progress, Innovation and Cohesion: Strategy for Denmark in the Global Economy*, Copenhagen 2007; Finnish Government, *Finland in the Global Economy: Competence, Openness and Regeneration as Finland's Globalization Strategy*, Helsinki 2004; Nordic Council, *Productivity Growth in the Nordic Countries*, TemaNord 2005: 549, Copenhagen 2005.

¹³ Nordiska Berättelser, „Norden” 2008, Rapporten og publikationer, www.norden.org/pub/sk [01.08.2008].

¹⁴ *Nordisk samarbejdsprogram for innovation og erhvervs politik 2011–2013*, København 2011; Swedish Government, *Knowledge Driven Growth: An Initial Report by the Globalisation Council*, Ds 2007: 38, Stockholm 2007.

¹⁵ *Nordic countries in figures 2011*, Copenhagen 2010, s. 12–14.

¹⁶ *Utlysning av model till nätverk inom forskning, högre utbildning och innovation*, www.norden.org [23.03.2011]; *Norden som vinnaregion, Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd*, „Norden som global vinderegion”, debatbog 2006, s. 12.

Kraje nordyckie ze względu na swój potencjał ekonomiczny i polityczny są więc grupą państw odgrywających ważną rolę w Europie oraz aspirujących do roli swoistego języczka u wagi na kontynencie. W wielu obszarach ich znaczenie i wpływy wykraczają także poza Europę¹⁷. Równocześnie szerokie powiązania na wielu płaszczyznach z pozostałymi krajami europejskimi sprawiają, że nie sposób przejść obojętnie wobec polityki zagranicznej północnych sąsiadów. Do obecnych, najważniejszych priorytetów ich aktywności w tym obszarze należą:

- utrzymanie niezależności i bezpieczeństwa tych państw w stosunkach międzynarodowych,
- unikanie konfrontacji we własnym otoczeniu międzynarodowym,
- pragnienie utrzymania głównej pozycji w dziedzinie innowacji, ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Pozycja Polski w regionie

Status Polski – kraju wolnego, suwerennego i demokratycznego, członka Unii Europejskiej i Przymierza Atlantyckiego wiążącego Europę ze Stanami Zjednoczonymi, to nie tylko powód do satysfakcji i poczucia bezpieczeństwa. To przede wszystkim określone miejsce w Europie i świecie. W tym kontekście można stwierdzić, że rola i miejsce Polski w Europie i świecie, w dużej mierze zależy, i zależeć będzie, od jej pozycji w Europie Środkowej, Wschodniej i Północnej¹⁸. Warto też podkreślić, że dla wielkich tego świata Polska w istocie pozostaje tylko jednym z punktów odniesienia, proporcjonalnego do jej potencjału i znaczenia możliwego do odegrania w układzie regionalnym.

Mimo geograficznego sąsiedztwa i przynależności do kultury europejskiej, różnice w zachowaniach i zwyczajach Polaków i Nordyków są dosyć wyraźne (ich nieznamość może – w najlepszym razie – prowadzić do nieporozumień). Nordyckiej skłonności do działania zespołowego i zrzeszania się, Polacy przeciwstawiają indywidualizm, potrzebę poszukiwania kompromisu – konfrontację, niechęć do ryzyka – działanie spontaniczne na pograniczu hazardu, a precyzyjnemu planowaniu pracy i życia – improwizację. Obywatele państw północy Europy przyzwyczajeni są do życia w stabilnym otoczeniu¹⁹, czują respekt wobec państwa (swojego), a rządy przy całym bogactwie krytycznych uwag, cieszą się zaufaniem obywateli. Polskie doświadczenia historyczne i praktyka obecna są – niestety – przykładem diametralnej odmierności.

W dyskusjach dotyczących wizerunku Polski z przedstawicielami klasy politycznej państw nordyckich ujawnia się ich przekonanie, że Polacy mają silne

¹⁷ Między innymi jako swoisty wzorzec demokracji, państwa obywatelskiego i opiekuńczego, ale także krajów odnoszących sukcesy w procesach negocjacji i dobrych usług na arenie międzynarodowej.

¹⁸ Jest to zależność dwukierunkowa, gdyż relacje Polski z największymi państwami świata i Europy warunkować też będą możliwości oddziaływania w regionie.

¹⁹ Szwedzi np. nie znają wojny od ponad 200 lat.

kulturowe i polityczne poczucie wspólnoty z Europą Środkową i Południową. Za wyraźną uznawana jest również przynależność Polski do kręgu krajów katolickich, przy równoczesnych próbach traktowania samej siebie – jak twierdzą nie bez racji – za pomost między krajami południowej i północnej Europy. Polskie członkostwo w NATO, dla którego zdecydowana większość Polaków wyraża poparcie, zostało przyjęte przez kraje północne²⁰ jako korzystnie wpływające na ich bezpieczeństwo, oznaczające polityczną stabilność, która leży w interesie krajów sąsiedzkich. Dla polityki szwedzkiej czasów premiera G. Perssona, Polska stanowiła swoisty, wyjątkowo interesujący punkt odniesienia, będąc w założeniu pozytywnym modelem transformacyjnym dla wschodnich sąsiadów.

Jednak najistotniejszą przyczyną wzrostu zainteresowania Polską było członkostwo w Unii Europejskiej. Już na szczycie w Nicei przedstawiciele Szwecji, Finlandii i Danii prezentowali pogląd, że traktat nicejski nie tylko toruje drogę do powiększenia UE do 27 krajów, lecz także stanowi początek końca podziału Europy na wschód i zachód. Dla mieszkańców Europy Północnej rozszerzająca się na północ i wschód Wspólnota – wkraczająca w ich region, stwarzała nowe możliwości, ale i wyzwania. W trakcie szczytu w Göteborgu w czerwcu 2001 r. Szwecja wyraźnie zasygnalizowała, że jako bliski sąsiad, pragnie aby właśnie Polska znalazła się w pierwszej grupie nowych członków²¹. O priorytetowym traktowaniu Polski, jako jednego z największych krajów w obrębie Morza Bałtyckiego, świadczyło ogłoszenie w Szwecji roku 1999 „Rokiem Polski” (*Polen i fokus året*)²².

Niezwykle cenne dla Polski były właśnie szwedzkie doświadczenia negocjacyjne, jak również te wynikające z wdrażania uregulowań unijnych dla szwedzkiego prawodawstwa. Zresztą wszystkie kraje unijnej Północy od samego początku transformacji ustrojowej udzielały daleko idącej pomocy. J. Steinhoff pisał w 2001 r.:

Wyrażamy uznanie wobec aktywności i wiodącej roli Szwecji na forum Rady Państw Morza Bałtyckiego. W pełni popieramy dążenia do zacieśnienia współpracy państw tego regionu. Uważamy, że proces integracji bałtyckiej dobrze służy w zbliżaniu uczestniczących w nim państw do ich członkostwa w Unii Europejskiej oraz usuwaniu regionalnych barier w rozwoju współpracy przemysłowej i gospodarczej, a także ekologicznej, transportowej i socjalnej. Jesteśmy zainteresowani dalszym rozwojem współpracy gospodarczej w tym regionie, przy aktywnej obecności Unii²³.

Sekundował mu ambasador Szwecji w Warszawie S. Noreën: „Mimo wszystko sądzę, że to właśnie w regionie Morza Bałtyckiego Polska ma największe możliwości do odegrania przewodniej roli”²⁴.

²⁰ Chodzi tu przede wszystkim o Szwecję i Finlandię, które decydując się pozostawać poza sojuszami wojskowymi, są równocześnie otwarte na współpracę z NATO w wielu dziedzinach bezpieczeństwa, nie tylko europejskiego.

²¹ Równocześnie Szwedzi zwrócili uwagę na konieczność przyspieszenia tempa reform w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do wysoko wyznaczonych w ramach UE norm ekologicznych.

²² Celem programu było poszerzenie płaszczyzny wzajemnych stosunków nie tylko w sensie politycznym i gospodarczym, ale także regionalnym. Strona polska odwzajemniła się programem „Polen.nu” w roku 2003.

²³ J. Steinhoff, *Polens ekonomii på väg in i EU*, [w:] *Szwecja–Polska...*, s. 29.

²⁴ S. Noreën, *Sverige och Polen – allt starkare band*, [w:] *ibidem*, s. 32.

Faktycznie, Polska odgrywała główną rolę we współpracy krajów regionu Morza Bałtyckiego, rozpoczętej już w Ronneby we wrześniu 1990 r.²⁵ Podczas szczytu państw Regionu Morza Bałtyckiego w Visby w 1996 r. była główną siłą napędową inicjatywy bliskiej współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej. Pierwszym przewodniczącym Sekretariatu Rady Państw Morza Bałtyckiego – z siedzibą w Sztokholmie – był Polak (Jacek Starościak).

Dziś, rozpatrując relacje Polski z krajami nordyckimi w ramach Unii Europejskiej, należy mieć świadomość, że po drugiej stronie Bałtyku ma się do czynienia z państwami członkowskimi UE, jak również z członkami Europejskiego Obszaru Gospodarczego (Norwegia²⁶ i Islandia²⁷), wśród których, mimo szeregu korzyści wynikających z członkostwa w UE, notuje się także wyraźne eurosceptyczne nastroje. Warto pamiętać również o systemie stałych konsultacji i próbach wypracowywania wspólnego stanowiska państw skandynawskich w UE²⁸.

Polska oraz Szwecja, Finlandia i Dania są bliskimi partnerami na forum UE (w przypadku Danii, Norwegii i Islandii w ramach NATO), a w każdym przypadku – w regionie Morza Bałtyckiego. Mimo stosunkowo niewielkiej znajomości Polski, w krajach nordyckich również po II wojnie światowej utrzymywał się wizerunek Polski jako kraju stosunkowo bliskiego i europejskiego, w czym pomagały liczne, wcześniejsze związki historyczne. Po 1989 r. Szwedzi konsekwentnie popierali integrację Polski ze strukturami świata zachodniego, udzielali także pomocy eksperckiej w procesie transformacji, realizując politykę pełnego zakotwiczenia państw południowo-wschodniego Bałtyku w układzie zachodnim. Między pań-

²⁵ Na kształt polskiej polityki bałtyckiej istotnie wpłynęły podjęte jesienią 1989 r. przez MSZ dyplomatyczne rozmowy ze Szwedami w sprawie wystąpienia ze wspólną inicjatywą zwołania konferencji ministrów spraw zagranicznych państw bałtyckich, poświęconej współpracy regionalnej. Inicjatywa ta wynikała z możliwości wykorzystania nowej koniunktury politycznej w Europie do budowy nowego typu tożsamości regionu Morza Bałtyckiego i jego znaczenia dla Polski. Po wizycie w Warszawie premiera Szwecji I. Carlssona w październiku 1989 r., obie strony uznały za celowe formalne zawężenie tematyki konferencji oraz podniesienia jej szczebla do spotkania premierów. Polska z zadowoleniem przyjęła szwedzką gotowość objęcia roli gospodarza wspólnej polsko-szwedzkiej inicjatywy, zarówno ze względów logistycznych, jak i z racji przekonania o większym jej powodzeniu, gdy siłą przewodnią będą Szwedzi (chodziło o początkową rezerwę Niemiec oraz niejasne stanowisko byłego ZSRR).

²⁶ Trzykrotne, zakończone wynikiem negatywnym, referenda oraz obraz aktualnych badań nastrojów społecznych w Norwegii wskazują, że kraj ten nieprędko, jeśli w ogóle, stanie się członkiem UE.

²⁷ Wprawdzie Islandia oficjalnie podjęła starania o członkostwo w UE, ale proces ten jest w toku.

²⁸ Po prawie 18 latach, rozwój integracji europejskiej i rozszerzenie UE powodują, że „większej rodzinie tym trudniej podjąć decyzję, która zadowoli wszystkich. Szczególnie mniejsi członkowie mogą mieć problem, aby ich głos był słyszany – często jest tak, że dominują ci duzi. Stąd, aby zwiększyć własne możliwości wpływu, naturalne dla mniejszych członków jest poszukiwanie partnerów i sojuszy między posiadającymi podobne nastawienie i zapatrywania”. J.-E. Enestam, *Tiden mogen för nordisk röst i EU*, „Norden”, www.norden.org/webb/article [12.08.2008]. Coraz częściej prezentowany jest pogląd, że państwa nordyckie powinny w większym stopniu działać i mówić jednym, tożsamym głosem w UE. Nadszedł bowiem czas dla budowy „nordyckiego bloku” w kontekście Unii Europejskiej, co da również Islandii i Norwegii (formalnie poza UE) szansę bycia uważniej słuchanym w Unii.

stwami utrzymywany jest dobry dialog polityczny. Polska i Szwecja wielokrotnie prezentowały – mimo znaczących różnic potencjału oraz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego – zbliżone poglądy w wielu kwestiach polityki europejskiej i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Aktualia relacji polsko-nordyckich

Kształtowana na początku lat 90. polska polityka zagraniczna opierała się na dążeniu do integracji z zachodnimi strukturami bezpieczeństwa i współpracy gospodarczej, utrzymaniu i rozwijaniu wszechstronnych stosunków i wzajemnie korzystnej współpracy ze wszystkim sąsiadami oraz woli umacniania pozycji w regionie i wynikającym stąd czynnym udziale w istniejących strukturach współpracy regionalnej. Kolejni ministrowie spraw zagranicznych koncentrowali się przede wszystkim na euroatlantyckich dążeniach kraju. Współpraca regionalna w Europie Północnej (ważna z uwagi na położenie geopolityczne) – choć nabierała tempa i specyfiki – nie była traktowana priorytetowo. Co prawda minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski na początku lat 90. podkreślał, że należy promować integrację bałtycką z istotnym udziałem Polski, lecz za tymi deklaracjami nie poszły zdecydowane czyny, które uczyniłyby kraj liderem w budowaniu bałtyckich kontaktów²⁹. Poszczególne rządy znacznie więcej uwagi poświęcały innym regionalnym strukturom, powstałym w ramach tzw. nowego europejskiego regionalizmu – Grupie Wyszehradzkiej, Inicjatywie Środkowoeuropejskiej, Trójkątowi Weimarskiemu, a szczególnie relacjom z Niemcami jako sąsiadem i głównym partnerem gospodarczym. Sprawy Europy Północnej w polskiej polityce zagranicznej znalazły się na marginesie, a nie dość czytelne określenie „orientacji północnej” w polskiej racji stanu odbywało się ze szkodą dla dynamiki współpracy w tym zakresie. Niestety, nie przerodziły się też w czyn słowa ministra spraw zagranicznych Stefana Mellerę, który w 2006 r. w Sejmie mówił:

Jako kraj środkowoeuropejski i zarazem bałtycki, czujemy się predestynowani do odgrywania roli zwornika współpracy regionalnej, obejmującej także subregion skandynawski. Można powiedzieć, że charakterystyczne dla polskiej polityki zagranicznej przywiązanie do działań na osi Wschód–Zachód powinno coraz bardziej być uzupełniane nowymi akcentami i większą aktywnością wzdłuż osi Północ–Południe³⁰.

Stosunki między Polską a krajami nordyckimi dotyczą w dużej mierze problematyki Morza Bałtyckiego. Niewiele jest innych miejsc na świecie, na które

²⁹ R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, wydanie drugie rozszerzone, t. 2: *Aneksy*, Warszawa 2007, s. 177 i nast.; 208 i nast.; 240 i nast.; 263 i nast.; 272 i nast.; *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1991 – Expose sejmowe ministra spraw zagranicznych RP Krzysztofa Skubiszewskiego*, Warszawa, 27 czerwca 1991, Zbiór dokumentów, <http://78.133.255.100/index.html> [10.03.2011].

³⁰ ww.msz.gov.pl [29.03.2011].

tak pozytywnie, zarówno politycznie, kulturalnie, jak i ekonomicznie wpłynęło zakończenie zimnej wojny, jak na region Morza Bałtyckiego³¹. Jego rozwój cieszy się dużym zainteresowaniem nie tylko w krajach nadbałtyckich³², a ponadto wymaga świadomej i, co równie ważne, wspólnej polityki we wszystkich dziedzinach. Efektywna polityka inwestycyjna i handlowa w regionie zakłada dalszy rozwój demokracji i zrozumienie różnorodności kulturowej wszystkich krajów.

Stosunki polityczne z krajami nordyckimi osiągnęły wysoki poziom już w latach 90. ubiegłego stulecia. W tym kontekście sprawą nie do przecenienia jest fakt, że potrzeba przezwyciężenia przeszłości w stosunkach polsko-rosyjskich wymaga wzmocnienia międzynarodowej pozycji Polski, czemu bez wątpienia służy sprzężenie interesów z polityką UE, w tym w znaczącej mierze z interesami najbliższych państw nordyckich. Jeśli na początku lat 90. polska dyplomacja musiała zabiegać o realizację wizyt w stosunkach z północnymi sąsiadami i trudno było mówić o pełnej wzajemności tych relacji, to w pod koniec ubiegłego stulecia odnotowano wzmożone zainteresowanie dialogiem politycznym i rozwojem współpracy z Polską³³.

Dziś można mówić o coraz lepszym klimacie współpracy polsko-nordyckiej. Nową serię polsko-fińskich kontaktów międzyrządowych rozpoczął 23 stycznia 2013 r. w Helsinkach podsekretarz stanu w Kancelarii Premiera Adam Jasser, któremu towarzyszył wicedyrektor w Departamencie Analiz Strategicznych KPRM M. Kempa. W kontaktach ze Szwecją oprócz współpracy parlamentarnej, np. w ramach Polsko-Szwedzkiego Forum Parlamentarnego, prowadzone są bilateralne konsultacje międzyrządowe na temat m.in. Partnerstwa Wschodniego, strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego, rozszerzenia UE i polityki rozwojowej. Wyraźnie wzmocniony został też polsko-szwedzki, polsko-fiński i polsko-

³¹ Region Morza Bałtyckiego znajduje się w dalszym ciągu na etapie intensywnej transformacji (region *in the making*), co wyróżnia go od innych części Europy – z pełnią ukształtowanych form współpracy. Można powiedzieć, że nie jest on jasno określony przez granice naturalne, o czym świadczy choćby używanie na jego określanie również takich terminów, jak Obszar bałtycki czy Europa bałtycka. Geografowie bardzo chętnie podnoszą znaczenie obszaru zlewiska Bałtyku (w tym znaczeniu należą do niego: Szwecja – 24,38%, Rosja – 18,82%, Polska – 18,11%, Finlandia – 17,65%, Białoruś – 5,17%, Litwa – 3,78%, Łotwa – 3,76%, Estonia – 2,64%, Dania – 1,91%, Niemcy – 1,62%, Ukraina – 0,79%, Norwegia – 0,78%, Czechy – 0,45% i Słowacja – 0,14%). Pod względem liczby ludności zamieszkującej ten obszar, pierwsze miejsce zdecydowanie zajmuje Polska (44,86%), następnie Rosja (11,96%) i Szwecja (10,02%).

³² Jednym z wyznaczników regionu są państwa posiadające dostęp do linii brzegowej Bałtyku. Jednak za najbardziej racjonalne oznaczenie regionu Morza Bałtyckiego należy uznać wyróżnienie go na podstawie kryterium faktycznych związków politycznych, gospodarczych i kulturowych obszarów związanych z akwenem Morza Bałtyckiego. W takim rozumieniu do państw regionu zaliczyć należy również Norwegię (względy historyczne, jakimi były kilkusetletnia unia personalna z Danią oraz późniejsza ze Szwecją) oraz Islandię uczestniczącą we współpracy bałtyckiej z racji silnych powiązań z pozostałymi państwami nordyckimi.

³³ Na przykład oficjalne oświadczenie rządu szwedzkiego z tego okresu stwierdzało wprost, że Polska z dużym – w proporcji do Szwecji – 40-milionowym rynkiem, stała się dla tego kraju rynkiem głównym.

-norweski dialog na temat współpracy dotyczącej bezpieczeństwa i obronności³⁴. W trakcie wystąpienia sejmowego (20 marca 2013 r.), minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski podkreślił, że „współpraca polsko-norweska rozwija się dynamicznie, tak w dziedzinie energetyki i przemysłów obronnych, jak i inicjatyw rozbrojeniowych”. Z kolei premier Donald Tusk spotkał się z premierem Królestwa Norwegii Jensem Stoltenbergiem w czasie wizyty w Oslo 26 lutego 2011 r. Głównym tematem dyskusji były kwestie energetyczne, szczególnie konieczność dywersyfikacji dostaw gazu.

Innym obszarem dającym szansę na intensyfikację wspólnych działań, tym razem ze Szwecją, jest energetyka jądrowa i odnawialna. Jak informuje Ambasada RP w Sztokholmie:

Od 2009 r. realizowany jest projekt dotyczący drugiej z tych kwestii pod nazwą: Polsko-Szwedzka Platforma Zrównoważonej Energii. Jest on skierowany głównie do samorządów lokalnych i obejmuje m.in. akcję informacyjną oraz współpracę naukową dotyczącą efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii³⁵.

Ważnym dokumentem regulującym polsko-szwedzkie relacje jest *Deklaracja o współpracy politycznej między Polską a Szwecją w obszarach o znaczeniu strategicznym*³⁶, podpisana 4 maja 2011 r. w Warszawie. Dokument podsumowuje stosunki pomiędzy obydwojema krajami oraz określa obszary dalszego zacieśniania współpracy, m.in. w ramach Unii Europejskiej, w tym w regionie Morza Bałtyckiego, a także na rzecz krajów sąsiedzkich. Chodzi też np. o wspólne działania obu krajów w sferze polityki zagranicznej, klimatu i energii, handlu i inwestycji oraz w kwestiach globalnych na forum ONZ.

Polska ma dziś zupełnie dobrą prasę w Skandynawii. Istotne jest, że w medialnym przekazie umacnia się obraz naszego kraju jako starającego się wykorzystać swój czas, ale równocześnie świadomego własnych ograniczeń ekonomicznych (PKB!). Często prezentowana jest w roli lidera Europy Środkowej. Taka sytuacja nie będzie jednak trwać wiecznie, tym bardziej, że gospodarka słabnie, Polska może więc utracić legitymizację predysponującą do nowej roli w Europie. To element, który w największym stopniu zdefiniuje czasową rozpiętość dobrej koniunktury międzynarodowej dla Warszawy.

³⁴ Przykłady takich kontaktów to: oficjalna wizyta w Norwegii (19–21 listopada 2012) szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego gen. Mieczysława Cieniucha, oficjalna wizyta w Norwegii (15–18 stycznia 2013) szefa szkolenia Wojsk Lądowych gen. dyw. Marka Tomaszycznego, czy niedawne (20–21 marca 2013) spotkanie Bogusława Winida – podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych z sekretarzem stanu w norweskim Ministerstwie Obrony Eirikiem Øvre Thorshaugiem, z szefem obrony Norwegii oraz wizyta w firmie Kongsberg Defence.

³⁵ www.sztokholm.msz.gov.pl [10.05.2013].

³⁶ Deklaracja o współpracy politycznej między Polską a Szwecją w dziedzinach o strategicznym znaczeniu, tłumaczenie z jęz. angielskiego, www.sztokholm.msz.gov.pl/resource/e9494eb7-be54-4493-a0bc-2ce9b0d1f8f3:JCR [10.05.2013].

Obszary oddziaływania oraz interakcje

Działania w ramach Unii Europejskiej

Internacjonalizacja i globalizacja, przyspieszana i pogłębiana polityczna i ekonomiczna integracja w Europie, gospodarczy rozwój Północnej Europy i obszarów sąsiednich – to istotne powody do poważnych przemyśleń zarówno dla polskich, jak i dla nordyckich kręgów politycznych i opiniotwórczych. Pewna integralność regionu Europy Północnej i regionu Morza Bałtyckiego, wynikająca z położenia Szwecji, Norwegii, Finlandii, Islandii i Rosji w obydwu regionach powoduje, że region Morza Bałtyckiego jest postrzegany przez kraje nordyckie i Polskę jako geoeconomiczna³⁷, a pod pewnymi względami także geopolityczna całość z regionem nordyckim. Państwa nordyckie stały się inicjatorami zwiększonego zainteresowania północną częścią Europy, kreatorami północnego wymiaru polityki Unii Europejskiej³⁸. Działań podejmowanych w interesie Unii, w interesie państw nordyckich i pozostałych państw bałtyckich, ale zgodnie z interesami Europy, postrzeganej w nieco szerszym kontekście niż tylko i wyłącznie przez unijny pryzmat. Chodzi o to, by wykluczyć możliwość tworzenia nowych, normatywnych i socjoekonomicznych linii podziału w Europie. Północny wymiar Unii ma przyczynić się do wzmocnienia pozytywnych współzależności między UE, Rosją oraz państwami regionu Morza Bałtyckiego. Strategia bałtycka³⁹ jest skierowana do państw członkowskich UE w regionie Morza Bałtyckiego, ale zawiera również kwestie, które wymagają współpracy z państwami trzecimi, np. z Rosją. Wymiar północny UE stanowi ponadto punkt odniesienia dla intensyfikacji współpracy transatlantyckiej w sprawach dotyczących północnych regionów świata, angażując USA i Kanadę. Koordynacja tych instrumentów i otwarcie się Wspólnoty Europejskiej na Daleką Północ będzie sprzyjać budowaniu przyjaznych relacji z Rosją i USA. A to pozostaje w zgodności z kanonem zarówno polskiej, nordyckiej, jak i unijnej polityki zagranicznej.

Państwa nordyckiej Północy i Polska są tymi krajami, które zabiegają o zachowanie podstawowej tkanki europejskiej jedności. Jedności rozumianej współcześnie, tzn. jedności w warunkach różnorodności ustrojowej. W ostatnich latach ich polityka zagraniczna inspirowana była maksymą, którą można ująć następująco: naturalne zainteresowania tych państw koncentrują się wokół aktywnego uczestnictwa w animowaniu współpracy w bezpośrednim sąsiedztwie i w Europie, z równoczesnym poczuciem współodpowiedzialności za sytuację w skali globalnej.

Warto też podkreślić, że w opinii zarówno władz polskich, jak i poszczególnych krajów, nordyckich, obecne zagrożenia dla pokoju mają charakter raczej

³⁷ Szerzej zob.: D. Rossa-Kilian, *Wielostronna współpraca w regionie Morza Bałtyckiego na przełomie XX i XXI wieku*, Toruń 2009.

³⁸ R.M. Czarny, M. Tomala, *Wymiar północny Unii Europejskiej. Studium rozwoju*, Kielce 2009.

³⁹ Chodzi tu o przyjętą w 2009 r. Strategię UE dla regionu Morza Bałtyckiego oraz wymiaru północnego UE.

niemilitarny, zaś przyczyny dzisiejszych konfliktów sprowadzają się do różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego, braku poszanowania dla demokracji, praw człowieka, prawa międzynarodowego oraz antagonizmów religijnych i etnicznych. Dlatego też ich zdaniem główny wysiłek UE winien być położony na zapobieganie potencjalnym konfliktom poprzez eliminację ich źródeł.

Jak z tego wynika, istotne możliwości rozwoju politycznych stosunków dwustronnych wynikają z członkostwa krajów w Unii Europejskiej. Przykłady efektywnego wykorzystania tych szans to m.in. skuteczna współpraca w zakresie polityki wschodniej UE, w tym nadanie polsko-szwedzkiej inicjatywie Partnerstwa Wschodniego rangi projektu unijnego. W opinii Szwedów i Polaków inicjatywa Partnerstwa Wschodniego to instrument dający możliwość spełnienia ich politycznych oczekiwań. Jest to koncepcja wyjątkowo dobrze wpisująca się w filozofię uprawiania polityki zagranicznej przez kolejne rządy Królestwa Szwecji. Z powodzeniem ilustruje również zasadnicze kierunki polskiej polityki w tej sprawie po 1989 r. Wymyślone przez Polskę, potem opracowane w szczegółach we współpracy ze Szwedami, Partnerstwo Wschodnie stało się wspólną inicjatywą UE. Szwecji i Polsce udało się przekonać partnerów w UE, że wielostronna współpraca z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego pełnić będzie funkcję mechanizmu budowy zaufania w regionie. Szwecja i Polska stoją na stanowisku, że realizacja Partnerstwa Wschodniego nie powinna być elementem rywalizacji między UE a Rosją, a tym bardziej próbą izolacji Rosji w regionie. Podkreślają również, że Partnerstwo winno służyć współpracy i zbliżeniu sześciu państw z UE, niezależnie od stanowiska Rosji w tej kwestii. Inaczej mówiąc, nie może być rozpatrywane przez pryzmat rosyjskich interesów jeśli ma być instrumentem równoległego rozwijania wschodniego wymiaru EPS (Europejskiej Polityki Sąsiedztwa) oraz współdziałania UE–Rosja⁴⁰.

Warto też podkreślić, że Szwecji i Polsce udało się przekonać partnerów w UE, iż kraje na Wschodzie – „partnerzy wschodnioeuropejscy” potrzebują nie tylko wsparcia politycznego, ale i realnej pomocy. Ich zdaniem, wielostronna współpraca pełnić będzie mechanizmem budowy zaufania w regionie mimo, że wywołuje dyskusje dotyczące relacji UE i Rosji. Warto podkreślić, choć zabrzmiałoby to paradoksalnie, że do powstania Partnerstwa Wschodniego przyczyniła się w znaczącej mierze sama Rosja. Swoim dotychczasowym postępowaniem na arenie międzynarodowej wobec bliższych i dalszych sąsiadów, w tym wojną w Gruzji, uświadomiła Unii, że potrzebny jest realny program współpracy z krajami Europy Wschodniej i Środkowej – chcącymi uniezależnić się od Rosji. W sprawie przyszłości tej polsko-szwedzkiej, ale przede wszystkim w praktyce unijnej inicjatywy istotnego znaczenia nabiera „Oświadczenie współprzewodniczących szczytu ministrów spraw zagranicznych państw wyszehradzkich, nordyckich i bałtyckich”

⁴⁰ Szerzej zob.: R.M. Czarny, *Partnerstwo wschodnie: szansa i wyzwanie dla UE. Zarys aktywności Polski i Szwecji*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU”, t. 10, red. J. Machnik, I. Stawowy-Kawka, Kraków 2012, s. 91–99.

(Gdańsk, 20 lutego 2013), będące formułą przygotowania do szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Minister R. Sikorski jest w tej sprawie optymistą, kiedy twierdzi:

W wersji maksimum liczymy, że uda się podpisać [pod koniec listopada w Wilnie, na szczycie Partnerstwa Wschodniego – przyp. R. M. Czarny] umowę stowarzyszeniową z Ukrainą, a także zakończyć negocjacje w sprawie umów z Mołdawią, Gruzją, a może nawet z Armenią⁴¹.

Stosunek do Dalekiej Północy, szczególnie Arktyki

Definiowanie nowych relacji między Arktyką a światem zewnętrznym jest zarówno ważne politycznie, jak i interesujące naukowo, stają się one bowiem istotnym elementem światowej geopolityki. Obecne problemy tego obszaru oraz wynikające z nich szanse i zagrożenia, stają się coraz ważniejszym tematem debat w wielu krajach świata. Wśród nich są rzeczywiste państwa regionu arktycznego⁴², a także kraje niepołączone geograficznie z tym obszarem i organizacje międzynarodowe. Do tej ostatniej grupy zalicza się bez wątpienia Polska, dla której Arktyka to obszar szczególnych możliwości i chociaż jest odległy od granic, w sposób pośredni również jej dotyczy. To, co się wydarzy w Arktyce w najbliższych latach i dziesięcioleciach, jest wspólną sprawą. Daleka Północ ma decydujący wpływ na klimat całej planety. Zachodzące tam zmiany środowiskowe, geopolityczne i gospodarcze oraz ich oczekiwane skutki, wymuszają także na polskiej dyplomacji konieczność zabrania głosu w tej sprawie.

Warto podkreślić, że mimo braku oficjalnego dokumentu, zawierającego stanowisko rządu w sprawie Dalekiej Północy, Polska w Arktyce jest liczącym się podmiotem i od dawna bierze aktywny udział w uzgodnieniach dotyczących jej przyszłości. Zawdzięcza to przede wszystkim naukowcom. Główna działalność Polaków w tym rejonie związana jest bowiem z badaniami naukowymi. Polską specyfiką jest długoletnia obecność naukowców w Arktyce⁴³. Stanowi to doskonałe świadectwo wkładu, jaki nauka polska wniosła w różnorodne badania, dotyczące tego obszaru oraz we współpracę międzynarodową w tym zakresie.

Założenia polskiej polityki zagranicznej wobec regionu Arktyki mają charakter mocno ogólny i winny być postrzegane przez pryzmat kształtowanego obecnie stanowiska Unii Europejskiej wobec Arktyki⁴⁴. Szczególnie ważny jest kształt

⁴¹ Nic o Polsce bez Polski, rozmowa z szefem MSZ Radosławem Sikorskim, „Gazeta Wyborcza”, 18–19 maja 2013.

⁴² Generalnie zalicza się do tej grupy wszystkie państwa nordyckie.

⁴³ Polska jest sygnatariuszem traktatu spitsbergeńskiego, znanego także jako traktat paryski, który został podpisany w Paryżu 9 lutego 1920 r., a wszedł w życie 14 sierpnia 1925 r. Zob.: *Traktat spitsbergeński*, www.hornsund.igf.edu.pl/traktat.html, [15.06.2012].

⁴⁴ M. Łuszczuk, *Obszary arktyczne w działalności Unii Europejskiej*, „Nowa Europa” 2010, nr 9, s. 156 i nast.; A. Maurer, *The Arctic Region – Perspectives from Member States and Institutions of the EU*, September 2010, www.geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=89 [10.09.2012].

unijnej polityki arktycznej, której Polska chce być współkreatorem. Idzie o to, by włączyć do niej komponent dotyczący współpracy regionalnej, jako sposób wyeliminowania potencjalnie zapalnych obszarów Dalekiej Północy i zastąpienia agresji między narodami, pokojową koegzystencją i wzajemną kooperacją. Daleka Północ powinna pozostać strefą kooperacji politycznej, gospodarczej, ekologicznej i naukowej⁴⁵, nie zaś terytorium spornym, wymagającym podejmowania rozstrzygnięć siłowych⁴⁶.

Polska dyplomacja zachęca Wspólnotę do aktywności na Dalekiej Północy. Czyni to z racji możliwości uzupełnienia współpracy krajów Unii Europejskiej o perspektywę makroregionalną. W celu uzyskania efektu synergii, strategia arktyczna – zdaniem Polski, Szwecji i Finlandii – winna być komplementarna wobec przyjętej w 2009 r. Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego oraz wymiaru północnego UE⁴⁷.

Takie stanowisko Polski jest pozytywnie przyjmowane wśród praktycznie wszystkich krajów nordyckich⁴⁸, m.in. podtrzymywała je Dania przejmując prezydencję w UE. W trakcie kwietniowego spotkania w tzw. Formacie warszawskim, Polacy mogli usłyszeć nie tylko wyrazy poparcia (głównie ze strony północnych sąsiadów) dla dotychczasowych działań polskiego MSZ, ale również akceptację „polityki arktycznej”. Polityki rozpatrywanej w szerszej perspektywie, z uwzględnieniem doświadczeń bałtyckich. Z polskiego bowiem punktu widzenia, Arktyka to obszar będący naturalnym przedłużeniem regionu bałtyckiego. Wielostronne kontakty i liczne związki, rozwój gospodarczy i społeczny, rosnąca odpowiedzialność i tożsamość oraz wspólne wartości, mogą uczynić region arktyczny stabilnym i bezpiecznym. W tym kontekście praktyka współpracy bałtyckiej może być uznana za laboratorium skutecznych – dzięki licznym kontaktom – działań, które

⁴⁵ Polska dyplomacja podejmuje bilateralne inicjatywy służące zapewnieniu stabilności na Dalekiej Północy. Minister Radosław Sikorski i jego szwedzki odpowiednik, Carl Bildt, w lutym 2010 roku wezwali we wspólnie opublikowanym na łamach dziennika „New York Times” artykule, do radykalnego zmniejszenia arsenału taktycznej broni atomowej w Europie, w tym wycofanie jej z Obwodu Kaliningradzkiego i Półwyspu Kolskiego. *Next, the Tactical Nukes*, by Carl Bildt and Radek Sikorski, February 1, 2010, www.nytimes.com/2010/02/02/opinion/02iht-edbildt.html [10.06.2011].

⁴⁶ Jak twierdzi prof. Robert Huebert z University of Calgary, „Arktyczny wyścig zbrojeń już się rozpoczął. W rejonie polarnym panuje pod tym względem sytuacja, którą można porównać do Europy w 1935 r.” Jako przykłady podaje: Rosja rozmieściła na północnych granicach 10 tys. Żołnierzy, Norwegia kupiła w ciągu ostatnich lat pięć supernowoczesnych fregat, z zaawansowanymi systemami uzbrojenia Aegis, Dania zwiększyła wydatki na cele militarne, by wzmocnić swoją pozycję w regionie. Cyt. za: W. Rodgers, *War Over the Arctic? Global Warming Skeptics Distract us from Security Risks*, 02.03.2010, www.csmonitor.com/Commentary/Walter-Rodgers/2010/0302/War-over-the-Arctic-Global-warming-skeptics-distract-us-from-security-risks [18.09.2012]; J. Piaseczny, *Spory o podział Arktyki*, „Przeгляд” 2010, nr 14.

⁴⁷ Szerzej zob.: J. Grzela, „Rola i miejsce Arktyki w polityce zagranicznej Polski”, mszps, Kielce 2012.

⁴⁸ *Regeringens declaration vid 2013 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen*, onsdagen den 13 februari 2013, C. Bildt – Utrikesdeklaration 2013, www.ud.se [10.03.2013].

stanowi mocny (przez osiągnięty standard) akcent do naśladowania dla krajów w obszarze arktycznym. To również tą drogą Polska może wzmocnić kontakty z państwami nordyckimi i bałtyckimi oraz mieć wpływ na kształtowanie polityki UE wobec Rosji.

Wnioski i rekomendacje w zakresie tzw. polityki północnej RP

1) Perspektywy rozwoju współpracy z państwami nordyckimi i pozostałymi bałtyckimi opierają się na znacznej kompatybilności gospodarczej i zgodności interesów politycznych w ramach Unii Europejskiej (innym zagadnieniem są relacje polityczne z Federacją Rosyjską). Przy uznaniu wagi i potencjału współpracy regionalnej, nie wolno jednak zapominać, że obok celów wspólnych, w stosunkach z tymi krajami mogą pojawiać się również istotne różnice interesów, będące wynikiem konkurencyjności gospodarek i ciężenia państw do tych samych głównych centrów europejskich. Z dzisiejszego więc wyraźnego zainteresowania państw nordyckich rozwojem współpracy z Polską nie należy wyciągać wniosku, że w każdej sytuacji Polska będzie w regionie traktowana przez te państwa priorytetowo. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że gdyby Rosja w wyniku reform w znaczący sposób ustabilizowała pod względem politycznym i gospodarczym własną sytuację wewnętrzną, kraje nordyckie poświęciłyby temu rynkowi zdecydowanie większą uwagę niż Polsce.

2) Aby nie zmniejszyć zainteresowania Polską wśród decydentów w Norden, a wręcz umocnić zaangażowanie nordyckich gospodarek w kraju⁴⁹, pierwszorzędne znaczenie ma wykorzystanie obecnej koniunktury politycznej i gospodarczej. Budowa infrastruktury powiązań i współpracy w regionie bałtycko-nordyckim oraz aktywność na rzecz kształtowania tożsamości i wspólnoty interesów regionalnych i europejskich to nie tylko szansa, ale wręcz rodzaj imperatywu kategorycznego, mającego istotne znaczenie z punktu widzenia możliwości odgrywania przez Polskę roli trzonu współpracy regionalnej państw Europy Środkowej⁵⁰. Umocnienie współpracy bałtycko-nordyckiej rzutować zatem będzie na rolę Polski jako ważnego centrum regionalnego zarówno w obecnej, jak i przyszłej Unii Europejskiej, w jej kontaktach z Rosją, Ukrainą oraz pozostałymi państwami Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

3) W sytuacji, gdy Wielka Brytania prezentuje kolejną odsłonę *splendid isolation*, a Włochy i Hiszpania przeżywają istotne kłopoty gospodarcze, Polska winna starać się wykorzystać swój czas i zaprezentować się w roli lidera Europy Środkowej.

⁴⁹ W szczególności dotyczy to sfery inwestycyjnej, ale także wielu innych dziedzin typu *green economy*, koncepcji zrównoważonego rozwoju, innowacyjności i kreatywności.

⁵⁰ Z. Brzeziński pisał, że wzmiankowana pozycja Polski „będzie, jak można przewidywać, trudna do osiągnięcia bez ścisłego współdziałania z państwami nordyckimi”. Z. Brzeziński, *Polska przyszłości*, „Tygodnik Powszechny”, 07.07.1999.

Umiarkowany sukces Grupy Wyszehradzkiej, Trójkąt Weimarski jako ciekawe pole dialogu politycznego, czy wreszcie najnowszy Trójkąt Kaliningradzki⁵¹ – są obserwowane z dużą uwagą po drugiej stronie Bałtyku. Świadczą też o polskiej, coraz większej koncentracji na Unii Europejskiej, a co za tym idzie, o próbie kreatywnego wykorzystania krzyżujących się struktur geopolitycznych.

4) Jeśli polską aktywność na kierunku północnym można umownie uznać za „politykę północną RP”, to bez wątpienia opierać się ona będzie na położeniu geograficznym, wielkości rynku i rosnącym potencjale gospodarczym, a więc elementach umożliwiających odgrywanie przez Polskę ważnej roli na obszarach na północ od jej granic. Dotyczy to zarówno współdziałania z USA, krajami Unii Europejskiej, jak i odgrywania roli samodzielnego podmiotu współpracy międzynarodowej i ważnego partnera dla innych państw regionu.

5) Choć z racji północnej granicy Polska jest państwem bałtyckim, to w przeciwieństwie do pięciu krajów nordyckich i republik bałtyckich, podobnie jak dwaj sąsiedzi: Niemcy i Rosja, nie jest jako całość integralnie (ale również mentalnie) związana z regionem Europy Północnej. Stąd wydaje się, że polityka północna jest dla Polski, podobnie jak dla Niemiec i Rosji ważnym, ale tylko jednym z wielu, kierunków polityki zagranicznej. W oparciu o zdefiniowane obszary wspólnych zainteresowań i interesów ugruntowane zostały struktury współpracy wiążące wszystkie państwa nadbałtyckie. W praktyce został więc osiągnięty punkt, w którym obok współpracy, pojawiać się zaczynają również pewne różnice interesów⁵². Z tego też względu politykę północną RP należy postrzegać wieloaspektowo. Po pierwsze, w wymiarze stosunków bilateralnych z uwzględnieniem coraz silniejszej wewnętrznej współpracy tych państw w różnych dziedzinach; po wtóre, pod kątem współpracy regionalnej i po trzecie, jako bardzo istotny element unijnej i euroatlantyckiej polityki wschodniej, zbieżnej ze strategią NATO i UE, uwzględniającej wariant konieczności zamrożenia na tej linii strefy stabilizacji i dobrobytu w przypadku niekorzystnego rozwoju zdarzeń, np. poważnej destabilizacji sytuacji w Rosji.

6) W oparciu o powyższe ustalenia, można ustalić listę przynajmniej niektórych priorytetów polityki północnej RP, zmierzających do:

- dalszego rozwoju szeroko rozumianej współpracy dwustronnej z państwami regionu oraz wspierania współdziałania wszystkich organizacji regionalnych,
- wzmocnienia struktur i instytucji zapewniających Polsce równoprawny udział we współpracy w regionie Europy Północnej⁵³,

⁵¹ P.A. Maciążek, *Co się dzieje z Trójkątem Kaliningradzkim? „Trójkąt Kaliningradzki żyje, stał się jedynie mniej medialny”*, 11.03.2013, Analizy bezpieczeństwa ekonomicznego, www.defence24pl [12.03.2013].

⁵² Dobrym tego przykładem były rozbieżności stanowisk bałtyckich państw unijnych w sprawie rurociągu North Stream. Szerzej zob.: R. M. Czarny, *Kontrowersje wokół Gazociągu Północnego – implikacje dla państw regionu Morza Bałtyckiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 71–84. Innym problemem jest fakt, że zarówno Polska, jak i Finlandia oraz republiki bałtyckie pretendują dziś do roli głównego pośrednika między Europą unijną a rynkami Federacji Rosyjskiej.

⁵³ „Duże znaczenie w kręgu europejskim ma udział Polski w strukturach współpracy regionalnej – w roli pełnego członka w Grupie Wyszehradzkiej, Radzie Państw Morza Bałtyckiego i Inicja-

– aktywnego uczestnictwa w wypracowywaniu i realizacji strategii UE wobec regionu, Federacji Rosyjskiej i Dalekiej Północy, w tym popierania wymiaru północnego⁵⁴ oraz działań i inicjatyw związanych z realizacją Partnerstwa Wschodniego⁵⁵,
– definiowania nowych relacji między Arktyką a światem zewnętrznym, co jest ogromnie ważne z racji faktu rodzenia się tam regionu o istotnym znaczeniu politycznym i gospodarczym⁵⁶.

7) Bliskość geograficzna i stosunkowo duże zainteresowanie Skandynawów sytuacją i losami Europy Środkowej powodują, że znajomość szczegółowych powiązań wielostronnych w regionie jest względnie wysoka, zarówno w kręgach oficjalnych, jak i opiniotwórczych. Zainteresowanie regionem Europy Środkowej wynika z jednej strony z jego kluczowego położenia między Unią Europejską a obszarem byłego ZSRR, a z drugiej z bliskości do regionu Morza Bałtyckiego, stanowiącego dla części z nich priorytetowy obszar aktywności w Europie. Transformacja ustrojowa w regionie i w bezpośrednim jego sąsiedztwie śledzona jest z uwagą i znaczną wnikliwością, mimo że np. Szwecja stosunkowo długo sprowadzała swoją politykę wobec obszaru WNP do stosunków z Rosją, koncentrując swoją uwagę przede wszystkim na polityce tego kraju wobec bałtyckich sąsiadów.

8) Zauważalne w latach 1990–2004 wyraźne zbliżenie Polski i krajów nordyckich nie okazało się niestety procesem długotrwałym. Rozważając to zagadnienie, warto uwypuklić jedną z istotnych cech wzajemnych stosunków. Jest nią asymetria, w której chodzi nie tyle o dysproporcje potencjałów, ile o różną intensywność zainteresowania problemami wzajemnych relacji. Kontakty z Polską nie należą bowiem do najważniejszych aspektów polityki zagranicznej żadnego z krajów wspólnoty nordyckiej. Trzeba też przyznać, że w Polsce kontakty z sąsiadami w układzie równoleżnikowym są o wiele bardziej akcentowane niż z kierunkiem północnym. Reorientacja polskiej polityki zagranicznej po 1989 r. „podparta była chęcią neutralizacji potencjalnego zagrożenia ze strony Rosji i szukaniem trwałych związków z Zachodem”⁵⁷. Stąd można wnosić, że skupieni na realizacji aspiracji transatlan-

tywie Środkoeuropejskiej oraz w roli obserwatora w Czarnomorskiej Współpracy Gospodarczej, Euroarktycznej Radzie Morza Barentsa i Radzie Arktycznej”]. R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski...*, s. 33.

⁵⁴ Chodzi o podkreślenie znaczenia tej polityki dla umocnienia pozytywnej współzależności gospodarczej w regionie oraz koordynacji między programami i instrumentami krajowymi, regionalnymi i unijnymi. Szerzej zob.: *Parlamentarna konferencja w sprawie wymiaru północnego. Oświadczenie konferencyjne*, Bruksela, 01.03.2007, www.europarl.europa.eu/intcoop/euro/jpc/deea/documents/665725_pl.pdf [24.05.2010]; R.M. Czarny, M. Tomala, *Wymiar Północny Unii Europejskiej...*; www.ryszardgorecki.pl/main/php?fid=471&pg=6&type=full&id_lang0&liid=10898 [24.05.2010].

⁵⁵ E. Cziomer, *Geneza, struktura oraz przesłanki wdrażania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w latach 2008–2010*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy*, red. J. Sawczuk, Poznań–Chorzów 2011, s. 39–56; R.M. Czarny, *Zarys aktywności Szwecji i Finlandii w kwestii Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *ibidem*, s. 107–124.

⁵⁶ O. Osica, *Narodziny regionu*, „Tygodnik Powszechny”, 16.11.2010.

⁵⁷ O. Nadskakuła, *Polityka gestów czy nowa jakość? Stosunki Polska–Rosja*, 06.12.2010, www.stosunki.pl/?q=content/polityka-gest%C3%B3w-czy-nowa-jako%C5%9B%87-stosunki-polska-rosja, [09.04.2013].

tyckich, Polacy nie poświęcali wystarczającej uwagi możliwościom rozwoju stosunków z państwami nordyckimi. Dopiero pogłębiająca się w pewnym momencie niepewność, a nawet obawa o losy unijnej aplikacji, spowodowała wzrost temperatury polskich zabiegów o poparcie Danii, Finlandii, a przede wszystkim Szwecji⁵⁸. 9) Dla krajów nordyckich (głównie Finlandii i Szwecji), Federacja Rosyjska jest wyjątkowo istotnym punktem odniesienia w kształtowaniu ich polityki zagranicznej, odnoszącej się do tzw. bliskiej zagranicy. Nordycy chcąc propagować wizję demokratycznego ładu w Europie, czynią to w kategoriach ogólnopolitycznych, nie zakładając wcale ścierania się interesów na obszarze poradzieckim. Świadomi są rosyjskich dążeń do zachowania możliwie dużych wpływów politycznych, kulturowych czy nawet militarnych na tym obszarze. Polska z kolei wręcz nalega na konieczność demokratycznego rozwoju państw poradzieckich, co Moskwa ocenia jako ambicję do odgrywania roli opiekuna obrońcy tych krajów przed rosyjskim imperializmem. W tej sytuacji, z uwagi na trwałą poprawę stosunków w Europie, Polska biorąc odpowiedzialność za kształt i jakość tych stosunków, musi skoncentrować się przede wszystkim na własnej postawie. Chodzi tu o porzucenie wizji o charakterze życzeniowym, budowanych na przekonaniu, że to inni powinni się zmienić, dostosować do przekonań i standardów. Trzeba współpracować z partnerami, takimi jakimi oni są.

10) Niestety, Polska nie doceniła szeregu gestów – szczególnie ze strony Szwecji – wykonywanych w okresie rządów premiera G. Perssona. Ale z drugiej strony dość trudno pozbyć się wrażenia, że w świadomości wcale niemałej części społeczeństw państw nordyckich ciągle jeszcze funkcjonuje historyczny mit Polski za „żelazną kurtyną” oraz negatywny stereotyp Polaka. To bez wątpienia myślenie dla Polaków niekorzystne i z całą pewnością nieulatwiający realizacji stworzonej roli „eksperta od spraw wschodnich”. Polacy nie stali się przez te lata dla Skandynawów „znawcami Rosji”, szczególnie w sytuacji, gdy oni starają się postrzegać ten kraj jako ważnego partnera, wielki rynek zbytu i szerokich możliwości inwestycyjnych. Z polskimi doświadczeniami i obecną „smoleńską retoryką”, istnieje zagrożenie, że Skandynawowie zaczną postrzegać Polaków jako „dyżurnych rusofobów” w UE. Natomiast umiejętność konstruktywnej współpracy z Rosją zwiększyłaby życzliwość i szacunek w Unii Europejskiej, wśród Skandynawów w szczególności. Ponadto pozwoliłaby Polsce odgrywać pozytywną i ważną rolę w integrowaniu wschodnich sąsiadów z Europą.

Poland–Nordic countries: realities, opportunities, challenges

The goal of this work is to outline the current mutual relations between Poland and the Nordic countries, taking into consideration not only their internal differentiation but most of all the scope of their impact on the European scene and beyond. When examining Poland's relations with the Nordic countries today, we must do so on a multifaceted level: firstly, within the bilateral dimension considering, however, the growing internal cooperation among those countries in various fields; secondly, in terms of a regional cooperation, and, thirdly, as a very important aspect of the European

⁵⁸ Chodzi tu o Radę Europejską w Göteborgu w 2001 oraz szczególne wsparcie Szwecji w Nicei.

Union and Transatlantic policy towards the East. Hence it is in the interest of Poland to develop all structures of cooperation which bond the Baltic countries. The strengthening of the Baltic-Nordic cooperation will determine the status of Poland as an important regional center both for the EU and the contacts with Russia, Ukraine, and other countries of Eastern and South-Eastern Europe.

Key words: Poland, Nordic countries, bilateral dimension, regional cooperation, European Union and Transatlantic policy

Piotr Mickiewicz

STRATEGIA MORSKA RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ. IMPLIKACJE I UWARUNKOWANIA

Aktywność morska państwa nadbrzeżnego średniej wielkości

Aktywność morska państw uzależniona jest od sposobu definiowania przez nie, ulokowanych na akwenach morskich, interesów polityczno-gospodarczych¹. Współcześnie takie interesy mają lub definiują zarówno państwa morskie, jak i te nieposiadające bezpośredniego dostępu do morza. Ich kształt zależy więc od stopnia wykorzystania morza w polityce państw oraz możliwości wyegzekwowania u pozostałych jego użytkowników² akceptacji formy obecności państwa na wybranych akwenach morskich. Zasadniczym determinantem, określającym możliwości osiągnięcia przez państwo swoich celów na akwenach morskich, jest jego potencjał morski³. Współcześnie należy go jednak definiować nie jako środki pozwalające na utrzymanie dominacji na akwenach morskich, ale jako „możliwość właściwej konsumpcji przez państwo faktu obecności na morzu oraz wykorzystania akwe-

¹ Jednocześnie podkreślają to twórcy komplementarnych strategii morskich i koncepcji polityki morskiej państwa. Zob. np.: J.S. Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy*, Annapolis 1972; T. Mahan, *The Influence of Seapower Upton History (1660–1783)*, London 1890; H. Richmond, *Statesman and Seapower*, Oxford 1946, s. IX–X; J.R. Hill, *Maritime Strategy for Medium Power*, London 1986; S. Gorszkow, *Potęga morska współczesnego państwa*, Warszawa 1979.

² Zalicza się do nich armatorów dysponujących tzw. flotą krostejową, korporacje spedycyjno-transportowe oraz pozapaństwowych eksploratorów bogactw morskich i podmorskich.

³ Kwestię tę w polskiej literaturze prezentuje Andrzej Makowski w pracy *Sily morskie współczesnego państwa*, Gdynia 2003.

nów morskich do realizacji własnych celów polityczno-gospodarczych⁴. W największym stopniu wpływa on na możliwości realizacji interesów morskich przez państwo i jest podstawą do ich współczesnej klasyfikacji (hierarchizacji). Największą grupę stanowią państwa nadbrzeżne, których potencjał morski ogranicza zarówno aspiracje, jak i możliwości realizacji interesów morskich do wybranych akwenów, także poza obszarem wód terytorialnych lub strefy wyłączności ekonomicznej (państwo nadbrzeżne średniej wielkości) lub morza terytorialnego i strefy przyległej (małe państwa nadbrzeżne). Ograniczone zdolności do oddziaływania na akwenach morskich powodują, że państwa te – w przeciwieństwie do mocarstw morskich⁵ – nie tworzą komplementarnych strategii morskich, obejmujących zarówno ochronę własnych interesów, jak i zapewnienia powszechności zasady wolności żeglugi i eksploatacji zasobów morza otwartego. Ich interesy morskie wynikają z koncepcji budowy swojej pozycji polityczno-gospodarczej, co powoduje że koncentruje się ona na przedsięwzięciach mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i możliwości pełnego i efektywnego wykorzystywania określonych akwenów morskich.

Dobrowolnie narzucone sobie przez państwa nadbrzeżne ograniczenia o charakterze geograficznym (akwen) oraz przedmiotowym (zakres aktywności morskiej) powodują, że ich strategię morskie należy definiować jako koncepcje stosowania przez państwo pozostających w jego dyspozycji środków oddziaływania politycznego, ekonomicznego, psychologicznego, ekologicznego oraz siłowego w sposób zezwalający na zapewnienie oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa oraz realizację własnych celów na ściśle określonych akwenach morskich. Dla odróżnienia ich od kompleksowych strategii morskich i ze względu na ich koncentrację głównie na ochronie własnych interesów, należy je definiować jako

⁴ Trzeba tu mieć świadomość, że w literaturze przedmiotu definicją główną jest zaprezentowana przez admirała Gorskowa w latach 70. XX w. i odnosząca się do mocarstw morskich, określająca potencjał morski jako „zdolność do prowadzenia swobodnych i pełnych badań na akwenach morskich i powszechnego wykorzystania ich wyników do pełnej eksploatacji bogactw morskich i podmorskich, utrzymywanie stanu floty handlowej i rybackiej pozwalającej na pełne zaspokojenie potrzeb kraju oraz posiadanie floty wojennej będącej w stanie zapewnić właściwy poziom bezpieczeństwa państwa i form jego zaangażowania na akwenach morskich”. S. Gorskow, *Potęga morską...*, s. 17–18.

⁵ Rozróżnienie mocarstw morskich na I i II kategorii lub mocarstw globalnych i regionalnych, dokonywane jest w oparciu o ocenę ich zdolności do kontroli określonego akwenu. Za mocarstwo morskie I kategorii uznaje się państwo posiadające potencjał i zdolności do realizacji swoich interesów oraz do decydowania o kształcie stosunków politycznych, ekonomicznych i militarnych w przynajmniej jednym regionie. Natomiast do mocarstw morskich II kategorii zaliczyć należy państwa dysponujące potencjałem pozwalającym na odgrywanie tej roli w wymiarze *stricte* regionalnym, nawet gdy posiada ono czasową możliwość podejmowania działań o charakterze globalnym. Wymiernym atrybutem mocarstw morskich jest posiadanie floty ekspedycyjnej z uzbrojeniem pozwalającym na oddziaływanie ponadregionalne. Współcześnie przyjmuje się, że mocarstwa morskie I kategorii, w odróżnieniu od mocarstw II kategorii, dysponują lotniskowcami i atomowymi okrętami podwodnymi, uzbrojonymi w rakiety balistyczne z głowicami nuklearnymi.

strategię bezpieczeństwa morskiego państwa⁶. Celem powinno być nie uzyskanie kontroli nad danym akwenem morskim, czy nawet nieskrępowana eksploracja i eksploatacja zasobów ożywionych i nieożywionych, ale efektywne wykorzystanie położenia kraju zarówno względem akwenów morskich, jak i samych zasobów morza, zgodnie z jego interesami gospodarczymi, politycznymi, militarnymi i społecznymi. Tym samym strategia morska państwa nadbrzeżnego powinna sprowadzać się do sformułowania celów i kierunków działań podejmowanych przez państwo i jego instytucje w celu wszechstronnego wykorzystania walorów akwenów morskich. Równie istotne jest prowadzenie działań minimalizujących polityczne, gospodarcze, społeczne i militarne zagrożenia państwa, powstające na akwenach morskich lub wynikające z form eksploatacji morza. Czynniki te powodują, że państwo powinno posiadać koncepcję aktywności na akwenach morskich, wynikającą z planów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wizji funkcjonowania w światowym systemie polityczno-gospodarczym. Uwzględnić więc powinna ona takie elementy, jak:

- skalę powiązania potencjału gospodarczego państwa ze sposobami wykorzystania morza,
- polityczne i gospodarcze aspiracje państwa na scenie globalnej i regionalnej,
- formy przynależności państwa do organizacji ponadnarodowych i wynikające z tego faktu koncepcje aktywności międzynarodowej oraz wizje obrony interesów narodowych,
- rodzaj i skalę oddziaływania zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa, nie tylko o charakterze politycznym, gospodarczym, militarnym, ale również występujących na akwenach morskich zagrożeń ekologicznych i naturalnych⁷.

Identyfikacja interesów morskich Rzeczypospolitej Polskiej w polskich strategiach rozwojowych

Zaprezentowany sposób postrzegania strategii morskiej państw nadbrzeżnych powoduje, że nie może być ona uznana za samoistną koncepcją polityczną. Powinna wynikać ze strategii państwowych, definiowanych w sposób klasyczny, jako „długofalowe i przemyślane koncepcje działania, których realizacja w oparciu o dostępne środki i możliwości winna doprowadzić do skutecznego osiągnięcia zamierzonych celów”⁸ lub „zabezpieczenia interesów narodowych”⁹.

⁶ Niektóre państwa nadbrzeżne, w tym Polska, dokument rangi strategii definiują jako politykę (*Założenia polityki morskiej do 2020 r.*).

⁷ Szerzej zob.: P. Mickiewicz, *Morze Bałtyckie w polskiej strategii bezpieczeństwa morskiego*, Wrocław 2012, s. 17–54.

⁸ S. Sałajczyk, *Strategia w polityce współczesnych państw. Aspekty teoretyczne*, [w:] *Między polityką a strategią*, red. R. Kuźniar, Warszawa 1994, s. 20.

⁹ J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 122.

Natomiast ze względu na charakter narodowych interesów morskich, nie może ona być traktowana wyłącznie w kategoriach klasycznych strategii sektorowych (częstkowych), odnoszących się do tak zwanego sektora gospodarki morskiej. Akweny morskie są przede wszystkim ważnym obszarem transportowym, co powoduje, że interesem państwa jest opracowanie kompleksowej wizji właściwej konsumpcji przez państwo faktu obecności na morzu oraz wykorzystania akwenów morskich do realizacji własnych celów polityczno-gospodarczych, a nie utrzymania podstawowych sektorów gospodarki morskiej. Ponadto większość państw mających dostęp do morza musi w swej aktywności morskiej uwzględniać działalność państw trzecich oraz pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych. Dotyczy to zwłaszcza armatorów – posiadaczy tzw. floty krolejowej, która zdominowała rynek przewozów morskich¹⁰ oraz, prowadzących globalną wymianę towarową w poszczególnych grupach towarowych, firm spedycyjnych.

Tabela 1. Najwięksi kontenerowi przewoźnicy morscy i skala przewozów

Operator	Wielkość ładunku w TEU ¹	Udział % w rynku	Operator	Pojemność ładunku w TEU	Udział % w rynku
APM-Maersk	2,547,819	15,8	Hapag-Lloyd	632,753	3,9
Mediterranean Shg Co	2,236,152	13,8	Evergreen Line	617,560	3,8
CMA CGM Group	1,331,878	8,2	APL	606,019	3,7
COSCO Container L.	666,779	4,1	CSCL	544,058	3,4

¹ TEU (*twenty-foot equivalent unit*) to jednostka ładowności kontenera liczona jako ekwiwalent jednego kontenera dwudziestostopowego. W praktyce jedno TEU to ok. 9 ton obsłużonego ładunku.

Źródło: ASX-Alphaliner, www.alphaliner.com/top100/index.php.

Zasada ta odnosi się szczególnie do uwarunkowań polskich i założeń strategii (polityki morskiej). Struktura definiowanej według Polskiej Klasyfikacji Działalności¹¹, tak zwanej gospodarki morskiej, to zaledwie 0,3% podmiotów gospodarczych, zatrudniających 0,6% ogółu pracowników najemnych.

¹⁰ Flota krolejowa jest pozapaństwową flotą zarobkową, służącą do przewozu towarów niebędących własnością armatora statku lub jego operatora.

¹¹ Gospodarka morska to „system działalności gospodarczej i jej skutków związany ze środowiskiem morza i jego zlewisk, polegający na produkcji i przetwórstwie, podziale oraz konsumpcji dóbr i usług oraz morskim planowaniu przestrzennym”. Zob.: Polska Klasyfikacja Działalności (PKD 2007).

Wytwarza ona 0,9% całości przychodów państwa¹², co powoduje że jej znaczenie dla polityki gospodarczej Polski jest znikome.

Tabela 2. Potencjał polskiej gospodarki morskiej na tle gospodarki narodowej w województwach nadmorskich

Województwo	Liczba podmiotów gospodarki morskiej	Podmioty gospodarki morskiej w województwie (w %)	Pracujący w gospodarce morskiej (w %)
Pomorskie	5807	2,3	5,2
Zachodniopomorskie	2783	1,3	4,4
Warmińsko-mazurskie	230	0,2	0,4

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Rocznik Statystyczny Gospodarki Morskiej 2012*, Szczecin 2012, s. 24–25.

Przedstawione powyżej dane statystyczne jednoznacznie dowodzą, że o gospodarczym znaczeniu akwenów morskich w polskiej rzeczywistości gospodarczej decydują nie poszczególne segmenty tak definiowanej gospodarki morskiej, ale sposób ich powiązania z procesami gospodarczymi w wymiarze krajowym i regionalnymi. Powoduje to, że zakres polskiej aktywności morskiej (strategii bezpieczeństwa morskiego) wynikać powinien z celów określonych w *Długookresowej strategii rozwoju kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (DSRK)¹³, wraz z budowaną w jej oparciu *Strategią rozwoju kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (SRK 2020) oraz jej dziewięcioma strategiami sektorowymi¹⁴. Jest to efekt zapisów Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która zobowiązuje Radę Ministrów do opracowania (i wdrażania jej założeń) minimum 15-letniej długookresowej strategii rozwoju kraju, wynikającej z niej i opracowywanej na minimum 4, a maksymalnie na 10 lat, strategii średniookresowej oraz innych strategii (sektorowe, operacyjne itp.) o okresie realizacji od 4 do 10 lat, lecz niewykraczających poza wdrażaną w tym okresie strategię średniookresową¹⁵. Pierwsza z nich powinna być traktowana jako wielka strategia

¹² Tworzy ją w sumie 3869 firm zatrudniających 13911,2 tysięcy pracowników. Składają się na nią porty i przedsiębiorstwa przeładunkowe (431 firm), firmy wspomagające transport morski (265), agencje morskie (405), przedsiębiorstwa żeglugowe (273) stocznie i zakłady remontowe (4659), przedsiębiorstwa rybackie i przetwórstwa rybnego (1730) i prowadzące działalność okolo-morską (1103 podmiotów). Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Szczecinie, *Rocznik Statystyczny Gospodarki Morskiej 2012*, Szczecin 2012, s. 24 i 36–40.

¹³ Została ona oficjalnie przyjęta przez Radę Ministrów 5 lutego 2013 r.

¹⁴ Oficjalnie definiuje się je jako strategię zintegrowane, a są nimi: *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki*, *Strategia rozwoju transportu*, *Strategia „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko”*, *Strategia „Sprawne państwo”*, *Krajowa strategia rozwoju regionalnego. Regiony–Miasta–Obszary wiejskie*, *Strategia rozwoju kapitału społecznego*, *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*, *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP*.

¹⁵ Zob.: Ustawa z 6 grudnia 2005 r., tekst jedn. Dz.U. z 2009 Nr 84 poz. 712, rozdz. 2, zwłaszcza art. 9–14.

(strategia państwowa), pozostałe zaś – jej uszczegółowienie, wyznaczające cele okresowe i sektorowe (częstkowe).

Szczegółowa analiza zapisów przywołanych strategii pozwala na konkluzję, że główną rolę dla określenia i realizacji polskich interesów morskich pełnią strategia rozwoju transportu oraz strategia bezpieczeństwa energetycznego i środowiska. Ze względu na gospodarcze znaczenie sektora rybołówstwa i przetwórstwa rybnego, nieco mniejszą rolę przypisać należy strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa. Wynika to z przyjętych zobowiązań międzynarodowych (bałtyckich) w ramach Komisji Helsińskiej (HELCOM), zmierzających do odbudowy populacji bałtyckich zasobów ożywnych. Osobne miejsce przyznać należy strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP. Jest to pierwsza w historii suwerennego państwa polskiego strategia uwzględniająca zarówno działania ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa państwa, jak i osiągnięcie interesów narodowych¹⁶. Jej znaczenie podkreśla także decyzja ministra obrony narodowej, na mocy której zastąpiła ona dotychczas obowiązującą strategię obronności. Uznając rolę tego dokumentu podkreślić jednak należy, że występujące w zlewisku Bałtyku – jako miejscu koncentracji polskich interesów morskich – uwarunkowania polityczno-gospodarcze ograniczają do minimum możliwość wystąpienia napięcia politycznego z wykorzystaniem siły militarnej. Realny jest kryzys polityczny i pojawienie się zagrożeń bezpieczeństwa o charakterze politycznym, wynikających przede wszystkim z form realizacji narodowych strategii w odniesieniu do regionu oraz związanej z nimi koncepcją prowadzenia morskiej działalności wojskowej. Do realnych zagrożeń bezpieczeństwa zaliczyć należy także działania zorganizowanych grup przestępczych, konsekwencje gospodarczego wykorzystania akwenów bałtyckich oraz możliwą aktywność ugrupowań posługujących się terrorem w walce politycznej czy debacie społecznej¹⁷.

Jak zaznaczono powyżej, naczelnym dla koncepcji polskiej aktywności morskiej dokumentem strategicznym jest strategia rozwoju transportu. Za najważniejszy jej zapis w kontekście osiągnięcia interesów morskich uznać należy przyznanie tej gałęzi gospodarki statusu jednej z czterech głównych sektorów decydujących

¹⁶ Bezpieczeństwo państwa definiuje się w tych dokumentach jako „zdolność państwa i społeczeństwa do zapewnienia nie tylko pewności przetrwania oraz zachowania integralności terytorialnej i niezależności politycznej, ale także utrzymania stabilności wewnętrznej oraz pożądanej przez społeczeństwo jakości życia”. R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, ekspertyza na potrzeby realizacji Średniookresowej strategii rozwoju RP na lata 2014–2020, Warszawa 2011, s. 3.

¹⁷ Podstawowe formy przestępczości w regionie bałtyckim to zorganizowana przestępczość, ukierunkowana na przemyt towarów i przestępstwa wobec środowiska. W mniejszym stopniu występuje zjawisko przemytu i handlu ludźmi, nielegalna eksploatacja zasobów i różnego rodzaju akty skierowane przeciwko żegludze. Zob.: *15 Konferencja Prokuratorów Generalnych Państw Morza Bałtyckiego*, Lidingö, 15–16.02.2012; *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 114–116, 134–137, 140–143; Ministerstwo Finansów, *Biuletyn Statystyczny Izby Celnej za I–III kwartał 2011*, Warszawa, styczeń 2012, s. 47–55.

o rozwoju gospodarczo-społecznym państwa¹⁸. Uzyskanie niezbędnego dla rozwoju kraju dostępu do globalnego systemu transportowego jest w dużej mierze uzależnione od możliwości przeładunkowych polskich portów, ale wiele większe znaczenie przypisać należy skali polskiej wymiany towarowej prowadzonej drogą morską oraz tranzytowemu znaczeniu polskich portów. Charakterystyka przewozów morskich ukazuje, że podstawą polskich przewozów morskich jest żegluga bliskiego zasięgu, obejmująca zlewisko Bałtyku oraz państwa Unii Europejskiej. Obrót z państwami europejskimi stanowi 80,8% całości wymiany handlowej prowadzonej drogą morską, a jego liderem jest Federacja Rosyjska. Szczególne miejsce zajmują Chiny, dla których wykorzystanie bałtyckich portów stanowi ważny element polityki gospodarczej, co pośrednio podnosi tranzytową rolę polskich portów. Skala przewozów tranzytowych to obecnie 6,8 mln ton, a roczna dynamika wzrostu w latach 2011–2012 to 21,2%¹⁹.

Tabela 3. Charakterystyka obrotów towarowych polskich portów w 2012 r.

Obroty towarowe polskich portów		Import Polski drogą morską		Eksport Polski drogą morską		Partnerzy z Europy Środkowej w morsko-lądowym obrocie tranzytowym polskich portów	
Kraj	% udział	Kraj	% udział	Kraj	% udział	Kraj	% udział
Rosja	15,5	Rosja	23,1	RFN	16,7	Czechy	35,6
Szwecja	14,2	Szwecja	13,4	Szwecja	15,3	Słowacja	30,4
RFN	11,4	Norwegia	11,0	Holandia	13,0	RFN	11,6
Holandia	8,3	RFN	7,6	Wielka Brytania	6,9	Węgry	5,6
Norwegia	7,5					Austria	3,5
Wielka Brytania	4,8						
USA	3,6						

Źródło: *Rocznik Statystyczny Gospodarki Morskiej...*, s. 144–146; Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka morską w Polsce w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 6–7.

Dla dokonania właściwej oceny prorozwojowej roli obrotu towarowego prowadzonego przy wykorzystaniu dróg morskich, niezbędna jest także analiza charakteru przepływów towarowych w wymiarze regionalnym. Są one wynikiem

¹⁸ Celem polityki transportowej państwa jest zwiększanie dostępności transportowej różnych miejsc i terytoriów w układzie globalnym, europejskim i krajowym. Zob. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju*, cz. 1 i 2, Warszawa 2011, cz. 1: s. 126, cz. 2: s. 250–251.

¹⁹ Obroty ładunkowe w portach morskich w 2012 r. wyniosły 58,8 mln ton, tj. o 1,9% więcej niż w 2011 r. Najważniejszą rolę odgrywają cztery największe porty, ale największą dynamikę wzrostu obrotów odnotowano w Ustce (aż o 800%), Darłowie (95,7%), Elblągu (49,9%) i Kołobrzegu (18,1%). Zob.: Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka morską w Polsce w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 5–6.

powiązań gospodarczych obszarów metropolitarnych, które można opisać według klasyfikacji ESPON 1.1.1. Według niej, w regionie bałtyckim funkcjonują cztery metropolie I rzędu (Berlin, Hamburg, Kopenhaga, Sztokholm), trzy II rzędu (Oslo, Göteborg, Helsinki), cztery zaliczane do III rzędu (Malmö, Bergen, Aarhus, Warszawa) oraz jedenaście metropolii IV kategorii (Wilno, Tallin, Ryga, Turku oraz polskie miasta: Gdańsk, Poznań, Wrocław, Szczecin, Łódź, Kraków i traktowane łącznie miasta Górnego Śląska)²⁰. Sposób ich powiązań ukazuje, że najważniejszą rolę w układzie regionalnym dla Polski odgrywa Berlin, zaś w układzie transgranicznym powiązania Polski zachodniej i południowo-zachodniej z Saksonią, Śląska i Dolnego Śląska z Czechami i północnymi Morawami, północno-wschodnią Słowacją oraz Austrią. Zaś w basenie Morza Bałtyckiego obejmują one następujące ośrodki: Kopenhaga, Malmö, Sztokholm, Helsinki, Ryga, Wilno, Kłajpeda, Tallin, Trójmiasto, Warszawa, Poznań, Szczecin, Berlin, Hamburg²¹. Z powyższych zestawień wynika, że najważniejszym partnerem gospodarczym Polski są Niemcy, a większość wymiany handlowej skoncentrowane jest na Górnym i Dolnym Śląsku, Pomorzu Mazowszu i Wielkopolsce oraz środkowych i północnych landach RFN. Część towarów transportowanych transami przez terytorium RFN trafia także do Danii, Szwecji i Norwegii oraz Wielkiej Brytanii.

Drugim obszarem wymiany transportowej są Szwecja i Rosja oraz Dania, a mniejsze znaczenie mają szlaki transportowe do republik bałtyckich i Finlandii. Generalizując uznać należy, że z grupy polskich centrów gospodarczych, prawie 50% eksportu z Trójmiasta kierowane jest do państw bałtyckich, zaś z Warszawy, Poznania, Wrocławia i aglomeracji górnośląskich jest to około jednej czwartej całości eksportu. Dla tych centrów, z wyjątkiem Mazowsza, najważniejszym kierunkiem eksportu jest obszar Niemiec. Jego poziom, na przykład w odniesieniu do Dolnego Śląska czy Szczecina, przekracza 60%. Podkreślić również należy specyficzny układ powiązań gospodarczych z państwami skandynawskimi. Wymianę towarową ze Szwecją prowadzą w zasadzie wszystkie polskie centra gospodarcze. Główną rolę odgrywają Warszawa, Trójmiasto i Poznań, lecz obroty sięgające 160 mln dolarów osiągają także Śląsk i Kraków, Wrocław i Szczecin. Natomiast wymiana handlowa z Norwegią zdominowana została przez firmy trójmiejskie, zaś z Danią i Finlandią prowadzona jest równomiernie przez poszczególne ośrodki rozmieszczone w zachodniej części kraju.

Podobna sytuacja dotyczy charakteru wymiany handlowej z republikami bałtyckimi. Większość obrotu towarowego skoncentrowana jest w Warszawie oraz

²⁰ Klasyfikacja ta jest zbieżna w prognozach VASAB dotyczącymi gospodarczego znaczenia bałtyckich ośrodków gospodarczych. Za tak zwane globalne węzły gospodarcze uznano: Berlin, Hamburg, Kopenhagę, Oslo, Sztokholm, Helsinki, Tallin, Sankt Petersburg, Wilno, Mińsk i Warszawę, zaś za węzły regionalne, między innymi, aglomeracje śląskie, Poznań, Gdańsk, Szczecin, Malmö, Kaliningrad, Pragę i Wiedeń. Zob.: *Long term Perspective for the Territorial Development of the Baltic Sea Region*, final draft, 7 September 2009, s. 11–29.

²¹ *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, Monitor Polski z 2012 r. poz. 252, s. 40–50.

– w dużo mniejszym stopniu – Poznaniu, Krakowie, lokalnych centrach gospodarczych Warmii i Mazur oraz Podlasia²².

Przedstawiona charakterystyka polskiego obrotu towarowego pozwana na uznanie za najważniejsze wyzwanie dla polityki transportowej państwa jest właściwa korelacja programów rozwojowych portów z rozbudową narodowych sieci transportowej i europejskich korytarzy transportowych. Niezbędne jest wprowadzenie połączeń między polskimi centrami gospodarczymi a portami, będącymi naturalnym punktami przesyłu towarów do odbiorcy, przy uwzględnieniu uwarunkowań systemu transportu multimodalnego. Tym samym koniecznym warunkiem wzrostu obrotów w polskich portach staje się rozbudowa kołowych i szynowych sieci transportowych na trasach:

- z Warszawy przez Poznań do Szwecji, Danii, Litwy oraz w mniejszym stopniu Norwegii, Finlandii, Estonii i Łotwy z wykorzystaniem polskich portów,
- z województwa pomorskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego do centralnej i północnej części RFN, z wykorzystaniem połączeń do portów bałtyckich i położonych wzdłuż Morza Północnego portów niemieckich,
- ze średnich aglomeracji miejskich Pomorza i Pomorza Zachodniego do Szwecji i Dania, z wykorzystaniem polskich portów, w tym na Pomorzu Środkowym.

Wymogiem dla tak ukształtowanych kierunków wymiany handlowej jest również szybka rozbudowa połączeń lądowych, ich integracja z morskimi trasami przewozowymi na liniach Gdynia–Swinoujście–Skandynawia, oraz stworzenie takich połączeń z Polski do Kopenhagi i portów niemieckich. Ponadto, także ze względów społecznych (poziom bezrobocia na Pomorzu Środkowym), zasadna jest budowa połączenia z Poznania do Skandynawii poprzez port ulokowany w części polskiego wybrzeża (Kołobrzeg, Darłowo). W działaniach tych niezbędna jest także właściwa korelacja ukierunkowanych na prowadzenie wymiany wewnętrznej sieci transportowych z istniejącymi systemami przepływu towarów tranzytowych i międzynarodowych, co zostanie zaprezentowane w dalszej części artykułu.

Zasadniczym celem drugiej z strategii sektorowych, czyli *Strategii bezpieczeństwa energetycznego i środowiska*, jest uzyskanie samowystarczalności energetycznej, która zapewni dostawy energii elektrycznej w skali gwarantującej realizację programów inwestycyjnych i nieograniczone funkcjonowanie gospodarki²³. Osiągnięcie tego celu możliwe jest przez posiadanie rezerw produkcji energii, stabilnego systemu jej przesyłu oraz uzyskania dostaw w przypadku obniżenia krajowych możliwości produkcyjnych. Natomiast rozwiązaniem pozwalającym na zwiększenie tak rozumianego bezpieczeństwa energetycznego w wymiarze lokalnym – i w mniejszym stopniu krajowym, jest wykorzystanie alternatywnych nośników energii, zwłaszcza marinokultur wiatrowych. Ta formuła zwiększenia poziomu bezpieczeństwa energetycznego jest możliwa w północnej części kraju,

²² *Ibidem*.

²³ *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności...*, cz. 2, s.182 i 192–193.

zwłaszcza w pasie nadmorskim. System morskich farm wiatrowych może być usytuowany wzdłuż całego polskiego wybrzeża, ale wyróżnia się trzy zasadnicze strefy lokalizacji: północny stok Ławicy Odrzańskiej, Ławicę Słupską oraz południowo-zachodni stok Ławicy Środkowej. Łączny potencjał energetyczny marinokultur wiatrowych, przy uwzględnieniu złożonych wniosków na ich budowę, wyniesie 6 GW²⁴, co powoduje że nawet z rozmieszczonymi na terenie województw pomorskiego (246 MW) i zachodniopomorskiego (716 MW) farmami lądowymi nie są one w stanie w pełni zagwarantować stabilność i stałość dostaw energii elektrycznej obszarów nadmorskich. Tym samym Polska musi włączyć się w regionalne programy energetyczne. Dotyczy to zwłaszcza rozbudowy bałtyckich pierścieni energetycznych i uzyskania możliwości przesyłu energii elektrycznej ze Szwecji i Litwy. Szczegółowo kwestia ta zostanie także omówiona dalej.

Kolejnymi działaniami determinującymi strategię morską państwa polskiego, wynikającymi z założeń rozwoju polskiego sektora energetycznego, są projekty stworzenia alternatywnych dostaw gazu (import gazu skroplonego z Kataru) oraz zakładające budowy komór magazynowych z systemem dystrybucji. Plany rozwojowe PGNiG SA przewidują do 2020 r. budowę w Kosakowie koło Gdyni 10 komór o pojemności 250 mln m³ gazu. Inwestycja ta jest powiązana z planami rozbudowy sieci przesyłowej firmy Gaz-System, zakładającymi między innymi budowę odcinka łączącego budowane magazyny z Włocławkiem i Szczecinem²⁵. W obu przypadkach wpływ tych inwestycji na strategię morską ogranicza się do problemu ochrony obiektów, instalacji oraz jednostek transportujących gaz.

Trzecia ze strategii sektorowych, czyli *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa*, w marginalnym stopniu odnosi się do polskiej aktywności morskiej, koncentruje się natomiast na kwestii rybołówstwa. Wynika to z prowadzonej przez Polskę polityki ścisłego przestrzegania założeń unijnej polityki bałtyckiej i regionalnych regulacji HELCOM-u, zwłaszcza wprowadzanych limitów połowowych. W zasadniczy sposób ograniczyło rolę rybołówstwa i gospodarki rybnej, ale uznać należy, że wprowadzone limity połowowe są rozwiązaniem racjonalnym i bezpośrednią konsekwencją prowadzonej przez lata rabunkowej eksploatacji zasobów rybnych przy znacznym zanieczyszczeniu akwenu. Niemniej przyznany Polsce roczny limit, w wysokości 1 mln ton ryb, który i tak ze względów społecznych został podniesiony o około 30%, doprowadził do zapaści polskiego rybołówstwa bałtyckiego, a pośrednio do istotnego wzrostu bezrobocia

²⁴ Inwestorzy złożyli wnioski o budowę 6 marinokultur wiatrowych, w tym tylko koncern Polska Grupa Energetyczna oferuje budowę do 2015 r. ferm o przewidywanej mocy 1000 megawatów, a docelowo 2 000 MW w 2020 r. Zob.: Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy plan działań w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2009 (wersja przekazana 9 grudnia 2009 do Komisji Europejskiej), s. 9 i 62; *Budujemy wartość i bezpieczną przyszłość. Strategia Grupy PGE na lata 2012–2035*, luty 2012, s. 9; *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Gospodarki – z upoważnienia ministra na interpelację nr 12205 w sprawie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej*, 13 marca 2013.

²⁵ Zob. *Strategia Grupy PGNiG do roku 2015*, www.pgnig.pl/reports/annualreport2011/strategia-grupy-pgnig-do-roku-2015-2.html; *Gaz-System. Raport roczny 2012*, Warszawa 2012, s. 23–26.

w wymiarze lokalnym²⁶. Tym samym ten sektor gospodarki, będący tradycyjnie drugą po transporcie morskim gałęzią gospodarki morskiej państw nadbrzeżnych, przestał odgrywać istotną rolę w polskiej polityce morskiej. Paradoksalnie w warunkach gospodarczych Polski, a zwłaszcza regionów nadmorskich rybołówstwo i przetwórstwo rybne postrzegać należy nie jako istotną gałąź gospodarki, ale polityki społecznej. W sektorze tym i sektorach pośrednich (sprzedaż ryb i usługi turystyczne), zwłaszcza na terenach Pomorza Środkowego zatrudnienie znajduje około 17% ludności czynnej zawodowo. Z tego względu ten sektor gospodarki morskiej winien stać się ważnym elementem polityki państwa i stanowić istotną determinantę *Strategii rozwoju regionalnego* oraz rozwoju kapitału społecznego.

Tabela 4. Przedsiębiorstwa rybackie i okołorybackie i ich rola w gospodarce województw nadmorskich

Dziedzina gospodarki morskiej	Ogółem	Pomorskie	Zachodnio-pomorskie	Warmińsko-mazurskie
Liczba przedsiębiorstw rybackich połowiąjących na wodach morskich	1158	553	532	53
Liczba zatrudnionych	2947	1581	1206	113
Przetwarzanie i konserwowanie ryb i produktów rybołówstwa	581	177	153	13
Liczba zatrudnionych	17619	5374	6187	185
Sprzedaż hurtowa i detaliczna ryb i owoców morza	2081	321	532	63
Liczba zatrudnionych	5820	979	792	168
Poziom bezrobocia i liczba bezrobotnych na jedną ofertę pracy	12,5% 90	12,5% 93	17,6% 130	20,2% 266

Źródło: *Rocznik Statystyczny Gospodarki Morskiej...*, s. 36–47; Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik Statystyczny Województw 2012*, Warszawa 2012, s. 318.

Założenia *Strategii rozwoju regionalnego* oraz rozwoju kapitału społecznego w odniesieniu do akwenów morskich łączyć należy także z proekologicznymi przedsięwzięciami, omówionej powyżej strategii bezpieczeństwa energetycznego i środowiska. Programy rozwojowe dotyczące obszarów nadmorskich w zasadzie sprowadzają się do prowadzenia polityki proekologicznej, zmierzającej do wykorzystania walorów turystycznych wybrzeża i polskich akwenów morskich. Prowadzone zaś poza sektorem turystycznym inwestycje wynikają z planów rozbudowy systemów przesyłowych oraz rozwoju transportu multimodalnego i żeglugi kabotażowej²⁷.

²⁶ W ramach przyznanych Polsce limitów, 80% wielkości kwot połowowych stanowią odłwy małych ryb pelagicznych (śledzie i szproty), a 10% najbardziej popularne dorsze. W 2012 r. polscy rybacy mogli wylowić 66 128 ton szprota, 22 256 tony śledzia, 20 461 ton dorsza, 433 tony gładziocy oraz 7 704 sztuk łososia.

²⁷ Szerzej zob.: P. Mickiewicz, *Rozbudowa bałtyckiego systemu dostaw surowców energetycznych – szanse i zagrożenia dla Pomorza*, „Przegląd Humanistyczny. Pedagogika, Politologia, Filologia” 2011, nr 4.

Najistotniejszym problemem, będącym konsekwencją wdrażania tej strategii sektorowej, jest kwestia zrównoważonej eksploatacji zasobów żywnych i nieżywnych w kontekście regionalnej polityki społecznej. Uzależnienie regionów nadmorskich od turystyki i przetwórstwa rybnego w znaczny sposób ogranicza możliwości rozwojowe regionów i poziom życia społeczności lokalnej²⁸. Przekłada się to bezpośrednio na kształt poziom socjalnego w regionie i powoduje, że proekologiczne przedsięwzięcia rozwojowe muszą stanowić istotny element strategii państwa, a tym samym i jego aktywności morskiej. Ze względu na konieczność podtrzymania rybactwa i regionalnego przemysłu rybnego jako istotnego elementu gospodarki morskiej, za cele prowadzonych działań proekologicznych oddziałujących na strategię bezpieczeństwa morskiego należy uznać:

- ochronę zasobów morskich przez ich właściwą i zrównoważoną eksploatację,
- ograniczenie emisji zanieczyszczeń azotowych do morza,
- stworzenie planów rozwoju przestrzeni nadmorskiej przy uwzględnieniu konieczności ochrony brzegu morskiego.

Powiązania międzynarodowe a możliwości realizacji polskich interesów morskich w kontekście narodowym i ramach kooperacji międzynarodowej

Osiągnięcie interesów narodowych na akwenach morskich wymaga uwzględniania procesów toczących się w polskim otoczeniu polityczno-gospodarczym. W odniesieniu do pierwszej z dwóch głównych strategii sektorowych, zasadnicze znaczenie ma przede wszystkim charakter wymiany handlowej, który powoduje, że Morze Bałtyckie sukcesywnie przestaje być wyłącznie wewnętrznym akwenem północno-wschodniej Europy. Stanowi on ważny element globalnego strumienia transportowego Eurazji, zwłaszcza dla obrotu towarowego z Chinami. Docelowo w 2020 r. tym szlakiem przewożonych ma być 64% całości ładunków kontenerowych z Chin, co w powiązaniu z planami eksportu rosyjskiej ropy naftowej, stwarza nową sytuację geoekonomiczną. Zmienia też w znaczący sposób charakter żeglugi bałtyckiej i kreuje zarówno wyzwania, jak i ograniczenia możliwości prowadzenia interesów morskich. Bez wątpienia pozytywnym jest reorganizacja tras przesyłu na linii Europa Północna–Chiny, gdyż beneficjentem tych przeobrażeń powinien być port gdański i w mniejszym stopniu port gdyński. Warunkiem jest jednak obniżenie atrakcyjności dla firm spedycyjnych rozwiązań wdrażanych przez niemieckie porty Sassnitz–Mukran i Rostock, które przewidują ich skomunikowanie (do 2015 r.) zarówno z najważniejszymi niemieckimi portami, czyli Bremą i Hamburgiem, jak

²⁸ Takie wnioski zawierają zarówno wojewódzkie strategie rozwojowe, jak i materiały analityczne przygotowywane przez środowiska naukowe. Zob. m.in.: *Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego do 2020 r.*, Szczecin 2005, s. 11–23 i 36–51; *Strategia rozwoju województwa pomorskiego do 2020 r.*, Gdańsk 2005, s. 22–44; *Strategia rozwoju gospodarki morskiej województwa zachodniopomorskiego do 2015 r.*, Szczecin 2010, s. 11.

i aglomeracjami północnych landów (linie kolejowe szybkich prędkości)²⁹. Działania te umożliwiają transport towarów dostarczanych przez największych rosyjskich partnerów handlowych (USA, Brazylia, Kanada, Chiny, Holandia, Włochy, Francja, Wielka Brytania) drogą morską z portu Sassnitz–Mukran do rosyjskich portów w Bałtyjsku, Sankt Petersburgu oraz Ust-Łudze. Ich nabrzeża promowe dostosowane są do przeładunku wagonów szerokotorowych, co zwiększa ich atrakcyjność i może w istotny sposób ograniczyć znaczenie portu gdańskiego oraz jego Terminala Kontenerowego DCT.

Negatywne konsekwencje niesie również rosyjska koncepcja transportu ropy naftowej i jej przetworów. Docelowo poprzez porty w Primorsku i Ust-Łudze ma być przewożone do 95% rosyjskiego eksportu do UE³⁰. Polityka ta ograniczy znaczenie dotychczasowych centrów eksportowych, zwłaszcza posiadającego połączenia z rosyjskim systemem transportu gdańskiego Naftoportu. Ponadto efektem tej polityki będzie znaczny wzrost liczby dużych jednostek prowadzących żeglugę wzdłuż polskiego wybrzeża, gdyż ważnymi centrami bałtyckiej wymiany handlowej staną się porty kontenerowo-masowe w Sankt Petersburgu i Gdańsku³¹ oraz właśnie terminale paliwowe w Primorsku i Ust-Łudze. Należy spodziewać się zwiększenia natężenia ruchu statków powyżej obecnych 2 tysięcy jednostek w obciążeniu dobowym, który już obecnie przekracza o ponad 500% średnią ilość ładunku na kilometr kwadratowy akwenów morskich³². Tym samym znacznie wzrośnie poziom zagrożenia kolizjami i istotnych dla bezpieczeństwa ekologicznego rozlewami olejowymi. Szczególnie, że podstawowym środkiem przewozów bałtyckich będzie flota krotejowa, co ograniczy możliwości kontrolne państw bałtyckich wobec prowadzących żeglugę jednostek morskich.

Czynniki te powodują, że w polskiej polityce bałtyckiej istotną rolę odgrywać winna Unia Europejska. Jednak jej rola nie może się ograniczać do współkreowania procesów gospodarczych w regionie, ale przede wszystkim należy wykorzystywać możliwości kontroli i nadzorowania żeglugi Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (European Maritime Safety Agency – EMSA)³³. Do jej

²⁹ *Federalny plan infrastruktury transportu 2003 (FTIP)*, 2 czerwca 2003, poza linią z portów w Bremie i Hamburgu, zakłada do 2015 r. modernizację linii kolejowych z Lubeki do Rostocku i Stralsundu oraz do Sassnitz (VDE1), zbudowanie linii Berlin–Rostock oraz Berlin–Pasewalk–Stralsund. Poza połączeniami szynowymi, rozbudowywana jest także autostrada A20, umożliwiająca połączenie portu Stralsund z Lubeką oraz modernizowany system kolejowy w porcie Rostock.

³⁰ Założenia rosyjskiej strategii energetycznej priorytetowe znaczenie nadają eksportowi przez porty Primorsk oraz Ust-Ługa. Pierwszy z nich ma zdolności przeładunkowe w wysokości 120 mln ton ropy, terminal paliwowy posiada 4 nabrzeża przeładunkowe zapewniające obsługę zbiornikowców o ładowności 150 tys. ton. Natomiast Ust-Ługa jest portem przeznaczonym do załadunku jednostek o wyporności do 100 tys. ton wyporności. W porcie zlokalizowano także magazyny do przechowywania ropy i jej przetworów.

³¹ Szczegółowe dane zob. w: A. Saurama, J. Särkijärvi, *Baltic Maritime Transport 2009–2010*, „Baltic Transport Journal” 2010, nr 1, s. 17.

³² Obecnie wynosi on 800 ton na km², przy średniej światowej 15 ton na km².

³³ EMSA została powołana na mocy Rozporządzenia 1406/2000 i jest organem, którego zadaniem jest merytoryczne wsparcie instytucji UE zajmujących się implementacją rozwiązań zalecanych przez IMO oraz dokonującej merytorycznej oceny wewnętrznych regulacji tworzonych

dyspozycji znajduje się niezwykle efektywny instrument w postaci tzw. listy towarzystw klasyfikacyjnych dla statków handlowych posiadających prawo do prowadzenia działalności na obszarze UE³⁴ oraz możliwość oceny poziomu wyszkolenia marynarzy na jednostkach prowadzących żeglugę po europejskich akwenach morskich oraz stanu technicznego 25% zawijających do ich portów statków obcych bander³⁵. Na mocy swoich uprawnień jest władna do podjęcia decyzji o zatrzymaniu statku w porcie do czasu usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień. Zaś w przypadku kilkakrotnego zatrzymania – do nałożenia na statek sankcji karnej (tzw. ustanowienie zakazu) w postaci zakazu zawijania do wszystkich portów UE do chwili, gdy armator wykaże właściwy stan techniczny swojego statku.

W odniesieniu do założeń strategii bezpieczeństwa energetycznego i środowiska najważniejszą determinantą o charakterze ponadnarodowym jest poziom zapotrzebowania na energię elektryczną i możliwości zapewnienia dostaw w ramach kooperacji regionalnej. Polskie działania muszą uwzględniać także założenia polityki energetycznej w poszczególnych państwach regionu, zwłaszcza RFN i państw skandynawskich. Państwa te koncentrują się na wykorzystywaniu energii odnawialnej, a kooperację w tej dziedzinie postrzegają jako wspólne działania zmierzające do zapewnienia stałych dostaw energii w sytuacjach kryzysowych, transnarodowych łańcuchów energetycznych oraz niwelowaniu środowiskowych skutków produkcji energii.

Uwarunkowania międzynarodowe w dużo większym stopniu determinują charakter polskiej aktywności morskiej w odniesieniu do zapisów strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa. Prymat działań proekologicznych w polityce regionalnej prowadzonej głównie przez państwa skandynawskie i podnoszonej przez instytucje Unii Europejskiej wymagają powiązania programów rozwojowych w energetyce, turystyce nadmorskiej oraz programach eksploatacji morskich zasobów ożywionych i nieożywionych z celami bałtyckiej polityki ekologicznej. Jej kreatorem jest Komisja Helsińska, a podstawowym dokumentem

przez Parlament, Radę i Komisję Unii Europejskiej, Generalny Dyrektoriat ds. Rybołówstwa i Zagadnień Morskich oraz Generalny Dyrektoriat ds. Energii i Handlu. Pierwszą siedzibą Agencji była Bruksela, a od 2006 r. jest nią Lizbona.

³⁴ Towarzystwa klasyfikacyjne są organizacjami wielonarodowymi wydającymi różnego rodzaju świadectwa, będące certyfikatem zezwalającym na prowadzenie żeglugi, na wejście do portu i przyjęcie ładunku. Dokument taki wydawany jest po przeprowadzeniu kontroli stwierdzającej spełnienie przez armatora jednostki szczegółowych przepisów, dotyczących stanu technicznego, prowadzenia nadzoru rzeczoznawczego i wprowadzenia certyfikatów i obowiązujących szkoleń. Na świecie istnieje ponad 50 organizacji prowadzących tego typu działalność, niemniej obecnie Unia Europejska uznaje tylko 12 największych towarzystw klasyfikacyjnych. Warunkiem uznania ich dokumentów certyfikujących jest wypełnienie przez nie kryteriów ustanowionych Dyrektywą 94/57/WE z 22 listopada 1994 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących inspekcji i przeglądów na statkach oraz wymagań zawartych w Rezolucjach IMO A.739 (18), A.789 (19), A.746 (18), A.788 (19). Wymogi te spełnia m.in. Polski Rejestr Statków.

³⁵ Podstawą prawną jest wprowadzony przez IMO zapis o *Port State Control*, czyli uprawieniach państwa goszczącego jednostkę w porcie, uszczegółowione w Dyrektywie nr 95/21/WE.

*Bałtycki plan działań*³⁶. Spośród przewidzianych w tym dokumencie obszarów aktywności, w polskim interesie leży wdrożenie zaleceń dotyczących zapobieganiu możliwości wystąpienia katastrofalnego rozlewu olejowego, stworzenie systemu reagowania na zaistnienie wycieku olejowego i monitoringu żeglugi zbiornikowców oraz tworzenia przez państwa bałtyckie regulacji prawnych i organizacyjnych prowadzących do ograniczenia zanieczyszczeń środowiska morskiego w wyniku jego codziennej eksploatacji, zwłaszcza przez jednostki transportowe. Natomiast negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze w wymiarze krótko- i średniookresowym niesie za sobą wdrażanie zaleceń dotyczących redukcji zanieczyszczeń lądowych przez ograniczenie skali i rozproszenie źródeł zanieczyszczeń oraz utrzymanie zasobów żywych Morza Bałtyckiego (ograniczenia połowowe) oraz budowa tzw. Bałtyckiego Systemu Obszarów Chronionych.

Tabela 5. Najważniejsze projekty energetyczne w regionie Morza Bałtyckiego prowadzone w ramach UE

Projekt	Miejsce realizacji
Bałtyckie połączenie międzysystemowe Gazociąg Skanled	Polska, Dania, Szwecja
Elektroenergetyczne połączenie międzysieciowe Estling 2 NordBałt	Estonia, Finlandia, Szwecja, Litwa
Przebudowa sieci elektroenergetycznych	Szwecja, Łotwa, Litwa
Sieć LNG Terminal gazu skroplonego	Polska (Świnoujście)
Integracja sieci morskiej energii wiatrowej Rozbudowa projektów Baltic-Kriegers Flak I, II, III, stwarzającego możliwość połączenia międzysystemowego o mocy 1,5 GW	Dania, Szwecja, Niemcy, Polska

Źródło: *Energy Perspectives of the Baltic Sea Region Report*, February 2009, s. 8; *Kompromisowa propozycja prezydencji dotycząca finansowania projektów infrastrukturalnych przedstawionych przez Komisję jako część europejskiego planu naprawy gospodarczej*, nr 7848/1/09 REV 1, 20.03.2009.

W przypadku pierwszego programu konieczne jest podjęcie działań zmierzających do ograniczenia wykorzystywania nawozów sztucznych przez polskie rolnictwo, gdyż polskimi rzekami do Bałtyku wpływa aż 28% azotanów i 45% fosforanów³⁷.

³⁶ Ma on na celu zdecydowane ograniczenie zanieczyszczeń w Morzu Bałtyckim oraz przywrócenie poprawnego funkcjonowania jego ekosystemu do 2021 r. Obejmuje 4 segmenty, a zasadnicze działania koncentrują się na powszechnym stosowaniu przez państwa regiony systemów oczyszczania ścieków, ograniczania zrzutów miogenów pochodzenia rolniczego, eliminacji detergentów, wprowadzania zakazów i ograniczeń w stosowaniu i produkcji substancji niebezpiecznych, stworzenia sieci bałtyckich obszarów chronionych, ochrony i reintrodukcji gatunków ryb, bezpieczeństwa nawigacji i reagowania na wypadki na morzu oraz zapobiegania zanieczyszczeniom przez statki.

³⁷ Uniwersytet i Ośrodek Badawczy Wageningen, *Ocena wyznaczonych w Polsce stref wrażliwych na zanieczyszczenie związkami azotu*, „Alterra. Nauki Przyrodnicze”, listopad 2007, s. 53 i 86.

Konsekwencją realizacji założeń drugiego programu jest likwidacja znacznej części polskiej floty rybackiej, co prowadzi do wzrostu bezrobocia oraz obniżenia poziomu życia w regionach nadmorskich. Jednak ze względu na rolę, jaką odgrywa HELCOM w kreowaniu rozwiązań dotyczących przewozów ładunków olejowych, współrealizację zapisów *Bałtyckiego planu działań* uznać należy za konieczną. Ze względu na układ tras żeglugowych, obszarami podatnymi na skutki ewentualnego rozlewu olejowego są akwen i wybrzeże Bałtyku Południowego. Potencjalne konsekwencje lokalnej katastrofy ekologicznej w postaci załamania się przemysłu rybnego i turystyki, co w ogromnym stopniu przyczynić się może do załamania gospodarczego regionów nadmorskich.

Polska aktywność morska i możliwości realizacji interesów narodowych

Potencjał morski państwa polskiego ogranicza w znacznym stopniu prowadzenie samodzielnej aktywności morskiej. System bezpieczeństwa morskiego został bowiem zbudowany w oparciu o wymogi stawiane strukturom małego państwa nadbrzeżnego. Nie pozwala on na podejmowanie w sposób nieincydentalny samodzielnych form aktywności morskiej poza Strefą Wyłączności Ekonomicznej. Nie jest on także przygotowany do prowadzenia skutecznej kontroli działalności morskiej prowadzonej w obszarze ulokowania polskich interesów morskich przez innych uczestników eksploatacji morza. Dla przykładu, zakładany w długookresowej strategii wzrost przewozów morskich o 43%, spowoduje konieczność budowy systemu monitorowania i nadzoru ruchu jednostek po polskich akwenach morskich, zwłaszcza w rejonach ścieśnionych i podejściach do portów. Niezbędne jest również wprowadzenie systemu kontroli i monitoringu przewożonego towaru pod kątem prowadzenia działalności przestępczej (przemyt) i terrorystycznej (przewóz materiałów do prowadzenia działalności terrorystycznej lub zainstalowania środka rażenia). Tymczasem formuła kontroli ładunku w porcie zakłada jedynie ocenę jego dokumentacji, a nie samego towaru. Natomiast rozwój żeglugi kabotażowej i rozbudowa małych portów wywołuje konieczność objęcia ich rozwiązaniami wymaganymi do tej pory w czterech największych portach przeładunkowych. Również przyjęte w strategii bezpieczeństwa energetycznego i środowiska trzy cele szczególne jednoznacznie określają zakres aktywności morskiej państwa. Uwzględnić musi ona konieczność zapewnienia ochrony szlaków żeglugowych na trasie Zatoką Perską (Katar)–Morze Śródziemne, co wymaga objęcia całego akwenu Bałtyku Południowego systemem monitoringu żeglugi, skonfigurowanym według zaleceń Europejskiej Agencji Morskiej. Niezbędne jest zapewnienie wymienionej powyżej liczbie gazowców ewentualnej asysty morskiej³⁸, szczególnie na obszarach zagrożonych piractwem³⁹. Może być ona prowadzona przez polskie okręty, co wymaga

³⁸ Asysta morska jest rodzajem konwojowania prowadzonego przez pojedynczy okręt.

³⁹ Akty terroryzmu wobec gazowca na morzu, poza jego porwaniem lub wykorzystaniem do zablokowania trasy żeglownej, nie mają uzasadnienia (nie spowoduje to ani wybuchu, ani katastro-

posiadania minimum trzech fregat oraz zapewnienia im bazy. Innym rozwiązaniem jest uzyskanie takiej asysty od sojuszników, co wymagać może od państwa polskiego angażowania się w inne formy działań prowadzonych przez NATO lub UE, przy wykorzystaniu posiadanego potencjału militarnego lub politycznego⁴⁰.

Podobny problem dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa na obszarach morskich stwarza koncepcja produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Przyjęte w *Strategii bezpieczeństwa energetycznego* koncepcje budowy farm wiatrowych, programy rozwojowe koncernów energetycznych oraz udzielone koncesje określają zakres kontroli polskich obszarów morskich przez wyspecjalizowane organy państwowe. Lokalizacja marinokultur wiatrowych wzdłuż znacznej części wybrzeża będzie wymagać bieżącego monitorowania sposobu prowadzenia żeglugi oraz posiadania sił zdolnych do podjęcia natychmiastowej reakcji w przypadku zagrożenia funkcjonowania tych instalacji. Natomiast za praktycznie neutralną dla kształtu strategii bezpieczeństwa morskiego państwa uznać należy koncepcję budowy pierścienia energetycznego czy mostów energetycznych. Energia będzie dostarczana za pośrednictwem kabla, którego podmorska część jest trudna do uszkodzenia i nie stwarza zagrożenia dla bezpieczeństwa żeglugi.

Istotnym zadaniem państwa jest także wdrożenie rozwiązań umożliwiających zwalczanie nielegalnej eksploatacji zasobów w polskiej Strefie Wyłączości Ekonomicznej. Dotyczy to zwłaszcza eksploracji węglowodorów, które mogą stać się także obiektem ataków sił specjalnych obcych państw, ekstremistów czy grup terrorystycznych. Wymaga to posiadania sił zdolnych do podjęcia natychmiastowej akcji zlikwidowania takiego zagrożenia, zwłaszcza opanowania platformy wydobywczej. Jest to o tyle istotne zadanie, że na przykład jedna z dwóch eksploatowanych przez koncern Lotos platform jest bezzałogowa. Efektywne działania ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania platform wydobywczych mogą być prowadzone jedynie przez morskie grupy specjalne. Ponadto konieczność obrony instalacji wydobywczych wymaga posiadania zarówno procedur, jak i sił zdolnych do zwalczania zagrożeń będących wynikiem katastrofy technicznej, w tym wystąpienia rozlewu olejowego.

Przeobrażenie się Bałtyku z akwenu prowadzenia regionalnej wymiany handlowej w element globalnej sieci transportowej spowodowało, że istotnym zadaniem polskiej aktywności morskiej jest zwalczanie przestępczości na własnych akwenach morskich. Działania te ze względu na formy bałtyckiej przestępczości zorganizowanej, koncentrować się powinny na zapobieganiu nielegalnemu przewozowi przez terytorium państwa i polskie obszary morskie towarów i osób. Do-

fy ekologicznej). Formy działania terrorystów będą więc w zasadzie tożsame z przedsięwzięciami podejmowanymi przez piratów. M. Ilnicki, K. Kubiak, P. Mickiewicz, *Morski transport surowców energetycznych wobec aktów przemocy na morzu*, Wrocław 2007.

⁴⁰ Szerzej zob.: P. Mickiewicz, *Morski system transportu surowców energetycznych jako determinant rozwoju MW RP*, [w:] *Rola i zadania MW RP w systemie bezpieczeństwa państwa. Teoria, rzeczywistość, perspektywy*, red. K. Rokiciński, T. Szubrycht, M. Zieliński, Warszawa 2010, s. 207–220.

tyczyć to zwłaszcza powinno narkotyków i środków psychotropowych, wybranych grup towarów akcyzowych, luksusowych oraz będących efektem dorobku intelektualnego, szkodliwych substancji chemicznych, materiałów promieniotwórczych oraz odpadów, a także uzbrojenia. Ze względu na charakter przewozów towarowych przestępczość bałtycka ma charakter transgraniczny lub wręcz ponadnarodowy, co uzasadnia konieczność nie tylko współdziałania w ramach instytucji i organów Unii Europejskiej, ale także w ramach układów regionalnych i bilateralnych. Słusznym rozwiązaniem wydaje się zapowiedziana w *Krajowym programie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2012–2016*, decyzja o uznaniu za główne instytucje zaangażowane przez państwo polskie do zwalczania przestępczości zorganizowanej na polskich obszarach morskich i terenach przyległych, zarówno Europolu, Agencji Frontex, jak i Konferencji Współpracy Służb Granicznych Państw Regionu Morza Bałtyckiego (Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference – BSRBCC)⁴¹ oraz Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Zorganizowanej Przestępczości (Task Force on Combating Organized Crime)⁴².

Zwalczanie nielegalnego przetrzutu osób powinno natomiast koncentrować się na przeciwdziałaniu przemytowi osób oraz zjawisku handlu ludźmi. Zakres zadań oraz formy kontroli powinny być nadal ściśle korelowane z koncepcjami zwalczania przestępczości granicznej, obowiązującymi w działaniach Agencji ds. Zrządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Frontex i opierać się na obowiązującej od 2005 r. i zmodyfikowanej w 2006 r. *Koncepcji ochrony morskiej granicy państwa jako zewnętrznej Unii Europejskiej*. Zasadne jest utrzymanie dotychczasowych rozwiązań zapewniających ochronę morskiego odcinka granicy morskiej oraz sprawowanie nadzoru nad eksploatacją polskich obszarów morskich przez ich monitoring i podejmowanie akcji dozorowych, patrolowych, eskortowych, a także prowadzenie kontroli⁴³ wybranych jednostek oraz utrzymania gotowości do podjęcia ewentualnego pościgu.

⁴¹ Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference – instytucja zrzeszająca szefów służb granicznych państw regionu, działająca pod auspicjami Rady Państw Morza Bałtyckiego. Funkcjonuje od 1997 r., a w jej pracach uczestniczą służby graniczne Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Polski, Niemiec, Norwegii, Rosji i Szwecji. Większość działań operacyjnych sprowadza się do wymiany informacji, dotyczących zdarzeń istotnych z punktu widzenia służb granicznych, przez narodowe Centra Koordynacyjne (National Co-ordination Centre – NCC) oraz pełniące rolę punktu kontaktowego Międzynarodowe Centrum Koordynacyjne. Z kolei uczestnikami Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej w Regionie Morza Bałtyckiego są Polska, Szwecja, Litwa, Łotwa, Estonia, Finlandia oraz Rosja. Zadaniem grupy jest przeciwdziałanie nielegalnej produkcji, handlowi amfetaminą i substancjami pokrewnymi. Jej mandat przedłużono do 31 grudnia 2016 r.

⁴² Departament Nadzoru i Analiz MSWiA, *Krajowy program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości zorganizowanej na lata 2012–2016*, Warszawa 2011, s. 20–21.

⁴³ Prowadzona jest ona w celu określenia zgodności prowadzonej działalności na morzu z posiadanymi zezwoleniami, prowadzenia żeglugi zgodnie z obowiązującymi regulacjami, kontrolowania możliwości spowodowania zanieczyszczeń na morzu oraz stanu technicznego i wyposażenia.

Podsumowanie

Charakter współczesnej działalności morskiej wymusiły na państwach nadbrzeżnych zmianę aktywności i podjęcia – w ograniczonym co prawda zakresie, zarówno w odniesieniu do obszaru, jak i form wykorzystania akwenów morskich – działań, prowadzonych wcześniej przez mocarstwa morskie. Koncepcja tych działań, w odróżnieniu od strategii morskiej mocarstw, nazywana jest strategią bezpieczeństwa morskiego. Stworzyć ją powinny państwa prowadzące interesy na akwenach morskich, lecz niedysponujące potencjałem pozwalającym na jej samodzielną realizację. Polska powinna dysponować spójną koncepcją wykorzystania posiadanego potencjału morskiego do zapewnienia pełnej realizacji interesów morskich państwa przy uwzględnieniu regionalnego kontekstu polityczno-gospodarczego oraz poziomu regionalnego oddziaływania systemu międzynarodowego.

Strategia bezpieczeństwa morskiego Rzeczypospolitej Polskiej powinna uwzględniać aktywną ochronę swoich interesów na akwencie bałtyckim. Koncentrować natomiast powinna się na formach oddziaływania politycznego w celu zapewnienia jurysdykcji i kontroli własnych akwenów morskich oraz określonego poziomu bezpieczeństwa na obszarach geograficznych z umiejscowionymi polskimi interesami morskimi.

Ze względu na posiadany potencjał morski, zasadniczym obszarem samodzielnie prowadzonych działań powinny być akwen Morza Bałtyckiego. Podstawowym zaś instrumentem oddziaływania – maksymalna integracja polskich interesów narodowych ze strategicznymi celami regionalnych form kooperacji i współpracy regionalnej. Dotyczyć one powinny kwestii bezpieczeństwa żeglugi, zmniejszenia poziomu zagrożenia rozlewów olejowych, włączenia polskich portów do systemu przewozów towarów z Dalekiego Wschodu i Azji Środkowej do Europy Północno-Zachodniej oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej. Założenie to wymaga kooperacji nie tylko z państwami, ale także z instytucjami gospodarczymi, zwłaszcza właścicielami floty krostejowej.

Charakter interesów narodowych wymaga zarzucenia prowadzenia polityki morskiej ograniczonej do Strefy Wyłączości Ekonomicznej i podjęcia prób realizacji interesów narodowych na całym Bałtyku i innych, europejskich akwenach.

Za najważniejszy cel polskiej obecności na akwenach pozabałtyckich należy uznać przejęcie przez sojuszników i organizacje ponadnarodowe części odpowiedzialności za bezpieczeństwo polskiej sieci transportu gazu skroplonego. Nakłada to nie tylko obowiązek korelacji celów strategicznych państwa polskiego z koncepcjami oddziaływania organizacji międzynarodowych UE i NATO, ale także odpowiedniego skomponowania własnego potencjału morskiego.

W przewidywanym okresie ochrona ruchu zbiornikowców na trasie Zatoka Perska–polskie porty, prowadzona będzie w ramach unijnego systemu monitorowania ruchu oraz systemu asysty morskiej NATO. Wywołuje to konieczność zaangażowania się w unijne przedsięwzięcia, w tym w zwalczanie imigracji (projekt

Bordex). W działania te, zwłaszcza na Morzu Śródziemnym i środkowym Atlantyku, powinny angażować się polskie siły morskie.

Implication and conditions polish national maritime strategy

Realization of a national interests is a leading through the country political-economy actions based on a possessed national strategy. In Polish reality the role of leading strategy should be played by a long-term development plans. Now strategy - *Long-time National Development Strategy Poland 2030* is one of them. It defines detailed in some, defined by country, areas of its actions and indicate the way of achieve them. In case of Polish sea interest, we should admit that they are not strictly related with sea economy and in a much higher degree are determinate in sectors strategy, energetic, environment and regional development. Achieving them is conditioned by ability to use it's own potential and due to limited possibility in impact on sea areas, also in use already existing or arising supranational arrangements.

Independent led by Poland actions should be concentrate in Baltic Sea. Important target should be correlation polish national interests with regional cooperation plans. It should be concentrate in sailing security issue, especially oil tankers and incorporate polish ports into system of transporting commodities form Asia to Europe and combating organized crimes. We should admit that, the most important target of polish presence on others water reservoirs is partial assumption of liability for polish transport of LNG gaze security by UE and NATO. That is why committed ourselves in UE action, including combating immigrations (BRODEX project) is necessary.

Key words: the long-time national development strategy, national interests in the sea, maritime strategy, national strategy, national security system at the sea

Kazimierz Kraj

O SKUTECZNOŚCI POLITYKI POLSKI WOBEC ROSJI, UKRAINY I BIAŁORUSI

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przybliżenie problematyki polskiej polityki wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi, jej dotychczasowej skuteczności oraz sformułowanie rekomendacji na przyszłość. Artykuł omawia problematykę tworzącej się Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej i jej wpływu na relacje między Rosją, Ukrainą a Białorusią. Podjęta też została próba oceny miejsca i roli tych państw w polskiej polityce zagranicznej, z jej implikacjami wynikającym z przynależności do UE. Przeanalizowano także dotychczasowe relacje pomiędzy tymi trzema krajami oraz wpływ na ich wzajemne stosunki polskiej i rosyjskiej „polityki historycznej”. Na koniec przedstawiono ocenę dotychczasowej skuteczności oraz możliwości zwiększenia znaczenia i roli Polski w stosunkach z tymi państwami, zarówno bilateralnych, jak i wynikających z programu Partnerstwa Wschodniego. Artykuł zamykają wnioski, będące rekomendacjami w zakresie polityki polskiej wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi.

Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza

Jednym z założeń polityki Federacji Rosyjskiej jest rozbudowywanie wszechstronnych powiązań pomiędzy nią a republikami postradzieckimi. Nie chodzi tutaj

o tzw. Pribałtykę (Estonia, Litwa, Łotwa), ale o tzw. Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą. Sytuacja wygląda trochę inaczej z każdym z tych państw, żeby podać przykład Gruzji. Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza została zawiązana w celu efektywnego rozwijania procesów formowania Związku (Unii) Celnego oraz Jednolitego Obszaru Gospodarczego. Ponadto EWG pogłębia integrację członków w sferze ekonomicznej i humanitarnej. Organizacja ma pomagać członkom w integracji z gospodarką światową oraz Światową Organizacją Handlu. Wspólnota wspiera też w rozwoju członków, wykorzystując uzgadniane przekształcenia socjalno-ekonomiczne i zachowując wysoką efektywność wykorzystania potencjału ekonomicznego w celu podniesienia poziomu życia¹.

EWG jest podmiotem prawa międzynarodowego i powstała zgodnie z zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Stanowi dosyć precyzyjnie skonstruowaną organizację z szybkim mechanizmem podejmowania i realizacji decyzji. Trzy lata po powstaniu EWG uzyskało status obserwatora w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ.

Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza powstała w wyniku porozumienia podpisanego w Astanie (Kazachstan) 10 października 2000 r. Układ wszedł w życie po jego ratyfikacji przez wszystkich członków 30 maja 2001 r. Pierwszymi członkami EWG byli sygnatariusze z Astany: Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Rosja oraz Tadżykistan. W styczniu 2006 r. roku do EWG przystąpił Uzbekistan, który jednak po niespełna dwóch latach zawiesił swoje członkostwo w organizacji.

Obserwatorami są takie państwa jak: Ukraina i Mołdowa oraz Armenia². Wspólnota jest organizacją otwartą, do której może przystąpić każde państwo, które podejmie się obowiązków wynikających z układu o EWG oraz innych porozumień Wspólnoty.

Już w 1993 r. w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw podpisano układ o powstaniu związku ekonomicznego. Jednym z elementów integracji ekonomicznej była budowa związku celnego. W 1995 r. podpisane zostało porozumienie o Unii Celnej pomiędzy Rosją a Białorusią. Dołączyły się do niego Kazachstan i Kirgistan. W rezultacie uczestnikami Układu o Unii Celnej oraz o Jednolitym Obszarze Gospodarczym stały się takie państwa jak: Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgizja, Tadżykistan³, a od 2006 r. Uzbekistan.

W trakcie nieformalnego szczytu prezydentów Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej w sierpniu 2006 r. podjęto decyzję o stworzeniu unii celnej w ramach struktur EWG. Rosja, Białoruś oraz Kazachstan zostały zobowiązane do przygotowania uregulowań prawno-traktatowych przyszłego związku. Już w październiku 2007 r. szefowie tych trzech państw zaczęli realizować ideę związku celnego na obszarach państw – członków WNP. Wtedy to zostały przygotowane pod-

¹ Szerzej o działalności EWE zob.: www.evrazes.com/about/history.

² Do obserwatorów należą także: Międzypaństwowy Komitet Lotniczy (MAK) oraz Euroazjatycki Bank Rozwoju. Mogą być nimi także inne organizacje międzypaństwowe czy międzyrządowe.

³ Nastąpiło to 26 lutego 1999 r.

stawy prawne i rozpoczęto praktyczną realizację przedsięwzięcia. Już od 1 stycznia 2010 r. Białoruś, Rosja i Kazachstan rozpoczęły stosowanie w handlu zagranicznym wspólnej taryfy celnej i wspólnych przedsięwzięć nieregulowanych taryfą. Uporządkowane zostały ulgi i preferencje dla państw trzecich. W lipcu dokonano zmian w formalnościach oraz kontroli celnej kolejno w Rosji, Kazachstanie a następnie na Białorusi. Wdrożono również Kodeks Celny Unii Celnej.

Rok później zawieszono kontrolę celną na granicach wewnętrznych państw członków Unii. Od tego momentu działania celne prowadzone są tylko na granicach zewnętrznych⁴. Praktycznie równocześnie z formowaniem się Unii Celnej, także podczas nieformalnego szczytu⁵ prezydentów Białorusi, Kazachstanu i Rosji, zatwierdzony został plan działań na lata 2010–2011, którego celem było utworzenie Jednolitego Obszaru Gospodarczego. Kolejne dwa lata miały przynieść opracowanie i podpisanie około 20 międzynarodowych umów, które gwarantowały powstanie JOG. Pakiet dokumentów na podstawie, których stworzony zostanie Jednolity Obszar Gospodarczy został podpisany w grudniu 2010 r. i wszedł w życie 1 stycznia 2012 r. po jego ratyfikowaniu przez zainteresowane strony⁶. Podjęte działania na szczeblu rządów państw JOG związane są m.in. z realizacją ponad 70 niezbędnych przedsięwzięć, co ma doprowadzić od 1 stycznia 2016 r. do pełnego uruchomienia funkcjonowania JOG⁷.

Funkcjonująca od 2011 r. Unia Celna oraz działający od 2012 r. Jednolity Obszar Gospodarczy powstały w oparciu o bazę, którą jest Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza. Wszystkie przedstawione działania mają doprowadzić do powstania nowego „produktu” na światowej scenie polityczno-gospodarczej – Unii Euroazjatyckiej. Unia Celna i Jednolity Obszar Gospodarczy były organizowane w oparciu o zasady funkcjonowania Światowej Organizacji Handlu (WTO). Rozwiązania prawne omawianych organizacji były wprost wzorowane na regulacjach WTO. Jednocześnie przystąpienie Federacji Rosyjskiej do Światowej Organizacji Handlu może zdynamizować procesy integracyjne na obszarze postradzieckim.

Wspólna Przestrzeń Gospodarcza, którą powołały cztery państwa: Rosja, Ukraina, Białoruś i Kazachstan, miała w zamierzeniu stanowić w przyszłości strefę wolnego handlu. Ukraina, w imieniu, której porozumienie w Jałcie podpisał prezydent Leonid Kuczma, zastrzegła sobie nieuczestniczenie w żadnych przedsięwzięciach, które mogą stanowić przeszkodę w jej integracji z UE, NATO czy wstąpieniu do WTO⁸. Kwestia umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE jest otwarta i związana z sytuacją wewnętrzną w tym państwie – sporami władzy z opozycją

⁴ Zob. szerzej: www.ifcg.ru/actualno/tamozhennyi-soyuz.html [15.05.2013].

⁵ Grudzień 2009 r.

⁶ Więcej o wcześniejszych inicjatywach zob.: A. Eberhardt, A. Guryń, *Wspólna Przestrzeń Gospodarcza (Rosja, Ukraina, Białoruś, Kazachstan)*, „Biuletyn PISM” 2003, nr 53, s. 917–919.

⁷ Zob. szerzej: www.evrazes.com/customunion/eepr [21.05.2013].

⁸ A. Eberhardt, A. Guryń, *Wspólna Przestrzeń Gospodarcza...*, s. 918.

i uwięzieniem Julii Tymoszenko⁹. Ponadto na Ukrainie bardzo powoli przebiegają prace w zakresie wdrażania zaleceń unijnych. Dodatkowo sporo polityków unijnych (np. chadecy niemieccy) jest sceptycznych w kwestii integracji Ukrainy z Unią Europejską. Opozycja może również podjąć działania zmierzające do blokowania podpisania umowy stowarzyszeniowej podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w listopadzie bieżącego roku¹⁰. Rozwijające się, oczywiście nie bez trudności, opisywane wyżej inicjatywy mają wpływ na ich bezpośrednich uczestników. Jednocześnie korzystna integracja może przyciągnąć zainteresowanie Ukrainy, której pod względem prawnym, mentalnościowym i organizacji państwa bliżej do partnerów wschodnich niż zachodnich, Oczywiście będą się tu ścierały poglądy i wpływy wielu oligarchicznych grup interesów, których pogodzeniem musi się zajmować Wiktor Janukowicz. Z drugiej strony obwarowane wieloma warunkami zasady zbliżenia się do Unii Europejskiej mogą wpływać zniechęcająco na ukraińskich decydentów. Dodatkowo pozostaje odpowiedź na pytanie, czy UE potrzebuje na swoim rozchwianym kryzysie rynku, tanich towarów ukraińskich.

Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza wspiera działania stabilizacyjne gospodarki Białorusi, udzielając pomoc tej republice kredytów w wysokości 3 mld dolarów, ale obwarowanych koniecznością podjęcia przez władze białoruskie konkretnych kroków, głównie w celu zmniejszenia deficytu budżetowego¹¹. Sytuacja reżimu Aleksandra Łukaszenki ogranicza jego możliwości manewru polityczno-gospodarczego. Dodatkowo do osłabienia jego pozycji może przyczynić się śmierć sojusznika politycznego i partnera gospodarczego prezydenta Wenezueli Hugo Chaveza. Używanie stosunkach z Białorusią tylko kija, czyli sankcje, oraz jednoznaczne udzielanie poparcia opozycji¹² nie są skutecznym narzędziem polityki wobec tego państwa.

Powstanie Unii Euroazjatyckiej w 2015 r. może całkowicie zmienić sytuację na obszarze państw postradzieckich. Sukces tej inicjatywy, którą silnie zainteresowane są Rosja i Kazachstan, może doprowadzić do głębszego zaangażowania się

⁹ Uwięzienie Julii Tymoszenko jest kontynuacją rozgrywek rozpoczętych w czasie tzw. pomarańczowej rewolucji. Po latach wydaje się, że była to nie rewolucja, ale starcie, w tym wypadku ukraińskich oligarchów, o władzę i pieniądze. Realne spojrzenie na sytuację na Ukrainie jest koniecznością, ponieważ nie wiadomo np., czy faktycznie silną i wpływową postacią jest były prezydent RP Aleksander Kwaśniewski, uczestnik misji Parlamentu Europejskiego, albo jakie są zamierzenia prezydenta Wiktora Janukowycza.

¹⁰ O umowie stowarzyszeniowej i implikacjach z nią związanych zob.: P. Kościński, *Umowa stowarzyszeniowa UE–Ukraina: stanowisko Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2013, nr 51.

¹¹ www.polish.ruvr.ru/_print/51926831.html [15.04.2013].

¹² Wystarczy przejrzeć polską prasę, w której praktycznie nie są publikowane artykuły mające bardziej obiektywny charakter, bez wyolbrzymiania okropności reżimu prezydenta A. Łukaszenki i opisywania opozycji w różowych barwach. Wydaje się też, że polska polityka wobec Białorusi zbyt nachalnie próbuje wykorzystać mniejszość polską w tym państwie, co tylko może pogorszyć jej sytuację w miejscu zamieszkania. Można przyjąć za pewnik, że wiedza władz białoruskich na temat polskich poczynań skierowanych przeciwko nim jest niemała, co powoduje że skuteczność tej jednostronnej polskiej polityki jest bardzo mała.

Białorusi w działania integracyjne oraz dać kolejne impulsy Ukrainie, która waha się, w którym iść kierunku. Kryzys ekonomiczny, który dotknął także państwa Unii oraz słabość Partnerstwa Wschodniego, wahania polityków unijnych nie sprzyjają sukcesom polityki wschodniej, zarówno całej Unii, jak i Polski, o czym będzie mowa dalej.

Rosja, Białoruś, Ukraina w polskiej polityce wschodniej i jej uwarunkowania wynikające z członkostwa w UE

Polska pozostanie orędownikiem rozszerzenia NATO o państwa aspirujące do członkostwa, które spełniają jego kryteria. Wspierając aspiracje akcesyjne, zwłaszcza Mołdawii oraz państw Bałkanów Zachodnich i Kaukazu Południowego, Polska będzie służyć im pomocą w transformacji politycznej i gospodarczej. [...] Szczególne znaczenie dla Polski ma rozwój stosunków z Ukrainą, naszym partnerem strategicznym. Konsekwentne wspieranie unijnych aspiracji społeczeństwa ukraińskiego i pogłębianie relacji NATO–Ukraina należy do priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Realizacja tych dążeń prowadzi jednak poprzez dobrą współpracę bilateralną i konsekwentne wdrażanie reform wewnętrznych, a także przestrzeganie europejskich standardów demokratycznych przez Ukrainę. [...] Polsce zależy na utrzymaniu dobrych, pragmatycznych stosunków z Rosją na zasadach wzajemności. Dzięki pozytywnej dynamice w tych relacjach możliwa jest intensyfikacja dialogu politycznego i kontaktów gospodarczych. Rosja zabiega także o zbliżenie z Europą. Obecnie wynika to przede wszystkim z oficjalnego programu modernizacji tego kraju, mającego głównie wymiar naukowo-techniczny. Dlatego też Polska popiera wysiłki Rosji w celu spełnienia warunków związanych z członkostwem w OECD. Wsparcie Polski dla reform w Rosji powinno polegać też m.in. na zaakcentowaniu przez Warszawę swojej wizji unijnego Partnerstwa dla Modernizacji. Wizja ta będzie opierać się nie tylko na transferze technologii, ale też na wspieraniu budowy państwa prawa i pluralizmu politycznego. Probierzem dla jej praktycznej realizacji może być umowa o Małym Ruchu Granicznym z Obwodem Królewieckim. Polska popiera także możliwie szybką finalizację negocjacji w sprawie zawarcia nowego Porozumienia UE–Rosja, umowy całościowej, obejmującej także kwestię dotyczącą wzajemnej ochrony inwestycji oraz rozpoczęcie negocjacji w sprawie zawarcia umowy o wolnym handlu UE–Rosja. Kluczowe dla zbliżenia Rosji i całego wschodniego sąsiedztwa z Unią Europejską jest również systematyczne procedowanie z liberalizacją reżimów wizowych. Powinno się ono jednak odbywać na bazie wzajemności i co najmniej równoległości dla państw Partnerstwa Wschodniego i Rosji¹³.

Jak widać, tak wyglądają priorytety polskiej polityki zagranicznej na najbliższe trzy lata. Nie ma w tym dokumencie bezpośrednio poruszonych spraw Białorusi. Duży nacisk kładziony jest natomiast na stosunki z Federacją Rosyjską.

Polsce zależy na utrzymaniu dobrych, pragmatycznych stosunków z Rosją na zasadach wzajemności. Dzięki pozytywnej dynamice w tych relacjach możliwa jest intensyfikacja dialogu politycznego i kontaktów gospodarczych. [...] Wsparcie Polski dla reform w Rosji powinno polegać też m.in. na zaakcentowaniu przez Warszawę swojej wizji unijnego Partnerstwa dla Modernizacji. Wizja ta będzie opierać się nie tylko na transferze technologii, ale też na wspieraniu budowy państwa prawa i pluralizmu politycznego. Probierzem dla jej praktycznej realizacji może być umowa o Małym Ruchu Granicznym z Obwodem Królewieckim. Polska popiera także możliwie szybką

¹³ Rada Ministrów, Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016, Warszawa, marzec 2012, s. 15, 18.

finalizację negocjacji w sprawie zawarcia nowego Porozumienia UE–Rosja, umowy całościowej, obejmującej także kwestię dotyczącą wzajemnej ochrony inwestycji oraz rozpoczęcie negocjacji w sprawie zawarcia umowy o wolnym handlu UE–Rosja. Kluczowe dla zbliżenia Rosji i całego wschodniego sąsiedztwa z Unią Europejską jest również systematyczne procedowanie z liberalizacją reżimów wizowych. Powinno się ono jednak odbywać na bazie wzajemności i co najmniej równoległości dla państw Partnerstwa Wschodniego i Rosji¹⁴.

Można z tych zapisów wnioskować, że polityka Polski wobec Rosji, jest ważnym elementem całości stosunków z zagranicą. Na skuteczność polskiej polityki niewątpliwie rzutują zaszczości historyczne, nie tylko zabory, wojna 1920 r., ale i cały okres powojenny. Bez wielkich analiz można zauważyć, że Polska, a raczej polscy politycy, łatwo dają się wciągać w spory ze stroną rosyjską co niewątpliwie wynika z barier psychologicznych, mentalnościowych oraz braku fachowych i znających problematykę kadr dyplomatycznych.

Z jednej strony mamy więc głęboką potrzebę zmiany w relacjach pomiędzy Polską a Rosją, a z drugiej politykę rządu, który przekazując¹⁵ dochodzenie w sprawie katastrofy smoleńskiej stronie rosyjskiej, na wiele lat może skomplikować relacje polsko-rosyjskie. Partnerstwo w stosunkach polsko-rosyjskich polega bowiem na tym, że to strona rosyjska wciąga nas w niekończące się spory, w toku których musimy udowadniać swoje racje, prosić o poświadczenie prawdy, domagać się ujawnienia lub przekazania dokumentów, jednym słowem stawiać się w roli petenta. Rosja natomiast rezerwuje dla siebie rolę suwerena, który albo nasze oczekiwania uwzględni, albo je odrzuci. Tak uprawiane partnerstwo stanowi w istocie sparing i dlatego lepiej będzie mówić o sparing partnerstwie¹⁶.

Niewątpliwie należy się zgodzić z drugą częścią wywodów Włodzimierza Marciniaka. Należy tylko postawić pytanie: dlaczego Polacy dają się wciągać w niekończące się spory? Odpowiedź jest prosta: brak kwalifikacji – począwszy od dyplomatów i polityków, skończywszy na dziennikarzach zajmujących się tą problematyką. Polacy myślą mitami, zbitkami pojęciowymi¹⁷. Stosunki z Rosją traktują irracjonalnie, przez „okulary” historyczne, uwagę skupiają na przeszłości, próbują ze względu na swoje kompleksy „szczypać” wschodniego partnera, na dodatek z przekonaniem, że górują nad nim cywilizacyjnie, kulturowo i poziomem życia. Nie potrafią przekuć dotychczasowych doświadczeń w stosunkach z Rosją na ustanowienie wzajemnie korzystnych stosunków bilateralnych. Celami Polski w stosunkach z Rosją są: a) zachowanie suwerenności i bezpieczeństwa względem

¹⁴ *Ibidem*, s. 18.

¹⁵ Kuriozalne jest twierdzenie o przekazaniu śledztwa stronie rosyjskiej – katastrofa miała miejsce na terytorium Federacji Rosyjskiej, ewentualnie więc oddać śledztwo mogli Rosjanie.

¹⁶ W. Marciniak, *Polska musi wyjść z roli ofiary*, www.rp.pl/artukul/508202.html?print=tak [30.04.2013].

¹⁷ O prasowej stereotypizacji obrazu Federacji Rosyjskiej zob.: A. Krzywdzińska, *Wizerunek Rosji w polskich tygodnikach opinii w okresie pierwszej kadencji Władimira Putina (2000–2004)*, [w:] *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej. Wybrane aspekty stosunków z Polską, Białorusią i Ukrainą*, red. L. Zyblikiewicz, M. Czajkowski, P. Bajor, Kraków 2010, s. 149–152.

Rosji (poprzez integrację ze strukturami euroatlantyckimi), b) ograniczenie wpływów rosyjskich w Europie Środkowo-Wschodniej (demokratyzacja i integracja państw regionu, w tym byłych republik sowieckich z obszarem euroatlantyckim), c) uniezależnienie Polski od rosyjskich dostaw surowców energetycznych i d) wyjaśnienie wszystkich spornych kwestii historycznych¹⁸.

Przedstawione przez Katarzynę Pełczyńską-Nałęcz cele polityki polskiej wobec Rosji są aktualne, lecz powinny być inaczej realizowane. Nie należy bezrozumnie atakować wszelkich rosyjskich propozycji, jeżeli można im przeciwstawić rozsądnych założeń. Wystarczy przyrzeć się bliżej problematyce Nord Stream, gdy głosy takich ekspertów od spraw energetycznych, jak Andrzej Szcześniak, nie były brane pod uwagę. Powinno się tkąć gęstą siatkę współpracy na wszystkich płaszczyznach z Rosją, począwszy od współpracy gospodarczej, a skończywszy na polepszeniu stosunków wojskowych czy służb specjalnych. Politycy powinni jednobrzmiącym tonem wypowiadać się na temat stosunków z Rosją, nie pozwalając się rozgrywać, bardziej elastycznie podchodzić do wyjaśniania zaszłości historycznych, nie popadając w histerię polityczną. Ponadto należy pamiętać, że działania na rzecz ograniczania wpływów rosyjskich na „ich” półkuli prowokują kroki odwetowe¹⁹.

Pewna konfliktogenność stosunków z Federacją Rosyjską powoduje, że znaczenie tego państwa w polskiej polityce wschodniej jest nie do przecenienia dla skuteczności polskich działań na obszarze postradzieckim²⁰.

Ukraina uchodziła kiedyś za drugiego co do ważności sąsiada Polski, nie licząc Niemiec. Po rozpadzie Związku Radzieckiego uważano, że upadek powstałej suwerennej Ukrainy doprowadzi do znacznego pogorszenia się, w wielu aspektach, bezpieczeństwa III RP²¹. Przez kilkanaście lat podpisano ponad 120 umów pomiędzy Polską i Ukrainą, regulujących stosunki dwustronne. Powstaje w związku z tym zasadne pytanie, czy wszystkie te umowy były realizowane, a nie okazały się przerostem formy nad treścią²². Na stosunkach dwustronnych cieniem się kładły zaszłości historyczne, szczególnie związane z działalnością Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów oraz Ukraińskiej Powstańczej Armii w czasie II wojny światowej i latach powojennych. Ponadto Polska miała jasno sprecyzowane cele, którymi były przystąpienie do Paktu Północnoatlantyckiego oraz integracja z Unią

¹⁸ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Dokąd sięgają granice Zachodu. Rosyjsko-polskie konflikty strategiczne w latach 1990–2010*, Warszawa 2010, s. 7.

¹⁹ Np. sprawa Olina, która okazała się zorganizowaną operacją rosyjskiego wywiadu, na którą polscy politycy dali się złapać, co wywołało trzęsienie ziemi na polskiej scenie politycznej.

²⁰ O stosunkach polsko-rosyjskich zob. szerzej: T. Grabowski, G. Makuch, *Polityka zagraniczna wobec Rosji*, [w:] *Główne kierunki polityki zagranicznej rządu Donalda Tuska w latach 2007–2011*, red. P. Musiałek, Kraków 2012, s. 230–261.

²¹ Na początku lat 90. ubiegłego wieku uważano, że należy Rosję otoczyć „kordonem sanitarnym” takich państw, jak Białoruś, Litwa czy Ukraina. Była to teoria sięgająca korzeniami tradycji historycznej wywodzącej się z koncepcji politycznych Józefa Piłsudskiego i Jerzego Giedroycia.

²² Pisał o tym Przemysław Żurawski vel Grajewski w 2006 r.

Europejską. Ukraińska polityka była generalnie nastawiona na rozszerzanie swojej niezależności od Federacji Rosyjskiej, co wiązało się z wieloma inicjatywami Kijowa. Do takich należą niepoparta przez Polskę inicjatywa pierwszego prezydenta niepodległej Ukrainy Leonida Krawczuka w sprawie powołania organizacji mającej charakter militarno-obronny²³. W 1997 r. dzięki dobrym osobistym relacjom pomiędzy prezydentami Polski i Ukrainy (Aleksander Kwaśniewski, Leonid Kuczma) doszło do wydania deklaracji o pojednaniu. Zawierała ona spis wzajemnych krzywd oraz podkreślono potrzebę pojednania. Mimo wszystko stosunki te jednak charakteryzowała niska intensywność, również współpraca ekonomiczna miała mizerny wymiar²⁴.

Nowej dynamiki polska polityka w stosunku do Ukrainy nabrała podczas wydarzeń z 2004 r., nazywanych pomarańczową rewolucją²⁵. Dojście w jej wyniku, przynajmniej werbalnie deklarujących prozachodnie poglądy, ludzi z ekip prezydenta Wiktora Juszczuki oraz Julii Tymoszenko mogło sugerować, że stosunki polsko-ukraińskie mogą osiągnąć wyższy poziom. Ze strony polskiej również nie było specjalnego zainteresowania problematyką ukraińską, ze względu na konflikty polityczne w kraju, zainteresowanie Polski debatą nad budżetem UE na lata 2007–2013²⁶. Jednak ambicje Ukrainy dotyczące polityki integracji z UE i przystąpienia do NATO, miały charakter deklaracyjny. Ukraina przeżywała w tym czasie konflikty polityczne, skłócenie obozu „pomarańczowych”, uszczuplenie prerogatyw prezydenta Juszczuki (zmiany w konstytucji) czy sprawowanie władzy przez ponad rok przez Wiktora Janukowycza, jako premiera. Można więc stwierdzić, że aktywność we wspólnych stosunkach podtrzymywali jedynie prezydenci Lech Kaczyński i Wiktor Juszczenko.

Dodatkowo w trakcie szczytu NATO w Bukareszcie w 2008 r. ani Ukraina, ani Gruzja nie otrzymały możliwości realizacji Planu na rzecz członkostwa²⁷. W kilka miesięcy później nastąpiło starcie Gruzji z Rosją. Pobyt w Tbilisi prezydenta Lecha Kaczyńskiego solidaryzującego się z Gruzinami, jasno pokazał, na czym polega wspólnota interesów Ukrainy i Polski – w przemówieniu stwierdził, że jedynym powodem jest niechęć i obawa przed Rosją. Taka motywacja nie może być trwałą podstawą owocnych wzajemnych stosunków. Roman Kuźniar²⁸ stwierdził nawet, że przemówienie prezydenta w Tbilisi było „polityczną donkiszoterią”²⁹. Warto również pamiętać, że polityka W. Juszczuki i Ukraińców, nie była

²³ Prezydent RP Lech Wałęsa wystąpił z podobną inicjatywą – tzw. NATO-bis.

²⁴ W. Łysek, *Polityka zagraniczna wobec Ukrainy*, [w:] *Główne kierunki...*, s. 261–263.

²⁵ Zob. przyp. 9.

²⁶ Ówczesny minister spraw zagranicznych Stefan Meller, do partnerów strategicznych na drugim miejscu zaliczył Ukrainę. Nie zmieniło to jednak nikłego zainteresowania Polski wschodnim sąsiadem. W. Łysek, *Polityka zagraniczna wobec Ukrainy*, [w:] *Główne kierunki...*, s. 264.

²⁷ *Ibidem*, s. 265.

²⁸ Roman Kuźniar jest obecnie doradcą prezydenta Bronisława Komorowskiego.

²⁹ R. Kuźniar, *Polityka wschodnia III RP – sukcesy pragmatyzmu, porażki prometeizmu*, [w:] *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Lublin–Warszawa 2009, s. 186.

zgodna z intencjami Polski: nadanie tytułu Bohatera Ukrainy Stefanowi Banderze, zabójcy polskiego ministra spraw wewnętrznych B. Pierackiego, próba wjazdu ukraińskich rowerzystów do Polski w celu odbycia rajdu im. S. Bandery czy porównywanie działania przedwojennej polskiej policji do gestapo czy NKWD.

W Polsce w latach 2007–2010 funkcjonowały dwa ośrodki odmiennie widzące politykę wschodnią. Ośrodek prezydencki lansował opcję sojuszu ze wschodnimi sąsiadami Polski przeciwko Rosji. Rząd Platformy Obywatelskiej nie chciał jednak budować koalicji antyrosyjskiej z Kijowem. Promował raczej realistyczną politykę w stosunkach z Ukraińcami, łagodząc skutki napięć w ruchu przygranicznym pomiędzy Polską a Ukrainą, związane z przystąpieniem RP do strefy Schengen. Do takich działań należało przyciąganie Niemiec do polityki wschodniej czy stworzenie Polsko-Ukraińskiego Forum Partnerstwa³⁰. Trzeba również dodać, że Polska wraz ze Szwecją zainicjowała program Partnerstwa Wschodniego, będącego pewnym przesłaniem dla zacieśniania więzi, współpracy i promocji demokracji, wdrażania zasad gospodarki rynkowej w krajach³¹ sąsiadujących od wschodu z UE. Budżet programu nie jest wielki, Partnerstwo Wschodnie niezbyt różni się od tego, co do tej pory proponowała³² Unia Europejska Ukrainie. Niewątpliwie polepszeniu stosunków polsko-ukraińskich, ich pogłębieniu i wzajemnemu zrozumieniu przysłużyła się polska prezydencja w UE oraz wspólnie organizowane mistrzostwa Europy w piłce nożnej w 2012 r. Obecne stosunki ukraińsko-polskie mają wymiar pragmatyczny – są poprawne, tym bardziej, że prezydent Ukrainy Janukowycz, jak wynika z obserwacji jego działań, wysoko ceni partnerstwo z Rosją oraz bezpośrednio z Unią Europejską. Ponadto do wspierania Ukrainy w sprawach UE przyłączyły się Węgry i Słowacja. Polska nie jest więc już jedynym adwokatem Ukrainy w stosunkach z UE i NATO³³. Jak się wydaje, na wyrost Polacy przypisują sobie umiejętności i doświadczenie, mające czynić politykę prodemokratyczną i promodernizacyjną wobec Ukrainy skutecznym instrumentem oddziaływania na wschodniego sąsiada.

Ważnym elementem, który odcisnął piętno na stosunkach Polski z Białorusią, była wspomniana już wyżej koncepcja ULB³⁴ (Ukraina, Litwa, Białoruś). Podstawowymi celami polityki wobec Białorusi było wsparcie nakierowane na utrzymanie statusu tej republiki jako państwa suwerennego i niepodległego. Ponadto ważnym celem naszej polityki zagranicznej był dążenie do przekształcenia gospodarki białoruskiej z planowej na rynkową. Miało to wpłynąć na zbliżenie

³⁰ W. Lysek, *Polityka zagraniczna wobec Ukrainy*, [w:] *Główne kierunki...*, s. 270–271.

³¹ Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Azerbejdżan, Armenia i Gruzja.

³² K. Kraj, *Partnerstwo Wschodnie wyzwaniem czy zagrożeniem dla Rosji?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 4, s. 241–251.

³³ O miejscu Ukrainy w polityce UE z perspektywy Polski zob. np.: T. Kapuśniak, *Miejsce Ukrainy w polityce wschodniej Unii Europejskiej. Perspektywa Polski*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2009, nr 4, s. 95–107.

³⁴ Koncepcje Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego propagowane na łamach paryskiej „Kultury”.

tego państwa do państw zachodnich. Pomóc miały w tym nieobciążone negatywnymi skojarzeniami, natury historycznej, stosunki polsko-białoruskie. Mimo tego, gdy popatrzy się z dystansu ponad dwudziestu lat obcowania z nową Białorusią, widać, że stosunki te mają co najwyżej poprawny charakter, ale nigdy nie wzniosły się do oczekiwanego przez polskich polityków poziomu. Ponadto w tym okresie relacje pomiędzy państwami ulegały głębokim wahaniom. Pierwszy okres, którego cezurą jest objęcie stanowiska prezydenta przez Aleksandra Łukaszenkę, był pionierski. Budowano podstawy prawne współpracy oraz organizowano kontakty polityczne i gospodarcze. Według Marcina Przydacza, okres ten można określić „jako względnie pozytywny”³⁵. Następne lata przyniosły jednak ochłodzenie stosunków z Mińskiem, co zaowocowało dwuletnią przerwą w pobycie polskiego ambasadora w stolicy Białorusi. Po tym okresie nastąpiła korekta polskiej polityki wobec państwa Aleksandra Łukaszenki, do czego przyczynił się program Partnerstwa Wschodniego. Pogorszenie stosunków z Białorusią, skutkujące wyjazdem ambasadora Polski z kraju rezydowania, spowodowane zostało m.in. kwestiami legalności wyborów władz Związku Polaków na Białorusi, a raczej ich uznaniem przez władze białoruskie³⁶. Wydaje się, że licząca ok. 4% mniejszość polska³⁷ na Białorusi stała się zakładnikiem stosunków polsko-białoruskich. Warto też odnotować kolejny etap stosunków w latach 2007–2010, kiedy do Mińska powrócił polski ambasador. Donald Tusk w wystąpieniu inauguracyjnym pierwszą kadencję, zadeklarował swoje zainteresowanie współdziałaniem: „Zadaniem naszej polityki wobec Białorusi będzie przekonanie wszystkich kręgów politycznych w tym kraju, że warto postawić na demokrację”³⁸. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski próbuje skierować politykę na tory związane z głównym kierunkiem i zmianami w polityce UE wobec Białorusi, związanymi z dotychczasową nieskutecznością polityki izolacji, które choćby z tych względów zacieśniało stosunki z Federacją Rosyjską. Według R. Sikorskiego, Białoruś będzie mogła liczyć na wsparcie Polski we wszystkich sferach działania, gdzie będzie szanować prawa człowieka, prawa polityczne opozycji, prowadzić dialog oraz realizować zasady kompromisu i otwarcia się na Europę. Według ministra to również postulaty „obozu niepodległościowego i demokratycznego” oraz polskiej mniejszości na Białorusi³⁹. Polityka rządu polskiego opiera się również na założeniu, że rozszerzanie izolacji Białorusi na arenie międzynarodowej nie osłabia reżimu politycznego prezydenta Aleksandra Łukaszenki, lecz go wzmacnia i powoduje jego ruch w kierunku FR⁴⁰. Proble-

³⁵ M. Przydacz, *Polityka zagraniczna wobec Białorusi*, [w:] *Główne kierunki...*, s. 281.

³⁶ Andżelika Borys kontra Józef Łuczniak, do którego wyboru doprowadziły władze białoruskie, uznając nielegalność poprzedniego zarządu ZPB.

³⁷ Ok. 400 tysięcy.

³⁸ www.stosunki-miedzynarodowe.pl/teksty-zrodlowe/przemowienia/1137-expose-premiera-donald-tuska-fragment-dotyczacy-polityki-zagranicznej-23-listopada-2007-r [15.05.2013].

³⁹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 r., www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister_sz/wystapienia_minister, s. 6.

⁴⁰ M. Przydacz, *Polityka zagraniczna wobec Białorusi*, [w:] *Główne kierunki...*, s. 284.

matykę poszanowania praw mniejszości polskiej i praw człowieka na Białorusi w swoich informacjach⁴¹ o polityce zagranicznej minister Sikorski podnosił wielokrotnie. Odbywały się również wzajemne wizyty polityków w obydwu krajach, np. minister Sikorski we wrześniu 2008 r. był w Wiskuli, w lutym 2009 r. odbyła się wizyta wicepremiera Waldemara Pawłaka, który przeprowadził m.in. rozmowy z premierem Siergiejem Sidorskim oraz jego zastępcą Andriejem Kobiakowem, dotyczące problematyki energetycznej (budowa drugiej nitki gazociągu Jamał). W tym samym roku premier S. Sidorski był z rewizytą w Polsce. Prezydent Aleksander Łukaszenko w związku z pewną normalizacją odwiedził Włochy i Litwę. Lecz, już z drugiej strony, podczas inauguracji Partnerstwa Wschodniego Białoruś reprezentował wicepremier Władimir Siemaszko, gdyż wizyta A. Łukaszenki w Czechach⁴² wzbudziła silne kontrowersje. Podczas kolejnego szczytu Partnerstwa Wschodniego Białoruś oraz Ukraina były najaktywniejszymi uczestnikami spotkania, przedstawiając szereg projektów⁴³.

Kolejnym akcentem polskiej aktywności w stosunkach z Białorusią była wizyta ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego oraz jego niemieckiego partnera Guido Westerwella w październiku 2010 r., tuż przed wyborami prezydenckimi w tym kraju. Celem niewątpliwie była propozycja otwarcia współpracy pomiędzy Unią Europejską a Białorusią i próba wpłynięcia na przebieg wyborów prezydenckich. Po stłumieniu protestów opozycji i wygranych wyborach przez Aleksandra Łukaszenkę, stosunki Białorusi z Warszawą oraz Brukselą uległy znacznemu ochłodzeniu.

Wspomnieć jeszcze należy o kwestii mniejszości polskiej na Białorusi. Wydaje się tutaj, że wykorzystywanie polskiej mniejszości do rozgrywek i nacisku na władze białoruskie, które wyraźnie rysuje się od 2005 r., będzie nieskuteczne i szkodzi Polakom na Białorusi. Ponadto działania represyjne (zakaz wjazdu do Polski⁴⁴) dla działaczy Związku Polaków na Białorusi, którzy kierują uznawanym przez władze związkim, jednoznacznie wskazuje, że Polska chce bezpośrednio ingerować w sprawy białoruskie. Chociaż następuje tu pewna zmiana i w zjeździe „reżimowego”, nieuznawanego przez polskie władze ZPB uczestniczył konsul Maciej Mazur z ambasady w Mińsku.

Świadczy to być może o pojawiających się sygnałach racjonalności w polityce wobec mniejszości polskiej na Białorusi⁴⁵. Dzielenie mniejszości polskiej na Białorusi na Polaków „reżimowych” i „niereżimowych” odbija się nie tylko na nich samych, ale i na rodakach chcących odwiedzić w celach turystycznych Białoruś.

⁴¹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej..., s. 10.

⁴² Maj 2009 r.

⁴³ Więcej o aktywności Białorusi zob.: M. Przydacz, *Polityka zagraniczna wobec Białorusi*, [w:] *Główne kierunki...*, s. 289–290.

⁴⁴ Otrzymali go np. Tadeusz Kruczkowski, Stanisław Siemaszko, Leonarda Rewkowska (jednak sądownie wywalczyła sobie prawo do wizej wjazdowej do Polski).

⁴⁵ Więcej zob.: www.geopolityka.org/komentarze/2190-na-kanwie-viii-zjazdu-zwiazku-polakow-na-bialorusi-polacy-dobrzy-i-zli [20.05.2013].

ruś⁴⁶. Polityka wschodnia UE, jak i cała polityka zewnętrzna, jest wypadkową działań poszczególnych państw członkowskich oraz organów Unii. Poszczególne kraje członkowskie, w zależności od swojego położenia geograficznego, kierują uwagę na np. kraje basenu Morza Śródziemnego. Polska, wraz z takimi państwami, jak Niemcy, kraje basenu Morza Bałtyckiego, w tym państwa skandynawskie, szczególnie Finlandia i Szwecja, są natomiast zainteresowane polityką wschodnią UE⁴⁷.

Polska w ramach Unii miała, i ma nadal, ambicje bycia liderem, swego rodzaju ekspertem, w kształtowaniu unijnej polityki wschodniej. Szczególnie dotyczy to stosunków z Białorusią i Ukrainą oraz w pewnym okresie, z Gruzją. Polska miała ambicje zmiany przychylnego postrzegania Rosji przez państwa, które można utożsamiać ze „starą UE”, co dotyczy zwłaszcza Niemiec.

Niemcy prowadzą równoległą politykę, która opiera się na zasadzie przyciągania Federacji Rosyjskiej do Europy oraz równocześnie zbudowania więzi z innymi państwami Wspólnoty Niepodległych Państw.

Polska polityka w ramach wschodniej polityki Unii Europejskiej nie ma odmiennych celów, natomiast odmienność polega na metodach przyjętych do realizacji. Głównie spór Polski z niektórymi partnerami w UE dotyczy charakteru polityki wobec Rosji. Na pewno wymiernym sukcesem polskiej polityki wschodniej, skierowanej w kierunku państw postradzieckich, jest powołanie do życia Partnerstwa Wschodniego. Oczywiście pozostają wątpliwości co do jego skuteczności, choćby w związku z jego budżetem. Partnerstwo Wschodnie, w tym polska aktywność przyczyniła się jednak w pewnym stopniu do przeorientowania myślenia Unii o wschodnich sąsiadach, gdzie jednym z elementów polityki stał się nacisk na demokratyzację, a nie tylko stabilizację regionu⁴⁸. Oczywiście trudno niektóre państwa włączane do programu Partnerstwa Wschodniego uważać za demokratyczne. Białoruś na ich tle nie wypada zdecydowanie źle⁴⁹.

⁴⁶ Białorusini mają dobre informacje dotyczące zarówno oficjalnych, jak i nieoficjalnych kontaktów Polaków z Białorusinami polskiego pochodzenia.

⁴⁷ Warto wspomnieć, że Francja realizuje swoje własne, partykularne interesy w stosunkach ze Wschodem, mające umocnić jej pozycję w Unii i Europie oraz stworzyć przeciwwagę dla bliskich stosunków Rosji z Niemcami.

⁴⁸ Więcej o uwarunkowaniach polityki wschodniej wynikających z członkostwa w UE zob. np.: M. Kaczmarek, *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej, czyli Europa idzie na wschód (po 2005 roku)*, projekt Centrum Stosunków Międzynarodowych „Monitoring polskiej polityki zagranicznej”, www.csm.org.pl.

⁴⁹ Przykładowo, można pokusić się o porównanie skali i jakości represji stosowanych w Azerbejdżanie przez Ilhama Aliejewa i Aleksandra Łukaszenkę wobec opozycji. Przeglądając polską prasę widać, że łamanie praw człowieka na Białorusi jest szeroko komentowane, a sprawy Azerbejdżanu raczej pomijane. Być może wynika to z niewiedzy, a może też ze starej zasady „cel uświęca środki” – Białoruś nie ma żadnych cennych bogactw naturalnych, natomiast Azerbejdżan – ropę i gaz.

Analiza relacji Rosji, Białorusi i Ukrainy oraz wpływ polskiej i rosyjskiej „polityki historycznej” na ich stan

Kształt relacji tych trzech krajów jest głównie wynikiem prowadzonej przez Rosję polityki odzyskiwania wpływów politycznych, gospodarczych i militarnych w najbliższym sąsiedztwie. Pierwszym elementem porządkowania sceny po upadku ZSRR było powołanie Wspólnoty Niepodległych Państw, kolejnymi były Organizacja Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego, obejmująca część państw WNP i przedstawiona wcześniej Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza. W stosunkach z Białorusią podpisanie umowy o państwie związkowym Rosji i Białorusi było poprzedzone wcześniejszymi układami. Jest to kolejny element układanki geopolitycznej Rosji, mający na celu umacnianie jej wpływów w przestrzeni postradzieckiej.

Jest oczywiste, że stosunki pomiędzy tymi trzema państwami nie są prostym przedłużeniem relacji, które występowały pomiędzy republikami związkowymi ZSRR. Ambicje nowo powstałych organizmów państwowych i ich przywódców utrudniają i opóźniają odzyskiwanie przez Rosję wpływów politycznych, gospodarczych lub militarnych. Ponadto do gry włączyli się nowi strategiczni gracze, chcący coś uzyskać: USA i Chiny. Dodatkowo 10 lat po upadku ZSRR, zamach na World Trade Center drastycznie zmienił sytuację polityczną na świecie. Powstanie koalicji antyterrorystycznej i przystąpienie do niej Rosji, skomplikowało jej działania o charakterze imperialnym, szczególnie w państwach Azji Centralnej. Takim utrudniającym elementem było powstanie amerykańskich baz wojskowych np. w Biszkeku czy Manas lub Chanabadzie.

Długotrwałym cieniem na stosunki ukraińsko-rosyjskie kładą się konflikty energetyczne z lat 2006 i 2009⁵⁰, kiedy to prezydentem Ukrainy był Wiktor Juszczenko. Owocowało to, przynajmniej werbalnie, skierowaniem się Ukrainy w stronę zbliżenia z Zachodem oraz np. rozwinięciem stosunków z NATO⁵¹. Ponadto partnerstwo z Rosją zostało nadwyreżone konfliktami w sprawach statusu języka rosyjskiego, problemami ze stacjonowaniem Floty Czarnomorskiej w Sewastopolu czy mianowaniem premierem Ukrainy Julii Tymoszenko ściganej listem gończym w Rosji za korupcję rosyjskich urzędników. Miało to miejsce tuż przed wizytą Juszczenki w Rosji, w styczniu 2005 r. Innym drażliwym elementem była tzw. historyczna polityka Juszczenki, związana z kreowaniem na bohaterów narodowych kolaborantów nazistowskich, podnoszenia znaczenia skrajnych nacjonalistów i głoszeniem poglądu, że głód lat 1932–1933 w ZSRR był ludobójstwem na narodzie ukraińskim. Dodatkowo stosunki skomplikowała antyrosyjska postawa

⁵⁰ T. Kapuśniak, *Polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy: ciągłość i zmiana*, [w:] *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej...*, s. 171 i nast.

⁵¹ W Kijowie działa biuro łącznikowe NATO, jego dyrektorem jest Marcin Koziel. Podczas wystąpienia na konferencji „NATO po misji ISAF. Kolektywna obrona czy misje operacyjne, partnerzy i przemiany” stwierdził, że armia ukraińska praktycznie funkcjonuje zgodnie ze standardami NATO.

Ukrainy w konflikcie gruzińsko-rosyjskim, sprzedaż broni Gruzji⁵². Pozostaje też otwarte pytanie, czy UE podpisze z Ukrainą umowę stowarzyszeniową w listopadzie 2013 r., co niewątpliwie skomplikuje relację pomiędzy Federacją Rosyjską a Ukrainą.

Stosunki białorusko-rosyjskie, choć bardzo ściśle, przechodziły wiele zawirowań, chociażby w trakcie kryzysów gazowych w 2002 i 2004 r. Podczas kryzysu 2004 r. Aleksander Łukaszenko zarzucił Moskwie, że zastosowała akt terroryzmu na najwyższym szczeblu. Innym zgrzytem było zaproponowanie przez Władimira Putina w 2002 r. zjednoczenia obydwu państw na bazie Federacji Rosyjskiej, z jedną władzą ustawodawczą, prezydencką, oraz oczywiście walutą. Inne spięcia związane były z podnoszeniem cen gazu, a drugiej strony nakładanie przez Białoruś nielegalnych opłat tranzytowych. Kolejne kryzysy np. w 2010 r., wybuchły z powodu wstrzymania dostaw ropy naftowej, a następnie zredukowaniem dostaw gazu w związku ze sporem o spłatę długu w wysokości 200 mln dolarów. Działania te nie podważyły jednak trwale współpracy rosyjsko-białoruskiej. Wygrane przez A. Łukaszenkę wybory w 2010 r. i trudności budżetowe Białorusi spowodowały, że Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza udzieliła kredytu w wysokości 3 mld dolarów, z zastrzeżeniem, że władze białoruskie sprywatyzują majątek wart 7,5 mld dolarów. MSZ Rosji wezwał Białoruś do realizacji zobowiązań w sprawie przestrzegania praw człowieka, co nie przeszkodziło jednak 18 listopada 2011 r. w podpisaniu przez Białoruś, Kazachstan i Rosję porozumienia o utworzeniu przez te państwa do 2015 r. Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Rosja porozumiała się z Białorusią w sprawie obniżenia ceny gazu, a w zamian Gazprom ma przejąć pozostałe 50% udziałów Beltransgazu zarządzającego siecią rurociągów.

Na te niezwykle skrótowo i wybiórczo potraktowane, ze względu na objętość artykułu, problemy nakładają się polska i rosyjska „polityki historyczne”. Prowokują one powstawanie silnych napięć emocjonalnych pomiędzy Polską i Rosją. W ramach „polityki historycznej” Polska eksploatuje bez umiaru problem Katynia, co spotyka się zarzutami dotyczącymi jeńców z czasów wojny polsko-rosyjskiej z 1920 r. Obydwie strony, w mniejszym lub większym stopniu, patrzą na stosunki dwustronne przez „martyrologiczne okulary”, przenosząc zaszłości historyczne na sytuację bieżącą. Podobnie wygląda sprawa z polityką historyczną ze strony Ukrainy wobec Rosji. Wspomniana konfliktogenność polskich stosunków z Federacją Rosyjską, została potwierdzona w oczach Rosjan polskimi działaniami podczas tzw. pomarańczowej rewolucji na Ukrainie i wspieraniem Juszczunki, polityka niewątpliwie nastawionego niezbyt przyjaźnie do Rosji. Bezrefleksyjne popieranie Juszczunki, słabe rozpoznanie poglądów jego i jego otoczenia spowodowało, że Polacy znaleźli się w przyjacielskich stosunkach z wielbicielem Stefana Bandery, Organizacji Ukraińskich Nacjonalistów i UPA, których niezliczone zbrodnie głę-

⁵² Zob. wymiana listów pomiędzy prezydentami Dmitrijem Miedwiediewem oraz Wiktorem Juszczenką: P. Bajor, *Nadwyřęzone partnerstwo – stosunki rosyjsko-ukraińskie w okresie prezydentury Wiktora Juszczenki*, [w:] *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej...*, s. 182–190.

bokim cieniem kładą się na stosunki polsko-ukraińskie, a nie są w historiografii i publicystyce tak eksponowane, jak zbrodnie ZSRR, którego prawnym spadkobiercą jest Rosja. Rosjanie, którzy także odczuli na własnej skórze zbrodnie Ukraińskiej Powstańczej Armii, nie mogą interpretować polskich stosunków z Ukrainą inaczej, jak skierowanych przeciwko sobie.

Należy również pamiętać, że politykę nie prowadzą tylko rządy, władze państwowe, lecz mają na nią wpływ politycy opozycyjni i partii rządzącej, przedstawiciele mediów, nauki i kultury. Dodatkowo przy trudnych stosunkach polsko-rosyjskich na drodze do ich normalizacji stanęła katastrofa samolotu prezydenckiego, w najrozmaitszy sposób wykorzystywana propagandowo przeciwko Rosji. Wywołuje to niezbyt przychylne relacje rosyjskich mediów oraz, rzecz jasna, wpływa na postawę decydentów politycznych, choćby z tego powodu, że najważniejszy jest imiennie oskarżany o zabicie prezydenta RP – i to nie przez marginalne, egzotyczne ugrupowanie, ale drugą co do wielkości partię parlamentarną. Z kolei w sprawach wewnętrznych, przemilczanie przez polskie władze zbrodni UPA, widoczne próby stawiania akcji „Wisła” na równi z rzezią wołyńską, ze względów czysto politycznych, powodują negatywną reakcję organizacji kresowych, których rola byłaby nie do przecenienia, szczególnie w sprawach kontaktów polsko-ukraińskich oraz polsko-białoruskich. Innym negatywem „polityki historycznej” jest przeszacowywanie roli i znaczenia Polski, dla tych trzech państw. Finansowanie radia i telewizji, których propaganda jest skierowana przeciwko aktualnym władzom Białorusi, również nie pomaga w rozwoju oficjalnych więzi.

Istnieją oczywiście możliwości zwiększenia znaczenia i odgrywanej przez Polskę roli w stosunkach politycznych, gospodarczych czy społeczno-kulturalnych. Dotychczasowa polska polityka wobec tych państw jest nieracjonalna. Niezależnie od tego, jaka formacja polityczna sprawuje władzę, jej postępowanie jest podobne, mimo, że motywy są inne. Rządy ugrupowań prawicowych (AWS, PiS) były ze względów ideologicznych skierowane przeciwko głównemu partnerowi na wschodzie – Rosji. Ukraina czy Gruzja mają służyć jako oręż w zwalczaniu rzeczywistych czy też wyimaginowanych zagrożeń ze strony Rosji. Lewica postpepperowska z kolei próbowała się, zresztą bezskutecznie, legitymizować w społeczeństwie polskim, postępując wobec Rosji podobnie jak ugrupowania prawicowe. Obecnie rządząca opcja polityczna, pragmatyczna i generalnie bez specjalnych zahamowań w stosunku do wschodnich sąsiadów, nie może w pełni racjonalizować swego postępowania, ze względu na oskarżenie o co najmniej współudział w katastrofie smoleńskiej. Również wspólna inicjatywa Kościoła katolickiego i Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej nie zyskała odpowiedniej rangi, którą to przedsięwzięcie miało.

Polityki Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi nie można więc nazwać skuteczną, czyli innym słowy, przynoszącą korzyści natury ekonomicznej, politycznej, militarnej czy kulturalnej. Partnerstwo Wschodnie⁵³, ze względu na, po

⁵³ Trudno też nie zgodzić się z poglądami radia „Głos Rosji”, które w swoim komentarzu zauważyło, że idea Partnerstwa Wschodniego coraz silniej utyka w politycznym i gospodarczym kryzysie

pierwsze, nikłe środki finansowe przeznaczone na realizację tego programu, nie jest płaszczyzną polityczną, która może tworzyć skuteczną politykę wschodnią UE, w tym i Polski, wobec tych trzech partnerów. Po drugie Rosja przedkłada stosunki bilateralne z poszczególnymi państwami Unii, mając doskonale rozeznanie w postawach tychże krajów. Bilateralne stosunki pomiędzy Polską a trzema wspomnianymi państwami są też obciążone wieloma problemami, których nie można poruszyć w niewielkim artykule. Czyli nasuwa się prosty i prozaiczny wręcz wniosek – należy dokonać nowego otwarcia w stosunkach z Rosją, Ukrainą i Białorusią.

Podsumowanie

Z punktu widzenia Polski, w celu zwiększenia skuteczności polityki wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi, najważniejsze siły polityczne powinny się porozumieć w sprawie jednolitego stanowiska politycznego wobec tych państw, naśladując niepisane porozumienie podczas działań mających na celu przystąpienie do NATO. Skuteczna polityka wobec tych państw, wzmacnianie w ten sposób wpływów i autorytetu będzie dobrze służyć Polsce, nie tylko gospodarczo, ale również politycznie.

Należy więc traktować poważnie W. Putina, W. Janukowycza, A. Łukaszenkę, w ich otoczeniu znajdują się politycy, którzy oczekują zmian również i dla Polski korzystnych. Tylko trzeba ich zidentyfikować i odpowiednio motywować, pokazując, że to od ich postawy będą zależeć losy ewolucji (być może rewolucji), której potrzebę widzą.

Trzeba poszukiwać partnerów i sprzymierzeńców w konkretnych działaniach, np. Litwy w sprawach Białorusi czy np. Armenii w sprawach rosyjskich.

Nie można dzielić i tak zróżnicowanej opozycji, lecz próbować doprowadzić do sytuacji, że w chwili przesilenia politycznego, jej część dołączy do obozu zmian.

W sprawie mniejszości polskiej na Białorusi należy zakończyć popieranie nieuznawanego przez władze białoruskiego Związku Polaków oraz przekonać jego członków, aby dołączyli do obozu Polaków popierających Aleksandra Łukaszenkę.

W sprawie stosunków z Rosją należy odstąpić od moralizatorstwa, „polityki historycznej”, którą można nazwać katyńską i nie zapominając o sprawie, zając się rozwojem stosunków gospodarczych⁵⁴, kulturalnych, naukowych oraz międzyludzkich.

paraliżującym Unię Europejską. Ponadto występujące w tym programie sprzeczności i niedociągnięcia, szczególnie widoczne wobec Białorusi, Z jednej strony jest bowiem ona wciągana w proces komunikacji w celu transformacji systemu, a z drugiej UE wtrąca się UE do polityki wewnętrznej i staje po stronie opozycji. Podobnie Unia postępuje wobec własnych członków, Bułgarii i Rumunii, w związku z planowanym przystąpieniem do strefy Schengen. Zob.: www.polish.ruvr.ru/_print/114406949.html [20.05.2013].

⁵⁴ Wymiana gospodarcza Polski z Białorusią osiągnęła już poziom 24 mld dolarów amerykańskich.

Nic tak nie łączy i godzi, jak wzajemne interesy, które ze względów praktycznych (potencjalne duże straty finansowe) racjonalizują politykę dwustronną⁵⁵.

Spróbować też należy uspokoić postawy antyrosyjskie w mediach, kierując ich uwagę na bardziej wyważone formy oceny sytuacji w Rosji oraz wzajemnych stosunków. Problematykę sporną zostawić trzeba zespołom ekspertów, którzy bez nacisku polityków będą próbowali wyjaśnić skomplikowaną i nacechowaną dramatycznymi wydarzeniami przeszłość.

Rozszerzać trzeba współpracę transgraniczną i politykę euroregionów, wprowadzać w dalszym ciągu ułatwienia wizowe, choćby obniżając koszty wiz. Rozbudowywać należy współpracę antyterrorystyczną w zakresie zwalczania przestępczości międzynarodowej, handlu narkotykami, szczególnie w Rosji. Wzajemne zaufanie służb specjalnych, oddziaływanie na zaufanie polityczne. Ponadto kontakty tych instytucji stanowią dogodny, pewny i szybki kanał komunikacji, mogący przyczynić się do uniknięcia wielu konfliktogennych sytuacji. Należy rozbudowywać środki zaufania militarnego, m.in. przez wymianę kadr wojskowych i ich szkolenie na uczelniach państw partnerskiej trójki oraz rozwijanie kontaktów dyplomacji wojskowej na poziomie ataszatów i resortów wojskowych, umożliwić udział we wspólnych konferencjach, panelach, pokazach, zapraszać do publikowania na łamach polskiej prasy wojskowej i wojskowych periodyków naukowych.

Należy także na dużą skalę rozbudować fundusze stypendialne oraz wymianę młodzieży szkolnej i studenckiej.

About the effectiveness of the Polish policy towards Russia, Ukraine and Belarus

The paper presents the views on the effectiveness of the Polish Policy towards Russia, Ukraine and Belarus. The issues such as the Eurasian Economic Community, the importance and the role of the above-mentioned countries in the Polish foreign policy have been successively presented and analyzed. Then has been carried out the analysis of existing relations between Russia, Ukraine and Belarus, including the potential impact of Russian and Polish „historical policy”. The paper in the final parts contains an assessment of the effectiveness and the ability to increase the importance and the role of Poland in relations with these countries, at different levels. The conclusion consists of ten proposals recommendations that are the author’s vision to increase the effectiveness of our action towards these tree partners.

Key words: Eurasian Economic Community, Eastern Partnership, Commonwealth of Independent States, historical policy, eastern politics of Poland, conception ULB

⁵⁵ Wymowny jest *casus* rurociągu Nord Stream, bezprzedmiotowy polski sprzeciw, szczególnie po przyłączeniu się do inwestycji Holendrów, zniszczył stosunki Polski z Rosją. Rozsądniejsze i ekonomicznie uzasadnione byłoby dołączenie się do inwestycji i pociągnięcie nitki rurociągu do Świnoujścia.

**CZĘŚĆ PIĄTA:
UDZIAŁ POLSKI W POLITYCE GLOBALNEJ**

Beata Molo

POLSKA WOBEC POLITYKI ENERGETYCZNO-KLIMATYCZNEJ UE W DRUGIEJ DEKADZIE XXI W.

Celem artykułu jest skrótowne przedstawienie stanowiska Polski wobec propozycji wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii w Unii Europejskiej, wykraczającym poza 20% przewidziane do 2020 r., reformą europejskiego systemu handlu emisjami (EU-ETS) i przejścia do gospodarki niskoemisyjnej (zwiększenie celu redukcji emisji gazów cieplarnianych UE do 2050 r. o 80%) oraz działania, jakie Polska podjęła w tym zakresie na forum UE. Nie bez znaczenia dla przyszłego kształtu polityki energetyczno-klimatycznej UE jest bowiem zaangażowanie się Polski w wypracowanie określonych rozwiązań korzystnych również dla naszej energetyki opartej na węglu i generującej w przyszłości wysokie koszty z powodu wdrażania ambitnej polityki ochrony klimatu. W artykule uwzględniono również czynniki warunkujące polską politykę energetyczno-klimatyczną oraz główne jej trudności i ograniczenia, związane z koniecznością dostosowania sektora energii do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego UE – redukcji emisji gazów cieplarnianych i rozbudowy odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii. Obowiązujący pakiet energetyczno-klimatyczny wywiera bowiem wpływ na kierunki rozwoju sektora energii i stawia Polskę przed wieloma wyzwaniami o charakterze ekonomiczno-społecznym i technicznym.

Ogólne uwarunkowania polityki energetyczno-klimatycznej Polski

Polityka energetyczno-klimatyczna Polski warunkowana jest wieloma czynnikami, do których należy przede wszystkim zaliczyć:

1) ograniczone zasoby płynnych paliw kopalnych i zależność od ich dostaw z zagranicy:

- w 2011 r. zasoby wydobywalne zagospodarowanych złóż gazu ziemnego wyniosły 120,24 mld m³, co stanowi 83% ogólnej ilości zasobów wydobywalnych (144,881 mld m³). Wydobycie gazu ziemnego ze złóż o zasobach udokumentowanych wynosiło 5,646 mld m³. Dostawy gazu ziemnego z zagranicy w ilości 10 915,28 mln m³ uzupełniono surowcem pochodzącym ze źródeł krajowych – 4 329,42 mln m³ (blisko 30% całkowitego zaopatrzenia w gaz ziemny). Jak wynika z powyższego zestawienia, w celu zaspokojenia popytu Polska jest zmuszona importować około dwie trzecie gazu ziemnego. Dostawy gazu ziemnego z zagranicy obejmują w większości import z Rosji (około 80%) oraz dostawy z Niemiec i Czech;
- w Polsce w 2011 r. były udokumentowane 84 złoża ropy naftowej. Stan wydobywalnych zasobów ropy naftowej i kondensatu wyniósł 25,99 mln ton. Wydobycie ropy naftowej i kondensatu ze złóż na lądowym obszarze oraz z polskiej strefy ekonomicznej Morza Bałtyckiego wyniosło 601,99 tys. ton. Własna produkcja nie pokrywa zapotrzebowania na paliwo, co wywołuje konieczność dostaw z zagranicy. Najważniejszym dostawcą ropy naftowej jest Rosja, na którą przypada 97% ogółu importu paliwa;

2) znaczne zasoby paliw stałych postrzegane jako gwarant bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Wprawdzie ich wysoki udział w zużyciu energii pierwotnej podwyższa samowystarczalność energetyczną Polski, jednak wiąże się z koniecznością instalowania urządzeń ograniczających emisję zanieczyszczeń szkodliwych dla środowiska:

- geologiczne zasoby bilansowe węgla brunatnego wynoszą 22 663,08 mln ton (stan na 31 grudnia 2011 r.). W 2011 r. wydobyto 62 889 tys. ton surowca. Polska jest trzecim co do wielkości producentem węgla brunatnego w Unii Europejskiej (po Niemczech i Grecji). Krajowa produkcja zaspokaja całkowity popyt na węgiel brunatny,
- udokumentowane zasoby bilansowe złóż węgla kamiennego wynoszą 48 541 mln ton (stan na 31 grudnia 2011 r.). Zasoby złóż zagospodarowanych stanowią obecnie 36,3% zasobów bilansowych i wynoszą 17 606 mln ton. W 2011 r. wydobyto 67 637 tys. ton węgla kamiennego (-1 552 tys. ton wobec 2010 r.)¹. Rodzima produkcja zaspokaja większość zapotrzebowania na węgiel kamienny. Należy odnotować jednak zmniejszanie się zasobów węgla kamiennego nadających się do wydobywania z ekonomicznego punktu widzenia. W 2008 r. Polska stała się po raz pierwszy importers węgla kamiennego.

¹ Państwowy Instytut Geologiczny, www.geoportal.pgi.gov.pl/surowce/energetyczne [10.05.2013].

go, ponieważ produkcja okazała się niewystarczająca dla zaspokojenia popytu. Mimo to Polska pozostaje jednym ze światowych producentów węgla kamiennego. Poziom produkcji sięga około 60% całości produkcji surowca w UE (poza Polską producentami węgla kamiennego w UE są Czechy, Niemcy, Hiszpania, Rumunia i Wielka Brytania)²;

3) struktura zużycia energii pierwotnej zdominowana przez paliwa stałe – węgiel kamienny i brunatny. W ciągu ostatnich lat zauważalny jest nieznaczny wzrost zużycia gazu ziemnego, ropy naftowej i odnawialnych źródeł energii. Wysoki udział węgla kamiennego w bilansie energii pierwotnej podwyższa samowystarczalność energetyczną Polski i lokuje ją wśród państw o wysokim poziomie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w Unii Europejskiej – w 2010 r. zależność Polski od importu surowców energetycznych ogółem wyniosła 31,5% (dla porównania: 10,6% w 2000 r.)³;

4) spadek intensywności emisji gazów cieplarnianych (liczony stosunkiem emisji CO₂ związanych ze zużyciem energii na jednostkę PKB) od początku lat 90. ubiegłego wieku – przykładowo z około 563,7 mln ton ekwiwalentu CO₂ w 1988 r. do 452,9 mln ton ekwiwalentu CO₂ w 1990 r. i do 438,4 mln ton ekwiwalentu CO₂ w 1993 r. Według danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami w 2011 r., całkowita emisja gazów cieplarnianych wyniosła 401 473,642 Gg ekwiwalentu CO₂, a emisje związane ze zużyciem energii sięgnęły ponad 80% całości⁴. Więcej niż trzy czwarte emisji gazów cieplarnianych to emisje CO₂ pochodzące ze spalania paliw kopalnych⁵. Opieranie gospodarki Polski na paliwach stałych powoduje, że jest ona gospodarką wysokoemisyjną. Co więcej, w ocenie ekspertów wysoki poziom emisji zanieczyszczeń do atmosfery jest konsekwencją przestarzałej infrastruktury energetycznej oraz niewielkiej efektywności sektora energii;

5) zmniejszenie energochłonności PKB o blisko jedną trzecią w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Niemniej efektywność energetyczna polskiej gospodarki jest około 2 razy niższa niż średnia w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przy czym zużycie energii pierwotnej w Polsce w stosunku do wielkości populacji jest o około 40% niższe niż w krajach UE-15⁶;

6) nieefektywna struktura zużycia nośników energii związana z oparciem produkcji energii elektrycznej na paliwach stałych (około 90% energii elektrycznej produkowana jest w elektrowniach węglowych) w porównaniu z państwami członkowskimi Unii Europejskiej dywersyfikującymi źródła energii (skutkująca znaczącą emisją zanieczyszczeń do atmosfery):

² *Polityka energetyczna państw MEA: Polska, przegląd 2011*, OECD/IEA 2011, s. 91.

³ *Energy, Transport and Environment Indicators*, Eurostat Pocketbooks, European Commission, 2012 edition, s. 28.

⁴ Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, *Krajowy raport inwentaryzacyjny 2013. Inwentaryzacja gazów cieplarnianych w Polsce dla lat 1988–2011*, Warszawa, marzec 2013.

⁵ *Polityka energetyczna państw MEA...*, s. 37.

⁶ Więcej na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki: www.mg.gov.pl [15.05.2013].

- według danych Międzynarodowej Agencji Energii (MEA), w 2009 r. całkowita zainstalowana moc wyniosła 35,6 GW, przy czym 31,6 GW pochodziło ze spalania węgla. Pozostałe moce przypadają na elektrownie wodne (2,3 GW), gazowe (0,9 GW), biomasę (0,6 GW), ropę naftową (0,5 GW) i farmy wiatrowe (0,4 GW). Natomiast około 10 GW elektrowni węglowych produkuje energię elektryczną i ciepło⁷,
- znaczny wzrost importu energii elektrycznej w ostatniej dekadzie (mimo to Polska pozostaje nadal eksporterem energii elektrycznej). W tym samym okresie Polska zredukowała straty sieciowe z 10% do 8%; wskaźnik ten jest jednak wyższy niż w państwach OECD (6%),
- prawie połowa mocy wytwórczych jest starsza niż 30 lat, co implikuje konieczność znacznych inwestycji w krótkiej i średniej perspektywie. Również sieci elektryczne wymagają modernizacji: prawie 80% z 400 kV linii i 99% linii 220 kV jest starsza niż 20 lat⁸.

Głównym celem polityki energetycznej zapisanym w dokumencie „Polityka energetyczna Polski do 2030 r.”, jest wzrost bezpieczeństwa energetycznego kraju przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju⁹. Jako załącznik do dokumentu rząd przyjął „Program działań wykonawczych na lata 2009–2012”, który określał środki potrzebne do osiągnięcia celów polityki energetycznej. W 2012 r. natomiast podjęto prace nad „Programem działań wykonawczych na lata 2013–2016”.

Podstawowymi kierunkami polskiej polityki energetycznej są:

- poprawa efektywności energetycznej (główne cele w tym zakresie to m.in. dążenie do utrzymania zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego i zmniejszanie energochłonności polskiej gospodarki do poziomu UE-15),
- wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii (m.in. przez zagwarantowanie stabilnych dostaw, dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw),
- dywersyfikacja struktury produkcji energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej (w tym zapewnienie pokrycia zapotrzebowania przy maksymalnym wykorzystaniu rodzimych zasobów i przyjaznych środowisku technologii, rozwój połączeń transgranicznych skoordynowany z rozbudową krajowego systemu przesyłowego i systemów państw sąsiednich),
- rozwój odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw (wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii w 2020 r. do 15% i dalszy wzrost tego wskaźnika w kolejnych latach oraz osiągnięcie w 2020 r. 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych),
- rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii,
- ograniczenie oddziaływania sektora energii na środowisko (głównie poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i pyłów przy zachowaniu wyso-

⁷ *Polityka energetyczna państw MEA...*, s. 71.

⁸ *Ibidem*, s. 92 i nast.

⁹ Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.*, Warszawa, 10 listopada 2009.

kiego poziomu bezpieczeństwa energetycznego oraz zmianę struktury wytwarzania energii w kierunku technologii niskoemisyjnych).

„Polityka energetyczna Polski do 2030 r.” zawiera załącznik „Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r.”, która została przygotowana przez Agencję Rynku Energii. W analizie prognozowany wzrost zapotrzebowania na energię pierwotną w okresie do 2030 r. wynosił około 21%. Zakładano, że w strukturze nośników energii pierwotnej nastąpi spadek zużycia węgla kamiennego o około 16,5% i brunatnego o 23%, wzrośnie natomiast o około 40% zużycie gazu ziemnego. Udział energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii pierwotnej miał wzrosnąć z poziomu 5% w 2006 r. do około 12% w 2020 r. i 14,7% w 2030 r. W związku z przewidywanym rozwojem energetyki jądrowej jej udział w strukturze zużycia energii pierwotnej powinien wynieść 7,5% w 2030 r. W prognozie przewidywano umiarkowany wzrost końcowego zapotrzebowania na energię elektryczną z poziomu około 111 TWh w 2006 r. do około 172 TWh w 2030 r. oraz spadek emisji CO₂ z poziomu około 332 mln ton w 2006 r. do około 280 mln ton w 2020 r.¹⁰

Natomiast według zaktualizowanej w 2011 r. prognozy (na zamówienie Ministerstwa Gospodarki) zapotrzebowanie na energię pierwotną wzrośnie o 22% w latach 2006–2030, aby osiągnąć 118,5 Mtoe w 2030 r. W perspektywie 2030 r. nastąpi wzrost zapotrzebowania końcowego na energię elektryczną o około 43% (do poziomu 167 TWh). Oznacza to średnioroczny wzrost na poziomie 1,6%¹¹. Moc osiągalna netto źródeł wytwarzania energii elektrycznej wzrośnie z 32,4 GW w 2008 r. do około 46,4 GW w 2030 r. (około 43%; średnioroczne tempo 1,65%). Produkcja energii elektrycznej netto wzrośnie z poziomu 140,6 GWh w 2008 r. do 193,4 GWh w 2030 r. (o około 38%).

Istotne zmiany przewiduje się w strukturze paliwowej wytwarzania energii elektrycznej: udział węgla zmniejszy się do około 54% w 2030 r., energetyka jądrowa zacznie odgrywać ważną rolę w sektorze producentów energii – jej udział w produkcji energii elektrycznej wyniesie około 17% w 2030 r. Udział odnawialnych źródeł energii w strukturze wytwarzania energii elektrycznej w 2020 r. osiągnie około 17%. W latach 2020–2030 produkcja ze źródeł odnawialnych będzie stopniowo wzrastać, przy czym w 2030 r. udział odnawialnych źródeł energii w strukturze produkcji energii elektrycznej pozostanie na poziomie około 17%. Wzrośnie rola gazu ziemnego, którego udział w strukturze wytwarzania energii elektrycznej wyniesie w 2030 r. około 10%. Zdaniem autorów prognozy mimo, że w sektorze energetycznym wciąż będą dominować paliwa stałe, rosnąca dywersyfikacja struktury paliwowej umożliwi znaczne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. Prognozowane emisje CO₂ zmniejszą się ze 144,2 mln ton w 2008 r. do 84,2 mln

¹⁰ Ministerstwo Gospodarki, *Prognoza zapotrzebowania na paliwa i energię do 2030 r. Załącznik 2 do Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*, www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Prognoza%20zapotrzebowania%20na%20paliwa%20i%20energie-ost.pdf [10.05.2013].

¹¹ Agencja Rynku Energii, *Aktualizacja prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię do roku 2030*, na zamówienie Ministerstwa Gospodarki, Warszawa, wrzesień 2011, s. 74 i nast.

ton w 2030 r. (-42%). Wdrażanie programów racjonalnego zużycia energii będzie skutkowało średniorocznym zmniejszeniem zużycia energii końcowej w latach 2016–2030 na poziomie 2,3%.

Warto również nadmienić, że w dokumencie „Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020”, jako cel wyznaczono redukcję emisji gazów cieplarnianych w 2020 r. o 40% w porównaniu z rokiem bazowym (1988) i zapowiedziano wprowadzenie instrumentów, które miały wspierać jego osiągnięcie¹², a tym samym umożliwiłyby realizację zobowiązań wynikających z Protokołu z Kioto.

Rząd pracuje obecnie nad nową strategią redukcji emisji gazów cieplarnianych, mającą zastąpić pochodzący z 2003 r. dokument w sprawie polityki klimatycznej oraz aktualizacją programu polityki energetycznej. Powyższe prace mają na celu podjęcie szeregu działań dostosowawczych, stwarzających warunki do efektywnego wdrożenia w Polsce pakietu energetyczno-klimatycznego UE.

Problemy i koszty dostosowania Polski do wymogów pakietu energetyczno-klimatycznego UE

Cele polityki energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej do 2020 r. określone są w tzw. pakiecie energetyczno-klimatycznym przyjętym w grudniu 2008 r. Polska jest zobowiązana do wzrostu udziału energii ze źródeł odnawialnych w całkowitym zużyciu energii do 15% do 2020 r. i redukcji emisji gazów cieplarnianych o 14% do 2020 r.

Pomijając kwestie szczegółowe należy przypomnieć, że w trakcie procesu negocjowania ostatecznego kształtu pakietu Polska prowadziła rozmowy mające na celu osłabienie jego wymogów i uzyskanie koncesji na rzecz energochłonnych sektorów gospodarki. W trakcie negocjacji podnoszono m.in., że:

- produkcja energii elektrycznej i ciepła w Polsce oparta jest głównie na węglu kamiennym i brunatnym,
- stopień zamożności, mierzony PKB na mieszkańca jest niski i dalszy rozwój gospodarczy niesie ze sobą wzrost zapotrzebowania na energię,
- istnieje niebezpieczeństwo utraty konkurencyjności, a w rezultacie przeniesienie produkcji energochłonnych produktów przemysłowych, cementu, ciężkiej chemii itp. do państw nieobjętych wiążącymi celami redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Natomiast propozycje długoterminowej strategii rozwoju gospodarki niskoemisyjnej w UE zostały zaproponowane przez Komisję Europejską w opublikowanym 8 marca 2011 r. Komunikacie „Plan działania prowadzący do przejścia na

¹² Ministerstwo Środowiska, *Polityka klimatyczna Polski. Strategie redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020*, Warszawa, październik 2003 [dokument przyjęty przez Radę Ministrów 4 listopada 2003 r.].

konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.”¹³ Działania w kluczowych sektorach, tj. w sektorze transportu oraz energetyki do 2050 r., zostały następnie uszczegółowione w Komunikacie Komisji Europejskiej z 28 marca 2011 r. „Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”¹⁴ oraz w Komunikacie Komisji Europejskiej z 15 grudnia 2011 r. „Plan działania w zakresie energii do roku 2050”¹⁵.

Powstało również szereg opracowań, których celem było oszacowanie skutków realizacji pakietu energetyczno-klimatycznego oraz propozycji Komisji Europejskiej do 2050 r. dla gospodarki, potencjalnych kosztów ich realizacji, wpływu na konkurencyjność i określenie możliwości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w Polsce.

Przykładowo, w cytowanej analizie MEA w scenariuszu referencyjnym¹⁶ emisje CO₂ związane ze zużyciem energii nieznacznie wzrosną w stosunku do poziomu z 2008 r. i osiągną wielkość 302 mln ton CO₂ w 2030 r. Natomiast w scenariuszu 450¹⁷ spadek emisji CO₂ związany z zużyciem energii wyniesie 35% do 2030 r. w porównaniu do scenariusza referencyjnego, z emisjami na poziomie 196 mln ton CO₂. Szacuje się, że największe możliwości ograniczenia emisji w scenariuszu 450 znajdują się w efektywności energetycznej zużycia końcowego, odnawialnym źródłom energii, wychwytywaniu i składowaniu CO₂ oraz energii jądrowej.

Redukcja 106 mln ton emisji CO₂ pochodzących ze spalania paliw do roku 2030, wskazana w scenariuszu referencyjnym wymaga dodatkowych inwestycji w wysokości 113 mld euro w latach 2010–2030, w tym: 79 mld euro w sektorze transportowym, 16 mld euro dla elektrowni, 12 mld euro w sektorze budynków, 6 mld euro dla przemysłu i sektora biopaliw. Według MEA, dwie trzecie tych inwestycji będzie koniecznych w latach 2021–2030. Do 2030 r. roczny wzrost inwestycji osiągnie 1,2% spodziewanego PKB (8,9 mld euro).

Natomiast całkowity poziom inwestycji w polskim sektorze elektroenergetycznym w latach 2010–2030 według scenariusza referencyjnego wyniesie 195 mld euro. Ponad dwie trzecie tej kwoty (134 mld euro) jest potrzebne do stwo-

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*, KOM (2011), 112 wersja ostateczna.

¹⁴ Biała Księga, *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM (2011), 144 wersja ostateczna.

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Plan działania w zakresie energii do roku 2050*, KOM (2011), 885 wersja ostateczna.

¹⁶ Scenariusz referencyjny MEA przedstawia, co może się wydarzyć w sytuacji braku nowych inicjatyw w energetyce, poza tymi, które już zostały przyjęte w Polsce do pierwszego kwartału 2010 r.

¹⁷ Scenariusz 450 pokazuje, jak może ewoluować pochodząca ze spalania paliw emisja CO₂ w Polsce.

rzenia 92 GW nowych mocy wytwórczych, zaś pozostałe 61 mld euro – w sektorze dystrybucji (75%) i przesyłu (25%). W kosztach przesyłu zawarte są również koszty związane z podłączeniem elektrowni wiatrowych do sieci. Całkowita wartość inwestycji jest szacowana na 1,3% PKB w skali rocznej. W scenariuszu 450 poziom inwestycji w elektrownie wynosi około 141 mld euro w latach 2010–2030. Większość inwestycji jest przewidywana w sektorze energii odnawialnej (116 mld euro, ponad 80% całości). Inwestycje w energię nuklearną sięgają 8 mld euro, a technologie wychwytywania i składowania CO₂ – 9 mld euro. Pozostałe środki inwestycyjne będą przeznaczone głównie na rzecz elektrowni gazowych i węglowych bez technologii CCS¹⁸.

Próba oszacowania potencjału redukcyjnego z uwzględnieniem różnych scenariuszy wraz z kosztami możliwej transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej do 2030 r. jest raport Banku Światowego „Transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w Polsce”, opublikowany w 2011 r. Główne wnioski wynikające z raportu są następujące:

- transformacja spowoduje osłabienie dynamiki PKB średnio o 1% rocznie do 2030 r. Największe wydatki, związane głównie z inwestycjami w infrastrukturę energetyczną, przypadną około 2020 r., sięgając nawet 2% PKB. W kolejnych latach efekty transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej będą pozytywnie wpływały na tempo wzrostu PKB,
- ekonomiczne koszty w postaci utraty PKB i miejsc pracy wdrażania zobowiązań zawartych w pakiecie energetyczno-klimatycznym będą dwa razy wyższe dla Polski (około 1,4% PKB do 2020 r.) niż średni koszt w UE (około 0,6% PKB),
- zmniejszy się udział sektora produkcji energii elektrycznej na bazie paliw kopalnych w mieszance energetycznej – w zależności od scenariusza od 50% do nawet 74% w 2030 r.,
- emisje z sektora transportu w Polsce w 2020 r. będą wyższe o ponad 14% wobec roku 2005; pomimo realizacji scenariusza umiarkowanego i proaktywnego poziom emisji będzie odpowiednio o 58% i 35% wyższy niż w roku odniesienia,
- polska gospodarka posiada potencjał do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. o około 30% w porównaniu do roku 2005,
- największy potencjał redukcji emisji osiągnięty zostanie dzięki powiązaniu zwiększenia efektywności energetycznej ze zmianą struktury wytwarzania energii (m.in. wprowadzenie energii jądrowej, wzrost udziału odnawialnych źródeł)¹⁹.

Analizę krótkookresowych (w latach 2013–2014) skutków makroekonomicznych pakietu energetyczno-klimatycznego dla Polski (ze szczególnym uwzględnieniem wniosków dla polityki pieniężnej) przeprowadził Narodowy Bank Polski (NBP).

¹⁸ *Polityka energetyczna państw MEA...*, s. 41, 74.

¹⁹ The World Bank, *Transition to a Low Emission Economy in Poland*, www.web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:22839437~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html [09.05.2012].

Jak wynika z analizy, w krótkim okresie konieczność zakupu uprawnień do emisji CO₂ przełoży się na wzrost kosztów produkcji w sektorach wysokoemisyjnych, co wywoła krótkotrwały impuls inflacyjny i może doprowadzić do zmian w strukturze popytu i podaży w tych sektorach. W średnim okresie NBP przewiduje spadek emisji CO₂ oraz, wynikające z reakcji na skutki krótkookresowe, zmiany w technologii produkcji. Wiązać się to będzie ze wzrostem produktywności pracy, a ta oznaczać będzie złagodzenie presji inflacyjnej, jaka wystąpiła w krótkim okresie. Kontynuowana będzie również relokacja produkcji w kierunku sektorów niskoemisyjnych. Potencjalnym zagrożeniem związanym ze spadkiem produkcji w sektorach wysokoemisyjnych jest z jednej strony wzrost bezrobocia, ale z drugiej zmiany technologii produkcji wymagają nowych inwestycji, co w konsekwencji zwiększy popyt na dobra i usługi sektora budowlanego i transportowego, tworząc tym samym dodatkowe miejsca pracy. W średnim okresie należy się również spodziewać wzrostu importu dóbr i usług sektorów wysokoemisyjnych, zwłaszcza z krajów spoza UE (*carbon leakage*)²⁰.

Z powyżej przedstawionych prognoz i analiz wynika, że:

- koszty w postaci utraty dynamiki PKB i miejsc pracy wskutek realizacji zobowiązań zawartych w pakiecie energetyczno-klimatycznym do 2020 r. będą dwa razy wyższe dla Polski niż średni koszt w UE. Również koszty wdrożenia proponowanej przez Komisję Europejską polityki klimatycznej do 2050 r. w odniesieniu do PKB są w Polsce większe niż średnia dla całej UE,
- dodatkowe inwestycje rocznie na poziomie 12,5-15 mld zł do 2030 r. osłabią dynamikę PKB średnio na poziomie około 1% rocznie. Największe wydatki związane głównie z inwestycjami w infrastrukturę energetyczną przydadną około 2020 r. i sięgną nawet 2% PKB,
- bardzo wysoka emisyjność sektora produkcji energii elektrycznej i wyższy od średniej w UE udział energochłonnych gałęzi przemysłu są głównymi przyczynami większych kosztów dla polskiej gospodarki,
- w energetyce koszty związane są przede wszystkim z inwestycji w nowe, niskoemisyjne moce wytwórcze, modernizacją sieci przesyłowej i dystrybucyjnej oraz zakupem uprawnień do emisji. Przewidywane utrzymanie znaczącego udziału węgla w produkcji energii do 2030 r. spowoduje konieczność zakupu dodatkowych uprawnień,
- wysokie koszty w sektorze energetycznym będą implikowały wzrost cen energii, a co za tym idzie, wzrost kosztów w przemyśle, zwłaszcza energochłonnym.

Uwzględniając powyższe należy ogólnie stwierdzić, że wdrożenie pakietu energetyczno-klimatycznego UE stawia przed polską energetyką szereg wyzwań, do których należą przede wszystkim oczekiwany wzrost cen wywołany obowiąz-

²⁰ Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, *Krótkookresowe skutki makroekonomiczne pakietu energetyczno-klimatycznego w gospodarce Polski. Wnioski dla polityki pieniężnej*, Warszawa, marzec 2012.

kiem zakupu uprawnień do emisji i koniecznością inwestycji. Nie bez znaczenia jest w tym kontekście brak regulacji ułatwiających proces inwestycyjny czy niezbyt dobre mechanizmy wsparcia inwestycji wymaganych przez politykę energetyczną państwa, a przede wszystkim brak mechanizmów jej realizacji. Problem stanowią też dekapitalizacja infrastruktury i niska efektywność energetyczna, a także dostęp do sieci przesyłowych, wsparcie dla odnawialnych źródeł energii i energetyki prosumenckiej.

Warto nadmienić, że 7 grudnia 2010 r. Rada Ministrów przyjęła „Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”, który określa cele w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych zużyte w sektorze transportowym, sektorze energii elektrycznej, sektorze ogrzewania i chłodzenia. W dokumencie uwzględnia się wpływ innych środków polityki efektywności energetycznej na końcowe zużycie energii i działania, które należy podjąć dla osiągnięcia celu w zakresie udziału energii odnawialnej w wykorzystaniu energii końcowej do roku 2020. Dokument zawiera także zapisy o współpracy między organami władzy lokalnej, regionalnej i krajowej, strategię ukierunkowaną na rozwój istniejących zasobów biomasy i zmobilizowanie nowych zasobów biomasy do różnych zastosowań, a także środki służące wypełnieniu zobowiązań wynikających z dyrektywy 2009/28/WE²¹. 9 grudnia 2010 r. „Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych” został przesłany do Komisji Europejskiej. Natomiast 2 grudnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła opracowany przez Ministerstwo Gospodarki dokument „Uzupełnienie do Krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”²².

Główne bariery inwestycyjne w rozwoju odnawialnych źródeł energii dotyczą przyłączenia i integracji sieciowej instalacji generacji energii elektrycznej. Do kluczowych problemów eksperci zaliczają:

- niski stan infrastruktury oraz brak planów dotyczących rozwoju sieci, co skutkuje brakiem informacji na temat bieżących i przyszłych mocy przesyłowych i dystrybucyjnych,
- brak klarownych warunków i kosztów przyłączenia w istniejących przepisach prawnych; w szczególności brakuje oficjalnej metodologii mogącej zdefiniować koszt bezpośredniego podłączenia nowej jednostki oraz które związane są z rozbudową sieci,
- uciążliwa procedura administracyjna związana z procesem przyłączenia do sieci,

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE i 2003/30/WE.

²² Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Warszawa 2010, www.mg.gov.pl/files/upload/12326/KPD_RM.pdf [09.05.2013].

- brak szczegółowych badań w zakresie ilości energii z niestabilnych źródeł odnawialnych, która może zostać przyłączona do sieci elektroenergetycznej bez spowodowania zagrożenia dla jej bezpieczeństwa.

Jak dotąd nie udało się przygotować stosownych ram prawnych w zakresie promowania energii ze źródeł odnawialnych. Brak ustawy o odnawialnych źródłach energii (a tym samym niewdrożenie unijnej dyrektywy 2009/28/WE do grudnia 2010 r.) implikował decyzję Komisji Europejskiej z 21 marca 2013 r. o skierowaniu przeciwko Polsce sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Powyższa sytuacja jest wynikiem braku porozumienia między trzema resortami: Ministerstwem Gospodarki, Skarbu i Finansów, Ministerstwem Skarbu Państwa i Ministerstwem Finansów krytykując m.in. przepisy zwalniające mikroproducentów energii z opłat za przyłączenia do sieci.

Warto tu nadmienić, że w ciągu ostatnich kilku lat Polska toczyła spór prawny z Komisją Europejską dotyczący Krajowego Planu Rozdziału Uprawnień (NAP), związanego ze zobowiązaniami drugiego okresu 2008–2012. Spór ten został rozstrzygnięty w kwietniu 2010 r., gdy Polska po anulowaniu przez sąd I instancji pierwszej decyzji w sprawie NAP, zgłosiła nowy NAP z liczbą uprawnień zgodną z pierwotną decyzją Komisji Europejskiej. Na lata 2008–2012 Polska mogła rozdzielić 208,5 mln ton CO₂ uprawnień rocznie dla około 900 instalacji znajdujących się w europejskim systemie handlu emisjami²³.

Od 2013 r. obowiązują nowe zasady systemu handlu emisjami EU-ETS. Wszystkie uprawnienia dla sektora energii elektrycznej będą musiały być wystawiane na aukcje, podczas gdy przemysł wytwórczy będzie mógł otrzymywać część swoich pozwoleń za darmo na podstawie surowych progów obowiązujących w UE. Jednak niektóre państwa członkowskie, w tym Polska, będą dysponować czasowymi zwolnieniami od obowiązku aukcyjnego w sektorze elektroenergetycznym. W 2013 r. Polska będzie mogła alokować do 70% darmowych uprawnień dla producentów energii.

13 lipca 2012 r. Komisja Europejska zaakceptowała wniosek Polski o przydział bezpłatnych uprawnień do emisji CO₂ dla instalacji wytwarzających energię elektryczną po 2012 r.²⁴ Warunkiem ich otrzymania jest jednak wykonanie odpowiednich inwestycji przez zainteresowane przedsiębiorstwa. Zdaniem Komisji Europejskiej sześć instalacji nie kwalifikuje się do otrzymania bezpłatnych uprawnień. Wszystkie instalacje zgłoszone przez Polskę (istniejące oraz o fizycznie rozpoczętym procesie inwestycyjnym), z wyjątkiem tych wymienionych w załączniku I i II Decyzji Komisji Europejskiej, otrzymają nieodpłatne uprawnienia do emisji CO₂. Warunkiem ich otrzymania jest wykonanie odpowiednich inwestycji,

²³ *Polityka energetyczna państw MEA...*, s. 45.

²⁴ Decyzja Komisji z 13.07.2012 r. dotycząca wniosku zgłoszonego przez Polskę na podstawie art. 10c ust. 5 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w celu przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na modernizację wytwarzania energii elektrycznej, C (2012), 4609 final.

wymienionych w Krajowym Planie Inwestycyjnym (KPI) dołączonym do wniosku derogacyjnego. Zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej, przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień na modernizację wytwarzania energii elektrycznej jest zależny od spełnienia warunków wskazanych w tym dokumencie. Z kolei instalacje wskazane w załączniku II punkt B, mogą w mniejszym stopniu otrzymać bezpłatne uprawnienia. Warunkiem jest wprowadzenie zmiany we wniosku derogacyjnym polegającej na wyłączeniu z przydziału tej części instalacji, która została rozbudowana po 30 czerwca 2011 r.

W ocenie ekspertów preferencje dla energetyki i działania mające na celu jej ochronę są konsekwencją polityki wewnętrznej Polski. Nadmierne wymagania w odniesieniu do sektora przemysłowego są spowodowane zbyt dużą liczbą uprawnień przyznanych elektrowniom węglowym w ramach EU-ETS²⁵.

Ocenia się, że kluczowe znaczenie dla powodzenia transformacji w kierunku niskoemisyjnej gospodarki w Polsce będzie miał „Narodowy program rozwoju gospodarki niskoemisyjnej” (NPRGN).

16 sierpnia 2011 r. Rada Ministrów przyjęła „Założenia Narodowego programu rozwoju gospodarki niskoemisyjnej”, które zostały przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Ministerstwem Środowiska. W przedłożonym projekcie określony został cel główny „rozwój gospodarki niskoemisyjnej przy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju kraju” i cele szczegółowe: 1) rozwój niskoemisyjnych źródeł energii, 2) poprawa efektywności energetycznej, 3) poprawa efektywności gospodarowania surowcami i materiałami, 4) rozwój i wykorzystanie technologii niskoemisyjnych, 5) zapobieganie powstawaniu oraz poprawa efektywności gospodarowania odpadami, 6) promocja nowych wzorców konsumpcji, określające obszary, w których powinny zostać podjęte działania mające istotny wpływ na wymagane obniżenie poziomu emisyjności²⁶.

Zakłada się, że efektem końcowym będzie zestaw działań nakierowanych bezpośrednio i pośrednio na redukcję emisji gazów cieplarnianych, a także instrumentów, które będą wspomagać uczestników realizacji NPRGN.

Stanowisko Polski wobec polityki energetyczno-klimatycznej UE w drugiej dekadzie XXI w.

Dla obecnego stanowiska Polski wobec polityki energetyczno-klimatycznej UE w średniej i długiej perspektywie czasowej nie bez znaczenia są kontrowersje zwią-

²⁵ Z. Karaczun, *Priorytety w negocjacjach klimatycznych a międzynarodowy wizerunek Polski*, [w:] *Globalne negocjacje klimatyczne: interesy i wyzwania dla Polski i Unii Europejskiej*, red. A. Graczyk, Z. Karaczun, E. Wyciszkiwicz, Warszawa 2011, s. 14.

²⁶ *Narodowy program rozwoju gospodarki niskoemisyjnej*, www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Gospodarka+niskoemisyjna/Narodowy+Program+Rozwoju+Gospodarki+Niskoemisyjnej [09.05.2013].

zane z wdrażaniem pakietu energetyczno-klimatycznego, które pośrednio wpływają na wizerunek Polski jako państwa blokującego działania na rzecz ochrony klimatu. Powyższe stanowisko wynika w ocenie ekspertów z podporządkowania kwestii ochrony środowiska (i klimatu) paradygmatowi wzrostu gospodarczego. Innymi słowy, celem Polski jest zapewnienie, że przyjęte zobowiązania w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych nie zagrażą możliwości rozwoju gospodarczego. Polskie stanowisko opiera się na następujących punktach:

- 1) uwzględnianie dotychczasowych działań i osiągniętej redukcji emisji gazów cieplarnianych przy przyjmowaniu nowych celów polityki klimatycznej,
- 2) uwzględnianie specyfiki państw członkowskich UE i zróżnicowanych kosztów realizacji celów polityki klimatycznej,
- 3) osiągnięcie celu redukcji globalnych emisji gazów cieplarnianych, przy założeniu że działania podejmowane w UE nie będą prowadzić do wzrostu emisji poza jej granicami.

Należy tu przypomnieć, że Komisja Europejska przedstawiła na początku marca 2011 r. ścieżkę redukcji emisji CO₂ w UE do 2050 r. W dokumencie potwierdzono cel obniżenia emisji o 20% do 2020 r. Cel ten mógłby zostać jednak podniesiony o kolejne 5%, jeśli państwa UE zwiększyłyby wydajność energetyczną oraz udział energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym. W ramach ścieżki redukcji emisji Komisja Europejska zaproponowała tzw. kroki milowe; emisje CO₂ miałyby się zmniejszyć o 40% w 2030 r. i o 60% w 2040 r., a w 2050 r. – co najmniej 80%.

Propozycja ta wzbudzała początkowo wątpliwości większej liczby krajów, jednak ostatecznie Komisji Europejskiej i węgierskiej prezydencji udało się przekonać do niej wszystkich członków UE poza Polską²⁷. 21 czerwca 2011 r. minister środowiska Andrzej Kraszewski zagłosował przeciwko przyjęciu zaproponowanej konkluzji Rady ds. Środowiska w sprawie ścieżki redukcji emisji CO₂ do 2050 r. Minister wyjaśnił, że Polska oczekuje większej solidarności w Europie i zrozumienia sytuacji poszczególnych państw członkowskich.

Sprzeciw zgłoszony został niemal w przeddzień rozpoczęcia polskiej prezydencji, w trakcie której problem ochrony klimatu miał odgrywać istotną rolę (m.in. ze względu na konferencję klimatyczną w Durbanie). Wielu obserwatorów i ekspertów zinterpretowało powyższy sprzeciw jako sygnał, że „polskie przewodnictwo w Radzie UE w kwestiach klimatycznych będzie raczej bierne niż aktywne”²⁸. Premier Donald Tusk komentując polskie weto w sprawie zwiększenia ambicji Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony klimatu stwierdził: „Nie pozwolimy narzucić sobie takiego tempa redukcji emisji dwutlenku węgla, który zrujnuje naszą gospodarkę”. Polskiego stanowiska bronił również minister gospodarki Waldemar Pawlak. W ocenie Pawlaka, zaproponowana przez Komisję Europejską droga do-

²⁷ *Polska blokuje porozumienie w sprawie CO₂*, 22.06.2011, www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artukul/polska-blokuje-porozumienie-w-sprawie-co2-002751 [10.05.2013].

²⁸ Z. M. Karaczun, *Polska polityka klimatyczna. Próba analizy*, „Studia BAS” 2012, nr 1, s. 87.

chodzenia do redukcji CO₂ jest niekorzystna nie tylko dla polskiej gospodarki, lecz także dla gospodarki całej UE, ponieważ obniży jej konkurencyjność. Ponadto przyczyni się z dużym prawdopodobieństwem do znaczącego wzrostu cen energii, zwłaszcza w państwach, które do jej produkcji wykorzystują głównie węgiel (jak Polska). Zaakcentował, że przed przyjęciem planów Komisji Europejskiej Polska domaga się przeprowadzenia szczegółowych analiz dotyczących wpływu realizacji propozycji na gospodarkę, w których uwzględniałyby m.in. możliwości inwestycyjne poszczególnych sektorów i państw członkowskich UE²⁹.

Stanowisko Polski wobec polityki energetyczno-klimatycznej UE znalazło również odzwierciedlenie w dokumencie „Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016”. Wśród zasadniczych założeń znalazły się takie kwestie, jak: wybór przez państwa członkowskie ich mieszanki energetycznej; nierezygnowanie przez „UE z paliw kopalnych w imię redukcji emisji, które będą utrzymywane na znaczącym poziomie w innych regionach świata”; wsparcie rozwoju nowoczesnych technologii m.in. w zakresie niskoemisyjnego spalania węgla i tworzenia nowych typów reaktorów w energetyce jądrowej; uwzględnianie interesów wszystkich państw członkowskich w walce ze zmianami klimatycznymi; podejmowanie działań na rzecz redukcji emisji CO₂ nie tylko w ramach UE, ale również na poziomie globalnym, co „wymaga prawnie wiążących zobowiązań redukcyjnych ze strony krajów rozwiniętych oraz krajów o szybko rozwijających się gospodarkach”. Co więcej, w dokumencie powtórzono, że „jednostronne działania UE w skali globalnej nie będą skuteczne, a mogą negatywnie wpłynąć na pozycje konkurencyjną gospodarek poszczególnych państw członkowskich UE”. Podkreślono, że „cele Polski w ramach Unii Europejskiej mogą się różnić od celów prezentowanych przez inne państwa członkowskie”. Za ważne uznano „współkształtowanie przez Polskę stanowiska UE w zakresie ochrony środowiska (w tym walki ze zmianami klimatycznymi)”.

Do zadań zaliczono m.in.:

- zwiększenie efektywności energetycznej, przeniesienie akcentu z „gospodarki niskowęglowej” na „gospodarkę niskoemisyjną”;
- działania na rzecz pełnego wdrożenia uzgodnionych w 2008 r. decyzji w kwestii ograniczenia emisji gazów cieplarnianych przez Unię Europejską o 20% do roku 2020. „Działania na rzecz określenia polityki klimatycznej UE do 2030 r., która powinna respektować suwerenne prawo państw członkowskich do decydowania o strukturze swojego koszyka paliwowego oraz będzie dostosowana do poziomu rozwoju i struktur gospodarek państw członkowskich, aby redukując emisje jednocześnie wspierać rozwój gospodarczy w całej UE”³⁰.

²⁹ *Tusk odpiera zarzuty o blokowanie unijnych ambicji klimatycznych*, 24.06.2011, www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/artukul/tusk-odpiera-zarzuty-o-blokowanie-unijnych-ambicji-klimatycznych-002755 [10.05.2013].

³⁰ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2014*, Warszawa, marzec 2012.

Argumenty uzasadniające polskie stanowisko w zakresie transformacji niskoemisyjnej w UE, a podnoszone w ramach prac w Radzie ds. Środowiska oraz w Radzie ds. Energii, zostały zawarte w dokumencie *Lines to take*, przyjętym w trybie obiegowym 4 czerwca 2012 r. przez Komitet ds. Europejskich:

- brak w ERM2050 analiz i proponowanych rozwiązań z perspektywy poszczególnych państw członkowskich, przy uwzględnieniu ich różnych uwarunkowań, priorytetów i potencjałów oraz potencjalnych kosztów społecznych dla poszczególnych państw członkowskich UE,
- efekt redukcyjny emisji gazów cieplarnianych i innych substancji powinien zostać osiągnięty przy jednoczesnym zapewnieniu korzyści ekonomicznych, społecznych i środowiskowych płynących z działań zmniejszających emisje, osiąganych m.in. poprzez wzrost innowacyjności i wdrożenie nowych technologii, zmniejszenie energochłonności oraz tworzenie nowych miejsc pracy,
- ERM2050 nie towarzyszyły wystarczające dyskusje i analizy w zakresie optymalnego kształtu polityki energetyczno-klimatycznej (zwłaszcza w perspektywie lat 2020–2030) oraz możliwych, komplementarnych względem siebie działań jakie mają być podejmowane celem transformacji gospodarki w kierunku niskoemisyjnego rozwoju,
- działania redukcyjne nie powinny wpływać negatywnie na wzrost gospodarczy oraz sytuację fiskalną poszczególnych państw w krótkiej i długiej perspektywie czasowej.

Cytowany Komunikat Komisji Europejskiej z 15 grudnia 2011 r. wraz z załącznikiem przedstawiającym ocenę wpływu proponowanych rozwiązań w skali całej Unii Europejskiej, stał się podstawą do przygotowania przez prezydencję duńska projektu Konkluzji Rady UE, która miała zostać zaakceptowana podczas posiedzenia 15 czerwca 2012 r. Polska uczestniczyła w dyskusji na temat ostatecznego kształtu Konkluzji i zgłaszała propozycje konkretnych sformułowań. Przy czym popierała te zapisy, które odnosiły się do trzech kluczowych elementów długookresowej strategii energetycznej: rozwój infrastruktury energetycznej, zwiększenie efektywności energetycznej i oszczędności energii oraz rozwój odnawialnych źródeł energii. Polska reprezentowana przez wicepremiera Pawlaka na posiedzeniu Rady ds. Energii, które odbyło się 15 czerwca 2012 r. w Luksemburgu, ostatecznie nie zgodziła się na przyjęcie „Konkluzji w sprawie mapy drogowej – Energia 2050”. Pawlak zadeklarował, że Polska jest zdecydowana podjąć działania zmierzające do ograniczenia negatywnego wpływu energetyki na środowisko. Podkreślił jednak, że w dobie kryzysu gospodarczego należy bardzo ostrożnie podejmować kolejne zobowiązania w tym zakresie. Dlatego alternatywą w tej sytuacji może stać się efektywność energetyczna, przyczyniając się do redukcji emisji gazów cieplarnianych w sposób najbardziej efektywny pod względem kosztów³¹.

³¹ Ministerstwo Gospodarki, *Wicepremier Pawlak: wspólnie budujemy unijną politykę energetyczną*, 16.06.2012, www.mg.gov.pl/node/16308 [12.05.2013].

Polska nie zgodziła się przyjąć projektu Konkluzji, gdyż znajdowały się tam zapisy mogące wpłynąć niekorzystnie na rozwój gospodarki Polski w długiej perspektywie czasowej. Najistotniejsze elementy podnoszone przez Polskę w stanowisku dotyczącym projektu Konkluzji Rady ds. Energii są następujące: 1) wszystkie scenariusze proponowane w Komunikacie ERM2050 są oparte na niepewnych założeniach. Niepewność dotyczy m.in. tempa wzrostu gospodarczego, zakresu globalnych starań w zakresie łagodzenia skutków zmian klimatu, poziomu światowych cen energii, dynamiki rynków, rozwoju technologii w przyszłości, dostępności zasobów naturalnych; 2) o wyborze scenariusza dojścia do zakładanych celów powinien decydować rachunek ekonomiczny podejmowanych działań, co pozwoli wybrać scenariusz najbardziej optymalny kosztowo, a tym samym pozwalający na zachowanie konkurencyjności gospodarki UE i poszczególnych państw członkowskich; 3) dla osiągnięcia zamierzonych celów klimatycznych w wymiarze ogólnosiwiatowym, konieczne jest globalne porozumienie i udział najważniejszych partnerów spoza UE. Polska nie widzi podstaw do podwyższenia celu redukcji emisji UE do 2020 r., jak również do określenia nowych celów redukcji na lata po 2020 r. do czasu zawarcia globalnego porozumienia w sprawie redukcji gazów cieplarnianych; 4) przedstawienie oceny skutków (*Impact Assessment*) do Komunikatu ERM2050 jedynie na poziomie całej UE nie daje rzeczywistego obrazu koniecznych zmian i ich kosztów dla poszczególnych państw członkowskich. Dlatego też konieczne jest uzupełnienie i przedstawienie przez Komisję Europejską oceny wpływu proponowanych scenariuszy na poszczególne państwa członkowskie; 5) nie należy przyjmować rozwiązań, które uniemożliwiłyby państwom członkowskim realizację ich prawa do swobodnego kształtowania własnej mieszanki energetycznej; 6) Komunikat nie jest neutralny pod względem technologicznym. Przyjęte w nim rozwiązania w znaczny sposób obciążają produkcję energii z paliw kopalnych, przy jednoczesnym istotnym wsparciu dla odnawialnych źródeł energii³².

W ocenie Ministerstwa Gospodarki dobrze przygotowana strategia transformacji w kierunku niskoemisyjnym może stanowić impuls rozwojowy dla Polski i całej Unii Europejskiej. Warunkiem *sine qua non* jest dopasowanie jej do realiów społeczno-gospodarczych danego państwa oraz uwzględnienie kontekstu globalnego. W sytuacji braku porozumienia globalnego, to właśnie w oparciu o strategię krajowe należy podejmować działania służące redukcji emisji gazów cieplarnianych. Mogą one dostarczyć niezbędnych sygnałów inwestycyjnych, a jednocześnie dają możliwość kontrolowania tempa transformacji niskoemisyjnej i gwarantują, że przekształcenia nie dokonają się kosztem konkurencyjności gospodarki. Według Ministerstwa jednostronne zobowiązania podejmowane przez wybrane państwa mogą pogarszać konkurencyjność polskiej gospodarki i spowodować globalny wzrost poziomu emisji gazów cieplarnianych zamiast jego redukcji.

³² *Polskie stanowisko dotyczące projektu Konkluzji Rady UE ds. Energii*, 15 czerwca 2012, www.mg.gov.pl/files/upload/16308/20120615_Rada%20TTE_polskie%20stanowisko.pdf [10.05.2013].

Stanie się tak, jeśli na skutek zaostrożenia polityki klimatycznej w kraju, w którym już istnieją rozwiązania w tym zakresie, firmy zaczną przenosić produkcję do krajów trzecich, w których nie obowiązują żadne lub obowiązują łagodniejsze rozwiązania w zakresie ochrony klimatu. Dlatego też konieczne jest podjęcie szczegółowych prac nad diagnozą tego zjawiska i opracowanie takich działań, które minimalizowałyby ryzyko wzrostu globalnej emisji gazów cieplarnianych³³.

Polska uczestniczy również w dyskusji nad reformą europejskiego systemu handlu emisjami. W ciągu ostatnich lat cena dostępnych na rynku certyfikatów spadła do około 7 euro/t powodując, że system handlu emisjami przestał spełnić swój cel. Niska cena nie jest bowiem zachętą do ograniczania emisji – opłacalne stają się konwencjonalne i wysoko emisyjne źródła energii. Istota sporu dotyczy tego, „czy handel emisjami powinien funkcjonować na zasadach czysto rynkowych, czy należy ustalać minimalną lub maksymalną cenę emisji”³⁴. Podniesienie ceny emisji mogłoby nastąpić za pomocą tzw. *backloadingu*, czyli zaproponowanego przez Komisję Europejską wycofania z rynku 900 mln certyfikatów emisji, które spowodowałyby wzrost popytu na nie, a co za tym idzie, także wzrost cen. Polska kwestionuje jednak prawo Komisji Europejskiej do takich operacji w handlu emisjami uważając, że byłyby one sprzeczne z prawem europejskim.

Polska przekazała Komisji Europejskiej dokument wyjaśniający stanowisko w sprawie EU-ETS. Zdaniem polskiego rządu pierwszym koniecznym warunkiem jaki musi być spełniony, aby można było rozpocząć dyskusję nad bieżącymi skutkami EU-ETS jest jego pełne wdrożenie, w tym finalizacja decyzji dotyczących wymagań wobec okresu przejściowego w oparciu o art. 10c dyrektywy 2009/29/WE³⁵ i opublikowanie wytycznych w sprawie wdrożenia art. 24a tej samej dyrektywy. Ponadto wskaźniki emisyjności oparte na paliwie mogą stanowić lepsze rozwiązanie niż stosowane obecnie wskaźniki sektorowe. Przyznawanie uprawnień na podstawie *benchmarków* powinno obejmować również sektor energetyczny, jako że w nim właśnie potrzebna jest większa pewność inwestycji, której system oparty wyłącznie na aukcjach nie gwarantuje. Europejski strategiczny plan w dziedzinie technologii energetycznych wymaga odpowiednich środków budżetowych, w przeciwnym razie nie zostanie zrealizowany na czas, a zawarte w nim inicjatywy przemysłowe będą opóźnione. W tym kontekście konieczne jest, aby UE wsparła realizację przynajmniej kilku projektów pokazowych sekwestracji dwutlenku węgla. Bez CCS redukcja emisji w UE będzie bowiem znacznie droższa. Z uwagi na napięcia wynikające z rozszerzenia ETS na sektor transportu, które najbardziej dotyka graczy z krajów trzecich, zaproponowano przeanalizowanie potencjału re-

³³ Ministerstwo Gospodarki, *Gospodarka niskoemisyjna w kontekście międzynarodowym*, www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Gospodarka+niskoemisyjna/Gospodarka+niskoemisyjna+w+kontekście+miedzynarodowym [02.05.2013].

³⁴ P. Buras, *Polska–Niemcy: Partnerstwo dla Europy? Interesy, opinie elit, perspektywy*, Warszawa 2013.

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

dukcji emisji w całym sektorze transportu UE, aby równo rozłożyć ciężar redukcji emisji gazów cieplarnianych pomiędzy produkcją i konsumpcją³⁶.

Ogólnie można stwierdzić, że Polska prezentuje stanowisko prorynkowe i odrzuca możliwość kształtowania cen uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. W ocenie Polski reforma EU-ETS ma określone implikacje gospodarcze i finansowe. Interwencje na rynku emisji będą bowiem prowadzić do większych redukcji, które z kolei obciążą finansowo takie państwa, jak Polska. Ponadto krytycznie ocenia obecny system, w którym stosuje się podział na sektory objęte systemem EU-ETS (np. przemysł ciężki) i sektory z niego wyłączone (np. transport) i opowiada się za zmianami uelastyczniającymi system EU-ETS, które umożliwiłyby transfer certyfikatów z jednego sektora do drugiego. Co więcej, Polska prezentuje stanowisko, że efektywność energetyczna powinna być głównym instrumentem redukcji emisji gazów cieplarnianych, a nie system EU-ETS.

Należy podkreślić, że 16 kwietnia 2013 r. Parlament Europejski odrzucił zaproponowane przez Komisję Europejską zmiany w systemie EU-ETS i zobowiązał komisję ENVI do ponownego przeanalizowania sprawy i ewentualnego przygotowania kolejnej propozycji. Komisja Europejska zaproponowała wycofanie 900 mln uprawnień z rynku w latach 2013–2015 i ich powrót w latach 2017–2020. Efektem tej zmiany miał być wzrost cen uprawnień w najbliższych trzech latach. W tym celu zaproponowano zapisanie w dyrektywie ETS upoważnienia dla Komisji Europejskiej do manipulowania ilością uprawnień na rynku w „nadzwyczajnych okolicznościach”.

Decyzja Parlamentu Europejskiego jest zbieżna ze stanowiskiem Polski w tej sprawie, która wielokrotnie podkreślała, że ingerowanie w system ETS nie jest właściwe i potrzebne³⁷. Polska zajęła również stanowisko wobec propozycji zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym Unii Europejskiej i państw członkowskich oraz sposobów wspierania ich rozwoju. Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej z czerwca 2012 r., możliwe jest sformułowanie bardziej ambitnego celu zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych w perspektywie do 2030 r. wykraczającego poza 20% przewidziane do roku 2020. Natomiast według planów, jakie w listopadzie 2012 r. przedstawił komisarz UE ds. energii Günter Oettinger, oznaczałyby konieczność zredukowania subwencji.

Polska prezentuje w tej kwestii stanowisko, którego istota sprowadza się do utrzymania narodowych systemów wspierania odnawialnych źródeł energii i wzmocnienie współpracy między nimi. Ponadto uważa, że decyzje dotyczące zwiększania udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym powinny być podejmowane na poziomie krajowym – zgodnie z traktatowym prawem państwa członkowskiego UE do kształtowania własnej mieszanki energetycznej –

³⁶ Ministerstwo Gospodarki, *Polski rząd wyjaśnia KE swoje stanowisko w sprawie ETS*, 10.05.2012.

³⁷ *Stanowisko ministra gospodarki w sprawie zmian w systemie handlu uprawnieniami do emisji*, www.mg.gov.pl/node/18149 [10.05.2013].

z uwzględnieniem potencjału państwa w tym obszarze i stopniem rozwoju danej technologii³⁸. Polska nie kwestionuje roli i znaczenia odnawialnych źródeł energii dla gospodarki niskoemisyjnej, akcentuje jednak konieczność rozłożenia tego procesu w czasie i sporządzenia stosownych analiz uwzględniających potencjału i strukturę wytwarzania energii w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Podsumowanie

Największym wyzwaniem dla Polski pozostaje bez wątpienia zintegrowane podejście do polityki energetycznej i ochrony środowiska (klimatu) przejawiające się przejściem do gospodarki niskoemisyjnej przy jednoczesnym zwiększaniu bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. W związku z powyższym:

- konieczna jest zdywersyfikowana i zrównoważona mieszanka energetyczna. Oznacza to nie tyle całkowitą rezygnację z wykorzystania paliw kopalnych, ile przede wszystkim zwiększanie udziału gazu ziemnego, odnawialnych źródeł energii i wykorzystanie energii jądrowej,
- zwiększeniu udziału odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii powinno towarzyszyć intensyfikowanie działań mających na celu usunięcie barier utrudniających ich rozwój, takich jak utrudniony dostęp do uzyskania środków finansowych czy ograniczenia w zakresie możliwości przyłączenia systemów odnawialnych źródeł energii do sieci. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest stworzenie właściwych ram prawnych wspierających rozwój sektora energii odnawialnych,
- kontynuacja i intensyfikacja działań na rzecz oszczędzania energii poprzez inwestycje w projekty z zakresu efektywności energetycznej, które przyczyniają się również do ograniczania emisji gazów cieplarnianych,
- opracowanie nowej strategii energetycznej uwzględniającej również obowiązkowe cele redukcji emisji gazów cieplarnianych i terminy ich realizacji, potrzebne zasoby (środki) na ich realizację i możliwe sposoby ich zastosowania. Strategia powinna zdefiniować, jakie surowce energetyczne będą kształtować przyszłość gospodarczą państwa w średniej i długiej perspektywie czasowej. W strategii należałoby określić cel główny i cele cząstkowe dla podsektorów gospodarki z określeniem perspektywy czasowej ich osiągnięcia. Nowa strategia powinna się opierać na zbalansowaniu trzech elementów: zasobach (środkach), koncepcjach i celach,
- należy usprawnić wdrażanie przyjętych już środków w zakresie polityki energetyczno-klimatycznej przez intensyfikację współpracy między określonymi ministerstwami, agendami i władzami lokalnymi oraz ulepszenie systemu monitorowania i oceniania podjętych działań w tym zakresie.

Dla budowy polskiego stanowiska negocjacyjnego na poziomie Unii Europejskiej, które może wzmocnić naszą pozycję, niezbędne jest:

³⁸ Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl/node/15927 [05.05.2013].

- przygotowanie strategii energetycznej w średniej i długiej perspektywie czasowej, która pokazywałaby zarówno potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych i zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii, jak i ograniczenia, z jakimi Polska będzie musiała się zmierzyć. Taki dokument stanowiłby podstawę do formułowania i uzasadnienia polskiego stanowiska wobec ambitnej polityki energetyczno-klimatycznej UE,
- Polska powinna w kwestii polityki energetyczno-klimatycznej UE aktywniej poszukiwać sojuszników postulowanych przez siebie rozwiązań oraz efektywniej wpływać na kształt unijnych regulacji wykorzystując w tym celu wszelkie dostępne środki, także z zakresu polityki zagranicznej,
- Polska powinna aktywnie uczestniczyć we wszelkich dyskusjach dotyczących polityki energetyczno-klimatycznej UE, nie tylko bronić swoich interesów, lecz przede wszystkim proponować alternatywne rozwiązania zawierające stosowne instrumenty realizacji postulowanych pomysłów, które byłyby do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie UE,
- przedstawianie propozycji i poszukiwanie dla nich wsparcia u innych państw członkowskich UE powinno odbywać się na wstępnym etapie negocjacji proponowanych rozwiązań. Formułowanie postulatów powinno poprzedzać rzetelne przeprowadzenie analiz i symulacji.

Poland on the EU's climate and energy policy in the second decade of the 21st century

The aim of the article is to synthetically present Poland's stance towards the challenges regarding the EU's climate and energy policy in the second decade of the 21st century. In the first part of the article the conditions, main goals and directions of Poland's energy policy as well as climate protection policy have been discussed. The prognoses of energy and fuel demands concerning the year 2030 have been presented as well. In the second part of the article difficulties and restrictions concerning the necessity of Poland's adaptation to the EU's energy and climate package demands has been presented that is restriction in greenhouse gases emissions and in development of renewable energy sources in final energy consumption. The current energy and climate package exerts influence on trends in development of energy sector and puts Poland to the test of technical and socio-economic type. In the third part of the article basic elements of Poland's stance towards European energy and climate policy involving suggestions of transition to a low emission economy (raising the goal of the EU's greenhouse gases reduction through 2050 to 20%), increase in share of the renewable energy sources in total EU's energy consumption going beyond established 20% to 2020 as well as reform concerning European system of emissions trade EU-ETS. Proposals and actions that Poland had yet undertaken within the EU were also discussed in the paper. Controversies as to implementation of the energy and climate package, which indirectly influence Poland's image as a state blocking activities for climate protection, are not insignificant for the current Poland's stand on the EU's energy and climate policy in the medium to long term. The paper ends with conclusions together with recommendations. Undoubtedly, the biggest challenge for Poland is still an integrated approach to energy and environmental protection policies manifesting in transition to a low emission economy parallel to improving energy supply security. For working out Polish negotiating position at the EU's level that could enhance our role, it is essential to prepare energy strategy in medium and long term that would show both the potential of reduction in greenhouse gases emission, increase in renewable energy sources share and constraint which Poland will have to face.

Key words: Poland, European Union, energy policy, climate protection policy, greenhouse gases emission, renewable energy sources

Anna Paterek

POMOC ROZWOJOWA JAKO INSTRUMENT POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ – SZANSE I WYZWANIA

Wprowadzenie

Druga dekada XXI w. stawia przed międzynarodową współpracą na rzecz rozwoju wyzwania w zakresie prewencji i zarządzania kryzysowego, a także rosnącej niestabilności krajów rozwijających się. Jednocześnie konsekwencje światowej recesji stanowią dodatkowe obciążenie dla efektywnej realizacji tzw. milenijnych celów rozwoju, a także wynikających z nich późniejszych zobowiązań państw – dawców pomocy. Wyzwania te nabierają szczególnego znaczenia w kontekście realizacji unijnej polityki na rzecz rozwoju i włączenia Polski do grona donatorów. Traktat lizboński wpisuje działania na rzecz rozwoju do wachlarza celów i zasad stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. Fakt ten, a także perspektywa przewodniczenia Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r., wywarły presję na polskich decydentów aby wypracować długofalowej strategii polskiej pomocy dla krajów rozwijających się. Długo nie należała ona bowiem do priorytetowych obszarów aktywności zewnętrznej polskiego państwa. Teza analizy opiera się na założeniu, że tylko spójna, długofalowa wizja zaangażowania Polski w międzynarodową współpracę rozwojową, uwzględniająca obecne tendencje w globalnej i europejskiej dyskusji nad rozwojem, pozwoli na aktywne jej kształtowanie na płaszczyźnie wspólnotowej.

Mając na uwadze wieloaspektowość podjętej problematyki, a także ograniczoną objętość artykułu, nie jest możliwe w pełni wyczerpujące przedstawi-

nie analizowanych zagadnień, wskazano więc przede wszystkim główne czynniki i zjawiska, warunkujące polską politykę rozwojową i jej miejsce w polityce państwa.

Ogólne uwarunkowania polskiej pomocy rozwojowej w XXI w.

Polski system współpracy na rzecz rozwoju znajduje się w trakcie ewolucji, którą implikuje zarówno specyfika polskiego wsparcia, wynikająca z uwarunkowań historycznych, jak i wyzwania, z którymi boryka się międzynarodowa społeczność dawców i biorców pomocy rozwojowej. Od początku lat 90. zmienia się również pozycja Polski w architekturze globalnego systemu pomocowego. Polska stopniowo z beneficjenta pomocy w latach 1990–2004, włączając się w międzynarodową współpracę rozwojową krajów OECD, stawała się jej dawcą¹. O rosnącej świadomości rozwojowej III RP świadczą deklaracje głównych polskich polityków, wpisujące się w międzynarodową debatę. Minister spraw zagranicznych Władysław Bartoszewski w wystąpieniu na Sesji Milenijnej Zgromadzenia Ogólnego NZ 15 września 2000 r. podkreślił:

Nasze czasy, w których konflikty i niestabilności są często rezultatem ubóstwa i niedorozwoju, wymagają praktyki odpowiadającej nowej maksymie – będącej współczesną trawestacją poprzedniej: *Si vis pacem, para solidaritatem*. [...] Jednym z kluczowych wyzwań stojących przed wspólnotą międzynarodową u progu XXI w. jest redukcja ubóstwa, zwłaszcza w krajach najmniej rozwiniętych. Sukces na tym polu wymaga szerokiego stosowania zasady solidarności w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.

Z kolei 3 września 2002 r. w debacie plenarnej podczas drugiego dnia Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w Republice Południowej Afryki Prezydent RP Aleksander Kwaśniewski nawiązał m.in. do kwestii skuteczności pomocy rozwojowej:

Pomagajmy potrzebującym w taki sposób, by nauczyli się pomagać samym sobie. Pomoc zewnętrzna ma sens tylko wówczas, gdy mobilizuje beneficjentów do generowania własnych środków na infrastrukturę, edukację, ochronę środowiska, rozwój demokratycznych instytucji oraz społeczeństwa obywatelskiego. Stwarza trwałe fundamenty dla pokonania trudności i służy rozwojowi. Dobrym przykładem takiej produktywniej pomocy jest konwersja długów zagranicznych kraju na inwestycje w dziedzinie ekologii².

O przesłankach polskiego zaangażowania pomocowego mówił również prezydent Bronisław Komorowski w wystąpieniu 26 września 2012 r. podczas debaty generalnej 67. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych:

¹ Zob. szerzej: P. Bagiński, *Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, [w:] *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju. Ewolucja, stan obecny i perspektywy*, red. P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński, Warszawa 2009, s. 188–192.

² www.prezydent.pl/archiwalne-aktualnosci/rok-2002/art,450,wystapienie-prezydenta-rp-na-szczycie-ziemi-w-johannesburgu.html [26.04.2013].

Dzisiaj Polska jako wolny kraj rozwija stosunki z innymi państwami bez ograniczeń, upowszechnia wiedzę o korzyściach przejścia do demokracji, udziela pomocy rozwojowej i humanitarnej. Jesteśmy krajem o nieprzerwanej od dwudziestu lat dodatniej stopie wzrostu gospodarczego. Dlatego Polska angażuje się na rzecz stabilności procesu integracji europejskiej, który rozumiemy jako projekt służący bezpieczeństwu całej Europy. Dlatego jesteśmy aktywni w wysiłkach na rzecz łączenia obu części podzielonej do końca zimnej wojny Europy. Temu służy zainicjowany przez Polskę i Szwecję program Unii Europejskiej – Partnerstwo Wschodnie. [...] Polska chętnie udziela wsparcia i dzieli się doświadczeniem z państwami i społeczeństwami wchodzącym na drogę demokratycznych przemian, i w Afryce Północnej, i Azji, i w Europie³.

Początek drugiej dekady XXI w kształtują nowe trendy w globalnym systemie międzynarodowym, wyznaczające kierunki współpracy na rzecz rozwoju. Światowy kryzys finansowy i jego konsekwencje dla zadłużenia państw OECD, rosnąca rola krajów wschodzących gospodarek dla kondycji finansowej państw strefy euro, wzrost znaczenia instrumentów pomocowych dla prewencji i stabilizacji pokonfliktowej w świetle kryzysu w Mali (2012/2013), to tylko niektóre zjawiska, których natężenie determinuje zmiany w obszarze międzynarodowej współpracy rozwojowej. Równoległe do tych procesów kreowany jest system polskiej współpracy na rzecz rozwoju. Polska odpowiedzialność postrzegana winna być w kategoriach globalnego dobra wspólnego, leżącego w interesie i będącego celem całej ludzkości. W szczególności mając na uwadze stosunkową odporność polskiej gospodarki na konsekwencje kryzysu finansowego, co znalazło swój wrzaz w utrzymaniu 39. miejsca w rankingu 187 najbardziej rozwiniętych państw świata *Human Development Index* (UNDP) w 2013 r., podobnie jak miało to miejsce w roku 2012⁴, jak również pozycję największego beneficjenta unijnej polityki spójności.

Objęcie przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. zbiegło się z istotnymi wydarzeniami, które wpływały na europejską i międzynarodową debatę wokół pomocy rozwojowej. Traktat lizboński podnosił rangę działań na rzecz rozwoju w ramach celów i zasad stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej. W ślad za tym w październiku 2011 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian”⁵. W myśl dokumentu, wydarzenia Arabskiej Wiosny i ruchy społeczne w Afryce Północnej uzasadniają założenie, że

[...] cele rozwoju, demokracji, praw człowieka, dobrych rządów i bezpieczeństwa są ze sobą powiązane; a [...] społeczeństwa muszą zapewniać młodym ludziom perspektywę na przyszłość⁶.

³ *Wystąpienie Prezydenta RP podczas debaty generalnej 67. Sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych*, www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art.154,wystapienie-prezydenta-rp-podczas-debaty-generalnej-67-sesji-zgromadzenia-ogolnego-narodow-zjednoczonych.html [26.04.2013].

⁴ *Human Development Report 2013*, www.hdr.undp.org/en/mediacentre/humandevlopmentreportpresskits/2013report/ [26.04.2013].

⁵ Komisja Europejska, *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian*, Bruksela, 13.10.2010, www.ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_pl.pdf [30.04.2012].

⁶ *Ibidem*, s. 3.

„Agenda na rzecz zmian” jest próbą sprostania wymogom globalnej odpowiedzialności Unii Europejskiej w zakresie rozwoju, w tym sensie wysiłki rozwojowe powinny koncentrować się na wsparciu 48 najsłabiej rozwiniętych krajów (głównie Afryki)⁷. Priorytetem polskiej prezydencji w związku z powyższym było objęcie agendą rozwojową również krajów Europy Wschodniej (*stricte* Partnerstwa Wschodniego).

Istotnym wydarzeniem dla wypracowania paradygmatu przyszłej współpracy na rzecz rozwoju były obrady IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Skuteczności Współpracy Rozwojowej w południowokoreańskim Pusan (29 listopada–1 grudnia 2011)⁸. Wyzwaniem tego szczytu było przede wszystkim utrzymanie konsensu dotyczącego agendy w sprawie efektywności współpracy na rzecz rozwoju, wypracowanej na spotkaniach w Paryżu (2005) i Akrze (2008). Duże znaczenie przypisuje się ustanowieniu w porozumieniu końcowym szczytu „nowego”, szerszego partnerstwa na rzecz rozwoju, obejmującego oprócz tradycyjnych dawców pomocy, nowych aktorów współpracy – „Południe–Południe, BRICS⁹, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i prywatnych fundacji”, a także potwierdzeniu przyjętych wcześniej zobowiązań¹⁰.

W tych uwarunkowaniach aktywność polskiej prezydencji koncentrowała się na promocji agendy demokratycznej we współpracy rozwojowej¹¹, czego wy-

⁷ Nawiązuje m.in. do rosnącego zróżnicowania krajów rozwijających się, wzrostu znaczenia gospodarek wschodzących jako uczestników współpracy rozwojowej oraz wpływu niestabilności niektórych państw słabo rozwiniętych. Komisja kładzie również nowe akcenty w dotychczasowej unijnej agendzie rozwojowej. Działania pomocowe Unii Europejskiej winny koncentrować się na wsparciu dwóch obszarów: dobrych rządów i praw człowieka z uwzględnieniem „zaostrożonej warunkowości” oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego z naciskiem na „rozwój konkurencyjnych lokalnych sektorów prywatnych”. Jednocześnie przy realizacji tych celów Komisja Europejska, poza zasadą koordynacji działań i spójności polityki unijnej, wprowadziła postulat zróżnicowanego partnerstwa na rzecz rozwoju, wychodząc z założenia o konieczności koncentracji unijnych zasobów, tam gdzie są one niezbędne dla ograniczenia ubóstwa i będą one najbardziej skuteczne. Kolejnym ważnym elementem jest próba wzmocnienia współpracy pomiędzy Komisją a instytucjami rozwojowymi w państwach członkowskich poprzez wprowadzenie skoordynowanego „mechanizmu podziału pracy” w obszarze rozwoju. *Ibidem*.

⁸ www.oecd.org/document/12/0,3746,en_2649_3236398_46057868_1_1_1_1,00.html [03.04.2012]; *Auf dem Weg nach Busan: Der internationale Dialog zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit*, VENRO, „2015 im Gespräch” 2011, www.venro.org/fileadmin/redaktion_2015/pdf/2015_VENRO_Busan_2011.pdf [03.04.2012].

⁹ Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Republika Południowej Afryki.

¹⁰ Zawarto m.in. nowe porozumienie o wsparciu państw słabych (*fragile states*), które zakłada skierowanie 30% ODA do tych krajów, w tym również na działania z zakresu stabilizacji pokrzyżowanej. Krytyka postanowień szczytu dotyczyła m.in.: przeniesienia nacisku ze skuteczności pomocy na skuteczną współpracę rozwojową pojmowaną w szerszym kontekście skuteczności rozwoju, zob. szerzej: S. Klingebiel, S. Leiderer, *Aid effectiveness der zwei Geschwindigkeiten*, 05.12.2011, www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/MPHG8P9AV3?Open&nav=expand%3APresse\Die%20aktuelle%20Kolumne\Zusatzdokumente%3Bactive%3APresse\Die%20aktuelle%20Kolumne\Zusatzdokumente\MPHG-8P9AV3, [04.04.2012].

¹¹ Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski uroczyście zainaugurował działalność Funduszu 27 maja 2013 r. w Brukseli. Zob. szerzej: *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011*,

razem była przede wszystkim inicjatywa powołania Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji¹². Ma on wspierać przemiany demokratyczne wschodnich i południowych sąsiadów UE. Ponadto polskie zaangażowanie przejawiało się w: wypracowaniu wspólnego stanowiska państw członkowskich na IV Forum Wysokiego Szczebla ds. Skuteczności Pomocy Rozwojowej w Pusan, przy czym pozycja Unii zdominowana została wzrastającą rolą grupy G-20 jako globalnego forum koordynacji światowej gospodarki; dyskusji wokół finansowania działań zewnętrznych UE z nowej perspektywy finansowej; wieloletnich programów w obszarze współpracy rozwojowej; a także udziału we Wspólnym Zgromadzeniu Parlamentarnym UE–AKP w Lomé (21–23 listopada 2011 r.)¹³. Pozytywnie ocenia się dużą aktywność polskich przedstawicieli w związku z kryzysem humanitarnym w Rogu Afryki w tym okresie, a także wsparcie zapisów Karty działań na rzecz wyeliminowania zjawiska ekstremalnego głodu¹⁴.

Ramy instytucjonalno-prawne polskiej współpracy na rzecz rozwoju

Pierwszym oficjalnym dokumentem, który reguluje kwestie współpracy rozwojowej jest przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2003 r. *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju*. Wyznacza ona uwarunkowania, cele, ramy instytucjonalne, formy i instrumenty polskiej współpracy rozwojowej oraz stanowi podstawę dla późniejszych regulacji w tym zakresie¹⁵. Współpraca na rzecz rozwoju

Grupa Zagranica 2012, www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 15–17, www.democracyendowment.eu [20.04.2013].

¹² W pierwszych trzech latach budżet EED będzie wynosił ponad 25 mln euro. Największy wkład zadeklarowały: Polska (5 mln euro), Szwecja, Dania, Holandia i Szwajcaria, zob.: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/126505.pdf; www.democracyendowment.eu; www.solidarityfund.pl/pl/nawosci-2/90-news-demokracja-prawa-czlowieka/412-otwarto-siedziba-europejskiego-funduszu-na-rzecz-czlowieka-demokracji-w-brukseli; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 21–22 [24.04.2013].

¹³ *Ibidem*, s. 15.

¹⁴ *Ibidem*, s. 15–17.

¹⁵ Wśród uwarunkowań *Strategia* wymienia procesy globalizacyjne w gospodarce światowej, zakończenie zimnej wojny i demokratyzację krajów Europy Środkowej i Wschodniej, kompleksowe podejście do polityki rozwojowej, komplementarność działań rozwojowych poszczególnych państw z innymi obszarami i dziedzinami życia, odpowiedzialność krajów beneficjentów pomocy oraz przeciwdziałanie zagrożeniom terroryzmem. Cele polskiej współpracy rozwojowej potwierdzają dążenie do zrównoważonego rozwoju oraz redukcję ubóstwa w myśl milenijnych celów rozwojowych oraz założeń unijnej polityki rozwojowej. Ma ona za zadanie m.in. przyczynić się do rozpowszechniania praw człowieka, demokracji oraz rządów prawa, promować globalne bezpieczeństwo i stabilność, przekazywać doświadczenia z zakresu polskiej transformacji ustrojowej. Kryteria wyboru kierunków polskiej pomocy miały wynikać z istniejących lokalnie potrzeb wsparcia, przestrzegania praw człowieka, zasad prawa i dobrego rządzenia, zaplecza instytucjonalno-personalnego oraz programowego. Natomiast za priorytetowe obszary objęte pomocą uznano „ochronę zdrowia, edukację i naukę, dostęp do wody pitnej, ochronę środowiska naturalnego, umacnianie struktur lokalnych, wspieranie instytucji demokratycznych, poprawę efektywności administracji publicznej,

uznana została za integralną „część polityki zagranicznej i stosunków zewnętrznych Polski”, która pozwala na realizację „podstawowych celów polskiej polityki zagranicznej: zapewnieniu bezpieczeństwa i stabilności państwa i jego obywateli, ochronie jego interesów oraz rozwojowi współpracy gospodarczej z krajami wszystkich kontynentów”¹⁶. Z tego punktu widzenia bezpieczeństwu Polski

[...] będzie służyć zapobieganie potencjalnym, konfliktogennym napięciom na linii Północ–Południe, interesom gospodarczym – większe zaangażowanie krajów rozwijających się i w okresie transformacji w gospodarkę światową, w tym w wymianę handlową i inwestycyjną z naszym krajem, środowisku naturalnemu – identyfikacja i eliminowanie zagrożeń ekologicznych¹⁷.

Do beneficjentów polskiej pomocy zaliczono wybrane kraje rozwijające się oraz przechodzące transformację ustrojową¹⁸. Mając na uwadze znaczną przewagę wielostronnych form wsparcia, zapowiedziano dążenie do stopniowego zwiększania pomocy dwustronnej¹⁹, a także do podniesienia wielkości ODA do 0,1% PKB do 2006 r.²⁰

Dokument podkreśla wpisanie się polskiej polityki rozwojowej w ramy realizowanych działań i strategii Unii Europejskiej w tym zakresie, a także podjęcie negocjacji dotyczących udziału w finansowaniu Europejskiego Funduszu Rozwoju. Polskie zaangażowanie w politykę unijną ma się koncentrować przede wszystkim na wspieraniu politycznej i gospodarczej transformacji w krajach objętych pomocą. Ponadto Polska będzie dążyć do członkostwa w Komitecie Pomocy Rozwojowej (DAC), wspierając jednocześnie implementację rekomendacji i wytycznych OECD przy realizacji działań na rzecz rozwoju przez państwa członkowskie.

Strategia określa również strukturę systemu polskiej współpracy na rzecz rozwoju. Jako sfera stosunków zewnętrznych państwa podlega ona pod resort spraw zagranicznych. Minister spraw zagranicznych prowadzi politykę współpracy rozwojowej za pośrednictwem Departamentu Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej oraz ją koordynuje z pozostałymi ministerstwami i instytucjami za pośrednictwem Krajowego Koordynatora ds. Międzynarodowej Współpracy Rozwojowej. Ministerstwu Finansów powierzono kluczową rolę w alokacji dwu-

rozwój współpracy transgranicznej oraz restrukturyzację sektorową”. *Ibidem*, s. 7. Strategia określa dwie ścieżki transferu wsparcia dla krajów rozwijających się: pierwszą jest współpraca bilateralna w formie pomocy projektowej (przede wszystkim na infrastrukturę), technicznej (w obszarze transformacji ustrojowej, w celu podniesienia jakości zasobów ludzkich i przepływu wiedzy do krajów rozwijających się i w okresie transformacji), finansowej (w postaci kredytów preferencyjnych w ramach pomocy wiązanej i niewiązanej, dwustronne inicjatywy oddłużeniowe), humanitarnej i żywnościowej oraz wolontariatu. Drugą jest pomoc przekazywana wielostronnie za pośrednictwem instytucji systemu Narodów Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej.

¹⁶ Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2003 r., Warszawa 2003, s. 5.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, s. 6.

¹⁹ *Ibidem*, s. 8–9.

²⁰ *Ibidem*, s. 14.

i wielostronnej pomocy finansowej. Przewidziano powołanie Rady ds. Współpracy Rozwojowej, jako ciała doradczego i opiniodawczego²¹. Zapowiedziano również podjęcie działań promocyjnych i informacyjnych o tematyce rozwojowej w społeczeństwie.

W perspektywie zbliżającej się prezydencji w Radzie UE i w obliczu rosnących oczekiwań w stosunku do działań na rzecz rozwoju, konieczne było podjęcie dalszych kroków, zwłaszcza legislacyjnych, stwarzających spójny i efektywny system polskiej współpracy rozwojowej. Z jednej strony chodziło o wypracowanie wieloletniego programu współpracy rozwojowej, określającego cele, geograficzne i sektorowe priorytety wsparcia. Z drugiej niezbędne było stworzenie podstaw prawnych dla realizowanej przez państwo polityki.

Konieczność precyzyjnych regulacji podkreślał również przygotowany na wniosek MSZ raport przeglądowny DAC z 11 maja 2010 r., poddający ocenie polski system współpracy rozwojowej, w tym także opracowywany projekt. Strategia z 2003 r. uznana została za niewystarczająca i nieadekwatną w obliczu zmieniających się zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań, zarówno dla polskiej polityki, jak i międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. W przekonaniu ekspertów zapisy ustawy winny wyraźnie oddawać zaangażowanie państwa we współpracę na rzecz rozwoju, a także definiować cele polskiej ODA. Ponadto regulacje powinny objąć kwestie realizacji pomocy i odpowiedzialności za jej implementację. Takie przepisy będą stanowić fundament spójnego systemu pomocowego, wyposażając ministra spraw zagranicznych w zasadnicze kompetencje kreowania, koordynacji i konsultacji w obszarze polityki na rzecz rozwoju, wiążącej dla całego rządu²². Co więcej, Polska, będąc członkiem UE, dołączając do Deklaracji z Paryża w sprawie skuteczności pomocy (2005)²³ oraz Planu działania z Akry (2008)²⁴, musi stawić

²¹ Mają ją tworzyć posłowie i senatorowie, przedstawiciele Kościołów i związków wyznaniowych, organizacji pozarządowych, środowisk akademickich i biznesowych oraz mediów, *ibidem*, s. 18.

²² *Special Review of Poland*, Development Co-operation Directorate of OECD, 11 May 2010, www.polskapomoc.gov.pl/files/2010%20/Special%20Review%20of%20Poland%20-%20FINAL%20REPORT.pdf, s. 13. [24.04.2013].

²³ Określa ona 5 zasad efektywniejszego rozwoju: 1) Odpowiedzialność – uznanie przewodniej roli krajów partnerskich w implementacji narodowych strategii rozwojowych, udoskonalaniu instytucji i przeciwdziałaniu korupcji, respektowanie priorytetów i potrzeb krajów partnerskich; 2) Dostosowanie – kraje udzielające pomocy dostosowują swoje wsparcie do realizacji tych celów i wykorzystują lokalne systemy i procedury; 3) Harmonizacja – kraje udzielające pomocy koordynują swoje działania, upraszczają procedury i wymieniają informacje, aby uniknąć ich powielania i zapewnić transparencję; 4) Zarządzanie ukierunkowane na wyniki – zarówno kraje rozwijające się, jak i udzielające pomocy skupiają się na osiąganiu i mierzeniu rezultatów pomocy; 5) Wspólna odpowiedzialność – zarówno kraje rozwijające się, jak i udzielające pomocy są odpowiedzialne za rezultaty w zakresie rozwoju; www.adb.org/media/articles/2005/7033_international_community_aid/paris_declaration.pdf [03.03.2012].

²⁴ Wzywa donatorów m.in. do niezbędnej decentralizacji współpracy rozwojowej poprzez przekazanie kompetencji strukturom krajowym, wykorzystywania przy dostarczaniu pomocy w pierwszej kolejności systemów kraju partnerskiego; bardziej przewidywalnego i przejrzystego sposobu udzielania pomocy, by ułatwić partnerom budżetowanie, planowanie i wdrażanie ich strategii

czoła wyzwaniom, przed którymi stoi międzynarodowa współpraca rozwojowa takimi, jak zmiany klimatyczne, wzrost znaczenia problemów bezpieczeństwa międzynarodowego w kontekście rozwojowym, kryzys żywnościowy czy implikacje kryzysu finansowego i gospodarczego na społeczność dawców i beneficjentów pomocy. Dlatego też zarekomendowano m.in. wypracowanie wizji polskiej współpracy rozwojowej w perspektywie kilkuletniej (2010–2015), egzekwowanie spójności polityki rozwojowej z innymi obszarami działań zewnętrznych rządu dotyczącymi krajów rozwijających się, strategię polskiego zaangażowania w unijną politykę rozwojową, wytyczne odnośnie do pomocy wielostronnej w celu uzupełnienia i zwiększenia wsparcia dwustronnego, programowanie pomocy dwustronnej z udziałem wszystkich aktorów systemu ODA, włączenie działań pomocowych takich zagadnień jak: *gender*, środowisko naturalne, prawa człowieka, rządy prawa, jak również przyjęcie zasad, na jakich opierać się ma polska aktywność humanitarna, zgodnych z międzynarodowymi standardami „Reguł dobrego świadczenia pomocy humanitarnej”²⁵. Autorzy podkreślają korzyści płynące z precyzyjnej regulacji legislacyjnej dla działań na rzecz rozwoju, a także istotną rolę edukacji globalnej w podnoszeniu świadomości społeczeństwa polskiego w tych obszarach²⁶.

Trwające od 2006 r. prace legislacyjne²⁷, zakończyły się przyjęciem 16 września 2011 r. Ustawy o współpracy rozwojowej²⁸, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Określa ona organizację, zasady oraz formy współpracy rozwojowej z krajami rozwijającymi się oraz państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego. Przez współpracę rozwojową rozumiane są działania podejmowane przez administrację rządową (art. 2), mające na celu:

- pomoc rozwojową, w szczególności promowanie i wspieranie demokracji i społeczeństwa obywatelskiego, zasad dobrego rządzenia i respektowania praw człowieka oraz wspieranie trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego, przyczynianie się do redukcji ubóstwa, poprawy stanu zdrowia ludności, podnoszenia poziomu wykształcenia i kwalifikacji,

rozwojowych; określenia warunków, na jakich donatorzy udzielają pomocy, wspólnie z krajami partnerskimi na podstawie ich własnych planów rozwojowych; www.oecd.org/dataoecd/37/50/42400973.pdf [02.04.2012].

²⁵ *Special Review...*, s. 14–15.

²⁶ Zalecono implementację rekomendacji raportu *Global Education Network Europe (GENE)*, zatytułowanego „Edukacja globalna w Polsce z 2009 r. Europejski proces partnerskiego przeglądu edukacji globalnej. Krajowy raport na temat edukacji globalnej w Polsce”, zob. szerzej: www.polskapomoc.gov.pl/files/2010%201/GENE/Edukacja%20globalna%20w%20Polsce_raportGENE.pdf [26.04.2013].

²⁷ Zob. szerzej: P. Bagiński, *Nowy projekt założeń Ustawy o współpracy rozwojowej – krok w dobrym kierunku, ale czy odpowiadający współczesnym wyzwaniom?*, *GDRG Komentarz*, 2/210, www.globaldevelopment.org.pl/attachments/133_%20KOMENTARZE_GDRG_Nr_2_2010.pdf; www.igo.org.pl/publikacje/stanowiska/175-stanowisko-igo-w-sprawie-projektu-ustawy-o-wspolpracy-rozwojowej [26.04.2013].

²⁸ Ustawa z 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej; www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/USTAWA%20o%20wspolpracy%20rozwojowej%20FINAL.pdf [29.04.2013].

- pomoc humanitarną dla ludności poszkodowanej w konfliktach zbrojnych, klęskach żywiołowych itp.,
- edukację globalną na rzecz podniesienia świadomości i zrozumienia problemów globalnych oraz współzależności pomiędzy państwami.

Ustawa zobowiązuje rząd do realizacji polskiej współpracy rozwojowej w ramach wieloletnich programów, sporządzanych na co najmniej 4 lata, których opracowanie pozostaje w gestii ministra do spraw zagranicznych. Określają one cele oraz polityczne i geograficzne priorytety pomocy rozwojowej, humanitarnej i edukacji globalnej. Rada Ministrów przyjmuje i aktualizuje program w formie uchwały (art. 6 ust. 4). Na ich podstawie opracowywane są coroczne plany współpracy rozwojowej, zawierające zadania, formy oraz wysokość środków finansowych przeznaczonych dla krajów rozwijających się²⁹. Przewidziana jest możliwość wieloletniego finansowania działań pomocowych w odniesieniu do państw objętych działaniami wojennymi (art. 22 zmienia zapisy ustawy o finansach publicznych), w pozostałych przypadkach z zastrzeżeniem ograniczenia do wysokości środków w danym roku budżetowym. W związku z zapisami o finansowaniu działań pomocowych organizacje pozarządowe zwracały uwagę na brak regulacji tzw. mechanizmu *matching funds*, umożliwiającego wnioskowanie do MSZ o dofinansowanie projektów opłacanych przez innych donatorów³⁰. Krytykuje się również brak określenia wyraźnych perspektyw rozwoju polskiej współpracy rozwojowej, przejrzystości działań rozwojowych oraz dostosowania do standardów międzynarodowych, w szczególności Deklaracji z Paryża dotyczącej skuteczności pomocy³¹.

Ustawa wzmacnia kompetencje koordynacyjne ministra spraw zagranicznych (art. 13 ust. 2), sprawowane za pośrednictwem Krajowego Koordynatora Współpracy Rozwojowej w randze sekretarza lub podsekretarza stanu. Krajowy Koordynator pełni jednocześnie funkcję przewodniczącego Rady Programowej Współpracy Rozwojowej³² i stoi na czele Departamentu Współpracy Rozwojowej³³. Do jego kompetencji należy reprezentowanie Polski w zakresie kształtowa-

²⁹ Projekt z 29 marca 2010 r. wprowadzał dodatkowo średniookresową strategię współpracy rozwojowej dla danego kraju/regionu/obszaru tematycznego, a także zapisy regulujący zadania, cele, finansowanie Polskiej Agencji Współpracy Rozwojowej, zob.: www.wv2.senat.pl/ngo/2010/12-posiedzenie.pdf, s. 27–37.

³⁰ *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 30.

³¹ *Ibidem*, s. 30.

³² Na mocy ustawy ustanowiona została 21-osobowa Rada Programowa Współpracy Rozwojowej, powoływana na 4-letnią kadencję, w jej skład wchodzi m.in. 4 przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz jeden ze świata nauki. Jako organ opiniodawczo-doradczy przedstawia m.in. propozycje priorytetów geograficznych i tematycznych współpracy rozwojowej, opiniuje projekty programu wieloletniego współpracy rozwojowej i planów rocznych, roczne sprawozdania z realizacji przez organy administracji rządowej zadań z zakresu współpracy rozwojowej, a także projekty dokumentów rządowych. W rozdziale 5. ustawy określony został jej skład i kompetencje, *Ustawa z 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej*, www.polskapomoc.gov.pl/Rada,Programowa,Wspolpracy,Rozwojowej,1351.html [25.04.2013].

³³ Od stycznia 2012 r. urząd ten pełni Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, w ramach MSZ ponosi odpowiedzialność za realizację współpracy rozwojowej, w tym także działania z zakresu pomocy humanitarnej oraz kształtowanie polskiej polityki wschodniej.

nia wielostronnej współpracy rozwojowej na forach Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych³⁴.

Całość zagadnień związanych z pomocą rozwojową i humanitarną znajduje się od 10 lipca 2012 r. w kompetencji Departamentu Współpracy Rozwojowej³⁵, do którego włączono Departament Wdrażania Programów Rozwojowych. Miało to na celu skoncentrowanie prac w ramach jednej komórki organizacyjnej, podniesienie jej efektywności, tak aby zapewnić większą koherencję pomiędzy programowaniem, wdrażaniem i ewaluacją pomocy rozwojowej³⁶.

Zapisy ustawy wprowadzają zamysł powołania agencji, wdrażającej projekty i programy polskiej pomocy na gruncie utworzonej w 2001 r. Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak”. Z inicjatywy ministra spraw zagranicznych została ona reaktywowana w 2011 r., a od stycznia 2013 r. funkcjonuje pod nazwą Fundacja Solidarności Międzynarodowej³⁷. Ustawa przewiduje możliwość zlecenia Fundacji obsługi konkursów oraz realizację zadań z zakresu współpracy rozwojowej (ze względu na szczególne warunki polityczne w państwie, w którym ma być realizowane zadanie). Dotychczas są to głównie projekty z zakresu demokratyzacji. Może ona prowadzić działania własne³⁸ oraz stosować procedurę zapytań ofertowych.

Uchwalenie ustawy o współpracy rozwojowej jest ważnym krokiem w stronę rozwoju polskiego systemu, niemniej nie spełnia istotnych oczekiwań i postulatów, wysuwanych w trakcie jej przygotowań przez organizacje pozarządowe zaangażowane w działania na rzecz rozwoju³⁹, zrzeszone w stowarzyszeniu „Grupa Zagranica”. Nie zostały uwzględnione m.in. propozycje dotyczące funkcjonowania Fundacji Solidarności Międzynarodowej jako organizacji regrantowej, większej spójności polityki na rzecz rozwoju, a także wzmocnienia mechanizmów monitorowania i ewaluacji wieloletnich programów współpracy.

³⁴ www.polskapomoc.gov.pl/Biogram,Ministra,ds.,Pomocy,Rozwojowej,1533.html [26.04.2013].

³⁵ Departament Współpracy Rozwojowej realizuje zadania z zakresu planowania, koordynacji, monitoringu i ewaluacji działań na rzecz rozwoju. Ma też kompetencje w ramach programowania priorytetów polskiej pomocy, organizacji konkursów na projekty rozwojowe a także prowadzeniem tej problematyki na płaszczyźnie unijnej.

³⁶ *Projekt zarządzenia w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych*, [³⁷ Działalnością Fundacji kieruje zarząd, wybierany przez Radę Fundacji, której członków powołuje minister spraw zagranicznych. Przewodniczącą Rady jest obecnie Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, zob.: \[www.solidarityfund.pl/pl/fundacja1/wladze-fundacji\]\(http://www.solidarityfund.pl/pl/fundacja1/wladze-fundacji\) \[25.04.2013\]. Fundacja ma obowiązek przekazywania corocznych sprawozdań z realizacji zadań z zakresu współpracy rozwojowej na ręce ministra spraw zagranicznych, ministra finansów oraz sejmowej komisji do spraw zagranicznych.](http://www.google.pl/url?sa=t&rc=t-j&q=&escr=s&source=web&cd=4&ved=0CDkQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.ms.gov.pl%2Fresource%2F3b73f6df-e3b3-4e73-980f-48fe76d9f7b%3AJCR%3Bjsessionid%3D486870AEA60367D1D4B12878BD68E399.cmsap2p&ei=CLmnUZLPIsbvsgbB7oGAAQ&usg=AFQjCNEilcNBfnSTEJGP5IdqakFqi02TSQ&bvm=bv.47244034,d.Yms&cad=rja, s. 5 [26.04.2013].</p></div><div data-bbox=)

³⁸ Mówi o tym § 9 pkt 2 Statutu Fundacji, www.solidarityfund.pl/pl/pliki/1%29-Dokumenty-Fundacji/Statut-Fundacji-Wiedzie%20%87-Jak [25.04.2013].

³⁹ www.wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/677037.html [25.04.2013].

Założenia, priorytety i realizacja polskiej współpracy rozwojowej w drugiej dekadzie XXI w.

Ramy polskiej współpracy na rzecz rozwoju determinuje przede wszystkim członkostwo w Unii Europejskiej. Specyfika europejskiej współpracy na rzecz rozwoju wynika z jej wspólnotowej płaszczyzny, kształtowanej przez instytucje unijne oraz zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi w zaangażowaniu w sprawy rozwojowe⁴⁰. Wiąże się to zarówno z mocniejszym zakorzenieniem współpracy rozwojowej w tradycji 15 państw członkowskich, które są członkami Komitetu Współpracy Rozwojowej (DAC) OECD, jak i potencjałem gospodarczo-politycznym poszczególnych krajów UE. Jednocześnie większość oficjalnej pomocy rozwojowej członków Unii Europejskiej przebiega kanałami współpracy dwustronnej (2/3) w porównaniu do działań multilateralnych (1/3). Mając na uwadze zdecydowaną przewagę Unii Europejskiej w dostarczaniu światowej pomocy na rzecz rozwoju – w latach 2004–2011 połowa oficjalnej pomocy rozwojowej pochodziła od UE i jej państwa członkowskich – wzrasta presja na wypracowanie wewnętrznie spójnej strategii współpracy na rzecz rozwoju godzącej zróżnicowane preferencje i interesy państw członkowskich, która byłaby podstawą skutecznej europejskiej polityki rozwojowej. W 2005 r. kraje UE przyjęły zobowiązanie do zwiększenia poziomu ODA do roku 2010 do 0,56% DNB, a do 2015 do 0,7%. Cel ten zróżnicowano według członków – na poziomie 0,7% DNB dla krajów UE-15 oraz 0,33% dla 12 nowych państw członkowskich⁴¹. Polskę w dalszym ciągu dzieli duży dystans w stosunku do innych europejskich donatorów, zarówno pod względem wielkości ODA (por. wykres 1), jak i poziomu efektywności jej wdrażania⁴². Średnio w latach 2008–2011 środki przeznaczone na pomoc rozwojową przekraczały sumę 1 mld złotych rocznie. W 2010 r. wartość polskiej ODA zmniejszyła się do 0,08% DNB z 0,09% DNB w 2009 r. i od tego czasu utrzymywała się na stałym poziomie (por. tabela 1). Według wstępnych danych OECD na 2012 r. polska pomoc wzrosła do 0,09% DNB, osiągając 438 mln dolarów, co oznacza wzrost o 12,4% w porównaniu do 2011 r. i wzrost pomocy przekazywanej bilateralnie⁴³.

⁴⁰ Zob. szerzej: P. Bagiński, *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Warszawa 2009; A. Paterek, *Polityka współpracy rozwojowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu zadłużenia strefy euro*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 4, s. 171–194.

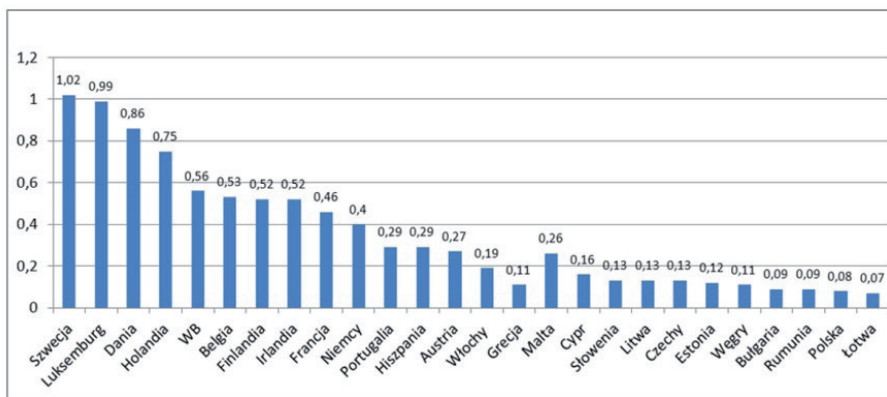
⁴¹ Zakładany na rok 2010 cel pośredni nie został osiągnięty, nie udało się również zwiększyć unijnej pomocy finansowej dla Afryki i krajów najstabiliej rozwiniętych. Por. UE zwiększy pomoc finansową dla Afryki Subsaharyjskiej oraz zapewni zespołowo przynajmniej 50% uzgodnionego wzrostu zasobów ODA dla tego kontynentu, respektując jednocześnie w pełni priorytety poszczególnych państw członkowskich dotyczące udzielania pomocy rozwojowej, [w:] Afryka (konkluzje Rady z 24 maja 2005 r.), dok. 9266/05, pkt 22, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st10/st10593.pl11.pdf [30.04.2012].

⁴² Raporty „Polska współpraca rozwojowa Grupy Zagranica” z lat 2008–2011.

⁴³ www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2013/ODA%20Press%20Release%20NON%20DAC.pdf [05.06.2013].

W 2011 r. wartość polskiej ODA wyniosła 1,2 mld zł⁴⁴, co plasowało Polskę na przedostatnim miejscu wśród krajów członkowskich. W 2005 r. Polska przyjęła na siebie zobowiązanie zwiększenia wartości ODA do poziomu 0,17% DNB w 2010 r., a w 2015 r. do poziomu 0,33% DNB. Tych założeń nie udało się zrealizować. Aby osiągnąć deklarowane zaangażowanie w 2015 r., Polska musiałaby czterokrotnie zwiększyć wartość pomocy świadczonej bilateralnie.

Wykres 1. Udział ODA w DNB (%) w 2011 r. w państwach członkowskich UE



Źródło: www.oecd.org/dataoecd/44/13/50060310.pdf, s. 2.; www.europa.eu/rapid/exploit/2012/04/MEMO/EN/m12_243.eni/Pictures/10000000000031B00000225BF8146DA.jpg.

Tabela 1. Polska ODA w latach 2000–2011 (w mln dolarów)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bilateralna ODA	13	31	9	19	25	48	119	156	84	91	96	91
Wielostronna ODA	16	5	5	8	93	157	178	207	288	282	282	326
Razem	29	36	14	27	118	205	297	363	372	373	378	417
% DNB	0,024	0,024	0,015	0,013	0,05	0,07	0,09	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.polskapomoc.gov.pl/files/2010%20!/Special%20Review%20of%20Poland%20-%20FINAL%20REPORT.pdf.

Polski system pomocowy, w odróżnieniu od większości donatorów Zachodu, charakteryzuje znaczna przewaga pomocy dystrybuowanej kanałami współpracy wielostronnej w porównaniu z udziałem wsparcia realizowanego w ramach pomocy dwustronnej. Działania realizowane za pośrednictwem instytucji międzynarodowych stanowiły w latach 2008–2011 ponad 70% polskiej ODA⁴⁵ (tab. 1).

⁴⁴ www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,15.html [30.04.2012].

⁴⁵ W 2008 r. 77%, w 2009 r. – 75%, w 2010 r. – 74%, w 2011 r. – 78%.

Wprawdzie w niewielkim stopniu, ale systematycznie, wzrasta udział polskiej ODA przekazywany na wpłaty do ogólnego budżetu UE⁴⁶: w 2011 r. osiągnęła wartość 934 mln zł (311,98 mln dolarów)⁴⁷, co stanowiło około 75% całej polskiej pomocy rozwojowej i 97% pomocy realizowanej wielostronnie⁴⁸. Od 2010 r. polski wkład do budżetu UE na cele współpracy rozwojowej utrzymuje się na poziomie ok. 3%, potwierdza to również przyjęty przez rząd plan współpracy rozwojowej na rok 2013. Część polskiej składki przeznaczanej na współpracę rozwojową prowadzoną w ramach UE w 2013 r. wyniesie ok. 237 mln euro, czyli ok. 1 mld zł. Natomiast polska składka na Europejski Fundusz Rozwoju w 2013 r. może osiągnąć ponad 72 mln euro, czyli ok. 297 mln zł⁴⁹.

Drugim, istotnym kanałem przepływu polskiej pomocy wielostronnej, są wpłaty do agend systemu ONZ. W 2011 r. ich wartość była dwukrotnie wyższa w porównaniu z rokiem 2010 i wyniosła 11,09 mln dolarów⁵⁰. Dla porównania, w 2008 r. Polska przekazała kontrybucje do 8 organizacji systemu NZ, w 2011 r. ich liczba wzrosła do 13 (23,72 mln zł)⁵¹. W sumie wpłaty do międzynarodowych instytucji poza UE kształtowały się w 2011 r. na poziomie 3% (31,31 mln zł/12,52 mln dolarów) całej polskiej pomocy rozwojowej. W planie na rok 2013 zapowiedziano utrzymanie zasadniczej części wpłat na rzecz wyspecjalizowanych wielostronnych organizacji, programów i funduszy w ramach międzynarodowej współpracy rozwojowej jako kontynuacja wcześniejszego zaangażowania Polski. Większość środków trafi do instytucji systemu Narodów Zjednoczonych (w tym m.in. UN Women i UNAIDS). Część środków przeznaczona zostanie również na programy i fundusze administrowane przez OECD (Centrum Rozwoju OECD)⁵².

⁴⁶ 660,66 mln zł (187,87 mln euro) w 2008 r., co stanowiło 74% całej polskiej pomocy rozwojowej i prawie 95% pomocy realizowanej wielostronnie; w 2009 r., odpowiednio, 841,07 mln zł (194,25 mln euro), 73% i 96%; w 2010 r. – 810 mln zł (203 mln euro), 70% i 95%.

⁴⁷ Składka do budżetu ogólnego UE osiągnęła wartość 803,21 mln zł, ponadto po raz pierwszy Polska uczestniczyła w finansowaniu Europejskiego Funduszu Rozwoju – 130,6 mln zł.

⁴⁸ Występująca różnica 1% w ujęciu udziałów polskiej pomocy wielostronnej i dwustronnej na rok 2011 w danych MSZ i raportach „Grupy Zagranica”, wynika z uwzględnienia w ramach pomocy wielostronnej środków przekazanych na pomoc humanitarną. *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 41; Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2011*, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Raport_2011.pdf, s. 11 [04.05.2013].

⁴⁹ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r.*, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2013/PLAN%202013_22.10.2012.pdf, s. 29 [05.05.2013].

⁵⁰ *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 43.

⁵¹ Największa część polskich środków (11,09 mln dolarów) trafia do Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO), Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Organizacji NZ ds. Rozwoju Przemysłowego (UNIDO), są to jednak kwoty pokrywające w niewielkiej części ich budżety. *Ibidem*; *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2011...*, s. 14.

⁵² *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r...*, s. 17.

Polska pomoc dwustronna koordynowana jest przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ⁵³. W 2011 r. stanowiła ona 22% całej polskiej pomocy rozwojowej (tab. 1). Wspomniane wyżej wstępne dane OECD na rok 2012 wskazują na wzrost polskiej pomocy przekazywanej bilateralnie, co jednocześnie przyczyniło się do wzrostu polskiej ODA o 12,4% w porównaniu z 2011 r.⁵⁴ W tej formie polskie wsparcie zarówno w roku 2010, jak i w 2011 objęło ponad 80 państw, należy jednak zaznaczyć że ponad 90% środków w ramach pomocy bilateralnej regularnie trafia do dziesięciu największych beneficjentów polskiego wsparcia, choć niekoniecznie są to państwa uznane za priorytetowe w rządowych dokumentach programowych⁵⁵.

W 2011 r. sześć z dziewięciu krajów priorytetowych znalazło się na liście 10 największych biorców pomocy, co świadczy o większej spójności między założeniami i realizacją polskiego wsparcia w porównaniu z latami poprzednimi⁵⁶. Jednakże pierwsze miejsce zajęła nieujęta w priorytetach Bośnia i Hercegowina (por. tab. 2 i 3), podobnie jak w 2010 r. połowa wsparcia trafiła do Chin. Wynika to z uwzględniania w statystykach pomocy udzielanych pożyczek i kredytów preferencyjnych na rzecz tych państw, również w ramach pomocy związanej⁵⁷.

Ponad połowa środków ujętych w ramach pomocy bilateralnej w 2011 r. przeznaczona została na działania w krajach Partnerstwa Wschodniego. Na drugim miejscu znalazł się Afganistan (por. tab. 2 i 3, wykres 3 i 4), co wiąże się przede wszystkim z polskim zaangażowaniem wojskowym w tym kraju. Jednocześnie w porównaniu do 2010 r., zmniejszone zostało bilateralne wsparcie dla krajów Afryki Subsaharyjskiej, choć polski wkład do Europejskiego Funduszu Rozwoju od 2011 r., którego adresatami są w szczególności kraje AKP, może być postrzegany jako rekompensata⁵⁸.

⁵³ W krajowy system udzielania pomocy rozwojowej zaangażowane są, poza kluczowym Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Finansów (odpowiada za koordynację działań związanych z ODA w zakresie udzielania państwom kredytów rządowych w ramach pomocy związanej; redukcją zadłużenia; dokonywaniem części wpłat na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych znajdujących się na oficjalnej liście DAC OECD; przekazywaniem, w ramach składki członkowskiej do budżetu unijnego, polskiego udziału w finansowaniu polityki rozwojowej UE), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (stypendia) oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (pomoc dla uchodźców), Ministerstwo Obrony (Afganistan – działania realizowane przez polskich ekspertów cywilnych w Zespole Odbudowy Prowincji w prowincji Ghazni). Działania pomocowe finansowane są ze środków publicznych uwzględnianych corocznie w budżecie państwa, za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP ze środków rezerwy celowej, przeznaczonej na współpracę rozwojową, ze środków MSZ oraz ze środków innych resortów świadczących współpracę rozwojową.

⁵⁴ www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2013/ODA%20Press%20Release%20NON%20DAC.pdf [05.06.2013].

⁵⁵ *Special...*, s. 17; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 42.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 42.

⁵⁷ *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2010*, „Grupa Zagranica 2011”, www.globalnepoludnie.pl/IMG/pdf/RAPORT_Polska_wspolpraca_rozwojowa_2010.pdf, s. 8; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 44.

⁵⁸ *Ibidem*.

Tabela 2. Lista krajów priorytetowych w latach 2004–2013

2004	6 krajów priorytetowych: Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdowa i Wietnam (do 2006)
2005	7 krajów priorytetowych (dodano Autonomię Palestyńską): Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdowa i Wietnam (do 2006)
2006	9 krajów priorytetowych (dodano Białoruś i Ukrainę): Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Irak, Mołdowa, Ukraina (od 2006) i Wietnam (do 2006)
2007	9 krajów priorytetowych (usunięto Wietnam, dodano Tanzanię): Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Irak, Mołdowa, Tanzania (od 2007), Ukraina (od 2006)
2008	8 krajów priorytetowych (usunięto Irak): Autonomia Palestyńska (od 2005), Afganistan, Angola, Białoruś (od 2006), Gruzja, Mołdowa, Tanzania (od 2007), Ukraina (od 2006)
2009	7 krajów priorytetowych (usunięto Tanzanię): Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska
2010	7 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska
2011	9 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Afganistan, Angola oraz Autonomia Palestyńska, Armenia, Azerbejdżan
2012–2015	20 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdowa, Armenia, Azerbejdżan, Afganistan, Autonomia Palestyńska, 8 państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), 2 państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Kirgistan, Tadżykistan

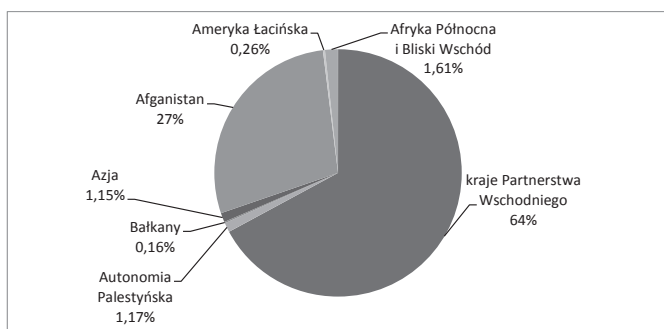
Źródło: www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 44; www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2010_grupa_zagranica_cdya.pdf, s. 7–8; www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf, s. 5–6.

Tabela 3. Lista 10 największych beneficjentów polskiej ODA w 2011 r. (w mln dolarów)

Bośnia i Hercegowina	25,92
Białoruś	21,21
Ukraina	12,04
Afganistan	9,43
Gruzja	6,58
Wietnam	4,5
Kazachstan	2,07
Mołdowa	1,71
Armenia	1,12
Haiti	0,56
Autonomia Palestyńska	0,53

Źródło: www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 45.

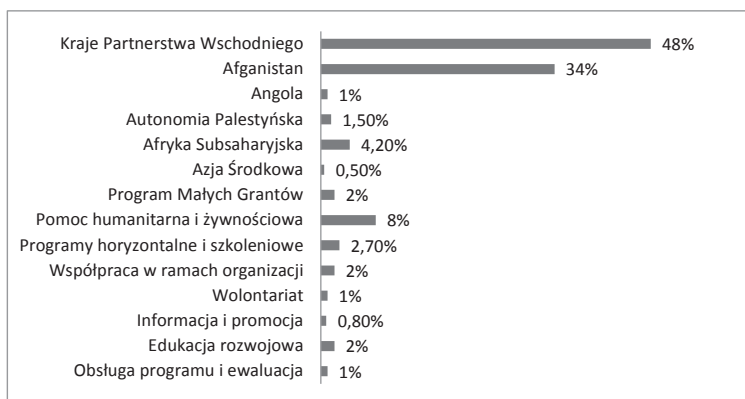
Wykres 2. Geograficzny podział polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej w 2011 r.



Źródło: *Polska współpraca rozwojowa. Kwestie do debaty*, THINKTANK 2013, s. 13.

W 2011 r. według danych raportu polskiej współpracy rozwojowej MSZ, na implementację polskiego programu współpracy rozwojowej rozdysponowano budżetową rezerwę celową w wysokości 129 mln zł⁵⁹. Alokację środków udzielanych za pośrednictwem MSZ ilustruje poniższy wykres⁶⁰.

Wykres 3. Polska pomoc dwustronna w 2011 r. – podział na poszczególne priorytety i kraje



Źródło: www.watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 44; www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/Pomoc%20zagraniczna%202011/Alokacje%20finansowe_program%20PWR%202011.pdf.

⁵⁹ *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2011...*, s. 15. W tym m.in. na finansowanie projektów wyłanianych w trybie konkursowym przeznaczono 38,7 mln zł, na projekty koordynowane przez polskie placówki dyplomatyczne wyasygnowano 6,3 mln zł, Polski Zespół Odbudowy Prowincji (PRT – *Provincial Reconstruction Team*) w Ghazni otrzymał dofinansowanie w kwocie 23 mln zł.

⁶⁰ www.polskapomoc.gov.pl/files/inne%20dokumenty%20PDF/Pomoc%20zagraniczna%202011/Alokacje%20finansowe_program%20PWR%202011.pdf [20.05.2013].

Przyjęte przez Radę Ministrów *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016* uznają współpracę rozwojową jako odzwierciedlenie idei solidarności międzynarodowej za „kluczową dla budowy dobrobytu i stabilności na świecie”⁶¹. W związku z aktywnym wsparciem celów milenijnych, polski rząd deklaruje większe zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju, unowocześnienie podejścia do pomocy rozwojowej, a tym samym dążenie do podniesienia swojej pozycji wśród europejskich donatorów. W dalszym ciągu współpraca rozwojowa współtworzy wachlarz instrumentów realizacji celów polityki zagranicznej państwa⁶².

Strategia wskazuje na istotę opracowania średniookresowych celów polskiego systemu współpracy rozwojowej, z wyodrębnieniem geograficznych i tematycznych obszarów wsparcia, a także potrzebę przejęcia przez państwo odpowiedzialności za koordynację i kontakt z państwami adresatami pomocy rozwojowej. Od 2013 r. ponad 60% polskiej pomocy rozwojowej ma trafić na rzecz krajów Partnerstwa Wschodniego – ze szczególnym naciskiem na działania wspierające demokrację oraz transformację w tych krajach (70% środków). Polska współpraca na rzecz rozwoju wpisana została w proces kształtowania pokoju i stabilności w środowisku międzynarodowym oraz działania na rzecz promocji demokracji po-

⁶¹ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa, marzec 2012, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Priorytety_Polskiej_Polityki_Zagranicznej_2012-2016.pdf, s. 22 [20.05.2013].

⁶² Dobrze to ilustruje poniższa wypowiedź ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego: „A czymże może dzisiaj być skuteczna polityka zagraniczna? To nic innego, jak wynik wzajemnego oddziaływania czynników materialnych i niematerialnych, wpływających na zdolność państwa do osiągnięcia swych celów. To sztuka wzmocnienia pozytywnych zależności i optymalnego wykorzystania uzyskanego potencjału. Jak mawiał francuski mąż stanu Aristide Briand – jest to sztuka łączenia pożądanego z możliwym. [...] Ostatnie dwadzieścia lat to nieprzerwany wzrost gospodarczy. Duże nadzieje wiążemy z listopadowym szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Za pełny sukces uznamy podpisanie umów – stowarzyszeniowej i o wolnym handlu z Ukrainą oraz sfinalizowanie negocjacji analogicznych porozumień z Mołdawią, Gruzją i Armenią. Dążymy do objęcia obywateli Gruzji, Ukrainy, Mołdawii, a także Rosji ruchem bezwizowym. [...] Polskie doświadczenia pokojowej transformacji to główny motyw naszej pomocy rozwojowej. Najbardziej użyteczne wydają się być one na postsowieckim Wschodzie, ale na specjalistyczne szkolenia zapraszamy także urzędników z państw, które są w trakcie lub dopiero u progu zmian – z takich krajów jak Afganistan, Egipt, Libia, Mjanma czy Tunezja. We współpracy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego utworzymy w tym roku nowy program stypendialny – imienia Stefana Banacha – dla najlepszych studentów z obszaru Partnerstwa Wschodniego. [...] W świecie arabskim nadal będziemy kłaść nacisk na wspieranie demokracji – zarówno dwustronnie, jak i w ramach południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. [...] Dostrzegamy ogromny, choć nadal nie w pełni wykorzystany, potencjał Afryki. Uczestniczymy w realizacji wspólnej europejskiej polityki, w tym rozwojowej, wobec państw afrykańskich. Razem z innymi resortami aktywizujemy kontakty międzyrządowe z najważniejszymi krajami Afryki Subsaharyjskiej – Republiką Południowej Afryki i Nigerią [...] Z Chinami łączy nas partnerstwo strategiczne, potwierdzone ubiegłorocznym szczytem w Warszawie, w którym uczestniczyli również przywódcy państw naszego regionu. Uważamy Państwo Środka za mocarstwo ponadregionalne, które powinno coraz aktywniej angażować się w rozwiązywanie problemów w skali globalnej. Służymy swoimi doświadczeniami, gdyby Chiny zdecydowały się kiedyś spluralizować system polityczny”. www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2013_roku [20.05.2013].

szanowania praw człowieka. Za priorytetowy kierunek w tym kontekście uznano obszar wschodniego sąsiedztwa, a także dalszy rozwój powstałego z inicjatywy Polski Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Wśród zadań, jakie polski rząd stawia przed sobą w tym okresie, strategia wymienia:

- wzrost aktywności Polskiej Fundacji Międzynarodowej Współpracy na rzecz Rozwoju „Wiedzieć Jak” jako instrumentu realizacji celów polskiej współpracy rozwojowej, wspierania procesu demokratycznych przemian na świecie oraz promocja polskiego doświadczenia w tym obszarze;
- wypracowanie społeczno-politycznego konsensu w sprawie wielkości polskiej ODA do 2015 r.,
- zdefiniowanie priorytetowych krajów i regionów wsparcia,
- wypracowanie długookresowych zasad współpracy pomiędzy administracją rządową a organizacjami pozarządowymi,
- współdziałanie w tworzeniu programów demokratyzacji i promocji praw człowieka na forum organizacji międzynarodowych (ONZ, Wspólnoty Demokracji, Rady Europy i OBWE),
- promocja instytucji i mechanizmów kontrolnych w obszarze gwarancji podstawowych praw i wolności człowieka⁶³.

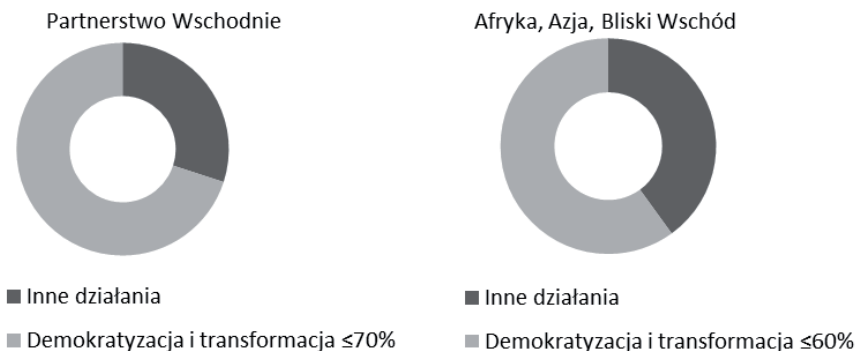
W marcu 2012 r. przyjęty został pierwszy *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*⁶⁴. Precyzuje on cele, obszary tematyczne oraz geograficzne polskiej współpracy rozwojowej, a także jej podstawowe zasady. Na jego podstawie opracowane zostały plany na lata 2012 i 2013. Wśród państw beneficjentów pomocy wyróżniono dwie grupy. W pierwszej grupie znalazły się państwa objęte programem Partnerstwa Wschodniego – Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. Polska pomoc (od 2013 r. co najmniej 60% całej polskiej pomocy, z czego 70% na cele agendy demokratycznej) ma służyć zmianom na rzecz trwałego i stabilnego funkcjonowania systemów demokratycznych, przestrzegania praw człowieka oraz wspierania transformacji systemowej w celu zbliżenia państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Do drugiej grupy zaliczono państwa najslabiej rozwinięte oraz znajdujące się w trakcie transformacji. Wsparciem objęto zatem osiem państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda), dwa państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Afganistan, Kirgistan i Tadżykistan oraz Autonomię Palestyńską. Uzasadniając powyższy wybór, wskazano na przynależność tych państw do grupy najmniej rozwiniętych lub o niskim dochodzie według klasyfikacji OECD/DAC, unijne zobowiązania dotyczące zwiększenia wartości pomocy dla Afryki, niewielkie zainteresowanie innych donatorów Kirgistanem i Tadżykistanem, szczególne relacje łączące Polskę z Afganistanem w obszarze budowy sfery bezpieczeństwa i odbudowy państwa,

⁶³ *Priorytety polskiej...*, s. 23.

⁶⁴ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015: Solidarność, demokracja, rozwój*, www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf [20.05.2013].

a także z uwagi na wieloletnią współpracę rozwojową z Autonomią Palestyńską. Intensyfikacja współpracy z krajami Afryki Północnej nastąpiła w wyniku wydarzeń Arabskiej Wiosny i rozpoczętych tam procesów transformacji ustrojowej. „Polski pomysł na pomoc rozwojową”⁶⁵ (por. wykres 4) określa dwa tematyczne obszary jej kształtowania: demokracja i prawa człowieka oraz transformacja systemowa.

Wykres 4. Udział działań w obszarze demokratyzacji oraz transformacji w poszczególnych obszarach geograficznych



Źródło: www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf, s. 10.

Ponadto Polska zapowiedziała elastyczne uruchamianie pomocy humanitarnej w reakcji na konkretny apel, poprzedzony rzetelną oceną sytuacji, włączając również tzw. kryzysy przedłużające się oraz kryzysy zapomniane⁶⁶. Aktywności zewnętrznej państwa towarzyszyć będzie wspieranie i promocja działań mających na celu głębokie zakorzenienie edukacji globalnej w polskim systemie edukacyjnym i społeczeństwie. W ramach Systemu małych grantów polskie placówki dyplomatyczne mogą dodatkowo realizować projekty w państwach rozwijających się.

Wieloletni program zapowiada monitoring i ewaluację. Monitoring ma zapewnić zgodność realizacji projektów z ich założeniami i celami wynikającymi z planów rocznych i programu wieloletniego. Ewaluacja ma objąć zarówno współpracę rozwojową w perspektywie wieloletniej, jak i rocznej, a także projekty i grupy projektów. Badania ewaluacyjne przeprowadzać będą instytucje zewnętrzne pod nadzorem MSZ, który z kolei może przygotować i przeprowadzić ewaluacje we własnym zakresie.

⁶⁵ K. Pełczyńska-Nałęcz, *Polski pomysł na współpracę rozwojową*, [w:] *Polska współpraca rozwojowa. Kwestie do debaty*, THINKTANK 2013, s. 4–5.

⁶⁶ Zapisy dotyczące pomocy humanitarnej i polskie zaangażowanie w te kwestie w czasie prezydentury spotkały się z pozytywnym odzewem organizacji pozarządowych skupionych w stowarzyszeniu „Grupa Zagranica”; *Polska współpraca rozwojowa. Raport 2011...*, s. 38.

Plany współpracy rozwojowej na lata 2012⁶⁷ i 2013⁶⁸ potwierdzają kluczowy horyzontalny obszar zaangażowania Polski w ramach współpracy rozwojowej, który stanowią demokracja, prawa człowieka i transformacja systemowa⁶⁹, jak i priorytetowe kraje i regiony objęte Wieloletnim Programem. W 2013 r. na działania pomocowe za pośrednictwem MSZ rozszerzone zostaną możliwości dofinansowania projektów realizowanych w okresie dłuższym niż rok w wyniku rezygnacji ze stosowanych w roku poprzednim ograniczeń geograficznych⁷⁰. Najważniejszym geograficznym obszarem wsparcia w 2013 r. pozostają kraje Partnerstwa Wschodniego. Około 60% dwustronnej pomocy realizowanej przez MSZ i partnerów zewnętrznych trafi do beneficjentów objętych Partnerstwem Wschodnim, w tym co najmniej 70% środków przeznaczone zostanie na wsparcie procesów demokratyzacyjnych transformacyjnych. W pozostałych regionach na ten cel przewidziano co najmniej 60% skierowanego tam wsparcia⁷¹. Projekty wdrażane przez MSZ na podstawie Systemu małych grantów, obejmują działania mające na celu realizację milenijnych celów rozwoju oraz wsparcie demokracji. Adresatami ok. 40% tych środków są projekty przygotowane przez polskie ambasady w państwach Partnerstwa Wschodniego⁷². Dla każdego z krajów objętych Partnerstwem Wschodnim określono trzy szczegółowe priorytety wsparcia: wsparcie grup defaworyzowanych społecznie, ochrona środowiska oraz rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich⁷³. Analogicznie przypisano szczegółowe priorytety pozostałym regionom i krajom objętym pomocą dwustronną⁷⁴.

Na działalność humanitarną i żywnościową w ramach ODA przeznaczono w 2011 r. 12,7 mln zł (w 2010 r. 12,4 mln zł). W latach 2011–2012 MSZ kierował środki na działania w reakcji na nagłe kryzysy, takie jak trzęsienie ziemi

⁶⁷ *Plan współpracy rozwojowej w 2012 r.*, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2012/plan_2012_final.pdf, s. 6 [20.05.2013].

⁶⁸ *Plan współpracy rozwojowej w 2013 r...*

⁶⁹ Działania pomocowe mogą być realizowane w obszarach tematycznych: wspierania demokracji, praw człowieka oraz transformacji systemowej, pomocy humanitarnej, programu „Wolontariat polska pomoc”, systemu małych grantów oraz wybranych programów organizacji międzynarodowych.

⁷⁰ W planie na 2013 r. zawarto ponadto informację na temat zadań z zakresu współpracy rozwojowej przewidzianych do realizacji przez organy administracji rządowej finansowanych z funduszy, których są dysponentami; *ibidem*, s. 3.

⁷¹ *Ibidem*, s. 20.

⁷² www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2012/plan_2012_final.pdf, s. 24.

⁷³ Białorusi został przyporządkowany jeden cel: wsparcie grup defaworyzowanych społecznie, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2013/PLAN%202013_22.10.2012.pdf, s. 9.

⁷⁴ Edukacja oraz aktywizacja zawodowa i społeczna, samorządność i wzmacnianie wspólnot lokalnych, ochrona środowiska, gospodarka wodno-sanitarna, tworzenie nowych miejsc pracy. Przykładowo, w Afganistanie od 2012 r. realizowany jest projekt modułowy w ramach priorytetu P1: „Profesjonalizacja i rozwój administracji publicznej szkolenia podstawowe z zakresu taktyki ratowniczo-gaśniczej i prewencji”; www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Plan_wspolpracy_2013/PLAN%202013_22.10.2012.pdf, s. 12.

w Turcji, powodzie w Pakistanie oraz konflikt w Libii. Polska pomoc trafia również do ludności poszkodowanej w wyniku długotrwałych i kompleksowych kryzysów Rogu Afryki, Afganistanie, Korei Północnej, Autonomii Palestyńskiej, Sudanie Południowym, Syrii. Przykładem jest również zaangażowanie Polski w budowanie odporności państw na potencjalne kryzysy – w Mjanmie/Birmie, Gruzji, Kirgistanie oraz na Ukrainie⁷⁵.

Podsumowanie

Początek XXI w. to okres, w którym kształtują się ramy polskiej polityki rozwojowej. Towarzyszy temu dyskusja wokół celów i kierunków polskiej polityki rozwojowej, w którą aktywnie angażują się organizacje pozarządowe oraz przedstawiciele świata nauki. Kontrowersje wiążą się przede wszystkim z uzasadnieniem motywacji leżącej u podstaw niesienia pomocy, jej przedmiotowym bądź podmiotowym charakterze. Zasadniczym elementem pierwszej jest podporządkowanie wsparcia celom i interesom państwa donatora. Z kolei istotą drugiej jest postrzeganie pomocy jako części globalnej odpowiedzialności i solidarności, za zatem jej ukierunkowanie na potrzeby i prawa beneficjenta.

Obowiązująca od 2012 r. Ustawa o współpracy rozwojowej, a także pierwszy wieloletni program na lata 2012–2015, stwarzają niezbędne podstawy dla dalszego formowania polskiego systemu pomocowego i zarazem określenia pozycji i roli Polski w unijnym podziale pracy w działaniach na rzecz rozwoju, który zapowiada Agenda na rzecz zmian z 2011 r. Długofalowe programowanie pomocy oraz jej finansowania pozwolą na celową, a zatem ukierunkowaną na rezultaty realizację wsparcia. Aby tak było, konieczne jest wypracowanie i wdrożenie mechanizmów ewaluacji, pozwalającej na systematyczną i kompleksową analizę nie tylko zakończonych, ale również trwających projektów, programów, instrumentów i strategii. Pozwoli ona na ocenę przedsięwziętych środków pod względem ich znaczenia, skuteczności, rezultatów, a także ich długofalowości. Wnioski z ewaluacji umożliwią wypracowanie optymalnych rozwiązań dla dalszych działań. Co więcej, będą stanowić ważne źródło wiedzy na temat praktycznej realizacji polskiej polityki rozwojowej i zarazem legitymizacji dla aktywności państwa w obszarze międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju. Zatem należałoby je uwzględnić w procesie kształtowania przyszłych strategii w tym obszarze.

Zarówno deklaracje polityczne, jak i inicjatywy podejmowane przez administrację rządową z początkiem drugiej dekady XXI w. świadczą o postrzeganiu współpracy na rzecz rozwoju jako istotnego komponentu polityki zagranicznej oraz jej powiązaniu z interesami i bezpieczeństwem Polski. Niemniej pod względem wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej w stosunku do dochodu narodowego

⁷⁵ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Polska pomoc humanitarna 2011/2012*, www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/broszura_PPH_web.pdf [20.05.2013].

jeszcze w 2011 r. Polska ostatnim miejscem zamyka ranking OECD, natomiast wśród krajów Unii Europejskiej zajmuje przedostatnią pozycję, przed Łotwą. Dobrym sygnałem jest zwiększenie polskiej ODA w 2012 r. do poziomu 0,09% DNB, niemniej jest to w dalszym ciągu niewystarczające.

Paradoksem jest w związku z powyższym nie tylko niewielka wartość przekazywanej ODA w stosunku do DNB, ale również brak określenia w dokumentach strategicznych realistycznego poziomu pomocy, którego miałyby dotyczyć zapowiedziany konsensus polityczny, w perspektywie długofalowej. Niewielkie zaangażowanie w finansowanie międzynarodowego rozwoju w dużym stopniu zawęża skuteczne i zorientowane na realizację milenijnych celów rozwojowych wspieranie adresatów polskiej pomocy. Należy przy tym podkreślić, że zdecydowana większość Polaków (ponad 70% według badań TNS z listopada 2012 r.)⁷⁶ popiera wsparcie krajów najsłabiej rozwiniętych, w tym głównie krajów Afryki.

Polska pomoc przebiega w zdecydowanej większości w wymiarze multilateralnym (78% całej ODA) i jest zakorzeniona w unijnych ramach (97% pomocy świadczonej wielostronnie). W dużej mierze wynika to z braku tradycji i wyspecjalizowanych struktur instytucjonalnych w tym zakresie, w przeciwieństwie do pozostałych donatorów „starej” Unii, a także długofalowej wizji polskiej współpracy rozwojowej. Z kolei jakość polskiej ODA w wymiarze bilateralnym (22% ODA) determinuje przewaga jednorocznych projektów realizowanych na małą skalę przez polskie organizacje pozarządowe, ministerstwa i agencje administracji rządowej. Pozytywnym sygnałem w kierunku implementacji wieloletniej współpracy rozwojowej jest wprowadzenie w 2012 r. pięciu dwuletnich projektów modułowych, których kontynuację potwierdza plan na 2013 r. Polska powinna dążyć do zwiększenia środków pomocy bilateralnej, zaangażowania sektora prywatnego w działania na rzecz rozwoju, opracowania wspólnie z krajami partnerskimi spójnej koncepcji pomocy dla poszczególnych krajów, uwzględniającej idee zrównoważonego rozwoju. Byłyby to impuls do podjęcia dalszych starań w kierunku realizacji postanowień z Pusan. W tym celu należy również ukierunkować strategiczne partnerstwo z Chinami.

Polski system współpracy na rzecz rozwoju charakteryzuje wzajemne przenikanie się i komplementarność płaszczyzn działań bilateralnych i wielostronnych, tematycznych i geograficznych obszarów wsparcia, które implikuje realizacja celów polityki zagranicznej państwa. Świadczą o tym główne kierunki polskiej pomocy: kraje Partnerstwa Wschodniego i Afganistan. Polska specjalizacja sektorowa sprowadzona została do dwóch kluczowych zagadnień: wspierania demokracji i praw człowieka oraz transformacji systemowej.

Priorytetowym beneficjentem polskiej bilateralnej ODA są od 2011 r. wszystkie kraje objęte programem Partnerstwa Wschodniego. Również inicjatywa ministra Radosława Sikorskiego utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokra-

⁷⁶ www.polskapomoc.gov.pl/files/Aktualnosci2012/Badanie_opinii_2012/badanie%20opinii%20publicznej%202012%20PL.pdf.

cji, który ma wspierać przemiany demokratyczne w krajach wschodniego i południowego sąsiedztwa UE, stanowi kolejny instrument uwzględniający adresatów polskiej pomocy rozwojowej. Biorąc pod uwagę wielkość ODA, punkt ciężkości polskiej polityki rozwojowej położony w krajach o średnim dochodzie, objęcie w 2011 r. polską pomocą dwustronną ponad 80 państw, poszerzenie w 2012 r. listy krajów priorytetowych do 20 (w tym również o państwa Afryki Wschodniej), nasuwa się wnioski o dotychczas znikomej skuteczności Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju w kontekście realizacji milenijnych celów rozwojowych, w szczególności redukcji ubóstwa. Skoncentrowanie wsparcia na mniejszej liczbie krajów pozwoli na bardziej przejrzyste, efektywne i długofalowe kształtowanie pomocy rozwojowej – co więcej, w większym stopniu ułatwi opracowywanie wspólnych strategii, uwzględniających potrzeby beneficjenta. W związku z powyższym należy zwiększyć wielkość polskiego wsparcia dla krajów najslabiej rozwiniętych, zwłaszcza Afryki Subsaharyjskiej.

Państwo powinno stopniowo dążyć do roli katalizatora, mobilizującego zaangażowanie różnych aktorów społecznych w proces kształtowania międzynarodowego rozwoju, a tym samym poszerzać spektrum swoich oddziaływań. Szczególnie ważne w tym kontekście jest koherentne i zintegrowane działanie donatorów, większa skuteczność i włączenie elementów innowacyjności w powiązaniu z aktywizacją prywatnej przedsiębiorczości. Tym samym kluczowe dla perspektywy finansowej na lata 2014–2020 skoncentrowanie działań rozwojowych na innowacyjności gospodarek, pozwoliłoby na rozwinięcie polskiego potencjału dla poszukiwania zarówno innowacyjnych rozwiązań służących krajom rozwijającym się, jak i nowych form współpracy przy realizacji ponadnarodowych i ponadsektorowych programów wsparcia.

Należy podjąć starania o zapewnienie większej spójności działań na rzecz rozwoju pomiędzy poszczególnymi resortami i agendami administracji rządowej. Zasadniczy czynnik, warunkujący skuteczną i zorientowaną na zamierzone rezultaty politykę rozwojową stanowi, poza jej osadzeniem w ramach instytucjonalno-prawnych, zagwarantowanie koherencji pomocy rozwojowej z innymi obszarami aktywności państwa.

Polska powinna podjąć starania, by aktywnie włączyć się w proces kształtowania celów „postmilenijnej” agendy współpracy na rzecz rozwoju po 2015 r., zarówno na forum Unii Europejskiej, jak i innych instytucji międzynarodowych.

Development aid as an instrument of polish foreign policy in the second decade of the 21th century – challenges and opportunities

The article is concerned with the latest strategies of Polish development policy in the light of shifting global economic and political power structures, when North-South relationships are fundamentally changing, and so the conditions that frame European and polish development aid policy. Key documents define Polish development aid activities as the important field of foreign policy. The first part of the article analyses the determinants and experience of polish development cooper-

ation. The second part examines the legal basis for development cooperation (Act on Development cooperation approved on 16th of September 2011 by the Polish Parliament) and the medium term vision for Poland's development cooperation (Multiannual development cooperation programme 2012–2015, development cooperation plan for 2012 and 2013). The last part of the analysis characterizes geographical and thematic areas of Polish aid. The article presents strengths and weaknesses of Poland's official development assistance (ODA). The author intends to describe basic principles of the organization of the Polish development policy under Development Cooperation Department of the Ministry of Foreign Affairs and so their implementation.

Key words: Polish aid, Official Development Assistance (ODA), Development policy

VARIA

Helmut Wagner

**TOTGESAGTE LEBEN LÄNGER!
DIE KONSTRUKTION DER EUROPÄISCHEN UNION**

In der jüngsten europäischen Geschichte hat es eine ganze Reihe von Überraschungen gegeben, die von den wenigsten vorausgesehen worden sind. Wer hätte im Jahre 1939 schon gedacht, dass es Großdeutschland sechs Jahre später, 1945, nicht mehr geben würde? Wer hat zur Zeit des Todes von Stalin, im Jahre 1953, auch nur geahnt, dass die Sowjetunion achtunddreißig Jahre später, 1991, zerfallen würde? Zu diesen unerwarteten historischen Ereignissen zählt auch die Wiedervereinigung des geteilten Deutschlands im Jahre 1989/1990. Im Frühjahr 1989 haben gemäß verlässlichen Umfragen nur gerade einmal 7% der deutschen Bundesbürger geglaubt, dass sie die Wiedervereinigung noch erleben würden.¹ Nur ein halbes Jahr später war es soweit. – Was lässt sich, diese weltbewegenden Evolutionen bedenkend, heute von der Lebenskraft der Europäischen Union sagen, die ihren Ursprung auf das Jahre 1952, die Gründung der Montanunion – wie die “Europäische Gemeinschaft von Kohle und Stahl“ (EGKS) von sechs westeuropäischen Staaten sich nannte – zurückführt und im Schatten des damaligen Ost-West-Konflikts entstanden ist? Sie hat, wenn man ihre Geburtsstunde so früh ansetzt, gegenwärtig ein Alter von immerhin bzw. gerade einmal 61 Jahren.

Die EU ist, was ihre Lebensdauer betrifft, insbesondere in den USA und auch in Russland, von allem Anfang an bis heute mit einer gehörigen Portion Skepsis begleitet worden. Was kann aus einem solch seltsamen “Staatenverbund“ schon werden? Das war und ist die dort weithin verbreitete Ansicht. Aber auch in Eur-

¹ M. Glaab, *Deutschlandpolitik in der öffentlichen Meinung*, Opladen 1999, S. 144.

opa ist die anfängliche Begeisterung, insbesondere im Verlauf der gegenwärtigen Krise, in eine große Enttäuschung umgeschlagen. Nicht wenige, darunter etwa der britische Historiker Timothy Gorton Ash², der deutsche Ökonomie-Professor Bernd Lucke³, der österreichische Essayist Robert Menasse⁴ und der französische Präsidentenberater Jacques Attali⁵, haben kürzlich den baldigen Tod der EU bzw. des Euro vorausgesagt. Und eine unlängst durchgeführte Umfrage in Deutschland hat ergeben, dass gegenwärtig nur gerade einmal 35% der Deutschen der EU eine Zukunftschance geben, 43% sie dagegen bezweifeln.⁶

Wenn ich recht sehe, dann gehört der deutsche Journalist Theo Sommer zu den ganz wenigen Kommentatoren, denen um die Zukunft der EU nicht Angst und Bange geworden ist, sondern die auch weiterhin mit ihr rechnen. Er hat sich kürzlich wie folgt geäußert: „After four agonizing years of crisis, the European Union is finally proving that it is capable of reform. The pessimists went wrong, when they doubted that EU leaders could muster the political will to keep the show on the road. They did.”⁷

Dies ist denn auch sogleich meine 1. Zwischenbilanz: Es ist, wie aus dem, was ich hier vorausgeschickt habe, ersichtlich wird, äußert riskant, der EU trotz der vielen Unkenrufe eine lange Lebensdauer vorauszusagen. Gleichwohl soll eben dies – mit dem Schlimmsten rechnend, mich aber für das möglich Bessere einsetzend – versucht werden; denn ich bin nun mal der Überzeugung, dass die EU, wenn sie auch weiterhin reformiert wird, die für Europa – und darüber hinaus auch für andere Weltregionen – bei weitem beste Gemeinschaftsform von Staaten ist, die sich denken und auch praktizieren lässt; sofern Staaten willens und bereit sind, sich zusammenzuschließen.

Die EU-Krise: Symptome der Auflösung und Konsolidierung

Was ist es, das dafür gesorgt hat, dass die EU in jüngster Zeit Europa so viel an Zustimmung eingebüßt hat, dass der britische Premierminister David Cameron einseitig Bedingungen für die weitere Mitgliedschaft Großbritanniens in der EU stellt und das der türkische Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan verlauten lässt, dass

² T. G. Ash, *Die Krise Europas – Wie die Europäische Union entstand und warum sie zerfällt*, „Dialog, Deutsch-Polnisches Magazin“, Nr. 102, Berlin 2012–2013, S. 9–17.

³ B. Lucke ist Mitbegründer der “Wahlalternative 2013“ und der eurokritischen Partei “Alternative für Deutschland“. Vgl. www.de.wikipedia.org/wiki/Bernd_Lucke [26.03.2013].

⁴ R. Menasse, *Der Europäische Landbote, Die Wut der Bürger und der Friede Europas oder Warum die geschenkte Demokratie einer erkämpften weichen muss*, Wien 2012.

⁵ Conversation avec Jacques Attali, in: www.blogs.lexpress.fr/attali/2012/06/04/leuropeen-fin [23.03.2013].

⁶ www.zeit.de/politik/2011-09/umfrage-vereinigte-staaten-von-europa [07.02.2013].

⁷ T. Sommer, *A World in Flux – Despite the Emerging Powers, the West Will Remain Unrivaled for Some Time*, “The Asia Pacific Times”, Vol. 7, February/March 2013, Section A, p. 1.

die Türkei nur noch sehr bedingt an einer EU-Mitgliedschaft interessiert sei? Es ist dies zweifellos die sich inzwischen schon vier Jahre lang hinziehende Staats- und Bankenschuldenkrise einiger EU-Mitgliedsstaaten, die sich zu einer Euro-Krise und schließlich auch zu einer EU-Krise ausgewachsen hat, und die Art und Weise, wie mit ihr von den betreffenden Regierungen und den Medien umgegangen worden ist: nämlich einerseits zögerlich, unprofessionell und uneinig und andererseits überzogen, vorwurfsvoll und hämisch. Dadurch ist der Eindruck erweckt worden, ja, er musste entstehen, dass die EU unfähig ist, mit ihren Problemen fertig zu werden. Das hat verständlicher Weise zu Unmut, Frustrationen und Verzweiflung geführt. Wie ist es dazu gekommen?

Bei Licht betrachtet, sind daran weniger die in den Medien arg gescholtenen Regierungen schuld gewesen, vielmehr sind dafür die Verfassungsbestimmungen der EU und die Verfahrensweise der an den Reformverhandlungen beteiligten EU-Staaten verantwortlich zu machen. Wie das? Die gültigen Europa-Verträge, also die Verfassung der EU, sehen vor, dass die EU-Mitglieder jedem weiteren Schritt der Integration zustimmen müssen. Sie haben das Sagen, was bedeutet, dass jedes Mitglied ein Veto hat, mit dem es eine Reform verhindern kann. Im Art. 5 des Lissabon-Vertrages ist verbindlich festgelegt, dass die EU neue Kompetenzen nur dadurch erhalten kann, wenn alle ihre Mitgliedsstaaten ihr dazu eine "begrenzte Einzelermächtigung" erteilen.⁸ Das aber heißt zum einen, dass einer jeden Reform alle Mitgliedstaaten ohne Ausnahme zustimmen müssen, wenn sie in Kraft treten soll, und es heißt zum anderen, dass die Verhandlungen über die Reform nicht, wie bei internationalen Verträgen ansonsten üblich, zwischen zwei Regierungen, sondern in diesem Falle eigentlich zwischen 27 Regierungen hätten stattfinden müssen, was diese naturgemäß immens erschwert und dementsprechend verlängert haben würde.

Dazu ist es in diesem Fall allerdings nicht gekommen, weil sich im Verlauf der Krise herausstellte, dass alle Mitgliedstaaten zu einer Reform gar nicht bereit und willens waren. Deshalb ist es zur Reform auf einem anderen Weg, nämlich über den Art. 326 des Vertrages über die "Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEU) gekommen, der die Möglichkeiten für einen "Verstärkte Zusammenarbeit" einer kleineren Anzahl der EU-Mitgliedstaaten eröffnet.⁹ Auf ihn gestützt, haben sich 17 EU-Mitgliedstaaten, eben die Euro-Staaten, an die Reform des Lissabon-Vertrages gemacht, was die Verhandlungen allerdings nicht viel leichter, sondern ebenfalls sehr beschwerlich und vor allem langwierig gestaltet hat.

Dass die schwierigen Verhandlungen der 17 Euro-Staaten über eine Verfassungsreform, um die es dabei in der Tat ging, auf offener Bühne, also nicht hinter verschlossenen Türen stattfanden, hat sich im Nachhinein als äußerst unklug erwiesen; denn der Eindruck, der davon durch die Medienberichterstattung verursacht wurde, war verheerend. Unzählige Male berichteten die Medien vom Treffen von

⁸ R. Schwartmann, *Der Vertrag von Lissabon*, Heidelberg 2008, S. 6.

⁹ Ebda., S. 144.

17 Ministern bzw. ihren Staatssekretären, dass sie sich berieten und stritten, sich zumeist nicht einigten, sondern sich vertagten, und wenn sie sich schließlich doch zu Entscheidungen durchgerungen hatten, dann erfuhr die Öffentlichkeit nur wenig über das Ergebnis, da es sich zumeist um äußerst komplexe Angelegenheiten handelte. Zurück blieb der Eindruck eines großen Tohuwabohus, von vielen unseligen Streitigkeiten abwegiger Relevanz. Die komplizierten Verfassungswege und die laienhafte Prozedur der Verhandlungen, die in diesem Fall zum ersten Mal zur Anwendung kamen, waren angetan, das ganze EU-Projekt in öffentlichen Misskredit zu bringen. Das war fatal.

Dabei ist das Ergebnis der langwierigen Verhandlungen gar nicht einmal zu verachten, sondern, wenn man die Umstände, unter denen sie durchgeführt worden sind, bedenkt, nachgerade eine Meisterleistung; auch wenn die Wirkungen der getroffenen Entscheidungen sich erst im Laufe der kommenden Jahre einstellen werden. Immerhin ist es den 17 Euro-Staaten gelungen, drei solide Vorkehrungen zu schaffen, die nach menschlichem Ermessen in der Lage sein sollten, die Schuldenkrisen, mit denen es die EU gegenwärtig zu tun hat, zu überwinden und zukünftige zu verhindern.

Bei den von den Euro-Staaten getroffenen Maßnahmen handelt es sich erstens um den von den 17 Euro-Staaten geschaffenen sogenannten "Euro-Rettungsschirm", der im Wesentlichen zunächst aus dem am 10. Mai 2010 gegründeten "Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus" (EFSM) mit Kreditgarantien bis zu 110 Mrd. Euro und später dann aus der am 7. Juni 2010 geschaffenen "Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität" (EFSF) mit Kreditgarantien bis zu 750 Mrd. Euro besteht. Sie können von kriselnden Euro-Staaten in Anspruch genommen werden; wobei die zuletzt genannte Institution ab Juni 2013 handlungsfähig sein wird. Zweitens ist am 1. Januar 2011 die Gründung der "Europäischen Bankenaufsichtsbehörde" (EBA) beschlossen worden. Sie ist ein Teil des EFSF und hat die Aufgabe, sogenannte systemrelevante, also besonders große und grenzüberschreitend tätige Banken zu überwachen und Standards für ihre Bankrücklagen festzulegen, um zu verhindern, dass sie, wie geschehen, von Staaten mit Milliardensummen von Steuergeldern gestützt werden müssen. Und es handelt sich drittens um den "Europäischen Fiskalpakt" (SKS). Dieser ist am 9. Dezember 2011 von 25 EU-Mitgliedern unterzeichnet worden. Er ist, nachdem er von den zuständigen Parlamenten ratifiziert worden ist, am 1. Januar 2013 in Kraft getreten; wovon, soweit ich sehe, keine deutsche Zeitung Notiz genommen hat. Daran nicht beteiligt haben sich Großbritannien und die Tschechische Republik. In ihm haben sich die Unterzeichnerländer auf die Einhaltung strenger Obergrenzen der Staatsverschuldung, darauf, dass z. B. die jährliche Neuverschuldung 3% des Etats und der Gesamtschuldenstand eines jedes Mitgliedstaates 60% des Bruttosozialprodukt nicht überschreiten darf, sowie auf Sanktionen bei der Nichteinhaltung ihrer eingegangenen Verpflichtungen geeinigt.

Die hier nur skizzierten Regelungen sind die Reaktion der Euro-Staaten auf die in ihren Reihen ausgebrochenen, alsbald aber alle EU-Mitgliedstaaten erfassenden Staaten- und Bankenschuldskrisen. Durch sie soll die übergroße Verschuldung einiger Euro-Staaten zurückgefahren und in Zukunft ausgeschlossen werden. Die damit geschaffenen Maßnahmen sind insofern verfassungsändernd gewesen, als durch sie die Souveränität von EU-Mitgliedstaaten weiter eingeschränkt und neue EU-Institutionen geschaffen worden sind, welche die Einhaltung der beschlossenen Vereinbarungen überwachen. Mit ihnen ist insofern Neuland beschritten worden, als die EU durch sie nunmehr über Institutionen verfügt, welche die Funktionen ausüben, die in Einheits- wie Bundesstaaten in der Regel von einem zentralen Finanzministerium wahrgenommen werden. Dazu, die Finanz- und Bankenaufsicht einer Unionszentrale in Gestalt eines "Unionsfinanzministeriums" zu überlassen, waren die EU-Mitglieder aus ihrem Selbstverständnis nicht bereit. Weshalb sie gezwungen waren, ohne jedes Vorbild eigene, von ihnen kontrollierte Institutionen zu gründen, welche in der Lage sind, die Funktionen eines "Unionsfinanzministeriums" zu erfüllen. Eben das ist geschehen.

Dies ist denn auch die 2. Zwischenbilanz dieser Untersuchung: Nach der Einführung einer gemeinsamen Währung, des Euro, am 1. Januar 1999, der gegenwärtig das Zahlungsmittel von 17 der 27 EU-Mitglieder darstellt, ist ersichtlich geworden, dass die Mechanismen fehlten, um das Ausmaß ihrer Verschuldung im erträglichen Rahmen zu halten. Das hat die Staatsschulden- und Bankenkrise in einigen Euro-Staaten verursacht und ans Licht gebracht. Sie hat dazu geführt, dass durch die Art und Weise, wie Gegenmaßnahmen ergriffen worden sind, einerseits das Vertrauen in das EU-Projekt rapide abgenommen hat, andererseits aber auch dafür gesorgt worden ist, dass völlig neuartige Mechanismen geschaffen worden sind, um der Verschuldung Einhalt zu gebieten. Ob sie greifen und die Krise damit überwunden sein wird, das wird die Zukunft lehren. Davon hängt ab, ob das Vertrauen in die EU wieder steigen wird.

Die besondere Eigenart der EU

Es ist hier schon mehrfach darauf hingewiesen worden, dass die EU eine sehr eigenartige, noch nicht dagewesene politische Organisationsform darstellt. Nunmehr will ich zu klären versuchen, was die EU ist. – So viel dürfte klar sein, sie ist kein Staatenbund; denn dann wären ihre Mitglieder souveräne Staaten, die gar nicht daran denken würden, Teile ihrer Souveränität abzugeben und sich verfassungsrechtlich in eine größere politische Einheit einbinden zu lassen. Sie ist auch kein Bundesstaat oder, was viele erwarten, auf dem Wege dorthin. Nein, nach ihrem Selbstverständnis will die EU kein Staat sein und auch keiner werden. Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Prozess über den Maastricht-Vertrag vom 12. Oktober 1993 wird dieses Selbstverständnis mit den Worten unterstützt: „Der

(Lissaboner) Unionsvertrag begründet einen Staatenverbund zur Verwirklichung einer immer engeren Union der – staatlich organisierten – Völker Europas, keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat.¹⁰ Auf der Suche nach einem für die EU passenden Begriff hat das deutsche Bundesverfassungsgericht sie in seiner oben zitierten Entscheidung als Staatenverbund apostrophiert.¹¹ Was aber ist ein solcher “Staatenverbund“?

Dieser Begriff ist von dem deutschen Starjuristen Paul Kirchhof geprägt worden und hat durch seine Verwendung im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag Eingang in die Rechts- und Politikwissenschaft gefunden. Danach erfasst der Begriff „eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausüben, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben.“¹² Die im Wikipedia zu findende Formulierung sagt mit anderen Worten das Gleiche aus: „Der Begriff ‘Staatenverbund‘ ist ein Neologismus für ein Mehrebenensystem, in welchem die Staaten enger zusammenarbeiten als in einem Staatenbund, jedoch im Gegensatz zu einem Bundesstaat die staatliche Souveränität behalten. Der Begriff wird in Deutschland zur Beschreibung der Europäischen Union gebraucht und hat keine Entsprechung in anderen Sprachen.“¹³ Ich spreche deshalb fortan von einer “Union“ von Staaten, weil das den Vorteil hat, dass dieser Begriff auch in den meisten anderen Sprachen wiedergegeben werden kann, wenn darunter auch bislang noch sehr Verschiedenes, nicht unbedingt das hier Gemeinte, verstanden wird.

Um zu verdeutlichen, wodurch sich eine “Union“ von anderen politischen Gemeinschaftsformen, insbesondere von Staaten, unterscheidet, will ich diesem Rahmen lediglich auf zwei Eigenarten der EU verweisen, die sie von allen bisher bekannten politischen Organisationsformen unterscheidet. Da ist zunächst der Art. 5 des Lissabon-Vertrags. Darin heißt es im Abs. 2 klipp und klar: „Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.“¹⁴ Hierin ist, wie nirgendwo sonst, festgeschrieben, dass die Kompetenz-Kompetenz nicht bei der EU liegt, sondern von den Mitgliedstaaten gemeinsam wahrgenommen wird. Damit wird unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass die EU kein Staat ist, dem in aller Regel die Kompetenz-Kompetenz zuge-

¹⁰ www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html, s. Präambel der Urteils, Punkt 8 [21.03.2013].

¹¹ www.de.wikipedia.org/wiki/Maastricht-Urteil [21.03.2013].

¹² www.de.wikipedia.org/wiki/Staatenverbund [21.03.2013].

¹³ Ebda., S. 1.

¹⁴ *Der Vertrag von Lissabon*, hrsg. von R. Schwartmann, Stand vom 7. März 2008, Heidelberg 2008, S. 6.

schrieben wird. – Ein zweiter Passus des Lissabon-Vertrages belegt in unübersehbarer Weise, wer gemäß den gültigen Europa-Verträgen souverän ist: nicht die EU, sondern die Mitgliedstaaten. In Art. 50 (1) heißt es“ „Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.“¹⁵ Wo gibt es eine solche Klausel, das verfassungsmäßig gesicherte Recht, aus dem politischen Verband auszuschneiden, dem Völker angehören, wenn sie das wollen, sonst noch auf der Welt? In allen staatlichen Organisationsformen ist das undenkbar.

Wenn ich mich recht erinnere, stand eben das einst in der Verfassung der “Union Sozialistischer Sowjetrepubliken“, die am 6. Juli 1923 von den damals existierenden Sowjetrepubliken beschlossen, am 24. Januar 1924 vom “II. Sowjetkongress der UdSSR“ bestätigt und am 31. Januar 1924 in Kraft getreten ist. Sie hat bis zum 5. Dezember 1936 gegolten, als die sogenannte Stalin-Verfassung in Kraft gesetzt worden ist. Im Kap. 2, Art. 4, hieß es dort tatsächlich: „Jeder Unionsrepublik bleibt das Recht auf freien Austritt aus der Union gewahrt.“¹⁶ Das sieht in der Tat fast so aus, als ob die Verfasser des Lissabon-Vertrags diesen Passus von der ersten sowjetischen Verfassung abgeschrieben hätten. Jedenfalls können deren Verfasser für sich das Urheberrecht beanspruchen. Wenngleich die Austrittsmöglichkeit in der damaligen sowjetischen Verfassung nur auf dem Papier stand. Jeder, der sich darauf berief, war ein Todeskandidat. Während der Art. 50(1) des Lissabon-Vertrags ein verbrieftes Verfassungsrecht ist, auf das sich jedes EU-Mitglied berufen und, wenn das wirklich der Wille der Mehrheit der Staatsbürger ist, aus der EU austreten kann.

Die hier erwähnten Artikel der EU-Verfassung machen klar, dass es sich bei der “Union“ um ein Projekt handelt, das Seinesgleichen, soweit ich sehe – möglicherweise mit Ausnahme der Schweizer Eidgenossenschaft – in der Weltgeschichte nicht hat. Jedenfalls nicht in der modernen Staatengeschichte, die seit dem Westfälischen Frieden im Jahre 1648 gerechnet wird. In den letzten 400 Jahren hat der Staat allüberall das Monopol der Macht für sich beansprucht und legitimer Weise auch durchgesetzt. Da war kein Platz für selbstständige Entscheidungen irgendwelcher Teile. Eben das, der Ausschluss von Separationen, aber wird in der EU nicht nur infrage gestellt, sondern außer Kraft gesetzt. Souverän sind ihre Mitgliedstaaten, aber diese geben Teile ihrer Souveränitätsrechte an die Union ab. Zwar ist die Union nicht souverän, aber sie übt in den ihr überlassenen Bereichen Macht aus, trifft dort Entscheidungen und setzt sie auch durch. Was damit praktiziert wird, ist im Gegensatz zum Prinzip der Souveränität, das der Subsidiarität.

Dieses im Lissabon-Vertrag verankerte Prinzip besagt, dass „die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig (wird), sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler Ebene ausreichend

¹⁵ Ebda., S. 33.

¹⁶ www.de.wikipedia.org/wiki/Sowjetische_Verfassung_von_1924 [21.03.2013].

verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wichtigkeit auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“¹⁷ Das aber heißt im Klartext, Kompetenzen werden in der EU nicht konzentriert, sondern verteilt. Macht wird nicht zentralisiert, sondern dezentralisiert. Mit anderen Worten: Souveränität wird von den Mitgliedstaaten gemeinsam ausgeübt. Sie wird durch das Subsidiaritätsprinzip eingeschränkt und ergänzt, was die Souveränitätsausübung auf verschiedenen Ebenen ermöglicht. Kann das gut gehen? Funktioniert das auch? Das sind die Fragen, die sich damit unabweislich stellen.

Halten wir hier zunächst einmal fest, was bisher als 3. Zwischenbilanz angefallen ist: Wenn die EU kein Staatenbund und kein Bundesstaat ist, und wenn sie gar nicht einmal den Anspruch erhebt, ein Staat zu sein oder werden zu wollen, was ist sie dann? Sie ist als “Union“, so lautet meine Antwort, die Schöpfung ihrer Mitgliedstaaten, die ihr alle jene Rechte und Pflichten übertragen, die sie in einer sich globalisierenden Welt selbst auszuüben nicht in der Lage sind. Die EU-Mitglieder sind und bleiben somit jedoch gemeinsam die “Herren der Verfassung“.

Die Schwäche der EU

Von anderen der EU nachgesagten Schwächen, etwa von ihrem “Legitimationsdefizit“, ihrem “demokratischen Minus“ und der “Brüsseler Monster-Bürokratie“, will ich hier schweigen. Mich stattdessen einem akut sichtbar gewordenen, wie ich meine, schwerwiegenden Mangel zuwenden: ihrer begrenzten Handlungsfähigkeit in zwei Bereichen, in der Außen- und Verteidigungspolitik sowie im Hinblick auf ihre Reformfähigkeit.

Was die Außen- und Verteidigungspolitik der EU betrifft, so ist diese, trotz einiger Ansätze dazu auch durch den Lissabon-Vertrag nicht “vergemeinschaftet“ worden. Das aber heißt, dass die EU-Mitgliedstaaten rechtlich nicht verpflichtet sind, ihre diesbezüglichen Politiken miteinander abzustimmen, und dass sie das auch in der Praxis nicht tun. Dass es dazu kommt, hilft unter den obwaltenden Umständen offenbar weder internes Bemühen noch äußerer Druck. Dazu verhilft einzig und allein die Vergemeinschaftung, also die Kompetenz, diese beiden wichtigen Politikbereiche in eigener Regie zu verwalten, auf die EU zu übertragen. Bislang sind die EU-Mitgliedstaaten zu diesem weiteren Integrations Schritt nicht bereit gewesen. Sie werden es, so meine Prognose, allenfalls dann sein, wenn außen- und verteidigungspolitische sowie finanzielle Zwänge so stark werden, dass sie sich dazu eines Tages gezwungen sehen werden.

Kommen wir von diesem nur durch eine Verfassungsänderung abzustellenden Mangel zu dem, was ich als den Konstruktionsfehler der EU zu bezeichnen geneigt bin, ihre selbstverschuldete Reformschwäche.

¹⁷ Vgl. Der Vertrag von Lissabon, a.a.O., Art. 5(3), S. 6.

Durch sie sind Verfassungsänderungen, wenn überhaupt, nur äußerst schwierig zu bewerkstelligen, wie ich sogleich darlegen werde.

Wenn es die Crux des Souveränitätsprinzips ist, dass es Politiker wie ganze Völker dazu bringt und zwingt, Macht zu erringen, um dominant sein zu können; dann ist es die Crux des Subsidiaritätsprinzips, dass es Politiker wie Völker zwar zähmt und konzilient macht, aber nicht unbedingt ihren Gemeinschaftssinn stärkt, der die Voraussetzung für seine politische Verwirklichung ist. Wie aus den vorausgegangenen Darlegungen hervorgeht, hängt der bisherige Erfolg bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips weitgehend davon ab, ob die Regierungen der Mitgliedstaaten bereit und willens sind, jene Funktionen an die EU abzugeben, die sie wahrzunehmen nicht in der Lage sind. Ohne diese ihre Bereitwilligkeit gibt es keine Reform und keine Weiterentwicklung der EU, sie stagniert und verfällt.

Wenn es indes schon schwierig genug ist, unter einer Vielzahl von Mitgliedern Einigkeit über die Abgabe von Souveränitätsrechten an die nächsthöhere politische Ebene zu erzielen, weil ja doch die Interessenlagen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind, so sind dergleichen Transferierungen praktisch unmöglich, wenn dazu die Zustimmung jedes einzelnen Unions-Mitgliedes erforderlich ist; wenn also das Veto eines einzelnen Mitgliedes genügt, jede Reform zu vereiteln. Auf diese Weise, durch die Einstimmigkeit, wird das Subsidiaritätsprinzip ad absurdum geführt, blockiert es jede Weiterentwicklung, ist es der Tod einer jeden derart konstruierten Union.

Bislang ist eben dies im Hinblick auf die EU deshalb nicht geschehen, weil es einen Ausweg gegeben hat, die Blockade zu umgehen. Durch den Art. 326 des Lissaboner "Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union" ist mittels des Passus über eine "Verstärkte Zusammenarbeit", wie gezeigt, der Weg dafür geebnet worden, dass nicht notwendiger Weise alle EU-Mitgliedstaaten, sondern auch bereits ein Teil von ihnen in der Lage ist, Beschlüsse zu fassen, die über das hinausgehen, was in den Europa-Verträgen steht, also Reformen in der Hoffnung zu initiieren, dass diese von den vorerst unwilligen Mitgliedstaaten zu einem späteren Zeitpunkt gebilligt werden. Dieses "Schlupfloch" ist im Jahre 1985 durch das Schengener-Abkommen geöffnet worden, was seinerzeit zur Folge hatte, dass die Grenzkontrollen zumindest zwischen sechs EU-Unterzeichnerstaaten abgeschafft worden sind. In der Folgezeit sind dann tatsächlich alle bis auf zwei EU-Mitgliedstaaten und zusätzlich auch noch vier weitere Nicht-Mitgliedstaaten dem Abkommen beigetreten und haben ihre Grenzen ebenfalls geöffnet. Ein Gleiches ist mit dem im Jahre 2011 beschlossenen Fiskalpakt geschehen. Er ist bislang von 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet worden und inzwischen in Kraft getreten. Wobei es in beiden Fällen Großbritannien gewesen ist, das sich geweigert hat, ihm beizutreten, weil es nicht gewillt war, die darin enthaltenen Bedingungen zu erfüllen.

Es ist aber ein Unding, dass EU-Reformen nur auf diesem "Schleichweg" über den Art. 326 des AEU-Vertrages erfolgen können. Er kann nicht zur Regel werden und führt überdies zu einer "Aufspaltung" der EU-Mitgliedstaaten. Die EU wird jeweils nur durch einen mehr oder minder kleinen Teil ihrer Mitglieder repräsentiert. Sie verliert, je länger dieses Verfahren zur Anwendung kommt, desto mehr an Ansehen und Kraft. Sie wird zu einem Krankheitsfall, zu einem bedauernswerten Jammerlappen. Wie kann dem abgeholfen werden? Denn abgeholfen muss diesem Missstand werden, wenn die EU handlungsfähig gemacht werden und eine Zukunft haben soll!

Der Ausweg ist theoretisch denkbar einfach, aber rechtlich und praktisch nur schwer durchsetzbar. Um Reformen der EU-Verfassung, also der geltenden Europa-Verträge, zu ermöglichen, würde es genügen, eine Regelung zu beschließen, die vorsieht, dass Verfassungsänderungen, anstatt nur einstimmig, durch eine qualifizierte Mehrheit der Verfassungsgeber vorgenommen werden können, wie das aufgrund unterschiedlicher Verfahren in allen sonstigen Verfassungsstaaten der Welt der Fall ist. Im Falle der EU würde das etwa heißen, dass zum Beispiel eine Dreiviertelmehrheit der EU-Mitgliedstaaten und des EU-Parlaments eine Vertragssnovellierung in Kraft zu setzen in der Lage ist, wodurch eine neue Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU vorgenommen würde, um nur die heikelste und vielleicht wichtigste der damit zu fallenden Entscheidungen zu nennen.

Was der Akzeptanz und dem Inkrafttreten dieses gängigen Verfahrens im Falle der EU im Wege steht, ist, wenn ich recht sehe, einzig das Argument, dass auf diese Weise die Souveränität von Mitgliedstaaten aufgehoben würde, wenn es zu Entscheidungen kommt, die gegen ihren Willen und ohne ihre Zustimmung gefällt werden. Dagegen lässt sich schwerlich etwas einwenden. Dass ist, jedenfalls auf den ersten Blick, in der Tat so. Was sich meines Erachtens aber dagegen einwenden lässt, sind zwei Argumente: Erstens, dass es dem betreffenden Mitgliedstaat in einer solchen Situation ja freisteht, unter Berufung auf den Art. 50 des Lissaboner Europa-Vertrages aus der EU auszutreten. Wenn es davon jedoch keinen Gebrauch macht, akzeptiert es indes den Mehrheitsbeschluss, ohne seine Souveränität damit zu opfern. Und zweitens lässt sich zur Unterstützung des obigen Arguments auch sagen: Wenn es in Parlamenten oder bei Volksabstimmungen zu Entscheidungen mit qualifizierten Mehrheiten kommt, dann heißt das ja nicht, dass die Minderheit damit ihres staatsbürgerlichen Status verlustig geht und disqualifiziert wird. Sie kann sogar hoffen, demnächst selbst zur Mehrheit zu werden und ihre Meinung durchzusetzen. Es geht bei Entscheidungen dieser Art eben nicht um Existenz-, sondern um Verfahrensfragen, die bisweilen als Existenzfragen ausgegeben werden.

Der "Haken" einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung in Verfassungsfragen ist im Fall der EU lediglich, dass ich nicht sehe, wie es auf Grund der eindeutigen Verfassungslage, die bei Vertragsänderungen Einstimmigkeit erfordert, zu einer Aufgabe dieses Postulats kommen kann, ohne dass es dazu einer "Revo-

lution“ bedarf. Darauf aber werden schlauere Leute, Juristen wie Politiker, gewiss eine befriedigende Antwort finden.

Dies ist, was ich als 4. Zwischenbilanz festhalten möchte. Dadurch, dass die EU durch einen internationalen Vertrag begründet worden ist und bis heute auf einem solchen beruht, hat sich die Schwierigkeit, ja Unmöglichkeit ergeben, das Einstimmigkeitsprinzip durch das Mehrheitsprinzip zu ersetzen, das für die politische Reform- und Handlungsfähigkeit der EU unentbehrlich ist. Wie diese Umwandlung eines internationalen Vertrags mit dessen Konsequenzen in eine rechtsstaatliche Verfassung mit deren Konsequenzen erfolgen wird, ist mir schleierhaft. Eine Lösung des Problems kann wohl nur dadurch erfolgen, dass der internationale Vertrag, auf dem die Verfassung der EU derzeit beruht, durch einen echten Verfassungsvertrag abgelöst wird, in dem festgeschrieben wird, dass Verfassungsänderungen durch qualifizierte Mehrheiten beschlossen werden können. Dies ist meines Erachtens eine Notwendigkeit, um die Existenz und Dauerhaftigkeit der EU zu gewährleisten.

Die “Union“: Ein politisches Verfassungsmodell der Zukunft?

Unter der Voraussetzung, dass ein Weg gefunden werden wird, um die Reformfähigkeit der EU zu garantieren, bietet das neue “Unions-Model“ nämlich im Gegensatz zu allen bisherigen “Staats-Modellen“, was den Zusammenschluss von vielen verschiedenen Völkern oder auch Volksteilen zu einer einzigen politischen Gemeinschaft betrifft, unübersehbar große Vorteile. Ich kann im Folgenden nur auf zwei dieser Vorzüge näher eingehen. Was hier nur in aller Kürze geschehen kann, habe ich an anderer Stelle in einem anderen Zusammenhang vertieft.¹⁸

Was ein politisches Mehrebenensystem, in dem die Souveränität geteilt, nämlich nicht nur in exekutive, legislative und judikative Gewalt, sondern auch auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen, derjenigen der Union, der Nationen und der Regionen, ausgeübt wird, in außenpolitischer Hinsicht bietet, ist, dass es das Interesse der Union zwangsläufig nach innen, auf die Wohlfahrt seiner Mitglieder, nicht aber nach außen, auf Expansion lenkt. Weshalb? Weil das Interesse der Teile, wenn sie das Sagen haben, ganz natürlicher Weise vor allem auf deren eigene Sicherheit und Wohlfahrt gerichtet ist, nicht hingegen auf den Machterhalt und die Machtvermehrung der Zentrale.

Es ist, denke ich, unschwer abzusehen, dass ein solches Mehrebenensystem sich außenpolitisch anders, introvertierter verhalten wird, als eine zentralisiertes, staatliches System, das gehalten ist, seine Stärke im Konzert mit anderen Mächten Tag für Tag unter Beweis zu stellen und deshalb in machtpolitischen Kategorien denkt oder doch in solchen zu denken und zu reagieren neigt. Eine Konstruktion

¹⁸ H. Wagner, „Das Unikat der Europäischen Union – Die Frage ihrer Finalität“, Manuskript vom Juli/August 2012, S. 9.

wie die einer "Union" lässt erwarten, dass ihr eine friedensstiftende und friedenerhaltende Außenpolitik eigen ist. Es ist notorisch, dass die Schweizer Eidgenossenschaft außenpolitisch nahezu inaktiv ist. Dazu ist sie viel zu sehr mit sich selbst beschäftigt, als dass sie noch Zeit und Kraft hätte, sich mit äußeren Händeln zu belasten.

Was eine "Union" dieser Art und Struktur dagegen in ihrem innenpolitischen Verhalten auszeichnet, ist, dass in ihr alle Zentralisierungsbestrebungen, die sowohl diktatorische wie demokratische Systeme auszeichnen, von ihren Mitgliedern vereitelt werden, weil dies auf ihre Kosten geschehen würde. Dadurch indes, dass sie und nicht die Zentrale über die Kompetenzverteilung in einer "Union" "entscheiden, ist hinreichend gesorgt, dass es zu einer solchen Konzentration von Entscheidungsbefugnissen nicht kommt, sondern dass sie bei denen verbleiben, die allein in der Lage sind, dem vorzubeugen, den souverän gebliebenen Mitgliedstaaten. Die nach menschlichem Ermessen so am besten und dauerhaftesten gesicherte Dekonzentration der Macht in großen Gemeinwesen von kontinentalem Zuschnitt ist nachgerade das Markenzeichen der "Union". Sie verhindert schlicht das Entstehen von "Monster-Staaten".

Allein auf diese Weise, durch eine subsidiäre Verfassungskonstruktion, kann gewährleistet werden, denke ich, dass Macht gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen, jeweils nahe am Bürger und von ihm legitimiert ausgeübt wird: auf der Ebene von Gemeinden und Städten, von Regionen, von Nationen und eben auch von kontinentalen Gemeinschaften. Durch die Zentralisierung aller Kompetenzen auf einer einzigen Ebene ist heutzutage jede von ihnen überfordert. Wenn die unterste sie beansprucht, ist Anarchie die Folge. Wenn sie der obersten zugestanden wird, ist die Entmündigung der Bürger vorprogrammiert; wie das in allen totalitären Systemen der Fall ist – aber auch von zentralistisch demokratischen Systemen praktiziert wird, die nicht föderalisiert sind.

Eine zusätzlich zur vertikalen auch horizontale Teilung der Machtausübung ist mit dem Souveränitätsprinzip auch beim besten Willen nicht zu vereinbaren. Es erzwingt konsequenter Weise die Machtkonzentration an der Spitze bzw. in der Zentrale einer jeden Gemeinschaft. Nur das Subsidiaritätsprinzip, das in einer "Union" wie der EU zur Anwendung kommt, verlangt und garantiert eine horizontale Machtverteilung. Dies zu Bewusstsein gebracht zu haben, wenn es auch noch nicht von allen begriffen worden ist, kann als das historische Verdienst der EU gelten. Die in ihrer Verfassung verankerte Subsidiarität ist der Schlüssel zu ihrem Verständnis.

Genauso wie die oberitalienischen Stadtstaaten sich rühmen können, vor über fünf hundert Jahren den "Staat" erfunden zu haben, der sich, von Niccolò Machiavelli (1469–1527) gepriesen, von Jean Bodin (1530–1596) entwickelt und von Thomas Hobbes (1588–1679) legitimiert, durch die Monopolisierung aller Macht in einer Hand Jahrhunderte lang als die effektivste und beliebteste Herrschaftsform erwiesen hat. Genauso kann die EU sich rühmen, mit der "Union" eine neue Her-

rschaftsform “erfunden“ zu haben, die, obwohl noch von niemand gepriesen, als Vorbild für andere kontinentale Gemeinschaft dienen kann, wenn sie nicht gar die bisher blockierte Möglichkeit zu einer globalen Weltgemeinschaft im Sinne von Immanuel Kant (1724–1804) eröffnet.

Immanuel Kant hat sich in seiner kleinen Schrift “Zum ewigen Frieden“¹⁹ nur deshalb zu dem Projekt eines “Bundes von Staaten“, er sagte zu einem “Völkerbund“, anstatt zu einer “Weltrepublik“ durchringen können, weil er im Einklang mit dem Zeitgeist davon ausging, dass es Staaten nie und nimmer in den Sinn kommen würde, ihre Souveränität mit anderen zu teilen.²⁰ Wenn das zutrifft, dann ist mit der EU der Beweis erbracht worden, dass Staaten tatsächlich in der Lage sind, ihre Souveränität zu teilen. Damit aber ergibt sich nunmehr die Möglichkeit, durch die Anwendung des Kant unbekannt gebliebenen Subsidiaritätsprinzips eine “Weltgemeinschaft“ in seinem Sinne zu stiften.

Was Kant von einem “Weltstaat“, er sprach von einer “Universalmonarchie“, gehalten hat, das hat er unmissverständlich klar gemacht. Durch die „Zusammenschmelzung“ von Staaten, „durch einen die andere überwachsende, und in eine Universalmonarchie übergehende Macht“ würde, „weil die Gesetze mit dem vergrößerten Umfange der Regierung immer mehr an ihrem Nachdruck einbüßen“, zwangsläufig ein „seelenloser Despotismus“ begründet werden, der, „nachdem er die Keime des Guten ausgerottet hat, zuletzt doch in Anarchie verfällt.“²¹ Weil er sich für den “Superstaat“, der alles und jeden reglementieren und einem „Kirchhofe der Freiheit“²² gleichen würde, nicht erwärmen konnte, plädierte Kant für das seiner Meinung nach geringere Übel, einen Völkerbund. Dieser aber, das war ihm klar, würde die „beständige Gefahr“ des „Ausbruchs“ von Feindseligkeiten nicht bannen können.²³ Erst jetzt sind wir durch die Erfahrungen mit der EU in der Lage, der “positiven Idee einer Weltrepublik“ Kants, verstanden als subsidiäre Weltgemeinschaft, näherzukommen, sie zu denken und sie, wenn die Voraussetzungen für sie in Gestalt von kontinentalen Unionen geschaffen sind, eines fernen Tages auch zu organisieren.²⁴

Dies ist denn auch meine Schlussbilanz: Unter der Voraussetzung, dass sich die hier skizzierte spezifische Organisationsform der EU als eine post-staatliche Union bewährt, könnte sie meines Erachtens zum Modell für andere Gemeinschaften von kontinentalem Zuschnitt werden und eines fernen Tages auch die Schaffung einer globalen Weltgemeinschaft ermöglichen.

¹⁹ I. Kant, *Zum ewigen Frieden – Ein philosophischer Entwurf*, [in:] *Werke in 12 Bänden*, hrsg. von W. Weischedel, Bd. XI, Frankfurt a. M. 1964, S. 191–251.

²⁰ Ebda., S. 213.

²¹ Ebda., S. 225.

²² Ebda., S. 226.

²³ Ebda., S. 213.

²⁴ Vgl. dazu auch meine diesbezüglichen Erwägungen in: H. Wagner, *Vom Störenfried zum Bürger – Die “deutsche Frage“ im europäischen Kontext: Ein politikwissenschaftliches Essay*, Asendorf 2012, S. 212ff.

Ich entlasse Sie, meine Damen und Herren, in der Hoffnung, Sie ein ganz klein wenig zum Nachdenken über die EU angeregt und Ihnen im Sinne von Immanuel Kant einen kleinen Ausblick auf die mögliche Zukunft von "Unionen", wie die EU eine ist, gegeben zu haben. Daran hat mir heute und hier, in der Stadt Kants, gelegen. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Peter Munkelt

VON VORURTEILEN BEFREIT: MEDIEN IN DEUTSCHLAND ZU POLENS ROLLE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

Polens Weg in die EU

Vorrangiges Ziel der polnischen Außenpolitik seit 1989 war der Beitritt zur Europäischen Union. Neben historischen und ökonomischen Gründen spielten dabei auch sicherheitspolitische Überlegungen eine wichtige Rolle. Schon am 19. September 1989 wurde ein „Abkommen über die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit“ zwischen Polen und der Vorläuferorganisation der EU, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), unterzeichnet. Am 25. Mai 1990 beantragte Polen, über ein Assoziierungsabkommen zu verhandeln. Der Vertrag konnte bereits am 16. Dezember 1991 unterzeichnet werden. Die Verhandlungen auf Antrag Polens vom 8. April 1994 über einen Beitritt zur EU dauerten bis Dezember 2002. Polen ist Vollmitglied der Europäischen Union seit dem 1. Mai 2004. Am 1. Juli 2011 übernahm Polen die EU-Ratspräsidentschaft, die jeweils auf sechs Monate begrenzt ist. Mit dem ursprünglich für 2012 angestrebten Beitritt auch zum Euro-Raum lässt sich Polen inzwischen „lieber Zeit“, berichten deutsche Zeitungen, wegen der aktuellen Turbulenzen und angesichts von bloß 13 Prozent Zustimmung in der Bevölkerung bei Umfragen¹.

¹ *Beitritt zur Euro-Zone? Polen lässt sich lieber Zeit*, „Die Welt“, 12.07.2012; *Die Mehrheit der Polen lehnt den Euro ab*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, faz.net, 18.03.2013.

„German Angst“ am Anfang

Deutschlands Arbeitsmarkt würde überschwemmt von Polen und anderen Osteuropäern, die dann den Deutschen Arbeitsplätze wegnähmen. Noch kurz vor dem Fall der Restriktionen fasste z. B. das Wirtschaftsmagazin Focus Money die öffentliche Stimmung samt weit verbreitetem Meinungsbild so zusammen: „Arbeitnehmerfreizügigkeit/ Die Angst vor den Nachbarn im Osten“².

72 Prozent der befragten Deutschen erwarteten eine höhere Arbeitslosigkeit durch billigere Arbeitskräfte, 64 Prozent befürchteten sogar einen Ansturm³.

Bei der Osterweiterung der EU hatte Deutschland für seinen Arbeitsmarkt eine Sonderregelung durchgesetzt. Erst sieben Jahre nach dem Beitritt in die EU, also erst seit dem 1. Mai 2011, gilt Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland auch für die neuen Bürger der EU. Profitiert von dieser Blockade haben vor allem Großbritannien und Irland. Dort waren die osteuropäischen Neubürger von Anfang an willkommen. Deutschland ging am Ende nahezu leer aus.

Denn im ersten Jahr nach der Öffnung kamen aus acht Ländern Osteuropas bloß 90.000 Arbeitnehmer, statistisch waren dies lediglich 1,1 Prozent. Der Westdeutsche Rundfunk bilanziert: „Den Arbeitsmarkt abzuschotten war ein Fehler“⁴. „Fachkräftemangel“ ist aktuell eines der zentralen Themen in der politischen Diskussion und somit in den deutschen Medien. Zudem konnten sich durch die späte Öffnung illegale Formen von Beschäftigung entwickeln, Schwarzarbeit und Scheinselbstständigkeit mit Steuer- und Sozialversicherungsbetrug. „Dubiose Baufirmen oder Haushalte, die eine Pflegerin brauchen sind die einzigen, die von den Osteuropäern profitieren. Den großen deutschen Unternehmen dagegen hat die späte Öffnung des Arbeitsmarktes – anders als versprochen – nichts gebracht, weil die Fachkräfte schon früh in andere EU-Staaten ausgewandert sind. Der Fachkräftemangel ist somit auch die Folge der jahrelangen Abschottung des Arbeitsmarktes.“⁵ „Ökonomisch klug war es nicht. Dafür aber politisch sehr opportun“⁶, also vermuteten innenpolitischen Platzvorteilen geschuldet.

Viel zu spät musste sich die Bundesagentur für Arbeit selbst nach Polen auf den Weg machen, um vor Ort Arbeitskräfte anzuwerben.⁷

² „Focus Money Online“, 20.04.2011.

³ Eurobarometer, Sept. 2004; zitiert nach: Polenbilder in Deutschland seit 1945, Ängste nach der Wende, Bundeszentrale für politische Bildung, 13.01.2006, Informationen zur politischen Bildung, H. 271.

⁴ N. Steiner, *Arbeitnehmerfreizügigkeit ohne Willkommenskultur; Europäische Fachkräfte längst in England*, WDR 5, „Politikum“, 30.10.2012.

⁵ *Ibidem*.

⁶ H. Jarczyk, *Zwei Jahre nach der endgültigen Öffnung des Arbeitsmarktes: der Ansturm ist ausgeblieben – Kommentar*, WDR 5, „Osteuropa-Magazin“, 12.05.2013.

⁷ Arbeiter gesucht: Agentur erstmals mit Büro in Polen, Bild.de, 10.05.2011.

Heute wird Polen als Vorbild in der EU und ...

Die überregionale Tageszeitung „Die Welt“ staunt:

Warum eigentlich ist nun ein Land, dessen ‚polnische Wirtschaft‘ in älteren deutschen Wörterbüchern als Synonym für Misswirtschaft fungierte, in den letzten Jahren so gut durch die Krise gekommen? [...] Die polnische Hausfrau hat solide gewirtschaftet und keine Geschenke verteilt. [...] Aber die Polen haben gelernt, was manche in der EU schon wieder verlernt haben: die Ärmel hochzukrempeln. Europa wird die polnischen Tugenden noch gut brauchen können.⁸

... für Deutschland gezeigt

Die Bild-Zeitung, stärkstes Massenblatt, sieht sich in Übereinstimmung mit dem obersten Repräsentanten Deutschlands:

Ist Fleiß noch eine typisch deutsche Tugend? Oder überholen uns unsere Nachbarländer beim Wirtschaftswachstum, weil sie bereit sind, härter anzupacken? ‚Polen sind fleißiger als Deutsche‘, sagte Bundespräsident Joachim Gauck [...] beim Treffen mit seinen Amtskollegen aus Italien und Polen in Neapel, bei dem er das aufstrebende Polen als ‚Motor der europäischen Idee‘ würdigte. **Eine Provokation? Sicher. Aber mit realem Hintergrund...**⁹

Der Weg zum Erfolg

Analysiert und bewertet wird der Aufstieg Polens in der Presse wie folgt:

1. Stabile Regierung

Erstmals seit 1989 hat eine polnische Regierung volle vier Jahre amtieren können und anschließend eine Wahl gewonnen. Das Kabinett unter Donald Tusk

[...] ist eine der stabilsten Regierungen in Europa. Das wirkt auch nach außen: Die Rat-Präsidentschaft Polens in der EU kann sich sehen lassen. [...] Eine ruhige Hand zu behalten in einer Gesellschaft, die in den letzten 22 Jahren so dramatische Umbrüche erlebt hat wie die polnische, ist schon an sich eine besondere Leistung.¹⁰

2. Starke Wirtschaft

So bilanziert z. B. das Handelsblatt: Das neue Kraftzentrum in der Mitte Europas, Polens Wirtschaft brummt unaufhörlich und inzwischen ist das Land zu einer neuen Lokomotive für die Wirtschaft in Europa geworden. Viele Ökonomen sprechen vom ‚Wunder an der Weichsel‘.¹¹

⁸ G. Gnauck, *Europa wird polnische Tugenden noch brauchen*, „Die Welt“, 17.03.2013.

⁹ Bild.de, 20.11.2012.

¹⁰ E. Ruhe, *Donald Tusks besonnene Politik bringt Polen Stabilität*, „Die Welt“, 11.10.2011.

¹¹ „Handelsblatt“, 08.10.2011.

Rückblick auf eine positive Entwicklung der Medienresonanz

Diese schon überschwänglich positiven Bewertungen der polnischen Politik und Wirtschaft in deutschen Medien ist umso bemerkenswerter, nachdem lange Zeit übertrieben kritische Urteile überwogen. So mokierte sich die Wochenzeitung „Die Zeit“ über „neonationale Töne [...] ein eigentümlicher Neo-Sarmatismus, eine barocke, Politik der Würde“, sehr national, die sich für Konsequenzen nicht interessiert“.¹²

„Die Zeit“ dagegen wusste, welche Konsequenz eigentlich gezogen werden müsste: „Warschau, wird deswegen in den Berliner Kulissen getuschelt, sei das letzte Schiff im Geleitzug geworden, aber damit werde es seiner Rolle und seiner Verantwortung für Europa schlicht nicht gerecht. Schon sind Stimmen zu hören, die bedauern, dass es keinen Weg für EU-Mitglieder gibt, sich hinauszuwählen. Polen könne ja gehen. Man spürt: die Geduld geht zu Ende. Polen, sagen wir es ruhig offen, ist zum Sorgenkind Europas geworden.“¹³

„Der Spiegel“ fabulierte über „die Großmannssucht eines Parvenüs, der in den letzten Jahren wirtschaftlich gewaltig aufgeholt hat“ und sah Polen schon „auf dem besten Wege, in der EU zum notorischen Störer zu werden“¹⁴.

Immerhin, womöglich sogar selbstkritisch, bilanzierte dieses Magazin dann eineinhalb Jahre später: „Den deutschen Medien galten die Polen pauschal als ein Volk des frustrierten Geschichtspathos, überempfindlich und rückständig“¹⁵.

Völlig gegenteilige Kommentierungen, wie eingangs gezeigt, dagegen heute. Einige weitere Beispiele:

- Polens EU-Ratspräsidentschaft wurde positiv gewürdigt, obwohl selbstgesetzte ambitionierte Ziele durch die Bankenkrise (sogenannte Euro-Krise) sowie durch den „arabischen Frühling“ zurückgesteckt werden mussten und mehr reagiert als agiert werden konnte. Die „Frankfurter Rundschau“ z. B. kommentierte anerkennend: „Auf Deutsch: die polnische Ratspräsidentschaft hat dafür gesorgt, dass der Laden angesichts der unterschiedlichen Interessen während der zahlreichen Finanzgipfel der letzten Wochen nicht auseinander flog.“¹⁶
- Für ihre Kritik an der Energiewende nutzte „Die Welt“ die polnische Position sogar als innenpolitische Munition:

Jetzt ziehen Polen und Tschechien den Stecker und bauen gewaltige Schalter an den Grenzen auf, weil sie für den ohnehin ungebetenen Import deutschen Grünstroms keinen Blackout riskieren wollen. Die Nachbarn handeln in Notwehr, niemand kann ihnen einen Vorwurf machen. [...] Der Bundesregierung hat es gefallen, Entscheidungen wie den Atomausstieg mit europaweiten

¹² G. Hofmann, *Ach, Kaczynski*, „Die Zeit“, 09.03.2006.

¹³ Idem, *Bizarres Theater*, „Zeit Online“, 18.06.2007.

¹⁴ R. Beste, W. Didzoleit, J. Puhl, *Ab in die Schmollecke*, „Der Spiegel“, 12.01.2004.

¹⁵ J. Puhl, *Medienschlacht Polen vs. Deutschland: Die kleine Kampagne zwischendurch*, „Spiegel Online“, 05.06.2008.

¹⁶ „Frankfurter Rundschau“, 28.12.2011.

Auswirkungen ohne Konsultation der Partnerländer durchzuziehen. Der Ökostrom-Ausbau wurde ohne Rücksicht auf Transportkapazitäten durchgepeitscht. Für ihre kurzsichtige, aktionistische und egozentrische Energiepolitik bekommt die Regierung jetzt die Quittung präsentiert.¹⁷

- Der polnischen Kritik an dem dreiteiligen Weltkriegsfilm des Zweiten Deutschen Fernsehens „Unsere Mütter, unsere Väter“ wurde viel Verständnis entgegen gebracht: „Die Empörung der Polen ist berechtigt“¹⁸.

Probleme

Auch bei guten bis engen und vertrauensvollen Beziehungen gibt es natürlich Probleme und Konfliktpotential. Im Energiebereich wird konträr argumentiert und gehandelt. Deutschland protestiert gegen den Bau von Atomkraftwerken in Polen und Polen gegen die Folgen der deutschen Energiewende für Polens Stromnetze. Polen sieht seine Autarkie im Energiebereich, also Unabhängigkeit von Russland, nur durch den weiteren Einsatz von Kohle und Kernenergie gesichert. Deshalb wehrt es sich gegen verbindliche Reduktionsziele innerhalb der EU. Bau und Erweiterung der Nord-Stream-Pipeline für Erdgas aus Russland nach Deutschland durch die Ostsee an Polen vorbei wird skeptisch betrachtet. Probleme müssen auch wegen unterschiedlicher Positionen bei der mehrjährigen Finanzplanung der EU ausgetragen und gelöst werden, vor allem bei der Umverteilung der Agrar-Direktzahlungen.

Bilanz

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Medien in Deutschland berichten inzwischen sehr sachlich über Polen, sogar mit viel Verständnis für die polnische Seite. Politikern sowie weiteren Persönlichkeiten Polens wird regelmäßig Gelegenheit gegeben, in Interviews und sonstigen Beiträgen ihre Standpunkte darzustellen.

Gefördert und bestärkt wurde diese positive Entwicklung auch durch den Deutsch-Polnischen Journalistenpreis, mit dem seit 1997 Beiträge prämiert werden, die über das jeweilige Nachbarland sachlich und differenziert berichten. Seit 2008 wird dieser Preis während der Deutsch-Polnischen Medientage verliehen, zuletzt im Juni 2013 in Wroslaw (Breslau).

Kampagnen gibt es gelegentlich noch bei sportlichen Anlässen. Damit kann man in guter Nachbarschaft aber leben.

¹⁷ D. Wetzel, *Polnische Quittung für deutsche Energiewende*, „Die Welt“, 29.12.2012.

¹⁸ „Welt Online“, 04.04.2013.

Literatur

Bertelsmann Stiftung, Ochmann C., *Die neue EU. Folgen der polnischen EU-Präsidentschaft*, spotlight europe, 2012, Nr. 1, Januar.

Friedrich-Ebert-Stiftung, *Polen auf dem Weg zum Euro. Was kommt auf Polen und Deutschland zu? Dokumentation einer gemeinsamen Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Wirtschafts- und Handelsabteilung des Generalkonsulats der Republik Polen*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Juli 2007.

Gatzke N., *Polenbild in Deutschland: Wandel und Kontinuität – von Polen als Gegenbild der Aufklärung bis zur EU-Reformdebatte*, Magisterarbeit im Fach Politikwissenschaft, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Januar 2010.

Urban T., *Deutsch-polnische Klischees in den Medien*, Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de, 23.03.2009.

Anna Piziak-Rapacz

**SEKTOR GAZU ŁUPKOWEGO W POLSCE
A WYMOGI BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO UE.
RAPORT Z BADAŃ**

Wprowadzenie

Polska nie jest samowystarczalna energetycznie. Fakt ten pociąga za sobą uzależnienie od zagranicznych podmiotów. Import surowców energetycznych to jednak nieustanne generowanie ryzyka dla polskiej gospodarki. Polityka bezpieczeństwa energetycznego w założeniu ma na celu dywersyfikację kierunków dostaw i źródeł energii. Jednym ze źródeł energii stał się ostatnio także gaz łupkowy i jego dostępność na polskich terenach. Obecnie trwają prace poszukiwawcze; wywołują one jednak pewną niepewność. Przedsiębiorcy oczekują rozwiązania kwestii prawnych, wysokość podatku ustalonego przez rząd może bowiem wpłynąć ograniczająco lub stymulująco na rozwój tego sektora. W niniejszym raporcie przedstawiono diagnozę stanu rynku gazu łupkowego w Polsce, przeanalizowano także możliwe scenariusze dla rozwoju tego rynku w Polsce.

Stan bieżący rynku gazu łupkowego w Polsce (zasoby, kwestie prawne, stanowiska i opinie)

Agencja Informacji ds. Energii (EIA) opublikowała w 2011 r. raport *World Shale Gas Resources: an Initial Assessment of 14 Regions outside the United States*.

Wskazała w nim, że Polska posiada około 5,3 bln m³ gazu łupkowego (wcześniejsze publikacje Wood Mackenzie z 2009 r. mówiły o 1,4 bln m³, a Rostand Energy z 2010 r. o 1 bln m³). Jerzy Nawrocki, dyrektor Państwowego Instytutu Geologicznego, wyjaśnił, że rozbieżności te wynikają z kilku elementów: EIA brała pod uwagę całą powierzchnię działek koncesyjnych, a co za tym idzie, obszarów pozbawionych łupków.

Polskie obliczenia uwzględniały tzw. parametr maksymalny wydobycia gazu z określonego złoża już eksploatowanego w USA (tzw. analogu polskiego obszaru złożowego), opracowanie EIA nie ma takich danych. Należy zaznaczyć, że analizie poddano jedynie Basen Bałtycko-Podlasko-Lubelski¹. W 2011 r. EIA opublikowała również analizę *The Golden Age of Gas Scenario*, w której podkreśliła rosnącą rolę gazu. W 2035 r. gospodarki poszczególnych krajów będą opierały się w porównywalnej ilości zarówno na ropie naftowej, jak i na gazie, w tym na gazie skroplonym i z łupków².

21 marca 2012 r. Państwowy Instytut Geologiczny wraz z Amerykańską Służbą Geologiczną opracował raport oceniający zasoby gazu łupkowego i ropy naftowej. Analiza *Oceny zasobów wydobywanych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (Basen Bałtycko-Podlasko-Lubelski)*, obejmuje 39 odwiertów rozpoznawczych wykonanych w latach 1950-1990. Jak podkreślają autorzy analizy, jest to wyłącznie raport otwarcia i będzie on wymagał modyfikacji w związku z trwającymi od 2010 r. pracami³. Raport wskazuje, że łączne zasoby gazu łupkowego w Polsce dla części lądowej i morskiej obszaru bałtycko-podlasko-lubelskiego wynoszą około 2 bilionów m³. Prawdopodobna szacowana ilość to około 346–768 mld m³. Oznacza to, że przy rocznym zużyciu 14,5 mld m³ surowca może wystarczyć na około 35–65 lat. Punktem odniesienia stały się warunki amerykańskie, jako szacunkowe (schemat 1).

Do stycznia 2013 r. wykonano w Polsce 39 odwiertów poszukiwawczych. Wśród firm posiadających koncesję można wyróżnić: Chevron Polska Energy Resources, ExxonMobil Exploration (wycofał się w 2012 r.), Production Poland, Marathon Oil Poland, PKN Orlen, Orlen Upstream, Lotos Petrobaltic, Petrolinvest, Wisent Oil & Gas, San Leon Energy, Realm Energy International, Lane Energy Poland, Cuadrilla Polska, Dart Energy Poland, Aurelian Oil & Gas Poland, Talisman Energy, BNK Petroleum, DPV Service, Eni, Mac Oil Poland oraz Strzelecki Energia⁴. Podmiotem pomocniczym jest Organizacja Polskiego Przemysłu Poszukiwawczo-Wydobywczego – Związek Pracodawców, która działa od 29 czerwca

¹ M. Masłowska-Bandosza, *Łupkowy smak nadziei*, 25.04.2012, www.ecomanager.pl/?p=828 [12.03.2013].

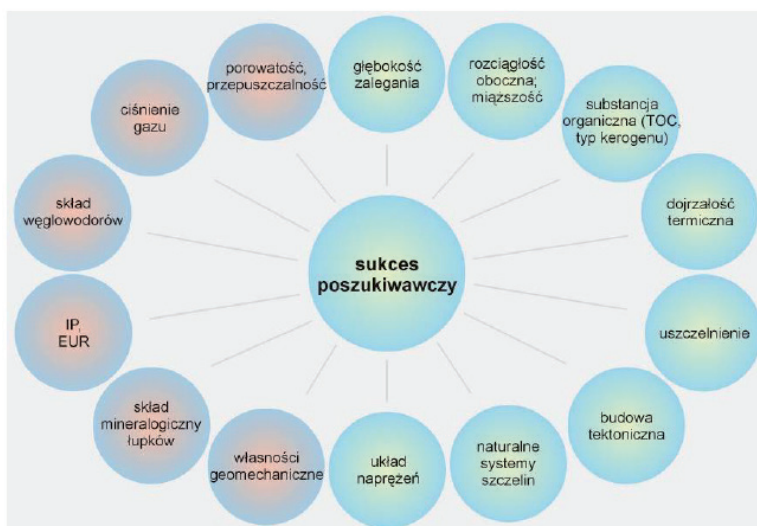
² *Golden Age of Gas Report*, World Energy Outlook 2011, www.worldenergyoutlook.org/goldenageofgas [12.03.2013].

³ Państwowy Instytut Geologiczny, Państwowy Instytut Badawczy, *Ocena zasobów wydobywanych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (Basen Bałtycko-Podlasko-Lubelski)*, Warszawa 2012, www.pgi.gov.pl [12.03.2013].

⁴ www.lupkipolskie.pl [12.03.2013].

2010 r. Została powołana na podstawie ustawy z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców. OPPPW stanowi forum wymiany poglądów oraz jest organem doradczym dla przedsiębiorstw z sektora naftowego i gazu ziemnego, które prowadzą działalność poszukiwawczą i/lub wydobywczą w Polsce (gaz ziemny, gaz łupkowy, ropa naftowa). Członkami są organizacje są m.in. BNK Polska, Chevron Polska Energy Resources, ConocoPhillips, Cuadrilla Poland, Eni Polska, Grupa Lotos, Lane Resources Poland, Marathon Oil Polska, Nexen Petroleum Polska, Orlen Upstream, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo, San Leon Poland, Strzelecki Energia oraz PGNiG (15 koncesji)⁵.

Schemat 1. Ocena zasobów gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych dolnego paleozoiku w Polsce (Basen Bałtycko-Podlasko-Lubelski)



Źródło: www.pgi.gov.pl/en/dokumenty-in/doc_view/771-raport-pl.html [12.03.2013].

4 lipca 2012 r. podpisano porozumienie ramowe między PGNiG, Enea, KGHM Polska Miedź, PGE i Tauron Polska Energia. Sojusz ten ma na celu wspólne poszukiwanie i wydobywanie węglowodorów z łupków. Z powodu braku porozumienia między przedsiębiorstwami 21 lutego 2013 r. podpisano aneks do tej umowy. Wyznaczono nowy termin opracowania szczegółowych warunków współpracy, w przypadku braku porozumienia umowa wygaśnie 31 grudnia 2013 r.⁶ Na etapie poszukiwania złoza operatorem pozostaje PGNiG, natomiast na etapie wydobywania utworzona spółka, która będzie posiadała koncesję eksploatacyjną. Z inicjatywy

⁵ www.oppw.pl.

⁶ *Gaz łupkowy: PGNiG, KGHM, Tauron i Enea przedłużyły współpracę*, 21.02.2013, www.m.for-sal.pl/inwestycje/gaz-lupkowy-pgnig-kgmh-tauron-i-enea-przedluzily-wspolprace [22.02.2013].

PGNiG powstała również Gminna Rada Konsultacyjna w Krokowej, która ma za zadanie prowadzenie dialogu społecznego. Ponadto ma być również przeprowadzona kampania informacyjna „Razem o łupkach” na terenach województwa pomorskiego, pomorsko-kujawskiego i warmińsko-mazurskiego.

Kwestie prawne sektora gazu łupkowego reguluje ustawa Ustawa z 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. Została znowelizowana 9 czerwca 2011 r.⁷ Wskazuje m.in., że utrzymany zostaje obowiązek odrębnych koncesji na poszukiwanie i rozpoznanie złoża, koncesje ogłaszane są przez Ministerstwo Środowiska, prawo pierwszeństwa obowiązuje do 5 lat, rozłączono kwestie własności górniczej (objęte są nią m.in. złoża węgla kamiennego, metanu, węgla brunatnego, rud metali, złoża wód termalnych, leczniczych i solanek) od złóż kopalin. Od 1 stycznia 2012 r. kwestia koncesji podlega również procedurze przetargowej, która jest wymagana w przypadku ubiegania się kilku podmiotów o jedną koncesję⁸.

Obecnie rząd pracuje nad projektem ustawy o wydobywaniu węglowodorów, ich opodatkowaniu i Funduszu Węglowodorowym. Ustawodawca wskazuje, że wpływy z podatków będą plasować się następująco: 5% z gazu ziemnego, 10% z ropy naftowej od wartości wydobytego surowca, a dodatkowo 25% od osiągniętych zysków z wydobywania. W konsekwencji ma przynieść to 4% wzrost zysków gmin z wydobywania⁹. Należy jednak podkreślić, że firmy wydobywcze zostaną obciążone następującymi podatkami: specjalnym podatkiem węglowodorowym, podatkiem od wydobywania niektórych kopalin, podatkiem dochodowym od osób prawnych, podatkiem od nieruchomości, opłatami za użytkowanie górnicze, opłatami eksploatacyjnymi oraz udziałem Narodowego Operatora Kopalin Energetycznych (NOKE) w zyskach z wydobywania.

Projekt ustawy wskazuje, że pojawią się dwa nowe podmioty, oprócz wskazanego już wcześniej Narodowego Operatora Kopalin Energetycznych, którego udziałowcami mają być Bank Gospodarstwa Krajowego i Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Fundusz Pokoleń, który ma gromadzić zyski z działalności. Pozostawiono prawo pierwszeństwa rozpoznania złoża, koniecznym warunkiem będzie jednak sporządzenie planu zagospodarowania owego złoża. Ustawodawca proponuje natomiast zmiany w wydawaniu koncesji w drodze przetargu w ciągu 90 dni, udzielanie koncesji będzie wymagało opinii wójta i burmistrza. Co ważne, faza rozpoznawcza nie powinna trwać dłużej niż 5 lat. Istotnym elementem, który budzi kontrowersje jest podatek w wysokości 40% od zysku spółek branżowych. Pojawiają się opinie, mówiące, że może on odstraszać przyszłych inwestorów. W kwietniu 2013 r. Centrum Legislacji Rządu zakończyło etap konsultacji społecznych.

⁷ Dz.U. Nr 163, poz. 981.

⁸ *Piotr Woźniak – główny geolog kraju*, www.mos.gov.pl/g2/big/2012_01/15782cf41dcf9d-f81b4b2a417a3fe558.pdf [12.03.2013].

⁹ *Ibidem*.

Z uwagi na dynamikę rozwijającego się przemysłu gazu łupkowego oraz brak dostosowania ustawy Prawo geologiczne i górnicze do wszystkich potrzeb rynku, pojawiła się propozycja utworzenia nowego stanowiska tzw. Pełnomocnika ds. Wydobywania Węglowodorów. 17 sierpnia 2013 r. rząd wydał rozporządzenie w tej sprawie. Pełnomocnik miałby zająć się legislacją w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów¹⁰.

Od 13 do 15 maja 2012 r. premier Donald Tusk, przebywał w Kanadzie w celu uściślenia stosunków ekonomicznych. Celem wizyty była również kwestia wydobywania gazu łupkowego. Premier stwierdził wówczas: „Jako odpowiedzialny rząd musimy dbać o sprawę eksploatacji gazu łupkowego w perspektywie strategicznej”¹¹. W efekcie podpisano również deklarację o współpracy obu państw w tej płaszczyźnie.

Według byłego szefa Parlamentu Europejskiego Jerzego Buzka, problem stanowi opłacalność wydobywania gazu łupkowego. Unia poprzez działania dotyczące ochrony środowiska może bowiem ograniczyć jego opłacalność. Kolejnym zagadnieniem jest też odległość inwestycji, dlatego Polska powinna postawić na współpracy z Azerbejdżanem, który posiada ogromne złoża ropy i gazu¹². Według Piotra Woźniaka, głównego geologa kraju,

Branża jest na etapie koncesji poszukiwawczych. Zanim nastąpią pierwsze ruchy w sprawie koncesji wydobywczych, jeszcze trochę czasu upłynie. Tempo wierceń jest dość mizerne, a bez nich nie da się do wydobywania dojść.

Wspomniał też, że ustawodawca ma na celu ochronę samych przedsiębiorców. Fakt ten ma sprzyjać atrakcyjności rynku i pozwolić na szybszy jego rozwój¹³. W 2011 r. na zlecenie Komisji Europejskiej Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy opublikował raport *Shale gas and Shale Oil Extraction. Impact on the Environment and Human Health*¹⁴. Stwierdzono w nim, że wydobywanie gazu z łupków jest niebezpieczną formą pozyskania surowców i może stanowić realne zagrożenie nie tylko dla społeczeństwa, ale i środowiska naturalnego.

¹⁰ *Znamy kompetencje pełnomocnika do spraw rozwoju wydobywania węglowodorów, czekamy na działania*, 17.08.2013, www.gazlupkowy.pl/znamy-kompetencje-pelnomocnika-do-spraw-rozwoju-wydobywania-weglowodorow-czekamy-na-dzialania [12.03.2013].

¹¹ *Donald Tusk zakończył wizytę w Kanadzie*, 15.05.2012, www.tvpparlament.pl/aktualnosci/donald-tusk-zakonczy-wizyte-w-kanadzie/7367275 [12.03.2013].

¹² *Jerzy Buzek: gaz łupkowy musi być opłacalny*, 29.01.2012, www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/526798,Jerzy-Buzek-gaz-lupkowy-musi-byc-oplaczalny [12.03.2013].

¹³ *P. Woźniak uspokaja: podatki od łupków nie uderzą w firmy. Projekt ustawy o węglowodorach pokaże w tym miesiącu*, 01.08.2012, www.newseria.pl/news/prawo/p_wozniak_uspokaja_p612880861.

¹⁴ Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, *Shale gas and Shale Oil extraction Impact on the environment and human health*, 2011, www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=44388 [12.03.2013].

W 2011 r. wydano również drugi raport sporządzony przez Energy Information Administration, *World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States*¹⁵. Raport wskazał, że Polska posiada ok. 5,3 bln m³ surowca, co daje jej 11. miejsce w klasyfikacji globalnej, a pierwsze w Europie. Te dwa dokumenty pokazują, że istnieją w Polsce złoża, które mogą sprzyjać opłacalnym inwestycjom, a co za tym idzie, zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne państwa.

10 kwietnia 2012 r. Bogusław Sonik złożył w Parlamencie Europejskim raport dotyczący wpływu eksploatacji gazu łupkowego i ropy łupkowej na środowisko naturalne. 25 kwietnia raport został zaprezentowany Komisji ENVI, która zleciła jego przygotowanie¹⁶. Komisja Ochrony Środowiska oraz Komisja Przemysłu, Badań Naukowych i Energii Parlamentu Europejskiego, przyjęły dwa raporty w sprawie wydobywania gazu łupkowego (drugi dotyczył przemysłowych i energetycznych aspektów wydobycia gazu i ropy z łupków)¹⁷. W raporcie B. Sonika odrzucona została poprawka w sprawie zakazu szczelinowania hydraulicznego (decyzja leży w gestii państw członkowskich)¹⁸. Oba raporty wskazują na pozytywne stanowisku Unii wobec wydobycia gazu łupkowego. Działania te są bezpieczne zarówno dla środowiska, jak i ludności pod warunkiem zachowania wszelkich środków ostrożności. Wymagany jest również precyzyjny system administracyjno-prawny, który ma być ramą dla owej działalności. Powyższe rozwiązania nie mają jednak mocy wiążącej, ich celem było zaprezentowanie stanowiska PE.

19 marca 2013 r. Bogusław Sonik przeprowadził wspólnie z Parlament Magazine, debatę „Gaz niekonwencjonalny: jak połączyć bezpieczeństwo energetyczne i środowiskowe?” Poseł podkreślił myśl przewodnią debaty, którą jest intensyfikacja prac UE w sektorze gazu łupkowego z zachowaniem wszelkich środków ostrożności na każdym z etapów jego wydobycia tak, aby móc w przyszłości konkurować z rynkiem amerykańskim¹⁹. Obecnie UE prowadzi konsultacje społeczne, do 23 kwietnia 2013 r. można było na stronie KE uzupełnić ankietę, w połowie roku natomiast mają się odbyć oficjalne spotkania z przedstawicielami społeczeństw.

Stanowiska poszczególnych członków UE również są podzielone. Wśród państw, które popierają inwestycje w sektorze gazu łupkowego są m.in. Polska,

¹⁵ EIA, www.eia.gov/analysis/studies/worldshalegas [12.03.2013].

¹⁶ B. Sonik, *Projekt sprawozdania w sprawie wpływu działalności wydobywczej gazu łupkowego i oleju łupkowego na środowisko (2011/2308(INI))*, Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, 11.04.2012.

¹⁷ N. Tzavela, *Projekt sprawozdania w sprawie przemysłowych, energetycznych i innych aspektów wydobycia gazu łupkowego i olei łupkowych, (2011/2309 (INI))*, Komisja Przemysłu, Badań naukowych i Energii, 30.03.2012, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/itre/pr/897/897469/897469pl.pdf [12.03.2013].

¹⁸ PE: *Dwa „łupkowe” raporty przyjęte, 21.09.2012*, www.euractiv.pl/energia-i-srodowisko/wywiad/pe-dwa-upkowe-raporty-przyjete-003985 [12.03.2013].

¹⁹ www.boguslawsonik.pl/aktualnosci/8194 [12.03.2013].

Litwa, Wielka Brytania i Rumunia. Przeciw są np. Niemcy, Bułgaria i Czechy. Unia ogłaszając publicznie poparcie dla wydobycia gazu z łupków jednoznacznie określiła swoje stanowisko. Kwestia wydobycia pozostaje jednak w gestii indywidualnej państw członkowskich i tylko od nich zależy, w jakim stopniu rynek gazu łupkowego zostanie rozwinięty.

Według raportu PKN Orlen z 2010 r., gaz z łupków może w najbliższym czasie wpłynąć na zmiany w strefach wpływów na świecie. W przypadku UE posiadanie własnych złóż gazu łupkowego ograniczyłoby zależności wobec Gazpromu²⁰. Raport wskazuje, że polski sektor gazu łupkowego boryka się z następującymi problemami: brak jednoznacznej polityki rządu w sprawie rozwoju rynku gazu, brak odpowiedniej technologii wydobycia, prawdopodobieństwo, że odwierty wskażą niską opłacalność inwestycji²¹.

Według Instytutu Kościuszki i raportu z 2011 r., zainteresowanie sektorem gazu łupkowego w Polsce wynika z potrzeb ochrony środowiska naturalnego. Polska gospodarka, uzależniona od węgla kamiennego i brunatnego, wykazuje znaczną emisję CO₂. Instytut wskazuje, że obawy związane z zanieczyszczeniem wód podczas wykonywania odwiertów są niewielkie, nie należy obawiać się również zużycia wody wymaganej do owego procesu, gdyż sama Warszawa zużywa jej rocznie od 4 do 10 razy więcej. Proces szczelinowania podlega monitorowaniu i kontroli. Zaniepokojenie społeczeństwa wynika z niewiedzy. Raport podkreślił też rosnącą rolę gazu łupkowego na świecie²², wspominał też, że na rynku gazu konwencjonalnego pojawiają się nowi gracze, tj. Chiny i RPA.

Rozwój sektora gazu łupkowego może zmniejszyć zależność państwa od importu surowców energetycznych. Wiele europejskich krajów monitoruje polski rynek gazu łupkowego i przygląda się wyzwaniom związanym z jego rozwojem. Przykładem do naśladowania jest natomiast rynek USA, z którego państwa powinny czerpać doświadczenie²³.

Negatywne stanowisko wobec gazu łupkowego przedstawiają organizacje ekologiczne. Wskazują one na niebezpieczeństwa procesu szczelinowania hydraulicznego, tj. przedostawanie się chemikaliów do wód gruntowych. Innym aspektem jest olbrzymia ilość wody zużywana do procesu wiercenia i szczelinowania. Działania te zatem silnie ingerują w środowisko naturalne.

Głośnym echem odbiła się w mediach projekcja amerykańskiego filmu *Gasland* z 2010 r., nakręconego przez Josha Foxa. Przyjęto w nim tezę, że metan wydobywany przy odwiertach przenika do wody i wpływa na jej łatwopalność. Woda taka nieprzyjemny zapach, ale wywołuje też poważne choroby. Krytycy tego stanowiska wskazują, że odpowiednio zabezpieczone odwierty nie mogą powodo-

²⁰ PKN Orlen, *Gaz łupkowy – podstawowe informacje*, Warszawa 2010, s. 5.

²¹ *Ibidem*, s. 9.

²² Instytut Kościuszki, *Gaz niekonwencjonalny szansa dla Polski i Europy? Analiza i rekomendacje*, Kraków 2011, s. 47.

²³ *Shale Gas in Europe Revolution or Evolution?*, Ernst & Young 2011, s. 23.

wać przenikania metanu do wód gruntowych. Polemiką z produkcją J. Foxa był kolejny film, *Truthland*²⁴.

W marcu 2013 r. polskie media obiegrała informacja, że w ramach pracy nad ustawą węglowodorach, prawnie ma też zostać ograniczona rola organizacji ekologicznych. Plotki te zdementowało Ministerstwo Środowiska. Grzegorz Cygan podkreślił, że

udział organizacji ekologicznych w postępowaniach jest i będzie możliwy, gwarantują to zarówno przepisy polskie, jak i unijne czy konwencja z Aarhus. Celem zmiany jest wyłącznie wprowadzenie wymogu rocznego doświadczenia w prowadzeniu działalności w zakresie ochrony środowiska²⁵.

Rozwój sektora gazu łupkowego w Polsce – scenariusz pozytywny, realistyczny i negatywny

Szacunkowe dane na temat złóż gazu łupkowego będą ogłoszone w 2014 r. Obecnie zatem nie można jednoznacznie stwierdzić, czy ich wydobycie będzie opłacalne. Jeżeli tak będzie, to prace rozpoczną się dopiero ok. 2020 r. Rozbieżność czasowa pokrywa się z innym dużym projektem pozyskania energii przez Polskę, jakim jest energetyka jądrowa. Należy zatem założyć trzy warianty:

- scenariusz pozytywny, w którym Polska stanie się potentatem gazowym, zwiększającym tym samym swoje bezpieczeństwo i rolę na arenie międzynarodowej; z pozycji importera stanie się jednym z głównych eksporterów gazu,
- scenariusz realistyczny, nie wiadomo, jakie wyniki przedstawią analizy, dlatego też Polska będzie rozwijać inne możliwe sposoby dywersyfikacji źródeł energii,
- scenariusz negatywny, w którym analizy uznają sektor gazu łupkowego za nieopłacalny dla przyszłych inwestycji energetycznych, a polska gospodarka skupi swoją uwagę na energetyce jądrowej, gazie LNG oraz energii odnawialnej (schemat 2).

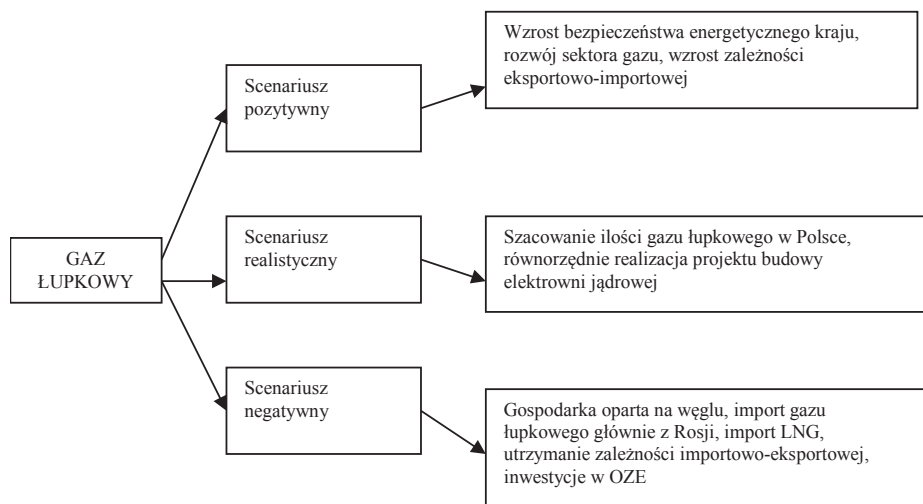
W przypadku scenariusza pozytywnego, należy założyć całkowitą opłacalność wydobycia złóż gazu łupkowego. W Polsce roczna konsumpcja gazu wynosi 14 mld m³. Obecnie przemysł produkuje 5 mld m³, pozostałe zapotrzebowanie na gaz pokrywane jest głównie przez import z Rosji. Zakładając trafność szacunkową PIG, 346–768 mld m³ gazu powinno wystarczyć na około 35–65 lat przy rocznym zużyciu 14,5 mld m³. Rozwój sektora gazu łupkowego, w którym szacunkowo jest około 140 mld m³ gazu, pozwoliłoby na pokrycie krajowe oraz import, przede wszystkim do Unii Europejskiej jako potencjalnych partnerów. Nie są wykluczone

²⁴ www.truthlandmovie.com [12.03.2013].

²⁵ *Rząd chce oddzielić prawdziwe organizacje ekologiczne od ekoterrorystów*, 25.03.2013, www.gazlupkowy.pl/rzad-chce-oddzielic-prawdziwe-organizacje-ekologiczne-od-ekoterrorystow [25.03.2013].

inne kierunki współpracy. Widoczne są postępujące inwestycje spółki Gas-System, która twierdzi, że już w 2015 r. odda do użytku infrastrukturę pozwalającą na transport gazu łupkowego. Główne obszary inwestycji to północno-zachodnia i środkowa Polska. Posiadanie własnych złóż gazu łupkowego podniosłoby zatem bezpieczeństwo energetyczne Polski, wpływając na stabilność i przenosząc punkt ciężkości z zależności importowo-eksportowej na eksportowo-importową.

Schemat 2. Scenariusze rozwoju sektora gazu łupkowego w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Inwestycje w gaz łupkowy to również zasilenie przyszłego budżetu gmin, powiatów i województw, poprzez opłaty eksploatacyjne. Dodatkowe środki finansowe będą dawały szersze możliwości inwestycyjne. Wiceminister gospodarki Janusz Piechociński wspominał też o rozwoju branż hotelarskiej i gastronomicznej na obszarach wydobywania, co widać na przykładzie USA i Kanady²⁶.

W przypadku scenariusza realistycznego Polska będzie realizowała przede wszystkim dwie główne inwestycje, tj. prace nad szacowaniem i oceną złóż gazu łupkowego oraz przy programie jądrowym. 25 listopada 2011 r. Polska Grupa Energetyczna ogłosiła listę potencjalnych miejsc budowy elektrowni jądrowych: Choczewo, Żarnowiec oraz Gąski²⁷.

²⁶ J. Piechociński, *Na gazie z łupków skorzystają społeczności lokale*, www.mg.gov.pl/node/18105 [17.04.2013].

²⁷ PGE ogłasza potencjalne lokalizacje elektrowni jądrowej w Polsce, Informacja prasowa, 25.11.2011.

12 sierpnia 2010 r. Ministerstwo Gospodarki opublikowało projekt programu polskiej energetyki jądrowej, który został skierowany do konsultacji międzyresortowych i społecznych, a przyjęty 16 grudnia 2010 r. Planowany rok zakończenia to 2022, choć z perspektywy postępujących prac, data inwestycji może ulegać zmianie²⁸. Premier Donald Tusk zapewnił, że Polska nie zrezygnuje z budowy elektrowni jądrowej, gdyż nie ma dla tego typu inwestycji alternatywy. Podkreślił jednak, że nie należy się śpieszyć z decyzjami, gdyż inwestycja obciążona jest wysokim ryzykiem²⁹. Należy tu wspomnieć, że budowa elektrowni wpisana była politykę polskiego rządu w latach 90., jednak inwestycja w Żarnowcu nie została zakończona. Scenariusz realistyczny musi zatem opierać się na gospodarce węglowej, która od wielu lat jest podstawą rozwoju polskiego przemysłu. W najbliższych latach może on nadal stanowić główne źródło energii. Niewielki procent to również energetyka odnawialna, ok. 10%, co jest widoczne w licznych inwestycjach geotermalnych np. na Podhalu czy farmach wiatrowych (ok. 2% ogólnego udziału w bilansie energetycznym Polski).

W przypadku scenariusza negatywnego Polska będzie szukać innych kierunków i źródeł pozyskania energii. Niskoemisyjna polityka UE, zmusza Polskę do poszukiwania innego źródła energii niż węgiel. W ramach strategii Europa 2020 UE opublikowała *Mapę drogową dojścia do gospodarki niskoemisyjnej do 2050 roku (Roadmap for moving to a competitive low-carbon economy in 2050)*. Celem jest redukcja emisji gazów o 95% do 2050 r.

Istotnym aspektem jest terminal LNG w Świnoujściu umożliwiający odbiór gazu skroplonego. Obiekt ma być oddany do użytku w 2015 r. Przepustowość terminalu to ok. 5 mld m³, docelowo może to być nawet około ok. 7,5 mld gazu. Terminal LNG stanowi również element gazowego korytarza Północ-Południe, który ma być łącznikiem z planowanym terminalem Adria LNG oraz gazociągiem Nabucco.

Budowa gazociągu Nabucco stanowi alternatywę dla dostaw gazu z Rosji. Problemem jest jednak kwestia złóż na terenach Szach Deniz II w Azerbejdżanie³⁰. Wymieniane są następujące trasy transportu surowca: Trans-Adriatic Pipeline (TAP): Azerbejdżan, Grecja, Albania, Włochy oraz Nabucco West – Turcja, Bułgaria, Rumunia, Węgry, Austria. Decyzja w tej sprawie ma być podjęta w 2013 r.³¹ Do roku 2018 ma zostać wybudowana rura TANAP, dzięki której azerski gaz dotrze do Bułgarii³².

²⁸ Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl [12.03.2013].

²⁹ Tusk: nie ma mowy o przerwaniu programu jądrowego, 12.03.2013, www.rynekinfrastruktury.pl/artukul/75/1/tusk-nie-ma-mowy-o-przerwaniu-programu-jadrowego.html [12.03.2013].

³⁰ Zulfugar Agayev and Zoe Schneeweiss, *Nabucco West Selected as Potential Route for Azeri Gas*, www.bloomberg.com/news/2012-06-28/nabucco-west-selected-as-potential-route-for-azeri-gas.html [12.03.2013].

³¹ www.trans-adriatic-pipeline.com [12.03.2013].

³² *TANAP Agreement a Step to Make the Southern Gas Corridor a Reality*, 27.10.2012, www.naturalgaseurope.com/tanap-agreement-southern-gas-corridor [12.03.2013].

W ramach europejskiego programu energetycznego na rzecz naprawy gospodarczej pojawia się projekt infrastruktury gazowej w północno-zachodniej Polsce. Projekt ma być docelowo połączony z Baltic Pipe. Inwestycja ta ma rozwinąć wymianę pomiędzy Polską i Danią, obecnie jest ona w fazie przedinwestycyjnej. Planowane ukończenie projektu połączenie odcinka Goleniów–Międzyzdroje–Świnoujście, to rok 2013.

Ponadto 2 lipca 2012 r. Gaz-System oraz Lietuvos Dujos podpisały umowę w sprawie studium wykonalności. Określono potrzebę tworzenia połączenia gazowego pomiędzy Polską a Litwą, analiza ma być przedstawiona w 2013 r. Projekt ten jest zawarty w ramach tzw. Programu Transeuropejskiej Sieci Energetycznej (TEN-E)³³. Połączenie Polski z Litwą jest również elementem strategii BEMIP (*Baltic Energy Market Interconnection Plan*)³⁴.

Pomimo wskazanych inwestycji, Polska nadal pozostaje zależna od importu gazu od głównego dostawcy, czyli Rosji. Zależność tę wywołują bowiem kontrakty długoterminowe na dostawy gazu. Dlatego Polska będzie rozwijać sektor energetyki jądrowej, co w perspektywie długofalowej pozwoli zapobiec brakom w dostawach energii.

Wskazane powyżej rozwiązania są pewną niewiadomą. Nie jest bowiem jasno sprecyzowane, pomimo deklaracji rządowych, jaką drogę wybierze Polska. Kreowanie rynku energetycznego jest pewnym procesem, na którego ma wpływ szereg czynników. Głównym elementem jest jednak czas. Nieubłagalność postępujących zmian w gospodarkach energetycznych krajów wywołuje pewne tendencje. Wychodzenie im naprzeciw jest kluczowym elementem polityki energetycznej. Polska pomimo pewnych działań nadal nie reaguje elastycznie i efektywnie. O sukcesie decyduje szybkość i sprawność. Dlatego też tak istotna jest działalność otoczenia politycznego i podejmowanych decyzji. Tematem dyskusji powinny być nie tylko nie tylko pozytywne i negatywne skutki inwestycji, ale ich opłacalność czasowa.

Podsumowanie

Implikacje dla międzynarodowej roli Polski na rynku gazu łupkowego można sformułować następująco:

- pozyskanie własnych złóż gazu łupkowego pozwoliłoby Polsce podnieść bezpieczeństwo energetyczne, niskoemisyjne rozwiązanie pozwoliłoby również na spełnienie unijnych wymogów z zakresie emisji CO₂,
- złoża gazu łupkowego, generując inwestycje, powodują ożywienie gospodarcze kraju, środki finansowe mogłyby stać impulsem do rozwoju gmin, powiatów i województw,

³³ www.gaz-system.pl/nasze-inwestycje/integracja-z-europejski-systemem/polska-litwa [14.10.2012].

³⁴ www.ec.europa.eu/energy/infrastructure/bemip_en.htm [12.03.2013].

- wzrost zależności eksportowo-importowej pozwoliłby Polsce na kreowanie nowego stanowiska w międzynarodowych relacjach handlowych, jest to istotne zwłaszcza z powodu dobrej lokalizacji w Europie (centralne położenie), oraz zależności importowej UE od dostaw gazu z Rosji,
- państwa w Europie, w porównaniu z USA, są obecnie w fazie szacowania złóż, dyskusji politycznych na temat ich opłacalności i skutków dla środowiska naturalnego. Sukces USA wskazuje jednak, że sektor ten może być opłacalny, dlatego kryterium czasowe będzie tu najważniejsze. Podjęcie ryzyka i postawienie na ten sektor może wygenerować nowe układy handlowe w Europie. Państwa, które zdecydują się jako pierwsze, będą ponosić największe ryzyko, ale i mogą stać się głównymi potentatami w tym sektorze.

SPRAWOZDANIA

Anna Piziak-Rapacz

KONFERENCJA „ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII W POLSCE”

Konferencję, zorganizowaną z inicjatywy dr Krzysztofa Księżopolskiego, przygotował Ośrodek Analiz Politologicznych UW oraz Instytut Nauk Politycznych UW 28 lutego 2013 r. Prowadził ją prof. Konstanty A. Wojtaszczyk – dyrektor Instytutu Europeistyki UW. W konferencji wzięło ok. 120 osób, co wskazuje na duże zainteresowanie problematyką odnawialnych źródeł energii (OZE).

W dyskusji zabierali głos przedstawiciele różnych środowisk, co pozwoliło na dogłębną analizę zagadnienia. Ukazano różnorodne spojrzenia na badany problem, stwarzając płaszczyznę do dyskusji na temat roli odnawialnych źródeł energii w Polsce. Niniejsze sprawozdanie zostało opracowane na podstawie relacji z konferencji zamieszczonej na stronie Ośrodka Analiz Politycznych UW.

W dyskusji pierwszy zabrał głos sekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska dr Stanisław Gałkowski. Podkreślił, że nadal trwają prace na tzw. trójpakim energetycznym. Nie jest bowiem jednoznacznie określone, jakie założenia zostaną uwzględnione przez ustawodawcę. Wynika to m.in. z faktu celowości ustawy. Istotą są inwestycje i finanse z nimi związane zwłaszcza z mikroenergetyką, energetyką wiatrową czy rozwojem biogazu. Według Stanisława Pietruszki z Politechniki Warszawskiej, należy również inwestować w fotowoltaikę, gdyż stanowi ona opłacalne źródło energii. Ceny inwestycji z każdym rokiem maleją, a pozyskiwana z tego źródła energia jest tańsza o 30%. Na polskim rynku brakuje jednak strategii energetycznej i ustawy regulującej zakres działań przyszłych inwestorów. Arkadiusz Sekiciński, wiceprezes Polskiego Stowarzyszenia Energii, był natomiast zdania, że w Polsce istnieje wiele barier w przypadku inwestycji w OZE. Jedną

z nich jest np. niemożliwość wykorzystania polskich stoczni do produkcji turbin wiatrowych. Dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego lub osoby dzierżawiące tereny mogłyby zarabiać na tych inwestycjach. Fakt ten powinien stymulować inwestycje. Według Jakuba Tuchowskiego, reprezentującego Towarzystwo Rozwoju Małych Elektrowni, Polska posiada również duży potencjał dla rozwoju energetyki wodnej, jednakże za mało inwestuje w tę dziedzinę.

Instytut Europeistyki UW reprezentował prof. Tomasz Grosse i w swoim wystąpieniu na temat „Wpływu energii odnawialnej na bezpieczeństwo Polski”, skupił się na współpracy regionalnej. Polska nie działa sama, ale w ramach relacji geopolitycznych, co w konsekwencji tworzy sieć powiązań. Interesy ekologiczne stają się strategicznymi, budują relacje międzynarodowe.

Wystąpienie dr Krzysztofa M. Książepolskiego dotyczyło czterech wymiarów bezpieczeństwa ekonomicznego. Wyróżnił bezpieczeństwo w ujęciu finansowym, żywnościowym, wodnym i surowcowo-energetycznym. Rozwój państw pod względem gospodarczym powoduje wzmożoną konsumpcję energii. Rozwiązaniem mogą być OZE, co znacznie wpłynie na poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki. Obecnie jednak widoczny jest brak wykorzystania potencjału technologicznego. Podkreślił, że problem ten nie należy tylko i wyłącznie do otoczenia politycznego. Stanowi on istotne zagadnienie również dla społeczeństwa, stąd tak istotne są konsultacje w tym zakresie i informowanie mieszkańców o planowanych inwestycjach.

Dr Kamila Pronińska podkreśliła wpływ OZE na bezpieczeństwo energetyczne Polski. Problemem są różnice między inwestycjami na polskim rynku a ich postępem w innych państwach UE. Otoczenie polityczne powinno rozważyć wzmożenie inwestycji w tym sektorze z uwagi na stosunkowo niskie koszty inwestycji, pewność dostaw i zmniejszenie zależności od importu surowców. Decyzje te zależą, jak podkreśliła Alina Sulowska ze Szkoły Głównej Handlowej, od decyzji politycznych. Ich trafność decyduje o sukcesie sektora, przykładem tego jest gospodarka Niemiec.

Ostatni panel miał charakter społeczny. Beata Maciejewska z Zielonego Instytutu w referacie „Demokracja energetyczna i transformacja społeczna i kulturowa związana z rozwojem energetyki odnawialnej”, podkreśliła niezastąpioną rolę społeczeństwa w kreowaniu polityki bezpieczeństwa energetycznego państwa. Zaakcentowała fakt, że technologia jest motorem działań, natomiast działania polityczne wpływają ograniczająco. Przykładem może być kwestia wydobycia gazu łupkowego. Dariusz Szwed z partii Zieloni 2004 nazwał tę ideę „bańką spekulacyjną”. Polska musi dostosować się do wymogów unijnych, ale odpowiedzią powinny być inwestycje w OZE.

Jako ostatni wystąpił prezes ośrodka sondażowego Homo Homini, Marcin Duma, który przedstawił wyniki badań na temat preferencji Polaków wobec źródeł energii. Ankietowani za najlepsze źródła pozyskania energii uznali: energetykę wiatrową, słoneczną i wodną. W przypadku zajęcia stanowiska w rządzie i możli-

wości wyboru drogi dywersyfikacji energii, Polacy wskazywali, że najważniejsze dla gospodarki jest energetyka wiatrowa, słoneczna i atomowa. Przeprowadzona analiza ankiety wskazuje na to, że czynnikiem determinującym decyzje jest aspekt ekonomiczny, a nie ekologiczny.

Konferencja i dyskusje specjalistów unaoczniają problem polskiego sektora OZE. Polska posiada pewien potencjał dla rozwoju rynku odnawialnych źródeł energii, jednakże brakuje decyzji politycznych zachęcających inwestorów do działań. Skutkuje to małym przyrostem OZE w ogólnym bilansie energetycznym Polski. Do 2020 r. mają one osiągnąć poziom 15%. Sektor ten to przykład możliwej dywersyfikacji źródeł energii, a więc i zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego kraju. Pomimo potrzebnych nakładów finansowych, Polska powinna rozpocząć wzmożone działania w tej płaszczyźnie nie tylko ze względu na aspekt ekologiczny i wytyczne unijne, ale i korzyści ekonomiczno-handlowe, jakie niesie za sobą OZE.

Beata Molo

MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA STOWARZYSZENIA GERMANISTÓW POLSKICH

Jednym z prężniej działających stowarzyszeń naukowych w Polsce jest bez wątpienia Stowarzyszenie Germanistów Polskich powołane w 1990 r. Do jego zadań należy „wspieranie prac badawczych oraz upowszechnianie osiągnięć naukowych w dziedzinie badań germanistycznych”¹ zarówno w formie publikacji, jak i cyklicznych konferencji naukowych. Konferencje naukowe organizowane przez Stowarzyszenie Germanistów Polskich poświęcone są aktualnym zagadnieniom poddawanych krytycznej refleksji w środowisku germanistów oraz zjawiskom i procesom zachodzącym we współczesnym świecie.

Od 10 do 12 maja 2013 r. w Krakowie odbyła się kolejna z cyklu międzynarodowych konferencji naukowych, pod przewodnim tematem *Einblicke in die deutsche Sprache, Kultur und Literatur. Forschungsparadigmen und Anwendungsbereiche*. Została zorganizowana przez Instytut Filologii Germańskiej Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Języka i Literatury Niemieckiej Uniwersytetu w Kolonii oraz Instytut Germanistyki Uniwersytetu Martina Lutra w Halle i Wittenberdze. Patronat objął rektor UJ, prof. dr hab. med. Wojciech Nowak. Nie bez znaczenia dla organizacji konferencji było także wsparcie Polsko-Niemieckiej Fundacji na rzecz Nauki, Niemieckiej Centrali Wymiany Akademickiej, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz konsulatów Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Austrii w Krakowie.

¹ Strona internetowa Stowarzyszenia Germanistów Polskich: www.sgp.edu.pl.

W konferencji wzięło udział ponad 100 germanistów z kraju i zagranicy oraz grupa polskich niemcoznawców z ośrodków akademickich i uniwersyteckich z Krakowa, Łodzi i Warszawy. Uczestnicy konferencji zaprezentowali wyniki swoich badań zarówno podczas obrad plenarnych, jak i w sekcjach: językoznawczej, literaturoznawczej i kulturoznawczej oraz politologicznej (niemcoznawczej). W swoich wystąpieniach podjęli problematykę współczesnej kondycji badań germanistycznych w Polsce i za granicą z uwzględnieniem stosowanych paradygmatów badawczych i metodologicznych. Natomiast w ramach odrębnego panelu politologicznego referenci skupili się na przedstawieniu wybranych aspektów polityki zagranicznej Niemiec w ujęciu historycznym i współczesnym oraz wyzwań i problemów, z którymi muszą się mierzyć Niemcy obecnie i w dłuższej perspektywie czasowej: zwalczanie biedy, proces integracji polskich migrantów, zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. W obradach sekcji politologicznej udział wzięli uznani eksperci: prof. dr hab. Erhard Cziomer (referat: *Die Rolle Deutschlands in der Eurokrise*), prof. dr hab. Lucjan Meissner (*Willy Brandts europäische Friedenspolitik und sein Verhältnis zu Polen aus historischer Sicht*), prof. dr hab. Janusz J. Węc (*Die politische Debatte in Deutschland zur 2. Systemreform der Europäischen Union*), dr hab. Ewa Bojenko-Izdebska (*Europa 2020. Bekämpfung der Armut in Deutschland und Polen*), a także młodzi badacze: dr Anna Górajek (*Erinnerte Wirklichkeit. Polen in der Außenpolitik des Bundeskanzlers Helmut Kohl*), dr Grzegorz Janiszewski (*Deutsch – polnische militärische Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Sicherheitspolitik*), dr Justyna Kłys (*Deutschland und die Erweiterung der Europäischen Union um die Staaten der Wyszehgrader Gruppe*), dr Kamila Mazurek (*Die Integrationsprozesse der polnischen Migranten in Deutschland nach 2004*) i dr Beata Molo (*Die deutsche Energieversorgung im europäischen Vergleich*).

Konferencja Stowarzyszenia Germanistów Polskich w Krakowie była bez wątpienia ważnym spotkaniem naukowym, podczas którego poruszono szereg zagadnień o wielowymiarowym i wieloaspektowym charakterze. Należy mieć nadzieję, że kolejna – zaplanowana na 9–11 maja 2014 r. w Rzeszowie, pozwoli pogłębić podjętą w Krakowie problematykę względnie uzupełni ją o nowe wątki.

Tomasz Młynarski

**KONFERENCJA NAUKOWA
„ROLA NIEMIEC W UNII EUROPEJSKIEJ I ŚWIECIE”**

3 czerwca 2013 r. w Instytucie Zachodnim w Poznaniu odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa, która miała na celu prezentację poglądów na temat miejsca i roli Niemiec we współczesnej Unii Europejskiej i świecie. Kluczowe znaczenie Republiki Federalnej Niemiec podczas kryzysu strefy euro rodzi pytanie, jaką rolę może ona odgrywać w kształtowaniu procesów integracji europejskiej w XXI w. Konferencja podzielona została na dwie sesje tematyczne. Pierwsza toczyła się wokół pytania: dezaprobaty czy akceptacji – państwa członkowskie UE wobec przywództwa Niemiec. Zaprezentowana została percepcja roli Niemiec w partnerstwie europejskim z perspektywy Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch, Grecji i Polski. W drugiej części paneliści zaprezentowali stanowisko mocarstw globalnych i wschodzących wobec międzynarodowej roli Niemiec, takich jak Stany Zjednoczone, Rosja, Chiny i Turcja. Konferencja adresowana była do środowiska akademickiego i ekspertów zajmujących się problematyką niemcoznawczą. Celem konferencji było wywołanie dyskusji na temat przyszłego zaangażowania Niemiec w procesy integracyjne oraz politykę, tak na poziomie regionalnym, jak i globalnym.

Kryzys na tle zadłużenia w strefie euro obnażył szereg sprzeczności w postawie Niemiec wobec UE i przyszłości integracji europejskiej. Oczekiwania partnerów zaczęły kolidować z interesami gospodarczymi Niemiec, co opóźniało ustalenie wspólnej strategii przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego w UE. Organizatorzy konferencji stawiają więc istotne pytania dotyczące poglądów, postaw i reakcji unijnych partnerów na rosnące znaczenie Niemiec w UE. Czy działania

naprawcze zdominowane przez Niemcy prowadzą do pogłębienia podziałów w UE i wyłonienia się Europy wielu prędkości, czy też raczej są wyrazem konstruktywnej postawy i odpowiedzialności za UE? Czy państwa członkowskie UE w ogóle potrzebują wyraźniejszej przywódczej/kierowniczej roli Niemiec we Wspólnocie? Czy byłaby ona korzystna dla państw członkowskich, szczególnie tych większych, np. dlatego, że może niektóre z nich mogłyby domagać się przy tym większych wpływów w UE dla siebie?

Druga część konferencji poświęcona prezentacji wniosków odnośnie do międzynarodowej pozycji i roli Niemiec. Dotąd dla Niemiec interesy narodowe i Europy pozostawały w symbiozie, jednak na początku drugiej dekady XXI w. polityczne ograniczenia dotyczące Niemiec zostały zniesione. To, na ile Niemcy pozostaną „europejskie” i będą prowadzić konstruktywną politykę, determinuje przyszłość Unii Europejskiej. Autorzy konferencji stawiają więc kolejne pytanie, czy najważniejsze mocarstwa o zasięgu globalnym, takie jak Rosja i Chiny, są gotowe zaakceptować coraz śmielsze światowe aspiracje Niemiec oraz w jaki sposób wykorzystują stosunki z Niemcami dla realizacji swoich interesów wobec UE?

Pierwszą sesję otworzyła prezentacja stanowiska Francji wobec rosnącej pozycji Niemiec w Unii Europejskiej. W wystąpieniu podkreślono, że stosunki na linii Paryż–Berlin, które od stuleci pozostają fundamentalne dla równowagi na kontynencie, w ostatniej dekadzie stały się coraz bardziej asymetryczne. Sukces gospodarczy Niemiec doprowadził do widocznej zmiany układu sił po obu stronach Renu. Gospodarka Niemiec osiągnęła wymiar globalny, w ślad za tym państwo to domaga się silniejszego głosu politycznego w Europie. Francja, mimo że podtrzymuje swoje aspiracje do przywództwa politycznego i dyplomatycznego oraz partnerstwa z Niemcami w kreśleniu kierunków integracji gospodarczej w Europie, nie jest jednak w stanie odtworzyć dynamiki relacji traconych stopniowo od późnej epoki Chiraca.

Centralnym punktem odniesienia dla Francuzów względem sąsiadów znaną Renu stały się wskaźniki ekonomiczne, szczególnie w takich aspektach, jak konkurencyjność, redukcja bezrobocia czy wolumen eksportu. Niemcy, wytwarzając o 31% więcej, eksportują blisko trzykrotnie więcej niż Francja (2012). Irytację Paryża szczególnie pogłębia fakt, że coraz ważniejszym partnerem gospodarczym Berlina systematycznie stają się Chiny (wartość obrotów handlowych za 2012 r., 145 mld euro, wobec 169 mld euro dla tandemu francusko-niemieckiego). Francuska polityka gospodarcza obecnie różni się znacznie od niemieckiej. Niemiecki rygor budżetowy, oszczędności i strategia eksportowa zapewniły sukces ekonomiczny, podczas gdy francuski rozbudowany model opieki socjalnej coraz bardziej obciąża gospodarkę. We Francji spokój społeczny „kupiony” został przez obietnice ochrony socjalnej (35-godzinny czas pracy, wiek emerytalny 60–62 lata), ale doprowadził do poważnej asymetrii wobec niemieckiego sąsiada.

Francuscy politycy są zafascynowani sposobem, w jaki Niemcom udało się pokonać trudności zjednoczenia i zbudować sukces gospodarczy, ale równocześnie odrzucają niemiecki model jako przesadnie koncentrujący się na dyscyplinie, legalizmie, rygoryzmie oraz braku współczucia i ducha solidarności. Centralna rola Niemiec w zarządzaniu kryzysem strefy euro jest trudna do zaakceptowania we Francji, dla której Unia Europejska i wspólna waluta euro miały oznaczać europeizację Niemiec, a tymczasem coraz bardziej „wytwarza niemiecką Europę”.

Dylemat, przed którym stoi nowe kierownictwo Pałacu Elizejskiego to wybór między trudnymi i społecznie bolesnymi reformami gospodarczymi (niosącymi ryzyko utraty elektoratu) lub konserwowanie francuskiego modelu socjalnego. Prezydent Hollande, który został wybrany w oparciu o obietnice zakończenia oszczędności, musi dokonać zmiany założeń swojej polityki gospodarczej. W praktyce oznacza to konfrontację z własnym zapleczem politycznym.

Różnice i napięcia między Paryżem i Berlinem są coraz mocniej wyczuwalne także na płaszczyźnie politycznej. Niemcy, z powodów społecznych zdecydowały się porzucić produkcję energii jądrowej do 2022 r., nie konsultując tej decyzji ze swoim zachodnim sąsiadem, dla którego energia jądrowa to energia przyszłości (44% miks energetyczny, 75% produkcji energii elektrycznej oraz 200 tys. bezpośrednich i pośrednich miejsc pracy).

Innym kluczowym obszarem, gdzie francusko-niemiecki rozdzźwięk jest widoczny, jest kwestia bezpieczeństwa i międzynarodowego zaangażowania Niemiec. Według francuskich elit, Niemcy nie mają nawyków lidera, a swoją pozycję opierają wyłącznie na sile gospodarczej i wskaźnikach ekonomicznych. Nie wykazują wystarczającej inicjatywy politycznej w rozwiązywanie problemów na arenie międzynarodowej, koncentrując się tylko na utrzymaniu *status quo* w wymiarze gospodarczym. Francja, mając aspiracje do światowego przywództwa, wyraża zdecydowane oczekiwanie większej czytelności intencji swojego partnera oraz zdecydowanego zaangażowania się Berlina i podejmowania odpowiedzialności w sytuacjach kryzysowych. Jednostronne działania Niemiec będą postrzegane jako próba dominacji, która może zbliżyć Francję z dużymi krajami Południa poprzez doraźne koalicje z Hiszpanią i Włochami, w celu obrony własnych koncepcji i rozwiązań.

Kolejna prezentacja skupiła się wokół oceny funkcjonowania relacji niemiecko-brytyjskich. Premier David Cameron, jak podkreślono, nie dąży do wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej, zaś jego zapowiedzi referendum w sprawie statusu brytyjskiego członkostwa w UE przed 2017 r., są elementem wewnątrz krajowej gry politycznej. Cameron podkreślił, że uzdrowienie euro jak najbardziej leży w interesie Londynu, ale to strefa euro musi rozwiązać swoje problemy. Sprzeciw Camerona wobec traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (zwanego pakietem fiskalnym) dla wspólnej Europy wynikał z kalkulacji, opartej na założeniu, że brytyjski parlament i tak nie poparłby takiego rozwiązania, toteż kategorycznie je odrzucił. Dla Wielkiej Bry-

tanii objęcie ścisłego nadzoru nad sektorem bankowym to zamach na suwerenność londyńskiego City. Polityka Wielkiej Brytanii wobec Unii Europejskiej jest selektywna i przypomina „wybieranie wiśni z tortu”, czyli działanie dopuszczające ściślejszą integrację w obszarach, gdzie Wielka Brytania zachowuje swoje interesy. Zjednoczone Królestwo chce poszerzenia UE kosztem pogłębienia. Postawa rządu brytyjskiego w sprawie „paktu fiskalnego” pogorszyła stosunki Londynu z pozostałymi członkami wspólnoty. Polityka liderów Wielkiej Brytanii ukierunkowana jest na respektowanie własnych interesów w Unii, a brytyjskie stanowisko opiera się na koncepcji rozwodnienia współpracy w UE.

W kolejnym wystąpieniu zaprezentowano ocenę Niemiec z perspektywy włoskiej. Według prelegenta, na tle kryzysu euro w relacjach tych odżyły stereotypy i nastroje antyniemieckie, co wynika ze wzajemnych aspiracji obydwu narodów i historii, jednak pomimo różnic, Włosi aprobują niemiecką siłę w Europie i recepty zarządu gospodarczego strefy euro. Włosi poparli Niemcy w czasie tworzenia Unii Europejskiej na początku ostatniej dekady XX w., albowiem gospodarka włoska (podobnie jak niemiecka) opiera się na eksporcie produktów wysoko przetworzonych. Włosi krytykują niemiecką kanclerz za działania dyscyplinujące i sprzeciw wobec emisji euroobligacji stabilizacyjnych strefy euro, zamiast ożywienia gospodarek poszczególnych krajów, mimo to na płaszczyźnie ekonomicznej aprobują niemieckie wytyczne i rozwiązania na rzecz ratowania strefy euro.

Stanowisko Grecji nacechowane jest emocjami wynikającymi z krytyki Niemiec za nieformalne przywództwo w ratowaniu strefy euro. Stosunki między obydwoma krajami uległy znacznemu pogorszeniu w związku z głębokim kryzysem gospodarczym w Grecji. Grecy uważają, że forsowana przez Niemcy w Unii Europejskiej polityka drastycznych oszczędności doprowadziła do nasilenia kryzysu w ich kraju. Ogłoszenie przez specjalną komisję raportu o ewentualnych roszczeniach odszkodowawczych wobec Niemiec za szkody wyrządzone przez hitlerowskie władze okupacyjne podczas II wojny światowej, zaostriżyło nastroje między Berlinem a Atenami. Stanowisko Grecji obejmuje oczekiwanie nie tylko zdolności do działania, ale także większej odpowiedzialności za spójność całej UE. Grecy krytykują wyrok z Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z Karlsruhe w sprawie paktu fiskalnego oraz funduszu ratunkowego *ESM*. Fundusz ratunkowy *ESM* może zostać utworzony, ale pułap niemieckich zobowiązań finansowych (190 mld euro) nie będzie mógł być podwyższony bez zgody Berlina.

Kolejny referat omawiał relacje polsko-niemieckie. Odpowiedź na pytanie, czy polska opinia publiczna jest gotowa uznać niemieckie przywództwo, zależy od wyniku przyszłych wyborów parlamentarnych. W Polsce popularny tandem francusko-niemiecki trudno będzie zastąpić ze względów historycznych akceptacją dla niemieckiej dominacji w Europie. Usprawiedliwieniem dla uznania silnej roli Niemiec w UE może być argument głównego płatnika do unijnego budżetu, dzięki któremu Polska korzysta z transferu środków strukturalnych na rozwój regionów. Polska polityka zagraniczna poszukuje patrona wspierającego polskie interesy po-

lityczno-gospodarcze. W ocenie dyskutantów rolę taką mogą odgrywać Niemcy w Europie, zaś Stany Zjednoczone na arenie międzynarodowej. Potwierdzeniem tego może być tożsamość stanowiska Polski w sprawie interwencji w Libii, traktatu lizbońskiego czy paktu fiskalnego. Warszawa zdaje sobie sprawę, że Niemcy są jedynym państwem wśród dużych krajów UE, które jest szczególnie zainteresowane rozwijaniem ściślejszej współpracy z Europą Środkowo-Wschodnią, podczas gdy pozostałe kraje koncentrują swoją uwagę na południu Europy i basenie śródziemnomorskim. Bliższe relacje z Niemcami gwarantują ponadto szansę na współpracę gospodarczą oraz wsparcie w zabiegach o stanowiska w unijnych instytucjach.

W drugiej części debaty zaprezentowano percepcję współczesnych Niemiec z perspektywy międzynarodowej. W ocenie dyskutantów, sprzeciw Niemiec wspólnie z Francją wobec amerykańskiej interwencji w Iraku, umocnił pozycję tego państwa na arenie międzynarodowej i stanowił wyraz dojrzałości i samodzielności RFN reprezentowanej przez nowe pokolenie nieobciążone skutkami II wojny światowej. Fakt ten mocno nadszarpnął relacje Berlina z Waszyngtonem, ale światowy kryzys gospodarczy sprawił, że Biały Dom znów zaczął poszukiwać partnera w Europie działającego na rzecz wyjścia z kryzysu gospodarczego. Dla prezydenta Baracka Obamy Niemcy znów stały się ważnym sprzymierzeńcem wspierającym wysiłki walki z kryzysem światowej gospodarki. Stany Zjednoczone patrzą na Europę głównie przez pryzmat Niemiec jako siły napędzającej reformy gospodarcze w strefie euro. Niemcy wciąż są głównym partnerem Stanów Zjednoczonych w Europie.

Stosunki niemiecko-rosyjskie pogorszyły się, a osobiste relacje pomiędzy W. Putinem i A. Merkel, opierają się na wzajemnej antypatii. Rosja „porzuciła UE” i skoncentrowała swoją uwagę na odbudowie pozycji międzynarodowej. Relacje w Europie kształtowane są bilateralnie. Niemcy są świadome światowych aspiracji Rosji, jednak priorytetem jest współpraca handlowa. Dla Rosji najważniejsza jest współpraca gospodarcza w sektorze energetycznym. Rosja dąży bowiem do stworzenia paneuropejskiej przestrzeni energetycznej, w której Niemcy będą odgrywać rolę kluczowego partnera. Na płaszczyźnie politycznej relacje między dwoma krajami uległy wyraźnemu ochłodzeniu. Źródłem rozczarowania są m.in. represje wobec działających w Rosji organizacji pozarządowych czy ograniczenia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Rosji. W ocenie Kremla optymalny byłby powrót do władzy SPD, z którą z perspektywy Rosji znacznie elastyczniej jest budować relacje Berlin–Moskwa.

Uczestnicy konferencji zwrócili uwagę na rosnące znaczenie relacji gospodarczych z Pekinem. Niemcy są partnerem numer jeden dla Chin w UE: prawie połowa całkowitego eksportu UE do Chin pochodzi z Niemiec, zaś prawie jedna czwarta importu z UE z Chin trafia do Niemiec. Wzrost wymiany handlowej między obydwojma krajami w ostatniej dekadzie (w szczególności niemiecki eksport do Chin) przekroczył wszelkie oczekiwania. Chiny są obecnie drugim najwięk-

szym rynkiem dla niemieckiego eksportu spoza Unii, z perspektywą wyprzedzenia Stanów Zjednoczonych. Rosnąca współzależność gospodarcza wynika z obopólnych korzyści: Chiny potrzebują technologii, Niemcy zaś rynków zbytu. Efektem tej współpracy jest nadwyżka bilansu handlowego po stronie niemieckiej. Chiny postrzegają UE jako przeciwwagę dla dominacji Stanów Zjednoczonych. Ogromna dynamika obrotów handlowych jest efektem aktywnego zaangażowania się rządu niemieckiego w rozwój współpracy (aż 60 instrumentów dialogu handlowego na poziomie rządu federalnego). Chińskie władze w coraz większym stopniu prowadzą dialog z Europą przez Niemcy – kluczowego gracza w Europie – nie zaś przez europejskie instytucje. Równocześnie strategiczne partnerstwo gospodarcze z Chinami rozwija się niejako „obok” UE i opiera się na kontaktach dwustronnych. Rodzi to obawę, że Niemcy mogą wykorzystać swoje strategiczne stosunki dwustronne z Chinami do prowadzenia własnych ekonomicznych, nie zaś strategicznych interesów Europy.

Konferencję podsumowała dyskusja na temat percepcji roli Niemiec z perspektywy tureckiej. Relacje między Ankarą a UE determinuje antypatia w sprawie wejścia Turcji do UE. Dotychczas jednak główne odium niezadowolenia tureckiego spadało na Francję, która wprost deklarowała swój sprzeciw wobec członkostwa tego państwa w Unii, Niemcy raczej balansowały sugerując, że to UE (nie Niemcy) nie jest gotowa na rozszerzenie. Obecnie Niemcy świadomie utrzymują twarde przepisy imigracyjne, m.in. zakazując podwójnego obywatelstwa niemieckim Turkom i krytykują politykę wzmacniania alienacji Turków w Niemczech lansowaną przez premiera Recepta Tayyip Erdogana, który przypomniał swym rodakom, że są przede wszystkim Turkami i powinni opierać się wszelkim próbom asymilacji. Uczestnicy konferencji zwrócili uwagę, że Turcja ma kuszącą ofertę dla UE – w postaci „mostu energetycznego” z Azji Środkowej. Jednak opór Paryża i Berlina wobec akcesji Turcji do UE umacnia przekonanie, że Ankarą będzie nieuchronnie łączyć kwestię ewentualnego tranzytu gazu z przyspieszeniem rozmów akcesyjnych z UE.

Anna Paterek

**OBRADY SEKCJI „BEZPIECZEŃSTWO EUROPEJSKIE
- BEZPIECZEŃSTWO W EUROPIE.
BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE”**

Obrady w ramach sekcji „Bezpieczeństwo europejskie – bezpieczeństwo w Europie. Bezpieczeństwo międzynarodowe”, którym przewodniczył prof. dr hab. Jan Widacki, odbyły się pierwszego dnia XIII Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Państwo – Gospodarka – Społeczeństwo”, 10 czerwca 2013 r. Problematyka wystąpienia obejmowała szerokie kwestie wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego u progu XXI w. Tematyka referatów oscylowała między polityczno-gospodarczymi, a także militarnymi aspektami bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego (m.in. *Polityczno-prawne aspekty poszukiwań bezpieczeństwa i stabilności finansowej w kryzysie strefy euro UE w XXI w.* prof. zw. dr. hab. Erharda Cziomera; *Bezpieczeństwo bałtyckie w świetle realizacji strategii morskiej Federacji Rosyjskiej* prof. dr. hab. Piotra Mickiewicza; *Znaczenie amerykańskiej tarczy antyrakietowej dla bezpieczeństwa narodowego Polski w kontekście bezpieczeństwa europejskiego* mgr Natalii Adamczyk; *Rozwiązanie kryzysu strefy euro jako wyzwanie dla bezpieczeństwa europejskiego oraz kształtowania partnerstwa Niemiec i Polski w UE w XXI w.* mgra Jakuba Stankiewicza czy *Rozwiązanie konfliktu w Mali jako wyzwanie dla Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony UE w latach 2012–2013* dr Anny Paterek). Społeczno-prawny wymiar szeroko zakreślonej tematyki sekcji znalazł swój wyraz w wystąpieniu prof. dr hab. Bogusławy Bednarczyk na temat *Działań UE przeciwko dyskryminacji w kontekście europejskiej polityki bezpieczeństwa*. W kręgu rozważań teoretycznych nad bezpieczeństwem znalazły się referaty prof. nadzw. dr hab. Jarosława Rokickiego

(*Zagrożenia i bezpieczeństwo międzynarodowe w perspektywie teologii politycznej Reinholda Niebuhra*), prof. nadzw. dr hab. Tadeusza Kołodzieja (*Dekolalizacja, globalizacja a bezpieczeństwo Europy*) oraz mgra Bogusława Tondery (*Irenologia – nauka o pokoju. Perspektywa protestancka*).

Powyższe wystąpienia wpisały się w problematykę podjętą podczas sekcji oraz stały się punktem wyjścia do dyskusji. Prof. Erhard Cziomer podkreślił nieskuteczność działań polityczno-prawnych podjętych przez UE w latach 2010–2013 dla przezwyciężenia rozszerzającego się kryzysu strefy euro. Nie udało się przywrócić pełnej stabilności finansowej i bezpieczeństwa socjalnego. Co więcej, kryzys wpłynął na większą dywersyfikację krajów członkowskich i wykształcenie się Unii „trzech prędkości”. Pytanie o przyszłość strefy euro pozostaje nadal otwarte i jest zarazem przedmiotem dociekań międzynarodowych zespołów naukowych. Kwestia kryzysu strefy euro oraz jego implikacji dla współpracy polsko-niemieckiej na forum unijnym były przedmiotem rozważań mgra Jakuba Stankiewicza. Również w tym wystąpieniu wskazane zostały zagrożenia dla przyszłego procesu integracji europejskiej, związane z nasileniem się tendencji odśrodkowych w Unii. Ponadto, na co wskazała uwagę kolejna prelegentka dr Anna Paterek, stan europejskiej gospodarki determinuje odłożenie priorytetu pogłębiania procesu uwspólnotowienia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, co jednocześnie osłabia wiarygodność Unii Europejskiej jako istotnego aktora na arenie międzynarodowej. Konflikt w Mali, a także francuska interwencja w połowie stycznia 2012 r., uwidoczniły rozdźwięk pomiędzy oczekiwaniami a realiami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państw członkowskich, zaabsorbowanych walką z konsekwencjami kryzysu finansowego.

Prof. Piotr Mickiewicz poruszył problem bezpieczeństwa bałtyckiego w świetle realizacji strategii morskiej Federacji Rosyjskiej, a także polskich interesów morskich. Podkreślił, że strategia bezpieczeństwa morskiego RP powinna uwzględniać aktywną ochronę swoich interesów na Bałtyku, włączając kwestie związane z bezpieczeństwem energetycznym. Z kolei prof. Bogusława Bednarczyk zwróciła uwagę na wciąż poszerzający się wachlarz unijnego instrumentarium przeciwdziałania dyskryminacji. Ochrona obywateli UE przed dyskryminacją ma miejsce zarówno poprzez tworzenie regulacji prawnych, jak i powoływanie odpowiednich instytucji oraz realizowane programy i inicjatywy na płaszczyźnie wspólnotowej i krajowej. Aspekt polskiego bezpieczeństwa w perspektywie z przystąpienia Polski do amerykańskiego projektu europejskiego komponentu Systemu obrony przed pociskami balistycznymi (*Balistic Missile Defense System – BMDS*) poruszony został w wystąpieniu mgr Natalii Adamczyk. Prelegentka skoncentrowała się na kontrowersjach z nim związanych, jego konsekwencjach dla pozycji Polski na arenie międzynarodowej oraz wpływie na relacje polsko-rosyjskie. Wyzwania związane z bezpieczeństwem międzynarodowym okazały się ponadto aktualne nie tylko przez pryzmat bieżących wydarzeń międzynarodowych, ale także w badaniach prowadzonych przez teoretyków, o czym można było

się przekonać, słuchając wywodów prof. Jarosława Rokickiego na temat zagrożeń i bezpieczeństwa międzynarodowego w perspektywie teologii politycznej Reinholda Niebuhra, a także mgra Bogusława Tondery, o problematyce wojny i pokoju w myśli irenologicznej.

Obrady w sekcji pokazały, jak istotne jest w dalszym ciągu inicjowanie dyskusji, wypracowywanie kompromisów, a także konfrontacja różnych stanowisk i światopoglądów w obliczu wielowymiarowej płaszczyzny stosunków międzynarodowych.

Marcin Lason

**CZTERDZIESTOLECIE PRACY NAUKOWEJ
PROF. DR. HAB. MICHAŁA CHOROŚNICKIEGO**

27 września 2013 r. w sali im. Michała Bobrzyńskiego w Collegium Maius odbyła się konferencja naukowa „Dylematy strategiczne XXI wieku”, wieńcząca jubileusz czterdziestolecia pracy naukowej prof. dr. hab. Michała Chorośnickiego. Pośród gości i referentów wydarzenia, zorganizowanego przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ oraz Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, znaleźli się przedstawiciele ośrodków naukowych z Krakowa i innych miast Polski.

W książce wydanej z tej okazji: *Dylematy strategiczne XXI wieku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, pod red. Roberta Kłosowicza, Bogdana Szlachty i Janusza J. Węca, znalazło się blisko 40 artykułów naukowych poświęconych problematyce, nad którą koncentrują się prace badawcze Jubilata¹. Podczas konferencji, z racji ograniczeń czasowych, wygłoszono jednak zaledwie osiem referatów w dwóch panelach dyskusyjnych. Wybór referatów nie był przypadkowy, bo poruszana tematyka bezpośrednio nawiązywała do współczesnych problemów bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym w szczególności polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

¹ *Dylematy strategiczne XXI wieku, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*, pod red. Roberta Kłosowicza, Bogdana Szlachty u Janusza Józefa Węca, Kraków 2013, ss.478.

Pierwszy panel, „Instrumenty polityki zagranicznej współczesnego państwa” moderował prof. dr hab. Andrzej Zięba. Referat otwierający wygłosiła prof. dr hab. Barbara Krauz-Mozer (*Poszukiwanie „ducha” naszych czasów*). Zastanawiała się, czym jest społeczeństwo sieci, dokonała krótkiego przeglądu ducha wspólnoty przez jego charakterystykę w różnych epokach, a następnie przeszła do analizy metajęzykowej pojęcia społeczeństwa sieciowego. O tym, czy duch czasów jest w sieci czy w społeczeństwie sieciowym, ludzkość będzie mogła się przekonać dopiero wtedy, gdy ten czas minie. Potrzebna jest bowiem odpowiednia perspektywa – związana także z nową postrzegalną rzeczywistością, w której pojawi się nowy język i nowe nazwy. Na razie można wysuwać przypuszczenia dotyczące wpływu społeczeństwa sieciowego na współczesne stosunki międzynarodowe i zjawiska polityczne.

Kolejnym referentem był prof. dr hab. Andrzej Mania (*Wywiad i politycy. Rywalizacja i współdziałanie w procesie formowania polityki bezpieczeństwa USA*). Uznał za interesujący problem badawczy komunikację między służbami wywiadowczymi, mającymi z założenia służyć państwu a politykami, którzy otrzymują od nich informacje potrzebne do podejmowania decyzji. Podkreślał przykładowo, że w kalendarzu prezydenta Stanów Zjednoczonych zapisane są spotkania z przedstawicielami wywiadu i jest to czynność rutynowa. Jednak problemem może być to, że wywiad podaje informacje, które uznaje za właściwe i sam o nich decyduje – na tyle, na ile pozwalają mu jego zdolności. Trudno więc mówić o możliwości pełnej kontroli wywiadu z zewnątrz. Ze względu na jego charakter, jest to zresztą niemożliwe. Z drugiej zaś strony politycy chcą usłyszeć jedynie dobre wiadomości, a zatem i tutaj istnieje poważny problem we wzajemnych relacjach, które powinny przede wszystkim służyć dobru państwa. Biorąc to wszystko pod uwagę można mówić o pewnej tajemniczości, która cechuje pracę wywiadowczą i rzutuje na relacje z decydentami. Pokazały ten problem np. okoliczności podjęcia interwencji zbrojnej w Iraku; warto więc badać ten fenomen mimo trudności metodologicznych.

Następnie głos zabrał dr hab. prof. UJ Arkady Rzegocki. Tematem jego wystąpienia była *Soft power – niedoceniana siła*. Zwrócił uwagę, że pierwsza połowa XX w. podporządkowana była sile militarnej, druga połowa – sile ekonomicznej, a początek XXI w. należał do *soft power*. Określił ją jako osiągnięcie celów polityki zagranicznej bez sięgania po siłę militarną czy ekonomiczną, ale poprzez atrakcyjny wizerunek, kulturę czy ideały polityczne danego kraju, które są atrakcyjne dla innych. Pojawia się jednak problem z mierzaniem owej atrakcyjności, bo nie jest to tak oczywiste, jak w wypadku mierzenia siły militarnej czy potencjału ekonomicznego. Dodatkowym utrudnieniem bywa wielość aktorów reprezentujących państwo na zewnątrz, co utrudnia budowę jednolitego wizerunku. Ważną w nim rolę odgrywa też odwołanie do moralności, jako uzasadniające postępowanie państwa. W XXI w. pojawiła się również koniecznością równoległego użycia siły militarnej, ekonomicznej i *soft power*, bo tylko w ten sposób można osiągać sukcesy

w polityce zagranicznej, a szerzej, cała wspólnota międzynarodowa będzie mogła sprostać wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa światowego.

Do możliwości siły militarnej sięgnął dr Marek Czajkowski, który przedstawił problem *Obrony przeciwrakietowej Izraela*. Skoncentrował się na roli, jaką od roku 2011 odgrywa system obrony przeciwrakietowej, w którym został uruchomiony i od tego czasu jest stale używany. Jest to, rzecz jasna, związane ze specyfiką bezpieczeństwa Izraela i jest to jedyna tego typu sytuacja na świecie. „Żelazna kopuła”, bo taką przybrał nazwę, niszczy wszelkiego rodzaju rakiety i pociski kierowane przez wrogów Izraela, konstruowane często w sposób chałupniczy. Dla Hamasu i Hezbollahu była to swego rodzaju broń strategiczna, którą mogły rzucać na terytorium izraelskie i w ten sposób nie tylko dokonywać zniszczeń, ale i prowokować do odpowiedzi militarnej o określonych konsekwencjach międzynarodowych. Z tego powodu powstała potrzeba stworzenia „żelaznej kopuły”. Okazała się skuteczna, czego dowodem były ostatnie walki z Hamasem. Izrael może niszczyć nadlatujące pociski i dzięki temu unikać strat własnych i nie odpowiadać zbrojnie w sposób zdecydowany i masowy. Rosnąca skuteczność konstrukcji i rozbudowujący się system stanowi o poczuciu bezpieczeństwa Izraela.

W drugim panelu, prowadzonym przez prof. dr. hab. Janusza J. Węca, zajęto się „Dylematami strategicznymi we współczesnych stosunkach międzynarodowych”. Dr hab. prof. UJ Bogusława Bednarczyk przedstawiła problem *Europejskiej strategii antydyskryminacyjnej w XXI wieku – regres czy postęp?* Odpowiadając na postawione pytanie, postawiła jednocześnie diagnozę dotyczącą jednolitej strategii w Europie i Unii Europejskiej. Sięgnęła także po wyniki badań opinii publicznej dowodzących, że Europejczycy nie znają swoich praw i nie potrafią ich dochodzić. Z kolei prof. dr hab. Erhard Cziomer podjął temat *Dylematów niemieckiej strategii przewycięzania kryzysu strefy euro Unii Europejskiej w XXI w.* Wyjaśnił, czym jest ów kryzys, jaka jest jego specyfika, jaką rolę odgrywają Niemcy, które z jednej strony zyskały na kryzysie, a z drugiej są głównym graczem wśród państw prowadzących działania na rzecz wyjścia Unii z zapaści. Omawiał także interesy Niemiec w kontekście forsowanej strategii oszczędności. Podkreślił, że Niemcy nie chcą dominować, a współkształtować politykę europejską, być krajem, bez którego nie można podejmować kluczowych decyzji Unii Europejskiej. Prof. dr hab. Mieczysław Stolarczyk przedstawił natomiast *Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI w.* Odnosił się do miejsca, jakie zajmuje kierunek wschodni w polskiej polityce zagranicznej. Omówił koncepcje, problem niespójności i nierealności polskiej polityki, wspominał też o roli Rosji w polityce bezpieczeństwa Polski i traktowaniu jej jako partnera, rywala czy wroga. Zwrócił uwagę na konieczność rozstrzygnięcia, czy głównym partnerem Polski na wschodzie ma być Rosja czy Ukraina, czy należy Rosję europeizować czy ją odpychać od Europy? Wydaje się, że powinno się wybrać pierwszy wariant.

Ostatnie wystąpienie wygłosiła dr hab. Justyna Zając, a dotyczyło ono *Regionu MENA w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. Podkreśliła, że jest to kluczowy region dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej i ma znaczenie zarówno polityczne, jak i militarne, historyczne, gospodarcze, a w szczególności energetyczne. Cechuje go niestabilność i stąd konieczność zaangażowania Unii, które przybrało na sile od 1993 r. Jednak prowadzona polityka była mało efektywna, stąd zmiany i powołanie Unii dla Śródziemnomorza w 2008 r. Również i ten projekt nie okazał się sukcesem, dlatego referentka podkreślała, że potrzeba nowej strategii Unii dla tego regionu. Być może nie traktowanego łącznie, a podzielonego, co ułatwiłoby dobór priorytetów i właściwych środków ich realizacji.

Referaty wywołały żywą dyskusję, padło wiele pytań i komentarzy, a głos zabierali tacy goście, jak: prof. dr hab. Krystyna Daniel, prof. dr hab. Mieczysław Stolarczyk, prof. dr hab. Kazimierz Lankosz, prof. dr hab. Grzegorz Mazur, prof. dr hab. Erhard Cziomer, dr hab. Aleksander Głogowski, dr hab. Artur Gruszczak i dr hab. Marcin Lasoń.

Obrady zamknęły laudacje na cześć profesora Michała Chorośnickiego. Pierwszą wygłosił prorektor ds. dydaktyki UJ prof. dr hab. Andrzej Mania, podkreślając rozległy obszar zainteresowań badawczych, aktywność zagraniczną i udział we wspólnocie akademickiej Jubilata. Kolejna wygłoszona została w imieniu dziekana Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ prof. dr hab. Bogdana Szlachty, który życzył Jubilatowi dalszej, równie owocnej pracy. Następnie dziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ prof. dr hab. Krystyna Chojnicka, gratulując Jubilatowi, przypomniała, jak wiele lat był on związany z Wydziałem Prawa i jak wielki jest jego dorobek badawczy. Ostatnią laudację wygłosił dyrektor Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ dr hab. Robert Kłosowicz, który podkreślił nowatorski charakter badań Jubilata dotyczących państw afrykańskich i terroryzmu oraz wskazywał na Jego liczne niezwykle wartościowe cechy osobiste. W imieniu wychowanków Michała Chorośnickiego głos zabrał dr hab. Aleksander Głogowski, który uwypuklił Jego zaangażowanie w dydaktykę i opiekę nad młodymi adeptami nauki.

Katarzyna Czornik, Miron Lakomy

**KONFERENCJA NAUKOWA „DYLEMATY POLITYKI
ZAGRANICZNEJ POLSKI W KONTEKŚCIE EWOLUCJI
ŚRODOWISKA MIĘDZYNARODOWEGO
NA PRZEŁOMIE PIERWSZEJ I DRUGIEJ DEKADY XXI W.”**

W dniach 23–25 września 2013 r. Zakład Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach zorganizował konferencję naukową w Ustroniu na temat „Dylematy polityki zagranicznej Polski w kontekście ewolucji środowiska międzynarodowego na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w.” W konferencji uczestniczyli najważniejsi badacze polskiej polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych z największych ośrodków akademickich kraju.

Konferencja naukowa, która odbyła się z okazji 40-lecia Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz Uniwersytetu Śląskiego, miała na celu zdiagnozowanie najważniejszych nowych zjawisk i tendencji występujących w środowisku międzynarodowym Polski i ukazanie ich wpływu na kontynuację bądź modyfikację dotychczasowych interesów i celów polskiej polityki zagranicznej oraz związanych z tym dylematów. Stanowiła ona próbę odpowiedzi na pytanie, czy decydenci polskiej polityki zagranicznej trafnie „odczytują”, z punktu widzenia poszczególnych badaczy polskiej polityki zagranicznej uczestniczących w konferencji, zmiany zachodzące w bliższym i dalszym środowisku międzynarodowym Polski oraz właściwie modyfikują dotychczasowe koncepcje i praktykę polskiej polityki zagranicznej, wprowadzając nowe akcenty zarówno do sfery koncepcyjnej, jak i praktycznej tej polityki.

Obrady, podzielone na jedenaście grup tematycznych, zostały zainaugurowane wystąpieniami kierownika Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz Uniwersytetu Śląskiego prof. dra hab. Mieczysława Stolarczyka oraz prodziekana Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego prof. dra hab. Marka Jachimowskiego, który odczytał adres dziekana Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego prof. zw. dra hab. Wiesława Kaczanowicza.

W pierwszej części obrad plenarnych, dokonano analizy najważniejszych aspektów ewolucji środowiska międzynarodowego Polski w wymiarze globalnym. Prof. zw. dr hab. Teresa Łoś-Nowak zwróciła uwagę na ogromną dynamikę zmian w „przestrzeni międzynarodowej”, wyrażającej nieliniarny charakter geografii. Termin ten, zdaniem prof. Teresy Łoś-Nowak, pełniej ujmuje kategorię środowiska międzynarodowego w erze społeczeństwa postindustrialnego oraz oddaje charakter turbulencji zachodzących w stosunkach międzynarodowych. Prof. zw. dr hab. Lubomir Zyblikiewicz, odnosząc się do stosunku Polski do zmian w układzie sił w gospodarce i polityce światowej w XXI w., zwrócił uwagę na zwiększającą się rolę Chin oraz relatywnie słabnącą pozycję Stanów Zjednoczonych oraz Europy. Wskazał także na problem malejących więzi Polski z obszarami pozaeuropejskimi, oprócz relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Pierwszą część obrad zamknęło wystąpienie dr hab. Adrian Duda, która podjęła próbę zdiagnozowania ewolucji środowiska międzynarodowego jako czynnika wpływającego na priorytety polskiej polityki zagranicznej w postrzeganiu polskich decydentów. Krytycznie odniosła się ona w tym kontekście do praktyki polskiej polityki zagranicznej i sugerowała potrzebę lepszego rozpoznania najważniejszych tendencji rozwoju środowiska międzynarodowego oraz sformułowanie całościowej wizji polityki zagranicznej Polski, przede wszystkim na obszarach pozaeuropejskich.

Druga grupa tematyczna została poświęcona celom, środkom oraz metodom polskiej polityki zagranicznej. Tę część obrad rozpoczął prof. dr hab. Stanisław Sulowski, który wskazał, że Polska ze względu na obiektywne uwarunkowania międzynarodowe nie jest w stanie zapewnić sobie samodzielnie bezpieczeństwa. Podkreślił również, że Polska nie ma możliwości stworzenia sobie odpowiednich warunków do prowadzenia skutecznej polityki zagranicznej. Istotą jego wystąpienia było wyodrębnienie trzech etapów wpływających na ciągłość i zmianę w polskiej polityce zagranicznej w XXI w. Następnie głos zabrał prof. dr hab. Marek Pietraś, który zanalizował polską kulturę strategiczną po 1989 r. Nie tylko zdefiniował to pojęcie jako konstrukcję analityczną, będącą połączeniem wiedzy ogólnej ze szczegółową, ale również wykazał, że można określić ją poprzez strategiczne preferencje decydentów polityki zagranicznej. Wielokrotnie podkreślał przy tym, że kultura strategiczna Polski jest procesem ewolucyjnym, a jej częścią składową są doświadczenia historyczne, które mogą być wzmacniane bądź osłabiane przez elity polityczne i intelektualne. Ostatnia w tej części konferencji głos zabrała dr Marta Ryniejska-Kieldanowicz, która omówiła cele polityki zagranicznej na przykładzie dyplomacji publicznej. Postawiła m.in. pytanie, czy możliwe jest wyko-

rzystanie teorii *public relations* do badania polityki zagranicznej, jak również czy istnieje kategoria „pijaryzacji” tej domeny działalności państwa. W interesującej dyskusji akcentowano m.in., że polscy decydenci w stopniu nieadekwatnym do rzeczywistości dostrzegają zmiany zachodzące w bliższym i dalszym środowisku międzynarodowym Polski, a te zmieniają się w znacznym stopniu na niekorzyść Polski. Decydenci naszego kraju powinni zatem odpowiedzieć na pytanie, na jaką politykę zagraniczną i na jakie role międzynarodowe stać RP.

W kolejnej części obrad autorzy referatów podjęli próbę zdefiniowania najważniejszych dylematów występujących w polityce zagranicznej Polski w relacjach bilateralnych z najważniejszymi sąsiadami. Wyzwania w stosunkach dwustronnych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec omówili uznani polscy badacze tej problematyki. Dyskusję rozpoczął prof. zw. dr hab. Erhard Cziomer, który zastanawiał się nad implikacjami kryzysu w strefie euro dla niemieckiej polityki wobec Polski. Prof. dr hab. Aleksandra Trzcielińska-Polus wskazała na podobieństwa i różnice w deklarowanych oraz realizowanych priorytetach polskiej i niemieckiej polityki zagranicznej. Natomiast prof. dr hab. Mieczysław Stolarczyk odniósł się tylko do jednego z dylematów polityki niemieckiej Polski, który związany jest ze wzrostem roli Niemiec w UE w okresie kryzysu strefy euro. Podkreślił, że wśród polskich największych ugrupowań politycznych występuje zróżnicowanie stanowisk co do sposobów odniesienia się do obecnego etapu problemu niemieckiego.

Ożywioną dyskusję wywołały wystąpienia, w których wyeksponowane zostały dylematy polskiej polityki wschodniej. Prof. zw. dr hab. Ryszard Zięba wykazywał słuszność tezy, że polskie elity polityczne nie mają w zasadzie pomysłu na charakter partnerstwa RP z krajami poradzieckimi. Kluczowe w tym zakresie są relacje polsko-rosyjskie. Brak jest spójnej, przystającej do realiów koncepcji polityki wschodniej Polski. Wskazał również, że nadal dominującą postawą polskich elit politycznych wobec Federacji Rosyjskiej jest wrogość, przez co nie dostrzega się potencjału możliwej współpracy. Opinię tę potwierdził prof. dr hab. Stanisław Bieleń, który uznał negatywne emocje za poważny czynnik warunkujący relacje polsko-rosyjskie. Wskazał on także na „dyletantyzm historyczny” w polityce wschodniej Polski. Wymienił trzy warunki normalizacji relacji dwustronnych Polski z Rosją: powściągliwość wzajemną, zbliżenie społeczne oraz budowę „wspólnoty interesów”.

Drugi dzień obrad rozpoczął się od wystąpień poświęconych wyzwaniom stojącym przed polską polityką bezpieczeństwa. Jako pierwszy głos zabrał prof. dr hab. Michał Chorośnicki, który wskazał na przesunięcie punktu ciężkości w sferze obronności na siły specjalne. Zauważył także, że jednym z poważniejszych dylematów polityki bezpieczeństwa Polski jest odpowiedź na pytanie, czy angażować się w bliższe relacje z Unią Europejską czy w sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Dr hab. Justyna Zajac wykazywała z kolei, że dylemat bezpieczeństwa Polski – „Unia Europejska czy NATO” – obecny był na początku XXI w. U progu drugiej

dekady XXI w. nie ma konieczności dokonywania wyboru, nie istnieją bowiem w tej materii dylematy, ale wyzwania. Polska opiera swoje bezpieczeństwo równocześnie na dwóch filarach: UE i NATO. Prof. dr hab. Stanisław Bieleń, odnosząc się do tego wystąpienia podkreślił, że należy zastanowić się nad tym, jaką rolę Stany Zjednoczone przewidziały dla Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim. Polscy decydenci powinni przemyśleć, do jakich sojuszy RP przynależy i ile kosztuje owa przynależność. Dr Miron Lakomy scharakteryzował z kolei jeden z najnowszych elementów polskiej polityki bezpieczeństwa – bezpieczeństwo teleinformatyczne. Zauważył, że proces formułowania najważniejszych priorytetów w tej dziedzinie był zbyt długi, co przyczyniło się do większej podatności na zagrożenia dla cyberprzestrzeni RP. Zasugerował także potrzebę zmian w treści „Polityki ochrony cyberprzestrzeni RP”, które uwzględniłyby wielowymiarowość wyzwań w tej dziedzinie. Z kolei w wystąpieniu mgra Andrzeja Kozłowskiego, który odniósł się do kategorii zagrożeń dla cyberprzestrzeni RP, szczególnie cenne było wskazanie na niski stopień świadomości społecznej oraz podatność zwykłych użytkowników na przestępczość komputerową. Debatę poświęconą polskiej polityce bezpieczeństwa zamknęło wystąpienie mgra Tomasza Iwanka, który zwrócił uwagę na rosnący kryzys skuteczności prawa międzynarodowego publicznego, szczególnie norm stojących na straży zakazu nielegalnego użycia siły militarnej.

Kolejnym wątkiem poruszonym podczas obrad plenarnych konferencji był kryzys w strefie euro i jego implikacje dla doktryny i polityki integracyjnej Polski. Odnosząc się do tych zagadnień prof. zw. dr hab. Kazimierz Łastawski omówił stosunek Polski wobec procesów integracyjnych w Europie w XXI w. Dr Tomasz Kubin z kolei scharakteryzował członkostwo Polski w Unii Gospodarczej i Walutowej jako dylemat polskiej polityki integracyjnej. Wreszcie dr Rafał Riedel przedstawił kryzys w strefie euro w kontekście problemu *equilibrium* legitymizacyjnego w systemie Unii Europejskiej.

Następnie obrady zostały podzielone na trzy panele tematyczne. W pierwszym z nich omówiono stosunek Polski do wyzwań nowego regionalizmu w Europie Środkowej, Północnej oraz Wschodniej. Dr hab. Anna Szczepańska-Dudziak scharakteryzowała dyplomację ekonomiczną Polski oraz związane z tym dylematy w stosunkach z Rosją, Ukrainą oraz Białorusią, dr Michał Łuszczuk omówił niedostatki polskiej dyplomacji naukowej wobec Arktyki, natomiast dr Sebastian Kubas podjął próbę porównania polityki sąsiedzkiej Polski oraz Węgier.

W panelu drugim kontynuowano temat uwarunkowań, celów oraz metod polskiej polityki zagranicznej. Dr Robert Radek omówił wpływ funkcjonowania rządów mniejszościowych na politykę zagraniczną Polski, dr Łukasz Wawrowski dokonał analizy rywalizacji partyjnej jako czynnika determinującego polską politykę zagraniczną, dr Kazimierz Gołosz wskazał na główne elementy i wyzwania polskiej polityki kulturalnej, wreszcie mgr Tomasz Pawłuszko scharakteryzował zagadnienia związane z rozwojem ośrodków eksperckich w Polsce i ich wpływem na działalność zewnętrzną.

Panel trzeci został poświęcony implikacjom kryzysu strefy euro dla polityki integracyjnej RP. Dr Krzysztof Nowakowski, odnosząc się do tych zagadnień, wskazał wpływ kapitalizmu państwowego na ewolucję środowiska międzynarodowego, dr Grzegorz Balawajder omówił sposób funkcjonowania strefy Schengen na polskiej granicy wschodniej w kontekście bezpieczeństwa UE. Kończąc tę część obrad dr Spasimir Domaradzki rozważył pozytywne i negatywne strony umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią Europejską.

Ostatnia część konferencji, ponownie w formie obrad plenarnych, została poświęcona dylematom polityki zagranicznej Polski na kierunkach pozaeuropejskich. Dyskusję na ten temat rozpoczęła dr Teresa Rduch-Michalik, która przedstawiła główne założenia polityki zagranicznej Polski w świetle Strategii Polityki Zagranicznej RP wobec pozaeuropejskich krajów rozwijających się. Prof. dr hab. Rafał Ożarowski ocenił aktywność polskiej dyplomacji w świecie arabskim, dr Joanna Dyduch podjęła próbę analizy porównawczej stosunków polsko-izraelskich i niemiecko-izraelskich w świetle europeizacji, natomiast prof. dr hab. Renata Gałąj-Dempniak omówiła rzadko podejmowany temat współpracy polsko-japońskiej i polsko-południowokoreańskiej w świetle prasy japońskiej. Dwa ostatnie referaty, mgra Tomasza Okraski oraz mgr Justyny Łapaj, poświęcone zostały odpowiednio relacjom i dylematom polsko-chińskim, w tym szansom i zagrożeniom dla Polski związanym z wzrastającą potęgą Chin oraz wyzwaniom i problemom występującym w relacjach Polski z państwami Ameryki Łacińskiej.

Reasumując, należy stwierdzić, że w czasie obrad wygłoszonych zostało prawie 40 referatów, których tematy związane były z najbardziej istotnymi kwestiami i dylematami polskiej polityki zagranicznej na początku drugiej dekady XXI w. W ocenie uczestników konferencji, zarówno wygłoszone referaty, jak i dyskusja, były niezwykle interesujące i stojące na wysokim poziomie merytorycznym. Sformułowano wiele ciekawych tez i postawiono wiele pytań, które mogą i powinny inspirować do dalszych badań.

Niezwykle ważnym efektem konferencji była możliwość dyskusji, wymiany poglądów, a nawet spory na tematy związane z poszczególnymi aspektami polityki zagranicznej Polski, zarówno w wymiarze bilateralnym, jak i w relacjach wielostronnych w ramach głównych kierunków aktywności kraju. Jeden z generalnych wniosków formułowanych w czasie konferencji zawierał się w stwierdzeniu, że nowe elementy występujące w środowisku międzynarodowym Polski na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. nie wpłynęły na zasadniczą zmianę dotychczasowych celów i kierunków polityki zagranicznej RP. Jednakże ich następstwem było pojawienie się w polityce zagranicznej kraju nowych dylematów związanych z koniecznością dokonywania przez decydentów polskiej polityki zagranicznej trudnych wyborów – między kontynuacją dotychczasowej polityki a jej modyfikacją i zakresem tej modyfikacji. Efektem wspomnianej modyfikacji były nowe akcenty w polskiej polityce zagranicznej w omawianym czasie. Wymiernym efektem konferencji będzie publikacja, w której zamieszczone zostaną wszystkie

wyłoszone referaty. Konferencja była także ważnym wydarzeniem – forum pozwalającym na zacieśnianie więzi wśród polskich badaczy polityki zagranicznej kraju i stosunków międzynarodowych. Organizatorzy konferencji mają nadzieję na przynajmniej częściowe „przełożenie się” głównych wątków referatów i dyskusji na praktykę polskiej polityki zagranicznej, specjalnym gościem konferencji była bowiem dr Justyna Michalak, doradca sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP z Biura Pełnomocnika Prezesa Rady Ministrów ds. Dialogu Międzynarodowego.

RECENZJE

Peter Munkelt

***SCHLIESSLICH WIRD IN WARSCHAU
EIN STÜCK GESCHICHTE GESCHRIEBEN...
WILLY BRANDT, GÜNTER GRASS,
DER BRIEFWECHSEL, HRSG. MARTIN KÖLBEL,
[STEIDL VERLAG, GÖTTINGEN 2013, 1230 S.]***

Das schreibt der Schriftsteller Günter Grass an Bundeskanzler Willy Brandt am 25. November 1970, kurz vor der Reise Brandts nach Warschau, um im Rahmen der neuen deutschen Ostpolitik den Deutsch-Polnischen Vertrag „über die Grundlagen der Normalisierung der Beziehungen“ zu unterzeichnen. In seinem Brief unterbreitet Grass ausführlich Vorschläge, wie dieses bedeutende Ereignis angemessen begleitet werden sollte. Zunächst verweist er auf den Unterschied zum Moskauer Vertrag vom August 1970. Anders als gegenüber der Sowjetunion bestünden zu Polen immer noch keine diplomatischen Beziehungen. (Diese wurden erst 1972 aufgenommen.) Um aber zu demonstrieren, dass der Vertrag mit Polen „beide Völker direkter, als es das Moskauer Abkommen tun konnte“ betreffe, schlägt er als Reisebegleitung „öffentlich bekannte Wissenschaftler, Schriftsteller und in Fragen der Ostpolitik engagierte Vertreter der drei Kirchen“ vor.

Brandt übernahm die Vorschläge fast ganz. Neben Grass selbst sollten der ihm besonders nahegelegte Schriftsteller Siegfried Lenz mitkommen, ebenso Marion Gräfin Dönhoff, damals Chefredakteurin der Wochenzeitung „Die Zeit“, die jedoch trotz Unterstützung von Brandts Entspannungspolitik in emotionaler Erinnerung an ihre frühere Heimat Ostpreußen absagte, wofür Brandt Verständnis zeigte. „Selbstverständlich können auch Nannen und Beitz dabei sein, nichts spricht

gegen Gewerkschaftsvertreter, doch sollten es, so meine ich, nicht mehr als zwölf Personen sein“, empfahl Grass weiter. Henri Nannen, Chefredakteur des Magazins „Stern“, der Aufsichtsratsvorsitzende des Krupp-Konzerns Berthold Beitz und der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes Heinz-Oskar Vetter begleiteten dann ebenfalls den Bundeskanzler. Insgesamt umfasste die Delegation vierzehn Persönlichkeiten.

Als Brandt 1964 den Vorsitz der SPD übernahm, fand er eine Partei vor, die zwar wenige Jahre zuvor mit einem neuen Grundsatzprogramm, dem Godesberger Programm von 1959, auf die Höhe der Zeit kommen wollte, die aber bei Wahlen über ihre Stammwählerschaft, vor allem in Arbeitermilieus, hinaus kaum in neue Schichten vordringen konnte. Bei der intellektuellen und künstlerischen Avantgarde galt die SPD im Erscheinungsbild ihrer Organisation als altmodisch und bieder. Grass organisierte im Bundestagswahlkampf 1965 ein unterstützendes „Wahlkontor deutscher Schriftsteller“ und für den nächsten Wahlkampf im Jahr 1969 die „Sozialdemokratische Wählerinitiative“ aus Künstlern und Wissenschaftlern. Nicht zuletzt dank dieser Mobilisierung und des Aufbruchs von Geist und Literatur wurde Brandt 1969 zum Bundeskanzler gewählt. Das Motto seiner wegweisenden ersten Regierungserklärung „Mehr Demokratie wagen“ stamme von Grass, so das Forschungsergebnis des Herausgebers dieses jetzt veröffentlichten Briefwechsels, des Literaturwissenschaftlers Martin Kölbl. Auch unter der Kanzlerschaft von Willy Brandt gelang es Grass, für dessen mutige Ostpolitik und entschiedene Reformpolitik im Inneren viele maßgebliche Persönlichkeiten aus Literatur und Wissenschaft, sonst durchweg individualistisch orientierte Gruppen, zur Unterstützung zu gewinnen und mit der Sozialdemokratie zu verbinden. Grass trug wesentlich dazu bei, dass die SPD unter Willy Brandt zunehmend als fortschrittlich und modern angesehen wurde und Meinungsführerschaft in den zentralen Politikfeldern übernehmen konnte.

Grass gehörte zu den engsten Beratern des Kanzlers. Allerdings widerstand Brandt dem Bestreben und der Aufforderung des Schriftstellers, ihn als Minister ins Kabinett zu nehmen: „Es wäre wohl gut [...] aus Ihnen keinen ‚Emissär‘ der Bundesregierung machen zu wollen; ‚Weisungen‘ entgegenzunehmen, wird Ihnen ohnehin kaum liegen“ (am 12. Dezember 1969, S. 328). Bei seiner Absage fiel der Kanzler ausnahmsweise sogar von der 1968 vereinbarten Anrede Du auf das förmliche Sie zurück. Grass sollte und konnte weiterhin als kritischer Wegbegleiter agieren, was Brandt offensichtlich wichtig war.

Erst im Zuge des deutschen Einigungsprozesses fanden Grass und Brandt nicht länger zusammen. Der Schriftsteller klagte, Brandt habe „dem hastigen Sofortprogramm Einheit das Wort geredet [...] unter dem Niveau seiner Kasseler elf Punkte“ (S. 801). Brandt reagierte kühl: „Was immer sonst zwischen uns gekommen sein mag – wie ich nach dem 9. Nov. 89 an meine Kasseler Punkte vom Frühjahr 70 hätte anknüpfen können, will nicht in meinen Kopf“ (am 24. August 1990, S. 799–800).

Unterschiedliche Auffassungen über gesellschaftliche und politische Entwicklungen wurden bereits in der frühen Phase des Transformationsprozesses im Osten Europas deutlich, wie der Briefwechsel zeigt. Schon 1982 wirft Grass der SPD falsche Politik gegenüber der Lage in Polen vor: „Es ist mir unmöglich, immer wieder ausgesprochene Selbstverständlichkeiten noch einmal niederzuschreiben, zumal ich im Vorhinein weiß, daß nichts oder zu wenig davon seinen Niederschlag finden wird. Hinzukommt, daß ich die anhaltende Sprachlosigkeit oder die nur noch staatsmännischen Verlautbarungen der SPD zur Lage in Polen nicht oder nicht länger akzeptieren kann“ (an Brandt am 27.01.1982, S. 727).

Zum Hintergrund des Protestes: Im Dezember 1981 waren in Polen das Kriegsrecht verhängt, die Gewerkschaft Solidarnosc verboten und führende Mitglieder verhaftet worden. Brandt hielt „trotz einer Sympathie“ für Solidarnosc, am „Grundsatz der Nichteinmischung“ fest (S. 728). Grass empfand die Reaktionen auch aus der SPD „beschämend“ (S. 731).

Zahlreiche Abschnitte in weiteren Briefen beschäftigen sich mit den deutsch-polnischen Beziehungen und der Situation in Polen selbst. Der Zugang zu diesen Passagen wird über ein detailliertes Personenregister erleichtert. So ist diese Publikation auch eine neu erschlossene wichtige Quelle zur historischen Rekonstruktion der Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland bis zum Anfang der 1990er Jahre.

Mit dem aufwendigen, auch buchtechnisch ausgesprochen gelungenen Band werden erstmals sämtliche Briefe samt Briefbeigaben der fast drei Jahrzehnte dauernden Korrespondenz veröffentlicht, insgesamt fast dreihundert, mit ausführlichen Kommentierungen als Fußnoten, ergänzt durch fast hundert weitere Briefe, Reden, Schriftstücke anderer Persönlichkeiten aus Politik und Literatur im Kontext, so dass eine umfassende Dokumentation von zeithistorischer Bedeutung vorgelegt wird.

Abgerundet wird die sorgfältige Edition durch einen umfangreichen Anhang, mit Angaben zur Überlieferung, mit Faksimiles der Briefköpfe, einer detaillierten Zeittafel, einem wohl vollständigen Verzeichnis der relevanten Literatur, einem Personenregister mit biographischen Angaben sowie nicht zuletzt mit einem Nachwort des Herausgebers zu Hintergründen und zeitgeschichtlicher Einordnung dieses Briefwechsels zweier überragender Persönlichkeiten, welche die Bundesrepublik Deutschland, vor allem auch in ihren nachbarschaftlichen Beziehungen jenseits von Elbe und Oder, nachhaltig und bis in die Gegenwart wirksam verändert und geprägt haben.

Helmut Wagner

**PIOTR BURAS, *POLEN-DEUTSCHLAND:
EINE PARTNERSCHAFT FÜR EUROPA.*
INTERESSEN, ELITENMEINUNGEN, ZUKUNFTSPERSPEKTIVEN,
[ZENTRUMS FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN,
WARSCHAU 2013, 149 S.]**

Es ist ehrgeizig und kühn, was der Verfasser dieser kurzen, keineswegs leicht zu lesenden Schrift seinen Lesern bietet. Es geht ihm, kurz gesagt, darum, die „deutsch-polnische Interessengemeinschaft“ als politische Leitidee zu verabschieden und stattdessen dem Projekt einer „polnisch-deutschen Partnerschaft für Europa“ zum Durchbruch zu verhelfen. Für sein Vorhaben hat er in Bartłomiej Nowak, Anna Dzieszkowska und Jędrzej Trojanowski Mitstreiter und in Janusz Reiter Unterstützung gefunden. Ehrgeizig ist sein Projekt deshalb, weil er es sozusagen im Alleingang zu realisieren gedenkt. Und kühn ist es deshalb, weil er es unternommen hat, die komplexen polnisch-deutschen Beziehungen kurzerhand auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Dies wird nicht wenige Leser zum Kopfschütteln bewegen und zu der Feststellung veranlassen: Das schafft er nie und nimmer! Was soll damit gewonnen werden? – Einer muss schließlich damit anfangen, den derzeitigen deutsch-polnischen Beziehungen einen passenden Namen zu geben. Schauen wir, ob der Autor sich mit seinen Bemühungen nicht übernommen hat. Was will er? Und was hat er uns zu sagen?

In fünf Sequenzen hat Piotr Buras den „Neustart“ bzw. „reset“ der polnisch-deutschen Beziehungen aufgezeigt. Dies ist, so wie er es getan hat, in der Tat bislang noch nicht geschehen. Sich dabei auf den polnischen Außenminister Radosław Sikorski berufend, hat er von der am Anfang der 1990-er Jahre geprägten Formel einer „deutsch-polnischen Interessengemeinschaft“ gesagt: Es gelte, sich von der damit beschworenen Übereinstimmung von Interessen und Werten zu lösen, die wohl immer strittig bleiben werden, und den „gemeinsamen Handlungsschwerpunkt der Partnerschaft“ auf Projekte zur „Vertiefung der Integration“ Europas zu verlagern. (S. 11f.) Buras selbst spricht von einem „Neuaufbruch“ der deutsch-polnischen Beziehungen nach dem polnischen Regierungswechsel im Jahr 2007. (S. 15ff.) Auf die folgende Art und Weise hat er sein Projekt einer „polnisch-deutschen Partnerschaft für Europa“ begründet und seine Leser davon zu überzeugen versucht:

- durch seine Argumentation für eine gemeinsame „deutsch-polnische Ostpolitik“ (S. 30–59);
- im Zeichen der „Energiewende“ (S. 60–81);
- im Hinblick auf eine „Sicherheitspolitik“ nach dem Motto: „Mehr Europa, aber weniger Engagement“ (S. 82–100);
- als Ergebnis der „Euro-Krise“, in welcher Polen sich als Verbündeter Deutschlands profiliert hat (S. 101); sowie
- auf dem Weg zu einer „politischen Union“ als einem gemeinsamen Projekt. (S. 119–140).

Zu diesen Passagen der Arbeit habe ich kritisch auf zwei formale Mängel aufmerksam zu machen: Erstens wäre es m. A. nach angemessener gewesen, wenn der Text häufiger als geschehen durch Absätze gegliedert worden wäre, weil er dann besser zu lesen sein dürfte. Das geht auf das Konto des Lektorats. Auf das Konto des Autors geht dagegen, dass seine Zitierweise nicht nur ungewöhnlich, sondern nachgerade provokant ist. Aus für mich unerfindlichen Gründen hat er sich dazu hinreißen lassen, nicht die Namen seiner Gewährsleute zu nennen, sondern sich stattdessen abwechselnd z. B. auf „einen für die Energiepolitik zuständigen hochrangigen polnischen Beamten“ (S. 107), „einen Experten eines staatlichen Forschungszentrums in Polen“ (S. 108), „einen Publizisten der ‚Zeit‘“ (S. 122), „einen hochrangigen polnischen Diplomaten“ (S. 135) und einen „hohen Beamten des Auswärtigen Amtes“ (S. 135) zu berufen. Was soll dieses seltsame Verfahren in einer doch ansonsten akademischen Anforderungen gerecht werdenden Arbeit?

Dies bringt mich zu drei inhaltlichen Anmerkungen über die vorliegende Schrift. Erstens finde ich es nicht besonders glücklich, sich, wie der Autor es schon im Untertitel und dann auch in seinem Text getan hat, sich auf „Elitenmeinungen“ zu kaprizieren und mit ihnen zu argumentieren. „Eliten“ zeichnen sich sowohl in Polen als auch in Deutschland bekanntlich dadurch aus, dass sie zu jedem und zu allem kontroverse Meinungen haben. Es kommt also sehr auf ihre Auswahl an. Sich auf eine bestimmte Ansicht zu berufen, weil sie angeblich derjenigen der „Eli-

te” entspricht, und eine andere zu verwerfen, weil sie von der „Elite” nicht geteilt wird, ist unsinnig, weil wertlos.

Ferner, zweitens, wird die Lektüre der Schrift – wie es mir jedenfalls ergangen ist – dadurch erschwert, dass in den hier zur Diskussion stehenden Passagen der Arbeit Probleme zur Sprache gebracht werden, die mit ihrem Ziel, Argumente für das Projekt einer „polnisch-deutschen Partnerschaft für Europa” zu sammeln, auch nicht das Geringste zu tun haben; vielfach sind es naturgemäß sogar Einlassungen, welche der Intention des Verfassers direkt widersprechen. Sie müssen dann notgedrungen mit dem Argument, dass das Potential der Gemeinsamkeit trotzdem groß sei, schnell wieder relativiert werden.

Ganz und gar abwegig aber erscheint mir drittens die Aussage des Autors zu sein, dass die Diskussion der „finalité” des europäischen Integrationsprozesses „seit Mitte 2012 eines der Hauptthemen der öffentlichen Debatte in Deutschland” gewesen sei. (S. 125) Als aufmerksamer Beobachter der deutschen EU-Diskussion kann ich dem Verfasser und seinen Lesern versichern, dass nicht nur die Regierungen der EU-Staaten, sondern auch ihre Eliten sich aus verschiedenen Gründen um diese Diskussion wie die „Katze um den heißen Brei” gedrückt haben. Sie haben sich darauf gerade *nicht* eingelassen.

Wer, so frage ich Piotr Buras, hat seiner Meinung nach in Deutschland die Fragen ernstgenommen und sie zu beantworten versucht, die ich in Bezug auf die organisatorische Ausgestaltung der EU für die wesentlichen halte: Was ist die EU, wenn sie kein Staat ist und auch keiner werden will und werden soll? Und: Wie ist ein postwestfälischer Verbund von Staaten zu konstruieren, wenn die Souveränität in ihm geteilt ist? Dazu hat es außer in Ansätzen von Walter Hallstein, Jürgen Habermas und mir keinerlei systematische Überlegungen gegeben, und diese Erwägungen sind sowohl in Deutschland als auch anderswo so gut wie gar nicht zur Kenntnis genommen worden.¹

Zum Abschluss meiner Rezension möchte ich nun auf den Ertrag der Arbeit von Piotr Buras zu sprechen kommen, so wie er sich mir darstellt. In seinem Schlusskapitel hat er selbst fünf Punkte genannt, die offenbar seine wichtigsten Erkenntnisse sind. Er ist dabei zu folgenden Schlussfolgerungen gelangt:

- Das „Europa der zwei Geschwindigkeiten”, sowohl im Hinblick auf die Integration aller integrationswilligen europäischen Staaten als auch die Euro- und die Nicht-Euro-Staaten betreffend, ist gegenwärtig nicht zu ändern, aber beide Staaten, Polen und Deutschland, sind sich darin einig, dass eine „dauerhafte Spaltung” der EU verhindert werden sollte. (S. 142ff.)
- Die deutsche Bereitschaft zur Konsolidierung und Ausbau des Euro-Raumes und die polnische Entschlossenheit ihm beizutreten, sind die „Säulen der deutsch-polnischen Verständigung und Zusammenarbeit auf der EU-Ebene”. (S. 144)

¹ Vgl. das Kapitel *Die Finalität der EU*, [in:] H. Wagner, *Vom Störenfried zum Bürger – Die „deutsche Frage“ im europäischen Kontext*, Asendorf 2012, S. 172–192.

- Das „größte Konfliktpotential für die bilaterale Zusammenarbeit“ ist in der sehr verschiedenen Energiepolitik beider Länder enthalten. Die abrupte, im Alleingang vollzogene „Energiewende“ der Bundesrepublik hat Polen sehr erschreckt, aber auf „mittel- und langfristige Sicht sollte die Niedrigemissionswirtschaft der gemeinsame Nenner der deutsch-polnischen Zusammenarbeit im Energiebereich sein.“ (S. 145f.)
- Die EU-Nachbarschaftspolitik sollte bei mehr „strategischer Herangehensweise“, wenn sie weniger emotional angegangen würde, ein polnisch-deutsches Gemeinschaftsprojekt sein und bleiben. (S. 147) Und
- Polen und Deutschland sind sich einig, ihre bisherige Zusammenarbeit im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik fortzusetzen, um diese „Komponente der EU-Politik“ zu stärken. (S. 147f.)

Damit hat Buras alles das zusammengetragen, was seiner Ansicht nach für eine polnisch-deutsche Partnerschaft im Hinblick auf die Integration Europas spricht, an der ihm im Interesse beider Völker offenbar sehr gelegen ist. Die Schrift von Piotr Buras schließt mit dem Satz: „Eine realistische Einschätzung des Potentials dieser Zusammenarbeit ist jedoch die Voraussetzung, um das aus der Vergangenheit bekannte Szenario übermäßiger Erwartungen und unangenehmer Enttäuschungen zu vermeiden.“ (S. 148) Sein Bedenken teilend, möchte ich hier zumindest einen naheliegenden Einwand zur Sprache bringen. Die Reaktion auf den vom Verfasser ergangenen „Weckruf“ zu einer engen polnisch-deutschen Zusammenarbeit in Sachen Europa wird, aller Wahrscheinlichkeit nach, in hohem Maße von der Haltung der Regierungen in Berlin und Warschau abhängen. Es ist ziemlich sicher, dass die nach dem 22. September 2013 in Berlin amtierende Regierung sich nicht allzusehr von der bisherigen unterscheiden wird, und man geht kein großes Risiko mit der Annahme ein, dass sie ihre bisherige Europa- und Polenpolitik fortsetzen wird. Gar nicht sicher ist hingegen, ob sich die politischen Kräfteverhältnisse in Warschau nach den nächsten Sejmwahlen im Herbst 2014 nicht drastisch verändern werden.

Von dem Zusammenspiel der beiden Regierungen aber wird es entscheidend abhängen, ob die von Buras angekündigte „polnisch-deutsche Partnerschaft für Europa“ nur eine kurze Episode gewesen ist, nämlich nur von 2007 bis 2014 dauern wird. Nur wenn sie länger währt und sich bewährt, hat sie die Chance zum „Signum“ einer Epoche der deutsch-polnischen Beziehungen zu werden. Das werden wir erst später wissen, können es heute noch nicht sagen – so sehr ich es mir auch wünschen würde, dass Buras damit ein Schlagwort für die polnisch-deutschen Beziehungen gefunden hat, das imstande ist, eine ganze Epoche zu bezeichnen. Immerhin, die Chance, dass es das wird, besteht, solange der Integrationsprozess Europas so oder auch so noch nicht abgeschlossen ist und Polen und Deutschland daran beteiligt sind. Ihre Partnerschaft liegt ganz gewiss im Interesse beider Völker – und Europas. Das überzeugend vor Augen geführt zu haben, ist das Verdienst von Piotr Buras.

Jakub Stankiewicz

**PIOTR BURAS, POLSKA-NIEMCY:
PARTNERSTWO DLA EUROPEY? INTERESY, OPINIE ELIT,
PERSPEKTYWY, [CENTRUM STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH, WARSZAWA 2013, 149 S.]**

Publikacja jest analizą współpracy bilateralnej Polski i Niemiec po akcesji Polski do Unii Europejskiej. W pracy szczególny nacisk jest położony na kooperację elit rządzących w obu państwach, której silny rozwój nastąpił po przesileniach politycznych w Niemczech po 2005 r., a w Polsce od 2007 r. Autor poszukuje odpowiedzi na pytanie, jakie czynniki wpłynęły na wypracowanie dopiero w drugiej połowie pierwszej dekady XXI w., nowych pól współpracy między państwami. Dodatkowo poddaje analizie projekt „nowego otwarcia” w relacjach polsko-niemieckich i wpływ na pogłębiający się równocześnie kryzys strefy euro i Unii Europejskiej.

W sześciu rozdziałach autor przedstawił znaczenie przyjętych zmian w koncepcji Polski i Niemiec, w których podkreślił ambitne plany ułożenia wzajemnych relacji na zasadach łączących Niemcy z Francją, w myśl partnerstwa zaproponowanego przez premiera Donalda Tuska w trzech kluczowych kierunkach polityki zagranicznej. W pierwszym, obejmującym szeroko rozumiany kierunek wschodni – *Ostpolitik* (Partnerstwo Wschodnie), tezą wyjściową jest przekonanie, że współpraca Polski i Niemiec na polu relacji ze Wschodem nie wynika z tożsamyh interesów, lecz jest wypadkową poczuwania się obu państw do odpowiedzialności za ten region Europy, wynikającej poniekąd z zaszłości historycznych. Drugim kierunkiem zainteresowań jest polityka klimatyczna UE i związana z nią rewolucja

energetyczna w Niemczech (*Energiewende*) wraz z jej konsekwencjami dla Polski. W tym rozdziale Piotr Buras podkreśla, że to właśnie energetyka niesie za sobą największe obawy i szanse w stosunkach polsko-niemieckich w drugiej dekadzie XXI w. Problematyczne okazuje się oparcie przez oba państwa swojej gospodarki na odmiennych strategiach pozyskiwania energii, w Polsce w dalszym ciągu na węglu, a także planowanemu rozwojowi energetyki jądrowej, gdy w Niemczech ma miejsce całkowite odejście od atomu do 2022 r. z jednoczesnym założeniem pozyskiwania 80% energii ze źródeł odnawialnych do roku 2050. Trzecim kierunkiem, którego opracowania podjął się współpracownik autora, Bartłomiej Nowak, jest polityka bezpieczeństwa UE. W tym zakresie głównymi czynnikami zewnętrznymi warunkującymi strategię Polski i Niemiec w kwestiach bezpieczeństwa była polityka USA i Federacji Rosyjskiej. Autor zaznacza, że w najbliższym czasie formuła zobowiązań sojuszniczych zostanie w większym zakresie zastąpiona ochroną własnych interesów. Jako przykład podaje brak jednomyślności wobec operacji w Libii, którą porównuje do kryzysu irackiego w 2003 r. Dodatkowo w rozdziale piątym autor charakteryzuje znaczenie pogarszającej się sytuacji fiskalnej w strefie euro, wraz z wpływem tego czynnika na postępujące zbliżenie stosunków polsko-niemieckich, a także występowaniem ogromnego ryzyka powstania różnych kręgów integracji europejskiej, w których oba państwa mogą znaleźć się w innych centrach. Rozdział szósty poddaje krytyce przyczyny kryzysu w strefie euro i Unii Europejskiej, a więc niedostosowanie agend unijnych do założeń unii walutowej, niedostateczne przeniesienie kompetencji fiskalnych na szczebel ponadnarodowy. Ponadto autor poszukuje recepty na problematykę kryzysu w kooperacji UE jako całości, zarówno państw strefy euro, jak i dalszego przekształcenia integracji w kierunku unii politycznej, co ma odpowiadać niemieckiej koncepcji, jednak bez uszczerbku dla solidarności i równouprawnieniu, za którym postuluje Polska.

Powołując się na opinie ekspertów z ministerstwa spraw zagranicznych RP i publicystów P. Buras dochodzi do następujących wniosków: po pierwsze, nie należy się spodziewać, że Unia Europejska zachowa monolityczny charakter. Unia wielu prędkości jest *de facto* docelową konsekwencją integrowania się coraz większej liczby państw z różną intensywnością. Zadaniem Polski i Niemiec jest zapewnienie jak największej liczby związków politycznych, gospodarczych i społecznych, bo tylko takie działania pozwolą zrealizować obu państwom swoje cele polityczne. Po drugie, Polska powinna wykorzystać dobrą koniunkturę gospodarczą do promowania akcesji do strefy euro. W ten sposób zapewni ważną podstawę współpracy z partnerem niemieckim. Po trzecie, nie należy oczekiwać, że dobre relacje Polski z Niemcami będą trwać na każdym kierunku. Należy się spodziewać kontrowersji na tle polityki energetycznej, która dopiero wchodzi w fazę realizacji. Pomimo kierowania się przez oba państwa odmiennymi strategiami zaopatrzenia w energię, różnorodność może być wykorzystana do pogłębienia współpracy również i na tym polu. Szansą dla obu państw jest przeprowadzenie modernizacji energetycznej w taki sposób, aby umożliwić kooperację na polu przemysłowym. Po

czwarte, Polska i Niemcy powinny poszerzać kooperację w polityce wschodniej, bo jedynie współpraca może zapewnić osiągnięcie wymiernych rezultatów. Wielowątkowa problematyka w polityce sąsiedztwa UE, wymusi w najbliższym czasie dostosowanie strategii do realnych możliwości agend unijnych, a w tym duchu szansą dla duetu polsko-niemieckiego jest dobrze rozwinięta wymiana informacji. Po piąte, współpraca Polski i Niemiec w dziedzinie bezpieczeństwa powinna charakteryzować się większą dynamiką. Prócz korzyści bilateralnych, istnieją nieocznione szanse dla polepszenia sytuacji obronnej kontynentu. Po szóste, postulowanie przez Polskę i Niemcy rozwoju partnerstwa, nie powinno osłabić równolegle realizowanych sojuszy. W innym wypadku, przy wystąpieniu ograniczeń strukturalnych, może powielić się scenariusz z przeszłości i przerwanie rozwoju z racji zbyt wygórowanych oczekiwań.

Publikacja P. Burasa podejmuje problematykę, która we współczesnej Unii Europejskiej jest istotna dla Polski i Niemiec. Jego tezy i przemyślenia są dobrze skonstruowane, pozwalają też czytelnikowi na poszerzenie posiadanej wiedzy o ciekawe wątki z zakresu doniesień kulturalowych polskich i niemieckich elit politycznych. Należy zatem ocenić całokształt pracy jako bardzo istotny wkład w dostępną na polskim rynku wydawniczym pozycję i uznać ją za godną polecenia w szczególności studentom i doktorantom kierunków zajmujących się problematyką europejską i stosunkami polsko-niemieckimi.

Anna Piziak-Rapacz

**BEATA MOŁO, *POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA
ENERGETYCZNEGO NIEMIEC W XXI WIEKU,*
[OFICYNA WYDAWNICZA AFM, KRAKÓW 2013, 330 s.]**

Próba zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa energetycznego stanowi współcześnie przedmiot analiz na płaszczyźnie zarówno politycznej, ekonomicznej, jak i naukowej. Widoczna jest złożoność zagadnienia z powodu m.in. jego uwarunkowań czy np. procesowości (zmienności w czasie), odmienności (dla różnych podmiotów), niebezpieczeństwa (ryzyko inwestycji, nieprzewidzianych sytuacji, wynikające z relacji handlowych itp.), stopnia zaangażowania (na poziomie regionalnym lub międzynarodowym państw w kreowanie polityki bezpieczeństwa energetycznego). Dlatego autorka jako cel monografii wyznaczyła analizę procesu kształtowania i realizacji polityki bezpieczeństwa energetycznego Niemiec. Ważność problematyki wynika z charakteru relacji Niemiec z Unią Europejską oraz poszczególnych państw członkowskich, w tym Polski.

Autorka jest specjalistką z zakresu polityki zagranicznej i energetyczno-klimatycznej współczesnych Niemiec oraz polityki energetycznej Rosji i energetyczno-klimatycznej UE. Fakt ten podkreślają liczne publikacje w języku polskim i niemieckim.

Należy podkreślić nowatorstwo publikacji na polskim rynku wydawniczym. Po raz pierwszy czytelnik otrzymuje bowiem w języku polskim monografię, która omawia politykę bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI w. Analiza ta prowadzona jest w kilku aspektach: teoretycznym, praktycznym, wewnętrznym i międzynarodowym.

Dużym walorem publikacji, podnoszącym jej wartość naukowo-badawczą, jest analiza prowadzona w oparciu o następujące metody: czynnikowa (podejście indukcyjne – analiza ilościowych wskaźników), historyczna (rekonstrukcja faktów, co pozwala na pełne zobrazowanie badanego zagadnienia), instytucjonalno-prawna (obowiązujące prawo w Niemczech oraz UE), analiza zawartości (m.in. dokumentów rządowych, komunikatów prasowych czy stron internetowych), probabilistyczna (słuszność zastosowania i wyborów danych instrumentów politycznych), prognostyczna (wskazanie zmian poprzez transformację energetyczną Niemiec) oraz elementy metody decyzyjnej (analiza podejmowanych decyzji w sprawie bezpieczeństwa energetycznego Niemiec). Książkę otwiera wstęp, w którym sprecyzowano pytania badawcze, a kończą konkluzje, stanowiące odpowiedź na postawione wcześniej pytania.

Istotnym aspektem jest analiza zarówno bieżących wydarzeń, jak i odnoszenie się do aspektów historycznych. Pozwala to na ukazanie genezy badanego zagadnienia, np. rozdział *Założenia i cele polityki energetycznej Niemiec czy Przedmioty i instytucje kształtujące politykę bezpieczeństwa energetycznego Niemiec*.

Objętość publikacji wskazuje na złożoność omawianego problemu. Całość pracy została podzielona na cztery rozdziały. Pierwszy omawia bezpieczeństwo energetyczne w ujęciu badań naukowych. Autorka wskazuje złożoność i różnorodność w procesie definiowania i klasyfikacji bezpieczeństwa energetycznego, ukazywane przez badaczy naukowych zarówno polskich, jak i zagranicznych (głównie niemieckich), np. wymiar polityczny, ekologiczny, gospodarczy lub bezpieczeństwo podmiotowe, przedmiotowe i przestrzenne. Inny podział wyróżnia np. bezpieczeństwo w ujęciu krótko-, średnio- i długookresowym czy bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Podobna sytuacja jest w przypadku sprecyzowania zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa energetycznego, np. konflikt o zasoby i surowce jako broń polityczna, wyczerpywanie się surowców energetycznych, katastrofy naturalne, rosnące zapotrzebowanie na energię, zmiany klimatyczne, wojny o podział lub nierównomierne rozmieszczenie surowców energetycznych, terroryzm. Ich wielość wpływa na ryzyko utrzymania bezpieczeństwa energetycznego państwa.

Rozdział drugi przedstawia uwarunkowania i założenia niemieckiej polityki bezpieczeństwa energetycznego. Widoczny jest spadek produkcji własnej paliw i energii pierwotnej, co zwiększa zależność kraju od importu. Odnawialne źródła energii odgrywają coraz ważniejszą rolę w bilansie energetycznym Niemiec. Widoczne jest również ograniczenie zużycia energii pierwotnej przez stosowanie nowych rozwiązań technologicznych. W 2011 r. rząd koalicji CDU/CSU/FDP zdecydował stopniowo wygaszać elektrownie jądrowe do 2020 r. Cele polityki energetycznej Niemiec wynikały z sytuacji na rynku wewnętrznym oraz implikacji, jakie niosą za sobą zmiany na rynku zewnętrznym.

Rozdział trzeci analizuje realizację polityki bezpieczeństwa energetycznego Niemiec, która kształtowana jest poprzez cztery płaszczyzny: federacje, kraje związkowe, gminy oraz Unię Europejską. Transformacja energetyczna Niemiec

obarczona jest ryzykiem przerw w dostawach energii. Rozwiązaniem ma być budowa elektrowni konwencjonalnych, które mają się pojawić na obszarach wygaszania elektrowni jądrowych.

Rozdział czwarty podkreśla międzynarodowy wymiar polityki bezpieczeństwa energetycznego Niemiec. Autorka podkreśla, że stanowisko Niemiec w ramach polityki zewnętrznej jest odmienne od UE, co wynika ze specyfiki bilansu energetycznego kraju i prowadzonej polityki np. niemiecko-rosyjskiej i zapotrzebowaniem Niemiec na rosyjski gaz ziemny i ropę naftową. Niemcy są nie tylko jednym z głównych odbiorców, ale i dystrybutorem oraz krajem tranzytowym. Zależność jest zatem wielowymiarowa, co wpływa na intensyfikację dialogu pomiędzy tymi krajami. Niemcy są aktywnym uczestnikiem partnerstw energetycznych, m.in. z takimi krajami, jak Indie, Chiny, Mongolia, Brazylia, Turkmenistan, Nigeria czy Norwegia. Pozwala im to na dywersyfikację dostaw surowców energetycznych, a tym samym wpływa na bezpieczeństwo energetyczne państwa. Autorka wskazuje również na relacje polsko-niemieckie, np. w kontekście Gazociągu Północnego czy budowy elektrowni jądrowej w Polsce.

Rozdziały są przejrzyste w podawaniu informacji: zawierają definicje, klasyfikacje, wyjaśnienia, wskazanie przyczyn i skutków. Całość wzbogacona jest licznymi, klarownymi tabelami i schematami problemowymi oraz wykresami, co podnosi walory monografii.

Książka zawiera rozbudowaną bibliografię w języku niemieckim i polskim. Składają się na nią przede wszystkim: niemieckie dokumenty rządowe, materiały i publikacje UE, monografie, analizy i raporty ośrodków badawczych, artykuły z periodyków naukowych, oficjalne dokumenty i materiały dostępne na stronach internetowych. Lista źródeł jest bardzo długa, co wskazuje na dokładność prowadzonych przez autorkę badań. Przedstawione w poszczególnych publikacjach stanowiska pozwalają na kompleksowe ujęcie problemu. Oparcie się na literaturze głównie niemieckojęzycznej podkreśla wyjątkowość tej pozycji na polskim rynku wydawniczym.

Jest też wykaz skrótów i indeks nazwisk, co dla publikacji analizującej problem w wymiarze politycznym jest niezwykle istotne. Czytelnikowi ułatwia to poszukiwanie i dotarcie do konkretnej informacji.

Adresatami publikacji są przede wszystkim osoby zainteresowane tematyką bezpieczeństwa energetycznego oraz polityką Niemiec. Książka może stanowić doskonałe uzupełnienie wiedzy dla studentów politologii czy stosunków międzynarodowych. Monografia nie wyklucza jednak również i czytelnika po raz pierwszy mającego kontakt z ową problematyką.

NOTY AUTORACH

Erhard Cziomer – prof. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Justyna Zając – dr hab., Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski

Katarzyna Żukrowska – prof. zw. dr hab., Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Jacek Pera – dr, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Janusz J. Węc – prof. dr hab., Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Uniwersytet Jagielloński

Marcin Lasoń – prof. nadzw. dr hab., Wydział Nauk o Bezpieczeństwie, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Ryszard Czarny – prof. dr hab., Wydział Zarządzania i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Piotr Mickiewicz – prof. dr hab., Wydział Nauk Społecznych i Dziennikarstwa, Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu

Kazimierz Kraj – dr, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Beata Molo – dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Anna Paterek – dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Helmut Wagner – prof. dr, Wolny Uniwersytet w Berlinie

Peter Munkelt – były dyr. Archiwum Zarządu Głównego SPD w Bonn i Berlinie

Anna Piziak-Rapacz – doktorantka, Wydział Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Tomasz Młynarski – dr, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Uniwersytet Jagielloński

Katarzyna Czornik – dr, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski

Miron Lakomy – dr, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski

Jakub Stankiewicz – doktorant, Wydział Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: *.bmp, *.tif, *.jpeg, lub *.psd. Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbać o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie datę dostępu. W zapisie dat zasadniczo używamy cyfr arabskich.

Bibliografia

Na końcu artykułu należy wypisać wszystkie publikacje w porządku alfabetycznym w rozdziale „Bibliografia”. Jeśli występuje kilka publikacji tego samego autora, pozycje w spisie literatury powinny być ułożone chronologicznie. Nie należy numerować poszczególnych pozycji bibliograficznych. Przykłady:

Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998.

Dynastie Europy, red. A. Mączak, Wrocław 1997.

Geremek B., *Więź i poczucie wspólnoty w średniowiecznej Europie*, [w:] *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983.

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe” 1999, s. 14–15.

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4 (11).

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany. Szkic analizy*, [w:] *Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie*, red. K. Golemo, T. Paleczny, E. Wiącek, Kraków 2006.

W razie pytań prosimy o kontakt:

margerita.krasnowolska@kte.pl

tel. 12 25 24 658

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

LISTA RECENZENTÓW

W roku 2013 artykuły zgłaszane do „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” opiniowali pod kątem ich naukowej przydatności do rozpowszechniania:

prof. zw. dr hab. Kazimierz Baran
prof. dr hab. Adam Jelonek
prof. zw. dr hab. Ryszard M. Małajny
dr Marek M. Michalski
Dr. Hans Martin Sieg
prof. zw. dr hab. Mieczysław Stolarczyk
prof. zw. dr hab. Michał Śliwa
prof. zw. dr hab. Stanisław Tokarski
dr Mahnaz Zahirinejad

