

**INTEGRACJA GOSPODARCZA I HANDEL**  
**Rywalizacja i współpraca we współczesnym świecie**



**INTEGRACJA GOSPODARCZA I HANDEL**  
**Rywalizacja i współpraca we współczesnym świecie**

**redakcja naukowa**  
**Klemens Budzowski, Jowita Świerczyńska**

**Kraków 2012**

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:  
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja: prof. dr hab. Stanisław Wydimus

Projekt okładki: Joanna Sroka

Korekta: Margerita Krasnowolska

ISBN 978-83-7571-297-1

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,  
Kraków 2012

Na zlecenie:

Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

[www.ka.edu.pl](http://www.ka.edu.pl)

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich.

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

Oficyna Wydawnicza AFM

Kraków 2012

Sprzedaż detaliczną, hurtową i wysyłkową prowadzi:

Księgarnia u Frycza

Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków

tel./faks: (12) 252 45 93

e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)

DTP:

Joanna Sroka

Druk i oprawa:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

# Spis treści

Wprowadzenie.....	7
Rozdział 1. ....	11
Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne kryzysu strefy euro <i>Eugeniusz M. Pluciński</i>	
Rozdział 2. ....	23
Rola przywódców Francji i Niemiec w procesie tworzenia i funkcjonowania instytucji UE <i>Erhard Cziomer</i>	
Rozdział 3. ....	45
Współpraca celna krajów Unii Europejskiej <i>Jowita Świerczyńska</i>	
Rozdział 4. ....	61
Bariery w procesie integracji Ukrainy z UE <i>Paulina Habas</i>	
Rozdział 5. ....	77
Wymiana handlowa krajów Mercosur w latach 1990–2011 <i>Renata Hołota, Klemens Budzowski</i>	
Rozdział 6. ....	95
Emisje obligacji komunalnych w finansowaniu samorządu <i>Krzysztof Flak</i>	
Rozdział 7. ....	107
Współpraca polityczno-gospodarcza w ramach Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej <i>Karolina Kotulewicz</i>	
Rozdział 8. ....	125
Handel i inwestycje zagraniczne w ramach współpracy gospodarczej z krajami arabskimi <i>Katarzyna Czajkowska</i>	
Rozdział 9. ....	149
Populizm a demokracja <i>Anna Wójtowicz</i>	
Bibliografia .....	167
Spis tabel i wykresów.....	175



## Wprowadzenie

Międzynarodowy podział pracy, ukształtowany w okresie rewolucji przemysłowej, w znacznym stopniu determinowany był przez warunki naturalne, klimatyczne, demograficzne i uwarunkowania historyczne. Współczesne relacje gospodarcze między krajami w coraz większym stopniu zależą od postępu naukowo-technicznego, rozwoju wiedzy, wprowadzania innowacji, internacjonalizacji i globalizacji procesów produkcyjnych oraz sytuacji politycznej na świecie. Coraz częściej słyzy się pogląd, że komplementarność i współpraca są znacznie korzystniejsze niż różnego rodzaju rywalizacja lub konkurencyjność, również w sferze relacji gospodarczych i politycznych, a wszelkie formy integracji gospodarczej i politycznej przekładają się na wzrost wymiany międzynarodowej, która może się rozwijać tylko w warunkach stabilizacji społecznej i politycznej. Coraz powszechniejsza jest także opinia, że rozwój produkcji masowej prowadzi do internacjonalizacji produkcji i wymiany procesów globalizacji w zakresie handlu, rynków finansowych, rolnictwa wiedzy, technologii itp.

W niniejszej publikacji podjęto próbę przedstawienia charakterystycznych dla współczesnego świata zmian zachodzących w zakresie stosunków politycznych i gospodarczych. W monografii *Integracja gospodarcza i handel. Rywalizacja i współpraca we współczesnym świecie*, przedstawiono kolejno następujące problemy:

- 1) Kryzys strefy euro, kryzys finansów publicznych krajów PIIGS i powiązany z nimi kryzys bankowy drugiej generacji oraz konsekwencje tych zja-

wisk dla integracji europejskiej, handlu międzynarodowego i gospodarki światowej. Eugeniusz M. Pluciński pisze między innymi, że rozstrzygnięty mocą traktatu z Maastricht polityczny projekt scalania europejskich gospodarek, zignorował fundamentalne warunki optymalnego obszaru walutowego.

- 2) Znaczenie przywódców państw w tworzeniu i funkcjonowaniu integracji europejskiej. Erhard Cziomer twierdzi, że przywódcy Francji i Niemiec od przeszło 50 lat, pomimo sporów i kontrowersji w stosunkach dwustronnych i w odniesieniu do procesu integracji europejskiej, ale też i rywalizacji na wielu płaszczyznach, są mocno zaangażowani w proces integracji europejskiej.
- 3) Współpraca celna krajów Unii Europejskiej – Jowita Świerczyńska pisze, że podstawy prawne trwającej już 45 lat współpracy celnej krajów UE stanowi obecnie traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym współpraca celna znalazła się wśród kompetencji dzielonych, obejmujących rynek wewnętrzny, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a obowiązkiem administracji celnej jest zapewnienie równowagi pomiędzy ułatwianiem legalnego handlu a ochroną i bezpieczeństwem obywateli i terytorium Wspólnoty oraz ochrona jej interesów finansowych oraz interesów państw członkowskich. Zdaniem autorki, unia celna UE jest jednym z najbardziej udanych przykładów integracji europejskiej i europejskiej polityki.
- 4) Warunki i możliwości stowarzyszenia lub integracji Ukrainy z Unią Europejską – Paulina Habas, analizując proces negocjacji i przygotowania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE, której zasadniczą częścią jest porozumienie w sprawie wszechstronnej i pogłębionej strefy wolnego handlu, pisze też o problemach, dylematach i przeszkodach w relacjach wzajemnych. Twierdzi też, że obecne władze ukraińskie muszą zdecydować, czy wejść w euroazjatyckie struktury tworzącej się strefy wolnego handlu, czy też wybrać wizję trudnych reform zgodnych ze standardami Unii Europejskiej.
- 5) Wymiana handlowa krajów członkowskich Mercosur: Klemens Budzowski i Renata Hołota analizują stan i strukturę wzajemnych obrotów handlowych krajów założycieli Mercosur, najważniejszego ugrupowania integracyjnego na kontynencie południowoamerykańskim. Motywem utworzenia przez cztery kraje Ameryki Południowej (Argentyna, Brazylia, Paragwaj, Urugwaj) ugrupowania integracyjnego było przekonanie, że proces integracji przyczyni się do wyeliminowania wszelkich barier we



- wzajemnym handlu, a tym samym przyniesie korzyści wynikające z liberalizacji obrotów w ramach tworzonej strefy wolnego handlu.
- 6) Wykorzystanie obligacji komunalnych jako instrumentu finansowania działalności samorządu: Krzysztof Flak, analizując skutki światowego kryzysu finansowego, który spowodował między innymi zmniejszenie aktywów dużych instytucji finansowych, zmniejszenie płynności na rynku bankowym, spadki na giełdach, globalną recesję gospodarczą, wskazuje na fakt, że działania ratunkowe podjęte w poszczególnych krajach, mające na celu zapobieżenie recesji lub spowolnieniu rozwoju, a następnie przywrócenie pożądanego wzrostu gospodarczego, doprowadziły do wzrostu wydatków i zadłużenia publicznego. Samorząd terytorialny w sytuacji utrudnionego dostępu do środków finansowych musi więc poszukiwać różnych sposobów finansowania swojej działalności, takich jak instrumenty dłużne czy papiery wartościowe (np. obligacje komunalne), które mogą być wykorzystywane do finansowania inwestycji lub refinansowania jednostek samorządu terytorialnego.
  - 7) Funkcjonowanie Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (EwrAzES) – Karolina Kotulewicz omawia różne formy integracji krajów azjatyckich (Wspólny Obszar Gospodarczy Azji Centralnej; Unia Euroazjatycka; Unia Celna Rosji; Białorusi, Kazachstanu i Kirgistanu; Centralnoazjatycka Wspólnota Gospodarcza; Unia Celna i Wspólna Przestrzeń Gospodarcza Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Rosji i Tadżykistanu; itp.), które poprzedziły powstanie EwrAzES. Jej celem jest przede wszystkim zwiększenie integracji i efektywności współpracy gospodarczej, czyli utworzenie jednolitej przestrzeni gospodarczej, wypracowanie wspólnych zasad handlu, unifikacja systemów podatkowych, ujednoczenie polityki walutowej, współpraca w dziedzinie energetyki i transportu, stworzenie wspólnych koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego itp.
  - 8) Działalność inwestycyjna polskich firm za granicą – Katarzyna Czajkowska analizuje warunki i możliwości współpracy gospodarczej z krajami Bliskiego Wschodu. Twierdzi, że mimo wielu barier i ograniczeń oraz różnic kulturowych, polskie firmy mają duże szanse i możliwości. Wskazuje też na sposoby działania na rynkach wielu krajów tego regionu.
  - 9) Ruchy populistyczne na świecie – Anna Wójtowicz, przedstawiając historię populizmu amerykańskiego i rosyjskiego oraz współczesne formy populizmu w Ameryce Łacińskiej i Afryce oraz w USA (tzw. *backlash*), stara się odpowiedzieć na pytanie o rolę populizmu we współczesnym

świecie, akcentując fakt, że dla populizmu charakterystyczne jest odwołanie do stereotypu ludu, idealizowany jest prosty człowiek, a podkreślana nieufność i wrogość do intelektualistów i ekspertów. Zdaniem autorki, populizm jest zjawiskiem występującym w wielu krajach postkolonialnych, zwłaszcza w jednopartyjnych krajach Azji i Afryki. Wspólną cechą populizmu i demokracji jest lud, rozumiany jako przeciwieństwo elit, a głównym przedmiotem rozważań współczesnych populistów stał się problem politycznej demokracji.

Książka przeznaczona jest dla czytelnika zainteresowanego problematyką współczesnych stosunków międzynarodowych, a przede wszystkim studentów kierunków ekonomicznych, socjologicznych i politologicznych.

Publikacja powinna umożliwić czytelnikowi poznanie mechanizmu współczesnych politycznych i ekonomicznych relacji w skali międzynarodowej.

W imieniu autorów pragnę podziękować Panu prof. dr. hab. Stanisławowi Wydymusowi z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie – za wnikliwą lekturę, cenne uwagi i sugestie, które w pełni zostały uwzględnione w niniejszej publikacji.

Podziękowania kieruję także do Pani mgr Haliny Baszak-Jaroń i zespołu Oficyny Wydawniczej AFM – za wnikliwą i profesjonalną redakcję publikacji.

*Klemens Budzowski*

## Rozdział I.

# Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne kryzysu strefy euro

*Eugeniusz M. Pluciński*

Rok 2012 to kolejny rok zaostrzającego się kryzysu fiskalnego w strefie euro. Historycznie rzecz ujmując, problem niewypłacalności państw nie jest nowy. Problem jednak w tym, że dług publiczny Grecji, czy szerzej – kryzys finansów publicznych całej grupy PIIGS (Portugalia, Włochy, Irlandia, Grecja, Hiszpania) oraz sprzęgnięty z nim tzw. kryzys bankowy drugiej generacji w strefie euro<sup>1</sup>, zagraża pozostałym krajom, a w konsekwencji integracji europejskiej oraz gospodarce światowej. W opinii wielu ekspertów, pogłębienie kryzysu w strefie euro (ale też i w UE)<sup>2</sup> może grozić utraconą dekadą dla gospodarki światowej. O ile Grecja nie jest bezpośrednim zagrożeniem ekonomicznym ani dla strefy euro, ani dla UE (2,5% PKB UE), o tyle już zadłużenie Włoch (120% PKB) dotyczy jednego z założycieli zintegrowanej Europy, którego do-

---

<sup>1</sup> Przykładem jest francusko-belgijski bank Dexia. Bank Dexia (aktywa równe aktywom całego systemu bankowego w Grecji) można uznać za pierwszą ofiarę kryzysu fiskalnego strefy euro. Inwestycje w obligacje Grecji, a także innych krajów PIIGS, spowodowały spadek zaufania do banku na rynku międzybankowym i groźbę bankructwa. Francja i Belgia (akcjonariusze Dexii od 2008 r.), po uratowaniu banku w okresie pierwszej fali kryzysu światowego, porozumiały się w sprawie rekapitalizacji banku (Belgia wykupiła swoją część aktywów, Francja zaś przyłączyła do innych banków francuskich). Takich banków jest więcej, głównie francuskich i niemieckich.

<sup>2</sup> W 2012 r. realny GDP był o 2,5% niższy od GDP sprzed kryzysu; „Monthly Bulletin” 2012, No. 10, s. 47.

chód stanowi 16% PKB UE (trzeci pod względem absolutnej wielkości PKB w UE, po Niemczech i Francji).

Inaczej jest ze wspomnianym kryzysem bankowym. Oddziałuje on bowiem jednakowo negatywnie na rynki finansowe, a zatem także na gospodarkę realną, bez względu na wielkość gospodarki kraju dotkniętego kryzysem. Kryzys fiskalno-bankowy Grecji, Hiszpanii, Włoch czy Cypru to równocześnie problemy banków innych krajów w strefie euro, będących ich wierzycielami (głównymi wierzycielami pozostają banki niemieckie i francuskie, a PKB Niemiec i Francji to 40% PKB UE). Kryzys strefy euro i spowolnienie gospodarcze UE to także osłabienie koniunktury gospodarczej w zglobalizowanym świecie i w konsekwencji dalsze pogłębianie flauty gospodarczej UE, co z pewnością nie pomaga też w opanowaniu kryzysu fiskalnego. W tym kontekście celem opracowania jest analiza przyczyn kryzysu strefy euro. Analiza prowadzona będzie z perspektywy teorii unii walutowej oraz praktyki integracji europejskiej w zglobalizowanym świecie. Diagnoza wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań kryzysu strefy euro stanowić może punkt wyjściowy w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o fundamentalne warunki, jakie powinny być spełnione, aby na poziomie regionalnej unii walutowej (*vide* strefa euro) można było maksymalizować efekty dobrobytowe integracji, zachowując równowagę ogólną<sup>3</sup>, minimalizując tym samym przyczyny kryzysu fiskalnego w dłuższej perspektywie.

Spoglądając na unię walutową z perspektywy pomnażania efektów dobrobytowych na poziomie makro- i mikroekonomicznym, to zgodnie z teorią, wspólna waluta jest naturalną konsekwencją procesu integracji „w głąb”, na drodze poszerzenia obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w ramach międzynarodowej integracji gospodarczej (strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek, unia gospodarczo-walutowa). Wspólna waluta jest kluczowym elementem tworzenia w pełni zintegrowanego, jednolitego rynku w ramach międzynarodowej integracji gospodarczej. O ile istnienie wspólnego rynku nie wymaga bezpośredniego wprowadzenia unii walutowej, o tyle brak wspólnej waluty ogranicza skalę potencjalnych korzyści, które może wygenerować wspólny rynek. W przypadku pojedynczego kraju dążenie do członkostwa w unii walutowej wynika z oczekiwań, że jego członkostwo zmieni skalę działal-

<sup>3</sup> Stan gospodarki, w którym występuje jednocześnie równowaga wewnętrzna i zewnętrzna na poziomie produkcji potencjalnej i pochodne równowagi cząstkowe (m.in. równowaga budżetowa). Zob. szerzej: E. M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej*, Warszawa 2004, s. 249 i nast.

ności gospodarczej oraz efektywność alokacji zasobów, w tym inwestycji. Uwzględniając m.in. fakt, że inwestycje realizują się w długim okresie, to gwarancja stabilności kursowej w długim okresie może być dana właśnie w warunkach jednolitego obszaru walutowego. Unia walutowa to jakby system sztywnego kursu walutowego między walutami narodowymi krajów członkowskich.

Zalety wspólnej waluty to nie tylko efekty alokacyjno-akumulacyjne<sup>4</sup>. Istotne znaczenie dla racjonalnych wyborów konsumenta i przedsiębiorcy ma przejrzystość cen na dużym wspólnym rynku, która ułatwia racjonalną kalkulację wydatków konsumenta oraz rachunek przedsiębiorcy względem korzyści ze skali produkcji i zbytu.

Wspólna waluta urealnia również istotę racjonalnych wyborów ekonomicznych w zakresie międzynarodowej specjalizacji produkcji, intensyfikując jednocześnie handel wzajemny na wspólnym rynku. Eliminuje bowiem wpływ pozakosztowego składnika cen światowych na poziom wskaźnika ujawnionych przewag komparatywnych (RCA), który określa (przy założeniu *ceteris paribus*), przedmiotowy zakres międzynarodowej specjalizacji produkcji. Koszty związane z istnieniem różnych walut (koszty transakcyjne), zniekształcając ceny w eksporcie i imporcie, zniekształcają rzeczywiste relacje kosztów, które są wyrażone w pieniężnej postaci wskaźnika RCA. W rezultacie ma się do czynienia z oddalaniem się od optymalnych racjonalnych wyborów, co zmniejsza efektywność gospodarowania zasobami w skali zintegrowanego obszaru. Unia walutowa w tym względzie eliminuje ograniczenia racjonalności ekonomicznej unii celnej (UC) i wspólnego rynku (JRW).

Podstawowy zaś koszt przystąpienia do wspólnego obszaru walutowego to pozbawienie się możliwości korekty kursu walutowego (polityki pieniężnej w ogóle), co ogranicza politykę interwencyjną państwa, głównie w okresie dekonjunkury gospodarczej. Brak możliwości korekty kursowej może być też dotkliwy w przypadku pogorszenia konkurencyjności cenowej w handlu wzajemnym w wyniku raptownego zróżnicowania warunków wobec poszczególnych krajów członkowskich (*vide* nieproporcjonalny wzrost płac do wydajności pracy w Grecji na tle np. Niemiec).

Jednak w obu przypadkach koszty wyimpasowania polityki kursowej na poziomie narodowym są tym mniejsze, im wyższy jest stopień podobieństwa krajów członkowskich pod względem spełnienia fundamentalnych

---

<sup>4</sup> Korzyści z wprowadzenia jednolitej waluty można ogólnie podzielić na statyczne i dynamiczne (alokacyjno-akumulacyjne). Zob. szerzej: E. M. Pluciński, *Świat-Europa-Polska*, Bydgoszcz 2008, s. 230–233 i nast.

warunków optymalizujących wspólny obszar walutowy (podobieństwo względem: dywersyfikacji i otwartości gospodarek, mobilności czynników wytwórczych, integracji rynku finansowego, elastyczności cenowo-płacowej, preferencji względem poziomu inflacji i bezrobocia czy substytucyjność strukturalno-instytucjonalna). Spełnienie warunków podobieństwa w zakresie optymalizacji obszaru walutowego<sup>5</sup> może przeciwdziałać asymetryczności reakcji gospodarek krajów tworzących wspólny obszar walutowy, czyli minimalizować koszt utworzenia wspólnego obszaru walutowego. Przy równających korzyściach statyczno-akumulacyjnych w miarę trwania unii walutowej oznacza to wyższą efektywność integracji niż w przypadku wspólnego rynku<sup>6</sup>.

Praktyka gospodarcza w konfrontacji z teoretycznymi fundamentami unii walutowej potwierdza, że – w przypadku niespełnienia przez kraje członkowskie warunków optymalizujących wspólny obszar walutowy – tęsknota za suwerenną polityką kursu walutowego (np. deprecjacją waluty na przykład kryzysu gospodarczego) jest duża, zaś w przypadku spełnienia warunków optymalizujących nie istnieje. Otóż w warunkach podobnego poziomu otwartości zintegrowanych gospodarek i wysokiej intensywności handlu wzajemnego, lekiem na szok zewnętrzny zamiast deprecjacji waluty jest giętkość cen, płac i wysoka mobilność czynników wytwórczych w ramach jednakowo sprawnych instytucji rynkowych. Wymienione warunki stanowią racjonalne uzasadnienie funkcjonowania wspólnej w miejsce narodowych walut, co ma miejsce na niższych fazach integracji regionalnej (UC, JRW), gdzie nie ma konieczności spełnienia warunków optymalnego obszaru walutowego.

Nowe podejście teorii optymalnych obszarów walutowych podnosi dodatkowo warunek wiarygodności polityki gospodarczej. Współczesna teoria optymalnych obszarów walutowych uzasadnia, dlaczego koszty związane z utratą niezależności polityki monetarnej są znacznie niższe niż powszechnie sądzono, a korzyści z integracji walutowej, szczególnie związane ze wzrostem zaufania do polityki antyinflacyjnej, są znacznie wyższe niż przypuszczano. Podstawą takiego rozumowania jest teza, że integracja walutowa to nie tylko podtrzymywanie stabilności kursów walutowych (często sztucznie i za wszelką cenę), ale również wiarygodność polityki monetarnej i fiskalnej<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review” 1961, No. 51, s. 657–665 i nast.

<sup>6</sup> P. de Grauwe, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford 1992, s. 42 i nast.

<sup>7</sup> E. M. Pluciński, *Świat–Europa–Polska...*, s. 239 i nast.

W tym też sensie można mówić o poszerzaniu obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w warunkach unii walutowej na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Czy te warunki spełnia strefa euro?

Analiza fundamentalnych warunków optymalizujących jednolity obszar walutowy i ich konfrontacja z unijną rzeczywistością wyraźnie wskazuje na grzech zaniechania w tym względzie. Członkami strefy euro są bowiem kraje, które nie spełniają warunków niosących w zamyśle nie tylko poszerzenie obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w ramach europejskiej integracji, ale też minimalizowanie asymetryczności skutków zewnętrznych i wewnętrznych szoków gospodarczych przy zróżnicowanej elastyczności gospodarek krajów wspólnego obszaru walutowego.

Faktycznie inny jest stan finansów publicznych krajów strefy euro, wykazujących podobieństwo w konkurencyjności ich gospodarek i będących wobec siebie substytucyjne pod względem strukturalnym i instytucjonalnym, np. Niemcy, Austria, Holandia czy Finlandia, a inny krajów Południa UE (*vide* kraje PIIGS). Podobnie sprawa wygląda w odniesieniu do poziomu instytucjonalnego i branżowej dywersyfikacji gospodarek porównywanych krajów, bądź poziomu elastyczności płac i cen w warunkach kryzysu gospodarczo-fiskalnego etc.

Dylemat między polityką a ekonomią integracji rozstrzygnięty (mocą traktatu z Maastricht) na korzyść politycznego projektu scalania europejskich gospodarek, zignorował fundamentalne warunki optymalnego obszaru walutowego – by nie wspomnieć o niewłaściwym „oprzyrządowaniu” samego już projektu euro (niemoc rygorów Paktu stabilności i wzrostu wobec mikro- i makroekonomicznej polityki życia ponad stan, traktatowa niemoc decyzyjna przy braku wspólnego rządu i wspólnej polityki fiskalnej etc.). W tym kontekście praktyka strefy euro potwierdza, że u podstaw spełnienia formalnych kryteriów z Maastricht, jako przepustki do strefy euro, nie występuje realna konwergencja gospodarek, której bazą jest substytucyjność strukturalno-instytucjonalna krajów członkowskich strefy euro (z odniesieniem do poziomu krajów Północy UE), lecz statystyka (często przekłamywana, *vide* Grecja itp.). Co więcej, statystyka ignorowana w kontekście ustalonych rygorów PSiW na przypadek naruszenia dyscypliny budżetowo-fiskalnej przez kraje strefy euro (m.in. Niemcy i Francja w 2004 r.), nie wspominając już o poziomie (nie)wiarygodności polityki gospodarczej pojedynczych krajów. Realizowany projekt euro (ograniczony w stosunku do pierwowzoru, bo miała być unia gospodarczo-walutowa [UGW], a nie unia walutowa traktowana jako UGW z derogacją w czasie) jest skażony wizją

przyspieszenia integracji europejskiej, z pominięciem ekonomicznych warunków przejścia do wyższej fazy integracji.

Zmiana nazwy EWG na UE (1993 r.) była jedynie zwiastunem politycznego scenariusza na drodze do strefy euro, a nie symbolem rzeczywistego domknięcia tzw. czterech wolności wspólnego rynku UE. Uznano, że polityczna decyzja o integracji „w głąb” wymusi przyspieszone procesy federalizowania Europy, przybliżając tym samym integrację europejską do warunków optymalnego obszaru walutowego i realizację stosownych efektów dobrobytowych na poziomie UGW.

W ramach dominacji polityki nad ekonomią integracji, zbagatelizowano nie tylko warunki optymalnego obszaru walutowego, ale też inne obiektywne prawa rozwoju społeczno-ekonomicznego, w tym warstwę wnioskową prawa nierównomiernego rozwoju w przestrzeni i w czasie oraz teorii lokalizacji wobec efektów dobrobytowych z integracji pomiędzy centrum a peryferium. Sam dostęp do niskich stóp procentowych w strefie euro przez kraje peryferyjne oraz ich wsparcie poprzez politykę strukturalną UE, nie może z założenia zapewnić sukcesu polityce wyrównania poziomu rozwoju między peryferium a centrum zintegrowanego obszaru. W konsekwencji plan ściślejszego sfederalizowania Europy na poziomie unii walutowej bez pierwotnego wypełnienia fundamentalnych warunków wspólnego obszaru walutowego (a wcześniej domknięcia niższej fazy integracji, tj. jednolitego rynku wewnętrznego UE), jest mało realny – szczególnie w okresie zwiększonej częstotliwości szoków gospodarczych (i nie tylko gospodarczych) zglobalizowanego świata. Potwierdza to zresztą konfrontacja planów z realizacją politycznego projektu euro. Zamierzenia dotyczące przyspieszenia realnej konwergencji gospodarek peryferyjnych, zatem zintensyfikowanie handlu wzajemnego (głównie wewnątrzgałęziowego na drodze poprawy konkurencyjności strukturalnej) przez cztery wolności wspólnego rynku w warunkach jednolitej waluty, zrealizowano jedynie częściowo. Obroty handlowe wprawdzie wzrosły, ale poniżej oczekiwań, bo w dużej mierze na skutek przenoszenia produkcji do krajów o niższych kosztach pracy (głównie z Niemiec). Na marginesie należy dodać, że duża skala outsourcingu produkcyjnego Niemiec spowodowała wzrost ich konkurencyjności i niczym nieograniczony wzrost eksportu do wielu krajów strefy euro, przyczyniając się tym samym do niekontrolowanego zadłużenia tych krajów. W przypadku istnienia walut narodowych, zwiększony import z Niemiec skutkowałby deprecjacją waluty kraju importera (np. drachmy greckiej), co zwykle ograniczało ten eksport.



W strefie euro ten związek przyczynowo-skutkowy nie występuje. Nieograniczony import na bazie łatwo dostępnego kredytu skutkuje zadłużeniem importera i wiarą kredytodawcy (banku, eksportera etc.) w moc wspólnego obszaru walutowego i pewny zwrot zaciągniętego kredytu. Negatywna kumulacja tego problemu na poziomie sektora prywatnego i państwowego, wspierana dodatkowo zachętą gwarancji kredytowych EBC dla kupowanych obligacji rządowych przez banki krajów strefy euro, dodatkowo sprzyja rozwojowi kryzysu fiskalnego w tej strefie.

Co więcej, przy umiarkowanej konwergencji między krajami UE (mierzonej spłaszczeniem różnic w poziomie PKB *per capita*) można zaobserwować dywergencję między regionami UE. Wszystko razem ogranicza w strefie euro rozwój handlu wzajemnego na bazie wewnątrzgałęziowego podziału pracy, który sam w sobie jest (jak postęp naukowo-techniczny) nieograniczony, ale dominuje między krajami podobnymi względem siebie strukturalnie i instytucjonalnie, którym bliżej jednocześnie do spełnienia warunków optymalności obszaru walutowego.

Ponadto polityczny projekt realizacji strefy euro nie uwzględniał chociażby federalnego budżetu na przypadek kryzysu integracji. Przeważała wiara w możliwości niezakłóconego rozwoju integracji europejskiej i wyrównywania poziomu rozwoju regionów i państw członkowskich tylko dzięki poszerzaniu obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych, w ramach jednoczesnej integracji „w głąb i wszerez” oraz redystrybucji dochodów za pośrednictwem polityki strukturalnej na rzecz krajów peryferyjnych Unii. Podobnie zresztą, jak i wiara w nieograniczone możliwości transferu części dochodów z obszarów stabilnie funkcjonujących do obszarów dotkniętych szokiem popytowo-podażowym. Problemy z przyjęciem kolejnych pakietów pomocowych dla Grecji i innych krajów PIIGS dotkniętych kryzysem fiskalnym, są tego wyraźnym zaprzeczeniem.

W obliczu kryzysu strefy euro, zwiększony budżet UE z pewnością stępiłby ostrza kryzysu w strefie, ale wciąż nie likwidowałby fundamentalnych jego przyczyn. Podobnie zresztą, jak i doraźne zarządzanie kryzysem w strefie euro.

Analizując ramy oraz instrumentarium zarządzania kryzysem w strefie euro można śmiało postawić tezę, że dotychczasowa walka z kryzysem to bardziej gaszenie pożaru, niż likwidacja jego przyczyn. Wnikając w treść kolejnych antykryzysowych dokumentów, porozumień i paktów przyjętych w UE, a nawet odważniejszych decyzji ECB w obszarze ekspansji monetarnej i skupowania toksycznych obligacji (w wyniku czego mniejsze kraje

PIIGS, szczególnie Irlandia i Portugalia, wrócili na prywatny rynek finansowy, a większe, jak Włochy i Hiszpania, mają koszty obsługi zadłużenia zdecydowanie niższe niż przed zapaścią fiskalną), to wciąż są to instrumenty dalekie od fundamentalnej reformy funkcjonowania strefy euro. Podobnie zresztą jest w przypadku dyskutowanej unii bankowej<sup>8</sup>, której celem było m.in. wzięcie pod kontrolę banków krajów strefy euro oraz oddzielenie ryzyka bankowego od zadłużenia państwa, czy wreszcie samego paktu fiskalnego (wejście w życie 1 stycznia 2013 r.), celem którego jest m.in. kontrola i ograniczenie nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej rządów krajów członkowskich strefy euro<sup>9</sup>. Przypomnieć należy, że PSIW przyjęty mocą traktatu amsterdamskiego (1999 r.) miał podobne cele.

Opisane wyżej wewnętrzne przyczyny kryzysu fiskalnego strefy euro (ale i również UE), należy postrzegać też przez pryzmat uwarunkowań globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego, w tym odejścia od fundamentów gospodarki towarowo-pieniężnej. Odejście od restrykcyjnej złotej zasady kreowania podaży pieniądza papierowego (1971 r.) oraz woluntaryzm globalnych rynków finansowych, przy słabości ekonomii instytucjonalnej spowodował, że w warunkach globalnego neoliberalizmu ma się do czynienia z tzw. kasyno-kapitalizmem, gdzie pieniądz jest celem spekulacji, a nie środkiem do celu w gospodarce towarowo-pieniężnej (T-P-T). Pieniądz zamiast wspierać zrównoważony proces pomnażania materialnego bogactwa narodów, stał się celem gromadzenia papierowego bogactwa, opartego na spekulacji rynków finansowych, wspartym wiarą, że rynki finansowe samoistnie wracają do równowagi. Znacząca w tym względzie jest ekspansja instrumentów pochodnych, realizowana z wykorzystaniem tzw. masowego klienta, który kieruje się bardziej instynktem stadnym i wiarą w etykę sektora finansowo-bankowego, niż racjonalnością wyborów.

<sup>8</sup> *Towards a Banking Union*, „Financial Stability Review” December 2012, s. 119.

<sup>9</sup> Pakt fiskalny, skonstruowany na podstawie podpisanego w marcu 2012 r. traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczo-walutowej (PSiW; wszedł w życie 1 stycznia 2013 r., bez Czech i Wielkiej Brytanii) oraz tzw. sześciopaku (zbiór 6 aktów, przyjęty 9 września 2011 r.), ma wymusić na krajach członkowskich równowagę budżetową, wzmocnić uprawnienia Rady UE i KE do kontroli ich stanu finansów publicznych oraz usprawnić koordynację polityki gospodarczej. Pakt ustala też zasady funkcjonowania szczytów państw strefy euro z udziałem pozostałych państw UE. Wspomniany „sześciopak” odnowił niedziałający PSiW, a wraz z mechanizmem sankcji wprowadził nowe procedury postępowania (sankcje) w przypadku naruszenia równowagi makroekonomicznej oraz dyrektywy dla krajowych decyzji fiskalnych. PSiW zobowiązuje rządy 25 krajów UE i głównie kraje strefy euro do większej dyscypliny fiskalnej, transparentności działań i pogłębiania integracji fiskalnej.

Kreowany popyt papierowo-spekulacyjny z udziałem pozostających poza kontrolą konglomeratów finansowo-bankowych, których aktywa przekraczają często PKB pojedynczych krajów, wywołuje w konsekwencji permanentny kryzys gospodarki towarowo-pieniężnej. Jeśli do tego doda się braki w ekonomii instytucjonalnej oraz luki w teorii kryzysów we współczesnym zglobalizowanym świecie, to można powiedzieć, że kontrolowane wyjście ze spirali coraz częściej pojawiających się kryzysów oddala się. Ponadto, o ile doświadczenie kryzysu lat 1929–1933 zaowocowało wprowadzeniem pewnych zasad przeciwdziałających kryzysom wywołanym przez system gospodarczy, o tyle nie dało gotowej recepty dla czasów współczesnych. W latach trzydziestych nie istniały tak rozwinięte instrumenty pochodne i komunikacji cyfrowej, a ludzie finansjery byli jakby porządniejsi. Nie bez znaczenia są tu również nieadekwatne (do aktualnej fazy rozwoju kapitalizmu) zachowania polityków, którzy reprezentują rządy głównych graczy zglobalizowanego świata, ale wciąż działają lokalnie.

Dynamicznie powiększający się zakres przedmiotowy globalnych rynków finansowych, który wyprzedza (jak zwykle) jurysdykcję regulacyjno-prawną powoduje, że woluntaryzm sektora finansowo-bankowego działa na szkodę gospodarki realnej, co się przekłada również na nierównowagi częściowe, w tym kryzys fiskalno-bankowy.

Błędem byłoby jednak twierdzenie, że źródłem kryzysu w strefie euro jest globalny kryzys ekonomiczny. Globalny kryzys gospodarki towarowo-pieniężnej przede wszystkim odsłonił wewnętrzne przyczyny kryzysu w strefie euro (i UE). Można zatem powiedzieć, że zewnętrzne uwarunkowania kryzysu w strefie euro są wtórne wobec ich wewnętrznych przyczyn, w tym dominacji polityki nad ekonomią integracji od momentu przyjęcia jednolitego aktu europejskiego (1986 r.), materializacją którego było m.in. powołania do życia strefy euro.

Stawianie podczas kryzysu strefy euro alternatywy: albo uratuje się projekt euro, albo rozpadnie się integracja europejska, jest niewłaściwe. Potwierdza jedynie, że politycy myślą w kategoriach obrony ułomnego projektu euro zamiast go fundamentalnie reformować.

Bieżące (spóźnione zresztą) krótkookresowe działania w wymiarze wewnątrzunijnym i globalnym, nastawione na ratowanie Grecji, krajów PIIGS i strefy euro, powinny mieć wsparcie przede wszystkim w długookresowej strategii działania na rzecz przywrócenia prymatu ekonomii nad polityką integracji UE. Unia bankowa i pakt fiskalny, mające wzmocnić ramy instytucjonalne i kontrolne w strefie euro, w niewielkim tylko stopniu dotyczą fun-

damentalnych – z punktu widzenia teorii unii walutowej – uwarunkowań funkcjonowania strefy euro. Stawka na kontrolowanie banków i oddzielenie ryzyka bankowego od zadłużenia państwa to wciąż tylko stawianie tamy dla kryzysowego rozlewiska.

Obecnie za innowacyjność w polityce antykryzysowej strefy euro należałoby uznać powrót do fundamentów i nowego rozdania w składzie unii walutowej, posiłkując się ideą wielu prędkości w UE, ale na bazie substytucyjności lub komplementarności instytucjonalno-gospodarczej krajów UE. Suma zintensyfikowanych korzyści zatem efektów dobrobytowych oddzielnych grup krajów na poziomie unii celnej czy jednolitego rynku wewnętrznego, może być wyższa niż korzyści wszystkich na „niby wspólnym rynku” czy „niby jednolitym obszarze walutowym”. Dziś strefa euro nie ma ekonomicznych podstaw, by tworzyło ją 17 krajów, podobnie jak 27 krajów było członkami wspólnego rynku UE. W obliczu ciągłego procesu integracji „wszerz” zdywersyfikowanych pod względem gospodarczym krajów, wyjściową fazą integracji w UE powinna pozostać unia celna.

Idea rozszerzeniu UE o kolejne kraje (*vide* Chorwacja) bez wprowadzenia integracji wielu prędkości jest, niestety, potwierdzeniem dominacji polityki nad ekonomią integracji. Podobnie zresztą jak dywagacje dotyczące rozszerzenia strefy euro tylko o Polskę, bez wnikania w istotę realnej konwergencji polskiej gospodarki z punktu widzenia istoty jednolitych obszarów walutowych.

W warunkach jednoczesnego pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej powrót do ekonomii integracji, w tym realizacji idei „różnych prędkości”, może w dużej mierze uchronić UE nie tylko przed jałowym biegiem integracji gospodarczej, ale i obsuwaniem się Europy na obrzeża konkurencyjności globalizującego się rynku światowego. Ułomny model dominacji polityki nad ekonomią integracji skutkuje tym, że zamiast rozwoju, ma się do czynienia z ostrym hamowaniem integracji europejskiej, nie wspominając o rosnącym zagrożeniu rozpadem.

Parafrazując wybitnego eksperta w dziedzinie innowacji i wzrostu gospodarczego, Clayтона Christensena<sup>10</sup>, profesora Harvard Business School, można powiedzieć, że w długim okresie skuteczne zarządzanie kryzysem fiskalno-bankowym w strefie euro, wymaga innowacyjności transformacyjno-wydajnościowej (*disruptive and empowering*), a nie innowacji podtrzymującej (*sustaining*) mechanizm funkcjonowania strefy euro (i całej UE).

<sup>10</sup> C. M. Christensen, *Przełomowe innowacje*, tłum. H. Simbierowicz, Warszawa 2010.

Początkiem myślenia o uruchomienia innowacyjności transformacyjno-wydajnościowej w całej UE, a zatem i w samej strefie euro, może być zarysowany ostatnio brak jednomyślności krajów UE w odniesieniu do paktu fiskalno-bankowego (por. *votum separatum* Wielkiej Brytanii i Czech). To jednak wymaga uprzedniej renegocjacji traktatów unijnych.

Biorąc pod uwagę fakt, że UE stanowi znaczący element globalnej gospodarki, istotną częścią długookresowej strategii pozostaje współdziałanie na rzecz przywracania fundamentalnych funkcji pieniądza w globalnej gospodarce towarowo-pieniężnej.

W neoliberalnym porządku świata opieranie popytu na bogatej części globu, którą charakteryzuje nadpłynność pieniądza, siłą rzeczy generuje się spekulację na pieniądzu. W konsekwencji tworzy się zarzewie globalnego kryzysu finansowo-koniunkturalno-fiskalnego, czemu dodatkowo sprzyja niekontrolowane spekulacyjne funkcjonowanie potężnych instytucji finansowo-bankowych (spekulacyjna inżynieria finansowa przy wykorzystaniu cyberkomunikacji), zgodnie z hasłem „Zyski nasze, straty wasze”.

Niestety, planowana na 2015 r. megastrefa wolnego handlu, z udziałem UE i USA, jest pomyślana bardziej jako próba powstrzymania ekspansji Chin i Indii w globalnej gospodarce towarowo-pieniężnej, niż naprawy jej fundamentów.



## Rozdział 2.

# Rola przywódców Francji i Niemiec w procesie tworzenia i funkcjonowania instytucji UE

*Erhard Cziomer*

Francja i Niemcy od przeszło 50 lat zaangażowane są w proces integracji europejskiej, który jest zarazem priorytetem ich polityki europejskiej i ważnym elementem współpracy. Ze względu na ich interesy, potencjał oraz koncepcje, obu państwom powszechnie przypisuje się funkcję „motora integracji europejskiej”. Współdziałanie Francji i Niemiec nie było jednak pozbawione kontrowersji, mających wymiar historyczny, ale na początku drugiej dekady XXI w. wciąż aktualnych. Stąd o współpracy niemiecko-francuskiej można powiedzieć, że jest też rywalizacją<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. dokumenty: *Dokumente Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog – Revue du dialogue franco-allemand, bilingual*, hrsg. Gesellschaft für übernationale Zusammenarbeit GÜZ, Bonn; *Le Traité de l'Élysée et les relations franco-allemandes 1945–1963–2003*, hrsg. C. Defrance, U. Pfeil, Paris 2005; strony internetowe: [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr); [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de). Ponadto w literaturze niemieckiej: B. Joerissen, *Europaideen in Deutschland und Frankreich. Universitaet Trier*, Trier 2001; Y. Bur, A. Schockenhoff, *Deutschland–Frankreich: Fuenf Visionen fuer Europa/France-Allemagne: Cinq Visions pour L'Europe*, Berlin–Paris 2010; P. Kauffman, H. Uterwedde, *Deutschland, Frankreich und die Eurokrise. Auf der Suche nach verlorenen Konvergenz/La France et Allemagne face a la crise de l'euro: A la recherche de la convergence perddue*, Bordeeaux–Ludwigsburg; w literaturze polskiej: S. Parzymies, *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*, Warszawa 2004; B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Poznań 2003; K. Tomaszewski, *Re-*

Ogólne ramy polityki europejskiej Francji i Niemiec po 1990 r. stworzyły przede wszystkim:

- obciążenia historyczne i dążenie do ich przewyciężenia w nowej sytuacji geopolitycznej po 1945 r., które doprowadziły do zawarcia traktatu elizejskiego między Francją a RFN,
- pozytywne doświadczenia współpracy dwustronnej w latach 1963–1989, w tym także w zakresie integracji zachodnioeuropejskiej,
- nowe wyzwania w momencie przewyciężenia konfliktu Wschód–Zachód i pokojowego zjednoczenia Niemiec w latach 1989–1990<sup>2</sup>.

Prekursorami „zblizenia i pojednania” niemiecko-francuskiego 1962–1963 byli pierwszy prezydent V Republiki Charles de Gaulle (1958–1969) i pierwszy kanclerz federalny Konrad Adenauer (1949–1963). Podstawą ich działań był interes obu państw oraz długofalowa kalkulacja polityczna. W obliczu narastającej konfrontacji i wzrastającej międzynarodowej roli USA i ZSRR, de Gaulle widział możliwość zrealizowania koncepcji „idei wielkiej Francji” w ramach integracji zachodnioeuropejskiej z udziałem RFN. Z kolei Adenauer, u schyłku swojego kanclerstwa zrażony ostrożną polityką USA w kwestii niemieckiej po budowie muru berlińskiego w 1961 r., upatrywał w de Gaulle’u i Francji ważny czynnik dążenia do równouprawnienia i podniesienia znaczenia międzynarodowego RFN w integrującej się Europie Zachodniej.

Punktem kulminacyjnym zblizenia między Francją a RFN było wspomniane wyżej podpisanie 22 stycznia 1963 r. układu nazwanego elizejskim (podpisany w siedzibie prezydenta Francji w Paryżu). Zawierał on zobowiązania obu państw do systematycznych konsultacji politycznych na różnych szczeblach w sprawach dwu- i wielostronnych. Przewidywał również zacieśnienie kontaktów społecznych, gospodarczych i kulturalnych. Ważnym postanowieniem było także utworzenie specjalnej placówki do wspierania wymiany młodzieżowej między obydwooma państwami w celu przewyciężenia uprzedzeń i stereotypów. Ten pewnego rodzaju testament polityczny Adenauera, który u schyłku swoich rządów osiągnął „pojednanie francusko-niemieckie”, doprowadził do przełomu w stosunkach francusko-zachodnioniemieckich. Jednak już podczas ratyfikacji powyższego układu, koalicja

---

*publika Francuska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu*, Warszawa 2005, idem, *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006, idem, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010.

<sup>2</sup> Zob. szerzej: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 92 i nast.



CDU/CSU/FDP ze względu na odmienne interesy w zakresie polityki bezpieczeństwa RFN, wykorzystując opozycyjną SPD, wniosła poprawkę w formie preambuły, która zrelatywizowała znaczenie współpracy francusko-niemieckiej oraz podkreśliła następujące zasady i priorytety polityki zachodniej i bezpieczeństwa RFN:

- nadrzędność stosunków z USA,
- zasadnicza rola NATO dla polityki bezpieczeństwa,
- znaczenie przystąpienia Wielkiej Brytanii do EWG,
- zacieśnienie współpracy wielostronnej między EWG, USA a Wielką Brytanią.

Francja, pomimo zastrzeżeń, przyjęła powyższe zmiany traktatowe do wiadomości, de Gaulle nie zmienił jednak swej polityki sprzeciwu wobec członkostwa Wielkiej Brytanii w EWG, ani krytycznego stosunku do USA i NATO. Doprowadził także do rozbudowy francuskiego potencjału nuklearnego, a przez wycofanie francuskich sił zbrojnych z NATO w 1966 r., odciął się od polityki bezpieczeństwa RFN. Zresztą w latach 1964–1969 stosunki RFN–Francja nie były przyjazne, ze względu na dominację orientacji atlantyckiej w polityce zagranicznej RFN. Równocześnie jednak żadna ze stron nie dążyła do przekreślenia pozytywnych efektów współpracy. Francja od połowy lat 60. miała jednak większą swobodę w kształtowaniu stosunków z ZSRR i krajami Układu Warszawskiego. Antyamerykańskie ostrze polityki de Gaulle’a oraz jego koncepcja „Europy ojczyzn – od Pirenejów po Ural”, nie mogły wzbudzać zachwytu w Bonn, tak samo jak i jego stanowisko odnośnie do ostatecznego uznania granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej (wygłoszone podczas wizyty w Polsce w 1967 r.). Po krótkich chadeckich rządach Ludwiga Erharda (1963–1966) oraz w okresie kanclerstwa Kurta Geорга Kiesingera (1966–1969) doszło także, obok nieznacznego zacieśnienia współpracy między Bonn a Paryżem, do kontrowersji i rywalizacji między tymi państwami. Nie doprowadziły one jednak do podważenia współpracy w ramach obowiązującego układu elizejskiego. Tendencje powyższe utrzymywały się także w okresie prezydentur George’a Pompidou (1969–1974) i Valéry’ego Giscard d’Estaing (1974–1981) oraz socjaldemokratycznego kanclerza Willy’ego Brandta (1969–1974). Do bliższej współpracy z Francją doprowadził dopiero jego następca z SPD Helmut Schmidt (1974–1982), który istotnie przyczynił się między innymi do wprowadzenia waluty rozliczeniowej w ramach Wspólnot Europejskich – ecu. W latach 80. blisko współpracowali ze sobą pierwszy socjalistyczny prezydent Fran-

cji François Mitterand (1981–1995) oraz chadecki kanclerz Helmut Kohl (1982–1998)<sup>3</sup>.

Można więc stwierdzić, że przed zjednoczeniem Niemiec, to Francja odgrywała pierwszoplanową rolę w procesie integracji zachodnioeuropejskiej, a jej pozycję w porównaniu z RFN, wzmacniały następujące przesłanki:

1. korzystniejsze w stosunku do RFN położenie geopolityczne i strategiczne – na styku NATO i Układu Warszawskiego oraz na obrzeżu Wspólnot Europejskich (WE),
2. Francja formalnie była po 1945 r. (aż do 1990 r.) mocarstwem okupującym, a następnie kontrolującym Niemcy i Berlin Zachodni, a jej nieoficjalnym celem było utrzymanie podziału Niemiec na RFN i NRD,
3. integracja europejska od przełomu roku 1957/1958 była wygodnym instrumentem sprawowania dodatkowej kontroli politycznej Francji nad umacniającą się gospodarczo RFN w ramach EWG/WE,
4. pozycję mocarstwową Francji wzmacniała także jej przewaga militarna i dysponowanie bronią jądrową (*force de frappe*) oraz stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa w ONZ,
5. silna pozycja gospodarcza RFN długofalowo działała korzystnie na wzrost jej znaczenia politycznego w ramach WE, gdzie zabiegała o to, aby stać się coraz bardziej równorzędnym partnerem politycznym Francji<sup>4</sup>.

Zaprezentowana wyżej ocena znaczenia relacji Francja–RFN w procesie integracji europejskiej przed 1990 r. miała swoje odbicie w dwóch, charakterystycznych wypowiedziach. Znany pisarz François Mauriac w wywiadzie dla popularnego magazynu zachodnioniemieckiego „Der Spiegel”, następująco ocenił znaczenie podziału Niemiec dla polityki Francji w latach 60.: „Kocham Niemcy, kocham je tak bardzo i jestem niezmiernie zadowolony, że istnieje ich dwoje”<sup>5</sup>. Wypowiedź wywołała poruszenie w kołach rządzących w Bonn, gdyż nie pokrywała się z oficjalnym poparciem Pałacu Elizejskiego dla prawa Niemców do samostanowienia oraz idei zjednoczenia Niemiec. Odzwierciedlała jednak nastroje i opinie elit francuskich o tym, że podział Niemiec jest korzystny geopolitycznie i strategicznie dla Francji. Z kolei dyplomata niemiecki w Brukseli, Guntram von Schenck, po latach przypomniał zasłyszaną w salonach brukselskich powszechnie opowiadaną

---

<sup>3</sup> E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych...*, s. 188–190.

<sup>4</sup> V. Guerin-Sendelbach, *Frankreich und Deutschland. Interessen und Perzeptionen im Spannungsfeld*, Opladen 1999.

<sup>5</sup> Ja, ich liebe, Charles de Gaulle, Gespräch mit dem französischen Schriftsteller Francois Mauriac, „Der Spiegel”, 6 marca 1967, [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de).

tam w 1972 r. anegdotę na temat podziału ról w ramach mechanizmu funkcjonowania i finansowania EWG/WE: „Francuzi go konstruują, Niemcy płacą, a Włosi znajdują drogę do wyciągania z niego największych korzyści”<sup>6</sup>.

Szybkie zakończenie procesu zjednoczenia niemieckiego 1989/1990 doprowadziło do wyraźnej zmiany dotychczasowych ról Francji i Niemiec w procesie integracji ogólnoeuropejskiej. Syntetycznie można to ująć następująco:

1. Francja przestała być mocarstwem zwierzchnim wobec Niemiec i musiała wycofać z terytorium RFN swoje siły zbrojne, a po okresie zimnej wojny obniżyła się także jej pozycja wynikająca z posiadania broni jądrowej, choć nadal utrzymała przewagę militarną nad zjednoczonymi Niemcami,
2. zmieniło się położenie geopolityczne: Niemcy znalazły się w centrum procesu integracji europejskiej, a Francja na jego obrzeżu,
3. Niemcy zachowały w UE nie tylko pozycję najsilniejszego państwa pod względem gospodarczym, ale zyskały wyraźnie na znaczeniu politycznym, podważając tym samym dotychczasową przewagę Francji w tym zakresie,
4. utrzymując wysoki stopień konkurencyjności, Niemcy zdystansowały również Francję pod względem atrakcyjności gospodarczej w poszerzającej się na wschód Unii,
5. Francja zachowała wprawdzie formalne atrybuty mocarstwowe (członkostwo stałe w Radzie Bezpieczeństwa ONZ i broń jądrowa), ale to Niemcy przejmowały coraz częściej inicjatywę polityczną, zwłaszcza w sprawach kształtu i funkcjonowania UE po 1990 r.<sup>7</sup>

Można tu stwierdzić, że w nowej sytuacji geopolitycznej po 1990 r. – przywódcy obu państw: prezydenci francuscy: F. Mitterrand (1981–1995), J. Chirac (1995–2007), N. Sarkozy (2007–2012) oraz F. Hollande (od 2012) i kanclerze niemieccy: H. Kohl (1982–1998), G. Schroeder (1998–2005) oraz A. Merkel (od 2005), niezależnie od zmiennych konstelacji wewnętrznych, odgrywali kluczowe role w kształtowaniu polityki europejskich obu państw.

We Francji, zgodnie z konstytucją i praktyką polityczną od czasów gen. de Gaulle’a, wszyscy jego następcy ze względu na mandat władzy – pochodzący z wyborów powszechnych oraz szerokie kompetencje urzędu prezydenta, zachowali pierwszoplanowe znaczenie przy wytyczaniu i realizacji polityki

---

<sup>6</sup> G. von Schenck, *Europa und das deutsche „nationale Interesse”*, Juni 2011, [www.guntram-von-schenck.de/index\\_15.php](http://www.guntram-von-schenck.de/index_15.php).

<sup>7</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań...*, s. 181–250.

integracji europejskiej<sup>8</sup>. Każdy więc kolejny prezydent Francji, niezależnie od stylu sprawowania władzy, pretenduje do roli przywódcy politycznego. Jego znaczenie polityczne wzmacnia utrzymujący się scentralizowany system państwowy, w którego centrum jest prezydent. Ponadto, zarówno w latach 90., jak i w XXI w. poszczególni prezydenci niezależnie od krótkich okresów koabitacji z rządami odmiennych orientacji – chadeckiej (1993–1995) czy socjalistycznej (1997–2002) – zachowali większość parlamentarną w Zgromadzeniu Narodowym. Ułatwiało to im skutecznie realizować interesy francuskie w UE, choć w coraz większym stopniu niż przed 1990 r. następowało to w wyniku kompromisowych ustaleń z Niemcami<sup>9</sup>.

W Niemczech, zgodnie z Ustawą Zasadniczą (UZ) z 1949 r., obowiązującą po niezbędnych nowelizacjach również po zjednoczeniu w 1990 r., funkcje przywódców politycznych spełniają kanclerze federalni. Silna pozycja polityczna kanclerzy wynika głównie z formalnych uprawnień artykułu 165 UZ, przyznającego im prawo do wytyczania i kontroli polityki wewnętrznej i zagranicznej. Dodatkowo kanclerz pełni z reguły funkcję przewodniczącego głównej partii rządzącej. Jest on jednak o wiele silniej niż prezydent francuski uzależniony od zgody i poparcia, zarówno parlamentu federalnego (Bundestagu), jak i parlamentu krajów związkowych (Bundesratu), zwłaszcza przy podejmowaniu kluczowych decyzji w polityce integracji oraz funkcjonowania UE. Kanclerz federalny jest też uzależniony od poparcia partii koalicyjnych – w okresie rządów Kohla – liberałów (FDP), Schroedera – Zielonych (S90/Z), Merkel – SPD (tzw. Wielka Koalicja: CDU/CSU/SPD w latach 2005–2009, a po 2009 r. ponownie FDP), które korzystały z prawa obsadzenia swojego kandydata na stanowisku ministra spraw zagranicznych. W gabinetach Kohla byli nimi: Hans-Dietrich Genscher (1982–1992), a następnie Klaus Kinkel (1992–1998), w rządzie Schroedera – Joschka Fischer S90/Z (1998–2005), a w gabinecie Merkel – Frank-Walter Steinmeier (2005–2009), a od 2009 r. Guido Westerwelle. Z reguły wykazywali oni duże ambicje w kształtowaniu i realizacji polityki integracji europejskiej<sup>10</sup>.

Innymi słowy, każdorazowo kanclerz federalny musi poza uprawnieniami formalno-prawnymi, uzyskać akceptację własnej partii i koalicji rządzącej. Natomiast zarówno prezydent francuski, jak i kanclerz federalny w równym stopniu uzależnieni są od szybko zmieniającej się sytuacji wewnętrznej

<sup>8</sup> E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 26 i nast.

<sup>9</sup> K. Tomaszewski, *Republika Francuska w Unii Europejskiej...*, s. 29 i nast.

<sup>10</sup> G. Lannguth, *Kohl, Schroeder, Merkel, Machtmenschen*, Muenchen 2009.

i międzynarodowej, zwłaszcza w kontekście rozwiązywania złożonych problemów społeczno-gospodarczych i politycznych, które z kolei rzutują na postawy i zachowania wyborców. Jako szefowie ekip rządzących muszą także podejmować takie korzystne i popularne decyzje, aby w aspekcie krótko- i średniofalowym, pozwoliły im one utrzymać władzę.

Obserwatorzy i krytycy, zarówno francuscy, jak i niemieccy, są zgodni co do tego, że pospieszne i jednostronne forsowanie przez kanclerza Kohla idei zjednoczenia Niemiec w wyniku zburzenia muru berlińskiego 9 listopada 1989 r., spowodowało nerwowe reakcje w Paryżu. Prezydent Mitterrand obawiał się bowiem, że decyzja taka bez szerszych konsultacji międzynarodowych skomplikuje zarówno proces integracji europejskiej, jak i relacje francusko-niemieckie. Wyrazem tego było jego pospieszne spotkanie z przywódcą ZSRR Michaiłem Gorbaczowem w Kijowie 6 grudnia 1989 r. oraz oficjalna wizyta w NRD 19–22 grudnia 1989 r., w czasie których niedwuznacznie podkreślał potrzebę utrzymania odrębności politycznej i tożsamości kulturalnej NRD<sup>11</sup>. Nerwowe reakcje Paryża obciążały współpracę francusko-niemiecką, ale z drugiej strony przyczyniły się do uruchomienia w 1990 r. procesu „2+4”, czyli rozmów USA, Wielkiej Brytanii, Francji i ZSRR z dwoma państwami niemieckimi, RFN i NRD, na temat zewnętrznych aspektów zjednoczenia Niemiec. W konsekwencji doprowadziło to do włączenia ustaleń w sprawie zjednoczonych Niemiec do przygotowywanego traktatu z Maastricht – o ustanowieniu i wdrożeniu UE (TUE). Jego podpisanie nastąpiło 7 lutego 1992 r., a wejście w życie na początku 1993 r., choć nadal utrzymywały się pewne rozbieżności między Francją a Niemcami<sup>12</sup>. Najważniejsze kontrowersje między Francją a Niemcami koncentrowały się przede wszystkim na następujących kwestiach:

- sprawa przygotowania i wdrożenia traktatu z Maastricht, a zwłaszcza konsekwentnego wprowadzenia unii walutowej i gospodarczej (EMU), wraz z ustanowieniem siedziby i kierownictwa Centralnego Banku Europejskiego (EBC) we Frankfurcie nad Menem. Do 1999 r. Niemcy widziały w EMU substytut postulowanej na początku lat 90. niedoszłej unii politycznej. Natomiast francuskie koła polityczne krytycznie odniosły się szczególnie do forsowania planu stabilizacji i wzrostu z 1997 r. przez niemieckiego ministra finansów Teo Waigla. Zakładał

<sup>11</sup> H. Menudier, *Francois Mitterrand et l'unité allemande d'après les memoire posthumes*, "Revue de Allemagne et des Payes de langue allemande" 1996, No. 28/4, s. 489.

<sup>12</sup> U. Leppenkuper, *Mitterrand und Deutschland. Der entraeselte Sphinx*, Oldenburg–München 2011, s. 123–129.

on możliwość wprowadzenia ostrych sankcji finansowych przez Komisję Europejską za nieprzestrzeganie kryteriów konwergencyjnych, których szczegółowe postanowienia brzmiały: 1) dług państwa nie może przekraczać 60% PNB, 2) stopa inflacji nie może przekraczać 1,5 punktu procentowego przeciętnej stopy inflacji trzech państw wykazujących najniższą inflację, 3) nominalna długoterminowa stopa procentowa nie może przekraczać 2 punktów procentowych przeciętnej trzech krajów o najniższych stopach inflacji, a ponadto 4) dane państwo nie może spowodować przez co najmniej 2 lata żadnych ostrych napięć w mechanizmie kursów walutowych Europejskiego Systemu Walutowego;

- Francja opowiadała się za utrzymaniem kontroli politycznej członków strefy euro nad EBC. W koncepcjach niemieckich upatrywano natomiast dążenia do dominacji i uprzywilejowanej pozycji Niemiec w UE. Niemcy zdecydowanie zabiegały o skrupulatne wypełnianie kryteriów konwergencyjnych przez wszystkie zainteresowane państwa UE, forsując także lokalizację siedziby banku we Frankfurcie nad Menem. Miało to nieco złagodzić rozczarowanie licznych przeciwników euro w Niemczech. Ponadto poprzez forsowany tzw. pakt stabilizacyjny, wszystkie kraje członkowskie miały zachować dyscyplinę budżetową także po wejściu w życie EMU. Nastąpiło to dopiero w trzeciej fazie, od 1 stycznia 1999 r. Ze względu na rygorystyczną strategię i taktykę ministra Waigla, rząd CDU/CSU/FDP stanął w latach 1996–1997 wobec trudnej sytuacji, gdyż nawet Niemcy, ze względu na wysokie koszty zjednoczenia, nie były w stanie przejściowo spełnić dwóch kryteriów z Maastricht (deficyt budżetowy 3,2–3,3%, zamiast uzgodnionych 3%, oraz dług publiczny w wysokości 62%, zamiast 60%<sup>13</sup>);
- w latach 1990–1991 koalicja rządząca CDU/CSU/FDP, na czele z Kohlem, zmierzała do wypracowania spójnej koncepcji polityki integracji europejskiej, preferując wyraźnie przekształcenie UE w nie tylko zintegrowaną strukturę gospodarczą, ale także polityczną. Kohl w latach 1990–1991 publicznie mówił o perspektywie utworzenia w przyszłości pewnego rodzaju „Stanów Zjednoczonych Europy”. Pokojowe zjednoczenie Niemiec jawiło się w jego licznych wystąpieniach jako wstęp do zjednoczenia całego kontynentu. Od wizji powyższej Kohl zdystansował się jednak już wiosną 1992 r., stwierdzając:

---

<sup>13</sup> T. Kubin, *Polityczne implikacje wprowadzenia unii walutowej w Europie*, Katowice 2007, s. 249 i nast.

*Przekonałem się, że formuła ta [Stanów Zjednoczonych Europy] jest błędna, ponieważ każdy [...] od razu myśli o Stanach Zjednoczonych Ameryki, których obywatele utożsamiają się z narodem, skoro Europejczycy Zjednoczonej Europy winni pozostać Niemcami, Brytyjczykami, Włochami lub Francuzami. Europa nie powinna nigdy stać się centralistycznym państwem ponadnarodowym<sup>14</sup>.*

W następnych latach Kohl nie tylko unikał używania różnych pojęć odnośnie do przyszłej „zintegrowanej” i „sfederalizowanej” Europy, lecz wyraźnie opowiadał się za oparciem UE na silnych państwach narodowych. Zmiana postawy Kohla oraz ekipy CDU/CSU/FDP wobec strategii integracji europejskiej wynikała zarówno z czynników wewnętrznych, jak i międzynarodowych. W Niemczech wzrastał bowiem opór przed tworzeniem struktur ponadnarodowych w UE, co znalazło między innymi wyraz w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1993 r.;

- w drugiej połowie lat 90. w polityce integracji europejskiej Niemiec ekipa rządząca CDU/CSU/FDP zmierzała jednoznacznie do sprecyzowania strategii integracyjnej Niemiec w nowych uwarunkowaniach. Wyrazem tego była między innymi wypracowana formuła odnośnie do konieczności równoczesnego „pogłębienia i poszerzenia” (*Vertiefung und Erweiterung*) UE. Już na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r., przy silnym zaangażowaniu się Niemiec, przyjęto kryteria przyjęcia nowych członków do UE. Kandydaci winni spełnić następujące warunki:

- a) stabilna demokracja oraz jej instytucje (państwo prawa, system wielopartyjny, prawa człowieka i pluralizm polityczny itp.),
- b) dobrze funkcjonująca gospodarka rynkowa, zdolna do przestrzegania zasad wolnej konkurencji,
- c) zdolność do przejścia praw i obowiązków, wynikających z prawnego stanu posiadania UE w momencie przyjęcia jej członkostwa, czyli tzw. *acquis communautaire*,
- d) akceptacja celów unii politycznej oraz założeń unii gospodarczej i walutowej (EMU).

Problemy z przestrzeganiem tych kryteriów nie miały Austria, Szwecja i Finlandia, które po krótkich rozmowach akcesyjnych już w 1995 r. stały się nowymi członkami UE. Natomiast o wiele bardziej złożona była sytuacja krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Niemcy w połowie lat 90. opowiadały się za przyjęciem nowych członków, ale dopiero w dłuższej perspektywie czasowej;

<sup>14</sup> H. Kohl, *Die eigene Kraft des kulturellen Lebens In zusammenwachsenden Europa*, “Bulletin des Presseamtes der Bundesregierung”, Bonn, 17.05.1992.

- pierwszoplanowe znaczenie miała dla Kohla dalsza reforma UE, czyli jej „pogłębienie”, ponieważ było ono niejako warunkiem jej poszerzenia i przyjęcia nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej. Wyrazem obaw partii z koalicji rządzącej CDU, przed nieprzemyślanym poszerzeniem UE było już w 1994 r. podjęcie dyskusji na temat jej przyszłego kształtu w warunkach ogromnych dysproporcji rozwojowych między ówczesnymi krajami UE a przyszłymi kandydatami. Wynikiem tych dyskusji był dokument sygnowany przez głównych polityków CDU/CSU w Bundestagu – W. Schaueblego i K. Lamersa. Przewidywał on między innymi możliwość utworzenie „jądra” (*Kern*), składającego się z trzonu członków UE najbardziej zaawansowanych. Natomiast pozostali członkowie mieli ograniczyć współpracę do pewnych zakresów i dziedzin, do momentu osiągnięcia pełni kryteriów konwergencyjnych. Dokument wywołał ożywioną dyskusję w Niemczech i innych krajach UE, w tym także we Francji, dlatego też nigdy nie stał się oficjalną wykładnią stanowiska rządu CDU/CSU/FDP;
- zarówno Mitterrand, jak i Chirac byli przeciwni nadmiernemu uwspólnotowieniu postanowień zmodyfikowanego traktatu z Amsterdamu z 1997 r., zwłaszcza zaś propozycji Niemiec dotyczącej zmniejszenia liczby komisarzy i dokonywania wyboru przewodniczącego przez Parlament Europejski. Preferowali oni współpracę międzyrządową. Byli oni także generalnie przeciwni szybkiemu poszerzeniu UE na Wschód. Dopiero w latach 1997–1998 Chirac zrewidował stanowisko Francji i wyraził zgodę na rozpoczęcie rozmów akcesyjnych UE z 10 kandydatami z Europy Środkowo-Wschodniej oraz Cyprzem i Maltą, zakładając że będą one prowadzone bardzo długo;
- wspólną inicjatywą ekip Mitterranda i Chiraca oraz Kohla było rozpoczęcie w 1991 r. prac nad francusko-niemieckim tzw. Eurokorpusem, który wpłynął korzystnie na współpracę wzajemną obu państw, ale pełną gotowość bojową ma osiągnąć dopiero w 2016 r. Chirac i Kohl postulowali także szybkie włączenie Unii Zachodnioeuropejskiej do Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE<sup>15</sup>.

Coraz silniejszych rozbieżności francusko-niemieckich pod koniec lat 90. nie można rozpatrywać bez kontekstu – rozwoju wewnętrznego w Niemczech i Francji oraz relacji francusko-niemiecko-brytyjskich. Po wyborach do Bundestagu w jesieni 1998 r., nowy kanclerz Gerhard Schroeder odbył wprawdzie pierwszą kurtuazyjną wizytę w Paryżu, ale nie przyjął zaproszenia prezydenta Chiraca na uroczystości 80-lecia zakończenia I wojny świa-

<sup>15</sup> E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu...*, s. 92–101.



towej w listopadzie 1998 r. Powszechnie też znane były jego probrytyjskie sympatie. Pozostawał pod urokiem sukcesów polityczno-wyborczych przywódcy brytyjskiej Partii Pracy Tony'ego Blaira, a jeszcze jako kandydat na kanclerza z ramienia SPD zdecydował się na opublikowanie wspólnego manifestu na temat konieczności przeprowadzenia reform i pozyskiwania przez socjaldemokrację zwolenników „nowego środka”. Jako kanclerz Schroeder rozszerzył kontakty z Blairem w sprawie poszukiwania rozwiązań alternatywnych, między liberalizmem a socjaldemokracją w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Od koncepcji powyższej zdystansowali się wyraźnie socjaliści francuscy, którzy mieli Schroederowi za złe, że w Bonn, podczas konsultacji francusko-niemieckich w czerwcu 1999 r. z socjalistycznym premierem francuskim Lionelem Jospinem, nawet nie poinformował go o planie podpisania wspólnego dokumentu z Blairem. Również prezydent Chirac, współpracujący z kanclerzem Kohlem w latach 1995–1998, nie krył sympatii do znajdującej się w opozycji wobec koalicji SPD–Związek 90/Zieloni – CDU/CSU. W nowej koalicji socjaldemokratyczno-zielonej, w latach 1998–2000 w polityce integracji europejskiej dużą aktywność przejawiał minister spraw zagranicznych Joschka Fischer, a od 2001 r. kluczowe decyzje zapadały w tym zakresie w Urzędzie Kanclerskim kanclerza Schroedera.

Do najpoważniejszego kryzysu w stosunkach francusko-niemieckich na tle różnic w podejściu do procesu integracji europejskiej, doszło jednak w 2000 r. Niemcy, zainteresowane poszerzeniem UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, do końca 2002 r. zabiegały o to, aby podczas przewodzenia przez Francję Radzie Europejskiej, doszło w grudniu 2000 r. na szczycie w Nicei do zakończenia reformy UE. Główną sprawą kontrowersyjną była forsowana przez Niemcy zasada podwójnej większości (dodatkowo uwzględniającej liczbę ludności poszczególnych państw UE) w mechanizmie decyzyjnym na forum Rady UE. W rezultacie, z powodu sprzeciwu Francji do tego nie doszło, a Niemcy uzyskały w Radzie UE tyle samo głosów, co duże państwa członkowskie – Francja, Wielka Brytania i Włochy – po 29 głosów, mimo że dysponowały większą liczbą mieszkańców. Polska i Hiszpania uzyskały, po wielu dyskusjach, po 27 głosów. Prezydent Chirac swoje weto wobec propozycji Schroedera uzasadniał szczególną rolą Francji w procesie integracji europejskiej oraz obietnicami pierwszego kanclerza Adenauera z lat 50. wobec Roberta Schumana, że RFN nigdy nie będzie zabiegała o więcej głosów w instytucjach europejskich niż Francja<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> G. Mueller-Brandeck, *Frankreichs Europapolitik unter Chirac und Jospin*, „Integration“ 2001, Nr. 3, s. 258–273.

Jednak zarówno Chirac, jak i Schroeder zdecydowali się pod koniec stycznia 2001 r. podjąć działania mające na celu przewyżczenie narastających po 1990 r. różnic niemiecko-francuskich. Od miejsca poufnych spotkań na terenie Alzacji – Blaesheim, efekty tych rozmów noszą nazwę tzw. procesu z Blaesheim. Obaj przywódcy spotykali się tylko w towarzystwie premiera francuskiego Jospina oraz niemieckiego wicekanclerza i ministra spraw zagranicznych Fischera i w ciągu niespełna dwóch miesięcy wypracowali rozwiązania kompromisowe w najbardziej drażliwych sprawach, związanych z dalszym rozwojem integracji europejskiej, współpracy dwustronnej oraz polityki międzynarodowej. Stąd proces z Blaesheim miał kluczowe znaczenie dla kolejnego przełomu w stosunkach wzajemnych oraz umocnienia przez Francję i Niemcy pozycji „motoru integracji europejskiej”. Do końca skróconej kadencji Schroedera w 2005 r., najważniejszymi konsekwencjami współdziałania Francji i Niemiec na polu dalszego kształtowania integracji europejskiej były między innymi:

1. rozgraniczenie kompetencji organów unijnych i państw członkowskich, określenie roli parlamentów narodowych oraz kompromisowe wprowadzenie do układów europejskich Karty Praw Podstawowych,
2. elastyczne podejście Francji i Niemiec do stosowania paktu stabilności, co było o tyle dyskusyjne, że oba kraje nie spełniały uzgodnionych w latach 90. kryteriów konwergencyjnych,
3. kompromis w odniesieniu do finansowania Wspólnej Polityki Rolnej na szczycie UE w Brukseli 13 grudnia 2002 r.,
4. wspólne stanowisko w przygotowaniach traktatu konstytucyjnego dla Europy (TKE) w latach 2002–2003<sup>17</sup>.

Francja w dużej mierze przyjęła założenia wypracowane wcześniej przez Niemcy. Ze swej strony zabiegała jednak o to, aby nie dopuścić do przewagi rozwiązań wspólnotowych i federalistycznych, doprowadzając do utrzymania jako dominującej zasady współpracy międzyrządowej. To samo dotyczyło po zawetowaniu w 2003 r. przez Polskę zmodyfikowanego traktatu reformującego z 2004 r., który jednak ostatecznie odrzucony został na wiosnę 2005 r. w referendum przez społeczeństwo francuskie<sup>18</sup>. Nie wpłynęło to jednak negatywnie na współpracę niemiecko-francuską.

---

<sup>17</sup> U. Guerot, *Die Bedeutung der deutsch-franzoesischen Kooperation fuer den Europaeischen Integrationsprozess*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” [dalej APZ] 2003, Nr. 3–4, s. 14–20.

<sup>18</sup> T. Młynarski, *Francja wobec głównych problemów reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej w XXI w.*, Kraków 2006.

O ile na początku swej kadencji Schroeder krytycznie odnosił się do Chiraca, o tyle w latach 2002–2005 doszło do zacieśnienia współpracy i wzrostu zaufania. Osiągnęło ono symboliczny wymiar na jednym z posiedzeń Rady Europejskiej w 2003 r., kiedy Chirac przez kilka godzin, pierwszy raz w historii UE jako prezydent Francji, formalnie zastępował nieobecnego w Brukseli kanclerza Schroedera. Dowodziło to z jednej strony widocznej zdolności obu przywódców do przezwycięzania trudności, a z drugiej dobitnie podkreślało gotowość do utrzymania przez Francję i Niemcy roli „motoru integracji europejskiej”.

Nowym kanclerzem, z ramienia Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD, została w listopadzie 2005 r. Angela Merkel z CDU. Jej współpraca z francuskim prezydentem układała do końca jego kadencji wiosną 2007 r. pomyślnie, natomiast relacje Merkel z nowym prezydentem – Nikolasem Sarkozym (2007–2012), początkowo były dalekie od harmonii. Sarkozy próbował bowiem nadmiernie forsować działania w UE bez konsultacji z Niemcami. Nie mógł jednak istotnie podważać uzgodnień swojego poprzednika w odniesieniu do wynegocjowanych podczas prezydencji Niemiec w UE, w pierwszej połowie 2007 r., założeń nowego traktatu reformującego UE, który przeszedł do historii pod nazwą traktatu lizbońskiego, a wszedł w życie w 2009 r. wraz z Kartą Praw Podstawowych. Od prac w Konwencji nad TKE w latach 2001–2003, Francja ostatecznie zaakceptowała korzystną dla Niemiec zasadę podwójnej większości oraz zmniejszenia liczby głosowań, przy zachowaniu prawa weta w Radzie UE<sup>19</sup>.

Do pierwszej poważniejszej kolizji interesów niemiecko-francuskich doszło na wiosnę 2008 r. w związku z forsowaniem przez Sarkozy’ego na forum Rady Europejskiej projektu Unii dla Śródziemnomorza, zastępującego dotychczasowy Proces barceloński w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE wobec państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Zakładał on, że Unia dla Śródziemnomorza będzie obejmowała w ramach UE tylko najbardziej zainteresowane tym projektem południowe kraje UE (Hiszpanię, Włochy, Grecję i Portugalię). W strukturze powyższej dominującą rolę odgrywałyby wtedy Francja. Ponieważ jednak była to inicjatywa finansowana przez całą UE, Merkel zablokowała inicjatywę francuską, doprowadzając do przekształcenia jej w lipcu 2008 r. w strukturę unijną.

<sup>19</sup> Zob. dokumentację: *Der Vertrag von Lisabon. Dossier(2010-01-04)*, hrsg. J. Lieb, www.swp.de.

Tabela 2.1. Kryzys finansowy UE – wybrane daty i decyzje

<b>od sierpnia 2007</b>	zauważalny brak równowagi w niektórych segmentach rynku finansowego; działania osłonowe Europejskiego Banku Centralnego (EBC); rządy krajów członkowskich UE przygotowują plany ratunkowe dla banków
<b>15 września 2008</b>	amerykański bank Lehman Brothers ogłasza upadłość
<b>październik 2008</b>	EBC podejmuje doraźne działania antykryzysowe
<b>12 października 2008</b>	pierwsze spotkanie szefów państw strefy euro (szczyt tzw. Eurogrupy) w Paryżu
<b>15–16 października 2008</b>	Rada Europejska (RE) potwierdza skoordynowane działania przewyżające kryzys finansowy
<b>20 października 2009</b>	nowy rząd grecki publikuje drastycznie skorygowane dane na temat deficytu budżetowego
<b>11 lutego 2010</b>	pierwszy szczyt kryzysowy UE na temat Grecji
<b>25–26 marca 2010</b>	szczyt RE i Eurogrupy w Brukseli; członkowie strefy euro zobowiązują się do skoordynowania działań przy udzielaniu kredytów, jeśli Grecja nie będzie w stanie zrefinansować swoich zobowiązań na rynkach finansowych; RE zleca przewodniczącemu H. Van Rompuyowi opracowanie raportu
<b>23 kwietnia 2010</b>	Grecja odrzuca przyjęcia obiecanej pomocy i zobowiązuje się do reform i drastycznych cięć budżetowych, które mają być nadzorowane przez Komisję Europejską (KE), EBC i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)
<b>7–8 maja 2010</b>	szefowie państw Eurogrupy przyjmują w Brukseli „parasol ochronny dla euro”
<b>9–10 maja 2010</b>	ministrowie finansów UE uzgadniają na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady (ECOFIN) szczegóły „parasola ochronnego”, funkcjonującego potem pod nazwą Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility – EFSF), oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM)
<b>10 maja 2010</b>	EBC rozpoczyna wykup kredytów państw objętych kryzysem
<b>7 września 2010</b>	Rada UE uchwała „semestr europejski” – system oceny i koordynacji polityki gospodarczej
<b>29 września 2010</b>	KE przedstawia pakiet 6 projektów aktów prawnych dotyczących gospodarki (tzw. sześciopak)
<b>18 października 2010</b>	Angela Merkel i Nicolas Sarkozy postulują konieczność zmiany traktatu UE, która pozwoliłaby na utworzenie mechanizmu ratowania państw zagrożonych upadłością
<b>21 października 2010</b>	Van Rompuy przedkłada RE raport
<b>28 listopada 2010</b>	Irlandia otrzymuje, jako pierwszy kraj, szybki kredyt w ramach „parasola ochronnego”
<b>16–17 grudnia 2010</b>	RE uchwała uzupełnienie traktatów UE o element Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego
<b>11 marca 2011</b>	szczyt Eurogrupy w ramach nadzwyczajnego posiedzenia RE na temat Libii; dyskusja o podniesieniu wysokości EFSF oraz ustanowieniu Paktu dla euro, określanego później mianem Paktu europlus
<b>24–25 marca 2011</b>	RE uchwała pakiet działań zwalczający kryzys i przyjmuje zmiany traktatowe dotyczące utworzenia ESM
<b>17 maja 2011</b>	Portugalia otrzymuje szybki kredyt w ramach „parasola ochronnego”
<b>21 lipca 2011</b>	17 szefów państw strefy euro uchwała drugi pakiet pomocowy dla Grecji i poszerza zakres EFSF
<b>28 września, 4 października 2011</b>	Parlament Europejski i RE uchwalają tzw. sześciopak
<b>23 października 2011</b>	podwójny szczyt szefów państw UE i Eurogrupy; decyzje odłożono do następnego szczytu, 26 października 2011

<b>26 października 2011</b>	szczyt Eurogrupy uchwała działania na rzecz stabilizacji strefy euro
<b>8–9 grudnia 2011</b>	szczyty Eurogrupy i RE; uchwalenie kolejnych działań dotyczących stabilności fiskalno-politycznej, silniej niż dotychczas ingerujących w budżety narodowe; postulat włączenia części tych zasad do prawa europejskiego; niezgoda Wielkiej Brytanii i Czech na zmiany traktowe UE; pozostałe 25 państw podpisało porozumienie międzyrządowe
<b>2 marca 2012</b>	podpisanie przez 25 państw członkowskich w Brukseli Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Kunstein, H. Wessels, *Europäische Union in der Währungs- und Finanzkrise. Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, „Integration” 2011, Nr. 4, s. 309–310.

Największe wyzwanie dla relacji Merkel i Sarkozy’ego wywołała jednak sprawa narastającego zadłużenia Grecji, które wobec wierzycieli zagranicznych wyniosło na początku 2010 r. ok. 300 mld euro. Jej największymi wierzycielami były banki głównych państw zachodnich: francuskie (56,7), niemieckie (33,9), brytyjskie (14,6), amerykańskie (7,3), włoskie (4,0), szwajcarskie (2,8), japońskie (1,6) i hiszpańskie (0,9) mld euro. Grecja nie była od wiosny 2010 r., w stanie obsłużyć powyższych kredytów i dlatego zabiegała w Berlinie i Paryżu o poparcie przy uzyskaniu gwarancji kredytowych w ramach UE, zwłaszcza państw strefy euro. Po siedmiu tygodniach dyskusji kanclerz Merkel z greckim premierem Jorgosem Papandreu, oraz w łonie UE i krajów strefy euro, na szczycie UE 26 marca 2010 r. w Brukseli przyjęto ostatecznie rozwiązanie przeforsowane przez kanclerz Merkel. Decyzję powyższą potwierdzono w specjalnym oświadczeniu 16 państw strefy euro 26 marca 2010 r. Zawierało ono następujące postanowienia:

- 1) warunkowa pomoc dla Grecji może zostać udzielona równocześnie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i członków strefy euro, jeśli Grecja nie będzie w stanie zaciągnąć kolejnych kredytów na rynkach finansowych na spłatę swego zadłużenia,
- 2) pomoc dla Grecji ze strony członków strefy euro miała przyjąć formę bilateralnych kredytów na zasadach komercyjnych,
- 3) każdy kredyt będzie wymagał jednogłośnej zgody wszystkich krajów strefy euro,
- 4) uzgodniono powołanie odpowiedniej grupy roboczej w celu wypracowania określonych mechanizmów i kryteriów postępowania w przyszłości w podobnych sytuacjach; Rada Europejska powinna zastać przekształcona w „rząd gospodarczy”, koordynujący politykę gospodarczą i strategię UE<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Deutsche Presseagentur-DPA, *Beschluss der Eurogruppe zur Griechenlandkrise*, „Frankfurter Rundschau”, 26.03.2010.

Tabela 2.2. Gwarancje kredytowe udzielone Grecji przez kraje strefy euro (stan na 5 maja 2010 r.)

<b>Kraj</b>	<b>Udział procentowy</b>	<b>Suma w mld euro</b>
Niemcy	27,92	8,376
Francja	20,97	6,290
Włochy	18,42	5,527
Hiszpania	12,24	3,673
Holandia	5,88	1,764
Belgia	3,58	1,073
Austria	2,86	0,859
Portugalia	2,58	0,774
Finlandia	1,85	0,555
Irlandia	1,64	0,491
Słowacja	1,02	0,307
Luksemburg	0,26	0,077
Cypr	0,20	0,061
Malta	0,09	0,028

Źródło: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji...*, s. 205.

W sprawie Grecji przywódcy Niemiec i Francji w latach 2010–2012 spotykali się aż 17 razy. Ze względu na negatywne reakcje rynków kapitałowych oraz amerykańskich agencji ratingowych, zadłużenie powyższe doprowadziło bowiem do kryzysu strefy euro oraz całej UE. W miarę upływu czasu Merkel coraz częściej wykorzystywała osłabienie gospodarczo-finansowe Francji, narzucając prezydentowi Sarkozy'emu swoją strategię rozwiązania kryzysu. Rzutowało to również na stopniowe słabnięcie pozycji politycznej Sarkozy'ego we Francji. Najważniejsze decyzje przeforsowane w strefie euro przez A. Merkel i Sarkozy'ego (nazywanych przez media duetem „Merkozy”), to przede wszystkim:

1) pierwsza transza gwarancji kredytowych na warunkach komercyjnych (oprocentowanie 5%) w wysokości 45 mld euro, została przyznana Grecji na przełomie kwietnia i maja 2010 r. Ze środków państw strefy euro pochodziło 30 mld euro, w tym Niemiec 8,376 (27,92%), a Francji 6,290 (20,97%), a MFW 15 mld euro. Grecja została jednak zmuszona do przyjęcia programu rygorystycznych oszczędności, które skrupulatnie kontrolowała komisja ekspertów Komisji Europejskiej, EBC i MFW;

2) regulacja powyższa miała charakter doraźny, odnosiła się tylko do 2010 r., natomiast w latach 2010–2012 kraje strefy euro i MFW miały prze-

kazać Grecji łącznie gwarancje kredytowe na ok. 120 mld euro. Mimo wielu początkowych wahań, państwa strefy euro zdecydowały się współdziałać z UE w celu utworzenia Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej. Obok Grecji, z powyższych gwarancji zamierzały skorzystać takie kraje, jak Portugalia i Irlandia. W dalszej perspektywie istniało też realne niebezpieczeństwo pogłębienia zadłużenia Hiszpanii i Włoch. W ciągu ponad roku, od czerwca 2010 r. do lipca 2011 r., EFSF dysponował kapitałem w wysokości ok. 240 mld euro, którego zasoby na posiedzeniu Rady Europejskiej 21 lipca 2011 r. zostały podwyższone do poziomu 440 mld euro, z założeniem ich maksymalnego podniesienia do 750–780 mld euro (po wyrażeniu zgody państw strefy euro). Jak wspomniano, 21 lipca 2011 r. powołano na szczycie UE stały mechanizm ratunkowy – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM). Zostanie on wyposażony w kapitał w wysokości 700 mld euro, z czego 500 mld euro będzie mogło zostać przekazane w formie niskooprocentowanych kredytów dla najbardziej zadłużonych krajów, a pozostałe 200 mld euro pozostaną w rezerwie. Przewiduje się podniesienie wkładu finansowego ESM, nawet do 1 biliona euro. Dodatkowo 80 mld euro zostało przeznaczone na doraźne udzielanie kredytów krajom w szczególnych sytuacjach. Każdorazowo decyzję o przyznaniu kredytu gwarancyjnego będą podejmowali ministrowie finansów strefy euro. Największy wkład kapitałowy do ESM wniosą Niemcy (w ciągu 5 lat wkład w wysokości 22 mld euro), dodatkowo przejęły one największe gwarancje kredytowe ESM (do wysokości 168 mld euro);

3) na przełomie 2011 i 2012 r. stało się jednak jasne, że dotychczasowa pomoc Grecji jest niewystarczająca i dlatego przyjęto decyzję o przyznaniu Grecji kolejnych gwarancji kredytowych, w wysokości 130 mld euro z funduszu EFSF, przy równoczesnej, choć spóźnionej, redukcji połowy zadłużenia (z 325 mld euro, z czego na wierzycieli prywatnych przypadało 206 mld euro), stanowiącego 160% PKB. Zasygnalizowane wyżej decyzje odnośnie do „drugiego pakietu ratunkowego” były przełomem w walce z kryzysem w Grecji, ale nie przesądziły jeszcze o sukcesie. Wynikało to z faktu, że nadal utrzymywała się niska wiarygodność kredytowa Grecji, a jej gospodarka nie była w stanie wyjść z utrzymującej się od czterech lat ostrej recesji. Nie było też możliwości szybkiego rozwiązania kwestii zadłużenia oraz przywrócenia pełnej stabilności finansowej Grecji. Według najbardziej optymistycznych prognoz, zejście przez Grecję z poziomu 160% do 120% zadłużenia wewnętrznego, może nastąpić dopiero w 2020 r.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> R. Ohr, *Wie viel Euro braucht Europa*, APZ 2012, Nr. 13, s. 23–34.

Tabela 2.3. Świadczenia finansowe i gwarancje kredytowe przyznane w celu ratowania strefy euro w latach 2010–2012 (w mld euro)

Rodzaj świadczeń/ gwarancji kredytowych	Świadczenia/ gwarancje ogółem	Wkład RFN ogółem	Uwagi
EFSM	60	12	
I pakiet ratunkowy dla Grecji	83	17	
ubezpieczenie funduszu gwarancyjnego (wg szacunków ekspertów z Citigroup)	197	55	
wykup obligacji przez EBC (do 2012)	212	57	
wkład MFV do pakietów ratunkowych	250	15	
planowana wysokość ESM	700	190	w tym świadczenia RFN gotówką 21,7 mld euro, reszta (168,3 mld euro) gwarancje
gwarancje z tytułu funduszu EFSF	780	253	dotychczasowe przyrządzone RFN 95 mld euro
zobowiązania z tytułu systemu rozliczeń EBC na wypadek rozpadu strefy euro	818	349	

Źródło: Was kostet uns der Euro?, „Handelsblatt”, 05.09.2012, s. 2–3.

Ukoronowaniem działań duetu „Merkozy”, w ramach przywracania stabilności finansowej było podpisanie 2 marca 2012 r. przez przywódców 25 państw UE – Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową. Traktat powyższy, określany często jako pakt fiskalny, ma charakter umowy międzyrządowej, którą poza 17 krajami strefy euro, podpisały pozostałe państwa członkowskie UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech. Najistotniejsze postanowienia dotyczą:

1) zobowiązanie państw strefy euro do przestrzegania kryteriów UGW, w tym utrzymywania deficytu strukturalnego zadłużenia, od którego można odejść tylko w szczególnych przypadkach, w tym między innymi z powodu poważnego załamania gospodarczego, wywołwanego przez istotne czynniki zewnętrzne,

2) nowa reguła winna być w ciągu roku po wejściu w życie traktatu, w 2013 r., wpisana do prawodawstwa każdego z krajów, a jej niewprowadzenie oraz posiadanie deficytu strukturalnego, może zostać zaskarżone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który będzie miał prawo do nałożenia kary do wysokości 0,2% PKB,



3) państwa strefy euro będą się obligatoryjnie spotykały dwa razy w roku, a w spotkaniach tych będą miały prawo uczestniczyć także państwa sygnatariusze nieposiadające euro – w odniesieniu do spraw poświęconych „jej konkurencyjności, modyfikacjom ogólnej architektury unii monetarnej oraz jej głównych zasad funkcjonowania”,

4) traktat wejdzie w życie z chwilą jego ratyfikacji przez 12 państw<sup>22</sup>.

Mimo wsparcia udzielonemu Sarkozy'emu przez Merkel, w wyborach prezydenckich we Francji zwycięzcą został 6 maja 2012 r. socjalista François Hollande. W 60-punktowym programie wyborczym, istotne miejsce zajęły następujące postulaty modyfikacji działalności UE: opracowania nowego paktu wzrostu i zatrudnienia, układów europejskich i nowych zasad funkcjonowania EBC, wprowadzenie eurobonów, zwiększenie roli parlamentów, zmiany w traktacie niemiecko-francuskim<sup>23</sup>. Hollande podczas kampanii wyborczej, w odróżnieniu od Sarkozy'ego, odcinał się zwłaszcza od paktu fiskalnego, podkreślając potrzebę jego modyfikacji.

Po zaprzysiężeniu na urząd prezydenta 15 maja 2012 r. w tym samym dniu odbył pierwszą wizytę zagraniczną – do Berlina. Po spotkaniu Merkel nadal jednak wskazywała na potrzebę utrzymania dyscypliny finansowej w ramach uzgodnionego 2 marca 2012 r. paktu fiskalnego dla strefy euro, który można jedynie wzmocnić pewnymi elementami wzrostu gospodarczego, natomiast Hollande podnosił konieczność szybkiego rozwiązania narastających problemów strefy euro, w tym zwłaszcza nadmiernego zadłużenia państw członkowskich, oraz usprawnienia funkcjonowania strefy euro w UE. Założono wstępnie, że odpowiednie propozycje winny być wypracowane na forum Rady Europejskiej do końca czerwca 2012 r.<sup>24</sup>

Interesy Merkel i Hollande'a w odniesieniu do spójnej strategii na rzecz wdrożenia paktu fiskalnego nie są zbieżne. Różnice można ująć następująco:

- Hollande podkreśla nieustannie, że musi realizować swoje obietnice wyborcze. Jest to zrozumiałe w kontekście zbliżających się wyborów do francuskiego Zgromadzenia Narodowego, gdzie większością dysponuje partia chadecka (UDF). Zwycięstwo socjalistów uwolniłoby Hollande'a od konieczności liczenia się w sprawach wewnętrznych i europejskich z opo-

---

<sup>22</sup> Treaty on stability, coordination and governance and the economic and monetary union, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf) [02.03.2012].

<sup>23</sup> Program wyborczy F. Hollande'a, [www.wiesaussieht.de/2012/05/09/der-60-punkteplan-von-francois-hollande](http://www.wiesaussieht.de/2012/05/09/der-60-punkteplan-von-francois-hollande).

<sup>24</sup> *Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Franzoessischen Staatspraesidenten Francois Hollande am 15 Mai 2012 in Berlin*, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/05/2012-05-15-hollande-merkel.html?nn=391778](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/05/2012-05-15-hollande-merkel.html?nn=391778).

rem opozycji parlamentarnej. Stąd też na polu integracji europejskiej głosi on przede wszystkim: a) konieczność modyfikację paktu fiskalnego przez uzupełnienie go paktem wzrostu gospodarczego, b) wprowadzenie odrzucanych przez Merkel eurobonów jako metody tańszej obsługi zadłużenia poszczególnych krajów strefy euro, w tym Francji, c) odejście od rozwiązań francusko-niemieckich dla strefy euro i UE na rzecz szerszej współpracy z innymi państwami członkowskimi<sup>25</sup>. Głównym celem Hollande'a jest osłabienie pozycji Merkel na forum Rady Europejskiej oraz uzyskanie poparcia większości państw członkowskich, zwłaszcza Włoch, Hiszpanii i Polski. Nie można też jednak wykluczyć taktycznego charakteru działań Hollande'a, zaplanowanych w celu doraźnego pozyskania opinii publicznej i wyborców francuskich, którzy z dystansem odnosili się do nadmiernej uległości Sarkozy'ego względem Merkel, zwłaszcza w okresie przygotowania paktu fiskalnego 2011–2012<sup>26</sup>;

- w Niemczech do ratyfikacji w Bundestagu paktu fiskalnego i ESM jest wymagana większość dwóch trzecich deputowanych, której jednak koalicja rządząca CDU/CSU/FDP nie ma. Kanclerz Merkel musi zatem pozyskać poparcie co najmniej SPD i S90/Z, które oczekują ze swej strony od niej szeregu koncesji, w tym również w odniesieniu do blokowania przez Niemcy emisji na określonych warunkach EBC, eurobonów. Dla niektórych specjalistów niemieckich jednak tylko część wartości eurobonów mogłaby hipotetycznie ulec „uwspólnotowieniu”, ale dopiero po stabilizacji i wdrożeniu paktu fiskalnego. Decyzja wymagałaby jednak zmiany Ustawy Zasadniczej i stanowi skomplikowaną procedurę prawną w warunkach wzrastającej liczby skarg do Trybunału Konstytucyjnego z powodu udzielania przez Niemcy gwarancji kredytowych na większą skalę<sup>27</sup>.

Na marginesie należy podkreślić, że jeszcze przed wspomnianą wizytą Hollande'a w Berlinie, rząd CDU/CSU/FPD przedstawił swoją wersję poszerzenia paktu fiskalnego o pakt wzrostu, postulując następujące działania w celu jego realizacji:

1) w przygotowywanym obecnie budżecie UE na najbliższe 7 lat, w wysokości ok. 1 biliona euro, wykorzystanie w większym stopniu niż do tej pory

<sup>25</sup> Eurobonds, *Hollande ne peut pas compter sur la gauche allemande*, [www.euractiv.fr/eurobonds-hollande-compter-gauche-allemande-article](http://www.euractiv.fr/eurobonds-hollande-compter-gauche-allemande-article).

<sup>26</sup> *L'Europe divisee sur les eurobons*, 23. Mai 2012, [www.eurotopic.net/fr](http://www.eurotopic.net/fr).

<sup>27</sup> A. L. Kirch, D. Schwarzer, *Die Ratifizierung des Fiskalpaktes und des ESM der Eurozone – rechtliche und politische Rahmenbedingungen*, Arbeitspapiere SWP, Berlin 2012, s. 21–24, [www.swp.de](http://www.swp.de).

faktu wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, 2) niewykorzystane środki funduszy strukturalnego i kohezyjnego, w wysokości 80 mld euro, należy przeznaczyć docelowo na kraje szczególnie mocno dotknięte kryzysem, 3) szczególne znaczenie będzie miało przeznaczenie przez Europejski Bank Inwestycyjny dodatkowych kredytów dla małych i średnich firm, aby ułatwić im przezwycięzenie występujących trudności finansowych, 4) do realizacji transgranicznych inwestycji komunikacyjnych i telekomunikacyjnych należy w większym stopniu zmobilizować kapitał w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, 5) rynek wewnętrzny winien zostać poszerzony o dalsze obszary, zwłaszcza sektor energetyczny i handel internetowy, 6) w obecnie toczących się rozmowach UE z USA, Kanadą i krajami ASEAN, winno się zabiegać o poszerzenie strefy wolnego handlu<sup>28</sup>.

Zasygnalizowane tu kontrowersje między Hollandem a Merkel znalazły swój wyraz na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 23 maja 2012 r. W trakcie dyskusji, wśród szefów państw i rządów UE widoczne było wahanie i poparcie zarówno dla Merkel, jak i propozycji Hollande'a. W uwagach po szczycie przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy podkreślił jednak, że nie ma sprzeczności między paktem fiskalnym a nowym paktem dla wzrostu, którego istotnymi elementami winny być: 1) przedstawienie wszystkich rodzajów unijnej polityki na wzrost gospodarczy, 2) zwiększenie inwestycji i 3) tworzenie nowych miejsc pracy. Konkretnie rozwiązania, w tym szczegółowy projekt paktu wzrostu i zatrudnienia, powinny zostać przygotowane przez unijne instytucje w Brukseli w celu podjęcia decyzji na kolejnym regularnym posiedzeniu Rady Europejskiej pod koniec czerwca 2012 r.<sup>29</sup> Według niektórych opinii, możliwa wtedy byłaby kompromisowa w stosunku do Hollande'a propozycja kanclerz Merkel, związana przede wszystkim z warunkami „uwspólnotowienia eurobonów” w dalszej perspektywie czasowej<sup>30</sup>.

Z przedstawionej wyżej analizy wynika, że prezydenci Francji (F. Mitterand, J. Chirac, N. Sarkozy) i kanclerze Niemiec (H. Kohl, G. Schroeder

<sup>28</sup> Exposé wicekanclerza G. Westerwellego w Bundestagu, 11.05.2012, *Der Fiskalpakt gilt*, [www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/05/2012-05-11-regierungserklaerung-westerwelle.html;jsessionid=F6FC0EFE6CE6E4B80231019E4E8B79C8.s4t2](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2012/05/2012-05-11-regierungserklaerung-westerwelle.html;jsessionid=F6FC0EFE6CE6E4B80231019E4E8B79C8.s4t2).

<sup>29</sup> Uwagi H. Van Rompuy'a o nieoficjalnej koalicji Rady Europejskiej, [www.google.pl/search?c-lient=firefox-a&rls](http://www.google.pl/search?c-lient=firefox-a&rls).

<sup>30</sup> *EU-Sondergipfel. Spaltpilz Euro-Bonds wuchert in Bruessel – 23. Mai 2012*, [www.destandard.at](http://www.destandard.at); szerzej na temat uzupełnienia paktu fiskalnego: B. Hacker, *Der Fiskalpakt braucht ein Protokoll. Erweiterung um Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Kohäsion*, FES, Bonn 2012.

i A. Merkel) odgrywali w latach 1990–2012 pierwszoplanową rolę w działaniach na rzecz tworzenia kształtu instytucjonalnego oraz funkcjonowania UE. Działania powyższe, ze względu na różnice interesów, cechy osobowościowe, styl rządzenia oraz szereg dodatkowych czynników wewnętrznych i międzynarodowych, charakteryzowały się współpracą, ale też licznymi kontrowersjami. W połowie 2012 r. nowy prezydent Francji, F. Hollande, oraz kanclerz Merkel stanęli przed istotnym zadaniem przezwyciężenia utrzymującego się od 2010 r. kryzysu zadłużenia strefy euro, który osłabia spójność UE oraz jej pozycję międzynarodową. Niemcy i Francja zasadniczo opowiadają się więc za warunkowym udzielaniem dalszych gwarancji kredytowych Grecji – za cenę realizacji przyjętych zobowiązań prawno-finansowych.

## Rozdział 3.

# Współpraca celna krajów Unii Europejskiej

Jowita Świerczyńska

*Unia celna jest jak kamień węgielny Unii Europejskiej od ponad 4 dekad i niezawodnym stróżem Rynku Wewnętrznego. Dziś, ponieważ dążymy do zwiększenia konkurencyjności UE, podczas odpierania nowych zagrożeń dla naszego bezpieczeństwa, usługi, jakie oferują służby celne UE, są ważniejsze niż kiedykolwiek. Ochrona naszych obywateli, dobrobyt naszych przedsiębiorstw i promowanie handlu UE zależy od najwyższej klasy usług świadczonych przez bezproblemowo działającą unię celną<sup>1</sup>.*

W dobie dzisiejszych zagrożeń przestępczością znaczenie współpracy celnej jest bardzo istotne. Unijne administracje celne wiedzą, że tylko sprawna, efektywna i skuteczna współpraca jest w stanie chronić obywateli Europejskiej Unii Celnej. Istniejące rozwiązania prawne w tym zakresie stwarzają szeroki wachlarz różnorodnych form współpracy, co zresztą efektywnie wykorzystują administracje celne państw członkowskich. Obecnie podstawy prawne współpracy celnej stanowi traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Zob.: wypowiedź komisarza UE ds. podatków i unii celnej A. Semeta, *Customs: Boosting EU competitiveness, protecting EU citizens in the 21st century*, Press release, Reference: IP?12?1441, [www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1441\\_en.htm?locale=en](http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1441_en.htm?locale=en) [28.12.2012].

<sup>2</sup> TFUE, zwany też traktatem z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. C 306, 17.12.2007), wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. (wersja skonsolidowana: Dz.U. C 83/47, 30.03.2010).

zgodnie z którym współpraca celna znalazła się wśród kompetencji dzielonych<sup>3</sup>, obejmujących, m.in. rynek wewnętrzny oraz przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>4</sup>. Współpracę celną reguluje art. 33 TFUE, który brzmi:

*w zakresie stosowania Traktatów Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, podejmują środki w celu wzmocnienia współpracy celnej między państwami członkowskimi i między nimi a Komisją.*

Współpraca celna państw członkowskich ma długą historię – w lipcu 2013 r. przypada bowiem 45. rocznica utworzenia Europejskiej Unii Celnej. Początki Europejskiej Unii Celnej sięgają roku 1957. Wówczas to na podstawie ustaleń traktatu rzymskiego<sup>5</sup>, kraje Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej postanowiły ustanowić wspólny rynek, co oczywiście nie byłoby możliwe bez utworzenia unii celnej. W art. 9 traktatu stwierdzono, że

*podstawą Wspólnoty jest unia celna, która rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunku z państwami trzecimi.*

Tak więc istotą tworzenia unii celnej było całkowite, bezwarunkowe zniesienie ceł w obrocie między państwami członkowskimi oraz ustanowienie wspólnej taryfy celnej obowiązującej w handlu z krajami trzecimi. Artykuł 12 traktatu ustanawiającego EWG zakazał państwom członkowskim we wzajemnych stosunkach handlowych wprowadzania nowych ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym oraz podwyżek już

---

<sup>3</sup> TFUE zlikwidował podział na filary i wprowadził podział kompetencji Unii na: kompetencje wyłączne Unii, kompetencje dzielone (w określonej dziedzinie, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie) oraz kompetencje koordynujące, wspierające i uzupełniające (w niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w Traktatach, Unia ma kompetencje w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach). Por. TFUE, art. 2...

<sup>4</sup> TFUE, art. 3 ust. 1a i art. 4 ust. 2a oraz ust. 2j...

<sup>5</sup> Traktaty rzymskie to ogólna nazwa dwóch umów podpisanych 25 marca 1957 r. przez Francję, Włochy, RFN, Belgię, Holandię i Luksemburg – traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Oba traktaty weszły w życie 1 stycznia 1958 r. (Traktaty rzymskie. Akt końcowy Konferencji międzyrządowej w sprawie wspólnego rynku i Euratomu, [www.eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc](http://www.eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc)).

obowiązujących ceł i opłat. Likwidacja obowiązujących ceł i opłat, a tym samym wprowadzanie unii celnej, nie nastąpiło jednak od razu, ale miało charakter stopniowy. Ustanawianie unii celnej obejmowało trzy, czteroletnie etapy i maksymalnie miało trwać 12 lat. Przyjęcie dwunastoletniego okresu przejściowego miało na celu umożliwienie gospodarkom krajów Wspólnoty dostosowanie się do warunków wolnego handlu. Zgodnie z art. 14 traktatu rzymskiego, kalendarz tworzenia unii celnej wyglądał następująco:

1. I etap zakładał trzy obniżki ceł: pierwsza po roku od wejścia w życie traktatu; oznaczała wprowadzenie na wszystkie produkty stawek celnych równych stawce podstawowej pomniejszonej o 10%, kolejna osiemnaście miesięcy później i trzecia, z końcem czwartego roku od wejścia w życie traktatu. Efekt końcowy zakładał obniżenie ceł na każdy produkt o co najmniej 25% stawki podstawowej oraz całkowite zniesienie wewnętrznych ceł eksportowych i opłat o skutku równoważnym;
2. II etap również przewidywał trzy obniżki ceł: pierwsza 1 lipca 1963 r., druga – osiemnaście miesięcy później, trzecia – rok później. Skutkiem miała być obniżka o co najmniej 50% stawki podstawowej;
3. III etap przewidywał wszelkie pozostałe obniżki zgodnie z ustalonym przez Radę harmonogramem.

Proces tworzenia unii celnej zakończył się 18 miesięcy wcześniej niż zapisano w traktacie. Formalnie za datę utworzenia unii celnej przyjmuje się 1 lipca 1968 r. Wtedy to nastąpiło całkowite zniesienie ceł i opłat wywierających skutek równoważny z celem między krajami Wspólnoty, a wobec krajów trzecich zaczęła obowiązywać Wspólna Taryfa Celna<sup>6</sup>. Efektem jej wprowadzenia było wyjęcie polityki celnej, w sensie możliwości kształtowania poziomu i struktury taryfy celnej, spod autonomicznej władzy krajów członkowskich i przekazanie jej Radzie i Komisji Europejskiej. Ówczesna unia celna powstała na bazie czterech systemów celnych obowiązujących w sześciu państwach, które były członkami Wspólnoty: Beneluksu (Holandia, Belgia Luksemburg), Francji, Włoch i RFN. Obszar unii celnej obejmował terytoria<sup>7</sup>: Księstwa Belgii; Republiki Federalnej Niemiec (z wyjątkiem wyspy Helgoland i terytorium Büsingen<sup>8</sup>), Republiki Francuskiej (z wyjątkiem terytoriów zamorskich), Re-

<sup>6</sup> Regulation (EEC) No. 950/68 of the Council of 28 June 1968 on the common customs tariff, Dz.U. L 172, 22.07.1968.

<sup>7</sup> Art. 1 Regulation (EEC) No. 1496/68 of the Council of 27 September 1968 on the definition of the customs territory of the Community, Dz.U. L 238, 28.09.1968.

<sup>8</sup> Traktat z 23 listopada 1964 r. między Republiką Federalną Niemiec a Konfederacją Szwajcarską o włączeniu gminy Büsingen Am Hochrhein do obszaru celnego Konfederacji Szwajcarskiej.

publiki Włoskiej (z wyjątkiem Livigno i Campione d'Italia), Wielkiego Księstwa Luksemburga, Królestwa Niderlandów w Europie. Powstanie unii celnej wywołało dwa klasyczne efekty – kreacji oraz przesunięcia handlu. Efekty kreacji i przesunięcia handlu wystąpiły ze szczególnym nasileniem w pierwszym okresie funkcjonowania unii celnej – szacuje się, że w latach 1958–1972 handel wewnątrzspółnotowy wzrósł dziewięciokrotnie, podczas gdy ogólny handel Wspólnoty – trzykrotnie<sup>9</sup>. W 1970 r. w wyniku ustanowienia przez Radę środków własnych finansowania Wspólnoty, wpływy z ceł i opłat rolnych stały się pierwszymi środkami własnymi – tzw. tradycyjne środki własne (TOR). Kolejne lata w rozwoju unii celnej to przede wszystkim okres powiększania się jej obszaru: w roku 1973 obejmowała już swoim zasięgiem 9 państw (do Wspólnoty przystąpiły Wielka Brytania, Irlandia i Dania). W 1975 r. Wspólnota przystąpiła do Konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego<sup>10</sup>, a trzy lata później do Konwencji TIR<sup>11</sup>, której postanowienia w sposób kompleksowy uregulowały międzynarodowy tranzyt towarami w ruchu drogowym i uprościły formalności celne na granicach. W 1981 r. obszar unii celnej powiększył się o Grecję, a w 1986 r. o kolejne: obszar celny Hiszpanii i Portugalii. Unia celna stała się jednocześnie bazą rynku wewnętrznego, którego utworzenie przewidywał traktat rzymski. Chcąc wyeliminować istniejące przeszkody, które w aspekcie celnym dotyczyły m.in. nadmiernego formalizmu celnego, przejawiającego się obowiązkiem sporządzania dużej ilości dokumentów celnych i uciążliwych granicznych kontrolach celnych, Komisja przedstawiła w 1985 r. w tzw. Białej Księdze<sup>12</sup>, kompleksowy program budowy jednolitego rynku wewnętrznego – obszaru bez granic o swobodnym przepływie towarów, usług, osób i kapitału. W 1997 r. państwa członkowskie

<sup>9</sup> *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 30, cyt. za: *The customs Policy of the European Union „Europe on the Move”*, European Commission 1999, s. 6.

<sup>10</sup> Decyzja Rady z 18 marca 1975 r. w sprawie zawarcia międzynarodowej konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego oraz przyjęcia do niej załącznika dotyczącego składów celnych oraz Międzynarodowa Konwencja dotycząca uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego, sporządzona w Kyoto 18 maja 1973 r., Dz.U. L 100, 21.04.1975. Celem Konwencji jest harmonizacja i uproszczenie postępowania celnego. Jej struktura składa się z dwóch części: podstawowej – 19 artykułów regulujących podstawowe zagadnienia i pojęcia oraz Załączniki – 31 załączników regulujących różnorodne kwestie działalności celnej.

<sup>11</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2112/78 z 25 lipca 1978 r. dotyczące zawarcia Konwencji Celnej dotyczącej międzynarodowego przewozu towarów z zastosowaniem karnetów TIR (Konwencja TIR), zawartej w Genewie 14 listopada 1975 r., Dz.U. L 252, 14.09.1978.

<sup>12</sup> *Completing the internal market. White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28–29 June 1985), EC Commission, Brussels 1985, COM 1985/310 final.



podpisały Konwencję w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi<sup>13</sup>, która szczegółowo uregulowała zasady współpracy celnej w zakresie zapobiegania naruszeniom krajowych i wspólnotowych przepisów celnych oraz ich wykrywania, ścigania i karania. 1 stycznia 1988 r., równocześnie z tworzeniem rynku wewnętrznego, wprowadzono Jednolity Dokument Administracyjny SAD (*Single Administrative Dokument*)<sup>14</sup>, który zastąpił ponad sześćdziesiąt formularzy celnych, stosowanych dotąd przez państwa członkowskie. Równocześnie z przyjęciem Konwencji SAD, Wspólnota przystąpiła do Konwencji o Wspólnej Procedurze Tranzytowej (WPT)<sup>15</sup>, a od 1 stycznia 1988 r. wprowadziła Zharmonizowany System Oznaczania i Kodowania Towarów (System HS)<sup>16</sup>, tj. nomenklaturę składającą się z pozycji i podpozycji oraz ich odpowiednich kodów cyfrowych, mającą ułatwić zbieranie, porównywanie i analizę statystyk, w szczególności z zakresu handlu międzynarodowego. 1 stycznia 1993 r. to kolejna ważna data w kalendarzu rozwoju Europejskiej Unii Celnej, wtedy bowiem zostały zniesione kontrole na granicach wewnętrznych – przestały funkcjonować urzędy celne na wewnętrznych granicach, a tradycyjny eksport i import w obrębie wewnętrznego rynku Wspólnoty przestał istnieć. Tym samym unia celna stała się istotną częścią rynku wewnętrznego. W tym samym roku Wspólnota stała się stroną Konwencji stambulskiej<sup>17</sup>, w której zebrano wszystkie istniejące międzyar-

<sup>13</sup> Konwencja z 18 grudnia 1997 r. sporządzona na podstawie art. K. 3 traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wzajemnej pomocy i współpracy między administracjami celnymi, Dz.U. C 24, 23.01.1998.

<sup>14</sup> Council Regulation (EEC) No. 678/85, 18 February 1985, simplifying formalities in trade in goods within the Community (Dz.U. 79, 21.03.1985) oraz Konwencja o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (SAD) sporządzona w Interlaken 20 maja 1987 r. (Dz.U. No. 46, poz. 228, 11.04.1988).

<sup>15</sup> Decyzja Rady z 15 czerwca 1987 r. w sprawie zawarcia Konwencji między Wspólnotą Europejską a Republiką Austrii, Republiką Finlandii, Republiką Islandii, Królestwem Norwegii, Królestwem Szwecji i Konfederacją Szwajcarską w sprawie Wspólnej Procedury Tranzytowej, Dz.U. L 226, 13.08.1987. Istotą Konwencji jest usprawnienie przewozów towarów przez przejścia graniczne oraz wprowadzenie ułatwień i uproszczeń w procedurze tranzytu.

<sup>16</sup> Decyzja Rady z 7 kwietnia 1987 r. dotycząca zawarcia Międzynarodowej Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów oraz Protokołu zmian do tej Konwencji, Dz.U. L 198, 20.07.1987.

<sup>17</sup> Decyzja Rady z 15 marca 1993 r. dotycząca zawarcia Konwencji w sprawie odprawy czasowej oraz przyjmująca jej załączniki, Dz.U. L 130, 27.05.1993. Konwencja ta podpisana została w Stambule 26 czerwca 1990 r., weszła w życie 27 listopada 1993 r. Składa się z dwóch części: podstawowa: preambuła i 34 artykuły zawierające podstawowe zasady i postanowienia oraz Załączniki – 13 załączników stanowiących oddzielne umowy międzynarodowe, dotyczące m.in. dokumentów odprawy czasowej oraz kategorii towarów, wobec których może być stosowana odprawa czasowa.

dowe ustalenia dotyczące odprawy czasowej. Znaczący dla funkcjonowania unii celnej był rok 1994, po pierwsze, ze względu na wejście w życie 1 stycznia 1994 r. Wspólnotowego Kodeksu Celnego<sup>18</sup>, w którym zebrane zostały wszystkie – dotychczas rozproszone – przepisy obowiązującego prawa celnego. W ten sposób zakończył się proces tworzenia jednolitego ustawodawstwa celnego Unii, a kodeks stał się „konstytucją” unii celnej. Po drugie, ze względu na decyzję o zwrocie krajowym administracjom celnym 10% wpływów z ceł i opłat będących tradycyjnymi środkami własnymi, pobieranymi przez państwa członkowskie w imieniu Wspólnoty, jako środki stanowiące koszt ich poboru. Osiem lat później, decyzją Rady z 2000 r., kwota ta została zwiększona do 25%. W 1995 r. terytorium unii celnej zostało ponownie powiększone o nowe państwa członkowskie – obszary celne Austrii, Szwecji i Finlandii.

W 2001 r. przedstawiono pierwszy długofalowy plan rozwoju – pierwszą formalną strategię unii celnej krajów UE<sup>19</sup>. W strategii dokonano analizy ówczesnej sytuacji oraz wskazano pięć obszarów działania, które miały przyczynić się do rozwoju unii celnej: 1) ustawodawstwo – upraszczanie i racjonalizacja ustawodawstwa oraz jednolite stosowanie i egzekwowanie prawa zarówno przez służby celne, jak i przedsiębiorców; 2) czynności operacyjne – poprawa standardów kontroli i technik analizy ryzyka, poprawa współpracy między służbami celnymi i innymi organami; 3) poprawa w zakresie jakości usług świadczonych na rzecz środowiska biznesu; 4) szkolenia – usprawnienie szkoleń; 5) międzynarodowa rola służb celnych – aktywna obecność na międzynarodowym forum celnym. W celu realizacji strategii, w lipcu 2003 r. przyjęty został pakiet środków dotyczących roli ceł w zintegrowanym zarządzaniu zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej<sup>20</sup> oraz bezpapierowe środowisko dla urzędów celnych<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. L 302, 19.10.1992.

<sup>19</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee concerning a strategy for the Customs Union, Brussels, 08.02.2001 COM(2001) 51 final.

<sup>20</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the role of customs in the integrated management of external borders, 24.07.2003, COM/2003/0452 final. W komunikacie omówione zostały m.in. sposoby poprawy bezpieczeństwa towarów, wskazane specyficzne obszary wymagające szczególnej uwagi, wskazówki dla administracji celnej w zakresie poprawy bezpieczeństwa towarów.

<sup>21</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee a simple and paperless environment for the Customs and Trade, 24.07.2003, COM/2003/0452 final.

W 2004 r. w wyniku kolejnego rozszerzenia Unii wspólny obszar celny powiększył się o terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz Republik: Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Słowacji, Malty i Słowenii. W wyniku akcesji, od 1 maja 2004 r. obszar Europejskiej Unii Celnej obejmował już terytorium 25 państw, a w 2007 r. liczył 27 członków, obejmując także obszar celny Bułgarii i Rumunii. W 2007 r. Unia przystąpiła do Światowej Organizacji Cel (WCO)<sup>22</sup>. W 2008 r., w związku z rocznicą czterdziestolecia unii celnej UE, Parlament Europejski przyjął Rezolucję<sup>23</sup>, w której wyraził przekonanie, że 40 lat istnienia unii celnej jest znacznym osiągnięciem oraz skutkuje korzyściami dla przedsiębiorstw i obywateli. Jednocześnie potwierdził, że organy celne, jako władze odpowiedzialne za nadzór nad handlem zagranicznym Unii, przyczyniają się do otwartego i sprawiedliwego handlu, właściwego wdrażania zewnętrznego wymiaru rynku wewnętrznego, wspólnej polityki handlowej, jak również do gwarantowania bezpieczeństwa łańcucha dostaw<sup>24</sup>. W dokumencie wskazana została konieczność wzmocnienia współpracy administracyjnej pomiędzy władzami celnymi państw członkowskich oraz rozwijania współpracy z innymi służbami, organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi.

Z okazji 40 rocznicy, szefowie administracji celnych państw członkowskich, na specjalnym spotkaniu w Paryżu 4 lipca 2008 r., przyjęli „Deklarację paryską w sprawie przyszłości służb celnych”. Szefowie służb celnych w dokumencie przypomnieli, że z historycznego punktu widzenia, administracje celne są podstawowym elementem nowoczesnego państwa, a utworzona 1 lipca 1968 r. unia celna była decydującym krokiem w tworzeniu Unii Europejskiej. Ponadto podkreślili, że unia celna doprowadziła do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego i przyczyniła się do zwiększenia konkurencyjności europejskiej. Szefowie unijnych służb celnych zgodnie oświadczyli, mając na uwadze wyzwania XXI w., że administracje celne będą<sup>25</sup>:

<sup>22</sup> Światowa Organizacja Cel (WCO) to robocza nazwa (od 1994 r.) Rady Współpracy Celnej, powstałej na mocy konwencji z 1952 r. Nazwa ta lepiej oddaje ogólnoświatowy charakter organizacji, niemniej istnienie formalnej i roboczej nazwy w praktyce bywa często przyczyną nieporozumień. WCO liczy 177 członków, którzy reprezentują 98% światowego handlu. Dzięki przystąpieniu do WCO, Wspólnota uczestniczy zarówno w pracach wszystkich organów tej organizacji, jak i jej procesie decyzyjnym. Ponadto członkostwo oznacza zwiększenie międzynarodowego uznania kompetencji WE w dziedzinie międzynarodowej polityki celnej.

<sup>23</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 2008 r. w sprawie czterdziestej rocznicy ustanowienia Unii Celnej, Dz.U. C 286 E/20, 27.11.2009.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Deklaracja paryska w sprawie przyszłej roli urzędów celnych, 04.07.2008 Paris, Dz.U. C 286, 27.09.2009. Tekst dokumentu na stronie: [www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/40customs/customs\\_general\\_info/paris/index\\_pl.htm](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/40customs/customs_general_info/paris/index_pl.htm).

- utrzymywać stałą równowagę pomiędzy ułatwieniem legalnego handlu a ochroną i bezpieczeństwem obywateli oraz terytorium Wspólnoty – w tym celu niezbędny jest konstruktywny dialog z sektorem prywatnym i odpowiednimi organizacjami,
- wzmacniać nadzór nad przepływem towarów w warunkach rosnącego zagrożenia i rozwijać zdolność szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych,
- chronić interesy finansowe Wspólnoty i państw członkowskich,
- poprawiać skuteczność swojego działania z myślą o obywatelach i gospodarce.

Ponadto w 2008 r., w wyniku rozpoczętej reformy prawa celnego, Parlament Europejski i Rada wspólnie przyjęły „decyzję w sprawie e-Cła”<sup>26</sup>, która stworzyła podstawy do eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu. Drugim ważnym elementem podjętej reformy prawa celnego było ustanowienie nowego tzw. Zmodernizowanego Kodeksu Celnego (ZKC)<sup>27</sup>. Nowy kodeks miał być przede wszystkim odpowiedzią na zmieniającą się rzeczywistość – miał na celu dostosowanie przepisów celnych do elektronicznego środowiska dla urzędów celnych i handlu. W połowie 2011 r., ze względu na niedoprecyzowanie przepisów w niektórych obszarach objętych ZKC i stan wdrożenia systemów IT (a właściwie całkowity jego brak), stało się pewne, że dotrzymanie zaplanowanego terminu stosowania wszystkich przepisów nie będzie możliwe. Pojawiły się też inne okoliczności, m.in. zmiana sposobu uchwalania aktów prawnych w Unii, wynikająca z traktatu lizbońskiego<sup>28</sup> a zwłaszcza kryzys gospodarczy<sup>29</sup>, które spowodowały, że Komisja Europejska podjęła decyzję o peł-

<sup>26</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu, Dz.U. L 23, 26.01.2008.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z 23 kwietnia 2008 r., ustanawiające wspólnotowy (zmodernizowany kodeks celny; ZKC), Dz.U. L 145, 04.06.2008. Zmodernizowany Kodeks wszedł w życie 24 czerwca 2008 r., ale tylko niektóre z przepisów zaczęto stosować w praktyce. Pełne stosowanie przepisów nowego Kodeksu miało nastąpić najpóźniej do 24 czerwca 2013 r. i uzależnione zostało od stosowania przepisów wykonawczych i wdrożenia wszystkich systemów IT wymaganych do obsługi procedur celnych w formie elektronicznej.

<sup>28</sup> Zmiana obejmuje głównie przekształcenie delegacji na podstawie art. 290 i 291 TFUE oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z 16 lutego 2011 r., ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

<sup>29</sup> *Kryzys opóźnił uproszczenia celne dla firm – rozmowa z Magdaleną Rzeczkowską, zastępcą dyrektora Departamentu Polityki Celnej w Ministerstwie Finansów*, „Gazeta Prawna”, 25.10.2011.

nym przekształceniu ZKC w nowy akt, pod nazwą Unijny Kodeks Celny (UKC)<sup>30</sup>.

Uzupełnieniem podjętych reform było przeprowadzenie przez Komisję i państwa członkowskie dogłębnej analizy roli i sposobu funkcjonowania systemów celnych w UE, której efektem był komunikat – „Strategia dotycząca rozwoju Unii Celnej na lata 2008–2013”<sup>31</sup>. Przedstawione w nim zalecenia obejmują modernizację metod pracy, rozwój kompetencji pracowników oraz realokację zasobów w sposób pozwalający na dotrzymanie tempa rozwoju handlu międzynarodowego i pojawiającym się nowym wyzwaniom w obszarze unii celnej<sup>32</sup>. Służby celne działając w szybko zmieniającym się środowisku, muszą być w stanie utrzymać niezwykle wysoki poziom usług świadczonych na rzecz obywateli i podmiotów gospodarczych Unii.

W 2009 r. państwa członkowskie podpisały Konwencję o scentralizowanej odprawie celnej<sup>33</sup>. W 2011 r. Komisja przedstawiła okresowe sprawozdanie w sprawie postępów we wdrażaniu Strategii dotyczącej rozwoju unii celnej<sup>34</sup>. W części poświęconej postępom w realizacji strategii zwrócono uwagę na pięć aspektów, które zostały uznane za szczególnie ważne dla realizacji założonych celów strategicznych unii celnej<sup>35</sup>: projekt punktu kompleksowej obsługi, systemowe podejście do kontroli celnych (model kontroli opierający się na jakości i wiarygodności kontroli przeprowadzanych przez samego przedsiębiorcę w odniesieniu do jego własnych towarów i łańcucha dostaw),

<sup>30</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Unijny Kodeks Celny (przekształcenie) z 20 lutego 2012 r., COM (2012) 64 wersja ostateczna 2012/0027 (COD). Projekt UKC został przekazany Parlamentowi i Radzie 20.02.2012, a następnie został przedstawiony na posiedzeniu Grupy Roboczej Rady ds. Unii Celnej. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego został przyjęta 23.05.2012. Debata nad projektem w Radzie miała miejsce 10.12.2012.

<sup>31</sup> Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Strategia dotycząca rozwoju Unii Celnej, COM (2008) 169 wersja ostateczna, Brussels, 01.04.2008.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Konwencja w sprawie scentralizowanej odprawy celnej, dotycząca podziału krajowych kosztów poboru, które są zatrzymywane, gdy tradycyjne zasoby własne są udostępnione budżetowi UE, Dz.U. C 92, 21.04.2009. Postanowienia konwencji określają zasady podziału środka własnego w sytuacji, gdy w realizacji pozwolenia, które pozwala na dopuszczenie towarów do swobodnego obrotu, zaangażowane są administracje co najmniej dwóch państw członkowskich.

<sup>34</sup> Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie postępów we wdrażaniu strategii dotyczącej rozwoju unii celnej, Bruksela, 20.12.2011 KOM (2011)922 wersja ostateczna.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 11–14.

walka z handlem towarami podrabianymi i pirackimi, zdolność unii celnej do szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe (odpowiednie zarządzania ryzykiem) oraz zwalczanie oszustw powiązanych z nielegalną działalnością.

W części poświęconej perspektywom na przyszłość szukano odpowiedzi na pytanie, jak można poprawić wyniki unii celnej, w kontekście jednolitości, skuteczności i efektywności. Formułując dalsze drogi rozwoju zwrócono uwagę na cztery kierunki: 1) zacieśnianie współpracy w ramach unii celnej; 2) dążenie do zapewnienia synergii z pozostałymi obszarami; 3) usprawnienie zarządzania i metod pracy; 4) pomiar i poprawa jakości wyników i rezultatów.

21 grudnia 2012 r. Komisja Europejska przyjęła Komunikat w sprawie stanu Unii Celnej<sup>36</sup>, w którym podsumowała obecny stan Europejskiej Unii Celnej – jej sukcesy, określiła wyzwania i priorytetowe działania na najbliższe lata. We wprowadzeniu do komunikatu podkreślono znaczenie Europejskiej Unii Celnej w dzisiejszej rzeczywistości:

*Unia celna Unii Europejskiej jest jednym z najbardziej udanych przykładów integracji europejskiej i europejskiej polityki. Od ponad czterdziestu lat służy ona jako stabilna podstawa integracji gospodarczej i wzrostu gospodarczego w Europie. Jej podstawa prawna okazała się jednocześnie trwała i elastyczna, jeśli chodzi o rozszerzenie obszaru geograficznego i zakresu zadań<sup>37</sup>.*

Komisja zwróciła uwagę, że mimo iż operacyjne funkcjonowanie unii celnej oparte jest na wspólnych przepisach i polityce, to w praktyce wykonywaniem zadań zajmują się administracje celne państw członkowskich, co powoduje że proces ten jest niezwykle złożony. Stąd też, aby unia celna mogła pełnić swoje funkcje wynikające z porządku prawnego, jej główne procesy powinny obejmować następujące działania<sup>38</sup>:

1. zarządzanie odprawą towarów – przetwarzanie zgłoszeń celnych; zarządzanie procedurami celnymi; stosowanie środków i ograniczeń handlowych; naliczanie i pobór ceł i innych opłat, stosowanie innych obowiązujących przepisów;

---

<sup>36</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the State of the Customs Union, Brussels, 21.12.2012, COM (2012) 791 final.

<sup>37</sup> The EU Customs Union, Introduction – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the State of the Customs Union..., s. 6.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 9–10.

2. kontrolę – obejmującą kontrole fizyczne, kontrole dokumentów, kontrole po odprawie celnej; tworzenie profili ryzyka, przeprowadzanie dochodzeń; audyt podmiotów gospodarczych zajmujących się handlem w odniesieniu do różnych rodzajów zezwoleń;
3. egzekwowanie przepisów – w tym dochodzenia i postępowania sądowe w sprawach karnych lub administracyjnych oraz nakładanie sankcji.

Do 2020 r. działania podejmowane w ramach unii celnej powinny koncentrować się na<sup>39</sup>:

- pełnej modernizacji – dokończeniu procesu modernizacji przepisów i procedur celnych (ujednoczenie przepisów, uproszczenie procedur, wyeliminowanie dokumentów papierowych, większa rola służb celnych w zabezpieczeniu granic zewnętrznych),
- ocenie niedociągnięć i określeniu priorytetów (analiza niedociągnięć w obszarach: zarządzania ryzykiem i bezpieczeństwa łańcucha dostaw; praw własności intelektualnej; nadzoru rynku; bezpieczeństwa; zdrowia; środowiska oraz zarządzania kryzysowego),
- poprawie wydajności i skuteczności przez reformę systemu zarządzania unią celną (usprawnienia w zakresie: określania celów operacyjnych oraz jakości usług na rzecz UE, a także wspólnego systemu ich monitorowania, a także zwiększenie, tam gdzie jest to niezbędne, koordynacji operacyjnej i wspólnych działań).

W Tytule II traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określone zostały zasady funkcjonowania unii celnej. Przepis art. 28 TFUE stanowi, że:

*Unia obejmuje unię celną, która rozciąga się na całą wymianę towarową i obejmuje zakaz ceł przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi.*

Ustanowiony tym artykułem zakaz ceł przywozowych i wywozowych oraz wszelkich innych opłat o skutku równoważnym, jest zakazem bezwzględnym, co dodatkowo zostało zaznaczone w art. 30 TFUE, który brzmi:

*ceła przywozowe i wywozowe lub opłaty o skutku równoważnym są zakazane między państwami członkowskimi. Zakaz ten stosuje się również do ceł o charakterze fiskalnym.*

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 14–17.

Traktat zakazuje również wprowadzania ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie oraz wszelkich ograniczeń o skutku równoważnym między państwami członkowskimi<sup>40</sup>. W obszarze unii celnej, zgodnie z art. 3 TFUE, Unia ma wyłączne kompetencje. Oznacza to, że jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. Ale odpowiedzialność za wdrożenia przepisów celnych spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich<sup>41</sup>. Administrowanie unią celną należy do kompetencji Komisji Europejskiej, a dokładnie do jednej z Dyrekcji – XXI Dyrekcji Generalnej do Spraw Podatków i Unii Celnej (TAXUD).

Misją Dyrekcji jest zarządzanie unią celną i rozwój Unii w sprawach cel i podatków<sup>42</sup>. DG TAXUD odpowiada przede wszystkim za to, aby administracje celne w państwach członkowskich działały konsekwentnie, spójnie i bez dyskryminacji, bez względu na miejsce, w którym towar jest wprowadzany na obszar celny Unii lub z niego wyprowadzany. Swoje zadania Komisja realizuje przy pomocy pięciu Dyrekcji – z punktu widzenia systemu celnego najważniejsza z nich jest Dyrekcja A, odpowiedzialna bezpośrednio za politykę celną całej Unii<sup>43</sup>.

Europejska Unia Celna od 1968 r. odgrywała istotną rolę w tworzeniu i rozwijaniu jednolitego rynku. Z jednej strony ułatwiała legalny i konkurencyjny handel, z drugiej strony chroniła obywateli. Dziś jest jednolitym obszarem

---

<sup>40</sup> TFUE, art. 34 i art. 35... Wyjątek w tym zakresie wprowadza zapis art. 36 TFUE, który pozwala na stosowanie zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych w sytuacjach, które są uzasadnione względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Wprowadzane zakazy nie powinny stanowić samowolnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi.

<sup>41</sup> TFUE, art. 291.

<sup>42</sup> Mission statement. European Commission's Directorate General for Taxation and the Customs Union, Taxation and Customs Union DG, 23.10.2009, s. 1, [www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/about/welcome/mission\\_statement\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/about/welcome/mission_statement_en.pdf).

<sup>43</sup> Dyrekcji A podlegają następujące jednostki: A1. Polityka celną; A2. Prawodawstwo celne; A3. Procedury celne; A4. Konwencja HS, nomenklatura scalona, klasyfikacja taryfowa; A5. Ekonomika taryfowa, zwolnienia z należności celnych, TARIC, regiony peryferyjne. Pozostałe dyrekcje: Dyrekcja B: Systemy bezpieczeństwa, ułatwienia w handlu, międzynarodowa koordynacja; Dyrekcja C: Podatki pośrednie i administracja podatkowa; Dyrekcja D: Podatki bezpośrednie, koordynacja podatkowa, analiza ekonomiczna i ocena; Dyrekcja R: Zasoby (Struktura organizacyjna DG TAXUD na dzień 01.02.2012).



handlowym, w ramach którego odbywa się swobodny przepływ wszystkich towarów. Działalność służb celnych ma bardzo duże znaczenie – w 2011 r. służby celne państw członkowskich przyjęły 245 mln zgłoszeń celnych: 140 mln zgłoszeń przywozowych, 96 mln zgłoszeń wywozowych oraz 9 mln zgłoszeń tranzytowych. Oznacza to, że administracje celne przetwarzały średnio 8,9 zgłoszeń na sekundę. Pobrane cła, w wysokości około 16,6 mld euro, stanowiły 13% budżetu Unii<sup>44</sup>. Te dane pokazują, że unijne służby celne odgrywają kluczową rolę w Unii Europejskiej. Jeszcze do niedawna rola służb celnych ograniczała się głównie do pełnienia funkcji fiskalnej – funkcji poborcy podatkowego. Obecnie, w obliczu nowych wyzwań, wynikających z różnych aspektów polityki handlowej, administracje celne państw członkowskich muszą równocześnie zapewnić niezakłócony przepływ handlu przy zastosowaniu koniecznych kontroli, z drugiej strony – bezpieczeństwo i ochronę zdrowia obywateli Europejskiej Unii Celnej (zob. tab. poniżej).

Tabela 3.1. Usługi świadczone przez unijne służby celne w 2012 r.

<b>Usługi świadczone na rzecz rządów (Unii Europejskiej i krajowych)</b>	<b>Usługi świadczone na rzecz przedsiębiorstw</b>	<b>Usługi świadczone na rzecz społeczeństwa</b>
pobór dochodów (należności celno-podatkowych) na rzecz Unii i rządów krajowych	ochrona równych warunków prowadzenia działalności dla przedsiębiorstw w identycznych sytuacjach na obszarze całej Europejskiej Unii Celnej	ochrona przed terroryzmem i organizacjami przestępczymi (bezpieczeństwo łańcucha dostaw, przeciwdziałanie praniu pieniędzy)
wdrażanie polityki i przepisów celnych i handlowych	ograniczone do niezbędnego minimum fizyczne i proceduralne naruszenie przepływów handlowych (uproszczone procedury, pojedyncze punkty kontaktowe – <i>single window</i> , punkty kompleksowej obsługi – <i>one stop shop</i> )	ochrona zdrowia (ludzi i zwierząt, np. narkotyki, niebezpieczne i zagrażające zdrowiu i życiu produkty)
wdrożenie (części) innych, niż celne obszarów polityki i przepisów przez organy celne (np. dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa)	wspieranie konkurencyjności unijnych przedsiębiorstw	egzekwowanie poszanowania praworządności
informacje na temat przepływów handlowych i podmiotów uczestniczących w procesie tworzenia polityki (w szczególności statystyki handlu towarami)	ochrona własności intelektualnej	ochrona interesów podatników w UE

<sup>44</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the State of the Customs Union..., s. 9.

<b>Usługi świadczone na rzecz rządów (Unii Europejskiej i krajowych)</b>	<b>Usługi świadczone na rzecz przedsiębiorstw</b>	<b>Usługi świadczone na rzecz społeczeństwa</b>
	przejrzyste, szybkie i jednolite informacje i wskazówki na temat procedur, środków handlowych, standardów i norm, przepisów i orzecznictwa	wzrost dobrobytu gospodarczego
		wdrażanie polityki zagranicznej UE (np. egzekwowanie embarga)
		ochrona dziedzictwa kulturowego
		ochrona środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Services provided by the EU customs union in 2012, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the State of the Customs Union..., s. 8.

Unijne służby celne w zakresie powierzonych zadań nieustannie czas dążą do sprawnej współpracy ze wszystkimi instytucjami wyspecjalizowanymi Unii, wśród których najistotniejsze znaczenie odgrywają: Europol (Europejski Urząd Policji), Eurojust (organ współpracy sądowej), OLAF (Europejski Urząd ds. Spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych)<sup>45</sup>, Frontex (Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej)<sup>46</sup>. We wzajemnych relacjach podejmowane są działania służące zapewnieniu rozwoju współpracy partnerskiej w zwalczaniu wszelkich form przestępczości ponadgranicznej oraz przestępczości o charakterze zorganizowanym. Istotnym elementem takiego współdziałania jest przede wszystkim szybka i elastyczna wymiana informacji, co umożliwia sprawną kooperację i koordynację działań nakierowanych

<sup>45</sup> Współpraca polega na przeprowadzaniu wspólnych operacji celnych oraz specjalnych kontroli na poziomie europejskim, których celem jest zwalczanie przemytu towarów o znaczeniu strategicznym i nadużyć finansowych w tzw. ryzykownych obszarach lub na określonych szlakach handlowych. Przykładem są następujące wspólne operacje: Si-rocco; Diabło i Diabło II; Wasabi; Fake; Barrel (operacja zorganizowane przez Polską Służbę Celną przy współpracy z OLAF, w dniach 18–27 października 2011 r. W działaniach wzięły udział 24 państwa członkowskie UE oraz Chorwacja, Turcja, Norwegia i Szwajcaria. Jej sukcesem było przechwycenie 1,2 mln papierosów ukrytych w pociągach towarowych przewożących drewno i żelazo. Wyniki operacji zostały przedstawione na konferencji prasowej 27 lutego 2012 r. w Sopocie. Zob. Informacja prasowa Komisji Europejskiej z 27.02.2012).

<sup>46</sup> Współpraca ma na celu poprawę zintegrowanego zarządzania zewnętrznymi granicami przez wypracowanie wspólnych zasad dotyczących standardów i procedur kontroli, w celu zwalczania nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zmniejszenia zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz stosunków z krajami trzecimi.

na ochronę wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa wszystkich obywateli Unii<sup>47</sup>.

Ponad czterdzieści lat historii Europejskiej Unii Celnej pokazuje, że z powodzeniem wypełniała ona swoje obowiązki, szybko dostosowując się do nowych zadań i coraz większych wymagań wynikających m.in. z rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe kraje oraz zmieniających się warunków prowadzenia działalności na świecie. Przez utworzenie unii celnej, zgodnie z art. 206 TFUE, Unia przyczynia się, we wspólnym interesie, do harmonijnego rozwoju handlu światowego, stopniowego zniesienia ograniczeń w handlu oraz do zmniejszania barier, w tym barier celnych. 1 lipca 2013 r. do Unii Europejskiej przystąpi Chorwacja<sup>48</sup>, a to oznacza, że obszar Europejskiej Unii Celnej obejmie swoim zasięgiem już 28 państw. Dalsza ewaluacja Europejskiej Unii Celnej będzie wymagała niezwyklej skuteczności organów celnych i sprawnego wcielania się w rolę wielofunkcyjnego usługodawcy – dla budżetu, biznesu i społeczeństwa. Tylko wysoka jakość pracy funkcjonariuszy celnych będzie gwarancją niezakłóconego handlu UE. Oczywiście w dalszym ciągu funkcja poborcy dochodów budżetowych będzie ważna, ale jednocześnie będzie rosła rola służb celnych jako strażnika rynku wewnętrznego przed różnymi zagrożeniami ze strony międzynarodowego handlu towarami.

---

<sup>47</sup> Cyt. za: J. Świerczyńska, *Customs Cooperation in the European Union: Legal Grounds and Forms of EU Customs Cooperation*, „Multikulturalis Műhely” Tanulmányok 2, Hajdúböszörmény 2012.

<sup>48</sup> Decyzja Rady Unii Europejskiej z 5 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej, Dz.U. L 112, 24.04.2011.



## **Rozdział 4.**

# **Bariery w procesie integracji Ukrainy z UE**

*Paulina Habas*

Integracja Ukrainy z Unią Europejską znajduje się obecnie w przełomowym momencie. Istotne punkty negocjacji nad porozumieniem o wolnym handlu zostały uzgodnione. Paraflowano umowę stowarzyszeniową, której dalsze losy zdecydują o relacjach Ukrainy z UE nie tylko w najbliższych latach, ale także w dłuższym okresie. Umowa z Ukrainą jest dla Unii testem nowego rodzaju umowy stowarzyszeniowej, której zasadniczą część stanowi porozumienie w sprawie wszechstronnej i pogłębionej strefy wolnego handlu. Jednak proces Julii Tymoszenko i wzrastające tendencje autorytarne ekipy rządowej sprawiły, że Unia Europejska nie podała daty podpisania porozumienia. Ponadto bliższą współpracę oferuje Ukrainie także Rosja – w ramach integracji eurazjatyckiej, która określa kierunek jej polityki zagranicznej na kolejne dekady<sup>1</sup>. Rząd ukraiński z jednej strony może więc w ramach euroazjatyckich struktur podążyć w stronę bliższej współpracy, a z drugiej wybrać wizję dość wymagających reform, które wprowadzają standardy zgodne z regułami Unii Europejskiej.

Strategiczne znaczenie umowy stowarzyszeniowej między Unią Europejską a Ukrainą powoduje, że od dłuższego czasu są analizowane istotne zagadnie-

---

<sup>1</sup> Raport: *Otwarta Ukraina. Zmiana kursu w stronę europejskiej przyszłości*, red. T. Kuzio, D. Hamilton, Center for Transatlantic Relations 2011, [www.forum-ekonomiczne.pl/prezentacja-raportu-otwarta-ukraina-zmiana-kursu-w-kierunku-europejskiej-przyszlosci-25-26-04-2012-berlin-barcelona](http://www.forum-ekonomiczne.pl/prezentacja-raportu-otwarta-ukraina-zmiana-kursu-w-kierunku-europejskiej-przyszlosci-25-26-04-2012-berlin-barcelona) [28.05.2012], s. 1.

nia pozycji międzynarodowej Ukrainy. Pojawiające się problemy coraz częściej stanowią przeszkodę na drodze do dalszej integracji. Umowa stowarzyszeniowa jest dokumentem, który zakłada współpracę i daje możliwość gospodarczej integracji Ukrainy z UE, jednak w porównaniu z dotychczasowymi relacjami Kijowa z UE, umowa wprowadza rewolucyjne zmiany. Odzwierciedleniem tego jest porozumienie w sprawie pogłębionej i wszechstronnej strefy wolnego handlu (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA), które stanowi zasadniczą część umowy<sup>2</sup>. Umowa stowarzyszeniowa z UE w odniesieniu do CFTA tylko w niewielkim stopniu jest oparta na kompromisie między Unią a krajem dążącym do stowarzyszenia. Do tej pory nie wzięto bowiem pod uwagę tak ważnej sprawy, jak akceptacja przez Ukrainę reguł panujących w UE. Analizując powyższy problem można dojść do wniosku, że na Ukrainie wymaga on akceptacji i wprowadzenia w życie ogromu unijnego *acquis communautaire*<sup>3</sup>. Nie jest jednak możliwe dokładne zbadanie dotychczasowej ważności *acquis communautaire* na Ukrainie, ze względu na jego śladowe istnienie. Brak także uzasadnienia przy szukaniu porównań w przypadku, kiedy nie istnieje zasada równorzędności obu stron. Z politycznego punktu widzenia, zwłaszcza tradycyjnej dyplomacji, dla której podstawę stanowi zasada wzajemności i równego traktowania, stanowi to duży problem dla kraju, który chce stowarzyszenia z UE – jednocześnie jest on nieunikniony<sup>4</sup>.

Pierwszym krokiem po podpisaniu umowy jest jej implementacja. Poprawnie zawarte w umowie wszystkie zapisy to podstawowy warunek, jaki należy spełnić, aby do niej doszło. W tym miejscu pojawia się problem dotyczący kwestii o znaczeniu fundamentalnym. Dla integracji Ukrainy z UE priorytetowe okazuje się właściwe funkcjonowanie tego państwa we Wspólnocie Energetycznej oraz zniesienie wiz dla Ukraińców podróżujących do UE<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> G. Gromadzki, *Umowa stowarzyszeniowa – klucz do relacji Ukraina-UE*, „Otwarta Europa”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa–Kijów, listopad 2011, [www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Umowa\\_stowarzyszeniowa\\_klucz\\_do\\_relacji\\_UkrainaUE.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Umowa_stowarzyszeniowa_klucz_do_relacji_UkrainaUE.pdf) [26.04.2012], s. 1; *Raport dotyczący wartości europejskich centrów informacji w integracji europejskiej*, red. A. Dobrovolskaya, Departament Komitetu Integracji Europejskiej RP, Międzynarodowa Fundacja Odrodzenie, Kijów, listopad 2007; Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Sprawy Polski*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007, [www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Rol\\_Ewroinformacji.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/Rol_Ewroinformacji.pdf), [27.04.2012], s. 7–33.

<sup>3</sup> *Acquis communautaire* – całość kształt dorobku prawnego Wspólnoty Europejskiej tworzonego przez traktaty (prawo pierwotne) i za sprawą instytucji UE (prawo wtórne).

<sup>4</sup> G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 1.

<sup>5</sup> N. Dżikija, *Janukowycz: Umowa stowarzyszeniowa jest dla Ukrainy kompleksowym programem reform*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 1 kwietnia 2012, [www.gazetaprawna.pl/wiado](http://www.gazetaprawna.pl/wiado)

W szerszej perspektywie istnienie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE będzie więc miało duży wpływ na relacje innych państw Europy Wschodniej, objętych Partnerstwem Wschodnim z UE. Samo Partnerstwo Wschodnie<sup>6</sup> tworzy w miarę komplementarny model i mechanizmy rozwijania relacji pomiędzy Unią a wschodnimi partnerami. Jednakże jego funkcjonowanie nie przełożyło się dotychczas na osiągnięcie stawianych przez Unię celów. Wśród nich wyróżnić należy stabilizację polityczną, transformację ekonomiczną i pogłębienie integracji europejskiej. Ewentualny sukces w sprawie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE byłby więc pomocny dla innych krajów Partnerstwa Wschodniego. Takimi krajami są chociażby Mołdawia i Gruzja, które negocjują identyczne umowy. Tymczasem UE oferuje tym i innym państwom poradzieckim Europejską Politykę Sąsiedztwa. Ze względu na swoją wielkość i znaczenie, Ukraina odgrywa najważniejszą rolę wśród krajów Partnerstwa. Jest to kraj, który do tej pory był postrzegany jako lider w relacjach z UE. Jak wspomniano wyżej, sytuacja ta ulega jednak zmianie<sup>7</sup>.

19 grudnia 2011 r. w Kijowie odbył się 15. szczyt UE-Ukraina. Unię reprezentowali przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy i szef Komisji Europejskiej José M. Barroso, Ukrainę – prezydent Wiktor Janukowycz. Obie strony wyraziły oficjalne zadowolenie z zakończenia procesu negocjacyjnego, w tym jej części dotyczącej porozumienia o strefie wolnego handlu. W przyjętym oświadczeniu podkreślono europejską tożsamość Ukrainy. W czasie szczytu nie doszło jednak do parafowania umowy. Było to spowodowane, jak zaznaczył jeszcze przed szczytem H. Van Rompuy, koniecznością dokonania „technicznych uzgodnień” zapisów preambuły. Po rozmowach z prezydentem Ukrainy przewodniczący Rady Europejskiej, nawiązując m.in. do sprawy byłej premier Julii Tymoszenko<sup>8</sup>, wyraził zaniepokojenie upolitycznieniem sądownictwa na Ukrainie i wezwał do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych w sposób, który umożliwiłby udział w nich wszystkim zainteresowanym kandydatom<sup>9</sup>. H. Van Rompuy

---

mosci/wywiady/607292,janukowycz\_umowa\_stowarzyszeniowa\_jest\_dla\_ukrainy\_kompleksowym\_programem\_reform.html, [26.04.2012].

<sup>6</sup> *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Warszawa 2011, s. 43–63.

<sup>7</sup> G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 1–2.

<sup>8</sup> D. Popow, I. Milstein, *Pomarańczowa księżniczka. Zagadka Julii Tymoszenko*, Warszawa 2007, s. 120.

<sup>9</sup> *Szczyt UE-Ukraina – zakończenie rozmów stowarzyszeniowych*, „Tygodnik Biura Bezpieczeństwa Narodowego” (BBN) 2011, nr 64, [www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=8868](http://www.bbn.gov.pl/download.php?s=1&id=8868) [31.05.2012], s. 3.

wykluczył jednocześnie możliwość podpisania jedynie ekonomicznej części umowy stowarzyszeniowej<sup>10</sup>. W Kijowie podkreślono także, że kolejnymi etapami procesu rozmów UE–Ukraina powinno być parafowanie, podpisanie, ratyfikowanie i w końcu wejście w życie umowy. Podczas omawianego szczytu, władze ukraińskie zdawały sobie sprawę, że parafowanie umowy będzie niemożliwe bez uwzględnienia postulatów UE dotyczących liberalizacji polityki wewnętrznej, w tym pełnego respektowania standardów demokratycznego państwa prawa – zgodnie ze zrewidowanymi w maju 2011 r. założeniami nowego podejścia do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W tej sytuacji kwestia preambuły umowy była drugorzędna, a przebieg kijowskiego szczytu wynikał ze świadomego wyboru politycznego władz ukraińskich.

Relacje Ukrainy z UE utrudniali też europejscy politycy, którzy apelowali o bojkot Euro 2012 na Ukrainie, a powodem była prawdopodobnie niechęć polityków Zachodniej Europy do podpisania umowy<sup>11</sup>. Mimo braku rozstrzygnięć w Unii, związanych z kryzysem oraz rozwijaniem we wschodnim sąsiedztwie UE konkurencyjnych inicjatyw integracyjnych, które w dużej mierze mają wpływ na postęp rozmów, 30 marca 2012 r. w Brukseli parafovano umowę stowarzyszeniową. UE nie zgodziła się jednak podpisać najważniejszego dokumentu. Działanie to ma doprowadzić do wymuszenia na władzach Ukrainy przestrzegania zasad państwa prawa<sup>12</sup>. Strona ukraińska jest zdania, że strategiczne znaczenie umowy w stosownym momencie zmieni relacje stron w kierunku politycznej i gospodarczej integracji. Chociaż zakończono negocjacje dotyczące DCFTA, wewnętrzna sytuacja na Ukrainie i tak znacznie zmniejsza szanse na podpisanie przez Unię odpowiedniego dokumentu. To, czy dojdzie do jego podpisania, zależy już tylko od władz Ukrainy, które mogą wpłynąć na stopień demokratyzacji państwa. Oparty na dwóch filarach: demokracji i praworządności pomost, łączący Ukrainę z Europą, nie jest jednak niemożliwy do osiągnięcia.

Toczące się w UE rozmowy na temat umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, wiążą się z dwoma ząbwiącymi się problemami. Pierwszy z nich to kontrowersje wokół zakresu i środków, za pomocą których UE powinna rozwijać relacje z Ukrainą. Drugi dotyczy dylematu związanego z pytaniem, czy

<sup>10</sup> T. Bielecki, *Szczyt UE–Ukraina: twarda odmowa z powodu Tymoszenko*, IAR, wyborcza.pl, 17 grudnia 2011.

<sup>11</sup> P. Petrovic, *Europa nie chce umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, 4 maja 2012*, [www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/597626,Europa-nie-chce-umowy-stowarzyszeniowej-z-Ukraina](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/597626,Europa-nie-chce-umowy-stowarzyszeniowej-z-Ukraina) [23.05.2012].

<sup>12</sup> *Parafowano umowę stowarzyszeniową Unia Europejska–Ukraina*, [www.rp.pl/artykul/852305.html](http://www.rp.pl/artykul/852305.html) [27.05.2012], s. 1–2.



UE powinna podpisać stosowne dokumenty i wprowadzić Ukrainę do swoich struktur. W tym zakresie można wyróżnić dwa odmienne stanowiska. Państwa Skandynawii i Europy Wschodniej, będące członkami UE, w tym Polska (tzw. Grupa EU-11: Finlandia, Szwecja, Dania, Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Czechy, Słowacja, Węgry i Austria), opowiadają się za czynnym zaangażowaniem UE w stosunki z Ukrainą. Europa Zachodnia i Południowa natomiast jest przeciwna takiemu zaangażowaniu<sup>13</sup>. Wyjątkiem są Włochy i Portugalia, popierające aktywną politykę UE wobec Ukrainy, ze względu na liczną mniejszość ukraińską żyjącą w ich krajach<sup>14</sup>. Co ciekawe, najbardziej zdecydowanym przeciwnikiem akcesji wśród dwudziestu siedmiu państw UE jest Francja, a tylko siedem państw z tzw. dziesiątki należy do wyżej wymienionej grupy E-11<sup>15</sup>. Wewnątrz UE największe podziały w kwestii Ukrainy uwidoczniły się w momencie, gdy państwo to stało się ważnym podmiotem polityki zagranicznej UE w kontekście Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz w ogólnych sprawach dotyczących polityki zagranicznej UE. Różnice stanowisk wobec Ukrainy są nieodłącznie związane z polityką wobec innych wschodnich sąsiadów UE, szczególnie Rosji<sup>16</sup>, która na przemiany na Ukrainie ma ogromny wpływ.

Rozpoczęcie negocjacji w sprawie nowego, rozszerzonego porozumienia nastąpiło w marcu 2007 r. Rok później Unia podjęła decyzję, że będzie ono umową stowarzyszeniową, zawierającą również DCFTA. Zmiana stanowiska była możliwa wraz z wejściem Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Członkostwo w WTO jest niezbędnym warunkiem rozpoczęcia przez UE rozmów z jakimkolwiek krajem w sprawie strefy wolnego handlu. Umowa zakłada stowarzyszenie polityczne i integrację gospodarczą. Oprócz DCFTA, będzie składała się z 31 rozdziałów<sup>17</sup>, które są już negocjowane od 2009 r.<sup>18</sup> Dla UE umowa stowarzyszeniowa z DCFTA ma zasadnicze znaczenie, głównie dlatego, że jest to nowy model stowarzyszenia, polegający na głębokiej integracji ekonomicznej kraju stowarzyszonego z Unią<sup>19</sup>. Tymczasem

<sup>13</sup> *Więcej niż sąsiedztwo. Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe relacje. Rekomendacje*, red. G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, Warszawa 2004, s. 11.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>15</sup> Z wyjątkiem Słowenii, Cypru i Malty.

<sup>16</sup> *Więcej niż sąsiedztwo...*, s. 12.

<sup>17</sup> Rozdziały dotyczą różnych dziedzin współpracy Ukrainy z UE (współpraca sektorowa).

<sup>18</sup> G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 3.

<sup>19</sup> *Trade Commissioner Karel De Gucht speech in the European Parliament*, October 20, 2011 (21/10/2011); EU-Ukraine trade negotiations: a pathway to prosperity INTA Committee Workshop, Brussels, 20 October 2011; Delegation of the European Union to Ukraine (10

wymiana handlowa z Ukrainą ma dla UE niewielkie znaczenie<sup>20</sup>. DCFTA zakłada przyjęcie przez Ukrainę unijnego prawa *acquis communautaire*, które stanie się częścią ukraińskiego prawodawstwa, dotyczącego standardów przy eksporcie towarów na rynek unijny, przepisach o zamówieniach publicznych oraz konkurencji. Oznacza to, że prawa, standardy i praktyka w kwestii zamówień publicznych oraz konkurencji będą na Ukrainie wystarczająco zbliżone do panujących w UE<sup>21</sup>. W wyniku zniesienia ceł importowych, takie rozwiązanie wniosłoby znacznie więcej, niż proste wzajemne otwarcie rynków dla towarów i usług.

Widoczne ze strony UE dążenie do jak najszybszego zakończenia negocjacji i podpisania umowy stowarzyszeniowej, wynikało z kolejnych działań Komisji Europejskiej, która negocjując umowę, chciała szybko zamknąć sprawę. W tym działaniu była wspierana przez przewodniczącego Rady H. Van Rompuy, a także wielu polityków państw członkowskich. Wszyscy oni stawiali jednak warunek zachowania demokracji przez władze ukraińskie. Można zaryzykować tezę, że jeśli Ukraina nie miałaby kłopotów z demokracją i przeprowadzała niezbędne reformy gospodarcze, potrzebne do wprowadzenia w życie DCFTA, to nie byłoby sprzeciwu krajów członkowskich i instytucji europejskich<sup>22</sup>.

W sprawie dotyczącej zniesienia wiz panowała zupełnie inna sytuacja. Nawet jeśli Ukraina będzie postępować zgodnie z wytycznymi UE, to i tak można spodziewać się silnego sprzeciwu części państw członkowskich, które będą starały się co najmniej spowolnić proces. Choć wydaje się, że w przypadku zachowania demokracji na Ukrainie, nie będą mogły blokować tego procesu<sup>23</sup>.

Jak więc widać, perspektywa członkostwa Ukrainy w UE podzieliła kraje członkowskie<sup>24</sup>. Większość z nich jest temu przeciwna. To stanowisko w dużej mierze podzielał także Parlament Europejski. Stowarzyszenie jest

---

Kruhlo-Universytetska St. Kyiv, 01024 Ukraine), [www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press\\_corner/all\\_news/news/2011/2011\\_10\\_21\\_03\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2011/2011_10_21_03_en.htm) [28.04.2012].

<sup>20</sup> *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2011*, [www.europa.eu/generalreport/pdf/rg2011\\_pl.pdf](http://www.europa.eu/generalreport/pdf/rg2011_pl.pdf) [26.05.2012], s. 115.

<sup>21</sup> G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 3.

<sup>22</sup> Analiza negocjacji DCFTA: A. Sęk, *UE-Ukraina Negocjacje DCFTA. To więcej niż ekonomia*, Centrum Inicjatyw Międzynarodowych, [www.centruminicjatyw.org/?q=pl/node/152](http://www.centruminicjatyw.org/?q=pl/node/152) [31.05.2012], s. 1.

<sup>23</sup> G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 4.

<sup>24</sup> M. Sabik, *Polska polityka wschodnia a polityka Unii Europejskiej wobec krajów Europy Wschodniej*, [www.euro-limes.ae.krakow.pl](http://www.euro-limes.ae.krakow.pl) [24.05.2012], s. 6.

kompromisem, jako swoisty wspólny mianownik, możliwy do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie. Dla przeciwników stowarzyszenie stanowi w dużej mierze koniec procesu integracji Ukrainy z Unią, bądź odłożenie na przyszłość dyskusji o ewentualnym członkostwie. Zwolennicy uważają natomiast, że stowarzyszenie to niezbędny etap, jaki Ukraina musi przejść<sup>25</sup>. Dla UE, zawierający ponad 1000 stron dokument stanowi jedynie potwierdzenie uzgodnionego tekstu porozumienia, wymuszanie bowiem przestrzegania zasad państwa prawa, a dokładniej sprawa uwięzienia byłej premier Julii Tymoszenko, wciąż zaburza unijno-ukraińskie relacje. Z tego względu Bruksela nie zorganizowała w tej sprawie konferencji prasowej i celowo nie chciała nadawać temu wydarzeniu nadmiernego znaczenia. Ze strony UE umowę parafował ówczesny dyrektor ds. Rosji, Wschodniego Sąsiedztwa i Zachodnich Bałkanów w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, Miroslav Lajczak, natomiast ze strony ukraińskiej wiceminister spraw zagranicznych Pawło Klimkin. Negocjatorzy złożyli inicjały jedynie na stronach dotyczących współpracy w sferze politycznej. W części zawierającej zapisy o utworzeniu strefy wolnego handlu pomiędzy Unią i Ukrainą podpisy złożono tylko na pierwszej i ostatniej stronie tekstu. Niektóre elementy porozumienia mogą więc podlegać jeszcze technicznym zmianom<sup>26</sup>. Aby umowa mogła wejść w życie, niezbędne jest podpisanie porozumienia przez Komisję Europejską oraz ratyfikowanie przez parlament Ukrainy, Parlament Europejski i parlamenty 28 państw UE (wraz z Chorwacją). Należy liczyć się z faktem, że ratyfikacja może ciągnąć się latami we wszystkich krajach członkowskich UE i że do wyborów prezydenckich w 2015 r. na Ukrainie, nic się nie zmieni. Bez spełnienia unijnego postulatu dotyczącego uwolnienia i zagwarantowania startu w wyborach Julii Tymoszenko, państwa unijne nie będą chciały nawet słyszeć o ratyfikacji umowy o stowarzyszeniu i pogłębieniu współpracy z Ukrainą.

Dla władz i opozycji na Ukrainie jest to zachęta, by traktowali perspektywę europejską jako realny cel. Ponadto Unia Europejska chce w ten sposób dać do zrozumienia, że nie ma zamiaru pozostawiać Ukrainy w orbicie wyłącznych wpływów Rosji, która prowadzi coraz bardziej zdecydowaną politykę reintegracyjną w stosunku do państw byłych republik Związku Radzieckiego<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 1.

<sup>26</sup> UE parafowała umowę z Ukrainą. Bez fanfar, w cieniu Tymoszenko, [www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/ue-parafowala-umowe-z-ukraina-bez-fanfar-w-cieniu-tymoszenko,205371.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/ue-parafowala-umowe-z-ukraina-bez-fanfar-w-cieniu-tymoszenko,205371.html) [30.05.2012].

<sup>27</sup> *Ibidem*.

Rozmowy z początku kwietnia 2011 r., przyniosły wrażenie, że Ukraina zdecydowała się na pewne ustępstwa, aby przyspieszyć negocjacje. Oparła się także presji ze strony rosyjskich władz, które nakłaniały ją do przystąpienia do unii celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. W negocjacje włączyli się także najważniejsi ukraińscy politycy, co dowodzi, że podpisanie umowy jest traktowane na Ukrainie priorytetowo<sup>28</sup>. Trudno jednak o jednoznaczną odpowiedź na pytanie o to, do czego dążą władze ukraińskie w relacjach z UE. Z jednej strony prezydent Wiktor Janukowycz posługuje się retoryką proeuropejską i jednoznacznie opowiada się za integracją Ukrainy z Unią jako jedyną możliwą opcją, z drugiej jednak działania ukraińskich władz i innych polityków uniemożliwiają integrację<sup>29</sup>.

Dla prezydenta Janukowycza i jego ekipy priorytetem są sprawy wewnętrzne kraju. Wśród nich dominuje chęć zniszczenia opozycji, a częściowo integracja z UE znajduje się na dalszym planie i nie jest traktowana jako sprawa wewnętrzna. Jednak pomyślne relacje z UE są potrzebne obecnym władzom na Ukrainie do rozgrywki z Rosją, aby pokazać, że Kijów może wybrać opcje inne niż integracja z Moskwą.

Kontrowersje wokół dążeń Ukrainy są także związane z pogłębianiem relacji ekonomicznych. Wprowadzenie standardów unijnych w polityce i gospodarce Ukrainy nie jest na rękę rządzącej ekipie. Rząd ukraiński działa według własnych reguł, zazwyczaj sprzecznych z normami unijnymi. Najlepszym rozwiązaniem dla władz Ukrainy wydaje się prowadzenie interesów biznesowych z UE, jednak bez nadmiernych zobowiązań. Ukraina byłaby także zadowolona z pozostawionych tylko do jej dyspozycji możliwości zarabiania niebagatelnych pieniędzy w kontaktach gospodarczych z Rosją. Problemem jest także utrzymanie władzy na Ukrainie przez obecną ekipę, bez względu na polityczne metody i koszty, co jest ogromnym zagrożeniem dla europejskich aspiracji tego kraju. Sprawa jest trudna, ponieważ władze ukraińskie nie zaakceptowały podstawowej zasady demokracji i nie godzą się na oddanie swoich przywilejów. Pamiętna „pomarańczowa rewolucja” i utrata władzy, która w 2004 r. była na wyciągnięcie ręki, wciąż stanowi dla Janukowycza traumatyczne prze-

<sup>28</sup> M. Migalski, *Największym wyzwaniem są relacje z Ukrainą*, „Monitor Unii Europejskiej” 2011, nr 4 (82), s. 21.

<sup>29</sup> V. Yanukovich, *Ukraine's Future is With the European Union our Unpredictable Relationship with Russia has Long Blighted our Energy Security*, „Wall Street Journal”, 25.08.2011, [www.online.wsj.com/article/SB10001424053111903461304576524672209158138.html](http://www.online.wsj.com/article/SB10001424053111903461304576524672209158138.html) [29.04.2012]; G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 4.

życie<sup>30</sup>. Perspektywa kolejnych wyborów potęguje napięcie i widać, że coraz częściej rząd decyduje się na bezwzględną rozprawę z opozycją<sup>31</sup>.

We wrześniu 2010 r. Sąd Konstytucyjny uznał za bezprawne tzw. pomarańczowe poprawki do konstytucji, odbierające większość kompetencji prezydentowi Ukrainy na rzecz parlamentu. Obecnie Ukraina funkcjonuje więc w niezmiennym od lat 90. Systemie, generującym polityczno-prawne konflikty<sup>32</sup>. Nowe prawo wyborcze zostało skrytykowane przez Komisję Wenecką Rady Europy, m.in. ze względu na zbyt szybkie jego wprowadzenie w życie, podniesienie progu wyborczego z 3 do 5% oraz zakaz udziału w wyborach bloków wyborczych. Według corocznie publikowanego raportu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na temat naruszeń praw człowieka, Ukraina znalazła się na 45. Miejscu, tuż za nią są już tylko Rosja i Turcja. Odpowiedzialna za organizację pracy organów parlamentarnych w polityce zewnętrznej Dyrekcja Generalna ds. Polityki Zewnętrznej Unii Europejskiej (DG Expo), przekazała poufne informacje, z których wynika, że ukraińskie ataki na aktywistów praw człowieka i wyraźnie antyopozycyjny kurs polityki rządu, stają się międzynarodowym wstydem Ukrainy. Sytuacja ta dotyczy także zesłania na trzy lata kolonii karnej, ogromnego mandatu oraz trzyletniego wykluczenia z życia politycznego Julii Tymoszenko. Zakaz udziału byłej premier w październiku 2012 r. w wyborach parlamentarnych oraz w 2015 r. w wyborach prezydenckich, wyeliminował ją z życia politycznego jako najważniejszą konkurentkę Wiktora Janukowycza<sup>33</sup>.

Pozytywna reputacja międzynarodowa danego państwa jest obiektywnym wymogiem współczesności. Wizerunek państwa wpływa bowiem nie tylko na stosunki partnerów, ale wyznacza również wspólne rozumienie wartości, możliwość rozwoju dwustronnych stosunków, przyciąga inne państwa do inwestowania i stwarza nowe perspektywy. Obecnie problem zrewidowania wizerunku Ukrainy jest trudny, ponieważ nie pozycjonuje ona siebie jako państwa, w którym rozwija się demokracja i tworzy silna gospodarka rynkowa. Ukraina nie przedstawia siebie jako ważnego regionalnego gracza i godnego europejskiego partnera gospodarczego, co znacznie oddala

<sup>30</sup> A. Chojnowski, J. Bruski, *Ukraina*, Warszawa 2006, s. 283; R. Drozd, A. Modrzejewski, *Próby dezintegracji i reintegracji społeczeństwa ukraińskiego podczas wyborów prezydenckich 2004 roku*, „Rocznik Wschodni” 2004, nr 10, s. 145–155.

<sup>31</sup> G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 5.

<sup>32</sup> A. Sęk, *Co z tą Ukrainą?*, [www.blogcim.wordpress.com/2012/05/08/co-z-ta-ukraina/#more-3581](http://www.blogcim.wordpress.com/2012/05/08/co-z-ta-ukraina/#more-3581) [31.05.2012], s. 1.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

stowarzyszenie z UE<sup>34</sup>. Dodatkowo władze ukraińskie nie do końca rozumieją fakt, że demokracja jest warunkiem *sine qua non* integracji z UE. Unia współpracuje z krajami niedemokratycznymi, jednak nigdy taki kraj nie będzie mógł się z nią zintegrować. Dotyczy to zarówno płaszczyzny politycznej, jak i gospodarczej. Dołączenie do strefy wspólnego rynku wymaga przestrzegania zasad państwa prawa, co nie jest możliwe w niedemokratycznej Ukrainie<sup>35</sup>. Ukrainie brakuje zrozumienia, że integracja europejska zaczyna się wewnątrz kraju, a podpisanie umowy stowarzyszeniowej i następnie jej wejście w życie, zależy przede wszystkim od niej samej.

Pomimo zdarzających się w Unii kłopotów z wprowadzaniem nowego prawa, czego przykładem są chociażby opóźnienia w przyjęciu nowych regulacji unijnych przez państwa członkowskie, to i tak zawsze są one uznawane za naganne odstępstwo od obowiązujących reguł, a nie często powtarzające się zjawisko. Na Ukrainie natomiast coraz powszechniejsze staje się podpisanie dokumentu, ale nie jego wprowadzenie w życie, przez co powstaje bardzo poważny problem z implementacją zobowiązań. W Unii obowiązuje zasada *pacta sunt servanda*<sup>36</sup>. Jeśli Ukraina rzeczywiście chce integracji z UE, to jej elita polityczna będzie musiała te kwestie przyjąć do wiadomości, umowa stowarzyszeniowa zakłada bowiem konieczność przyjęcia sporej liczby unijnych regulacji (*acquis communautaire*). Aby unijne regulacje zostały w pełni wdrożone, ukraińskie instytucje państwowe będą musiały przejść gruntowną modernizację. Największym wyzwaniem może być wdrożenie DCFTA. Wymaga ono kosztownego dostosowania ukraińskiej gospodarki do konkurencji z unijnymi przedsiębiorstwami. Korzyści, które może przynieść ukraińskim przedsiębiorstwom DCFTA pojawią się dopiero wtedy, gdy Ukraina dostosuje się do norm unijnych<sup>37</sup>. Jednak prędzej czy później, ukraińskie władze będą musiały przeznaczyć poważne środki finansowe na modernizację gospodarki i państwa. Bez wysiłku organizacyjnego i finansowego dojdzie do marginalizacji Ukrainy, zarówno w relacjach z UE, jak i z innymi partnerami.

Rosja to ważny aktor stosunków międzynarodowych w Europie i świecie. Dobre stosunki Unii Europejskiej z Ukrainą wywołują więc automatycznie konfrontacyjną postawę wobec Rosji, która konsekwentnie działa na prze-

<sup>34</sup> T. Mayer, *What More do European Governments Need to do to Save the Eurozone in the Medium Run?*, voxEU.org [17.07.2010], s. 49.

<sup>35</sup> G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 5.

<sup>36</sup> *Pacta sunt servanda* – łac. „umów należy dotrzymywać”; G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 5.

<sup>37</sup> Pozwoliłoby to na wzrost eksportu do UE.

strzeni postradzieckiej, nagradzając państwa z nią zaprzyjaźnione, a karząc proeuropejskie. W styczniu 2006 r. Rosja pozbawiła Ukrainę dostępu do gazu, gdyż ta w 2005 r. głośno opowiedziała się za nowym, proeuropejskim kierunkiem w polityce zagranicznej. Swoją decyzję Rosja otwarcie tłumaczyła, że nie ma zamiaru sponsorować państw prowadzących politykę zbliżenia z UE<sup>38</sup>. Potem przez niedługi czas nie sprzeciwiała się europejskim ambicjom Ukrainy, uważając ich realizację za mało realną. Inaczej jednak stało się ze sprawą członkostwa w NATO. Szybki postęp, jaki osiągnięto w negocjacjach, wymusił na Rosji rozpoczęcie kampanii mającej na celu przekonanie Ukrainy do przystąpienia do unii celnej. Rosyjscy politycy sugerowali nawet możliwość obniżenia cen gazu dla Ukrainy. Taki rozwój wydarzeń oznaczałby jednak automatyczne zerwanie negocjacji w sprawie umowy stowarzyszeniowej<sup>39</sup>.

Od początku istnienia Ukrainy jako niepodległego państwa, usytuowanie tego kraju między Unią Europejską a Federacją Rosyjską, stanowiło o założeniach polityki zagranicznej Kijowa. Prowadzenie przez Ukrainę polityki wielowektorowej, która zakłada specyficzny balans między Brukselą a Moskwą, gwarantujący wyciąganie wielu korzyści, jest jedną z najważniejszych koncepcji już od czasów L. Kuczmy. Z jednej strony polityka prezydenta Janukowycza do pewnego stopnia została więc skierowana w stronę Rosji, a z drugiej pozostawia otwartą furtkę dla integracji z Unią Europejską. Jednak perspektywa członkostwa Ukrainy z UE nie nadeszła, ani w okresie „pomarańczowej rewolucji”, ani w odpowiedzi na bardziej pragmatyczne poczynania lidera Partii Regionów. Doprowadziło to do rozczarowania Kijowa Unią. Z dużym dystansem przyjęto nawet polsko-szwedzką inicjatywę nowego programu wzmacniającego współpracę z Europą Wschodnią i Kaukazem – „Partnersstwa Wschodniego”, która miała być nową strategią dla Kijowa. Od chwili, gdy w 1989 r. Europa doświadczyła radykalnych zmian o pokojowym charakterze, zwanych często Jesienią Ludów, Ukraina i inne państwa regionu powróciły do wspólnoty państw wolnych, demokratycznych i suwerennych. Upadek bipolarnego podziału świata spowodował, że na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej, szczególnie w jej wschodniej części, ukształtowała się nowa sytuacja geopolityczna<sup>40</sup>. Nowy układ sił w tej części kontynentu nie został, jak dotąd, ostatecznie określony. Z tego powodu w Europie Wschod-

<sup>38</sup> M. Golonko, *Spójność polityki zagranicznej Unii Europejskiej w kontekście stosunków z Ukrainą*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2008, nr 1 (11), s. 199.

<sup>39</sup> M. Migalski, *op. cit.*, s. 22.

<sup>40</sup> T. Stępniewski, *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Lublin–Warszawa 2011, s. 57.

niej (Białoruś, Mołdawia i Ukraina)<sup>41</sup> do tej pory trwa rywalizacja o wpływy, których wynikiem jest nie tylko kształt systemów politycznych państw tego obszaru, ale również kierunek ich polityki zagranicznej. Determinowany jest on zarówno przez uwarunkowania wewnętrzne, jak i jakość relacji państw zachodnich z Rosją, co *de facto* oznacza układanie stosunków z tymi państwami „w cieniu Rosji”<sup>42</sup>, która w zdecydowany sposób (co szczególnie widoczne było w latach 2008–2009) stara się zachować swoją strefę wpływów na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), dąży też do zmiany układu sił, nie tylko w skali europejskiej, ale i światowej<sup>43</sup>. Taka sytuacja jest niebezpieczna zarówno dla państw Europy Wschodniej, jak i dla UE oraz innych instytucji zachodnich.

Oficjalne stanowisko Rosji i rosyjskich elit nie jest obecnie na tyle jednorodne, by można było założyć istnienie konsensusu odnośnie do Ukrainy. Na arenie międzynarodowej Rosja wypowiada się z jednej strony za Ukrainą, którą nadal traktuje jako swoją strefę wpływów i nie życzy sobie wzmocnienia jej współpracy z UE. Z drugiej strony nie neguje prawa Ukrainy do integracji z UE. Jednak polityka Rosji mieści w sobie zbyt wiele sprzecznych elementów, świadczących o istnieniu różnych poglądów. Można powiedzieć, że nawet po odrzuceniu skrajnych elementów rosyjskiego spektrum, integracja Ukrainy z UE nie jest zgodna ze strategicznym interesem Rosji. Chodzi tu nie tylko o hipotetyczne i dosyć odległe pełnoprawne członkostwo, ale nawet o „integrację bez członkostwa”, jeśli miałaby ona doprowadzić na Ukrainie do strukturalnych, instytucjonalnych i nieodwracalnych przemian wewnętrznych, które sprawiłyby, że reintegracja Ukrainy z przestrzenią postradziecką (z centrum w Federacji Rosyjskiej) stałaby się niemożliwa. Przykładem tak nieodwracalnego etapu może być chociażby unia celna z UE na wzór turecki<sup>44</sup>. Rozszerzona w ten sposób strefa wolnego handlu mogłaby

<sup>41</sup> Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Lublin 2009; T. Kapuśniak, *Federacja Rosyjska – Wspólnota Niepodległych Państw 1991–2011: wprowadzenie*, [w:] red. T. Kapuśniak; *Federacja Rosyjska – Wspólnota Niepodległych Państw*, t. 2, Lublin–Warszawa 2011, s. 9–12.

<sup>42</sup> T. Kapuśniak, *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Warszawa–Lublin 2008, rozdział trzeci.

<sup>43</sup> *Europe's Last Frontier? Belarus, Moldova, and Ukraine between Russia and the European Union*, red. O. Schmidtke, S. Yekelchik, New York 2008, s. 83.

<sup>44</sup> O. Suszko, *Integracja europejska Ukrainy i odpowiedź Rosji*, [w:] *Ukraina: jak żyć z Rosją? Rosja: jak żyć z Ukrainą? Stosunki ukraińsko-rosyjskie w 2006 roku i w najbliższej przyszłości*, Warszawa 2006, [www.batory.org.pl/upload/files/pdf/ukraina-rosja.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/pdf/ukraina-rosja.pdf) [30.04.2012], s. 37; [O. Suszko (Oleksandr Sushko), dyrektor naukowy, Instytut Współpracy Euroatlantyckiej oraz ekspert Europy bez Barier, Ukraina].



być swego rodzaju zabezpieczeniem przed gospodarczą reintegracją Ukrainy i Rosji, jeśli w ramach tego projektu byłyby przeprowadzone działania z zakresu wprowadzania wspólnych standardów i harmonizacji prawa. Pomijając to hipotetyczne założenie (16 maja 2008 r., po 14 latach negocjacji, Ukraina stała się 152. członkiem Światowej Organizacji Handlu), według strony rosyjskiej, analogicznym zabezpieczeniem tego typu był, i nadal pozostaje, projekt Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG) z 2003 r. Zakłada on głęboki poziom integracji (co najmniej unię celną z elementami unii gospodarczej) i ma konkretne cele. Zakładają one przekonanie partnerów europejskich, że nie jest możliwa kontynuacja ukraińskiej polityki eurointegracyjnej, ponieważ już samo podpisanie dokumentów założycielskich WPG we wrześniu 2003 r. podało w wątpliwość adekwatność ówczesnych proeuropejskich deklaracji władz ukraińskich. Kolejnym celem jest stworzenie strukturalnego i funkcjonalnego zabezpieczenia przed integracją Ukrainy z UE<sup>45</sup>. Obecne stanowisko Ukrainy zakłada ograniczone wykorzystanie WPG do strefy wolnego handlu w ramach tzw. czwórki. Rosja odrzuca jednak taki scenariusz. Unię celną – etap integracji gospodarczej, na poziomie którego znika możliwość prowadzenia przez kraj członkowski suwerennej zagranicznej polityki gospodarczej, uważa za najbardziej możliwe stadium integracji z WPG. Instrumentem Federacji Rosyjskiej wpływającym na kształt stosunków Ukraina–UE nie jest oczywiście WPG, za takowe bowiem można uznać istniejącą w obecnym kształcie politykę energetyczną. Tak więc systematyczny nacisk na ukraińskie siły polityczne przez Kreml staje się zadaniem także pewnych rosyjskich kręgów politycznych i biznesowych, zainteresowanych umacnianiem wpływów na rynkach ukraińskich<sup>46</sup>.

W tym kontekście zasadne wydaje się pytanie o to, czy Ukraina powinna integrować się z UE czy z Rosją<sup>47</sup>. Na Ukrainie dla wielu zwolenników integracji z Zachodem ta kwestia ma znaczenie geopolityczne. Ścisłe związki z Rosją oznaczają trwanie państwa bezprawia, dlatego lepszym wyborem jest integracja z UE. Oczywiście jest więc, że Rosja za wszelką cenę stara się zapobiec takiemu scenariuszowi i przedstawiła nową–starą propozycję integracji w obrębie byłej ZSRR (z wyjątkiem trzech krajów bałtyckich – Estonii, Łotwy i Litwy, oraz Gruzji) w postaci Unii Euroazjatyckiej. Aby Ukraina dołączyła do unii celnej Rosja–Białoruś–Kazachstan, co uniemożliwiłoby

<sup>45</sup> Zabezpieczeniem tego typu, może stać się także unia celna.

<sup>46</sup> O. Suszko, *op. cit.*, s. 38.

<sup>47</sup> *Report on Transformation – Russia 2010*, VI Europe–Russia Forum, 31 May–1 June, Eastern Institute, *Foreign Policy of Russia in 2010*, Warsaw, 2011, s. 52 – 74.

integrację gospodarczą z UE, w 2011 r., w czasie końcowych rozmów dotyczących umowy stowarzyszeniowej, Moskwa zwiększyła naciski na Kijów<sup>48</sup>. UE natomiast nie zamyka drzwi Ukrainie, która doskonale wie, że integracja pozwoli zmodernizować państwo i gospodarkę, czego nie zapewni ścisły związek z Rosją<sup>49</sup>.

W ramach negocjacji w sprawach liberalizacji systemu wizowego, umowy stowarzyszeniowej oraz pogłębionej umowy o wolnym handlu, Bruksela zaproponowała Ukrainie integrację po przeprowadzeniu gruntownych reform, jednak Kijów nie przyjął propozycji. Zdaniem Ukrainy, za przyjęcie *acquis communautaire* i bolesnych reform społeczno-polityczno-ekonomicznych powinna ona otrzymać więcej niż tylko moralne, symboliczne czy finansowe wsparcie Unii. Ukraina najwyraźniej nie chce udowodniać, że jest dojrzałym demokratyzującym się krajem, gotowym do poważnej rozmowy. W ten sposób droga do ratyfikacji wstępnie podpisanej w marcu 2012 r. umowy stowarzyszeniowej i DCFTA nadal się wydłuża. Jeśli władze na Ukrainie nie wypełnią zobowiązań związanych z demokracją i ochroną praw człowieka, wówczas parlamenty narodowe krajów członkowskich UE oraz Parlament Europejski odmówią ratyfikacji umów. Jak wspomniano, Ukraina musi się uporać ze sprawą byłej premier Tymoszenko i prawidłowym zorganizowaniem wyborów parlamentarnych. Dopóki do tego nie dojdzie, UE nie zechce rozmawiać.

Ukraina próbuje na miarę możliwości wewnętrznych i panującej sytuacji geopolitycznej prowadzić politykę integracji europejskiej i euroatlantyckiej. Realia stosunków międzynarodowych, czynniki wewnętrzne oraz rozszerzanie się współczesnych zagrożeń i wyzwań dla pokoju europejskiego, warunkują jednak potrzebę intensywnej i owocnej współpracy oraz podjęcia działań integracyjnych, zarówno ze strony Ukrainy, jak i Europy. Głównym zadaniem Ukrainy na drodze do osiągnięcia celu powinno być dążenie do zaprowadzenia stabilnej i pozbawionej wszelkiej dwuznaczności polityki. Rozszerzenie struktur Unii na wschód (2004 i 2007 r.) spowodowało, że Ukraina wraz z innymi państwami tego obszaru Europy znalazły się pomiędzy UE a Rosją. Przyszłość tych państw zależy jednak od nich samych, czyli od ewolucji sytuacji politycznej, koncepcji i kierunków polityki zagranicznej – opowiedzenia się bądź za współpracą z UE, bądź za powrotem do zależności od Rosji. Ukraina powinna też dążyć do minimalizowania podziałów na scenie politycznej, ale również społecznych, gdyż wpływają one nega-

<sup>48</sup> G. Gromadzki, *op. cit.*, s. 6.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 7.

tywnie zarówno na stan państwa, jak i na postrzeganie przez społeczność międzynarodową. Dlatego też Ukraina powinna odpowiedzieć na pytania: czy polityka balansowania przyniesie pożądane korzyści, na ile państwo to może trwać w zawieszeniu między Wschodem i Zachodem, UE a WNP, czy Rosja i jej „petropolityka” uświadomi ukraińskim elitom politycznym, że ich zależność energetyczna może doprowadzić do akceptacji dominacji Rosji na tym obszarze. Zaangażowanie Zachodu i wspieranie Ukrainy może rodzić nadzieję na zmianę sytuacji. Oczywiście jest, że nie wszystko zależy od samej Ukrainy. Skuteczna polityka Unii Europejskiej i Ukrainy, może dać pożądane rezultaty w postaci zbliżenia obu stron. Aby polityka ta przyniosła efekty, UE powinna dostrzec specyfikę Ukrainy oraz jej znaczenie w prowadzonej przez siebie polityce wschodniej.

Główne przeszkody na drodze do dalszej integracji UE z Ukrainą są uwarunkowane przez krótko- i długoterminową politykę. Ze względu na zarysowaną w tym tekście skomplikowaną rzeczywistość na Ukrainie, wyodrębnić można wiele problemów związanych z obecnym stanem stosunków UE–Ukraina. Z jednej strony wszystko wskazuje na to, że dla prezydenta Janukowycza i jego otoczenia priorytetem są obecnie sprawy wewnętrzne i chęć zniszczenia opozycji, zwłaszcza Julii Tymoszenko, postrzeganej jako główne zagrożenie dla ich rządów. Natomiast częściowa integracja z UE nie jest uznawana za sprawę priorytetową. Z drugiej strony doszło do parafowania umowy stowarzyszeniowej, która może przyczynić się do politycznej i gospodarczej integracji. Według UE, parafowana umowa niewiele jednak zmieniła. Zawierający ponad 1000 stron dokument jest dla UE jedynie potwierdzeniem uzgodnionego tekstu porozumienia. Powodem takiego stanowiska jest nieprzestrzeżenie zasad państwa prawa, a dokładniej uwięzienie byłej premier. Podstawowym dylematem UE jest obecnie podpisanie umowy stowarzyszeniowej. Zwolennicy opowiadający się za podpisaniem dokumentu uważają, że umowa pomoże Ukrainie w jej integracji z UE i będzie procentować w przyszłości, kiedy zmianie ulegnie ekipa rządząca. Na Ukrainie od grudnia 2004 do lutego 2010 r. czterokrotnie odbyły demokratyczne wybory. Jednak ze względu na powszechnie krytykowany przebieg wyborów samorządowych w październiku 2010 r., który odbiegał od standardów międzynarodowych, zarówno na kontynencie europejskim, jak i w USA, istnieją obawy o to, czy przyszłe wybory również będą miały charakter demokratyczny. Ze względu na uwięzienie byłej premier Tymoszenko oraz innych przywódców opozycji, trudno będzie Radzie Europy oraz OBWE uznać wybory w 2012 r. za demokratyczne. Ponadto część ukraińskich ekspertów zajmują-

cych się problematyką europejską, którzy są dalecy od popierania obecnych władz, uważa jednak, że umowa stowarzyszeniowa zablokowałaby możliwość wejścia Ukrainy do unii celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Zwolennicy drugiego rozwiązania uważają, że kraj rządzony niedemokratycznie, z coraz bardziej widocznymi tendencjami autorytarnymi, nie ma możliwości, nawet częściowego, integrowania się z Unią Europejską. Wstrzymanie się więc z podpisaniem umowy do czasu poprawy sytuacji na Ukrainie zyskuje w UE coraz więcej zwolenników niż pierwsza opcja. Najprawdopodobniej Unię Europejską czeka stan zawieszenia w relacjach z Ukrainą. Może on trwać długo, a kolejne wybory prezydenckie odbędą się dopiero w 2015 r. Nadal zasadne wydaje się pytanie, jak długo Ukraina będzie zwlekać z wprowadzeniem odpowiednich reform, a tym samym z podjęciem strategicznej decyzji o integracji z Unią Europejską.

## Rozdział 5.

# Wymiana handlowa krajów Mercosur w latach 1990–2011

*Renata Hołota, Klemens Budzowski*

W teorii stosunków międzynarodowych, komplementarność rozumiana jest jako zróżnicowanie struktur gospodarczych sprzyjające współpracy z partnerem zagranicznym. Współpraca gospodarcza między krajami może mieć miejsce tylko wtedy, gdy struktury gospodarcze są komplementarne lub odwrotnie – występowanie handlu międzynarodowego świadczy o tym, że między partnerami istnieją zależności typu komplementarnego. Komplementarność jest w pewnym stopniu zdeterminowana warunkami naturalnymi krajów, strukturą zasobów surowcowych, technicznymi możliwościami ich eksploatacji, warunkami klimatycznymi w odniesieniu do produktów rolnych.

Tradycyjny, ukształtowany w poprzednich okresach rozwoju, międzynarodowy podział pracy, był w znacznym stopniu określony przez warunki i zasoby naturalne poszczególnych krajów. Komplementarność krajów w zakresie surowców, energii i produktów rolnych sprzyja rozwijaniu współpracy i wymiany handlowej. Ukształtowany w okresie rewolucji przemysłowej w XVIII i XIX w. międzynarodowy podział pracy, który doprowadził do znacznego zróżnicowania krajów pod względem rozwoju gospodarczego był w znacznym stopniu zdeterminowany przez komplementarność wynikającą z przesłanek naturalnych, klimatycznych, demograficznych i historycznych<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Klasyczna komplementarność, zdefiniowana prawdopodobnie w 1892 r. przez J. Fishera, a rozwinięta przez J.R. Hicksa i R.G. Allena, dotyczy zależności zachodzących między do-

Współczesny międzynarodowy podział pracy kształtowany jest natomiast przez postęp naukowo-techniczny, wiedzę i innowacje. Miejsce lokalizacji przemysłu wytwarzającego produkty kapitałochłonne, innowacyjne, zawierające duży poziom wiedzy technicznej, organizacyjnej i marketingowej określone jest nie przez miejsce wydobycia surowców, ale coraz częściej przez umiejscowienie ośrodka uniwersyteckiego, parku lub klastera technologicznego. Coraz częściej przyjmuje się też, że wszelka konkurencyjność czy rywalizacja jest mniej korzystna od komplementarności, współpracy. Zdaniem J. Vienera, także w procesie tworzenia unii celnej, korzystniejszą jest sytuacja, gdy między integrującymi się krajami istnieje komplementarność, aniżeli konkurencyjność w sferze produkcji lub wymiany<sup>2</sup>. Równocześnie jednak zwraca uwagę na fakt, że im mniejszy jest poziom komplementarności przed powstaniem unii celnej dwóch i więcej krajów (lub odwrotnie, im większy jest poziom konkurencyjności między tymi krajami), tym większe są i będą korzyści z utworzenia unii celnej tych krajów<sup>3</sup>, pod warunkiem przekształcenia struktur współpracujących krajów w struktury typu komplementarnego. Stworzenie między krajami związków typu komplementarnego będzie prowadzić do pogłębienia wzajemnych zależności wewnątrz danej grupy krajów, rozszerzenia wewnętrznej wymiany handlowej. Zdaniem G. Haberlera i W. Hoffmana, różnice w kosztach produkcji między krajami komplementarnymi są znacznie większe niż między krajami, które są konkurencyjne, mają podobne struktury wytwarzania<sup>4</sup>. F.V. Meyer ale także J. Viener przyznają z kolei, że z punktu widzenia kreacji handlu, korzyści z unii kilku krajów będą tym większe, im większa była między nimi konkurencyjność przed powstaniem związku (unii)<sup>5</sup>. B. Balassa, analizując korelację między integracją a wydajnością produkcji piase, że przy założeniu *ceteris paribus*, wpływ unii na wydajność światową będzie tym korzystniejszy, im struktury krajów uczestniczących będą konkurencyjne,

---

brami (towarami). Komplementarność w teorii popytu definiowano przy zastosowaniu mieszanej pochodnej funkcji użyteczności dla dwóch dóbr. P.A. Samuelson w artykule *Complementarity – An Essay on the 40<sup>th</sup> Anniversary of Hichs-Allen Revolution in Demand Theory* („Journal of Economic Literature” 1974, Vol. 12, No. 4), omówił różne definicje komplementarności dóbr. Zob.: K. Budzowski, *Niektóre problemy komplementarności powiązań gospodarczych pomiędzy krajami w literaturze ekonomicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 1983, nr 171, s. 47–59.

<sup>2</sup> J. Viener, *The Customs Union Issue*, New York 1950, s. 51.

<sup>3</sup> B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1962, s. 30.

<sup>4</sup> G. Haberler, *The Political Economy of Regional or Continental Blocks. Postwar Economic Problems*, New York 1943; W. Hoffman, *Die Integration der Volkswirtschaften als dynamisches problem*, „Economia Internationale” 1950, Vol. 3, No. 3.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

gdy wystąpią duże różnice w kosztach produkcji przed utworzeniem związku oraz gdy będzie duży zasięg i bliskość geograficzna uczestników, istotna będzie także wysokość taryf celnych i poziom wzajemnych powiązań krajów przed powstaniem związku<sup>6</sup>. B. Balassa bardzo przy tym wyraźnie akcentuje fakt, że proces integracji krajów jest zjawiskiem bardzo pozytywnym z punktu widzenia rozwoju handlu światowego<sup>7</sup>. B. Ohlin pisze natomiast, że „nie ulega wątpliwości, że w większości przypadków podział pracy wynika głównie – jeśli nie wyłącznie – z korzyści, jakie daje produkcja masowa”<sup>8</sup>. Korzyści z produkcji masowej wynikają natomiast z niepodzielności czynników produkcji. Bariery niepodzielności czynników można zlikwidować przez włączenie się w międzynarodowy podział pracy.

Teoria proporcji czynników, opracowana przez E. Heckschera i B. Ohlina, a następnie rozwinięta przez P. Samuelsona, zwracała uwagę na fakt, iż komparatywne korzyści z wymiany powstawały w wyniku zróżnicowanego wyposażenia krajów w czynniki produkcji: pracę i kapitał<sup>9</sup>. Kraje tworzące postęp techniczny, wprowadzające innowacje, wykorzystują swoją dominację w tej dziedzinie specjalizując się na rynku międzynarodowym w produkcji i wymianie wyrobów kapitałochłonnych, innowacyjnych. P. Krugman dodaje, że luka technologiczna między krajami innowatorami a pozostałą grupą krajów stwarza możliwości rozwoju handlu międzynarodowego, który może być korzystny także dla kraju zacofanego technologicznie<sup>10</sup>.

Cechą charakterystyczną współczesnych teorii handlu międzynarodowego jest przyjmowanie założenia, że proces umiędzynarodowienia działalności przedsiębiorstwa jest nieunikniony, prowadzący do pogłębienia się specjalizacji krajów w produkcji i wymianie. Internacjonalizacja firm prowadzi do zjawiska, które określane jest mianem globalizacji rozumianej jako internacjonalizacja produkcji i dystrybucji towarów i usług<sup>11</sup>. Globalizacji w handlu towarzyszy globalizacja rynków finansowych, rynków pracy, rolnictwa, wiedzy i technologii.

<sup>6</sup> B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1962, s. 30–31.

<sup>7</sup> Idem, *Trade Creation and Trade Diversion in European Common Market. An Appraisal of the Evidence*, „The Manchester School of Economic and Social Studies” 1974, Vol. 42, No. 2; *European Economic Integration*, red. B. Balassa, Amsterdam–New York 1975.

<sup>8</sup> B. Ohlin, *Międzynarodowy podział pracy w: teoria i polityka handlu międzynarodowego w kapitalizmie*, Warszawa 1960, s. 23.

<sup>9</sup> J. Rymarczyk, *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa*, Warszawa 2004, s. 34.

<sup>10</sup> P. Krugman, *A Model of Innovation, Technology Transfer and the World Distribution of Income*, „Journal of Political Economy” 1979, Vol. 87, No. 2.

<sup>11</sup> R. Piasecki, *Rozwój gospodarczy a globalizacja*, Warszawa 2003, s. 73.

Jednym z najważniejszych ugrupowań gospodarczych o charakterze integracyjnym na kontynencie południowoamerykańskim jest Mercosur. Został on powołany w 1991 r. na mocy traktatu z Asunción<sup>12</sup>. Państwami założycielskimi Mercosuru była Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj. W sierpniu 2012 r. pełnoprawnym członkiem ugrupowania stała się również Wenezuela<sup>13</sup>. Ponadto na początku grudnia 2012 r. rozpoczął się proces związany z rozszerzeniem Mercosuru o kolejne państwo członkowskie, jakim ma stać się w najbliższych latach Boliwia<sup>14</sup>.

Jednym z motywów utworzenia przez cztery kraje Ameryki Południowej Mercosuru<sup>15</sup> było przekonanie wśród owych państw, że głębsza integracja w ramach ugrupowania przełoży się przede wszystkim na korzyści gospodarcze wynikające z liberalizacji wzajemnych obrotów handlowych. Działania mające na celu zniesienie wszelkich utrudnień w wymianie handlowej pomiędzy Argentyną, Brazylią, Paragwajem i Urugwajem miały być procesem długoletnim.

Główne cele Mercosuru zostały zawarte w traktacie z Asunción z 1991 r. Zgodnie z tym dokumentem, wszyscy sygnatariusze porozumienia wraz z wejściem w życie dokumentu zobowiązali się do utworzenia wspólnego rynku pomiędzy państwami członkowskimi do końca okresu przejściowego. Główne cele nowo powstającego ugrupowania zostały zawarte w art. 1 traktatu, zgodnie z którym za priorytety uznano<sup>16</sup>:

- swobodny przepływ towarów, usług i czynników produkcji pomiędzy państwami członkowskimi, między innymi przez zniesienie ceł i ograniczeń pozataryfowych w przepływie towarów, a także zniesienie innego rodzaju ograniczeń o skutku równoważnym do ceł;
- ustanowienie wspólnej taryfy zewnętrznej i przyjęcie wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich lub grupy państw a także wypracowanie wspólnego stanowiska na różnego rodzaju forach ekonomiczno-handlowych, zarówno o charakterze regionalnym, jak i międzynarodowym;

---

<sup>12</sup> Traktat z Asunción, [www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf) [17.12.2012].

<sup>13</sup> DEC. N° 27/12/CMC, Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, [www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/1/secretaria/2012](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4392/1/secretaria/2012) [17.12.2012].

<sup>14</sup> Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia al Mercosur, [www.mercosur.int/innovaportal/file/5252/1/protocolo\\_adhesion\\_bolivia\\_al\\_mercosur.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/5252/1/protocolo_adhesion_bolivia_al_mercosur.pdf) [17.12.2012].

<sup>15</sup> Wszystkie dane statystyczne dotyczące Mercosuru w poniższym opracowaniu odnoszą się jedynie do krajów założycielskich ugrupowania.

<sup>16</sup> Artykuł 1 traktatu z Asunción, [www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC\\_1991\\_TRATADO\\_ES\\_Asuncion.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf) [17.12.2012].



- koordynację polityki makroekonomicznej i sektorowej pomiędzy państwami członkowskimi, dotyczącej m.in: handlu zagranicznego, rolnictwa, przemysłu, polityki monetarnej i fiskalnej, polityki kursu walutowego i przepływu kapitału, usług, ceł, transportu, w celu zapewnienia uczciwych warunków konkurencji między państwami członkowskimi;
- strony porozumienia zobowiązały się też do zharmonizowania swoich systemów prawnych dla zdynamizowania procesów integracyjnych.

Pomimo ambitnych założeń zawartych w traktacie z Asunción, obecnie po ponad 20 latach od momentu powołania do życia tego ugrupowania, Mercosur ciągle nie osiągnął poziomu integracji, jakim miał być wspólny rynek, natomiast etap, na jakim obecnie się znajduje można określić mianem niepełnej unii celnej, wraz z niedoskonałą strefą wolnego handlu pomiędzy jej krajami członkowskimi.

Pierwsza wspólna zewnętrzna taryfa celna krajów Mercosur wprowadzona została już w 1994 r. Taryfa ta zawiera do dziś liczne wyjątki, w rezultacie czego można stwierdzić, że w dalszym ciągu nie udało się zliberalizować do końca przepływu towarów w ramach Mercosuru. Można więc stwierdzić, że Mercosur w dalszym ciągu nie spełnia wszystkich wymogów, tak strefy wolnego handlu, jak i unii celnej<sup>17</sup>.

Zgodnie z decyzją Rady Wspólnego Rynku nr 58/2010, poszczególne kraje członkowskie Mercosuru mogą przedstawiać listę wyjątków, do których tymczasowo nie stosuje się wspólnej taryfy zewnętrznej. Poszczególne listy narodowe różnią się między sobą, zarówno liczbą dopuszczalnych pozycji towarowych, jak i długością okresu stosowania odmiennych stawek celnych, i tak<sup>18</sup>:

- zarówno Argentynie, jak i Brazylii przysługuje po 100 pozycji towarowych do 31 grudnia 2015 r.;
- Urugwaj może wyłączyć ze wspólnej taryfy zewnętrznej 225 pozycji towarowych do 31 grudnia 2017 r.;

<sup>17</sup> W teorii przyjmuje się, że klasyczna strefa wolnego handlu polega na zniesieniu wszelkich ograniczeń w handlu wzajemnym i zachowaniu autonomiczności decyzji w zakresie stawek celnych na towary sprowadzane z krajów trzecich. Unia celna wymaga dodatkowo stworzenia wspólnej zewnętrznej taryfy celnej. Zob.: M. Guzek, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, Warszawa 2006, s. 201; A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2006, s. 252.

<sup>18</sup> CMC/DEC N° 58/10, Listas Nacionales de Excepciones al Arancel Externo Común, [www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/1/secretaria/decisiones\\_2010](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/1/secretaria/decisiones_2010) [18.12.2012].

- najbardziej uprzywilejowanym krajem jest Paragwaj, cieszący się największą liczbą dopuszczalnych wyjątków – 649 pozycji, do 31 grudnia 2019 r.

Ponadto istnieją pewne sektory specjalnego traktowania, które zostały wyłączone spod reżimu wspólnej taryfy zewnętrznej. Chodzi tutaj o dobra kapitałowe oraz dobra związane z informatyką i telekomunikacją<sup>19</sup>. Przemysł motoryzacyjny oraz cukrowniczy również stanowią wrażliwy sektor dla państw członkowskich Mercosuru do tego stopnia, że nadal nie cieszą się one pełną liberalizacją w obrocie wzajemnym pomiędzy krajami członkowskimi<sup>20</sup>.

Pomimo licznych problemów, z jakimi musi się mierzyć Mercosur od momentu powołania do życia, ugrupowanie to znacznie zwiększyło wzajemne obroty gospodarcze w ramach krajów członkowskich. Ze względu na fakt, że w jego strukturach znalazły się takie kraje, jak Argentyna i Brazylia, będące atrakcyjnym rynkiem zbytu i zaopatrzenia, Mercosur zaczął również być postrzegany przez kraje trzecie jako istotny partner gospodarczy, co przełożyło się na znaczny wzrost zewnętrznej wymiany handlowej (tab. 5.1).

Tabela 5.1. Eksport i import krajów Mercosur w latach 1990–2011 (w mln dolarów; Intra-, Extra-Mercosur)

Lata	Eksport do krajów Mercosur (Intra-Mercosur)	Eksport pozostały (Extra-Mercosur)	Eksport ogółem Mercosur	Import z krajów Mercosur (Intra-Mercosur)	Import pozostały (Extra-Mercosur)	Import ogółem Mercosur
1990	4 228	42 191	46 419	4 052	23 197	27 248
1991	5 243	40 669	45 912	5 033	27 112	32 146
1992	7 369	42 872	50 241	7 211	31 461	38 673
1993	10 057	44 018	54 075	9 104	36 765	45 869
1994	12 049	50 066	62 115	11 630	46 452	58 082
1995	14 444	56 066	70 509	13 928	61 829	75 758
1996	17 036	57 964	74 999	17 112	66 169	83 281
1997	20 758	62 796	83 555	20 482	77 022	97 504
1998	20 507	61 101	81 608	20 935	75 848	96 783
1999	15 402	59 174	74 576	15 846	64 925	80 771

<sup>19</sup> CMC/DEC N° 57/10, Bienes de Capital y Bienes de Informatica y Telecomunicaciones, [www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/1/secretaria/decisiones\\_2010](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/1/secretaria/decisiones_2010) [18.12.2012].

<sup>20</sup> Mercosur Sistema Arancelario, [www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=161&btn=16](http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=161&btn=16) [18.12.1012].

Lata	Eksport do krajów Mercosur (Intra-Mercosur)	Eksport pozostały (Extra-Mercosur)	Eksport ogółem Mercosur	Import z krajów Mercosur (Intra-Mercosur)	Import pozostały (Extra-Mercosur)	Import ogółem Mercosur
2000	17 707	66 892	84 598	17 430	69 191	86 622
2001	15 137	72 748	87 885	15 331	65 613	80 945
2002	10 194	78 689	88 883	10 380	49 322	59 703
2003	12 720	93 380	106 099	13 059	53 083	66 142
2004	17 312	118 276	135 588	17 600	73 387	90 988
2005	21 111	142 694	163 805	21 327	88 014	109 341
2006	25 748	164 504	190 252	25 540	110 016	135 556
2007	32 432	191 528	223 960	32 730	143 764	176 494
2008	41 565	236 807	278 372	42 429	205 804	248 233
2009	32 725	184 535	217 260	31 920	147 981	179 901
2010	44 084	237 223	281 307	43 496	212 604	256 100
2011	53 783	299 663	353 446	51 629	270 765	322 394

Źródło: Intercambio comercial del Mercosur, cuadro 11\_4, [www.cei.gov.ar/node/26](http://www.cei.gov.ar/node/26) [06.08.2012].

Tabela powyższa przedstawia wielkość obrotów handlowych w obrębie krajów członkowskich Mercosuru (Intra-Mercosur), jak również tych prowadzonych z krajami trzecimi, niebędącymi członkami ugrupowania (Extra-Mercosur) od początku lat 90. do końca 2011 r. Z danych tych wyraźnie wynika, że od momentu powstania ugrupowania, wielkość wymiany handlowej zarówno Intra-, jak i Extra-Mercosuru, w ciągu ponad dwudziestu lat systematycznie się zwiększała, osiągając w 2011 r. łączną wartość dla eksportu ponad 353 mld dolarów oraz dla importu – ponad 322 mld dolarów, utrzymując tym samym dodatni bilans handlowy Mercosuru w wysokości ponad 30 mld dolarów, oraz dając jednocześnie w roku 2011 udział w wysokości 1,85% w łącznej wartości obrotów handlowych świata<sup>21</sup>.

Ponadto, analizując stosunek Intra- do Extra- wymiany w handlu krajów Mercosur zauważa się, że zewnętrzna wymiana handlowa zdecydowanie przewyższa obroty wewnątrz ugrupowania, odgrywając w ten sposób istotną rolę w handlu zagranicznym krajów członkowskich Mercosuru (tab. 5.2).

<sup>21</sup> Mercosur, Informe Trimestral Cuarto Trimestre de 2011, [www.cac.com.ar/documentos/17\\_ITMercosur-IVtrim2011.pdf](http://www.cac.com.ar/documentos/17_ITMercosur-IVtrim2011.pdf) [07.11.2012].

Tabela 5.2. Intra- i Extra- eksport i import w handlu krajów Mercosur w latach 1990–2011

Lata	Eksport w %			Import w %		
	Intra-Mercosur	Extra-Mercosur	Eksport ogółem Mercosur	Intra-Mercosur	Extra-Mercosur	Import ogółem Mercosur
1990	9,1	90,9	100,0	14,9	85,1	100,0
1995	20,5	79,5	100,0	18,4	91,6	100,0
2000	20,9	79,1	100,0	20,1	79,9	100,0
2005	12,9	87,1	100,0	19,5	80,5	100,0
2006	13,5	86,5	100,0	18,8	81,1	100,0
2007	14,5	85,5	100,0	18,5	81,4	100,0
2008	14,9	85,1	100,0	17,1	82,9	100,0
2009	15,1	84,9	100,0	17,7	82,2	100,0
2010	15,7	84,3	100,0	17,0	83,0	100,0
2011	15,2	84,8	100,0	16,0	84,0	100,0
Średnio w latach 1990–2011	16,5	83,5	100,0	18,6	81,3	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Intercambio comercial del Mercosur...

Podział między wymianą handlową prowadzoną w obrębie państw członkowskich Mercosuru a tą prowadzoną z krajami spoza ugrupowania, od 1990 r. do 2011 r., uległ stosunkowo niewielkim zmianom. Pomimo że w ciągu badanego okresu wzrosły wskaźniki udziału, zarówno Intra-eksportu, jak i Intra-importu w handlu zagranicznym Mercosuru, z poziomu 9,1% dla eksportu i 14,9% dla importu w 1990 r. do poziomu, odpowiednio, 15,2% oraz 16% w roku 2011, tak naprawdę dysproporcja w stosunku do wymiany zewnętrznej nadal utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie. Średni udział zewnętrznej wymiany handlowej Mercosuru w latach 1990–2011 szacowano na poziomie około 83% dla eksportu i 81% dla importu, co wyraźnie potwierdza znaczącą rolę, jaką odgrywają dla gospodarek krajów *Cono Sur* kontakty handlowe z krajami trzecimi, nienależącymi do ugrupowania.

W 2011 r. łączna wartość eksportu Mercosuru, zarówno w ramach ugrupowania, jak i do krajów trzecich wyniosła ponad 353 mld dolarów. Wyróżniając trzy najważniejsze grupy towarowe, zauważa się, że największy odsetek owego eksportu w 2011 r. stanowiły towary pochodzenia rolnego w wysokości ok. 40,3% (tab. 5.3). Dobra zaliczane do tej grupy towarowej zanotowały wzrost udziału, zarówno w odniesieniu do Intra-, jak i Extra-eksportu, przy czym udział ten zwiększył o więcej punktów procentowych w przypadku eksportu do krajów nienależących do ugrupowania, osiągając w 2011 r. wysokość ponad 44% i zapewniając tym samym tej grupie towarowej pierwszorzędną pozycję w Extra-eksporcie Mercosuru.

Analizując eksport w ramach krajów członkowskich Mercosuru zauważa się, że z biegiem czasu, dotychczasowy główny towar eksportowy, jakim były towary zaliczane do grupy paliw, został zastąpiony przez dobra pochodzenia przemysłowego. Jeszcze w 2005 r. eksport paliw i ich pochodnych w ramach Intra-Mercosuru wynosił ponad 72%, natomiast już w 2011 r. udział ten wyniósł zaledwie nieco ponad 12%. Tak wysoki spadek tejże grupy w badanym okresie odbył się przy niemalże proporcjonalnym wzroście udziału produktów pochodzenia przemysłowego, których udział wzrósł z poziomu około 11% w 2005 r. do poziomu prawie 69% w roku 2011. Tak gwałtowne zmiany nie zaszły w odniesieniu do struktury towarowej Extra-eksportu Mercosuru. Należy podkreślić, że w tym przypadku głównym towarem eksportowym krajów członkowskich Mercosuru do krajów trzecich nadal pozostają towary pochodzenia rolnego, umacniając systematycznie swoją pierwszorzędną pozycję na liście eksportowej Mercosuru, wyprzedzając znacznie pozostałe grupy towarowe.

Tabela 5.3. Struktura towarowa Intra- i Extra-eksportu krajów członkowskich Mercosuru

Grupy towarowe	Łączna wartość eksportu Mercosuru			Intra-Mercosur			Extra-Mercosur		
	Wartość (w mld dolarów)		Udział (w %)	Wartość (w mld dolarów)		Udział (w %)	Wartość (w mld dolarów)		Udział (w %)
	2011	2005	2011	2011	2005	2011	2011	2005	2011
<b>Produkty pochodzenia rolnego</b>	142	35,3	40,3	10	16,6	18,2	132	38,0	44,2
<b>Paliwa i produkty kopalniane</b>	86	45,9	24,4	6	72,3	12,1	80	42,0	26,5
<b>Produkty przemysłowe</b>	113	16,5	32,0	37	11,1	68,7	76	17,3	25,2
<b>Łącznie eksport</b>	353	100	100	54	100	100	299	100	100

Dane w tabeli podane w wartościach zaokrąglonych, źródło: International Trade Statistics 2012, [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2012\\_e/its12\\_world\\_trade\\_dev\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2012_e/its12_world_trade_dev_e.pdf) [07.11.2012].

Odwrotna sytuacja zachodzi w przypadku struktury towarowej importu Mercosuru. W tym przypadku głównymi dobrami sprowadzonymi przez kraje członkowskie ugrupowania, zarówno w odniesieniu do Intra-, jak i Extra-importu, są towary pochodzenia przemysłowego. W 2011 r. stanowiły one przeważającą część importu wewnętrznego (71,8%) i zewnętrznego (74%) Mercosuru. Tak wysoki wzrost znaczenia tej grupy towarowej miał miejsce na

przestrzeni ostatnich kilku lat. Jeszcze w 2005 r. udziały te wynosiły, odpowiednio, 13% i 20% dla Intra- i Extra-importu Mercosuru. Towary przemysłowe, cieszące się w ostatnich latach dużym zainteresowaniem importerów, zastąpiły miejsce paliw i ich pochodnych, powodując gwałtowny spadek importu tejże grupy towarowej. Natomiast na niemal niezmiennym poziomie utrzymuje się udział towarów rolnych w imporcie Mercosuru (tab. 5.4).

Tabela 5.4. Struktura towarowa Intra- i Extra-importu Mercosuru

Grupy towarowe	Łączna wartość importu Mercosuru			Intra-Mercosur			Extra-Mercosur		
	Wartość (w mld dolarów)	Udział (w %)		Wartość (w mld dolarów)	Udział (w %)		Wartość (w mld dolarów)	Udział (w %)	
		2011	2010		2011	2011		2010	2011
<b>Produkty pochodzenia rolnego</b>	19	5,8	5,7	9	14,8	16,2	11	3,6	3,5
<b>Paliwa i produkty kopalniane</b>	68	75,4	20,2	6	72,2	12,6	61	76,1	21,8
<b>Produkty przemysłowe</b>	246	18,6	73,6	38	13,0	71,8	207	20,0	74,0
<b>Łącznie eksport</b>	334	100	100	53	100	100	280	100	100

Dane w tabeli podane w wartościach zaokrąglonych, źródło: International Trade Statistics 2012...

Struktura eksportu Intra- i Extra-Mercosur charakteryzuje się również dysproporcją w rozkładzie procentowym pomiędzy krajami członkowskimi (tab. 5.5). Największy udział w owych obrotach przypada na dwa największe kraje ugrupowania, tj. Brazylię i Argentynę. Od 1990 r. do końca 2011 r., łączna wartość eksportu w ramach krajów członkowskich wzrosła z poziomu ponad 4 mld dolarów do ponad 53 mld dolarów, przy średnim udziale Brazylii w badanym okresie w wysokości 46,9%, Argentyny – 42,2%, Urugwaju – 6,5% oraz Paragwaju w wysokości około 4,4%. Wysoki udział procentowy, zarówno Brazylii, jak i Argentyny wynika przede wszystkim z faktu, że oba te kraje są znacznie większe terytorialnie i ludnościowo od pozostałych partnerów, a co za tym idzie, ich potencjał gospodarczy jest dużo większy, niż Paragwaju i Urugwaju. O ile udział Brazylii i Argentyny w obrotach handlowych wewnątrz ugrupowania znajduje się na zbliżonym poziomie, o tyle już analizując eksport skierowany do krajów spoza ugrupowania, zauważa się, że Brazylia znacznie wyprzedza pozostałe kraje Mercosur, przy średnim udziale w Extra-eksporcie Mercosur w latach 1990–2011 w wysokości niemalże 73%.

Tabela 5.5. Struktura eksportu Intra- i Extra Mercosur w latach 1990–2011

Lata	Intra-Mercosur (w mln dolarów)	Argen- tyna	W tym w %			Extra-Mercosur (w mln dolarów)	Argen- tyna	W tym w %		
			Brazylia	Paragwaj	Urugwaj			Brazylia	Paragwaj	Urugwaj
1990	4 228	43,3	31,2	9,0	16,5	42 191	24,9	71,3	2,4	1,4
1995	14 444	46,9	42,6	3,7	6,9	56 066	25,3	72,0	2,0	0,7
2000	17 707	47,4	43,7	3,1	5,8	66 892	26,8	70,8	1,9	0,5
2005	21 111	36,4	55,5	4,3	3,7	142 694	22,9	74,7	1,8	0,5
2006	25 748	38,6	54,2	3,6	3,7	164 504	22,3	75,3	0,6	1,9
2007	32 432	38,4	53,5	4,2	3,9	191 528	22,7	74,8	0,8	1,7
2008	41 565	38,8	52,3	5,1	3,9	236 807	22,8	74,4	1,0	1,8
2009	32 725	42,3	48,4	4,7	4,7	184 535	22,7	74,3	0,9	2,1
2010	44 084	38,9	51,3	5,0	4,9	237 223	21,5	75,6	1,0	1,9
2011	53 783	38,5	51,8	5,2	4,5	299 663	21,1	76,1	0,9	1,8
<b>Średnio w latach 1990–2011</b>	<b>42,2</b>	<b>42,2</b>	<b>46,9</b>	<b>4,4</b>	<b>6,5</b>		<b>24,3</b>	<b>72,9</b>	<b>0,8</b>	<b>2,0</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Comercio exterior por socios, quardos: 14/15/16\_5/17\_6/18\_8/19\_8/20\_3/21\_3, www.cei.gov.ar/node/26 [06.08.2012].

Tabela 5.6. Struktura Intra- i Extra-importu Mercosur w latach 1990–2011

Lata	Intra Mercosur (w mln dolarów)	Argen- tyna	W tym w %			Extra Mercosur (w mln dolarów)	Argen- tyna	W tym w %		
			Brazylia	Paragwaj	Urugwaj			Brazylia	Paragwaj	Urugwaj
1990	4 052	20,6	57,1	9,1	13,3	23 197	14,0	79,1	3,6	3,4
1995	13 928	33,0	49,1	8,4	9,5	61 829	25,1	69,8	2,6	2,5
2000	17 430	41,1	44,7	5,5	8,7	69 191	26,2	69,4	1,6	2,8
2005	21 327	51,2	33,1	8,1	7,6	88 014	20,2	75,5	1,7	2,6
2006	25 540	49,2	35,1	7,2	8,6	110 016	19,6	74,9	3,1	2,4
2007	32 730	49,0	35,5	7,5	7,9	143 764	19,9	75,8	2,1	2,1
2008	42 429	47,1	35,2	8,4	9,2	205 804	18,2	76,9	2,4	2,5
2009	31 920	40,3	41,1	8,8	9,8	147 981	17,5	77,4	2,5	2,6
2010	43 496	43,6	38,2	10,9	7,3	212 604	17,7	77,6	2,2	2,5
2011	51 629	44,4	37,5	10,0	8,1	270 765	18,8	76,4	2,3	2,4
<b>Średnia w latach 1990–2011</b>	<b>40,5</b>	<b>40,5</b>	<b>41,8</b>	<b>8,3</b>	<b>9,4</b>		<b>23,3</b>	<b>71,8</b>	<b>2,2</b>	<b>2,7</b>

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Comercio exterior por socios...

Podobny rozkład udziału na kraje członkowskie Mercosur obserwuje się również w odniesieniu do Intra- i Extra-importu (tab. 5.6). Również w tym przypadku znaczącą rolę odgrywa Argentyna i Brazylia – analogicznie, średnio 40,5% oraz 41,8% dla Intra-importu oraz 23,3% i 71,8% dla Extra-importu. Jednakże o ile dla Argentyny wskaźniki udziału importu pochodzącego od krajów partnerskich w ciągu całego badanego okresu utrzymywały tendencję rosnącą, z poziomu 20,6% w 1990 r. do poziomu 44,4% w roku 2011, co oznacza zdecydowany wzrost udziału o ponad 24 punkty procentowe, o tyle dla Brazylii wskaźniki te w analogicznym okresie systematycznie maleją, co oznaczałoby spadek zainteresowania Brazylii importem pochodzącym z krajów Mercosur. Pozostałe dwa kraje, tj. Paragwaj i Urugwaj, utrzymują wskaźniki udziału na niemal zbliżonym poziomie, zarówno jeżeli chodzi o udział Intra-, jak i Extra Mercosur, przy czym udział ten jest zdecydowanie wyższy w przypadku importu z krajów ugrupowania niż pochodzącego z krajów trzecich.

Należy pamiętać, że w dużym stopniu wpływ na przedstawione powyżej proporcje dotyczące Extra- oraz Intra- obrotów Mercosuru, ma wielkość obrotów handlowych Brazylii i Argentyny, które będąc największymi krajami członkowskimi ugrupowania, determinują jego strukturę handlu wewnętrznego i zewnętrznego.

Jednym z głównych priorytetów Mercosuru jest prowadzenie zagranicznej polityki handlowej w taki sposób, aby przyczyniła się ona do wzrostu znaczenia ugrupowania nie tylko na obszarze Ameryki Łacińskiej, ale także w innych regionach świata. Mercosur zawarł szereg umów handlowych z poszczególnymi krajami i z ugrupowaniami integracyjnymi, których celem jest liberalizacja wzajemnego handlu towarami i usługami (tab. 5.7). Możliwość zawierania owych umów przez Mercosur w imieniu wszystkich krajów członkowskich, przysługuje mu dzięki posiadanej przez niego, w świetle prawa międzynarodowego, osobowości prawnej, uzyskanej na mocy art. 34 tzw. Protokołu z Ouro Preto z 1994 r.<sup>22</sup>

Tabela 5.7. Wykaz umów handlowych zawartych lub negocjowanych przez Mercosur

<b>Obowiązujące umowy</b>	<b>Umowy w trakcie negocjacji</b>
Umowy o wolnym handlu	Brazylia–Meksyk
Mercosur–Boliwia	Mercosur–Kanada
Mercosur–Chile	Mercosur–Caricom

<sup>22</sup> Art. 34 de Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur – Protocolo de Ouro Preto, [www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc\\_1994\\_protocolo\\_ouro\\_preto\\_es.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf) [20.12.2012].



<b>Obowiązujące umowy</b>	<b>Umowy w trakcie negocjacji</b>
Mercosur–Ekwador, Kolumbia, Wenezuela	Mercosur–SICA
Mercosur–Wspólnota Andyjska	Mercosur–Chile
Mercosur–Izrael	Urugwaj–Kolumbia
Mercosur–Peru	Urugwaj–USA
Urugwaj–Meksyk	Mercosur–Rada Współpracy Zatoki Perskiej GCC
Umowy ramowe	Mercosur–Korea Południowa
Mercosur–Indie	Mercosur–Jordania
Mercosur–Maroko	Mercosur–Meksyk
Inne umowy	Mercosur–Panama
Mercosur–Meksyk (sektor samochodowy)	Mercosur–Republika Dominikany
Mercosur–Egipt (o wolnym handlu, nie wszedł jeszcze w życie)	Mercosur–Turcja
	Mercosur–SACU
	Mercosur–Unia Europejska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: SICE Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Novedades en Materia de Política Comercial [20.12.2012].

Do głównych partnerów gospodarczych Mercosuru, zarówno w eksporcie, jak i imporcie zaliczają się przede wszystkim kraje Unii Europejskiej, Stany Zjednoczone, kraje należące do Wspólnoty Andyjskiej, Chile, Japonia, Meksyk oraz Chiny (tab. 5.8, 5.9, 5.10). W 2011 r. łączna wartość eksportu z Mercosuru do tych krajów wyniosła ponad 181 mld dolarów, przy czym ponad 68 mld dolarów przypadło na Unię Europejską, 51 mld na Chiny oraz ponad 30 mld na Stany Zjednoczone (tab. 5.8).

Tabela 5.8. Struktura geograficzna eksportu (Intra- i Extra-) krajów Mercosur w latach 1990–2011 (w mln dolarów)

<b>Lata</b>	<b>Wspólnota Andyjska</b>	<b>Chile</b>	<b>USA</b>	<b>UE</b>	<b>Chiny</b>	<b>Japonia</b>	<b>Meksyk</b>	<b>pozostałe kraje</b>	<b>razem</b>
<b>1990</b>	1 437	993	9 464	14 784	890	2 767	861	11 195	42 191
<b>1995</b>	3 448	2 757	10 619	18 023	1 613	3 578	656	15 572	56 066
<b>2000</b>	3 181	4 026	16 497	19 945	1 979	2 890	2 126	16 247	66 892
<b>2005</b>	8 062	8 260	27 783	34 041	10 218	3 831	5 366	45 133	142 694
<b>2006</b>	11 727	8 596	29 046	39 173	12 059	1 488	6 103	56 311	164 504
<b>2007</b>	8 046	8 753	29 784	51 692	16 108	2 304	5 916	68 924	191 528
<b>2008</b>	10 064	9 965	32 817	61 379	23 023	2 651	5 805	91 102	236 807
<b>2009</b>	7 786	7 490	19 358	45 312	24 939	2 025	3 754	73 872	184 535
<b>2010</b>	10 210	9 419	23 110	55 776	36 982	2 344	5 078	94 303	237 223
<b>2011</b>	12 515	10 886	30 446	68 801	51 119	3 021	5 054	117 821	299 663

Źródło: Exportaciones del Mercosur: cuadro, 12\_8, www.cei.gov.ar/node/26 [06.08.2012].

Niezmiennie, od momentu utworzenia Mercosuru, Unia Europejska zajmuje pierwsze miejsce jako główny kierunek eksportu, wyprzedzając znacznie Stany Zjednoczone, które od 2009 r. znalazły się na trzecim miejscu, tra-

ciąg dotychczasowe drugie miejsce na rzecz Chin. Zarówno UE, jak i USA w ciągu ostatnich kilkunastu lat znacznie straciły udział procentowy w Extra-eksporcie Mercosuru. Jeszcze do końca 2001 r. łącznie do Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych trafiało ponad 50% wartości wszystkich towarów wyeksportowanych z krajów członkowskich Mercosuru. Znaczącą rolę w owym okresie odgrywała również Japonia. Jednakże już od końca lat 90. zauważa się znaczący spadek udziału w zewnętrznym eksporcie Mercosuru, zarówno w przypadku UE, Stanów Zjednoczonych, jak i Japonii. O ile w roku 1998, udział państw Unii Europejskiej wynosił prawie 33% w Extra-eksporcie Mercosuru, o tyle od tego momentu odsetek procentowy zaczął stale się zmniejszać osiągając w 2011 r. wartość w wysokości 23%, zapewniając jej jednak nadal pierwsze miejsce wśród głównych kierunków eksportu zewnętrznego Mercosuru. Podobną tendencję spadkową obserwuje się również w przypadku Stanów Zjednoczonych. Po rekordowym udziale w wysokości prawie 25% w 2000 r. udział ten zaczął znacząco maleć, wynosząc obecnie jedynie 10,2%.

Podkreślenia warta jest natomiast znacząca rola Chin. Nagły wzrost zainteresowania tym rynkiem zbytu na towary południowoamerykańskie przypadł na przełom 2008 i 2009 r. Jeszcze w 1990 r. udział Chin w eksporcie Mercosuru był niewielki i wynosił zaledwie 1,6%. Znacząca rola, jaką w ostatnich latach odgrywają Chiny w gospodarce światowej, wpłynęła również na wzrost zainteresowania tą potęgą azjatycką również przez kraje Mercosuru. Obecnie Chiny plasują się na drugim miejscu, zaraz po UE, jako główny kierunek eksportowy Mercosuru, z udziałem w wysokości ponad 17% (tab. 5.9). Tak dynamiczny wzrost znaczenia Chin jako jednego z głównych kierunków eksportowych Mercosuru w ostatnich latach może nasuwać wniosek, że w niedalekiej przyszłości to właśnie Chiny staną się głównym partnerem handlowym krajów Mercosur.

Tabela 5.9. Struktura geograficzna Extra-eksportu Mercosur w latach 1990–2011 (w %)

Lata	Wspólnota Andyjska	Chile	USA	UE	Chiny	Japonia	Meksyk	pozostałe kraje	razem
1990	3,4	2,4	22,4	35,0	1,6	6,6	2,0	26,5	100,0
1995	6,1	4,9	18,9	32,1	2,9	6,4	1,2	27,4	100,0
2000	4,8	6,0	24,7	29,8	3,0	4,3	3,2	24,3	100,0
2005	5,7	5,8	19,5	23,9	7,2	2,7	3,8	31,6	100,0
2006	7,1	5,2	17,7	23,8	7,3	0,9	3,7	34,2	100,0
2007	4,2	4,6	15,6	27,0	8,4	1,2	3,1	36,0	100,0
2008	4,3	4,2	13,9	25,9	9,7	1,1	2,5	38,5	100,0

Lata	Wspólnota Andyjska	Chile	USA	UE	Chiny	Japonia	Meksyk	pozostałe kraje	razem
2009	4,2	4,1	10,5	24,6	13,5	1,1	2,0	40,0	100,0
2010	4,3	4,0	9,7	23,5	15,6	1,0	2,1	39,8	100,0
2011	4,2	3,6	10,2	23,0	17,1	1,0	1,7	39,3	100,0
Srednio w latach 1990–2011	5,1	4,7	18,8	29,1	5,9	3,9	2,7	29,8	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Exportaciones del Mercosur...

Tego typu tendencja ma miejsce także w odniesieniu do importu Mercosur. Dynamika importu krajów Mercosur z Chin znacznie przewyższa dynamikę importu tradycyjnych dostawców. O ile w 1990 r. wartość importu z Chin nie przekraczała 207 mln dolarów (0,9% importu), o tyle w 2011 r. Chiny stały się drugim w imporcie partnerem Mercosuru, z udziałem wynoszącym 17,9% importu ugrupowania, a wartość importu osiągnęła poziom 46 miliardów dolarów (tab. 5.10, 5.11).

Tabela 5.10. Struktura geograficzna Extra-importu Mercosur w latach 1990–2011 (w mln dolarów)

Lata	Wspólnota Andyjska	Chile	USA	UE	Chiny	Japonia	Meksyk	pozostałe kraje	razem
1990	924	626	5 255	6 259	207	1 894	349	7 682	23 197
1995	1 650	1 733	15 324	20 829	1 684	4 321	1 254	15 032	61 829
2000	2 556	1 669	18 148	20 752	2 711	4 117	1 394	17 845	69 191
2005	2 674	2 407	17 113	23 620	8 568	4 339	1 709	27 585	88 014
2006	4 435	3 649	19 636	26 752	13 020	5 301	2 522	34 700	110 016
2007	3 661	4 324	25 761	34 998	18 766	5 954	3 451	46 851	143 764
2008	5 330	5 313	34 822	46 233	28 916	8 400	4 899	71 891	205 804
2009	3 336	3 446	26 001	36 644	23 604	6 692	4 110	44 148	147 981
2010	5 175	5 624	35 652	50 294	36 056	8 382	5 920	65 501	212 604
2011	7 138	5 951	43 368	60 179	46 541	9 778	8 096	87 805	270 765

Źródło: Importaciones del Mercosur...

Dynamika rozwoju handlu Mercosuru z Chinami wskazuje, że w najbliższym czasie kraj ten stanie się głównym partnerem Mercosuru, zarówno w zakresie Extra-eksportu, jak i Extra-importu. Wzrost znaczenia Chin w handlu międzynarodowym Mercosuru odbywa się przede wszystkim kosztem Unii Europejskiej (tylko w latach 1999–2011 udział UE w imporcie zewnętrznym Mercosuru zmniejszył się z 36% do 22%).

Tabela 5.11. Struktura geograficzna Extra-importu Mercosur w latach 1990–2011 (w %)

Lata	Wspólnota Andyjska	Chile	USA	UE	Chiny	Japonia	Meksyk	pozostałe kraje	razem
1990	4,0	2,7	22,7	27,0	0,9	8,2	1,5	33,1	100,0
1995	2,7	2,8	24,8	33,7	2,7	7,0	2,0	24,3	100,0
2000	3,7	2,4	26,2	30,0	3,9	6,0	2,0	25,8	100,0
2005	3,0	2,7	19,4	26,8	9,7	4,9	1,9	31,3	100,0
2006	4,0	3,3	17,8	24,3	11,8	4,8	2,3	31,5	100,0
2007	2,5	3,0	17,9	24,3	13,1	4,1	2,4	32,6	100,0
2008	2,6	2,6	16,9	22,5	14,1	4,1	2,4	34,9	100,0
2009	2,3	2,3	17,6	24,8	16,0	4,5	2,8	29,8	100,0
2010	2,4	2,6	16,8	23,7	17,0	3,9	2,8	30,8	100,0
2011	2,6	2,2	16,0	22,2	17,9	3,6	3,0	32,4	100,0
Średnio w latach 1990– –2011	2,9	2,5	22,4	29,0	6,8	6,0	2,1	28,2	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Importaciones del Mercosur...

Struktura wymiany gospodarczej pomiędzy Mercosurem a Unią Europejską opiera się raczej na typowym modelu wymiany pomiędzy krajami rozwiniętymi a krajami rozwijającymi się, tj. w eksporcie UE przeważają towary przetworzone, natomiast w eksporcie krajów latynoamerykańskich – towary nisko przetworzone, głównie rolne. Głównymi towarami sprowadzanymi zza oceanu do Europy są produkty rolne oraz paliwa i produkty wydobywcze, natomiast UE eksportuje przede wszystkim maszyny i urządzenia transportowe oraz chemikalia<sup>23</sup>. Większość wymiany handlowej przypada na Brazylię, będącą równocześnie głównym partnerem handlowym Unii Europejskiej w Ameryce Łacińskiej. Pomimo prowadzonych już od wielu lat negocjacji pomiędzy Unią Europejską a Wspólnym Rynkiem Południa w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu, obejmującej również wolny przepływ usług i kapitału, nietrudno jest się oprzeć wrażeniu, że tak wymiana handlowa z Mercosurem stanowi dla rynku unijnego niewielki odsetek całości zewnętrznych obrotów. W 2010 r. wartość towarów eksportowanych na rynek amerykański stanowiła zaledwie 3% całego eksportu zewnętrznego Unii, natomiast dla importu odsetek ten wyniósł 2,9%<sup>24</sup>.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wydał 15 czerwca 2011 r. opinię w sprawie projektu utworzenia układu o stowarzyszeniu UE z krajami Mercosur. Zwrócono w niej uwagę na fakt, że ewentualna finalizacja rozmów pomiędzy obydwooma ugrupowaniami mogłaby przynieść

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> EU Bilateral Trade and Trade with the World, Mercosur [07.11.2011].

ogromne korzyści obu stronom. EKES podkreślił jednak, że owo porozumienie będzie możliwe tylko wtedy, gdy ewentualny układ o stowarzyszeniu będzie miał charakter zrównoważony, będzie korzystny dla obu stron, a także będzie obejmował wszystkie sektory, regiony i kraje. Aby tak się stało, zarówno obie strony muszą przewyciężyć szereg dzielących ich trudności, gdyż tylko w ten sposób wzajemna współpraca może być bardziej efektywna i przynieść wymierne korzyści gospodarcze<sup>25</sup>.

W ciągu dwudziestu lat funkcjonowania kraje Mercosur stworzyły warunki do dynamicznego rozwoju handlu wzajemnego, stały się liczącym partnerem dla wielu krajów i ugrupowań integracyjnych. Wstąpienie w 2012 r. Wenezueli i rozpoczęcie procedury akcesji przez Boliwię do Wspólnego Rynku Południa (Mercosur–Mercado Comun del Sur) świadczy o dynamicznej rozwojowej Mercosuru, wzroście na arenie międzynarodowej ugrupowania i poszczególnych krajów członkowskich. Mercosur jest jednak w dalszym ciągu ugrupowaniem tworzącym stopniowo, przez liberalizację obrotów, likwidację barier handlowych, wspólny rynek krajów Ameryki Południowej.

---

<sup>25</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Na drodze do układu o stowarzyszeniu UE–Mercosur: wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:248:0055:0059:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:248:0055:0059:PL:PDF) [12.11.2011].



## **Rozdział 6.**

# **Emisje obligacji komunalnych w finansowaniu samorządu**

*Krzysztof Flak*

Zdarzenia na rynku nieruchomości i rynku pochodnych instrumentów finansowych związanych z rynkiem nieruchomości, mające miejsce w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych, zapoczątkowały ciąg wydarzeń uznanych za światowy kryzys finansowy, w dalszym ciągu wpływający na światową, a szczególnie europejską, sytuację gospodarczą.

Radykalne zmniejszenie wartości wyżej wymienionych aktywów, znajdujących się w posiadaniu dużych instytucji finansowych i związane z tym zmniejszenie płynności na rynku międzybankowym, spowodowało upadek lub zagrożenie upadkiem tych instytucji. Skutkiem tego było dofinansowanie tych instytucji przez władze państw. Kolejnym skutkiem – na rynkach finansowych, były także znaczące spadki na rynkach giełdowych w 2008 r. i na początku 2009 r. oraz globalna recesja gospodarcza (przy czym w przypadku niektórych gospodarek, w tym Polski, należy mówić raczej o spowolnieniu wzrostu gospodarczego). Podejmowane przez władze działania ratunkowe w stosunku do instytucji finansowych oraz działania stymulacyjne, mające na celu w pierw zapobieżenie recesji lub spowolnieniu, a później przywrócenie pożądanego wzrostu gospodarczego, wiązały się ze znacznymi wydatkami publicznymi i wzrostem zadłużenia publicznego.

W wyniku powyższych zdarzeń, w szczególności w przypadku niektórych państw Unii Europejskiej, dług publiczny osiągnął rozmiary, który spowo-

dowały obniżenie wiarygodności państw co do zdolności obsługi zadłużenia. Znalazło to wyraz m.in. w obniżeniu ich ratingów oraz wzrostu kosztów obsługi zadłużenia, w szczególności kosztów refinansowania. W skrajnych przypadkach, takich jak przypadek Grecji, w związku z utratą przez państwo zaufania rynków finansowych, zaistniała konieczność refinansowania jego zadłużenia przez Unię Europejską i Międzynarodowy Fundusz Walutowy lub zapewnienia rynków finansowych o gotowości takiego refinansowania.

Sytuacja w zakresie długu publicznego w państwach Unii Europejskiej spowodowała podjęcie przez nie działań zmierzających do zmniejszenia jego poziomu. Przyjmuje się, że przestrzeganie średniookresowego celu osiągnięcia wyniku zbliżonego do równowagi lub nadwyżki budżetowej, pozwoli państwom członkowskim Unii Europejskiej na opanowanie normalnych cyklicznych wahań, przy jednoczesnym utrzymaniu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w granicach 3% w stosunku do wartości bazowej Produktu Krajowego Brutto<sup>1</sup>. Z uwagi na wcześniej niedostateczne mechanizmy zapewniania przestrzegania tego celu, w ramach działań antykryzysowych przyjęto dodatkowe instytucje i procedury, których celem jest skuteczniejsza poprawa sytuacji w zakresie długu publicznego i deficytu w krajach Unii Europejskiej<sup>2</sup>, w szczególności te kraje członkowskie UE, które nie przyjmują euro jako jednolitej waluty, ale przedstawiają i realizują programy konwergencji<sup>3</sup>.

W ramach takich działań polski rząd realizuje program konwergencji<sup>4</sup>, na podstawie którego zarządzanie długiem sektora finansów publicznych ma być ukierunkowane na minimalizację kosztów obsługi długu w perspektywie długookresowej przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka<sup>5</sup>. Zarządzanie długiem ma się odbywać w warunkach stopniowego ograniczania deficytu oraz występowania niepewności na rynkach finansowych wynikającej z kryzysu zadłużenia części państw strefy euro<sup>6</sup>. Polski program konwergencji przewiduje wzrost długu jednostek samorządu terytorialne-

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Nr 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209, 02.08.1997, s. 1, z późn. zm.).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> *Ibidem*, art. 7 i nast.

<sup>4</sup> *Program konwergencji*, aktualizacja 2012, Warszawa, kwiecień 2012 r., [www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/cp2012\\_poland\\_pl.pdf](http://www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/cp2012_poland_pl.pdf).

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>6</sup> *Ibidem*.



go<sup>7</sup>. Wedle tego dokumentu, potrzeby pożyczkowe jednostek samorządu terytorialnego mają w znacznej mierze wynikać z realizowanych projektów infrastrukturalnych, współfinansowanych środkami z funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013<sup>8</sup>. Po dynamicznym przyroście długu podsektora samorządowego w latach 2009–2011, w kolejnych latach polski rząd przewiduje zmniejszenie tempa tego przyrostu, spowodowane m.in. wejściem w życie nowej reguły fiskalnej dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wzrost potrzeb pożyczkowych jednostek samorządu terytorialnego może być także wynikiem spadku ich dochodów, w dużej mierze związanych z wpływami z podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych, a co za tym idzie – zależnych od koniunktury gospodarczej<sup>9</sup>. W Polsce, według danych Głównego Urzędu Statystycznego za I kwartał 2012 r., w dalszym ciągu obserwuje się wzrost gospodarczy w wysokości 3,5% w stosunku do I kwartału roku poprzedniego (PKB niewyrównany sezonowo, ceny stałe średnioroczne roku poprzedniego), jednak zauważalny jest też spadek dynamiki wzrostu gospodarczego.

Tabela 6.1. Zmiana (%) produktu krajowego brutto w I kwartale 2012 r. oraz zwerifikowane dane kwartalne PKB za lata 2010–2011 (w stosunku do analogicznego kwartału roku poprzedniego, dane niewyrównane sezonowo, ceny stałe średnioroczne roku poprzedniego)

2010				2011				2012
I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	I kw.
+2,7	+3,7	+4,2	+4,7	+4,6	+4,2	+4,2	+4,3	+3,5

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w I kwartale 2012 r. oraz zrewidowane dane kwartalne PKB za lata 2010 – 2011*, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_4403\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4403_PLK_HTML.htm).

Na spowolnienie wzrostu gospodarczego w Polsce wpływ może mieć sytuacja innych krajów UE, w szczególności Niemiec. Wedle danych i prognoz Eurostatu, sytuacja w tym zakresie w 2012 r. nie będzie korzystna.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>8</sup> Fitch Polska SA, *Perspektywy sektora samorządowego w Polsce w 2012 roku*, [www.fitchpolska.com.pl](http://www.fitchpolska.com.pl), grudzień 2011, s. 1; K. Kluza, *Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2010*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Warszawa 2011, s. 21.

<sup>9</sup> *Program konwergencji...*, s. 16. Wskazuje się tam na procykliczność takich wpływów, w związku z czym w sytuacji spowolnienia, rosną one wolniej niż PKB lub nawet spadają.

Tabela 6.2. Zmiana (%) produktu krajowego brutto w latach 2010–2013 (w stosunku do analogicznego kwartału roku poprzedniego, dane niewyrównane sezonowo, ceny stałe średnioroczne roku poprzedniego, prognoza dla lat 2012–2013)

	2010	2011	2012	2013
Kraje UE (27 państw)	2,0	1,5	0,0	1,3
Kraje strefy euro (17 państw)	1,9	1,5	-0,3	1,0
Niemcy	3,7	3,0	0,7	1,7
Polska	3,9	4,3	2,7	2,6

Źródło: Eurostat, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020).

W przypadku trwałej negatywnej tendencji w zakresie zmian PKB, należy liczyć się z negatywnymi skutkami dla dochodów jednostek samorządu terytorialnego i, przy braku odpowiedniego zmniejszenia ich wydatków, wzrostem ich potrzeb pożyczkowych.

Uwzględniając okres od 2008 r. w relacji do PKB, deficyt podsektora samorządowego na szczeblu lokalnym, podobnie jak deficyt całego sektora instytucji rządowych i samorządowych do roku 2010 zwiększał się, po czym w 2011 r. zmniejszył się, pozostając ciągle na poziomie wyższym niż w 2008 r.

Tabela 6.3. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2008–2011 (mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011
Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	-3,7	-7,4	-7,8	-5,1
Deficyt podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym (% PKB)	-0,2	-1,1	-1,2	-0,7

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2011 r.*, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1377\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1377_PLK_HTML.htm).

Na koniec 2011 r. udział zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków w całym zadłużeniu sektora finansów publicznych wyniósł 7,7%, w porównaniu do 7,1% na koniec 2010 r. W tym okresie zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego i ich związków wzrosło o 19,1%<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie sektora finansów publicznych – IV kw. 2011 r.*, aktualizacja 23.04.2012, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

Jako że jednostki samorządu terytorialnego wypełniają szereg istotnych funkcji publicznych oraz realizują wiele projektów inwestycyjnych, w szczególności infrastrukturalnych, kwestia możliwości uzyskania przez nie finansowania w potrzebnym im zakresie, na relatywnie najkorzystniejszych warunkach w dobie opisanego powyżej kryzysu jest istotna.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą finansować swoje potrzeby przy pomocy dosyć szerokiego instrumentarium. Podstawowymi są instrumenty dłużne: kredyty i pożyczki (komercyjne i preferencyjne) oraz papiery wartościowe, które pozwalają uzyskać środki finansowe, możliwe jest także wykorzystanie, zwłaszcza w zakresie samorządowej działalności inwestycyjnej, instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, *project finance* czy leasingu<sup>11</sup>. Możliwość wykorzystania tych instrumentów zależy także od regulacji prawnych ich dotyczących. W przypadku kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych jednostki samorządu terytorialnego mogą je zaciągać oraz emitować na:

1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,

3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,

4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej<sup>12</sup>.

Obligacje komunalne mogą być więc wykorzystane zarówno w zakresie finansowania inwestycji, jak i refinansowania jednostek samorządu terytorialnego. Istotnym uwarunkowaniem dotyczącym korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania są ograniczenia wynikające z przepisów o finansach publicznych, takie jak obowiązująca do 2013 r. (przy czym trwają prace legislacyjne nad zmianą przepisów powodującą stosowanie tej reguły także w późniejszym okresie) reguła długu, zgodnie z którą relacja zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów nie powinna przekraczać 60%, a także reguła kosztów obsługi, zgodnie z którą relacja kosztów obsługi (część kapitałowa + odsetki) do dochodów nie powinna przekraczać 15% (do 2013 r., później wskaźnik ten ma być obliczany indywidualnie dla każdego samorządu). Szczegółowe informacje na temat takich ograniczeń przekraczają ramy tego opracowania.

<sup>11</sup> Szerzej na ten temat: W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008.

<sup>12</sup> Art. 89 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240).

W latach 2007–2010, w strukturze źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego nastąpił wzrost udziału kredytów, pożyczek, obligacji i innych papierów wartościowych. W przypadku obligacji i innych papierów wartościowych był to wzrost prawie trzykrotny (z 5% udziału w 2007 r. do 14% udziału w 2010 r.).

Tabela 6.4. Struktura źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2010

	2007	2008	2009	2010
Kredyty i pożyczki	47%	40%	45%	62%
Obligacje i inne papiery wartościowe	5%	4%	15%	14%
Nadwyżka z lat ubiegłych	14%	17%	13%	6%
Pozostałe źródła	34%	38%	27%	18%

Źródło: K. Kluza, *Dostępność finansowania...*, s. 26.

Podstawowymi papierami wartościowymi emitowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego są obligacje komunalne, tj. obligacje w rozumieniu ustawy z 29 czerwca 1995 r. o obligacjach, czyli papiery wartościowe emitowane w serii, w których emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia, a których emitentem jest jednostka samorządu terytorialnego lub związek takich jednostek<sup>13</sup>.

Według danych Fitch Polska SA, wartość emisji obligacji komunalnych (o zapadalności powyżej 365 dni) osiągnęła na koniec I kwartału 2012 r. wartość 14,44 mld zł. Wartość emisji tych obligacji odnotowała wzrost w ciągu roku o 25,8%, a w stosunku do 2007 r. aż o 349%.

<sup>13</sup> G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2008, s. 55; A. Waclawczyk, *Obligacje komunalne*, Kraków 2003, s. 22; K. Gorzelak, *Oferta publiczna i dopuszczanie do obrotu na rynku regulowanym obligacji komunalnych*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3, s. 6.

Tabela 6.5. Dane dotyczące emisji obligacji komunalnych (o zapadalności powyżej 365 dni)

	2007	2008	2009	2010	2011	I kw. 2012
Wartość emisji na koniec okresu (mld zł)	4,13	4,46	6,91	10,85	14,35	14,40
Zmiana wartości w okresie rocznym (%)	7,90	8,00	54,80	57,20	32,20	25,80

Źródło: Fitch Polska S.A., Podsumowanie I kwartału 2012 na rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce; Podsumowanie IV kwartału 2010 i podsumowanie 2010 roku na rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce; Podsumowanie IV kwartału 2009 i podsumowanie 2009 roku na rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce; Podsumowanie IV kwartału 2008 i podsumowanie 2008 roku na rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce; Podsumowanie IV kwartału 2007 i podsumowanie 2007 roku na rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, [www.fitchpolska.com.pl](http://www.fitchpolska.com.pl).

Należy zwrócić uwagę na bardzo duży wzrost wartości emisji obligacji komunalnych od 2009 r. W latach 2008–2009 wyniósł on ponad 50% w skali roku, a w 2011 r. przeszło 30% w skali roku. Zarówno w wielkościach bezwzględnych (wartościach emisji), jak i w udziale w strukturze finansowania, odnotować można znaczący zatem wzrost emisji obligacji komunalnych.

Przyczyn wzmoczonego wykorzystania obligacji komunalnych poszukiwać można w determinantach wyboru źródła finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>14</sup>. Za podstawową determinantę uznać należy koszt pozyskania finansowania, uwzględniający zarówno bezpośrednią zapłatę na rzecz podmiotu udzielającego finansowanie kosztów pieniądza (najczęściej w formie odsetek), jak i koszty związane z usługami powiązаныmi z takim pozyskaniem finansowania, w szczególności usługami pośrednictwa, plasowania czy gwarantowania emisji (subemisji), doradztwa finansowego i prawnego czy – w przypadku obligacji – ich wprowadzenia do obrotu zorganizowanego. Różnica w tym zakresie pomiędzy obligacjami komunalnymi a kredytami i pożyczkami uzależniona jest od sytuacji konkretnego emitenta i aktualnej na moment pozyskiwania finansowania sytuacji na rynku bankowym i kapitałowym. Nie sposób wskazać, że dany instrument jest zawsze tańszy dla jednostek samorządu terytorialnego od innego instrumentu, przy czym w literaturze wyrażane są także poglądy wskazujące na niższe koszty danego instrumentu<sup>15</sup>. Wzrost popularności emisji obligacji komunalnych

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat: G. Kozuń-Cieślak, *Obligacje komunalne...*, s. 52; W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania...*, s. 126; J. M. Salachna, M. Poniatowicz, D. Perło, *Zarządzanie długiem publicznym jednostki samorządu terytorialnego w dobie kryzysu*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, Warszawa 2011, s. 422.

<sup>15</sup> J. M. Salachna, M. Poniatowicz, D. Perło, *Zarządzanie długiem...*, s. 423; P. Wajda, *Prawne i ekonomiczne aspekty obligacji komunalnych emitowanych przez gminy w drodze oferty pub-*

świadczy jednak o tym, że pod względem kosztów coraz częściej są one co najmniej konkurencyjne względem innych instrumentów finansowania samorządu.

Wybór źródła finansowania w danym przypadku powinien być również oparty o wszechstronną analizę innych związanych z ich zastosowaniem uwarunkowań, takich jak: dostępność danego źródła i danej wielkości finansowania, okres, na jaki może zostać pozyskane finansowanie, ewentualna potrzeba zabezpieczenia przez samorząd zobowiązań powziętych w związku z danym instrumentem czy czas potrzebny na pozyskanie środków pieniężnych z poszczególnych źródeł i wymogi proceduralne związane z jego uzyskaniem. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że do usług finansowych związanych z emisją obligacji komunalnych nie stosuje przepisów prawa zamówień publicznych, co stanowi uproszczenie i zaletę dla obligacji komunalnych jako źródła finansowania<sup>16</sup>.

Zgodnie ze zgłaszanymi w literaturze dotyczącej zarządzania długiem jednostek samorządu postulatami, wybór instrumentu finansowania powinien uwzględniać również dywersyfikację źródeł finansowania<sup>17</sup> i odpowiednią strukturyzację profilu zadłużenia danego samorządu, tj. rozłożenie spłaty zadłużenia w sposób odpowiadający możliwościom danego samorządu, najczęściej równomierne w dłuższym okresie<sup>18</sup>. W związku z tym pożądane i właściwe jest korzystanie zarówno z krótkoterminowych instrumentów finansowania, średnioterminowych, jak i długoterminowych, a także korzystanie zarówno z kredytów i pożyczek, jak i obligacji komunalnych.

30 września 2009 r. zaczął funkcjonować rynek Catalyst. Prowadzony jest on przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie SA i BondSpot SA (dawniej MTS CeTO). Tworzą go cztery platformy obrotu: dwie detaliczne (jednostką transakcyjną jest jedna obligacja) prowadzone przez Giełdę Pa-

---

*licznej na rynek regulowany*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 5, s. 12; P. Galiński, *Zaciąganie długu przez przedsiębiorstwa komunalne w formie emisji obligacji przychodowych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 12, s. 40.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 4 pkt 3) lit. j) ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), ustawy tej nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są usługi finansowe związane z emisją, sprzedażą, kupnem lub transferem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych, w szczególności związane z transakcjami mającymi na celu uzyskanie dla zamawiającego środków pieniężnych lub kapitału.

<sup>17</sup> M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego – istota procesu, cele, uwarunkowania, decyzje*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2, s. 21.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 14.

pierów Wartościowych w Warszawie SA w formule rynku regulowanego i alternatywnego systemu obrotu oraz analogiczne dwa rynki hurtowe (jednostka transakcyjna ma wartość co najmniej 100 tys. zł) BondSpotu. Wszystkie ww. platformy przeznaczone są m.in. dla obligacji komunalnych. Opisana powyżej struktura rynku Catalyst ma go dostosować do emisji papierów wartościowych o różnych wielkościach i różnej charakterystyce, a także do potrzeb różnych ich nabywców – inwestorów hurtowych i detalicznych, instytucjonalnych i indywidualnych.

Dodatkowym sposobem uczestnictwa przez jednostkę samorządu terytorialnego jako emitenta obligacji komunalnych w rynku Catalyst jest autoryzacja obligacji na Catalyst, polegająca na przyjęciu przez emitenta obowiązków informacyjnych określonych w Regulaminie Alternatywnego Systemu Obrotu oraz zarejestrowaniu emisji w systemie informacyjnym Catalyst, bez ich wprowadzania do obrotu na tym rynku.

Wedle stanu na 1 czerwca 2012 r., na Catalyst notowane były obligacje komunalne 11 emitentów łącznej o wartości 2,2 mld zł, a autoryzowane obligacje 6 jednostek samorządu terytorialnego o łącznej wartości 60 mln zł.<sup>19</sup> Na koniec I kwartału 2012 r. wartość emisji obligacji komunalnych notowanych na Catalyst wynosiła 2 196 mln zł<sup>20</sup>, co stanowiło ok. 15% łącznej wartości wszystkich emisji obligacji komunalnych w Polsce, uwzględniając wskazane powyżej w niniejszym opracowaniu danych dotyczącej takiej łącznej wartości.

Wymogi związanych z dopuszczeniem i wprowadzeniem obligacji komunalnych do obrotu na Catalyst określają regulacje podmiotów prowadzących ten rynek. Zarówno w zakresie dopuszczenia obligacji komunalnych na rynek regulowany, jak i ich wprowadzenia do alternatywnego systemu obrotu, nie ma obowiązku sporządzania ani ubieganie się o zatwierdzenie przez Komisję Nadzoru Finansowego prospektu emisyjnego ani memorandum informacyjnego lub stwierdzenia przez ten organ administracji publicznej równoważności takiego memorandum pod względem formy i treści informacjom wymaganych w prospekcie emisyjnym. Zgodnie z odpowiednimi regulacjami prawnymi<sup>21</sup>, sporządzenie, zatwierdzenie oraz udostępnienie do publicznej wiadomości prospektu emisyjnego, nie jest wymagane w przypadku oferty publicznej lub dopuszczenia do obrotu na rynku regulowanym

<sup>19</sup> Dane Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie SA, [www.gpwcatalyst.pl](http://www.gpwcatalyst.pl).

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Art. 7 ust. 2 pkt 2) ustawy z 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 185, poz. 1439, z późn. zm.).

papierów wartościowych o charakterze nie udziałowym, emitowanych przez państwo członkowskie inne niż Rzeczpospolita Polska, jednostki władz regionalnych lub lokalnych państwa członkowskiego, w tym jednostki samorządu terytorialnego, bank centralny państwa członkowskiego, Europejski Bank Centralny lub międzynarodowe instytucje publiczne, których członkiem jest co najmniej jedno państwo członkowskie. Papiery wartościowe należy więc zakwalifikować jako obligacje komunalne w rozumieniu, o którym mowa powyżej w niniejszym opracowaniu. Zmiany regulacji dotyczącej oferty publicznej i obrotu zorganizowanego instrumentami finansowymi, które weszły w życie 13 stycznia 2009 r.<sup>22</sup>, spowodowały, że w aktualnym stanie prawnym dopuszczenie obligacji komunalnych do obrotu na rynku regulowanym, jak również dokonywanie oferty publicznej takich obligacji, nie wymagają już złożenia do Komisji Nadzoru Finansowego zawiadomienia z memorandum informacyjnym<sup>23</sup>. Na marginesie warto zauważyć, że opisana powyżej deregulacja dotyczy także wymogów związanych z przeprowadzaniem oferty publicznej obligacji komunalnych, szczegółowy opis przeprowadzania emisji obligacji komunalnych wymaga odrębnego opracowania. Zniesienie takiego obowiązku należy ocenić jako istotnie ułatwiające jednostkom samorządu terytorialnego dostęp do rynku kapitałowego i emisję obligacji komunalnych w formie oferty publicznej lub ich wprowadzenie do obrotu na rynku regulowanym.

Wprowadzenie obligacji komunalnych do obrotu zorganizowanego na Catalyst zwiększa płynność takich instrumentów, co ma przełożenie na ich cenę i co do zasady, w sytuacji zapowiedzi takiego wprowadzenia przy emisji obligacji komunalnych lub wprowadzeniu wraz z dokonywaniem emisji, powinno spowodować zmniejszenie kosztu emitenta związanego z pozyskaniem środków pieniężnych poprzez ten instrument.

Powstanie rynku Catalyst miało miejsce w 2009 r., tj. w tym samym czasie, kiedy złagodzeniu uległy wymogi prawne dotyczące wprowadzania obligacji komunalnych do obrotu na rynku regulowanym. Co więcej, te zmiany prawa ułatwiające dostęp do tego rynku dla jednostek samorządu terytorialnego jako emitentów prawdopodobnie przyczyniły się do tego, że trzy lata po utworzeniu tego rynku notowanych na nim było ok. 15% ogółu obligacji komunalnych. Nie sposób potwierdzić, że dla zwiększenia popular-

<sup>22</sup> Ustawa z 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 231, poz. 1547).

<sup>23</sup> Zob. literaturę sprzed wspomnianych tu zmian przepisów prawa: K. Gorzelak, *Oferta publiczna...*, s. 5; P. Wajda, *Prawne i ekonomiczne aspekty...*, s. 23.



ności emisji obligacji przez samorządy w tym samym okresie istotne było powstanie rynku Catalyst i wspomniane ułatwienia w dostępie do niego dla samorządów, okoliczności te są natomiast jedną z kolejnych przesłanek, które mogą, przy wyborze sposobu pozyskania finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego, przemawiać za wyborem obligacji komunalnych.

Obecność samorządu na parkiecie giełdowym to także możliwość promocji i marketingu, nie tylko wśród instytucji finansowych – potencjalnie w przyszłości udzielających danemu samorządowi finansowania, ale i wśród inwestorów indywidualnych, w tym mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego, czyli wyborców jej władz. Wprowadzenie obligacji komunalnych do obrotu na parkiecie giełdowym to także element efektywnego zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego<sup>24</sup>

W okresie trwającego kryzysu zadłużenia publicznego w Europie, polskie jednostki samorządu terytorialnego w najbliższych kilku latach potrzebować będą znacznej ilości finansowania dłużnego, przede wszystkim z uwagi na możliwość, a wręcz konieczność zapewnienia wkładu własnego przy projektach realizowanych ze środków unijnych. Od około 3 lat wzrasta udział obligacji komunalnych w finansowaniu samorządu. Z uwagi na zalety tego instrumentu, w postaci częstokroć relatywnie niskich kosztów i niskiego skomplikowania proceduralnego, procesu ich emisji, uwzględniając także wzrastające ostatnio wraz z liczbą i wartością emisji zaufaniu samorządowców do tego instrumentu oraz względy marketingowe dla jednostki samorządu terytorialnego, obligacje komunalne najprawdopodobniej w dalszym ciągu zyskiwać będą udział pośród instrumentów finansowania samorządu. Szansą ku temu jest także rozwój rynku Catalyst, którego wykorzystanie może spowodować spadek kosztów pozyskania finansowania przez samorządy, jak również umożliwić w większym stopniu korzystanie z inwestycji w relatywnie bezpieczne papiery wartościowe inwestorom indywidualnym, w tym mieszkańcom danych jednostek samorządu terytorialnego, co jest szczególnie istotne w okresie niepewności na rynkach finansowych.

---

<sup>24</sup> M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem...*, s. 7.



## **Rozdział 7.**

# **Współpraca polityczno-gospodarcza w ramach Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej**

*Karolina Kotulewicz*

Po upadku ZSRR w połowie lat 90. XX w., na obszarze WNP powstało wiele różnego rodzaju organizacji międzynarodowych i regionalnych ugrupowań integracyjnych. Przyczyny powstania tak dużej liczby organizacji były wielorakie, ale wszystkie wynikały z zachodzącego w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw procesu dezintegracji.

Początkowo kraje powstałe po upadku ZSRR, pozostawione same sobie dążyły głównie do wzmocnienia swojej suwerenności. Potem zauważono, że większość krajów WNP, obawiając się powrotu tzw. rosyjskich nastrojów imperialnych, przestała w ramach tej organizacji wykazywać zainteresowanie zacieśnieniem współpracy. Ponadto niedoskonałe formy działania organizacji, a także realizacja koncepcji integracji „o różnej prędkości” i „różnicowanym poziomie” pogłębiały nieufność i przyczyniały się do spadku wzajemnych powiązań gospodarczych. Ważnym czynnikiem było też i to, że krajom b. ZSRR w dość krótkim okresie udało się nawiązać współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i gospodarczymi oraz uzyskać dostęp do kredytów i pomocy finansowej, niezbędnych do wdrażania głębokich reform gospodarczych.

Wszystkie te przyczyny z jednej strony przyczyniły się do wzmocnienia suwerenności i państwowości nowo powstałych państw, a z drugiej wnio-

sły we wzajemne relacje krajów WNP dużo pragmatyzmu. Pragmatyzm ten wynikał z faktu, że współpraca w ocenie powstałych państw z międzynarodowymi organizacjami finansowymi odbiegała od ich oczekiwań. Wpływ na to także wywarły i związane z procesem globalizacji problemy gospodarki światowej.

Pragmatyzm dyktował także maksymalne wykorzystanie korzyści płynących z zacieśnienia współpracy gospodarczej i spowodował, że wybrane państwa WNP wzmocniły swoje współzależności i związki gospodarcze, czego wyrazem było powstanie Euroazjatyckiej Organizacji Współpracy.

W 1994 r. Wspólnota Niepodległych Państw stanęła przed poważnym dylematem. Istotą tego dylematu było znalezienie odpowiedzi na kluczowe pytanie, dotyczące kierunku, w którym ma zmierzać organizacja – czy ma zmierzać do samorozwiązania, czy też do reorganizacji, która spowoduje, że będzie funkcjonować normalnie<sup>1</sup>.

Znalezienie odpowiedzi nie było łatwe, ponieważ już wówczas niektóre kraje WNP zaczęły zacieśniać współpracę między sobą. Przykładem takich działań było w 1993 r. podpisanie przez Kazachstan i Uzbekistan, dwa największe kraje regionu Azji Centralnej, umowy o pogłębieniu integracji gospodarczej na lata 1994–2000. Następnie, 10 stycznia 1994 r., podpisały kolejny dokument – Porozumienie o utworzeniu Jednolitego Obszaru Ekonomicznego. Zainicjowane przez Kazachstan i Uzbekistan działania spowodowały, że do zawartego porozumienia, 16 stycznia 1994 r. przystąpiła Kirgizja i ogłoszono powołanie Wspólnego Obszaru Gospodarczego Azji Centralnej<sup>2</sup>.

Działania podjęte przez kraje Azji Centralnej wskazywały na potrzebę opracowania koncepcji, która w realistycznie i całościowo przedstawiałaby perspektywy rozwoju obszaru b. ZSRR. Tu na uwagę zasługuje przede wszystkim Kazachstan, który zaproponował utworzenie w ramach WNP Unii Euroazjatyckiej. Ideę tę po raz pierwszy przedstawił N. Nazarbajew 29 marca 1994 r. podczas spotkania ze studentami i pracownikami Moskiewskiego Uniwersytetu Państwowego im. M.W. Łomonosowa<sup>3</sup>. Kilka miesięcy później został opracowany „Projekt o kształtowaniu Unii Euroazjatyckiej”, który wywarł wpływ na toczącą się wokół dylematu integracji, czy odwrotnie, dez-

<sup>1</sup> М. Губайдуллина, *Интеграционный процесс в Центральной Азии*, [www.sng.allbusiness.ru/content/document\\_r\\_F7BE9E5B-2C81-4B17-8120-1EAE4056BE3D.html](http://www.sng.allbusiness.ru/content/document_r_F7BE9E5B-2C81-4B17-8120-1EAE4056BE3D.html) [15.06.2011].

<sup>2</sup> В. Марков, *Центральноазиатская интеграция: этап или альтернатива интеграции стран СНГ*, [www.analitika.org/article.php?story=20060208051404468](http://www.analitika.org/article.php?story=20060208051404468) [15.10.2011].

<sup>3</sup> Т. Мансуров, *10 лет ЕврАзЭС: этапы реальной интеграции*, „Казахстанская правда”, 29.10.2011.

integracji, obszaru WNP dyskusję polityczną. Projekt ten proponował nie tylko wykorzystać istniejące między krajami b. ZSRR więzi historyczne, ale kładł nacisk na stopniowy, oparty o zasady wolnego rynku, rozwój kooperacji. W projekcie odnotowano, że

*Zgodnie z praktyką międzynarodową, tylko dzięki wspólnemu wysiłkowi społeczeństwa przechodzące proces transformacji są w stanie z powodzeniem przeprowadzić proces modernizacji. W tym samym czasie podejmowane przez poszczególne kraje WNP próby dotyczące rozwiązywania problemów w zakresie przejścia do gospodarki rynkowej nie napawają optymizmem. I będzie tak dopóty, dopóki proces integracji gospodarczej nie będzie oparty o nowe zasady<sup>4</sup>.*

Propozycja Kazachstanu w krajach WNP nie od razu spotkała się z zainteresowaniem. Pomimo to, kraje wchodzące w skład Wspólnego Obszaru Gospodarczego Azji Centralnej przystąpiły do realizacji postawionych przed sobą celów: tworzenia wspólnych przedsiębiorstw, kooperacji przemysłowej, realizacji wzajemnie opłacalnych projektów inwestycyjnych. W miarę jednak postępu procesu integracji, głównie w drodze podjęcia przez głowy państw członkowskich decyzji, które dotyczyły rozwiązywania zaistniałych problemów politycznych czy gospodarczych, między uczestnikami ugrupowania integracyjnego pojawiły się spory związane z rozumieniem procesów integracyjnych zachodzących na obszarze b. ZSRR oraz perspektyw samej Unii Euroazjatyckiej. Z tego powodu w 1996 r. prezydent Uzbekistanu I. Karimow odmówił udziału w dalszej integracji, podkreślając, że „integracji tej przeszkadza surowcowy typ gospodarek krajów członkowskich, co bardzo utrudnia zacieśnienie między nimi współpracy gospodarczej”<sup>5</sup>.

W tym samym czasie nową koncepcję integracji w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw wniosła Rosja. Zaproponowała zacieśnienie współpracy gospodarczej przez ustanowienie unii celnej, równocześnie podkreślając, że tylko w obrębie jednolitego obszaru celnego można swobodnie przemieszczać towary i kapitał. Idea ta z zadowoleniem została przyjęta przez Białoruś i 6 stycznia 1995 r. kraje zawarły dwustronne porozumienie o unii celnej. Z kolei ponieważ tempo integracji na obszarze Azji Centralnej uległo spowolnieniu, również i Kazachstan wyraził chęć przystąpienia do porozumienia. Na decyzję Rosji i Białorusi nie trzeba było długo czekać, bo już

<sup>4</sup> М. Губайдуллина, *Интеграционный процесс...*

<sup>5</sup> С. Примбетов, *О союзе трех центральноазиатских государств (Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана)*, „Казахстан и мировое сообщество” 1996, No. 3, s. 3.

20 stycznia 1996 r. strony podpisały trójstronne porozumienie o unii celnej<sup>6</sup>. Kilka miesięcy później, 29 marca 1996 r. do porozumienia przystąpił Kirgistan<sup>7</sup>. W tym samym dniu Rosja, Kazachstan, Białoruś i Kirgistan podpisały jeszcze jeden dokument – Umowę o pogłębieniu integracji w sferze gospodarczej i humanitarnej – na mocy której zostaje powołane do życia nowe ugrupowanie integracyjne, czyli Wspólnota Zintegrowanych Państw<sup>8</sup>.

Zawarta przez Rosję, Kazachstan, Białoruś i Kirgistan umowa zawierała wiele propozycji, złożonych wcześniej przez Kazachstan i dotyczących powołania Unii Euroazjatyckiej. Na przykład, 14 z 28 artykułów umowy pokrywało się z założeniami wspomnianego wyżej projektu o Unii Euroazjatyckiej<sup>9</sup>. Nowym ugrupowaniem integracyjnym zarządzać miała Rada Międzypaństwowa jako organ najwyższy, w którego skład weszły głowy państw, szefowie rządów oraz ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich. Później, w miejsce tzw. Komisji Trójstronnej Unii Celnej, powołany został w charakterze organu roboczego Komitet Wykonawczy<sup>10</sup>.

W grudniu 1997 r. w Aszchabadzie z inicjatywy głów państw regionu centralno-azjatyckiego odbył się szczyt krajów Azji Centralnej, podczas którego prezydent Tadżykistanu oznajmił chęć przyłączenia swego kraju do Wspólnego Obszaru Gospodarczego Azji Centralnej. Pełnoprawnym członkiem tego ugrupowania integracyjnego Tadżykistan został w czerwcu 1998 r. podczas kolejnego szczytu państw Azji Centralnej, który odbył się w Biszkeku. Podczas tego szczytu Wspólny Obszar Gospodarczy Azji Centralnej zmienił nazwę i zaczął się nazywać Centralnoazjatycka Wspólnota Gospodarcza.

Tadżykistan, który cieszył się z zakończenia wojny domowej, próbując dogonić swoich partnerów z regionu w 1998 r. zgłosił również chęć przystąpienia do unii celnej. Prośba Tadżykistanu została spełniona 26 lutego 1999 r., kiedy to Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Rosja i Tadżykistan podpisały Umowę o Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, w której bez podania określonych terminów określono następujące etapy integracji:

- pierwszy – stworzenie strefy wolnego handlu poprzez zniesienie we wzajemnym handlu ograniczeń taryfowych i jakościowych, wpro-

<sup>6</sup> ЕВРАЗЭС: экономическое притяжение, ЕвразЭС, Москва 2005, s. 9.

<sup>7</sup> Договор о присоединении Киргиской Республики к соглашениям о Таможенном Союзе, [www.ipaeurasec.org/docsdown/ТС-3.pdf](http://www.ipaeurasec.org/docsdown/ТС-3.pdf) [14.05.2011].

<sup>8</sup> E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Kraków 2001, s. 304.

<sup>9</sup> М. Губайдуллина, *Интеграционный процесс...*

<sup>10</sup> ЕВРАЗЭС: экономическое притяжение..., s. 10.

wadzenie jednolitego systemu pobieranie podatków pośrednich, likwidację barier administracyjnych, fiskalnych i innych, hamujących swobodny przepływ towarów;

- drugi – ustanowienie unii celnej, obejmującej jednolite terytorium celne, wspólną taryfę celną, zniesienie kontroli celnej na granicach wewnętrznych unii, unifikację mechanizmów regulujących gospodarkę i handel;
- trzeci – powołanie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, która przewidywała prowadzenie wspólnej polityki gospodarczej i powstanie wspólnego rynku usług, pracy i kapitału, unifikację ustawodawstwa narodowego, prowadzenie uzgodnionej polityki socjalnej i naukowo-technicznej.

Przyspieszenie procesu integracji w ramach unii celnej stało się możliwe po wyborze w Rosji na stanowisko prezydenta W. Putina. Wtedy Rosja podjęła próbę powołania jeszcze jednej struktury integracyjnej, obejmującej państwa prowadzące najbardziej prorosyjską politykę. Podczas szczytu unii celnej, 10 października 2000 r. w stolicy Kazachstanu Astanie, pięć państw Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan, podpisały stosowne porozumienie o powołaniu Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (EwRAzES). W założeniu nowe ugrupowanie miało stać się w przyszłości strukturą integrującą gospodarczo obszar postradziecki, a dla pozostałych państw WNP centrum przyciągania.

Zgodnie z umową o utworzeniu Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, jej głównym celem jest przede wszystkim zwiększenie stopnia integracji i efektywności współpracy gospodarczej, czyli utworzenie jednolitej przestrzeni gospodarczej, wypracowanie wspólnych zasad handlu, unifikacja systemów podatkowych, ujednoczenie polityki walutowej, współpraca w dziedzinie energetyki i transportu, stworzenie wspólnych koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego itp.<sup>11</sup>

Duży wpływ na przyspieszenie procesu integracji w ramach Unii Celnej i Wspólnoty Zintegrowanych Państw, miał przebieg integracji gospodarczej w Unii Europejskiej oraz dążenia powołania do życia Unii Gospodarczej i Walutowej. Istotną rolę tutaj odegrał i fakt wejścia w życie w 1999 r. Układu o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską a Kazachstanem, Kirgistanem i Uzbekistanem, który nie tylko określał podstawy rozwoju part-

---

<sup>11</sup> K. Kotulewicz, *Procesy integracyjne i relacje społeczno-polityczne na obszarze WNP*, [w] *Spoleczne, gospodarcze i polityczne relacje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, red. B. Bednarczyk, M. Lasoń, Kraków 2007, s. 40.

nerstwa politycznego, ale także oznaczał przejście do jakościowo nowego poziomu współpracy krajów Azji Centralnej z połączoną Europą<sup>12</sup>.

Do najważniejszych organów tej organizacji zalicza się Radę Międzypaństwową, Komitet Integracyjny, Komisję Stałych Przedstawicieli, Zgromadzenie Międzyparlamentarne i Sekretariat.

Najwyższym organem EwrAzES jest Rada Międzypaństwowa, w skład której wchodzi prezydenci i premierzy państw członkowskich, a jej głównym zadaniem jest wytyczanie kierunków rozwoju organizacji. Posiedzenia w ramach Rady Międzypaństwowej na poziomie głów państw odbywają się nie rzadziej niż raz w roku, a na poziomie szefów rządów – nie rzadziej niż dwa razy w roku.

Komitet Integracyjny jest stale funkcjonującym organem organizacji. W jego skład wchodzi zastępcy szefów rządów krajów członkowskich. Organ ten jest podporządkowany Radzie Międzypaństwowej i odpowiada za koordynację wszystkich organów organizacji, opracowuje projekty dokumentów będących przedmiotem prac Rady Międzypaństwowej oraz sprawuje kontrolę w zakresie realizacji decyzji podjętych przez Radę Międzypaństwową.

Komisja Stałych Przedstawicieli państw członków EwrAzES wykonuje bieżące prace w przerwach pomiędzy posiedzeniami Komitetu Integracyjnego. W skład Komisji wchodzi stali przedstawiciele, mianowani przez głowy państw członków organizacji.

Zgromadzenie Międzyparlamentarne jest organem parlamentarnym, odpowiadającym za unifikację ustawodawstwa narodowego krajów członkowskich. W skład organu wchodzi deputowani delegowani przez poszczególne kraje. Liczebność delegacji parlamentarnych jest następująca: Białoruś – 16 deputowanych, Kazachstan – 16, Kirgistan – 8, Tadżykistan – 8 i Federacja Rosyjska – 42.

Sekretariat organizacji realizuje zadania związane z organizacją pracy i jest zapleczem informacyjno-technicznym Rady Międzypaństwowej i Komitetu Integracyjnego.

Organizacja dysponuje własnym budżetem, którego wielkość jest ustalana co roku przez Komitet Integracyjny, w porozumieniu z krajami członkowskimi i zatwierdzany przez Radę Międzypaństwową na poziomie szefów państw. Budżet organizacji składa się ze składek członkowskich. Wkład Rosji to 40% ogólnej wartości budżetu, Białoruś i Kazachstan wnoszą po 20%, a Kirgistan i Tadżykistan po 10%.

---

<sup>12</sup> М. Губайдуллина, *Интеграционный процесс...*



W maju 2000 r. w Mińsku podczas szczytu Rady Międzypaństwowej Unii Celnej, głowy państw Rosji, Kazachstanu, Białorusi, Kirgistanu i Tadżykistanu podjęły decyzję o powołaniu nowej organizacji gospodarczej<sup>13</sup>. Oficjalnie zostało to ogłoszone 10 października 2000 r. na szczycie w Astanie, gdzie państwa członkowskie unii celnej – Rosja, Kazachstan, Białoruś, Kirgistan i Tadżykistan – podpisały umowę o powołaniu nowej organizacji międzynarodowej – Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej. Zgodnie z zawartą umową, unii celnej przydzielono funkcje w zakresie tworzenia zewnętrznych granic celnych, jednolitej polityki handlowej, taryfy eksportowo-importowej, a także cen, czyli funkcje związane z tworzeniem jednolitego rynku. Po zakończeniu szczytu w Rosji zapanowała swoista euforia integracyjna. Obserwatorzy podkreślali, że integracja na obszarze postradzieckim ciągle jest możliwa i chociaż EAWG początkowo będzie ciężarem dla Rosji, to jednak korzyści wynikające z istnienia tej organizacji w przyszłości dla gospodarki rosyjskiej będą widoczne.

W ciągu pierwszych trzech od powołania EwrAzES państwa członkowskie głównie zajęły się konkretyzacją celów, tworzeniem struktury i dążyły do uzyskania przez nią statusu organizacji międzynarodowej. I tak, w maju 2001 r. zostały podpisane stosowne dokumenty ustanawiające organa naczelne organizacji – Radę Międzypaństwową i Komitet Integracyjny, a w listopadzie przy Komitecie Integracyjnym utworzono Radę ds. Polityki Energetycznej. W styczniu 2002 r. przy Komitecie Integracyjnym powołano także Radę ds. Polityki Transportowej. W kwietniu tegoż roku z inicjatywy Sekretariatu do życia zostało powołane Stowarzyszenie Rada Biznesowa EAWG<sup>14</sup>, której założycielami były Izba Przemysłowo-Handlowa FR, rosyjski związek przedsiębiorców i przemysłowców oraz Stowarzyszenie Przemysłowo-Finansowych Grup FR<sup>15</sup>.

Powstanie na obszarze WNP EwrAzES od samego początku wzbudzało duże zainteresowanie, szczególnie Mołdawii i Ukrainy, które już w maju 2002 r. podczas szczytu organizacji uzyskały status obserwatora. Podczas

<sup>13</sup> *Кыргызстан – ЕврАзЭС*, [www.ckgrt.ru/page/page28.htm](http://www.ckgrt.ru/page/page28.htm), [10.05.2011].

<sup>14</sup> Głównym celem Stowarzyszenia jest udzielenie wszechstronnej pomocy jego członkom, stwarzanie warunków dla rozwoju aktywności biznesowej, zapewnienie wysokiego statusu i ochrony interesów w relacjach z organami władzy państwowej. Stowarzyszenie postawiło sobie za cel także powołanie do życia tzw. gildii zawodowych i ich rad społecznych, które organizacyjnie połączą rodzime przedsiębiorstwa zlokalizowane na terytorium państw EAWG.

<sup>15</sup> А. Гуцин, *Предпосылки создания ЕврАзЭС*, [www.postsoviet.ru/publications/98/](http://www.postsoviet.ru/publications/98/) [12.05.2011].

tego szczytu przyjęto 19 dokumentów, w tym także postanowienie o zasadach uzyskania członkostwa, oraz postanowienie o statusie obserwatora przy EwrAzES. Jednak, według Kazachstanu, najważniejszym aktem był dokument określający współpracę krajów EwrAzES w zakresie dążeń uzyskania członkostwa w WTO oraz wprowadzający zakaz stosowania środków antydumpingowych i innych hamujących współpracę gospodarczą w ramach EwrAzES, a także dokument określający podstawy polityki granicznej<sup>16</sup>.

Kolejnym krokiem było podpisanie w lutym 2003 r. przez kraje członkowskie Umowy o współpracy w zakresie ochrony granic zewnętrznych EwrAzES oraz zatwierdzenie „Podstaw polityki energetycznej”. W Moskwie z inicjatywy Rady Międzypaństwowej odbyło się ponadto I Forum Ekonomiczne EwrAzES<sup>17</sup>, które stało się płaszczyzną współpracy kręgów biznesowych krajów członkowskich. Przedmiotem prac pierwszego forum były kwestie dotyczące efektywnego wykorzystania potencjałów naukowego i przemysłowego krajów członkowskich, a także omówiono problematykę integracji finansowo-walutowej – wykorzystywanie we wzajemnych rozliczeniach rosyjskiego rubla i wprowadzenie do 2011 r. jednolitej waluty dla krajów EwrAzES, celnej i transportowej oraz problemy sektora paliwowo-energetycznego i rolno-przemysłowego<sup>18</sup>.

Następny szczyt Rady Międzypaństwowej z kwietnia 2003 r.<sup>19</sup> przyczynił się do zatwierdzenia „Priorytetowych kierunków rozwoju EwrAzES na lata 2003–2006”. Określił on priorytetowe dziedziny współpracy oraz etapy integracji. Jako główne kierunki integracji wymieniono: tworzenie unii cel-

<sup>16</sup> Молдова получила статус наблюдателя в Евразийском Экономическом Сообществе, [www.press.try.md/item.php?id=15749](http://www.press.try.md/item.php?id=15749) [10.05.2011].

<sup>17</sup> Głównymi celami Forum Ekonomicznego EwrAzES są: wymiana informacjami o przebiegu reform gospodarczych i kształtowaniu bazy normatywno-prawnej poszerzającej działalność biznesową, efektywne wykorzystanie potencjału przemysłowo-technicznego, transportowo-energetycznego, naukowo-technicznego i przyrodniczego krajów członkowskich; realizacja strategii integracyjnej zmierzającej do etapowego kształtowania jednolitej przestrzeni gospodarczej, wspólnego rynku towarów, usług, pracy i kapitału; rozwój wzajemnie korzystnych powiązań handlowych i kooperacyjnych pomiędzy podmiotami gospodarczymi krajów członkowskich, tworzenie międzypaństwowych przemysłowo-finansowych grup, przedsiębiorstw mieszanych; unifikacja polityki pieniężno-kredytowej, podatkowej, celnej oraz uproszczenie zasad rozliczeniowo-płatniczych. Forum Ekonomiczne stanowi płaszczyznę współpracy nie tylko dla krajów członkowskich organizacji, a także państw-obszarników i pozostałych krajów WNP.

<sup>18</sup> Путеводитель – Евразийское Экономическое Сообщество (ЕврАзЭС), [www.rncspec.fareast.ru/Guide/11r\\_EES.htm](http://www.rncspec.fareast.ru/Guide/11r_EES.htm) [12.05.2011]; Кыргызстан – ЕврАзЭС, [www.ckgrt.ru/page/page28.html](http://www.ckgrt.ru/page/page28.html).

<sup>19</sup> W tym samym miesiącu Republika Armenii otrzymała status obserwatora przy EwrAzES.

nej i powołanie jednolitego obszaru celnego, prowadzenie uzgodnionej polityki gospodarczej, aktywizacja współpracy w realnym sektorze gospodarki, wspólny rozwój rynku energetycznego, utworzenie unii transportowej i wykorzystanie potencjału tranzytowego krajów EwrAzES, współpraca w sektorze rolno-przemysłowym, utworzenie jednolitego rynku kapitału, współpraca w sferze humanitarno-społecznej i w zakresie polityki migracyjnej<sup>20</sup>.

W marcu 2004 r. w ramach Komitetu Integuracyjnego doszło do powołania Rady ds. Polityki Rolno-Przemysłowej<sup>21</sup>. Istotny wpływ na dalszy rozwój współpracy polityczno-gospodarczej w ramach EwrAzES wywarł kwietniowy szczyt organizacji. Dotyczył on realizacji programu zagospodarowania zasobów energetycznych Azji Centralnej, powołania w ramach EwrAzES jednolitej bazy taryfowej na kolejowe przewozy ładunkowe. Wtedy też uzgodnione były wymagania wobec państw starających się o członkostwo w WTO, podstawy polityki granicznej i podstawy ustawodawstwa EwrAzES<sup>22</sup>. Podpisane zostało porozumienie o współpracy na rynku papierów wartościowych. Celem porozumienia było stworzenie międzypaństwowego jednolitego rynku papierów wartościowych, opracowanie i przyjęcie w ramach EwrAzES środków chroniących interesy inwestorów na międzypaństwowym rynku papierów wartościowych, stworzenie bazy danych międzypaństwowego rynków papierów wartościowych oraz zapewnienie stronom do niej równego dostępu.

Na tym spotkaniu zatwierdzono także plan współpracy w sferze regulacji bankowych i kontroli w ramach EwrAzES na lata 2005–2006, a także przyjęto rekomendację budżetową, w której określono kierunek prac dotyczący polityki gospodarczej i budżetowej. Zawarta w ramach EwrAzES umowa, określającą podstawy prawodawstwa organizacji, ujednoliciła opracowanie, rozpatrywanie, przyjęcie, zmianę, zawieszenie i ustanie obowiązywania dokumentów prawnych. Zgodnie z tym dokumentem, organy państwowe stron monitorują wdrażanie norm prawnych poprzez przeprowadzenie ekspertyzy, która ma na celu sprawdzenie ich zgodności z prawodawstwem EwrAzES<sup>23</sup>.

W czerwcu 2004 r. kraje EwrAzES podpisały tzw. Memorandum o współpracy pomiędzy EwrAzES i Światową Organizacją Celną. Natomiast 21 wrze-

<sup>20</sup> *Предпосылки создания ЕвразЭС*, [www.postsoviet.ru/publications/98](http://www.postsoviet.ru/publications/98) [13.05.2011].

<sup>21</sup> К. Кичик, *Рынок зерна в странах ЕвразЭС*, „Экономика России: XXI век”, No. 20.

<sup>22</sup> *Интервью Генерального секретаря ЕвразЭС Г.А.Рапота, опубликованное в «Независимой газете» 30 апреля 2004 года под заголовком «Интеграция «по науке»*, [www.mid.ru/bdomp/ns-dipecon.nsf/fc2e4121e6d9ec5343256a0c003fb7d2/43256a0c0033bf7ac3256e86003aadde!OpenDocument](http://www.mid.ru/bdomp/ns-dipecon.nsf/fc2e4121e6d9ec5343256a0c003fb7d2/43256a0c0033bf7ac3256e86003aadde!OpenDocument) [12.05.2011].

<sup>23</sup> *Предпосылки создания ЕвразЭС...*

śnia 2004 r., podczas posiedzenia Rady Międzypaństwowej w Moskwie podjęto decyzję o harmonizacji i liberalizacji polityki akcyzowej, o jednolitych zasadach licencjonowania towarów i usług, objętych kontrolą eksportową.

W marcu 2005 r. zatwierdzono koncepcję polityki w sektorze rolno-przemysłowym. Podpisane zostało porozumienie o prowadzeniu uzgodnionej polityki w dziedzinie tworzenia i rozwoju korytarzy transportowych EwrAzES. Z kolei we wrześniu 2005 r. szefowie rządów państw EAWG w Duszanbe podpisali dokument zakładający kształtowanie paliwowo-energetycznego bilansu krajów członkowskich oraz projekt umowy o regulacjach dostaw zboża na rynki wspólnoty. Potem, w listopadzie 2005 r., swoją działalność rozpoczęła Rada ds. Polityki Finansowo-Kredytowej.

W 2005 r. kraje członkowskie EwrAzES musiały rozwiązać problem rywalizacji między Uzbekistanem i Kazachstanem, który, jak wyżej wspomniano, nie wykazywał zainteresowania współpracą w ramach EwrAzES, ponieważ prezydent Uzbekistanu uznał, że dubluje ona cele Centralnoazjatyckiej Organizacji Współpracy (COW). Jednak do 2005 r. efektywność współpracy w ramach COW zmalała, głównie za przyczyną negatywnego wpływu nieprzestrzegania zasad wolnego handlu pomiędzy jej uczestnikami oraz powiększających się różnic w dziedzinie podstawowych interesów gospodarczych. W związku z powyższym uznano, że COW nie spełniła oczekiwań krajów regionu i na szczycie organizacji w październiku 2005 r. w Sankt Petersburgu podjęto decyzję o jej połączeniu z EwrAzES<sup>24</sup>.

W styczniu 2006 r. z inicjatywy prezydentów Federacji Rosyjskiej i Republiki Kazachstanu powołany został do życia Euroazjatycki Bank Rozwoju, a w maju 2006 r. podpisano memorandum o współpracy między Sekretariatem Komitetu Integracyjnego EwrAzES i Sekretariatem Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Zgodnie z zawartym dokumentem, strony mają się wymieniać informacjami w sferze gospodarki i w dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. W sierpniu 2006 r. podjęto decyzję o ukształtowaniu w ramach EwrAzES unii celnej trzech państw – Białorusi, Rosji i Kazachstanu.

Następnie w kwietniu 2007 r. na szczycie organizacji w Astanie zatwierdzono „Koncepcję harmonijnej polityki socjalnej”. Natomiast w maju 2007 r. doszło do podpisania „Memorandum o współpracy między Europejską Komisją Gospodarczą ONZ, Komisją Gospodarczą i społeczną ONZ dla krajów Azji i Pacyfiku a Komitetem Integracyjnym EwrAzES”. W czerwcu 2007 r.

---

<sup>24</sup> *Узбекистан стал официальным членом ЕврАзЭС*, [www.fromuz.com/news/ekonomika](http://www.fromuz.com/news/ekonomika) [14.05.2011].

powołano przy Komitecie Integracyjnym Radę ds. Własności Intelektualnej i Radę ds. Polityki Migracyjnej oraz zawarto „Memorandum o wzajemnym zrozumieniu pomiędzy Sekretariatem Komitetu Integracyjnego EwrAzES i Międzynarodowym Kongresem Przemysłowców i Przedsiębiorców”. Zatwierdzono również koncepcję międzynarodowej działalności EwrAzES. W październiku 2007 r. na szczycie w Duszanbe podpisany został protokół o wniesieniu zmian w Umowie o powołaniu EwrAzES z 10 października 2000 r., zgodnie z którym Rada Międzypaństwowa zaczęła pełnić funkcjami organu wyższego unii celnej. Na tym szczycie zapadła również decyzja o „formowaniu w ramach EwrAzES bazy prawnej unii celnej”. Rosja, Kazachstan i Białoruś podpisały Umowę o Komisji Unii Celnej, umowę o powołaniu wspólnej przestrzeni celnej i kształtowaniu unii celnej oraz szereg innych dokumentów, regulujących przystąpienie do unii celnej pozostałych krajów członkowskich, którzy w przyszłości będą mogli przystąpić do niej indywidualnie. Podpisano także porozumienie o powołaniu jednolitej przestrzeni celnej i kształtowaniu unii celnej oraz zatwierdzono plan działań w zakresie kształtowania unii celnej<sup>25</sup>. W grudniu 2007 r. na 62. sesji Zgromadzenia ONZ przyjęto rezolucję o „Współpracy między ONZ i EwrAzES”.

W styczniu 2008 r. w dalszym ciągu prowadzono prace w grupie Rosji, Kazachstanu i Białorusi na poziomie szefów rządów, których wynikiem było przyjęcie 9 dokumentów, określających bazę prawną unii celnej EwrAzES. Podpisane dokumenty dotyczyły wprowadzenia jednolitych zasad w handlu z krajami trzecimi, a w tym porozumienie o wprowadzeniu jednolitych regulacji taryfowo-celnych, porozumienie o stosowaniu jednolitych zasad określenia kraju pochodzenia towarów, porozumienie o stosowaniu jednolitych środków pozataryfowych w stosunkach z państwami trzecimi, porozumienie o stosowaniu specjalnych ochronnych, antydumpingowych i kompensacyjnych środków w stosunku do państw trzecich. Oprócz tego, na posiedzeniu zatwierdzona została „Koncepcja kształtowania jednolitej przestrzeni transportowej EwrAzES”, której celem było zwiększenie liczby przewozów transportowych między krajami członkowskimi i tranzytu przez ich terytoria<sup>26</sup>.

Na kolejnym szczycie na poziomie głów państw 10 października 2008 r. w ramach tworzącej się unii celnej, Rada Międzypaństwowa przyjęła funkcję wyższego organu Unii Celnej „trójki”: Białorusi, Kazachstanu i Rosji. Pre-

<sup>25</sup> 19-е заседание МГС ГГ, Душанбе, 6 октября 2007 г., [www.evrazes.com/mezhgossovets/measure/16](http://www.evrazes.com/mezhgossovets/measure/16) [12.05.2011].

<sup>26</sup> 20-е заседание МГС ГП, Москва, 25 января 2008 г., [www.evrazes.com/mezhgossovets/measure/15](http://www.evrazes.com/mezhgossovets/measure/15) [12.05.2011].

zydenci „trójki” podjęli decyzję o wejście w życie Umowy o Komisji Unii Celnej oraz Umowy o powołaniu jednolitej przestrzeni celnej i tworzeniu unii celnej, podpisanych w październiku 2007 r. Podczas tego szczytu rozpatrzono priorytety rozwoju EwrAzES na lata 2008–2010 i zatwierdzono plan działań. Prowadzone podczas szczytu rozmowy dotyczyły aktywizacji współpracy w ramach wspólnego rynku energetycznego i przestrzeni transportowej oraz rozwoju między krajami członkowskimi powiązań gospodarczych. W związku z światowym kryzysem finansowym strony omówiły problem liberalizacji przemieszczania kapitału, prowadzenia uzgodnionej polityki na rynku papierów wartościowych i kształtowania wspólnego rynku ubezpieczeniowego<sup>27</sup>.

Grudniowy szczyt z 2008 r. zmienił skład członkowski organizacji. Uzbekistan oznajmił, że zamierza wstrzymać członkostwo w EwrAzES. Wśród głównych powodów tej decyzji kraj ten wymienił chęć uchronienia się przed skutkami światowego kryzysu gospodarczego oraz brak wsparcia pozostałych państw członków organizacji licznych projektów uzbeckich. Wśród przyczyn leżących u podstaw decyzji Uzbekistanu o wystąpieniu z EwrAzES podawano także nieefektywność organizacji i zdominowanie jej działalności przez interesy Federacji Rosyjskiej. Jedną z przyczyn takiej decyzji Uzbekistanu była chęć reorientacji własnej polityki zagranicznej i przesunięcia środka ciężkości w stosunkach zagranicznych na kontakty ze Stanami Zjednoczonymi oraz Unią Europejską<sup>28</sup>. Przedstawiciel MSZ Rosji, komentując decyzję Uzbekistanu podkreślił, że wstrzymanie członkostwa Uzbekistanu w EwrAzES nie wpłynie na dwustronne stosunki Taszkontu z Moskwą: „Przecież chodzi o wstrzymanie członkostwa, a nie o wystąpienie z organizacji”<sup>29</sup>.

Pomimo tego, na szczycie podjęto decyzje dotyczące ustanowienia unii celnej, wspólnych działań państw członkowskich EwrAzES w zakresie przezwyciężenia światowego kryzysu finansowego oraz szereg innych dokumentów. Szefowie państw członkowskich zatwierdzili także istotny dokument programowy organizacji – „Koncepcję wspólnego rynku energetycznego

<sup>27</sup> 21-e заседание МГС ГГ, Бишкек, 10 октября 2008 г., [www.evrazes.com/mezhgossovets/measure/14](http://www.evrazes.com/mezhgossovets/measure/14) [12.05.2011].

<sup>28</sup> *Uzbekistan opuszcza Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą*, [www.konflikty.wp.pl/kat,9151-4,title,Uzbekistan-opuszcza-Euroazjatycka-Wspolnote-Gospodarcza,wid,10591994,wiadomosc.html](http://www.konflikty.wp.pl/kat,9151-4,title,Uzbekistan-opuszcza-Euroazjatycka-Wspolnote-Gospodarcza,wid,10591994,wiadomosc.html) [11.06.2011].

<sup>29</sup> *Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza oficjalnie potwierdziła wstrzymanie Uzbekistanu swojego członkostwa w organizacji*, [www.studium.uw.edu.pl/?id=179&bid=5&nid=223](http://www.studium.uw.edu.pl/?id=179&bid=5&nid=223) [11.06.2011].

EwrAzES” oraz postanowiono kontynuować prace nad projektem „Koncepcji efektywnego wykorzystania zasobów energetyczno-wodnych w regionie Azji Centralnej” z udziałem ekspertów światowych<sup>30</sup>.

Na początku lutego 2009 r. w Moskwie odbył się nadzwyczajny szczyt EwrAzES, na którym głównym tematem był światowy kryzys finansowy. W celu minimalizacji skutków światowego kryzysu finansowego na gospodarki państw członkowskich EwrAzES, prezydenci Rosji, Kazachstanu, Białorusi, Kirgistanu, Tadżykistanu i Armenii, podjęli decyzję o ustanowieniu wspólnego funduszu antykryzysowego w wysokości 10 mld dolarów. Uzgodniono, że wielkość udziału Rosji wyniesie – 7,5 mld, Kazachstanu – 1 mld, Białorusi – 10 mln, a Kirgizji, Tadżykistanu i Armenii – 1 mln dolarów. Postanowiono też, że środkami zgromadzonymi w Funduszu będzie zarządzał utworzony przez Rosję i Kazachstan w 2006 r. Euroazjatycki Bank Rozwoju, zajmujący się w finansowaniu projektów w ramach organizacji oraz, że środki zgromadzone w Funduszu będą mogły być przeznaczone także na finansowanie projektów inwestycyjnych, ale głównym jego zadaniem będzie przyznawanie krajom członkowskim tzw. kredytów stabilizacyjnych. Strony uzgodniły, że fundusz zacznie działać najpóźniej we wrześniu tego samego roku. Obok Funduszu do życia powołano i Centrum Wysokich Technologii<sup>31</sup>. Już wtedy szef rosyjskiego resortu finansów, powiedział, że kredyt w wysokości 500 mln dolarów, o który Białoruś zabiega w Rosji, może jej zostać wypłacony właśnie z funduszu antykryzysowego EwrAzES<sup>32</sup>.

W połowie 2009 r. podczas moskiewskiego szczytu szefów rządów EwrAzES uzgodniono wspólną taryfę celną, którą zatwierdzono ostatecznie 27 listopada 2009 r., a weszła w życie 1 stycznia 2010 r. W tym celu na posiedzeniu Komisji unii celnej (12 sierpnia 2009 r. w Moskwie) został zatwierdzony „Plan działań dotyczący realizacji wstępnego etapu kształtowania wspólnej przestrzeni celnej Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu”. Oprócz tego na posiedzeniu Rady Międzypaństwowej najwyższego organu unii celnej w lipcu 2009 r. podjęto decyzję o poinformowaniu WTO o zamiarze rozpoczęcia negocjacji, mających na celu przystąpienia do niej Rosji,

<sup>30</sup> 22-е заседание МГС ГП, Москва, 12 декабря 2008 г., [www.evrazes.com/mezhgossovet/measure/13](http://www.evrazes.com/mezhgossovet/measure/13) [12.05.2011].

<sup>31</sup> Внеочередное заседание МГС ГП, Москва, 4 февраля 2009 г., [www.evrazes.com/mezhgossovet/measure/17](http://www.evrazes.com/mezhgossovet/measure/17), [12.05.2011].

<sup>32</sup> Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza utworzyła fundusz antykryzysowy, [www.portalspozywczy.pl/finanse/wiadomosci/euroazjatycka-wspolnota-gospodarcza-utworzyła-fundusz-antykryzysowy,17373.html](http://www.portalspozywczy.pl/finanse/wiadomosci/euroazjatycka-wspolnota-gospodarcza-utworzyła-fundusz-antykryzysowy,17373.html) [11.06.2011].

Białorusi i Kazachstanu jako wspólnej przestrzeni celnej, a Komisję unii celnej zobowiązano do zainicjowania tego procesu<sup>33</sup>.

W listopadzie 2009 r. „trójka” z unii celnej podpisała Umowę o Kodeksie celnym unii celnej i został uzgodniony plan działań po wprowadzeniu w życie Kodeksu celnego. Została także zatwierdzona wspólna taryfa celna (obowiązuje od 1 stycznia 2010 r., a uprawnienia dotyczące jej kształtowania leżą w gestii ponadnarodowego organu, jakim jest Komisja unii celnej), jednolita nomenklatura towarowa i inne dokumenty dotyczące realizacji wspólnych regulacji taryfowo-celnych. Podjęta została decyzja o ustanowieniu 1 lipca 2010 r. jednolitej przestrzeni celnej. Zgodnie z propozycją Kazachstanu dokumentacja celna wydawana na rosyjsko-kazachskiej granicy już od 1 lipca 2010 r. (zamiast zaplanowanego wcześniej 1 lipca 2011 r.) została przeniesiona na zewnętrzną granicę Kazachstanu. Państwa członkowskie zatwierdziły również Postanowienie o Radzie Eksperckiej – organie rekomenacyjnym, który będzie mógł rozpatrywać skierowane do niego podmiotami działalności gospodarczej pisma, dotyczące prowadzonej w ramach unii celnej przez nich działalności. Osobno rozpatrzono problem stosowania przez państwa członkowskie unii celnej jednolitego systemu środków regulacji pozataryfowych w stosunku do państw trzecich. Uzgodniony został wykaz towarów, wobec których są stosowane zakazy i ograniczenia wwozu lub wywozu przez kraje członkowskie w ramach EAWG w handlu z krajami trzecimi, oraz postanowienia o stosowaniu ograniczeń do załączonych w tym wykazie towarów<sup>34</sup>.

W grudniu 2009 odbył się nieformalny szczyt przywódców 7 państw, na którym Rosja, Kazachstan i Białoruś ogłosiły, że chcą utworzyć najpóźniej do 1 stycznia 2012 r. wspólny obszar gospodarczy oraz zatwierdziły stosowny plan działań. Prezydenci potwierdzili, że unia celna, uzgodniona przed trzema tygodniami, zacznie funkcjonować 1 stycznia 2010 r., a zakończenie prac nad utworzeniem wspólnego obszaru celnego nastąpi do 1 lipca 2010 r.<sup>35</sup>

Powstanie EwrAzES było podyktowane motywami politycznymi i gospodarczymi, a w jej skład weszły kraje, cechujące się podobnymi uwarunkowaniami historycznymi, ale posiadające duże różnice w dziedzinie uwarunkowań politycznych i gospodarczo-społecznych. Charakter

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza utworzyła fundusz antykrzysowy*, [www.portal-spozywczy.pl/finanse/wiadomosci/euroazjatycka-wspolnota-gospodarcza-utworzyla-fundusz-antykrzysowy,17373.html](http://www.portal-spozywczy.pl/finanse/wiadomosci/euroazjatycka-wspolnota-gospodarcza-utworzyla-fundusz-antykrzysowy,17373.html) [11.06.2011].

<sup>35</sup> *Неформальный саммит в Алматы*, [www.evrazes.com/news/view/794](http://www.evrazes.com/news/view/794) [12.05.2011].



współpracy polityczno-gospodarczej w ramach EwrAzES najlepiej obrazuje sposób postrzegania samej organizacji przez każdy kraj członkowski.

Integracja gospodarcza i polityczna, jaka zachodzi w ramach EwrAzES w dużej mierze odpowiada Federacji Rosyjskiej, ponieważ przedsiębiorstwa rosyjskie są zainteresowane uzyskaniem dostępu do zasobów surowcowych znajdujących się na terytorium państw Wspólnoty, a EwrAzES postrzegają jako potencjalny rynek sprzedaży swych towarów. Określoną perspektywę rozwoju ma także współpraca w dziedzinie energetyki, kompleksu paliwo-energetycznego, tworzenie wspólnych przedsięwzięć oraz realizacja wspólnych programów<sup>36</sup>. Oprócz tego, Rosja od samego początku powstania organizacji widziała w niej niezawodny środek integracji b. ZSRR<sup>37</sup>. Obecnie Rosja jest zainteresowana zwiększeniem efektywności samej organizacji i jej autorytetu międzynarodowego<sup>38</sup>.

Dużą rolę w organizacji odgrywa Kazachstan, z którego inicjatywy doszło do jej powstania. Rolę Kazachstanu w organizacji określa przede wszystkim dynamiczny rozwój gospodarczy tego kraju, który w regionie Azji Centralnej obecnie jest liderem. Dążeniem Kazachstanu jest przede wszystkim wykorzystanie i rozwój istniejących między państwami członkowskimi powiązań gospodarczych powstałych w czasach b. ZSRR. Należy także podkreślić, że dla Kazachstanu Rosja pozostaje bardzo ważnym partnerem gospodarczym. Po wydarzeniach z 11 września 2001 r. nastąpiła zmiana w kierunkach polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, rozpoczął się nowy etap w stosunkach dwustronnych tych dwóch państw. Wtedy miała miejsce zmiana taktyki Federacji Rosyjskiej wobec regionu Azji Centralnej i rozpoczął się etap zacieśnienia stosunków przede wszystkim z Kazachstanem.

Priorytetowym obszarem współpracy Kazachstanu z Tadżykistanem i Kirgistanem jest sfera gospodarcza. Na przykład, w 2007 r. zaproponował on utworzenie kazachsko-tadżyckiego funduszu inwestycyjnego w wysokości 100 mln dolarów. Środki zdeponowane w funduszu byłyby przeznaczone na realizację inwestycji w sektorze energetycznym Tadżykistanu. Z kolei w stosunkach dwustronnych Kazachstanu i Kirgistanu na uwagę zasługuje współpraca inwestycyjna. Obecnie wielkość inwestycji kazachskich w Kir-

<sup>36</sup> Сотрудничество в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС), [www.imperiya.by/authorsanalytics19-10684.html](http://www.imperiya.by/authorsanalytics19-10684.html) [15.06.2001].

<sup>37</sup> Зачем России нужен ЕврАзЭС?, [www.vedomosti.ru/newspaper/article/93699](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/93699) [12.05.2011].

<sup>38</sup> Путин: Сотрудничество в рамках ЕврАзЭС – безусловный приоритет России, [www.argumenti.ru/politics/online/2011/10/131324](http://www.argumenti.ru/politics/online/2011/10/131324) [14.05.2011].

gistanie stanowi 30% ogólnej wielkości bezpośrednich inwestycji zagranicznych ulokowanych w tym kraju<sup>39</sup>.

Przypadek Białorusi pokazuje, że jest to kraj ściśle współpracujący z Rosją. Rosja jest postrzegana jako partner Białorusi, który ma jej pomóc odbudować dawne pozycje w stosunkach z krajami Zachodu. Ustanowienie dobrych stosunków Białorusi z Zachodem jest uwarunkowane tym, że jej zachodnia granica to wschodnia granica UE i NATO. Oprócz tego, Rosja od wielu lat jest głównym dostawcą na Białoruś surowców energetycznych. W kraju tym ukształtowała się także niekorzystna sytuacja gospodarcza, która wpływa na wzrost poziomu niezadowolenia społecznego z polityki władz oraz wiąże się z pojawieniem się pytania o alternatywie politycznej.

Bardzo duży wpływ na polityczny rozwój organizacji wywarły procesy integracyjne zachodzące w Unii Europejskiej, której udało się powołać do życia jednolity obszar celny i unię walutową. Naśladując integrację gospodarczą w Unii Europejskiej, kraje EwrAzES w latach 2008–2010 stworzyły warunki do ustanowienia w ramach tzw. trójki unii celnej. Następnie w grudniu 2009 r. Rosja, Kazachstan i Białoruś zatwierdziły plan działań na lata 2010–2011 w dziedzinie ustanowienia jednolitej przestrzeni gospodarczej, która stanowi kolejny etap integracji.

Obecnie w wyniku podjętych działań, EwrAzES pozostaje jedną z najprężniej rozwijających międzynarodowych organizacji gospodarczych na obszarze b. ZSRR i przekuwa do siebie uwagę krajów WNP i środowiska międzynarodowego. Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza to 5 krajów członkowskich, które zajmują 91% terytorium WNP, zamieszkałych przez 188 mln ludzi, co stanowi 64% mieszkańców WNP<sup>40</sup>.

Od chwili powstania organizacji w sposób znaczący wzrosły obroty handlowe krajów członkowskich (tab. 7.1).

Tabela 7.1. Ogólna wielkość eksportu i importu państw Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, mld dolarów

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2010</b>
<b>Eksport</b>						
Białoruś	7,3	8,0	13,8	19,7	32,3	25,2
Kazachstan	8,8	9,7	20,1	38,3	71,2	59,2
Kirgistan	0,5	0,5	0,7	0,9	1,9	1,8

<sup>39</sup> *Казахстан в системе мировых экономических процессов*, Казахстанский институт стратегических исследований при Президенте РК, Алматы 2008, s. 91–93.

<sup>40</sup> *Евразийское экономическое сообщество. 2000–2009*, Секретариат Интеграционного Комитета Евразийского экономического сообщества, Москва 2010, s. 5.

Federacja Rosyjska	103,1	106,7	181,6	301,2	467,6	396,4
Tadżykistan	0,8	0,7	0,9	1,4	1,4	1,2
<b>Import</b>						
Białoruś	8,6	9,1	16,5	22,4	39,4	34,9
Kazachstan	5,0	6,6	12,8	23,7	37,9	29,8
Kirgistan	0,6	0,6	0,9	1,9	4,1	3,2
Federacja Rosyjska	33,9	46,2	75,6	137,8	276,1	229,0
Tadżykistan	0,7	0,7	1,2	1,7	3,3	2,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komitetu Statystycznego WNP.

Wzrost ten, w przypadku wybranych krajów znaczący, jednak nie przekłada się na takie same czerpanie korzyści ze współpracy gospodarczej (tab. 7.2). Głównym powodem jest wzrost ujemnego salda w wymianie handlowej pomiędzy tymi krajami. Jedynym krajem, który jest zadowolony ze współpracy handlowej w ramach EwrAzES jest Federacja Rosyjska, która w latach 2000–2009 nie tylko kilkanaście razy zwiększyła w ramach organizacji wartość obrotów, ale z roku na rok osiąga dodatnie saldo obrotów towarowych.

Tabela 7.2. Saldo wzajemnej wymiany handlowej państw Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, mln dolarów

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Białoruś	-1952	-1913	-4601	-6003,2	-12703	-9678,4
Kazachstan	-548	-960	-1863	-5235	-7237,6	-5162,5
Kirgistan	-72	-153	-291	-570	-1388,8	-1166,8
Federacja Rosyjska	1386	2544	6348	11794	21272,6	16372,7
Tadżykistan	-16	-207	-463	-660	-1292,7	-1006,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Euroazjatyckiej Organizacji Współpracy.

Bezpośrednim skutkiem rozpadu Związku Radzieckiego było przesunięcie Federacji Rosyjskiej z pozycji globalnego supermocarstwa do roli mocarstwa regionalnego. Upadek ZSRR spowodował zmniejszenie się potencjału wojskowego, ludnościowego oraz gospodarczego Rosji. Pomimo tego Federacja Rosyjska wciąż pozostała krajem najsilniejszym gospodarczo w regionie, ale utrata dużej części, między innymi, nowoczesnego zaplecza przemysłowego, stała się dla Rosji powodem do opracowania przyszłych celów polityki gospodarczej skierowanej na obszar poradziecki. Rosja zaczęła więc głosić ideę integracji gospodarczej pod swoim przywództwem. Warto zaznaczyć, że większość krajów byłego ZSRR po jego rozpadzie nadal utrzymywa-

ła i utrzymuje trwałe i silne więzi z rosyjskim sąsiadem. Stały się one bazą do budowania przez Kreml strefy wpływów politycznych, ekonomicznych oraz narzędzia nacisku w tym regionie<sup>41</sup>.

W zamyśle Rosji EwrAzES miała się stać lokomotywą współpracy na obszarze WNP. Dla Rosji Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza obok Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym jest obecnie najważniejszą strukturą integracyjną na obszarze WNP. Należy ją również postrzegać jako instrument służący utrzymaniu i umocnieniu rosyjskich wpływów na terytorium postradzieckim i próbę stworzenia pod egidą Moskwy integracji według modelu UE.

Istnienie EwrAzES umożliwia także powstrzymanie rozwoju bliższej współpracy między członkami organizacji a innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi z centrum poza obszarem WNP. W takim kontekście należy też postrzegać decyzję podjętą na szczycie EwrAzES w Sankt Petersburgu w październiku 2005 r. o rozszerzeniu organizacji o Uzbekistan (co ostatecznie nastąpiło w styczniu 2006 r.) oraz o połączeniu z Centralnoazjatycką Wspólnotą Gospodarczą, przy zachowaniu nazwy EwrAzES.

Pomimo to Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza (EwrAzES) jest coraz bliższa roli wschodniego odpowiednika Unii Europejskiej. Jednym z jej najważniejszych zadań w omawianym okresie było powołanie unii celnej na podstawie formowania wspólnej przestrzeni gospodarczej.

---

<sup>41</sup> A. Włodkowska, *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] *Polityka zagraniczna Rosji*, red. S. Bieleń, M. Raś, Warszawa 2008, s. 127–129.

## **Rozdział 8.**

# **Handel i inwestycje zagraniczne w ramach współpracy gospodarczej z krajami arabskimi**

*Katarzyna Czajkowska*

Bliski Wschód to ogromny rynek zbytu oraz obszar o bardzo dużym potencjale inwestycyjnym. Polscy przedsiębiorcy i politycy coraz częściej dostrzegają walory gospodarcze tego regionu. O ile jednak można precyzyjnie przedstawić dane liczbowe dotyczące polskich inwestycji w krajach arabskich, o tyle bardzo trudno zdefiniować ogólne zasady, jakimi powinni kierować się przedsiębiorcy, chcący rozpocząć działalność na tamtejszym rynku. Polska utrzymuje kontakty handlowe z Algierią, Egiptem, Irakiem, Jemenem, Libanem, Syrią, Tunezją, Marokiem, Kuwejtem, Libią, Jordanią, Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, Arabią Saudyjską, Katarrem, Omanem i Bahrajnem. Z powodu problemów natury społecznej, prawnej i politycznej, współpraca gospodarcza jest jednak nieregularna i często generuje straty.

W wielu krajach arabskich PKB na jednego mieszkańca jest porównywalne do średniej UE. Kraje te są bogate w złoża surowców energetycznych, tanią siłę roboczą, tanie usługi, chłonne duże rynki. Z drugiej strony inwestycje na Bliskim Wschodzie są poważnym wyzwaniem. Nie można ich rozpoczynać bez długich przygotowań i głębokiej wiedzy. Mimo wielu barier jest jednak wola współpracy zarówno w kręgach politycznych, jak i gospo-

darczych. Dowodem na to są wzajemne wizyty polityków, międzynarodowe targi, fora ekonomiczne i misje handlowe.

Bliski Wschód zajmuje ogromny obszar – 8 775,4 mln km<sup>2</sup>, który zamieszkuje 331,26 mln ludzi<sup>1</sup>. Niesprzyjający klimat, w połączeniu z niewydolnymi gospodarkami krajów oraz okresowymi konfliktami i wojnami osłabiającymi społeczeństwo, powodują jednak, że region bliskowschodni należy do najuboższych na świecie i w najmniejszym stopniu zintegrowanych z gospodarką światową. Łączny GDP wynosi około 1 206,98 mld dolarów, a średni dochód na głowę mieszkańca wynosi niecałe 4 000 dolarów<sup>2</sup>. Również podawanie wskaźników ekonomicznych dla całego regionu jest problematyczne. Po pierwsze dlatego, że wskaźniki takie jak GDP, poziom inflacji czy bezrobocie, ulegają okresowym wahaniom, związanym z wydarzeniami politycznymi, a po drugie sytuacja gospodarcza w poszczególnych krajach regionu różni się nieporównywalnie. Wystarczy powiedzieć, że w ciągu ostatniego półwiecza liczba ludności podwoiła się i stale rośnie. Kryzys w regionie dotyczy wody, energii, żywności i pracy. Obszary bogate w zasoby naturalne są uzależnione od koniunktury zewnętrznej. Ponad 20% dorosłych nie umie pisać i czytać, a ponad 10% dzieci nie chodzi do szkoły<sup>3</sup>.

Chociaż region jest bogaty w złoża mineralne, posiada ogromny potencjał ludnościowy i przyciąga uwagę zagranicznych inwestorów, pozostaje w dalszym ciągu w tyle za innymi regionami świata, jeżeli chodzi o rozwój gospodarczy. W wielu krajach regionu można mówić wręcz o chronicznym niedorozwoju, z którego kraje te nie są w stanie wyjść o własnych siłach<sup>4</sup>. Jednocześnie w tym regionie ma się do czynienia z długą historią socjoekonomicznej transformacji – od gospodarki bazującej na rolnictwie, do gospodarki przemysłowej. Obszar Bliskiego Wschodu nigdy jednak nie doświadczył rewolucji przemysłowej, a kiedy w Europie na przełomie XVIII i XIX w. kraje przeżywały silną industrializację, prowincje arabskie podupadały w ramach imperium otomańskiego. Kiedy w Europie kształtowało się nowoczesne społeczeństwo przemysłowe, na Bliskim Wschodzie było to w dalszym ciągu społeczeństwo tradycyjne. Od połowy XIX w. pojawiały się próby modernizacji gospodarki, ale inspirowane były głównie z zewnątrz i z zewnątrz

<sup>1</sup> The World Bank, *Middle East and North Africa Data Profile*, Washington 2010, [www.ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT\\_ID=9147&REQUEST\\_TYPE=VIEWADVANCED](http://www.ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/ViewSharedReport?&CF=&REPORT_ID=9147&REQUEST_TYPE=VIEWADVANCED).

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> UNICEF, *Middle East and North Africa. Statistics and Monitoring. 2005–2010*, [www.unicef.org/statistics/index\\_step1.php?sid=4f36825e2a2f6ac83d4ad9d501b74911](http://www.unicef.org/statistics/index_step1.php?sid=4f36825e2a2f6ac83d4ad9d501b74911).

<sup>4</sup> M. P. Amineh, *The Greater Middle East in Global Politics*, Leiden–Boston 2007, s. 3.

finansowane. Jednolity dotąd rynek bliskowschodni został podzielony, a poszczególne gospodarki krajowe zaczęły funkcjonować niezależnie od siebie.

Bliski Wschód doświadcza wielkich kontrastów i różnic. Region jest wysoce niestabilny i jest świadkiem nieustannych konfliktów na tle religijnym, etnicznym, kulturowym bądź politycznym. Tylko w XX w. na Bliskim Wschodzie rozegrało się kilkadziesiąt konfliktów i wojen. Wciąż niezakończonych wydarzeń zainicjowane Arabską Wiosną pokazują, na jakiej kruchej podstawie funkcjonują państwa bliskowschodnie<sup>5</sup>. Pomędzy nawet najbliższymi sąsiadującymi ze sobą krajami występują znaczne różnice. Takiej sytuacji doświadczają na przykład Jordania i Syria, które dzielą nie tylko odmienne ustroje, profile społeczne, polityka wewnętrzna ale i zagraniczna. Podobnie sprawa wygląda z Marokiem i Algierią<sup>6</sup>. W dalszym ciągu współpraca pomiędzy państwami regionu ma mniejsze znaczenie niż współpraca każdego z nich z osobna z państwami Zachodu. Zmianie sytuacji nie sprzyja polityka Stanów Zjednoczonych i krajów Unii Europejskiej, które często nie stosują polityki systemowej w regionie. Nie tylko nie można mówić o wspólnej polityce w skali całego obszaru bliskowschodniego, ale także braku koordynacji działań wewnątrz poszczególnych państw. Szczególnie uderzające jest rozwarstwienie społeczeństw, nie tylko religijne i etniczne, ale również ekonomiczne.

Pod względem ustroju kraje bliskowschodnie to zarówno monarchie, republiki, jak i ustroje specyficzne tylko dla Bliskiego Wschodu. Kraje te w większości nie liberalizowały narodowych rynków poprzez deregulację i prywatyzację. Pod względem ilościowym i jakościowym autorytarne reżimy bliskowschodnie udowadniają niezwykłą odporność na wszelkie okoliczności, prowadzące do ich demokratyzacji. Fasadowe instytucje demokratyczne są z reguły utrzymywane przez wąskie elity rządzące. Niektóre kraje, jak państwa Zatoki Perskiej, Libia, Algieria i Irak, są w całości zależne od eksportu ropy naftowej i złóż mineralnych i importują wszystkie pozostałe towary konsumpcyjne. Inne – jak Jordania, Egipt czy Jemen, są całkowicie zależne handlowo od pomocy zagranicznej<sup>7</sup>.

Kraje arabskie wykazujące niskie wskaźniki w międzynarodowych rankingach liberalizacji gospodarczej nie należą do najłatwiejszych partnerów. W raportach międzynarodowych takich, jak „Doing Business” Banku

<sup>5</sup> F. Halliday, *Islam i mit konfrontacji. Religia i polityka na Bliskim Wschodzie*, Warszawa 2002, s. 35.

<sup>6</sup> J. Zdanowski, *Bliski Wschód 2011: Bunt czy rewolucja*, Kraków 2011, s. 30–31.

<sup>7</sup> S.A. Zahra, *Doing Research in the (New) Middle East*, „Academy of Management Perspectives” 2011, Vol. 25, No. 4, s. 11.

Światowego czy „Index of Economic Freedom” The Heritage Foundation, najbardziej sprzyjający biznesowi klimat mają monarchie – państwa Zatoki Perskiej, Maroka czy Jordanii<sup>8</sup>. Na największe bariery przedsiębiorcy trafiają w państwach autorytarnych, co związane jest z dużą biurokracją, inwigilacją przedsiębiorców oraz powiązaniem świata biznesu i polityki. Według indeksu wolności obywatelskich z 2011 r., Bliski Wschód i Afryka Północna są stale regionami o najniższym poziomie demokracji na świecie. Jeszcze przed wydarzeniami 2011 r. największe spadki odnotowano w Egipcie, Bahrajnie, Kuwejcie i Iranie. Żaden kraj regionu, z wyjątkiem Izraela, nie został zaliczony do krajów wolnych<sup>9</sup>. Jeżeli chodzi o wskaźnik wolności gospodarczej, sytuacja krajów regionu przedstawia się nieco lepiej, chociaż większość zaliczana jest do krajów w zasadzie bez wolności<sup>10</sup>. Wskaźnik globalizacji, mierzący powiązanie rządów, gospodarek i społeczeństw poszczególnych krajów z głównym nurtem światowym na skali od 1 do 100, gdzie 100 to najwyższy poziom zglobalizowania, również nie pozostawia złudzeń z wyjątkiem niektórych państw RWPZ<sup>11</sup>.

Jak wykazały badania efektywności państw regionu, koncentrujące się na relacji między poziomem nakładów a poziomem efektów, tylko cztery kraje regionu – ZEA, Bahrajn, Jordania i Kuwejt – okazały się produktywne<sup>12</sup>. Ogólna liczba uczelni wyższych w krajach arabskich wynosi 175, przy czym aż w sześciu z nich jest tylko jeden uniwersytet. Kształcą one w około 75% na kierunkach humanistycznych. W większości słabo rozwinięte jest zaplecze badawcze i powiązania z gospodarką<sup>13</sup>. To nie znaczy oczywiście, że inicjatywy na rzecz podniesienia jakości kształcenia nie są podejmowane, a w takich krajach, jak Egipt czy Kuwejt mają one nawet wieloletnią tradycję. Część młodzieży arabskiej podejmuje także studia w renomowanych uniwersytetach europejskich i amerykańskich.

<sup>8</sup> K. Górak-Sosnowska, *Relacje gospodarcze Polski ze światem arabskim*, „Stosunki Międzynarodowe”, 01.09.2008, [www.stosunkimiedzynarodowe.pl/relacje-gospodarcze-polski-ze-%C5%9Bwiatem-arabskim](http://www.stosunkimiedzynarodowe.pl/relacje-gospodarcze-polski-ze-%C5%9Bwiatem-arabskim), s. 6.

<sup>9</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2011*, [www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/CombinedAverageRatings%28IndependentCountries%29FIW2011.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/CombinedAverageRatings%28IndependentCountries%29FIW2011.pdf)

<sup>10</sup> The Heritage Foundation, *Index of Economic Freedom 2011*, [www.heritage.org/index](http://www.heritage.org/index).

<sup>11</sup> KOF Swiss Economic Institute, *Index of Globalization 2011*, [www.globalization.kof.ethz.chstatic/pdf/rankings\\_2011.pdf](http://www.globalization.kof.ethz.chstatic/pdf/rankings_2011.pdf).

<sup>12</sup> A. Buszko, *Nieformalne aspekty biznesu. Rosja, kraje arabskie, Honkong–Chiny*, Warszawa 2010, s. 57–58.

<sup>13</sup> T.G. Shawky, *Information Technology in the Service of S&T Education in Arabic States*, New York 2001, [www.escwa.un.org/npti/documents/egm\\_eng/initiatives.pdf](http://www.escwa.un.org/npti/documents/egm_eng/initiatives.pdf).



Tabela 8.1. Wskaźnik wolności obywatelskich, wolności gospodarczej i globalizacji w wybranych krajach arabskich

<b>Wskaźnik wolności obywatelskich</b>	<b>ZEA</b>	<b>Egipt</b>	<b>Algieria</b>	<b>Arabia Saudyjska</b>	<b>Maroko</b>	<b>Syria</b>
wolny						
częściowo wolny					4,5	
bez wolności	5,5	5,5	5,5	6,5		6,5
<b>Wskaźnik wolności gospodarczej</b>	<b>ZEA</b>	<b>Egipt</b>	<b>Algieria</b>	<b>Arabia Saudyjska</b>	<b>Maroko</b>	<b>Syria</b>
wolny						
w zasadzie wolny						
umiarkowanie wolny	67,8			66,2	59,6	
w zasadzie bez wolności		59,1	52,4			51,3
bez wolności						
<b>Wskaźnik globalizacji</b>	<b>ZEA</b>	<b>Egipt</b>	<b>Algieria</b>	<b>Arabia Saudyjska</b>	<b>Maroko</b>	<b>Syria</b>
	70,99	59,91	52,69	61,02	61,7	44,59

Źródło: opracowanie na podstawie: Freedom House, *Freedom in the World 2011*, [www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/CombinedAverageRatings%28IndependentCountries%29FIW2011.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/CombinedAverageRatings%28IndependentCountries%29FIW2011.pdf); The Heritage Foundation, *Index of Economic Freedom 2011*, [www.heritage.org/index](http://www.heritage.org/index); *Index of Globalization 2011*, KOF Swiss Economic Institute, [www.globalization.kof.ethz.chstatic/pdf/rankings\\_2011.pdf](http://www.globalization.kof.ethz.chstatic/pdf/rankings_2011.pdf).

Przyczyn zapóźnienia gospodarczego i zacofania społeczeństw arabskich poszukuje się w podzielanych przez nie cechach konstytutywnych. Chociaż okres uzależnienia kolonialnego krajów bliskowschodnich minął, to jednak w dalszym ciągu w przypadku części z nich nie można mówić o samostanowieniu. Przyczyny obcej obecności w regionie tłumaczy się na różne sposoby, począwszy od misji cywilizacyjnej, chęci zaszczerpienia na tamtym gruncie demokracji i praw człowieka oraz pomocy gospodarczej i uzasadnionej interwencji humanitarnej, skończywszy na realizacji własnych interesów gospodarczych, walce z terroryzmem i hegemonicznej polityce krajów zachodnich, w tym głównie Stanów Zjednoczonych. Do tego dochodzi problem imigrantów z terenów bliskowschodnich do Europy. Muzułmanie w Europie znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej, a brak pracy i niska pozycja społeczna wywołują postawy agresywne i roszczeniowe.

Przywiązanie do własnej kultury i tradycji tamtejszych społeczeństw jest bardzo często utożsamiane z fundamentalizmem. Wielu badaczy eskalację nastrojów fundamentalistycznych wiąże z porażką demokratyzacji świata islamu a szerzej z porażką modernizacji tego świata w ogóle<sup>14</sup>. Niepowodzenia nurtów modernistycznych w wielu państwach muzułmańskich sprawiły, że od przełomu

<sup>14</sup> S. Rahnema, *Radical Islamism and Failed Developmentalism*, „Third World Quarterly” 2008, nr 29, s. 483–496.

lat 60. i 70. wielu postawiło tezę, że to islam wywiera hamujący wpływ na rozwój państw i społeczeństw muzułmańskich<sup>15</sup>. Wzajemne uprzedzenia, nieznamość rodzimej kultury i realiów to istotna przeszkoda w kontaktach gospodarczych. *De facto* jednak firmy wywodzące się z tradycji anglosaskiej i arabskiej różnią się znacznie pod względem kulturowym. Mimo intensywnych zabiegów podejmowanych przez poszczególne państwa arabskie w celu liberalizacji warunków działania zagranicznych inwestorów brakuje na Bliskim Wschodzie równoprawnienia między przedsiębiorstwami miejscowymi a zagranicznymi<sup>16</sup>.

Tabela 8.2. Różnice między firmami amerykańskimi a arabskimi

Podjęcie	amerykańskie	arabskie
wpływ socjologiczno-historyczny	podejście technokratyczne, dokładne sprecyzowanie zagadnień	symbole, określenia opisowe, emocje
Hall (1976)	mówca jest odpowiedzialny za przekaz – kontekst przekazu	słuchacz zobowiązany jest do zrozumienia przekazu - kontekst otoczenia
Levine (1985)	dokładny opis sytuacji, zmierzanie prosto do celu	opis szczegółowy zdarzeń, cel drugoplanowy
Kuckhohn i Strodtbeck (1961)	plan działania, unikanie emocji, nastawienie na cel	poszukiwanie emocji, wracanie do przeszłości
Dodd (1982)	podejście linearne, analityczne, nastawienie na cel	podejście haotyczne, symboliczne, nastawienie na osobę
kulturowe	prostota, elastyczność, przyszłość	komplikowanie, brak elastyczności, terażniejszość

Źródło: opracowanie własne na podstawie: G. Hofstede, G. J. Hofstede, *Cultures and Organizations: Software of the Mind*, New York 2004.

Współpraca Polski z krajami arabskimi ma długą tradycję. Z Algierią, Egiptem, Irakiem, Jemenem, Libanem, Syrią i Tunezją, umowy gospodarcze były podpisywane już na przełomie lat 50. i 60. W latach 70. Polska podpisała umowy z Marokiem, Kuwejtem i Libią, w latach 80. z Jordanią, a w latach 90. z krajami Zatoki Perskiej. Z niektórymi państwami, w szczególności państwami Zatoki, Polska nawiązała kontakty gospodarcze bardzo późno, najpóźniej z Arabią Saudyjską, w 1995 r.<sup>17</sup> Niewiele później, z różnych przyczyn, kon-

<sup>15</sup> K. Kościelniak, *Modernizacja islamu – Fenomen świata muzułmańskiego czy polityczny cel Zachodu?*, [w:] *Religia a współczesne stosunki międzynarodowe*, red. B. Bednarczyk, Z. Pasek, P. Stawiński, Kraków 2010, s. 146–147.

<sup>16</sup> C. Everhardt, *Kraje bliskowschodnie szukają zagranicznych inwestorów*, „Gazeta Prawna”, 30 czerwca 2009, s. D1.

<sup>17</sup> W. Lizak, J. Spyra, *Bliski Wschód – między historią, napięciami i współpracą*, [w:] *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, red. R. Kuźniar, K. Szczepanik, Warszawa 2002, s. 324.

takty handlowe Polski z państwami arabskimi uległy znacznemu osłabieniu. W pierwszym okresie transformacji ustrojowej, na początku lat 90., spadło zainteresowanie Polski regionem bliskowschodnim. W polskie orbicie zainteresowań znalazło się członkostwo w NATO i Unii Europejskiej oraz partnerstwo strategiczne ze Stanami Zjednoczonymi. Ucierpieli na tym tradycyjni partnerzy Polski Ludowej, jak Algieria, Libia, Syria czy Irak<sup>18</sup>. Na wzajemne stosunki wpływało również znaczne zbliżenie Polski z Izraelem. Na skutek konsekwentnej postawy proizraelskiej, także na forum ONZ i UE, Polska przyczyniła się do osłabienia wielu kontaktów bliskowschodnich i podzielone są opinie, czy ich wartość została zrównoważona przez wymianę z Izraelem<sup>19</sup>.

Region bliskowschodni znalazł się znowu w orbicie polskiej polityki zagranicznej po przystąpieniu do Unii Europejskiej, a szczególnego znaczenia nabrał po zaangażowaniu Polski w działania na rzecz rozstrzygnięcia regionalnych sporów i konfliktów. W szczególności udziałem w operacjach „Pustynna tarcza” i „Pustynna burza” w latach 1990–1991 czy interwencji w Iraku w 2003 r. Polscy żołnierze brali udział w misjach pokojowych w Libanie i Syrii, brali także udział w odbudowie Kuwejtu i Iraku. Mimo to, do roku 2003 relacje Polski z Bliskim Wschodem pozostawały marginalne. Dopiero zmiana postrzegania Polski jako kraju liczącego się na arenie międzynarodowej i odpowiedzialnego za pomoc i inicjowanie kontaktów z krajami rozwijającymi się i w okresie transformacji, przyniosła rezultaty w postaci intensywniejszych kontaktów z państwami regionu<sup>20</sup>.

Na jakość stosunków gospodarczych Polski z krajami arabskimi mają wpływ zarówno czynniki gospodarcze, jak i polityczne. Przez dziesięciolecia była to przynależność do bloku wschodniego. Obecnie pewne zobowiązania i wytyczne prowadzenia polityki rodzi przynależność do NATO i Unii Europejskiej, a także pozycja sojusznika Stanów Zjednoczonych. Polska jako członek UE staje się stroną Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz Partnerstwa Eurośroziemnomorskiego. Uczestniczy także w Śródziemnomorskim Dialogu NATO. Na niestabilność z kolei stosunków Polski z krajami Bliskiego Wschodu w ostatnich latach silnie wpłynął kryzys gospodarczy, trwający od 2008 r., który w większości państw arabskich skutkował obniżeniem wskaźników handlowych.

<sup>18</sup> J. Bury, *Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. 2008*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, Warszawa 2009, s. 253.

<sup>19</sup> *Odzyskujemy rynek bliskowschodni. Z wiceministrem spraw zagranicznych Witoldem Waszczykowskiem rozmawia Mariusz Bober*, „Nasz Dziennik”, 22 listopada 2007, [www.naszdziennik.pl/index.php?typ=my&dat=20071122&id=my12.txt](http://www.naszdziennik.pl/index.php?typ=my&dat=20071122&id=my12.txt).

<sup>20</sup> J. Bury, A. Kołakowska, A. Szymański, *Polska a szerszy Bliski Wschód (BMENA). Stosunki i perspektywy współpracy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 2 (30), s. 83.

Na polską politykę wobec Bliskiego Wschodu mają wpływ także wydarzenia w regionie. Do czasu wybuchu wojny w Zatoce, polskie firmy w Iraku prowadziły około 25 projektów inwestycyjnych w zakresie budowy dróg, mostów i fabryk. Od czasu nałożenia embarga na Irak współpraca stopniowo malała, a czynniki polityczne zdominowały korzyści gospodarcze<sup>21</sup>. Część znawców tematu wyraża opinię, że zaangażowanie Polski w Iraku i udział w koalicji antyterrorystycznej, wpłynęło nie tylko na wzrost zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego kraju, ale także na nasilenie negatywnych nastrojów wobec Polski wśród społeczeństwa irackiego<sup>22</sup>. Z drugiej strony Polska aktywnie uczestniczyła w stabilizacji tego kraju oraz restrukturyzacji i modernizacji irackich sił zbrojnych<sup>23</sup>. W 2005 r. podjęto decyzję o przywróceniu prac polsko-irackiej komisji mieszanej dla odbudowy relacji we wszystkich możliwych dziedzinach<sup>24</sup>. Na pomoc dla tego kraju Polska przeznaczyła środki m.in. na zapatrzenie w wodę, wyposażenie szpitali, odbudowę struktur administracji państwowej i pomoc przedsiębiorcom.

Władze RP popierają izraelsko-palestyński proces pokojowy, przy czym podkreślają, że współistnieć, obok siebie, powinny oba te państwa. Nie można pominąć pomocy, jaka udzielana jest Palestyńczykom ze strony Polski od 2007 r. Pomoc obejmuje m.in. wspieranie instytucji państwowych, budowę struktur administracyjnych, modernizację rolnictwa i bezpieczeństwo żywnościowe, ochronę zdrowia, edukację, zapewnienie wody pitnej. Niezmiennie jednak relacje z Izraelem należą do najbardziej uprzywilejowanych<sup>25</sup>. Świadczyć może o tym rozbudowana baza traktatowa, intensywne kontakty na różnych szczeblach oraz konsekwentnie proizraelskie stanowisko władz polskich także na forum ONZ i UE<sup>26</sup>.

Stosunki polski z Bliskim Wschodem rodzą potrzebę odniesienia się oprócz kwestii politycznych i ekonomicznych, także do kwestii kulturowych.

<sup>21</sup> K. Górak-Sosnowska, *op. cit.*, s. 4.

<sup>22</sup> T. Otłowski, *Polska a Irak*, „Biuletyn Opinii”, grudzień 2007, [www.fae.pl/polskaairak.pdf](http://www.fae.pl/polskaairak.pdf), s. 4–5.

<sup>23</sup> J. Bury, A. Kołakowska, A. Szymański, *op. cit.*, s. 90.

<sup>24</sup> A. Dzisiów-Szuszczkiewicz, *Bliski Wschód – wyzwanie dla polskiej polityki zagranicznej?*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2008, nr 7–8, s. 155.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 159.

<sup>26</sup> J. Dyduch, *Stosunki polsko-izraelskie. Próba analizy czynników je kształtujących*, „Forum Izrael–Polska–Europa”, styczeń 2008, [www.forum-ipe.org/images/pdf/dyduch3\\_stosunki\\_polsko\\_izraelskie.pdf](http://www.forum-ipe.org/images/pdf/dyduch3_stosunki_polsko_izraelskie.pdf).

*Niestabilność wewnętrzna niektórych krajów rozwijających się, konflikty między- państwowe i wewnętrzne (etniczne, religijne i inne) mogą zagrażać bezpieczeństwu naszych obywateli, placówek dyplomatycznych i handlowych oraz działalności gospodarczej, co również może mieć ograniczający wpływ na wzajemne kontakty. Antyzachodnie nastawienie społeczeństw wielu państwach rozwijających się może rzutować także na ich stosunek wobec Polski a fundamentalizm islamski – determinować politykę rządów państw islamskich w ich działaniach na płaszczyźnie międzynarodowej<sup>27</sup>.*

Ujawniający się tutaj problem wydaje się traktowany przez polskie władze marginalnie. Polskiej polityce zagranicznej wobec regionu, który zamieszkuje w przeważającej mierze ludność wyznająca islam, nie towarzyszą większe działania przybliżające tamtejszą kulturę polskiemu społeczeństwu, w szczególności przedsiębiorcom<sup>28</sup>.

W ostatnich latach można zaobserwować intensyfikację stosunków gospodarczych Polski z krajami arabskimi. Największe perspektywy współpracy widać w sektorze paliwowo-energetycznym i petrochemicznym, a także materiałów i maszyn budowlanych. Zainteresowanie wzajemną współpracą wzrasta także w sektorze rolno-spożywczym, usługach, służby zdrowia oraz szkolnictwie wyższym. Głównie jednak polska polityka skoncentrowana jest wokół problemu dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. W 2010 r. odpływ kapitału z tytułu polskich inwestycji za granicą wyniósł 4,142 mln euro, z czego na Bliski Wschód, głównie do Iranu, napłynęło jedynie 111 mln euro<sup>29</sup>. Wartość obrotów handlowych z krajami arabskimi, pozostaje nadal na niezadowalającym poziomie. Polscy inwestorzy rzadko patrzą w kierunku bliskowschodnim z wielu przyczyn, niekoniecznie natury ekonomicznej.

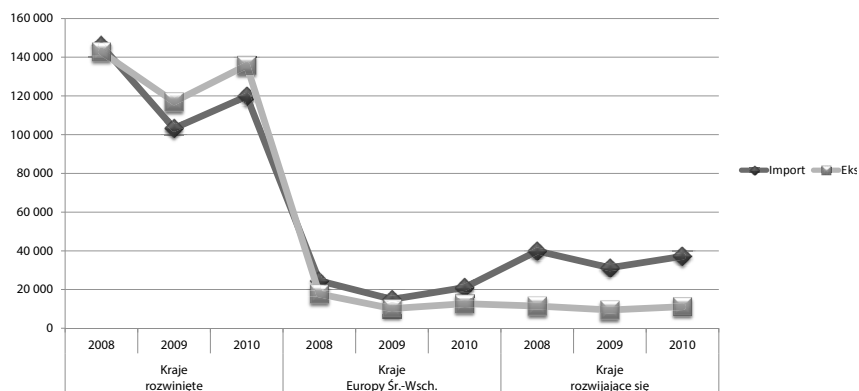
---

<sup>27</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Strategia RP w stosunku do pozaeuropejskich krajów rozwijających się*, Warszawa, listopad 2004, [www.msz.gov.pl/files/Akty%20prawne/inne/Strategia%20RP%20wobec%20krajow%20rozwoj.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/Akty%20prawne/inne/Strategia%20RP%20wobec%20krajow%20rozwoj.pdf).

<sup>28</sup> D. Boćkowski, *Polska polityka zagraniczna wobec świata muzułmańskiego – próba definicji problemu*, [w:] *Polityka zagraniczna III RP. 20 lat po przełomie*, oprac. zbiorowe, t. 1, Toruń 2011, s. 110–111.

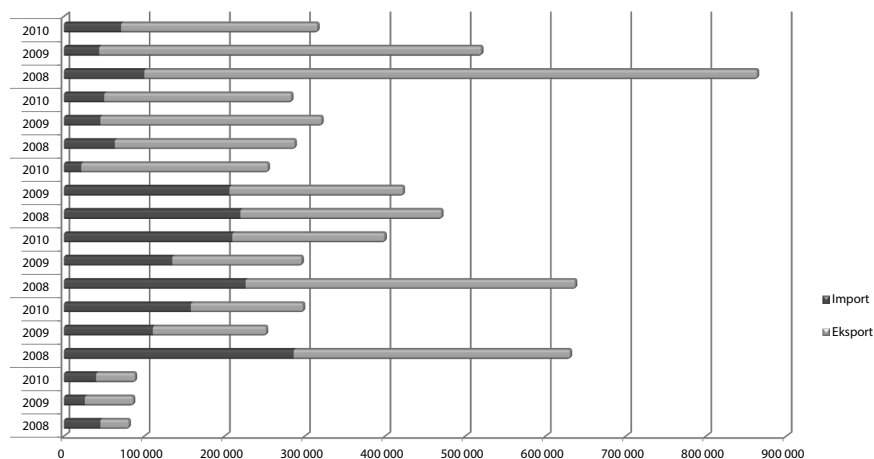
<sup>29</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w latach 2001–2010 – ogólne tendencje*, Warszawa 2011, [www.mg.gov.pl/files/upload/15189/Bezpo-234rednie%20inwestycje%20zagraniczne%20w%20latach%202001-2010.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/15189/Bezpo-234rednie%20inwestycje%20zagraniczne%20w%20latach%202001-2010.pdf), s. 4.

Wykres 8.1. Obroty handlu zagranicznego Polski z grupami krajów (w mln dolarów)



Źródło: opracowano własne na podstawie: *Obroty handlu zagranicznego Polski z grupami krajów*, „Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2011”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

Wykres 8.2. Obroty handlu zagranicznego Polski z wybranymi krajami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (w tys. dolarów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Obroty handlu zagranicznego Polski z grupami krajów*, „Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2009, 2010, 2011”, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

Region Zatoki Perskiej jest szczególnie ważny dla Polski – ze względów strategicznych, tj. promowania postaw proeksportowych polskich przedsiębiorców i dywersyfikacji źródeł surowców energetycznych<sup>30</sup>. W 2008 r.,

<sup>30</sup> P. Sasnal, *Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej. 2010”, Warszawa 2011, s. 209.

po wizycie w Kuwejcie i Katarze, premier Tusk stwierdził nawet, że „stajemy się współliderem w tej części świata”<sup>31</sup>. Polska i ZEA zawarły następujące umowy dwustronne o charakterze gospodarczym – Umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania podpisana została już 2 października 1998 r., Umowa o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji również z 2 października 1998 r., Umowa o współpracy gospodarczej, którą 20 kwietnia 2012 r. w Abu Zabi podpisał wiceminister gospodarki Dariusz Bogdan oraz minister gospodarki ZEA sultan Al Mansouri<sup>32</sup>. Wartość obrotów handlowych z ZEA osiągnęła w 2010 r. 320 mln dolarów i stanowi 37% ogółu obrotów z państwami Zatoki Perskiej<sup>33</sup>. Polski eksport do ZEA rósł rocznie średnio o ponad 40%, osiągając najwyższą wartość w 2008 r., jednak już w 2009 r. gwałtownie spadł o 50,6%. Przy czym tendencja spadkowa polskiego eksportu dotyczy w ostatnich latach wszystkich krajów Półwyspu Arabskiego. W strukturze towarowej eksportu dominują urządzenia mechaniczne, elektryczne i energetyczne, pojazdy naziemne i pływające, a także artykuły rolno-spożywcze, w tym wyroby tytoniowe i napoje. Oprócz tego – wyroby chemiczne i tworzywa sztuczne, a także sprzęt precyzyjny, medyczny i optyczny.

Zjednoczone Emiraty Arabskie są największym partnerem Polski spośród państw Zatoki. ZEA są największym w regionie partnerem w dziedzinie polskiego eksportu, odbierając około 65% całego eksportu na Bliski Wschód<sup>34</sup>. Oprócz tego ZEA są obszarem reeksportu polskich towarów do innych państw regionu. Firmami eksportującymi do ZEA są: Solaria Bus & Coach SA, Tele-Fonika Kable SA, Dębica SA, Can-Pack SA. Do głównych inwestorów należą spółki kapitału zagranicznego, mające bazę operacyjną w Polsce jak Volkswagen czy Philips<sup>35</sup>. Wartość polskich inwestycji w ZEA szacuje się na około 150 mln dolarów. Na terenie ZEA mają swoje siedziby polskie przedsiębiorstwa z branży naftowo-gazowej, budowlanej, geodezyjnej oraz instalacyjnej. Przebywają tam także polscy inżynierowie, architekci

<sup>31</sup> Informacja Prezesa Rady Ministrów na temat stanu realizacji programu działania rządu w rok po jego powołaniu, sprawozdanie stenograficzne z 29. posiedzenia Sejmu RP 20 listopada 2008, [www.orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/535759F621D11EB3C1257508004B8E-2A/\\$file/29\\_b\\_ksiazka.pdf](http://www.orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/535759F621D11EB3C1257508004B8E-2A/$file/29_b_ksiazka.pdf), s. 160.

<sup>32</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Ożywienie we współpracy gospodarczej Polski i ZEA*, 24.04.2012, [www.mg.gov.pl/node/15938](http://www.mg.gov.pl/node/15938).

<sup>33</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata. Zjednoczone Emiraty Arabskie*, Warszawa 2011, [www.msz.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/ZEA/ZEA%2004.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/ZEA/ZEA%2004.pdf).

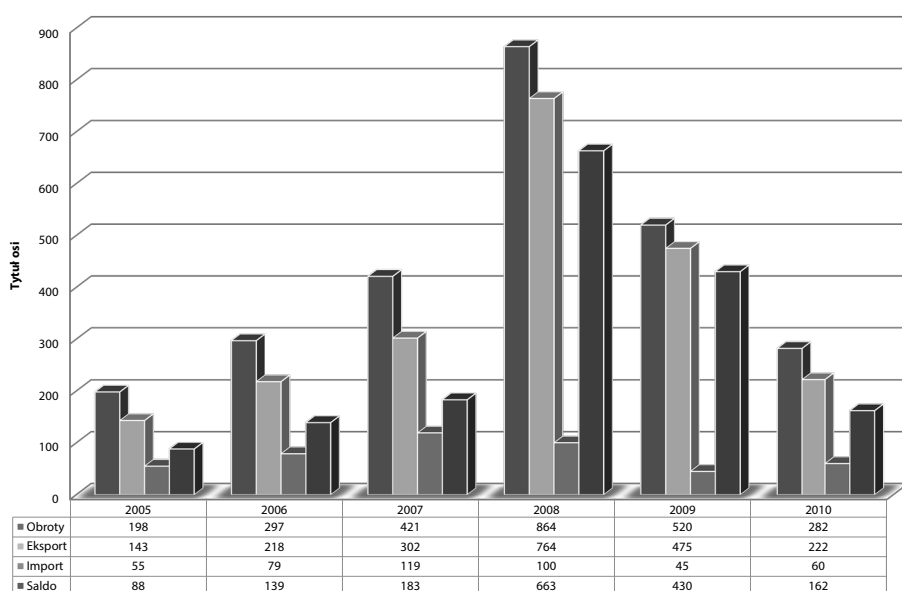
<sup>34</sup> P. Sasnal, *op. cit.*, s. 223.

<sup>35</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny...*

i personel medyczny. Liczba Polonii jest najwyższa w regionie i wynosi 1500 osób<sup>36</sup>.

Potwierdzeniem znaczenie tego krajów w polskiej polityce jest liczba wzajemnych wizyt w ciągu ostatnich kilku lat. W listopadzie 2007 r. w Dubaju odbyła się Polska Wystawa Narodowa oraz Polsko-Arabskie Forum Gospodarcze. W dniach 29–30 października 2009 r. odwiedziła Polskę misja Federacji Izb Przemysłowo-Handlowych. Przy tej okazji zorganizowano Forum Polska–Emiraty Arabskie oraz podpisano umowę o współpracy między Krajową Izbą Gospodarczą a Federacją Izb ZEA. W dniach 25–28 stycznia 2010 r. przebywał w Polsce emiracki minister gospodarki sultan Al-Mansuri, kiedy to zapoczątkowano rozmowy na temat powołania Wspólnej Komisji Gospodarczej.

Wykres 8.3. Wymiana handlowa Polski z ZEA (w mln dolarów)

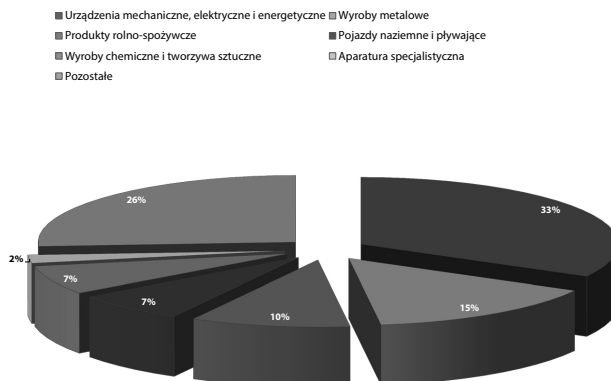


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata. Zjednoczone Emiraty Arabskie*, Warszawa 2011, [www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/ZEA/ZEA%2004.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/ZEA/ZEA%2004.pdf).

<sup>36</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską. Zjednoczone Emiraty Arabskie*, 16.05.2011, [www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Zjednoczone+Emiraty+Arabskie.htm](http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Zjednoczone+Emiraty+Arabskie.htm).



## Wykres 8.4. Struktura towarów eksportowanych do ZEA (w procentach)



Źródło: opracowanie na podstawie: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata...*

Egipt pozostaje głównym partnerem Polski na polu gospodarczym spośród wszystkich krajów Lewantu<sup>37</sup>. Wartość obrotów handlowych z Egiptem wyniosła w 2010 r. 280 mln dolarów. Wysokość eksportu do tego kraju wyniosła w tym czasie ok. 230 mln dolarów<sup>38</sup>. Polska eksportuje głównie maszyny i urządzenia, wyroby z metali nieszlachetnych oraz produkty mineralne, a także produkty pochodzenia zwierzęcego i wyroby papiernicze. Polscy turyści to jedna z większych grup narodowych podróżujących do Egiptu. Największym polskim inwestorem w Egipcie jest PGNiG, który w 2007 r. wygrał przetarg na wydobycie ropy w regionie Baharija. Do Egiptu eksportują także KGHM Polska Miedź SA, Polchar Sp. z o.o., Modni Świecie SA, Petrolot sp. z o.o., Geofizyka Toruń sp. z o.o., Avon Polska sp. z o.o., Bel Polska sp. z o.o., Ciech SA, Philips Lighting SA czy SM Mlekoop<sup>39</sup>. Wzajemne kontakty gospodarcze reguluje głównie „Umowa w sprawie wzajemnego popierania i ochrony inwestycji” z 1998 r. Umowa w sprawie unikania podwójnego opodatkowania z 2002 r. Umowa o współpracy w dziedzinie turystyki z 2011 r.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> P. Sasnal, *op. cit.*, s. 217.

<sup>38</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Współpraca gospodarcza z krajami arabskimi*, Warszawa 2011, [www.mg.gov.pl/node/12686](http://www.mg.gov.pl/node/12686).

<sup>39</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską. Egipt*, Warszawa 2012, [www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Egipt.htm](http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Egipt.htm).

<sup>40</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata. Egipt*, Warszawa 2011, [www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Egipt/Egipt%2004.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Egipt/Egipt%2004.pdf).

Można zaobserwować zwiększone zainteresowanie polskich podmiotów gospodarczych podejmowaniem współpracy inwestycyjno-kapitałowej na rynku egipskim. Dotyczy ono głównie działalności w sektorze usług turystycznych, pośrednictwa handlowego, budownictwa, informatyki, eksploatacji i eksploatacji złóż mineralnych, modernizacji i rozbudowy infrastruktury kolejowej. Intensyfikacja wzajemnych kontaktów nastąpiła szczególnie po wizycie w Polsce prezydenta Hosni Mubaraka w marcu 2008 r. Istotne miejsce Egiptu w polskiej polityce zagranicznej zostało potwierdzone podczas wizyty ministra Radosława Sikorskiego w Egipcie 30 września 2009 r., podczas której spotkał się z ministrem spraw zagranicznych Egiptu Achmedem Gheitą oraz przewodniczącym Ligi Państw Arabskich Amrem Moussa, a także w trakcie wizyty egipskiego ministra handlu i przemysłu Mohammeda Rachida w Polsce w lipcu 2009 r. Najbardziej efektywnym instrumentem wspierającym polsko-egipską wymianę handlową jest jednak bezpośrednia obecność na rynku i osobiste kontakty między biznesmenami obydwu krajów.

Wartość polsko-algierskiej wymiany handlowej w 2010 r. wyniosła ponad 250 mln dolarów, a eksport osiągnął 230 mln dolarów<sup>41</sup>. Do Algierii Polska eksportuje pojazdy osobowe i dostawcze, ciągniki, urządzenia mechaniczne i elektryczne, wyroby z metali nieżelaznych, produkty mineralne oraz produkty pochodzenia zwierzęcego. Inwestycje kapitałowe na rynku algierskim są, jak na razie, znikome. Z firm, które rozpoczęły tam działalność można wymienić Black Red White SA, Dolnośląskie Centrum Chorób Serca „Medinet”, a także od 2009 r. PGNiG. Polska traktowana jest w Algierii jako drugi po Francji producent żywności w Europie. Dokumentami regulującymi wzajemne kontakty gospodarcze są: „Konwencja w sprawie unikania podwójnego opodatkowania”, podpisana 31 stycznia 2000 r. (dotychczas nie weszła w życie), oraz „Umowa stowarzyszeniowa zawarta pomiędzy UE a Algierią” 1 września 2005 r.<sup>42</sup>

Wzajemne kontakty polsko-algierskie, zarówno polityczne, jak i biznesowe, uległy w ostatnich latach znacznej intensyfikacji. Jeżeli chodzi o wizyty rządowe, w lutym 2006 r. minister gospodarki Piotr Woźniak odwiedził Algier. W styczniu 2007 r. minister energii i górnictwa Chakib Khelil odwiedził Warszawę. W listopadzie 2008 r. marszałek Senatu Bogdan Borusewicz

<sup>41</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Współpraca gospodarcza z krajami arabskimi...*

<sup>42</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata. Algieria*, Warszawa 2011, [www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Algieria/algieria%2004.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Algieria/algieria%2004.pdf).

wizytował Algier. W lutym 2010 r. minister gospodarki Waldemar Pawlak wizytował Algier. W kwietniu 2011 r. odwiedził Polskę minister rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich Rachid Benaissa, a w lipcu minister spraw zagranicznych Mourad Medelci. Jeżeli chodzi o wydarzenia o charakterze promocyjnym, w czerwcu 2007 r. KIG zorganizowała Polską Wystawę Narodową w Algierii. W 2009 r. Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Polskiej Ambasady w Algierze zorganizował serię stoisk promocyjnych na targach różnych branż w Algierii. We wrześniu 2010 r. Algierię wizytowała misja gospodarcza KIG.

Wymiana handlowa z Arabią Saudyjską przyniosła Polsce obroty handlowe w wysokości 400 mln dolarów w 2010 r.<sup>43</sup> Eksport wyniósł 190 mln dolarów. Do Arabii Saudyjskiej eksportowane są urządzenia mechaniczne i elektryczne, głównie sprzęt laboratoryjny i AGD, produkty pochodzenia zwierzęcego oraz wyroby cukiernicze i produkty zbożowe, a także wyroby papiernicze, gumowe oraz meble. Arabia Saudyjska jest najbardziej rozwiniętym gospodarczo krajem arabskim (25% PKB całego świata arabskiego), dysponującym znacznymi zasobami kapitałowymi i największym w regionie potencjałem importowym. W ostatnich latach była też największym finalnym odbiorcą polskiego eksportu w gronie państw RWPZ<sup>44</sup>. Wzajemne kontakty gospodarcze regulują takie dokumenty, jak „Umowa ramowa o współpracy w dziedzinie gospodarki, handlu, inwestycji, techniki, kultury, turystyki, młodzieży i sportu”, podpisana 11 października 2003 r., „Konwencja w sprawie unikania podwójnego opodatkowania”, podpisana 22 lutego 2011 r. W fazie negocjacji pozostaje polsko-saudyjska umowa o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji (Polska nie może bez mandatu Komisji Europejskiej samodzielnie negocjować tego typu umów)<sup>45</sup>.

W kwietniu 2000 r. miała miejsce pierwsza w historii dwustronnych kontaktów wizyta polskiego ministra gospodarki w Arabii Saudyjskiej. W tym samym roku KIG zrealizowała misję gospodarczą z udziałem polskich przedsiębiorców. W październiku 2003 r. Arabię Saudyjską wizytowała delegacja pod przewodnictwem wicepremiera Marka Pola, a w tym samym czasie przebywała w Arabii Saudyjskiej misja handlowa ponad 40 firm. W marcu

<sup>43</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Współpraca gospodarcza z krajami arabskimi...*

<sup>44</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską. Arabia Saudyjska*, Warszawa 2011, [www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Egipt.htm](http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Egipt.htm).

<sup>45</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata. Arabia Saudyjska*, Warszawa 2011, [www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20%20pdf/Arabia%20Saudyjska/Arabia%20Saudyjska%2004.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20%20pdf/Arabia%20Saudyjska/Arabia%20Saudyjska%2004.pdf).

2004 r. na Bliski Wschód pojechał prezydent Aleksander Kwaśniewski wraz z przedsiębiorcami polskimi. W tym samym roku przedsiębiorcy saudyjscy wizytowali Polskę podczas Polsko-Saudyjskiego Forum Gospodarczego. W 2006 r. w Warszawie przebywała saudyjska misja handlowa pod przewodnictwem sekretarza Generalnej Saudyjskiej Rady Izb Przemysłu i Handlu Fahada Al-Sultana. W lutym 2007 r. Lech Wałęsa wziął udział w dzuddyjskim forum ekonomicznym. W czerwcu 2007 r. miała miejsce wizyta w Polsce króla saudyjskiego Abdullaha Al-Sauda. W czerwcu 2008 r. Polska, jako jedyny kraj z regionu i jeden z ośmiu krajów UE, została zaproszona na Szczyt Energetyczny w Dżuddzie. W listopadzie 2008 r. w Polsce przebywał minister handlu i przemysłu Abdullah Ali Reza. W 2009 r. Polska uczestniczyła w kolejnej rundzie negocjacji umowy inwestycyjnej, natomiast w Polsce przebywała saudyjska misja gospodarcza. W październiku 2010 r. w Polsce przebywała Saudyjsko-Polska Rada Biznesu pod przewodnictwem Yassera Al-Harbiego. W lutym 2011 r. minister Waldemar Pawlak przebywał w Rijadzie z wizytą gospodarczą, podczas której podpisał „Konwencję dotyczącą unikania podwójnego opodatkowania”.

Obroty handlowe Polski z Marokiem wyniosły w 2010 r. ponad 190 mln dolarów. Już jednak w kolejnym roku wzrosły niemalże o połowę. Eksport w 2010 r. osiągnął wartość 140 mln dolarów<sup>46</sup>. Do Maroka Polska eksportuje głównie produkty stalowe, kable i przewody oraz taśmy transportowe. Ważną pozycję stanowią także pszenica, opony gumowe, związki azotowe, papier i tektura, warzywa i owoce oraz ryby. Na rynku Maroka brak jest firm które realizowałyby projekty inwestycyjne<sup>47</sup>. Dokumenty które regulują wzajemne kontakty gospodarcze to przede wszystkim „Umowa o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji” z 24 października 1994 r. i „Konwencja o unikaniu podwójnego opodatkowania”, również z 24 października 1994 r.<sup>48</sup>.

W 2007 r. nastąpiło znaczne ożywienie wzajemnych kontaktów. W tym roku miała miejsce wzajemna wizyta ministrów rolnictwa. Do Maroka przybyły delegacje Krajowej Rady Izb Rolniczych i PKN Orlen SA. W Polsce, w ramach kontaktów z Konfederacją Przedsiębiorców Prywatnych „Lewiatan”, przebywał wiceprezes Konfederacji Przedsiębiorców Maroka. Polscy

<sup>46</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Współpraca gospodarcza z krajami arabskimi...*

<sup>47</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską. Maroko*, Warszawa 2012, [www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Maroko.htm](http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Maroko.htm).

<sup>48</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata. Maroko*, Warszawa 2011, [www.msz.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Maroko/Maroko%2004.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20pdf/Maroko/Maroko%2004.pdf).

biznesmeni odwiedzili Maroko w ramach misji zorganizowanych przez Izbę Przemysłowo-Handlową Polska–Maghreb i Regionalną Izbę Gospodarczą w Katowicach. W 2009 r. miała miejsce wizyta polskiego ministra spraw zagranicznych w Rabacie. W tym samym roku minister spraw zagranicznych Maroka Abdellatif Maazouz odwiedził Polskę. Z okazji 50-lecia nawiązania dwustronnych stosunków dyplomatycznych odbyły się Dni Maroka, a także Polsko-Marokańskie Forum Gospodarcze. W styczniu 2010 r. przebywał w Polsce premier i minister handlu zagranicznego Maroka. Przy tej okazji podpisano deklarację o wzajemnej współpracy, ustanawiającą m.in. mechanizm wzajemnych konsultacji gospodarczych. 8 kwietnia 2011 r. została wznowiona działalność Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Casablance.

Wzajemne stosunki gospodarcze Polski z Syrią reguluje „Konwencja między Rządem RP a Rządem Syryjskiej Republiki Arabskiej w sprawie unikania podwójnego opodatkowania” z 15 sierpnia 2011 r.<sup>49</sup> Drugim dokumentem jest „Umowa o współpracy między Syrią a UE” z 1977 r., którego stroną Polska stała się automatycznie po przystąpieniu do Unii. Wymiana handlowa z Syrią wyniosła w 2010 r. 88 mln dolarów, przy czym w stosunku do lat wcześniejszych, zarówno eksport, jak i import wykazują bardzo dużą dynamikę, na niekorzyść eksportu<sup>50</sup>. Do Syrii Polska eksportuje głównie gotowe produkty spożywcze, wyroby przemysłu papierniczego, meble oraz wyposażenie gospodarstwa domowego. Eksportowane są także wyroby metalurgiczne, wyroby przemysłu elektromaszynowego i chemicznego<sup>51</sup>.

W listopadzie 2006 r. została podpisana umowa między Krajową Izbą Gospodarczą a Federacją Syryjskich Izb Handlowych. W kwietniu 2008 r. umowę podpisały RIG w Łodzi i Izba Handlowa w Aleppo. W marcu 2009 r. gościł w Polsce wicepremier Abdullah Dardari, a jego wizyta była pierwszą na tak wysokim szczeblu od 1989 r. 5 marca tego samego roku odbyło się w Warszawie Polsko-Syryjskie Forum Biznesu. W kwietniu natomiast delegacja polska gościła na Polsko-Syryjskim Forum Biznesu w Damaszku. W maju 2009 r.

<sup>49</sup> Konwencja między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Syryjskiej Republiki Arabskiej w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu, Damaszek 15.08.2001, Dz.U. z 2004 r. Nr 193, poz. 1972, [www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20041931972](http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20041931972).

<sup>50</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informator ekonomiczny o krajach świata. Syria*, Warszawa 2011, [www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20p.pdf/Syria/Syria%2004.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/Informator%20ekonomiczny%20-%20p.pdf/Syria/Syria%2004.pdf).

<sup>51</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską. Syria*, Warszawa 2011, [www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Syria.htm](http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Syria.htm).

umowę zawarły KIG i Syryjskie Centrum Przedsiębiorczości. W latach 2009 i 2010 Polska regularnie wystawiała się na targach organizowanych przez stronę syryjską. W styczniu 2011 r. zostało powołane Polsko-Syryjskie Forum Biznesu w kraju. W lutym 2011 r. zawarto umowę pomiędzy Pracodawcami RP a Federacją Syryjskich Izb Handlowych. Mimo licznych inicjatyw polsko-syryjska wymiana handlowa pozostaje na niskim poziomie. Spowodowane jest to głównie niestabilnością polityczną Syrii i oceną ryzyka inwestycyjnego na tamtejszym rynku przez polskich przedsiębiorców.

Relacje Polski z krajami arabskimi reguluje „Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju”, przyjęta przez Radę Ministrów 21 października 2003 r.<sup>52</sup> Według tego dokumentu priorytetowym kierunkiem pomocy i współpracy zarówno politycznej, gospodarczej, jak i kulturalnej są kraje rozwijające się i w okresie transformacji. Dokument podkreśla także wagę współpracy regionalnej, obejmującej nie tylko transfer środków rzeczowych i finansowych, ale także zmiany w polityce handlowej, rolnej, inwestycyjnej i ekologicznej. Kolejnym dokumentem kształtującym relacje polsko-arabskie jest „Strategia RP w odniesieniu do pozaeuropejskich krajów rozwijających się”<sup>53</sup>. Z innych aktualnych zadań, postawionych w dokumencie, są jeszcze: wspieranie rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego, podtrzymywanie dialogu z regionalnymi partnerami arabskimi, a także Iranem i Izraelem, dążenie do współpracy z krajami Rady Współpracy Państw Zatoki. W sferze gospodarczej głównym zadaniem jest wypracowanie statusu odpowiedzialnego partnera, wznowienie usług inwestycyjnych oraz wzrost poziomu obrotów handlowych. Do priorytetowych partnerów w regionie dokument zalicza Iran, ZEA, Arabię Saudyjską oraz Kuwejt. Za ważne państwo został uznany Irak. Twórcy dokumentu podkreślili, że podstawą wzajemnych kontaktów jest rozbudowa bazy prawno-traktatowej. W 2006 r. minister Stefan Meller w swoim exposé stwierdził, że w regionie szerszego Bliskiego Wschodu

*mamy do czynienia z największymi dylematami, wyzwaniem i zagrożeniami współczesnego świata, a Polska jest gotowa włączyć się w zachodnie inicjatywy dotyczące tego regionu, ukierunkowane na wspomaganie procesów modernizacyjnych i demokratyzacyjnych*<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Strategia polskiej współpracy na rzecz rozwoju przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 października 2003*, Warszawa 2003, [www.ms.gov.pl/files/Akty%20prawne/inne/Strategia%20polskiej%20wspolpracy%20na%20rzczech%20rozwoju.pdf](http://www.ms.gov.pl/files/Akty%20prawne/inne/Strategia%20polskiej%20wspolpracy%20na%20rzczech%20rozwoju.pdf).

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> Szerszy Bliski Wschód obejmuje kraje świata arabskiego, a ponadto Pakistan, Afganistan, Iran, Turcję i Izrael. Zob.: *Plan wspierania reform, partnerstwa na rzecz postępu i wspólnej*

Minister podkreślił, że Bliski Wschód jest obszarem pełnym wyzwań nie tylko politycznych, ale też gospodarczych<sup>55</sup>. W wypowiedzi minister Anny Fatygi o zadaniach polskiej polityki zagranicznej z 2007 r., znalazły się odwołania do aktywnego uczestnictwa Polski w operacjach stabilizacyjnych i pokojowych na Bliskim Wschodzie oraz wsparcia Polski dla wysiłków na rzecz rozwiązania kryzysu wokół irańskiego programu nuklearnego. Minister wyraziła zainteresowanie państwami eksporterami surowców energetycznych, a także wyraziła nadzieję na wzrost znaczenia Polski jako aktywnego gracza na obszarach, będących tradycyjnie strefą wpływów innych krajów<sup>56</sup>. Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej z 2009 r., potwierdza jednak, że stosunki z krajami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej nie należą do priorytetów. Co więcej, pojawiła się zapowiedź wycofania polskich żołnierzy z części misji pokojowych m.in. w Libanie i na Wzgórzach Golan<sup>57</sup>. Z drugiej strony region Zatoki Perskiej został określony jako „nowy, znaczący kierunek działań rządu”.

Minister Radosław Sikorski w swoim exposé z 2011 r. podkreślił rolę Polski w kontekście rewolucyjnych wydarzeń na Bliskim Wschodzie. Nie nawiązywał do gospodarki, ale przede wszystkim bezpieczeństwa Polski i Europy oraz stabilizacji obszaru bliskowschodniego, promocji demokracji i praw człowieka oraz niedopuszczenia do władzy grup ekstremistycznych<sup>58</sup>. W przemówieniu z 2012 r. minister Sikorski podkreślał z kolei głównie szanse, jakie zrodziła polska prezydencja w UE, które należy wykorzystać zarówno w kierunku wschodnim, jak i południowym. Obszar bliskowschodni znalazł także ważne miejsce w prognozie ministra Pawlaka na temat sto-

---

*przyszłości z krajami Szerszego Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej*, Broader Middle East and North Africa Initiative, Sea Island, 9 czerwca 2004, [www.usatoday.com/news/world/shepa.pdf](http://www.usatoday.com/news/world/shepa.pdf).

<sup>55</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Pełny tekst wystąpienia Ministra Spraw Zagranicznych RP Stefana Mellera, przedstawiającego kierunki polskiej polityki zagranicznej w roku 2006, wygłoszonego w Sejmie, 15 lutego 2006*, Ambasada RP w Dżakarcie, [www.jakarta.polemb.net/index.php?document=99](http://www.jakarta.polemb.net/index.php?document=99).

<sup>56</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Zapis wystąpienia w Sejmie Minister Spraw Zagranicznych Anny Fotygi w dniu 11 maja 2007 roku*, [www.jakarta.polemb.net/index.php?document=99](http://www.jakarta.polemb.net/index.php?document=99).

<sup>57</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Pana Radosława Sikorskiego dotycząca zadań polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku*, Warszawa 2009, [www.ms.gov.pl/Informacja,Ministra,Spraw,Zagranicznych,25358.html](http://www.ms.gov.pl/Informacja,Ministra,Spraw,Zagranicznych,25358.html).

<sup>58</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2011 roku*, 16 marca 2011, [www.sejmetr.pl/wypowiedz/Lzkwr](http://www.sejmetr.pl/wypowiedz/Lzkwr).

sunków Polski z krajami azjatyckimi<sup>59</sup>. Choć rola Bliskiego Wschodu została sprowadzona w zasadzie do dwóch zadań – zaplecza energetycznego kraju oraz regionu, z którego mieliby się wywodzić obiecujący inwestorzy. Stosunki z krajami arabskimi zyskały na znaczeniu po ogłoszeniu strategii polskiej polityki energetycznej do 2030 r.<sup>60</sup> Region bliskowschodni pojawia się w końcu także w polskiej strategii związanej z polityką unijną.

Polskie cele polityczne na Bliskim Wschodzie realizują przede wszystkim Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki oraz zagraniczne ambasady RP. Do priorytetów, którymi kierują się powyższe instytucje należy utrzymanie dobrych relacji z Izraelem, przy zachowaniu jak najlepszych stosunków z krajami arabskimi w celu realizacji celów gospodarczych. Ponadto promocja pozytywnego wizerunku kraju przy wykorzystaniu misji ONZ w regionie oraz intensyfikacja współpracy kulturalnej. W regionie bliskowschodnim obecne są Caritas Polska, Polska Misja Medyczna, Polska Akcja Humanitarna oraz Stowarzyszenie Misji Afrykańskich. Na terenie kraju polscy przedsiębiorcy mogą korzystać z doświadczenia takich instytucji pośredniczących w kontaktach polsko-arabskich, jak: Krajowa Izba Gospodarcza, Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, Agencja Marketingu i Promocji AMPE, DIBNC w Polsce, Grupa MSSA, Platforma Fursa, Phoenician sp. z o.o., Polsko-Arabskie Biuro Współpracy Bazyli Basel Al Hamis.

Do promocji Polski w krajach arabskich przyczynia się zamieszkująca tam polska mniejszość. Według danych Stowarzyszenia Wspólnota Polska, w 2007 r. w krajach arabskich przebywało około 7,5 tys. Polaków, z czego ponad połowa w państwach Zatoki Perskiej<sup>61</sup>. Do częstości kontaktów polsko-arabskich przyczyniają się też polscy turyści, którzy w dużej liczbie obierają bliskowschodni kierunek. Według Instytutu Turystyki turyści najczęściej wybierają Egipt, do którego w 2010 r. wyjechało 300 tys. osób, oraz Tunezję którą w tym samym roku odwiedziło 150 tys. Polaków<sup>62</sup>. Wieloletnią tradycję ma już współpraca Polski z krajami regionu w zakresie nauki i szkolnictwa wyższego. W jej ramach dochodzi do regularnej wymiany studentów,

<sup>59</sup> *Poland: A Gateway to the East*, wywiad z Waldemarem Pawlakiem, „Polish Market Online”, 28.08.2009, [www.mg.gov.pl/Serwis+Prasowy/Wywiady/Wywiady+wicepremiera+Waldemara+Pawlaka/Poland+gateway+to+the+East](http://www.mg.gov.pl/Serwis+Prasowy/Wywiady/Wywiady+wicepremiera+Waldemara+Pawlaka/Poland+gateway+to+the+East).

<sup>60</sup> Strategia polskiej polityki energetycznej. Załącznik do Uchwały nr 202/2009 Rady Ministrów z 10 listopada 2009 r., [www.mg.gov.pl/Wiadomosci/Strona+glowna/RM+przyjela+Polityke+energetyczna+Polski+do+2030+r.htm](http://www.mg.gov.pl/Wiadomosci/Strona+glowna/RM+przyjela+Polityke+energetyczna+Polski+do+2030+r.htm).

<sup>61</sup> Stowarzyszenie Wspólnota Polska, *Polska diaspora na świecie. 2007*, [www.wspolnota-polska.org.pl/index7647.html?id=pwko00](http://www.wspolnota-polska.org.pl/index7647.html?id=pwko00).

<sup>62</sup> Instytut Turystyki, *Krajowe i zagraniczne podróże Polaków: lata 2005–2010*, [www.intur.com.pl/polacy.php?o=1&t1=13](http://www.intur.com.pl/polacy.php?o=1&t1=13).



doktorantów i pracowników naukowych<sup>63</sup>. Kolejną okolicznością sprzyjającą zacieśnianiu kontaktów jest współpraca samorządów gospodarczych obu stron (przykładem może być porozumienie KIG i Izb Gospodarczych z Abu Zabi i Dubaju), także współpraca między gminami miejskimi (między gminą Casablanca-Maarif a Sosnowcem) i poszczególnymi miastami (np. między Krakowem a Fezem).

Szczególne znaczenie mają wzajemne wizyty na najwyższych szczeblach. W trakcie takich wizyt podpisano dotychczas wiele dokumentów o współpracy gospodarczej, o popieraniu i ochronie inwestycji, o unikaniu podwójnego opodatkowania, a także umów o współpracy kulturalnej i naukowo-technicznej. Podejmowane są umowy w sprawie zatrudnienia i warunków pracy oraz wzajemnego uznawania dyplomów. Z niektórymi krajami regionu zawarto także porozumienia o bezpieczeństwie (np. z Egiptem), udzielaniu kredytów (np. z Jemenem), czy umowy finansowo-bankowe (np. z Libią)<sup>64</sup>.

Polskie delegacje coraz częściej uczestniczą w targach i imprezach biznesowych organizowanych w krajach arabskich. Przykładem może być Polsko-Jordańskie Forum „Bliżej Polska”, organizowane corocznie w Ammanie przez Ambasadę RP, Krajową Izbę Gospodarczą oraz Stowarzyszenie Biznesu Jordania-Europa. Jednocześnie strona Polska organizuje imprezy dla przedsiębiorców arabskich. Jedną z większych jest Polsko-Arabskie Forum Gospodarcze zorganizowane pierwszy raz w 2004 r. Przykładem polsko-arabskiej inicjatywy biznesowej jest także Egipsko-Polskie Stowarzyszenie Biznesmenów afiliowane przy Ministerstwie Spraw Społecznych.

Perspektywy rozwoju współpracy gospodarczej z krajami arabskimi w związku z wydarzeniami Arabskiej Wiosny, były głównym tematem briefingu 23 lutego 2011 r. ministra gospodarki Waldemara Pawlaka po powrocie z Syrii i Arabii Saudyjskiej. Minister odwiedził te kraje jeszcze w lutym 2011 r., czyli na początku wydarzeń, jakie przetoczyły się przez region. Wizyta poświęcona była głównie bezpieczeństwu energetycznemu Polski i w tym zakresie minister otrzymał od strony arabskiej niezbędne gwarancje, aby nie uruchamiać mechanizmu antykryzysowego. Wizyta ta była także okazją do spotkania przedsiębiorców polskich i arabskich. Obie strony podkreśliły wagę wzajemnej współpracy, głównie w takich dziedzinach, jak infrastruktura, rolnictwo, kształcenie kadr i działalność badawczo-rozwojowa<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> J. Bury, A. Kołakowska, A. Szymański, *op. cit.*, s. 89.

<sup>64</sup> Internetowa baza traktatowa, [www.traktaty.msz.gov.pl](http://www.traktaty.msz.gov.pl).

<sup>65</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Współpraca z krajami arabskimi w kontekście ostatnich wydarzeń*, Warszawa 2011, [www.mg.gov.pl/node/12686](http://www.mg.gov.pl/node/12686).

*Trudno przedstawić ogólnie obowiązujące wytyczne do planowania i realizacji zamierzenia inwestycyjnego zagranicznego przedsiębiorstwa na Bliskim Wschodzie. Należy raczej stale oceniać wykonalność planowanej inwestycji i analizować możliwości jej powodzenia na podstawie wszystkich okoliczności występujących w danym przypadku<sup>66</sup>.*

Wśród polskich przedsiębiorców nieobecnych na rynkach arabskich, można zauważyć dwie postawy, jeżeli chodzi o ten kierunek prowadzenia interesów. Część przedsiębiorców nie inwestuje w krajach regionu, powstrzymana przez obawy, stereotypy i brak dostatecznej wiedzy. Inni z kolei śmiało planują inwestycje w krajach arabskich, co bierze się z zupełnej nieświadomości przeszkód i trudności, jakie mogą się przed nimi pojawić. Słabo rozwinięta jest baza informacyjna dla przedsiębiorców oraz promocja polskiego biznesu w krajach arabskich.

Lekceważenie zwyczajów i tradycji kraju arabskiego wybranego na lokalizację firmy może stanowić poważne zagrożenie dla planów inwestycyjnych opracowanych jeszcze w kraju. Staranne planowanie i wdrażanie indywidualnej strategii promocyjnej oraz właściwe rozpoznanie uwarunkowań prawnych i społecznych w kraju docelowym, stanowią warunek konieczny do osiągnięcia sukcesu. Nie jest to jednak warunek wystarczający, a z przeszkód które należy wziąć pod uwagę można wymienić: realia polityczne – autorytarny charakter rządów, konflikty pomiędzy władzą a światem biznesu, restrykcyjne przepisy, aresztowania i inwigilację obywateli, cenzurę mediów, bariery społeczne – niski poziom edukacji, nieznanostwo języków obcych przez obywateli, analfabetyzm, ubóstwo, inkluzyjny charakter społeczeństw, różnice socjalne, niską pozycję kobiet, nietolerancję dla odmienności religijnej, trudności ekonomiczne – bezrobocie i niepewność jutra, okresowy brak dostaw prądu i wody, problemy lokalowe, konkurencję lokalnego biznesu, brak wykwalifikowanych pracowników, bariery mentalne – kulturowo-religijne, strach przed władzą, korupcja, odmienne poczucie czasu, długie okresy negocjacji, obawa przed bliskimi relacjami czy wreszcie inne okoliczności, których nie da się przewidzieć – zamieszki, strajki, problemy z komunikacją i transportem oraz transferami bankowymi, okresowe zamrażanie inwestycji, wycofywanie się z kontraktów.

W swojej działalności biznesowej warto jednak wziąć pod uwagę kierunek bliskowschodni. Jest to rynek bardzo duży i dynamiczny. Władze krajów arabskich stopniowo tworzą warunki dla przedsiębiorczości, a wręcz

---

<sup>66</sup> C. Everhardt, *op. cit.*, s. D1.

wzywają przedsiębiorców zagranicznych do inwestowania w swoich krajach. Obywatele arabscy są otwarci na nowinki produktowe, w szczególności technologiczne. Biznes z powodzeniem można zacząć od Internetu, stopniowo rozpoznawać rynek, zdobywać wiedzę i miejscowe kontakty, bez ponoszenia nadmiernego ryzyka. Bardzo trudno jest jednak na tym etapie stwierdzić, w jaką stronę zmierzają polscy przedsiębiorcy. Na pewno nie wykorzystują potencjału, jaki oferuje im tamtejszy rynek, trudno jednak określić jest perspektywy na przyszłość. Sytuacja na Bliskim Wschodzie, szczególnie od wybuchu Arabskiej Wiosny nie jest stabilna, a wszelkie wskaźniki polityczne i ekonomiczne szybko się dezaktualizują. Również biorąc pod uwagę polskie wskaźniki handlowe i inwestycyjne dotyczące krajów arabskich, trudno jest zdefiniować jakąś prawidłowość. Można mieć tylko nadzieję, że intensywne od kilku lat wzajemne wizyty na najwyższych szczeblach, fora, targi, konferencje i misje gospodarcze, przyniosą zamierzony skutek.



## Rozdział 9.

# Populizm a demokracja

Anna Wójtowicz

Pierwsze populistyczne ugrupowanie powstało w drugiej połowie II w. p.n.e. w Rzymie. Byli to popularzy (łac. *populares*). Sprzeciwiali się oni polityce ówczesnej arystokracji, szukali oparcia w zgromadzeniach ludowych, działali w interesie drobnych rolników i miejskiego plebsu<sup>1</sup>.

Wyróżnia się dwa podstawowe typy populizmu, pierwszy to populizm klasyczny. Reprezentowany jest przez wiejski populizm w Stanach Zjednoczonych. Drugi to populizm rosyjski, zwany inaczej narodnictwem.

Pierwszy ruch populistyczny we współczesnym świecie powstał w Stanach Zjednoczonych. Populizm amerykański przejawiał się w akceptowaniu podstawowych zasad kapitalizmu jednocześnie podkreślając, że aby umocnić system, należy dopuścić zwykły lud do głosu. Tym samym krytykowany był elitaryzm. Poglądy te wyklarowały się za rządów Andrew Jacksona. Głoszono też powrót do idei poświęcenia obywatelskiego oraz szlachetności. Te dwie idee były jednak ze sobą sprzeczne: pierwsza dawała nadzieję na rozwój, druga natomiast nawoływała do starego porządku. Przekonania wyrosłe w owym okresie pozostały jednak aktualne w ruchach populistycznych jeszcze długo po zakończeniu tzw. demokracji Jacksona<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> K. Dziubka, *Populizm*, [w:] *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 2004, s. 332.

<sup>2</sup> M. Marczevska-Rytko, *Populizm. Teoria i praktyka polityczna*, Lublin 1995, s. 50.

Populizm amerykański odnosił się do ruchów rolników z końca XIX w. Ówczesny farmer to dobry obywatel, odważny pionier, który w niedużym stopniu zabiegał o pieniądze. Farma była całym jego dobytkiem. Z populizmem wiążą się migracje wewnętrzne Stanów Zjednoczonych. Na mocy *Homestead Act*<sup>3</sup> z 1862 r., ludność amerykańska rozpoczęła eksploatację Wielkich Równin. Masowo zaczęto przenosić się na zachód. Ludzie, którzy zdecydowali się na zamieszkanie na tych terenach, zdawali sobie sprawę z tego, jakie trudności na nich czekają. Tamtejszy klimat był bardzo nieprzyjazny. Mimo to ludzie przenosili się na zachód, aby móc pracować i żyć na ziemi, która jest ich własnością. Nie chcieli więcej pracować dla kogoś. Jednocześnie zdawali sobie sprawę, że aby uzyskać plony z tej ziemi, należy ciężko pracować i przeczekać trudy. Warunki do uprawy ziemi były ekstremalnie trudne. Ziemia była bardzo twarda, powszechne były pożary łąk, plagi szarańczy, oblodzenia i wiele innych. Ludzie wierzyli jednak, że są to ciężkie czasy rzucone na nich z ręki Boga. Wierzyli, że jeżeli przetrwają ten ciężki okres, Bóg ich wynagrodzi. Dopiero po upływie czasu uświadomili sobie, że ich niepowodzenia to nie wola Boga, że to bankierzy, którzy obiecali długoterminowy zysk, oszukali<sup>4</sup>.

Dodatkowo wojna secesyjna wpłynęła na kondycję finansową całego państwa. Zmuszało to rolników do zaciągania pożyczek. Z czasem zaczęli oni postulować wypuszczenie w obieg większej ilości papierowego pieniądza, który miałby częściowe pokrycie w kruszczach szlachejnych. W Senacie przedstawiciele finansów wystąpili z propozycją, aby papierowy pieniądz miał całkowite lub bardzo wysokie pokrycie w kruszczach szlachejnych<sup>5</sup>.

W latach 1792–1873 w Stanach Zjednoczonych panował system monetarny oparty na złocie i srebrze. Z czasem wartość nabywczą srebra zrównała się z wartością monet, co doprowadziło do zniknięcia srebrnego dolara z obiegu. Potwierdził to Kongres w 1873 r. ustawą o demonetyzacji srebra. Ustawie sprzeciwiali się mieszkańcy stanów zachodnich. Odkryto tam bowiem olbrzymie złoża srebra. Wprowadzenie srebrnych dolarów do obiegu pozwoliłoby rolnikom wyjść z długów<sup>6</sup>.

Dodatkowym utrudnieniem była zła komunikacja. Korporacje kolejowe ułatwiały dostęp do nowych obszarów. Mimo to rolnikom nie podobało się

<sup>3</sup> *Homestead Act* – ustawa zapewniająca każdemu obywatelowi lub osobie zamierzającej przyjąć obywatelstwo amerykańskie 160 akrów niezamieszkaną ziemi.

<sup>4</sup> C. McNicol Stock, *Populizm*, [w:] *Encyclopedia of American Cultural and Intellectual History*, red. M. Kupiec Cayton, P. W. Williams, New York 2001, s. 813.

<sup>5</sup> M. Marczevska-Rytko, *op. cit.*, s. 53.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

to, że ich transport uzależniony był od korporacji. Łączyło się to również ze wzrostem korupcji. Problemy te spowodowały, że farmerzy zaczęli gromadzić się w małych lokalnych związkach. Początki ruchów populistycznych miały miejsce w Teksasie. Powstało tam Przymierze Farmerskie. Z czasem przyłączyli się również rolnicy z Kansas i Dakoty. Mimo to ruch miał niewielkie środki finansowe i małą siłę przebicia. Przymierze postanowiło rozszerzyć się na skalę ogólnonarodową. Konieczne więc było przekształcenie się w ruch polityczny. O powstanie ruchu populistycznego zdecydowano na spotkaniu w St. Louis w grudniu 1889 r.<sup>7</sup>

Główną postacią spotkania był Charles W. Macune. Przedstawił on radykalny postulat dotyczący farmerów. Najważniejszym punktem było hasło uzyskania tanich kredytów dla farmerów. Macune wyszedł z propozycją stworzenia magazynów rządowych. W każdym rolniczym stanie taki magazyn powinien powstać w celu gromadzenia bawełny i zboża. W zamian za towar farmerzy otrzymywaliby tani kredyt. Pomysł ten zyskał poparcie członków spotkania. Przedstawiono go również w Kongresie, ale tam poparcia nie zdobył. Powstanie partii było więc jedyną nadzieją na zwycięstwo. Niestety, założenie własnej partii wcale nie było łatwe. Związek zaczął się dzielić na mniejsze i bardziej radykalne ruchy. Dodatkowo pojawiły się konflikty rasowe.

System dwupartyjny w Stanach Zjednoczonych był silnie ukształtowany. Partie trzecie miały małą szansę na wprowadzanie zmian. Pod koniec XIX w. północna część Stanów Zjednoczonych popierała republikanów, demokratów uważano za zdrajców. Część południowa była bardziej podzielona: biali opowiadali się za republikanami, a Murzyni popierali demokratów.

Związek farmerów ogłosił w 1890 r., że w zbliżających się wyborach farmerzy zjednoczą się we wspólnej partii – partii populistycznej. Partia podkreślała, że będzie występować w imieniu ludu oraz, że będzie reprezentować interesy prostych, zwykłych ludzi. Kampania wyborcza partii populistycznej opierała się na walce między milionerami – zwanymi plutokratami, a masami zwykłych ludzi. Lud był przedstawiany jako homogeniczna masa. Podkreślano, że zawodowe różnice nie wpływają na politykę. Farmer miał moralną przewagę nad resztą społeczeństwa. Przyczyna takiej oceny był charakter wykonywanej pracy, która zapewniała bliskość z naturą. Grupy, które reprezentowały interesy przeciwne, to bankierzy, finansjera oraz monopolści finansowi i przemysłowi. Tworzyli oni małą, lecz silną grupę kapitalistów. Populiści uważali, że eksploatują oni lud dzięki politycznym przywile-

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 54.

jom i kontrolowaniu systemu monetarnego, a nie za pomocą mechanizmu produkcji kapitalistycznej. Według przywódców populistycznych, kontrola nad systemem monetarnym przyniosła wielkie zyski dla kapitalistów. Spowodowane to było wysoka deflacją pieniądza, co zwiększyło wartość długów kredytobiorców. Dodatkowo władza miała możliwość monopolizowania produkcji i transportu.

Populiści nie uważali siebie samych za ruch wiejski o ograniczonym zasięgu. Uważali, że są przedstawicielami wszystkich ludzi pracy. Ich zdaniem plutokraci nie byli w stanie zgromadzić tak wielkich fortun dzięki uczciwej pracy. Mimo to największym wrogiem populistów był bezosobowy system monetarny. Próbowano stworzyć sojusz robotników z interwencją rządów w sferze gospodarczej, doprowadziło to do łączenia się populizmu z socjalizmem. Mimo to populiści sprzeciwiali się socjalistycznej wizji państwa.

Kolejną formą ruchów populistycznych jest populizm rosyjski. Różnił się nieco od populizmu amerykańskiego. Populizm w Rosji nie miał charakteru ludowego, ale był ruchem intelektualistów i radykalistów. Próbowali oni stworzyć społeczeństwo bazujące na warstwie chłopskiej. Chłopi rosyjscy znajdowali się bowiem w trudnym położeniu. Zmieniło się to dopiero w roku 1861. Zapoczątkowano proces likwidacji systemu feudalno-pańszczyźnianego. Wprowadzało to między innymi wolność osobistą chłopów, zniesiono sądownictwo panów. Utrzymane zostało jednak funkcjonowanie wspólnoty gminnej. Oznaczało to, że ziemia pozostała w rękach cara. Prawosławni chłopi uważali jednak, że mają przyrodzone prawo do ziemi, gdyż pod względem religijnym należy ona do Boga. W praktyce większość chłopów nie miała własnej ziemi. Dodatkowo wysokie podatki pochłaniały dużą część dochodów z uprawy ziemi. Przynależność do wspólnoty wiejskiej również ograniczała chłopów, między innymi nie mogli poszukiwać pracy w rozwijającym się przemyśle. Korzyści z takiego układu czerpane były przez państwo. Tworzyło to olbrzymią przepaść między państwem a ubogim chłopstwem. Przepaść ta wypełniana była przez radykalną inteligencję. Miała ona na celu zrównanie poziomu własnego narodu z poziomem bardziej cywilizowanych części świata. Borykała się ona jednak z innymi problemami, m.in. z cenzurą. Postulaty inteligencji potęgowały nastroje rewolucyjne, które doprowadziły w 1825 r.<sup>8</sup> do wybuchu antycarskiego powstania dekabrystów.

Postulaty te miały dwa różne oblicza: z jednej strony odrzucały przeniesienie ideałów z Zachodu. Rosyjska tradycja chroniła i ceniła tamtejszą har-

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 72.



monię społeczną i religijną. Z drugiej strony chciano dogonić Zachód. Rosja miała przed sobą specyficzną przyszłość. Populizm rosyjski opierał się na myśli niemieckiego filozofa Johanna Gottfrieda Herdera. Chwalił on demokrację Słowian, podkreślając wolność mieszkańców wsi. Rosja powinna więc walczyć o swoją odrębność przez rozwój niezależnej cywilizacji. Podążając za tą myślą, rosyjscy populisci często nosili chłopski ubiór, idealizowali naturę chłopską i wiejskie życie. Duchowa integracja Rosji eliminowała napięcia w społeczeństwie. Nie potrzebowali w związku z tym zabezpieczenia w postaci demokracji.

Przekształcenia tych poglądów dokonał Aleksander Hercen – rosyjski myśliciel społeczny. Uznał on, że rosyjska wspólnota reprezentuje kolektywizm w podstawowej formie. „Oto naród rosyjski, uniknąwszy indywidualizmu gospodarczego i prawnego, mógł ominąć stadium burżuazyjne i wejść od razu w etap socjalistyczny”<sup>9</sup>. Hercen zapoczątkował populizm rosyjski. Choć sam nie był populistą, jest jego twórcą. Opowiadał się za przejściem Rosji bezpośrednio do socjalizmu. Dla populistów kapitalizm powodował upośledzenie mas oraz pogłębianie się przepaści między bogactwem narodowym a dobrobytem ludności<sup>10</sup>.

Współcześnie populizm występuje głównie w Ameryce Łacińskiej i Afryce. Populizm Ameryki Łacińskiej przyjmuje formę kontroli społecznej pomiędzy oligarchią a społeczeństwem masowym. Przejawia się w uczestnictwie klasy robotniczej w życiu politycznym. Ruchy populistyczne funkcjonują tam jako hamulce aktywności grup społecznych, które wykazują największy rozwój społeczny. Najsilniejszy rozwój populizmu latynoamerykańskiego przypada na lata 1930–1960. Powstawał w okresie głębokich kryzysów politycznych i społecznych. Występuje głównie w miastach. Jest odpowiedzią na kryzysy, jakie towarzyszą przejściu Ameryki Łacińskiej z krajów ukierunkowanych na rolniczy eksport w państwa szybko się urbanizujące. Zmiany te wpłynęły na upadek tradycyjnej polityki elit. Okazały się one niezdolne do opanowania powiększających się mas pracujących, które wyłoniły się wraz z modernizacją. W Ameryce Łacińskiej obserwuje się, że ruchy klasowe, które mają poparcie klas niższych, zawierają specyficzne cechy ideologii populistycznych<sup>11</sup>.

We współczesnym świecie obserwuje się nową formę działania ruchów populistycznych. Zjawisko to zwane jest *backlashem*. Jako pierwszy opisuje

<sup>9</sup> *Ibidem*, s.75.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s.76.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 89.

je Thomas Frank w książce pt. *Co z tym Kansas?* Opisuje on „Wielki bac-klash” na przykładzie hrabstwa McPherson w stanie Nebraska. W roku 2004 było to jedno z najbiedniejszych hrabstw w Stanach Zjednoczonych. Znajdują się tam rolnicze miasteczka pełne podupadających rancz, podobne można znaleźć w stanach Kansas i obu Dakotach<sup>12</sup>.

W kulturze Stanów Zjednoczonych normą jest, że hrabstwa podobne do McPherson, gdzie mieszkają głównie biedni robotnicy, popierają politykę demokratów. W roku 2000 wybory prezydenckie w tych regionach wygrał jednak kandydat partii republikańskiej George W. Bush. Zaskoczyło to wielu komentatorów politycznych w Stanach Zjednoczonych. Za sprawą tego wydarzenia Franklin Thomas napisał wspomnianą wyżej książkę. Wspomina w niej o zjawisku zwanym *backlashem*. Ma ono wiele wspólnych cech z populizmem. Politycy w trakcie kampanii wyborczej głoszą hasła, które są ważne dla społeczeństwa, a często wydają się zapomniane przez polityków. W swoich programach zazwyczaj poruszają sprawę aborcji czy eutanazji. Tematyka ta jest bardzo istotna dla grup społecznych związanych z religią i Kościołami. Delegalizacja aborcji i eutanazji jest dla tych grup społecznych sprawą na tyle istotną, że nie zwracają oni uwagi na inne postulaty. Wyborcy zaślepieni tymi postulatami oddają głos na kandydatów, którzy walczą o moralność w państwie. W rzeczywistości, kiedy wygrają wybory, w ogóle nie poruszają tych tematów. Zajmują się tematyką, która w programie wyborczym nie stanowiła kluczowego problemu. Co gorsze, ich działania najmniej korzystne są właśnie dla grup, które oddały na nich swój głos. Według Franklina Thomasa, w taki właśnie sposób do władzy doszedł George W. Bush<sup>13</sup>.

W dzisiejszych czasach określenie „populista” ma wydźwięk zdecydowanie negatywny. Dziś populista to ktoś, kto używa demagogii w celu osiągnięcia własnych zysków. To znaczenie niewiele ma wspólnego z okresem powstawania tego pojęcia. Wielość definicji populizmu powoduje, że zjawisko to oceniane jest przez społeczeństwo w marginalny sposób. Dla jednych jest to jedyny sposób walki z władzą elity, dla innych to patologia polityki, we współczesnym świecie zupełnie niepotrzebnej. W rzeczywistości wiele osób nie rozumie, czym jest populizm. Używają go często w stosunku do osób lub zjawisk, które niewiele mają wspólnego z populizmem. Fakt ten trafnie komentuje Jerzy Szacki we wstępie do książki *Demokracja w obliczu populizmu*, gdzie pisze: „Ktoś złośliwie zauważył, że dzisiejsza popu-

<sup>12</sup> T. Frank, *Co z tym Kansas?*, Warszawa 2008, s. 54.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

larność terminu populizm bierze się m.in. stąd, że nikt już dokładnie nie wie, o co chodzi”<sup>14</sup>.

Maria Marczevska-Rytko pisze, że populizm jest specyficzną odpowiedzią na problemy modernizacji. Opiera się na wieloklasowej koalicji interesów. Dużą rolę odgrywa charyzmatyczny przywódca, odwołujący się do nacjonalistycznych symboli. Populizm jako ideologia lub doktryna skupia się bardziej na postrzeganiu świata, niż na sprecyzowanym programie. Sfera polityki jest obca i niezrozumiała dla społeczeństwa<sup>15</sup>.

Z kolei Kazimierz Dziubka populizmem określa poglądy polityczne. Związane są one z ruchy polityczno-społeczne, w których używane są hasła polityczne lub ekonomiczne. Hasła wyrażały proste rozwiązania trudnych problemów, które są zgodne z oczekiwaniami większości. Celem ich głoszenia jest osiągnięcie poparcia społecznego, które ma doprowadzić do osiągnięcia wpływów lub władzy. Według Dziubki populistą-władca cieszy się powszechną popularnością. Wykorzystuje niezadowolone mas i mianuje się rzecznikiem ich interesów<sup>16</sup>.

Dla populizmu charakterystyczne jest odwołanie się do stereotypu ludu. Idealizowany jest prosty człowiek jako uosobienie prawdziwych wartości, a wykazywana nieufność lub wrogość wobec intelektualistów i ekspertów. W populizmie większą wartość ma wiedza potoczna, zdrowy rozsądek, mądrość życiowa zwykłych ludzi. Prostą osobę jest wyobcowany z polityki i autorytetów politycznych i to jego opinia staje się trafniejsza. Powoduje to tęsknotę za nowymi autorytetami. Populizm zatem jest połączeniem wymienionych wyżej elementów używanych w manipulacjach propagandowych, splecionych z demagogią<sup>17</sup>.

Populizm rozumiany jest jako poparcie dla upodobań zwykłych ludzi. Populizm broni tradycji, którym zagrażają zmiany narzucone przez potężne czynniki zewnętrzne, takie jak biznes, rząd czy unie handlowe<sup>18</sup>.

Klasyczna definicja populizmu pochodzi od Cycerona. Według niego, pojęcie to odnosi się do grupy ludzi zespolonych wspólnymi celami i prawnym konsensusem<sup>19</sup>. Według Petera Worsleya natomiast, populizm jest zja-

<sup>14</sup> J. Szacki, *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007, s. 10.

<sup>15</sup> M. Marczevska-Rytko, *Populizm*, [w:] *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2001, s. 262.

<sup>16</sup> K. Dziubka, *op. cit.*, s. 332.

<sup>17</sup> *Populizm*, [w:] *Politologia. Przewodnik encyklopedyczny*, oprac. A. Mikusińska, Warszawa 2008, s. 161.

<sup>18</sup> P. Kornobis, *Populizm*, [w:] *Słownik politologii...*, s. 443.

<sup>19</sup> M. Marczevska-Rytko, *Populizm. Teoria...*, s. 15.

wiskiem występującym w krajach postkolonialnych. Jest to ideologia występująca w jednopartyjnych państwach Azji i Afryki. W krajach tych widoczna jest współpraca małych wspólnot. Wyczuwalna jest natomiast wrogość wobec wielkiego przemysłu. Ważnym elementem populizmu, według Worsleya jest brak podziału społeczeństwa. W takich społeczeństwach ma się również do czynienia z jednością polityczną, która reprezentuje interesy wszystkich obywateli<sup>20</sup>.

Franciszek Ziemiński populizmem nazywa poszukiwanie drogi wyjścia z zacofania społeczno-gospodarczego. Dla Augusta Stewarta populizm to odpowiedź na problemy stwarzane przez modernizację, Edward Shils definiuje to zjawisko jako napięcie występujące między metropolią a prowincją. Dotyczy to zarówno stosunków między państwami silnie rozwiniętymi a nierozwiniętymi, jak i stosunków wewnątrz kraju. Alistair Hennessy z kolei uważa, że populizm odnosi się do każdego ruchu nieopartego na specyficznej grupie społecznej. Jest to mechanizm manipulacyjny. Podobnie uważa A.E. van Niekerk. Populizm opiera się na w pełni zorganizowanym ruchu robotniczym.

Poglądy przeciwne do tych wyraża Henryk Szlajfer. Według niego, populizm to ideologiczna wizja procesu społecznego. Guillermo O'Donnell słowa „populizm” używa na określenie systemu politycznego lub państwa. System ten wyłania się z minionego systemu oligarchicznego, który zostaje zastąpiony przez system biurokratyczno-autorytarny. W tym wypadku zrozumienie populizmu wywodzi się z genezy tego zjawiska. Dla Torcuato di Tella populizm to ruch polityczny, który ma masowe poparcie miejskich i wiejskich klas pracujących. Poparcie dla ruchów populistycznych wynika z niezadowolenia elit. Populizm jest ideologicznie nieokreślony oraz występuje przeciwko elitom. Roman Tokarczyk definiuje populizm jako formę ruchu i myśli politycznych, gdzie przywódcy zabiegają o popularność wśród ludu. Zbliżenie się władcy do ludu często ma charakter dyktatorski. Lud często manipulowany jest za pomocą demagogii. Populizm wyraża tęsknotę za prostymi rozwiązaniami trudnych problemów. Według Tokarczyka, władca populistyczny nie jest powszechnie popularny, wykorzystuje jedynie nastrój protestu w społeczeństwie<sup>21</sup>.

Różnice w pojęciu i ocenie populizmu wynika z różnic w uwarunkowaniach kulturowych, społecznych, gospodarczych i politycznych. Najłatwiej można to zaobserwować na przykładzie Stanów Zjednoczonych i Rosji. W obu tych państwach populizm wiąże się z warstwą chłopską, a mimo to

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>21</sup> Poglądy i definicje zaczerpnięte z: M. Marczewska-Rytko, *Populizm. Teoria...*, rozdz. 1.

interesy chłopów reprezentowane są przez inne grupy społeczne. W Stanach Zjednoczonych interesy chłopów reprezentowane są przez nich samych. Dla farmerów USA elity i inteligencja amerykańska przyczyniła się do problemów ludności wiejskiej. Dało to impuls do powstania ruchów populistycznych. W populizmie rosyjskim natomiast obserwuje się inną sytuację. Interesy chłopów reprezentowane są przez inteligencję. Gloryfikują oni chłopów, ich sposób życia i prowadzenia działalności jako najwłaściwszy. Różnice te przyczyniają się natomiast do funkcji, jakie populizm pełni w społeczeństwie. Wiąże się to zasadniczo z odpowiedzią na pytanie, czy populizm jest tryumfem czy zagrożeniem dla demokracji we współczesnym świecie.

Większość badaczy zajmujących się tematyką populizmu w latach 50. XIX w. skupiła się na wzroście poparcia społecznego dla tego ruchu. Badacze tematu, tacy jak Gino Germani, Robert Alexander i Victor Alba, zjawisko to nazywali narodowo-ludowym ruchem demokratycznym, oceniając je jako społeczny rozwój<sup>22</sup>.

Przyczyny masowego poparcia dla tych ruchów zaczęto analizować w latach 60. XX w. Do zbadania tego zjawiska wykorzystywano zjawisko rozwoju ruchów populistycznych w Ameryce Łacińskiej. Metoda wykorzystana do zbadania przyczyn poparcia opierała się na analizie politycznego rozwoju oraz doświadczenia wybranych krajów w różnych momentach historycznych. Badania przeprowadził argentyński socjolog T. di Tella. Doszedł on do wniosku, że masowe poparcie spowodowane jest pobudzeniem mas oraz ich stan emocjonalny, który ułatwia komunikowanie się między przywódcą a jego zwolennikami. Określił populizm jako ruch polityczny cieszący się powszechną aprobatą wiejskich i miejskich klas pracujących<sup>23</sup>.

Podobne badania przeprowadził brazylijski politolog Francisco Weffort na podstawie własnego kraju. Doszedł on do innych wniosków niż di Tella. Według jego badań, populiści w Brazylii nie cieszą się popularnością. Uważa, że są oni niejako zobligowani do służenia interesom wielkiego kapitału oszukując w ten sposób masy<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Eadem, *Populizm. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej w Ameryce Łacińskiej*, Lublin 1992, s. 6.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Również i demokracja dziś nie oznacza tego samego, co znaczyła na początku jej powstania. Kolebką demokracji jest Grecja (demokracja ateńska), jest odbiciem geniuszu politycznego Aten. Demokracja powstawała w wyniku procesów, wczesne dzieje greckiej cywilizacji opierały się na kulturze dworskiej, pałacowej. Niektóre hipotezy mówią, że lud (*demos*) doszedł do głosu dzięki zmianom w sztuce wojennej. Bitwy rydwanów prowadzonych przez arystokratów zostały wyparte przez bitwy piechoty. Piechota była bardzo liczna i z tego względu trzeba było rekrutować lud<sup>25</sup>.

Ważną rolę w tworzeniu demokracji odegrał rozwój filozofii greckiej. Od samego początku filozofia była szkołą dialogu, sporu, argumentacji, retoryki oraz pięknej wymowy. Uczyla dochodzenia do prawdy w wyniku dyskusji. Demokracja wykorzystywała te umiejętności i sprzyjała swobodnemu rozkwitowi dociekań. Polityka w Atenach początkowo była bardzo wysoko ceniona umiejętnością. Politykiem mógł być ateńczyk, który cechował się ponadto licznymi cnotami moralnymi, takimi jak umiar czy sprawiedliwość<sup>26</sup>. Starożytne Ateny nazywane były demokracją od około 500 p.n.e. do około 330 r. n.e. Tamtejsza demokracja zakładała, że wszyscy obywatele mogą brać udział w podejmowaniu decyzji. Praw obywatelskich nie mieli jednak niewolnicy, cudzoziemcy pochodzący z innych miast oraz kobiety<sup>27</sup>. Każdy obywatel Aten brał udział w suwerennym Zgromadzeniu. Codzienne zarządzenia należały do Rady. Kontrolę finansów oraz funkcje sędownicze sprawowała ława przysięgłych. Członków Rady i ław przysięgłych wybierano w drodze losowania. Dzięki temu każdy obywatel mógł zostać prezydentem lub sędzią głównym. Pierwszym ideologiem demokracji był Perykles. Urodził się około 430 r. p.n.e. Jego zdaniem, demokracja promowała ducha obywatelskiego oraz tolerancję. Perykles wprowadził również w późniejszych latach funkcjonowania demokracji opłaty dla sędziów. Były one równe dniówce robotników. Z czasem opłata przeniosła się również na członków Rady i Zgromadzenia. Opłata ta zachęcała biedaków do brania udziału w demokracji<sup>28</sup>.

W dzisiejszych czasach demokracja jest znacznie bardziej jednoznacznym pojęciem, aniżeli populizm. Większość ludzi zna to pojęcie, czego nie można powiedzieć o populizmie. Nie zmienia to faktu, że definicja demokracji ewoluowała. Demokracja opisywana jest jako forma rządów, w której władza nominalna lub faktyczna należy do ludu. Wyróżnia się różne demo-

<sup>25</sup> A. Szahaj, M. N. Jakubowski, *Filozofia polityki*, Warszawa 2005, s. 14.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>27</sup> M. Kornobis, *Demokracja*, [w:] *Słownik politologii...*, s. 83.

<sup>28</sup> Idem, *Demokracja ateńska*, [w:] *Słownik politologii...*, s. 84.

kracje. Demokracja antyczna (demokracja ateńska) polegała na sprawowaniu władzy przez ogół wolnych obywateli, w XV i XVI w. w Polsce panowała demokracja szlachecka, charakteryzowała się dominującym wpływem szlachty na rządy<sup>29</sup>.

Demokracja jest równoznaczna z rządami większości. We współczesnych czasach „demokracja” jest używana również w znaczeniu propagandowym. Przykładem mogą być Niemiecka Republika Demokratyczna lub Demokratyczna Kambodża. Były to reżimy, które z rządami większości nie miały nic wspólnego. Wyróżnia się różne typy demokracji. Pierwszą demokracją była wspomniana wcześniej demokracja ateńska. Wiąże się ona z państwem-miastem Ateny. Kolejnym jest demokracja bezpośrednia, w której uprawnieni do głosowania podejmują decyzję na suwerennych zgromadzeniach<sup>30</sup>. Termin demokracji konsocjacyjnej stworzył Arenda Lijphart – holenderski politolog. Wyjaśnia ona mechanizm politycznej stabilności w społeczeństwach o głębokich podziałach społecznych<sup>31</sup>. Demokracja ludowa wydaje się najbliższa populizmowi. Występuje ona w krajach, które dążą do socjalizmu. Być może ewolucja znaczenia demokracji wpłynęła na to, że we współczesnym społeczeństwie wiele ludzi krytykuje demokrację. Krytycy demokracji uważają, że prawo do głosowania nie powinno być równe dla wszystkich. Motywują to tym, że nie każdy ma taką samą świadomość polityczną. Osoby, które na co dzień nie mają czasu lub nie interesują się działalnością polityczną danych ugrupowań lub danego polityka, nie znają polityki. Podczas wyborów charyzmatyczni przywódcy ugrupowań, którzy stosują demagogię w kampaniach wyborczych wpływają na takich właśnie ludzi. Powoduje to, że dokonują niesłusznych wyborów. Demokracja zapewniająca udział w głosowaniu wszystkim, bez względu na świadomość polityczną.

Demokracja krytykowana była już w starożytności. Do jej krytyków należeli między innymi Platon i Arystoteles. Platon zarzucał demokracji, że przekazuje rządy z rąk ekspertów w ręce „populistycznych demagogów”. Arystoteles z kolei uważał, że rządy ludu to tak naprawdę rządy biedoty. Ta zaś ma na celu wywłaszczenie bogatych. Podobne odczucia towarzyszyły ludzkości do średniowiecza. Uważano, że demokracja powinna być władzą „większej i roztropniejszej części” społeczeństwa<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> H. Bonecki, *Mała encyklopedia powszechna*, Warszawa 1947, s. 156.

<sup>30</sup> M. Kornobis, *Demokracja bezpośrednia*, [w:] *Słownik politologii...*, s. 85.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Idem, *Demokracja*, [w:] *Słownik politologii...*, s. 83.

Wspólną częścią definicji zarówno populizmu, jak i demokracji jest „lud”. To pojęcie również zmieniało swoje znaczenie. Obecnie „lud” to często klasowo nieokreślona masa zwykłych, prostych ludzi. Lud jest przeciwieństwem elit<sup>33</sup>, współcześnie jest pojęciem używanym zamiennie z „tłumem”. Mimo to znaczenia tych dwóch pojęć są zupełnie inne. Ich zrównanie znaczeniowe wprowadziłoby między innymi sprzeczność w definiowaniu demokracji. Najprostsza definicja demokracji to rządy ludu, gdyby w tej definicji wyraz „lud” zamieni na „tłum”, powstałby termin ochlokracji, czyli rządów tłumu. Co więcej, ochlokracja uważana jest za zwyrodnienie demokracji. Ponadto istnieje cienka granica pomiędzy „tłumem” a „masą”. Masa jest przeciwieństwem zindywidualizowanej zbiorowości, to niepoliczalna zbiorowość, której wręcz nie powinno się liczyć. Masa to zbiorowości w państwach totalitarnych. Ich cele ograniczają się do wyrażania zachwyty wobec przywódcy<sup>34</sup>.

Z przedstawionego tekstu można wnioskować, że termin populizm jest niejednoznaczny. Słowo populizm stało się epitetem, które we współczesnym świecie jest silnie nadużywane w dyskursie politycznym. Stosuje się je do opisu wielu zjawisk, lecz w bardzo nieprecyzyjny sposób. Często jest używane jako aluzja opisywanego zjawiska. Aby zrozumieć sens populizmu nie wystarczy przedstawić opór, jaki stawiali chłopci przeciwko kapitalizmowi. Obecnie najwłaściwsze użycie zwrotu populizm odnosi się do koncepcji, które przedstawiają chłopca jako zdrowy rdzeń społeczeństwa lub do określenia dawnych ruchów chłopskich. Używając określenia populizm do współczesnych zjawisk lub ruchów podobnych do tych, które towarzyszyły klasycznym ruchom populistycznym, jest nietrafne. Również i warunki historyczne towarzyszące współczesnemu ludowi są zupełnie inne. Lud kojarzony z klasycznymi przykładami ruchów populistycznych to przede wszystkim chłopci, którzy walczyli o godne życie na wsi. Obecnie populistą niekoniecznie mieszka na wsi. Być może nawet nie pochodzi ze wsi. We współczesnym populizmie sprawa chłopów zeszła na drugi plan. Głównym przedmiotem rozważań współczesnych populistów jest natomiast problem politycznej demokracji. Warto zatem podkreślić, że we współczesnym świecie ma się do czynienia głównie z populizmem politycznym, który ma niewiele wspólnego z populizmem agrarnym. Rozróżnienia takie są istotne, ponieważ bez nich termin populizm traci swą przydatność w opisywaniu lub analizowaniu współczesnego życia politycznego. Należy unikać nadużywania zwrotu populizm do każdego z ruchów opowiadających się przeciwko elitom.

<sup>33</sup> J. Szacki, *Demokracja w obliczu populizmu*, Warszawa 2007, s. 9.

<sup>34</sup> J. J. Szczepański, *Małeńka encyklopedia totalitaryzmu*, Kraków 1990, s. 18.



Pierwsza myśl, jaka nasuwa się w przypadku oceny stosunków pomiędzy populizmem a demokracją, skłania do oceny populizmu jako zagrożenia współczesnej demokracji. Dziś decyzje w krajach demokratycznych podejmowane są zgodnie z wolą większości. Większość ta przeważnie skupia się w miastach. Jej potrzeby przeważnie dotyczą spraw związanych z rozwojem infrastruktury, komunikacji, umożliwieniem zwiększania zarobków, z którymi wiąże się rozwój firm lub dużych zakładów pracy. Interesy te często są sprzeczne z potrzebami ludności wiejskiej. Ta część społeczeństwa utrzymuje się bowiem głównie z uprawy ziemi. Rozwój miast zazwyczaj jest sprzeczny z wyobrażeniami rozwoju wsi. Przejawia się m.in. w zajmowaniu ziemi przeznaczonej do uprawy rolnej na budowę dróg, biurowców itp. Takie działania powodują bunt w społeczeństwach wiejskich, które z kolei sprzyjają tworzeniu się ruchów populistycznych. Ruchy te sprzeciwiają się rządowi, które skupiają się na zapotrzebowaniach mieszkańców miast. Ludzie mieszkający na wsi czują się zapomniani przez rząd i to powoduje ich niechęć do ludzi sprawujących władzę. Ruchy populistyczne w takich przypadkach dążą do zmiany władzy. Wtedy najczęściej na scenie politycznej pojawiają się charyzmatyczni przywódcy populistyczni. Posługując się demagogią starają się osiągnąć władzę. Mieszkańcy wsi popierają populistycznego przywódcę, gdyż mają wrażenie, że jest on ich ostatnią deską ratunku. Wierzą, że dzięki niemu będzie się im żyło lepiej.

Zagrożenie demokracji, jakie stwarza populizm często jest mało znaczące. Wpływ na to ma kapitał, jakim dysponują ruchy populistyczne. Samo zjawisko tworzenia się ruchów populistycznych wiąże się z niskimi zarobkami na terenach wiejskich. Uniemożliwia to zebranie dużych funduszy na promowanie swoich poglądów. Przyczynia się do tego również zacofanie terenów wiejskich w rozwoju multimedialnym. Nie mają oni dostępu do tworzenia reklam w telewizji, prasie czy Internecie. Powoduje to, że przesłania populistów nie trafiają do tak wielu ludzi, do ilu trafiają postulaty ruchów z większym kapitałem i możliwościami.

Populizm to określenie odnoszące się do mobilizacji politycznej. Przejawia się w koalicji społecznej, która pragnie zreformować dominujący nurt polityczny. W swoich wystąpieniach populiści używają ciągle powtarzających się symboli i retoryki, uwagę kierują w stronę klasy robotniczej. Mimo to coraz częściej swoje potrzeby łączą z potrzebami warstw wyższych i średnich. Powoduje to, że są to ruchy masowe, a nie klasowe.

Populizm niesie wiele udogodnień dla demokracji. Jedną z technik, jaką z upodobaniem posługują się ruchy populistyczne są referenda. Przeprowa-

dzane są one zarówno wśród ludności miejskiej, jak i w małych miejscowościach czy wsiach. Wyniki takich referendów pomagają politykom rozpoznać żądania ludności wiejskiej. Ta populistyczna technika wspiera rozwój demokracji. Politycy, analizując wyniki referendów dowiadują się, jakie są nastroje ludności. Poznają opinie mieszkańców, zauważają potrzeby zmian oraz szukają najwłaściwszego dla większości rozwiązania problemu. Ponadto również i ludność, która bierze udział w referendach zauważa, że władza chce poznać ich opinię oraz liczy się z ich zdaniem. Powoduje to, że ludzie czują, że mają pośredni wpływ na rządzenie państwem. Zwiększa to udział zwykłego człowieka w życiu politycznym, a co za tym idzie, paradoksalnie, ta populistyczna technika rozwija demokrację w czystym jej znaczeniu.

Klasyczna demokracja ateńska podkreślała, że kwintesencją dobrego życia społecznego jest zainteresowanie się życiem własnym, ale przede wszystkim życiem wspólnoty. Grecy nie rozróżniali wyraźnie jednostki od zbiorowości. Nie wyobrażali sobie życia poza wspólnotą. Świadczy o tym między innymi fakt, że najgorszą karą w starożytnej Grecji było wykluczenie z życia społecznego. Była to kara cięższa niż kara śmierci, którą uważano za honorową, natomiast wykluczenie człowieka z życia społecznego (przez wygnanie) pozbawiało go człowieczeństwa. Wykluczonym można było zostać między innymi za brak zaangażowania się w życie greckiego polis.

Interpretujące cele demokracji ateńskiej można stwierdzić, że przekonania populistyczne towarzyszyły demokracji od samego początku. W państwach-miastach greckich wyczuwane było silne nastawienie zwykłych, prostych ludzi na udział w podejmowaniu decyzji politycznych. Było to wręcz ich obowiązkiem. Sprawy ludu (lud w tym przypadku oznaczał całość społeczeństwa) były sprawami najważniejszymi.

Można zatem wyciągnąć dwojakie wnioski. Populizm zagraża rozwojowi państw, co prowadzi do upadku demokracji. Z drugiej jednak strony pomaga politykom zauważyć, zrozumieć i rozwiązać problemy ludności. To z kolei umacnia wiarę ludzi w polityków. Zachęca to ich do czynnego udziału w życiu politycznym, a to z kolei wpływa na rozwój demokracji.

Populizm można nazwać ideologią przez wskazanie charakterystycznych kwestii dla wszystkich rodzajów populizmu. Są to tezy i postulaty powtarzane i popularyzowane. Mieszanka ta powtarza się w różnych miejscach i czasie. Zawsze ma jednak ten sam cel – wyraża protest przeciwko aktualnemu stanowi rzeczy. Często mówi się, że populizm pozwala ukryć brak pomysłów. Wystarczy przedstawić obecną władzę jako złodziejów, bandę degeneratów, którzy nie myślą o sprawach prostego człowieka. Przywódca populistyczny

szerzy hasła ważne dla prostego człowieka. Często spełnienie obietnic jest niemożliwe. Mimo to wyborcy wierzą tym hasłom. Dla nich liczy się sam fakt, że ktoś zauważył ich problemy i stara się im pomóc. Przez takie działania do władzy dochodzą politycy, którzy są mierni i nie mają pomysłu na rządzenie. Obecnie populizm unika wyczerpujących i rozbudowanych intelektualnie programów politycznych.

Populizm powoduje, że politycy boją się ujawnić w swoich postulatach prawdziwych celów. Dla nich ważniejsze jest przypodobanie się społeczeństwu. Ich wystąpienia często są niespójne i chaotyczne. Celem dla nich jest przedstawienie postulatów, które najbardziej odpowiadają zapotrzebowaniom ludu. Ważne jest również to, aby zostali usłyszani. Wiąże się to z tworzeniem haseł jak najsilniej kontrowersyjnych, lecz często niemożliwych do osiągnięcia.

Równie powszechny we współczesnym świecie jest populizm ekonomiczny. Ten rodzaj populizmu jest dużo bardziej niebezpieczny. Populiści walczą o to, aby w kieszenie ludzi było więcej pieniędzy. Dążą do tego poprzez obniżanie podatków lub obniżenie wydatków. Przedstawiając jednak swoje postulaty nie analizują danych liczbowych oraz realnych możliwości. Dla nich najważniejszym są odczucia ludzi, aby żyło im się „godnie”. Gdy populiści realizują swoje programy, przez chwilę odczuwalne są pozytywne zmiany. Jest to jednak tymczasowe. Poprzez obniżenie podatków lub wydatków przez pewien czas w kieszeniach społeczeństwa pozostaje więcej pieniędzy. Z czasem jednak budżet państwa zostaje zaburzony. Przynosi to skutki odczuwalne przez każdego, zarówno mieszkańców wsi, jak i miast. Często postulaty populistów wydają się nieosiągalne. Osiągnąć je można, lecz kosztem destabilizacji kraju.

Ludzie, którzy analizują jedynie aspekty terażniejszości, nie sięgają wyobraźnią w przyszłość lub w analizy liczbowe, popierają postulaty populistów. Wizje populistów przynoszą ludziom nadzieję, ale w rzeczywistości są to pozory. W istocie dla przywódców populistycznych nie jest istotne osiągnięcie głoszonych celów. Ważniejsze jest osiągnięcie wysokiego poparcia społecznego, a w konsekwencji dojście do władzy. Mimo wszystko nadzieja pozwala ludziom choć przez chwilę wierzyć, że politycy dążą do poprawy ich poziomu życia. Kiedy to złudzenie mija, ludzie niekoniecznie uświadamiają sobie, że to zmiany wprowadzone przez populistyczne rządy wpłynęły na pogorszenie kondycji państwa. Często winią za to kogoś innego niż charzmatycznego, populistycznego reformatora. Jednakże poczucie poprawy, nawet chwilowe, wpływa pozytywnie na lud. Ludzie potrzebują uczucia, że

ktoś o nich myśli i o nich dba. Dla niektórych obywateli doraźne szczęście jest bardziej cenione niż korzyści w przyszłości.

Jednak istotnym postulatem, jaki wprowadza populizm w społeczeństwie, jest równość. Populiści starają się zatrzeć granice pomiędzy zwykłym ludem a elitą. Natura ludzka równość ceni sobie bardzo wysoko. Często wśród ludzi usłyszeć można opinię, że ważniejsze od wolności jest życie na równym poziomie.

Współcześnie ma się do czynienia z demokracją reprezentacyjną. Obywatele wybierają swoich przedstawicieli, którzy później reprezentują ich interesy. Taka forma demokracji jest dość odległa od pierwszej demokracji ateńskiej. W pewien sposób stwarza się pozory wpływu na politykę. Są to tylko pozory, gdyż nie ma pewności, że wybrany przedstawiciel będzie walczył o te postulaty, które są istotne dla wyborców i wpłynęły na decyzję o poparciu danego polityka.

W społeczeństwach odczuwalne jest przekonanie, że decyzje w państwie nie są podejmowane ani przez parlament, ani przez partie. Ludziom wydaje się, że decydujący głos należy do doradców oraz współpracowników ludzi na wysokim szczeblu. Prowadzi to do alienacji obywateli. Coraz rzadziej zrzeczają się oni w dużych partiach, przestają ufać rządzącym. Czują, że nie mają wpływu na politykę. Prowadzi to między innymi do niskiej frekwencji w wyborach, oraz kryzysu demokracji reprezentacyjnej. Rodzi takie przejawy populizmu, jak referenda, ankiety i inne działania, mające na celu pokazanie ludzkich opinii na dany temat. Choć wpływają one także i pozytywnie na rozwój demokracji.

W większości definicji podkreśla się, że populizm jest raczej myślą, ruchem politycznym, który tylko w niektórych przypadkach przechodzi w dalekosiężne czyny. Najczęściej ma to miejsce w państwach jednopartyjnych, spójnych społecznie oraz takich, które są negatywnie nastawione wobec wielkiego przemysłu. Jednak głównym celem ruchów populistycznych jest pobudzenie społeczeństwa do udziału w życiu społecznym.

Populizm jest więc zagrożeniem czy triumfem demokracji? Aby odpowiedzieć na to pytanie, nie trzeba oceniać samego populizmu. Nie jest bowiem istotne, czy populiści i ich poglądy mają dobry czy zły wpływ na funkcjonowanie państwa. Ważne jest natomiast, jak wpływa na ludzi i ich postrzeganie władzy. Istotne jest to, że populizm prowokuje lud, społeczeństwo do walki o swoje racje. Sprawia to, że ludzie mają poczucie udziału w procesie decyzyjnym. Czują, że elity zauważają ich problemy i zwracają na nie nawet niewielką uwagę. Populizm rozumiany w tym aspekcie nazwać

można mobilizacją społeczną. Ta natomiast wpływa pozytywnie na funkcjonowanie demokracji, której celem z założenia jest udział obywateli w życiu politycznym państwa.



## Bibliografia

Balassa B., *Trade Creation and Trade Diversion in European Common Market. An Appraisal of the Evidence*, „The Manchester School of Economic and Social Studies” 1974, Vol. 42, No. 2.

*Białoruś, Mołdawia i Ukraina wobec wyzwań współczesnego świata*, red. T. Kapuśniak, K. Fedorowicz, M. Gołoś, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2009.

Bielecki T., *Szczyt UE–Ukraina: twarda odmowa z powodu Tymoszenko*, IAR, 17 grudnia 2011, [www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl).

Boćkowski D., *Polska polityka zagraniczna wobec świata muzułmańskiego – próba definicji problemu*, [w:] *Polityka zagraniczna III RP. 20 lat po przełomie*, oprac. zbiorowe, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Toruń 2011.

Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2006.

Budzowski K., *Prices and Pricing Strategies in the International Market, Poland, Hungary, The World. Selected Aspects of Contemporary Economy, Culture and Science*, red. K. Budzowski, M. Łączay, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2009, s. 99–109.

Budzowski K., *The Tariff Nomenclature and Changes in the Polish Customs Tariff*, „Journal of Economic and Social Studies”, Special edition in English, The College of Nyiregyhaza, Faculty of Economics and Social Studies, Hungary, Nyiregyhaza 2010, s. 93–100.

Budzowski K., *Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008.

Bury J., Kołakowska A., Szymański A., *Polska a szerszy Bliski Wschód (BMENA). Stosunki i perspektywy współpracy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 2 (30).

Bury J., *Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej*. 2008, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009.

Buszko A., *Nieformalne aspekty biznesu. Rosja, kraje arabskie, Honkong-Chiny*, Placet, Warszawa 2010.

Chojnowski A., Bruski J., *Ukraina*, Trio, Warszawa 2006.

Christensen C.M., *Przełomowe innowacje*, tłum. H. Simbierowicz, PWN, Warszawa 2010.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the State of the Customs Union, Brussels 21.12.2012, COM (2012) 791 final.

Cziomer E., *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Neriton, Warszawa 2006.

Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Elipsa, Warszawa–Kraków 2010.

Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu*, Elipsa, Warszawa 2005.

De Grauwe P., *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, Oxford 1992.

Drozd R., Modrzejewski A., *Próby dezintegracji i reintegracji społeczeństwa ukraińskiego podczas wyborów prezydenckich 2004 roku*, „Rocznik Wschodni” 2004, nr 10.

Dyduch J., *Stosunki polsko-izraelskie. Próba analizy czynników je kształtujących*, Forum Izrael–Polska–Europa, styczeń 2008, [www.forum-ipe.org/images/pdf/dyduch3\\_stosunki\\_polsko\\_izraelskie.pdf](http://www.forum-ipe.org/images/pdf/dyduch3_stosunki_polsko_izraelskie.pdf).

Dżikija N., *Janukowycz: Umowa stowarzyszeniowa jest dla Ukrainy kompleksowym programem reform*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 1 kwietnia 2012.

*Europe's Last Frontier? Belarus, Moldova, and Ukraine between Russia and the European Union*, red. O. Schmidtke, S. Yekelchik, Palgrave, New York 2008.

Everhardt C., *Kraje bliskowschodnie szukają zagranicznych inwestorów*, „Gazeta Prawna”, 30 czerwca 2009.

*Financial Integration in Europe*, April 2012, ECB, Frankfurt am Main 2012.

Galiński P., *Zaciąganie długu przez przedsiębiorstwa komunalne w formie emisji obligacji przychodowych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 12.



- Globalizacja i integracja europejska*, red. J. Kotyński, PWE, Warszawa, 2005.
- Golonko M., *Spójność polityki zagranicznej Unii Europejskiej w kontekście stosunków z Ukrainą*, „Administracja Publiczna. Studia Krajowe i Międzynarodowe” 2008, nr 1 (11).
- Gorzela K., *Oferta publiczna i dopuszczanie do obrotu na rynku regulowanym obligacji komunalnych*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 3.
- Gospodarcze i społeczne relacje współczesnego świata*, red. K. Budzowski, Wydawnictwo KSW, Kraków 2007.
- Gromadzki G., *Umowa stowarzyszeniowa – klucz do relacji Ukraina–UE*, „Otwarta Europa”, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa–Kijów 2011.
- Guzek M., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Zarys teorii i polityki handlowej*, PWE, Warszawa 2006.
- Haberler G., *The Political Economy of Regional or Continental Blocks*, [w:] *Postwar Economic Problems*, red. G. Haberler, S. E. Harris, J.A. Schumpeter, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York 1943.
- Halliday F., *Islam i mit konfrontacji. Religia i polityka na Bliskim Wschodzie*, Dialog, Warszawa 2002.
- Hoffman W., *Die Integration der Volkswirtschaften als dynamisches problem*, „Economia Internationale” 1950, Vol. 3, No 3.
- Hołota R., Budzowski K., *Integration Processes in Latin America on the Example of the Southern Common Market – Mercosur*, Multikulturális Műhely, Tanulmányok 2. A Debreceni Egyetem Gyerneknevelési és Felnőttképzési Kar Felelős. A kiadvány a NTP-TDK-11-A-0014 számú NTP pályázat támogatásával készült, Hajdúböszörmény 2012, s. 58–67.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego – istota procesu, cele, uwarunkowania, decyzje*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2.
- Joerissen B., *Europaideen in Deutschland und Frankreich*, Universitaet Trier, Trier 2001.
- Kapuśniak T., *Federacja Rosyjska – Wspólnota Niepodległych Państw 1991–2011*, [w:] *Federacja Rosyjska – Wspólnota Niepodległych Państw*, red. red. T. Kapuśniak, t. 2, Wydawnictwo KUL, Lublin–Warszawa 2011.
- Kapuśniak T., *Ukraina jako obszar wpływów międzynarodowych po zimnej wojnie*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Warszawa–Lublin 2008, rozdz. 3.
- Kluza K., *Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008–2010*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 21.

Kocka J., *Der Eurozone in der Finanzmarktkrise*, „Neue Gesellschaft” 2011, Nr. 9.

Kollatz-Ahnen M., *Euro-Krise – was ist beschlossen, was umgesetzt, was fehlt?*, „Neue Gesellschaft” 2012, Nr. 10.

Kornobis M., *Słownik politologii*, PWN, Warszawa 2008.

Kościelniak K., *Modernizacja islamu – Fenomen świata muzułmańskiego czy polityczny cel Zachodu?*, [w:] *Religia a współczesne stosunki międzynarodowe*, red. B. Bednarczyk, Z. Pasek, P. Stawiński, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2010.

Koszel B., *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski z Unia Europejską*, Instytut Zachodni, Poznań 2003.

Koźniak-Cieślak G., *Obligacje komunalne. Instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2008.

Krugman P., *The Return of Depression Economics and The Crisis of 2008*, W.W. Norton & Co., New York 2009.

Lannguth G., *Kohl, Schroeder, Merkel, Machtmenschen*, dtv, Muenchen 2009.

Leppenkuper U., *Mitterand und Deutschland. Der entzaehrte*, Sphinx, Oldenburg–München 2011.

Lizak W., Spyra J., *Bliski Wschód – między historią, napięciami i współpracą*, [w:] *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, red. R. Kuźniar, K. Szczepanik, Akson, Warszawa 2002.

Marczewska-Rytko M., *Populizm. Teoria i praktyka polityczna*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995.

Marczewska-Rytko M., *Populizm. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej w Ameryce Łacińskiej*, Oficyna Wydawnicza John & John, Lublin 1992.

Mayer T., *What More do European Governments Need to do to Save the Eurozone in the Medium Run?*, July 17<sup>th</sup> 2010, [www.voxEU.org](http://www.voxEU.org).

McIvor M., *Europa – Markt oder politische Gemeinschaft*, „Neue Gesellschaft” 2011, Nr. 7–8.

*Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Elipsa, Warszawa 2011.

Migalski M., *Największym wyzwaniem są relacje z Ukrainą*, „Monitor Unii Europejskiej” 2011, nr 4 (82).

Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.

Młynarski T., *Francja wobec głównych problemów reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej w XXI w.*, Dante, Kraków 2006.

Ohlin B., *Międzynarodowy podział pracy*, [w:] *Teoria i polityka handlu międzynarodowego w kapitalizmie*, PWW, Warszawa 1960.

Ohr R., *Wie viel Euro braucht Europa*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2012, Nr. 13.

Parzymies P., *Przyjaźń z rozsądku. Francja i Niemcy w nowej Europie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2004.

Piasecki R., *Rozwój gospodarczy a globalizacja*, PWE, Warszawa 2003.

Pluciński E.M., *Ekonomia gospodarki otwartej*, Elipsa, Warszawa 2004.

Pluciński E.M., *Świat–Europa–Polska. Teoria i praktyka z perspektywy racjonalnych wyborów ekonomicznych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Kraków 2008.

Popławska E., *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.

Popow D., Milstein I., *Pomarańczowa księżniczka. Zagadka Julii Tymoszenko*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2007.

Rahnema S., *Radical Islamism and Failed Developmentalism*, „Third World Quarterly” 2008, nr 29.

Ratajczyk M., *Kryzys finansowy a rozwój ekonomii jako nauki*, [w:] *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*, red. W. Przybylska-Kapuścińska, Difin, Warszawa 2009.

*Report on Transformation – Russia 2010, VI Europe–Russia Forum, 31 May–1 June*, Eastern Institute, Foreign Policy of Russia, Warsaw 2011.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie czterdziestej rocznicy ustanowienia Unii Celnej, Dz.U. C 286 E/20, 27.11.2009.

Rymarczyk J., *Internacjonalizacja i globalizacja przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2004.

Sabik M., *Polska polityka wschodnia a polityka Unii Europejskiej wobec krajów Europy Wschodniej*, [www.euro-limes.ae.krakow.pl](http://www.euro-limes.ae.krakow.pl).

Salachna J.M., Poniatowicz M., Perło D., *Zarządzanie długiem publicznym jednostki samorządu terytorialnego w dobie kryzysu*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

Samuelson P.A., *Complementarity – An Essay on the 40<sup>th</sup> Anniversary of Hicks-Allen Revolution in Demand Theory*, „Journal of Economic Literature” 1974, Vol. 12, No. 4.

Sasnal P., *Polityka Polski wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2010”, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011.

Solarz J., *Zarządzanie ryzykiem systemu finansowego*, LAM, Warszawa 2005.

Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie postępów we wdrażaniu strategii dotyczącej rozwoju unii celnej, Bruksela, 20.12.2011 KOM (2011) 922, wersja ostateczna.

Stępniewski T., *Geopolityka regionu Morza Czarnego w pozimnowojennym świecie*, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2011.

Stiglitz J., *Globalizacja*, PWN, Warszawa 2004.

Świerczyńska J., *Customs Cooperation in the European Union: Legal Grounds and Forms of EU Customs Cooperation*, „Multikulturalis Mühely”, Tanulmányok 2, Hajdúböszörmény 2012.

Świerczyńska J., *Customs System in the Polish Republic and in the Republic of Hungary after the Accession to the European Union*, „Journal of Economic and Social Studies” 2010, The College of Nyiregyhaza.

Świerczyńska J., *Polska administracja celna w Unii Europejskiej*, „EBPIKA” Наукове видання 2008, No. 7.

Świerczyńska J., *Rola i znaczenie cła w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Gospodarcze i społeczne relacje współczesnego świata*, red. K. Budzowski, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2007.

Świerczyńska J., *Zmiany w taryfach celnych obowiązujących w Polsce po 1990 roku*, [w:] *Wybrane aspekty handlu międzynarodowego*, red. K. Budzowski, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008.

Szacki J., *Demokracja w obliczu populizmu*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2007.

Szahaj A., Jakubowski M. N., *Filozofia polityki*, PWN, Warszawa 2005.

Tomaszewski K., *Republika Francuska w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

*Vier Szenarien fuer die Zukunft des EURO: Paneuropaeischer Austausch*, INFO 2/2012 F-E-Stiftung Bonn 2012.

Wacławczyk A., *Obligacje komunalne*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.

Wajda P., *Prawne i ekonomiczne aspekty obligacji komunalnych emitowanych przez gminy w drodze oferty publicznej na rynek regulowany*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 5.

*Więcej niż sąsiedztwo Rozszerzona Unia Europejska i Ukraina – nowe relacje. Rekomendacje*, red. G. Gromadzki, O. Suszko, M. Vahl, K. Wolczuk, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004.

Zahra S. A., *Doing Research in the (New) Middle East*, „Academy of Management Perspectives” 2011, Vol. 25, No. 4.

Zdanowski J., *Bliski Wschód 2011: Bunt czy rewolucja*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne, Kraków 2011.



## Spis tabel i wykresów

Tabela 2.1. Kryzys finansowy UE – wybrane daty i decyzje .....	36
Tabela 2.2. Gwarancje kredytowe udzielone Grecji przez kraje strefy euro (stan na 5 maja 2010 r.).....	38
Tabela 2.3. Świadczenia finansowe i gwarancje kredytowe przyznane w celu ratowania strefy euro w latach 2010–2012 (w mld euro).....	40
Tabela 3.1. Usługi świadczone przez unijne służby celne w 2012 r. ....	57
Tabela 5.1. Eksport i import krajów Mercosur w latach 1990–2011 (w mln dolarów; Intra-, Extra-Mercosur).....	82
Tabela 5.2. Intra- i Extra- eksport i import w handlu krajów Mercosur w latach 1990–2011 .....	84
Tabela 5.3. Struktura towarowa Intra- i Extra-eksportu krajów członkowskich Mercosuru .....	85
Tabela 5.4. Struktura towarowa Intra- i Extra-importu Mercosuru.....	86
Tabela 5.5. Struktura eksportu Intra- i Extra Mercosur w latach 1990–2011.....	87
Tabela 5.6. Struktura Intra- i Extra-importu Mercosur w latach 1990–2011.....	87

Tabela 5.7. Wykaz umów handlowych zawartych lub negocjowanych przez Mercosur .....	88
Tabela 5.8. Struktura geograficzna eksportu (Intra- i Extra-) krajów Mercosur w latach 1990–2011 (w mln dolarów).....	89
Tabela 5.9. Struktura geograficzna Extra-eksportu Mercosur w latach 1990–2011 (w %).....	90
Tabela 5.10. Struktura geograficzna Extra-importu Mercosur w latach 1990–2011 (w mln dolarów).....	91
Tabela 5.11. Struktura geograficzna Extra-importu Mercosur w latach 1990–2011 (w %) .....	92
Tabela 6.1. Zmiana (%) produktu krajowego brutto w I kwartale 2012 r. oraz zweryfikowane dane kwartalne PKB za lata 2010–2011 (w stosunku do analogicznego kwartału roku poprzedniego, dane niewyrównane sezonowo, ceny stałe średnioroczne roku poprzedniego) .....	97
Tabela 6.2. Zmiana (%) produktu krajowego brutto w latach 2010–2013 (w stosunku do analogicznego kwartału roku poprzedniego, dane niewyrównane sezonowo, ceny stałe średnioroczne roku poprzedniego, prognoza dla lat 2012–2013) .....	98
Tabela 6.3. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2008–2011 (mln zł).....	98
Tabela 6.4. Struktura źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2010.....	100
Tabela 6.5. Dane dotyczące emisji obligacji komunalnych (o zapadalności powyżej 365 dni) .....	101
Tabela 7.1. Ogólna wielkość eksportu i importu państw Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, mld dolarów .....	122
Tabela 7.2. Saldo wzajemnej wymiany handlowej państw Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, mln dolarów .....	123



Tabela 8.1. Wskaźnik wolności obywatelskich, wolności  
gospodarczej i globalizacji w wybranych krajach arabskich.....129

Tabela 8.2. Różnice między firmami amerykańskimi a arabskimi .....130

\*\*\*

Wykres 8.1. Obroty handlu zagranicznego Polski z grupami  
krajów (w mln dolarów) .....134

Wykres 8.2. Obroty handlu zagranicznego Polski z wybranymi  
krajami Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (w tys. dolarów).....134

Wykres 8.3. Wymiana handlowa Polski z ZEA (w mln dolarów).....136

Wykres 8.4. Struktura towarów eksportowanych  
do ZEA (w procentach).....137

