

ISSN 2081-5913



**M  
Y  
Ś  
L**

**EKONOMICZNA  
*i*  
POLITYCZNA**

**1(28)2010**

**Wyższa Szkoła Handlu i Prawa  
im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie**

# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

---



# MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

1 (28) 2010



Wyższa Szkoła Handlu i Prawa  
im. Ryszarda Łazarzkiego w Warszawie

RADA PROGRAMOWA

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

KOLEGIUM REDAKCYJNE

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

RECENZENT

Prof. zw. dr hab. Dariusz K. Rosati

REDAKTOR NAUKOWY

Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

KOREKTA

Halina Barcz

Copyright © by Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie  
Warszawa 2010

ISSN 2081-5913

Oficyna Wydawnicza

Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie

02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43

tel. (22) 54-35-450, (22) 54-35-410

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

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



Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:  
Dom Wydawniczy ELIPSA  
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa  
tel./fax 22 635 03 01, 22 635 17 85,  
e-mail: [elipsa@elipsa.pl](mailto:elipsa@elipsa.pl), [www.elipsa.pl](http://www.elipsa.pl)

## SPIS TREŚCI

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

### ARTYKUŁY

<b>Tadeusz T. Kaczmarek</b> Przyszłość globalnej gospodarki – dylematy i prognoza .....	13
--	----

<b>Ewa Freyberg</b> Efektywność europejskiej i polskiej polityki regionalnej .....	31
---	----

<b>Leokadia Oręziak</b> Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku – kierunki zmian w świetle analizy stanowisk rządów krajów członkowskich .....	53
--	----

<b>Marian Guzek</b> Warunki ustrojowe i podstawy doktrynalne transformacji w Polsce na tle innych krajów postkomunistycznych .....	77
--	----

<b>Tomasz Grzegorz Grosse</b> Kształtowanie demokracji w Polsce między europeizacją a wpływem kultury politycznej .....	93
---	----

<b>Józef M. Fiszer</b> Polityka zagraniczna Polski wobec małych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (1989–2009) .....	129
---	-----

<b>Eliza Bujnowska</b> Współpraca Polski w zakresie ochrony środowiska z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej .....	161
---	-----

<b>Paweł Olszewski</b> Bałkany Zachodnie w Polityce Unii Europejskiej .....	176
--	-----

## RECENZJE

Józef M. Fiszer (red.), <i>Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe</i> (Paweł Olszewski) . . . . .	205
Igor Chalupec, Cezary Filipowicz, <i>Rosja, ropa, polityka</i> (Paweł Wróbel) . . . . .	209
John H. Dunning, Marianna M. Lundan, <i>Multinational Enterprises and the Global Economy</i> (Rafał Jarosz) . . . . .	215
<i>Świat w 2025. Scenariusze Narodowej Rady Wywiadu USA</i> (Marcin Matuzik) . . . . .	222
Noty o Autorach . . . . .	226

## CONTENTS

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

### ARTICLES

**Tadeusz T. Kaczmarek**

The Future of Global Economy – Dilemmas and Forecasts .....	13
---	----

**Ewa Freyberg**

The Effectiveness of the European and Polish Regional Policy .....	31
--	----

**Leokadia Oręziak**

The European Union Budget after 2013 – Directions of Change in the Light of the Analysis of the Position of the Member States' Governments .....	53
--	----

**Marian Guzek**

Political Conditions and Doctrinal Foundations of the Transformation in Poland in Comparison with Other Post-Communist Countries .....	77
--	----

**Tomasz Grzegorz Grosse**

Polish Membership in the European Union Balance – Between Europeanization and the Influence of Political Culture .....	93
---	----

**Józef M. Fiszer**

Polish Foreign Policy towards Small East-Central European Countries (1989–2009) .....	129
--	-----

**Eliza Bujnowska**

Poland's Co-operation with Non-European Union Countries in the Field of Environment Protection .....	161
---	-----

**Paweł Olszewski**

Western Balkans in the European Union Policy .....	176
--	-----



## REVIEWS

Józef M. Fiszer (ed.), <i>Poland in the European Union: Political, International, Social, Economic and Military Aspects</i> (Paweł Olszewski) .....	205
Igor Chalupiec, Cezary Filipowicz, <i>Russia, Oil and Politics</i> (Paweł Wróbel) .....	209
John H. Dunning, Marianna M. Lundan, <i>Multinational Enterprises and the Global Economy</i> (Rafał Jarosz) .....	215
<i>World in 2025 – US National Intelligence Council Scenarios</i> (Marcin Matuzik) .....	222
Notes on the Authors .....	226

## OD REDAKCJI

Niniejszy periodyk jest pierwszym *de iure* tomem nowego kwartalnika naukowego Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie pt. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna*, a *de facto* 28 w kolejności „starego”, dotychczasowego czasopisma naukowego pt. *Myśl Ekonomiczna i Prawna*, które ukazywało się od 2003 roku do końca 2009 roku. No cóż, wszystko się dziś zmienia i to szybko, jak to zwykle bywa na przełomie epok i wieków oraz pod wpływem globalizacji, a w takich czasach obecnie żyjemy. Zmienia się też „Łazarski”, jedna z najstarszych – i wiodąca w rankingach – niepublicznych szkół wyższych w Polsce.

Wydział Prawa, który już od kilku lat posiada uprawnienia do nadawania stopnia doktora nauk prawnych, a który do tej pory wspólnie z Wydziałem Ekonomii i Zarządzania WSHiP redagował kwartalnik „Myśl Ekonomiczna i Prawna”, od stycznia 2007 roku wzbogacił się o własne czasopismo naukowe, kwartalnik pt. *Jus Novum*. Wzmocniony też został – i to pod każdym względem – Wydział Ekonomii i Zarządzania WSHiP, w ramach którego już od pięciu lat są prowadzone studia także na kierunku „stosunki międzynarodowe” na poziomie licencjackim (pierwszego stopnia), a od 2008 roku również na poziomie studiów drugiego stopnia, czyli magisterskim.

W związku z powyższym kierownictwo WSHiP w Warszawie postanowiło dotychczasowy kwartalnik „Myśl Ekonomiczna i Prawna” przekształcić z dniem 1 stycznia 2010 roku w nowy periodyk naukowy pt. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna*. Mamy więc tu do czynienia ze swoistą zmianą i zarazem kontynuacją, tak jeśli idzie o tytuł tego czasopisma, jak i jego zakres merytoryczny. Częściowej zmianie uległy również – na mocy „Zarządzenia nr 19/09 Rektora Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie z dnia 21 grudnia 2009 roku” – skład personalny Rady Programowej i Kolegium Redakcyjnego *Myśli Ekonomicznej i Politycznej*.

Jednocześnie Rada Programowa i Kolegium Redakcyjne *Myśli Ekonomicznej i Prawnej* postawiły sobie ambitne cele, a mianowicie utrzymać wysoki

poziom naukowy tego czasopisma i dzięki temu jak najszybciej wprowadzić je na tzw. listę czasopism „A”, czyli punktowaną „Listę czasopism Zespołu H-02-Nauki społeczne, ekonomiczne i prawne”, którą prowadzi Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Na łamach niniejszego kwartalnika zostały opublikowane ciekawe artykuły, poświęcone ważnym i aktualnym problemem z dziedziny szeroko pojmowanej ekonomii, międzynarodowych stosunków gospodarczych i finansowych oraz politologii i stosunków międzynarodowych. Są to zarazem rozprawy i studia o dużym znaczeniu teoretycznym i utylitarnym.

I tak, Tadeusz T. Kaczmarek pisze o gospodarce globalnej, jej istocie, dylematach i perspektywach. Z artykułem tym korespondują kolejne dwa, tj. Ewy Freyberg, poświęcony efektywności europejskiej i polskiej polityki regionalnej, oraz Leokadii Oręziak o budżecie Unii Europejskiej po 2013 roku. Dalej Marian Guzek analizuje przesłanki ustrojowe i determinanty doktrynalne transformacji w Polsce na tle porównawczym z innymi krajami postkomunistycznymi, a Tomasz G. Grosse stara się pokazać bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej i wpływ tzw. europeizacji na rozwój kultury politycznej w Polsce.

Kolejne artykuły są poświęcone polskiej polityce zagranicznej i współczesnym stosunkom międzynarodowym. Józef M. Fiszer analizuje politykę zagraniczną Polski w latach 1989–2009 wobec Europy Środkowo-Wschodniej, jej sukcesy i porażki, a Eliza Bujnowska pisze o współpracy Polski z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. Całość tej części wieńczy ciekawa rozprawa Pawła Olszewskiego o roli i miejscu Bałkanów Zachodnich w polityce międzynarodowej Unii Europejskiej.

Tom niniejszy zamykają cztery recenzje z najnowszych prac polskich i obcojęzycznych, które także zasługują na uwagę.

Życząc wszystkim Czytelnikom miłej lektury, zachęcamy zarazem Państwa do współpracy z naszym kwartalnikiem.

*Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer*

**A R T Y K U Ł Y**

---



**Tadeusz T. Kaczmarek**

## PRZYSZŁOŚĆ GLOBALNEJ GOSPODARKI – DYLEMATY I PROGNOZA

### JAKA BĘDZIE PRZYSZŁA GLOBALNA GOSPODARKA?

Gospodarka, koniunktura gospodarcza i rynki finansowe podlegają stałym wahaniom, które przejawiają się w okresowym wzroście lub spadku określonych wartości. Z tego powodu mówi się o cyklach gospodarczych, cyklach koniunkturalnych i cyklach giełdowych<sup>1</sup>. Tych wahań nie można wyeliminować i dlatego politycy i decydenci gospodarczy powinni podejmować we właściwym momencie odpowiednie działania, które ograniczą rozmiary i zasięg nadchodzącego kryzysu gospodarczego.

Kryzysy gospodarcze stale się powtarzają i będą się powtarzać, przy czym ich nasilenie nie jest jednakowe. Wyjątkowo silny i długotrwały był kryzys lat trzydziestych XX wieku. Czy może się on powtórzyć? Niektórzy eksperci prognozują powtórkę takiego kryzysu na lata 2010 do 2014<sup>2</sup>.

### ZMIANY CYWILIZACYJNE O CHARAKTERZE REWOLUCYJNYM

W minionych kilkuset latach odnotowaliśmy kilka rewolucji, a w tym rewolucję handlową, pierwszą rewolucję przemysłową (maszyna parowa), drugą rewolucję przemysłową (stal i chemia), trzecią rewolucję przemysłową po wprowadzeniu silnika elektrycznego i spalinowego. Obecnie znajdujemy się w kolejnej fazie rewolucji gospodarczej związanej z gwałtownym rozwojem

---

<sup>1</sup> Naukowcy zajmują się teorią cykli w różnych dziedzinach życia, począwszy od doby powtarzającej się co 24 godziny, poprzez odpływy i przyływy morza, odnowienie wszystkich komórek w organizmie ludzkim w ciągu 7 lat, czteroletniego cyklu na giełdzie itp.

<sup>2</sup> Por. W. Koelz, *Die Weltwirtschaftskrise 2010–2014. Börsenzyklen verraten die Zukunft*, Norderstedt 2007.

mikroprocesorów, komputerów i telekomunikacji, czyli w środku rewolucji informacyjnej. Te przemiany określane są nazwą **nowej ekonomii**.

Skoro wymieniliśmy już kilka przemian rewolucyjnych z przeszłości, to wypada teraz postawić pytanie, **czy to co się obecnie dzieje w świecie, można nazwać kolejną rewolucją?** A może są to tylko nowe zdarzenia, które spowodują głębszą transformację pewnych tradycyjnych przemysłów, wzbogacą ludzkie umiejętności twórcze, poprawią nasz dobrobyt materialny, a w końcu pozostawią nas przy kształcie ekonomii, która będzie funkcjonować według tych samych zasad co poprzednio? Przecież tak już było w przeszłości, kiedy pojawiła się najpierw maszyna parowa, a potem wynaleziono silnik samochodowy.

Można zatem postawić tezę, że te współczesne przemiany noszą pozory rewolucji, ale w gruncie rzeczy są ewolucją. Ponadto w naukach ekonomicznych trudno mówić o rewolucji, ponieważ wielu takich **podstawowych kategorii jak zysk, podaż, popyt** nie można zmienić i zastąpić „nowymi” kategoriami. A zatem być może nie potrzebujemy „nowej ekonomii”, żeby zrozumieć **przyszłą ekonomię sieciową**. Przecież nowe technologie, łącznie z Internetem, nie zmieniają zasad ekonomii.

Warto jednak zastanowić się nad tym, jakie to będą czynniki, które mogą zmienić nasze społeczeństwo w niezbyt odległym czasie, np. w ciągu następnego dziesięciu lat. W fazie szybko rozwijających się technik informatycznych nie wystarczy znajomość tylko obecnie istniejących systemów ekonomicznych i politycznych. W sytuacji wystąpienia **zagrożenia globalnego**, na co się zanoszą we współczesnym świecie, istotne znaczenie będzie miało szybkie i kompetentne reagowanie. Powinna istnieć możliwość wczesnego i precyzyjnego przewidywania przyszłych zdarzeń na podstawie prognoz, tak aby w krytycznych sytuacjach rządy wielu państw były już na to przygotowane.

Narzędzia prognostyczne dotyczą strony ilościowej lub jakościowej możliwych przyszłych zdarzeń, jednak punktem wyjścia do analizy trendów jest obserwowana cykliczna prawidłowość zmian koniunktury. Oprócz wielu wahań krótko- i długookresowych, zgodnie z teorią Kondratieffa, występują cykle o długości około 50 lat. Czynniki wywołującymi długie cykle są **wynalazki o znaczeniu przełomowym**, jak np. maszyna parowa lub elektryczność czy ostatnio technologie informacyjne. Tego rodzaju innowacje nie występują w sposób ciągły, lecz okresowy w ramach cykli koniunkturalnych, na co w tym artykule zwracamy uwagę. Zasadnicze elementy teorii cyklu koniunkturalnego w ujęciu Kondratieffa, co na pewno spotka się z zainteresowaniem ekspertów i specjalistów od zarządzania gospodarką przedstawiam na s. 15.

## CYKLE KONIUNKTURALNE W UJĘCIU KONDRATIEFFA

Gospodarka światowa rozwija się w krótkich, średnich i długich cyklach koniunkturalnych. Dla naszych potrzeb badawczych szczególnie interesujące są cykle 50-letnie, zgodnie z teorią N.D. Kondratieffa (1892–1938)<sup>3</sup>. Są one wywoływane przez wynalazki o znaczeniu przełomowym, przy czym należy zauważyć, że współcześnie długość cyklu uległa znacznemu skróceniu.

### Kim był Kondratieff?

Nikołaj Kondratieff (ur. 4 marca 1892, zm. 17 września 1938) był radzieckim ekonomistą, autorem teorii długookresowych cykli koniunkturalnych, określanych od jego nazwiska cyklami Kondratieffa.

Kondratieff był wiceministrem aprowizacji w rządzie Kiereńskiego, a następnie w latach 1920–1926 twórcą i jednocześnie dyrektorem Instytutu Badań Koniunktury. Na skutek pomówień i niesłusznych oskarżeń o przywództwo nielegalnej partii został rozstrzelany. Na podstawie danych statystycznych dotyczących gospodarek Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii oraz Stanów Zjednoczonych ogłosił istnienie długich cykli w ich rozwoju<sup>4</sup>. Pierwszy cykl wystąpił w latach 1790–1851, drugi trwał od roku 1851 do 1896. Trzeci cykl trwał od 1896 do 1928 roku. Na każdy cykl Kondratieffa składa się 5 faz, a mianowicie: ożywienie, szybki wzrost, dojrzałość, nasycenie i recesja.

Rysunek na s. 16 przedstawia pięć faz Kondratieffa za okres od 1780 do 2002 roku wraz z dalszą prognozą rozwoju.

Można założyć, że okres boomu technik komunikacyjnych i informatycznych zbliża się do swego końca. W ten sposób na początku XXI wieku piąty cykl Kondratieffa dość wyraźnie wykazuje tendencję do skracania się. Świat wchodzi w szósty cykl. Przejście z jednego cyklu koniunkturalnego do drugiego łączy się zawsze z dużą destabilizacją gospodarki światowej, co właśnie współcześnie obserwujemy.

Omawianych pięć faz cykli Kondratieffa obejmuje następujące przełomowe wynalazki:

Cykl 1 – Maszynę parową oraz produkcję bawełny (1732)

Cykl 2 – Stal i kolej żelazną – (1830)

Cykl 3 – Elektrotechnikę i chemię – (1914)

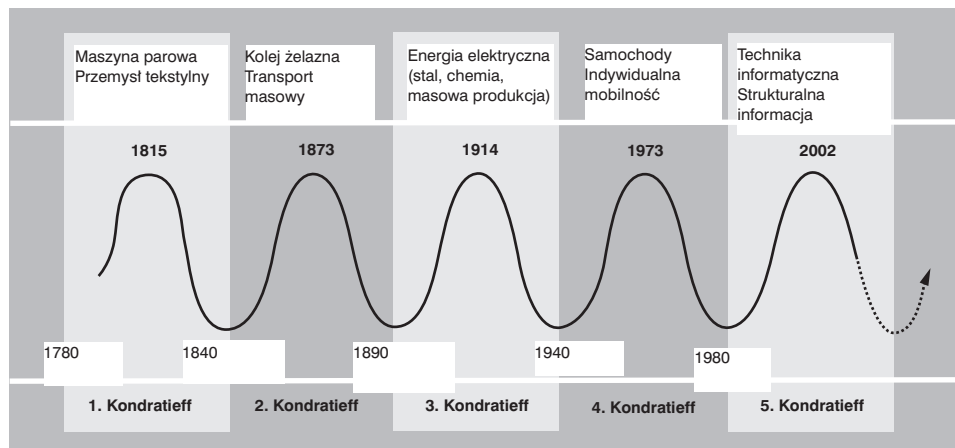
<sup>3</sup> Zob. J.A. Estey, *Cykle koniunkturalne*, PWG, Warszawa 1959, s. 25 i nast.

<sup>4</sup> Por. L. Nefiodow, *Der Sechste Kondratieff. Wege zur Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information*, Rhein-Sieg Verlag, Sankt Augustin 2001.



Cykl 4 – Ropę/Petrochemię i upowszechnienie samochodu – (1913)

Cykl 5 – Informatykę – (od 1958).



Źródło: L.A. Nefiodow, *Der fünfte Kondratieff*, FAZ GmbH, Frankfurt am Main 1990, s. 27.

W tabeli przedstawiamy kolejne cykle uzupełnione o szósty cykl. Podstawowe innowacje i ich najważniejsze obszary zastosowania w latach 1800–2000 i dalej – przedstawia chronologia cykli Kondratieffa.

Wszystkie wymienione wynalazki spowodowały szybki i ogromny rozwój gospodarczy w kolejnych fazach poszczególnych cykli. Odnośnie szóstego cyklu zauważamy, że odpowiada on wymaganiom i potrzebom współczesnego człowieka. Ale równocześnie prognozujemy, że dość szybko musi przyjść nowa innowacja o wartości fundamentalnej, która spowoduje nowy intensywny rozwój gospodarki światowej i w sposób zasadniczy zmieni sytuację współczesnych państw i społeczeństw.

Co do podstawowego elementu szóstego cyklu Kondratieffa wśród badaczy przyszłych trendów rozwojowych nie ma jeszcze ostatecznej zgody<sup>5</sup>. Dyskusja obejmuje między innymi następujące zagadnienia:

- współczesne sieci informacyjne,
- miniaturyzacja, mikrotechnologie i nanotechnologie,
- nanorobotyka, komputery kwantowe,
- biotechnologie, genetyka, technika medyczna,
- technologie optyczne,

<sup>5</sup> L.A. Nefiodow, *Der sechste Kondratieff. Wege zur Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information*, St. Augustin 2001.

Cykl	1 – cykl Kondratieffa 1800	2 – cykl Kondratieffa 1850	3 – cykl Kondratieffa 1900	4 – cykl Kondratieffa 1950	5 – cykl Kondratieffa 1990	6 – cykl Kondratieffa 2000 ....
Różne aspekty	1825 Maszyna parowa, przemysł tekstylny (bawełna) 1793 – 1847	1873 Kolej żelazna, Żegluga, Stal 1847 – 1893	1913 Energia elektryczna, Elektrotechnika, Chemia 1893 – 1939	1966 Samochód, Petrochemia, Elektronika 1939 – 1989	2000 Technika informatyczna, Wiedza, Ekologia 1989 – 2000	Rozwój medycyny, genetyki, psychologii, socjologii 2000 – 2040
1. Podstawowe potrzeby	Ułatwienie pracy	Udostępnienie surowców w całym świecie	Udogodnienia w mieszkalnictwie, zwiększenie konsumpcji	Rozwój indywidualnej mobilności	Globalizacja, rozwiązywanie problemów ogólnosiękatowych	Zdrowie, nowoczesne szpitale
2. Oddziaływanie sieciowe	Sieci handlowe	Sieci komunikacyjne, transport masowy	Sieci energetyczne	Sieci komunikacji	Sieci w zakresie wiedzy, masowa komunikacja internetowa	Przedłużenie życia człowieka
3. Nowe zastosowania	Maszyny	Lokomotywy, dworce kolejowe	Oświecenie, kino	Telefon, Samochód, telewizor, komputer, rakiety	Dobra niematerialne, urzędnia informatyczne, banki informacji	Inżynieria genetyczna, podobój kosmosu
4. Technologie	Para	Stal	Elektryczność	Elektronika	Multimedia, magistrale informacyjne	Nano-technologie
5. Synergia zastosowań	Dobra konsumpcyjne	Żegluga morska	Chemia, aluminium	Produkty ropopochodne	Rozwiązywanie problemów środowiska naturalnego	
6. Technologiczna synergia	Mechanika	Napędy o dużych gabarytach	Duże urządzenia przemysłowe	Systemy militarne	Technologie zabezpieczeń i ochrony środowiska	

Źródło: opracowano na podstawie L.A.Nefiodow, Der sechste Kondratieff, Wege zur Produktivität Und Vollbeschäftigung in Zeitalter der Information, 2001 Rhein-Sieg Verlag.

- środowisko, nowe technologie energetyczne,
- zdrowie, szpitalnictwo, szkolnictwo i sieciowa nauka.

Krytycy cykli Kondratieffa podnoszą kwestię tego, że nie została dotąd rozwiązana sprawa oddzielenia trendu (długookresowy wzrost) od cyklu (bieżący rozwój). Najbliższa przyszłość pokaże, która z tych podstawowych innowacji określi tempo i kierunek rozwoju gospodarki światowej w XXI wieku, a przede wszystkim wpłynie w sposób silny i skuteczny na intensyfikację procesu wzrostu globalnej gospodarki. Rosnąca liczba ludności w Azji i Afryce stawia przed rządami Indii, Chin i kilku innych państw problem wyżywienia swoich obywateli. Z pomocą może przyjść genetyka i biotechnologie.

Wspomniana nanotechnologia jest stosunkowo młodą dziedziną badań naukowych prowadzonych z wyraźnie zarysowanym celem praktycznym, a mianowicie zastosowaniem ich rezultatów do wytwarzania nowych materiałów i urządzeń o nadzwyczajnych właściwościach, oczywiście z dzisiejszego punktu widzenia.

Termin *nanotechnologia* bywa używany w dwu różnych znaczeniach. Jedno z nich wywodzi się z wizji sformułowanej przez fizyka R.P. Feynmana, przewidującej możliwość stworzenia w przyszłości urządzeń zdolnych do wytwarzania dowolnych materiałów oraz innych urządzeń, w tym również powielania samych siebie, poprzez składanie ich z atomów i molekuł. W tym rozumieniu byłby to sposób wytwarzania wysoce zorganizowanych mechanizmów na poziomie atomów i molekuł przy użyciu „nanomaszyn”. Później, w miarę postępu badań w dziedzinie mikroświata, ukształtowało się współczesne pojęcie nanotechnologii jako dziedziny badań oraz wytwarzania materiałów i urządzeń, których właściwości wynikają głównie z ich niezwykle małych rozmiarów i odpowiedniej struktury w skali nanometrów ( $1 \text{ nm} = 10^{-9} \text{ metra}$ )<sup>6</sup>.

Od około dziesięciu lat obserwujemy intensywny rozwój badań naukowych, łączących osiągnięcia fizyki, chemii i biologii, obejmujący również zastosowania praktyczne, zmierzające do wyżej sformułowanego celu i stwarzające realne szanse jego osiągnięcia. Rozwój ten obejmuje w szczególności fizykę obiektów nanoskopowych, fizykę i biologię molekularną oraz niektóre obszary biotechnologii, fizykę i chemię materiałów nanokrystalicznych, a także chemię supramolekularną.

Badania te koncentrują się na obiektach mikroświata o rozmiarach nanometrowych, stanowiących bądź to odrębne obiekty, jak np. fullereny lub tzw.

---

<sup>6</sup> K.E. Drexler, *Nanosystems: Molecular Machinery, Manufacturing, and Computation*, New York: John Wiley & Sons (1992).

kropki kwantowe, bądź też stanowiących wynik mikroskopowej organizacji materiałów o bardzo drobnych elementach struktur (materiały nanostrukturalne). Dotyczą one wielu bardzo różnych zjawisk zarówno znanych, jak i nieznanych dotychczas w skali makroskopowej, a obecnie dostępnych dla badań na obiektach w skali nanometrów. Całkowicie nowych możliwości w dziedzinie badań dostarczają takie urządzenia, jak mikroskop tunelowy STM – (*scanning tunneling microscope*) oraz mikroskop sił atomowych AFM – (*atomic force microscope*).

Pojawiły się techniki umożliwiające manipulację pojedynczymi atomami, molekułami i makromolekułami oraz badanie właściwości pojedynczych molekuł, także tych o znaczeniu biologicznym, dzięki rozwojowi metod obserwacyjnych spektroskopii.

Dzięki zastosowaniu tych metod i odpowiednich urządzeń możliwe stały się:

- badania przewodnictwa elektrycznego pojedynczych molekuł i tworzonych przez nie struktur, zmierzające do stworzenia elektroniki molekularnej,
- obserwacja przepływu molekuł przez nanostruktury oraz obserwacja samoorganizacji atomów i molekuł wymuszonej przez strukturę podłoża, użyteczna dla dalszej miniaturyzacji układów elektronicznych,
- uzyskanie obiektów metalicznych i półprzewodnikowych o nowych właściwościach, wynikających z praw mechaniki kwantowej, dominujących w skali nanometrowej, jak np. fullereny i kropki kwantowe,
- manipulacje pojedynczymi atomami i molekułami,
- badanie reakcji katalizowanych przez pojedyncze molekuły enzymów i zależności funkcji enzymu od zmian, wynikających z ruchów cieplnych, co umożliwi dogłębne zrozumienie mechanizmu katalizy oraz sterowanie tym mechanizmem w pożądanym kierunku,
- coraz bardziej szczegółowe poznawanie mechanizmów funkcjonowania tzw. motorów molekularnych, tj. białek motorycznych zaangażowanych w ukierunkowany transport molekuł w komórkach żywych organizmów, oraz próby zastosowania wyizolowanych białek do transportu i organizacji np. elementów nieorganicznych,
- obserwację nowych zjawisk i właściwości obiektów nanoskopowych wykraczających poza znane i wykorzystywane już praktycznie właściwości ciał. Charakterystyczna jest przy tym postępująca integracja wiedzy o mikroświecie dotychczas dzielonej między fizykę, chemię i biologię molekularną<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Zob. [www.bsi.de](http://www.bsi.de)

Reasumując, rewolucję **trzeciej fali** możemy podzielić na następujące elementy składowe, które oczywiście nie wyczerpują wszystkich niezwykle złożonych procesów. Są to:

- **Technosfera:**  
rozwoj technologii komputerowych i telekomunikacyjnych,  
podbój kosmosu,  
eksploracja mórz i oceanów,  
przemysł biologiczny.
- **Infosfera:**  
odmasowienie środków przekazu – (internetowe biblioteki filmów, telewizja cyfrowa i interaktywna),  
inteligentny dom,  
e-Learning.

## PRZYSZŁOŚĆ MOBILNEJ KOMUNIKACJI W XXI WIEKU

Po wprowadzeniu sieciowego połączenia wielu regionów geograficznych i obszarów gospodarczych przyszedł odpowiedni moment na stosowanie mobilnych technik i potrzebnych do tego urządzeń. W codziennym użyciu są obecnie laptopy, PDA-sy, organizery i telefony komórkowe. Ich miniaturyzacja i coraz większa sprawność doprowadziła do tego, że stały się one elementami bezprzewodowego systemu stałej łączności i komunikacji. Urządzenia te niosą jednak ze sobą pewne rodzaje zdywersyfikowanego ryzyka. Dotyczy to w szczególności bezpieczeństwa ogromnej ilości przesyłanych danych personalnych oraz informacji prywatnych i instytucjonalnych przekazywanych w sieci. Zwiększenie bezpieczeństwa Internetu i telefonów komórkowych staje się pilną potrzebą. Parametry bezpieczeństwa IT zmieniają się szybko w wyniku ich stałego rozwoju. Przez mobilne sieci (GPRS, UMTS), stacjonarne LAN's (*local-area network*) i WLAN's (*wireless local-area network*), satelitarne telefoniczne sieci – istnieje możliwość bieżącego komunikowania się w środowisku w skali lokalnej i globalnej.

Równocześnie dla tych urządzeń są opracowywane i odpowiednio unifikowane protokoły aplikacyjne. Umożliwiają one dostęp do takich usług internetowych jak e-mail, serfowanie oraz pobieranie aktywnych danych i informacji do małych mobilnych urządzeń. W otwartej sieci, jaką jest Internet, występują niezwykle liczne rodzaje ryzyka<sup>8</sup>. Łatwo jest np. podsłuchiwać prowadzo-

<sup>8</sup> Por. T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2008.

ne rozmowy, łatwo też jest śledzić użytkowników telefonów komórkowych. Tymczasem bezpieczne aplikacje powinny odpowiadać następującym wymaganiom:

- zapewniać poufność danych,
- potwierdzać autentyczność uczestników,
- gwarantować integralność danych,
- zapewniać użyteczność systemu.

W celu zapewnienia *mobile security* trzeba w dalszym ciągu pracować nad doskonaleniem standardów, budową sieci oraz ich funkcjonowaniem, wykrywaniem i analizowaniem słabych miejsc. Konieczne jest zidentyfikowanie metod ataku na sieci bezprzewodowe. Dotyczy to zarówno urządzeń, jak i oprogramowań. Analiza ryzyka dotyczącego aktualnych wersji różnych standardów systemu komunikacji bezprzewodowej obejmuje m.in. WLAN 802.11x, Bluetooth, DECT, HomeRF, HiperLAN/2, IrDA, ZigBee, tastatury i myszy bezprzewodowe.

W różnych krajach realizowane są coraz doskonalsze projekty w obszarze *mobile security*. Np. w Niemczech od 2003 roku realizowane są takie programy, jak LWC (Local Wireless Communication), MDS (Modulares Funk-Detektions-System), TRC-DigID Technische Richtlinien für die Chipkartenplattform im Bereich Digital-Ids), TR-S-WLAN (Technische Richtlinien Sicheres WLAN), SME (Sicherheit mobiler Endgeräte).

Przyszłość mobilnych rozwiązań związana jest z ich bezpieczeństwem. Chodzi o aspekt ekonomiczny, społeczny, etyczny i polityczny globalnego świata.

## PRZYSZŁY KSZTAŁT INTERAKTYWNEJ TELEWIZJI I ELEKTRONIKI

Mobilna komunikacja spowodowała narodziny interaktywnej telewizji. Jednokierunkowa łączność telewizji jest konsekwentnie zastępowana telewizją dialogową. Zamiast TV pojawiła się już początkowa faza iTV. Powstaje możliwość stawiania pytań i uzyskiwania odpowiedzi oraz współredagowania programów, a Web-TV i łączność SMS-owa są technologiami, które to umożliwiają. Korzystać można z linii telefonicznych lub telewizji kablowej. TV interaktywna zmierza w kierunku konwergencji Internetu z telewizją. Internet stanowi bazę umożliwiającą przeniesienie treści indywidualnych do odbiornika TV. Pomocne są tutaj technologie DVB (Digital Video Broadcasting), MHP (Multimedia Home-Platform) umożliwiające np. interaktywne gry TV, Electronic Program Guides (EPGs), eCommerce, Homebanking.

Jednak w celu praktycznej realizacji iTV należy tworzyć firmy **zarządzające wiedzą**, trzeba pisać odpowiednie słowniki (Web-Directory) oraz programy, które pozwalają zarówno poruszać się po Internecie, jak i łączyć się z aktualnymi informacjami dnia. W Niemczech utworzono portal: wissen.de, na którym można znaleźć **aktualne** informacje ze wszystkich podstawowych dziedzin życia. W Polsce istnieje portal onet.pl, który pełni podobne funkcje jak *wissen.de*. Portal ten cały czas żyje, informacje są systematycznie aktualizowane. Jest to największy bezpłatny portal naukowy w Europie. Gospodarka rozwijana jest przez podmioty gospodarcze, które muszą być stale informowane o tym, co zmienia się w ich kraju i na świecie. Wszystkie informacje dostępne są *online*. Innym portalem dla biznesu jest NIONEX.com. Są to tylko przykłady, które potwierdzają fakt rozwijania iTV – zwłaszcza przez Bertelsmann Arvato AG. Fundacja Bertelsmanna jest liderem w skali światowej w rozwijaniu interaktywnych i multimedialnych źródeł informacji.

Od nowych technologii oczekuje się, aby przyczyniały się do wzrostu gospodarczego i zwiększały potęgę militarną państw i bloków, ale te dwa nierozłączne cele utraciły aktualność, przynajmniej częściowo. Przedsiębiorcy kupują oprogramowania i inwestują w infrastrukturę. Zmniejszając koszty, pragną być bardziej konkurencyjni, a tym samym przyczynić się do zwiększania zysków, co globalnie przełoży się na całą gospodarkę. Dokładnie o to samo chodzi w pozyskiwaniu technologii dla celów militarnych. Ostanie osiągnięcia wojskowe tylko to potwierdzają. Współczesna nowoczesna armia to cyfrowa armia, pociski i samoloty kierowane laserem lub sygnałem. Pracuje się też nad samolotami, które nie tylko są bezpilotowe (Predator z rakietami Hellfire lub X-45), ale również nie potrzebują być zdalnie sterowane. Samo oprogramowanie wybiera jak najszybciej i najbezpieczniej dotrzeć na posiadanym paliwie do celu i wykonać zadanie. Nowości militarne zazwyczaj przenoszone są po jakimś czasie na grunt cywilny.

To bardzo skrótowe zasygnalizowanie przemian cywilizacyjnych, które dokonują się współcześnie. Powróćmy jednak do zagadnień, które stanowią podstawowy przedmiot naszych badań.

## CZY KONIEC NEOLIBERALNEJ KONCEPCJI GLOBALIZACJI GOSPODARKI?

W naszych badaniach nad nowymi kierunkami przemian cywilizacyjnych koncentrujemy się na specyficznych warunkach, które doprowadziły do globalnego kryzysu finansowego<sup>9</sup>. Można jednak stwierdzić, że nie tyle

<sup>9</sup> Po. T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009.

sam kryzys finansowy jest naszym problemem badawczym, ile zdeformowane gospodarce powiązania, które w tym kryzysie się ujawniły. One bowiem doprowadziły do ogromnych nieprawidłowości w sektorze finansowym.

Kryzys, który wybuchł w 2007 roku, jest nie tylko kryzysem finansowym, ale także gospodarczym, ponieważ objął również inne sektory globalnej gospodarki. Bezspornym faktem jest to, że kryzys finansowy zapoczątkował zahamowanie wzrostu gospodarki światowej. Chodzi zatem o kryzys gospodarki światowej, który jak każdy kryzys ma specyficzne przyczyny i powoduje określone negatywne skutki.

W zaistniałej dramatycznej sytuacji coraz częściej poszukuje się analogii do światowego kryzysu z 1929 roku. I rzeczywiście, stwierdza się sporo podobieństw. Oba kryzysy poprzedził nieprawdopodobny boom sektora finansowego. W obu przypadkach kryzys ogarnął zarówno sektor bankowy, jak i cały rynek finansowy, w tym rynek papierów wartościowych i wreszcie kryzys ten został zapoczątkowany w Stanach Zjednoczonych, czyli w sercu światowej gospodarki kapitalistycznej. Obecny kryzys, który przeżywamy, został poprzedzony poważnym załamaniem rynku akcji z lat 2000–2003. Stwierdzamy ścisły związek między oboma kryzysami. Amerykański bank centralny **Fed** próbował pokonać kryzys na rynku akcji przez wprowadzenie nieprawdopodobnie niskich stóp procentowych dla kredytów hipotecznych na rynku nieruchomości, czym doprowadził do powstania ogromnego bąbla cenowego, którego pęknięcie doprowadziło bezpośrednio w 2008 roku do wybuchu kryzysu finansowego i bankowego.

Można zatem powiedzieć, że czynniki rządowe Stanów Zjednoczonych najpierw stworzyły warunki do powstania kryzysu finansowego, a przynajmniej pozwoliły na to, żeby on powstał. Należy pamiętać o maksymie: *ex nihilo nihil fit*. Warto też zauważyć, że politycy nie są bezradni w obliczu zwalczania negatywnych skutków kryzysu finansowego, jeżeli tylko mają taką wolę. Dowodem na to jest postawa Bena Bernanke, szefa amerykańskiego Fedu, który deklaruje gotowość zapobieżenia głębokiemu spadkowi popytu, produkcji i dobrobytu obywateli USA. Trudno jednak przewidzieć, czy uda się jemu zrealizować te deklaracje.

Trudno też przewidzieć strukturalne konsekwencje kryzysu, ale wydaje się, że nie jest możliwy powrót do *status quo ante*, czyli stanu sprzed kryzysu. Jednak stanowi to dobrą okazję do usprawnienia lub naprawienia systemu gospodarki kapitalistycznej. Równocześnie trzeba mieć świadomość tego, że starzy gracze i oszuści przenikną do naprawionych struktur i będą od nowa prowadzić swoją destrukcyjną, „naukowo” podbudowaną działalność derywatuową.



Obecny kryzys finansowy jest kryzysem spekulacyjnym, typowym fenomenem dla rynku finansowego. Jego specyfika wyraża się w tym, że zysk spekulacyjny dominuje w tym procesie cyrkulacji. Na rynku nie dokonuje się większej liczby zakupów i sprzedaży w celu zwiększenia konsumpcji lub inwestycji, ale w nadziei, że osiągnie się większe zyski. Rynek akcji żyje z tego, że na nim „grasuje” duża liczba spekulantów, którzy korzystają z różnicy cen akcji kupowanych i sprzedawanych. Na rynku pogrążonym w stagnacji zysk jednego spekulanta oznacza stratę drugiego.

W szybko rozwijającej się gospodarce akcje spółek zyskują na wartości. Jeżeli kurs akcji jest odpowiednio wysoki, wtedy spekulacja odgrywa ważną, ale nie dominującą rolę. Posiadacz akcji, sprzedając je, osiąga większy zysk, ponieważ rynek żyje. Kiedy nadchodzi stagnacja lub recesja, wtedy spekulant poszukuje ofiary, która będzie w swojej naiwności chciała zapłacić jemu wyższą cenę za jego akcje. Zjawisko to Brytyjczycy trafnie określają jako *greater fool theory*.

Charakterystyczne pozycje dla spekulacji to gra: „góra – dół”, zysk lub strata. Stany te były badane i opisywane przez wielu wybitnych ekonomistów i finansistów, ale najbardziej wnikliwej oceny dokonał Charles P. Kindleberger w swej książce: *Manias, Panics and Crashes – A History of Financial Crises*, wydanej w 1978<sup>10</sup>. Opisał on szalony boom na rynku akcji w 1920 roku, następnie krach na giełdzie nowojorskiej w 1929 roku, a potem depresję w USA i światowy kryzys gospodarczy lat trzydziestych, który doprowadził do wybuchu drugiej wojny światowej.

Kindleberger w swojej książce najpierw zwraca uwagę na pozytywny impuls wyzwalający początek spekulacji. Takim nowym impulsem było pojawienie się komputerów i Internetu na początku lat 90. XX wieku. Zasygnalizowana możliwość osiągnięcia ogromnych zysków zwabiła duże kapitały. Banki zaczęły coraz chętniej udzielać dużych kredytów. Zyski osiągane w tym nowym sektorze zaczęły przyciągać inwestorów oraz spekulantów i w tym momencie rozpoczęła się faza właściwej spekulacji. Zaczęto kupować akcje w nadziei na droższe sprzedaże. Zwiększano zadłużenie, aby można było mieć większy udział w pewnych zyskach. Kiedy nadszedł właściwy moment, aby spekulacje przerzucić na inne rynki i do innych państw, wtedy jednak nagle rynek się załamał i zaczęły piętrzyć się kłopoty. Nadeszło załamanie.

W tej fazie pojawiają się wspierające mechanizmy. Ze spadkiem cen i wartości papierów wartościowych obniżyła się wartość ustanowionych zabezpie-

---

<sup>10</sup> Książka ta została przetłumaczona na język polski pt. *Szaleństwa, panika, krach*, WIG-Press, Warszawa 1999.

czeń dla udzielonych kredytów. Banki zaczęły domagać się zwrotu udzielonych kredytów. Przedsiębiorcy i osoby fizyczne musiały sprzedawać coraz większe ilości papierów wartościowych. Inne przedsiębiorstwa bez dostępu do nowych kredytów popadły w trudności, ponieważ nie mogły obsługiwać swojego zadłużenia. Banki komercyjne nagle miały coraz więcej złych kredytów, a klienci wycofywali swoje depozyty. Coraz więcej banków zgłaszało upadłość. Uzyskanie kredytu stało się praktycznie niemożliwe. Gospodarka znalazła się na równi pochyłej.

W 2007 roku w Stanach Zjednoczonych zaczęto mówić o kryzysie kredytów hipotecznych nazywając je eufemistycznie: *subprime*, co można przetłumaczyć na język polski jako „skrajnie złe”. Oznaczało to kondycję osób, które nie miały zdolności do zaciągania kredytów, ale banki komercyjne i tak im udzielały kredytów. Prawdopodobnie byłaby to sprawa dotycząca banków amerykańskich, gdyby nie fakt, że pseudonaukowcy usłuźnie opracowali nowe instrumenty pochodne (derywaty), które umożliwiły sprzedaż tych złych kredytów innym bankom w całym świecie. W ten sposób zainfekowany został cały globalny system bankowy tzw. toksycznymi opcjami<sup>11</sup>.

Pojawiły się nagle dziwne i skomplikowane certyfikaty, zawierające przede wszystkim amerykańskie złe kredyty hipoteczne, które stały się jakoby papierami „wartościowymi”<sup>12</sup>. Bankierzy znali już weksle i inne papiery dłużne z przeszłości. Natomiast nowym zjawiskiem była masowość emitowanych w USA papierów, które – jak się okazało – nie tylko były bezwartościowe, ale co gorsze pograżyły światowy rynek finansowy w długach i chaosie. Do dzisiaj nie można ustalić, jaką wartość mają te papiery, ewokujące ogromny finansowy kryzys spekulacyjny<sup>13</sup>.

Pikanterii tej sprawie dodaje fakt, że dotychczas Stany Zjednoczone pełniły w świecie funkcję gwaranta bezpieczeństwa. Z zazdrością patrzono na zadłużające się gospodarstwa domowe i ich hipoteki oraz ogromną łatwość korzystania przez obywateli USA z kart kredytowych. Jednak dość szybko przyszło otrzeźwienie. Wydawało się zupełnie błędnie, że przy niskich stopach procentowych nawet biedniejsze gospodarstwa domowe poradzą sobie ze

<sup>11</sup> Zagadnienie to szczegółowo przedstawiłem w książce: T.T. Kaczmarek, *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009.

<sup>12</sup> W gospodarce rynkowej sekurytyzacja jest procesem, w którym dłużne papiery wartościowe, takie jak certyfikaty inwestycyjne, obligacje, są sprzedawane bezpośrednio inwestorom.

<sup>13</sup> W różnych źródłach spotykam różne informacje. Nawet mówi się, że może to być śmietnisko bezwartościowych papierów oceniane na 800 bilionów USD. Nikt tego dokładnie nie jest w stanie policzyć.

swoim nadmiernym zadłużeniem. Ceny nieruchomości osiągały coraz bardziej wysoki i irracjonalny poziom. Sztucznie podsycana konsumpcja powodowała wzrost popytu na importowane towary, co powiększało deficyt bilansu handlu zagranicznego Stanów Zjednoczonych. Zadłużające się gospodarstwa domowe korzystały z kapitałów napływających z zagranicy, w tym zwłaszcza z Chin. Chińska waluta renminbi (juan) była wykorzystywana do zakupu amerykańskich obligacji rządowych. Jakie to będzie miało skutki dowiemy się w ciągu kilku najbliższych lat.

XXI wiek to era zmiany dotychczasowej geopolityki. Na arenie pojawili się nowi gracze, a wśród nich Chiny, Indie i Brazylia. Szczególna stała się pozycja Chin w globalnej gospodarce światowej.

## NOWA GEOPOLITYKA XXI WIEKU – ROLA CHIN

Z uwagi na ograniczone ramy tego artykułu zajmiemy się tylko Chinami. Gospodarka Chin do 2016 roku prawdopodobnie wyprzedzi gospodarkę Japonii, obecnie ustępującą miejsca tylko Stanom Zjednoczonym. Przewiduje się, że do 2025 roku będzie pierwszą gospodarką w świecie. W tym samym czasie konsumencki rynek Chin będzie zajmował pierwszą pozycję pod względem wartości około 3 bilionów USD. Związane to będzie m.in. z liczbą mieszkańców Chin przekraczającą 1,3 miliarda ludzi.

Do 2025 roku w chińskich miastach przybędzie 350 mln mieszkańców, czyli więcej niż liczy populacja Stanów Zjednoczonych. Aglomeracji miejskich liczących ponad milion ludności będzie ponad 220, obecnie w Europie jest ich 35.

Również niezwykle szybko rozwija się infrastruktura Chin. W 2007 roku w Chinach powstało 116 000 km asfaltowych dróg wielopasmowych, w tym 8300 km autostrad. Na koniec 2007 roku całkowita długość dróg szybkiego ruchu wynosiła 53 600 km, co daje drugie miejsce na świecie za USA.

W rezultacie szybko rozwijającego się transportu lotniczego w Chinach w 2007 roku działało 147 lotnisk. W Chinach w 2006 roku było 22 664 km gazociągów oraz 15 256 km ropociągów.

Gwałtowny wzrost gospodarki Chin objął także aktywa finansowe. W 2006 r. aktywa Chin wzrosły o 44% w stosunku do 2005 r., co w liczbach bezwzględnych było największym wzrostem na świecie. Całkowita suma aktywów to ponad 8,1 biliona USD, co stanowi ponad trzykrotność PKB. W tym samym roku Chiny stały się największym eksporterem netto kapitału i wyprzedziły Japonię, Niemcy oraz kraje eksporterów ropy naftowej, osiąga-

jąc nadwyżkę o wartości 217 mld USD, przy całkowitej wartości wyeksportowanego kapitału 383 mld USD.

Chiny muszą się uporać z trudnym problemem złych długów i zwiększających się obciążeń finansowych związanych z opieką społeczną. Równie ważna jest sytuacja na międzynarodowym rynku walutowym, gdzie aprecjacja yuana w stosunku do dolara amerykańskiego powoduje zmniejszanie się rezerw walutowych w ujęciu realnym, gdyż dolar jest główną walutą rezerwową Chin. Ponadto powoduje to zmniejszanie się konkurencyjności chińskiego eksportu będącego motorem wzrostu gospodarczego. Należy podkreślić, że Chiny aspirują do wprowadzenia yuana jako waluty liczącej się na arenie międzynarodowej i cieszącej się na tyle dużym zaufaniem, aby mogła być walutą wchodzącą w skład rezerw walutowych innych krajów. To m.in. określi przyszły kształt finansów globalnej gospodarki.

## PODSUMOWANIE

Jak można zauważyć, spekulacja finansowa ostatnich lat jest powiązana wieloma kanałami z międzynarodowymi rynkami kapitałowymi w różnych regionach świata. W centrum spekulacji znalazł się międzynarodowy rynek bankowy kredytów krótkoterminowych. Ogromna nadpłynność przekształciła się w nagłe zablokowanie płynności rynków finansowych. Pod koniec 2008 roku wielokrotnie spadły ceny akcji, obligacji, a także nieruchomości i ropy naftowej.

W ciągu minionych 30 lat sektor finansowy (banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne, giełdy) wzrósł nieproporcjonalnie wysoko w porównaniu do wzrostu produkcji w całej gospodarce światowej. Sztucznie pomnażane kapitały przez różne instytucje finansowe, a w szczególności przez fundusze hedgingowe, nie znajdowały możliwości uplasowania się w realnych inwestycjach rzeczowych. Próbowano to zrekompensować sobie przez stałe podnoszenie cen akcji, czy nieuzasadnione racjonalnie podnoszenie cen nieruchomości.

Z poczuciem realizmu należy stwierdzić, że rok 2008 był znacznie gorszy od skutków pamiętnego kryzysu światowego z roku 1929. Wówczas „inwestorzy” stracili 10% swoich walerów giełdowych, a w 2008 roku aż 40%. Eksperci prognozują dalszy spadek cen akcji i nieruchomości w 2010 roku. W styczniu 2009 Kuwejt wycofał się z *joint ventures* z Dow Chemical na kwotę 9 miliardów USD, co wpłynęło drastycznie na zmniejszenie produkcji stali. Amerykanie postanowili radykalnie ograniczyć kredyty studenckie jako, ich

zdaniem, zbędne obciążenie dla gospodarki. A co stanie się z bąblem kredytów konsumenckich w USA? Nie wolno też zapomnieć, że w amerykańskim długu przekraczającym 800 miliardów USD aż 60% stanowi zadłużenie USA w Chinach.

To są początkowe sygnały zbliżającego się kryzysu i recesji. W 1931 roku ceny akcji spadły o dalsze 50%, a w 1937 roku o następne 35%. Liczba bezrobotnych wzrosła do 25% osób zdolnych do pracy, czyli dopiero co czwarty obywatel mógł znaleźć jakąkolwiek pracę. Sytuacja nie była jednak tak dramatyczna jak obecnie, ponieważ *gros* ludzi żyła na wsi, gdzie mogli się wyżywić, a domy były ogrzewane drewnem. W tamtych czasach ludzie nie byli uwikłani w hipoteki, polisy ubezpieczeniowe, kredyty studenckie, ubezpieczenia zdrowotne, zakup benzyny do samochodu. Wszystko to wymaga gotówki na bieżące zakupy! Dzisiaj dwie osoby pracują w rodzinie, aby te koszty pokryć. A co się stanie w przypadku utraty pracy?

Niewykluczone, że będzie trzeba do domu wstawić piec kaflowy i zacząć palić drewnem, będzie trzeba na trawnikach sadzić warzywa i powrócić do gotowania tradycyjnych potraw. Będzie trzeba w ogródku przydomowym hodować kury i świnkę. Państwo wprowadzi tzw. kartki przydziałowe na podstawowe produkty, jeżeli będzie nimi dysponowało. System ubezpieczeń emerytalnych się załamie, a zasiłki dla bezrobotnych nie będą wypłacane, bo nie będzie z czego wypłacać. Banki i inne instytucje finansowe staną się zbędne. Prawdopodobnie i spekulanci z funduszy hedgingowych stracą swoje zajęcie, ponieważ nie będzie już kogo oszukiwać.

Esej ten dotyczy przyszłego rozwoju naszej cywilizacji. Sięgnąłem m.in. do cyklu koniunkturalnego w ujęciu Kondratieffa i zwróciłem uwagę na decydującą rolę mobilnej komunikacji i interaktywnej telewizji, które przeżywają swój gwałtowny rozwój na początku XXI wieku. One też okażą się niezwykle ważnym narzędziem w dalszym rozwoju współczesnego świata pod warunkiem, że nasza cywilizacja przetrwa pomyślnie nadchodzący kryzys i recesję gospodarczą. Media informują nas na bieżąco o katastrofie finansów publicznych w Grecji.

Kończąc rozważania, można postawić pytanie odnośnie rozwoju przyszłych zdarzeń, czy będzie to boom czy po prostu bum?!

## BIBLIOGRAFIA

Drexler K.E., *Nanosystems: Molecular Machinery, Manufacturing, and Computation*, New York: John Wiley & Sons, 1992.

- Estey J.A., *Cykle koniunkturalne*, PWG Warszawa 1959.
- Koelz W., *Die Weltwirtschaftskrise 2010–2014. Börsenzyklen verraten die Zukunft*, Norderstedt 2007.
- Kaczmarek T.T., *Globalna gospodarka i globalny kryzys*, Difin, Warszawa 2009.
- Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Difin, Warszawa 2008.
- Kindleberger Ch., *Szaleństwa, panika, krach*, WIG-Press, Warszawa 1999.
- Nefiodow L., *Der Sechste Kondratieff. Wege zur Produktivität und Vollbeschäftigung im Zeitalter der Information*, Rhein-Sieg Verlag, Sankt Augustin 2001.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wskazanie najważniejszych przyczyn, które spowodowały wybuch kryzysu finansowego w 2008 roku oraz zwrócenie uwagi na podobne cechy z kryzysem lat dwudziestych XX wieku.

W artykule zostały przedstawione dylematy i prognozy związane z przyszłym rozwojem globalnej gospodarki. Autor zwrócił uwagę na zmiany cywilizacyjne o charakterze rewolucyjnym w globalnej gospodarce. W tym kontekście przedstawione zostały cykle koniunkturalne w ujęciu N.D. Kondratieffa. To, co z pewnością określi przyszły rozwój globalnej gospodarki, to są nowoczesne technologie i cała skomplikowana infosfera.

Autor analizując nowe kierunki przemian cywilizacyjnych, koncentruje się na specyficznych warunkach, które w 2008 roku doprowadziły do globalnego kryzysu finansowego. Obecny kryzys finansowy jest kryzysem spekulacyjnym i typowym dla rynku finansowego. Autor równocześnie wyeksponował fatalną sytuację w kredytach hipotecznych na rynku amerykańskim i wyjaśnił, w jaki sposób wyzwoliły one pierwszy etap kryzysu finansowego.

Autor wykorzystał elementy metody analizy i syntezy, co pozwoliło sformułować końcowy wniosek, że obecny kryzys finansowy przekształcił się w kryzys gospodarczy i recesję.

## SUMMARY

The article is aimed at showing the most important causes of the financial crisis of 2008 and highlighting its features which are similar to those of the Great Depression of the 1920s.

The author presents dilemmas and forecasts of the global economy future development and emphasizes civilization-related changes of a revolutionary character in the global economy. In this context economic cycles were presented from the point of view of N.D. Kondratieff's theory. Modern technologies and the whole infosphere are what will certainly determine the future development of the global economy.

Analyzing new tendencies within civilization-related changes, the author concentrates on the specific conditions which led to the global economic crisis in 2008. The present economic crisis is a speculative one and it is typical of a financial market. The author also highlights the disastrous situation on the American mortgage market and explains how it triggered the first stage of the credit crunch.

The author used elements of the method of analysis and synthesis which enabled him making a conclusion that the present crisis would transform into an economic crisis and a recession.

Ewa Freyberg

## EFEKTYWNOŚĆ EUROPEJSKIEJ I POLSKIEJ POLITYKI REGIONALNEJ

Zagadnienie nierównomiernego rozwoju regionalnego po raz pierwszy zostało sformułowane pod koniec lat trzydziestych XX wieku. W tym okresie powstało kilka teorii rozwoju regionalnego, nawiązujących do różnych szkół w ekonomii, w tym szkoły keynesowskiej i neoklasycznej. Wymienić tutaj warto na przykład keynesowską teorię opartą o wzrost eksportu, myrdalowską teorię procesów kumulacyjnych, zawierającą pewne elementy szkoły instytucjonalnej. W każdej z tych teorii podejmowano próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, jak zmniejszyć różnice w poziomie rozwoju poszczególnych krajów i regionów. Postęp techniczny i wzrost kapitału ludzkiego traktowane były w tych teoriach jako zmienne egzogeniczne<sup>1</sup>.

W nowych teoriach rozwoju, tworzonych w latach 80. XX wieku w ramach nurtu neoinstytucjonalnego, zmienne te są traktowane jako endogeniczne,<sup>2</sup> a różnice w rozwoju regionalnym wyjaśniane za pomocą różnic w jakości kapitału ludzkiego i jakości stosowanych technologii. Kontynuacją tych teorii są teorie regulacji, teorie elastycznej specjalizacji oraz teorie uczącego się regionu. Są one szczególnie interesujące ze względu na skoncentrowanie się na nowych czynnikach wzrostu, takich jak: wiedza, zdolność do uczenia się, kreatywny stosunek do innowacji i kultury<sup>3</sup>. Ich uwzględnienie pozwala dobrze wyjaśnić stosunkowo niskie tempo konwergencji bogatych i ubogich w wiedzę regionów<sup>4</sup>, wprowadza pojęcie „przewagi konkurencyjnej regionu”

<sup>1</sup> OECD Territorial Outlook, 2001 Edition, I. Nedomelelova, *Selected Models of Economic Growth versus the Theory of Regional Development*, 2007 w: [www.ahms.kin.tul.cz](http://www.ahms.kin.tul.cz)

<sup>2</sup> P.M. Romer, *INCREASING Returns and Long-Run Growth*, „Journal of Political Economy”, October 1986; P.M. Romer, *Endogenous Technological Change*, „Journal of Political Economy”, October 1990.

<sup>3</sup> I. Nedomelelova, op. cit., s. 9.

<sup>4</sup> G. Ray, *Endogenous Growth Theory and Regional Development*, [w:] *A New Modeling Approach*, Boston University, [www.pse2kuciv.kyoto-u.ac.jp](http://www.pse2kuciv.kyoto-u.ac.jp)



oraz podkreśla wagę zindywidualizowanych strategii rozwoju regionalnego, „skrojonych na miarę” specyficznych cech i potrzeb danego regionu.

Współczesna polityka regionalna skierowana na wzrost inwestycji w edukację i badania naukowe, skoncentrowana na poprawie funkcjonowania instytucji działających na szczeblu regionu w dużej mierze wykorzystuje dorobek teorii neoinstytucjonalnej.

## CHARAKTERYSTYKA POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Głównym celem polityki regionalnej UE jest zmniejszenie zróżnicowania w poziomie rozwoju regionów za pomocą transferu części wspólnych zasobów do regionów biedniejszych lub inaczej zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w ramach UE. Instrumentem polityki regionalnej są fundusze strukturalne finansowane z Funduszu Spójności utworzonego na podstawie traktatu z Maastricht. Zasady i zalecenia regulujące wykorzystanie środków z Funduszu formułowane są na szczeblu całej UE, co umożliwia koordynację polityk narodowych i eliminuje konkurowanie poszczególnych państw członkowskich o środki z budżetu Unii.

Tabela 1

### Udział poszczególnych polityk wspólnotowych w budżecie UE

Rok	Polityka regionalna (% budżetu UE)	WPR (% budżetu UE )	Budżet UE jako % PKB lub PNB UE
1975	6,2	70,9	0,53
1980	11,0	68,6	0,80
1985	12,8	68,4	0,92
1988	17,2	60,7	1,12
1993	32,3	53,5	1,20
2000	34,8	44,5	1,07
2007	36,7	47,1	1,04
2013	38,1	43,0	0,93

*Zródła:* European Commission, “The Community Budget: Facts in Figures”, 2000, European Navigator at [www.ena.lu](http://www.ena.lu), “The Future of EU Regional Policy” 19 Report of Session 2007–2008, House of Lords European Union Committee at: [www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk)

Udział wydatków przeznaczonych na politykę regionalną w budżecie UE stale rośnie. W obecnie realizowanym budżecie (2007–2013) przeznaczono na finansowanie polityki regionalnej kwotę 348 miliardów euro, co stanowi 36,7% wydatków w roku 2007 oraz 38,1% wydatków w roku 2013. Tabela 1 pokazuje, że szczególnie szybki wzrost udziału polityki regionalnej w wydatkach budżetu nastąpił w latach 1988–2000, towarzyszył mu spadek wydatków na finansowanie dopłat do rolnictwa. Po roku 2000, mimo zwiększenia różnic w rozwoju poszczególnych regionów będącego skutkiem rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, wzrost udziału w budżecie środków przeznaczonych na politykę regionalną jest znacznie wolniejszy.

Tabela 2

## PKB na 1 mieszkańca w krajach członkowskich UE, 2005

Kraj	Data akcesji do UE	PKB/1 mieszkańca (PPS, UE27=100) średnia krajowa	PKB/1 mieszkańca (PPS UE27=100) najbogatszy region	PKB/1 mieszkańca (UE27=100) najbiedniejszy region
Bułgaria	2007	35,3	52,2	26,9
Rumunia	2007	35,4	52,2	24,2
Łotwa	2004	49,9	n.a.	n.a.
Polska	2004	51,3	81,2	35,0
Litwa	2004	53,2	n.a.	n.a.
Słowacja	2004	60,6	147,9	43,1
Estonia	2004	62,9	n.a.	n.a.
Węgry	2004	64,3	104,9	40,9
Portugalia	1986	75,4	106,3	59,8
Czechy	2004	76,6	160,3	59,8
Malta	2004	77,4	n.a.	n.a.
Słowenia	2004	86,9	104,7	71,6
Cypr	2004	92,6	n.a.	n.a.
Grecja	1981	96,4	131,1	59,1
Hiszpania	1986	103,0	133,9	69,7
Włochy	1958	104,8	136,7	66,9
Francja	1958	111,9	172,6	50,5
Finlandia	1995	115,1	139,5	85,3
Niemcy	1958	115,2	202,1	74,2

Tabela 2. cd.

Kraj	Data akcesji do UE	PKB/1 mieszkańca (PPS, UE27=100) średnia krajowa	PKB/1 mieszkańca (PPS UE27=100) najbogatszy region	PKB/1 mieszkańca (UE27=100) najbiedniejszy region
Wlk. Brytania	1973	119,3	302,7	77,4
Belgia	1958	121,1	240,5	79,5
Szwecja	1995	123,8	172,2	105,4
Dania	1973	126,7	161,0	94,9
Austria	1995	128,8	142,7	88,7
Holandia	1958	131,1	164,0	96,3
Irlandia	1973	143,7	158,1	104,3
Luksemburg	1958	264,3	n.a.	n.a.

Źródło: Eurostat News Release, 12 February 2008, "Regional GDP per Inhabitant in the EU27".

Dane tabeli 2 pokazują, że dwie ostatnie decyzje o rozszerzeniu UE (2004 i 2007) spowodowały wzrost nierówności zarówno na poziomie poszczególnych krajów, jak i regionów. Mimo nakładów ponoszonych przez wiele lat na politykę spójności nadal utrzymują się dość znaczne różnice w poziomie PKB na 1 mieszkańca między najbogatszymi i najbiedniejszymi regionami UE-15.

Czy oznacza to, że dotychczasowa polityka regionalna UE była nieefektywna? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa. Istnieje oczywiście bardzo wiele publikacji podejmujących próbę oszacowania efektów polityki regionalnej. Komisja Europejska należy do liderów w tej dziedzinie, produkując cały szereg raportów i analiz; wszystkie są w zasadzie optymistyczne i podkreślają pozytywny wpływ polityki spójności na poziom PKB oraz wielkość zatrudnienia, mniej oczywiste są wyniki w zakresie innowacji i konkurencyjności – dwóch głównych celów strategii lizbońskiej. Niemniej liczne i równie optymistyczne są publikacje krajów członkowskich, zwłaszcza głównych beneficjentów polityki spójności. Rządy tych krajów odpowiedzialne za wykorzystanie funduszy strukturalnych zobowiązane są przez Komisję Europejską do sporządzania oceny efektów każdego z realizowanych projektów. Warto pamiętać jednak, że rządy na ogół działają w warunkach silnej presji opinii publicznej piętnującej przypadki opóźnień w wykorzystaniu przyznanych środków. W efekcie raporty służą bardziej realizacji celów politycznych, koncentrują się bowiem

na tym, jak szybko wydawane są środki niż na realizacji celów ekonomicznych. Bardziej krytyczne opinie i oceny są formułowane przez niektórych ekspertów zatrudnionych w niezależnych instytutach czy międzynarodowych organizacjach, zaangażowanych w proces reformy polityki regionalnej.

## JAK EFEKTYWNA JEST POLITYKA REGIONALNA UE?

W raportach przygotowywanych przez Komisję Europejską skuteczność polityki regionalnej jest oceniana na poziomie krajów członkowskich i poszczególnych regionów UE, a następnie wyniki tej oceny porównywane są ze średnią dla całej Unii. Wnioski większości raportów są raczej optymistyczne. Przykładem może być następujące stwierdzenie KE: „W ostatnich latach obserwowana jest silna konwergencja w poziomie rozwoju europejskich regionów, prowadząca do wyraźnego zmniejszenia różnic w wielkości PKB na 1 mieszkańca i poziomie bezrobocia”<sup>5</sup>. Niestety, raport nie wyjaśnia, w jaki sposób wyizolowano wkład polityki spójności spośród wkładu innych czynników oddziałujących na proces wyrównywania poziomów rozwoju. Fakt ten został zauważony przez profesora Bachtlera, który wskazuje, że „istnieje cały szereg innych niż polityka spójności, czynników, które mogły oddziaływać w tym kierunku, na przykład zwiększenie otwartości gospodarki na zagranicę”<sup>6</sup>. Jednocześnie w innej części tego samego raportu KE przyznaje: „bezwzględne różnice w rozwoju regionów są nadal znaczne. Wynikają one częściowo z ostatniego rozszerzenia Unii, częściowo zaś są efektem procesu koncentracji wzrostu w najbogatszych krajach”<sup>7</sup>. Dane zamieszczone w tabeli 2 w pełni potwierdzają tę opinię.

Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że w polityce spójności osiągnięto też pewne sukcesy. Przykładem może być Irlandia, która w latach 1995–2005 rozwijała się w tempie o 4 punkty procentowe szybciej niż średnia stopa wzrostu krajów UE, dzięki czemu charakteryzuje się obecnie jednym z wyższych, wśród krajów członkowskich, poziomem PKB na 1 mieszkańca. Także tempo wzrostu Hiszpanii i Grecji było do roku 1999 o odpowiednio 0,7 i 1,5 punktu procentowego wyższe niż średnia dla całej Unii, po roku 1999 jednak w obu krajach nastąpiło zwolnienie tempa wzrostu. Niejednoznaczne są także

<sup>5</sup> „Growing Regions, Growing Europe”, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, European Commission 2007, s. 8.

<sup>6</sup> „The Future of EU Regional Policy”, 19<sup>th</sup> Report Session 2007–2008, House of Lords, [www.parliament.the-stationery-office.co.uk](http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk), s. 35.

<sup>7</sup> „Growing Regions, Growing Europe”, op. cit.

efekty polityki spójności na poziomie regionów: w roku 1995 w UE 50 regionów odnotowało poziom PKB/mieszkańca niższy niż 75% średniego poziomu PKB/mieszkańca w UE-15. W roku 2004 12 z tych regionów przesunęło się do grupy o PKB na głowę wyższym niż 75% średniego dla UE-15 PKB na głowę, a 5 wypadło z tej grupy<sup>8</sup>.

Znaczne różnice między regionami utrzymują się w dziedzinie innowacji. Wydatki na badania i rozwój stanowiły 1,9% PKB UE-27 w roku 2003, ale 27 regionów osiągnęło poziom 3%, a w ponad 100 regionach wskaźnik ten kształtował się na poziomie niższym niż 1%. Bardziej szczegółowe dane wskazują na wyraźną korelację między wysokim poziomem PKB na 1 mieszkańca a wysokim udziałem wydatków na badania i rozwój w PKB. Wszystkie regiony nowych krajów członkowskich UE znajdujące się w grupie regionów o PKB/mieszkańca poniżej 75% średniego poziomu UE, wydają mniej niż 1% PKB na badania i rozwój. W strukturze ich inwestycji publicznych dominują wydatki przeznaczone na rozwój infrastruktury transportowej. Optymistyczna jednak w tej sytuacji wydaje się być informacja o bardziej dynamicznym niż średnia dla całej UE, wzroście wydatków R&D w niektórych relatywnie ubogich regionach Hiszpanii, Finlandii Niemiec i Włoch<sup>9</sup>. Oznacza to, że w ich strategiach rozwoju zmieniała się hierarchia celów, edukacja i nauka stały się ważniejsze niż bardziej tradycyjne cele, w latach 2000–2006 regiony względnie ubogie koncentrowały się przede wszystkim na finansowaniu tradycyjnej infrastruktury, ograniczając tym samym możliwości zmniejszenia dystansu dzielącego je od najbardziej rozwiniętych regionów<sup>10</sup>.

W ramach doskonalenia metod szacowania wpływu polityki regionalnej na wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju regionów Komisja Europejska wprowadziła analizę oceny makroekonomicznych skutków polityki regionalnej w oparciu o 3 modele: model HERMIN, model EcoMod oraz model QUEST II.

Rezultaty analizy wykorzystującej model HERMIN<sup>11</sup> są bardzo optymistyczne: polityka spójności może doprowadzić do wzrostu PKB w nowych krajach członkowskich o 5–15%. Krytycy tego modelu wskazują jednak, że model ten pomija efekt „wypychania” (*crowding out*) inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne finansowane z budżetu UE. W związku z tym rzeczywiste efekty w polityce spójności mogą być znacznie mniejsze niż wynika

<sup>8</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>9</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 93.

<sup>11</sup> J. Bradley, G. Untiedt and Mitze „Analysis of the Impact of Cohesion Policy Using the Cohesion System of Hermin Models, 2007.

to z prognozy modelu HERMIN. Drugim czynnikiem zawyżającym efekty polityki spójności liczone na podstawie modelu HERMIN jest koncentracja wyłącznie na popytowej stronie wydatków i przyjęcie założenia o ich mnożnikowym wpływie na poziom PKB<sup>12</sup>. Efekt ten określany jest czasem jako „crowding in”, który powoduje zwiększenie wagi efektów popytowych we wzroście PKB.

Krytyczne uwagi pod adresem modelu HERMIN skłoniły Komisję Europejską do sformułowania alternatywnego modelu oceny makroekonomicznych skutków polityki spójności w postaci wielosektorowego modelu EcoMod analizującego przede wszystkim efekty po stronie podaży oraz zmiany w strukturze gospodarki. Prognozy przeprowadzone w oparciu o ten model są równie optymistyczne, szczególnie dla nowych krajów członkowskich, głównych beneficjentów polityki spójności<sup>13</sup>. I tak szacunki wykorzystujące model EcoMod wskazują, że PKB Słowacji, Bułgarii, Litwy i Łotwy wzrośnie do roku 2020 o 15% w wyniku wydatkowanych w ramach polityki spójności środków<sup>14</sup>. Trzeci model to model QUEST II oparty o analizę jednego sektora w kilku krajach, jego autorem jest jeden z departamentów Komisji Europejskiej. W przeciwieństwie do modelu HERMIN, uwzględnia silne oddziaływanie efektu „wypychania” oraz niewielki wpływ zwiększonego przez wzrost wydatków publicznych popytu. Znacznie większe natomiast efekty wydatków na poziom PKB widoczne są po stronie podażowej.

Każdy z modeli dostarcza innej prognozy co do skali zmian w poziomie PKB w danym kraju, wywołanej interwencją w postaci określonych wydatków publicznych pochodzących z budżetu UE. Dobrym przykładem jest tutaj symulacja dokonana przez Bradley’a i Untiedta dla Polski. Dane zawarte w tabeli 3 pokazują, o ile wzrósł by ponad tzw. poziom bazowy (liczony dla wielkości funduszy = 0) PKB Polski szacowany zgodnie z założeniami przyjętymi w każdym z 3 omawianych modeli.

Widoczne w tabeli różnice między 3 różnymi prognozami nie powinny dostarczać argumentów na rzecz zaniechania tego rodzaju szacunków. Należałoby je raczej interpretować jako wskaźnik niedoskonałości dostępnych metod mierzenia makroekonomicznych efektów polityki spójności. Trzy różne wyniki pozwalają ocenić, w jakim przedziale szukać należy efektów interwencji w postaci funduszy europejskich, stanowią też wyzwanie do doskonalenia metod pomiaru tych efektów.

<sup>12</sup> „Growing Regions, Growing Europe”, op. cit., s. 96.

<sup>13</sup> EcoMod. The Economic Impact of Convergence Interventions 2007-13, 2007.

<sup>14</sup> „Growing Regions, Growing Europe”, op. cit., s. 96.

Tabela 3

Wyniki symulacji wpływu funduszy UE na wzrost PKB w Polsce w latach 2007–2013  
Wzrost PKB (w %) ponad poziom bazowy (scenariusz bez funduszy europejskich)

Rok	EcoMod	HERMIN	Quest II
2006	0	0	0
2010	2,6	2,6	1,9
2015	8,2	4,6	5,0
2020	10,4	3,5	4,2

Źródło: J. Bradley, G. Untiedt, *Do Economic Models Tell us Anything Useful about Cohesion Policy Impact*, GEFRA Working Papers, July 2007, No 3.

Jednym z najtrudniejszych i dotychczas nierozwiązanych problemów w badaniach dotyczących polityki regionalnej jest znalezienie metody wyizolowania efektów wydatkowania funduszy europejskich z obserwowanego wzrostu PKB. Podważana jest także stosowność wykorzystania PKB/mieszkańca jako jedyne go wskaźnika rozwoju regionu. Rozważana jest na przykład przydatność mierzenia poziomu inwestycji prywatnych. Wskaźnik ten odzwierciedla stopień zaufania inwestorów do danego kraju czy regionu, istotny z punktu widzenia nowych krajów członkowskich. Część z ekspertów dostrzega także potrzebę uwzględnienia mierników społecznych efektów polityki spójności w postaci poziomu zdrowotności społeczeństwa stopy bezrobocia, jakości edukacji czy poziomu wykluczenia społecznego<sup>15</sup>.

Warto zauważyć, że zgodnie z teorią endogenicznego rozwoju regionalnego stopa wzrostu ekonomicznego w regionach peryferyjnych zależy nie tyle od bezwzględnej wielkości wydatkowanych środków, ale przede wszystkim od umiejętności ich wykorzystania, czyli tego, jak regiony spożytkują potencjalne możliwości tworzone przez dostęp do środków europejskich. Wśród istotnych czynników lepszego wykorzystania tego potencjału wymienia się jakość lokalnych instytucji, poziom kapitału społecznego, a także kreatywność w poszukiwaniu sposobu uzyskania konkurencyjnej przewagi regionu. Skuteczna polityka regionalna to taka polityka, która umiejętnie łączy egzogeniczne bodźce w postaci funduszy europejskich z zasobami wewnętrznymi dla danego regionu. To podejście do polityki regionalnej widoczne jest w najnowszym raporcie Komisji Europejskiej poświęconym spójności ekonomiczno-społecznej<sup>16</sup>,

<sup>15</sup> „The Future of EU Regional Policy”, op. cit., s. 25.

<sup>16</sup> Communication from Commission to the European Parliament and the Council, Fifth Progress Report on Economic and Social Cohesion, Growing Regions, Growing Europe, s. 2, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

w którym koncentracja na endogenicznych czynnikach rozwoju danego regionu traktowana jest jako jeden z ważnych celów polityki spójności UE. Dotychczasowa praktyka uprawiania polityki regionalnej wydaje się przeczyć stanowisku zawartym w tym raporcie. W większości krajów członkowskich UE widoczna jest nadprodukcja różnego rodzaju programów sektorowych, tworzonych na szczeblu rządu centralnego i niedobór programów „skrojonych na miarę”, uwzględniających specyficzne cechy regionów o niższym od średniego dla UE poziomie PKB/mieszkańca. Nadal wśród projektów finansowanych ze środków europejskich dominują projekty z zakresu tradycyjnej infrastruktury kosztem inwestycji w szeroko rozumiany kapitał ludzki i społeczny. Jako przykład podawany jest przypadek Irlandii i Portugalii. Portugalia rozwija się znacznie wolniej niż Irlandia, a za jedną z przyczyn uważa się różnice w strukturze inwestycji finansowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Irlandia przeznaczala je przede wszystkim na inwestycje w rozwój edukacji, w Portugalii finansowano głównie budowę autostrad, mimo że poziom wykształcenia społeczeństwa jest niższy niż w pozostałych krajach członkowskich<sup>17</sup>.

Zmiany dokonane w Programie Finansowym UE na lata 2007–2013 powinny przynajmniej częściowo wpłynąć na odejście od tradycyjnych priorytetów w polityce regionalnej UE. Polityka spójności stanowi obecnie integralną część strategii lizbońskiej. Oznacza to zmianę w strukturze wydatków krajów członkowskich: 60%–75% wydatków powinno być przeznaczane na realizację celów zapisanych w strategii<sup>18</sup>. W efekcie zwiększeniu powinien ulec udział projektów związanych z innowacyjnością gospodarek regionów, edukacją, nowoczesnym środkiem komunikacji. We wcześniejszych latach realizacji polityki spójności, w tym także w latach 2004–2006, Komisja Europejska silnie wspierała projekty w obszarze tradycyjnej infrastruktury, podkreślano zwłaszcza, że łatwiej nimi zarządzać oraz, że ich efekty są bardziej widoczne, a więc sprzyjają wzmocnieniu pozytywnego wizerunku UE<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> J. Bradley, G. Untiedt, *Economic Modelling and Development Systems*, Dublin 2006, s. 122.

<sup>18</sup> „The Future of EU Regional Policy”, op. cit., s. 28.

<sup>19</sup> Autorka artykułu w latach 2001–2003 pełniła funkcję podsekretarza stanu odpowiedzialnego za negocjacje obszaru „polityka regionalna”. W trakcie nieoficjalnych rozmów urzędnicy Komisji Europejskiej niejednokrotnie zwracali uwagę na potrzebę zwiększenia środków przeznaczonych na finansowanie projektów wspierających rozwój kapitału ludzkiego oraz popierali dążenie administracji samorządowej do samodzielnego decydowania o strukturze wydatków w regionach. Oficjalne stanowisko Komisji było jednak inne. W efekcie w pierwszym Narodowym Planie Rozwoju, dominowały duże projekty na rozwój infrastruktury i budowę oczyszczalni ścieków nad niewielkimi projektami w obszarze kapitału ludzkiego i rozwoju przedsiębiorczości. Zgodnie z silną



Wprowadzono również nowy termin w postaci „spójności terytorialnej”. Ta zmiana z kolei oznacza umieszczenie wśród priorytetów polityki regionalnej takich celów, jak: ochrona środowiska, łącznie z przeciwdziałaniem zmianom klimatu, badania naukowe, zwłaszcza w obszarze innowacyjnych technologii, uwzględnienie w polityce społecznej faktu starzenia się ludności, podkreślona zostaje także waga współpracy na szczeblu regionalnym i lokalnym, potrzeba zastąpienia logiki subwencji udzielanych z budżetu krajowego logiką zachęt stymulujących rozwój lokalnego potencjału rozwojowego<sup>20</sup>. Pojawiają się obawy, że realizacja niektórych z tych celów sprzyjać może jeszcze szybszemu rozwojowi regionów i terytoriów najsilniejszych, pogłębiając tym samym istniejące dysproporcje między regionami. Wydaje się jednak, że jest jeszcze za wcześnie by ocenić, jak propozycja działania w kierunku uzyskania „spójności terytorialnej” wpłynie na istniejące dysproporcje w rozwoju zarówno administracyjnych jednostek w postaci regionów, jak i geograficznych terytoriów. Pewien niepokój wśród ekspertów budzi szczególnie fakt braku umiejętności koordynacji różnych instrumentów i różnych rodzajów interwencji w ramach polityki spójności przez najslabsze kraje i regiony UE spowodowany słabością ich instytucji.

Większość dotychczasowych propozycji reformy polityki spójności związana jest z tym, że obecnie 81% wydatków jej budżetu skoncentrowana jest na projektach mających za zadanie zmniejszenie różnic w rozwoju regionów. W związku z powyższym bogate kraje UE-15 wykazują coraz mniejsze zainteresowanie dalszym wzrostem budżetu polityki spójności. Podkreślić jednak warto, że wielkość alokacji funduszy UE stymuluje wzrost inwestycji prywatnych w danym regionie. Czynniki ten osłabia nieco presję ze strony krajów wiodących w UE na redukcję budżetu polityki spójności.

Polityka regionalna UE należy do najbardziej zdecentralizowanych polityk UE<sup>21</sup>. Komisja Europejska część swoich obowiązków w tym obszarze rozdzieliła między Radę Europejską, Parlament Europejski oraz Trybunał Audytorów. Większość decyzji dotyczących sposobu rozdziału środków na poszczególne projekty jest podejmowana na szczeblu krajów członkowskich. Niemniej istniejący od momentu wprowadzenia polityki regionalnej konflikt między Komisją Europejską a krajami członkowskimi dotyczący zakresu odpowiedzialności nadal trwa. Kraje członkowskie oczekują zwiększenia ich

---

rekomendacją Komisji Europejskiej podjęto decyzję o centralnym zarządzaniu programami operacyjnymi 16 polskich regionów mimo dużego oporu przeciwko takiemu rozwiązaniu ze strony samorządów.

<sup>20</sup> „The Future of EU Regional Policy”, op. cit., s. 36.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 38.

samodzielności w procesie podejmowania decyzji, w tym zwłaszcza mniej zcentralizowanych procedur regulujących wykorzystanie środków europejskich.

Kwestia decentralizacji sprowokowała dyskusję na temat nacjonalizacji polityki spójności. Regiony o dochodzie/mieszkańca wyższym niż 75% średniego poziomu dochodu/mieszkańca w całej UE zgłaszają propozycje repatriacji decyzji o podziale tych środków na poziom rządów poszczególnych krajów w celu zmniejszenia zakresu nadzoru i kontroli sprawowanych obecnie przez Komisję Europejską. Intencją tych propozycji jest poprawa efektywności polityki regionalnej przez obniżenie kosztów prowadzenia polityki oraz sprawniejszą jej regulację. Pojawiają się jednak coraz częściej obawy, że nacjonalizacja polityki regionalnej ośmieli kraje członkowskie do koncentrowania się wyłącznie na własnych narodowych celach, często znacznie odbiegających od celów sformułowanych na poziomie całej Unii. Stosowana w UE metoda otwartej koordynacji przyjęta do realizacji strategii lizbońskiej potwierdza słuszność tych obaw opartych na występowaniu relatywnie silnego konfliktu interesów wewnątrz UE oraz dostarcza argumentów za silnym przywództwem i jasnym rozdziałem kompetencji między kraje członkowskie i Brukselę.

W ocenie efektów polityki spójności istotne jest także uwzględnienie stosunkowo wysokich obciążeń kosztami administracyjnymi nałożonych na beneficjentów funduszy UE. Regulacje UE w tym obszarze są nadmierne i zbyt sztywne, o czym świadczyć może często cytowany przykład o obowiązku przechowywania przez 12 lat dokumentacji każdego projektu, niezależnie czy dotyczy on założenia małej kawiarni czy też budowy autostrady. Poważnym problemem jest też korupcja oraz błędy w zarządzaniu projektami. Europejski Trybunał Audytorów stwierdził, iż w roku 2006 wydano co najmniej 4 miliardy euro niezgodnie z przepisami, a wśród projektów sprawdzonych przez audytorów tylko 31% nie zawierało żadnych błędów, w pozostałych zaś zawyżono koszty wykonania projektu oraz akceptowano wydatki na cele niekwalifikujące się do finansowania ze środków europejskich<sup>22</sup>.

Powyższe rozważania nie są wystarczające do pełnej oceny wpływu polityki spójności na proces konwergencji regionalnej w UE. Jej przeprowadzenie wymaga bardziej doskonałych narzędzi analizy, niestety, postęp w tej dziedzinie dokonuje się dość wolno.

<sup>22</sup> Zdaniem Gordona Browna: „istnieje wiele celów, które chcielibyśmy osiągnąć za pomocą środków przeznaczonych na finansowanie polityki spójności UE, takich jak: podniesienie kwalifikacji i umiejętności mieszkańców mniej rozwiniętych regionów, wspieranie badań naukowych na szczeblu lokalnym, promocja lokalnych firm, niestety, większość z nich nie udaje się zrealizować z powodu zbyt sztywnych regulacji, BBC, 6 marca 2003”.

## OCENA POLITYKI SPÓJNOŚCI UE W POLSCE

W pierwszym okresie programowania 2004–2006 Polska otrzymała 12,8 miliarda euro i zajmowała czwartą pozycję na liście krajów korzystających ze środków budżetu polityki spójności, a ósmą pod względem wielkości środków w przeliczeniu na 1 mieszkańca. W obecnych ramach finansowych UE (2007–2013) Polska uzyska 67 miliardów euro, co stanowi 20% budżetu polityki spójności. Wszystkie regiony Polski są uprawnione do korzystania z tych funduszy, a wielkość alokacji przyznanej Polsce czyni ją największym wśród krajów członkowskich beneficjentem środków europejskich. Z tego względu Komisja Europejska często podkreśla, że Polska jest rodzajem laboratorium dla europejskiej polityki spójności, a wyniki osiągnięte przez Polskę będą decydowały o efektywności polityki spójności całej UE i jej przyszłym kształcie<sup>23</sup>. Polska dopiero w roku 1999 zaczęła prowadzić politykę regionalną, równocześnie z podjęciem starań o członkostwo w UE. Negocjacje w sprawie członkostwa przyspieszyły reformę administracyjną (utworzenie 16 dużych regionów) oraz zmiany w przepisach regulujących politykę spójności.

Tabela 4

Podział środków europejskich między poszczególne programy operacyjne w Polsce w latach 2004–2006 (jako % całkowitej alokacji środków)

Program operacyjny	Procent alokacji
Fundusz Spójności	41%
Transport	8%
Kapitał ludzki	9%
Konkurencyjność przedsiębiorstw	8%
Program Regionalny	22%
Rolnictwo	9%
Rybołówstwo	1%
Program Equal	1%
Program Interreg	1%

Źródło: *Raport o rozwoju i polityce regionalnej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

<sup>23</sup> *OECD Territorial Reviews. Poland*, OECD 2008, s. 10.

Tabela 5

**Podział środków europejskich między programy operacyjne w Polsce  
latach 2007–2013 (jako % alokacji)\***

Program Operacyjny	Procent alokacji
Infrastruktura i środowisko	41,50%
Kapitał ludzki	14,40%
Innowacyjna gospodarka	12,30%
Programy regionalne (16 oddzielnych programów)	24,60%
Program Europejskiego Rozwoju Terytorialnego	1,10%
Program Rozwoju Polski Wschodniej	3,40%
Program Pomocy Technicznej	0,80%
Rezerwa	1,90%

\* Fundusze na rozwój obszarów wiejskich (Rozwój rolnictwa i rybołówstwa w latach 2004–2006) są obecnie poza Funduszem Spójności.

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007; *OECD Territorial Reviews. Poland*, OECD 2008.

W obu analizowanych okresach 2004–2006 oraz 2007–2013 największą część przyznanych Polsce funduszy europejskich przeznaczono na rozwój transportu oraz ochronę środowiska. Istnieją co najmniej trzy powody, dla których zdecydowano traktować te dwa obszary jako priorytetowe: 1. Sieć transportowa Polski pilnie wymaga rozbudowy i modernizacji, podobna sytuacja występuje w dziedzinie inwestycji z zakresu ochrony środowiska; 2. Koszty zarządzania dużymi projektami są niższe od kosztów wdrażania tysięcy małych projektów; 3. Efekty dużych projektów w obszarze infrastruktury transportowej są znacznie bardziej widoczne i łatwiej mierzalne niż efekty inwestycji w kapitał ludzki<sup>24</sup>.

Struktura pierwszych programów operacyjnych w dużej mierze zależna była od rekomendacji Komisji. W trakcie negocjacji z rządem Polski zwracano uwagę, że poważnym zagrożeniem dla sprawnego wykorzystania przyznanych funduszy jest brak dostatecznej ilości dobrze przygotowanych projektów wynikający ze zbyt małego doświadczenia i niedostatecznych umiejętności polskich firm i polskiej administracji, w tym zwłaszcza samorządów. Z tego

<sup>24</sup> „Strategia rozwoju regionu opierająca się głównie na rozwoju infrastruktury okazuje się często strategią łatwą w realizacji i pozbawioną ryzyka, a więc szczególnie atrakcyjna dla lokalnych polityków”, R. Pose and R. Crescsni w *R&D Spillovers Innovation Systems and the Genesis of Regional Growth In Europe*, 2006, OECD paper, [www.oecdor/dataoecd/23/28/37618122.pdf](http://www.oecdor/dataoecd/23/28/37618122.pdf)

względu, zdaniem ekspertów i wysokich urzędników Komisji, należy skoncentrować wydatki na dużych projektach. Zgodnie z zaleceniami Komisji podjęto decyzję o utworzeniu jednego dla wszystkich 16 regionów Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, zarządzanego centralnie przez Ministerstwo Gospodarki. Umieszczenie nadzoru i kontroli wdrażania projektu na szczeblu ministerstwa traktowano jako gwarancję sprawnego wykorzystania zalokowanych w programie środków.

Żadna z wyżej wymienionych przeszkód nie pojawiła się w trakcie realizacji programów operacyjnych w latach 2004–2006. Okazało się, że: 1. Wartość wstępnie zakwalifikowanych do finansowania projektów kilkakrotnie przekroczyła wielkość zalokowanych środków; 2. Duże projekty były projektami najbardziej trudnymi w realizacji; 3. Administracja samorządowa znacznie sprawniej i mądrzej wydawała środki UE niż administracja centralna. W okresie programowania 2007–2013 zrezygnowano z centralnego zarządzania programami regionalnymi tworząc 16 oddzielnych programów. Odpowiedzialność za ich realizację spoczywa na władzach samorządowych, poszczególne regiony uczestniczyły także bardziej aktywnie niż poprzednio w ustalaniu priorytetów i działań w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych.

Tabela 6

**Struktura wydatków w ramach regionalnych Programów Operacyjnych  
w latach 2007–2013 (jako % ogółu zalokowanych środków)**

Cel	Najbogatszy region*	Najbiedniejszy region**	Polska	UE
R&D, przedsiębiorczość	15,92	14,02	17,07	16,89
Spółeczeństwo informacyjne	11,63	4,54	5,77	3,75
Transport	36,15	43,27	35,53	24,50
Energetyka	1,77	3,28	3,46	2,50
Ochrona środowiska	14,73	7,09	13,44	15,00
Kultura i turystyka	3,12	4,86	3,27	3,10
Rozwój zasobów ludzkich	12,25	13,29	13,00	23,00
Infrastruktura społeczna	2,88	6,28	4,24	5,50
Spójność terytorialna	0,68	1,74	2,58	2,50
Wzmacnianie otoczenia instytucjonalnego	0,87	1,65	1,66	1,70

\* Mazowieckie (81,2% PKB/mieszkańca 2005 według PPS UE-27 = 100).

\*\* Lubelskie (35,0% PKB/mieszkańca 2005 według PPS UE-27 = 100).

Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2008.

Dane w tabeli 6 pokazują planowaną alokację środków w ramach regionalnych programów operacyjnych w latach 2007–2013. Na transport oraz ochronę środowiska przypada prawie 50% wszystkich funduszy. Udział wydatków przeznaczonych na realizację 3 celów wskazywanych jako istotne przez teorię endogenicznego rozwoju regionalnego (R&D oraz przedsiębiorczość, społeczeństwo informacyjne i rozwój zasobów ludzkich) wynosi 34%. Regiony o relatywnie wysokim poziomie PKB/mieszkańca planują wydać więcej niż regiony ubogie na rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz badania naukowe. W regionach biednych tradycyjnie pierwsze miejsce w wydatkach zajmuje transport i ochrona środowiska.

Czy oznacza to, że budowa dróg i oczyszczalni ścieków jest nadal traktowana jako najbardziej efektywny rodzaj inwestycji oraz najlepsza metoda wyrównywania różnic w poziomie rozwoju regionów? Dane zawarte w tabeli 6 potwierdzają ten wniosek, ale nieco inną, bardziej optymistyczną konkluzję możemy postawić analizując propozycje zmian w pierwotnie przyjętym planie alokacji środków zgłoszonym przez poszczególne regiony. Niektóre z regionów o niskim PKB/mieszkańca deklarują potrzebę zwiększenia środków przeznaczonych na rozwój społeczeństwa informacyjnego (e-społeczeństwo ważniejsze niż autostrady). Tego rodzaju decyzje oznaczają, że długookresowe cele, takie jak wzrost innowacyjności, rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy stają się stopniowo rzeczywiście wewnętrznymi celami rozwoju regionów. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego opublikowało raport o przyszłości polityki regionalnej oparty na odpowiedziach 13 z 16 regionów na rozesłaną do nich ankietę. Większość regionów oczekuje, że polityka regionalna wpłynie na wzrost wewnętrznego potencjału regionów, przyspieszy rozwój lokalnej przedsiębiorczości oraz podwyższy zasób kapitału społecznego przez poprawę jakości otoczenia instytucjonalnego biznesu, utworzenie nowoczesnego systemu edukacji i dobrej infrastruktury do badań naukowych<sup>25</sup>. Ta zmiana jest dobrym przykładem rozwoju regionalnego, którego strategia powstaje wewnątrz regionu, przy wykorzystaniu kreatywności i energii lokalnych elit. Jest też pewną gwarancją tego, że „zasilanie zewnętrzne”, łącznie z funduszami UE będzie jedynie wspomagać proces rozwoju, bez wywoływania efektu uzależnienia od pomocy zewnętrznej. Jeżeli zgodnie z ujawnionymi w badaniach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oczekiwaniami regionów nastąpi transfer funduszy w kierunku wspierania innowacyjności, edukacji czy moder-

<sup>25</sup> „Nowa koncepcja polityki regionalnej”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, kwiecień 2008; E. Freyberg, *Przyszłość europejskiej i polskiej polityki regionalnej*, Europejski Doradca Samorządowy 2008.

nizacji instytucji, to polityka spójności przyniesie ważne, bo długookresowe efekty w wyrównywaniu różnic rozwojowych.

Nadal jednak lista postulatów pod adresem przyszłej polityki regionalnej jest dość długa. Do najważniejszych zaliczane są:<sup>26</sup> 1. Wprowadzenie zintegrowanego terytorialnie podejścia do polityki regionalnej, opartego o sprawną koordynację pracy poszczególnych instytucji; 2. Wymuszenie rzeczywiście strategicznego myślenia na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej; 3. Dbałość nie tylko o szybką absorpcję funduszy europejskich, ale przede wszystkim o ich racjonalne wykorzystanie; 4. Dalsza poprawa jakości prawa regulującego politykę regionalną.

Za szczególnie szkodliwy z punktu widzenia efektywności polityki regionalnej uważam deficyt strategicznego myślenia, przejawiający się w dość osobliwy sposób. Do niedawna (1989–2006) w Polsce współistniało 406 różnych strategii i dokumentów o charakterze strategicznym<sup>27</sup>, sektorowych, regionalnych, resortowych, na ogół złych i na ogół nierealizowanych. Dopiero ostatnio (2009) rozpoczęto proces ich porządkowania. Rząd przyjął dokument „Polska 2030. Wyzwania Rozwojowe”, zawierający program rozwoju we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego<sup>28</sup>. Brak jednak w tym dokumencie części operacyjnej w postaci rozpisania działań na poszczególne lata i odpowiedzialne za ich realizację instytucje. Brak jest też ogólnonarodowej dyskusji nad zaprezentowaną w strategii wizją długookresowego rozwoju Polski, niezbędnej dla wypracowania, wspólnego dla wszystkich sił politycznych, stanowiska.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego dokonało przeglądu i analizy wszystkich dokumentów strategicznych w porozumieniu z właściwymi ministrami. W efekcie postanowiono uchylić 140 dokumentów ze względu na to, że utraciły one swą przydatność, 146 dokumentów przestało obowiązywać ze względu na upływ czasu, na jaki zostały zaprogramowane, pozostałe będą aktualizowane i konsolidowane. Zdaniem ministerstwa „nadal liczba obowiązujących i proponowanych strategii sektorowych jest zbyt duża, a tematyka częstokroć zbyt wąska, przy jednocześnie niewielkiej liczbie strategii horyzontalnych”<sup>29</sup>. Z tego punktu widzenia pozytywnie należy ocenić przygotowanie przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego projektu nowej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020<sup>30</sup>, dokument obecnie poddany

<sup>26</sup> *OECD Territorial Reviews. Poland*, OECD 2008.

<sup>27</sup> Porządkowanie dokumentów strategicznych, MRR, [www.mrrr.gov.pl/rozwoj](http://www.mrrr.gov.pl/rozwoj)

<sup>28</sup> *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2009.

<sup>29</sup> [www.mrrr.gov.pl/rozwoj](http://www.mrrr.gov.pl/rozwoj)

<sup>30</sup> *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa, wrzesień 2009.

jest debacie społecznej w poszczególnych regionach. Strategia oparta jest na nowej koncepcji polityki regionalnej i odnosi się do większości postulatów zgłaszanych pod adresem polskiej polityki regionalnej. Efektem braku spójności dotychczasowych dokumentów strategicznych był chaotyczny sposób podejmowania decyzji, na przykład w obszarze infrastruktury transportowej. Z tego powodu trudno oczekiwać, by przeznaczone na rozwój sieci transportowej duże środki (przeszło 50% całkowitej alokacji w latach 2007–2013) przyniosły najwyższe z możliwych efekty<sup>31</sup>. Wątpliwości budzi zbyt niska wielkość funduszy na transport publiczny w miastach oraz rozwój transportu kolejowego, niezintegrowany plan przestrzennego zagospodarowania kraju z planem modernizacji i budowy sieci transportowej. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 51,7% środków przeznaczono na transport drogowy i prawie połowę mniej, bo 27,0% na modernizację transportu kolejowego. W programach regionalnych rozwój transportu drogowego jest traktowany jeszcze bardziej priorytetowo: alokacja w wysokości 69,8%, transport kolejowy to tylko 13,3% funduszy<sup>32</sup>.

Powstaje pytanie, czy tak istotne decyzje podejmowane były przy pełnej informacji o ich skutkach, czy raczej niedoskonała forma konsultacji społecznych organizowana w fazie tworzenia programów operacyjnych nie powinna w tym przypadku być zastąpiona szeroką publiczną debatą. Jeszcze ważniejszą jednak kwestią jest wybór określonego wariantu alokacji środków między poszczególne cele w oparciu o dobrze przeprowadzoną analizę kosztów i korzyści. Niestety, polska administracja nie posiada jeszcze wystarczającego doświadczenia w przygotowywaniu tego rodzaju rachunku. Z tego powodu decyzje co do struktury nakładów podejmowane są często w oparciu o intuicję a nie na podstawie rzetelnego porównania korzyści i kosztów alternatywnych rozwiązań<sup>33</sup>.

Ministerstwo odpowiedzialne za przedstawienie programu operacyjnego w danej dziedzinie ograniczało się dotychczas do zebrania indywidualnych propozycji poszczególnych podmiotów i połączenia w całość niesprzeczną z ogólnymi priorytetami ustalonymi na szczelbu Komisji Europejskiej. Brak odpowiednich narzędzi i umiejętności powoduje, że programy stawały się kon-

<sup>31</sup> Więcej niż 41% funduszy zalokowanych w centralnych programach operacyjnych oraz 26,1% budżetu regionalnych programów operacyjnych (por. tabela 6).

<sup>32</sup> Ministerstwo Transportu, 2007.

<sup>33</sup> Analiza kosztów i korzyści jest niezbędna dla dokonanie wyboru optymalnych projektów inwestycyjnych. Dotychczas w Polsce, zdaniem OECD, brak jest umiejętności do prawidłowego przeprowadzenia takiej analizy. *Economic Survey of Poland*, OECD Publications, Paris 2008; *OECD Territorial Reviews, Poland*, OECD 2008, s. 119.



strukcją typu „patchwork”, mało spójną z długookresowym programem rozwoju. Zmiana tej sytuacji wymaga dość radykalnej reformy pracy administracji rządowej, w tym zwłaszcza usprawnienia koordynacji pracy poszczególnych resortów między innymi przez wzmocnienie pozycji premiera. Wyjaśnienia wymaga również zakres uprawnień ministra rozwoju regionalnego w stosunku do nadzoru nad tworzeniem i realizacją strategii poszczególnych ministerstw w części dotyczącej rozwoju regionalnego. Dotychczas ministerstwa te blokują wprowadzenia do istniejących ustaw zapisów wzmocniających pozycję ministra rozwoju regionalnego. Wydaje się, że obecny system koordynacji pracy poszczególnych resortów, oparty w znacznej mierze na procedurach opracowanych jeszcze przed okresem transformacji, jest niezwykle odporny na zmiany. Relatywnie niska skłonność do reform spowodowana jest głównie niestabilnością systemu politycznego oraz słabą presją ze strony sektora prywatnego, który w innych krajach, na przykład w USA, wymusił podniesienie jakości usług sektora administracji publicznej<sup>34</sup>. Jakość rządzenia w Polsce ilustruje tabela 7.

Tabela 7

## Efektywność rządzenia w Polsce i w UE (ocena w skali -2.5 do 2.5)

	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Polska	0,69	0,62	0,57	0,54	0,44	0,54	0,49	0,38
UE-15	1,32	1,33	1,40	1,38	–	–	–	–
UE-25	–	–	–	–	1,64	1,56	1,52	–
Dystans Polski w stosunku do UE	0,63	0,71	0,83	0,84	1,20	1,02	1,03	0,78

Źródło: Governance Matters 2008. Worldwide Governance Indicators, 1996–2004, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Konsekwencją niskiej jakości rządzenia, w tym przepisów regulujących politykę spójności, są niskie efekty tej polityki, odbiegające od tych, które można by osiągnąć w przypadku lepszego otoczenia instytucjonalnego i lepszych regulacji. Nadmierna ilość niespójnych i sztywnych przepisów, praktyka „pozlacania” prawa wspólnotowego, zbyt wolne wdrażanie programu reformy regulacji, to tylko kilka przykładów ilustrujących, jak mało przyjazne jest otoczenie instytucjonalne regionów objętych polityką spójności. Ta niska jakość

<sup>34</sup> E. Freyberg, *In Search for a Perfect Regulatory System*, [w:] *Growth versus Security. Old and New EU Members' Quest for a New Economic and Social Model*, edit. W. Bieńkowski, J.C. Brada, M.J. Radło, Palgrave Macmillan 2008.

prawa i instytucji odpowiedzialnych za realizację polityki spójności podnosi koszt wdrażania tej polityki i skłania do koncentracji na szybkiej absorpcji funduszy zamiast na ich racjonalnym wykorzystaniu. Zapoczątkowane w roku 2009 zmiany w systemie formalnoprawnym prowadzenia polityki regionalnej wzmocniają pozycję Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w koordynacji działań innych resortów oraz prace nad Strategią Reformy Administracji Publicznej 2008–2015 zmierzają w kierunku poprawy niekorzystnych wskaźników sprawności instytucjonalnej w Polsce. Jest jeszcze za wcześnie, by ocenić ich skuteczność. Nie ulega jednak wątpliwości, że jednym z efektów europejskiej polityki spójności w Polsce jest wzrost wrażliwości na jakość rządzenia oraz zwiększenie skłonności do reformowania instytucji odpowiedzialnych za politykę regionalną.

## WNIOSKI

1. Efekty polityki spójności UE są niższe niż oczekiwano, różnice w poziomie rozwoju krajów członkowskich UE i poszczególnych regionów nie zmniejszają się (regiony) lub zmniejszają się bardzo wolno (kraje).
2. Istnieje potrzeba stosowania bardziej precyzyjnych narzędzi mierzenia efektów polityki regionalnej.
3. Strategie regionów objętych polityką spójności powinny w większej mierze koncentrować się na wewnętrznych dla danego regionu czynnikach wzrostu.
4. Środki wydatkowane w ramach polityki spójności w nowych krajach członkowskich powinny w większym stopniu niż dotychczas wspierać poprawę jakości administracji oraz jakości stanowionego prawa.
5. Debata na temat przyszłości polityki spójności UE powinna pomóc w rozwiązaniu konfliktu interesów między bogatymi a biednymi krajami UE.
6. Realizacja polityki spójności w Polsce jest traktowana przez Komisję Europejską jako test skuteczności polityki spójności, wyniki tego testu będą decydować o kształcie przyszłej polityki spójności UE.
7. Najważniejsze elementy reformy polityki spójności w Polsce: a) sformułowanie jednej, spójnej konsekwentnie wdrażanej strategii rozwoju kraju zintegrowanej ze strategiami poszczególnych regionów; b) poprawa koordynacji działań poszczególnych szczebli administracji centralnej i lokalnej; c) poprawa jakości regulacji.
8. W realizacji reformy regulacji szczególnie wysoką wagę należy przypisać podniesieniu jakości przepisów regulujących politykę spójności. Obecnie

brak jest koordynacji między rządowym programem reformy regulacji a zmianami przepisów wprowadzanymi do polityki spójności.

9. Polskie regiony wydają się posiadać silną motywację i dobre przygotowanie do absorpcji środków oferowanych w ramach polityki spójności. Ten potencjał powinien być wykorzystany do zwiększenia wpływu Polski na kształt przyszłej polityki spójności UE.

## BIBLIOGRAFIA

- Angresano J., *The Political Economy of Gunnar Myrdal*, Edward Elger 1997.
- Boyer R. and Pett P., *Kaldor's Growth Theories: Past, Present and Prospects for the Future*, [w:] *Nicholas Kaldor and Mainstream Economics*, Nell, E.J. and Semmler W. (eds), Macmillan 1991.
- Bradley J., *The Impact of Community Support Frameworks on Objective I Countries: Greece, Ireland, Portugal and Spain 1989–2006*, Dublin 2000.
- Cappelen A., Fagerberg J., Verspagen B., *Lack of Regional Convergence*, [w:] *The Economic Challenge for Europe: Adapting to Innovation-Based Growth*, Fagerberg J., Guerreri P., Verspagen B. (eds), Edward Elgar 1999.
- Dabrowski M., *Implementing Structural Funds in Poland: Institutional Change and Participation of the Civil Society*, Political Perspectives, 2007, issue 2(5).
- Ferry M., *The EU and the Recent Regional reform in Poland*, Europe-Asia Studies, Vol. 55, No. 7.
- Gruchy A., *Contemporary Economic Thought: the Contribution of Neo-institutional Economics*, Augustus M. Kelly 1972.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, MA MIT press 1995.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego „Integrated Regional Development Operational Programme”, Warsaw, March 2005.
- Myrdal G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Harper and Row 1957.
- Ohmae K., *The Rise of the Region State*, Foreign Affaires, Vol. 72, No. 2, 1993.
- OECD, *Regional Problems and Policies in Poland*, OECD Paris, 1993.
- OECD, *Building Competitive regions*, OECD Paris 2005.
- Rapacki R., *Poland Economic Development Level in Comparative Perspective 1950–2005*, referat zaprezentowany na Międzynarodowej Konferencji „Reinventing Poland” – Glasgow University of Paisley, 10–11 November 2006.

Rodriguez Pose A. and Fratesi U., *Between Development and Social Policies: the Impact of European Structural Funds in Objective I Regions*, Working paper No. 28, 2003.

*Territory Matters for Competitiveness and Cohesion*, ESPON Synthesis Report, Denmark, October 2006.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza efektów polityki regionalnej UE w zakresie wyrównywania poziomu rozwoju krajów członkowskich. W analizie tej wykorzystano zarówno raporty Komisji Europejskiej, jak i badania prowadzone przez europejskie instytuty naukowe, poszukując odpowiedzi na pytanie, dlaczego różnice w poziomie rozwoju krajów członkowskich i poszczególnych regionów nie zmniejszają się (regiony) lub zmniejszają się bardzo wolno (kraje). Znalezienie odpowiedzi nie jest łatwe ze względu na brak dostatecznie precyzyjnych narzędzi mierzenia rezultatów polityki regionalnej. Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie następujących wniosków: 1. Środki wydatkowane w ramach polityki spójności powinny, w większym niż dotychczas stopniu, wspierać poprawę jakości administracji oraz jakości stanowionego prawa; 2. Efekty polityki spójności w Polsce będą decydować o kształcie przyszłej polityki spójności UE. 3. Polskie regiony wydają się posiadać silną motywację i dobre przygotowanie do absorpcji środków oferowanych w ramach polityki spójności. Ten potencjał powinien być wykorzystany do zwiększenia wpływu Polski na przebieg reformy polityki regionalnej UE.

## SUMMARY

The article is aimed at analyzing the effects of the European Union regional policy to remove the disparities in the development of its member states. The analysis makes use of both European Commission reports and research carried out by the European scientific institutes in order to answer the question why the differences in the level of the member states' and particular regions' development do not decrease at all (regions), or decrease at a very slow pace (countries). It is not easy to answer the question due to the lack of tools accurate enough to measure the results of that regional policy. The present analysis enables the author making the following conclusions: 1) Funds spent on the cohesion policy should support the improvement of

the quality of administration and established law to a greater extent than they have so far; 2) The effects of the cohesion policy in Poland will determine the future cohesion policy in the European Union; 3) It seems that Polish regions are strongly motivated and well prepared to absorb the funds offered within the cohesion policy. This potential should be used to increase Polish influence on the course of the European Union regional policy reform.

**BUDŻET UNII EUROPEJSKIEJ PO 2013 ROKU  
– KIERUNKI ZMIAN W ŚWIECIE ANALIZY  
STANOWISK RZĄDÓW KRAJÓW  
CZŁONKOWSKICH**

W 2010 roku w Unii Europejskiej rozpoczęły się prace przygotowawcze w sprawie określenia kształtu jej budżetu ogólnego (*general budget*) w okresie od 2014 roku. Ich uczestnikami są przede wszystkim unijne instytucje oraz kraje członkowskie. Szeroka publiczna debata na temat tego nowego budżetu została zainicjowana już we wrześniu 2007 roku przez Komisję Europejską, która opublikowała dokument pokazujący wyzwania związane z reformą budżetową i kwestie do rozstrzygnięcia<sup>1</sup>.

Obowiązujące obecnie ramy finansowe, przyjęte w 2006 roku na lata 2007–2013, stanowią podstawę uchwalania rocznych budżetów Unii i są wyrazem programowania wieloletniego, mającego zapewnić stabilność finansowania wspólnotowych polityk oraz innych działań integracyjnych<sup>2</sup>. Można przypuszczać, że stworzenie ram finansowych na okres po 2013 roku będzie poważnym wyzwaniem zarówno dla unijnych instytucji, jak i krajów członkowskich. Te z nich, które w największym stopniu zapewniały dotychczas dochody do wspólnego budżetu, będą zapewne zabiegać o to, by zmniejszyć swe obciążenia finansowe, powołując się w szczególności na problemy swych finansów publicznych wynikające z kryzysu ekonomicznego i potrzeby finansowania pilnych wydatków krajowych. Z kolei słabiej rozwinięte kraje członkowskie, korzystające dotychczas w największym stopniu z unijnego wsparcia

---

<sup>1</sup> *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 12.9.2007 r. SEC(2007) 1188 wersja ostateczna, [http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article\\_5958\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5958_en.htm) 10.11.2009 – szerzej na ten temat w dalszej części.

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009.

finansowego, będą starać się, by to finansowanie nie uległo zmniejszeniu. Bez pogodzenia tych sprzecznych interesów nie będzie możliwe uzgodnienie finansowania działalności Unii od 2014 roku. Chcąc kontynuować proces integracyjny kraje członkowskie nie mają zatem wyboru, jak tylko osiągnąć w odpowiednim czasie niezbędny kompromis.

## BUDŻET OGÓLNY UNII EUROPEJSKIEJ – STAN OBECNY

Budżet ogólny stanowi główny element systemu finansowego Unii Europejskiej. Oprócz budżetu w ramach tego systemu występuje Europejski Fundusz Rozwoju (EFR), który wspiera finansowo kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (kraje AKP) oraz niektóre inne kraje rozwijające się, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), udzielający pożyczek na finansowanie projektów inwestycyjnych w krajach członkowskich UE, a częściowo także w krajach trzecich. Najmniej znaczącym elementem systemu finansowego UE są operacje pożyczkowe Komisji Europejskiej. Finansowanie pozabudżetowe odgrywa znacznie mniejszą rolę w działalności Unii niż to finansowanie, które pochodzi z budżetu ogólnego. W budżecie uchwalonym na 2009 rok dochody zaplanowano na poziomie 116, 1 mld EUR (są to dochody rozumiane jako tzw. środki na płatności, zaś dochody rozumiane jako środki na zobowiązania uchwalono na poziomie 133,8 mld EUR)<sup>3</sup>. Dla porównania warto wskazać, że pożyczki udzielone przez EBI w 2008 roku wyniosły 48 mld EUR (w tym 44 mld EUR dla podmiotów z krajów członkowskich, a 4 mld dla podmiotów z krajów trzecich)<sup>4</sup>. Z kolei EFR dysponuje na lata 2008–2013 łączną kwotą 22,7 mld EUR; jest ona przeznaczona na wsparcie finansowe dla stosunkowo dużej liczby krajów najsłabiej rozwiniętych (ponad 70)<sup>5</sup>.

Dochody wpływające do budżetu ogólnego obejmują dochody w ramach tzw. systemu zasobów własnych oraz pozostałe dochody. System zasobów własnych, mający zapewnić autonomię finansową Unii, obejmuje cła rolne i opłaty rolne oraz pozostałe cła (w 2009 roku z tego źródła pochodziło 16,5% dochodów), część wpływów przekazywanych przez kraje członkowskie z tytułu pobranego podatku od wartości dodanej – VAT (w 2009 roku 16,8%)

<sup>3</sup> Por. Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 69, 13 marca 2009.

<sup>4</sup> Por. EBI Annual Report 2008, [http://www.eib.org/about/key\\_figures/index.htm](http://www.eib.org/about/key_figures/index.htm) 6.11.2009

<sup>5</sup> Por. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm) 6.11.2009

oraz powiązane z Dochodem Narodowym Brutto (DNB) bezpośrednie wpłaty z budżetów krajowych (w 2009 roku 65,5%). To ostatnie źródło jest dominującym źródłem dochodów budżetu ogólnego (zob. tabela 1).

Tabela 1

**Dochody budżetu ogólnego Unii Europejskiej w latach 2008–2010**  
(środki na płatności\*)

Rodzaj dochodów	2008		2009	
	mld EUR	%	mld EUR	%
Cła rolne i opłaty rolne oraz pozostałe cła	16,9	14,6	19,2	16,5
Podatek VAT	18,1	15,6	19,6	16,8
Dochody powiązane z DNB	73,3	63,4	75,9	65,5
Pozostałe	7,4	6,4	1,4	1,2
<b>Ogółem</b>	<b>115,7</b>	<b>100,0</b>	<b>116,1</b>	<b>100,0</b>

\* 2008 r. – uchwalony budżet oraz budżety korygujące 1/2008 i 2/2008  
2009 r. – uchwalony budżet

*Źródło:* Obliczenia własne na podstawie: Por. Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 69, 13 marca 2009.

Warto podkreślić, że zasoby własne, niezbędne do sfinansowania budżetu na 2009 r., odpowiadają 0,88% łącznego DNB Unii Europejskiej, czyli znajdują się poniżej pułapu 1,24% DNB obowiązującego w latach 2007–2013<sup>6</sup>. Należy też odnotować fakt, że ta relacja także w ostatnich latach była znacznie niższa od tego pułapu. Na marginesie warto zauważyć, że pułap ten, określający znaczenie budżetu ogólnego, jest zdecydowanie mniejszy niż relacja dochodów budżetów krajowych do PKB w krajach członkowskich, kształtująca się na poziomie 30–50% PKB. W ujęciu względnym Unijny budżet jest zatem wielokrotnie mniejszy niż budżety krajowe. Wynika to z faktu, że większość zadań publicznych jest finansowanych na szczeblu krajowym i lokalnym, zaś na szczeblu Unii finansowane (bądź współfinansowane) są jedynie polityki i działania istotne z punktu widzenia procesu integracyjnego. Ponadto jak dotychczas nie było zgody na to, by ten pułap 1,24% DNB jakoś bardziej znacząco zwiększyć. Zgłoszona w 2004 roku propozycja Komisji Europejskiej, by zwiększyć ten pułap do 1,4% DNB spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem krajów będących płatnikami netto.

<sup>6</sup> Por. Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2009, op. cit., s. I/9.



W wydatkach z budżetu ogólnego największy udział mają wydatki ujęte w grupie „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” (45,5% w 2009 r.), przy czym największą część stanowią tu wydatki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, w tym wydatki na płatności bezpośrednie dla rolników oraz interwencje na rynkach rolnych. Rola tej grupy wydatków maleje, głównie ze względu na stopniowy wzrost znaczenia wydatków z grupy „Trwały wzrost” (39,8% w 2009 r.), w której mieszczą się wydatki na cele spójności oraz na wspieranie konkurencyjności gospodarek (zob. tabela 2).

Tabela 2

## Struktura wydatków z budżetu ogólnego w latach 2008–2009 (w %)

Środki na płatności*	2008	2009
1. Trwały wzrost	39,7	39,8
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	46,4	45,5
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	0,1	0,1
4. Unia jako partner na arenie międzynarodowej	6,9	7,7
5. Administracja	6,9	6,9
6. Wyrównania	0,0	0,0
Środki na płatności – ogółem	100,0	100,0

\* 2008 r. – uchwalony budżet oraz budżety korygujące 1/2008 i 2/2008

2009 r. – uchwalony budżet

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: por. Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 69, 13 marca 2009.

Wydatki w grupie „Unia jako partner na arenie międzynarodowej” (w 2009 r. 7,7%) obejmują przede wszystkim wsparcie finansowe dla krajów trzecich, pomoc żywnościową i działania służące umocnieniu pozycji Unii Europejskiej w świecie. Poważną grupę wydatków stanowią wydatki administracyjne (6,9% w 2009 r.) służące finansowaniu działalności unijnych instytucji.

## DOKUMENT KOMISJI Z 12 WRZEŚNIA 2007 – JAKO PODSTAWA KONSULTACJI W SPRAWIE REFORMY BUDŻETU OGÓLNEGO

Zgodnie z ustaleniami przyjętymi w maju 2006 roku przez Parlament Europejski, Radę oraz Komisję gruntowny przegląd budżetu ogólnego Unii Europejskiej miał zostać dokonany w pierwszych latach funkcjonowania nowych rozwiązań przyjętych na lata 2007–2013. Na mocy zawartego

w 2006 roku tzw. Międzyinstytucjonalnego Porozumienia dotyczącego dyscypliny budżetowej Komisja została zobowiązana do przeprowadzenia pełnej analizy, odnoszącej się do wszystkich aspektów wydatków z tego budżetu, w tym wynikających z realizacji wspólnej polityki rolnej, oraz przedstawienia raportu w tej sprawie. Taki raport, zatytułowany *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009*, Komisja Europejska przedstawiła w dniu 12 września 2007 roku<sup>7</sup>.

Wśród głównych przyczyn uzasadniających potrzebę dokonania przeglądu budżetu Komisja wskazała zmiany, jakie miały miejsce w Europie i świecie od 1988 roku, w tym zwłaszcza demokratyczne przemiany w Europie Centralnej i Wschodniej oraz rozszerzenie składu członkowskiego Unii z 12 do 27 krajów. Ponadto zwróciła uwagę na korzystny wpływ jednolitego rynku wewnętrznego na wzrost poziomu zamożności społeczeństwa i na stworzenie euro, globalizację, postęp technologiczny i rosnącą konkurencję w gospodarce światowej, rosnące uzależnienie Unii od dostaw energii z krajów trzecich oraz nowe zagrożenia dla środowiska naturalnego. Za istotny czynnik wymagający uwagi Komisja uznała też postępujący proces starzenia się społeczeństwa w krajach członkowskich oraz nasilającą się presję migracyjną ze strony krajów słabszych ekonomicznie. Komisja uznała, że zmiany te stawiają Unię przed nowymi wyzwaniami, i aby mogła ona im sprostać w następnej dekadzie i dalszej przyszłości potrzebna jest szeroka debata społeczna. Oznacza to konieczność dostosowania budżetu ogólnego do nowej rzeczywistości, tak by mógł on być skutecznym instrumentem realizacji priorytetów, które zostaną wspólnie uzgodnione. Podstawą nadchodzącej reformy budżetu powinno więc być udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakiej Unii oczekujemy i jakie są drogi do osiągnięcia tego celu. Biorąc to pod uwagę, Komisja Europejska nie przedstawiła żadnej wstępnej koncepcji kształtu przyszłego budżetu Unii, gdyż przyjęła założenie, że przegląd istniejącego systemu finansowania stanowi dobrą możliwość dostosowania go do realizacji przyszłych priorytetów. Wśród pytań, uznanych przez Komisję za wymagające pogłębionej refleksji w czasie publicznej debaty na temat reformy budżetu, znalazły się takie pytania, jak:

- Czy dotychczasowy budżet Unii dostosowywał się w sposób wystarczająco do dokonujących się zmian?
- Jak osiągnąć właściwą równowagę między potrzebą stabilności a potrzebą elastyczności przy stosowaniu wieloletnich ram finansowych?

<sup>7</sup> *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy...*, op. cit.

- Czy wyzwania wskazane przez Komisję są tymi, przed jakimi rzeczywiście stoi Unia w nadchodzących dziesięcioleciach?
- Jakie kryteria powinny być zastosowane w celu efektywnej realizacji zasady europejskiej wartości dodanej (*European value added*)?
- W jaki sposób cele polityki powinny być właściwie odzwierciedlone w priorytetach dotyczących wydatków?
- W jakim horyzoncie czasowym powinna nastąpić zmiana kierunków?
- Czy można jeszcze zwiększyć przejrzystość budżetu?
- Jakie zasady powinny być podstawą strony dochodów budżetu oraz jak to powinno przełożyć się na system zasobów własnych?
- Czy istnieje uzasadnienie dla utrzymywania mechanizmów korekcyjnych i kompensacyjnych?
- Jaka powinna być relacja między obywatelami, priorytetami polityki oraz finansowaniem budżetu?

Komisja wyraźnie podkreśliła, że przegląd budżetu nie będzie dotyczył tylko kwestii finansowych. Obejmie on także ocenę wspólnej polityki rolnej oraz polityki spójności. Wspólna polityka rolna ma zostać poddana analizie z punktu widzenia efektów reformy przeprowadzonej w 2003 roku oraz przyszłych priorytetów w zakresie ochrony i zarządzania zasobami naturalnymi. Jeśli chodzi o politykę spójności, to Komisja powołała się na czwarty raport w sprawie spójności z maja 2007 r.<sup>8</sup>, pokazujący postęp, jaki dokonał się w zmniejszaniu dysproporcji oraz uznała, że polityka spójności powinna uwzględniać także nowe wyzwania.

Ogłaszając we wrześniu 2007 roku rozpoczęcie publicznej debaty w sprawie budżetu, Komisja wskazała, że nowe wieloletnie ramy finansowe, ogólna wielkość budżetu, jego struktura zostaną zaproponowane przez nową Komisję, która rozpocznie działalność w 2011 roku. Do tego czasu unijne instytucje powinny określić najważniejsze polityki, które będą funkcjonować w ramach Unii, oraz ocenić, jak budżet ogólny może służyć ich realizacji. Propozycja udziału w debacie nad przedstawionym dokumentem w sprawie reformy budżetu została skierowana przez Komisję przede wszystkim do rządów krajów członkowskich, a ponadto do władz regionalnych i lokalnych oraz do instytucji i podmiotów działających na szczeblu Unii. Komisja zaproponowała, by wszelkie opinie w tej debacie zostały przesyłane do 15 kwietnia 2008

---

<sup>8</sup> *Growing Regions, Growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion*, Communication from the Commission, Brussels May 2007, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf) 10.11.2009, Piąty raport na temat spójności ekonomicznej i społecznej ukaże się w 2010 roku.

roku w celu opublikowania ich (za zgodą autorów) na specjalnej stronie poświęconej reformie budżetu<sup>9</sup>.

## ODPOWIEDZI RZĄDÓW KRAJÓW UNII W SPRAWIE REFORMY BUDŻETU

Zaproszenie do konsultacji w sprawie reformy budżetu ogólnego Unii Europejskiej po roku 2013, skierowane do rządów krajów członkowskich oraz wielu innych podmiotów, spotkało się z ich bardzo aktywną reakcją. Uruchomiona została szeroka debata publiczna. W debacie tej za najważniejsze należy uznać opinie wyrażone przez rządy. Wszystkie rządy przekazały Komisji swe odpowiedzi. Zostały one podane do publicznej wiadomości na stronie Komisji Europejskiej<sup>10</sup>. W ten sposób został określony pewien punkt wyjścia dla procesu kształtowania wieloletnich ram finansowych, które mają obowiązywać po 2013 roku. Opinia publiczna uzyskała pewien obraz intencji poszczególnych krajów co do kształtu przyszłego budżetu oraz czynników, które będą miały wpływ na ten budżet.

Szczegółnej uwagi wymagają opinie wyrażone przez kraje będące największymi płatnikami netto do tego budżetu zarówno w odniesieniu do systemu zasobów własnych, jak i głównych grup wydatków. Nie bez znaczenia są też opinie krajów będących głównymi beneficjentami netto. Ponieważ podstawą budżetu jest decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych, podejmowana jednomyślnie przez wszystkie kraje członkowskie i podlegająca ratyfikacji przez parlamenty krajowe, uzgodnienie budżetu wymaga faktycznie osiągnięcia szerokiego porozumienia między tymi krajami. To z kolei oznacza, że proces negocjacyjny może być trudny i długotrwały, tak zresztą, jak to bywało często do tej pory. Na poważne problemy do pokonania w procesie negocjacyjnym wskazują bardzo różnice w wizji przyszłego budżetu przedstawione przez rządy w odpowiedzi na dokument opublikowany przez Komisję we wrześniu 2007 roku. Przedstawiona dalej analiza odpowiedzi udzielonych przez wybrane kraje wskazuje, że różnice te są bardzo duże.

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm)

<sup>10</sup> Wszystkie odpowiedzi rządów i innych instytucji na Dokument Komisji Europejskiej z 12 września 2007 r. zostały opublikowane na stronie Komisji Europejskiej: [http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm) Dokumenty opublikowane na tej stronie wykorzystano do poniższej analizy stanowisk rządów wybranych krajów Unii Europejskiej zarówno w odniesieniu do dochodów, jak i wydatków (dostępne 12.11.2009).

## System zasobów własnych

### Stanowisko krajów płatników netto

W analizie stanowisk krajów będących płatnikami netto do budżetu ogólnego na uwagę zasługuje w pierwszej kolejności stanowisko **Niemiec**, gdyż kraj ten wnosi do tego budżetu najwięcej. W swym stanowisku w sprawie reform budżetu, przedstawionym 7 kwietnia 2008 roku, niemiecki rząd stwierdził, że reforma budżetu Unii powinna uwzględniać fakt, że fundusze publiczne są ograniczone. Oczekiwany spadek liczby ludności w połączeniu z wydłużeniem się okresu dalszego trwania życia będzie powodować coraz większe obciążenia społeczeństwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. By być przygotowanym na tę sytuację, należy bezwzględnie kontynuować realizowane działania nastawione na konsolidację finansów publicznych. Dyscyplina budżetowa powinna być zatem stosowana do wszystkich publicznych budżetów. Oznacza to konieczność ustalenia w ramach Unii priorytetów odnośnie wydatków. Aby pozyskać długoterminową akceptację podatników należy zapewnić to, że w przyszłym systemie finansowym Unii nie będą występowały nadmierne wpłaty netto. Unia powinna więc wykorzystywać swe zasoby efektywnie. Systemowa ocena skutków polityk finansowanych z unijnego budżetu jest najlepszym sposobem efektywnego wykorzystania środków europejskich. Ocena ta może być skuteczna jedynie wtedy, jeśli każda polityka będzie dysponowała właściwymi instrumentami, a cele i standardy w odniesieniu do każdego instrumentu będą jasno określone. Dla efektywnego wykorzystania zasobów kluczowe znaczenie ma też kontrola ze strony władz oraz społeczeństwa. Obywatele powinni być w stanie zobaczyć, na co idą pieniądze z budżetu UE. W szczególności duże znaczenie ma ujawnianie podmiotów otrzymujących środki budżetowe. Zapewnienie większej przejrzystości dla obywateli systemu finansowego Unii wymagałoby publikowania danych centralnie, zgodnie z jednolitymi standardami, przez Komisję Europejską.

Jeśli chodzi o stronę dochodową budżetu, to według rządu Niemiec powinna ona być oparta na następujących głównych zasadach: stabilność, prostota, efektywność, w odniesieniu do kosztów administrowania oraz sprawiedliwy podział obciążeń pomiędzy kraje członkowskie. Niemiecki rząd wyraził opinię, że system zasobów własnych Unii dotychczas zawsze zapewniał odpowiednie i stabilne dochody, a więc według niego budżet Unii nie ma problemów z dochodami. System zasobów własnych powinien jednak zostać możliwie najwcześniej uproszczony, gdyż w obecnej formie jest zbyt biurokratyczny, zwłaszcza w odniesieniu do dochodów z podatku VAT. Pozyskiwanie tradycyj-

nych zasobów własnych (*Traditional Own Resources* – TOR), obejmujących cła i opłaty rolne, także pociąga nadmiernie wysokie koszty administracyjne. Pożądane byłoby zatem wyeliminowanie tych dwóch składników dochodów po to, by stworzyć prosty system finansowania. Na podkreślenie zasługuje także to, że także Komisja Europejska rozważała radykalne uproszczenie systemu, a nawet oparcie go w pełni na wpływach powiązanych z DNB. Rząd Niemiec wskazał także, że ten przysły uproszczony system zasobów własnych, uwzględniający sytuację ekonomiczną krajów członkowskich, powinien być sprawiedliwy, jeśli chodzi o udział tych krajów w finansowaniu wydatków. Tak długo, jak będą występować niepożądane efekty redystrybucyjne oraz zakłócenia po stronie wydatków, a w efekcie nadmiernie wysokie obciążenia dla niektórych krajów, odpowiedni efektywny mechanizm korekcyjny po stronie dochodów będzie absolutnie konieczny. Powinien on przybrać formę ogólnego mechanizmu korekcyjnego.

Jeśli chodzi o źródła finansowania, system zasobów własnych powinien być tak ukształtowany, by był w stanie reagować łatwo na zmieniającą się sytuację po stronie wydatków. Rząd Niemiec wyraził przekonanie, że taki system oparty jedynie na źródle powiązanim z DNB oraz uzupełniony przez systemowy mechanizm korekcyjny, zmniejszający nadmierne obciążenie płatników netto, najlepiej spełnia wskazane wyżej zasady. Rząd niemiecki uznał, że nie ma potrzeby tworzenia nowego źródła zasobów własnych, gdyż spowodowałyby to więcej problemów. Dotyczy to w szczególności wprowadzenia podatku europejskiego lub innego źródła podobnego do podatku. Niesłuszne są nadzieje tych, którzy uważają, że podatek europejski lub inne nowe źródło pozwolą zakończyć debatę na temat płatników netto. Podatki będą zawsze pobierane przez administracyjne instytucje krajów członkowskich, a następnie przekazywane do budżetu Unii. Wpływy z nich będą więc zawsze przypisane do poszczególnych krajów. Nawet jeśli byłoby nowe źródło, które nie byłoby przypisane do indywidualnych krajów, debata na temat podziału obciążeń przesunęłaby się na stronę wydatków, przyczyniając się w ten sposób do nieefektywnego wykorzystania środków. W opinii niemieckiego rządu wszystkie dyskutowane dotychczas opcje dotyczące zastosowania podatku europejskiego spowodowałyby istotny efekt redystrybucji między krajami członkowskimi w porównaniu z obecnym systemem. Dyskusja na temat potrzeby mechanizmów korekcyjnych mogłaby więc ulec nawet nasileniu. Jest istotne, że w obecnym systemie zasobów własnych istnieje bezpośrednia więź między budżetami krajowymi a budżetem Unii, co ma kluczowe znaczenie dla dyscypliny budżetowej, która jest ważna dla wszystkich krajów członkowskich. Podatek europejski spowodowałby zerwanie, albo ograniczenie tej użytecz-

nej więzi. Powiązanie z DNB wpłat krajów członkowskich do budżetu Unii stanowiłoby odbicie szerokiego wachlarza preferencji dotyczących systemów podatkowych obywateli Unii lepiej niż jednolity podatek europejski. W każdym razie nowe źródło dochodów własnych spowodowałoby, że system ten stałby się bardziej skomplikowany i nie odpowiadałby wskazanym wyżej kryteriom. Natomiast z tymi kryteriami byłby zgodny system całkowicie oparty na DNB wraz z mechanizmem korekcyjnym. System ten mógłby być zastosowany w zasadzie bez naruszania systemu istniejącego obecnie. Po to, by zakres mechanizmu korekcyjnego był stosunkowo niewielki, należałoby też zbadać, czy wkłady krajów członkowskich nie powinny być powiązane z poziomem DNB według parytetu siły nabywczej (*GNI at purchasing-power parity*).

Rząd **Francji**, przedstawiając swe stanowisko w sprawie budżetu ogólnego po 2013 r., w odpowiedzi na dokument Komisji z 12 września 2007 r., stwierdził, że system zasobów własnych UE powinien być sprawiedliwy i przejrzysty. Unia powinna utrzymać finansowanie opierające się, przynajmniej częściowo, na zasobach własnych związanych ze wspólnymi politykami, przyjętymi zgodnie z TWE. Tradycyjne zasoby własne (TOR), bezpośrednio związane z ustanowieniem jednolitego rynku, są zatem odpowiednie jako źródło dochodów budżetu ogólnego. Takie stanowisko rządu francuskiego różni się więc od stanowiska rządu Niemiec, przeciwnego dalszemu utrzymywaniu źródła TOR i VAT. W opinii rządu Francji powinno być także utrzymane źródło oparte na DNB. Budżet powinien zawierać tzw. źródło równowagi (*une ressource «d'équilibre»*), po to by była możliwość sfinansowania wydatków, bez względu na to, jaka byłaby struktura budżetu Unii. Natomiast do rozważenia pozostaje dalsze utrzymywanie źródła w postaci VAT, ze względu na coraz większą złożoność jego stosowania. Ponadto rząd francuski uznał za pożądane rozpoczęcie prawdziwej debaty na temat nowych źródeł zasobów własnych Unii. System zasobów własnych powinien być tak zorganizowany, by wszystkie kraje członkowskie uczestniczyły w finansowaniu budżetu zgodnie z zasadą sprawiedliwości (*équité*), i w sposób uwzględniający zdolność tych krajów do ponoszenia obciążeń finansowych. Francja uznała za niezbędne odejście od obecnie obowiązującego systemu rabatów i korekt, gdyż nie mają one innego, niż historyczne, uzasadnienia, nie odpowiadają już ewolucji relatywnej zamożności krajów członkowskich i prowadzą faktycznie do niemającej usprawiedliwienia polityki redystrybucji na rzecz niektórych krajów, poprzez wysokość wpływów do budżetu Unii. Mnożenie i utrwalanie się mechanizmów doprowadziło do ukształtowania się systemu, który nie jest systemem sprawiedliwym, ani czytelnym dla obywateli. W opinii rządu francuskiego nadszedł więc czas, by naprawić ten stan.

Rząd **Włoch** w swej odpowiedzi na dokument Komisji stwierdził, że reforma systemu zasobów własnych musi być ściśle powiązana z reformą wydatków. Potrzebna jest pogłębiona debata na temat dochodów budżetowych, bowiem w trakcie dotychczasowych negocjacji w sprawie Perspektywy Finansowej koncentrowano się bowiem na wydatkach, a dochody miały znaczenie drugoplanowe.

W opinii włoskiego rządu przez lata system finansowy Unii stał się bardzo skomplikowany. Dowodem na to jest m.in. fakt, że w latach 2007–2013 niektóre kraje członkowskie otrzymują rabaty *ad hoc* na łączną kwotę około 60 mld EUR. Reforma systemu zasobów własnych jest ściśle związana z zagadnieniem „saldy netto”, tzn. z potrzebą zapewnienia tego, by wkłady netto nie były nadmierne, ale były proporcjonalne do relatywnej zamożności poszczególnych krajów. Rząd Włoch podkreślił, że uzasadnienie do stosowania podejścia „saldy netto” jest wątpliwe zarówno z technicznego punktu widzenia (m.in. z powodu problemu obiektywnego określenia korzyści wynikających z polityk Unii pomiędzy krajami członkowskimi), jak i zasadniczego (korzyści wynikające z członkostwa w Unii z pewnością nie mają tylko charakteru operacji rachunkowej). Jednak kwestia ta istnieje i trzeba zastanowić się nad możliwymi rozwiązaniami. Obecny system oparty na *ad hoc* mechanizmach korekcyjnych nie da się utrzymać na dłuższą metę. Zreformowany system zasobów własnych powinien być prosty i przejrzysty oraz gwarantować sprawiedliwy podział obciążeń między kraje członkowskie.

Chodzi o też o to, by zapewnić stabilne źródła finansowania na lata. Jeśli chodzi o ideę uzupełnienia zasobów własnych o nowe źródło podatkowe, przedstawioną przez Parlament Europejski, to powinna ona zostać poddana pogłębionej analizie. Rząd Włoch zwrócił uwagę na to, że idea podatku europejskiego była krytykowana ze względów politycznych (ograniczenie suwerenności narodowej) oraz technicznych (niedostateczna harmonizacja podstawy opodatkowania, regresywny charakter niektórych podatków itp.). Mimo tych słabości, w opinii włoskiego rządu, idea zasługuje na rozważenie. Przekazanie części krajowego podatku na rzecz Unii umożliwiłoby zredukowanie komponentu międzyrządowego, jakim są wpłaty oparte na DNB, w finansowaniu budżetu UE, zapewniając jednocześnie bardziej przejrzystą więź obywateli z unijnym systemem finansowym. W każdym razie stworzenie nowego źródła zasobów własnych musiałyby być zgodne z dwoma fundamentalnymi zasadami: respektowanie narodowej suwerenności podatkowej oraz neutralności podatkowej (w takim znaczeniu, że nie powinno to zwiększyć obciążeń obywateli ani ogólnych wydatków publicznych). Ponadto rząd Włoch zaproponował, by rozważyć wprowadzenie innego nowego źródła systemu



zasobów własnych, które byłyby związane z implementacją unijnych polityk, tak jak to było w przypadku ceł i opłat rolnych, a mogłoby z kar nakładanych na producentów niewywiązujących się z realizacji celów dotyczących redukcji emisji dwutlenku węgla do atmosfery.

Inna opcja przedstawiona przez rząd Włoch to uproszczenie systemu finansowania (proponowane także przez Parlament Europejski) poprzez przejście do systemu opartego wyłącznie na wpłatach powiązanych z DNB przy równoczesnym stopniowym odchodzeniu od istniejących mechanizmów korekcyjnych. Takie rozwiązanie gwarantowałoby wystarczalność i stabilność dochodów przy respektowaniu obowiązującego obecnie pułapu dla systemu zasobów własnych (1,24% of DNB) i uprościłoby system, stałby się on więc bardziej przejrzysty. Odejście od dotychczasowych mechanizmów korekcyjnych byłoby spójne z zasadą równego traktowania (*the principle of parity*) krajów członkowskich i pozwoliłoby zakończyć sytuację, w której część krajów członkowskich jedynie częściowo przyczynia się do wspólnych wydatków, co jest sprzeczne z ideą procesu integracji.

W opinii włoskiego rządu zgłaszana przez niektóre kraje propozycja zniesienia źródła związanego z VAT powinna być potraktowana z dużą ostrożnością, gdyż źródło to opiera się na dobrze zharmonizowanym i skonsolidowanym systemie, którego koszty administracyjne są niskie. Ponadto przejście do systemu dochodów opartych o DNB wzmocniłoby międzyrządowy składnik systemu finansowania UE, a w efekcie zmniejszyłyby się szanse na wypracowanie w przyszłości prawdziwego systemu zasobów własnych. Jeśli chodzi o wkłady netto do budżetu ogólnego, to zamiast *ad hoc* ustalonych mechanizmów korekcyjnych, powinny być jasne i dobrze określone ramy, w których uprawnienia do otrzymania do zwrotu części wkładu do budżetu wynikałyby ze wspólnie uzgodnionych reguł i miałyby zastosowanie do wszystkich krajów.

Reakcją rządu **Wielkiej Brytanii** na dokument Komisji dotyczący reformy budżetu po 2013 r. jest obszerna prezentacja priorytetów, które powinny być finansowane w przyszłości z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Brytyjski rząd nie przedstawił jakichkolwiek postulatów i propozycji odnośnie systemu zasobów własnych, nie poruszył praktycznie kwestii rabatu, z którego Wielka Brytania korzysta od długiego czasu. Kwestie te zostały całkowicie przezeń pominięte, co można tłumaczyć jako chęć zachowania dotychczasowego kształtu tego systemu oraz rabatu. Z analizy zaproponowanych przez Wielką Brytanię priorytetów odnośnie wydatków i kierunków zmian w obecnej strukturze wydatków można pośrednio wnioskować, że kraj ten jest generalnie przeciwny zwiększeniu dotychczasowego pułapu zasobów własnych w relacji do DNB.

Rząd **Holandii** w odniesieniu do źródeł finansowania budżetu UE po 2013 roku, w swej odpowiedzi na dokument Komisji, stwierdził, że modernizacja systemu dochodów UE jest istotną częścią reformy budżetu. Dochody i wydatki budżetowe są ze sobą ściśle powiązane. Fakt, że część krajów członkowskich korzysta z mechanizmów korekcyjnych, jeśli chodzi o stronę dochodową budżetu jest bezpośrednim skutkiem nierównowagi po stronie wydatków. Nowy system zasobów własnych powinien zawierać strukturalne rozwiązanie dla tej nierównowagi i przede wszystkim powinien być sprawiedliwy i oparty na osiągniętym przez kraje członkowskie poziomie zamożności (*based on health*). W opinii holenderskiego rządu nowy system powinien być możliwie prosty, przejrzysty i przewidywalny, a koszty pozyskiwania zasobów niskie. Kryteria te wskazują, że źródło oparte o DNB powinno być jedynym źródłem finansowania. Pozwoliłoby to na respektowanie zasady, że „największy ciężar powinien być dźwigany na najsilniejszych barkach” (*the strongest shoulders should bear the heaviest burden*). Byłaby to tzw. sprawiedliwość pionowa (*vertical fairness*). Powinna też być „sprawiedliwość horyzontalna”: kraje członkowskie mające podobny poziom zamożności powinny wносить podobne płatności do budżetu. Tak długo, jak tak nie będzie, będą potrzebne mechanizmy korekcyjne, eliminujące tę nierównowagę. Ponadto obecny pułap zasobów własnych nie powinien być zwiększony. Rząd Holandii opowiedział się też przeciw wprowadzeniu podatku europejskiego.

Rząd **Austrii**, odpowiadając na analizowany dokument Komisji, w odniesieniu do systemu zasobów własnych zaproponował następujące kierunki reformy:

- zbadanie możliwości ustanowienia na szczeblu Unii nowego źródła dochodu, np. z tytułu opodatkowania transakcji finansowych, podatku związanego z ochroną środowiska naturalnego i podatku związanego z transportem;
- utrzymanie tradycyjnych zasobów własnych;
- uproszczenie systemu korekcyjnego;
- niestosowanie kolejnych mechanizmów korekcyjnych kosztem Austrii;
- zniesienie źródła zasobów własnych z tytułu VAT.

Stanowisko krajów beneficjentów netto

Rząd **Grecji** w swej odpowiedzi na dokument Komisji odnośnie reformy budżetu UE stwierdził, że wkłady krajów do budżetu powinny odzwierciedlać relatywny poziom zamożności krajów członkowskich. Jednocześnie rząd

grecki wskazał, że nie jest przekonany co do słuszności stosowania mechanizmów korekcyjnych, gdyż odzwierciedlają one bardzo wąskie postrzeganie korzyści i kosztów członkostwa w Unii. Przyznane dotychczas mechanizmy korekcyjne skomplikowały system zasobów własnych i przyczyniły się do tego, że w dużym stopniu nie jest on zgodny z zasadą sprawiedliwości. Przyczyny, dla których ustanowiono mechanizm korekcyjny dla Wielkiej Brytanii zdecydowanie straciły na znaczeniu z uwagi na spadek udziału wydatków na wspólną politykę rolną w wydatkach budżetu ogólnego Unii. Kolejne zmiany systemu zasobów własnych faktycznie sprzyjały bardziej zamożnym krajom członkowskim, biorąc pod uwagę *per capita* DNB, bez uwzględniania korzyści pośrednich. W ten sposób niektóre zamożne kraje, których udział w dochodach budżetu UE powinien wynosić około 10%, aktualnie płacą mniej niż 1% ich DNB *per capita*. Natomiast, inne, mniej zamożne kraje, których udział w dochodach budżetu jest niższy (wynosi 1–2%), aktualnie ponoszą bardziej znaczące ciężary, gdyż płacą do budżetu więcej niż wynosi 1% ich DNB *per capita*. Z tych wszystkich względów rząd Grecji uznał, że budżet ogólny powinien opierać się na TOR i źródle DNB, natomiast wszelkie rabaty i mechanizmy korekcyjne powinny być wyeliminowane.

Rząd **Irlandii**, odpowiadając na zagadnienia postawione przez Komisję Europejską w sprawie systemu finansowania Unii po 2013 roku, wskazał, że system, w którym kraje członkowskie wnoszą środki do budżetu Unii poprzez bezpośrednie wpłaty z budżetu (źródło oparte na DNB), przekazując pobierane cła oraz część pobieranego przez siebie VAT, zapewnia stabilne źródła dochodów. System ten jest jednak jest bardzo złożony i trudny do zarządzania, więc Irlandia mogłaby poprzeć prostszy system finansowania wydatków, który w dalszym ciągu byłby oparty głównie na wpłatach powiązanych z DNB oraz na tradycyjnych zasobach własnych. Irlandzki rząd uznał, że system, w którym dominujące znaczenie mają dochody budżetowe powiązane z DNB, jest najbardziej sprawiedliwy, gdyż opiera się na rzeczywistej zdolności płatniczej krajów członkowskich. Charakteryzuje się on wysoką transparentnością oraz niskimi kosztami administracyjnymi z punktu widzenia tych krajów. Rząd Irlandii opowiedział się także zdecydowanie przeciw podatkowi europejskiemu, m.in. z tego powodu, że nie wiadomo, czy taki podatek byłby sprawiedliwy. Ponadto uznał, że wszelkie rabaty są niewłaściwym rozwiązaniem z punktu widzenia długoterminowego finansowania Unii. Powinny zatem być stopniowo eliminowane. W opinii rządu Irlandii nieużyteczne też byłoby rozwiązanie alternatywne w postaci jakiegoś ogólnego mechanizmu korekcyjnego. Ostatecznie reforma powinna doprowadzić do zakończenia zastosowania jakichkolwiek rabatów.

W odpowiedzi polskiego rządu na dokument Komisji z września 2007 roku wskazano, że wpłaty oparte na DNB, w połączeniu ze stosowaniem mechanizmów korekcyjnych (obecnie 5 krajów), prowadzą do nierównomiernego obciążenia krajów członkowskich. W efekcie kraje mniej zamożne ponoszą większe koszty. Rząd zwrócił także uwagę na to, że budżet UE w relacji do PKB UE ciągle maleje. Mniejszy budżet to zmniejszenie znaczenia interesu wspólnego, a w konsekwencji także osłabienie wspólnych instytucji. Powstaje zatem pytanie, w jakim kierunku w dłuższej perspektywie będzie ewoluować proces integracyjny. Czy będzie to bardziej współpraca międzyrządowa? Z punktu widzenia Polski lepiej byłoby, gdyby budżet Unii był aktywnym instrumentem w procesie integracyjnym. Modernizacja polskiej gospodarki, niezbędna w celu sprostania przez nią współczesnym wyzwaniom, oznacza, że także po 2013 roku potrzebne będzie wsparcie finansowe z budżetu Unii.

## WYDATKI BUDŻETOWE

### Stanowisko krajów płatników netto – na przykładzie Niemiec

W odniesieniu do wydatków rząd **Niemiec**, w odpowiedzi na dokument Komisji z 12 września 2007 r., przedstawił osiem głównych zasad, które powinny być uwzględnione przy reformie budżetu Unii:

1. *Ograniczenie wydatków, utrzymanie dyscypliny budżetowej* – konieczne z tego względu, że fundusze publiczne są ograniczone. Obecne ramy budżetowe Unii, jak również elastyczność rocznej procedury budżetowej, sprawdziły się w praktyce. Dyscyplina budżetowa wymusza koncentrację na zadaniach, które zapewniają wyraźną wartość dodaną w porównaniu z działaniami na szczeblu krajowym.
2. *Sprawiedliwa alokacja narodowych wpłat* – pozwalająca na to, by podział obciążeń finansowych był proporcjonalny do sytuacji ekonomicznej krajów członkowskich i do zamożności ich obywateli. Nadmierne obciążenia netto mają negatywny wpływ na postrzeganie Unii wśród obywateli i dlatego powinno się ich unikać.
3. *Koncentracja na przyszłość* – umożliwiająca budżetowi na finansowaniu w większym stopniu nowych zadań, by wzmocnić zdolność Unii sprostania przyszłym wyzwaniom. Kluczowe znaczenie powinny mieć innowacje oraz wzrost konkurencyjności.
4. *Unikać podejmowania zobowiązań z góry* – przegląd budżetu w ciągu następnych kilku lat powinien pozwolić na ustalenie, które przyszłe trendy

- i polityczne cele mają mieć pierwszeństwo. Przed zakończeniem tego procesu nie należy podejmować *a priori* zobowiązań w odniesieniu do poszczególnych obszarów, które będą mieć skutek dla przyszłych wydatków.
5. *Poważne traktowanie zasady pomocniczości oraz uwzględnianie europejskiej wartości dodanej (European value added)* – zadania, które mogą być lepiej zrealizowane na szczeblu krajowym nie powinny być podejmowane na szczeblu Unii. Nie każde wyzwanie wymaga reakcji finansowej. W wielu przypadkach za pomocą regulacji można osiągnąć więcej niż poprzez wydatki. Tam, gdzie wydatki są konieczne, finansowanie krajowe powinno poprzedzać finansowanie wspólnotowe, o ile cel może być właściwie osiągnięty także w ten sposób.
  6. *Poprawa efektywności unijnych polityk* – skuteczność polityk może być oceniona tylko wtedy, gdy cele i kryteria są ściśle zdefiniowane. Istniejące i nowe polityki muszą być oceniane po to, by umożliwić ich właściwe dostosowanie do tych celów. Kluczowym elementem skutecznych polityk jest dobrze funkcjonujący system kontroli.
  7. *Zwiększenie przejrzystości budżetowej* – po to, by zwiększyć porównywalność z budżetami krajów członkowskich. Perspektywa finansowa powinna być w przyszłości negocjowana i ustalana w cenach bieżących. Ponadto Komisja Europejska powinna ujawniać podmioty otrzymujące fundusze publiczne, co oznacza większą przejrzystość budżetu dla obywateli.
  8. *Uproszczenie systemu zasobów własnych* – obecny system zapewnia Unii takie fundusze, jakich ona potrzebuje. Nie są więc potrzebne nowe źródła, gdyż stworzy to więcej problemów niż ich rozwiąże. Niektóre z istniejących źródeł wiążą się z nadmierną biurokracją. Niemcy opowiadają się zatem za skoncentrowaniem się na źródle powiązanim z DNB, najlepiej z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej.
- Stanowisko rządu Niemiec wobec zmian w głównych grupach wydatków:
1. *Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia (dział 1b)* – Niemcy są za tym, by w dalszym ciągu najmniej rozwinięte regiony były określane wyłącznie na podstawie sprawdzonego już kryterium w postaci poziomu PKB na mieszkańca. Inne wskaźniki ekonomiczne, takie jak bezrobocie, czy ewolucja sytuacji demograficznej znajdują bowiem odzwierciedlenie w tym wskaźniku. Stworzenie nowych kryteriów dla określenia najmniej rozwiniętych regionów mogłoby rozwodnić politykę spójności i zmniejszyć jej skuteczność. Zwraca uwagę stwierdzenie niemieckiego rządu, że obok regionów najmniej rozwiniętych, ukierunkowaną pomoc w rozwoju swych możliwości powinny też otrzymać regiony już obecnie przyczyniające się do konkurencyjności Unii w gospodarce światowej.

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, jak pogodzić politykę strukturalną nastawioną na wspieranie wzrostu gospodarczego z polityką mającą na celu zmniejszanie różnic między krajami członkowskimi w poziomie rozwoju gospodarczego. W opinii niemieckiego rządu wysiłki powinny być skoncentrowane z jednej strony na najmniej rozwiniętych regionach, z drugiej strony wszystkie kraje członkowskie powinny koncentrować na działaniach mających wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, biorąc także pod uwagę sytuację demograficzną i wymogi ekologiczne. Polityka spójności, jako nowoczesna polityka Wspólnoty, musi być tak ukształtowana, by sprostać nowym wyzwaniom. Przede wszystkim jednak chodzi o to, by fundusze strukturalne Unii były bardziej ukierunkowane na specyficzne cele. Stworzenie dodatkowych kryteriów przyznawania pomocy wymaga przekonujących powodów. Zważywszy na nowe wyzwania, należy zbadać, w jakim stopniu mogą one zostać podjęte w ramach wspólnotowych polityk poprzez zmiany legislacyjne, a dodatkowo, jeśli konieczne, poprzez fundusze strukturalne. W opinii rządu Niemiec, w obecnych ramach finansowych istnieją liczne możliwości reagowania na przyszłe wyzwania. Na przykład Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego obejmuje zarówno cel w postaci „konwergencja”, jak i cel „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie”. Możliwe jest zatem z jednej strony wsparcie finansowe z tego funduszu dla badań oraz rozwoju technologicznego, społeczeństwa informacyjnego, innowacji, gospodarki opartej na wiedzy, a z drugiej wsparcie dla ochrony środowiska naturalnego. Istnieją więc możliwości reagowania przez regiony, przy wykorzystaniu unijnych funduszy strukturalnych, na problemy związane ze zmianami klimatycznymi.

Rząd Niemiec opowiedział się także za uwzględnieniem w większym stopniu zdolności absorpcyjnej krajów członkowskich przy kształtowaniu polityki spójności. Należy tu wziąć pod uwagę doświadczenia makroekonomiczne tych krajów w okresie minionych kilku lat. Dodatkowy bodziec pochodzący z funduszy kohezyjnych, według niemieckiego rządu, w wielu przypadkach przyczynił się do przegrzania gospodarki, a w efekcie do podważenia jej stabilności. Biorąc to pod uwagę, Unia wydała zalecenia odnośnie zacieśnienia polityki budżetowej przez kraje członkowskie, zaś zalecenia te z kolei są trudne do pogodzenia z pełnym wykorzystaniem dostępnych funduszy unijnych.

W odniesieniu do grupy wydatków z działu 2 budżetu ogólnego (zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona) niemiecki rząd uznał, że wspólna polityka rolna będzie w dalszym ciągu Unii potrzebna, by utrzymać dywersyfikację sektora rolnego. Potrzebne jest jednak uproszczenie i harmonizacja instrumentów tej polityki. Pozwoliłoby to zwiększyć skuteczność i przejrzystość, a w efekcie społeczną akceptowalność tej polityki. Okres do 2013 roku

powinien zostać wykorzystany, by skonsolidować wprowadzone już reformy i dostosować instrumenty. W sektorze rolnym nastąpiły zmiany. Jednocześnie coraz bardziej intensywna jest publiczna debata na temat słuszności interwencji państwa w sektorze rolnym. Po 2013 roku, podjęte reformy WPR powinny być kontynuowane, a instrumenty polityki powinny być dostosowane do nowych warunków. Powinna być więc kontynuowana eliminacja tradycyjnych elementów, takich jak podtrzymywanie cen i kwoty produkcyjne. Sytuacja na rynku powinna być brana pod uwagę przy kształtowaniu instrumentów polityki rynkowej i dochodowej.

Rząd niemiecki przedstawił następujące priorytety dla przyszłej WPR:

- zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności i efektywności ekonomicznej regionów wiejskich jak również stworzenie miejsc pracy w rolnictwie i poza nim, zwłaszcza w sektorach innowacyjnych (np. produkty rolne nieżywnościowe);
- dostosowanie infrastruktury technicznej i społecznej do procesu odpływu ludności ze wsi i jej starzeniem się;
- wykorzystanie gruntów, w tym leśnych, w sposób korzystny dla ochrony środowiska naturalnego, co sprzyjać będzie też dostosowaniom do zmian klimatycznych.

Jeśli chodzi o stosowany 7-letni okres planowania finansowego, to według rządu Niemiec, okazał się on dobrą gwarancją stabilności finansowej. Nieuzasadnione są więc argumenty przedstawiane dotychczas za skróceniem tego okresu do 5 lat, w tym argument, że pozwoliłoby to zsynchronizować mandat Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej z okresem budżetowym, co umożliwiłoby każdemu Parlamentowi Europejskiemu podjąć decyzję o Perspektywie Finansowej w czasie jego okresu legislacyjnego. Krótszy okres miałby szkodliwy wpływ na skuteczność kształtowania programów regionalnych, gdyż bezpieczeństwo planowania jest większe, gdy okres planowania jest dłuższy.

Stanowisko krajów beneficjentów netto w sprawie wydatków

– Irlandia

Rząd **Irlandii** opowiedział się za stopniową ewolucją, a nie radykalnymi zmianami wydatków z budżetu ogólnego. Ponadto w swej opinii stwierdził, że:

- potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oznacza, że Wspólna Polityka Rolna nie może zmienić się gwałtownie, dopuszczalne są jedynie stopniowe zmiany;

- finansowanie z Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności powinno być skoncentrowane na najmniej rozwiniętych krajach członkowskich;
- większego znaczenia w wydatkach budżetowych powinno nabrać finansowanie działań służących zwiększeniu efektywności gospodarki, w szczególności wydatki na prace badawczo-rozwojowe oraz transfer technologii;
- polityka oraz inwestycje służące realizacji celów dotyczących energii oraz klimatu powinny być w większym stopniu niż dotąd wspierane przez budżet ogólny.

Preferencje wyrażone przez rząd Irlandii wskazują, że kraj ten w zasadzie nie chciałby jakichś bardziej znaczących zmian w budżecie w porównaniu ze stanem obecnym. Najchętniej zaakceptowałby sytuację, w której w dalszym ciągu byłyby możliwe duże transfery na jego rzecz w ramach polityki spójności, by na rolnictwo dalej wydatkowano stosunkowo duże środki. Wydatki prorozwojowe zostały umieszczone jako jeden z dalszych priorytetów. Stanowisko Irlandii uznać można za zbliżone do stanowiska wyrażanego przez inne kraje będące beneficjentami netto w odniesieniu do wielkości i struktury wydatków z budżetu ogólnego Unii. Irlandia przez bardzo długi czas, praktycznie od czasu wejścia do Wspólnoty Europejskiej w 1973 roku, obficie korzystała ze wspólnotowego wsparcia finansowego. Wsparcie to okazało się jednym z głównych czynników ogromnego awansu cywilizacyjnego tego kraju, czego wyrazem było uzyskanie drugiej po Luksemburgu pozycji w UE pod względem wysokości PKB na mieszkańca. Po rozszerzeniu Unii w 2004 roku o kraje Europy Środkowej i Wschodniej Irlandia straciła swą preferencyjną pozycję jako beneficjent unijnych środków, tym nie mniej w dalszym ciągu jest zainteresowana, aby z nich korzystać w możliwie największym stopniu.

Podsumowując stanowiska rządów przedstawione w 2008 roku w sprawie kierunków reformy budżetu ogólnego Unii Europejskiej można wyciągnąć wiele ważnych wniosków. Otóż kraje będące płatnikami netto opowiadają się za tym, by:

- nie zwiększać ogólnej relacji wydatków budżetowych do PKB. Powinna ona zatem pozostać na poziomie nie wyższym niż dotychczas (maksymalnie 1,24% DNB), a najbardziej pożądane z ich punktu widzenia byłoby zmniejszenie tej relacji;
- nie wprowadzać dodatkowych źródeł dochodów budżetowych i efektywnie wykorzystać te źródła, które są, a w szczególności źródła powiązane z DNB, ale powinno ono lepiej być powiązane ze stanem zamożności poszczególnych krajów;
- uprościć i uczynić bardziej przejrzystym cały system zasobów własnych;



- zwiększyć wydatki na cele związane z poprawą konkurencyjności gospodarek, w tym wydatki na prace badawczo-rozwojowe.

Z kolei kraje będące beneficjentami netto środków z budżetu ogólnego są za tym, by jak najwięcej funduszy przeznaczać na politykę spójności, co miałyby służyć zmniejszaniu różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między nimi a wysoko rozwiniętymi krajami członkowskimi. Dość niechętnie kraje te zapatrują się na perspektywę przeznaczania relatywnie większych funduszy na cele związane z poprawą konkurencyjności gospodarek. W szczególności obawiają się tego, że nie będą w stanie skutecznie konkurować o środki na badania naukowe i postęp technologiczny i w efekcie środki te trafią w dużej części do najlepiej rozwiniętych krajów członkowskich, uszczuplając w ten sposób pulę funduszy, które byłyby dostępne na finansowanie polityki spójności.

## UWARUNKOWANIA REFORMY – PODSUMOWANIE ORAZ PERSPEKTYWY

Analizując uwarunkowania rzutujące na kształt przyszłego budżetu ogólnego, należy stwierdzić, że jedną z głównych niewiadomych jest tu przyszły skład członkowski Unii. Nasuwa się pytanie, czy i kiedy będzie faktycznie realizowany proces rozszerzania Unii o nowe kraje. Sprawa ta nie jest przesądzona. Z dotychczasowej debaty wynika, że największe szanse na wejście do Unii mają niektóre kraje bałkańskie. Nie jest jasna sprawa integracji z Unią takich krajów, jak Ukraina czy Mołdawia.

Zważywszy na istniejące różnice w poziomie rozwoju gospodarczego krajów Unii w obecnym składzie, za istotne należy uznać poszukiwanie możliwości utrzymania mechanizmów solidarności. Solidarność ta miała istotny wpływ na kształt Perspektywy 2000–2006. Przy określaniu Perspektywy na lata 2007–2013 już była ona nieco słabsza, co znalazło wyraz w niższej niż poprzednio relacji zasobów własnych do DNB. Istnieją obawy, że w następnym okresie solidarność ta ulegnie dalszemu zmniejszeniu.

Rozważając możliwości ustanowienia nowego źródła zasobów własnych w postaci wpływów z tzw. podatku europejskiego, należy stwierdzić, że są one raczej niewielkie ze względu na wyraźny sprzeciw dużej grupy krajów. Przy zastosowaniu tego nowego źródła być może byłoby łatwiej ustalać budżet, ale nie ma co do tego pewności. Obecnie, mimo całego automatyzmu pozyskiwania środków w ramach systemu zasobów własnych, istnieje ciągle jakieś pole do negocjacji między krajami członkowskimi, a w konsekwencji do powsta-

wania problemów. Gdyby podatek taki faktycznie został wprowadzony, to mogłoby to sprzyjać rozwojowi procesu integracyjnego dzięki możliwości finansowania nowych przedsięwzięć, w tym np. wspólnej armii. Jeśli chodzi o czynniki przemawiające przeciw wprowadzeniu podatku europejskiego, to przede wszystkim należy wskazać, że byłby to dodatkowy podatek ściągany przez krajowe administracje podatkowe, co oznacza dodatkowe koszty do poniesienia. Ponadto podatnicy byłiby obciążeni dodatkowym podatkiem, a wątpliwe jest to, czy nowe obciążenie podatkowe, choćby związane ze szlachetnym celem, zostało przez nich zaakceptowane. Zważywszy na te słabości, wpłaty powiązane z DNB wydają się być prostszym rozwiązaniem.

Z kolei wydatki z budżetu należy postrzegać przede wszystkim jako wyraz realizacji konkretnych celów integracyjnych. Środki z budżetu służą finansowaniu lub współfinansowaniu wyznaczonych zadań. Wielkość i struktura tych wydatków jest więc silnie uwarunkowana tymi celami i zadaniami, a z drugiej strony dostępnością źródeł wpływów do budżetu.

Grupą wydatków, która zapewne wzbudzi najwięcej dyskusji pomiędzy krajami członkowskimi, są wydatki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej. Wiadomo, że budżet na 2007–2013 był pewnym kompromisem między Wielką Brytanią a pozostałymi krajami członkowskimi. Przy ustalaniu ram finansowych na ten okres przyjęto, że przed uchwaleniem zasad finansowania z budżetu ogólnego UE po 2013 roku nastąpi przegląd zasad funkcjonowania WPR obowiązujących po reformie przeprowadzonej w 2003 roku i kosztów tej polityki wynikających dla tego budżetu. Ewentualne wprowadzenie większego współfinansowania tej polityki z budżetów krajowych będzie krokiem w kierunku renacjonalizacji tej polityki. Analizując potencjalne efekty takiego kierunku zmian, można oczekiwać, że im wyższy byłby udział budżetów krajowych w finansowaniu interwencji podejmowanych w rolnictwie, tym większa byłaby konkurencja między krajami członkowskimi w udzielaniu krajowego wsparcia finansowego dla sektora rolnego. Skutkowałoby to wzrostem wydatków publicznych na rzecz tego sektora. Radykalna zmiana WPR mogłaby się okazać niekorzystna m.in. z punktu widzenia polskiego rolnictwa. Zmniejszenie roli dopłat bezpośrednich mogłoby oznaczać konieczność zwiększenia wsparcia socjalnego dla ludności wiejskiej z krajowych środków publicznych. W procesie reformy WPR do rozstrzygnięcia jest przede wszystkim to, jak ma być w Unii finansowany rozwój obszarów wiejskich. Jeśli chodzi o wykorzystanie środków z budżetu UE, finansowanie to dotychczas realizowano, *po pierwsze*, w ramach polityki spójności, *po drugie*, poprzez wydatki na rynku produktów rolnych dokonywane w ramach WPR. Trudno obecnie przewidzieć, który z tych sposobów będzie miał większe znaczenie po 2013 roku.

W procesie kształtowania nowych wieloletnich ram finansowych do rozstrzygnięcia pozostanie to, czy mają one obejmować okres 7 lat, czy może okres ich obowiązywania powinien być zgodny z kadencją Parlamentu Europejskiego. Pozytywne strony siedmioletniego okresu wynikają z tego, że przeciwdziała to wpływowi cyklu politycznego na kształt wydatków z budżetu UE. Ogranicza się w ten sposób pole do decyzji o charakterze populistycznym. Gdyby okres obowiązywania ram finansowych był silnie powiązany z kadencją Parlamentu Europejskiego, to nie sprzyjałoby to rozsądnemu kształtowaniu wydatków, tak, jeśli chodzi o ich poziom, jak i strukturę. Nie służyłoby to celom rozwojowym ani postępowi w procesie integracji europejskiej.

Poważnym obszarem do negocjacji będzie także kwestia rabatów, z których korzystała dotychczas Wielka Brytania oraz niektóre inne kraje będące płatnikami netto. Wiadomo, że bez tych rabatów kwoty wnoszone przez te kraje do budżetu byłyby znacznie większe. Zrozumiałe jest zatem, że kraje te najchętniej utrzymałyby istniejące mechanizmy korekcyjne. Do mechanizmów tych zdecydowanie niechętnie nastawione są pozostałe kraje, a w szczególności najsłabsze ekonomicznie, postrzegające obowiązek finansowania tych rabatów jako niesprawiedliwy. Te ostatnie w swych stanowiskach wyrażonych w odpowiedzi na dokument Komisji z września 2007 roku zasadniczo opowiedziały się przeciw wszelkim rabatom.

Kształt przyszłego budżetu UE będzie uzależniony od modelu integracji, który w praktyce będzie realizowany. Mniejszy budżet w porównaniu z realizowanym w latach 2007–2013 oznaczać może ograniczenie możliwości osiągnięcia przez Unię celów traktatowych oraz sprostania nowym wyzwaniom, w szczególności energetycznym, klimatycznym, związanym ze starzeniem się społeczeństwa. Podstawowe zatem znaczenie ma to, czy przyszły model integracji ograniczał się będzie do realizacji ambitnych długookresowych celów, czy tylko do doraźnych działań interwencyjnych.

Czynnikiem, który będzie silnie rzutował na przebieg negocjacji w sprawie finansowania Unii w okresie po 2013 roku, jest stan finansów publicznych w krajach członkowskich, w szczególności w tych, które są płatnikami netto. Światowy kryzys ekonomiczny przyczynił się do poważnego wzrostu deficytów budżetowych, a w efekcie zadłużenia publicznego. Możliwości zwiększania zasobów unijnego budżetu są zatem dość ograniczone.

## STRESZCZENIE

Kształtowanie zasad finansowania Unii Europejskiej mających obowiązywać od 2014 roku wiąże się z poważnymi wyzwaniami. Zważywszy na istniejące różnice w poziomie rozwoju gospodarczego krajów Unii w obecnym składzie, za istotne należy uznać zachowanie mechanizmów solidarności. Istnieją obawy, że w następnym okresie solidarność ta ulegnie dalszemu zmniejszeniu. Ustanowienie nowego źródła zasobów własnych w postaci wpływów z tzw. podatku europejskiego jest mało prawdopodobne ze względu na wyraźny sprzeciw dużej grupy krajów. Grupą wydatków, która zapewne wzbudzi najwięcej dyskusji między krajami członkowskimi, są wydatki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej oraz pomoc regionalną. Poważnym obszarem do negocjacji będzie także kwestia rabatów, z których korzystała dotychczas wielka Brytania oraz niektóre inne kraje będące płatnikami netto. Kształt przyszłego budżetu UE będzie uzależniony od modelu integracji, który w praktyce będzie realizowany. Podstawowe znaczenie ma to, czy przyszły model integracji ograniczał się będzie do realizacji ambitnych długookresowych celów, czy tylko do doraźnych działań interwencyjnych. Czynnikiem, który będzie silnie rzutował na przebieg negocjacji w sprawie finansowania Unii w okresie po 2013 roku, jest stan finansów publicznych w krajach członkowskich, w szczególności w tych, które są płatnikami netto. Światowy kryzys ekonomiczny przyczynił się do poważnego wzrostu deficytów budżetowych, a w efekcie zadłużenia publicznego. Możliwości zwiększania zasobów unijnego budżetu są zatem dość ograniczone.

## SUMMARY

The creation of principles of financing the European Union which are to come into force in 2014 is connected with some serious challenges. Taking into account the existing differences in the level of economic development of the present European Union member states, it is essential to acknowledge the mechanisms of solidarity. There is some concern that in the future that solidarity will continue to decrease. The establishment of a new source of individual funds in the form of income from the so-called European tax is not very probable due to an evident opposition from a big group of countries. The spending which will certainly cause the biggest controversies among the member states is the financing of the Common Agricultural Policy and regional support. An important area for negotiations will also be constituted

by the issue of rebates which benefit the United Kingdom and some other countries being net payers. The shape of the future European Union budget will be determined by the integration model which is planned to be practically implemented. The key issue is whether the future integration model will be limited to the implementation of ambitious long-term objectives or only to current intervention activities. The factor that will strongly affect the negotiations of how to finance the European Union in the period after 2013 is the condition of public finance in the member states, especially those which are net payers. The global economic crisis caused a considerable increase of budget deficits and resulted in the rise of public debt. Thus, the possibilities to increase the Union budget are rather limited.

**Marian Guzek**

## WARUNKI USTROJOWE I PODSTAWY DOKTRYNALNE TRANSFORMACJI W POLSCE NA TLE INNYCH KRAJÓW POSTKOMUNISTYCZNYCH

Celem artykułu jest przedstawienie diagnostycznych ocen polskich zmian ustrojowych oraz sposobów transformacji systemu gospodarczego, analizowanych z punktu widzenia podstaw doktrynalnych.

Wprawdzie od wczesnych lat powojennych społeczeństwo polskie nosiło w sobie – i nadal nosi – upragniony, a nienarodzony ustrój demokratyczny i sprawiedliwy, z gospodarką przyzwoitego kapitalizmu, to jednak zamiast niego po upadku komunizmu, narodził się inny ustrój, nazywany eufemistycznie ustrojem III RP, a w rzeczywistości był to od początku ustrój postkomunistyczny. Warto poszukać odpowiedzi na pytanie, dlaczego społeczeństwo zgodziło się, w zasadzie bez oporu, na utworzenie i przedłużanie istnienia – pod kamuflującą podszewką transformacji systemowej – polskiego postkomunizmu. Zanim zastanowimy się nad tym, skąd on się wziął, przyjrzyjmy się doświadczeniom innych krajów postkomunistycznych.

### CHARAKTER ZMIAN SYSTEMOWYCH W CAŁYM REGIONIE

Najbardziej uderzającą cechą zmian ustrojowych w całym obozie komunistycznym, oprócz Polski, był brak zorganizowanych sił społecznych, destrukcyjnych wobec komunizmu i mających kreować nowy ustrój. Pod wpływem polskiego Sierpnia 1980 r. oraz stanu wojennego rozpoczęły się jednak w innych krajach wydarzenia układające się w charakterystyczny ciąg przekształceń ustrojowych.

Ich pierwszym etapem była pieriestrojka M. Gorbaczowa, zakładająca niezbędność zmian systemu. W drugim etapie rozpoczął się proces obalania

komunizmu przez same partie komunistyczne. Towarzyszyło temu procesowi usuwanie ich dogmatycznych frakcji drogą pokojową lub przy zastosowaniu siły. Ten drugi sposób wymagał bądź oddania strażów armatnich (do budynku Rady Najwyższej w Moskwie), bądź użycia broni mniejszego kalibru, lecz w celu wyeliminowania samego przywódcy partii i jego małżonki (w Rumunii).

Głównym przedsięwzięciem trzeciego etapu było uruchamianie zjawisk o charakterze pospolitego ruszenia typu aksamitnej rewolucji. Dzięki temu mogła nastąpić dalsza korekta przywództwa partii komunistycznych oraz zwiększenie ich wiarygodności w oczach społeczeństw. W czwartym etapie partie te deklarowały swe przekształcenie w twory socjaldemokratyczne i pod takimi szyldami rozpoczęły działać jako zorganizowane siły kreujące nowy ustrój postkomunistyczny, określane jednak ładniejszymi nazwami.

Rodził on od razu proces uwłaszczania tzw. nomenklatury partyjnej. W niektórych krajach stosowano wprawdzie kupony lub bony majątkowe, przydzielane ludności, lecz prawa własności do majątku państwowego przechodziły szybko w ręce prominentów nowej władzy, a zwłaszcza starego aparatu komunistycznego. W całym systemie polityczno-gospodarczym zwiększała się rola oligarchów krajowych lub koncernów międzynarodowych. Skrajnym przykładem pierwszego typu była Rosja, a drugiego – Węgry, które najszybciej pozbyły się większości majątku państwowego na rzecz wielokapitałowych firm zagranicznych.

Przekształcone partie komunistyczne, działające pod różnymi nazwami, zmieniały gruntownie swą orientację ideologiczną. Czyniły to zwykle w kierunku neoliberalizmu – trudnego do przykrycia propagandą lewicowo-socjalną. W nowym ustroju postkomunistycznym zapewniały sobie liczną reprezentację w parlamentach, a także możliwości powoływania rządów przy wsparciu innych ugrupowań. Z socjologicznego punktu widzenia można zauważyć, że siły społeczne promujące ustrój postkomunistyczny ulegały poszerzeniu o grupy zwolenników polityki neoliberalnej z kręgów dawnej opozycji politycznej oraz innych grup ludności, stających się beneficjentami nowego ustroju. W ten sposób postkomunizm uzyskał wieloletnią trwałość, którą wspomaga zmieniająca się stratyfikacja społeczna. Umożliwia ona tolerowanie pauperyzacji poważnej części społeczeństwa, zwykle niebiorącej udziału w wyborach i pozbawionej reprezentacji w systemie politycznym.

## ZMIANY USTROJOWE W POLSCE

Polska droga wychodzenia z komunizmu różniła się w sposób zasadniczy od doświadczeń innych krajów. Działo się tak nie tylko dlatego, że nasz kraj podjął się zadania typu pionierskiego i że społeczeństwo polskie wyłoniło spośród siebie masową, zorganizowaną siłę destrukcyjną wobec komunizmu, ale także dlatego, iż cały naród doświadczył upokorzenia ze strony sił pragnących zachować ustrój komunistyczny przez wprowadzenie stanu wojennego.

Uwzględniając sprawczą rolę czynnika określanego jako michnikowszczyzna w tworzeniu politycznych i formalnoprawnych elementów nowego ustroju, naświetloną obszernie w książce R. Ziemkiewicza<sup>1</sup>, a także słusznie akcentowane przez B. Wildsteina<sup>2</sup> działania „lewicujących” grup KOR-u oraz katolickiej inteligencji skupionej wokół T. Mazowieckiego, nie można interpretować myśli obu tych autorów, jak zresztą i wielu innych, w taki sposób, że społeczeństwo polskie może się czuć rozgrzeszone z utworzenia postkomunizmu, gdyż został on mu narzucony przez „okrągły stół”.

W pełnej genezie tego ustroju należy zwrócić znacznie większą niż dotychczas uwagę na rolę głównych sił społecznych, gdyż w obalaniu starego i tworzeniu jakiegokolwiek nowego ustroju to właśnie one – jeżeli wykluczyć dyktatorów – mają decydujące znaczenie. Druga sprawa, jaką trudno pominąć, jest związana ze sferą życia społeczno-gospodarczego, od którego zależą – przy występowaniu oddziaływań zwrotnych – ustrojowe reguły polityczno-prawne.

Za główne siły społeczne – rozumiane jako liczne warstwy ludności wraz z reprezentującymi je organizacjami lub instytucjami – wyodrębniane w związku z wprowadzaniem zmiany ustroju – przyjmuję tu zestaw czterech rodzajów tych sił. Są nimi: siła destrukcyjna wobec obalanego ustroju, siła zachowawcza – broniąca obalanego ustroju, siła kreująca nowy ustrój i wreszcie siła korekcyjna, modyfikująca działania wszystkich lub niektórych spośród trzech poprzednich rodzajów. W sytuacji naszego kraju w czasach PRL-u główną siłą destrukcyjną wobec ustroju, a jednocześnie – siłą mającą na celu kreowanie nowego ustroju, była „Solidarność”. Za siłą zachowawczą można było uznać część członków PZPR nienależących do „Solidarności” oraz tych, którzy byli zaangażowani w funkcje decyzyjne aparatu partyjnego, jak też służb represyjnych. Główną siłą korekcyjną był Kościół katolicki jako instytucja wraz ze swymi duchownymi oraz członkami stowarzyszeń katolickich.

<sup>1</sup> R.A. Ziemkiewicz, *Michnikowszczyzna. Zapis choroby*, RH REDHORSE, Warszawa 2006.

<sup>2</sup> B. Wildstein, *Polityka i pedagogika historyczna III RP*, „Rzeczpospolita”, 4–5 lipca 2009.



## DWA „DOŁKI” POD KOMUNIZMEM WYKOPANE PRZEZ PZPR

Liczna grupa tzw. reformatorów socjalistycznych stworzyła w ciągu dekady lat 80. koncepcję teoretyczną, przekształconą następnie w rodzaj ideologii socjalizmu wolnorynkowego, różniącej się istotnie od węgierskiego socjalizmu rynkowego. Według obecnej terminologii była to koncepcja neoliberalizmu gospodarczego. Jej wdrożeniowa wersja, wprowadzona w 1988 roku przez rząd Z. Messnera, zrodziła dla społeczeństwa skutki, które można nazwać „terapią szokową pierwszą”. Spowodowała ona paraliż instytucji państwowych, ogromny deficyt budżetowy (ok. 12% PKB), głęboką nierównowagę w gospodarce oraz hiperinflację. W roku 1989 ceny wzrosły o ok. 700%. W ten sposób PZPR uczyniła pokojową obronę polskiego komunizmu przed upadkiem w zasadzie całkowicie niemożliwą, natomiast spowodowała wzmożenie buntu i zwiększenie determinacji „Solidarności” w dążeniu do utworzenia nowego ustroju. Była to istotna przyczyna przekształcania się PZPR z siły zachowawczej, mającej bronić starego ustroju, w kierunku siły kreującej nowy ustrój.

Proces ten uległ istotnemu wzmocnieniu przez drugi czynnik. Było nim rozrastanie się warstwy tzw. czerwonej burżuazji, obejmującej w dużym stopniu aparat partyjny. Zanikała w jego postępowaniu chęć realizowania własnego interesu w drodze walki o utrzymanie poprzedniego systemu, co było jeszcze mocnym dążeniem na początku lat 80., które skłoniło W. Jaruzelskiego do wprowadzenia stanu wojennego. Dążenie to, po intensywnym działaniu tzw. spółek nomenklaturowych, umożliwiających szybkie zdobywanie kapitału finansowego przez licznych prominentów partyjnych, zmieniło się w wyraźną preferencję do uczestniczenia w tworzeniu nowego ustroju, tym bardziej że mógł on zapewnić wspomnianej warstwie korzystną dla niej pozycję, gdyż przesądzony był jego kapitalistyczny charakter.

## „SOLIDARNOŚĆ” W ROLI SIŁY SPOŁECZNEJ KREUJĄCEJ NOWY USTRÓJ

Mogłoby się wydawać, że organizacja licząca ok. 10 milionów członków, pragnąca realizować wyraźny cel polityczny – jakim jest tworzenie nowego ustroju – nawet pomniejszona o grupę członków fikcyjnych, tj. agentów służb specjalnych i osób ideowo niezaangażowanych w realizację jej celów, mogłaby mieć po swoim zwycięstwie w obalaniu komunizmu, możliwość wyłonienia z siebie jakiejś partii o znaczącej pozycji w parlamencie. Jednak nie

mogła, bo nie życzył sobie tego jej główny lider, Lech Wałęsa. Czynił on natomiast wiele, aby ta organizacja przestała w ogóle odgrywać rolę polityczną, a zajęła się tylko sprawami pracowniczymi jako związek zawodowy. W czasie uroczystości jubileuszowych w 2009 roku przywódca „Solidarności”, przypomniał nawet, że pragnął czegoś bardziej radykalnego, to znaczy, aby została ona wtedy w ogóle rozwiązana. Oprócz swych pragnień w sprawie rozwiązania „Solidarności”, Wałęsa miał też pragnienie, aby dać każdemu po 100 milionów. Po pewnym czasie obietnica ta okazała się iluzoryczną. W to miejsce każdemu miała być zapewniona partycypacja w majątku państwowym w postaci udziałów w Narodowych Funduszach Inwestycyjnych. O rezultatach tej inicjatywy wypowiedział się następca Wałęsy, przewodniczący „Solidarności” Marian Krzaklewski, stwierdzając, że zamiast uwłaszczeniu społeczeństwa, fundusze te służyły jego wywłaszczeniu. W sferze ekonomicznej niektórzy członkowie „Solidarności” uzyskali natomiast korzyści majątkowe w postaci pracowniczych pakietów akcji, lecz dotyczyło to niedużej liczby spółek.

Nie można jednak zapominać, że wrażenia o wykluczeniu z kreowania nowego ustroju pewnie w ogóle nie miała zdecydowana większość nauczycieli, pielęgniarek, urzędników czy robotników będących członkami „Solidarności”. Gdy wybierali oni Lecha Wałęsę na prezydenta widzieli w samej jego osobie wystarczająco silną swoją reprezentację, a jego wiarygodność umacniał wizerunek Matki Boskiej w klapie jego marynarki.

Z dzisiejszego punktu widzenia można stwierdzić, iż wysyłając po wygranych wyborach „Solidarność” do domu, jej przywódca wyeliminował z układu sił społecznych główną siłę mającą kreować nowy ustrój. Taką funkcję Wałęsa przejął na samego siebie, ale w zwolnione miejsce po „Solidarności” szybko wkroczyła przeobrażona siła, do niedawna zachowawcza wobec komunizmu, lecz już przeobrażona w gotową do przyjęcia na siebie odpowiedzialnych obowiązków kreowania nowego ustroju, czyli w siłę kreacyjną.

Z pomocą w tym dziele przyszła jej Unia Demokratyczna, przekształcona niedługo potem w Unię Wolności. Neoliberalizm obu tych partii nadawał się do symbiozy z tym od PZPR-u. Z punktu widzenia układu sił społecznych należy zauważyć, że Unia Wolności, pomimo swego potencjału intelektualnego, nie mogła pretendować do roli głównej siły społecznej, kreującej nowy ustrój. Za taką siłę mogła być natomiast uznana przeobrażona siła zachowawcza z systemu komunistycznego. To, iż Lech Wałęsa zdołał bez żadnych reperkusji polityczno-społecznych przyjąć ją jako efektywną siłę kreującą nowy system, po wyłączeniu z tej funkcji „Solidarności”, wymaga dokładniejszych analiz historyków, socjologów i politologów.

Jest rzeczą nadal interesującą, czy Lech Wałęsa działał pod wpływem przeświadczenia, że „Solidarność” nadawała się tylko do pełnienia funkcji siły destrukcyjnej wobec komunizmu, a nie do kreowania nowego systemu, czy też w grę wchodziły jakieś inne przyczyny tak doniosłej decyzji lidera najbardziej licznego w owym czasie ruchu społeczno-politycznego, jakim była „Solidarność”. Nie można zwłaszcza wykluczyć, iż taką decyzją była zainteresowana grupa doradców, pragnąca utworzyć partię formalnie reprezentującą „Solidarność”, lecz faktycznie zrzeszającą osoby o poglądach neoliberalnych, a więc zwolenników ideologii obcej ruchowi, którego główną część stanowili członkowie o poglądach narodowo-konserwatywnych. Jeśli Wałęsa był namawiany, aby w tej sprawie nie przeszkadzał doradcom, to dlaczego zgodził się na ich presję, zmniejszającą prawidłowe reprezentowanie w parlamencie tak licznego ruchu społeczno-politycznego. Można przypuszczać, że w sprawie niedopuszczenia do prawidłowej reprezentacji „Solidarności” miał swoje preferencje również establishment PZPR-u wraz z przedstawicielami organów państwowych PRL.

W tym kontekście symptomatyczne jest to, że „Solidarność” była rejestrowana w komunizmie jako związek zawodowy, gdyż nie mogła występować jako partia polityczna. Po obaleniu komunizmu ówczesne wpływowe środowiska uznały za pożądane, aby znów nie mogła występować jako partia polityczna, gdyż przeszkadzałaby w budowie nowego ustroju. Musiała więc zostać przekształcona w związek zawodowy albo zniknąć. L. Wałęsa w 2009 roku przyznał, że wolał, aby „Solidarność” zwinęła sztandar, ale jednak u progu budowy nowego systemu był mniej bezwzględny i zgodził się na to, aby została przekształcona w „czysty” związek zawodowy.

## „SOLIDARNOŚĆ” W OBJĘCIACH DEMOKRACJI

Wejście w ustrój demokratyczny było pragnieniem „Solidarności”. Pierwszą styczność z demokracją była jej potrzebna do obalenia komunizmu w pokojowym trybie wyborów parlamentarnych. Umożliwiła jej to, zastosowana wtedy, uniwersalna wersja demokracji jako współzawodnictwa zorganizowanych sił społecznych – działających w sferze polityki za pośrednictwem swych reprezentantów – w celu wyłonienia większości uprawnionej do sprawowania władzy. Odniesiony sukces zdawał się dobrą zapowiedzią ukształtowania nowej, partyjnej struktury politycznej odrodzonego państwa.

Zanim jednak struktura ta została ukształtowana, pojawiła się – specjalnie zadedykowana „Solidarności” – nowa definicja demokracji, ogłoszona przez

L. Wałęsę w postaci krótkiego stwierdzenia: „demokracja to pluralizm”. Ani Wałęsa, ani media, które propagowały intesywnie tę definicję, nie objaśniły, że naukowo brzmiący termin pluralizm pochodzi od łacińskiego słowa *pluralis*, czyli mnogi. To znaczenie stanowiło w domyśle dalsze tło komentarza Wałęsy, będącego jednocześnie przełomową jego decyzją dotyczącą „Solidarności” oraz byłego PZPR-u jako „lewej nogi”. Otóż Wałęsa tłumaczył, że gdyby z „Solidarności” została wyłoniona partia, weszłaby w rolę taką samą, jaką odgrywał PZPR, w charakterze „siły przewodniej”, a więc praktycznie monopartii. Komentarz ten był w owym czasie na tyle sugestywny, że zwolennicy postulatu utworzenia partii musieli poczuć się zawstydzeni, iż pragnęli, aby „Solidarność” tak nisko upadła. Komentarz Wałęsy sugerował także, iż demokracja jako pluralizm stwarza szanse wszystkim grupom i grupkom mającym aspiracje polityczne, aby zakładały wiele różnych partii, budując prawdziwą demokrację.

Tak więc, manewr przejścia do nowej definicji demokracji był drogą do rozproszenia głównej siły politycznej u progu tworzenia nowego systemu politycznego Polski. Manewr ten nie łączył się jednak z takim samym skutkiem wobec byłej siły przewodniej z PRL-u. Wbrew pozorom PZPR nie upadł po wyprowadzeniu jego sztandaru z Sali Kongresowej – jak sądzą niektórzy historycy – ani nie uległ rozproszeniu. Po prostu, przyjął nową nazwę, SDRP, pozbywając się tylko nielicznej frakcji mającej opinię nadmiernie ugodowej. Mało tego. Dawna „siła przewodnia” zachowała posiadany majątek. Dodać należy, iż bez koncesji na rzecz pluralizmu, przeszły do nowego ustroju także oba dawne stronnictwa, SD oraz PSL.

A co dalej działo się z demokracją? Czy pojawiła się jeszcze inna definicja po usunięciu głównego „zagrożenia” dla nowego ustroju ze strony „Solidarności” jako potencjalnej zintegrowanej siły politycznej? Wprawdzie z formalnego punktu widzenia nie powstała nowa definicja, lecz faktycznie zrodziła się nowa odmiana naszej demokracji, a mianowicie demokracja nie jako władza większości, lecz władza w imieniu większości, pełniona w warunkach ustroju postkomunistycznego. Można ją uznać za zbliżoną do znanej z literatury demokracji oligarchicznej lub elitarystycznej<sup>3</sup>. Do głównych konsekwencji wdrożenia tego typu demokracji należą skutki ekonomiczne transformacji, a zwłaszcza prywatyzacji majątku państwowego. Będzie o tym mowa w dalszej części artykułu.

<sup>3</sup> P. Śpiewak, *Demokracja przedstawicielska*, „Wiedza i Życie” 1997, nr 4.

## OBALANIE POSTKOMUNIZMU SZTUKĄ NIELATWĄ

Już w 1992 r. okazało się, że ktoś jednak pragnie przystąpić do obalania nowego ustroju. Był to premier Jan Olszewski, który sądził, że gdy dokonana zostanie uchwalona przez Sejm lustracja, a jej wyniki pokażą faktyczne oblicze głównych twórców nowego ustroju, sprawa będzie wygrana, bo naród takich twórców sobie nie życzy, a ich ustroju także nie. Wprawdzie różne przyczyny niepowodzenia tego przedsięwzięcia były analizowane, lecz warto jeszcze zwrócić uwagę na fakt, że jeśli główna siła potencjalnie destrukcyjna wobec postkomunizmu „odpoczywała” w domu jako związek zawodowy i czekała na obiecane 100 milionów, a obecni w Sejmie przedstawiciele narodu reprezentowali głównie inne siły, to sprawa była od początku nie do wygrania.

Następna próba w wykonaniu Prawa i Sprawiedliwości w pewnym stopniu się powiodła, bo partii tej udało się przekonać znaczną część elektoratu w wyborach parlamentarnych, że postkomunizm, nazywany ustrojem III RP, należy obalić, a w to miejsce wprowadzić ustrój IV RP jako ten, który nie byłby skażony komunizmem. Porażka realizacji tego celu wisiała jednak w powietrzu nie tylko z powodu postępowania koalicjantów, tj. „Samoobrony” i Ligi Polskich Rodzin. Istotną przyczyną było też ignorowanie liczebności głównej siły, obecnie mającej charakter zachowawczy wobec własnego postkomunizmu.

I tym razem najważniejsza była i jest nadal sprawa lustracji. Młodzi ludzie, ale nie tylko młodzi, mogą mieć pragnienie wypalania pozostałości komunizmu gorącym żelazem. Nie zdają sobie natomiast sprawy z tego, że nie można tego żelaza stosować wobec wszystkich Polaków uwikłanych w komunizm. Najliczniejszą ich częścią byli szeregowi członkowie partii, w większości nie podzielający tej ideologii, lecz pragnący funkcjonować w życiu zawodowym i społecznym bez traktowania ich jako obywateli drugiej kategorii. Jeżeli tacy ludzie słyszą, że wpływowa partia zamierza dokonać dekomunizacji o bliżej niesprecyzowanym zasięgu, to mają oni prawo być wystraszeni. W rezultacie przyłączają się do obozu przeciwnego, nawet jeśli nic innego oprócz strachu przed PIS-em ich z nim nie łączy.

Następna rzesza osób to ci, którzy wyjeżdżali za granicę, choćby tylko w sprawach rodzinnych i byli nagabywani przez służby bezpieczeństwa przed wyjazdem lub po powrocie. Nawet jeśli nie podpisywali żadnego protokołu z takich rozmów, to nie wiedzą, co dany esbek o nich napisał. Oni również mogą się bać zbyt drakońskiej lustracji. Obawiających się PiS-u z obu powyższych powodów może być – po uwzględnieniu członków ich rodzin, a także zaprzyjaźnionych grup społecznych – bardzo poważna liczba.

Wreszcie sprawa pracowników naukowych we wszystkich uczelniach. Pracowników uczelni związanych ze służbami było prawdopodobnie dużo, a pomysł wyeliminowania ich z pracy mógłby zagrażać wielu uczelniom poważnymi kłopotami kadrowymi. Aby nie sparaliżować szkolnictwa wyższego, trzeba umieć ograniczyć się do zidentyfikowania największych szkodników oraz byłych funkcjonariuszy organów represyjnych i odsunąć ich od kształcenia młodzieży. Skuteczna lustracja powinna więc najpierw umożliwić wyłączenie z niej poważnej części społeczeństwa, mogącej obawiać się jej nadmiernego radykalizmu. Dopiero po takiej decyzji można oczekiwać istotnych przesunięć w elektoratach poszczególnych partii, odzwierciedlających rzeczywiste preferencje głównych sił społecznych.

#### POLSKA „SZKOŁA EKONOMII MEDIALNEJ” I JEJ TWÓRCZOŚĆ DOKTRYNALNA

W poszukiwaniu naukowych podstaw naszej transformacji inspirującą rolę może spełniać artykuł K. Rybińskiego pt. „Ekonomisie”<sup>4</sup>. Jest on szokujący nie tylko dlatego, że ma dziwaczny tytuł, ale też z powodu zawartej w nim przepowiedni o końcu polskiej ekonomii. Autor wykazuje dużą „oryginalność”, naigrawając się z akademickiej ekonomii oraz jej wykładowców i usiłując ośmieszyć ich w oczach studentów. Dokonując miazdzącej krytyki całej dyscypliny naukowej, autor wyłącza jednak z niej dorobek związany z transformacją naszego systemu gospodarczego. Do historii myśli ekonomicznej może więc przeniknąć dezinformujący artykuł z wyeliminowaną częścią jej dorobku. Wyłączenie tej części nie może być oczywiście zwykłym przeoczeniem, lecz działaniem rozmyślnym, aby nic nie przeszkadzało autorowi w dokonaniu bezprzykładnego i merytorycznie nieuzasadnionego ataku na naukę ekonomii akademickiej. Warto przeciwstawić się temu wyłączeniu, tym bardziej że wiedza o teoretycznych podstawach naszej transformacji systemowej jest niewystarczająca. Przyjmuję częściowo ironiczną konwencję w omawianiu pominiętej przez K. Rybińskiego części ekonomii, do czego upoważnia mnie zastosowanie takiej właśnie konwencji przez autora. Zaopatruję tę część specjalną nazwą ekonomii medialnej, odzwierciedlającą jej główną różnicę w stosunku do ekonomii akademickiej.

Nie chodzi tu o powszechnie znaną i banalną twórczość popularno-naukową, polegającą na upowszechnianiu głębszej wiedzy teoretycznej, po

<sup>4</sup> K. Rybiński, *Ekonomisie*, „Wprost” 2008, nr 16.

przekształceniu jej w formę popolitej prezentacji w mediach. To z czym mieliśmy do czynienia w związku z transformacją było zupełnie odwrotne i rozpoczynało się od prezentacji w mediach „głębokiej” myśli ekonomicznej w postaci hasła zrozumiałego dla wszystkich, nawet dla analfabetów. Wkrótce następowało rozwijanie tego hasła w plan działań realizujących je w praktyce z sukcesem. Dzięki aktywności mediów nauka ekonomii mogła być upowszechniana na wielką skalę już w trakcie jej rodzenia się. Dopiero na końcu następowało ujawnienie głębokich skutków oddziaływania „medialnej nauki ekonomii stosowanej” na skostniałą – ze szkodliwymi dla rynku elementami – wiedzę akademicką.

Utrudniając czytelnikowi odgadnięcie samego istnienia omawianej części ekonomii w celu wyłączenia jej spod miażdżącej krytyki, autor już w pierwszym zdaniu – zanim w drugiej jego połowie stwierdził, że „polska ekonomia, jako nauka, jest od dwudziestu lat w stanie zapaści” – zauważył, iż „polska gospodarka ma się dobrze”. Należy jednak zapytać o kryteria oceny rozwoju naszej gospodarki, gdyż im bardziej są one wąskie, wyłączające społeczne koszty transformacji, tym bardziej uzasadniają ocenę dobrą.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym rozpoczęcie transformacji w Polsce występowała dokuczliwa hiperinflacja. Jednakże był to stan gospodarki mocno różniący się od znanych z historii przypadków hiperinflacji, w których – z powodu niedostatku towarów rynkowych – władze państwa musiały pozbawiać ludność pieniędzy, niemających pokrycia towarami, za pomocą dewaluacji i wprowadzania stopy procentowej przewyższającej stopę inflacji. W Polsce państwo miało w swym posiadaniu poważny potencjał majątkowy, który stanowił przedmiot zainteresowania ekonomistów-teoretyków jeszcze przed upadkiem poprzedniego ustroju. Majątek państwowy mógł bowiem w poważnym stopniu zneutralizować niedobór towarów konsumpcyjnych, gdyby był sprzedawany ludności w porcjach zwanych akcjami. Były nawet prowadzone w latach 1986–1987 badania socjologiczne wśród robotników<sup>5</sup>. Większość badanych zgadzała się z ideą sprzedaży akcji przedsiębiorstw wszystkim Polakom.

Idea ta nie została jednak w Planie Balcerowicza uwzględniona. Hiperinflacja została zlikwidowana przez obcięcie tzw. nawisu inflacyjnego tradycyjną metodą. Jacek Kuroń rzucił w mediach hasło, aby odebrane społeczeństwu pieniądze ułożyć w wielki stos przed Pałacem Kultury i go spalić. Pomyśłu tego jednak nie zrealizowano, bo szybko okazało się, iż na udzielane

<sup>5</sup> M. Guzek, M. Ziółkowski, *Foreign and Domestic Private Sector in Poland. An Abridged Report on Socio-Economic Research*, SGPiS, Warszawa 1988.

prywatnym osobom kredyty powstało bardzo duże zapotrzebowanie. Byli chętni do pobierania nie tylko dobrych kredytów, ale i złych kredytów, tzn. takich, których nie spłacali. Później stwierdzono, że złych kredytów udzielono w wielkości około 40% ogólnej sumy kredytów. Drugi cel, który uzasadniał niespalenie pieniędzy rodziło hasło: „Bezrobotni na przedsiębiorców”. Na jego realizację przewidziano pożyczki, lecz bezrobotni nie skorzystali z tej szansy. Zaskoczyło to reformatorów transformujących system. Prawdopodobnie sądzili oni, że prawie wszyscy przedsiębiorcy na świecie, zanim nimi zostali, rzucili pracę, a więc byli bezrobotnymi. Nasi bezrobotni nie musieli niczego rzucać – byli już w stanie gotowym do zostania przedsiębiorcami. Przeszkodziły im w tym chyba jakieś fobie. Dzięki temu jednak środków z niespalonego nawisu wystarczyło nie tylko na dobre i złe kredyty, ale także na tzw. zupy Kuronia.

Po taktycznym milczeniu pojawiła się oczekiwana idea prywatyzacji. Była podzielona na hasła: „Małe jest piękne” oraz „Przedsiębiorstwa powinny trafić w ręce przedsiębiorców, nawet prawie za darmo”. Pierwsze hasło wymagało rozpadu dużych przedsiębiorstw na małe, co w zasadzie zostało osiągnięte. Następnie należało uruchomić rynek kapitałowy. W związku z realizacją drugiego hasła w mediach pojawiły się reklamy, że na Woli lub w Garwolinie kto chce, może sobie kupić fabrykę. Niektórych malkontentów denerwowały te reklamy, bo nabywców polskich nie mogło być wielu, zwłaszcza po wydrenowaniu pieniędzy od ludności w ramach likwidowania hiperinflacji. W rzeczywistości dążono jednak do tego, aby ceny sprzedaży stały się niskie ze względu na brak popytu na fabryki i aby zachęcały kogo należy do kupna majątku bez trwonienia kapitału finansowego. Po półtora roku zabiegów deprecjacyjnych na majątku państwowym postanowiono wreszcie utworzyć giełdę kapitałową. Emisyjne ceny akcji były bardzo niskie. Chodziło przecież o to, aby pierwsi, którzy akcje nabędą, nie mogli doznać zawodu, gdyż zniechęciłoby to dalsze grupy uczestników zapraszanych na giełdę. W pierwszym etapie wybrano tylko pięć najlepszych przedsiębiorstw do udziału na giełdzie. Gdy rozdysponowano komu należało akcje po cenie emisyjnej, wprowadzano (także w dalszych fazach działalności giełdy) nieograniczoną liczbę nabywców akcji. Malkontenci krytykowali powyższe przedsięwzięcia twierdząc, że ceny rynkowe akcji były wyższe nawet siedmiokrotnie niż ceny emisyjne. Sztuczne ograniczanie podaży akcji przy jednoczesnym pobudzaniu popytu nazywali też parodią rynku, ale medialna ekonomia łatwo dawała sobie radę z takimi zarzutami, klasyfikując je naukowo jako oszołomstwo.



## MECHANIZM RYNKOWY WŁASNEJ ROBOTY

Wprawdzie dla współczesnego ekonomisty, nawet malkontenta, mechanizm rynkowy to pożyteczne urządzenie, to jednak sądzi on, że – tak jak i inne mechanizmy – wymaga regulowania, podkreśniania, a czasem naprawy. I tu właśnie się myli, bo oczekuje interwencji państwa w gospodarce, czyli psucia rynku przez interwencjonizm państwowy. Z mądrości strategicznej naszej „szkoły ekonomii medialnej” emanował ponadprzeciętny zachwyt dla mechanizmu rynkowego z niewidzialną ręką rynku, ale nie byle jaką, tylko – o czym nie wszyscy wiedzieli – z łaskawą i hojną ręką rynku. Ręka taka musiała być majstersztykiem, aby umożliwiała omińnięcie raf prawnych. Dopiero znacznie później okazało się – dzięki odkryciu K. Dunin<sup>6</sup> – że ten przemysłny rynek, będący wytworem naszej „szkoły ekonomii medialnej”, miał od początku dwie kończyny. Był bowiem zaopatrzony także w niewidzialną nogę rynku, która „...pewnych ludzi z obszaru działania jego dobroczynnych skutków wykopuje” (chodzi tu o liczne rzesze ludności, które – jako zbędna siła robocza – uzyskały przywilej emigrowania, co przecież w socjalizmie było nieosiągalne).

Na funkcjonowanie takiego wyrafinowanego mechanizmu rynkowego interwencjonizm państwa mógłby wpływać wyjątkowo destrukcyjnie. Aby temu zapobiec wprowadzono hasło: „Najlepsza polityka to brak polityki”. Ci, którzy pamiętali, że w przedwojennych słownikach pojęcie polityki było określane jako „sztuka rządzenia państwem”, mieli obawy, czy należy tę sztukę zastępować brakiem sztuki rządzenia. Wbrew takim obawom, w praktyce okazało się, iż pozbycie się tej sztuki miało same plusy. Umożliwiała bowiem usprawnianie „wolnego” rynku w drodze rozstrajania aparatu państwa. W niektórych ministerstwach nadawano temu hasłu jeszcze bardziej szczegółowe znaczenie, modyfikując je: „Najlepszy program to brak programu”.

Podstawy doktrynalne naszej transformacji skomentowała J. Staniszkis, stwierdzając, że polski model transformacji doprowadził do nadmiernego ograniczenia funkcji państwa, do trwałego wyprowadzenia publicznych środków finansowych spod publicznego zarządu i kontroli, a wreszcie do nieodwracalnego pomieszania własności publicznej i prywatnej. Zdaniem autorki, to „układowe dziedzictwo” stało się – w dalszej fazie transformacji – „zaczynem politycznego kapitalizmu”<sup>7</sup>. Jakkolwiek nie uwzględniamy tu szczegóło-

<sup>6</sup> K. Dunin, *Niewidzialna noga rynku*, „Gazeta Wyborcza”, 23 marca 2007.

<sup>7</sup> J. Staniszkis, *Polski postkomunizm. Próba opisu*, Wydawnictwo: Słowo/Obraz/Terytoria, Warszawa 2005.

wych uzasadnień, to jednak trudno nie zgodzić się z ogólną diagnozą zmian ustrojowych, sporządzoną na gruncie socjologicznym<sup>8</sup>.

## LEPSI OD AMERYKANÓW

Dynamizm i oryginalność naszej „szkoły ekonomii medialnej” prowadziły do co raz to nowych haseł i ich przekształceń, aż do najnowszej postaci głównego credo: „Wystarczy, jeśli państwo nie będzie przeszkadzało”. I znów widać tę głębię myśli i jej prostotę aplikacyjną, a stąd już tylko krok do kształtowania w umysłach następných pokoleń polskich ekonomistów awangardowości i wiary w omnipotencję samoregulacji rynków. Ta wiara przewyższa nawet swą śmiałością postawy młodych ekonomistów amerykańskich. To właśnie stwierdził sam K. Rybiński w artykule „Ekonomisie”, powołując się na wyniki badań ankietowych. Przede wszystkim zwrócił uwagę, że o wiele większa jest niechęć polskich młodych ekonomistów niż amerykańskich do ingerencji państwa. Bardziej równomiernego rozkładu dochodów chciałoby czterokrotnie więcej amerykańskich respondentów niż polskich, czyli że oni są mniej skłonni popierać zbyt częste używanie niewidzialnej nogi rynku. Negatywnego wpływu płac minimalnych na zatrudnienie obawia się dwukrotnie mniej młodych ekonomistów amerykańskich niż polskich. Wyniki te autor artykułu uznał za zaskakujące, udając że nie wie, iż jest to rezultat naszej „szkoły ekonomii medialnej”, której plony występują już w umysłach młodych ekonomistów. I wreszcie, autor odważa się ponownie twierdzić, iż polska ekonomia wymaga zmian, gdyż inaczej będzie to jej koniec. Jeśli jednak nadal będzie tak kwitła nasza „szkoła ekonomii medialnej” głosząca, że rynek wszystko załatwi, to po co nam w ogóle będzie potrzebna akademicka nauka ekonomii. W Ameryce studentom wciąż zawracają głowę instytucjonalizacją i behawioryzacją teorii ekonomii, regulacyjnymi funkcjami państwa, koordynowaniem różnych rynków, także międzynarodowych, oraz neutralizowaniem skutków ich niedoskonałości. Dzięki upowszechnianiu osiągnięć naszej „ekonomii medialnej” możemy przodować w wierze w doskonałość i samoregulację zdegenerowanych rynków, a w ten sposób prześcigniemy Amerykę. W ostatnim zdaniu swego artykułu autor rzucił jednak nowe hasło: „Najwyższy czas rozpocząć proces transformacji polskiej ekonomii”. To hasło prowadzi nas w kierunku pytania nie tyle o perspektywę polskiej ekonomii

<sup>8</sup> Ibidem.

akademickiej, ile o przyszłość polskiego neoliberalizmu i opartego na nim postkomunizmu.

## WNIOSKI PROGNOSTYCZNE

Jeszcze przed rozpoznaniem kryzysu finansowego w USA J.E. Stiglitz, noblista z ekonomii – wypowiadając krytyczną opinię o neoliberalizmie Wall Street oraz MFW – stwierdził: „Pytałem decydentów MFW, jakie mają dowody na to, że ich polityka jest właściwa. Odpowiadali, że nie potrzebują dowodów. Wyglądało to tak, jakby chodziło im nie o politykę, lecz o religię”<sup>9</sup>. Po wybuchu kryzysu, autor neoliberalnej polityki pieniężnej i szef banku centralnego USA, A. Greenspan stwierdził, iż polityka, jaką stosował w ciągu niemal 20 lat sprawowania tej funkcji, była oparta na błędnej ideologii (nie nazwał jej nawet doktryną). Obie te opinie sugerują brak związku neoliberalizmu z nauką. Biorąc pod uwagę polskie podstawy doktrynalne w postaci omawianych wcześniej haseł, które trudno uznać za wytwór naukowy, należy dostrzeżać skutki zmian polityczno-ustrojowych opartych na ideologii neoliberalizmu zamiast na koncepcji wolnego rynku bez pozbawiania go definicyjnych reguł. Wydaje się, że zmiany te mogą przebiegać według dwu scenariuszy.

Scenariusz pierwszy to kontynuacja polityki opartej na przeświadczeniu, że rynki same sobie poradzą, a dobroczynne działania korporacji transnarodowych zapewnią wzrost inwestycji oraz dopływ podatków mogących wypełniać deficyt budżetowy. W tym scenariuszu występują dwa zagrożenia. Po pierwsze – internalizacja oznaczająca stosowanie cen transferowych, umożliwiających wykazywanie niskiej rentowności zakładów korporacyjnych i nieoficjalne transferowanie ich zysków do rajów podatkowych. Drugie zagrożenie to działalność spekulacyjna potentatów zagranicznych na rynku kapitałowym, umożliwiająca tworzenie bąbli giełdowych, drenowanie funduszy emerytalnych i ubezpieczeniowych, a także rezerw walutowych. Zamiast wypełniania deficytu budżetowego może powstawać jeszcze większa luka zagrażająca utratą płynności finansowej państwa.

Drugi scenariusz, który może być kontynuacją pierwszego, a nawet go poprzedzać, to aktywna polityka finansowa rządu w postaci cięć wszelkich rodzajów wydatków budżetowych państwa, nie tylko na cele opieki socjalnej, ale także na utrzymanie szpitali, szkół, urzędzeń infrastruktury komunikacyjnej, itp. Zmniejszanie się wpływów podatkowych z powodu ograniczania

<sup>9</sup> J.E. Stiglitz, *Neoliberalizm to religia*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22 stycznia 2007.

produkcji i bankructw firm w następstwie opóźnionego występowania skutków kryzysu może prowadzić do konieczności ograniczania wypłat emerytur. W tym scenariuszu w jakimś momencie wystąpią skutki społeczno-polityczne na tle rosnącego bezrobocia i pauperyzacji społeczeństwa. Mogą one przyjąć formę roszczeniową w związku z patologiczną prywatyzacją majątku państwowego. Majątek ten był tworzony z funduszy wnoszonych przez poprzednie pokolenia do budżetu państwa w formie składek ubezpieczeniowych i emerytalnych oraz podatków. Potencjał majątkowy z poprzedniego ustroju powinien stwarzać możliwości zasilania funduszy na emerytury, opiekę zdrowotną i inne świadczenia dla poprzednich pokoleń, które w warunkach komunizmu otrzymywały zaniżone płace bieżące na rzecz przyszłej konsumpcji zbiorowej. Gdy ujawnią się zamierzenia rządu do pozbawiania ludności tych świadczeń, może to być zapowiedzią konfliktowych reakcji społeczno-politycznych.

Ogólnie biorąc, przyszły rozwój wydarzeń będzie uzależniony od tego, w jakim stopniu utrzyma się symbioza elektoratów dwóch ugrupowań politycznych. Stanowią one obecnie swoistą formę podwójnej siły zachowawczej wobec postkomunizmu. Pierwsze ugrupowanie to warstwa mająca korzenie w b. PZPR, a drugie – wywodzące się z dawnej politycznej opozycji o orientacji neoliberalnej (dokładniej biorąc – pseudoliberalnej). Oba te ugrupowania można uznać za utożsamiające się z postkomunizmem, a liczebność ich zwolenników może im zapewniać większościowy elektorat w warunkach bierności innych warstw społecznych.

## BIBLIOGRAFIA

- Dunin K., *Niewidzialna noga rynku*, „Gazeta Wyborcza”, 23 marca 2007.
- Guzek M., Ziółkowski M., *Foreign and Domestic Private Sector in Poland. An Abridged Report on Socio-Economic Research*, SGPiS, Warszawa 1988.
- Rybiński K., *Ekonomisie*, „Wprost” 2008, nr 16.
- Staniszkis J., *Polski postkomunizm. Próba opisu*, Wydawnictwo: Słowo/Obraz/Terytoria, Warszawa 2005.
- Stiglitz J.E., *Neoliberalizm to religia*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22 stycznia 2007.
- Śpiewak P., *Demokracja przedstawicielska*, „Wiedza i Życie” 1997, nr 4.
- Wildstein B., *Polityka i pedagogika historyczna III RP*, „Rzeczpospolita”, 4–5 lipca 2009.
- Ziemkiewicz R.A., *Michnikowszczyzna. Zapis choroby*, RH REDHORSE, Warszawa 2006.

## STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono diagnostyczne oceny przekształceń ustrojowych oraz procesu transformacji systemu gospodarczego w Polsce. Autor wyraża pogląd, że „Solidarność” jako masowa organizacja społeczno-polityczna odegrała jedynie rolę siły destrukcyjnej wobec komunizmu, a nie wykonała roli ważnej siły kreacyjnej, mającej stworzyć nowy ustrój. Nie pozwolił „Solidarności” na to jej główny przywódca, Lech Wałęsa. Zastąpiła ją w realizacji tego zadania przeobrażona w siłę kreującą nowy ustrój, dawna siła zachowawcza wobec komunizmu, po wyeliminowaniu z jej składu frakcji ortodoksyjnych komunistów. Przy współdziałaniu z Unią Demokratyczną, a następnie Unią Wolności oraz samym Lechem Wałęsą, przyczyniła się ona w sposób istotny do tego, iż nowy ustrój okazał się postkomunizmem. W tych warunkach system gospodarczy nie mógł ukształtować się według wzorca przyzwoitego kapitalizmu, lecz kapitalizmu politycznego, działającego według zasad ideologii i propagandy pseudoliberalnej, z lekceważącym traktowaniem akademickiej nauki ekonomii liberalno-rynkowej. Artykuł zawiera też dwa scenariusze prognostyczne dotyczące dalszych zmian polityczno-systemowych.

## SUMMARY

The article presents a diagnostic assessment of the political and economic system transformation process in Poland. The author expresses an opinion that Solidarity as a mass social and political organization played a significant role only in the destruction of communism but not in the creation of a new political system. Its main leader, Lech Walesa, did not allow it to do so. And it was substituted in that role by the conservative – formerly communist – power after it had eliminated the orthodox communists’ fraction. In co-operation with the Democratic Union and later the Union of Freedom, and Lech Walesa himself, it substantially contributed to the creation of a new post-communist system. In such conditions the economic system could not be formed following the model of fair capitalism but political capitalism based on the principles of pseudo-liberal ideology and propaganda and a contemptuous treatment of the academic science of liberal-market economics. The article also presents two forecast scenarios of future changes of the political system.

**Tomasz Grzegorz Grosse**

## KSZTAŁTOWANIE DEMOKRACJI W POLSCE MIĘDZY EUROPEIZACJĄ A WPŁYWEM KULTURY POLITYCZNEJ

### WPROWADZENIE

W roku 2004 Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Było to jedno z najważniejszych zdarzeń w historii Polski XX wieku, które wpłynęło w istotny sposób na przebieg transformacji ustrojowej zainicjowanej jeszcze w roku 1989. Wejście do Wspólnoty wiązało się z przyjęciem wielu instytucji europejskich, przede wszystkim regulacji prawa wspólnotowego, ale również wielu rozwiązań organizacyjnych, metod zarządzania oraz zasad stosowanych w życiu publicznym. Przygotowywanie do członkostwa wiązało się z przyjmowaniem europejskich standardów dotyczących zarówno funkcjonowania demokracji, realizowania polityk publicznych, jak również egzekwowania praw jednostki i społeczeństwa obywatelskiego. Różnorodny zestaw norm i instytucji europejskich przekazywany do państw członkowskich wraz z rozwojem procesów integracji europejskiej jest określany w literaturze przedmiotu<sup>1</sup> mianem europeizacji. Wspomniane procesy można również określić,

---

<sup>1</sup> Por. T.A. Börzel, *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, [w:] *The Member States of the European Union*, (red.) S. Bulmer, Ch. Lequesne, Oxford University Press, Oxford–New York 2005; T.A. Börzel, T. Risse, *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, [w:] *Handbook of European Union Politics*, (red.) K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond, Sage, London 2007; M.G. Cowles, J.A. Caporaso, T. Risse (red.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2001; K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003; P. Mair, *The Europeanization dimension (Review)*, „Journal of European Public Policy” 2004, nr 11(2), s. 337–348; C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, (red.) K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford–New York 2003. See also various definitions of europeanization:

jako *transfer instytucjonalny* ze Wspólnoty do Polski, który był tym silniejszy, że pod wieloma względami wymuszony warunkami członkostwa<sup>2</sup>.

Bez wątpienia procesy europeizacji wpływały na zmiany w polskiej administracji publicznej, w tym na sposoby organizowania polityk publicznych. Wpływały na debatę publiczną i rolę organizacji pozarządowych w realizowaniu zadań publicznych. Sprzyjały także celom modernizacyjnym, jakie bez wątpienia przyświecały polskiemu członkostwu w Unii Europejskiej. Jednak *transfer instytucjonalny* z Unii Europejskiej do Polski nie przebiegał bez zakłóceń. Badania na ten temat<sup>3</sup> wyraźnie wskazują, że był on wewnątrznie sprzeczny, a niejednokrotnie jedne rozwiązania lub instytucje europejskie utrudniały zastosowanie innych, a więc również osłabiały skuteczność procesów europeizacji. Ponadto europeizacja wzmacniała określone poglądy w krajowej debacie publicznej, jak również niektóre ugrupowania i interesy polityczne. W ten sposób wywierała wpływ na kształtowanie polskiej sceny politycznej, wielu polityk rządu, jak również standardy poprawności politycznej i innych zasad odbudowywanej demokracji. Poważnym wyzwaniem europeizacji było dostosowanie nowych rozwiązań do istniejących instytucji krajowych, ich zestrojenie z lokalną tradycją instytucjonalną. Poważnym wyzwaniem była również polska kultura polityczna i administracyjna, która w wielu wymiarach blokowała możliwości efektywnego wykorzystania szans, które dawało członkostwo w UE.

## WPLYW EUROPEIZACJI

Krajom akcesyjnym z Europy Środkowo-Wschodniej postawiono w roku 1993 tzw. kryteria kopenhaskie jako warunek członkostwa w Unii Europejskiej. Wśród nich znajdował się wymóg istnienia instytucji gwarantujących

---

J.P. Olsen, *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, nr 40(5).

<sup>2</sup> U. Sedelmeier, *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Reviews in European Governance 2006, Ireg-2006-3, <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/index.html>; A. Moravcsik, M.A. Vachudová, *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, nr 17(1), s. 42–57; T.A. Börzel, U. Sedelmeier, *The EU Dimension in European Politics*, [w:] *Developments in European Politics*, (red.) P.M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes, U. Sedelmeier, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, New York 2006.

<sup>3</sup> Por. T.G. Grosse, *Europeizacja administracji: Nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich*, [w:] *Nowe Metody Zarządzania*, (red.) L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

stabilną demokrację, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i praw mniejszości. Była to znacznie bardziej efektywna metoda demokratyzacji, niż poprzez wspieranie rozwoju gospodarczego lub intensyfikację relacji politycznych i gospodarczych Unii z poszczególnymi krajami<sup>4</sup>. Cechowała ją asymetria władzy między instytucjami europejskimi (i rządami „starych” państw członkowskich) a krajami akcesyjnymi. Ponadto jest ona zaliczana do metod oddziaływania siłowego (przymusowego) w stosunkach międzynarodowych<sup>5</sup>. Wprawdzie decyzja o przystąpieniu do Unii Europejskiej była suwerennym i dobrowolnym wyborem politycznym, ale szereg warunków przyjęcia do Wspólnot nie podlegało negocjacom i zostało jednostronnie narzucone krajom akcesyjnym.

Jednym z celów demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej była stabilizacja polityczna regionu, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa wewnętrznego na wschodniej granicy Unii. Eksperci wskazują<sup>6</sup>, że realizacja tego celu polegała m.in. na niechętnym traktowaniu przez instytucje europejskie wszelkich tendencji autorytarnych lub nacjonalistycznych i wspieraniu poglądów oraz ruchów społeczno-politycznych akceptujących liberalne wartości, w tym prawa człowieka i prawa mniejszości. Popierano również rozwój społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza takich organizacji, które krzewiły wartości europejskie i sprzyjały staraniom o przyjęcie krajów postkomunistycznych do Wspólnot. Można więc powiedzieć, że europeizacja nie ograniczała się jedynie do wprowadzania ogólnych standardów demokratycznych, ale propagowała określone wzorce i wartości. Proponowała również określone standardy poprawności politycznej. Zgodnie z nimi faworyzowano niektóre organizacje i poglądy polityczne, a inne traktowano jako zagrożenie dla demokracji lub integracji europejskiej. Świadomie ograniczano możliwości swobodnego rozwoju pełnego spektrum ruchów politycznych i profilowano odbudowywaną demokrację zgodnie z własnymi celami politycznymi. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę, że w Polsce ruchy prawicowe mają niejednokrotnie poglądy eurosceptyczne, przywiązane do

<sup>4</sup> F. Schimmelfennig, H. Scholtz, *EU Democracy Promotion in the European Neighborhood*, „European Union Politics” 2008, Vol. 9, nr 2, s. 187–215.

<sup>5</sup> M. Thatcher, *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, „West European Politics” 2002, Vol. 25, nr 1, s. 125–147; C. Radaelli, *Policy Transfer in the European Union*, „Governance” 2000, Vol. 13, nr 1, s. 25–43; M. Thatcher, A. Stone Sweet, *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, „West European Politics” 2002, Vol. 25, nr 1, s. 1–22.

<sup>6</sup> C. Stoian, *The Benefits and Limitations of European Union Membership as a Security Mechanism*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, nr 2, s. 189–207.



suwerenności narodowej oraz katolickich wartości w życiu społecznym (np. niechęć do liberalizacji aborcji lub zbyt szerokim prawom dla mniejszości seksualnych). Tego typu idee kolidowały więc z głównym nurtem europeizacji i były systematycznie pomniejszane lub dezawuowane przez jej zwolenników. W podobny sposób instytucje unijne podchodziły do promowania reform rynkowych, wspierając prywatyzację, liberalizację i integrację gospodarczą z krajami zachodnimi oraz osłabiając poglądy protekcjonistyczne lub związane z nacjonalizmem ekonomicznym<sup>7</sup>. Eksperci<sup>8</sup> wskazują również na to, że powierzchowna demokryzacja w krajach postkomunistycznych ułatwiła wprowadzanie radykalnych reform liberalnych. Takie podejście do europeizacji miało związek z interesami politycznymi i ekonomicznymi Zachodu. Wśród nich najważniejsze były korzyści ekonomiczne wynikające z ekspansji gospodarczej w Europie Środkowo-Wschodniej<sup>9</sup>, jak również wcześniej wspomniana stabilizacja polityczna i poszerzenie wpływów geopolitycznych w regionie.

Europeizacja z jednej strony propagowała rozwój standardów demokratycznych, w tym debaty publicznej, a z drugiej preferowała określone spektrum poglądów wyrażanych w tej debacie, a niekiedy nawet uniemożliwiała społeczną dyskusję na tematy bezpośrednio związane z integracją europejską. Najlepszym tego przykładem jest wymuszenie szybkiej implementacji dorobku prawnego UE bez możliwości negocjacji lub jego dostosowania do specyficznych uwarunkowań krajów akcesyjnych. Mimo tego, że wprowadzano instytucje i reformy niezwykle ważne dla obywateli, pozostawiono je poza możliwością publicznej debaty lub instytucjami dialogu społecznego<sup>10</sup>. W ten sposób nie tylko ograniczono możliwości dyskusji publicznej, ale również faktycznie osłabiono możliwości zbudowania silnych instytucji i standardów demokratycznych. Skuteczność europeizacji rozumianej jako transfer prawa unijnego była więc ważniejsza niż budowanie solidnych fundamentów demo-

<sup>7</sup> Por. M.A. Orenstein, *Out-liberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, „Journal of European Public Policy” 2008, Vol. 15, nr 6, s. 899–917.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 905.

<sup>9</sup> Por. M.A. Orenstein, S. Bloom, N. Lindstrom (red.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press; P. Ziltener, *The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality*, „Review of International Political Economy” 2004, Vol. 11, nr 5, s. 953–979.

<sup>10</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas” 2007, nr 10, s. 121–152.

kratycznych. W literaturze<sup>11</sup> wyrażane jest często zdziwienie, że w krajach Europy Środkowo-Wschodniej brakowało poważnej dyskusji o integracji europejskiej przed akcesją. Wynikało to nie tylko z braku doświadczenia i słabości demokracji w tych państwach, ale również z ograniczeń wprowadzonych przez samą europeizację.

Warto zauważyć, że także w stosunku do krajów zachodnioeuropejskich jest formułowany zarzut niewystarczającej debaty publicznej na tematy związane z integracją europejską<sup>12</sup>. W ten sposób narasta luka między powagą decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej a deficytem społecznej debaty i demokratycznej kontroli nad tymi decyzjami. Należy w tym miejscu odnieść się do bogatej literatury wskazującej na poważne trudności i ograniczenia dla rozwoju demokracji związane z procesami integracji europejskiej. Dotyczą one m.in. ograniczania wiarygodności instytucji demokratycznych w państwach członkowskich w wyniku przeniesienia wielu kompetencji i decyzji politycznych na szczebel Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Przykładem tej tendencji jest zmniejszenie roli parlamentów narodowych i wzrost znaczenia technokratów (zarówno na poziomie unijnym, jak i narodowym)<sup>14</sup>. Z kolei budowanie instytucji demokratycznych na szczeblu unijnym nie zostało zakończone, co jest określane jako deficyt demokratyczny w UE<sup>15</sup>. Procesy europeizacji są więc obciążone wieloma uwarunkowaniami, które zamiast pomagać faktycznie utrudniają odbudowanie demokracji w krajach postkomunistycznych.

<sup>11</sup> Por. K. Duvold, M. Jurkynas, *Europeanization without Party Involvement: The Case of Lithuania*, [w:] *The European Union and Party Politics in Central and Eastern Europe*, (red.) P. Lewis, Z. Mansfeldová, Basingstoke: Palgrave MacMillan 2006, s. 107–27; T. Haughton, D. Malová, *Emerging Patterns of EU Membership: Drawing Lessons from Slovakia's First Two Years as a Member State*, „Politics” 2007, Vol. 27, nr 2, s. 69–75.

<sup>12</sup> Por. C. Parsons, *Puzzling out the EU role in national politics*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 7, s. 1135–1149.

<sup>13</sup> Porównaj tezę o podwójnym kryzysie demokracji w wyniku integracji europejskiej: na szczeblu narodowym i w UE: V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.

<sup>14</sup> Por. dyskusję na ten temat: K.H. Goetz, J-H. Meyer-Sahling, *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, „Living Reviews in European Governance” 2008, Vol. 3, nr 2.

<sup>15</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwycięzania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 75–96.

## ROLA LOKALNEJ KULTURY

Kultura polityczna<sup>16</sup> może być definiowana jako całokształt postaw społecznych, norm zachowania i wartości kulturowych członków danego społeczeństwa wobec polityki i systemu władzy. W szczególności określa ona wzajemne relacje władzy politycznej i społeczeństwa, sposoby legitymizacji tej władzy, jej sprawowania i wykorzystywania do realizacji interesów społecznych, jak również sposoby partycypacji społecznej w polityce. Kultura administracyjna będzie odnosiła się przede wszystkim do postaw, norm i wartości określających funkcjonowanie administracji, w tym dotyczących realizowania polityk publicznych, relacji między urzędnikami i politykami oraz zakresu partycypacji społecznej w pracach administracji. Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, w jaki sposób normy kultury politycznej oraz polska tradycja administracyjna utrudniają procesy europeizacji, a zwłaszcza ograniczają możliwości pełnego wykorzystania członkostwa w Unii Europejskiej. Wskutek tego wiele zmian zainicjowanych przez polskie wejście do Wspólnoty należy traktować jako powierzchowne lub w poważnym stopniu ograniczane przez uwarunkowania kulturowe i krajową tradycję instytucjonalną.

Źródłem wielu dysfunkcji w polskim życiu publicznym są zjawiska w dużym stopniu wynikające z doświadczeń historycznych sprzed transformacji ustrojowej. W poważnym stopniu rzutują one również na możliwości wykorzystania polskiego członkostwa w UE, jak również utrudniają kształtowanie polskiej polityki europejskiej. Istotną cechą charakterystyczną polskiej polityki jest skupienie na doraźnej walce o zdobycie władzy, a mniej na możliwości realizacji określonego programu po zwycięstwie wyborczym. Powoduje to mniejsze zainteresowanie polityków kwestiami merytorycznymi i budowaniem strategii polityk publicznych. Są oni natomiast skupieni na działaniach promocyjnych, marketingu politycznym i nieustającej kampanii wyborczej. Preferowani są w związku z tym spin-doktorzy i doradcy wizerunkowi, a nie

---

<sup>16</sup> Por. definicje kultury politycznej: P. Sztompka, *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002; G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture*, MA: Little, Brown and Company, Boston 1965; M.J. Aronoff, *Political Culture*, [w:] *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, (red.) N.J. Smelser, P.B. Baltes, Oxford: Elsevier 2002, s. 11640; R.W. Wilson, *The Many Voices of Political Culture: Assessing Different Approaches*, „World Politics” 2000, Vol. 52, nr 1 (January), s. 246–73; zastosowanie tego terminu w naukach społecznych: W. Markiewicz, *Kultura polityczna, jako przedmiot badań naukowych*, „Kultura i Społeczeństwo” 1976, nr 4; analiza kultury administracyjnej w Polsce oraz jej uwarunkowań historycznych: T.G. Grosse, *Służba cywilna w Polsce u progu XXI wieku*, „Studia Polityczne” 2001, Vol. 12, s. 59–94.

stratedzy kompetentni w odpowiednich politykach publicznych. Dotyczy to również strategii w politykach europejskich. Ponadto skupienie na krajowej rywalizacji politycznej zmniejsza zainteresowanie areną europejską, a kwestie polityki zagranicznej są traktowane równie instrumentalnie w rywalizacji krajowej, jak wszystkie inne zagadnienia merytoryczne poruszane w debacie publicznej.

Kolejną cechą polskiej polityki jest totalizacja rywalizacji politycznej. Oznacza to, że toczy się ona bezpardonowo przy pokonywaniu kolejnych barier poprawności politycznej. Cechą tej walki jest dążenie do unicestwienia przeciwnika politycznego, szczególnie widoczne w podejściu przedstawicieli rządu do opozycji. Politycy opozycyjni nie są więc traktowani jako ewentualni partnerzy w dyskusji o przyszłości kraju lub pretendenci do sprawowania władzy, którzy mogą poczuwać się do odpowiedzialności za losy państwa. Konsekwencją totalnej walki politycznej są trudności znalezienia porozumienia między oponentami politycznymi, a więc płaszczyzny dobra wspólnego wyłączonego z bieżącej walki wyborczej. Dotyczy to również polskiej polityki europejskiej, która stała się kolejnym obszarem bezpardonowego starcia politycznego.

Inną cechą polskiej polityki jest brak myślenia w kategoriach państwowotwórczych. Państwo i administracja są traktowane jako instrument przydatny w rywalizacji politycznej, co służy upolitycznieniu urzędników i modelowaniu struktur biurokratycznych nie w celu jak najlepszego wypełniania zadań publicznych, ale zlikwidowania wpływów przeciwników politycznych i przejęcia pełnej kontroli zwycięskiej partii nad administracją. Preferowany jest system silnie scentralizowany, który umożliwia „ręczne sterowanie” urzędnikami przez polityków. Dotyczy to również tych segmentów administracji, które są związane z realizacją polityk europejskich. Przykładem może być upolitycznienie administracji i kontrola partyjna nad funduszami europejskimi przeznaczonymi na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich<sup>17</sup>.

Warto zauważyć, że wyżej wymienione cechy polskiej polityki są bezpośrednio związane ze słabością młodej demokracji i spuścizną wcześniejszych okresów historycznych. Na przykład skupienie na doraźnej walce o władzę, a nie na możliwości realizacji programu politycznego było cechą działań opozycji w okresie państwa socjalistycznego. Chodziło bardziej o walkę z systemem, a nie o przejęcie władzy i odpowiedzialności politycznej w celu realizowania konkretnego programu. Jednocześnie spór polityczny między

<sup>17</sup> Por. T.G. Grosse, *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 1 (3), s. 69–90.

rządem a opozycją w okresie PRL opierał się na rywalizacji totalnej, której celem było wyeliminowanie przeciwnika<sup>18</sup>. Także brak podejścia państwowotwórczego w polskiej kulturze politycznej wynika z doświadczeń historycznych. Państwo socjalistyczne było traktowane przez polityków opozycji jako wrogie, które należało zwalczać i dążyć do jego rozpadu. Warto zauważyć, że takie podejście nawiązuje do znacznie starszej tradycji, sięgającej jeszcze okresu rozbiorów, kiedy państwo nie było pojmowane jako struktura realizacji interesów narodowych, ale instrument obcych wpływów i zniewolenia Polaków<sup>19</sup>. Właśnie dlatego w Polsce występuje zjawisko alienacji społecznej wobec spraw publicznych i wycofywania się do sfery prywatnej<sup>20</sup>.

Specjaliści<sup>21</sup> wskazują na niewielkie zainteresowanie budową sprawnego państwa w okresie transformacji ustrojowej po roku 1989. Było to zapewne związane ze swoistą „ucieczką” od opresyjnego i onnipotentnego państwa socjalistycznego<sup>22</sup>, jak również fascynacja reformatorów ideologią liberalną<sup>23</sup>. Ponadto wynikało z deficytu postrzegania instytucji państwa jako dobra wspólnego i braku tradycji myślenia państwowotwórczego w kulturze politycznej. Właśnie dlatego administracja była traktowana jako „łup polityczny”<sup>24</sup>, a idee dobra wspólnego bywały utożsamiane z partykularnymi interesami elit politycznych i administracyjnych. Przetrwiała również socjalistyczna tradycja postrzegania administracji jako panującej nad społeczeństwem, a nie jemu

---

<sup>18</sup> Nieco inną opinię zaprezentował wybitny historyk prof. P. Wieczorkiewicz, który uznał, że aparat przymusu i służby specjalne PRL tolerowały istnienie opozycji, choć miały możliwości jej całkowitej likwidacji. Zamiast tego inwigilowały i kontrolowały jej działania, a nawet wykorzystywały do realizacji własnych celów politycznych. Szerzej: *Napiszmy historię Polski od nowa*, wywiad z prof. P. Wieczorkiewiczem, P. Zychowicz, „Rzeczpospolita. Plus Minus”, 27-03-2009.

<sup>19</sup> Por. J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1996.

<sup>20</sup> Por. E. Wnuk-Lipiński, *Die Bürgergesellschaft und die politische Kultur im neuen Polen*, [w:] *Das neue Polen in Europa*, (red.) F. Merli, G. Wagner, StudienVerlag, Innsbruck–Wien–Bozen 2006, s. 141–154.

<sup>21</sup> B. Ackerman, *The Future of Liberal Revolution*, New Haven: Yale University Press 1992.

<sup>22</sup> Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Europeizacja*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, (red.) W. Morawski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 289–316.

<sup>23</sup> Por. D. Ost, *Defeat of Solidarity*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2005.

<sup>24</sup> Por. A.Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, ISP PAN, Trio, Warszawa 2004, s. 127–137.

służącej oraz realizującej polityki publicznie wspólnie z przedstawicielami organizacji społecznych. W rezultacie państwo polskie cechuje niska jakość rządzenia<sup>25</sup> oraz wysoki poziom korupcji<sup>26</sup>.

Kultura polityczna istniejąca w Polsce nie jest wyłącznie produktem ostatnich lat, a więc nie kształtuje się dopiero od momentu wprowadzenia instytucji demokratycznych po roku 1989. W znacznie większym stopniu, niż to powszechnie się zakłada, jest pozostałością wcześniejszych doświadczeń historycznych. Dlatego istnieją poważne sprzeczności między wieloma normami życia publicznego a standardami płynącymi z Unii Europejskiej. Jednak – co znacznie ważniejsze – korzenie polskiej kultury politycznej i administracyjnej utrudniają Polakom pełne wykorzystanie członkostwa w Unii Europejskiej dla realizowania wspólnych celów.

W niniejszym artykule zamierzam przedstawić wybrane dysfunkcje między lokalną kulturą polityczną (i tradycją administracyjną) a wpływem europeizacji, przez co bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej musi być traktowany mniej entuzjastycznie niż się powszechnie sądzi. W szczególności zamierzam przedstawić przykłady dotyczące trzech obszarów: (1) kształtowania wizji strategicznych działań; (2) kłopotów implementacyjnych w zakresie polityki europejskiej, (3) trudności podjęcia współdziałania sieciowego w UE.

## TRUDNOŚCI GENEROWANIA POMYSŁÓW POLITYCZNYCH

Jedną z najważniejszych cech polskiej kultury politycznej i administracyjnej jest słabość myślenia strategicznego o merytorycznych aspektach polityk publicznych oraz przyjęcie postawy biernej wobec inicjatyw płynących z zewnątrz, w tym z Unii Europejskiej. Jak wcześniej wspomniałem, jest to związane ze spuścizną okresu socjalistycznego, kiedy energia działaczy opozycyjnych skupiała się przede wszystkim na doraźnej walce z państwem socjalistycznym, a nie wypracowywaniu długofalowych koncepcji programowych mogących mieć zastosowanie po przejęciu władzy. Warto pamiętać, że wielu spośród tych polityków piastowała później poważne funkcje publiczne w III (lub IV) Rzeczypospolitej, a więc mogła mimowolnie przenosić normy uprawiania polityki z wcześniejszego okresu. Brak zainteresowania

<sup>25</sup> Por. wyniki rankingu Banku Światowego: *Governance Matters 2008: Worldwide Governance Indicators 1996–2007*, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

<sup>26</sup> Por. wskaźniki korupcji przygotowywane przez Transparency International: *Corruption Perceptions Index*, [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

merytorycznymi zagadnieniami polityk publicznych, a w szczególności strategicznym planowaniem ich rozwoju, jest także związane z totalizacją walki politycznej, niedostrzeganiem w opozycji partnera w ważnych dla kraju obszarach strategicznych, a także brakiem przestrzeni dobra wspólnego wyłączonego z bieżącej rywalizacji partyjnej. W połączeniu z dość krótkim okresem cyklu wyborczego utrudnia to politykom myślenie długofalowe o rozwoju kraju. Przekłada się to na działania strategiczne podejmowane przez administrację. Są one kształtowane przede wszystkim dlatego, że jest to najczęściej wymóg polityk europejskich, a nie próba włączenia programów wyborczych do pracy administracji. Często dokumenty strategiczne są odkładane „na półkę” niemal natychmiast po ich przyjęciu przez decydentów. Innym problemem są trudności koordynacji między różnorodnymi i wycinkowymi strategiami sektorowymi. W polityce europejskiej sytuacja wygląda gorzej. Tutaj brakuje dokumentów strategicznych, które określałyby cele i priorytety polityczne, a wiele działań jest podejmowana pod wpływem chwili lub w reakcji na cudze inicjatywy.

W ten sposób tworzy się specyficzna asymetria między działaniami modernizacyjnymi inicjowanymi przez Unię Europejską a potencjałem strategicznego myślenia po stronie polskich polityków i urzędników. Wraz z politykami europejskimi i funduszami na ich realizację transferowane są do Polski różnorodne rozwiązania organizacyjne i pomysły programowe. Jednak brakuje potencjału, aby w pełni wykorzystać te instrumenty do realizowania celów rozwojowych polskiej gospodarki. Brakuje bowiem woli politycznej i odpowiednich zasobów kultury politycznej, które umożliwiłyby podjęcie debaty na temat krajowych interesów rozwojowych przy wykorzystaniu instrumentów UE. Brakuje również krajowych mechanizmów polityk publicznych, które pozwalałyby na wypracowanie i realizację strategicznych działań rozwojowych autonomicznych wobec instrumentów europejskich. Dobrą ilustracją omawianego zjawiska jest porównanie instrumentarium unijnej polityki spójności realizowanej w Polsce z krajowymi mechanizmami polityki regionalnej. Te pierwsze obejmują ogromną strukturę biurokratyczną w administracji rządowej i samorządowej, dużą liczbę programów sektorowych i regionalnych, a także rozliczne dokumenty strategiczne przygotowywane zarówno na szczeblu centralnym, jak również terytorialnym. Większość mechanizmów zarządzania, instytucji, zasad organizacyjnych została wprowadzona w wyniku *transferu instytucjonalnego* z UE, a więc jest efektem europeizacji polskiej administracji. Natomiast krajowa polityka regionalna została ograniczona w dużym stopniu do instrumentu kontraktów wojewódzkich, które służyły zakończeniu inwestycji rozpoczętych jeszcze w okresie socjalistycz-

nym bądź pełnią funkcję pomocniczą względem regionalnych działań polityki spójności<sup>27</sup>.

Przykład ten dość dobrze oddaje to, że w Polsce nie ma odpowiedniej bazy programowej w obrębie krajowych polityk rozwojowych, która mogłyby ukierunkować sposób realizacji działań europejskich w Polsce, a także ułatwiłyby strategiczne kształtowanie polskiej polityki na arenie europejskiej. Właśnie dlatego podstawowym wyzwaniem dla polskich decydentów jest wysoka absorpcja środków finansowych z UE, a nie jak najlepsze wykorzystanie tych funduszy do realizacji polskich celów rozwojowych<sup>28</sup>. Wobec braku odpowiedniego myślenia strategicznego o krajowych celach rozwojowych, a także kulejącego instrumentarium pozwalającego na realizację polityk krajowych – naturalną postawą jest wtórne reagowanie na pomysły inicjowane przez Unię Europejską, a także bierna lub w najlepszym razie reaktywna postawa w polityce europejskiej.

Warto przypomnieć, że w okresie PRL-u prawdziwe centrum polityczne było usytuowane poza naszym krajem, a elity polityczne państwa socjalistycznego przywykły do zależności zewnętrznej i niesamodzielności politycznej. Tworzyło to mechanizmy postawy reaktywnej na bodźce płynące z otoczenia zewnętrznego. Wspomniana cecha kultury politycznej ma dość duże odbicie w polskiej polityce europejskiej. Wymogiem skuteczności na arenie unijnej jest aktywność i umiejętność generowania inicjatyw politycznych. Tymczasem poza nielicznymi wyjątkami polskie członkostwo w UE charakteryzuje bierność i reagowanie na inicjatywy innych aktorów sceny europejskiej ze znacznym opóźnieniem, najczęściej pozwalającym jedynie na blokowanie inicjatyw, rzadziej umożliwiającym wynegocjowanie sensownego kompromisu. Dodatkowo brak współpracy między polskimi elitami politycznymi w obszarze polityki europejskiej przenosi się na trudności poszukiwania sojuszników na arenie unijnej. Jednym z podstawowych warunków skuteczności w polityce europejskiej jest bowiem nie tylko włączanie się do prac w instytucjach europejskich na odpowiednio wczesnym etapie, ale również poszukiwanie współ-

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Czy Polska potrzebuje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 4 (30), s. 31–47; T.G. Grosse, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego i kontrakty wojewódzkie: czy są jeszcze potrzebne?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12, s. 7–19.

<sup>28</sup> Na ten temat także: T.G. Grosse, *Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szanse zwiększenia korzyści w odniesieniu do wybranych polityk gospodarczych*, [w:] *Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE – fakty i mity*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2005; T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.



noty interesów między partnerami politycznymi<sup>29</sup>. Warto przy tym zauważyć, że choć naturalnym partnerem dla polskiej dyplomacji powinny być kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej, to tego typu współdziałanie przebiega z wielkimi oporami. Jedną z przyczyn jest bez wątpienia brak tradycji tego typu współpracy z okresu realnego socjalizmu.

Zastanawiając się nad trudnościami generowania pomysłów politycznych w polskiej kulturze politycznej, należy uczynić jedno zastrzeżenie. O ile wśród elit politycznych brakuje skłonności (i odpowiedniej wiedzy) do myślenia o różnorodnych aspektach merytorycznych polityk publicznych, o tyle widoczne jest zainteresowanie tzw. polityką wysoką<sup>30</sup>. Chodzi o tematykę bezpieczeństwa narodowego i zagadnienia powiązane z geopolityką. Tym należy tłumaczyć dość daleko idącą zgodę między różnymi ugrupowaniami politycznymi dotyczącą aspiracji do członkostwa w UE na początku lat 90. ubiegłego wieku. Polskie dążenia cechowała przy tym dominacja celów geopolitycznych (związanych z wejściem do struktur zachodnich i osłabieniem wpływu politycznego Rosji), a także stosunkowo niewielkie zainteresowanie kwestiami gospodarczymi. Przykładem mogą być warunki polskiego stowarzyszenia ze Wspólnotą u progu procesów integracyjnych (1991), które dawały wiele korzyści dla europejskich przedsiębiorstw i inwestorów<sup>31</sup>. Sprawiało to wrażenie, że interesy w sferze ekonomicznej zostały poświęcone w imię celów geopolitycznych, ale mogło być również związane z brakiem zainteresowań oraz odpowiedniej wiedzy w zakresie polityki gospodarczej w relacjach międzynarodowych. Warto zauważyć, że kulturowe podstawy dla braku zainteresowania interesami ekonomicznymi można odnaleźć jeszcze w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej, kiedy ówczesna elita polityczna gardziła handlem i działalnością produkcyjną zostawiając te prace innym stanom lub obco-krajowcom (podstawą dochodów szlachty było rolnictwo, korzyści płynące z urzędów publicznych, a także służba dla bogatej szlachty lub magnaterii)<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Por. T.G. Grosse, *Czy polska prezydencja może być sukcesem?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 4(38), s. 29–52.

<sup>30</sup> Krytyczną ocenę takiego podziału w polityce zagranicznej przedstawił: N.M. Ripsman, *False Dichotomies: Why Economics Is High Politics*, [w:] *Guns and Butter. The Political Economy of International Security*, (red.) P. Dombrowski, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 2005. Także: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 31–38.

<sup>31</sup> B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską*, Instytut Zachodni, Poznań 2003, s. 21–33.

<sup>32</sup> Na ten temat na przykład: J. Tazbir, *Kultura szlachecka w Polsce*, Poznańskie Wydawnictwo, Poznań 2002; I. Ichnatowicz, A. Mączak, B. Zientara, J. Żarnowski, *Spoleczeństwo polskie od X do XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988, s. 213–396.

Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej w dalszym ciągu cechą polskiej polityki jest niedostateczne zainteresowanie sprawami ekonomicznymi, co ma szczególną wagę biorąc pod uwagę to, że polityka europejska ma odniesienie do wielu zagadnień polityk sektorowych. Widoczna jest także wyższość „wysokiej polityki” nad pozostałymi zagadnieniami merytorycznymi, czego wyrazem jest dość duża aktywność w sprawach o znaczeniu geopolitycznym, np. europejskiej polityce wschodniej lub zwiększaniu bezpieczeństwa energetycznego. To, co się jednak zmieniło w stosunku do okresu akcesyjnego, to zwiększające się różnice między elitami politycznymi w odniesieniu do strategicznych celów polskiej polityki europejskiej. Ma to odniesienie do zagadnień geopolitycznych, w tym m.in. do relacji sojuszniczych wobec USA, ale obejmuje także szerszy stosunek do postępów integracji europejskiej. Wspomniane różnice można przedstawić w pewnym uproszczeniu jako rywalizację dwóch obozów. Pierwszy (reprezentowany przez PO i Lewicę) wspiera dalszy rozwój procesów integracyjnych, zwłaszcza mechanizmów wspólnotowych w Unii (a nawet federacyjnych). Traktuje je jako rękojmię dalszego rozwoju kraju i zabezpieczenie naszych interesów geopolitycznych, w tym przed dominacją Niemiec lub nadmiernym wpływem ze strony Rosji. Drugi obóz polityczny (PiS i inne partie prawicowe) z nieufnością podchodzi do procesów integracyjnych, gdyż skutkują one zbyt wielką koncentracją władzy w gestii najsilniejszych krajów europejskich. Ponadto uznaje, że podstawą geopolitycznego bezpieczeństwa powinien być sojusz ze Stanami Zjednoczonymi, choć także niektóre działania na arenie europejskiej mogą zostać wykorzystane dla ochrony polskich interesów<sup>33</sup>. Powyższa analiza skłania mnie do dwóch wniosków. Po pierwsze, podział na polskiej scenie politycznej obejmuje w coraz większym stopniu zagadnienia ściśle powiązane z politykami europejskimi, co bez wątpienia wiąże się z wpływem europeizacji. Po drugie, wraz z eskalacją konfliktu politycznego na scenie krajowej coraz częściej w doraźnej rywalizacji wykorzystywane są sprawy polityki europejskiej. Jest to związane w dużej mierze z uwarunkowaniami lokalnej kultury politycznej.

Na zakończenie analizy dotyczącej trudności programowania polityki europejskiej należy kilka słów refleksji poświęcić problemom debaty publicznej w Polsce. Cechuje ją powierzchowność poruszania zagadnień merytorycznych, dość silne zabarwienie propagandowe, a także wykorzystywanie spraw europejskich w sposób instrumentalny do budowania wizerunku medialnego poszczególnych polityków. Aby zrozumieć istotę tych zjawisk ponownie odwo-

<sup>33</sup> Por. szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3 (26).

lując się do tradycji historycznej. W okresie socjalistycznym trudno jest mówić o jakiegokolwiek debacie publicznej. Na poziomie medialnym dominowała propaganda, a więc próba sterowania poglądami społecznymi przez decydentów politycznych. Natomiast debata merytoryczna miała charakter wybitnie elitarny i odbywała się niemal w całkowitym oderwaniu od społeczeństwa, w obrębie hermetycznych instytucji państwa socjalistycznego lub w konspiracji między działaczami opozycji. Tego typu tradycja powoduje poważne trudności wprowadzania zagadnień europejskich do dyskursu publicznego. W przekazie medialnym brakuje więc poważnej debaty o zagadnieniach merytorycznych. Dodatkowym czynnikiem jest podejście samych mediów do relacjonowania życia publicznego w Polsce, które cechuje skupienie na emocjach i konfliktach personalnych. Brakuje także definicji misji publicznej mediów, które mogłyby na przykład w większym stopniu wprowadzać zagadnienia merytoryczne polityki europejskiej do publicznej debaty. Zamiast tego, media – zarówno publiczne, jak i prywatne – cechuje skłonność do upolitycznienia, a więc również do sterowania opinią publiczną zgodnie z określonymi interesami politycznymi. Tego typu podejście do mass mediów wydaje się w dużym stopniu odziedziczone po okresie realnego socjalizmu, choć może także wynikać ze splotu interesów gospodarczych i politycznych powstałych w trakcie transformacji systemowej<sup>34</sup>.

## TRUDNOŚCI PRAKTYCZNEJ REALIZACJI CELÓW

Trudno realizować skuteczną politykę w sytuacji, kiedy nie ma klarownej strategii politycznej. Dotyczy to zwłaszcza polskiej polityki na arenie europejskiej, choć ostatnio proponowane zmiany prawne poprawiają sytuację w tej mierze<sup>35</sup>. W niektórych przypadkach choć istnieją dokumenty strategiczne, występują różnorodne problemy z ich efektywną implementacją. Dotyczy to zwłaszcza niektórych polityk europejskich realizowanych w Polsce. Jest to ponownie związane z kulturą polityczną i administracyjną. Tak jak wcześniej wspominałem, w polskiej kulturze politycznej brakuje wartości państwowo-

<sup>34</sup> Por. J. Staniszki, *Postkomunizm*, Wydawnictwo Słowo/Obraz/Terytoria, Gdańsk 2001.

<sup>35</sup> Mam na myśli *projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, który wprowadza obowiązek planowania strategicznego polityki europejskiej w administracji rządowej, a także mechanizmy koordynacji tego planowania przez MSZ. Por. [http://bip.msz.gov.pl/Projekt\\_ustawy\\_o\\_rzadowym\\_systemie\\_koordynacji\\_spraw\\_europejskich,21515.html](http://bip.msz.gov.pl/Projekt_ustawy_o_rzadowym_systemie_koordynacji_spraw_europejskich,21515.html), 2 stycznia 2009 r.

czych, które pozwalałyby traktować instytucje publiczne jako dobro wspólne służące realizacji celów rozwojowych Polaków. Zamiast tego istnieje tradycja opozycji wobec instytucji państwa jako reprezentujących obcą władzę i służących zniewoleniu narodu. Wiązało się to, brakiem poszanowania prawa i instytucji administracyjnych, dążeniem do osłabiania lub rozbijania instytucji państwowych, a nie ich wzmacniania lub wykorzystywania dla dobra wspólnego. Tego typu tradycja obniża możliwości skutecznego implementowania polityk publicznych, gdyż nie służy wykształceniu umiejętności sprawnego wykorzystywania instrumentów administracyjnych, a także co równie istotne – wytworzeniu mechanizmu wsparcia społecznego dla działań podejmowanych przez urzędników.

Kolejną przyczyną jest kultura administracyjna, którą cechuje niechęć do podejmowania odpowiedzialności (w tym trudnych lub brzemiennej w skutki finansowe decyzji) oraz tendencja do upolitycznienia urzędników. Tego typu nieformalne normy kultury osłabiają możliwości sprawnego realizowania działań programowych. Ponadto upolitycznienie urzędników sprzyja najczęściej wypieraniu kompetencji merytorycznych z administracji, gdyż rzadko kiedy partie polityczne dysponują wysoko wykwalifikowanymi kadrami. Upolitycznienie instytucji publicznych wzmacnia również oddziaływanie cykli wyborczych, które w tej sytuacji utrudniają realizowanie polityk publicznych w strategicznej perspektywie.

Inną cechą polskiej administracji, która wywodzi się bezpośrednio z okresu państwa socjalistycznego, jest silna tendencja do centralizacji zarządzania przy wyraźnej odrębności poszczególnych sektorów. W okresie integracji ze strukturami europejskimi dodatkowym czynnikiem wzmacniającym jej centralizację i hierarchiczność było dążenie polityków do przejęcia pełnej kontroli nad funduszami europejskimi. Było to związane m.in. z chęcią wykorzystania tych środków do celów partykularnych lub partyjnych<sup>36</sup>, co przypominało znane z literatury<sup>37</sup> procesy zawłaszczania państwa (*capture of state*). Centralizacja struktur administracyjnych oraz tendencja do „ręcznego” sterowa-

<sup>36</sup> Por. T.G. Grosse, *Europeizacja administracji: Nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich*, ISP 2009; T.G. Grosse, *Save Public Assets. Monitoring Corruption Threats in the Distribution of Structural Funds, The Case of Integrated Regional Operational Programme in Poland*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2007.

<sup>37</sup> Por. J. Hellman, D. Kaufmann, *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*, Finance & Development, International Monetary Fund, September 2001, Vol. 38, nr 3; J.S. Hellman, G. Jones, D. Kaufmann, „*Seize the State, Seize the Day*”. *State capture, Corruption, and Influence in Transition*, Policy Research Working Paper, 2444 Synthesis, World Bank Institute 2000.

nia funduszami unijnymi sprzyjała tworzeniu „wąskich gardeł” w procesach zarządzania, co powodowało opóźnienia i obniżało skuteczność implementacji polityk publicznych. Kolejnym zjawiskiem obserwowanym w administracji było przygotowywanie działań implementacyjnych na ostatnią chwilę, co skutkowało nadmiernym pośpiechem i błędami organizacyjnymi. Jest to związane ze słabością planowania operacyjnego, które wymaga odpowiedniego rozpisania działań w czasie i ich przygotowania pod względem logistycznym<sup>38</sup>.

Jedną z największych trudności zarządzania w polskiej administracji są kłopoty koordynacji działań między różnymi segmentami administracji. Wiąże się to z silną sektorowością struktur administracyjnych, a także rywalizacją między decydentami politycznymi o maksymalizację władzy w obrębie administracji. Przykładem tego zjawiska są polityki unijne realizowane w Polsce, jak również polska polityka na arenie Wspólnoty. Trudno jest jednoznacznie wskazać ośrodek koordynacyjny w obrębie administracji rządowej, czy jest to Kancelaria Premiera, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, resort spraw zagranicznych czy do niedawna Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (włączony w roku 2009 do struktur MSZ)<sup>39</sup>. Jednocześnie dla kształtowania struktur instytucjonalnych oraz koordynacji prac niejednokrotnie decydujące znaczenie ma konfiguracja wpływów politycznych między ministrami bądź w obrębie koalicji rządowej. Na spory w administracji rządowej nakłada się dodatkowo rywalizacja polityczna między ośrodkiem prezydenckim a rządowym. Przykładem konfliktów między tymi instytucjami, które miały destrukcyjny wpływ na jakość polskiej polityki europejskiej, były spory między prezydentem L. Kaczyńskim a premierem D. Tuskiem (prowadzone w latach 2007–2009). Obaj politycy wywodzą się z ostro zwalczających się ugrupowań politycznych i dodatkowo rywalizują w nadchodzących wyborach prezydenckich (2010). Jednocześnie na konflikty personalne i partyjne nakłada się dość poważna różnica zdań w sprawach merytorycznych, o czym wspominałem wcześniej pisząc o dwóch obozach wobec przyszłości integracji europejskiej i polskiej polityki w UE. Totalizacja walki politycznej w Polsce utrudnia osiągnięcie ponadpartyjnego porozumienia wokół polityki europejskiej. Dodatkowo brakuje odpowiednich instytucji, które pozwalałyby politykom uzgadniać wspólną strategię działania w zasadniczych sprawach. Zamiast tego normy konstytucyjne (przyjęte w roku 1997) sprzyjają konfliktom, zwłaszcza silna ustrojowa pozycja prezydenta w polityce zagranicznej. Należy przypomnieć,

<sup>38</sup> Szerzej wyniki badań na ten temat: T.G. Grosse, *Save Public Assets*, op. cit.

<sup>39</sup> Por. projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (przyjęty przez Radę Ministrów 30 grudnia 2008).

że rozwiązania instytucjonalne w tej mierze były podejmowane pod wpływem doraźnych interesów politycznych, jak również pod wpływem uwarunkowań kulturowych.

## TRUDNOŚCI PODJĘCIA WSPÓLDZIAŁANIA SIECIOWEGO

Jeden z najważniejszych wymiarów kultury politycznej dotyczy udziału społeczeństwa w życiu politycznym oraz otwartości administracji na partycypację obywateli w realizacji polityk publicznych. Podział na trzy typy kultury politycznej Gabriela Almonda i Sidneya Verby dotyczy właśnie tego aspektu życia politycznego<sup>40</sup>. *Model zaściankowy* charakteryzuje się małym zainteresowaniem zagadnieniami politycznymi, a w związku z tym małą aktywnością polityczną. Występuje on w społecznościach znajdujących się na niskim szczeblu rozwoju cywilizacyjnego, gdzie panuje model życia plemiennego, a rytuały magiczne dominują nad innymi formami aktywności publicznej. *Typ uczestniczący* oznacza gotowość do współudziału w życiu politycznym, w tym w sprawowaniu władzy. Ten rodzaj kultury jest charakterystyczny dla społeczności o ugruntowanej tradycji demokratycznej. Natomiast *typ poddańczy* cechuje się uległością rządzonych wobec rządzących. Ludność nie widzi potrzeby angażowania się w politykę, akceptując, iż to zadanie należy do elity władzy. Jednocześnie poszczególni członkowie społeczeństwa – jeśli w ogóle interesują się polityką – mogą mieć wyrobione własne poglądy polityczne, często krytyczne wobec przedstawicieli władzy. Taki rodzaj kultury politycznej jest charakterystyczny dla społeczeństw rządzonych autorytarnie bądź dla społeczeństw, które niedawno wyszły z tego systemu i nie są jeszcze mentalnie przygotowane do funkcjonowania w państwie demokratycznym.

Jak się wydaje, *model poddańczy* dość dobrze charakteryzuje polską kulturę polityczną. Bierność polskiego społeczeństwa obejmuje zarówno niską aktywność w wyborach powszechnych (lub referendach), jak również stosunkowo niewielki udział organizacji społecznych w konsultowaniu lub realizowaniu polityk publicznych przez administrację<sup>41</sup>. Innym objawem jest stosunkowo niewielki poziom aktywności społecznej w organizacjach poza-

<sup>40</sup> G.A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture*, op. cit.

<sup>41</sup> Są to dwa główne obszary społecznej partycypacji w życiu publicznym oraz legitymizacji polityki. Por. F.W. Scharpf, *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „MPIfG Working Paper” 2003, nr 1; także: T.G. Grosse (2008): *Europa na rozdrożu*, op. cit., rozdz. 4.

rządowych<sup>42</sup>, co pokazuje pasywność Polaków w sferze publicznej. W ten sposób mechanizmy kontroli i rozliczania polityków z obietnic wyborczych i skuteczności rządów są słabe. Kulturę polityczną charakteryzuje również zdystansowanie do instytucji państwowych oraz silny ładunek krytyki i nieufności wobec elit politycznych lub biurokratycznych. Tworzy to dość trwały podział na dwie odrębne sfery życia między państwem (elitami władzy) a społeczeństwem. Taki podział wywodzi się przynajmniej od czasu PRL (podobne zjawisko mogło występować również podczas zaborów).

Typologia Almonda i Verby dotyczy przede wszystkim kultury politycznej całości społeczeństwa, a więc w mniejszym stopniu zajmuje się zjawiskami kulturowymi występującymi w obrębie elit władzy lub wśród funkcjonariuszy administracyjnych. Tymczasem właśnie tutaj widać szczególnie silny wpływ tradycji państwa socjalistycznego. Administrację cechuje brak otwartości przed opinią publiczną, niechęć do ujawniania własnych prac i włączania organizacji społecznych do realizacji polityk publicznych. Procesy europeizacji polskiej administracji wprowadziły m.in. wiele standardów dotyczących transparentności jej funkcjonowania, dialogu społecznego i obywatelskiego<sup>43</sup>, jak również społecznej partycypacji w zarządzaniu politykami publicznymi. Tego typu normy działania dotyczą zwłaszcza polityk unijnych realizowanych w Polsce. Jednocześnie badania wskazują na to<sup>44</sup>, że dość często wspomniane standardy są traktowane w sposób powierzchowny. Administracja wykorzystuje konsultacje społeczne dość instrumentalnie, przede wszystkim dla realizacji własnych celów, zazwyczaj nie tworzy stałych i reprezentatywnych instytucji dialogu. Te, które istnieją, są często pomijane przy podejmowaniu ważnych inicjatyw politycznych.

<sup>42</sup> Według badań sondażowych jedynie ok. 12 proc. Polaków należy do organizacji obywatelskiej. TNS OBOP, *Penuria społeczeństwa obywatelskiego, 2002–2007*, 2007-01-09, sygnatura K.001/07, badanie przeprowadzono: 5–9 stycznia 2007.

<sup>43</sup> *Dialog społeczny* to zinstytucjonalizowana forma konsultacji społecznych dotyczących problematyki relacji między pracodawcami i pracownikami, najczęściej odbywająca się między związkami zawodowymi i organizacjami biznesu, ewentualnie przy udziale przedstawicieli władz publicznych. *Dialog obywatelski* to proces konsultacji prowadzonych między instytucjami publicznymi a przedstawicielami społeczeństwa dotyczący poszczególnych polityk publicznych realizowanych przez administrację. Najczęściej odbywa się w szerokiej formule reprezentowania różnych interesów społecznych.

<sup>44</sup> Por. T.G. Grosse, *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas” 2007, nr 10, s. 121–152; M. Fałkowski, T.G. Grosse, O. Napiątek, *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.

Aby uwydatnić specyfikę polskiej kultury politycznej i administracyjnej, zaproponowałem dwa modele postrzegania instytucji publicznych przez elity polityczne i administracyjne, tj. *modelu państwa administracyjnego* oraz *państwa sieciowego*<sup>45</sup>. Te dwa podejścia pozwalają lepiej zrozumieć specyfikę kulturową polskich elit władzy, która w dużym stopniu została odziedziczona po okresie realnego socjalizmu. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z modelem państwa zredukowanego przede wszystkim do wymiaru struktur administracyjnych bezpośrednio zaangażowanych w realizację poszczególnych działań w sferze społecznej. W drugim państwo jest traktowane jako sieć instytucji, w ramach których administracja państwowa jest tylko jednym z wielu podmiotów współuczestniczących w realizacji polityk publicznych. Administracja ogranicza się raczej do formułowania „reguł gry” i stymulowania partnerów społecznych w określonym kierunku. Polityki publiczne są tutaj wynikiem interakcji w ramach sieci współdziałania społecznego i w dużym stopniu wynikają z aktywności społeczeństwa obywatelskiego.

Zaproponowana klasyfikacja odwołuje się do kategorii *despotycznej* lub *infrastrukturalnej* władzy państwowej, wprowadzonej przez Michaela Manna<sup>46</sup>. *Władza despotyczna* oznacza arbitralną i w praktyce nieograniczoną władzę administracji nad społeczeństwem, zaś *władza infrastrukturalna* stwarza ramy infrastrukturalne (m.in. prawne) dla aktywności społecznej, wprowadza zachęty dla określonych zachowań społecznych i prowadzi dialog (negocjacje) na temat polityk publicznych. Innym odniesieniem dla wyżej przytoczonej typologii modeli państwa jest *imperatywny* lub *interaktywny* sposób rządzenia<sup>47</sup>. Istotą pierwszego jest wymuszanie za pomocą różnych dostępnych narzędzi pożądanych zachowań i zmian. Dla ośrodka kierowniczego uczestnicy systemu społecznego są jedynie obiektem oddziaływania. Przeciwnie podejście bazujące na metodzie interaktywnej polega na wywoływaniu pożądanych zmian przez generowanie społecznej innowacji dokonującej się w następstwie społecznych interakcji, w tym również w oparciu o reaktywne współzrządzenie ze strony władz publicznych<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Por. T.G. Grosse, *New Modes of Governance in New European Union Member States. A report on social dialogue in selected European Union countries*, NewGov, Project no. CIT1-CT-2004-506392, ref. No. 17/D08, 2006, <http://www.connex-network.org/eurogov>

<sup>46</sup> Por. M. Mann, *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation States 1760–1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.

<sup>47</sup> Por. J. Kooiman, *Findings, Speculations and Recommendations*, [w:] *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage Publications, (red.) J. Kooiman, London 1993, s. 254.

<sup>48</sup> Szerzej: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 406–407.



Oba modele postrzegania państwa przez elity polityczne i administracyjne zakładają odmienne rozumienie potencjału państwa (*state capacity*). Termin ten można zdefiniować jako zdolność państwa do prowadzenia polityk publicznych<sup>49</sup>. Oznacza to umiejętne wykorzystywanie odpowiednich zasobów państwa i metod zarządzania, które zapewniają realizację polityk publicznych<sup>50</sup>. Ważnym wymiarem potencjału państwa jest zdolność funkcjonowania w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym i wewnętrznym<sup>51</sup>. Jest to związane z zapewnieniem podstawowych funkcji państwa w odniesieniu do ustroju politycznego i gospodarczego funkcjonującego w danym kraju, zwłaszcza w okresie transformacji ustrojowej. Odnosi się także do zapewnienia sterowności politycznej i ekonomicznej w obliczu wyzwań związanych z globalizacją i integracją europejską<sup>52</sup>. *Model państwa administracyjnego* jest najczęściej powiązany z wysokim zakresem kompetencji administracyjnych oraz bezpośrednim zaangażowaniem państwa w realizowanie usług publicznych. Budowanie siły takiego państwa oznacza w pierwszym rzędzie wzmocnienie struktur administracyjnych i kwalifikacji urzędników. *Model państwa sieciowego* jest najczęściej powiązany z mniejszym zakresem kompetencji w gestii struktur administracyjnych, przyjęciem roli arbitra i regulatora zachowań społecznych. Wymaga więc od administracji umiejętności kształtowania warunków regulacyjnych dla odpowiedniego ukierunkowania aktywności społecznej.

Wzmocnienie potencjału państwa sieciowego nie może być ograniczone do wymiaru administracji publicznej. Powinno wzmocniać układ wzajemnej kooperacji między administracją oraz instytucjami społecznymi i prywatnymi, współpracującymi przy realizowaniu określonych polityk publicznych. Ważną płaszczyzną tej kooperacji są instytucje dialogu społecznego i obywatelskiego. Potencjał państwa (*state capacity*) w modelu sieciowym wymaga więc silnych i autonomicznych organizacji pozarządowych oraz efektywnych instytucji pomostowych łączących administrację z partnerami społecznymi. W sytuacji integracji europejskiej wsparcie dla krajowych organizacji społecznych powin-

<sup>49</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, „Studia Polityczne” 2007, nr 20, s. 35–62.

<sup>50</sup> Por. F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005, s. 22.

<sup>51</sup> Por. K.E. Brødsgaard, *State capacity in East Asia – Japan, Taiwan, China, and Vietnam*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000.

<sup>52</sup> Por. T.G. Grosse, *Principal meanings of the term state capacity and experience of Central and East European countries*, artykuł prezentowany na konferencji konsorcjum NewGov w Berlinie 2005, 10.12.2005; także: T.G. Grosse, *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, op. cit.

no obejmować ich skuteczne włączanie w system współpracy międzynarodowej, w szczególności lobbings brukselski<sup>53</sup>. Dla efektywności tego modelu duże znaczenie mają umiejętności i techniki współzrządzenia (np. nowe metody zarządzania<sup>54</sup>).

Można przyjąć, że w *modelu państwa administracyjnego* debata publiczna jest podporządkowana polityce informacyjnej rządu i traktowana instrumentalnie z punktu widzenia celów administracji. W modelu sieciowym państwo wykorzystuje proces debaty nie tylko do promocji i wzbogacania własnych pomysłów politycznych, ale także do wzmacniania partnerów społecznych, kultury dialogu i instytucji służących deliberacji publicznej. W modelu administracyjnym partnerów społecznych cechuje skłonność do bierności i nastawienie przede wszystkim na odbiór informacji płynących od administracji. Wynika to z wyraźnej asymetrii stron dialogu, w której dominującą pozycję mają decydenci rządowi. W ramach tej nierównowagi zasadnicze decyzje podejmuje administracja, a partnerzy społeczni są „przyzwyczajani” do niewielkiego wpływu na decydentów, co sprzyja ich pasywności. Ewentualna aktywność społeczna jest więc realizowana głównie poza oficjalnymi strukturami dialogu, na przykład w formule nieformalnych kontaktów z władzą lub działań opozycyjnych. Sprzyja to tendencji do instrumentalnego wykorzystywania dialogu społecznego, upolitycznienia partnerów społecznych lub organizacji pozarządowych, a także omijania oficjalnych instytucji dialogu. W modelu sieciowym partnerzy dialogu aktywnie angażują się w proces deliberacji, a później współuczestniczą w realizacji polityk publicznych. Jednocześnie włączenie się do programowania polityk na wczesnym etapie prac pozwala im nie tylko lepiej zabezpieczyć własne interesy, ale także skuteczniej uczestniczyć we wdrażaniu polityk publicznych.

Kształtowana w dużym stopniu w okresie socjalizmu kultura polityczna i administracyjna sprawia, że postrzeganie roli państwa i sposobu funkcjonowania administracji publicznej jest w Polsce zbliżone do *modelu państwa administracyjnego*. Ma to poważne implikacje dla jakości demokracji. Cechuje ją niechęć do aktywnego uczestniczenia w życiu politycznym, dystans do instytucji państwa i nadmierny krytycyzm wobec elit politycznych i administracyjnych. Po stronie instytucji biurokratycznych niepopularne jest wprowadzanie standardów transparentności oraz zapraszanie obywateli do aktywnego uczestnictwa w przygotowaniu lub realizowaniu polityk publicznych. Istniejące

<sup>53</sup> Por. U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.

<sup>54</sup> Por. T.G. Grosse, *Nowe metody zarządzania*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, (red.) J. Czaputowicz, PWN, Warszawa 2008.

mechanizmy dialogu społecznego lub obywatelskiego są dość instrumentalnie traktowane przez władzę. Widoczne jest również upolitycznienie partnerów społecznych, czego wyrazem jest m.in. angażowanie się w bieżącą rywalizację wyborczą. Także organizacje pozarządowe zdradzają w tym względzie swoje sympatie polityczne.

W sytuacji słabości politycznej rządu, wynikającej np. z braku koordynacji między polityką poszczególnych ministrów lub osłabienia zaplecza parlamentarnego rządu, państwo sieciowe może czerpać z wiedzy i aktywności partnerów społecznych. Zapewnia to kontynuację polityk publicznych w strategicznych kierunkach. W przypadku osłabienia potencjału rządu w modelu administracyjnym państwo nie ma zbyt wielkich możliwości do wykorzystania potencjału partnerów społecznych, gdyż jest on słaby a instytucje dialogu są najczęściej zależne od władzy politycznej. Właśnie dlatego *model państwa sieciowego* znacznie lepiej wykorzystuje potencjał drzemiący w społeczeństwie do realizowania polityk publicznych. Pozwala także skuteczniej wykorzystać instrumenty polityk UE implementowanych w danym kraju do osiągnięcia celów istotnych dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Dotyczy to również możliwości podejmowania bardziej efektywnej polityki na arenie europejskiej.

Państwo funkcjonujące według modelu administracyjnego ma mniejsze możliwości włączania się w struktury sieciowe polityk europejskich<sup>55</sup>. W przypadku Polski dotyczy to zwłaszcza problemu skuteczniejszego włączania ekspertów i organizacji pozarządowych do tych sieci. Ponadto jest związane z kłopotami współpracy między przedstawicielami administracji i organizacjami społecznymi w różnych instytucjach europejskich. W wielu wypadkach skuteczność polityki europejskiej zależy właśnie od kumulacji wysiłków różnych podmiotów we wspólnym kierunku. Należy również zauważyć, że funkcjonowanie instytucji publicznych zgodnie z *modelem państwa administracyjnego* służy wspieraniu rozwiązań międzyrządowych w UE. Może także sprzyjać nieufnemu traktowaniu propozycji dalszego zwiększania społecznej partycypacji w pracach UE<sup>56</sup>.

<sup>55</sup> Ch. Mahoney, *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, „European Union Politics” 2004, Vol. 5, nr 4, s. 441–466; R.A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press 1997, s. 32; J. Peterson, *Policy Networks*, [w:] *European Integration Theory*, (red.) A. Wiener and T. Diez, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.

<sup>56</sup> Chodzi o propozycje zmierzające do poprawy legitymizacji społecznej dla instytucji wspólnotowych, por.: B. Eberlein, D. Kerwer, *New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, nr 1, s. 121–142; D.J. Bailey, *Governance or the crisis of governmentality? Applying critical*

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Procesy europeizacji wzmacniały określone poglądy poruszane w debacie publicznej, a także wspierały wybrane interesy ekonomiczne i społeczne. Ukierunkowanie procesów europeizacji miało służyć stabilizacji sytuacji politycznej, a także ograniczać skrajne poglądy polityczne, ruchy nacjonalistyczne lub eurosceptyczne. Wynikało to m.in. z negatywnych doświadczeń transformacji ustrojowej w byłej Jugosławii. Procesy demokratyzacji w krajach naszego regionu były traktowane jako żywioł, który może łatwo zdestabilizować sytuację wewnętrzną i zagrozić interesom europejskim. Dlatego też transformacji demokratycznej towarzyszyła kontrola ze strony instytucji UE (m.in. sprawowana poprzez coroczne raporty dotyczące postępów wypełniania kryteriów kopenhaskich). Działania podejmowane na rzecz demokratyzacji były więc wyraźnie podporządkowane celom politycznym i interesom ekonomicznym podmiotów zachodnioeuropejskich. Wśród nich najważniejsze znacznie miała stabilność procesów transformacyjnych, szybka integracja z UE, zwiększenie wpływów geopolitycznych oraz korzyści związane z poszerzeniem na wschód wspólnego rynku<sup>57</sup>.

W rezultacie integracja europejska wpływała w dużym stopniu na kształtowanie polskiej debaty publicznej oraz krajowej sceny politycznej. To nie przypadek, że od czasu integracji z UE dominujące znacznie w Polsce ma podział polityczny na ugrupowania liberalne i euroentuzjastyczne z jednej strony (PO, Lewica) oraz narodowo-socjaldemokratyczne i eurosceptyczne z drugiej (PiS, LRP itp.). Obejmuje on poglądy w zakresie integracji europejskiej, a także kwestie dotyczące stylu uprawiania polityki oraz wizerunku liderów politycznych. Z jednej strony uwydatniany jest wizerunek polityki nowoczesnej, a nawet postnowoczesnej, tj. zorientowanej na sprawne i technokratyczne (a nie odnoszące się do wartości politycznych) rozwiązywanie problemów zarządzania państwem. Jest to połączone z otwartym i pozytywnym stosunkiem do rozwoju integracji europejskiej. Dużo większe znaczenie ma tutaj stylistyka uprawiania polityki, opierająca się na wrażeniu profesjonalizmu i bezkonfliktowości, aniżeli na konkretnych wartościach. Akcentuje się bowiem postpolityczny dystans wobec tradycyjnych podziałów zorientowanych na wartości, choć faktycznie są preferowane idee liberalne zarówno w sferze

---

*state theory at the European level*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 1, s. 16–33; także: T.G. Grosse, *Legitymizacja demokratyczna czy technokratyczna dla Unii Europejskiej?*, „Nowa Europa” 2008, nr 1 (6), s. 286–320.

<sup>57</sup> Szerzej na ten temat: T.G. Grosse, *Europeizacja*, op. cit.

gospodarczej, jak i społecznej. Z drugiej strony jest widoczne bardziej konserwatywne podejście do polityki, zakorzenionej w tradycyjnych wartościach i silnym nurcie polityki historycznej, połączone z obroną interesów i wartości narodowych na arenie europejskiej. Również rozróżnienie między III a IV Rzeczpospolitą obejmuje zestaw symboli, idei i wartości, a także próbę narzucenia poprawności politycznej, która miała wzmacniać własny obóz polityczny i osłabiać przeciwników. Wspomniany podział na scenie politycznej jest silnie związany z wartościami społecznymi oraz poglądami politycznymi i ekonomicznymi. Jak wspominałem, w procesach europeizacji były wspierane ugrupowania liberalne i proeuropejskie a osłabiane ruchy eurosceptyczne, nacjonalistyczne, protekcjonistyczne bądź zbyt konserwatywne w sferze obywatelskiej. Przyczyniało się to do narastania różnic strukturalnych w polskiej polityce, które uzewnętrzniły się i utrzymują na przestrzeni ostatnich kilku lat.

Wartości kultury politycznej kształtowane w długim procesie historycznym są często niedoceniane w analizie politologicznej. Podkreśla się natomiast znaczenie instytucji politycznych lub dominujących interesów społecznych, które wykorzystują te instytucje w określony sposób lub je modyfikują zgodnie z własnymi preferencjami<sup>58</sup>. Tymczasem wartości lokalnej kultury mogą nie tylko decydować o sposobie postrzegania interesów społecznych, legitymizować określone formy ich realizowania, ale również wpływać na kształtowanie instytucji politycznych i sposób ich wykorzystywania w praktyce. Dotyczy to zwłaszcza okresu transformacji demokratycznej w Polsce, kiedy wiele instytucji było tworzonych od podstaw, choć niejednokrotnie przy wykorzystaniu wzorców zagranicznych. Duże znaczenie dla transferu instytucji zewnętrznych miały procesy europeizacji. Warto przy tej okazji zwrócić uwagę, że w niewielkim stopniu sięgano do krajowej tradycji instytucjonalnej, zwłaszcza z okresu dwudziestolecia międzywojennego. Widoczne było natomiast zjawisko „ucieczki” od doświadczeń państwa socjalistycznego, a więc również rozwiązań instytucjonalnych z tego okresu. Mimo tego, w wielu miejscach administracji widoczna jest do dziś tradycja instytucjonalna PRL-u<sup>59</sup>, czego

<sup>58</sup> Por. A. Kamiński, *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, (red.) W. Morawski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010, s. 317–356.

<sup>59</sup> Na temat znaczenia tradycji instytucjonalnej (*path dependency*) w naukach społecznych, m.in.: R.D. Putnam, R. Leonardi, R.Y. Nanetti, *Making Democracy Work*, Princeton, Oxford: Princeton University Press 1993, s. 179–181; P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Oxford: Princeton University Press 2004, s. 17–53.

dobrym przykładem może być silnie scentralizowana i sektorowa struktura administracji państwowej. Utrudnia ona koordynację polityk publicznych, a więc wpływa również na obniżenie jakości rządzenia w Polsce.

Jeszcze silniej uwidacznia się spuścizna historyczna w sferze wartości kultury politycznej i administracyjnej. Dość dobrze ilustruje to przedstawiony w niniejszym artykule *model państwa administracyjnego*, który obrazuje sposób postrzegania instytucji publicznych przez elity polityczne i jest kulturową spuścizną państwa socjalistycznego. Bazuje on na przekonaniu o nadrzędności aparatu państwowego nad społeczeństwem, dość dużej niechęci do przejrzystości działań administracji przed opinią publiczną, jak również unikania współrządzenia z przedstawicielami społeczeństwa. Zgodna z tym modelem jest również słabość mechanizmów rozliczania elit politycznych przez społeczeństwo (zarówno przez mechanizm wyborów powszechnych, kontrolę niezależnych mediów i debatę publiczną prowadzoną z udziałem organizacji pozarządowych).

O dużej roli kultury politycznej dla procesów transformacji demokratycznej w Polsce może świadczyć sposób kształtowania regulacji konstytucyjnych (1997). W opinii komentatorów był to proces zdominowany przez doraźne interesy elity politycznej, w niewielkim stopniu mający na względzie efektywność i optymalizację procesów politycznych, systemowość przyjmowanych rozwiązań lub odniesienie do jakości funkcjonowania demokracji w Polsce<sup>60</sup>. Kolejnym przykładem jest przyjęcie rozwiązań w zakresie ordynacji wyborczej oraz daleko posuniętego immunitetu członków parlamentu. Ordynacja proporcjonalna utrudnia skuteczność rządów i rozliczanie partii politycznych przez wyborców<sup>61</sup>. Jest to związane z większym rozproszeniem reprezentacji politycznej w parlamencie i koniecznością zawierania rządów koalicyjnych. Zwiększa także władzę przywództwa partii politycznych i ogranicza wpływ wyborców na wybór parlamentarzystów (poprzez wprowadzenie list wielomandatowych ustalanych przez nomenklaturę partyjną). Przyjęcie takich rozwiązań było podyktowane doraźnym interesem elit politycznych,

<sup>60</sup> Por. J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 125, 172–173; P. Winczorek, *Dobre państwo – spojrzenie prawnika*, [w:] *Dobre państwo*, (red.) W. Kierzuń, J. Kubin, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 27; W. Osiatyński, *Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej*, [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, (red.) M. Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998, s. 92.

<sup>61</sup> Por. A. Lijphard, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford–New York 1994, s. 144; A.Z. Kamiński, B. Kamiński (2004), s. 222–231.

a nie budowaniem stabilnej demokracji lub sprawnych rządów. Należy jednak zauważyć, że takie zachowanie decydentów politycznych znajduje głębokie uzasadnienie w polskiej kulturze politycznej. Stawianie wyżej interesów partykularnych nad wspólnymi, doraźne postrzeganie interesów, jak również brak myślenia systemowego wynika z doświadczeń historycznych, zwłaszcza długiego okresu braku suwerennego państwa. Jest to związane z niedostrzeganiem w państwie dobra wspólnego Polaków i płaszczyzny realizacji wspólnych interesów klasy politycznej. Tego typu tradycja rodzi dwojakie konsekwencje. Po pierwsze, liderzy partii politycznych mają skłonność do utożsamiania dobra publicznego z własnymi i najczęściej doraźnymi interesami politycznymi. Po drugie, istnieje tendencja do zawłaszczania administracji publicznej i nadużywania władzy dla partykularnych celów, niejednokrotnie związanych z rywalizacją wyborczą.

Procesy europeizacji polskiego życia publicznego podlegają zmianom pod wpływem rodzimej kultury politycznej i administracyjnej. To właśnie cechy tej kultury utrudniają możliwości pełnego wykorzystania członkostwa w Unii Europejskiej, zwłaszcza instrumentów polityk unijnych, które są implementowane w Polsce. Ponadto utrudniają realizację polskiej polityki na arenie europejskiej. Jest to w dużym stopniu spowodowane wpływem kultury odziedziczonej po okresie realnego socjalizmu, jak również wywodzącej się z wcześniejszych okresów historycznych. Dotyczy to m.in. trzech sfer życia publicznego analizowanych w niniejszym artykule: (1) problemów kształtowania wizji strategicznych działań; (2) kłopotów implementacyjnych w zakresie polityki europejskiej, oraz (3) trudności podjęcia współdziałania sieciowego w UE.

Zastanawiając się nad możliwościami zmiany polskiej kultury politycznej i administracyjnej, należy zauważyć, że jest to zadanie trudne. Dotyczy bowiem procesów kształtowanych w długiej perspektywie, które nawarstwiają się pod wpływem doświadczeń historycznych. Integracja z Unią Europejską oraz wprowadzenie ustroju demokratycznego stanowią więc tylko kolejne wydarzenia w dziejach narodu, które wprawdzie wywierają istotny wpływ na kulturę, ale są konfrontowane z wcześniej wykształconymi postawami i wartościami społecznymi. Dla analizy zjawisk społecznych, w tym również w sferze kultury – jest pomocne rozróżnienie trzech wzajemnie na siebie oddziałujących elementów. Są to dominujące interesy społeczne, idee oraz instytucje życia publicznego<sup>62</sup>. Wchodzą one ze sobą w różnorodne interakcje, także takie, które mogą mieć konsekwencje dla kultury politycznej i administracyjnej. To właśnie instytucje mogą zostać tak zaprojektowane, aby sprzyjać

<sup>62</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, op. cit., rozdz. 11.

zmianie postaw i wartości społecznych. Jednak dla kształtowania rozwiązań instytucjonalnych duże znaczenie ma debata ideowa oraz konfiguracja interesów.

Podstawowe znaczenie dla poprawy polskiej kultury ma pytanie o sposoby definiowania interesu narodowego w polityce europejskiej. Czy podobnie, jak ma to miejsce w odniesieniu do innych polityk publicznych, swoistym remedium w tym względzie może być profesjonalna i stabilna administracja? Taki pogląd jest zakorzeniony w *doktrynie wiarygodności* zarządzania publicznego<sup>63</sup>. Według niej, aby zapewnić wiarygodność zobowiązań publicznych i długotrwałość realizowania polityk publicznych należy budować takie instytucje, które będą odseparowane od nadmiernych wpływów polityków. W przeciwnym wypadku działania publiczne będą doraźne i zmieniające się pod wpływem cykli wyborczych. Jeśli takie myślenie jest poprawne, to należałoby zaproponować rozwiązania instytucjonalne, które będą tworzyły apolityczny i wysoko profesjonalny korpus służby cywilnej, niezależny od zmian wyborczych zachodzących w polityce i zapewniający w perspektywie strategicznej ciągłość podstawowych kierunków polityki europejskiej. Szczególnie ważne jest kształtowanie odpowiednich kompetencji w zakresie programowania strategicznego i operacyjnego, prowadzenia monitoringu działań administracyjnych w zakresie polityki europejskiej (także przy udziale niezależnych ekspertów lub ośrodków badawczych)<sup>64</sup>. Choć tego typu rozwiązania są pożądane, to są one w moim przekonaniu daleko niewystarczające. Bez wątpienia polskie interesy w polityce europejskiej nie mogą być reprezentowane wyłącznie przez korpus administracyjny (i interesy urzędników). W ustroju demokratycznym podstawowe znaczenie dla wyznaczania kierunków tej polityki powinny mieć elity polityczne oraz wyborcy. Dlatego należałoby zreformować mechanizmy polityki wyborczej, a także poprawić jakość debaty publicznej. Należałoby również w większym stopniu włączyć do realizowania polityk publicznych organizacje społeczne, zgodnie z *modelem państwa sieciowego*.

<sup>63</sup> G. Majone, M. Everson, *Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control*, [w:] *Governance in the European Union*, (red.) O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2001; G. Majone, *Nonmajoritarian Institutions and the Limits of democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2001, Vol. 157, nr 1, 57–78; G. Majone, *Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance*, „European Union Politics” 2001, Vol. 2, nr 1, 103–122; także: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, op. cit., rozdz. 5.

<sup>64</sup> Por. szerzej na temat: T.G. Grosse, *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 23.



Podstawowe znaczenie ma wprowadzenie tematyki europejskiej do głównego nurtu polityki wyborczej. Dotyczy to zarówno strategii wykorzystania instrumentów unijnych w Polsce, jak również aktywności na forum instytucji europejskich. Wymaga to jednoczesnego wprowadzenia wielu reform. Wśród nich duże znaczenie ma wzmocnienie kompetencji merytorycznych partii politycznych, a także nadanie większej rangi programom wyborczym w życiu publicznym. Środki państwowe na finansowanie partii powinny być obligatoryjnie przeznaczane na działania programowe polityków, na przykład poprzez finansowanie instytutów badawczych działających przy głównych partiach politycznych oraz finansowanie prac ekspertów doradzających w sprawach polityki europejskiej. Partie polityczne powinny mieć także środki i odpowiednie zaplecze eksperckie, które zapewni im monitorowanie prac rządowych w zakresie polityki europejskiej. Powinny mieć odpowiedni dostęp do informacji ze strony administracji publicznej. Z pieniędzy publicznych można również finansować filie zagraniczne głównych partii politycznych, które zbierałyby informacje i uczestniczyłyby w polskiej polityce europejskiej. Pewnym wzorem mógłby być tutaj model finansowania z budżetu federalnego niemieckich fundacji partii politycznych. W ten sposób oprócz doraźnej (i totalnej) walki wyborczej partie stawałyby się w większym stopniu reprezentantami interesów społecznych w polityce europejskiej oraz ośrodkami myślenia strategicznego o losach kraju. Chodziłoby zwłaszcza o zrównoważenie obecnego zainteresowania polityków głównie bieżącą walką o władzę przez refleksję nad programem sprawowania tej władzy. Dodatkowo, wprowadzenie wyżej przedstawionych reform mogłoby skutkować tym, że partie opozycyjne pośrednio uczestniczyłyby w polityce europejskiej prowadzonej przez administrację. Wpływałoby to korzystnie na ciągłość strategicznych kierunków w polityce europejskiej, a także pozwoliłoby wyłączyć część spraw merytorycznych poza doraźną rywalizację międzypartyjną.

Dodatkowo niezbędne jest wprowadzenie instytucji pozwalających na konsultacje między głównymi siłami politycznymi w zasadniczych sprawach strategicznych podejmowanych przez rząd. Przykładem może być wybór priorytetów polskiej prezydencji w UE w roku 2011. Póki co, nie ma tego typu rozwiązań instytucjonalnych. Warto jednak zauważyć, że ostatnio wprowadzono propozycje, które zwiększają koordynację polityki europejskiej w łonie administracji rządowej<sup>65</sup>. Jednak nadal brakuje szerszej koncepcji sposobu

---

<sup>65</sup> Por. projekt ustawy o rządowym systemie koordynacji spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

koordynacji polityki europejskiej między rządem a prezydentem<sup>66</sup>. Nie ma również instytucji, które w sposób systemowy zapewniłyby wysoką jakość merytoryczną urzędu prezydenckiego. Musiałoby się to wiązać z rozbudową jego administracji, przebudową obecnych struktur tego urzędu, jak również budowaniem fachowych kadr eksperckich i doradczych w zakresie polityki europejskiej.

Istotne znaczenie ma nie tylko wprowadzenie do programów wyborczych tematyki europejskiej, ale również zapewnienie możliwości ich realizowania przez administrację po ewentualnym zwycięstwie wyborczym. Duże znaczenie może mieć także wprowadzenie mechanizmów zapewniających rozliczanie obietnic programowych przez partię rządzącą. Jednym z takich instrumentów może być finansowanie z budżetu państwa wyspecjalizowanych instytucji pozarządowych, które zajmowałyby się prowadzeniem tego typu monitoringu. Należałoby również wprowadzić trwałe mechanizmy finansowania z budżetu państwa najważniejszych organizacji pozarządowych lub *think-tanków*, które specjalizują się w monitoringu polityk europejskich lub uczestniczą w wypracowywaniu strategii polskiej polityki na forum unijnym. Kolejnym instrumentem byłaby pomoc państwa dla uczestnictwa tych instytucji w europejskich sieciach politycznych. Potrzebne byłyby również instytucje koordynujące działania organizacji społecznych z aktywnością polskiej administracji. Okazją do wzmocnienia organizacji pozarządowych i *think-tanków*, a także ich włączenia w prace polskiej administracji na arenie unijnej mogłaby być polska prezydencja w UE (w roku 2011). Kolejnym instrumentem poprawiającym rozliczalność elit politycznych byłaby zamiana ordynacji wyborczej z proporcjonalnej na większościową.

Duże znaczenie dla poprawy kultury politycznej ma odbudowa debaty publicznej w sferze dotyczącej polityki europejskiej. Dla realizacji tego celu pomocne może być odpowiednie zdefiniowanie i zoperacjonalizowanie misji publicznej, przede wszystkim w mediach publicznych. Powinny one w większym stopniu pełnić funkcje edukacyjne w zakresie problematyki unijnej. Ponadto misja publiczna może oznaczać szersze wprowadzanie zagadnień merytorycznych dotyczących polityki europejskiej do debaty publicznej, zwłaszcza w okresie wyborczym. Kolejnym pomysłem może być zwiększenie roli referendum w ważnych sprawach europejskich. Jest to okazja do wyrażania poglądów przez partie polityczne i ekspertów w dyskursie publicznym, a także do zwiększania wiedzy o sprawach europejskich w społeczeństwie. Referenda mogą także ugruntować znaczenie demokracji w życiu społecznym, a także

<sup>66</sup> Szerzej: T.G. Grosse, *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, op. cit.

zwiększyć odpowiedzialność obywateli za państwo i bieg spraw publicznych. Być może z czasem pozwoli to zmniejszyć poczucie odrębności między państwem (i politykami publicznymi) a społeczeństwem (i sferą życia prywatnego). Z tego punktu widzenia poważnym błędem było odrzucenie referendum, jako sposobu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego lub rozstrzygnięcia kwestii szybkiego wprowadzenia euro. Okazją do wzmocnienia znaczenia debaty publicznej w polityce europejskiej może być także przygotowanie i realizacja polskiej prezydencji w UE (w 2011 roku).

## BIBLIOGRAFIA

- Ackerman B., *The Future of Liberal Revolution*, New Haven: Yale University Press 1992.
- Aronoff M.J., *Political Culture*, [w:] *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, (red.) N.J. Smelser, P.B. Baltes, Oxford: Elsevier 2002.
- Almond G.A., Verba S., *The Civic Culture*, MA: Little, Brown and Company, Boston 1965.
- Bailey D.J., *Governance or the crisis of governmentality? Applying critical state theory at the European level*, „Journal of European Public Policy” 2006, Vol. 13, nr 1.
- Börzel T.A., *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, [w:] *The Member States of the European Union*, (red.) S. Bulmer, Ch. Lequesne, Oxford University Press, Oxford–New York 2005.
- Börzel T.A., Risse T., *Europeanization: The Domestic Impact of EU Politics*, [w:] *Handbook of European Union Politics*, (red.) K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B.J. Rosamond, Sage, London 2007.
- Börzel T.A., Sedelmeier U., *The EU Dimension in European Politics*, [w:] *Developments in European Politics*, (red.) P.M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes, U. Sedelmeier, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, New York 2006.
- Brødsgaard K.E., *State capacity in East Asia – Japan, Taiwan, China, and Vietnam*, Oxford University Press, Oxford–New York 2000.
- Cowles M.G., Caporaso J.A., Risse T. (red.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2001.
- Duvold K., Jurkynas M., *Europeanization without Party Involvement: The Case of Lithuania*, [w:] *The European Union and Party Politics in Central and Eastern Europe*, (red.) P. Lewis, Z. Mansfeldová, Basingstoke: Palgrave MacMillan 2006.

- Eberlein B., Kerwer D., *New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective*, „Journal of Common Market Studies” 2004, Vol. 42, nr 1.
- Fałkowski M., Grosse T.G., Napiątek O., *Dialog społeczny i obywatelski w Polsce 2002–2005*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- Featherstone K., Radaelli C.M. (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2005.
- Goetz K.H., Meyer-Sahling J.-H., *The Europeanisation of national political systems: Parliaments and executives*, „Living Reviews in European Governance” 2008, Vol. 3, nr 2.
- Grosse T.G., *Shuzba cywilna w Polsce u progu XXI wieku*, „Studia Polityczne” 2001, Vol. 12.
- Grosse T.G. (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Grosse T.G., *Pierwsze miesiące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Szanse zwiększenia korzyści w odniesieniu do wybranych polityk gospodarczych [w:] Ocena pierwszych miesięcy członkostwa Polski w UE – fakty i mity*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2005.
- Grosse T.G., *New Modes of Governance in New European Union Member States. A report on social dialogue in selected European Union countries*, NewGov, Project no. CIT1-CT-2004-506392, ref. No. 17/D08, 2006, <http://www.connex-network.org/eurogov>.
- Grosse T.G., *Czy polska prezydencja może być sukcesem?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2007, nr 4(38).
- Grosse T.G., *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas” 2007, nr 10.
- Grosse T.G., *Czy Polska potrzebuje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego?*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 4(30).
- Grosse T.G., *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego i kontrakty wojewódzkie: czy są jeszcze potrzebne?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 12.
- Grosse T.G., *Save Public Assets. Monitoring Corruption Threats in the Distribution of Structural Funds, The Case of Integrated Regional Operational Programme in Poland*, Institute of Public Affairs, Warsaw 2007.
- Grosse T.G., *Od czego zależy jakość dialogu społecznego? Koncepcja modelu państwa administracyjnego i państwa sieciowego na przykładzie instytucji dialogu społecznego*, „Civitas” 2007, nr 10.

- Grosse T.G., *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, „Studia Polityczne” 2007, nr 20.
- Grosse T.G., *Legitymizacja demokratyczna czy technokratyczna dla Unii Europejskiej?*, „Nowa Europa” 2008, nr 1 (6).
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Europeizacja a lokalne uwarunkowania administracyjne*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 1 (3).
- Grosse T.G., *Deficyt demokratyczny w UE i metody jego przezwycięzania*, [w:] *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, (red.) U. Kurczewska, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3 (26).
- Grosse T.G., *Nowe metody zarządzania*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, (red.) J. Czaputowicz, PWN, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2008, nr 23.
- Grosse T.G., *Europeizacja administracji: Nowe metody zarządzania w trzech nowych państwach członkowskich*, [w:] *Nowe Metody Zarządzania*, (red.) L. Kolarska-Bobińska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Grosse T.G., *Europeizacja*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, (red.) W. Morawski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
- Grosse T.G., *Wpływ kultury politycznej na kształtowanie polityki europejskiej w Polsce*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2010, nr 1 (25).
- Haughton T., Malová D., *Emerging Patterns of EU Membership: Drawing Lessons from Slovakia's First Two Years as a Member State*, „Politics” 2007, Vol. 27, nr 2.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Hellman J., Kaufmann D., *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*, Finance & Development, International Monetary Fund, September 2001, Vol. 38, nr 3.
- Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D., *„Seize the State, Seize the Day”. State capture, Corruption, and Influence in Transition*, Policy Research Working Paper, 2444 Synthesis, World Bank Institute 2000.
- Ihnatowicz I., Mączak A., Zientara B., Żarnowski J., *Spółczesność polskie od X do XX wieku*, Książka i Wiedza, Warszawa 1988.

- Kamiński A.Z., Kamiński B., *Korupcja rządów. Państwa postkomunistyczne wobec globalizacji*, ISP PAN, Trio, Warszawa 2004.
- Kamiński A., *Stracony moment konstytucyjny w pokomunistycznej Polsce: skutki dla jakości rządzenia dwadzieścia lat później*, [w:] *Modernizacja Polski. Struktury, agencje, instytucje*, (red.) W. Morawski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2010.
- Kooiman J., *Findings, Speculations and Recommendations*, [w:] *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Sage Publications, (red.) J. Kooiman, London 1993.
- Koszel B., *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską*, Instytut Zachodni, Poznań 2003.
- Kurczewska U. (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008.
- Lijphart A., *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies, 1945–1990*, Oxford University Press, Oxford–New York 1994.
- Linz J.J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1996.
- Mahoney Ch., *The Power of Institutions, State and Interest Group Activity in the European Union*, „European Union Politics” 2004, Vol. 5, nr 4.
- Mair P., *The Europeanization dimension (Review)*, „Journal of European Public Policy” 2004, nr 11 (2).
- Majone G., Everson M., *Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control*, [w:] *Governance in the European Union*, (red.) O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2001.
- Majone G., *Nonmajoritarian Institutions and the Limits of democratic Governance: A Political Transaction-Cost Approach*, „Journal of Institutional and Theoretical Economics” 2001, Vol. 157, nr 1.
- Majone G., *Two logics of delegation: agency and fiduciary relations in EU governance*, „European Union Politics” 2001, Vol. 2, nr 1.
- Mann M., *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation States 1760–1914*, Cambridge University Press, Cambridge 1993.
- Markiewicz W., *Kultura polityczna jako przedmiot badań naukowych*, „Kultura i Społeczeństwo” 1976, nr 4.
- Moravcsik A., Vachudová M.A., *National Interests, State Power, and EU Enlargement*, „East European Politics and Societies” 2003, nr 17(1).

- Olsen J.P., *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, nr 40 (5).
- Orenstein M.A., *Out-liberalizing the EU: pension privatization In Central and Eastern Europe*, Journal of European Public Policy 2008, Vol. 15, nr 6.
- Orenstein M.A., Bloom S., Lindstrom N. (red.), *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Osiatyński W., *Kilka uwag na temat trybu uchwalania Konstytucji III Rzeczypospolitej*, [w:] *Tryby uchwalania polskich konstytucji*, (red.) M. Wyrzykowski, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1998.
- Ost D., *Defeat of Solidarity*, Cornell University Press, Ithaca, NY 2005.
- Parsons C., *Puzzling out the EU role in national politics*, „Journal of European Public Policy” 2007, Vol. 14, nr 7.
- Peterson J., *Policy Networks*, [w:] *European Integration Theory*, (red.) A. Wiener and T. Diez, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Pierson P., *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Oxford: Princeton University Press 2004.
- Putnam R.D., Leonardi R., Nanetti R.Y., *Making Democracy Work*, Princeton, Oxford: Princeton University Press 1993.
- Radaelli C.M., *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, (red.) K. Featherstone, C.M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Radaelli C., *Policy Transfer in the European Union*, „Governance” 2000, Vol. 13, nr 1.
- Rhodes R.A.W., *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press 1997.
- Ripsman N.M., *False Dichotomies: Why Economics Is High Politics*, [w:] *Guns and Butter. The Political Economy of International Security*, (red.) P. Dombrowski, Lynne Rienner Publishers, Boulder–London 2005.
- Scharpf F.W., *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, „MPIfG Working Paper” 2003, nr 1.
- Schimmelfennig F., Scholtz H., *EU Democracy Promotion in the European Neighborhood*, „European Union Politics” 2008, Vol. 9, nr 2.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.
- Sedelmeier U., *Europeanisation in new member and candidate states*, Living Reviews in European Governance, Ireg-2006-3, 2006, <http://european-governance.livingreviews.org/Articles/index.html>.

- Staniszki J., *Postkomunizm*, Wydawnictwo Słowo/Obraz/Terytoria, Gdańsk 2001.
- Stoian C., *The Benefits and Limitations of European Union Membership as a Security Mechanism*, „Journal of European Integration” 2007, Vol. 29, nr 2.
- Sztompka P., *Socjologia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.
- Tazbir J., *Kultura szlachecka w Polsce*, Poznańskie Wydawnictwo, Poznań 2002.
- Thatcher M., *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, „West European Politics” 2002, Vol. 25, nr 1.
- Thatcher M., Stone Sweet A., *Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions*, „West European Politics” 2002, Vol. 25, nr 1.
- Wilson R.W., *The Many Voices of Political Culture: Assessing Different Approaches*, „World Politics” 2000, Vol. 52, nr 1 (January).
- Winczorek P., *Dobre państwo – spojrzenie prawnika*, [w:] *Dobre państwo*, (red.) W. Kierzuń, J. Kubin, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004.
- Wnuk-Lipiński E., *Die Bürgergesellschaft und die politische Kultur im neuen Polen*, [w:] *Das neue Polen in Europa*, (red.) F. Merli, G. Wagner, Studien-Verlag, Innsbruck – Wien – Bozen 2006.
- Zakrzewska J., *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.
- Ziltener P., *The economic effects of the European Single Market Project: projections, simulations – and the reality*, „Review of International Political Economy” 2004, Vol. 11, nr 5.

## STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza wybranych cech polskiej kultury politycznej oraz wpływu procesów europeizacji na kształtowanie demokracji. Kultura polityczna istniejąca w Polsce nie jest wyłącznie produktem ostatnich lat, a więc nie kształtuje się dopiero od momentu wprowadzenia instytucji demokratycznych po roku 1989. W znacznie większym stopniu, niż to powszechnie się zakłada, jest pozostałością wcześniejszych doświadczeń historycznych. W niniejszym artykule zamierzam przedstawić wzajemne oddziaływanie między lokalną kulturą polityczną (i tradycją administracyjną) a wpływem europeizacji, przez co bilans polskiego członkostwa w Unii Europejskiej musi być traktowany mniej entuzjastycznie niż się powszechnie sądzi. W szczególności zamierzam przedstawić przykłady dotyczące trzech obszarów: (1) kształtowa-



nia wizji strategicznych działań; (2) kłopotów implementacyjnych w zakresie polityki europejskiej, (3) trudności podjęcia współdziałania sieciowego w UE. W tych obszarach pozytywny wpływ europeizacji jest blokowany przez zjawiska kulturowe związane z doświadczeniem braku suwerennej państwowości i traktowania państwa jako dobra wspólnego Polaków. Ponadto europeizacja wzmocniła określone poglądy i ugrupowania polityczne, co przyczyniło się do kształtowania polskiej sceny politycznej.

## SUMMARY

The article is aimed at analyzing some selected features of Polish political culture and the impact of Europeanization processes on the development of democracy. Polish political culture is not exclusively a product of recent years, thus it has not been developed since the introduction of democratic institutions after 1989. It is an outcome of the former historical experiences to a greater extent than it is commonly assumed. In the present article, I am going to present mutual influence of local political culture (and administrative tradition) and Europeanization due to which the Polish membership in the European Union balance must be treated in a less enthusiastic way than it is commonly believed. I am especially going to present examples referring to three areas: 1) the development of a vision of strategic actions; 2) implementation difficulties within the European policy; 3) difficulties in undertaking network co-operation in the European Union. In those areas, the positive influence of Europeanization is blocked by cultural phenomena connected with the experience of a lack of a sovereign state and the treatment of a state as a common good of all the Poles. Moreover, Europeanization strengthened particular ideas and political organizations which contributed to the development of the Polish political arena.

**Józef M. Fiszer**

**POLITYKA ZAGRANICZNA POLSKI  
WOBEC MAŁYCH KRAJÓW  
EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ  
(1989–2009)**

**WSTĘP**

Powojenny, tzw. jałtańsko-poczdamski, bipolarny albo jeszcze inaczej zimnowojenny ład międzynarodowy rozpadł się 20 lat temu wraz z upadkiem komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej, zjednoczeniem Niemiec i upadkiem Związku Sowieckiego, co miało miejsce w latach 1989–1991. W rezultacie tych historycznych procesów zakończyła się „zimna wojna” i zmieniła się mapa polityczna Europy i świata, pojawiły się bowiem nowe, demokratyczne i suwerenne państwa, a wśród nich Polska. Zmieniło się też otoczenie Polski, czyli nastąpiła zmiana w jej położeniu geopolitycznym, co wymagało opracowania nowej koncepcji polityki zagranicznej, dzięki której Polska mogłaby wzmocnić nie tylko swoje bezpieczeństwo i suwerenność polityczną, ale przede wszystkim umocnić swoją pozycję na arenie międzynarodowej i stać się aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych i nowego, tzw. postkomunistycznego ładu międzynarodowego. Budowa tego nowego systemu międzynarodowego rozpoczęła się wraz z upadkiem ładu jałtańsko-poczdamskiego i trwa do dnia dzisiejszego. Jednym z istotnych elementów tego procesu, a zarazem skutków stało się niebywałe przyspieszenie procesów integracyjnych na naszym kontynencie, które doprowadziły do utworzenia Unii Europejskiej. W procesie tym od samego początku aktywnie uczestniczy Polska jako suwerenny podmiot stosunków międzynarodowych.

Kształtujący się dziś w Europie i świecie nowy system międzynarodowy, jest heterogeniczny. W tym systemie występują różne grupy państw: demokratyczne i niedemokratyczne, nowoczesne, ponowoczesne i przednowoczesne; biedne i bogate; dobrze zorganizowane i upadające lub upadłe; słabe i silne

oraz małe, średnie i duże, mocarstwa i supermocarstwa. Nowe zasady międzynarodowego porządku proklamowane po załamaniu się „zimnej wojny” – państwo prawa, pluralizm, demokracja, wolny rynek – w istocie rzeczy nie są przez państwa kontestowane przynajmniej na płaszczyźnie werbalnej. Jednak zasady i wartości te torują sobie drogę z ogromnym trudem. Są bowiem różnie pojmowane i w sposób dowolny interpretowane. Żyjemy więc w czasie wielkich i dynamicznych zmian. Zacierają się granice między tym, co wewnętrzne a tym, co zewnętrzne. Dotyczy to także zmian ustrojowych, które oddziałują na międzynarodową sytuację. Pragmatyczna koncepcja transformacji ustrojowej, czyli zmiany reżimów jest *a limine* odrzucana przez państwa, które nie respektują rządów prawa i demokracji. Z kolei próby narzucenia demokracji z zewnątrz prowadzą ze swej istoty do skutków odwrotnych do zamierzonych. Co więcej, taki sposób promowania demokracji postrzegany jest jako ukryta forma powrotu do metod kolonialnych. Jest ona określana jako amerykanizacja czy też westernizacja różnych regionów Azji, Afryki, Ameryki Łacińskiej. Stare i nowe mocarstwa odwołują się często do wspólnych wartości i interesów społeczności międzynarodowej. Jednak w percepcji państw Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej są to próby narzucenia przez wielkie potęgi własnych egoistycznych mocarstwowych interesów. Odrzucana jest zwłaszcza koncepcja szczególnej roli Stanów Zjednoczonych. Kwestionowane jest ich przywództwo w świecie. Antyamerykanizm zyskał nie tylko na popularności, ale stał się swoistą nową ideologią czy też religią, przede wszystkim w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej i Azji. Przy braku instytucjonalnych form bezpieczeństwa i struktur wielostronnych prowadzi to do zjawiska denacjonalizacji polityk zagranicznych, a szczególnie bezpieczeństwa narodowego.

Istotnym *novum* w kształtującym się dziś systemie międzynarodowym jest zwiększająca się liczba państw słabych, upadających i upadłych. Są one postrzegane jako jedno z głównych współczesnych zagrożeń. To słabość wewnętrzna, a nie zewnętrzna agresja, jest przyczyną większości współczesnych konfliktów od 1991 roku. W latach 1992–2008 wybuchło w świecie ponad siedemdziesiąt poważnych konfliktów zbrojnych<sup>1</sup>.

Innego typu zjawiskiem we współczesnych stosunkach międzynarodowych jest też jakościowo nowa i pozytywna nieznana w przeszłości rola, jaką odgrywają ponadnarodowe instytucje. Bez precedensu w historii Europy i świata jest nowe miejsce i znaczenie Unii Europejskiej, która jest czymś innym i bardziej zintegrowanym niż organizacja międzynarodowa, ale nie jest państwem

<sup>1</sup> Patrz A.D. Rotfeld, *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 10.

(mocarstwem) *sui generis*. Obok międzyrządowych organizacji, takich jak ONZ, NATO, OBWE, Rada Europy, głównymi instrumentami bezpieczeństwa państw średnich i małych stają się różne ponadnarodowe instytucje. Wielkie mocarstwa z reguły przywiązują wagę do tych instytucji wtedy, gdy są one instrumentami w realizacji ich polityki. Innymi słowy, wielkie mocarstwa traktują je instrumentalnie, ale nie chcą być instrumentami realizacji strategii ponad- i wielonarodowych wielostronnych instytucji i organizacji.

Wraz z utworzeniem Unii Europejskiej, czyli specyficznego związku suwerennych państw, który ma tylko te kompetencje, które jej owe państwa dobrowolnie nadały, wydawało się, że dotychczasowe wizje Europy ponadnarodowej, zjednoczonej gospodarczo, politycznie i ideowo, a tym samym żyjącej w pokoju, dobrobycie i bezpieczeństwie, zostaną wreszcie urzeczywistnione. Te marzenia Europejczyków i cele europejskiej integracji wciąż są *in statu nascendi*, a droga do zjednoczonej Europy jeszcze daleka. Nie ulega natomiast wątpliwości, że traktat z Maastricht i Unia Europejska otworzyły nowe możliwości przyspieszania procesów integracyjnych w Europie. Jednak przyszła Unia i zjednoczona Europa muszą być oparte na systemie wartości, który z jednej strony prowadzi do zmniejszenia tego, co dziś nazywamy deficytem demokracji, a z drugiej umożliwi państwom średnim i małym odgrywanie roli takiej, na jaką zasługują, a na pewno roli nieporównywalnie większej, niż gdyby pozostały one poza taką wspólnotą, jaką jest Unia Europejska. Dlatego też UE musi pozostać nadal otwarta na pozostałe kraje, które z różnych względów nie są jej członkami. Istniejącą wspólnotę gospodarczą w UE należy uzupełnić wspólnotą polityczną, wojskową, naukowo-techniczną i kulturową. Tylko wówczas stanie się możliwe zbudowanie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, które będzie gwarancją dalszego rozwoju UE i bezpiecznej, wolnej od konfliktów oraz wojen Europy.

Polska już od 1 maja 2004 roku jest członkiem Unii Europejskiej. Nie występuje więc w roli obserwatora czy kandydata, lecz ma bezpośredni wpływ na kształt i losy przyszłej Unii. Jednocześnie jednak ów kształt i losy będą miały zasadniczy wpływ na status i bezpieczeństwo Polski w kolejnych dziesięcioleciach. Od tego bowiem zależy, czy Polska będzie członkiem efektywnej, liczącej się w świecie organizacji, czy też ponownie znajdzie się gdzieś między klaustrofobiczną Europą Zachodnią a bliżej nieokreślonym Wschodem, czy będzie budować sprawną, innowacyjną i konkurencyjną gospodarkę czy będzie rozszarpywana przez grupy o różnych interesach i spychana do roli eksportera towarów nieprzetworzonych, czy stawi czoła przestępczości zorganizowanej i korupcji, a także czy będzie państwem z nowoczesnym rolnictwem i wykształconym społeczeństwem.

Warto więc uświadomić sobie, że debata nad przyszłością Unii Europejskiej jest jednocześnie debatą nad kierunkiem rozwoju Polski oraz jej miejscem na kontynencie europejskim. Dlatego Polska winna uczynić wszystko co w jej mocy, aby Unia przezwyciężyła kryzys polityczny i wróciła na drogę konsolidacji oraz pogłębiania i poszerzania. Jednocześnie Polska musi prowadzić realistyczną mądrą politykę międzynarodową, opartą na współpracy ze wszystkimi krajami, a szczególnie sąsiadami, tak małymi jak i dużymi. Ogromne znaczenie dla przyszłości naszego kraju, a także dla stabilności w skali całego kontynentu, mają procesy zachodzące w tych krajach, które położone są między wschodnią granicą UE a Rosją. Musimy uczynić wszystko, co w naszej mocy, aby był to obszar rosnącej nadziei i pomyślności, wraz z sukcesami demokracji, rządów prawa, wolnorynkowych reform gospodarczych. Od tego zależy geopolityczny i cywilizacyjny kształt naszego regionu, a także szanse dla dalszej europejskiej integracji<sup>2</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest właśnie próba ukazania stosunku Polski do małych państw Europy, zwłaszcza sąsiadów. Chciałbym pokazać przesłanki i cele polskiej polityki zagranicznej na tym odcinku, jej dotychczasowe efekty i perspektywy oraz odpowiedzieć na wiele pytań z tym związanych, m.in. dlatego nie należy lekceważyć małych sąsiadów zarówno tych, którzy należą do UE, jak i tych, którzy jeszcze nie ubiegają się o członkostwo w tym najważniejszym ugrupowaniu państw na naszym kontynencie? Ponadto, czy Polska powinna być mocarstwem regionalnym czy też tylko liderem wśród małych i średnich państw naszego regionu? Odpowiedzi na te i inne pytania nie są łatwe i wciąż – mimo minionych dwudziestu lat – niejednoznaczne, często bowiem są oderwane od międzynarodowych realiów.

## PAŃSTWA MAŁE – ISTOTA I ICH ROLA NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ

Państwa małe, często zwane karłowatymi, już od dawna cieszą się dużym zainteresowaniem wśród politologów i badaczy stosunków międzynarodowych. Na ich temat, zwłaszcza o roli na arenie międzynarodowej czy w różnych organizacjach międzynarodowych, napisano już wiele prac, a na świecie istnieje poważna literatura przedmiotu. Niestety, tego nie można powiedzieć

<sup>2</sup> Patrz J. Nowak-Jeziorański, *Rzeczpospolita atlantycka. Czym jest polska racja stanu?*, [w:] *Polska polityka wschodnia*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2005, s. 9–11.

o Polsce, gdzie problematyka małych i średnich państw przez badaczy traktowana jest wręcz po macoszemu<sup>3</sup>.

Tymczasem dziś około 80% państw Europy i 70% wszystkich państw świata to właśnie państwa małe, choć szacunki te różnią się często, bowiem determinowane są przyjętymi kryteriami, wedle których państwa dzieli się na różne grupy czy kategorie. Poza tym w środowisku naukowym wciąż nie ma zgody co do tego, jak definiować państwa małe i jakie atrybuty pozwalają odróżnić tę kategorię od pozostałych państw, przede wszystkim mocarstw.

Jeśli idzie o Europę, to obecnie liczy ona (wraz z Rosją i Turcją) 47 państw, które pod względem powierzchni dzieli się na kraje duże, średnie i małe, a do Unii Europejskiej należy 27 spośród nich. Zarówno badacze, jak politycy i dziennikarze analizujący europejską scenę polityczną bez większych problemów, choć w sposób całkowicie intuicyjny państwa członkowskie UE dzielą na duże, to tzw. wielka piątka czyli Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Hiszpania i Włochy, do której w 2004 roku dołączyła Polska oraz małe, czyli pozostałe 21 państw. Oczywiście, obie te grupy są silnie zróżnicowane, a poszczególne państwa są niejednorodne pod względem geograficznym, historycznym, kulturowym, o różnych potencjałach ekonomicznych i strukturze gospodarczej, odmiennej polityce obronnej i zagranicznej. Trzon Unii Europejskiej albo inaczej „twarde jądro” stanowią owe państwa duże, mocno zaludnione i z dużymi potencjałami gospodarczymi, takie jak: Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania czy Polska<sup>4</sup>.

Powyższy podział wydaje się być nie tylko „intuicyjnym”, co wręcz sztucznym, pozbawionym naukowego obiektywizmu. Przykładem może być Polska i próby zaliczenia jej do państw „dużych”, co nas Polaków może z jednej strony napawać dumą, a z drugiej strony wywołuje zdziwienie i budzi wątpliwości. Dlatego też uważam za niepozbawione racji pomysły, aby wyodrębnić spośród państw członkowskich UE kategorię państw średnich na czele: z Hiszpanią, Polską, Portugalią, Holandią, Szwecją, Rumunią i Grecją. Kto wie, czy taki podział i systematyzacja państw członkowskich nie miałyby nie tylko duże znaczenie naukowe, ale także wpływ na lepsze funkcjonowanie Unii Europejskiej.

Status państwa „małego”, np. ze względu na jego powierzchnię lub liczbę mieszkańców, nie przesądza dziś o jego aktywności jako podmiotu prawa

<sup>3</sup> R. Żelichowski (red.), *Małe państwa Europy Zachodniej i terytoria o statusie specjalnym*, ISP PAN, Warszawa 2008, s. 7–9.

<sup>4</sup> J. Łaptos, *Historia małych krajów Europy*, Ossolineum, Wrocław 2002; A. Kosowska, *Duża Unia małych krajów – państwa małe w Unii Europejskiej*, [w:] *Małe państwa Europy Zachodniej...*, op. cit., s. 13–32.

międzynarodowego i stosunków międzynarodowych oraz pozycji w środowisku międzynarodowym, czego przykładem może być Państwo Watykańskie o powierzchni zaledwie 44 hektarów (0,439 km<sup>2</sup>)<sup>5</sup>.

W świetle bowiem zasady „suwerennej równości państw”, ten najmniejszy na świecie kraj, czyli Watykan ma w stosunkach międzynarodowych takie same prawa i obowiązki, a więc możliwości prowadzenia aktywnej działalności, jak potężne Stany Zjednoczone czy dawny ZSRR, który mimo statusu supermocarstwa rozpadł się, a maleńki Watykan wciąż istnieje i odgrywa rolę na arenie międzynarodowej porównywalną do Stanów Zjednoczonych. Podobnie dużą rolę, zwłaszcza polityczną, mogą odgrywać inne małe państwa w środowisku międzynarodowym lub na forum różnych instytucji międzynarodowych, biorąc pod uwagę fakt, że jest ich zdecydowanie więcej aniżeli państw dużych i mogą wchodzić w różnego rodzaju koalicje. Widać to na przykładzie ONZ czy też Unii Europejskiej.

Małe państwa europejskie, w tym nasi sąsiedzi, przekonują także, że utożsamianie państwa małego z państwem słabym jest już anachronizmem. Niewielkie terytorium czy mała liczba ludności wcale nie muszą hamować rozwoju gospodarczego czy aktywności politycznej na forum międzynarodowym. Wręcz odwrotnie, dzięki strategii specjalizacji małe państwa są zdolne przewyczyć wadę swojej skali. Przykładem są małe państwa leżące w klimacie śródziemnomorskim (np. Cypr), uzyskujące realne korzyści gospodarcze z rozwoju turystyki lub małe państwa zasobne w surowce naturalne, jak np. Kuwejt czy Katar.

Katar, który w maju 2009 roku wygrał przetarg na stocznię w Szczecinie i Gdyni oraz będzie dostarczał do Świnoujścia skroplony gaz ziemny, to maleńki pustynny kraj nad Zatoką Perską o powierzchni 11 tys. kilometrów kwadratowych, a więc wielkości trzech polskich powiatów, gdzie żyje około 1,5 mln ludzi, ale tylko 200 tys. to obywatele tego emiratu. Reszta to emigranci zarobkowi, specjaliści od wydobycia gazu, prowadzenia hoteli i lokowania gazodolarów oraz masy robotników z Azji i Bliskiego Wschodu, którzy budują zakłady petrochemiczne i ośrodki wypoczynkowe. Katarczycy pod względem PKB na głowę mieszkańca (58 tys. USD) ustępują jedynie Luksemburczykom. Dla porównania, PKB na głowę mieszkańca Polski to tylko 17 tys. USD.

Swoje bogactwo i pozycję na rynkach światowych Katar zawdzięcza ropie naftowej, a także gazowi ziemnemu. Tzw. Pole Północne zawiera około 18 bln m sześć. gazu, co daje Katarowi trzecie co do wielkości zasoby tego surowca

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat patrz: K. Strzałka, *Szczególne formy państwa – Państwo Miasto Watykan*, [w:] *Małe państwa Europy Zachodniej...*, op. cit., s. 35–80.

po Rosji i Iranie. Zasoby trudne do spieniężenia, ale Katar stworzył światowy rynek skroplonego gazu (LNG), na którym dziś jest największym graczem. To dzięki LNG Katar odnotował w 2008 roku najwyższy wzrost gospodarczy na świecie – 14,3% PKB. Dziś katarski gaz importują m.in. Japonia, Wielka Brytania i USA, a niebawem także Polska.

Katarczycy umiejętnie wykorzystali swoje bogactwa naturalne i dzięki mądrej polityce gospodarczej ich maleńki kraj odgrywa dziś olbrzymią rolę na arenie międzynarodowej, także polityczną. Katar stał się Luksemburgiem Bliższego Wschodu, a światowe koncerny i zachodnie rządy biją się dziś w dobie światowego kryzysu o katarskie pieniądze, także Polska, która powinna stać się dla Katarczyków pomostem do inwestycji w Europie Środkowej<sup>6</sup>.

Niewielkie terytorium nie jest również przeszkodą na drodze do tworzenia potężnych prywatnych korporacji: na przykład Holandia należy do czołówki państw o największej koncentracji przemysłu. Zatem małe państwo może wykorzystać swój rozmiar jako atut i źródło relatywnej siły. W rezultacie tego dziś nawet bardzo małe kraje mogą być wpływowe, gdyż o ich skuteczności przesądzają nie wielkość terytorialna czy potęga wojskowa, ale innowacyjność idei i działań<sup>7</sup>. Dlatego też Polska nie powinna lekceważyć małych sąsiadów i w ogóle swych sąsiadów, bo ze wszystkimi sąsiadami należy żyć w zgodzie. Małe państwa mogą też być znakomitymi partnerami czy sojusznikami tak w aspekcie politycznym, jak gospodarczym i wojskowym (obronnym). Trzeba tylko tego chcieć i odrzucać stereotypowy pogląd, że z małym sąsiadem, czyli słabym są tylko same problemy.

## MAŁE PAŃSTWA W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ – BEZPOŚREDNI SĄSIEDZI POLSKI

Nasi bezpośredni i dalsi sąsiedzi, czyli małe państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które wraz z Polską stały się z dniem 1 maja 2004 roku członkami Unii Europejskiej, to w kolejności alfabetycznej: Czechy (10,3 mln ludności), Estonia (1,5 mln ludności), Litwa (3,7 mln ludności), Łotwa (2,4 mln ludności), Słowacja (5,4 mln ludności), Słowenia (2 mln ludności) i Węgry (10 mln ludności). W sumie 9 państw, których łączna liczba ludności wynosi 47,4 mln osób, a więc tylko o niecałe 10 mln więcej niż liczba ludności Polski – 38,7 mln. Państwa te tworzą klasyczny region usytuowany na obszarze

<sup>6</sup> W. Smoczyński, *Emirat na gazie*, „Polityka”, nr 32, 8 VIII 2009, s. 34–35.

<sup>7</sup> A. Kosowska, *Duża Unia...*, op. cit., s. 18–19.



Europy Środkowo-Wschodniej, oprócz Węgier, zamieszkały przez ludność pochodzenia słowiańskiego i z dominującą przewagą wyznawców religii chrześcijańskiej (katolików, protestantów i prawosławnych). Z państwami tymi łączy nas wspólna historia i burzliwe dzieje, z przewagą elementów przyjaźni i kooperacji nad elementami wrogości i antagonizmów o podłożu politycznym, etnicznym, religijnym, terytorialnym czy granicznym. Mamy tu więc do czynienia z pozytywnymi przesłankami do rozwoju wszechstronnej współpracy tak w wymiarze bilateralnym jak i multilateralnym, w ramach takich struktur międzynarodowych, jak Rada Europy, NATO czy Unia Europejska, a także na forum ONZ, do których to instytucji należą wszystkie powyższe państwa, wszyscy nasi bezpośredni i pośredni sąsiedzi. Polska, biorąc pod uwagę jej położenie geopolityczne oraz potencjały: demograficzny, gospodarczy, wojskowy i inne, z powodzeniem mogłaby pełnić rolę lidera tego regionu i funkcję tzw. mocarstwa regionalnego. Niestety, dotąd takiej funkcji nie udało się nam osiągnąć. Przyczyny tego są różne i nie zawsze leżą po naszej stronie. Z drugiej strony, często nie zdajemy sobie sprawy z tego, że jako szósty co do wielkości kraj członkowski w UE i największy w regionie mamy predyspozycje do pełnienia ważnych ról i funkcji. Nie traktujemy jednak takiej wizji poważnie. Podobnie nie traktujemy z wystarczającą powagą Polski na arenie europejskiej. Tymczasem – jak mówi Róża Thun, szefowa Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce – „Jeżdżąc często po Europie, widzę, jak wszyscy liczą się z głosem Polski. Jak czekają na ten głos np. małe kraje, które wstąpiły do UE równocześnie z nami. Cały czas patrzają, dokąd Polska ich zaprowadzi”<sup>8</sup>.

## POLSKA MOCARSTWEM REGIONALNYM CZY LIDEREM WŚRÓD MAŁYCH PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ

Polska jest państwem regionalnym, którego interesy nie sięgają poza kontynent europejski. Po 1989 roku podpisaliśmy traktaty dobrego sąsiedztwa ze wszystkimi państwami ościennymi. Wydaje się, że po raz pierwszy w naszej trudnej historii jesteśmy krajem nie tylko wolnym i niepodległym, ale i bezpiecznym. Wyciąganie takiego wniosku jest jednak przedwczesne i będzie tak

<sup>8</sup> Rozmowa z Różą Thun, „Gazeta Wyborcza”, 30 IV–1 V 2009, s. 17. Patrz także: S.E. Serwońska, *Współpraca regionalna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, (red.) R. Podgórzyska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 222–241.

długo, jak długo nie znikną tkwiące po obu stronach naszych granic wrogie stereotypy. W interesie polskiej racji stanu leży więc wspieranie wszelkich inicjatyw społecznych, których celem jest zbliżenie i wzajemne poznanie się ludzi, a zwłaszcza młodzieży ze wszystkich państw naszego regionu. Tylko bowiem na drodze bezpośredniego poznawania się Polaków i Niemców, Polaków i Rosjan, Ukraińców, Białorusinów, Litwinów, Czechów i Słowaków można zbudować trwałe fundamenty dla dalszej współpracy między tymi narodami i państwami.

Już w 1999 roku w polskim parlamencie papież Jan Paweł II mówił: „Polska ma pełne prawo, aby uczestniczyć w ogólnym procesie postępu i rozwoju świata, zwłaszcza Europy. (...) Doświadczenie dziejowe, jakie posiada Naród polski, jego bogactwo duchowe i kulturowe mogą skutecznie przyczynić się do ogólnego dobra całej rodziny ludzkiej, zwłaszcza do umocnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie”<sup>9</sup>.

Polska po akcesji do NATO w dniu 12 marca 1999 roku i do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku, podobnie jak inne kraje członkowskie tych ugrupowań nie straciła suwerenności, a wręcz odwrotnie, wzmocniła ją. Zyskała większe zaufanie, także sąsiadów i zaczęto ją postrzegać jako kraj demokratyczny, stabilny i przewidywalny. Polska stała się dzięki temu ważnym, aktywnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych i dziś możemy skuteczniej wpływać na losy całej Europy i na rozwój całego świata. Dążyliśmy za wszelką cenę, aby w NATO i Unii Europejskiej znaleźli się też nasi sąsiedzi. Wysiłki te zostały uwieńczone sukcesem i Czesi, Słowacy, Litwini, owi mali, bezpośredni sąsiedzi są dziś naszymi tam sojusznikami i partnerami. Nadal zaś popieramy dążenia Białorusinów i Ukraińców do członkostwa w NATO i UE oraz szukamy porozumienia z Rosją.

Po przystąpieniu do NATO oraz Unii Europejskiej jednym z kluczowych zadań dla polskiej dyplomacji stało się sprostanie licznym wyzwaniom z dziedziny polityki wschodniej. Relacje z obszarem postradzieckim wciąż wymagały od polskich elit zdecydowanie „większej staranności” przy projektowaniu akcji dyplomatycznych w celu rozwiązania wielu problemów często powiązanych z polityką, gospodarką oraz historią regionu. Warto tu wspomnieć, iż od dłuższego czasu między Polską a Rosją istniała niemalże swoista gra o sumie zerowej, gdzie zwycięstwo jednej opcji oznaczać miało porażkę drugiej. Duży sprzeciw na Kremlu budziły zwłaszcza działania polskich władz, które skupiały się na proeuropejskich orientacjach Ukrainy w myśl zasady, że

<sup>9</sup> Przemówienie Jana Pawła II w Parlamencie RP w dniu 11 czerwca 1999 roku, „Rzeczpospolita”, 12 VI 1999.

Rosja bez Kijowa nie będzie mogła liczyć na polityczną dominację w Europie Wschodniej<sup>10</sup>.

W latach 2005–2007 przejawem negatywnych dla Polski tendencji w polityce wschodniej stał się m.in. kryzys gazowy pomiędzy Rosją a Ukrainą. Problem ten, mimo zagrożeń, które rodził otworzył jednak drogę do szerszej akcji dyplomatycznej Warszawy w ramach Unii Europejskiej, polegającej na promocji własnych preferencji w relacjach ze Wschodem. Skutkiem ukraińsko-rosyjskiego sporu gazowego stało się bowiem narastające w Europie przeświadczenie o potrzebie zapewnienia dywersyfikacji źródeł energii oraz nowych dróg tranzytu, które uwalniałyby Unię Europejską od negatywnego działania monopolistów w tym sektorze. Warto tu dodać, iż wobec problematyki nośników energii w ramach UE nigdy nie było jednomyślności między krajami starej 15-ki a państwami z Europy Środkowo-Wschodniej. Dlatego też propozycje Polski na rzecz rozwiązania problemu bezpieczeństwa energetycznego napotykały na opór poszczególnych państw, także sąsiadów, obawiających się reakcji Moskwy. Tak było też z propozycją Warszawy w sprawie rozwiązania problemu bezpieczeństwa energetycznego poprzez stworzenie specjalnego paktu, zwanego potocznie „energetycznym NATO”. Projekt ten ostatecznie nie uzyskał aprobaty w ramach UE. Wydawał się on bowiem innym partnerom nieadekwatny do panującej na Starym Kontynencie sytuacji politycznej, ze względu na propozycję połączenia m.in. państw NATO, Unii Europejskiej oraz terytoriów „bliskiej zagranicy” dla Rosji w ramach jednej organizacji. Kraje członkowskie UE argumentowały, iż pomysł ten przypominał rodzaj kartelu, wymierzonego *stricto* w interesy Rosji, co nie mogło znaleźć zrozumienia. Twierdzono powszechnie, iż proponowane przez Polskę rozwiązania świadczyły o braku należytego rozeznania w polityce europejskiej. Priorytetowe miały być bowiem wskazania Komisji Europejskiej, opublikowane w ramach tzw. Zielonej Księgi<sup>11</sup>.

W literaturze przedmiotu dosyć powszechne jest przekonanie, że po przystąpieniu do NATO i Unii Europejskiej Polska utraciła strategiczne cele swej polityki. Wyrażany jest pogląd, że Polska w istocie zajęła postawę reaktywną, a nie aktywną, że zabiega o utrzymanie się w głównym nurcie, którego

<sup>10</sup> A. Niedźwiecki, *Polska polityka europejska w latach 2005–2007. Zarys problemu*, „ATHENAEUM. Political Science” 2008, Vol. 19, s. 44; P. Kowal, „Wymiar wschodni” UE – szansa czy *idée fixe* polskiej polityki, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.

<sup>11</sup> P. Świeboda, *Strategiczne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Kształtowanie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej*. Raport demos Europa-Centrum Strategii Europejskiej, Warszawa 2006, s. 12–19.

kierunek określają inne mocarstwa – USA w NATO, a Niemcy i Francja w Unii Europejskiej. Dominuje też pogląd, że przed wejściem do NATO i UE państwa Europy Środkowej i Wschodniej prowadziły względnie solidarną politykę międzynarodową, a wraz z osiągnięciem podstawowego celu, czyli akcesji nastąpiła istotna zmiana charakteru interesów wiążących te kraje. Stawiana jest teza, że wszystkie te kraje opowiadają się jedynie za utrzymaniem unijnego budżetu na wysokim poziomie, w pozostałych zaś sprawach interesy tych państw są różne, niekiedy wręcz rozbieżne, a związki łączące te kraje cechują się niejednorodnością i fragmentarycznością, a wyjątkiem są interesy bezpieczeństwa sąsiadów Federacji Rosyjskiej, zwłaszcza Estonii, Łotwy, Litwy i Polski<sup>12</sup>.

Nie wnikając w te oceny, które – moim zdaniem – są trafne, należy podkreślić, że starania o wejście do NATO i UE nie były traktowane jako cel sam w sobie albo panaceum na rozwiązanie wszystkich problemów, jakie stały przed nowymi demokracjami w Europie Środkowej i Wschodniej, ale obie te struktury są – i powinny być – uważane za ważne instrumenty realizacji założeń strategii rozwoju i bezpieczeństwa Polski oraz innych państw regionu, zwłaszcza małych sąsiadów.

W interesie Polski i jej sąsiadów leży, aby UE i w ogóle Europa były partnerami dla Stanów Zjednoczonych, a pojawiające się w niektórych krajach pomysły stawiające Europę w pozycji rywala czy konkurenta należy uznać za krótkowzroczne.

Co więcej, jak już wspominałem, polska polityka zagraniczna powinna konsekwentnie zmierzać do osiągnięcia przez Polskę pozycji przywódczej w Europie Środkowej i Wschodniej i znaczącej roli w strukturach euroatlantyckich. Polska w roli przywódcy regionalnego nie jest bowiem tylko mrzonką, reprezentującą wybujałe ambicje polityków. Status taki jest realny dla Polski, co pokazała m.in. tzw. pomarańczowa rewolucja na Ukrainie. Naszym atutem jest położenie geopolityczne, wielkość i potencjał kraju, a także dobre stosunki ze Stanami Zjednoczonymi. Przy czym Polska nie może myśleć o sobie z pozycji państwa zagrożonego, otoczonego przez źle nam życzących, a nawet wrogów. Dziś Polska – dzięki Bogu – nie ma wrogów ani wśród małych, ani wśród dużych sąsiadów, są tylko państwa, które realizują swoje interesy, czasem nie licząc się z naszymi, ale to nie znaczy, że są one naszymi wrogami. Musimy starać się harmonizować ich interesy z naszymi. Obrażanie się

<sup>12</sup> A.Z. Kamiński (red.), *Polska bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, ISP PAN, Warszawa 2008, s. 119; A.D. Rotfeld, *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie...*, op. cit., s. 6–7.

i podkreślanie naszej szczególnej pozycji czy roli między Niemcami i Rosją tylko podtrzymuje syndrom Rappalo i pcha nas, zapewne podświadomie, w kierunku szarej strefy międzynarodowej, do czego nie możemy dopuścić.

Niestety, jak pisze profesor Roman Kuźniar: „W historii Polski zdarzają się okresy, w których nasz kraj ma trudności z prowadzeniem normalnej polityki zagranicznej. Normalność w polityce zagranicznej jest jakoś nie do przyjęcia. Pojawia się megalomania, utrata poczucia rzeczywistości, chciejstwo, zachowania w rodzaju „jeden przeciw wszystkim”, hasła i gesty „dumnego narodu”, który rzekomo jest bardziej „dumny” niż inne, a zatem inni muszą uznać jego pretensje do prestiżu, roli, akceptować jego wyobrażenia o tym, jak ma wyglądać Europa, etc. (...) Charakterystyczna dla Polski jest okresowa niezdolność do zwyczajnej, a zatem uważnej, przemyślanej, profesjonalnej, precyzyjnej, obliczalnej i konsekwentnej polityki zagranicznej, w której ważnym celem przyporządkowuje się odpowiednie środki, w której potrafią się odróżnić interesy od pustych gestów, a rzeczywisty wpływ na otoczenie od powierzchownych i nietrwałych oznak prestiżu. Ta normalność polityki zagranicznej bywa dla polskiej klasy politycznej nie do przyjęcia”<sup>13</sup>.

Jednak to nie specyfika polskich polityków i braki w przygotowaniu merytorycznym polskiej dyplomacji są głównymi przyczynami słabości polskiej polityki zagranicznej, ale przesłanki natury obiektywnej. Otóż zdaniem niektórych badaczy, Polska jest krajem zbyt dużym, aby pozostać w grupie małych państw europejskich, a jednocześnie zbyt małym, aby być traktowanym jak europejskie mocarstwo. Ten dylemat polscy politycy próbują rozwiązać prowadząc często politykę „na wyrost”, co w praktyce nie daje spodziewanych rezultatów i jest źródłem frustracji. Aby tego unikać, warto pamiętać rady Jana Nowaka-Jeziorańskiego, który często mówił, że „Rzeczpospolita nie jest mocarstwem i nie powinna prowadzić polityki „na wyrost”. Polska jest państwem regionalnym, którego interesy nie sięgają poza kontynent europejski”<sup>14</sup>.

Polska, leżąc w Europie, powinna swoje podstawowe interesy zaspokajać przy pomocy Unii Europejskiej. Dlatego też w naszym narodowym interesie leży takie kształtowanie dalszego procesu integracji europejskiej, który będzie czynił Unię bardziej spójną i sprawną oraz umacniał jej pozycję międzynarodową. Unia Europejska powinna być kamieniem węgielnym obecnej i przyszłej polityki zagranicznej Polski. W ramach zaś Unii szczególnie powinniśmy pielęgnować stosunki z sąsiadami, dużymi i małymi. W stosunkach z naszymi

<sup>13</sup> R. Kuźniar, *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 319.

<sup>14</sup> J. Nowak-Jeziorański, *Rzeczpospolita atlantycka...*, op. cit., s. 12.

mniejszymi sąsiadami powinniśmy kierować się zasadą bezinteresownej życzliwości oraz uwzględniać i wspierać ich potrzeby i postulaty, dzięki czemu zdobędziemy silną pozycję w regionie, ów status mocarstwa regionalnego.

Natomiast Sojusz Atlantycki musi pozostać fundamentem polskiej polityki bezpieczeństwa. Nie tylko ze względu na jego siłę i wiarygodność w euroatlantyckim i globalnym środowisku bezpieczeństwa, lecz także dlatego, że stanowi platformę strategicznej jedności Zachodu, czyli ścisłych związków Europy z Ameryką i jej polityczno-wojskowej obecności na Starym Kontynencie. Dla Polski oba te względy mają niezastąpioną wartość. Polska powinna też kultywować i rozwijać bliskie, wszechstronne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, ale nie powinniśmy popierać tych aspektów polityki Waszyngtonu, które nie służą ani interesowi Zachodu, ani stabilności porządku międzynarodowego, podważają wiarygodność ONZ czy są obliczone na wywoływanie podziałów w Europie i na świecie. Trwały sojusz i bliskie, wzajemnie korzystnie stosunki z USA są dla Polski ważne, ale nie za każdą cenę. Polska nie może popierać militaryzacji polityki bezpieczeństwa i stale musi pamiętać maksymę Hammurabiego – „prawo jest po to, aby chronić słabych przed złymi uczynkami silnych”<sup>15</sup>.

Dla Waszyngtonu będziemy więcej znaczyć z mocną pozycją w UE, dobrymi relacjami z sąsiadami oraz bez szukania zbędnego „ratunku” przed Rosją, której retoryki nie wolno mylić z jej realnymi możliwościami. Oznaką słabej wyobraźni były podejmowane przez Warszawę w latach 2005–2007 próby „wojny na dwa fronty” determinowanej w znacznym stopniu przez rodzinną politykę historyczną<sup>16</sup>. Polityka zagraniczna zaś musi być prowadzona w interesie obywateli, a nie tylko w sposób zaspokajający ambicje czy oderwane od rzeczywistości wyobrażenia polityków. Lekceważenie roli narodu wpływa także negatywnie na międzynarodowy wizerunek kraju.

Refleksja na temat miejsca Polski na mapie politycznej Europy nie bez przyczyny stanowi jeden z kluczowych elementów dyskursu publicznego po 1989 roku. Dotyka ona bowiem tej dziedziny, która zasadnie jest postrzegana jako doniosłe zagadnienie dla przyszłości kraju. Faktem jest, iż uczestniczenie w procesie integracji europejskiej odciska piętno na wielu obszarach polskiej państwowości. Dlatego też rola polityki europejskiej jako istotnego narzędzia

<sup>15</sup> R. Kuźniar, *Droga do wolności...*, op. cit., s. 323. Patrz także: R. Ciborowski (red.), *Rola Polski w polityce Unii Europejskiej wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet w Białymstoku. Wydział Ekonomii i Zarządzania, Białystok 2007.

<sup>16</sup> A. Niedźwiecki, *Polska polityka europejska...*, op. cit., s. 39–53; M. Musiał-Karg, *Polska polityka europejska w latach 2005–2007*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski...*, (red.) R. Podgórzyska, op. cit., s. 200–221.

osiągania ważnych celów strategicznych jest niepodważalna, także jeśli idzie o współpracę Polski z małymi krajami, a szczególnie z sąsiadami. Ten niezwykle skomplikowany instrument składa się z dwóch nieodzownych aspektów, których harmonizacja pomaga zagwarantować państwu powodzenie w skali międzynarodowej. Jednym z nich są argumenty merytoryczne, które Polska prezentuje na arenie międzynarodowej, zabiegając o korzystne dla siebie rozwiązania. Jej aktywność w tym względzie winna być uzupełniona dodatkowo przez drugi czynnik o charakterze ściśle formalnym, a zatem różnorodne metody prezentacji własnych postulatów oraz sposoby przekonywania do nich zagranicznych partnerów. Niezbędne jest koherentne współdziałanie tych dwóch elementów, co napotyka jednak rozliczne przeszkody. Często bowiem czynienie z polityki zagranicznej pola wewnątrz politycznych sporów prowadzi do rozdzwieńków pomiędzy jej formą a treścią. Aktywność państwa w stosunkach międzynarodowych jest w zasadniczym stopniu refleksem wewnętrznych fluktuacji, które kształtują jego potencjał oraz zdolność do realizacji fundamentalnych celów politycznych<sup>17</sup>.

#### PRZESŁANKI, CELE, EFEKTY I PERSPEKTYWY POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ WOBEC MAŁYCH SĄSIADÓW

U podstaw udziału Polski w międzynarodowych stosunkach politycznych oraz koncepcji jej polityki zagranicznej leżą dwa zasadnicze nurty polskiej myśli politycznej. Pierwszy z nich to nurt narodowościowy, którego przedstawicielem był Roman Dmowski. Narodowcy pojmowali naród jako wspólnotę etniczną, a za głównego wroga i zagrożenie dla jego przetrwania uważali imperializm niemiecki. Uważali oni, że Polska musi układać się z Rosją, a być może powinna nawet zostać jej sojusznikiem. Drugim opozycyjnym nurtem był nurt niepodległościowy. Niepodległościowcy z Józefem Piłsudskim na czele, traktowali naród jako wspólnotę polityczną, historyczną i kulturową, a za odwiecznego wroga Polski uważali imperium rosyjskie<sup>18</sup>. Dla Polski stosunki z Niemcami i Rosją zawsze były – i chyba będą nadal – najważniejszym elementem nie tylko polityki państwa, ale i tożsamości narodowej. Nie da się

<sup>17</sup> R. Łoś, *Teoria stosunków międzynarodowych – wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001, s. 32; R. Stęplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, PISM, Warszawa 2007, s. 325.

<sup>18</sup> J. Piłsudski, sojusznik Niemców z I wojny światowej, przed śmiercią ostrzegał przed nawiązaniem sojuszu z którymkolwiek z sąsiadów, co prowadziłoby do wasalizacji Rzeczypospolitej.

bowiem zmienić ani geografii, ani historii. Można natomiast zmieniać porządek międzynarodowy i politykę zagraniczną państwa, tak aby były kompatybilnymi oraz służyły wszystkim uczestnikom stosunków międzynarodowych.

Natomiast – jak twierdzi profesor Adam Daniel Rotfeld „największy wpływ na określenie celów i strategii polityki zagranicznej Polski suwerennej wywarły dwie postacie. Mam na myśli Juliusza Mieroszewskiego i Jerzego Giedroycia. Formułowali je w wyjątkowo trudnych warunkach, przy braku zrozumienia w swoim najbliższym emigracyjnym otoczeniu (...). (...) Publicystyka Mieroszewskiego i Giedroycia jest przykładem zwycięstwa ducha nad materią. Świadczy o tym, że myśl i trafne idee ułożenia dobrych i przyjaznych stosunków z sąsiadami na Wschodzie w istocie rzeczy torują sobie drogę i kształtują elity oraz wpływają na proces decyzyjny – nawet, jeśli niekiedy wyprzedzają swój czas o kilkadziesiąt lat”<sup>19</sup>.

Osobiście dodałbym do tych osobistości jeszcze dwie wielkie postacie, bez których trudno sobie wyobrazić i zrozumieć reorientację polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku, tj. profesora Władysława Bartoszewskiego i Jana Nowaka-Jeziorańskiego.

Już od czasów Mieszka I Polska stanowiła granicę cywilizacji zachodniej i właśnie ten peryferyjny charakter ciągle implikował jej dążenia ku centrum tej cywilizacji. Najbliżsi zachodnim standardom byliśmy w połowie XVI wieku, jednak dalszy bieg historii zepchnął Polskę na drugi plan Europy. Po drugiej wojnie światowej Polska stała się państwem zależnym od ZSRR, przez blisko pół wieku pozbawionym prawa do suwerennego decydowania o swoich politycznych sojuszach. Aspiracje Polski do odgrywania aktywnej roli w kręgu cywilizacji zachodniej i do uczestniczenia w strukturach euroatlantyckich stały się możliwe dopiero po rozpadzie bloku sowieckiego. Komunizm próbował włączyć Polskę do kręgu obcej cywilizacji, dlatego też naturalnym odruchem po upadku PRL-u była próba wielopłaszczyznowej integracji naszego kraju z Zachodem. U podstaw polityki zagranicznej Polski wobec Zachodu leży przekonanie, że jest to kierunek bierny, polegający na pasywnej adaptacji do zachodnioeuropejskich wzorców. Taki pogląd panował wśród polskich polityków, aż do początku lat dziewięćdziesiątych. Jeszcze w PRL-u opozycja postulowała rozluźnienie związków z ZSRR i neutralność Polski. Jednak już po dojściu do władzy i formalnym rozwiązaniu Układu Warszawskiego, ówczesny minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski stwierdził, iż „Polska jest zbyt duża i posiada zbyt centralne położenie geopolityczne, aby być państwem buforowym na styku interesów mocarstw”. Po rozpadzie ZSRR

<sup>19</sup> Patrz A.D. Rotfeld, *Polityka suwerennej Polski...*, op. cit., s. 7.



największą popularnością cieszyła się opinia, iż optymalnym rozwiązaniem problemu bezpieczeństwa Polski będzie członkostwo w NATO. Największe polskie partie za cel strategiczny uznały dążenie do uzyskania przez Polskę członkostwa we Wspólnotach Europejskich. Jedność ta panowała do 2001 roku, kiedy to w Sejmie pojawiły się Liga Polskich Rodzin i Samoobrona. Wszyscy twierdzili zgodnie, iż akcesja pomoże Polsce w efektywnej modernizacji państwa i zdecydowanie zwiększy bezpieczeństwo kraju na arenie międzynarodowej. Twierdzono nawet, iż bez członkostwa w Unii Europejskiej Polsce groziłaby bowiem cywilizacyjna marginalizacja. Jednak jak już wcześniej wspominałem nie wszystkim podobała się idea zjednoczenia Europy. W 1994 roku, ówczesny prezes Młodzieży Wszechpolskiej Roman Giertych opowiedział się przeciwko „konceptom zjednoczonej Europy pod przewodnictwem Niemców, socdemoliberalistów i biurokratów z Brukseli, co może – według niego – doprowadzić do tego, iż „staniemy się wasalem Niemiec”. Stwierdził wręcz, iż „o rzeczywistym i trwałym sojuszu, który przeciwstawi się dominacji niemieckiej, możemy rozmawiać tylko z Rosją”. Pasywna adaptacja do Zachodu napotkała również sprzeciw Kościoła katolickiego oraz polityków o orientacji katolicko-narodowej, którzy chcieli uczynić z Polski moralny wzorzec dla zlaicowanego i zmateralizowanego Zachodu<sup>20</sup>.

Rozpad ZSRR i zjednoczenie Niemiec były symbolicznie związane z obradami Okrągłego Stołu, zwycięstwem Solidarności w wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 roku i utworzeniem pierwszego niekomunistycznego rządu Tadeusza Mazowieckiego. Rok 1989 był decydujący dla Polski i dla całej Europy. W Polsce rozpoczął się proces pokojowego odchodzenia od komunizmu, który w konsekwencji doprowadził do upadku muru berlińskiego i całkowitego zjednoczenia Europy. Sytuacja ta stworzyła w Polsce możliwość samodzielnego i niezależnego kształtowania zarówno polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Ostatnia dekada XX wieku była okresem, kiedy Polska odzyskiwała należną jej podmiotowość międzynarodową nie tylko w sensie formalnym, ale również faktycznym. Na Zachodzie, zjednoczone, demokratyczne i zintegrowane z pozostałym i państwami Europy Zachodniej Niemcy, najsilniejsze państwo w Europie, nie stanowiły już dla Polski bezpośredniego zagrożenia, a w wielu sprawach ze względu na zbieżność interesów, stawały się naszym sojusznikiem. Na Wschodzie powstało wiele nowych niepodległych państw, które oddzielały Polskę od Rosji. Dodatkowo upadek komunistycz-

<sup>20</sup> Patrz M. Ziółkowski, *Polityka bezpieczeństwa Polski – inny punkt wyjścia*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 25–44.

nych reżimów dawał podstawy do nawiązania i rozwoju wszechstronnych stosunków na nowych korzystnych zasadach z tymi państwami.

Zaistniała sytuacja niosła jednak zarazem poważne zagrożenia. Polska znalazła się bowiem w specyficznej strefie, gdzie stare zasady i mechanizmy przestały działać, a nowe nie zostały jeszcze wprowadzone w życie. Przechodzenie byłych państw komunistycznych od dyktatury i gospodarki centralnie planowanej w kierunku demokracji i wolnego rynku w wielu przypadkach prowadziło do zakłóceń współpracy międzynarodowej, a nawet konfliktów zbrojnych. Polskie elity musiały więc podjąć decyzję odnośnie do wypracowania i przyjęcia strategicznych celów i kierunków polityki zagranicznej Polski. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku, po okresie pewnych sporów i wahań związanych z intensywności zmian zachodzących w stosunkach międzynarodowych, udało się je wypracować. Przyjęto, iż strategicznym kierunkiem polityki zagranicznej Polski będzie kierunek zachodni, a strategicznym celem pełna integracja z Zachodem w wymiarze instytucjonalnym, prawnym, ekonomicznym, militarnym i kulturowym, co powinno zapewnić Polsce bezpieczeństwo, stabilizację i dać możliwość trwałego rozwoju, pozwalającego z czasem wyrównać dysproporcje dzielące Polskę od najbardziej rozwiniętych państw świata.

Rozwój wydarzeń w kraju od 1989 powodował, że podstawą polityki zagranicznej stały się suwerenność i podmiotowość państwa oraz rzeczywista samodzielność jej kształtowania, uwzględniająca polską rację stanu. Do pełnego wcielenia tych fundamentalnych zasad i reorientacji polityki zagranicznej doszło po zmianach we wszystkich państwach graniczących z Polską i likwidacji wszelkich form dotychczasowego, sojuszniczego uzależnienia (przede wszystkim RWPG i Układu Warszawskiego). Instytucje i organy władzy państwowej, powołane do realizacji polityki zagranicznej mogły rozpocząć nieskrępowane wypełnianie swych konstytucyjnych funkcji, co wkrótce znalazło prawne potwierdzenie w odpowiednich postanowieniach tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 roku. Na jej mocy najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach międzynarodowych stał się prezydent, który sprawuje ogólne kierownictwo w tej dziedzinie i powołuje na wniosek premiera rządu ministra spraw zagranicznych. Architektem nowej polityki zagranicznej suwerennej Polski stał się ówczesny minister spraw zagranicznych, profesor K. Skubiszewski. Podstawą jego koncepcji stało się uniezależnienie państwa od politycznej, gospodarczej i wojskowej dominacji ZSRR, przy jednoczesnym deklarowaniu chęci dobrosąsiedzko-partnerskich stosunków z Rosją i grupą państw powstałych na obszarze byłego ZSRR. Równocześnie rozpoczęto wielopłaszczyznową realizację długofalowego procesu integracji z demokra-

tycznymi państwami cywilizacji zachodniej, a zwłaszcza ze zrzeszonymi we Wspólnocie Europejskiej. Tak fundamentalny zwrot w polityce zagranicznej wymagał stworzenia na nowo bazy prawnotraktatowej z państwami o największym znaczeniu dla polskiej racji stanu, określenia roli i miejsca Polski w wyzwalającej się od mocarstwowej dominacji Europie Środkowo-Wschodniej, jak również wizji ewentualnego przemodelowania sojuszy polityczno-obronnych. Strategicznym celem geopolitycznym, co do którego osiągnięto consensus wszystkich liczących się partii i ugrupowań politycznych w kraju, stało się członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO) i integracja Polski ze strukturami europejskimi. W grudniu 1991 roku przyjęto Polskę do Północnoatlantyckiej Rady Współpracy, organu konsultacyjnego NATO do spraw kontaktów z byłymi członkami Układu Warszawskiego. Państwa NATO tworzyły dla przyszłych, ewentualnych członków przejściową formułę „Partnerstwo dla Pokoju”, do której Polska przystąpiła w kwietniu 1994 roku. W maju 1994 roku Polska została członkiem stowarzyszonym Unii Zachodnioeuropejskiej, a od 1995 miały miejsce intensywne zabiegi polityczno-dyplomatyczne Polski związane z przyszłym członkostwem w NATO. Ostatecznie Polska stała się członkiem NATO w marcu 1999 roku. Ten prozachodni zwrot w polskiej polityce zagranicznej, odzwierciedlony został w ożywieniu współpracy dwu- i wielostronnej z państwami Europy Zachodniej. W 1991 roku przyjęto Polskę do Rady Europy. Natomiast w ramach kształtowania przyjaznych stosunków dwustronnych z przyszłymi partnerami w Unii Europejskiej i koordynacji współpracy w konkretnych dziedzinach Polska zawarła układ z: Niemcami „O dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” (czerwiec 1991), z Francją „O przyjaźni i solidarności” (kwiecień 1991), z Włochami „O przyjaźni i współpracy” (październik 1991), z Hiszpanią „O przyjaźni i współpracy” (październik 1991). Podpisane zostały też dwustronne deklaracje „O przyjaznej współpracy”: z Wielką Brytanią (kwiecień 1991), z Belgią (czerwiec 1991) i Szwajcarią (wrzesień 1991). Ponadto z 10 państwami Unii Europejskiej Polska podpisała dodatkowe umowy o ochronie inwestycji, współpracy celnej i unikaniu wzajemnego opodatkowania. Sukcesem zakończyły się negocjacje z tzw. klubem londyńskim w sprawie redukcji o połowę zagranicznych długów Polski, gwarantowanych przez rządy państw wysoko uprzemysłowionych. Od 1991 Polska podjęła starania o przystąpienie do Wspólnot Europejskich, włączając się w proces integracji europejskiej. Pomoc udzielona Polsce przez Unię Europejską w okresie przedakcesyjnym, umożliwiła szybki rozwój gospodarczy i realizację programów mających na celu restrukturyzację nierentownych sektorów gospodarczych. Natomiast zupełnie nowym elementem w polskiej polityce zagranicznej były konsekwencje rozpadu ZSRR, powstanie

Rosji i wielu państw narodowych. Wiązała się z tym konieczność wypracowania od podstaw tzw. Polityki wschodniej, co wymagało rozważnego i delikatnego podejścia dyplomatycznego, wielowariantowych analiz rozwoju sytuacji w Rosji, a w konsekwencji gotowości do uznania suwerenności zyskujących niepodległość i demokratyzujących się tzw. państw proradzieckich i nawiązania z nimi pełni stosunków międzypaństwowych, przy jednoczesnym ustanowieniu partnerskich i nieantagonistycznych stosunków z Moskwą. Budowę stosunków Polski z państwami wyłaniającymi się z byłego ZSRR rozpoczęło formalne uznanie ich niepodległości. Polska była pierwszym państwem, które uczyniło to wobec Ukrainy (1991), w ślad za tym, oba państwa podpisały wkrótce (1992) dwustronny „Traktat o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy”. Mimo bolesnych zaszłości historycznych, współpraca Polski z tym największym sąsiadem na Wschodzie przebiegała bez konfliktów i zadrażnień. Podobny „Traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” podpisany został z Białorusią (1992). Podobnie postępowała budowa stosunków z republikami bałtyckimi: „Deklaracja o przyjaźni i współpracy” z Łotwą (1991) poprzedziła nawiązanie stosunków dyplomatycznych i później (1992) „Traktat o przyjaźni i współpracy”. Z Estonią najpierw podpisano kilka umów (1991), po czym „Traktat o przyjaznej współpracy i bałtyckim dobrosąsiedztwie” (1992). Najtrudniejszym zadaniem polityczno-dyplomatycznym w tym regionie okazała się normalizacja stosunków z Litwą. W 1992 roku podpisano z Litwą „Deklarację o dobrosąsiedzkich stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy” oraz liczne umowy, jednak na „Układ o dobrosąsiedzkich stosunkach” z Litwą trzeba było 2 lat negocjacji. Zagwarantował on litewskim Polakom prawa należne mniejszości narodowych i ostatecznie w jego treści nie zamieszczono potępienia zajęcia Wilna przez Polskę w 1920 roku. Niepodległość innych państw powstałych po rozpadzie ZSRR (Armenia, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Tadżykistan, Uzbekistan) uznana została jedną wspólną uchwałą Rady Ministrów w 1991 roku.

Najistotniejszym czynnikiem polskiej polityki wschodniej była ewolucja stosunków z Rosją, jako z państwem, które *de facto* i *de iure* przejęło zaszłości związane z polityką ZSRR wobec Polski. Proces normalizacji rozpoczęła wzajemna „Deklaracja o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy” (1990), a po prawie 3-letnich negocjacjach podpisano w Moskwie „Traktat o przyjaźni i dobrosąsiedzkiej współpracy”, którego postanowienia oparły wzajemne stosunki na zasadzie przyjaźni, dobrosąsiedzkiego partnerstwa, równouprawnienia, zaufania i wzajemnego poszanowania. Przy tej samej okazji podpisano wiele innych umów, a wśród nich kluczowy dla nieskrępowanej suwerenności Polski układ dotyczący trybu i terminu wycofania wojsk Federacji Rosyjskiej

z Polski. Sprawa ta była przedmiotem trudnych negocjacji, oskarżeń i sporów z obu stron. Ostatecznie ostatnie oddziały wojsk rosyjskich opuściły Polskę we wrześniu 1993 roku, po prawie półwieczu ich stacjonowania. Pomimo to, pod koniec XX wieku stosunki wzajemne można było oceniać jako co najwyżej poprawne<sup>21</sup>.

Począwszy od 1989 roku w polityce zagranicznej krajów Europy Środkowej pojawiły się też koncepcje zbliżenia oparte na sąsiedztwie regionalnym, współpracy transgranicznej, wspólnocie licznych interesów w nowej sytuacji geopolitycznej i wzajemnym wspieraniu dążeń do integracji z Europą Zachodnią. Ich najistotniejszym owocem stała się Deklaracja Wyszehradzka, podpisana w 1991 roku przez Polskę, Czechosłowację i Węgry. Polska podpisała także „Układ o dobrosąsiedzkiej współpracy z Węgry” oraz Układy o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy z powstałymi w wyniku podziału Czechosłowacji obydwojoma republikami, niezależnie od umów dwustronnych. W 1992 roku w Krakowie 4 kraje tzw. Grupy Wyszehradzkiej podpisały Porozumienie o Wolnym Handlu (CEFTA). Aktywna polityka zagraniczna Polski realizowana była także w kontaktach z licznymi państwami na wszystkich kontynentach.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku otworzyło nowy rozdział w polskiej polityce zagranicznej – pojawiła się więc konieczność wytyczenia nowych celów (w miejsce już zrealizowanych – członkostwa w NATO i Unii Europejskiej) oraz ich realizacji w nowej sytuacji politycznej. Polska uzyskała dużą szansę na kształtowanie unijnej polityki wschodniej, jednak nie potrafi jej wykorzystać. Ważnym momentem było udzielenie wsparcia wolnościowej „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie (listopad 2004 – styczeń 2005) – zaangażowanie prezydenta w mediację, a także przedstawiciele rządu i parlamentu pomogło pokojowemu rozwiązaniu konfliktu i doprowadziło do ustanowienia demokratycznych rządów w tym kraju.

Mimo tego, na początku XXI wieku, Polska wciąż nie posiada jasno wytyczonej linii polityki zagranicznej, czyli sprecyzowanych zadań o charakterze strategicznym. Osłabieniu uległy instytucjonalne kontakty z najbliższymi sąsiadami, w które tak chętnie angażowała się Polska w latach 90., a także współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego. Ciągłemu pogorszeniu ulegają stosunki polsko-rosyjskie, nierozwiązane pozostają kwestia katyńska, niechęć do uznania polskiej grupy narodowej w Rosji za ofiarę represji okresu

<sup>21</sup> Patrz: P.J. Borkowski, *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009; B. Piskorska, *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008; *Polityka zagraniczna Rosji*, (red.) S. Bieleń, M. Raś, Difin, Warszawa 2008.

stalinowskiego oraz nierozstrzygnięta kwestia prawa przepływu przez Cieśninę Pilawską dla statków państw trzecich. Wciąż fatalne stosunki Polska ma z Białorusią.

Ochłodzeniu uległy nasze stosunki z Pragę i Bratysławą, a także z Berlinem. Względnie poprawne relacje utrzymują się między Polską a Ukrainą, a najlepsze stosunki mamy z maleńką Litwą. Wszyscy nasi sąsiedzi, duzi i mali dziś borykają się z kryzysem gospodarczym i jego skutkami. Na tym tle najlepiej wygląda Polska, i to nie tylko na tle Europy, ale całego pogrążonego w kryzysie świata. Tak przynajmniej wynika z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego za drugi kwartał 2009 roku<sup>22</sup>.

Panuje przekonanie, że Polska nie do końca wykorzystała możliwości, które dała i daje nam Unia Europejska. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy był – i jest nadal – brak koordynacji polskiej polityki zagranicznej oraz niedocenywanie roli Unii Europejskiej jako ważnego podmiotu w stosunkach międzynarodowych. W Polsce istnieją aż cztery instytucje państwowe, kształtujące politykę zagraniczną, w tym także integracyjną, tj. prezydent, premier, Sejm i Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ponadto polityką integracyjną zajmują się Senat i Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Poza tym prawo do prowadzenia tej polityki zawłaszczają sobie rządzące partie polityczne, podporządkowując ją partykularnym interesom partyjnym lub wyborczym, a przecież polityka zagraniczna musi być państwowa, ponadpartyjna, spójna i adekwatna do polskiej racji stanu. Powinna czerpać siły z polityki wewnętrznej obejmującej cały naród i mającej na celu jego dobro (interes). Jeśli zaś myli się ją z demagogią i uprawia w taki sposób, aby zdobywać głosy wyborców, to trzeba się liczyć z tym, że efektem takiego postępowania będzie pogorszenie stosunków zewnętrznych oraz marginalizacja pozycji Polski w Unii Europejskiej i Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego<sup>23</sup>.

Miał też rację były minister spraw zagranicznych Stefan Meller, który przestrzegał, że jeśli Polsce nie uda się znaleźć równowagi między ślepym euroentuzjazmem a egoizmem narodowym, to stracimy historyczną szansę na cywilizacyjne i gospodarcze przekształcenie naszego kraju, którą uzyskaliśmy dzięki wejściu do Unii Europejskiej<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> M. Kuk, *MFW chce podnieść prognozy dla Polski*, „Rzeczpospolita”, 3 VIII 2009.

<sup>23</sup> D. Milczarek, *Dylematy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006, s. 199–201.

<sup>24</sup> J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja” 2005, nr 2, s. 45–66.

Członkostwo w Unii Europejskiej stawia istotne wyzwania dla całego systemu politycznego państwa oraz jego polityki wewnętrznej i zagranicznej. Państwo zaś jako idea musi się sprawdzać w praktyce. Obrona suwerenności to dziś nie tyle stanie ze zbrojnym orężem na granicach i gotowość odparcia najazdu wroga, ile zdolność instytucji państwa do zagwarantowania obywatelom właściwego poziomu wypełniania tych funkcji, do których państwo zobowiązuje się w swojej konstytucji. W Polsce katalog ten obejmuje wiele działań, od zapewnienia bezpieczeństwa po rozwój społecznej gospodarki rynkowej. Jeśli zaś państwo swych funkcji nie wypełnia, mamy do czynienia z jego stopniowo słabnącą suwerennością<sup>25</sup>.

Polska polityka unijna (europejska), aby mogła być skuteczna, musi się opierać przede wszystkim na właściwym zdiagnozowaniu charakteru wspólnotowego środowiska politycznego, które zarówno w istotny sposób warunkuje rodzaj dostępnych instrumentów działania, jak i wskazuje na podstawowe areny decydujące o pozycji i wpływach danego państwa. Wstąpienie do Unii Europejskiej ma bowiem sens tylko wtedy, gdy będziemy zdolni do wykorzystania tego faktu dla wzmocnienia własnego potencjału politycznego i gospodarczego. Inaczej mówiąc – Unia Europejska powinna stanowić jeszcze jedno narzędzie w zestawie możliwości prowadzenia polityki przez Polskę, zgodnie z naszą racją stanu i interesem narodowym. Jest to ważne, gdyż integracja europejska, mimo iż tworzy nowe więzi między państwami na Starym Kontynencie, nie znosi do końca tradycyjnych pojęć stosunków międzynarodowych, takich jak na przykład hegemon, równowaga sił, przywództwo polityczne. Przekształca jedynie narzędzia konieczne do zdobycia dominującej pozycji w tym układzie. Głównym zaś elementem tej zmiany jest fakt, że pozycja międzynarodowa jest w zdecydowanie większym stopniu funkcją polityki wewnętrznej – spójności strategii rozwoju, rozwoju społeczno-gospodarczego, stabilności państwa i jego zdolności organizacyjno-administracyjnych.

Dobrze poprowadzona polska polityka europejska może być olbrzymim wsparciem dla naszego potencjału politycznego, jeśli tylko będziemy chcieli twórczo podejść do obecności naszego kraju w procesach wynikających z dynamiki systemu europejskiego. Tymczasem po roku 2004, czyli po zakończeniu realizacji głównego celu, jakim było wejście Polski do struktur euroatlantyckich, wciąż nie wypracowano nowej strategii dla polskiej polityki europejskiej, w tym unijnej i globalnej.

---

<sup>25</sup> K. Szczerski, *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 183.

Z drugiej zaś strony, pozornie na temat Unii Europejskiej, globalizacji i kształtowania się nowego ładu międzynarodowego, napisano już wiele książek, przeprowadzono niezliczoną ilość konferencji i seminariów naukowych zarówno w Polsce, jak i w całym świecie, mimo to wciąż nie ma odpowiedzi na wiele pytań, które nurtują nie tylko teoretyków (badaczy) i polityków, ale także obywateli poszczególnych państw zarówno należących już do UE, jak i tych, którzy o tym dopiero marzą. Wciąż nikt nie wie, w jakim kierunku powinny podążać zmiany, tak jeśli idzie o Unię Europejską, jak i o cały świat. Wciąż nie znamy przyszłego kształtu Europy i świata. Nie wiemy, jak będzie ostatecznie wyglądał nowy ład międzynarodowy, jakie będą w nim główne ośrodki siły, które będą ponosiły odpowiedzialność za porządek międzynarodowy, bezpieczeństwo i pokój światowy. Wciąż są otwarte pytania dotyczące roli UE w globalizującym się świecie, m.in. czy polityka europejska powinna mieć zasięg globalny, czy też regionalny? Czy i jak powinna być zarządzana europejska i światowa polityka UE oraz czy unijna polityka zagraniczna wymaga większej centralizacji procesów decyzyjnych? Jeśli tak, to czy należy ograniczyć suwerenne działania państw członkowskich w najbardziej życiowych dla niej sprawach<sup>26</sup>.

Jednocześnie obserwujemy renesans nacjonalizmów i próby gloryfikacji państwa narodowego, które przeciwstawia się strukturom wspólnotowym i ponadnarodowym. Okazuje się, że ideały, które kiedyś jednoczyły Europę – pokój i dobrobyt – dziś już nie wystarczają. Zjednoczenie przez dalsze rozszerzanie o kraje Europy Środkowej i Wschodniej było wielkim politycznym projektem, do którego całą siłą mieli włączyć się obywatele. Obecna sytuacja wokół traktatu z Lizbony jest jednak dowodem, że projekt ten nie do końca był sukcesem. Z braku europejskiego ideału czy wielkich planów politycznych narodowy egoizm przeważa dziś nad interesem Europy i solidarnością Wspólnoty. Nasila się więc konflikt o przyszły kształt polityczny Unii Europejskiej, Europy i całego świata o wolny handel, ale również o tak delikatne sprawy, jak migracja siły roboczej, liberalizacja usług czy reforma systemu rent i ubezpieczeń społecznych. Spór tej jest po części o ideologię, ale głównie o pieniądze.

Co więcej, cała istota integracji jest dziś coraz głośniejsz kwestionowana przez wielu polityków, dziennikarzy i ludzi biznesu. M.in. prezydent Nicolas Sarkozy 11 lipca 2008 r. w Parlamencie Europejskim ostrzegł, że zwolennicy

<sup>26</sup> Patrz: J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.



traktatu z Lizbony będą się integrowali dalej, nawet bez traktatu i sceptyków, takich jak Irlandia, Czechy czy Polska. To zapowiedź powrotu do koncepcji Europy dwóch prędkości, czyli budowaną z jednej strony przez państwa, które ściśle ze sobą współpracują oraz te, które pozostają poza integracją. Jeśli do tego dojdzie, to będzie to początek końca UE, a na pewno dojdzie na wiele lat do zahamowania procesów integracji Europy (Pinder, Usherwood, 2008)<sup>27</sup>.

Bo nawet jeśli Irlandczycy w ponownym referendum – planowanym na jesień 2009 roku – powiedzą „tak” (choć mają pełne prawo powiedzieć „nie”) i nawet jeśli przyjmiemy najlepsze rozwiązania instytucjonalne i personalne, to i tak niemożliwa będzie „wspólna” europejska polityka zagraniczna, na którą nie zgodzą się przywódcy najważniejszych (niewiększych) państw. Wspomniany już prezydent N. Sarkozy, kierując francuską prezydencję dość dynamicznie i skutecznie, w przeciwieństwie do nieefektywnej i nieefektownej prezydencji czeskiej, naszego sąsiada, skłonny był, niestety, mylić Europę z Francją, a Francję ze sobą niczym król Ludwik XIV. Także Niemcy, stając się coraz normalniejszym krajem europejskim, forsują coraz głośniejsze własne interesy. Po 2010 roku brytyjską polityką zagraniczną kierować będą zapewne eurosceptycy pokroju Hague’a. Zaś premier Włoch Silvio Berlusconi to po prostu Silvio Berlusconi.

Zakładając, że jeśli nawet wyłoni się polityczna wola przywódców kluczowych państw, to i tak pozostanie otwarty problem tego, co nazywa się na gruncie politologii kulturą polityczną, a z którą duże kłopoty mają państwa postkomunistyczne. Narodowa jest nasza polityka, narodowe media, a w każdym razie ograniczone do własnego kręgu językowego. Trudno więc o prawdziwie proeuropejską debatę o polityce zagranicznej. Większość Europejczyków nie przywykła myśleć strategicznie o światowych interesach UE czy w ogóle Europy. Czy więc możliwa jest zagraniczna polityka bez polityczności i bez wsparcia opinii publicznej? <sup>28</sup>

W takiej niepewnej sytuacji, z jaką dziś mam do czynienia na arenie międzynarodowej, na którą w dodatku kładzie się cieniem obecny światowy kryzys finansowy i recesja gospodarcza, trudno prognozować i prowadzić efektywną politykę zagraniczną czy unijną. Dlatego też Polska musi jak najszybciej wypracować polityczną strategię, która określiłaby kilka zasadniczych punktów odniesienia dla działań w ramach Unii Europejskiej. Po pierwsze, chodzi o docelową pozycję naszego kraju w systemie państw europejskich

<sup>27</sup> Patrz: O. Domagała, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008; A. Krzemiński, *Pogrzebu nie będzie*, „Polityka” 2008, nr 45; J. Kowalska-Iszkowska, *Europa to ja*, „Newsweek”, 14 XII 2008.

<sup>28</sup> T.G. Ash, *Unia i świat. Razem Europa*, „Gazeta Wyborcza”, 16–17 V 2009, s. 17.

– na przykład, czy chcemy znajdować się w najsilniej zintegrowanym rdzeniu UE, czy świadomie wybieramy model zróżnicowanej intensywności integracji zależnie od zdefiniowanych poza europejskim kontekstem elementów polskiej racji stanu. W pierwszym wypadku nasze działania będą się skupiać na przykład na jak najszybszym dojściu do członkostwa w strefie euro czy też uczestniczeniu w każdej inicjatywie pogłębionej strukturalnie współpracy w Unii i wzmacnianiu wymiaru wspólnego w unijnych politykach. W drugim wypadku można sobie wyobrazić na przykład decyzję o świadomym pozostawaniu poza strefą euro aż do czasu odpowiednio korzystnych dla Polski warunków ekonomicznych rezygnacji ze złotówki, czy też nieuczestniczenie w tworzeniu europejskiej armii, o ile ta nie miałaby być kompatybilna z systemem NATO wraz ze wzmacnianiem międzyrządowego charakteru procesu decyzyjnego w UE kosztem wspólnotowości, a także zagwarantowaniem możliwości wprowadzenia trwałych klauzul *opt-out*.

Po drugie, należy odpowiedzieć na pytanie, czy możliwy jest strategiczny sojusz w Unii Europejskiej z którymkolwiek z państw członkowskich (lub grupą państw), czy też zakładamy, że nasza polityka będzie miała charakter elastyczny, typu *à la carte*. Przy pozytywnym wskazaniu należy ukierunkować nasze działania w celu wypracowania trwałych podstaw takiego strategicznego sojuszu i opracować infrastrukturę współpracy umożliwiającą stałe i bieżące kontakty pomiędzy administracjami obu (wszystkich) krajów w ramach sojuszu, po to, by czynić go realnie funkcjonalnym. Przy decyzji o prowadzeniu polityki elastycznych sojuszy należy tak zreorganizować naszą dyplomację, przygotować media i opinię publiczną oraz administrację, aby rozumiały i były zdolne do prowadzenia gry jednocześnie w ramach różnych pasm polityki wspólnotowej.

Po trzecie, należy odpowiedzieć na pytanie, jakie zasoby oraz działania naszego państwa uważamy za strategicznie ważne dla polskiego bezpieczeństwa w jego wszystkich wymiarach oraz dla naszej aktywnej polityki międzypaństwowej – inaczej mówiąc, co jest polską gwarancją samodzielności politycznej i podmiotowości w Unii Europejskiej – i podjąć świadome długofalowe inwestycje w tych obszarach, które będą wyłączone ze zmienności gry partyjnej i zmiany wyborczej.

Ponadto Polska jako kraj członkowski musi być aktywnym uczestnikiem, a także promotorem takich zmian, co oznacza konieczność równoległej aktywności zarówno w kraju, jak i na forach europejskich w zakresie wszystkich ważniejszych polityk, do tej pory uznawanych za domenę krajową<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> K. Szczerski, *Dynamika...*, op. cit., s. 162–163.

W strategii państwa polskiego należy uwzględnić współczesne trendy rozwojowe gospodarki, wpływające na warunki zatrudnienia, płac i zabezpieczenia społecznego. Rozwój nowoczesnych technologii (*high technology*) zmienia warunki pracy i wymaga ludzi coraz lepiej wykształconych. Tworzy też nowe formy zatrudnienia w usługach. Należy liczyć się z nowymi warunkami pracy i edukacji, zmianami demograficznymi i wyraźnymi zmianami w sferze instytucji społecznych. Priorytetem socjalnym w Polsce i w całej Unii musi być tworzenie nowych warunków pracy. Duże bezrobocie bowiem to nie tylko strata dla wyników gospodarczych, ale i ludzki dramat osobisty, niebezpieczeństwo wyobcowania społecznego i możliwość powstania destabilizacji politycznej. Zbyt duża grupa osób bezrobotnych ogranicza szanse rozwojowe kraju i ułatwia powstawanie patologii społecznych. Tworzy warunki sprzyjające dla szerzenia się ideologii skrajnie nacjonalistycznych i populizmu, zagrażających demokracji.

Demokratyczne państwo polskie musi zdobyć większe zaufanie własnych obywateli oraz silniejszą pozycję i prestiż wśród społeczeństw członkowskich UE. W tym celu władze polskie powinny w szerszym zakresie poszukiwać kompromisów w działaniach wewnętrznych i w stosunkach z państwami unijnymi. Priorytetem ich działań winno być zdobycie jak najsilniejszej pozycji w działalności wspólnotowej. Wymaga to formułowania ambitnych, ale racjonalnych wizji działania i konsekwentnej realizacji uzgodnionych wcześniej celów strategicznych. Konieczne jest zarazem mobilizowanie społeczeństwa wokół strategicznych zadań kraju i minimalizowanie podziałów politycznych oraz skłonności polityków do „odgrzewania” sporów historycznych. W działalności publicznej potrzeba bowiem więcej rozważli i tworzenia klimatu wzajemnego zaufania<sup>30</sup>. Ważną rolę do odegrania w tym zakresie ma Urząd Prezydenta RP, który – zgodnie z regułami konstytucyjnymi – jest głównym wyrazicielem wartości polskiej racji stanu.

Ważnym elementem polskiej strategii integracyjnej powinna być dalsza modernizacja państwa oraz ograniczanie cywilizacyjnych barier oddzielających nasz kraj od głównych państw zachodnioeuropejskich. Dla realizacji polskiej racji stanu władze państwowe winny ułatwiać współpracę paneuropejską, a ograniczać utrudnienia tej współpracy, takie jak: nadmierne ambicje przywódców, bariery historyczne, zagrożenia ekologiczne, stereotypy narodowe czy wzajemne nieufności.

Polskie interesy w centrum Europy w dużej mierze zależą od charakteru i zakresu współpracy Niemiec, Polski, Ukrainy i Rosji. O jej skuteczności

<sup>30</sup> P. Sztompka, *Zaufanie fundamentem społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 121–122.

zadecyduje sposób, w jaki kraje te uporają się ze spuścizną i w jakiej mierze będą potrafiły koordynować działania i rozwiązywać problemy związane z rozbieżnością interesów. Polska polityka europejska musi zdecydowanie zmierzać do integracji z Zachodem oraz rozwoju wielostronnych stosunków właśnie z Niemcami, Rosją i Ukrainą, które współkształtują zewnętrzną płaszczyznę polskiego interesu narodowego. Trafnie pisze profesor Kazimierz Łastawski, że: „Polska jako państwo członkowskie UE musi poszukiwać kompromisów i skutecznych koalicji w stosunkach z państwami unijnymi. Realną szansą dla jej przyszłości byłoby zdobycie silnej pozycji w procesie integracji kontynentu. W działaniach unijnych niezbędna jest konsekwentna realizacja uzgodnionych wcześniej celów strategicznych, inicjowanych przez władze państwowe. Głównym ich zadaniem w najbliższym czasie jest poszukiwanie solidarności unijnej w sprawach energetycznych i finansowych”<sup>31</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Dziś, po 20 latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce i pięciu latach od akcesji do Unii Europejskiej nie ulega wątpliwości, że nasze członkostwo w tym ugrupowaniu najsilniejszych państw Europy było konieczne i nieuniknione. Było to jedyne właściwe rozwiązanie dla Polski, które wynikało z jej położenia geopolitycznego, nakazującego poszukiwanie sojuszników na kontynencie europejskim. Odrzucenie członkostwa w Unii skutkowałoby redukcją naszych możliwości i szans na odgrywanie istotnej roli tak w polityce europejskiej, jak i światowej. Polska nadal znajdowałaby się w mało stabilnej strefie między UE a obszarem postradzieckim, a nasz rząd byłby osamotniony, gdyż większość państw Europy Środkowej i Wschodniej prędzej czy później weszłaby do Unii.

Nie ulega wątpliwości, że członkostwo w Unii Europejskiej wzmacnia także rolę międzynarodową Polski. Wpływa na jej potencjał gospodarczy, wewnętrzną stabilizację polityczną, korzystne relacje z sąsiadami i odpowiedni prestiż pośród innych państw<sup>32</sup>.

Oczywiście, pozycja państw w stosunkach międzynarodowych jest wypadkową rozmaitych wyznaczników – obiektywnych i subiektywnych, materialnych i kulturowych. W przypadku Polski czynnikiem determinującym położe-

<sup>31</sup> K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 207–208.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 171–2004.

nie międzynarodowe państwa jest siła gospodarki. Racją stanu wszystkich kolejnych koalicji rządzących jest więc utrzymanie stabilnego tempa wzrostu gospodarczego, z jednoczesnym otwieraniem się na procesy integracyjne, dzięki którym Polska może osiągnąć więcej, niż gdyby stawiała na samowystarczalność. Pod względem obiektywnym – jak już pisałem – Polska jest liczącym się państwem „średniej rangi”, mającym liczne atuty materialne, jak i kulturowe<sup>33</sup>.

Dlatego też polska polityka zagraniczna w najbliższych latach powinna zmierzać do osiągnięcia przez nasz kraj silnej pozycji przywódczej w Europie Środkowo-Wschodniej i znaczącej roli w strukturach europejskich, przy jednoczesnym pogłębieniu partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi. Polska w roli przywódcy regionalnego nie musi być mrzonką będącą przejawem wybujałych ambicji polityków. Dzięki swojej aktywności, racjonalnej polityce i współpracy, zwłaszcza z sąsiadami tak dużymi jak i małymi, Polska powinna wywalczyć sobie miejsce do jakiego aspiruje. Polska musi odnaleźć na nowo sojuszników w regionie – w krajach wyszehradzkich, skandynawskich i bałtyckich oraz w Rumunii i Bułgarii. To nasi naturalni partnerzy, z którymi już współdziałaliśmy w Unii w różnych konfiguracjach i to z całkiem niezłym rezultatem. Sprzyjającą okolicznością jest m.in. obecna polityka Szwecji, która także dąży do zwiększenia swojej roli w Europie.

Polska i Szwecja przy poparciu Finlandii, Czech oraz Słowacji, Litwy, Łotwy i Estonii mogłyby stworzyć nowy program liberalnej, otwartej na świat Unii, które chce się nie tylko wewnętrznie umacniać, ale też otwierać na nowych członków oraz pogłębiać stosunki ze swymi sąsiadami z południa i wschodu, w tym z Rosją. Mogłaby to być alternatywa dla tzw. Europy traktatów, którą forsują tzw. stare państwa UE, zwłaszcza Francja, Niemcy i Wielka Brytania. W tej wizji liczy się tylko przyjęcie traktatu z Lizbony i wewnętrzna konsolidacja Unii po wielkich rozszerzeniach z lat 2004–2007. To nie jest jednak perspektywiczne rozwiązanie dla Europy, a szczególnie dla państw naszego regionu.

---

<sup>33</sup> Patrz: S. Sierpowski (red.), *Polska na tle procesów rozwojowych Europy w XX wieku*, Poznań 2002; S. Bieleń (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2007; S. Bieleń, *Deficyt realizmu w polskiej polityce zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008, nr 3–4, s. 9–29.

## BIBLIOGRAFIA

- Ash T.G., *Unia i świat. Razem w Europie*, „Gazeta Wyborcza”, 16–17 V 2009.
- Bieleń S., Raś M. (red.), *Polityka zagraniczna Rosji*, Difin, Warszawa 2008.
- Bieleń S. (red.), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Oficyna Wydawnicza ASPRA – JR, Warszawa 2007.
- Bieleń S., *Deficyt realizmu w polskiej polityce zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008, nr 3–4.
- Borkowski P.J., *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009.
- Ciborowski R. (red.), *Rola Polski w polityce Unii Europejskiej wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Białystok 2007.
- Domagała O., *Integracja Polski z Unią Europejską*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Fischer J.M., *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Politeja” 2005, nr 2.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Kamiński A.Z. (red.), *Polska bez strategii. Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej i Polski w perspektywie ładu globalnego*, ISP PAN, Warszawa 2008.
- Kowal P., *„Wymiar wschodni” UE – szansa czy id’ee fixe polskiej polityki*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2002.
- Krzemiński A., *Pogrzebu nie będzie*, „Polityka” 2008, nr 45.
- Kuk M., *MFV chce podnieść prognozy dla Polski*, „Rzeczpospolita”, 3 VIII 2009.
- Kuźniar R., *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Łastawski K., *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Łaptos J., *Historia małych krajów Europy*, Ossolineum, Wrocław 2002.
- Łoś R., *Teoria stosunków międzynarodowych – wybrane zagadnienia*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001.
- Milczarek D., *Dylematy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, (red.) Józef M. Fischer, ISP PAN, Warszawa 2006.
- Niedźwiecki A., *Polska polityka europejska w latach 2005–2007. Zarys problemu*, „ATHENAEUM. Political Science” 2008, Vol. 19.

- Nowak-Jeziorański J., *Rzeczpospolita atlantycka. Czym jest polska racja stanu?*, [w:] *Polska polityka wschodnia*, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2005.
- Piekarska B., *Wymiar wschodni polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Rotfeld A.D., *Polityka suwerennej Polski w niestabilnym świecie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4.
- Sierpowski S. (red.), *Polska na tle procesów rozwojowych Europy w XX wieku*, Instytut Zachodni, Poznań 2002.
- Smoczyński W., *Emirat na gazie*, „Polityka” 2009, nr 32.
- Stęplowski R., *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, PISM, Warszawa 2007.
- Świeboda P., *Strategiczne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Kształtowanie zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej. Raport Demos Europa-Centrum Strategii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Szczerski K., *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.
- Sztompka P., *Zaufanie fundamentem społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, PISM, Warszawa 2007.
- Ziółkowski M., *Polityka bezpieczeństwa Polski – inny punkt wyjścia*, „Sprawy Międzynarodowe” 2008, nr 4.
- Żelichowski R. (red.), *Małe państwa Europy Zachodniej i terytoria o statusie specjalnym*, ISP PAN, Warszawa 2008.

## STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł jest wnikliwą analizą politologiczną z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych. Jego celem jest prezentacja i próba oceny polityki zagranicznej Polski w latach 1989–2009 ze szczególnym uwzględnieniem polityki wobec małych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, czyli bliższych i dalszych sąsiadów Polski. Ukazując sukcesy i porażki polskiej polityki zagranicznej w latach 1989–2009, autor jednocześnie próbuje odpowiedzieć na pytania dotyczące nowej strategii w polityce zagranicznej Polski po 2004 roku, czyli po jej przystąpieniu do Unii Europejskiej. Stawia wiele ciekawych tez, m.in., że Polska jako państwo średnie, biorąc pod uwagę jej potencjał demograficzny, gospodarczy, wojskowy i inne, z powodzeniem

mogłaby pełnić rolę lidera w Europie Środkowo-Wschodniej, a nawet funkcję mocarstwa regionalnego, skupiającego wokół siebie, takie kraje jak: Litwę, Łotwę, Estonię, Czechy, Słowację, a także Węgry, Słowenię, Rumunię i Bułgarię czy też państwa skandynawskie.

Uwzględniając zmieniające się układy sił na arenie międzynarodowej u progu XXI wieku i kształtujący się nowy, wielobiegunowy ład międzynarodowy, autor postuluje, aby obok współpracy z małymi krajami regionu fundamentami polskiej polityki zagranicznej stały się następujące założenia: po pierwsze, Unia Europejska musi być kamieniem węgielnym dla polityki zagranicznej Polski; po drugie, NATO musi pozostać fundamentem polskiej polityki bezpieczeństwa i po trzecie, Polska powinna rozwijać współpracę i wszechstronne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi, ale nie powinna popierać tych aspektów amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które nie służą interesom Zachodu, ani stabilności międzynarodowej, podważają wiarygodność ONZ oraz są obliczone na wywoływanie podziałów w Europie i na świecie.

Autor wykorzystał tu takie metody badawcze, jak analiza dokumentów i procesów międzynarodowych oraz metodę diagnostyczno-porównawczą.

## SUMMARY

The present article is a thorough politological analysis of the contemporary international relations. It is aimed at presenting and attempting to assess Polish foreign policy in the years 1989–2009, giving special consideration to the policy towards small East-Central European countries, i.e. closer and further neighbors of Poland. Showing successes and failures of Polish foreign policy in the years 1989–2009, the author tries to answer the question about the new Polish foreign policy strategy after 2004, i.e. after its accession to the European Union. He proposes many interesting theses, including one that Poland, as a medium size country with its demographic, economic and military potential, could successfully play a role of a leader in East-Central Europe, or even function as a regional superpower gathering around it such countries as Lithuania, Latvia, Estonia, the Czech Republic, Slovakia and even Hungary, Slovenia, Romania and Bulgaria, as well as Scandinavian countries.

Taking into account the changing power order at the international arena at the beginning of the 21st century and the development of a new, multi-polarized international order, the author suggests that apart from the



co-operation with the small countries of the region, Polish foreign policy should be based on the following assumptions: firstly, the European Union must be a foundation stone of Polish foreign policy; secondly, NATO must be the foundation for Polish security policy; thirdly, Poland should develop co-operation and versatile relations with the United States but it should not support those aspects of American foreign and security policy which do not serve the interests of the West, nor international stability, and question UN's credibility and are aimed at creating divisions in Europe and the world.

The author used such research methods as an analysis of documents and international processes and a diagnostic comparative method.

**Eliza Bujnowska**

## WSPÓŁPRACA POLSKI W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA Z PAŃSTWAMI NIENALEŻĄCYMI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Polska jako państwo w pełni świadome narastających globalnych zagrożeń środowiskowych stara się im przeciwstawić nie tylko poprzez aktywność na forum organizacji międzynarodowych, czy współpracę dwustronną z państwami Unii Europejskiej, ale również poprzez zacieśnianie kontaktów bilateralnych z państwami nienależącymi do tego ugrupowania.

Bardzo ważny element polskiej polityki ekologicznej stanowią kontakty ze wschodnimi państwami sąsiedzkimi, m.in. z Białorusią, jednakże pomimo bliskości terytorialnej obu państw, stopień zaawansowania dwustronnej współpracy należy określić jako średni. Dotychczasowe kontakty bilateralne między Polską a Białorusią były oparte na Porozumieniu między Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzeczypospolitej Polskiej a Państwowym Komitetem Republiki Białoruś ds. Ekologii o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska<sup>1</sup>. Umowa ta wygasła 20 maja 2002 roku. Trwają negocjacje dotyczące nowego porozumienia. Mimo braku formalnych podstaw, za zadowalającą należy uznać współpracę przygranicznych parków narodowych – Białowieskiego Parku Narodowego i jego białoruskiego odpowiednika.

Od 1994 roku trwają prace nad projektem Porozumienia między rządami obu państw w sprawie rekonstrukcji granicznego odcinka Kanału Augustowskiego stanowiącego połączenie europejskich dorzeczy Wisły i Niemna. Wspomniana droga wodna to unikatowy w skali kontynentu obszar przyrody chronionej o ogromnych możliwościach rozwoju turystyki krajoznawczej. Ponadto kanał przedstawia niezwykle wysoką wartość historyczną, gdyż stanowi

---

<sup>1</sup> Teksty umów dwustronnych dostępne są w formie niepublikowanej w Ministerstwie Środowiska.

dowód wysokiego zaawansowania XIX-wiecznego budownictwa hydrotechnicznego. Historyczne zespoły budowli i urządzeń w postaci mostów, jazów, śluz, zabudowań służb obsługi transportu zostały objęte w Polsce prawną ochroną poprzez wpisanie już w 1979 roku do rejestru zabytków. Odcinek kanału biegnący przez terytorium Polski wymaga w większości utrzymania w dotychczasowym stanie, natomiast po stronie białoruskiej niezbędna jest poprawa stanu technicznego trzech śluz: w Wołkuszkach, Dąbrówce i Niemnowie oraz generalna odbudowa jazów. Kanał na wschodnim odcinku jest ponadto zarośnięty i zamulony, w znacznym stopniu ograniczając żeglugę. Strona polska wyasygnowała na ten cel kwotę 11 435 000 PLN z części budżetu przeznaczonej na gospodarkę wodną.

Mimo regulacji prawnej w postaci Porozumienia między Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Gospodarki Leśnej Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie leśnictwa, podpisanego 25 stycznia 1996 roku w Warszawie, wspólna działalność w tym obszarze nie jest praktycznie podejmowana. Za niezadowalającą należy również uznać współpracę między obu krajami w zakresie gospodarki wodnej na wodach granicznych Bugu i Świsłoczy. Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem ZSRR o gospodarce wodnej na wodach granicznych z 17 lipca 1964 roku nie obowiązuje ze względu na brak sukcesji<sup>2</sup>.

Współpracę dwustronną naszego kraju z kolejnym z państw sąsiadujących, jakim jest Rosja reguluje Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska podpisana w Moskwie 25 sierpnia 1993 roku. Pomimo szerokiego zakresu tematycznego tego aktu obejmującego m.in. monitoring stanu środowiska, w tym kontrolę transgranicznego przemieszczania odpadów, ochronę rzadkich gatunków fauny i flory, tworzenie nowych obszarów ochrony przyrody, ocenę wpływu realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych na stan środowiska naturalnego, zapobieganie katastrofom ekologicznym, edukację ekologiczną społeczeństw oraz kooperację między funduszami ekologicznymi: polskim narodowym i rosyjskim federalnym, współpraca w ramach porozumienia praktycznie nie jest realizowana ze względu na problemy finansowe i administracyjne naszych partnerów.

<sup>2</sup> Wykorzystane informacje pochodzą z „Przeglądu realizacji przez Polskę konwencji międzynarodowych oraz umów i porozumień wielostronnych i dwustronnych w zakresie ochrony środowiska” dostępnego na stronie Ministerstwa Środowiska [www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl) oraz materiałów udostępnionych przez Ministerstwo Środowiska.

Szersza współpraca realizowana jest w ramach Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z 22 maja 1992 roku (w części dokumentu dotyczącej problematyki ochrony środowiska, Zalewu Wiślanego oraz monitoringu wód granicznych). Obie strony za priorytetowe uznały współdziałanie na rzecz skutecznej realizacji Międzynarodowego Programu „Zielone Płuca Polski”, ochrony zasobów biologicznych Zalewu Wiślanego oraz jego optymalnego wykorzystania dla celów rekreacyjnych, monitoringu wód granicznych oraz kontroli przemieszczania odpadów przemysłowych.

Za satysfakcjonującą należy uznać realizację Porozumienia między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt-Petersburga Federacji Rosyjskiej z 2 października 1992 roku (w części dotyczącej ochrony środowiska). Największy nacisk położono na ochronę środowiska w regionie gdańskim i petersburskim (m.in. spalanie osadów ściekowych i monitoring wód ze statku w Sankt-Petersburgu). W Polsce przeprowadzono szkolenia dla strony rosyjskiej w zakresie zabezpieczania akwenów przed wyciekami przy przeładunku ropy naftowej.

Kolejnym obszarem współpracy polsko-rosyjskiej w zakresie ochrony środowiska naturalnego jest gospodarka wodna na wodach granicznych obejmujących w głównej mierze Zalew Wiślany. Wspólne działania obu stron w tej dziedzinie znajdują swoją podstawę prawną w dwóch aktach: Porozumieniu między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o gospodarce wodnej na wodach granicznych z 17 lipca 1964 roku (w dużej mierze nierealizowanym z przyczyn braku ważności umowy na zasadach sukcesji) oraz częściowo we wspomnianym wcześniej Porozumieniu między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z 22 maja 1992 roku, w ramach którego prowadzone są analizy stanu wód Zalewu Wiślanego/Kaliningradzkiego w kontekście zaleceń HELCOM, prawodawstwa obu państw oraz Dyrektywy Wodnej Unii Europejskiej. Prowadzone również były działania na rzecz ochrony ekosystemów w ramach projektu „Zintegrowane Zarządzanie Zlewnią Zalewu Wiślanego”, a obecnie trwa monitoring jakości wód Zalewu Wiślanego/Kaliningradzkiego oraz rzek granicznych w ramach projektu „Przywrócenie Transgranicznego Zarządzania Wodami Zalewu Wiślanego”. Oba projekty zostały sfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

Kwestią sporną w stosunkach polsko-rosyjskich jest podejście do problematyki morskich wód granicznych na Morzu Bałtyckim (obejmujących obszar od morskiego brzegu Mierzei Wiślanej do punktu na Morzu Bałtyckim położonego w odległości 12 mil od brzegu). Strona rosyjska uważa, że kwestia ta powinna być uregulowana oddzielną umową, strona polska nie widzi takiej potrzeby i ten punkt chciałaby umieścić w nowej umowie międzynarodowej o współpracy na wodach granicznych. Upór Rosji w kwestii morskich wód granicznych stanął na przeszkodzie podpisaniu porozumienia.

W ramach obustronnej współpracy w zakresie ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym Rosja powiadomiła nasz kraj w sierpniu 2003 roku o planowanym przedsięwzięciu Port Bałtycki. Strona polska domaga się przedstawienia szczegółowych informacji w zakresie składowania oraz utylizacji urobku, oddziaływania na gatunki fauny i flory chronione w ramach Europejskiej Sieci Ekologicznej NATURA 2000, zanieczyszczeń w obszarze realizacji projektu oraz wpływu inwestycji na stan wód Zalewu Wiślanego. Przedstawicielom polskiego Ministerstwa Środowiska zależy również na rozpoczęciu negocjacji dwustronnej umowy o realizacji konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.

Dotychczasowa współpraca z Rosją w zakresie leśnictwa ma raczej charakter formalny. Polski przedstawiciel z nominacji ministra środowiska należy do grona członków Międzynarodowej Rady Koordynacyjnej Procesu Ministerialnego Państw Europy i Azji Północnej w zakresie przestrzegania prawa leśnego i zarządzania gospodarką leśną (ENA FLEG). Polska regularnie uczestniczy w spotkaniach tej organizacji.

Wspólne działania Ministerstwa Środowiska RP i Ministerstwa Zasobów Naturalnych Federacji Rosyjskiej w zakresie geologii mają miejsce na forum organizacji INTEROCEANMETAL, w radzie której zasiadają przedstawiciele obu ministerstw. Najważniejszymi przedsięwzięciami w tej dziedzinie są prace poszukiwawcze konkretnie polimetalicznych na dnie Oceanu Spokojnego oraz prace naukowo-badawcze prowadzone przez Państwowy Instytut Geologiczny z udziałem przedstawicieli Rosji. Mimo obustronnych chęci intensyfikacja obecnej współpracy jest utrudniona z powodu problemów natury finansowo-organizacyjnej naszych partnerów.

Ostatnim z sąsiadów Polski nienależących do Unii Europejskiej jest Ukraina. W sposób kompleksowy dwustronną współpracę reguluje Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska z 24 stycznia 1994 roku. W sposób szczegółowy poszczególne fragmenty dwustronnej działalności określają odrębne porozumienia.

Jedną z najważniejszych kwestii w stosunkach polsko-ukraińskich są wspólne działania na rzecz ochrony Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery „Karpaty Wschodnie”. W dniu 23 grudnia 1994 roku przedstawiciele rządów Polski, Ukrainy oraz Słowacji podpisali z darczyńcami Porozumienie w sprawie utworzenia Fundacji Ochrony Bioróżnorodności Karpat Wschodnich z siedzibą w Genewie, na mocy którego realizowany jest program małych grantów dla uczestników Funduszu. Na terytorium Polski utworzono przedstawicielstwo Fundacji Ochrony Bioróżnorodności Karpat Wschodnich. Pod patronatem UNESCO realizowany jest program „Man and Biosphere” („Człowiek i Biosfera”). Na mocy polsko-ukraińsko-słowackiego porozumienia z 1991 roku utworzono Międzynarodowy Rezerwat Biosfery „Karpaty Wschodnie”, swym zasięgiem obejmujący bliskie tereny przygraniczne wspomnianych państw. Polska i Słowacja uzyskały certyfikaty UNESCO „MaB” w 1992 roku, zaś Ukraina w 1999 roku, tym samym cały obszar jako pierwszy w świecie uzyskał status Międzynarodowego Rezerwatu Biosfery, co zostało potwierdzone certyfikatem 2 lutego 1999 roku.

Dużym stopniem intensywności charakteryzuje się współpraca obu stron w dziedzinie geologii. Do najważniejszych przedsięwzięć w tym zakresie zaliczyć należy m.in. międzynarodowy program „Bank danych geofizyczno-geologicznych Karpat dla potrzeb energetyki i ochrony środowiska”, tzw. projekt CARTA realizowany przez instytuty geologiczne oraz firmy poszukiwawcze z Polski, Czech, Słowacji i Ukrainy. Prowadzona jest również wieloletnia współpraca między Państwowym Instytutem Geologicznym a Instytutem Geologii i Geochemii Paliw Kopalnianych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy we Lwowie w zakresie budowy geologicznej oraz zmian ewolucyjnych polskiej i ukraińskiej części Karpat i ich przedgórze. Owoceem zakrojonych na szeroką skalę prac nad rozpoznaniem utworów karbonu w polsko-ukraińskiej strefie przygranicznej jest zbiór map przedstawiających geologię, zasoby węgla oraz możliwości zagospodarowania tego obszaru. Na uwagę zasługuje również szeroko rozwinięta współpraca firm geologicznych, szczególnie z terenu województw graniczących z Ukrainą. Pomyślnie układa się również współpraca naukowo-badawcza polskich uczelni: Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Jagiellońskiego, UMCS w Lublinie oraz Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie z kijowskimi i lwowskimi placówkami naukowymi.

Za podstawę dwustronnej współpracy w zakresie gospodarki wodnej na wodach granicznych uznaje się Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych podpisaną w Kijowie 10 października 1996 roku. Wody graniczne w głównej mierze stanowią rzeki San i Bug. Realizacja umowy

związana jest z koniecznością rekultywacji przez stronę ukraińską terenów po kopalniach siarki, jednakże niesie to za sobą pewne zagrożenia. Planowane jest m.in. wypełnienie wyrobiska kopalni Jaworów wodami granicznymi rzeki Szkło, co może spowodować znaczne obniżenie przepływów wody w rzece na terytorium naszego kraju, a to z kolei zakłóci stosunki wodne na obszarze przygranicznym. Kolejne niebezpieczeństwo to możliwość skażenia po stronie polskiej wód czwartorzędowych związkami siarki wymywanymi z powierzchni terenu, jak również siarkowodorem z niezabezpieczonych otworów wiertniczych położonych w odległości kilkudziesięciu metrów od granicy z Polską.

W zakresie leśnictwa dwustronne kontakty przybrały raczej charakter formalny. Przedstawiciele polskiego Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Gospodarki Leśnej Ukrainy podpisali dokument „Polsko-Ukraińską Deklarację o Współpracy w Dziedzinie Leśnictwa”. Obie strony zgodziły się co do konieczności zawarcia międzyresortowego porozumienia w tej sprawie.

Współpracę dwustronną między Rzeczpospolitą Polską a jej kolejnym partnerem, Republiką Mołdowy reguluje podpisane podczas wizyty prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego u naszych partnerów w październiku 2003 roku Porozumienie między ministrem środowiska Rzeczypospolitej Polskiej a ministerstwem Ekologii, Budownictwa i Rozwoju Terytorialnego Republiki Mołdowa o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska i gospodarowania zasobami naturalnymi.

Obustronne kontakty w dużej mierze polegają na przekazywaniu przez stronę polską naszym mołdawskim partnerom doświadczeń w zarządzaniu środowiskiem, i tak na przykład w marcu 2003 roku w czasie wizyty na zaproszenie Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej mołdawscy eksperci z tamtejszego ministerstwa uzyskali wiele informacji m.in. na temat Polityki Ekologicznej Państwa, polskich instytucji finansowych oraz wspieranych przez nie inwestycji o charakterze proekologicznym. W listopadzie tego samego roku podczas spotkania Okrągłego Stołu ministrów gospodarki państw Inicjatywy Środkowoeuropejskiej, pan Gheorghe Duca, minister Ekologii, Budownictwa i Rozwoju Terytorialnego Republiki Mołdowa został odznaczony Krzyżem Komandorskim Orderu Zasługi Rzeczypospolitej Polskiej za jego wkład w rozwój dwustronnej współpracy w zakresie ochrony środowiska w okresie pełnienia przez niego funkcji ministerialnej.

Podczas wizyty w Polsce w marcu 2004 roku delegacja mołdawska otrzymała wszystkie niezbędne informacje na temat stanu prawnego oraz praktyki czystszej produkcji w Polsce. Polskie doświadczenia w tym zakresie stały się pomocne w realizacji mołdawskiego projektu „Czystsza produkcja w wybranych krajach WNP”.

Na prośbę naszych mołdawskich partnerów Polska udzieliła pomocy w organizacji międzynarodowej konferencji dotyczącej zapobiegania zagrożeniom środowiska oraz ich wpływu na społeczeństwo. Na prośbę polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych nasi eksperci przekazali swą wiedzę i doświadczenia z takich obszarów tematycznych, jak: prawodawstwo w zakresie ochrony środowiska, wykorzystanie instrumentów ekonomicznych dla działań proekologicznych, monitoring środowiska, ochrona powietrza, zasobów wodnych oraz obszarów przyrodniczych, gospodarka leśna, funkcjonowanie funduszy ekologicznych oraz zasady sporządzania koszyka finansowego z wykorzystaniem mechanizmu ekokonwersji. Wiedza ta została wykorzystana przez Republikę Mołdowy w procesie dostosowania tamtejszego prawodawstwa oraz instytucji do standardów Unii Europejskiej.

Do grona najważniejszych partnerów Polski spoza Unii Europejskiej należy niewątpliwie Norwegia. Współpracę z tym krajem zapoczątkowało podpisanie 13 lutego 1989 roku w Warszawie Porozumienia o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska między Ministerstwem Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Ministerstwem Środowiska Norwegii.

W latach 1989–1990 wzajemne kontakty miały charakter naukowo-techniczny. Od 1991 roku sytuacja uległa zmianie. Współpraca opierała się na pomocy rządu norweskiego dla Polski w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego. W 1991 roku powołano Polsko-Norweski Komitet Sterujący koordynujący wzajemne kontakty oraz nadzorujący pomoc finansową z polskich i norweskich środków na realizację ustalonych przedsięwzięć. Nadzór nad realizacją ustalonych projektów sprawowało Ministerstwo Środowiska, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, władze lokalne oraz zaangażowani w te projekty inwestorzy. W sumie w latach 1991–1998 zrealizowano 26 projektów o charakterze przedinwestycyjnym, badawczym oraz edukacyjnym na sumę ok. 5,2 mln USD, czyli ponad 21 mln PLN. Wraz z Danią, Szwecją i Finlandią Norwegia wspomogła trzy czwarte zadań realizowanych z dotacji zagranicznych.

W 2000 roku rząd Królestwa Norwegii w ramach ekokonwersji przeznaczył 27 mln USD, czyli 10% polskiego długu na realizację projektów proekologicznych, zaś w 2001 roku z inicjatywy Norwegii zainicjowano program wspierania rozszerzenia Unii Europejskiej oraz właściwego przygotowania krajów kandydujących do członkostwa w tym ugrupowaniu. Program został skierowany do władz lokalnych i regionalnych, organizacji pozarządowych, sektora biznesu, stowarzyszeń zawodowych, środowisk związanych ze światem nauki i kultury oraz całego społeczeństwa. Za jedną z priorytetowych dziedzin



realizowanych w ramach tego programu uznano ochronę środowiska, wspomagając tym samym Fundację EkoFundusz odpowiedzialną za zarządzanie środkami finansowymi pochodzącymi z ekokonwersji.

Od chwili rozszerzenia Unii Europejskiej, czyli 1 maja 2004 roku, Norwegia stworzyła specjalny mechanizm finansowy dla nowych członków ugrupowania. Polska otrzymała wsparcie finansowe inwestycji proekologicznych z dwóch nowych źródeł. Pierwsze z nich to środki w wysokości 120 mln EUR w ramach Porozumienia Europejskiego Obszaru Ekonomicznego (EEA Agreement) na sfinansowanie takich celów, jak: ochrona środowiska, promowanie idei zrównoważonego rozwoju, ochrona dziedzictwa kulturowego, system edukacyjny, zdrowie oraz opieka nad dziećmi. Drugie źródło wsparcia to tzw. Norweski Instrument Finansowy, w ramach którego nasz partner postanowił przeznaczyć sumę 120 mln EUR na konsolidację rynku oraz niwelowanie różnic społecznych i ekonomicznych w nowych krajach członkowskich Unii. Polska jako największy nowy kraj ugrupowania otrzyma ponad połowę tych środków w kwocie ponad 111 mln EUR rocznie. Połowa z otrzymanej sumy zostanie przeznaczona na inwestycje w ochronie środowiska. Koordynatorem Norweskiego Mechanizmu Finansowego w Polsce jest Ministerstwo Gospodarki.

Oprócz Ministerstwa Środowiska, innym polskim partnerem Norwegii w działaniach proekologicznych jest Krajowa Agencja Poszanowania Energii<sup>3</sup>, doradca polskiego rządu w kwestiach energooszczędności oraz skutecznej promocji w naszym kraju wykorzystania alternatywnych źródeł energii.

W latach 2001–2002 Norwegia wzięła udział w programie „Inicjatywa Wdrażania Najlepszych Europejskich Praktyk Zarządzania Energią w Przemśle” polegającym na wymianie informacji w dziedzinie racjonalizacji użytkowania energii w zakładach przemysłowych<sup>4</sup>.

W latach 2002–2005 Norwegia współuczestniczyła w programie SAVE II (Europejskiej Bazie Danych Efektywnych Energetycznie Urządzeń). Cel projektu stanowiła promocja energooszczędnych technologii, urządzeń biurowych, elektroniki użytkowej i sprzętu gospodarstwa domowego oraz pomoc klientom w podejmowaniu racjonalnych decyzji przy zakupie urządzeń poprzez stworzenie odpowiedniej bazy danych<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Informacje nt. Krajowej Agencji Poszanowania Energii dostępne są na stronie [www.kape.gov.pl](http://www.kape.gov.pl)

<sup>4</sup> Informacje nt. udziału Norwegii w programach Krajowej Agencji Poszanowania Energii dostępne są na stronie [www.kape.gov.pl](http://www.kape.gov.pl)

<sup>5</sup> Dodatkowe informacje nt. przedstawionej bazy danych dostępne są na stronie [www.energooszczedne.kape.gov.pl](http://www.energooszczedne.kape.gov.pl)

W tym samym okresie z udziałem Norwegii realizowany był program „Bezpieczeństwo i niezawodność produktów, systemów i obiektów przemysłowych” mający na celu promocję oraz wdrażanie opłacalnych energetycznie rozwiązań produkcyjnych dla poszczególnych sektorów przemysłu poprzez zintegrowanie ze sobą poszczególnych aspektów produkcji.

W latach 2003–2004 Norwegia wzięła ponadto udział w programie tworzenia planu działań dla zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii. W ramach projektu dokonano analizy stanu rynków odnawialnych źródeł energii oraz przygotowano propozycje zmian legislacyjnych w celu poprawy ich funkcjonowania.

Innym ważnym partnerem Polski w obszarze polityki ekologicznej jest Szwajcaria. Współpraca polsko-szwajcarska w zakresie ochrony środowiska jest realizowana na podstawie podpisanej na początku 2007 roku Umowy między Radą Federalną Szwajcarii a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Implementacji Programu Szwajcarsko-Polskiej Współpracy na Rzecz Redukcji Ekonomicznych i Społecznych Dysproporcji w Ramach Rozszerzonej Unii Europejskiej<sup>6</sup>.

W ramach porozumienia strona szwajcarska zadeklarowała przekazanie następujących środków na realizację poszczególnych celów:

- 117 mln CHF na ochronę środowiska i infrastrukturę (zrealizowane zostaną projekty o wartości 15 mln CHF każdy z zakresu gospodarki wodno-ściekowej oraz zarządzania odpadami oraz projekty o wartości 10 mln CHF każdy mające na celu wzrost wydajności energetycznej i redukcję emisji gazów cieplarnianych poprzez wprowadzenie systemów opartych na odnawialnych źródłach energii oraz zmniejszenie emisji z elektrowni termalnych i lokalnych systemów grzewczych);
- 5 mln CHF na poprawę stanu środowiska poprzez wzmocnienie monitoringu i usprawnienie systemu przepływu informacji środowiskowych,
- 10 mln CHF na ochronę bioróżnorodności oraz transgraniczne inicjatywy środowiskowe, m.in. wzrost stopnia ochrony przyrody, rozwój ekoturystyki i infrastruktury informacyjnej oraz wdrażanie konwencji karpackiej;
- część z sumy 10 mln CHF na promocję ekologicznych form produkcji;
- 40 mln CHF na ochronę zdrowia (zapobieganie chorobom zakaźnym, współpracę z organizacjami pozarządowymi, narodowe kampanie przeciw AIDS, alkoholizmowi, paleniu papierosów, zapaleniu płuc, programy edukacyjne oraz wzrost poziomu kwalifikacji zawodowych personelu medycznego).

<sup>6</sup> Treść umowy ze Szwajcarią dostępna jest w Ministerstwie Gospodarki.

Szwajcaria podjęła ponadto współpracę z Krajową Agencją Poszanowania Energii. W latach 2002–2004 kraj ten uczestniczył w projekcie „INVESTIMMO – Narzędzie wspomagające decyzje w długoterminowych strategiach dotyczących wydajności inwestycyjnej w zarządzaniu i termomodernizacji budynków”. Celem programu było opracowanie nowego sposobu organizacji procesu utrzymania i renowacji budynków w oparciu o wykorzystanie długoterminowych strategii finansowych uwzględniających wyzwania ekologiczne oraz optymalne wykorzystanie surowców dla poprawy warunków mieszkalnych. W latach 2002–2005 wraz z Norwegią strona szwajcarska brała udział we wspomnianym wcześniej projekcie „Bezpieczeństwo i niezawodność produktów, systemów i obiektów przemysłowych”<sup>7</sup>. Ponadto w 2007 roku szwajcarska firma Windfarmer będzie współfinansować projekt budowy elektrowni wiatrowej w Zajączkowie pod Szczecinem (udział Szwajcarii wyniesie 10% wartości inwestycji)<sup>8</sup>.

Do grona pozaeuropejskich partnerów Polski należą Stany Zjednoczone Ameryki. 16 maja 1995 roku w Waszyngtonie zostało podpisane Porozumienie między Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzeczypospolitej Polskiej a Agencją Ochrony Środowiska Stanów Zjednoczonych Ameryki o współpracy w zakresie ochrony środowiska. W ramach współpracy z Agencją Ochrony Środowiska USA (USA EPA) w latach 1995–1999 podjęto szereg działań w takich obszarach tematycznych, jak: poprawa jakości powietrza w aglomeracjach miejskich poprzez wdrażanie programu redukcji zanieczyszczeń komunikacyjnych, walka z obszarowym zanieczyszczeniem zasobów wodnych, unieszkodliwianie niebezpiecznych odpadów, reagowanie na nadzwyczajne zagrożenia, skuteczne egzekwowanie prawa ochrony środowiska, wdrażanie programu działań środowiskowych oraz międzynarodowa współpraca w ramach systemu ocen oddziaływania na środowisko.

We wrześniu 1999 roku w Warszawie zostało podpisane Porozumienie między Ministerstwem Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej a Agencją Międzynarodowego Rozwoju USA w sprawie złagodzenia zmian klimatu. Strona amerykańska przyznała Polsce wypłaconą w trzech transzach kwotę 5 mln USD na wsparcie programu politycznych i instytucjonalnych reform w celu złagodzenia zmian klimatu. Pozyskane środki finansowe przeznaczono głównie na komputerowe i programowe wyposażenie następujących projektów:

<sup>7</sup> Informacje o szwajcarskim udziale w programach Krajowej Agencji Poszanowania Energii dostępne są na stronie [www.kape.gov.pl](http://www.kape.gov.pl)

<sup>8</sup> Informacja o inwestycji firmy Windfarmer dostępna jest na stronie JETRO (Japan External Trade Organization) [www.jetro.go.jp/poland](http://www.jetro.go.jp/poland)

- budowa elektrociepłowni gazowej w Siedlcach,
- wdrożenie systemu segregacji odpadów komunalnych oraz rozbudowa i rekultywacja składowiska w Nowym Sączu – Zabełczu,
- system ciepłowni geotermalnych Podhala,
- Elektrociepłownia Skawina,
- Krajowe Centrum Inwentaryzacji Emisji.

Od 2000 roku polsko-amerykańska współpraca została w dużym stopniu ograniczona ze względu na redukcję finansowej pomocy dla naszego kraju, wzrost zainteresowania USA obszarem Europy Wschodniej, głównie państwami byłego ZSRR, a co za tym idzie skierowaniem wsparcia finansowo-techniczno-administracyjnego na tamte tereny. Obecnie wspólne kontakty prowadzą się do kurtuazyjnych spotkań. We wrześniu 2004 roku Agencja Ochrony Środowiska USA zorganizowała szkolenie dla przedstawicieli Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska dotyczące zwalczania przestępstw wobec środowiska naturalnego.

Stronie polskiej zależy na zapoznaniu się z doświadczeniami Agencji w zakresie energetyki odnawialnej oraz zacieśnieniu współpracy na polu ochrony przyrody i ekonomicznie efektywnej redukcji emisji do atmosfery.

Dużym stopniem intensywności charakteryzuje się polsko-kanadyjska kooperacja. 2 września 1994 roku w Ottawie podpisano na okres 10 lat Porozumienie między Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzeczypospolitej Polskiej a Departamentem Środowiska Kanady i Departamentem Przemysłu Kanady o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, w ramach którego zrealizowano wiele projektów z zakresu wytwarzania energii w małych hydroelektrowniach, wdrażania systemu ocen oddziaływania na środowisko, unieszkodliwiania niebezpiecznych odpadów oraz prowadzenia optymalnej gospodarki wodno-ściekowej. Umowa wygasła 2 września 2004 roku. W oparciu o podpisany w czerwcu 2000 roku Aneks do Porozumienia o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska w sprawie Joint Implementation (Wspólnego Wdrażania) zrealizowano projekt budowy małych elektrowni wodnych na Górnym Odrze, będący częścią programu wykorzystania energii odnawialnych. W kwietniu 2004 roku strona polska zaproponowała przedłużenie wygasającej umowy, jednakże przedstawiciele Kanady nie wyrazili na to zgody i zdecydowali o przedłużeniu porozumienia na podstawie wymiany not dyplomatycznych z możliwością dokonywania jego zmian. Po przeprowadzeniu odpowiednich procedur porozumienie przedłużono na okres 10 lat, jednocześnie wprowadzając do samego Porozumienia, jak i do Aneksu poprawki. Nowy Aneks dotyczy problematyki wykorzystania wspólnych wdrożeń i handlu pozwoleniami na emisję podczas realizacji

projektów na rzecz redukcji gazów cieplarnianych oraz wypełnienia założeń Ramowej Konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu i Protokołu z Kioto.

Obecnie oba państwa planują zacieśnienie współpracy w zakresie energetyki, w tym stosowania odnawialnych źródeł energii.

Ważnym azjatyckim partnerem naszego kraju w zakresie ochrony środowiska jest Japonia. Współpraca między obu stronami realizowana jest głównie w ramach powołanego przez rządy obu państw Polsko-Japońskiego Centrum Efektywności Energetycznej<sup>9</sup>. Celem tej organizacji jest transfer japońskich technologii, prowadzenie szkoleń dla Audytorów Energetycznych, rozpowszechnianie informacji na temat wzrostu wydajności energetycznej, a także prowadzenie konsultacji dla polskich przedsiębiorstw w zakresie wprowadzania energooszczędnych technologii. W latach 2005–2006 Polsko-Japońskie Centrum Efektywności Energetycznej zorganizowało cykl szkoleń w zakresie efektywnego zarządzania energią w przemyśle oraz efektywnej eksploatacji i modernizacji sieci ciepłowniczej. Działalność Centrum nadzorowana jest przez Ministerstwo Gospodarki.

Na uwagę zasługuje również działalność stworzonej w 1958 roku przez rząd Japonii Japońskiej Organizacji Handlu Zagranicznego JETRO (Japan External Trade Organization). Celem działalności warszawskiego oddziału organizacji jest umacnianie wzajemnych kontaktów gospodarczych oraz przepływ informacji ekonomicznych między obu krajami. JETRO Warszawa zajmuje się w dużej mierze promocją japońskich inwestycji w Polsce, także w obszarze polityki ekologicznej<sup>10</sup>. Jednym z najważniejszych japońskich przedsięwzięć ekologicznych w Polsce jest planowana przez koncern Mitsui budowa elektrowni wiatrowej w Zajączkowie pod Szczecinem (m.in. we współpracy ze Szwajcarią). Pochodząca z tejże elektrowni energia za rok trafi do zakładów przemysłowych i budynków mieszkalnych. Koszt inwestycji szacuje się na ok. 70 mln EUR. Planowana jest budowa 24 wiatraków o łącznej mocy 48 megawatów, dostarczających ok. 107 gigawatogodzin energii rocznie. Udział koncernu Mitsui w inwestycji wyniesie 45%. Organizacja JETRO jest również częstym gościem targów ekologicznych oraz organizatorem konferencji dotyczących japońskiej branży ekologicznej.

Mniejszym stopniem zaawansowania charakteryzuje się współpraca Polski z Chinami, zapoczątkowana w 1996 roku. 2 grudnia tegoż roku w Pekinie została podpisana Umowa o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska

<sup>9</sup> Informacje nt. Polsko-Japońskiego Centrum Efektywności Energetycznej dostępne są na stronie [www.pjcee.pl](http://www.pjcee.pl) i [www.kape.gov.pl](http://www.kape.gov.pl)

<sup>10</sup> Informacje o JETRO Warszawa dostępne są na stronie [www.jetro.go.jp/poland](http://www.jetro.go.jp/poland)

między Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzeczypospolitej Polskiej a Krajową Agencją Ochrony Środowiska Chińskiej Republiki Ludowej (NEPA ChRL), w ramach której realizowano Programy Współpracy w tym obszarze. Wzajemne kontakty w dużej mierze sprowadzają się do przekazywania chińskim partnerom polskich doświadczeń. Przedmiotem szczególnych zainteresowań strony chińskiej są takie kwestie, jak: działanie funduszy ekologicznych, system finansowania ochrony środowiska w Polsce, współpraca naszego kraju z zagranicznymi instytucjami finansowymi, polskie osiągnięcia w zakresie ochrony powietrza i zasobów wodnych, oczyszczania ścieków oraz sposobów zapobiegania powodziom.

W 2000 roku rząd RP udzielił chińskiemu rządowi kredytu w wysokości 85 000 mln USD na sfinansowanie w Chinach inwestycji o charakterze proekologicznym. Pożyczkę przeznaczono na sfinansowanie całości kontraktów na dostawy z Polski do Chin maszyn, urządzeń i materiałów wyprodukowanych w Polsce, a także usług i technologii proekologicznych.

W najbliższej perspektywie Polska i Chiny planują zintensyfikować współpracę w zakresie gospodarki leśnej poprzez udział naszego kraju w realizacji programu zwiększenia stopnia zalesienia Chin, wdrożenie nowoczesnych technologii w leśnictwie oraz zapoczątkowanie współpracy przemysłu drzewnego obu państw. Planowana jest również szeroko zakrojona współpraca w zakresie gospodarki wodnej poprzez realizację wspólnych inicjatyw i projektów.

Jako niski należy określić poziom współpracy polsko-irańskiej. 10 października 2002 roku podpisano w Teheranie Porozumienie między Ministrem Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej a Urzędem Ochrony Środowiska Islamskiej Republiki Iranu o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska, głównie w zakresie funkcjonowania instrumentów ekonomicznych w ochronie środowiska, stosowania najlepszych technik i technologii, działania systemu ocen oddziaływania na środowisko, gospodarki leśnej i wodnej oraz ochrony zasobów przyrodniczych. Do chwili obecnej współpraca ta sprowadza się w przeważającej części do spotkań ekspertów oraz wymiany doświadczeń. W ramach podpisanego w lipcu 2003 roku programu współpracy niespełna rok później polskie Ministerstwo Środowiska zorganizowało dwutygodniowe szkolenie dla dyrektorów irańskich parków narodowych.

Perspektywiczna wydaje się być współpraca Polski z Marokiem. Kontakty z tym państwem reguluje Umowa o współpracy między Ministrem Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej i Sekretariatem do spraw Środowiska Królestwa Maroka w dziedzinie ochrony środowiska, podpisana w maju 2000 roku w Rabacie. Choć współpraca w takich działach, jak: gospodarka zasobami

wody pitnej, system finansowania projektów środowiskowych czy przemysł wydobywczy nie została do tej pory zrealizowana, strona polska uważa przyszłą kooperację w tych obszarach za szansę zaistnienia polskich firm na marokańskim rynku.

Współpraca Polski z państwami nienależącymi do Unii Europejskiej, podobnie jak z członkami tego ugrupowania stanowi dla naszego kraju niepowtarzalną szansę na modernizację gospodarki przy zachowaniu wysokiego poziomu ochrony środowiska oraz poprawę standardu życia obywateli. Możliwość zapoznania się z doświadczeniami innych państw w zakresie działalności proekologicznej nie tylko stanowi okazję do poprawy jakości stanu środowiska w naszym kraju, ale również przyczyni się do wzrostu poziomu ochrony światowego dziedzictwa przyrodniczego.

## BIBLIOGRAFIA

Materiały niepublikowane Ministerstwa Środowiska dotyczące umów dwustronnych w zakresie ochrony środowiska.

*Przegląd realizacji przez Polskę konwencji międzynarodowych oraz umów i porozumień wielostronnych i dwustronnych w zakresie ochrony środowiska* udostępniony przez Ministerstwo Środowiska.

Strony internetowe:

- Japan External Trade Organization [www.jetro.go.jp/poland](http://www.jetro.go.jp/poland)
- Krajowa Agencja Poszanowania Energii [www.kape.gov.pl](http://www.kape.gov.pl)
- Ministerstwo Środowiska [www.mos.gov.pl](http://www.mos.gov.pl)
- Polsko-Japońskie Centrum Efektywności Energetycznej [www.pjcee.pl](http://www.pjcee.pl)

## STRESZCZENIE

Cel artykułu stanowi analiza stopnia zaawansowania współpracy Polski z poszczególnymi państwami nienależącymi do Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska oraz jej wpływ na poprawę standardów środowiskowych i modernizację polskiej gospodarki w kierunku proekologicznym.

Bazę źródłową stanowią niepublikowane materiały Ministerstwa Środowiska oraz Ministerstwa Gospodarki dotyczące dwustronnych umów między Polską i jej zagranicznymi partnerami we wspomnianej dziedzinie i wyników realizacji tejże współpracy, a także informacje udostępnione przez Krajową Agencję Poszanowania Energii.

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż dzięki znacznemu wsparciu finansowemu i technologicznemu udzielonemu, m.in. przez takie państwa, jak Norwegia, Szwajcaria czy Japonia, nasz kraj uzyskał niepowtarzalną szansę na modernizację gospodarki przy zachowaniu wysokich standardów środowiskowych, nie pozostając jedynie beneficjentem pomocy, lecz równocześnie pogłębiając sąsiedzką współpracę z Rosją i Ukrainą oraz dzieląc się swoimi doświadczeniami z pozostałymi partnerami, w szczególności Republiką Mołdowy i Iranem.

## SUMMARY

The article is aimed at analyzing the level of advancement of the co-operation of Poland with individual non-European Union countries in the field of environment protection and its influence on the improvement of environmental standards and pro-ecological modernization of the Polish economy.

The resources are unpublished materials of the Ministry of Environment and the Ministry of Economy referring to bilateral agreements between Poland and its foreign partners in the above-mentioned field and the results of that co-operation, as well as information made available by the Polish National Energy Conservation Agency.

The conducted analysis shows that thanks to the substantial financial and technological support provided by such countries as Norway, Switzerland and Japan our country was given a unique chance to modernize the economy and maintain high environmental standards not only as a beneficiary of that aid but also as a country deepening neighborhood co-operation with Russia and Ukraine, and sharing its experiences with other partners, especially Moldova and Iran.



**Paweł Olszewski**

## BAŁKANY ZACHODNIE W POLITYCE UNII EUROPEJSKIEJ

### WSTĘP

Region Bałkanów Zachodnich od wieków zajmuje znaczącą pozycję w polityce państw ościennych i mocarstw, które nieustająco próbują zdominować tenże obszar<sup>1</sup>. Wydarzenia lat dziewięćdziesiątych na Bałkanach nacechowane konfliktem zbrojnym i interwencją NATO miały szczególny wpływ na relacje między państwami europejskimi a Stanami Zjednoczonymi<sup>2</sup>. Region określanym w kategoriach geograficznych poprzez pojęcie Półwyspu Bałkańskiego<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Szerzej: F. Gołembski, *Geokulturowe uwarunkowania stosunków politycznych na Bałkanach*, [w:] W. Konarski, A. Koseski, *Balkany. Etnokulturowe podłoże konfliktów*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieysztor, Pułtusk 2006, s. 69–91; A. Koseski, *Balkańskie konflikty etniczne na przełomie XX i XXI stulecia*, [w:] W. Konarski, A. Koseski, *Balkany. Etnokulturowe podłoże konfliktów*, op. cit., s. 93–120.

<sup>2</sup> Szerzej: A. Orzelska, *Wpływ konfliktu w Byłej Jugosławii na stosunki między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską 1990–1995*, ISP PAN, Warszawa 2004.

<sup>3</sup> „Mimo występujących sprzeczności Bałkany stanowią pewną całość nie tylko w sensie geograficznym, lecz przede wszystkim historycznym. W znaczeniu geograficznym obejmują Półwysep Bałkański wraz z przylegającymi do niego wyspami na morzach Egejskim, Jońskim i Adriatyckim. Cieśniny tureckie Bosfor i Dardanele wraz z Morzem Marmara oddzielają Bałkany od Azji, a ich północną granicę wyznaczają rzeki Sawa i dolny bieg Dunaju aż do Morza Czarnego, które stanowi ich rubież wschodnią. W sumie jest to obszar liczący około 500 tys. km<sup>2</sup>, ale nieobejmujący Bałkanów w rozumieniu historycznym, do których należą Rumunia, Bułgaria, Grecja, Albania, Jugosławia i powstałe z jej rozpadu republiki Serbii i Czarnogóry, Słowenii, Chorwacji, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny, a także Turcja, która jest państwem azjatyckim, ale z racji historycznych i utrzymania Tracji Wschodniej w części także bałkańskim. Historyczny zasięg Bałkanów obejmuje zatem większość terytoriów określanych jako Europa Południowo-Wschodnia, która w przeszłości stanowiła maksymalny zasięg zdobyczy tureckich w tym regionie”. M. Tanty, *Balkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 2003, s. 7–8.

w wymiarze społecznym i politycznym charakteryzowany jako: „Bałkański Kocioł”, jest współcześnie postrzegany głównie przez pryzmat byłych państw członkowskich Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii i określane mianem „Bałkanów Zachodnich”. Państwa takie jak Chorwacja, czy też należąca do Unii Europejskiej i NATO Słowenia, zdecydowanie odcinają się od Regionu Bałkanów, wyrażając brak przynależności geograficznej, geopolitycznej, a nawet geohistorycznej.

W niniejszym opracowaniu uwagę skupiłem na głównych aspektach polityki Unii Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich, która została zapoczątkowana wraz z rozpadem<sup>4</sup> Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii i zintensyfikowana po wygaszeniu bezpośrednich walk.

Głównym zagadnieniem opracowania jest rozwój polityki Unii Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich oraz stosunek społeczeństwa państw bałkańskich do Unii.

Istnieje również kilka zagadnień, których chociażby pobieżne zrozumienie jest niezbędne dla opisywanego zagadnienia. Najważniejszą kwestią jest pojęcie, takie jak: „Bałkanizacja Europy”, które ma szczególnie wymiar dla niniejszej kwestii.

Bałkanizacja Europy pozostaje nierozzerwalnie powiązana z nagromadzeniem w określonym obszarze wielu różnorodnych grup narodowych, etnicznych i religijnych, między którymi często dochodzi do konfrontacji, a eskalacja problemów prowadzi do rozbudzenia głębokich animozji społecznych prowadzących bezpośrednio do walk zbrojnych i rozpadu struktur państwowych. Konflikty owe mają nieprzewidywalny i destrukcyjny charakter bez możliwości ostatecznego rozwiązania kwestii. W regionie Bałkanów Zachodnich powyższe problemy są dominujące i składają się na określenie „Tygiel Narodów” lub „Bałkański Kocioł”<sup>5</sup>. Wobec powyższego tak ważną kwestią jest kształtowanie współpracy zarówno w wymiarze lokalnym, regionalnym, jak i tej podbudowanej pomocą i czynnym uczestnictwem Unii Europejskiej.

<sup>4</sup> Wśród badaczy regionu Bałkanów Zachodnich zastanawiających się nad przyczynami zakończenia funkcjonowania Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii rozważane są następujące pojęcia: rozpad, rozbicie – w dużej mierze propagowane w polskiej literaturze przez prof. Marka Waldenberga oraz podejście mieszane zakładające zarówno czynniki odśrodkowe, jak i zewnętrzne.

<sup>5</sup> W 2008 roku po ogłoszeniu niepodległości przez Kosowo pojawiły się opinie dotyczące określania Kosowa mianem „Puszki Pandory”, pozostawionej Europie przez Stany Zjednoczone Ameryki.

## INTEGRACJA REGIONALNA W PERSPEKTYWIE POLITYKI UNIJNEJ – OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA

Współpraca na Bałkanach jest rozwijana w ramach wsparcia udzielanego przez Unię Europejską<sup>6</sup>, obejmującą w szczególności funkcjonalną współpracę regionalną. Zdecydowanym krokiem na drodze do budowy wspólnej koncepcji rozwoju regionu i wzmocnienia jego pozycji na arenie kontynentalnej oraz globalnej był zawarty w 1999 roku Pakt Stabilności<sup>7</sup>. Politycznym wyrazem dążeń unifikacyjnych jest także wiele spotkań na poziomie ministerialnym odbywających się w ramach konferencji, w zakresie Wspólnoty Energetycznej Europy Południowo-Wschodniej, funkcjonowania niektórych państw bałkańskich w ramach CEFTA<sup>8</sup> oraz przekształcenie Paktu Stabilności w ramy Procesu Współpracy Państw Europy Południowo-Wschodniej (SEECP)<sup>9</sup> i realizacją założonych celów zgodnie z wytycznymi Procesu Współpracy Państw Europy Południowo-Wschodniej obejmującego Radę Współpracy Regionalnej Europy Południowo-Wschodniej<sup>10</sup>. Rada Współpracy

<sup>6</sup> Regional cooperation in the Western Balkans. A policy priority for the European Union, European Community, Brussels 2005.

<sup>7</sup> „10 VI 1999 w Kolonii odbyła się konferencja ministrów spraw zagranicznych piętnastu państw Unii Europejskiej i krajów bałkańskich w sprawie Paktu Stabilności na Bałkanach”. J. Jackowicz, *Macedonia*, [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia 2000, Rocznik X*, (red.) W. Roszkowski, ISP PAN, Warszawa 2002, s. 307. Szerzej: EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki Declaration, [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org)

<sup>8</sup> Central European Free Trade Association, Strefa Wolnego Handlu, do której należą kraje regionu Bałkanów Zachodnich. „Stworzenie strefy wolnego handlu na Bałkanach Zachodnich w pełni odpowiada ambicjom krajów regionu, aby uzyskać członkostwo w UE. Chociaż nieformalnie mówiło się o przemianowaniu CEFTA na SEFTA, nazwa pozostała jednak niezmienną, prawdopodobnie ze względu na jej pozytywne konotacje”. T. Strážay, *Grupa Wyszehradzka i Bałkany Zachodnie – współpraca czy uprzywilejowane partnerstwo?*, [w:] *Europejski Protektorat. Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, (red.) M. Gniazdowski, PISM, Warszawa 2008, s. 148.

<sup>9</sup> „(...) regionalnym Procesie Współpracy Państw Europy Południowo-Wschodniej (SEECP), w którego pracach uczestniczą: Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia i Czarnogóra, Rumunia, Bułgaria, Macedonia, Albania, Grecja i Turcja (...)”. L. Hladky, *Dwanaście lat po Dayton – rzeczywistość i iluzje*, [w:] *Europejski Protektorat? Bośnia i Hercegowina...*, op. cit. Przyp. Autora: Serbia i Czarnogóra przestały istnieć na mocy decyzji Czarnogóry i uznaniu jej przez Serbię za niepodległe państwo. Obecnie istnieje Serbia i Czarnogóra jako samodzielne twory państwowe od 2006 roku.

<sup>10</sup> „Przejście od etapu paktu stabilności do współpracy w ramach struktury, za którą opowiadają się państwa regionu i która rozpoczęła działanie na szczycie Procesu Współpracy Państw Europy Południowo-Wschodniej (SEEC) w Zagrzebiu w maju 2007 r., zostało w znacznym stopniu zakończone w lutym 2008”. *Bałkany Zachodnie: wzmoc-*

kontynuuje działania Paktu Stabilności i w tymże celu otrzymuje wsparcie Komisji Europejskiej. Powstała ona na podstawie przekształcenia w lutym 2008 roku Paktu Stabilności i jest finansowana w jednej trzeciej ze środków Unii Europejskiej, w jednej trzeciej z dofinansowania państw regionu, a w jednej trzeciej z pomocy zewnętrznych donatorów<sup>11</sup>.

Unia Europejska podjęła wiele działań wspomagających nie tylko rozwój Bałkanów Zachodnich, lecz także rozwój współpracy regionalnej na poziomie dwóch szeroko pojętych regionów Unii Europejskiej i Bałkanów, zaprezentowanej poniżej<sup>12</sup> oraz procesów integracyjnych.

Działalność Unii Europejskiej na Bałkanach przejawia się aktywnością Komisji Europejskiej, jej instytucji, wdrażaniem różnorodnych programów pomocowych i polityk szczegółowych dostosowywanych do określonych potrzeb regionu.

Unia Europejska podjęła starania o społeczno-polityczno-ekonomiczne ustabilizowanie regionu oraz wdrożenie zasad 'good governance'. Uruchomiła wiele działań, takich jak EUFOR Althea<sup>13</sup>, EULEX w Kosowie<sup>14</sup>, Concordia<sup>15</sup>, PHARE, CARDS (IPA od 2007 roku), OBNOVA i ECHO.

---

*nienie perspektywy europejskiej*, {SEK(2008)288}, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2008) 127 wersja ostateczna, Bruksela 05.03.2008, www.ec.europa.eu, s. 8.

<sup>11</sup> Szerzej: R. Balfour (Rappourter), G. Avery (chair of Task Force Participants), *The Balkans in Europe: containment or transformation? Twelve ideas for action*, EPC Working Paper No. 31., EU Integration and Citizenship Programme, June 2008.

<sup>12</sup> Można wspomnieć o nowym przedsięwzięciu regionalnym Unii Europejskiej, tj.: Międzynarodowym Cywilnym Biurze mającym za zadanie wspierać działania Kosowa w ramach integracji europejskiej i realizacji statusu oraz Międzynarodowym Cywilnym Przedstawicielem ustanowionym przez Międzynarodową Grupę Sterującą w lutym 2008 roku.

<sup>13</sup> Szerzej: EUROPEAN UNION EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY EU military operation in Bosnia and Herzegovina (Operation EUFOR ALTHEA) Updated: September 2, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080929%20Althea%20update%2011\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080929%20Althea%20update%2011_EN.pdf); Oficjalna strona misji <http://www.euforbih.org/eufor/>

<sup>14</sup> „W dniu 4 lutego UE przyjęła wspólne działanie w sprawie misji EPBIO (EULEX Kosovo) oraz mianowała Specjalnego Przedstawiciela UE. W misji uczestniczyć będą funkcjonariusze policji, sędziowie, prokuratorzy i celnicy, którzy będą pomagali władzom Kosowa w utrzymaniu praworządności”. *Balkany Zachodnie: wzmocnienie perspektywy europejskiej* {SEK (2008)288}, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2008) 127 wersja ostateczna, Bruksela 5.03.2008.

<sup>15</sup> „Nadzór nad misją pokojową w Macedonii przejęła wczoraj od NATO Unia Europejska. To pierwsza tego typu operacja w historii UE. 300 – osobowym kontyngentem

Państwa bałkańskie oraz Komisja Europejska podjęły działania mające na celu zdynamizowanie współpracy w ramach programu Erasmus Mundus, programów badawczych, naukowych<sup>16</sup> i kulturowych<sup>17</sup>.

Unia poprzez swoje instytucje i instrumenty udziela wsparcia finansowego na rzecz wyżej wspomnianych przedsięwzięć, a także celów, takich jak: rozwijanie programów współpracy transgranicznej chociażby przy wykorzystaniu Europejskiego Instrumentu Finansowego na Rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, w ramach którego 5,7 miliona euro dotacji zostało przeznaczone dla państw bałkańskich.

## POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC BAŁKANÓW ZACHODNICH

Unia Europejska, poszczególne państwa członkowskie, a także wybrane instytucje Unii prowadzą wobec Bałkanów Zachodnich rozwiniętą, przemyślaną, lecz mało znaną i prezentowaną w literaturze polskiej działalność,

---

z 27 krajów dowodzi generał z Francji. Celem operacji „Zgoda” jest przestrzeganie zawieszenia broni między Macedończykami i Albańczykami oraz nadzór, by prawa obu wspólnot były respektowane przez władze Macedonii”. *Unia Europejska przejmując od NATO misję w Macedonii*, „Gazeta Wyborcza”, www.gazeta.pl, 31.03.2003.

<sup>16</sup> „(...) Współpraca w dziedzinie nauki i badań zarówno w obrębie samych Bałkanów Zachodnich, jak i z Unią Europejską, staje się coraz intensywniejsza. Kraje Bałkanów Zachodnich są w coraz większym stopniu zaangażowane w działania w ramach 7. Programu Ramowego w dziedzinie badań: liczba zgłoszonych projektów z tego regionu znacznie wzrosła, stworzony został również nowy instrument współpracy dla Bałkanów Zachodnich (Inco. net)”. *Balkany Zachodnie: wzmocnienie perspektywy europejskiej {SEK (2008)288}*, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2008) 127 wersja ostateczna, Bruksela 5.03.2008.

<sup>17</sup> „Kultura”, „Postęp”, „Konkurencja w innowacyjności”, „Cła” oraz Fiscalis”. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego 2008 roku Europejski Rok Dialogu Międzykulturowego. TAIEX i SIGMA. „(...) reforma administracji publicznej, zamówienia publiczne, etyka w sektorze publicznym, zewnętrzna i wewnętrzna kontrola finansowa”. Współpraca obejmuje również zagadnienia związane z transportem i utworzonym w celu realizacji zamierzonych działań celowych Obserwatorium ds. Transportu w Europie Południowo-Wschodniej (SEETO), 2008 rok Inicjatywa na Rzecz Zmniejszania Ryzyka Wystąpienia Klęsk Żywiolowych, przygotowanie i wdrożenie wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności oraz podjęcie działań mających na celu ochronę Dunaju i usprawnienie żeglugi w tym regionie w ramach funkcjonowania Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Dunaju (ICPDR). Szerzej: [http://www.seetoint.org/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://www.seetoint.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1), <http://www.icpdr.org/>, ICPDR Annual Report 2007, The International Commission for the

dlatego też podjąłem się prezentacji poszczególnych przedsięwzięć wraz z ich krótką charakterystyką.

Unia Europejska ustanowiła wobec Bałkanów Zachodnich priorytety, w ramach których są realizowane zadania szczegółowe. Do tychże priorytetów zaliczamy:

1. Zbliżenie do Unii Europejskiej i rozszerzenie współpracy regionalnej, która to koncepcja wywodzi się wprost z Kryteriów Kopenhaskich dotyczących wypełnienia wymaganych warunków od państw kandydujących;
2. Kształtowanie kontaktów międzyludzkich i poszerzanie wiedzy ludności bałkańskiej o Unii Europejskiej w szczególności poprzez programy wymiany stypendialnej i liberalizacji polityki wizowej;
3. Rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego, które w rozumieniu Unii Europejskiej są podstawową potrzebą i wymogiem, a których realizacja prowadzi do demokratyzacji życia w poszczególnych państwach bałkańskich;
4. Kształtowanie i transpozycja zasad 'Good Governance'
5. Rozwijanie współpracy międzyparlamentarnej;
6. Promocja współpracy i integracji handlowej, intensyfikacji inwestycji zagranicznych, rozwój ekonomiczny i społeczny;
7. Wsparcie finansowe dla społeczności Bałkanów Zachodnich oraz koordynacja działań darczyńców i sponsorów.

W ramach zbliżenia do Unii Europejskiej i rozszerzenia współpracy regionalnej wdrożono kilka przedsięwzięć, takich jak: Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, Rozszerzenie Europejskiej Perspektywy, spotkania ministerialne, Proces Sarajewski oraz ustanowiono Regionalną Radę Współpracy, powstałą po przekształceniu Paktu Stabilności.

Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu jest głównym dokumentem potwierdzającym formalne relacje między poszczególnymi państwami bałkańskimi a Unią Europejską, wspieranym jednocześnie przez Porozumienia Ramowe (tabela 1).

Proces Rozszerzania Europejskiej Perspektywy został przyjęty przez Komisję Europejską 05.03.2008 roku pod nazwą „Bałkany Zachodnie. Rozszerzenie Perspektywy Bałkańskiej” w ramach Agendy z Tessalonik i Komunikacie z Salzburga. W ramach kompleksowego działania ustanowiono nowe inicjatywy ujęte w ramach promocji i rozwoju kontaktów międzyludzkich, obejmujących rozwój liberalizacji polityki wizowej, stypendiów naukowych, społeczeństwa obywatelskiego oraz zdynamizowanie rozwoju ekonomicznego i społecznego regionu. 20.06.2008 roku przyjęta została „Deklaracja w sprawie Bałkanów Zachodnich”.

Tabela 1

Państwo	Data Podpisania SAA Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu	Wejście w Życie Porozumienia Ramowego Interim Agreement	Uwagi dodatkowe
Macedonia (FYROM)	04.2001	–	–
Chorwacja	02.2005	–	–
Albania	12.06.2006	01.12.2006	
Czarnogóra	15.10.2007	01.01.2008	
Serbia	29.04.2008		Procedury wdrażania w życie niniejszego procesu oraz przyjęcie Interim Agreement rozpocznie się po uznaniu, że Serbia w pełni współpracuje i wypełnia swoje zobowiązania wobec Międzynarodowego Trybunału ds. Zbrodni w byłej Jugosławii (ICTY)
Bośnia i Hercegowina	16.06.2008	01.07.2008	

*Źródło:* Commission Staff Working Paper. EU regionally relevant activities in the Western Balkans 2008/2009, Commission of the European Communities SEC (2009) 128 final, Brussels 2009.

W dniach 28–29 marca 2008 roku w Brdo na Słowenii odbyło się spotkanie na poziomie ministerialnym pomiędzy UE a Bałkanami Zachodnimi w trakcie, którego poruszano kwestie współpracy zagranicznej.

Proces Sarajewski został zapoczątkowany w styczniu 2005 roku podpisaniem Deklaracji Sarajewskiej pomiędzy Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Serbią i Czarnogórą, w której podjęto kwestię regulacji powrotu uchodźców. Nie rozwiązano jednak problemów związanych z odszkodowaniami powojennymi i uznaniem roszczeń uchodźców. Pewne postępy zostały poczynione w 2008 roku przez Chorwację, która przyjęła w maju program uznawalności żądań, implementacji postanowień europejskich i wdrażania programu ochrony domostw. W celu wsparcia Procesu Sarajewskiego w 2006 roku Unia Europejska poprzez program CARDS przekazała jeden milion euro, a w 2008 roku już poprzez program IPA kolejny milion euro, przy jednoczesnym podjęciu decyzji o rozszerzeniu pomocy na rok 2009.

Kolejnym ważnym krokiem Unii Europejskiej w procesie budowy jej polityki wobec Bałkanów Zachodnich było przekształcenie Paktu Stabilności w Radę Współpracy Regionalnej (RCC)<sup>18</sup>, która funkcjonuje w ramach politycznych wytycznych Południowo-Wschodnio-Europejskiego Procesu Współpracy (SEECP)<sup>19</sup>. Swoje działania skupiła na kształtowaniu rozwoju ekonomicznego i społecznego, kreowaniu stosunków wewnętrznych, zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, współpracy w ramach bezpieczeństwa, rozwoju zasobów ludzkich, a także współpracy międzyparlamentarnej. Rada Współpracy Regionalnej została oficjalnie ustanowiona podczas Szczytu Południowo-Wschodnio Europejskiego Procesu Współpracy w maju 2007 roku<sup>20</sup>, a rozpoczęła oficjalną działalność 27 lutego 2008 roku, ustanawiając w maju 2008 roku Strategiczny Program Prac na lata 2008–2009.

Szczególnym przedsięwzięciem okazał się pomysł Nicolasa Sarkozyego dotyczący stworzenia Unii dla Śródziemnomorza<sup>21</sup>, której członkami w lipcu 2008 roku zostały: Bośnia i Hercegowina, Chorwacja i Czarnogóra. Unia została ustanowiona w ramach programu IPA, co w założeniu miało wzmocnić udział państw Bałkanów Zachodnich w spotkaniach ministrów, spotkaniach tematycznych z udziałem przedstawicieli władz poszczególnych państw i społeczeństwa oraz usprawnić procedury finansowania przedsięwzięcia.

Kolejnym programem Unii Europejskiej jest program obejmujący kształtowanie kontaktów międzyludzkich i poszerzanie wiedzy ludności bałkańskiej o Unii Europejskiej. W jego ramach wdrożono wiele przedsięwzięć dotyczących liberalizacji polityki wizowej, ruchu granicznego, wymiany naukowej i programów edukacyjnych. Jednym z nich jest projekt: „Udostępnienie wiz i umowy o readmisijsi”, który został wdrożony na mocy porozumień między UE a Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Macedonią, Czarnogórą i Serbią podpisanych 18 września 2007 roku. Przedsięwzięcia te ułatwiły procedury wydawania wiz krótkoterminowych, zredukowały opłaty za ich wydanie do wysokości 35 euro; określono limit czasowy rozpatrzenia wniosków o wize, który wynosi

<sup>18</sup> Szerzej: [www.rcc.int](http://www.rcc.int)

<sup>19</sup> Szerzej: [www.mae.ro/seecp/history.html](http://www.mae.ro/seecp/history.html); Charter on Good Neighbourly Relations, Stability, Security and Cooperation in Southeastern Europe, [www.mae.ro/seecp/main1.html](http://www.mae.ro/seecp/main1.html)

<sup>20</sup> Szerzej: Zagreb Declaration of the 10th Meeting of the Heads of State and Government of the South-East European Cooperation Process (SEECP), Europe's New South East, Zagreb 11 May 2007, [www.mvpei.hr/seecp.../070514\\_](http://www.mvpei.hr/seecp.../070514_); [www.chairmanship.mfa.md/.../seecp/zagreb-summit-declaration](http://www.chairmanship.mfa.md/.../seecp/zagreb-summit-declaration)

<sup>21</sup> Szerzej: Joint Declaration of the Paris Summie for the Mediterranean, Paris 13 July 2008, [www.eu2008.fr](http://www.eu2008.fr); [www.ec-europa.eu/external\\_relations/euraned/index\\_en.htm](http://www.ec-europa.eu/external_relations/euraned/index_en.htm)



obecnie maksymalnie 10 dni, rozpoczęto również organizowanie spotkań komitetów nadzorujących, które mają za zadanie kontrolę przestrzegania przepisów<sup>22</sup>.

Następnym programem jest „Wizowy Dialog Liberalizujący” wdrożony na mocy zaproponowanej przez Komisję Strategii Rozszerzenia z 2007 roku. W jego ramach ustanowiono tzw.: mapę drogową mającą służyć jako zakres wytycznych do wypełnienia, na mocy których miała być podjęta decyzja o zniesieniu reżimu wizowego wobec państw Bałkanów Zachodnich. Powyższe wytyczne obejmują: zakres i sposoby ochrony dokumentacji, regulację nielegalnej migracji, społecznego porządku i bezpieczeństwa jak również relacji zewnętrznych i przestrzegania praw podstawowych. W ramach podjętych przez państwa bałkańskie działań prowadzących do wypełnienia powyższych zobowiązań złożyły one Raporty Gotowości wskazujące na poziom realizacji założeń. Owe raporty zostały przekazane Komisji we wrześniu 2008 roku, która wysłała w pierwszej kwarcie 2009 roku misje eksperckie mające za zadanie zweryfikowanie przekazanych danych. W ramy powyższych działań wpisuje się również inicjatywa związana z projektem „Poprawy procedur wizowych w lokalnych konsulatach”. Ustalenia dotyczące stworzenia strefy bezwizowej zostały sfinalizowane 15 lipca 2009 roku poprzez propozycję Komisji dotyczącą ruchu bezwizowego dla obywateli trzech państw Bałkanów Zachodnich: Macedonii, Czarnogóry i Serbii<sup>23</sup>.

Dalszym elementem przedsięwzięć jest w ramach programu „People to people”: rozszerzanie wymiany studentów, rozwój współpracy w ramach badań naukowych, zintensyfikowanie programów stypendialnych, takich jak np. program Erasmus Mundus. Inicjatywy powyższe są realizowane od 2004 r. Państwa bałkańskie 12 stycznia 2007 roku implementowały przepisy umożliwiające wymianę uczniów i studentów między instytucjami z Bałkanów Zachodnich a państwami europejskimi. Państwa członkowskie UE dokonały transpozycji przepisów w wymiarze badań naukowych<sup>24</sup>. Rada Europejska od grudnia 2006 roku oferuje programy stypendialne dla studentów z Bałkanów

<sup>22</sup> Pierwsze spotkanie odbyło się między kwietniem a czerwcem 2008 roku, drugie między listopadem a grudniem 2008 roku.

<sup>23</sup> Ruch bezwizowy ma się rozpocząć 1.01.2010 roku. Szerzej: The Commission proposes visa-free travel for citizens of three Western Balkan states, [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_pl.htm); Commission proposes visa free travel for citizens from the Western Balkans, Brussels, 15 July 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1138&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>24</sup> Transpozycję zakończono 12 października 2007 roku.

Zachodnich w ramach programu Erasmus Mundus, na rzecz którego rokrocznie jest przekazywanych 10 milionów euro (tabela 2).

Tabela 2

ERASMUS MUNDUS	2007–2008	2008–2009	2009–2010
100 stypendiów Studia podyplomowe i magisterskie	4 miliony euro CARDS 2006	4 miliony euro IPA 2007	5,5 miliona euro IPA 2008
500 stypendiów Studia I i II stopnia Studia doktoranckie i post-doc Kadra akademicka	–	6 milionów euro IPA 2007	8,5 miliona euro IPA 2008

Źródło: jak w tabeli 1.

W marcu 2008 roku na podstawie decyzji Rady ze stycznia 2008 r. zdecydowano o podwojeniu rocznej alokacji środków w ramach programu Erasmus Mundus. Wobec powyższego zwiększono dotację na lata 2009/2010 i 2010/2011 do 20 milionów euro rokrocznie. W październiku 2008 roku przyjęto założenia Programu Erasmus Mundus na lata 2009/2013. Jednocześnie Czeska Prezydencja w Unii Europejskiej zaproponowała rozwinięcie współpracy w ramach rozszerzenia bilateralnych programów stypendialnych między poszczególnymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej a państwami bałkańskimi.

Państwa Bałkanów Zachodnich kandydujące do Unii Europejskiej zostały zaproszone do udziału w inicjatywie nazwanej „Programami Społecznościowymi”, które funkcjonują w ramach Umów Ramowych. Ponadto państwa bałkańskie od 2007 roku uczestniczą w 7 Programie Ramowym<sup>25</sup>, a także

<sup>25</sup> Wszystkie państwa Bałkanów Zachodnich uczestniczą w niniejszym programie. W kwietniu 2008 roku Komisja rozpoczęła spotkania w kwestii uczestnictwa w FP 7 Kosowa. W jego ramach rozwinięto nowy program o nazwie WBC Inco.net wdrożony 1 lutego 2008 roku w celu budowania zdolności instytucjonalnych, wymiany informacji dotyczących badań naukowych. Działania powyższe związane są z procedurą integrowania państw bałkańskich z Europejską Przestrzenią Badawczą, w ramach której uruchomiono Europejskie Forum Strategii na rzecz Infrastruktury Badawczej (ESFRI) oraz EURAXESS Service Network w celu zintensyfikowania mobilności naukowców. Komisja podjęła również decyzję o ustanowieniu procedur stowarzyszeniowych dla Serbii i Chorwacji w ramach 7 Programu Ramowego Euratom. **Program ESFRI-EURAXESS Service Network** 2008 rok Chorwacja, Macedonia, Albania, Serbia (status

w programach szczegółowych, takich jak: „Culture”; „Progress”; „Competitiveness and Innovation”; „Customs”; „Fiscalis” oraz „Europe for Citizens”. Chorwacja i Macedonia jako pierwsze państwa zostały zaproszone do udziału w pracach poszczególnych agencji europejskich, na który to cel przeznaczono w 2008 roku 7,8 miliona euro (tabela 3).

Tabela 3

AGENCJA	CHORWACJA	MACEDONIA
EMCDDA Europejskie Centrum Monitoringu Narkotyków i Uzależnienia Narkotykami	Negocjacje członkowskie	
EMA Europejska Agencja Leków	Negocjacje członkowskie	
EASA Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	Negocjacje członkowskie	Negocjacje członkowskie
Agencja Praw Podstawowych	Oczekuje decyzji Rady Stowarzyszenia (Association Council)	
EEA Europejska Agencja Ochrony Środowiska	Współpraca	Współpraca

Źródło: jak w tabeli 1.

Kolejnym programem obejmującym działania na rzecz rozwoju wspólnych przedsięwzięć naukowych była ustanowiona w 2006 roku „Platforma sterująca na rzecz badań dla Bałkanów Zachodnich”. Głównym zadaniem, jakie przewidziano do wykonania w jej ramach, był nadzór i unifikacja działań poszczególnych darczyńców i organizacji finansujących badania naukowe w celu stworzenia koherentnej polityki uniemożliwiającej zbyt duże rozdrobnienie programów, przy jednoczesnym wytworzeniu synergii między takimi programami, jak: 7 Programem Ramowym i Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej (IPA). Można stwierdzić, że powyższa platforma jest niejako rozszerzeniem ustanowionego w 2004 roku „Połączonego Centrum Badań” (Joint Research Center)<sup>26</sup>, które ułatwia współpracę i wymianę doświadczeń między naukow-

obserwatora) 2008 rok Serbia, Macedonia, Chorwacja 2009 rok Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra.

<sup>26</sup> Szerzej: [www.ec.europa.eu/dgs/jrc/index.afm](http://www.ec.europa.eu/dgs/jrc/index.afm)

cami oraz umożliwia wykorzystywanie zasobów i technicznego wsparcia Unii Europejskiej<sup>27</sup>.

Unia Europejska, podejmując inicjatywy edukacyjne, wdrożyła wiele programów, w ramach których stworzono platformy porozumienia i dialogu, takie jak: (Inicjatywa Reformy Edukacji w Południowo-Wschodniej Europie ERI-SEE), rozwinięto szkolenia (Europejska Fundacja Szkoleniowa ETF), rozpropagowano realizację założeń Procesu Bolońskiego (Proces Boloński-Program Tempus), podjęto działania zmierzające do budowy pojednania grup etnicznych i narodowych (History Books) oraz ochronę dziedzictwa kulturowego (Dziedzictwo Kulturowe w Południowo-Wschodniej Europie) (tabela 4).

Tabela 4

PROGRAM	DZIAŁALNOŚĆ
(Inicjatywa Reformy Edukacji w Południowo-Wschodniej Europie ERI-SEE)	Ustanowiona została w maju 2007 roku. Stwarza możliwość kształtowania współpracy i budowania kapitału ludzkiego.
Europejska Fundacja Szkoleniowa ETF	Obejmuje wiele działań, takich jak: doradztwo, analizy, nauczanie dorosłych, zapewnianie jakości usług edukacyjnych, stworzenie możliwości kształcenia wyższego w zakresie kierunków technicznych, szkolenia nauczycieli, wymiany informacji oraz wielu innych przedsięwzięć, które również jako priorytety zostały ustalone na lata 2008–2011
(Proces Boloński-Program Tempus)	Umożliwia wdrażanie współpracy na poziomie szkolnictwa wyższego między państwami Bałkanów Zachodnich a Unią Europejską. W programie IPA 2008 przewidziano na realizację założeń 19,7 miliona euro
History Books	Wdrażanie programów nauczania historii zgodnych z założeniami Rady Europy i Agendą z Tessalonik umożliwiającymi budowanie wzajemnego zrozumienia i poszanowania. Program został rozpoczęty w Bośni i Hercegowinie, w Macedonii i Kosowie

<sup>27</sup> W 2008 roku zorganizowano kilkadziesiąt spotkań roboczych obejmujących szeroki zakres tematyczny oraz Dni Informacji Badawczej w poszczególnych państwach Bałkanów Zachodnich.

Tabela 4. cd.

PROGRAM	DZIAŁALNOŚĆ
Dziedzictwo Kulturowe w Południowo-Wschodniej Europie	Unia Europejska w ramach tegoż działania podjęła się realizacji wielu różnorodnych projektów związanych z odbudową, renowacją, utrzymaniem dziedzictwa kulturowego państw bałkańskich. Są to m.in. Zintegrowany Plan Porjektu Odbudowy, Przeglądy Techniczne Architektonicznego i Archeologicznego Dziedzictwa, ustanowiony w maju 2008 roku Proces z Ljubliany obejmujący zapewnienie finansowania działań oraz rozwoju długo- i krótkoterminowych strategii finansowania i działań oraz programy pilotażowe dotyczące odbudowy dziedzictwa w Kosowie i Bośni i Hercegowinie, na które Parlament Europejski przeznaczył w 2008 roku 3 miliony euro.

Źródło: jak w tabeli 1.

Unia Europejska, dbając o rozwój współpracy w wymiarze edukacyjnym i kulturowym, podjęła starania o stworzenie dialogu między młodzieżą pochodząca z Bałkanów Zachodnich i Unii Europejskiej, w którym to celu uruchomiła Program Młodzieży w Akcji oraz rozpoczęła kształtowanie dynamicznej i wieloaspektowej współpracy transgranicznej (CBC)<sup>28</sup>, którą wsparła w latach 2007–2011 w ramach Programu Transgranicznego 50 milionami euro. Z powyższej kwoty na potrzeby Bałkanów Zachodnich przeznaczono około 20 milionów euro. Wyrazem tej współpracy jest chociażby projekt AMBG (współpraca transgraniczna pomiędzy Albanią, Macedonią, Bułgarią i Grecją) oraz „Proces Budowy Instytucji Transgranicznych” (CBIB), który ma przygotować państwa bałkańskie do wdrażania IPA CBC<sup>29</sup>.

Kolejnym programem, w ramach którego Unia Europejska wdraża wiele inicjatyw szczegółowych, jest „Rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego”. W jego ramach wdrożono wiele programów dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, praw człowieka i obywatela. Są to między innymi programy, takie jak „Rozwój społeczeństwa obywatelskiego i dialogu” zainicjowany w czerwcu 2005 roku; w 2007 roku został ujęty w ramy

<sup>28</sup> Szerzej: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm)

<sup>29</sup> Szerzej: Work Programme Grants 2008 DG ELARG, [ec.europa.eu/europeaid/work/funding/awp2008/.../awp\\_grants\\_bih.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/awp2008/.../awp_grants_bih.pdf); [http://www.cbib-eu.org/ipa/ipa\\_cbc/index.html](http://www.cbib-eu.org/ipa/ipa_cbc/index.html)

Strategicznego Dokumentu Komisji, w którym dialog zidentyfikowano jako priorytet dla Bałkanów Zachodnich, tworząc jednocześnie założenia dla budowy struktury społeczeństwa obywatelskiego, wdrożone w kwietniu 2008 roku. Program Budowy Społeczeństwa Obywatelskiego zawiera wiele działań obejmujących: wsparcie dla społecznych inicjatyw lokalnych, kształtowanie relacji międzyludzkich, wymianę doświadczeń i informacji bałkańskich grup społecznych i zawodowych kreujących opinię społeczną oraz wzmocnienie partnerstwa i rozwoju sieci kontaktów między organizacjami użytku publicznego, grupami biznesowymi, związkami zawodowymi i grupami społecznymi. Dla programów posiadających wielu beneficjentów uruchomiono w ramach IPA wsparcie w wysokości 16,5 miliona euro i 15,1 miliona euro. Obejmują one: wzmocnienie lokalnych organizacji zrzeszających społeczność lokalną, rozwój kontaktów międzyludzkich<sup>30</sup>, budowę partnerstwa między organizacjami pożytku publicznego, a także wdrożenie szczegółowych programów narodowych, takich jak chociażby w Chorwacji: dotyczących ochrony środowiska naturalnego, stabilnego rozwoju, demokratyzacji, praw człowieka i pracy młodzieży; w Macedonii wdrażania norm prawnych Unii Europejskiej; w Bośni i Hercegowinie procesu integracji powracających uchodźców oraz zwalczania korupcji; w Czarnogórze programu wzmocnienia organizacji pozarządowych i dialogu z instytucjami unijnymi; w Serbii rozwoju współpracy i dialogu między społeczeństwem a obywatelami państw członkowskich UE; w Kosowie projektu wyrównywania szans, budowania dialogu i wdrażania działań antydyskryminacyjnych<sup>31</sup>.

Rozszerzona została także działalność w ramach Europejskiego Instrumentu dla Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) oraz uruchomiono przedsięwzięcia w ramach Europejskiej Komisji Społeczno-Ekonomicznej, dążąc w szczególności do ustanowienia zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym sieci społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu zorganizowano w czerwcu 2008 roku Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Bałkanów Zachodnich oraz utworzono Połączoną Komisję Konsultacyjną z Chorwacją w 2007 roku (tabela 5).

<sup>30</sup> Na który przeznaczono w ramach Programu TAIEX 0,5 miliona euro.

<sup>31</sup> Na działania antydyskryminacyjne przekazano w 2008 roku w ramach programu IPA dodatkowe 1,7 miliona euro.

Tabela 5

Państwo	Ilość przyznanych środków	Cel
Chorwacja	1 milion euro (2008 rok)	Monitorowanie zbrodni wojennych, proces pojednania
Macedonia	0,6 miliona euro (2008 rok)	Spółceństwo obywatelskie, proces pojednania, prawa społeczne
Bośnia i Hercegowina	1,2 miliona euro (2008 rok)	Wykluczenie społeczne, prawa człowieka, demokracja lokalna
Czarnogóra	0,3 miliona euro (2008 rok)	Prawa człowieka, dzieci i mniejszości, wyrównywanie szans i proces anty-dyskryminacji
Serbia	1,5 miliona euro (2008 rok)	Prawa dziecka, społeczeństwo obywatelskie, wdrażanie organizacji religijnych
Kosowo	0,9 miliona euro (2008 rok)	Ochrona mniejszości, promocja praw człowieka, wzmacnianie grup wykluczonych, przejrzystość instytucji państwa

Źródło: jak w tabeli 1.

Zdecydowane działania Unia Europejska podjęła w zakresie kształtowania i transpozycji na teren Bałkanów Zachodnich zasad ‘Good Governance’, które wdraża się obecnie za pomocą szeregu specjalistycznych inicjatyw. Jedną z nich jest projekt o nazwie: „Bezpieczeństwo Granic i Zintegrowane Zarządzanie Granicami” (IBM), realizowany w ramach Ochrydzkiego Procesu Zarządzania i Ochrony Granic nadzorowanego i wspomaganego jednocześnie przez OBWE, NATO i w ramach Paktu Stabilności. Zawarto w nim zintegrowane zarządzanie granicami, współpracę transgraniczną i demilitaryzację granic. Jednocześnie powyższe działania na podstawie zawartych umów są regulowane przez europejską agencję koordynującą ochronę granic o nazwie FRONTTEX<sup>32</sup>. W ramach kształtowania zasad bezpieczeństwa i rozszerzania ochrony granic rozpoczęto współpracę w ramach Europol<sup>33</sup>, Eurojust<sup>34</sup>, SECI

<sup>32</sup> Szerzej: [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)

<sup>33</sup> Bałkany Zachodnie stanowią priorytet dla Europolu. Między republikami a Europolem zostały podpisane umowy o współpracy: z Bośnią i Hercegowiną w 2006 roku, Macedonią w 2007 roku, z Czarnogórą i Serbią w 2008 roku.

<sup>34</sup> Eurojust, który zajmuje się wzmacnianiem lokalnych instytucji śledczych i prokuratorских w procesie zwalczania przestępczości transgranicznej i przestępczości zorganizowanej. Umowa między Eurojust a Chorwacją została zawarta w listopadzie 2007 roku, natomiast w Bośni i Hercegowinie, Albani, Macedonii, Czarnogórze i Serbi ustanowiono punkty kontaktowe.

(Południowo Wschodnio Europejska Inicjatywa Współpracy. Centrum Zwalczenia Przemocy Transgranicznej)<sup>35</sup>, Centrum Wsparcia Grupy (SECI Support Center)<sup>36</sup>, konwencji o Południowo Wschodnio Europejskim Centrum Wdrażania Prawa (SELEC Convention)<sup>37</sup> oraz programu dotyczącego regulacji kwestii wizowych i azylu: AENEAS 2005<sup>38</sup>.

Wdrożone zostały również instrumenty, takie jak: TWINNING, TAIEX (TAIEX ACTIVITIES/ TAIEX AWARENESS SESSIONS), SIGMA, TACTA (TECHNICAL ASSISTANCE TO CUSTOMS AND TAXATION ADMINISTRATION<sup>39</sup>).

Twinning jest instrumentem ustanowionym przez Komisję w kontekście rozszerzenia, mającym za zadanie wspomagać implementację prawa unijnego do przepisów państw kandydujących. W ramach projektu zapewniono pomoc ekspertów unijnych z państw członkowskich. Program jest wykorzystywany we wszystkich sektorach, a w jego ramach uruchomiono od 2006 roku 47 projektów np.: prawo i wolności (16 projektów), finanse publiczne i rynek wewnętrzny (9 projektów), sektor socjalny (4 projekty), ochrona środowiska (5 projektów), transport (2 projekty), zdolności instytucjonalne wobec integracji europejskiej (6 projektów), rolnictwo (4 projekty). Przekazano na ich realizację 48,5 miliona euro. Przewidziano również wdrożenie nowych 40 projektów w roku 2009.

<sup>35</sup> W ramach programu SECI zostało powołane Centrum ds. Zwalczenia Przemocy Transgranicznej w którym skupiono 13 państw Europy Południowo-wschodniej.

<sup>36</sup> SECI Support Center w szczególności skupia się na kwestiach budowania współpracy między Europą, Komisją Europejską, Sekretariatem Rady i Prezydencją UE w celu ochrony danych osobowych.

<sup>37</sup> SELEC Convention jest projektem w trakcie organizacji rozpoczętym w kwietniu 2007 roku i podjętym w celu budowy nowych ram pranych umożliwiających zastąpienie SECI.

<sup>38</sup> AENEAS 2005 zapoczątkowany został w grudniu 2006 roku w celu prowadzenia działań i wdrażania procedur wizowych, azylowych i kształtowania polityki migracyjnej dla Bałkanów Zachodnich.

<sup>39</sup> Szerzej: <http://www.eu-tacta.org/index.php?option=all&sezione=I.T.A.C.A>. Kraje będące beneficjentami są: Albania, Bośnia-Hercegowina, Czarnogóra, Serbia, Kosowo (na mocy rezolucji RB ONZ nr 1244). Projekt we wszystkich krajach beneficjentach ma na celu:

- rozwijanie zdolności administracyjnych administracji beneficjenta;
- osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, transferu wiedzy i wreszcie własności programu przez kraje beneficjentów;
- przygotowanie administracji celnej i podatkowej dla samowystarczalności po ewentualnym wycofaniu międzynarodowej pomocy technicznej, <http://www.eu-tacta.org/index.php?option=all&sezione=I.T.A.C.A>



TAIEX obejmuje pełne spektrum unijnej legislacji w różnych sektorach społecznych, politycznych i gospodarczych, takich jak: rynek wewnętrzny (140 projektów w 2008 roku); rolnictwo (120 projektów w 2008 roku); sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne (85 w 2008 roku); transport, energia i ochrona środowiska (70 projektów w 2008 roku). TAIEX jest w dużej mierze skierowany do pracowników administracji państwowej, którzy w jego ramach przechodzą szkolenia, odbywają spotkania i zdobywają szczegółową wiedzę. W 2008 roku skorzystało z programu 3600 osób w Chorwacji, 1300 osób w Albanii, 600 w Bośni i Hercegowinie, 1100 osób w Macedonii, 340 osób w Kosowie, 480 osób w Czarnogórze i 1900 osób w Serbii.

SIGMA jest instrumentem wdrożonym przez Komisję Europejską w celu wsparcia i poprawy administracji rządowej i zarządzania w aspekcie budowy instytucji zarządzania publicznego, reform administracji publicznej, etyki w sektorze administracji publicznej, wewnętrznej i zewnętrznej kontroli finansowej. Ostatni budżet programu został zatwierdzony w styczniu 2009 roku a w jego ramach przekazano 10,5 miliona euro.

TACTA jest programem, który zastąpił program CAFAO, utrzymując jednak w mocy jego główne założenia dotyczące wdrażania projektów wielobeneficjentkich obejmujących zagadnienia związane z cłami i opodatkowaniem handlu transgranicznego. W jego ramach przekazano 34,5 miliona euro, a uczestniczą w nim: Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Serbia, Macedonia i Kosowo. W marcu 2008 roku zorganizowano konferencję na temat Współpracy Celnej w Europie Południowo-Wschodniej, podczas której zapewniono o dalszym wsparciu technicznym i eksperckim dla Bałkanów Zachodnich.

Jednym z bardzo ważnych przedsięwzięć jest rozwijanie współpracy międzyparlamentarnej, które jest organizowane za pomocą instrumentów współpracy regionalnej (COSAP, Cetinje Parliamentary Forum)<sup>40</sup>, spotkań komisji parlamentarnych i międzyparlamentarnych oraz seminariów tematycznych.

Kolejnym znaczącym elementem integrowania Bałkanów zachodnich z Europą jest współpraca gospodarcza, która obejmuje budowanie wspólnych

---

<sup>40</sup> COSAP jest regionalnym instrumentem współpracy parlamentarnej rozwijanej podczas rokrocznych spotkań i Konferencji komisji parlamentarnych w sprawie integracji europejskiej państw uczestniczących w Procesie Stabilizacji i Stowarzyszenia dla Europy Południowo-Wschodniej. Ostanie spotkanie odbyło się w maju 2008 roku w Słowenii.

przedsięwzięć i relacji opartych na współpracy w ramach CEFTA<sup>41</sup>, WTO<sup>42</sup> oraz Acquis w wymiarze szczególnych i głównych wymiarów handlowych zawartych w umowach o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, a także intensyfikacja inwestycji zagranicznych oraz rozwój ekonomiczny i społeczny, obejmujący zakres ponad 30 działań szczegółowych.

Ważną kwestią w przypadku Bałkanów Zachodnich jest wsparcie finansowe dla społeczności regionu oraz koordynacja działań darczyńców i sponsorów. W ramach tego działania wdrożono wiele instrumentów, z których najważniejszymi są: Plan Odbudowy Ekonomicznej, Agenda lizbońska, Przedakcesyjne Programy Ekonomiczne, Ramowy Program Inwestycyjny dla Bałkanów Zachodnich, Europejska Karta dla Małych Przedsiębiorstw, Proces Bukaresztański, projekty energetyczne i transportowe oraz spotkania donatorów.

Plan Odbudowy Ekonomicznej dla Bałkanów Zachodnich został ustanowiony przez Komisję w listopadzie 2008 roku jako reakcja na światowy kryzys. Postanowiono w jego ramach przekazać 120 milionów euro w ramach IPA 2009 dla celów „Pakietu Odpowiedzi na Kryzys” (Crisis Response Package). Postanowiono również o wdrożeniu programu pomocowego i udzielenia państwom bałkańskim pożyczek w wysokości 500 milionów euro z Międzynarodowych Instytucji Finansowych (IFIs).

Agenda lizbońska powstała w celu aktywizacji zawodowej mieszkańców regionu, stworzenia nowych miejsc pracy, a przede wszystkim wdrożenia reform w trzech sektorach: makroekonomicznym, mikroekonomicznym i sektorze zatrudnienia.

---

<sup>41</sup> Porozumienie o Wolnym Handlu Europy Centralnej (CEFTA) ustanawiające swobodny przepływ towarów zostało podpisane w grudniu 2006 roku i weszło w życie w listopadzie 2007 roku. Kolejne spotkania w ramach połączonej komisji CEFTA odbyły się w 2008 roku. Podjęto na nich decyzje o Stworzeniu Programu Prac na lata 2008–2011. Głównymi zadaniami ustanowiono: przedyskutowanie kwestii zniesienia ceł na towary rolne, zidentyfikowanie i usunięcie barier niehandlowych, harmonizacja i przyjęcie technicznych regulacji i standardów rozpoznawanych i uznawanych przez wszystkie zainteresowane strony. Przyjęto także założenia na okres prezydentury Czarńogóry w 2009 roku, którymi są: dalsza liberalizacja w zakresie towarów rolnych np.: współpraca w zakresie sanitarnym i fitosanitarnym, eliminacji technicznych barier dla handlu oraz poprawę bilansów handlowych państw uczestniczących. Powołano również Subkomisję do spraw: Rolnictwa i Zagadnień Fitosanitarnych, Ceł oraz Technicznych Barier Handlu.

<sup>42</sup> Albania, Chorwacja, Macedonia są członkami WTO, a Bośnia i Hercegowina i Serbia rozwijają proces negocjacji akcesyjnych wobec WTO.

Ramowy Program Inwestycyjny dla Bałkanów Zachodnich ma na celu rozszerzenie i wzmocnienie harmonizacji i współpracy inwestycyjnej dla socjo-ekonomicznego rozwoju regionu. W jego ramach mają być koordynowane projekty infrastrukturalne oraz związane z zarządzaniem przyznanymi środkami i ich prawidłowym wykorzystaniem. Program został ustanowiony w marcu 2008 roku na podstawie porozumienia Komisji, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Rady Europy.

Proces bukaresztański rozpoczęty w 2003 roku obejmuje społeczny wymiar rozwoju ekonomicznego i odbudowy w regionie.

W związku z ogłoszeniem niepodległości przez Kosowo w październiku 2008 roku zorganizowano Konferencję Donatorów w Brukseli oraz szczegółową Konferencję Donatorów na rzecz Kosowa. Podczas tego spotkania byli obecni przedstawiciele 37 państw i 16 międzynarodowych instytucji. W trakcie zorganizowanej w lipcu 2008 roku konferencji postanowiono przekazać 1 miliard 200 milionów euro na cele rozwoju społeczno-ekonomicznego. Kolejnym przedsięwzięciem międzynarodowym na rzecz Kosowa jest podjęty przez Unię Europejską Program Wsparcia dla Kosowa na lata 2008–2011. Obejmuje on swym zasięgiem budowanie instytucji, rozwój społeczno-ekonomiczny oraz międzynarodową obecność w Kosowie. Wsparcie ustalono na poziomie 1 miliarda euro (tabela 6).

Tabela 6

Państwo	POMOC UNII w milionach euro						
	Data	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kosowo							
	Wspomaganie transformacji i odbudowa instytucji	68,3	184,7	103,3	64,4	65,8	67,0
	Współpraca transgraniczna	0	0	2,7	2,8	2,8	2,9
	Razem	68,3	184,7	106,1	67,3	68,7	70,0
Albania							
	Wspomaganie transformacji i odbudowa instytucji	54,3	62,1	70,9	82,7	84,3	85,9
	Współpraca transgraniczna	6,6	8,5	10,2	10,4	10,6	10,9
	Kwota łączna	61,0	70,7	81,2	93,2	95,0	96,9
Bośnia i Hercegowina							
	Wspomaganie transformacji i odbudowa instytucji	58,1	69,8	83,8	100,6	102,6	104,7

Tabela 6. cd.

Państwo	POMOC UNII w milionach euro						
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Współpraca transgraniczna	3,9	4,9	5,2	5,3	5,4	5,5
	Kwota łączna	62,1	74,8	89,1	106,0	108,1	110,2
<b>Chorwacja</b>	<b>Data</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	Wspomaganie transformacji i odbudowa instytucji	49,6	45,3	45,6	39,4	39,9	40,8
	Współpraca transgraniczna	9,6	14,7	15,8	16,2	16,5	16,8
	Rozwój regionalny	45,0	47,6	49,7	56,8	58,2	59,3
	Rozwój zasobów ludzkich	11,3	12,7	14,2	15,7	16,0	16,0
	Rozwój rolnictwa	25,5	25,6	25,8	26,0	26,5	27,2
	Kwota łączna	141,2	146,0	151,2	154,2	157,2	160,4
<b>Macedonia</b>	<b>Data</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	Wspomaganie transformacji i odbudowa instytucji	41,6	41,1	38,1	36,3	34,5	32,9
	Współpraca transgraniczna	4,1	4,0	5,5	5,6	5,7	5,9
	Rozwój regionalny	7,4	12,3	20,8	29,4	35,0	39,4
	Rozwój zasobów ludzkich	3,2	6,0	7,1	8,4	9,4	10,5
	Rozwój rolnictwa	2,1	6,7	10,2	12,5	14,0	16,9
	Kwota łączna	58,5	70,2	81,8	92,3	98,7	105,8
<b>Czarnogóra</b>	<b>Data</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	Wspomaganie transformacji i odbudowa instytucji	27,4	28,1	28,6	29,2	29,8	30,4
	Współpraca transgraniczna	3,9	4,4	4,6	4,7	4,8	4,9
	Kwota łączna	31,4	32,6	33,3	34,0	34,7	35,4
<b>Serbia</b>	<b>Data</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	Wspomaganie transformacji i odbudowa instytucji	181,4	179,4	182,5	186,2	189,9	193,8
	Współpraca transgraniczna	8,2	11,4	12,2	12,4	12,7	12,9
	Kwota łączna	189,7	190,9	194,8	198,7	202,7	206,8

Źródło: European Commission, [www.eu.ec/enlargement](http://www.eu.ec/enlargement).

## PAŃSTWA BAŁKANÓW ZACHODNICH WOBEC UNII EUROPEJSKIEJ

Prezentując i analizując politykę integracyjną Unii Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich, nie możemy pominąć stosunku państw tegoż regionu oraz społeczności ich zamieszkujących do polityki Unii jak i do niej samej. Znaczące w tej mierze wydaje się przedstawienie wyników badań, które w obecnym czasie są najbardziej aktualne i szczegółowe, a zostały przeprowadzone przez Instytut Gallupa.

### Albania

Albańczycy w dużej mierze popierają członkostwo swojego kraju w Unii Europejskiej. 83% Albańczyków prezentuje przekonanie dotyczące pozytywnego oddziaływania Unii na państwo. Społeczeństwo za największe zagrożenie uznało łapówkarstwo i zorganizowaną przestępczość, które to problemy może pomóc rozwiązać Unia Europejska. 25% społeczności kraju wskazało na chęć pobytu za granicą lub faktyczny pobyt oraz około 30% wyraziło chęć wyjazdu z kraju.

### Bośnia i Hercegowina

87% mieszkańców Bośni i Hercegowiny jest obecnie niezadowolonych z sytuacji ekonomicznej państwa, jednocześnie wyrażając nadzieję na znaczącą poprawę w przyszłości. 67% osób bardzo negatywnie ocenia rząd i jego działania oraz dostrzega problem przestępczości zorganizowanej. Spośród ankietowanych w Federacji Bośni i Hercegowiny 45% osób wyraziło brak zaufania do instytucji unijnych, tożsamą niechęć wyraziło 77% mieszkańców Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny, co potwierdzają niejako bardzo negatywne opinie dotyczące konieczności zreformowania systemu administracyjnego państwa wobec ewentualnego członkostwa w Unii Europejskiej i w ramach realizacji polityki dostosowawczej. 48% osób wyraża uczucie odrzucenia przez obywateli Unii Europejskiej oraz 30% odczuwa niechęć obywateli państw unijnych wobec integracji Bośni i Hercegowiny.

### CHORWACJA

W Chorwacji 54% osób czuje się dobrze poinformowanymi w kwestii Unii Europejskiej z czym wiąże się jednocześnie większościowe przekonanie

społeczeństwa o wejściu do UE w roku 2013. 29% respondentów uważa, iż członkostwo w strukturach unijnych będzie z korzyścią dla państwa, jednocześnie w miarę przybliżania się terminu członkostwa 38% osób uważa, że nie przyniesie ono żadnych zmian.

## Kosowo

72% kosowskich Albańczyków uważa, iż jest możliwe pokojowe współzycie z Serbami, czego jednak nie podzielają głównie zainteresowani, wyraża podobną opinię jedynie w 17% ankietowanych. 63% respondentów wyraża zaufanie wobec NATO, a 43% wobec Unii Europejskiej.

## MACEDONIA

W Macedonii ważnymi kwestiami są nie tylko partycypacja państwa w strukturach NATO i UE, ale także proces stabilizacji, budowy społeczeństwa obywatelskiego i multinarodowego. Wobec powyższego 70% macedońskich Albańczyków wierzy, że Porozumienie z Ohrydu wprowadziło rozwiązania długoterminowe problemów etnicznych, gdy podobne zdanie wyraża tylko 305 Macedończyków. Albańscy Macedończycy również popierają w 69% członkostwo państwa w UE i NATO nawet jeśli miałyby to oznaczać zmianę lub utratę obecnej nazwy państwa. Z podobną opinią zgadza się tylko 3% Macedończyków. Jednakże obydwie społeczności uważają, że członkostwo w UE będzie pozytywne dla Macedonii. Taką opinię popiera 84% Albańczyków i 57% Macedończyków.

## CZARNOGÓRA

Społeczeństwo zamieszkujące Czarnogórę ogólnie pozytywnie odnosi się do konieczności implementacji standardów europejskich jednakże 60% ankietowanych uważa się za źle poinformowanych w kwestii Unii Europejskiej.

## Serbia

Trzy piąte serbskiego społeczeństwa uważa, że Kosowo nigdy nie zostanie uznane przez Serbię, a jedna piąta obawia się wybuchu kolejnego konfliktu w regionie. Połowa respondentów uważa, że Radovan Karadzic jest niewinny, przy jednoczesnym przekonaniu, iż jego aresztowanie pozwoliło Serbii spojrzeć w przyszłość (49%) (tabela 7).

Tabela 7

	Chorwacja	Serbia	Czarnogóra	Macedonia	Albania	Kosowo	Bośnia i Hercegowina
Poziom poinformowania o UE – dobry	54%	41%	35%	50%	38%	45%	38%
Czy członkostwo w UE jest dobre czy złe dla państwa?	Dobre 29%	Dobre 58%	Dobre 57%	Dobre 66%	Dobre 83%	Dobre 89%	Dobre 48%
Kto zyska na członkostwie w UE?							
Dobrze sytuowani	49%	33%	22%	32%	21%	17%	38%
Źle sytuowani	5%	5%	7%	9%	8%	7%	5%
Czy Komisja Europejska chce członkostwa państwa	46%	55%	57%	53%	67%	82%	43%
Czy Europejczycy chcą członkostwa państwa	42%	53%	54%	57%	55%	75%	46%

Źródło: Gallup Balkan Monitor. Insights and Perceptions: Voices of the Balkans. Analytical Report 2008.

## PODSUMOWANIE

Polityka Unii Europejskiej jest w dużej mierze nastawiona na wspomaganie finansowe i logistyczne procesów demokratyzacji państw Bałkanów Zachodnich, tworzenie struktur 'Good Governance', kształtowania świadomego i proeuropejskiego społeczeństwa. Prezentowane powyżej działania wskazują na znaczącą intensyfikację podejmowanych przedsięwzięć przy jednoczesnym dużym rozdrobnieniu poszczególnych projektów. Nagromadzenie wielu programów, instrumentów i instytucji prowadzi nie tylko do pozytywnej ingerencji we wszystkie możliwe sfery funkcjonowania społeczeństwa i państwa, lecz jednocześnie uniemożliwia sprawne i efektywne realizowanie celów. Olbrzymia część przeznaczanych środków pochłaniana jest przez struktury administracyjne wykreowane do zarządzania podejmowanymi działaniami, a kwoty przekazywane na poszczególne zadania łącznie nie przekraczają kwot

przekazywanych przez Unię Europejską na realizację projektów na terytoriach ultraperyferyjnych, których znaczenie w porównaniu z Bałkanami Zachodnimi jest zdecydowanie mniejsze. Jednakże pozytywny wpływ na zachodzące w regionie Bałkanów przemiany polityczno-społeczne, choć powolne i nie zawsze w pełni satysfakcjonujące, jest widoczny i wnosi wiele do procesu stabilizacji. Równocześnie odbiór społeczny tychże działań w państwach regionu jest pozytywny i umożliwia systematyczną przemianę mentalności z nacjonalistycznej przepelnionej spojrzeniem przez pryzmat historyczny na bardziej otwarty, europejski i tolerancyjny. Bałkany Zachodnie zajmują w polityce Unii Europejskiej znaczące miejsce i nie pozostają na uboczu wszelkich działań podejmowanych przez Wspólnoty, często stanowiąc najważniejszy element zadań szczegółowych, jak np. w przypadku projektu NABUCCO.

## BIBLIOGRAFIA

### **Dokumenty:**

- Bałkany Zachodnie: wzmocnienie perspektywy europejskiej* {SEK (2008)288}, Komunikat Komisji Dla Parlamentu Europejskiego i Rady, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2008) 127 wersja ostateczna, Bruksela 5.03.2008.
- Bałkany Zachodnie: wzmocnienie perspektywy europejskiej* {SEK (2008)288}, Komunikat Komisji Dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2008) 127 wersja ostateczna, Bruksela 5.03.2008.
- Bałkany Zachodnie: wzmocnienie perspektywy europejskiej*, {SEK(2008)288}, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2008) 127 wersja ostateczna, Bruksela 05.03.2008, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)
- Charter on Good Neighbourly Relations, Stability, Security and Cooperation in Southeastern Europe, [www.mae.ro/seecp/main1.html](http://www.mae.ro/seecp/main1.html)
- EUROPEAN UNION EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY EU military operation in Bosnia and Herzegovina(Operation EUFOR ALTHEA) Updated: September 2, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080929%20Althea%20update%2011\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080929%20Althea%20update%2011_EN.pdf); Oficjalna strona misji <http://www.euforbih.org/eufor/>
- EU-Western Balkans Summit, Thessaloniki Declaration, [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org)
- Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris 13 July 2008, [www.eu2008.fr](http://www.eu2008.fr); [www.ec-europa.eu/external\\_relations/euraned/index\\_en.htm](http://www.ec-europa.eu/external_relations/euraned/index_en.htm)
- Regional cooperation in the Western Balkans. A policy priority for the European Union, European Community, Brussels 2005.



The Commission proposes visa-free travel for citizens of three Western Balkan states, [http://ec.europa.eu/enlargement/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/index_pl.htm); Commission proposes visa free travel for citizens from the Western Balkans, Brussels, 15 July 2009, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1138&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>  
Work Programme Grants 2008 DG ELARG, [ec.europa.eu/europeaid/work/funding/awp2008/.../awp\\_grants\\_bih.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/work/funding/awp2008/.../awp_grants_bih.pdf); [http://www.cbib-eu.org/ipa/ipa\\_cbc/index.html](http://www.cbib-eu.org/ipa/ipa_cbc/index.html)

Zagreb Declaration of the 10th Meeting of the Heads of State and Government of the South-East European Cooperation Process (SEECP), Europe's New South East, Zagreb 11 May 2007, [www.mvpei.hr/seecp.../070514\\_](http://www.mvpei.hr/seecp.../070514_); [www.chairmanship.mfa.md/.../seecp/zagreb-summit-declaration](http://www.chairmanship.mfa.md/.../seecp/zagreb-summit-declaration)

### **Publikacje zwarte:**

Balfour R., Avery G., *The Balkans in Europe: containment or transformation? Twelve ideas for action*, EPC.

Gniazdowski M. (red.) *Europejski Protektorat. Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, PISM, Warszawa 2008.

Konarski W., Koseski A., *Balkany. Etnokulturowe podłoże konfliktów*, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieysztora, Pułtusk 2006.

Orzelska A., *Wpływ konfliktu w Byłej Jugosławii na stosunki między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską 1990–1995*, ISP PAN, Warszawa 2004.

Roszkowski W. (red.), *Europa Środkowo-Wschodnia 2000, Rocznik X*, ISP PAN, Warszawa 2002.

Tanty M., *Balkany w XX wieku. Dzieje polityczne*, Książka i Wiedza, Warszawa 2003.

Working Paper No 31., EU Integration and Citizenship Programme, June 2008.

### **Artykuły:**

*Unia Europejska przejmuje od NATO misję w Macedonii*, Gazeta Wyborcza, [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl), 31.03.2003.

### **Strony internetowe:**

[http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm)

<http://www.eu-tacta.org/index.php?option=all&sezione=I.T.A.C.A>

<http://www.icpdr.org/>, ICPDR Annual Report 2007,

[http://www.seetoint.org/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://www.seetoint.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1),

[www.ec.europa.eu/dgs/jrc/index.afm](http://www.ec.europa.eu/dgs/jrc/index.afm)

[www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)

[www.rcc.int](http://www.rcc.int)

## STRESZCZENIE

W artykule autor rozważa pozycję Bałkanów Zachodnich w polityce Unii Europejskiej, zastanawiając się nad kierunkami jej rozwoju, jednocześnie prezentując i analizując metody jej realizacji, zamierzone i osiągnięte cele. Równocześnie podejmuje próbę zaprezentowania podejścia społeczności poszczególnych państw tegoż regionu do Unii Europejskiej, podkreślając szczególny aspekt rozwoju funkcjonalnej współpracy regionalnej.

## SUMMARY

In the present article, the author analyzes the position of the West Balkans in the European Union policy, wondering about the directions of its development, and presenting and analyzing the methods of its implementation as well as the planned and achieved objectives. At the same time he attempts to present attitudes of individual countries' societies of the region towards the European Union, highlighting the specific aspect of development of functional regional co-operation.



**R E C E N Z J E**

---



JÓZEF M. FISZER (RED.)

*POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ. ASPEKTY POLITYCZNE, MIĘDZYNARODOWE,  
SPOŁECZNO-GOSPODARCZE I WOJSKOWE*

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK  
WARSZAWA 2009, s. 650

Rozpoczął się szósty rok członkostwa Polski w Unii Europejskiej, członkostwa, które było jednym ze znaczących elementów polskiej racji stanu i celem wszystkich rządów sprawujących władzę po 1989 roku. Przyniosło ono wiele zmian w życiu społeczno-ekonomiczno-politycznym państwa, jak i doprowadziło do zmiany jego pozycji na arenie regionalnej i globalnej. Niestety, niemożliwe jest dokonanie czytelnej analizy tegoż zdarzenia w ramach prostego podziału korzyści i kosztów, jakże popularnego i szeroko prezentowanego w wielu publikacjach poruszających powyższe zagadnienia. Możliwe jest za to podjęcie wieloaspektowych rozważań opisujących obecną sytuację Polski w Unii Europejskiej i podsumowujących ostatnie lata członkostwa. Podejście tego typu wymusza jednakże dokonanie doboru najważniejszych zagadnień, które w ramach subiektywnej selekcji i ujęcia mogą zostać opracowane i zaprezentowane szerokiemu odbiorcy. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej nie tylko umożliwiło pozyskanie funduszy strukturalnych, otwarcie unijnego rynku pracy dla obywateli nowych państw członkowskich, poszerzenie rynku zbytu dla polskich firm, lecz także zobowiązywało polskie władze do kształtowania nie tylko i nie tyle odseparowanej polityki krajowej, ale przede wszystkim do budowania pozycji Polski we wspólnocie państw europejskich poprzez kształtowanie wspólnych założeń i strategii.

W nurcie podsumowania ostatnich lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej możemy dostrzec różnorodne ujęcia, o bardzo zdywersyfikowanym stopniu naukowości, utylitaryzmu i – co ważniejsze – zakresie tematycznym. Na tymże tle wyróżnia się pod względem ujęcia, zakresu i podejścia analitycznego publikacja wydana przez Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii

Nauk zatytułowana: *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, przygotowana pod redakcją prof. zw. dr hab. Józefa M. Fiszera. Publikacja ta jest nowatorska przede wszystkim ze względu na swoją strukturę i poruszaną tematykę. Została podzielona na cztery części problemowe prezentujące odrębne aspekty jakże ważne w ogólnej charakterystyce i ocenie analizowanej kwestii. Już we wstępie widoczne jest nie tyle teoretyczne, co utylitarne podejście do zagadnienia, wypełnione głęboką analizą tematu, prezentujące charakterystyczne dla opisywanego okresu przemiany i poszukujące odpowiedzi na pytanie o specyfikę tegoż członkostwa. Redaktor we wstępie podkreśla znaczące kwestie wynikające z obecności Polski w Unii Europejskiej, takie jak chociażby afirmacja polskości i europejskości, samopostrzeganie Polaków, czy też podkreśla, iż „Polski interes narodowy nie pozostaje w sprzeczności z procesem integracji europejskiej”<sup>1</sup>. Zarówno owe kwestie, jak i wiele innych znajdują odzwierciedlenie we wcześniej wspomnianych rozdziałach. Poszczególne części są zaprezentowane z zachowaniem wyraźnego podziału na zagadnienia wymienione w tytule. Część pierwsza zatytułowana „Aspekty polityczne” zawiera siedem artykułów, w których rozważaniom poddano najważniejsze kwestie powiązane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Artykułem otwierającym ten rozdział jest analiza przygotowana przez prof. J.M. Fiszera, zatytułowana „Konsekwencje polityczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Fakty i mity”, gdzie Autor poddaje pod rozważania szanse i zagrożenia dla Polski wynikające z przystąpienia do Unii Europejskiej, jak i wiele innych aspektów powiązanych z tymże wydarzeniem. Opisuje również kwestie suwerenności Polski, polskiej strategii unijnej, charakteryzuje i rozważa integrację jako czynnik stabilności i rozwoju oraz ocenia aspekty polityczne wprowadzenia w Polsce waluty euro. W kolejnych artykułach zostały poddane analizie: sposób postrzegania Unii Europejskiej przez polityków Prawa i Sprawiedliwości, partii, która w latach 2005–2007 sprawowała w Polsce władzę, reforma ustrojowa Unii Europejskiej przewidziana w traktacie lizbońskim i jej postrzeganie przez pryzmat polski, regionalizacja w Polsce w aspekcie traktatu lizbońskiego, przemiany oraz funkcjonowanie grup politycznych w Parlamencie Europejskim. Tomasz Grzegorz Grosse podjął się w swoim tekście rozważań dotyczących wyzwań administracyjnych, które muszą być zrealizowane w trakcie przygotowań do objęcia przez Polskę prezydencji w Unii Europejskiej, natomiast Kinga Schlesiinger przeanalizowała, jakże ważną dla współczesnej Europy, kwestię zawar-

<sup>1</sup> J.M. Fiszer (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, ISP PAN, Warszawa 2009, s. 7.

tą w hasło: „Zjednoczeni w różnorodności?”, prezentując ją w odniesieniu do problemu rasizmu i ksenofobii w Polsce i Unii Europejskiej.

Druga część publikacji jest poświęcona aspektom międzynarodowym. W jej ramach zawarto artykuły poddające analizie pozycję Unii Europejskiej w globalnym świecie, oddziaływanie na nią Rosji oraz miejsce Polski, a także Belgii w powyższym ujęciu. Artykuł otwierający autorstwa Mariusza Węgrzyna jest bardzo ciekawą analizą Unii Europejskiej postrzeganej jako globalny gracz, przygotowaną jednakże w sposób bardzo złożony i zdecydowanie specjalistyczny, który wymaga od czytelnika znacznej wiedzy filozoficzno-politologicznej. Na tymże tle bardzo ciekawie również prezentuje się artykuł Kazimierza Kika, w którym przedstawia on Unię Europejską jako aktywny instrument funkcjonujący na arenie globalnej, posiadający zróżnicowane funkcje przy jednoczesnej paralelnej analizie stanowiska rządu polskiego w latach 2005–2007 oraz polskiego prezydenta. Kolejny artykuł w tej części został przygotowany przez Andrzeja Chodubskiego, który omawia najważniejsze współcześnie wyzwania globalne stojące przed społecznością międzynarodową i pozycję Polski na ich tle w odniesieniu do procesu integracji europejskiej. Ważne aspekty życia międzynarodowego mające wpływ na integrację, stanowisko i politykę Polski zostały również poruszone w tekstach Pawła Wróbla, Jakuba Wódki i Ryszarda Żelichowskiego. Drugi z Autorów, analizując kwestię hipotetycznego członkostwa Turcji w strukturach wspólnotowych, podjął się ciekawych rozważań, próbując odpowiedzieć na pytanie postawione w tytule i we wstępie artykułu: Czy Polska powinna wspierać staranie Turcji o członkostwo w Unii Europejskiej?<sup>2</sup> W bardzo interesujący sposób Autor zaprezentował obecną sytuację Turcji, omówił postawy polskich polityków oraz podkreślił znaczenie możliwej do zawiązania pomiędzy oboma państwami współpracy w zakresie polityki energetycznej. Prof. Ryszard Żelichowski natomiast zaprezentował dogłębną analizę problemów Belgii, które ujawniły się z dużą siłą po wyborach z 2007 roku. Autor podniósł kwestię modelowej federacji, która stanęła u progu rozpadu, a która paradoksalnie mogłaby służyć za przykład godzenia różnic i budowania konsensusu w ramach Unii Europejskiej.

W rozdziale trzecim scharakteryzowano aspekty społeczno-gospodarcze, mocno akcentując działania, polityki, instrumenty i inne kwestie wpływające na ekonomię państw członkowskich, jak i wspólnoty. Artykuł otwierający

<sup>2</sup> J. Wódka, *Czy Polska powinna wspierać starania Turcji o członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, (red.) J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2009, s. 374.



Witolda Jakubika jest złożonym opracowaniem zawierającym rozważania dotyczące globalizacji finansowej i krajowych determinantów wzrostu w Polsce, stanowiąc na niwie wielu prac dotyczących tegoż tematu swoiste „nowum analityczne”. Leokadia Oręziak natomiast rozważa w swoim tekście rolę Unii Europejskiej w dyscyplinowaniu finansów publicznych w Polsce, wskazując przy tym m.in. na takie zagadnienia, jak: wynikający ze stymulacji szybki wzrost gospodarczy oraz negatywy, do których zalicza wolne tempo konwergencji i wzrost zadłużenia.

Ostatnia część zatytułowana „Aspekty wojskowe” obejmuje analizę zmian w polskich siłach zbrojnych dokonanych po przystąpieniu do Unii Europejskiej, porównanie polskiej kultury bezpieczeństwa ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, wyzwania i zagrożenia występujące w drugim filarze oraz powstanie grup bojowych Unii Europejskiej.

Reasumując, uważam, iż niniejsza publikacja w sposób rzeczowy i dogłębny prezentuje zawarte w tytule zagadnienia, a jej współautorzy zachowują maksimum obiektywizmu i fachowości badawczej. Książka mimo obszernego zakresu materiału, jaki obejmuje, oraz wysokiego poziomu skomplikowania poruszanych tematów, jest napisana w sposób przystępny, zrozumiały i jasny, a – co ważniejsze – niezubożający, lecz wzbogacający treść opatrzoną faktami, przykładami i rzetelną analizą, w trakcie przeprowadzania której Autorzy często podejmowali polemikę ze stereotypami lub przedstawiali nowy punkt widzenia różnorodnych, jakże zresztą złożonych, kwestii. Zachowany podział treści nie tylko ułatwia przejście czytelnikowi drogi poznawczej, lecz równocześnie już na wstępie wskazuje skomplikowaną strukturę problemową, którą w takich opracowaniach należy uwzględnić. Publikacja stanowi więc nie tylko wartościową lekturę ze względów naukowo-poznawczych i jest użyteczna dla osób zawodowo zajmujących się tą tematyką, lecz także i dla tych, którzy chcą poszerzyć swoją wiedzę z powyższego zakresu i zrozumieć obecnie otaczającą nas rzeczywistość europejską oraz znaleźć odpowiedź na pytanie o miejsce Polski i zadania dla niej do wypełnienia w strukturze wspólnotowej.

*Paweł Olszewski*

IGOR CHALUPEC, CEZARY FILIPOWICZ  
*ROSJA, ROPA, POLITYKA*

PRÓSZYŃSKI MEDIA SP. Z O.O.  
WARSZAWA 2009, s. 270

Zagadnienie wykorzystywania surowców energetycznych przez Federację Rosyjską do osiągnięcia celów geopolitycznych jest tematem często przywoływanym w ostatnich kilku latach w Polsce. Mimo że na ten temat napisano wiele artykułów naukowych, brakuje aktualnych i obszernych opracowań książkowych. W tym kontekście zwraca uwagę pozycja autorstwa Igora Chalupca i Cezarego Filipowicza pt. *Rosja, ropa, polityka*, która ukazała się pod koniec 2009 r. nakładem wydawnictwa 'Prószyński i S-ka'. Jest to książka poświęcona największej inwestycji zagranicznej w historii Polski, tj. zakupu w 2006 roku przez PKN Orlen litewskiej rafinerii w Możejkach – AB Mazeikiu Nafta. Co warto podkreślić, autorami są osoby, które były bezpośrednio zaangażowane w transakcję. Igor Chalupiec, menedżer i finansista, był prezesem zarządu PKN Orlen w latach 2004–2007, a Cezary Filipowicz, doktor geologii, pełnił funkcję wiceprezesa zarządu PKN Orlen ds. wydobycia i handlu ropą w latach 2006–2008, a od 2007 roku również ds. inwestycji kapitałowych. Chalupiec i Filipowicz przedstawiają przebieg transakcji oraz jej polityczne, gospodarcze i prawne uwarunkowania, a ponadto charakteryzują rynek ropy naftowej w Europie Środkowo-Wschodniej i Azji Środkowej, a szczególnie najpoważniejszego gracza, tj. Federację Rosyjską. Wagę opisywanego tematu dla zrozumienia współczesnej geopolityki dobrze ilustruje przywołane w książce, za prof. Zbigniewem Brzezińskim, porównanie do „wielkiej szachownicy”, na której jedna z najważniejszych partii jest rozgrywana o dostęp do surowców energetycznych, głównie ropy i gazu oraz o kontrolę nad ich transportem w tym rejonie świata<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Patrz: Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1998.

Książka *Rosja, ropa, polityka* – jak czytamy we wstępie – powstała z myślą o wszystkich zainteresowanych stykiem polityki i biznesu na rynku surowców energetycznych, relacjami Rosji z Polską i Unią Europejską, tematyką bezpieczeństwa energetycznego. Autorzy wyrażają nadzieję, że książka będzie uznana za wartą przeczytania i potraktowana jako praktyczny podręcznik zarządzania nie tylko przez kadre menedżerską, ale również studentów nauk ekonomicznych i zarządzania. Z myślą o nich poświęcono nieco miejsca ówczesnej sytuacji PKN Orlen, wdrożeniu nowej strategii działania spółki oraz technice przeprowadzania dużej akwizycji.

Zaletą recenzowanej pozycji jest jej konstrukcja, mimo że dosyć rozbudowana, to logiczna i przejrzysta. Zawiera wstęp, dziesięć rozdziałów napisanych w porządku problemowym oraz obszerny aneks składający się z pięciu części, a także noty biograficzne i indeks nazwisk.

W rozdziale pierwszym, jako wprowadzenie do tematu, jest przedstawiona sytuacja w Rosji w latach 90. ubiegłego stulecia – okresu słabości państwa, kryzysów politycznych i załamania gospodarki, czasów, w których powstały fortuny nowych oligarchów – powszechnie porównywana w Rosji do jednego z najtrudniejszych okresów w historii, tj. *smuty*. W tym kontekście jest opisana historia wzlotu i upadku rosyjskiego giganta naftowego, należącej do Michaiła Chodorkowskiego firmy Jukos (Yukos Oil Company), która do roku 2006 była właścicielem Możejek. W 2003 roku rozpoczęła się realizacja kierowanego z Kremla planu, w wyniku którego Chodorowski został aresztowany i w pokazowym procesie skazany za unikanie płacenia podatków, a Jukos – w tym czasie doprowadzony do upadłości, zrujnowany i przejęty przez państwowe firmy. Upadek Jukosu to jednocześnie początek nowej ery w rosyjskiej polityce, silnej władzy sprawowanej przez prezydenta Władimira Putina, której jedną z podstaw stanowi wykorzystywanie surowców do osiągania celów zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. W kolejnych dwóch rozdziałach Igor Chalupiec przybliży okoliczności objęcia przez siebie posady prezesa zarządu PKN Orlen, a także przedstawia ówczesną pozycję rynkową tej największej firmy branży paliwowej w Europie Środkowo-Wschodniej. Rozdział czwarty, o takim samym tytule jak książka, ukazuje genezę zjawiska upolitycznienia kwestii surowców przez Moskwę. Przedstawiono tu znaczenie paliw kopalnych dla dzisiejszego świata, a także historię „kariery” ropy, która dziś sięga apogeum dzięki powszechnej motoryzacji oraz rozwojowi przeróbki petrochemicznej, pozwalającej uzyskiwać setki rodzajów tworzyw i włókien sztucznych. Jak słusznie podkreśla Igor Chalupiec, popyt na ropę naftową rósł i rośnie nieustannie. O ropę naftową wielokrotnie wybuchały wojny. W grę wchodziło przecież strategiczne paliwo

i ogromne pieniądze. Ropa nie tylko nie straciła na znaczeniu, ale jej rola wręcz wzrosła w ostatnich latach<sup>2</sup>. Autor opisuje mechanizmy funkcjonujące na rynkach naftowych, pomagając zrozumieć procesy, długo- i krótkofalowe działania podejmowane przez poszczególnych graczy – państwa i największe koncerny naftowe – zarówno w skali globalnej, jak i regionalnej. Ukazuje strategię Rosji na rynku węglowodorów polegającą na wykorzystywaniu kwestii surowcowych do osiągania celów politycznych, m.in. poprzez kontrolę sieci i infrastruktury przesyłowej. Jako poparcie tej tezy opisuje wiele przykładów działalności Kremla i rosyjskich koncernów w ostatnich latach, m.in. odcięcie od ropy łotewskiego portu w Ventspils, wykorzystywania ropociągu Družba jako karty w rozgrywkach politycznych z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, w tym z Polską, a także kontrolowania przez Rosję transportu ropy z rejonu Morza Kaspijskiego. Dla pełnego ukazania działań Moskwy są przywołane główne założenia państwowej strategii energetycznej, która otwarcie głosi, że Kreml traktuje ropę i produkty z niej jako element polityki zagranicznej. Następne dwa rozdziały dotyczą rafinerii w Możejkach oraz głównych konkurentów Orlenu w transakcji zakupu jej akcji – kazachskiego KazMunaiGaz, rosyjsko-brytyjskiej firmy TNK-BP oraz rosyjskiego Łukoil. Autor opisuje pozycję rynkową firmy oraz przesłanki decyzji kierowanego przez siebie zarządu Orlenu o zakupie litewskiej rafinerii. Jak podkreśla – oprócz biznesowych istniały również polityczne – głównie dotyczące poszerzenia strefy bezpieczeństwa energetycznego Polski i Litwy, a tym samym wschodnich rubieży UE. *Był to argument pozabiznesowy, ważny dla nas, ale szczególnie istotny z punktu widzenia przekonania do tego projektu polityków. A ropy od polityki oddzielić się nie da*<sup>3</sup>. Ponadto Autor przybliży czytelnikom punkt widzenia władz litewskich, bez zgody których nie doszłoby do sprzedaży Możejek. Charakteryzuje także proces negocjowania i składania ofert oraz jak została nazwana w jednym z podrozdziałów – „Moskiewską perspektywę” tej transakcji. Szczegółowo są przedstawione skomplikowane uwarunkowania prawne i finansowe operacji zakupu akcji Możejek od Jukosu, która była prowadzona jednocześnie na Litwie, w Holandii, Stanach Zjednoczonych oraz w Rosji, gdzie wobec znacjonalizowanego Jukosu moskiewski sąd wydał zakaz sprzedaży aktywów bezpośrednio lub poprzez spółki zależne. Dotyczyło to m.in. sprzedaży litewskiej rafinerii, której właścicielem była zarejestrowana w Holandii spółka-córka firmy Chodorkowskiego Yukos International UK B.V. Tej kwestii jest poświęcony w dużej mierze rozdział ósmy recenzowanej

<sup>2</sup> I. Chalupiec, C. Filipowicz, *Rosja, ropa, polityka*, Warszawa 2009, s. 65.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 114.

książki. Ponadto Autorzy przybliżają mechanizm zmuszenia Jukosu do upadłości i przejęcia jego majątku przez firmy państwowe, głównie Rostnieft. W całą operację aktywnie został zaangażowany aparat państwa rosyjskiego – inspektorzy podatkowi, prokuratorzy, sędziowie, państwowe koncerny naftowe i pomniejsi aktorzy tego procesu. Ostatnie dwa rozdziały ukazują finalizację transakcji przejęcia Możejek przez PKN Orlen. Towarzyszyły jej wydarzenia, które mogły w istotny sposób zaważyć na przyszłości rafinerii. Pierwsze z nich to odcięcie Możejek od rosyjskiej ropy przesyłanej rurociągiem Przyjaźń z Unieczy w Rosji na Białoruś i stamtąd na Litwę, które miało miejsce pod koniec lipca 2006 roku, a więc w czasie, gdy litewskie władze skłaniały się do podpisania umowy z Orlenem. Zdaniem operatora magistrali rurociągowych, rosyjskiej firmy Transnieft, nagle okazało się, że rura biegnąca do Możejek jest w fatalnym stanie technicznym i nie nadaje się do użytku. Stało się to w dniach ustalania grafików przesyłu ropy m.in. na Litwę. W ten sposób rafineria została odcięta od głównego źródła surowca, co mogło się stać poważnym argumentem przeciwko sprzedaży Możejek Orlenowi zarówno na Litwie, jak i w Polsce. Stawiało pod znakiem zapytania biznesowy sens transakcji, a dodatkowo mogło zburzyć reputację polskiej firmy. Jednak dzięki przygotowaniu na taki scenariusz i sprawnej reakcji służb odpowiedzialnych w obu rafineriach za dostawy, szybko udało się uruchomić drogą morską transport ropy wenezuelskiej na Litwę. Awaria rurociągu z ropą rosyjską w tamtym czasie nie mogła być przypadkowa, tym bardziej że wciąż jej nie usunięto. Kolejnym niebezpiecznym wydarzeniem był pożar jednej z najważniejszych instalacji produkcyjnych litewskiej rafinerii, który wybuchł 12 października 2006 roku. W konsekwencji zdolności produkcyjne zostały na długi czas zmniejszone o ok. połowę. Do dzisiaj nie zostały ujawnione przyczyny pożaru badane zarówno przez komisję wewnętrzną jak i rządową. Igor Chalupiec przywołał słowa przewodniczącego komisji zagranicznej rosyjskiej Dumy Państwowej Konstantina Kosaczowa, który dzień przed pożarem, w czasie oficjalnej wizyty w Wilnie, powiedział: (...) *strategia Rosji, potwierdzona na najwyższym szczeblu, jest taka, że dostawy ropy i innych surowych produktów o małym stopniu przerobu za granicę będą zmniejszane. (...) Decyzja o sprzedaży części pakietu akcji nie tej spółce, która ma ropę, było pierwszym ryzykownym krokiem, dlatego biznes staje się niestabilny. Niestabilność będzie gnębiła rafinerię, dopóki rafineria koniec końców nie zdecyduje, jakich partnerów wybrać.*<sup>4</sup> Ostatecznie transakcja zakupu rafinerii przez polski

<sup>4</sup> Ibidem, s. 268.

koncern została pomyślnie zamknięta 15 grudnia 2006 r., a 18 stycznia 2007 r. Chalupiec został odwołany z funkcji prezesa zarządu PKN Orlen.

Recenzowana książka zawiera aneks, w którym Autorzy szczegółowo opisują m.in. geopolityczną sytuację rynku ropy w rejonie Azji Środkowej, na Kaukazie i w obszarze Kaspijskim. Przedstawiają tu m.in. istniejące i planowane rurociągi, interesy poszczególnych dostawców i odbiorców surowców, charakterystykę politycznych uwarunkowań sektora naftowego. Bogactwo i strategiczne znaczenie tego rejonu potwierdza obecność największych światowych koncernów naftowych, które już pod koniec ZSRR zaczęły otwierać tam swoje przedstawicielstwa i rozpoczęły inwestycję w ropę. Autorzy poświęcają także uwagę szczególnie ważnemu z punktu widzenia polskiego bezpieczeństwa energetycznego rurociągowi Odessa – Brody (tzw. Euroazjatycki Korytarz Transportu Ropy). Przywołany w recenzowanej książce prof. Z. Brzeziński już w 1998 roku nazwał ten rurociąg „kręgosłupem niepodległej Ukrainy”. Głównym źródłem wiedzy w tym zakresie jest współautor książki Cezary Filipowicz, który od 1999 roku tkwił w samym centrum projektu połączenia rurociągowego Morza Czarneego z Morzem Bałtyckim; był on kolejno wiceprzewodniczącym rady nadzorczej, prezesem i wiceprezesem Międzynarodowego Towarzystwa Naftowego GOLDEN GATE, później dyrektorem polskiego przedstawicielstwa Ukrtransnafty i jednocześnie dyrektorem generalnym spółki SARMATIA – podmiotów zaangażowanych w to przedsięwzięcie. Ponadto w aneksie Autorzy w ciekawy sposób przedstawiają historię ropy, klasyfikacje surowca, tajniki przerobu, a także charakterystykę procesów produkcyjnych w różnych typach rafinerii. Wartość dodaną pozycji stanowią szczegółowe mapy oraz wiele ciekawych danych zebranych w czytelne tabele i wykresy oraz bogate w informacje o rynku naftowym przypisy.

Wadą książki jest nie do końca czytelna kwestia autorstwa poszczególnych jej części. Choć formalnie recenzowana książka ma dwóch Autorów, ale *de facto* głównym jest Igor Chalupiec. Większość treści jest napisana w pierwszej osobie liczby pojedynczej przez Chalupca, lecz pojawiają się również części podrozdziałów pisane w pierwszej osobie liczby mnogiej, których współautorem jest Cezary Filipowicz.

Igor Chalupiec, mimo że bez dużego dorobku w formie opublikowanych książek, bardzo sprawnie i ciekawie opisuje dosyć skomplikowaną materię, jaką jest rynek naftowy, oraz prawne, finansowe i polityczne kulisy transakcji akwizycji w sektorze energetycznym. Stawia wiele celnych pytań i udziela wyczerpujących odpowiedzi, np. o tym jak eksport ropy i sposób jej transportu wpisuje się w schemat działań politycznych Kremla oraz jaką rolę sektor naftowy odgrywa we współczesnej gospodarce i polityce. Na uwagę zasługują

ciekawe porównania, np. brytyjski tygodnik *The Economist* nazywa biblią w odcinkach dla światowego biznesu.

Na koniec pragnę zwrócić uwagę na osobisty wymiar książki *Rosja, ropa, polityka* – jest to w dużej mierze historia Igora Chalupca na stanowisku prezesa PKN Orlen, od momentu powołania aż do odwołania z tej funkcji. Recenzowaną książkę postrzegam jako publiczną odpowiedź na wiele wątpliwości i zarzutów dotyczących tej transakcji. Jednym z nich jest ta, że zakup Możejek został przeprowadzony na zlecenie i życzenie polityków, a zwłaszcza prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego. Jak podsumowuje Autor – było inaczej – czego dowodzi w recenzowanej pracy. Myślę, że Igor Chalupiec, pisząc książkę, chciał również przedstawić i wyjaśnić argumenty biznesowe, które leżały u podstaw decyzji Orlenu oraz stawić czoła krytykom tej transakcji. Jest to o tyle istotne, że zarówno w okresie finalizowania zakupu, jak i obecnie ta decyzja bywa opisywana jako błędna z biznesowego punktu widzenia. Chalupiec wielokrotnie musiał tłumaczyć i bronić zakupu Możejek<sup>5</sup>. Tym bardziej że litewska rafineria wciąż boryka się z problemem braku dostaw względnie taniej rosyjskiej ropy. Natomiast PKN Orlen musi ponosić dużo większe niż wstępnie przewidywane koszty obsługi kredytów zaciągniętych na sfinansowanie zakupu rafinerii. Jak podkreśla Autor, obecną sytuację Możejek i Orlenu znacznie utrudnił kryzys finansowy, którego nikt nie był w stanie przewidzieć w roku 2006.

Nie ulega wątpliwości, że przejęcie Możejek przez PKN Orlen to największa inwestycja zagraniczna w historii Polski, której tło stanowiły nie tylko decyzje biznesowe, lecz w dużej mierze polityczne. Autorom udało się przedstawić całą złożoność tej transakcji. Książka stanowi ważny i ciekawy głos w dyskusji na temat bezpieczeństwa energetycznego w Europie w kontekście strategii Kremla wykorzystywania węglowodorów jako instrumentu politycznego.

*Paweł Wróbel*

---

<sup>5</sup> Patrz: A. Grzeszak, *Oblężenie Możejek* – wywiad z Igozem Chalupcem, „Polityka”, 15 listopada 2009 r. oraz: A. Kublik, *Paliwa to nie jest branża dla dzieci* – wywiad z Igozem Chalupcem i Cezarym Filipowiczem, „Gazeta Wyborcza”, 6 września 2009 r.

J.H. DUNNING, S.M. LUNDAN  
*MULTINATIONAL ENTERPRISES AND THE GLOBAL ECONOMY*

SECOND EDITIO, CHELTENHAM: EDWARD ELGAR 2008  
s. 245

Zmiany w gospodarce światowej mają charakter dynamiczny i zachodzą pod wpływem procesów społecznych, gospodarczych, politycznych i kulturowych, z których każdy jest poddawany działaniu globalizacji rozumianej jako zjawisko lub stan światowej gospodarki. W procesach globalizacji gospodarki coraz większą rolę odgrywają korporacje transnarodowe (KTN), stanowiąc potężny i prężny krąg podmiotów w gospodarce i w wiodący sposób oddziałując na przemiany zachodzące na świecie.

Autorzy książki przedstawiają korporacje jako podmioty współtworzące proces globalizacji oraz stanowiące jedną z jego głównych sił napędzających.

Zarówno wśród naukowców, jak i w gronie ekspertów ekonomicznych nie ma obecnie powszechnej zgody w postrzeganiu globalizacji tak w materii teoretycznej, jak i praktycznej. Pełne porozumienie w tym środowisku dotyczy jedynie tego, że globalizacja istnieje i w znaczący sposób wpływa dziś praktycznie na wszystkie sfery naszego życia. W literaturze przedmiotu istnieje duża różnorodność w podejściu tak do analizy, jak i oceny tego zjawiska.

Na temat roli korporacji transnarodowych w gospodarce światowej zostało napisane już wszystko. Tymczasem mimo upływu lat zmieniający się charakter działalności KTN i dokonywanych przez nie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) sprawia, że tematyka ta przez cały czas pozostaje aktualna i nadal wzbudza liczne kontrowersje.

John Dunning, profesor Uniwersytetu Reading w Wielkiej Brytanii, autorytet w dziedzinie ekonomii międzynarodowej, już po raz drugi podjął się ambitnego zadania, jakim było opisanie roli korporacji transnarodowych w globalnej gospodarce. Tym razem współautorem publikacji jest Sarianna Lundan, profesor Szkoły Biznesu Uniwersytetu Maastricht.



W drugim wydaniu swojej książki Dunning stara się zanalizować raz jeszcze nurt literatury poświęconej teorii bezpośrednich inwestycji zagranicznych i korporacji transnarodowych. Równoległe z najnowszym nurtem ekonomii międzynarodowej, autor poświęca dużo miejsca kwestiom związanym z wyborem między eksportem, licencjonowaniem czy BIZ. Ponadto ważnym tematem książki stała się analiza źródeł szeroko rozumianych przewag technologicznych przedsiębiorstw międzynarodowych, określanych często mianem przewagi własnościowej, oraz wpływu ich działalności na działalność firm lokalnych w krajach goszczących.

Omawiana książka składa się z pięciu części, podzielonych na dwadzieścia jeden rozdziałów. Pod względem układu wydanie drugie niewiele różni się od pierwszego, natomiast zawiera wiele nowych treści – wszystkie rozdziały zostały dokładnie zaktualizowane i zmienione w celu uwzględnienia zachodzących zmian w gospodarce światowej i kierunków naukowych zainteresowań.

Cześć pierwsza zatytułowana „Fakty, teorie i historia” (*Fact, Theory and History*) składa się z sześciu rozdziałów<sup>1</sup> poświęconych charakterystyce najważniejszych aspektów procesu globalizacyjnego, w tym roli korporacji transnarodowych i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Autor prezentuje teorie korporacji transnarodowych i BIZ, rodzaje BIZ wg motywacji inwestorów bezpośrednich, znaczenie porozumień strategicznych korporacji oraz ewolucję korporacji transnarodowych i globalnej gospodarki na podstawie tzw. paradygmatu eklektycznego.

Według Dunninga, zagraniczne KTN, by móc produkować za granicą i konkurować z firmami kraju goszczącego, muszą posiadać pewne specyficzne atuty (*firm specific or ownership-specific advantages*). Ale posiadanie wyłącznie tych atutów (np. technologii, wiedzy menedżerskiej, specyficznych metod zarządzania) nie jest wystarczającym argumentem do wyjaśnienia dlaczego firma podejmuje BIZ. Posiadane atuty można wykorzystać poprzez transakcje rynkowe, takie jak eksport czy sprzedaż licencji. Muszą zatem wystąpić bodźce do zastąpienia transakcji rynkowych (eksportu czy sprzedaży licencji) produkcją prowadzoną za granicą. Bodźce do internalizacji rynku wewnątrz firmy są związane z kosztami transakcji rynkowych (*transaction costs*). Należą do nich znalezienie wiarygodnych dostawców czy odbiorców, niepewność dotycząca dostępności towarów i ciągłości dostaw, koszty poszu-

<sup>1</sup> Rozdział 1 – *Definitions and sources of data*, Rozdział 2 – *The extent and pattern of foreign direct investment*, Rozdział 3 – *The motives for foreign production*, Rozdział 4 – *Theories of foreign direct investment*, Rozdział 5 – *The determinants of MNE activity: the OLI paradigm revisited*, Rozdział 6 – *The emergence and maturing of international production: an historical excursion*.

kiwania i informacji, koszty negocjacji, koszty monitorowania i egzekwowania (dochodzenie wykonania umowy), koszty przygotowania i zabezpieczenia umowy, koszty ustalania ceny i innych warunków transakcji, koszty dotarcia z ofertą do kupującego, koszty miejsca wymiany i zawarcia transakcji, koszty asymetrii informacyjnej (wynikające z rzadkości przeprowadzania transakcji, z braku wiedzy o lokalnych warunkach wymiany). Szczególnie silne bodźce do internalizacji transakcji, czyli utrzymania kontroli nad posiadanymi przewagami (atutami), występują na rynkach wiedzy i technologii. Atuty firmy (*ownership-specific advantages*) w połączeniu z korzyściami z internalizacji tych atutów nie odpowiadają na pytanie o kraj inwestycji. Dlatego też trzecim elementem, na który zwraca uwagę J. Dunning, są atuty lokalizacyjne krajów goszczących BIZ. Największe szanse przyciągnięcia inwestycji mają kraje, które są w stanie zaoferować to, czego oczekują KTN, tj. dużych i dynamicznie rozwijających się rynków, krajów obfitych w zasoby naturalne, krajów posiadających tanią a zarazem dobrze wykwalifikowaną siłę roboczą, krajów, w których istnieją firmy warte przejęcia czy zakupu.

W rozdziale trzecim Autorzy książki koncentrują swoją uwagę na analizie rodzajów BIZ wg motywacji inwestorów. Wymieniają i poddają analizie następujące rodzaje BIZ:

- BIZ, których celem jest dostęp do zasobów naturalnych kraju goszczącego (*natural resources-seeking*), tj. dostęp do zasobów naturalnych (ropy naftowej, gazu ziemnego, surowców mineralnych, metalicznych, skalnych, drewna, płodów rolnych, wody, odnawialnych źródeł energii), dostęp do miejsc atrakcyjnych dla turystów ze względu na warunki klimatyczne, środowiskowe, przyrodnicze.
- BIZ mające na celu dostęp do zagranicznych rynków zbytu (*market-seeking*), tj. dostęp do dużych i dynamicznie rozwijających się zagranicznych rynków krajowych i regionalnych.
- BIZ zorientowane na zwiększenie efektywności (*efficiency-seeking*), tj. redukcja kosztów produkcji towarów i transportowanych usług, w tym usług korporacyjnych (księgowość, oprogramowanie, B&R).
- BIZ poszukujące zasobów strategicznych (*strategic assets-seeking*), tj. pozyskanie zasobów: *know-how*, technologii, patentów, wiedzy marketingowej, kanałów dystrybucyjnych oraz fizycznych aktywów firm zagranicznych.

W rozdziale czwartym Dunning prezentuje wybrane koncepcje teoretyczne dotyczące korporacji transnarodowych i bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Początkowo dla teoretyków z początku lat 60. obojętną była kwestia tego, czy przepływ kapitału realizowany był w formie inwestycji bezpośrednich, portfelowych, spekulacyjnych zakupów walut czy papierów wartości-

wych w krótkim terminie płatności. Innymi słowy, nie zauważano w tamtym czasie cech, które odróżniają BIZ od inwestycji portfelowych – wszakże kapitał finansowy stanowi ważny instrument BIZ, jednakże obok transferu kapitału, w przypadku BIZ, następuje także transfer technologii, maszyn, półproduktów, wiedzy, metod zarządzania czy metod marketingu. Celem teorii BIZ/KTN była odpowiedź na pytanie, skąd wzięły się KTN oraz BIZ, wyjaśnienie ich rozwoju i wzrostu oraz wszystkich czynników przyczyniających się do transnarodowego charakteru KTN, tj. które firmy, kiedy i dlaczego oraz w jakich formach podejmują produkcję międzynarodową. Dunning dokonuje analizy teorii, poczynając od klasycznych teorii handlu, makroekonomicznej analizy Mundella, by kolejno omówić teorię Hymera, teorię internalizacji, teorię cyklu życia produktu i model uppsalski.

W drugiej części książki zatytułowanej „Wewnątrz korporacji transnarodowych” (*Inside the Multinational Enterprise*), składającej się z trzech rozdziałów<sup>2</sup>, w rozdziale 7 autorzy prezentują strategię działalności korporacji, analizując jednocześnie proces internacjonalizacji. Analiza rozpoczyna się od przeglądu procesu internacjonalizacji korporacji transnarodowych jako przedłużenia krajowej działalności gospodarczej. Autor koncentruje się na strategicznym zarządzaniu zasobami i kompetencjami posiadanych lub nabywanych przez poszczególne przedsiębiorstwa, w celu osiągnięcia określonych zamiarów, (kiedykolwiek i gdziekolwiek jest to związane z działalnością przedsiębiorstw poza granicami krajów macierzystych). Wnioskiem z rozdziału 7 jest stwierdzenie, że wartość dodana poszczególnych produktów i/lub całkowitej działalności przedsiębiorstw jest wyjaśniana poprzez tzw. paradygmat OLI. Dunning stawia hipotezę, iż dana firma podejmie decyzje o zaangażowaniu się w BIZ za granicą pod warunkiem, że zostaną spełnione równocześnie następujące warunki:

- posiadanie pewnych specyficznych przewag konkurencyjnych nad lokalnymi firmami w kraju goszczącym, których źródłem mogą być m.in. zasoby w postaci posiadanej technologii, wiedzy i doświadczenia w zakresie marketingu i zarządzania (*ownership-specific advantages*);
- posiadanie przewag wynikających z wykorzystania własnych struktur organizacyjnych związanych z obniżeniem kosztów obsługi transakcji rynkowych oraz większą swobodą w polityce cenowej (*internalization-specific advantages*). Należą do nich koszty negocjacji, niepewność dotycząca cen

<sup>2</sup> Rozdział 7 – *Entry and expansion strategies of MNEs*, Rozdział 8 – *The organization of MNE activity: the internal network*, Rozdział 9 – *The organization of MNE activity: the external network*.

i jakości oferowanych towarów czy znalezienie wiarygodnych partnerów handlowych;

- istnienie pewnych atutów związanych z lokalizacją kraju goszczącego BIZ (*location-specific advantages*), tj. duży i dynamiczny rynek wewnętrzny, tania i wykwalifikowana siła robocza czy zasobność w surowce naturalne.

W rozdziale 8 Dunning podkreśla znaczenie innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych firm jako czynnika determinującego rozwój przedsiębiorstw oraz relacji wewnątrz firm. Rozdział 9 jest analizą wspólnych relacji, które przedsiębiorstwa mogą nawiązać z firmami zagranicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem spółek *joint venture* i aliansów strategicznych przedsiębiorstw. Z punktu widzenia zarówno ekonomicznego, jak i strategicznego Autor stara się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu jest możliwe określenie czynników wpływających na różne formy wzajemnych relacji między firmami. Empiryczne dowody na wzajemne związki między firmami są wciąż dość niejasne i rzadkie, jednakże Autor stwierdza, że temat ten stanie się prawdopodobnie jednym z najważniejszych obszarów badawczych w najbliższych latach. Podstawowym założeniem jest fakt, iż aby przetrwać, korporacje oraz państwa narodowe potrzebują środków, które mogą być nabywane i wykorzystywane tylko w ramach interakcji z innymi przedsiębiorstwami i państwami, które są właścicielami lub też sprawują kontrolę nad tymi środkami. Jeżeli pozycjonowanie w sieci firm i państw zapewnia uczestnikom strategiczne korzyści związane z ich ogólną pozycją konkurencyjną, to takie korzyści strategicznych powiązań mogą być kluczowym i nieuniknionym mechanizmem rozwoju tych podmiotów.

Część trzecia książki „Wpływ działalności KTN” (*The impact of MNE Activity*) składa się z ośmiu rozdziałów<sup>3</sup>, stanowi dyskusję na temat znaczenia korporacji transnarodowych w gospodarkach krajów macierzystych i goszczących.

Lokalizacja BIZ na rynkach krajów goszczących z reguły daje szansę szybszego wzrostu gospodarczego poprzez nowe inwestycje, modernizację aparatu wytwórczego, wzrost konkurencyjności i innowacji. Autorzy stwierdzają, iż ocena wpływu BIZ na gospodarkę kraju przyjmującego jest mimo wszyst-

<sup>3</sup> Rozdział 10 – *FDI, growth and development*, Rozdział 11 – *Technology and innovatory capacity: the role of firms*, Rozdział 12 – *Technology and innovatory capacity: the role of government*, Rozdział 13 – *Employment and human resource development*, Rozdział 14 – *The balance of payments and the structure of trade*, Rozdział 15 – *Market structure, performance and business practices*, Rozdział 16 – *Linkages, spillovers and clustering*, Rozdział 17 – *Distribution of the value added created by MNEs*, Rozdział 18 – *Political, cultural and social responsibility issues*.

ko trudna i wielopłaszczyznowa. Bilans pozytywnych i negatywnych efektów napływu BIZ jest specyficzny dla każdej gospodarki i zależy od wielu uwarunkowań (gospodarczych, społecznych i politycznych). Ogromne znaczenie dla przyciągnięcia BIZ i decyzji o reinwestycji zysków w kraju lokowania ma polityka państwa.

W przypadku krajów macierzystych wpływ BIZ na kondycję gospodarki, głównie na poziom eksportu, zatrudnienia czy płac, nie jest zjawiskiem jednorodnym. Z jednej strony kraje wspierają rozwój własnych korporacji transnarodowych, gdyż są one jednym z przejawów potęgi gospodarczej kraju a ich ekspansja, poprzez podejmowanie BIZ, jest wyrazem zagranicznej ekspansji gospodarczej tego kraju. Z drugiej strony KTN są często poddawane ostrej krytyce w samych krajach macierzystych, zwłaszcza ze względu na ich rzekomo niekorzystny wpływ na eksport, a przez to na bilans rachunku obrotów bieżących (poprzez zastępowanie eksportu) i płatniczy (poprzez dodatkowy wywóz kapitału). Obecnie odzwierciedleniem tej krytyki jest debata o delokalizacji produkcji towarów i usług do krajów o niskich kosztach i jej skutkach dla krajów macierzystych, wysoko rozwiniętych.

Część czwarta „Implikacje dla polityki” (*Implications for Policy*) składająca się z dwóch rozdziałów<sup>4</sup> dotyczy roli, jaką pełnią korporacje transnarodowe w tworzeniu polityki handlowo-inwestycyjnej na świecie. Rozdział 20 opisuje zmiany podejścia rządów narodowych do działalności korporacji z perspektywy rządów krajów goszczących i macierzystych. W okresie lat 60. i 70., rządy narodowe starały się koncentrować swoje wysiłki na wykorzystaniu korzyści płynących z BIZ, jak również wykorzystaniu macierzystych KTN do zdobywania zasobów, których brakowało. Zmiana nastawienia do KTN, jaką obserwujemy w latach 80. i 90. polegała na tym, iż zaczęto postrzegać macierzyste KTN jako narzędzie stwarzające szansę poprawy konkurencyjności gospodarki macierzystej.

Część 5, zatytułowana „Spojrzenie w przyszłość” (*Looking ahead*), składająca się z jednego rozdziału<sup>5</sup>, koncentruje się na opisie zmian, jakie zaistniały w gospodarce globalnej, poczynając od okresu od zakończenia pierwszej wojny światowej do czasów obecnych, odnosząc się w kolejnych okresach do znaczenia i roli jaką pełniły korporacje transnarodowe. Ponadto zwrócono uwagę na czynniki, jakie w przyszłości będą determinować kierunki, strukturę i rozmiary produkcji międzynarodowej. Podkreślona została szczególnie

<sup>4</sup> Rozdział 19 – *Governments and MNE activity: the unilateral response*, Rozdział 20 – *Governments and MNE activity: the multilateral response*.

<sup>5</sup> Rozdział 21 – *The future of MNEs in a global economy*.

rola technologii, nowych form organizacyjnych i znaczenie rządów narodowych.

Książka Johna Duninga i Sarianny Lundan stanowi doskonały przegląd literatury poświęconej przyczynom oraz skutkom działalności korporacji transnarodowych. Biorąc pod uwagę ogrom tej literatury, należy docenić wkład Autorów książki stanowiącej jedno z najbardziej obszernych kompendium wiedzy na temat tego rodzaju przedsiębiorstw. Książka ze względu na swój interdyscyplinarny charakter jest adresowana do licznych, bardzo zróżnicowanych odbiorców. W tym celu została napisana prostym językiem, zrozumiałym nawet dla osób niezajmujących się na co dzień ekonomią. Struktura książki jest gruntownie przemyślana, dzięki czemu jest przystępna również dla studentów pragnących zapoznać się z działalnością KTN. Ma wymiar dydaktyczny i może służyć jako lektura uzupełniająca typowe podręczniki z dziedziny ekonomii czy zarządzania międzynarodowego. Stanowi przede wszystkim niezastąpioną pomoc dla badaczy zajmujących się problematyką korporacji transnarodowych i bezpośrednich inwestycji bezpośrednich, ponieważ umożliwia im zapoznanie się z obszernym dorobkiem teoretycznym i empirycznym z tej dziedziny.

Z tego względu interdyscyplinarny charakter książki Duning i Lindan należy uznać za kluczową pozycję i obowiązkową lekturę dla wszystkich zainteresowanych problematyką działalności korporacji transnarodowych i dokonywanych przez nie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

*Rafał Jarosz*

## ŚWIAT W 2025. SCENARIUSZE NARODOWEJ RADY WYWIADU USA\*

ALFA SAGITTARIUS, KRAKÓW 2009, s. 260

Prognozy tylko czasem się sprawdzają

Futurystyczna wizja przyszłości przedstawiona w filmie „Seksmisja” Juliusza Machulskiego może budzić dziś uśmiech. Podobne uczucia budzą inne filmy science-fiction. 11 września 2001 runęło także kilka teorii dotyczących przyszłości stworzonych przez politologów, m.in. pogląd Fukuyamy o „końcu historii”, czyli świecie bez wojen niczym z piosenki Johna Lennona „Imagine” przedstawiającej równie idylliczną wizję. Czy prognoza Narodowej Rady Wywiadu USA przetrwa próbę czasu?

Do polskiego wydania czwartego raportu Rady wstęp napisała prof. Jadwiga Staniszkis, w którym ocenia przedstawioną wizję świata jako dramatyczną. Zwraca uwagę, że w raporcie sprzed 5 lat na temat tego, jak świat będzie wyglądać w roku 2020, Autorzy nie przewidzieli obecnego kryzysu ekonomicznego. Prof. Staniszkis zwraca też uwagę na to, że w raporcie Autorzy nie przyznali, że USA w Afganistanie i Iraku przyniosła efekty odwrotne od zamierzonych, np. osłabiając państwa, w których interweniowały USA. Raport mówi także o tym, że Japonia i Unia Europejska pogrążą się w stagnacji. Kryzys jest za to korzystny dla USA, bo uzdrowia mechanizmy gospodarcze. Jadwiga Staniszkis podziela natomiast pesymizm dotyczący zmniejszenia się roli Europy Środkowej w wyniku kryzysu. Antidotum może być powrót do koncepcji ściślejszej integracji europejskiej. Trzeba zaznaczyć, że raport powstał przed podpisaniem traktatu lizbońskiego.

---

\* Tytuł oryginału: *Global Trends 2025: A Transformed World.*

## Świat wielobiegunowy

Światem według Autorów raportu będą rządzić w najbliższej przyszłości paliwa, dostęp do wody i żywności oraz zmiany klimatyczne. USA pozostaną jedynym mocarstwem, ale coraz większą rolę będą pełnić Chiny i Rosja. Za rozwojem gospodarczym nie pójdzie jednak pełna demokratyzacja, choć do zwiększenia obszaru wolności będzie powodować bogacenie się klasy średniej. Państwa te budują dziś specyficzne dla siebie systemy półdemokratyczne, także kapitalizm w nich jest specyficzny, zatarta jest granica między własnością państwową i prywatną oraz biznesem a polityką. Bogacić będzie się Ameryka Południowa, Daleki Wschód i Rosja a z kryzysu najwcześniej wyjdą USA. Zdaniem Autorów raportu, coraz większe znaczenie będą miały organizacje ponadnarodowe a nie pojedyncze państwa. Bezpieczeństwu międzynarodowemu będzie nadal zagrażał terroryzm oraz państwa, tj. Iran lub Korea Płn. jeśli uda im się stworzyć użyteczną broń nuklearną. Użycie broni nuklearnej przez te państwa jest mało prawdopodobne w ciągu najbliższych 15 lat. Groźne może być natomiast wejście w posiadanie wiedzy na temat broni nuklearnej przez nowe państwa, które mogą użyć jej w konfliktach lokalnych. W Ameryce Południowej groźne będą nadal kartele narkotykowe. Skurczy się natomiast tzw. łuk niestabilności; państwa Bałkanów, Kaukazu, Afryki i Azji już dziś stabilizują się gospodarczo i politycznie. Możliwe jest też zjednoczenie Korei. Autorzy zwracają uwagę na dość oczywistą zależność między kryzysami gospodarczymi a ryzykiem konfliktów zbrojnych i destabilizacji. Ciekawie brzmi natomiast teza, według której na zmiany w świecie mają wielki wpływ charyzmatyczni przywódcy zarówno ci oceniani negatywnie, tj. Hitler, Stalin czy Mao Tse-tung lub pozytywnie, tj. Roosevelt czy Churchill.

## Nowy rodzaj wojen

Coraz więcej będzie cyberwojen polegających na atakach hackerskich, a informacja stanie się podstawowym narzędziem prowadzenia konfliktów. Na pola walki wkroczą gremialnie urządzenia bezzałogowe i roboty.

## Energia narzędziem geopolityki

Przez najbliższe 15 lat ropa i gaz będą znaczącym narzędziem w uzyskiwaniu geopolitycznych wpływów. Mogą wybuchnąć konflikty zbrojne, których celem będzie pozyskanie złóż. Gdy powszechne staną się nowe sposoby pozy-



skiwania energii, nastąpią także zmiany geopolityczne. Jednak czy to nastąpi nie jest pewne.

Kluczowa rola gazu i ropy wynikać ma między innymi ze wzrostu ludności o 1,2 miliarda w tym okresie, co utrudni coraz większej liczbie ludzi dostęp do paliw, żywności i wody. Główną niewiadomą wynikającą z raportu jest możliwość adaptacji do powszechnego użytku czystych źródeł energii. Nie tylko energii wiatrowej i wodnej, ale też ogniów paliwowych i czystych technologii węglowych. Zapotrzebowanie na ropę i gaz spowoduje wzrost zysków krajów, takich jak Rosja i Iran, co może doprowadzić do tego, że PKB Rosji zrówna się z PKB Wielkiej Brytanii. Sposobem na ograniczenie wzrostu wpływów tych państw może być skuteczne wdrażanie korzystania z innych źródeł energii.

Zwiększone zapotrzebowanie na energię spowoduje, że kraje OPEC zwiększą wydobycie ropy o 43%. Wzrost cen ropy spowoduje, że najbardziej pożądanym paliwem pozostanie węgiel, mimo tego że nie są powszechne sposoby uzyskiwania z niego energii w sposób czysty. Zmiany spowodują rozwój energetyki jądrowej, która jest sprawdzona i czysta.

Ze względu na długi czas wdrażania nowych technologii ropa i gaz stracą dominującą rolę najwcześniej po 2025 r. Przełom technologiczny spowoduje spadek znaczenia państw produkujących te surowce. Szczególnie boleśnie odczuje to zdaniem Autorów Arabia Saudyjska, Iran i Rosja. Do czasu wdrożenia nowych technologii kluczowym pojęciem dla państw uzależnionych od importu surowców będzie Bezpieczeństwo Energetyczne.

## Problemy z edukacją

Autorzy raportu zwracają uwagę, że choć większość krajów europejskich wydaje dziś 5% PKB na edukację, to niewiele europejskich uniwersytetów jest w światowej czołówce. Inwestycje w naukę i edukację powinny natomiast dać efekt na Dalekim Wschodzie.

## Zmiany demograficzne

W roku 2025 świat może liczyć 8 mld mieszkańców. Najwięcej ludności przybędzie w Indiach. Europa będzie kontynentem starych ludzi, jeśli nie skorzysta z imigracji. Podobne problemy będzie mieć Japonia. Imigracja spowoduje, że w Europie dwukrotnie wzrośnie liczba ludności muzułmańskiej. Afrykę nadal będzie dziesiątkować AIDS. Ludność Rosji skurczy się ze 141 mln do 130 mln.

## Nowe rozdanie gospodarcze i polityczne

Kryzys końca 2008 roku skłania coraz częściej polityków do podpisania nowego porozumienia regulującego światową gospodarkę, wzorowanego na porozumieniu z Bretton Woods z 1944 r., oraz reformy Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Zwiększenie liczby znaczących podmiotów politycznych będzie prowadziło także do stworzenia nowego ładu międzynarodowego. Innym czynnikiem sprzyjającym wyjściu z kryzysu jest ograniczenie konsumpcji w USA i wzrost oszczędności w krajach azjatyckich. Narodowa Rada Wywiadu USA wskazuje też na czynniki, które będą sprzyjać rozwojowi innowacyjnej gospodarki. Są to: płynność kapitału, elastyczny rynek pracy i otwarcie władz na kręgi biznesu, rozwój technologii telekomunikacyjnych i informatycznych, ochrona praw autorskich i popieranie kreatywności. Ciekawostką techniczną, wymienioną i rekomendowaną w raporcie, dotyczącą zarówno USA, jak i Chin oraz innych krajów rozwijających się, jest rozwijanie „Internetu rzeczy”, czyli niezależnych od człowieka połączeń między urządzeniami, tj. samochody, komputery, telefony, czego załączki są dziś widoczne w telefonii komórkowej i nawigacji GPS. Należy dodać, że system GPS jest własnością USA. To zalecenie powoduje ułatwienie w zbieraniu informacji przez rząd tego mocarstwa o urządzeniach z innych krajów.

### Ile warta ta prognoza?

Czy takie raporty są rzetelne, czy nie powstają po to, by ich autorzy udowodniali swoim pracodawcom przydatność? Można to ocenić subiektywnie. W przypadku tego raportu już kilka miesięcy po jego opublikowaniu niektóre jego tezy stały się nieaktualne, np. o przewidywanej stagnacji UE. Wszedł w życie traktat lizboński, który nadaje Unii osobowość prawną i tworzy nowe fundamentalne regulacje. Zapewne milej też czytać przedstawicielom władz USA, do których przede wszystkim raport jest adresowany, opinie, że USA pozostaną jedynym mocarstwem na świecie a nie będą jednym z kilku równorzędnych. Ze z kryzysem najlepiej poradzą sobie też Stany Zjednoczone a islamski terrorizm oraz antyamerykańskie nastroje zanikną same. Z drugiej strony wiele konsekwencji przewidywanych zmian już dziś można uznać za bardzo prawdopodobne. Należy do nich prognoza bogacenia się regionów świata biednych, rozwoju przemysłu grożącego środowisku naturalnemu i wynikającej z tego coraz większej roli paliw.

## NOTY O AUTORACH

**Mgr Eliza Bujnowska** – doktorantka w Instytucie Studiów Politycznych PAN w Warszawie.

**Prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer** – wykładowca, kierownik Katedry Międzynarodowych Stosunków Politycznych w WSHiP, wiceprzewodniczący Komitetu Nauk Politycznych PAN.

**Dr hab. Ewa Freyberg** – profesor nadzwyczajny SGH.

**Dr hab. Tomasz G. Grosse** – docent, pracownik naukowy w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

**Prof. zw. dr hab. Marian Guzek** – wykładowca w Wyższej Szkole Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie.

**Mgr Rafał Jarosz** – asystent w WSHiP.

**Dr Tadeusz T. Kaczmarek** – adiunkt, wykładowca w Wyższej szkole Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie.

**Mgr Marcin Matuzik** – dziennikarz.

**Dr Paweł Olszewski** – adiunkt, pracownik naukowy w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

**Prof. zw. dr hab. Leokadia Oręziak** – wykładowca w Szkole Głównej Handlowej oraz Wyższej Szkole Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie.

**Mgr Paweł Wróbel** – doktorant w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

INFORMACJA DLA AUTORÓW KWARTALNIKA  
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

1. W czasopiśmie mogą być publikowane prace naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki ekonomicznej i prawnej. Nadsyłane materiały powinny zawierać istotne przyczynki teoretyczne lub ciekawe zastosowanie empiryczne. Publikowane są także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Artykuły są przedmiotem recenzji, a warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w dwóch egzemplarzach znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z dyskietką w edytorze Microsoft Word lub w formie elektronicznej na adres: [wydawnictwo@lazarski.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.pl)
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony; podajemy najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego.
4. Zdjęcia i rysunki mogą być dostarczone w postaci oryginalnej (do skanowania) lub zapisane w formatach TIFF, GIF, BMP.
5. Do artykułu należy dołączyć **bibliografię** oraz **streszczenie**, podając **cel artykułu**, **zastosowaną metodykę**, **wyniki pracy** oraz **wnioski**. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

**Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa  
im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie**  
oferuje następujące publikacje:

1. Andrzej Ajnenkiel (red. nauk.), *W pięćsetlecie Konstytucji Nihil Novi. Z dziejów становienia prawa w Polsce*, Warszawa 2006.
2. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
3. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
4. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
5. Marek Chmaj (red. nauk.), *Prawo administracyjne, część ogólna*, wyd. II popr., Warszawa 2007.
6. Marek Chmaj (red. nauk.), *Prawo administracyjne materialne*, wyd. III popr., Warszawa 2008.
7. Marek Chmaj (red. nauk.), *Ustrój samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
8. Anna Drabarek, *Intuicja. Poznanie bezpośrednie*, Warszawa 2006.
9. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
10. Teresa Gardocka (red. nauk.), *Kary długoterminowe. Polityka karna. Wykonywanie. Warunkowe zwolnienia*, Warszawa 2006.
11. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
12. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
13. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
14. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, wyd. II popr. i uzup., Warszawa 2008.
15. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nacz.), kwartalnik WSHiP, nr 1/2007, 2-3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010.
16. Witold Jakóbiak (red. nauk.), *Gospodarka polska w procesie światowych przemian*, Warszawa 2006.
17. Stanisław Kalinkowski, Jerzy Andrzej Wojtczak-Szyszkowski, *Jure et legibus. Język łaciński dla studentów prawa*, wyd. II popr. i uzup., Warszawa 2006.
18. Jerzy Kisielnicki, *Zarządzanie organizacją. Zarządzanie nie musi być trudne*, Warszawa 2006.
19. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2004*, Warszawa 2006.
20. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2005*, Warszawa 2007.
21. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2006/2007*, Warszawa 2008.
22. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
23. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
24. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *Konstytucja RP z 1997 r. na tle zasad współczesnego państwa prawnego. Zagadnienia wybrane*, Warszawa 2006.
25. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
26. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.

27. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
28. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
29. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
30. Ewelina Milan, Małgorzata Sekuła, *Podstawy prawa cywilnego*, Warszawa 2006.
31. „Myśl Ekonomiczna i Prawna”, Maciej Krzak (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1(24)2009, 2(25)2009, 3(26)2009, 4(27)2009.
32. „Myśl Ekonomiczna i Prawna”, Marek Lubiński (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1(12)2006, 2(13)2006, 3(14)2006, 4(15)2006, 1(16)2007, 2(17)2007, 3(18)2007, 4(19)2007, 1(20)2008, 2(21)2008, 3(22)2008, 4(23)2008.
33. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
34. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
35. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
36. Stanisław Paweła (red. nauk.), *Prawo w okresie społecznych przemian*, Warszawa 2005.
37. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
38. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
39. Bartosz Szolc-Nartowski (tłum.), *Digesta Justyniańskie, Księga I*, Warszawa 2007.
40. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres*, (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.

Oficyna Wydawnicza  
Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego  
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43  
tel.: (0 22) 54 35 450  
fax: (0 22) 54 35 480  
e-mail: [wydawnictwo@lazarski.edu.pl](mailto:wydawnictwo@lazarski.edu.pl)  
[www.lazarski.pl](http://www.lazarski.pl)



Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego rozpoczęła działalność 1 października 1993 r. Obecnie oferuje studia na sześciu kierunkach: *prawo, administracja, stosunki międzynarodowe, ekonomia, finanse i rachunkowość, zarządzanie*, z których każdy posiada liczne specjalności. W 2007 r. Uczelnia uzyskała uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora nauk prawnych w dyscyplinie *prawo*.

Uczelnię Łazarskiego wyróżnia wysoki stopień umiędzynarodowienia; prowadzi w języku angielskim studia I i II stopnia w trybie stacjonarnym na dwóch kierunkach: *ekonomia* i *stosunki międzynarodowe*. Programy studiów otrzymały akredytację University of Wales z Wielkiej Brytanii. Absolwenci studiów prowadzonych w języku angielskim otrzymują dyplom licencjata (BA degree) lub magistra (MSc) wydany przez University of Wales. Uczelnia nawiązała współpracę z prestiżowymi uniwersytetami amerykańskimi: Georgetown University w Waszyngtonie, University of Kentucky w Lexington i University of Wisconsin w La Crosse. Współpracę tę symbolizuje i rozszerza także istniejący od 1 lipca 2007 roku Instytut Gospodarki Amerykańskiej i Stosunków Transatlantyckich, czego przykładem jest wiele konferencji i publikacji międzynarodowych.

Uczelnia jest również zaangażowana w kształcenie podyplomowe, prowadząc studia: półtoraroczne *MBA* (Master of Business Administration) dotyczące *zarządzania* oraz roczne z zakresu *zarządzania i marketingu, finansów i rachunkowości, Unii Europejskiej, przedsiębiorczości, prawa*.

Wykładowcy uczelni to znani w kraju i za granicą dydaktycy, którzy łączą pracę naukową z doświadczeniem zdobytym w znanych i cenionych na rynku firmach i instytucjach. Kadra dydaktyczna to również znakomici profesorowie z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Stanów Zjednoczonych.

Uczelnia Łazarskiego od lat zdobywa wysokie noty w rankingach szkół wyższych; jest niekwestionowanym liderem w rankingach wśród uczelni niepaństwowych.