

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA

2(37) 2012



Uczelnia Łazarzkiego

RADA PROGRAMOWA / PROGRAM BARD

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

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BARD

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

REDAKTORZY JĘZYKOWI / LINGUISTIC EDITORS

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

REDAKTORZY STATYSTYCZNI / STATISTIC EDITORS

Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najechalski

REDAKTORZY TEMATYCZNI / THEMATIC EDITORS

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

RECENZENCI ZAGRANICZNI / FOREIGN REVIEWERS

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

RECENZENT / REVIEWER

prof. zw. dr hab. Mieczysław Tomala

REDAKTOR NAUKOWY /

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

KOREKTA

Elżbieta Buszko

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

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

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

oraz w serwisie The Central European Journal of Social Sciences and Humanities: <http://cejsh.icm.edu.pl/>

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2012

ISSN 2081-5913

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego

02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43

tel. (22) 54-35-450

www.lazarski.pl

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, www.elipsa.pl

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	11
-------------------	----

ARTYKUŁY

Leokadia Oręziak

Pierwszy pakiet pomocowy dla Grecji – założenia i efekty	17
--	----

Krzysztof Beck

Przewyciężenie problemu przywłaszczania w ramach społecznej gospodarki rynkowej	44
--	----

Edgar Czop

Gaz łupkowy w Polsce – ryzyko środowiskowe czy perspektywa uniezależnienia od zagranicznych dostaw?	75
--	----

Józef M. Fiszer

Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (sukcesy i porażki) ..	90
--	----

Tomasz G. Grosse

Dwie wizje integracji europejskiej. Refleksje po szczycie UE w grudniu 2011 roku	120
---	-----

Piotr Madajczyk

Stanowisko niemieckie w sprawie przyjęcia Turcji do Unii Europejskiej	139
--	-----

Zygmunt Janiec

Współpraca zamiast integracji. Brytyjskie zmagania z Traktatami Rzymskimi	161
--	-----

RECENZJE

Jean-Pierre Chevènement, „ <i>La France est-elle finie?</i> ” (Kamil Jaworski)	213
Ronald D. Asmus, <i>Mała wojna, która wstrząsnęła światem.</i> <i>Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu</i> (Jakub Wódka)	218
Joanna Sanecka-Tyczyńska, <i>Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości</i> (Adrian Chojan)	222
Noty o Autorach	229

CONTENTS

Editorial	11
-----------------	----

ARTICLES

Leokadia Oręziak

The First Tranche of Aid to Greece – Assumptions and Effects	17
--	----

Krzysztof Beck

Overcoming the Problem of Appropriation in the Social Market Economy	44
---	----

Edgar Czop

Shale Gas in Poland. Environmental Risk or Prospect for Independence from Foreign Supplies?	75
--	----

Józef M. Fiszer

Polish Presidency of the Council of the European Union (Successes and Failures)	90
--	----

Tomasz G. Grosse

Two Visions of the European Integration. Reflections after the European Union Summit in December 2011	120
--	-----

Piotr Madajczyk

German Stand on the Issue of Turkey's Accession to the European Union	139
--	-----

Zygmunt Janiec

Cooperation Instead of Integration. British Struggle with the Treaties of Rome	161
---	-----

REVIEWS

- Jean-Pierre Chevènement, „*La France est-elle finie?*”
(Kamil Jaworski) 213
- Ronald D. Asmus, *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu [Little War that Shook the World. Georgia, Russia and the Future of the West]*
(Jakub Wódka) 218
- Joanna Sanecka-Tyczyńska, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości [Citizens' State and Political Community. A Study of Law and Justice' Political Thought]* (Adrian Chojan) 222
- Notes on the Authors 229

ОГЛАВЛЕНИЕ

От редакции	11
-------------------	----

СТАТЬИ

Леокадия Орэнзяк (Leokadia Oręziak)

Первый пакет помощи для Греции – основные положения и результаты.	17
---	----

Кшиштоф Бэцк (Krzysztof Beck)

Преодоление проблемы присвоения в рамках социальной рыночной экономики.	44
---	----

Эдгар Чоп (Edgar Chop)

Сланцевый газ – социологический риск или перспектива обретения независимости от иностранных поставок?	75
--	----

Юзеф М. Фишер (Józef M. Fischer)

Польское председательство в Совете Европейского Союза (успехи и неудачи)	90
---	----

Томаш Гжегож Гроссе (Tomasz G. Grosse)

Два видения европейской интеграции. Размышления после саммита ЕС в декабре 2011 года	120
---	-----

Пётр Мадайчик (Piotr Madajczyk)

Позиция Германии в вопросе о принятии Турции в Европейский Союз	139
---	-----

Зигмунт Янец (Zygmunt Janiec)

Сотрудничество вместо интеграции. Британская борьба против римских трактатов	161
---	-----

РЕЦЕНЗИИ

- Жан-Пьер Шевеньи (Jean-Pierre Chevenement), „Конец ли Франции?”
[“*La France est-elle finie?*”], (Камиль Яворски – Kamil Jaworski) . . 213
- Рональд Д. Асмус (Ronald D. Asmus), *Маленькая война, которая
потрясла мир. Грузия, Россия и будущее Запада*
(Якуб Вудка – Jakub Wódka 218
- Йоанна Саниецка-Тычиньска (Joanna Saniecka-Tuczynska), *Гражданское
государство и политическое содружество. Исследования
политической мысли Права и Справедливости*
(Адриан Хоян – Adrian Chojan) 222
- Замечания об Авторах 229

OD REDAKCJI

Kolejny, drugi już w 2012 roku numer naszego kwartalnika, który oddajemy do rąk Czytelników, podobnie jak wszystkie do tej pory opublikowane numery „Myśli Ekonomicznej i Politycznej”, zasługuje na wnikliwą lekturę ze względu na bogatą zawartość merytoryczną. Staramy się bowiem publikować artykuły i studia dotyczące spraw ważnych z punktu widzenia naukowego, w tym także aktualnych problemów, zjawisk i procesów o charakterze ekonomicznym, społecznym, politycznym i międzynarodowym. W dobie globalizacji i międzynarodowej integracji, które determinują współczesne stosunki międzynarodowe, przede wszystkim zaś pogłębiają współzależności między państwami i narodami, procesy i problemy o charakterze ekonomicznym, jak np. światowy kryzys finansowy czy kryzys finansów publicznych w strefie euro, wywołują wiele zmian o charakterze politycznym i *vice versa*. Procesy i zjawiska o charakterze politycznym, np. terroryzm międzynarodowy, wojna w Afganistanie czy Iraku, rodzą nowe problemy o charakterze ekonomicznym, dotyczące nie tylko państw bezpośrednio w nich zaangażowanych, lecz obejmują całe regiony, kontynenty czy wręcz kulę ziemską. Świat współczesny staje się coraz bardziej dynamiczny i zarazem nieprzewidywalny, jeśli idzie o poszczególne zjawiska, wydarzenia i procesy, których dziś jesteśmy świadkami. Coraz częściej zawodzą dotychczasowe teorie naukowe i modele badawcze, a wielu wybitnych badaczy i ekspertów bezradnie rozkłada ręce lub głosi kasandryczne wizje dla Europy i świata, jak np. Paul Krugman, laureat Nagrody Nobla z ekonomii, który ostrzega, że tempo, w jakim rozwijają się ostatnie wydarzenia, szczególnie w Europie, pozwala przypuszczać, że katastrofa wisi w powietrzu. Wtóruje mu Warren Buffett, argumentując że Unia Europejska nie może mieć wspólnej waluty i jednocześnie różnej kultury fiskalnej. Nie można być – twierdzi – w połowie wolnym, a w połowie niewolnikiem.

Procesu, który prawdopodobnie już się rozpoczął, nie da się zatrzymać, chyba, że odejdziemy od reguł demokracji i bardziej zdyscyplinujemy polity-

ków, którzy dziś źle rządzą Europą i światem. To jednak mało realne. I tak, mamy do czynienia z błędnym kołem, a świat mimo tych problemów, idzie swoją drogą, tworząc nowy ład międzynarodowy.

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

W części pierwszej publikujemy trzy ciekawe artykuły i studia. Otwiera ją artykuł prof. Leokadii Oręziak poświęcony sytuacji finansowej Grecji, a szczególnie przyczynom wciąż narastającego jej zadłużenia i działaniom anty kryzysowym, które podejmuje Unia Europejska, aby nie dopuścić do rozpadu tzw. eurolandu.

Kolejny w tej części artykuł to opracowanie Krzysztofa Becka, który dotyczy społecznej gospodarki rynkowej oraz jej ułomności, a zwłaszcza problemu przywłaszczania i jego negatywnych skutków dla firm. Autor stawia ciekawą tezę, a mianowicie, że przedsiębiorstwa – dążąc do maksymalizacji zysku – w sytuacji gdy ich inwestycje mogą zostać przywłaszczone przez inne firmy, rezygnują z nich. W rezultacie następuje pogorszenie ich efektywności i regres.

Z kolei Edgar Czop pisze o gazie łupkowym w Polsce, jego zasobach oraz szansach i zagrożeniach, obawach i nadziejach z nim związanych. Przedstawia wiele ciekawych tez i hipotez oraz dochodzi do wniosku, że mimo wielu występujących zagrożeń, wydobywanie gazu łupkowego w Polsce może być przedsięwzięciem opłacalnym i z wielu względów korzystnym.

Natomiast w części drugiej kwartalnika, politologicznej, mamy cztery interesujące artykuły i studia naukowe. I tak, prof. Józef M. Fiszer pisze o sukcesach oraz porażkach polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Tezą główną opracowania jest stwierdzenie, że prezydencja ta była wydarzeniem bezprecedensowym w dziejach naszego państwa i miała duże znaczenie polityczne, społeczne, kulturalne, ekonomiczne, naukowe i międzynarodowe, a jej konsekwencje będą jeszcze długo dawały o sobie znać. Autor dowodzi, że mimo przesłanek negatywnych, niesprzyjających polskiej prezydencji, i braku spektakularnego sukcesu – jej bilans jest pozytywny, a Polska zasługuje na uznanie i wysoką ocenę, gdyż zdaliśmy ten trudny egzamin, mimo znikomego doświadczenia i wielu różnych problemów.

W pewnym sensie z wymienionym artykułem koresponduje kolejny tekst autorstwa Tomasza Grzegorza Grosse. Celem artykułu jest próba pokazania dwóch kierunków rozwoju integracji europejskiej w okresie po wejściu w życie w 2009 r. traktatu lizbońskiego i w warunkach kryzysu finansowego w strefie euro. Autor poddaje analizie model wspólnotowy i międzynarodowy integracji europejskiej w kontekście wyników szczytu Unii Europejskiej z grudnia 2011 r. Zdaniem autora, szczyt ten wzmocnił w Unii Europejskiej tendencje integracyjne o charakterze międzyrządowym.

Następny artykuł to ciekawe opracowanie Piotra Madajczyka, które pokazuje stanowisko niemieckie w sprawie przyjęcia Turcji do Unii Europejskiej. Zdaniem autora, jedną z kluczowych dyskusji politycznych toczonych obecnie w RFN jest ta o sytuacji muzułmańskich imigrantów w Niemczech, pochodzących w większości z Turcji. Łączy się ona z drugą, równie istotną, a mianowicie o celowości poszerzenia Unii Europejskiej o Turcję. Niemcy nie są przy tym wyjątkiem wśród państw Unii ze swoimi wątpliwościami, czy członkostwo Turcji i jej pełny udział w europejskiej integracji przyniosłyby więcej korzyści, czy też trudności.

Ostatni w tej części tekst to obszerny i ciekawy artykuł pióra Zygmunta Jańca dotyczący stanowiska Wielkiej Brytanii wobec traktatów rzymskich i europejskiej integracji. Autor stawia tu także wiele oryginalnych i ciekawych tez. Pisz m.in., że jest to kraj specyficzny, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego dzieje, tradycje, kulturę, także kulturę polityczną oraz położenie i politykę zagraniczną, co wywierało i wywiera nadal istotny wpływ na stanowisko Wielkiej Brytanii wobec kontynentalnych projektów integracyjnych.

Całość prezentowanego tomu zamykają trzy recenzje książek, które również powinny zainteresować ekonomistów, politologów, specjalistów, teoretyków i praktyków, a także doktorantów i studentów. Jedna z nich jest poświęcona współczesnej Francji, druga dotyczy wojny gruzińsko-rosyjskiej, która wybuchła w sierpniu 2008 roku i miała ogromny wpływ na zmiany w globalnym układzie sił. Natomiast trzecia recenzja odnosi się do pracy poświęconej myśli politycznej partii Prawo i Sprawiedliwość oraz jej wizjom państwa obywatelskiego.

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

Życząc wszystkim Czytelnikom interesującej lektury, zachęcamy do współpracy z naszą Redakcją i w ogóle z Uczelnią Łazarzkiego w Warszawie, jedną z najlepszych szkół wyższych w Polsce.

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

A R T Y K U Ł Y

PIERWSZY PAKIET POMOCOWY DLA GRECJI – ZAŁOŻENIA I EFEKTY

1. UWAGI WSTĘPNE

W wyniku kryzysu gospodarczego, który wybuchł w 2007 r., drastycznie pogorszyła się sytuacja finansów publicznych większości krajów Unii Europejskiej, w tym także należących do strefy euro. Poważny kryzys zadłużenia publicznego, który zaczął się pod koniec 2009 r. i dalej trwa w niektórych krajach strefy, skłania do postawienia pytania, jakie błędy popełniono przy określaniu zasad jej funkcjonowania, a potem ich realizacji w praktyce. Wtedy, gdy tworzono strefę euro, było wiadomo, że mogą pojawić się problemy z nadmiernym zadłużeniem jednego lub kilku krajów członkowskich. Twórcy strefy mieli jednak nadzieję, że rynki finansowe poprzez coraz wyższe oprocentowanie obligacji skarbowych będą w stanie wywierać presję na kraje mające nadmierne deficyty budżetowe oraz zbyt duże zadłużenie publiczne. Zakładali także traktatowy zakaz finansowania deficytów przez bank centralny oraz zakaz przejmowania długu przez inne kraje (*no-bail-out clause*) będzie istotnym czynnikiem zniechęcającym te kraje do kumulowania zbyt dużego długu. Obecnie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zakaz ten jest zawarty w artykule 125. Poprzednio, czyli przed wejściem w życie w grudniu 2009 r. Traktatu Lizbońskiego, zakaz ten był określony w art. 103 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Ponadto oczekiwano, że postanowienia traktatowe (obecnie art. 126 TFUE, poprzednio art. 104 TWE) dotyczące dyscyplinowania polityki budżetowej krajów członkowskich oraz regulacje wydane na podstawie tych postanowień, a zawarte w Pakcie Stabilności i Wzrostu¹, powinny tworzyć ograniczenia dotyczące powstawania nadmiernych deficytów.

¹ Na temat zasad funkcjonowania Paktu Stabilności i Wzrostu zob. szerzej: L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 60–77.

Dodatkowo, realizacja celów określonych w ramach tzw. strategii lizbońskiej, przyjętej w 2000 r., miała służyć poprawie międzynarodowej konkurencyjności krajów członkowskich i przyczynić się do ograniczenia ryzyka powstawania trwałej nierównowagi zewnętrznej. Wiadomo bowiem, że występująca przez dłuższy czas taka nierównowaga przyczynia się do utrzymywania się deficytu w bilansie obrotów bieżących oraz do pogarszania się stanu finansów publicznych. U jej podłoża leży na ogół postępujący spadek konkurencyjności kraju na skutek szybszego niż w innych krajach członkowskich wzrostu cen oraz kosztów robocizny. Dotychczasowe funkcjonowanie strefy euro unaocznilo, że stworzone w jej ramach mechanizmy w poważnej sytuacji kryzysowej nie zadziałały w taki sposób, jak pierwotnie oczekiwano.

Korzystając z faktu przynależności do strefy euro i jej wysokiej wiarygodności kredytowej, kraje charakteryzujące się wieloma słabościami strukturalnymi finansów publicznych i już istniejącym wysokim zadłużeniem publicznym były w stanie pożyczać na rynkach finansowych po niskim koszcie. Koszt ten był zbliżony do stosowanego w tym czasie wobec takich krajów, jak Niemcy czy Holandia, cieszących się bardzo wysoką wiarygodnością kredytową. Grecja była jednym z tych krajów, które miały bardzo łatwy dostęp do finansowania długu publicznego na rynkach finansowych. W praktyce rynki te dostosowały się do wysokich potrzeb pożyczkowych tego kraju, zgłaszanych przez wiele lat zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny. Grecja była więc w stanie pozyskiwać finansowanie potrzeb budżetowych stosunkowo tanio, mimo narastających problemów strukturalnych. Wyrażna reakcja uczestników rynków finansowych nastąpiła dopiero wtedy, gdy już wystąpiły poważne problemy z emisją obligacji skarbowych w związku ze znaczącym oprocentowaniem zaciąganych pożyczek. Powstało też poważne zagrożenie przeniesienia się problemów także na inne kraje strefy euro mające trudną sytuację finansów publicznych.

Praktyka pokazała także, że uchwalony w 1997 r. i zmodyfikowany w 2005 r. Pakt Stabilności i Wzrostu nie był dostatecznie skuteczny w dyscyplinowaniu polityki budżetowej krajów członkowskich strefy euro. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy był brak zdecydowanego i kategorycznego podejścia unijnych instytucji (Komisji Europejskiej i Rady Ecofin) wobec tych, które prowadziły zbyt luźną politykę budżetową i dopuszczały do nadmiernych deficytów. Określone w Pakcie zasady dość często były interpretowane zbyt liberalnie zarówno w odniesieniu do małych krajów, jak i dużych. W rezultacie tak prewencyjne (zapobiegawcze), jak i represyjne (określane też jako odstrasżające) oddziaływanie Paktu okazało się dalekie w stosunku do potrzeb. Warto podkreślić, że monitorowanie ze szczebla Unii ewolucji sytuacji poszczególnych

krajów w dziedzinie międzynarodowej konkurencyjności było niewystarczające. Nie udało się więc w porę skłonić krajów, gdzie spadek konkurencyjności był największy, do podjęcia działań przeciwdziałających pogarszaniu się ich zewnętrznej równowagi. Ten niedostatek monitorowania był przynajmniej częściowo rezultatem niedostatecznej świadomości i wynikającego z tego pewnego niedoszacowania problemów, które mogą powstać dla jednolitego obszaru walutowego w sytuacji, gdy różnice w konkurencyjności okażą się zbyt duże.

Z dzisiejszej perspektywy wyraźnie widać, że wiara twórców strefy euro w korygujące i dyscyplinujące oddziaływanie rynków finansowych na zadłużające się kraje nie była uzasadniona. W tej sytuacji słabość unijnych rozwiązań regulujących nadzór nad krajową polityką budżetową przyczyniły się do powstania ogromnego kryzysu zadłużenia w przypadku niektórych krajów członkowskich strefy euro.

2. MECHANIZM WSPARCIA FINANSOWEGO DLA KRAJÓW DOTKNIĘTYCH KRYZYSEM ZADŁUŻENIA

Szybkie pogarszanie się sytuacji finansowej Grecji i rosnące koszty pożyczek obligacyjnych emitowanych przez ten kraj i coraz większe trudności w uplasowaniu ich na rynkach finansowych wymusiły potrzebę podjęcia przez unijne instytucje nadzwyczajnych działań, by nie dopuścić do faktycznej niewypłacalności tego kraju, a także innych krajów strefy euro. Najważniejszym z nich stało się ustanowienie w 2010 roku mechanizmu finansowego, składającego się ze specjalnego funduszu unijnego, obejmującego Fundusz Europejskiej Stabilności Finansowej – EFSF (*European Financial Stability Fund*) oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej – EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*) oraz pożyczek z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Przyjęto, że ten specjalny unijny fundusz powinien dysponować kwotą 500 mld EUR, przy czym na podstawie środków pochodzących z budżetu ogólnego UE do dyspozycji potrzebujących krajów miała być postawiona kwota 60 mld EUR w ramach EFSM, zaś opierając się na gwarancjach rządów krajów członkowskich kwota 440 mld EUR – w ramach EFSF. Jeśli chodzi o środki z MFW, stanowiące uzupełnienie tej pomocy, ustalono, że będzie to kwota 250 mld EUR, co miało zapewnić pakiet pomocowy dla krajów strefy euro na łączną kwotę 750 mld EUR.

EFSF jest podmiotem działającym na podstawie prawa Luksemburga, utworzonym na bazie porozumienia między krajami strefy euro w celu

udzielania pożyczek tym krajom niezbędnych dla refinansowania spłat istniejącego zadłużenia publicznego. Pożyczki te są uwarunkowane realizacją przez dany kraj określonego programu dostosowawczego. EFSM został ustanowiony na podstawie Rozporządzenia Rady nr 407/2010 z 11 maja 2010, umożliwiającego Komisji Europejskiej pozyskanie w imieniu Unii Europejskiej kwoty 60 mld EUR w celu udzielenia pożyczek krajom członkowskim mającym poważne problemy finansowe².

Zgodnie z założeniami wypracowanymi przez kraje strefy euro i MFW w pierwszych miesiącach 2010 r., pomoc z pakietu ratunkowego powinna być dostępna dla każdego kraju strefy euro, który może jej potrzebować. Fakt, że Unia zdołała się porozumieć z MFW w sprawie stworzenia tego funduszu, przyczynił się do pewnego złagodzenia silnego w tym czasie niepokoju dotyczącego możliwej niewypłacalności Grecji, a także niektórych innych krajów należących do strefy euro, a mianowicie Irlandii, Portugalii, a także Hiszpanii.

Przyjęty w maju 2010 r. mechanizm wsparcia finansowego dla krajów strefy euro dotkniętych kryzysem zadłużenia w założeniu miał być rozwiązaniem przejściowym, w ramach którego może być udzielona pomoc krajom członkowskim mającym problemy ze spłatą kolejnych rat istniejącego zadłużenia publicznego oraz pozyskaniem środków na finansowanie bieżącego deficytu budżetowego. Stworzenie tego mechanizmu było reakcją na nadzwyczajną sytuację, w której część krajów strefy euro, a w szczególności Grecja, znalazła się w następstwie kryzysu gospodarczego. Założono, że w ramach mechanizmu możliwe będzie udzielenie wsparcia finansowego; powinno być ono jednak obwarowane stosunkowo surowymi warunkami, podobnymi do tych, jakie dotychczas stosował w swej praktyce MFW. Jeśli chodzi o sposób pozyskania kwoty 440 mld EUR (stanowiącej część z ogólnej sumy pomocy 500 mld EUR, do której zobowiązała się Unia), to przewidziano, że będzie ona pożyczona na rynku finansowym, zaś kraje członkowskie udzielą swych gwarancji dla tych pożyczek na bazie stosownych porozumień międzyrządowych. To specyficzne dla Unii, niestosowane uprzednio w praktyce na szerszą skalę, rozwiązanie (określane też jako *Special Purpose Vehicle – SPV*) okazało się konieczne, by umożliwić udzielenie pomocy finansowej zadłużonemu krajowi bez naruszania przepisów traktatu, zakazujących przejmowania przez Unię Europejską i jej kraje członkowskie długu publicznego innych krajów członkowskich oraz ich podmiotów publicznych (art. 125 TFUE). Bez tego

² Szerzej na temat EFSF zob. „Financial Stability Review” (European Central Bank) December 2010, s. 56–57.

udzielenie w ramach Unii zadłużonym krajom pomocy finansowej na większą skalę byłoby praktycznie niemożliwe.

3. POSTĘPUJĄCY PROCES NARASTANIA ZADŁUŻENIA GRECJI

Do najważniejszych przyczyn wybuchu kryzysu zadłużenia w Grecji należy zaliczyć prowadzenie przez ten kraj przez długi czas zbyt luźnej polityki budżetowej zarówno przed wejściem do strefy euro, jak i potem, od 2001 r., kiedy kraj ten włączył się do unii walutowej. Niedostatecznej dyscyplinie w polityce kształtowania finansów publicznych sprzyjała możliwość pożyczania przez grecki rząd środków na rynkach finansowych po stosunkowo niskim koszcie, zbliżonym do tego, jaki występował w przypadku krajów strefy euro o najlepszej wiarygodności kredytowej. W 2009 r. deficyt budżetowy w Grecji wzrósł gwałtownie na skutek oddziaływania globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Nie bez znaczenia okazało się także przekazywanie unijnym instytucjom przez greckie władze zniekształconych danych statystycznych, co wprowadziło w błąd uczestników rynku.

Grecja jako kraj członkowski strefy euro nie dysponuje już własną walutą narodową, nie jest więc w stanie zmniejszyć realnej wartości długu poprzez politykę monetarną. Ponadto, podobnie jak i pozostałe kraje strefy euro, kraj ten nie może poprzez deprecjację waluty narodowej poprawiać swej międzynarodowej konkurencyjności. Wyższa konkurencyjność towarów greckich poprzez wzrost eksportu stanowiłaby czynnik sprzyjający wzrostowi gospodarczemu, a w rezultacie przezwyciężeniu problemu zadłużenia publicznego. Ponieważ strefa euro nie jest państwem federalnym, nie jest możliwa typowa dla takiego państwa znacząca redystrybucja dochodu między regionami poprzez system finansów publicznych, pozwalająca łagodzić problemy regionów słabszych ekonomicznie. Grecja nie ma więc możliwości korzystania z tego rodzaju transferów fiskalnych z innych krajów członkowskich strefy, by przynajmniej częściowo wyrównać zmniejszające się wpływy budżetowe oraz finansować rosnące potrzeby w zakresie wydatków socjalnych związanych z recesją. Ograniczone są też możliwości poprawy sytuacji poprzez większe zatrudnienie greckich pracowników za granicą, gdyż siła robocza w Grecji nie charakteryzuje się wystarczająco dużą mobilnością. Oznacza to, że problemów dla rynku pracy związanych z recesją nie da się w znaczący sposób łagodzić poprzez migrację pracowników do innych krajów członkowskich. Globalny kryzys gospodarczy wyraźnie pokazał, że strefa euro nie jest optymalnym obszarem walutowym, na którym mobilność czynników produkcji,

w tym siły roboczej, stanowi jeden z czynników równoważących brak możliwości dostosowywania kursu walutowego do zmieniającej się sytuacji makroekonomicznej kraju.

Zauważalne problemy z regulowaniem zadłużenia publicznego przez Grecję zaczęły występować pod koniec 2009 r. Wyrazem tego stały się kolejne obniżki przez agencje ratingowe oceny wiarygodności kredytowej tego kraju. I tak np. w styczniu 2010 r. oprocentowanie 10-letnich greckich obligacji skarbowych osiągnęło poziom 6,09% i było niemal dwukrotnie wyższe od oprocentowania obligacji niemieckich, wynoszącego 3,24%, a szacowany wtedy deficyt budżetowy Grecji w 2009 roku wynosił 12,7%, zaś dług publiczny 113% PKB (a w rzeczywistości okazał się znacznie wyższy – zob. dalej tabela 2)³. W styczniu 2010 r. zostały podjęte nieformalne dyskusje w obrębie instytucji UE na temat udzielenia temu krajowi wsparcia finansowego, w tym także przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Na samym początku tych dyskusji powstały obawy, że zabieganie przez Unię o pomoc z MFW nie rzutuje korzystnie na ogólny obraz strefy euro w świecie. Z tego powodu uznano, że najlepiej byłoby, gdyby Grecja nie korzystała z tego źródła pomocy zewnętrznej i gdyby taka pomoc Grecji została udzielona tylko przez samą Unię. Czynnikiem, który istotnie przyczynił się do włączenia MFW do mechanizmu wsparcia finansowego dla Grecji oraz innych krajów strefy euro było to, że Fundusz ma wieloletnie doświadczenie w udzielaniu pomocy finansowej zadłużonym krajom i w zarządzaniu związanymi z nią ekonomicznymi programami dostosowawczymi. Chodziło w szczególności o doświadczenia MFW w stawianiu krajom znajdującym się w kryzysie surowych wymogów w zakresie polityki gospodarczej i egzekwowaniu przyjętych przez nie zobowiązań. W trudnych dyskusjach wewnątrz Unii w sprawie pomocy finansowej dla Grecji istniały poważne obawy, czy same unijne instytucje będą w stanie postawić przed krajem ubiegającym się o pomoc tego rodzaju wymagania. Za kluczowy czynnik, który zdecydował o udziale MFW w zapewnieniu temu krajowi, a potem także Irlandii i Portugalii wsparcia finansowego, można uznać potrzebę pozyskania bezprecedensowo dużych funduszy i ograniczone własne możliwości krajów strefy euro oraz Unii jako całości w wyasygnowaniu potrzebnej kwoty.

Coraz gorsza sytuacja finansów płatniczych Grecji stworzyła obawy, że kryzys zadłużenia publicznego może rozprzestrzenić się na inne kraje członkowskie, w szczególności na Hiszpanię, Portugalię, Irlandię oraz Włochy, tworząc w ten sposób zagrożenie całej strefy euro. W procesie kształtowania

³ Por. *EU explores loan to Greece*, „European Voice” z 21.01.2010.

pakietu ratunkowego dla Grecji istotnym problemem do pokonania stało się znalezienie rozwiązania uwzględniającego zapis zawarty w art. 125 Traktatu o funkcjonowaniu UE mówiący, że „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państwa członkowskiego ani ich nie przejmuje” (*no bail-out clause*). Określenie zasad unijnej pomocy finansowej dla Grecji stało się sprawą bardzo pilną z uwagi na rosnące obawy co do braku środków na spłatę przez ten kraj przypadających na 2010 r. rat zadłużenia publicznego, przy czym zagrożenie to dotyczyło płatności, które miały być dokonane już w kwietniu i maju tego roku. Niemal w ostatniej chwili, bo dopiero w marcu 2010 r., Rada UE uzgodniła, że wszelka pomoc finansowa dla Grecji, oprócz środków zapewnianych przez Unię, będzie współfinansowana przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. W wyniku presji ze strony Niemiec postanowiono także, że kraje UE mogą udostępnić Grecji swoje środki finansowe tylko na warunkach zbliżonych do warunków rynkowych. Nie został zatem wtedy określony jakikolwiek limit oprocentowania pożyczek, które miały stanowić wsparcie dla Grecji, co oznaczało, że będzie ono reagować na wszelkie pogorszenie wiarygodności finansowej tego kraju.

Na początku kwietnia 2010 r. oprocentowanie 10-letnich greckich obligacji skarbowych osiągnęło poziom przekraczający 7 proc. i było wyższe od oprocentowania niemieckich obligacji skarbowych już o ponad 4 pkt. proc. Od czasu wejścia Grecji do strefy euro w 2001 r. było to najwyższe oprocentowanie tych greckich papierów skarbowych, choć w świetle poziomu, do którego doszło to oprocentowanie, np. na wiosnę 2011 r. (ponad 16 proc.), nie był to jeszcze poziom drastycznie wysoki.

4. GŁÓWNE ZAŁOŻENIA POMOCY FINANSOWEJ DLA GRECJI

Pomoc finansowa, przyznana Grecji w 2010 r., stanowi element wskazanego wyżej mechanizmu finansowego skonstruowanego dla ratowania krajów strefy euro, które popadły w kryzys zadłużenia. Ogólne warunki, jakie postawiono Grecji, zostały określone w porozumieniu zawartym 3 maja 2010⁴. Przyjęto, że będzie ono realizowane w 2010 r. oraz w latach 2011–2013 po to, by kraj ten mógł odzyskać zaufanie ze strony rynków finansowych, niezbędne

⁴ *Greece – Memorandum of Economic and Financial Policies, May 3, 2010*, <http://www.slideshare.net/arestos/memorandum-of-economic-and-financial-policies> (2.03.2012).

do samodzielnego pozyskiwania środków na finansowanie deficytu budżetowego i regulowanie płatności z tytułu długu publicznego. Uzgodniono, że głównym celem realizacji przez Grecję programu dostosowawczego powinno być zredukowanie deficytu budżetowego do 3% PKB do 2014 r., a także doprowadzenie do tego, by od 2013 r. relacja długu publicznego do PKB zaczęła spadać. Rząd Grecji zadeklarował silną determinację w realizacji tych celów. W uzgodnionym pakiecie pomocowym dla Grecji przewidziano, że pozostałe kraje strefy euro (w ramach porozumień dwustronnych z Grecją) zapewnią pożyczki na kwotę 80 mld EUR, a MFW – w ramach porozumienia *stand-by* z tą instytucją – kwotę 30 mld EUR. Strony uzgodniły, że implementacja programu będzie monitorowana na bazie określonych kryteriów ilościowych oraz ustalonych wymogów odnośnie zmian strukturalnych w greckiej gospodarce. Ponadto, zaplanowano 12 kwartalnych przeglądów stanu realizacji programu, które miały być dokonywane wspólnie przez EBC, Komisję Europejską oraz MFW.

Główne założenia programu, który Grecja zobowiązała się realizować w zamian za pomoc finansową, zostały określone w Memorandum dotyczącym programu. W dokumencie tym wskazano m.in. następujące wymagania wobec tego kraju⁵:

1. Dokonanie zmian w polityce kształtowania dochodów oraz świadczeń społecznych i dostosowanie jej do wyznaczonych celów dotyczących redukcji deficytu budżetowego i długu publicznego. Zmiany te powinny służyć także trwałej poprawie cenowej i kosztowej konkurencyjności kraju. Zmiany w zasadach zabezpieczenia społecznego powinny prowadzić do skorygowania istniejącej nierównowagi w finansach publicznych, w tym uwzględniać skutki budżetowe procesu starzenia się społeczeństwa.
2. Zapewnienie stałego monitorowania płynności oraz złych kredytów w bankach w celu utrzymania stabilności sektora finansowego.
3. Przeprowadzenie reform strukturalnych w celu zwiększenia zdolności gospodarki do produkcji, oszczędności i eksportu, w tym, m.in. poprzez modernizację sektora publicznego oraz uelastycznienie i zwiększenie efektywności rynku pracy, jak również rynku towarów i usług, stworzenie lepszych warunków do inwestowania oraz ograniczenie sektora państwowego w gospodarce.

Analizując bardziej szczegółowo działania wskazane w memorandum, warto zwrócić uwagę na:

⁵ Ibidem.

- zmniejszenie wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz zasiłków społecznych (przy zachowaniu ich minimalnej wysokości określonej przepisami wewnętrznymi),
- odejście od wypłacania tzw. trzynastej i czternastej emerytury (przy zapewnieniu częściowej kompensaty tej zmiany dla osób pobierających emeryturę mniejszą niż 2500 EUR miesięcznie),
- wyeliminowanie tzw. trzynastej i czternastej pensji w przypadku wszystkich zatrudnionych (z zastrzeżeniem, że dla osób zarabiających mniej niż 3000 EUR miesięcznie powinna być zapewniona roczna dopłata w wysokości 1000 EUR),
- zmniejszenie bieżących wydatków instytucji publicznych, w tym wszystkich ministerstw,
- obciążenie specjalnymi podatkami m.in. wysoce dochodowych firm oraz wielkich majątków, a także konsumpcji dóbr luksusowych.

W memorandum wskazano, że zaplanowane redukcje wydatków budżetowych powinny doprowadzić do 2013 roku do zmniejszenia ich relacji do PKB o około 7 pkt. proc., co miałyby oznaczać praktycznie niemal całkowite zniwelowanie wzrostu udziału tych wydatków, wynoszącego 8 pkt. proc. PKB od czasu wejścia Grecji do strefy euro. Założono, że wydatki inwestycyjne również powinny zostać zredukowane, natomiast pozostałe przesunięte do tych dziedzin, gdzie mogą przyczynić się do zwiększenia efektywności wykorzystania Funduszy Strukturalnych z Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że oprócz bieżących działań na rzecz zmniejszenia wydatków budżetowych oraz zwiększenia wpływów do budżetu, w programie dostosowawczym przyjęto do realizacji przez Grecję, których konsekwencje finansowe mają charakter długoterminowy. Działania te to przede wszystkim:

- *reforma emerytalna* – mająca prowadzić do ustabilizowania systemu emerytalnego i zapobiec jego niewypłacalności dzięki lepszemu powiązaniu między wpłacanymi składkami a otrzymywanymi świadczeniami emerytalnymi. Założono m.in. zwiększenie wieku emerytalnego do 65 lat oraz ograniczenie zjawiska wcześniejszego przechodzenia na emeryturę;
- *reforma służby zdrowia* – w celu ograniczenia kosztów jej finansowania, w tym poprzez zastosowanie odpowiedniego systemu księgowości w szpitalach i innych placówkach medycznych, zmianę stosowanego przez nie mechanizmu kształtowania kosztów i cen, a także poprzez regularny audyt i publikację sprawozdań finansowych tych podmiotów;
- *reforma podatkowa* – nastawiona na zwiększenie efektywności oraz sprawiedliwości systemu podatkowego, w tym poprzez zastosowanie większej progresji w podatku od dochodów osobistych, ograniczenie ulg i zwolnień,

wprowadzenie bardziej skutecznych środków w celu zwalczania zjawiska unikania i uchylania się od opodatkowania. Działania przewidziane w obszarze VAT to m.in. obowiązek wystawiania dokumentów potwierdzających dokonanie zakupu oraz dokumentowania przez konsumentów dokonywanych przez nich wydatków;

- *poprawa funkcjonowania administracji publicznej i zwiększenie jej skuteczności w ściąganiu podatków* – m.in. dzięki pomocy technicznej ze strony MFW. Uznano za konieczne bardziej skuteczne egzekwowanie podatków zwłaszcza od największych podatników, od osób najbardziej zamożnych, a także od tzw. samozatrudnionych. Jako pilne zadanie wskazano zapewnienie większej skuteczności w stosowaniu sankcji wobec podatników, którzy nie wywiązują się z zobowiązań podatkowych;
- *zmiany w zarządzaniu finansami publicznymi* – w wyniku wprowadzenia odpowiednich procedur monitorowania procesu pozyskiwania dochodów budżetowych i realizacji wydatków, stworzeniu strategii średnioterminowej dla budżetów na wszystkich szczeblach władzy publicznej, ustanowienia i przestrzegania limitów wydatków przy tworzeniu projektów budżetu, oraz powołaniu do życia niezależnej agencji fiskalnej, podległej parlamentowi, a mającej za zadanie kontrolę procesu budżetowego;
- *poprawa systemu zarządzania długiem publicznym* – w celu zapewnienia niezbędnej przejrzystości całego procesu emisji pożyczek obligacyjnych i obsługi długu;
- *zmiany w systemie sprawozdawczości, gromadzeniu i publikowaniu danych statystycznych dotyczących sektora publicznego* – tak, by minimalizować ryzyko niedoszacowania poziomu deficytu budżetowego oraz długu publicznego, które w przeszłości skutkowało m.in. przekazaniem przez władze Grecji nieprawdziwych informacji dotyczących stanu finansów publicznych kraju instytucjom Unii Europejskiej oraz uczestnikom rynków finansowych. Dla realizacji tego celu za konieczne uznano m.in. nadanie pełnej niezależności głównemu urzędowi statystycznemu Grecji oraz zapewnienie mu odpowiedniej pomocy technicznej w realizacji jego funkcji, w tym zwłaszcza ze strony Komisji Europejskiej.

Program działań uzgodniony w 2010 r. przez Grecję z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Komisją Europejską i Europejskim Bankiem Centralnym jest w zasadzie standardowym programem stosowanym w praktyce przy udzielaniu pomocy finansowej przez MFW dla krajów mających problemy ze spłatą zadłużenia. Istotą takiego programu była dotychczas na ogół poważna redukcja wydatków budżetowych oraz pozyskanie dodatkowych wpływów do budżetu. W programach takich zakłada się ponadto przeprowa-

dzenie przez kraj otrzymujący pomoc finansową poważnych reform strukturalnych, służących wzmocnieniu potencjału dla wzrostu gospodarczego kraju i zapewnieniu możliwości obsługi długu publicznego.

Analizowane memorandum jest porozumieniem określającym główne kierunki działań naprawczych, które Grecja zobowiązała się podjąć w zamian z pomoc międzynarodową, którą zobowiązała się dostarczyć Unia Europejska i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Szczegółowym aktem prawnym zobowiązującym Grecję do realizacji działań w celu poprawy stanu finansów publicznych jest Decyzja Rady UE nr 2010/320/EU z 10 maja 2010 r.⁶, podjęta na podstawie art. 126 (9) oraz 136 TFUE. W tej decyzji Rada powołała się na przekazane jej 1 kwietnia 2010 r. przez Grecję szacunkowe dane, że w 2010 r. deficyt budżetowy w tym kraju może osiągnąć poziom 13,6% PKB. Biorąc to pod uwagę, a także przewidywane utrzymywanie się słabej koniunktury gospodarczej w 2010 r. i następnych latach, Rada zgodziła się na wydłużenie o 2 lata (do końca 2014 r.) terminu na skorygowanie deficytu budżetowego do poziomu 3 proc. PKB. Rada uwzględniła tu fakt, że według dostępnych wówczas informacji dług publiczny Grecji na koniec 2009 r. wyniósł 115% PKB, a także założyła możliwość, że dług ten może być wyższy o 5–7 pkt. proc. po zakończeniu weryfikacji przez unijne instytucje prawidłowości systemu sprawozdawczości w Grecji. W analizowanej decyzji Rada stwierdziła także, że założona redukcja deficytu budżetowego wymaga, by od 2014 r. dług publiczny przestał narastać. Zwróciła także uwagę na fakt, że występujące od dawna deficyty budżetowe i wynikające z nich rosnące zadłużenie publiczne przyczyniły się do podważenia zaufania rynku do możliwości Grecji zapewnienia obsługi tego długu. W swej decyzji zatem Rada wskazała, że Grecja musi natychmiast podjąć działania na bezprecedensową skalę, by powstrzymać wzrost relacji długu do PKB i odzyskać możliwość samodzielnego pozyskiwania środków na rynkach finansowych. Podstawową przyczyną uchwalenia przez Radę wskazanej decyzji było to, że wsparcie finansowe przyznane Grecji wspólnie przez MFW i Unię Europejską (a praktycznie biorąc kraje strefy euro) jest związane z koniecznością spełnienia przez ten kraj ustalonych warunków. Rada przyjęła, że wsparcie to, w formie pożyczek z MFW oraz pożyczek bilateralnych od krajów strefy euro, będzie koordynowane przez Komisję Europejską. Kolejne transze pomocy finansowej dla Grecji zostały powiązane z respektowaniem przez ten kraj wymagań oraz

⁶ Por. *Council Decision of 10 May 2010 addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit*, OJ L 145 z 11.6.2010.

terminów określonych w tej decyzji. W tym akcie prawnym zostały wyraźnie zdefiniowane cele do realizacji przez grecki rząd, a najważniejsze z nich to⁷:

- zmniejszenie deficytu budżetowego do poziomu: 8,0% PKB w 2010 r., 7,6% PKB w 2011 r., 6,5% w 2012 r., 4,9% w 2013 r. oraz 2,6% w 2014 r.;
- osiągnięcie spadkowej tendencji długu publicznego w relacji do PKB: 133,2% PKB w 2010 r., 145,2% w 2011 r., 148,8% w 2012 r., 149,6% w 2013 r. oraz 148,4% w 2014 r.

W analizowanej Decyzji Rady z 10 maja 2010 r. zostały szczegółowo wskazane działania, jakie Grecja powinna podjąć w ramach programu dostosowawczego (zob. tabela 1).

Tabela 1

Działania wyznaczone Grecji do realizacji w ramach programu dostosowawczego – na podstawie Decyzji Rady nr 2010/320/EU z 10 maja 2010 r.

Termin	Wyznaczone działania oraz szacowane efekty dla budżetu (roczne)
Koniec czerwca 2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wprowadzenie progresywnej skali podatkowej w odniesieniu do wszystkich źródeł dochodu i jednakowego traktowania dochodów pochodzących z pracy i kapitału. 2. Uchwalenie ustawy znoszącej wszystkie zwolnienia podatkowe. 3. Zmniejszenie najwyższych emerytur (oszczędności 500 mln EUR). 4. Zredukowanie bonusów świątecznych przyznanych urzędnikom służby cywilnej (oszczędności 1,5 mld EUR). 5. Podwyższenie stawki VAT (dodatkowe wpływy budżetowe 1,8 mld EUR). 6. Zwiększenie akcyzy na paliwa, papierosy i alkohol (dodatkowe wpływy 1 mld EUR). 7. Uchwalenie ustawy reformującej i upraszczającej lokalną administrację publiczną. 8. Uchwalenie ustawy ułatwiającej podejmowanie działalności gospodarczej. 9. Zredukowanie inwestycji publicznych o 500 mln EUR w stosunku do planu. 10. Przeniesienie na specjalny centralny rachunek środków budżetowych przeznaczonych na współfinansowanie projektów realizowanych z Funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w celu unieвозмоżliwienia przeznaczenia ich na inne cele. 11. Wzmocnienie nadzoru nad bankami, zwiększenie wymagań odnośnie sprawozdawczości oraz przeprowadzenie w bankach tzw. testów odpornościowych (<i>stress tests</i>).

⁷ Ibidem.

Tabela 1 cd.

Termin	Wyznaczone działania oraz szacowane efekty dla budżetu (roczne)
Koniec września 2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. W projekcie budżetu na 2011 rok wprowadzenie środków konsolidacji fiskalnej stanowiących co najmniej 3% PKB, w tym: <ol style="list-style-type: none"> a) obejmujących zamrożenie indeksacji emerytur, b) wprowadzenie na lata 2011-2013 tzw. podatku kryzysowego wobec najbardziej zyskowych firm, c) zwiększenie bazy opodatkowania VAT poprzez objęcie tym podatkiem niektórych usług dotychczas z niego zwolnionych, d) przesunięcie 30% towarów i usług objętych stawką zredukowaną VAT do opodatkowania stawką podstawową, zwiększenie opodatkowania dóbr luksusowych. 2. Uchwalenie ustawy reformującej system emerytalny, przewidującej m.in.: <ol style="list-style-type: none"> a) ujednolicenie wieku przechodzenia na emeryturę na poziomie 65 lat w odniesieniu do kobiet i mężczyzn, b) zredukowanie górnego limitu wysokości emerytury, stopniowe zwiększanie minimalnego okresu składkowego niezbędnego dla uzyskania emerytury, d) wprowadzenie od 2020 roku automatycznego mechanizmu wiążącego wiek przejścia na emeryturę z dalszym oczekiwanym okresem trwania życia. 3. Uchwalenie ustaw zwiększających efektywność administracji podatkowej. 4. Uruchomienie niezależnego przeglądu administracji publicznej i realizowanych programów socjalnych finansowanych z budżetu. 5. Podjęcie comiesięcznej publikacji statystyk (na bazie kasowej) o dochodach i wydatkach publicznych.
Koniec grudnia 2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uchwalenie ustawy umożliwiającej reformę systemu negocjowania płac w sektorze prywatnym, przewidującej obniżenie wynagrodzenia za nadgodziny, zwiększenie elastyczności w kształtowaniu czasu pracy oraz umożliwienie ustalania w lokalnych porozumieniach płacowych niższego wzrostu płac niż przewidziany w porozumieniach sektorowych. 2. Reforma ustawodawstwa dotyczącego ochrony zatrudnienia, przewidująca m.in. wydłużenie do jednego roku okresu zatrudnienia próbnego, zwiększenie znaczenia krótkoterminowych umów o pracę. 3. Ustanowienie jednolitego systemu zamówień publicznych z jednostką centralną odpowiedzialną za przestrzeganie procedur przetargowych oraz ich kontrolę. 4. Uproszczenie przepisów dotyczących wydawania zezwoleń na prowadzenie określonej działalności przemysłowej oraz wykonywanie niektórych zawodów. 5. Poprawa zarządzania majątkiem publicznym. 6. Wprowadzenie środków mających na celu zniesienie istniejących ograniczeń w świadczeniu usług.

Tabela 1 cd.

Termin	Wyznaczone działania oraz szacowane efekty dla budżetu (roczne)
Koniec marca 2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wprowadzenie jednolitej dla całego sektora publicznego siatki wynagrodzeń uwzględniającej osiąganą efektywność oraz wyznaczone zadania. 2. Wprowadzenie zmian wynikających z kontroli administracji publicznej przeprowadzonych przez zewnętrzne, niezależne instytucje.
Koniec września 2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wprowadzenie do projektu budżetu na 2012 rok środków konsolidacji fiskalnej wynoszących co najmniej 2,2% PKB, obejmujących w szczególności: <ol style="list-style-type: none"> a) opodatkowanie normalną stawką VAT dóbr i usług objętych dotychczas stawką zredukowaną (dodatkowe wpływy budżetowe najmniej 300 mln EUR), b) dalsze zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym (by oszczędzić co najmniej 600 mln EUR rocznie), c) wprowadzenie akcyzy na napoje bezalkoholowe (300 mln EUR), d) podwyższenie podatku od nieruchomości poprzez aktualizację danych służących wymiarowi podatku (dodatkowe wpływy budżetowe 200 mln EUR), e) zamrożenie nominalnego poziomu emerytur, f) zmniejszenie wydatków na zasiłki dla bezrobotnych (oszczędności 500 mln EUR), g) zwiększenie wpływów z podatku od gier (dodatkowe wpływy 225 mln EUR). 2. Łagodzenie obciążeń podatkowych dotyczących fuzji i przejęć przedsiębiorstw. 3. Uproszczenie procedur celnych dotyczących eksportu i importu,
Koniec grudnia 2011	Wzmocnienie systemu zarządzania środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Council Decision of 10 May 2010 addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit*, OJ L 145 z 11.6.2010.

Analiza zadań (środków), które zostały wyznaczone do realizacji przez Grecję w zamian za pomoc finansową w ramach porozumienia o pomocy finansowej przyznanej temu krajowi przez MFW oraz bilateralnie przez kraje strefy euro, wskazuje na bardzo szeroki obszar zmian uznany za konieczne przez Radę, by powstrzymać degradację finansów publicznych tego kraju i stworzyć pole do ich naprawy. Realizacja określonych w decyzji zadań wymagała od Grecji ogromnego wysiłku legislacyjnego, a w efekcie porozumienia głównych sił politycznych co do kierunku niezbędnych reform i poparcia dla

nich ze strony społeczeństwa. Grecja została zobowiązana do przekazywania Komisji Europejskiej i Radzie kwartalnych raportów zawierających informacje o wprowadzanych środkach, określonych tą decyzją, wraz z informacją o ich skutkach dla budżetu, jeśli chodzi o rzeczywiste oszczędności oraz osiągnięte dodatkowe wpływy budżetowe. Rada nałożyła na Grecję także obowiązek przekazywania informacji o zaległościach w dokonywaniu wydatków budżetowych, kształtowaniu się długu publicznego oraz przebiegu jego spłat, a także zmian w zatrudnieniu w sektorze publicznym.

Warto podkreślić, że w decyzji Rady precyzyjnie określono harmonogram wprowadzania w życie wskazanych działań, a tam, gdzie to było możliwe, także ich szacowane efekty budżetowe. Grecja została zobowiązana przez Radę do realizacji konkretnych, wymiernych celów dotyczących zarówno zredukowania wydatków budżetowych, jak i dodatkowych wpływów do budżetu. Oprócz tych standardowych kroków, Rada określiła także działania niezbędne do poprawy funkcjonowania całej administracji publicznej i całego sektora publicznego. Za istotne uznała także poprawę warunków do prowadzenia działalności gospodarczej po to, by wzmocnić potencjał rozwojowy kraju i jego możliwości obsługi długu. Temu celowi miały też służyć określone przez Radę działania nastawione na zwiększenia międzynarodowej konkurencyjności gospodarki greckiej, w tym poprzez eliminowanie licznych ograniczeń odnoszących się do rynku towarów, usług, kapitału i pracy, liberalizację dostępu do wielu zawodów oraz zmniejszenie kosztów świadczonych przez nie usług. Należy zauważyć, że wymienione w decyzji Rady kroki mają wymiar zarówno krótkookresowy, jak i długookresowy. Oczekiwano, że ich podjęcie i skuteczna realizacja pozwoli złagodzić problem zadłużenia kraju i pozwoli mu odzyskać zaufanie rynków finansowych od 2012 r. To z kolei miało zapewnić Grecji możliwość samodzielnego pozyskiwania środków finansowych na tych rynkach w celu pokrycia swych potrzeb pożyczkowych.

5. REALIZACJA W PRAKTYCE PIERWSZEGO PROGRAMU POMOCY FINANSOWEJ DLA GRECJI

Realizacja postanowień programu dostosowawczego rozpoczęła się w warunkach nieustannego pogarszania się stanu finansów publicznych. Mimo silnego zaangażowania się greckiego rządu we wprowadzanie programu w życie, nie udało się zmniejszyć tempa narastania zadłużenia. Konsekwencją tego stanu rzeczy stała się redukcja ratingu Grecji do poziomu nieinwestycyjnego. W rezultacie pozyskanie jakichkolwiek środków na rynku

finansowym okazało się bardzo trudne ze względu na rosnące oprocentowanie. Bez pomocy otrzymanej od UE i MFW Grecja nie byłaby w stanie pozyskać środków na spłatę kolejnych rat długu.

Postawienie środków do dyspozycji Grecji nie obyło się bez problemów, gdyż w sierpniu 2010 r. Słowacja odmówiła udziału w finansowaniu pomocy, choć udział ten został określony na dość niskim poziomie (1,02%, czyli ok. 800 mln EUR z ogólnej kwoty 80 mld EUR). Słowacki parlament odrzucił rządowy wniosek o udzielnie wsparcia Grecji. Jako uzasadnienie podano, że nie zostały spełnione warunki niezbędne dla europejskiej solidarności, gdyż „kraj, gdzie średnie miesięczne wynagrodzenie wynosi 308 EUR, miałby udzielać pożyczek krajowi, gdzie minimalne miesięczne wynagrodzenia wynosi 863 EUR”⁸. Słowacja więc jako jedyny kraj strefy euro odmówiła udziału w finansowaniu pomocy dla Grecji, bowiem pozostałe kraje członkowskie zdołały przeprowadzić całą wewnętrzną procedurę legislacyjną konieczną dla zapewnienia funduszy do przekazania w ramach tej pomocy. Nie było to łatwe, gdyż rządy tych krajów musiały przekonać zarówno opinię publiczną, jak i uzyskać poparcie w krajowych parlamentach, wskazując, że wsparcie finansowe dla Grecji niezbędne jest dla zapewnienia stabilności strefy euro, a także całej Unii Europejskiej.

Dla Grecji wprowadzanie w życie programu dostosowawczego uzgodnionego z UE i MFW okazało się zadaniem bardzo trudnym ze względu na bolesne konsekwencje społeczne wynikające z szeroko zakrojonych reform strukturalnych. Już na samym początku realizacji programu zarysowały się poważne bariery. I tak np. ogłoszenie przez rząd planów dotyczących liberalizacji transportu drogowego, mającej przyczynić się m.in. do podwojenia liczby licencji na prowadzenie transportu ciężarówkami, wywołało ośmiodniowy strajk kierowców zatrudnionych w firmach transportowych. To z kolei sparażowało dostawy produktów naftowych na stacje benzynowe i doprowadziło do poważnych utrudnień w komunikacji, które dotknęły zarówno ludność miejscową, jak i turystów w całym kraju.

Ważnym elementem założonych reform stała się liberalizacja dostępu do około 70 zawodów (w tym prawników), zatrudniających około 150 tys. osób. Były to dotychczas tzw. zamknięte zawody („*closed-shop*” professions), a ich liberalizacja powinna doprowadzić do zmniejszenia kosztów świadczonych usług, przyczyniając się w ten sposób, jak oceniano, do zwiększenia PKB o 13,2% w ciągu 3–4 lat. Wśród działań liberalizacyjnych należy też

⁸ *No round for Greece*, 12 August 2010, „Lidové Noviny”, <http://www.presseurop.eu/en/content/news-brief/314281-no-round-greece> (1.03.2012).

wymienić np. odejście od gwarantowania przez państwo aptekom zysku na poziomie co najmniej 35%. Szczególne znaczenie społeczne mają reformy nastawione na zmniejszenie zatrudnienia w sektorze publicznym i administracji lokalnej⁹.

Pierwsza kwartalna ocena postępów w realizacji przez Grecję programu dostosowawczego miała miejsce w stosunkowo nieodległym czasie po rozpoczęciu w maju 2010 r. jego wdrażania. Została ona dokonana przez specjalną misję złożoną z przedstawicieli Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego w dniach od 25 lipca do 5 sierpnia 2010 r.¹⁰ W odniesieniu do efektów początkowego stadium implementacji programu dostosowawczego w pierwszych miesiącach misja stwierdziła, że program jest realizowany zadawalająco.

Dzięki tej pozytywnej ocenie działań podjętych przez Grecję możliwe stało się uruchomienie kolejnej raty pomocy finansowej na kwotę 9 mld EUR (6,5 mld EUR od krajów strefy euro oraz 2,5 mld EUR od MFW). Przekazanie tej kwoty wymagało zgody Komisji Europejskiej, Eurogrupy oraz Zarządu MFW.

Generalnie można stwierdzić, że pierwsza ocena postępów w realizacji przez Grecję wymagań postawionych jej w ramach pakietu ratunkowego była stosunkowo łagodna i nie uwzględniała wielu istotnych problemów, na jakie napotkała realizacja w praktyce programu dostosowawczego. Podobne, pozytywne, wnioski zostały zaprezentowane na podstawie badań przeprowadzonych przez misję UE, EBC i MFW po kolejnych kwartałach objętych porozumieniem z Grecją. W praktyce jednak okazało się, że mimo tych pozytywnych ocen sytuacja finansów publicznych tego kraju nie tylko nie uległa poprawie w ciągu roku od rozpoczęcia realizacji programu dostosowawczego, ale znacząco pogorszyła się. Nie udało się bowiem zatrzymać wzrostowej tendencji narastania relacji długu publicznego do PKB w Grecji oraz wzrostu oprocentowania greckich obligacji skarbowych do poziomu ponad 20%, co w praktyce oznaczało brak możliwości korzystania przez ten kraj z finansowania długu publicznego na rynku finansowym.

⁹ Por. *Greece's reforms. One down, 69 to go*, „The Economist” z 7 sierpnia 2010.

¹⁰ Por. *Statement by the EC, ECB, and IMF on the First Review Mission to Greece*, 5 August 2010, http://www.ecb.int/press/pr/date/2010/html/pr100805_1.en.html (2.03.2012).

6. WYZWANIA ZWIĄZANE Z RESTRUKTURYZACJĄ ZADŁUŻENIA PUBLICZNEGO GRECJI

W pierwszych miesiącach 2011 r. dość powszechne stały się obawy, że zadłużenie publiczne Grecji będzie musiało podlegać restrukturyzacji, oznaczającej w praktyce umorzenie jego znaczącej części w odniesieniu do wszystkich albo przynajmniej części wierzycieli. U podłoża tych obaw było rosnące przeświadczenie uczestników rynku, że coraz mniejsze są szanse na to, że kraj ten będzie w stanie samodzielnie terminowo je spłacać po tym, jak ustała by pomoc finansowa udzielana od maja 2010 r. w ramach programu dostosowawczego. Okazało się bowiem, że mimo pozytywnych efektów początkowego okresu wprowadzania przez Grecję działań w ramach tego programu, pozycja tego kraju jako dłużnika znacznie pogorszyła się. Poprawie stanu finansów publicznych nie sprzyjał spadek PKB, który w 2010 r. wyniósł 3,5 proc. i był nieco wyższy niż w 2009 r., kiedy spadek ten wyniósł 3,3 proc. Szacowany przez Komisję Europejską spadek PKB Grecji w 2011 r. może wynieść 3,5 proc. Ta trwająca trzy lata z rzędu recesja, według szacunków Komisji, miała przyczynić się do wzrostu stopy bezrobocia do 15 proc. ludności zawodowo czynnej w 2011 r. (z 12,6 proc. w 2010 r.) oraz do utrzymywania się wysokiego deficytu budżetowego: w 2011 r. – 9,5 proc., a w 2012 r. – 9,3 proc. Komisja Europejska stwierdziła, że ta oczekiwana spadkowa tendencja deficytu, jeśli uda się ją zrealizować w praktyce, stanowić będzie pewien postęp w naprawie finansów publicznych. Jednocześnie podkreśliła, że deficyt wynoszący w 2010 r. 10,5 proc. był wyższy o 2,75 pkt. proc. od celu wyznaczonego na ten rok w programie dostosowawczym. Warto jednak podkreślić, że był on niższy niż w 2009 r., gdy osiągnął rekordowy poziom 15,4 proc. Utrzymywanie się w 2011 i 2012 r. deficytu na poziomie bliskim 10 proc. PKB będzie skutkować dalszym wzrostem relacji długu do PKB, która według szacunków Komisji może osiągnąć w 2012 r. poziom aż 166,1 proc. (zob. tabela 2)¹¹.

Na podstawie danych dostępnych na początku 2012 r. można stwierdzić, że powyższe szacunki, przedstawione przez Komisję Europejską rok wcześniej, okazały się zbyt optymistyczne w odniesieniu do kwestii bezrobocia. W październiku 2011 r. stopa bezrobocia osiągnęła poziom 19,2 proc. ludności zawodowo czynnej¹². Oznacza to, że skutki społeczne realizowanego programu dostosowawczego okazały się bardziej bolesne, niż można było

¹¹ European Economic Forecast, Spring 2011, „European Economy” 1/2011, European Commission, s. 105–107.

¹² Por. Statistics Pocket Book, European Central Bank, February 2012, s. 44.

zakładać na początku okresu jego wprowadzania. Ten ogromny wzrost bezrobocia stał się kluczowym czynnikiem licznych masowych protestów społecznych w Grecji przeciwko działaniom podejmowanym przez rząd, by sprostać wymaganiom niezbędnym do uzyskania kolejnych transz pomocy finansowej.

Tabela 2

Główne wskaźniki makroekonomiczne Grecji

	1992–2006 (średnio rocznie)	2008	2009	2010	2011	2012
PKB (zmiana w proc.)	3,0	1,0	-2,0	-4,5	-3,5	1,1
Stopa bezrobocia (w proc.)	9,9	7,7	9,5	12,6	15,2	15,3
Inflacja (w proc.)	–	4,2	1,3	4,7	2,4	0,5
Deficyt budżetowy/PKB (w proc.)	6,5	9,8	15,4	10,5	9,5	9,3
Dług publiczny/PKB (w proc.)	97,7	110,7	127,1	142,8	157,7	166,1

Źródło: Zestawienie własne na podstawie: European Economic Forecast, Spring 2011, „European Economy” 1/2011, European Commission, s. 107.

Przewidywany, nie tylko przez Komisję Europejską, znaczny wzrost relacji długu publicznego do PKB (o ponad 60 pkt. proc. w latach 2007–2012) stał się podstawą do poważnych obaw uczestników rynków finansowych co do rzeczywistych możliwości wywiązywania się Grecji z jego terminowej spłaty bez międzynarodowej pomocy. Coraz powszechniejsze stały się obawy, że nie uda się osiągnąć celów postawionych w programie dostosowawczym w maju 2010 r. z uwagi na ogromny zasięg niezbędnych reform i ich poważne skutki społeczne. Reformy realizowane w ciągu pierwszego roku funkcjonowania programu dostosowawczego okazały się nieskuteczne. Coraz większym wyzwaniem stało się pozyskanie przez rząd akceptacji społeczeństwa dla dalszych działań koniecznych w walce z problemem zadłużenia. Doświadczenie wynikające z realizacji od maja 2010 r. warunków postawionych Grecji w zamian za pomoc finansową pokazuje, że restrykcyjna polityka budżetowa, mająca na celu poważną redukcję wydatków oraz zwiększenie podatków, nie była w stanie przyczynić się ostatecznie do zmniejszenia zadłużenia publicznego. Polityka ta okazała się poważnym hamulcem dla wzrostu gospodarczego. Podobnie może być także w latach następnych, jeśli byłaby ona kontynuowana.

Na możliwość takiej kontynuacji wskazywały wnioski z oceny stanu realizacji programu dostosowawczego przez Grecję, które zostały przedstawione w dniu 3 czerwca 2011 r. we wspólnym oświadczeniu Komisji Europejskiej,

EBC i MFW po zrealizowanej przez te instytucje czwartej misji w Grecji¹³. W oświadczeniu stwierdzono, że krajowi temu udało się dokonać znaczącego postępu w kwestii konsolidacji finansów publicznych w pierwszym roku realizacji programu dostosowawczego, ale w dalszym ciągu są konieczne poważne reformy strukturalne, by zredukować deficyt budżetowy i stworzyć warunki do ożywienia gospodarczego. Rząd grecki podtrzymał swe zobowiązanie do realizacji strategii zakładającej dalszą redukcję zatrudnienia w sektorze publicznym, restrukturyzacji lub zamykania przedsiębiorstw państwowych, ograniczania świadczeń socjalnych, przy zachowaniu ochrony najsłabszych grup społecznych. W celu zwiększenia wpływów budżetowych powinien być kontynuowany proces zmniejszania ulg podatkowych, zwiększania opodatkowania nieruchomości oraz poprawy ściągalności podatków. Rząd Grecji zobowiązał się także do znaczącego przyśpieszenia prywatyzacji majątku państwowego i ustanowienia w związku z tym profesjonalnej, niezależnej agencji do jej przeprowadzenia. Wpływy do budżetu z tytułu prywatyzacji miałyby wynieść około 50 mld EUR do 2015 r. Przyjęto także, że kontynuowane powinny być też reformy strukturalne, w tym dotyczące modernizacji administracji publicznej, reformy systemu ochrony zdrowia, rynku pracy, poprawy warunków do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczenia barier w rozwoju eksportu. Uzgodnienie z greckim rządem tych kwestii stworzyło warunki do przekazania na początku lipca 2011 r. temu krajowi kolejnej transzy pomocy finansowej w kwocie 12 mld EUR.

Mimo tego stosunkowo pozytywnego wydzwieku oceny dokonanej przez Komisję Europejską, EBC i MWF, na rynkach finansowych utrzymywały się poważne obawy, że Grecja nie poradzi sobie ze spłatą długu publicznego. Coraz powszechniejsze stały się oczekiwania, że jeżeli podejmowane przez Grecję wysiłki okażą się nieskuteczne w powstrzymaniu degradacji finansów publicznych tego kraju, wtedy konieczna może być jakaś forma restrukturyzacji zadłużenia albo w postaci odsunięcia w czasie płatności i/lub redukcji odsetek i/lub kapitału. W każdym przypadku powstaną negatywne konsekwencje dla posiadaczy greckich papierów skarbowych. Biorąc pod uwagę fakt, że głównymi wierzycielami Grecji, oprócz podmiotów krajowych, są banki oraz inne instytucje finansowe z pozostałych krajów strefy euro, głównie z Francji i Niemiec, jakkolwiek forma restrukturyzacji długu odbiłaby się niekorzystnie na ich bilansach. W celu pokrycia powstałych strat instytucje

¹³ *Statement by the European Commission, the ECB and the IMF on the Fourth Review Mission to Greece*, 3 June 2011, European Central Bank, http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110603_1.en.html (29.2.2012).

te potrzebowałyby pomocy ze środków publicznych, co jest o tyle trudne, że w czasie niedawnego kryzysu finansowego część z tych podmiotów już była zmuszona z takiej pomocy korzystać, przyczyniając się w ten sposób do pogorszenia stanu finansów publicznych.

Coraz powszechniejsza stawała się świadomość, że ewentualna restrukturyzacja długu publicznego Grecji, oznaczająca faktycznie umorzenie znaczącej części długu, miałaby poważne skutki dla greckiego systemu finansowego i całej gospodarki tego kraju. Działające w Grecji banki, firmy ubezpieczeniowe, fundusze inwestycyjne i prywatne fundusze emerytalne zainwestowały poważne środki w greckie obligacje skarbowe. Redukcja wartości tych aktywów w wyniku restrukturyzacji zadłużenia, poprzez możliwe straty, może istotnie zagrozić ich stabilności. Ponadto doświadczenia krajów z różnych kontynentów związane z restrukturyzacją zadłużenia, wskazują, że zarówno publiczne, jak i prywatne podmioty z danego kraju mają przez wiele lat utrudniony dostęp do rynków finansowych.

Trzeba też podkreślić, że realizacja w praktyce decyzji o restrukturyzacji greckiego długu może stanowić poważne zagrożenie dla wiarygodności innych krajów strefy euro, a także innych krajów UE mających problemy z deficytem budżetowym i długiem publicznym. Decyzja ta pociągnęłaby za sobą trudne do oszacowania ryzyko nie tylko dla tych krajów, które – podobnie jak Grecja – korzystają z pomocy międzynarodowej, by przezwyciężyć kryzys zadłużenia, czyli Irlandii i Portugalii. Ogromne negatywne skutki mogłyby ponieść także takie kraje, jak Hiszpania, Włochy czy Francja, które dotychczas radziły sobie z problemami finansów publicznych, choć często są wymieniane jako kraje, które może także dotknąć kryzys zadłużenia.

Jak wskazał Lorenzo Bini Smaghi, członek Zarządu EBC, nie jest możliwe przeprowadzenie w praktyce restrukturyzacji zadłużenia Grecji w sposób uporządkowany, czyli tak, by móc kontrolować jego konsekwencje. Restrukturyzacja taka oznaczałaby, w jego opinii, całkowity upadek greckiego systemu bankowego. Jego ratowanie wymagałoby wielkiej rekapitalizacji banków z pieniędzy publicznych, jednak stan finansów publicznych na to nie pozwala. Smaghi wskazał także na negatywne konsekwencje restrukturyzacji dla Europejskiego Banku Centralnego. W samym tylko 2010 r. EBC nabył greckie obligacje skarbowe na kwotę ponad 45 mld EUR¹⁴. Należy podkreślić, że redukcja wartości tych papierów spowodowałaby poważne straty dla EBC.

¹⁴ Por. R. Atkins, *Achieving an orderly debt „restructuring” is a „fairy tale”*. Interview with Lorenzo Bini Smaghi, Member of the Executive Board of the European Central Bank, „Financial Times” May 30, 2011.

Bank ten nabywał dotychczas greckie obligacje skarbowe głównie jako zabezpieczenie kredytów udzielanych bankom z krajów strefy euro. Pozwoliło to przynajmniej części tych instytucji pozbyć się ze swych bilansów tych ryzykownych aktywów. Ryzyko w tych przypadkach zostało transferowane na EBC. Z tego powodu przedstawiciele tej instytucji wielokrotnie wypowiadali się zdecydowanie przeciw jakiegokolwiek formie restrukturyzacji zadłużenia Grecji.

Niektórzy autorzy, jak np. Martin Feldstein, proponują Grecji rozwiązanie w postaci wyjścia ze strefy euro, na pewien okres lub na stałe, po to, by przywrócić walutę narodową i poprzez jej deprecjację doprowadzić do odzyskania międzynarodowej konkurencyjności, przyspieszenia wzrostu gospodarczego i poprawy stanu finansów publicznych¹⁵. Odnosząc się do tego rodzaju propozycji, należy zauważyć, że są one nierealistyczne, a ich wprowadzenie w życie pociągnęłoby za sobą trudne do przewidzenia negatywne konsekwencje zarówno dla samej Grecji, jak i całej strefy euro oraz Unii Europejskiej. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie zakazuje podjęcia takiego kroku, ale byłby on wielkim skokiem w nieznaną. Jakikolwiek poważniejszy plan co do jego podjęcia mogłyby spowodować masowe wycofywanie depozytów z greckich banków w obawie, że depozyty te zostaną zamienione z euro na drachmę, czyli walutę mającą, według zwolenników wyjścia kraju ze strefy euro, ulegać deprecjacji, by tym sposobem zwiększyć konkurencyjność greckich towarów. Deprecjacja taka jednak oznaczałaby szybką utratę wartości zasobów pieniężnych, w tym wkładów bankowych. Ich posiadacze w obawie przed przywróceniem drachmy staraliby się przenieść swoje pieniądze do innych krajów strefy euro lub poza strefę, np. do Szwajcarii. Skutkiem tego mogłyby być masowe bankructwa banków, w tym innych instytucji finansowych.

Nie można też pominąć tego, że powrót Grecji do waluty krajowej stanowiłby wypowiedzenie wszystkich umów pożyczkowych, które ten kraj zawarł dotychczas przy emisji obligacji skarbowych, a także wszystkich innych umów zawartych w euro. Rezultatem tego byłaby całkowita utrata zaufania do Grecji ze strony krajowego i międzynarodowych rynków finansowych. Spowodowałoby to zamknięcie temu krajowi na długie lata możliwości pozyskania środków finansowych zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne. Przywrócona drachma grecka ulegałaby nieustannej deprecjacji, bo przecież po to właściwie byłaby przywrócona, by pomagać krajowi w odzyskaniu mię-

¹⁵ M. Feldstein, *After the Greek Default*, 26 May 2011, <http://www.project-syndicate.org/commentary/feldstein36/English> (22.2.2012).

dzynarodowej konkurencyjności. Ta postępująca deprecjacja powodowałaby jednak lawinowe narastanie zadłużenia publicznego, również zadłużenia podmiotów prywatnych. Następstwa tego stanu rzeczy mogłyby być nieobliczalne dla stabilności całej strefy euro. Ryzyko jej rozpadu drastycznie wzrosłoby przede wszystkim w wyniku możliwej utraty zaufania do pozostałych jej krajów członkowskich, mających także wysokie zadłużenie publiczne.

6. ESKALACJA KRYZYSU ZADŁUŻENIA PUBLICZNEGO W 2012 ROKU

W lutym 2012 r. kraje strefy euro i MFW zgodziły się przyznać Grecji drugi pakiet pomocowy na łączną kwotę 130 mld EUR. Decyzja o udzieleniu tej pomocy była poprzedzona wieloma tygodniami dyskusji między tym krajem a instytucjami Unii. Przed Grecją postawiono kolejne warunki dotyczące redukcji wydatków budżetowych. Niepewność co do tego, czy parlamentowi greckiemu uda się uchwalić wymagane zmniejszenie tych wydatków w budżecie na 2012 r. stanowiła poważny czynnik destabilizujący sytuację na rynkach finansowych. Biorąc pod uwagę fakt, że poprzednim działaniom oszczędnościowym towarzyszyły masowe protesty społeczne, przyjęcie kolejnych cięć budżetowych było bardzo trudnym zadaniem. Sam fakt uchwalenia przez parlament tych posunięć nie stanowi wcale gwarancji, że da się je wprowadzić w życie i, że nie będą potrzebne kolejne, jeszcze bardziej drastyczne ze społecznego punktu widzenia.

Także w lutym 2012 r. Grecja zdołała osiągnąć wstępne porozumienie z bankami prywatnymi (reprezentowanymi przez Institute of International Finance) w sprawie restrukturyzacji zadłużenia. Restrukturyzacja ta ma polegać na wymianie zapadających obligacji na nowe o bardzo odległym terminie spłaty (do 30 lat) i zredukowanym oprocentowaniu (do 3,6 proc.). Realizacja tego planu ma pozwolić na zmniejszenie zobowiązań Grecji wobec tych instytucji o 53,5 proc. To z kolei ma doprowadzić do obniżenia relacji długu publicznego do PKB z poziomu 160 proc. na początku 2012 roku do 120 proc. PKB w 2020 r.¹⁶ Udział banków i innych instytucji finansowych w porozumieniu o restrukturyzacji długu jest dobrowolny. Efekty tego przedsięwzięcia będą zatem uzależnione od tego, ile faktycznie wierzycieli zgodzi się na umorzenie tak znacznej części zobowiązań Grecji.

¹⁶ Por. *Greece's bail-out. Rescue fatigue*, „The Economist” February 25th, 2012.

7. PODSUMOWANIE

Kryzys zadłużenia publicznego w strefie euro przybrał bardzo niepokojące rozmiary. Bez wsparcia finansowego, zorganizowanego wspólnie przez Unię Europejską, Grecja oraz Irlandia i Portugalia nie byłyby w stanie spłacać na czas rat swego zadłużenia publicznego i pozyskać środki na finansowanie deficytu budżetowego. Po niemal dwuletnim okresie realizacji przez Grecję programu dostosowawczego uzgodnionego z UE i MFW okazało się, że sytuacja Grecji jako dłużnika nie tylko nie uległa poprawie, ale znacząco się pogorszyła. Dalej istnieją poważne obawy, że kraj ten nie będzie w stanie nie tylko w 2012 r., jak zakładano w programie dostosowawczym, ale także w kolejnych latach samodzielnie zdobywać fundusze na spłatę i obsługę istniejącego zadłużenia oraz finansowanie bieżących potrzeb pożyczkowych. Praktyka pokazała, że drastyczna redukcja wydatków budżetowych oraz zwiększenie podatków ogranicza możliwości wyjścia z recesji. Utrzymywanie się recesji powoduje natomiast poważne problemy w finansach publicznych. Pogarszanie się stanu tych finansów skutkowało dotychczas wielokrotną redukcją ratingu Grecji przez agencje ratingowe. To z kolei przyczyniło się do drastycznego wzrostu oprocentowania greckich obligacji skarbowych, a w rezultacie dalsze kumulowanie się długu publicznego. Dług ten w 2012 r. może osiągnąć poziom wynoszący niemal 170 proc. PKB Grecji. Ważnym czynnikiem niepewności jest realizacja założonej restrukturyzacji zadłużenia Grecji wobec banków i innych wierzycieli prywatnych. Straty, które w jej wyniku mogą ponieść ci prywatni inwestorzy z krajów strefy euro, w tym pozostałych krajów Unii Europejskiej, mogą stać się czynnikiem silnie destabilizującym rynek finansowy strefy euro i tę strefę jako całość.

Konsekwencje restrukturyzacji długu Grecji mogą także dotknąć Polskę jako kraju, który zakumulował również wysoki dług publiczny (ponad 800 mld zł), choć w relacji do PKB nie jest on aż tak drastycznie wysoki, jak w przypadku Grecji, gdyż wynosi około 55 proc. PKB. W przypadku poważniejszych perturbacji na rynkach finansowych, mogących wyniknąć z możliwości załamania się procesu ratowania Grecji, kraj nasz może natknąć się na poważne trudności z dalszym rolowaniem zadłużenia. Powinny być więc podjęte wszelkie możliwe działania zapobiegawcze, by nie doszło do realizacji tego negatywnego scenariusza.

BIBLIOGRAFIA

- Atkins R., *Achieving an orderly debt „restructuring” is a „fairytale”*. Interview with Lorenzo Bini Smaghi, Member of the Executive Board of the European Central Bank, „Financial Times” May 30, 2011.
- Council Decision of 10 May 2010 addressed to Greece with a view to reinforcing and deepening fiscal surveillance and giving notice to Greece to take measures for deficit reduction judged necessary to remedy the situation of excessive deficit*, OJ L 145 z 11.6.2010.
- EU explores loan to Greece*, „European Voice” z 21.01.2010.
- European Economic Forecast, Spring 2011, „European Economy” 1/2011, European Commission.
- Feldstein M., *After the Greek Default*, 26 May 2011, <http://www.project-syndicate.org/commentary/feldstein36/English> (22.2.2012).
- Greece’s bail-out. Rescue fatigue*, „The Economist” February 25th, 2012.
- Greece’s reforms. One down, 69 to go*, „The Economist” z 7 sierpnia 2010.
- Greece – Memorandum of Economic and Financial Policies, May 3, 2010*, <http://www.slideshare.net/arestos/memorandum-of-economic-and-financial-policies> (2.03.2012).
- No round for Greece*, 12 August 2010, „Lidové Nowiny”, <http://www.presseurop.eu/en/content/news-brief/314281-no-round-greece> (1.03.2012).
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Statement by the European Commission, the ECB and the IMF on the Fourth Review Mission to Greece*, 3 June 2011, European Central Bank, http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110603_1.en.html (29.2.2012).

STRESZCZENIE

Grecja jest jednym z kilku krajów strefy euro, które zostały poważnie dotknięte kryzysem zadłużenia publicznego od 2009 roku. Bez pomocy finansowej ze strony Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego Grecja nie byłaby w stanie wywiązywać się ze swych zobowiązań wobec wierzycieli. Warunkiem udzielenia tej pomocy było podjęcie przez Grecję realizacji makroekonomicznego programu dostosowawczego mającego na celu ustabilizowanie finansów publicznych i odzyskanie przez ten kraj możliwości samodzielnego pozyskiwania środków na rynkach finansowych. Praktyka pokazała, że w wyniku wprowadzania w życie tego programu sytuacja

Grecji nie tylko nie uległa poprawie, ale znacznie pogorszyła się. Okazało się, że konieczna jest restrukturyzacja greckiego długu publicznego mogąca oznaczać znaczące straty dla inwestorów. Możliwe skutki takiej restrukturyzacji dla samej Grecji, a także dla strefy euro oraz pozostałych krajów Unii Europejskiej, w tym Polski, trudne są do przewidzenia. Pierwszy program pomocy finansowej dla Grecji okazał się nieskuteczny w rozwiązywaniu problemu zadłużenia publicznego.

SUMMARY

Greece is one of the Eurozone countries that have been severely stricken with public debt crisis since 2009. Without the financial help from the European Union and the International Monetary Fund, Greece would not be able to repay its debts to the creditors. The condition for providing aid to this country was that Greece commits itself to a macroeconomic program aimed at stabilizing public finance and regaining the capability of raising funding resources on the financial markets on its own. The practice shows that as a result of the implementation of the program the situation of Greece has not improved at all but worsened. It turned out that it is necessary to restructure the Greek public debt and this may lead to considerable losses for the investors. The possible results of such restructuring for Greece as well as the Eurozone and other European Union countries, including Poland, are very difficult to predict. The first tranche of the bailout program for Greece proved to be ineffective in solving the problem of its public debt.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Греция является одним из нескольких государств зоны евро, серьёзно пострадавших от кризиса государственного долга с 2009 года. Без финансовой помощи со стороны Европейского Союза и Международного Валютного Фонда Греция была не в состоянии выполнять свои обязательства перед кредиторами. Условием оказания ей помощи было принятие Грецией реализации макроэкономической корректировочной программы, имеющей своей целью стабилизирование государственных финансов, и получение страной возможности самостоятельного приобретения средств на финансовых рынках. Практика выявила, что в результате вступления в силу этой программы ситуация Греции не только не улучшилась, но и значительно ухудшилась.

Оказалось, что необходима реструктуризация греческого государственного долга, которая может привести к значительным потерям у инвесторов. Возможные последствия такой реструктуризации для самой Греции, а также для зоны евро и остальных государств Европейского Союза, в том числе Польши, трудно предвидеть. Первая программа финансовой помощи Греции оказалась неэффективной в разрешении проблемы государственного долга.

Krzysztof Beck

PRZEZWYCIEŻENIE PROBLEMU PRZYWŁASZCZANIA W RAMACH SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

WPROWADZANIE

Twórcy koncepcji społecznej gospodarki rynkowej dążyli do sformułowania schematu polityki gospodarczej, dzięki któremu możliwe byłoby osiągnięcie efektywnej realizacji materialnego zadania gospodarki bez naruszania uznawanych przez społeczeństwo wartości, jakimi są wolność i sprawiedliwość. Ich zdaniem, osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki polityce tworzenia ładu gospodarczego i pozostawieniu procesu gospodarczego podmiotom rynkowym. Jednak badania ekonomistów głównego nurtu wskazują na wiele ułomności, które nie pozwalają na jego w pełni efektywne funkcjonowanie. Jedną z tych ułomności jest problem przywłaszczenia, dokładniej – jego skutki. Chęć maksymalizacji zysku przez przedsiębiorstwa, w sytuacji gdy ich inwestycje mogą zostać przywłaszczone przez inne firmy, skłania je do ich zaniechania. Skutkiem tego jest pogorszenie się efektywności gospodarowania oraz tworzenie rent ekonomicznych w ugrupowaniach przedsiębiorców. Celem niniejszego artykułu jest bliższa analiza problemu przywłaszczenia oraz możliwości jego przezwyciężenia w ramach społecznej gospodarki rynkowej za pomocą środków nienaruszających jej fundamentalnych zasad. Ponadto przezwyciężanie problemu przywłaszczenia stwarza szanse na skuteczniejsze stosowanie środków dyskrecyjnych w sytuacji głębokiej depresji gospodarczej bez naruszania tych fundamentalnych zasad.

SPOŁECZNA GOSPODARKA RYNKOWA I PROBLEM PRZYWŁASZCZENIA

W podejściu ordoliberalnym koncepcja polityki gospodarczej jest rozumiana jako orientacyjny model, dzięki któremu jest możliwe osiągnięcie materialnego zadania gospodarki, nie naruszając wartości społeczeństwa gospodarującego¹. W koncepcji W. Euckena cele te są osiągnane dzięki zastosowaniu zasady generalnej mówiącej o tym, że ceny w gospodarce powinny prawidłowo spełniać funkcję wskaźnika rzadkości dóbr oraz zasobów². Zasada generalna jest wspierana przez pryncypia – zasady konstytuujące, a mianowicie: stabilność wartości pieniądza, otwartość rynków, prywatna własność środków produkcji, swobodę zawierania umów, odpowiedzialność materialną za wyniki działalności gospodarczej oraz stabilność polityki gospodarczej³. Należy podkreślić, że zasady te są spójne i jedynie w wyjątkowych okolicznościach ich działanie może być uzupełniane o dyskrecjonalne instrumenty polityki gospodarczej. Badania ekonomistów głównego nurtu zdają się potwierdzać konieczność stosowania tych zasad. F. Kydland oraz E. Prescott zauważają, że przestrzeganie zasad w polityce gospodarczej będzie prowadzić decydentów do osiągnięcia o wiele lepszych wyników, niż gdyby stosowali dyskrecjonalne działania⁴. W podobnym tonie wypowiada się R. Lucas twierdząc, iż w wypadku prowadzenia dyskrecjonalnej polityki gospodarczej, dostosowania w oczekiwaniach podmiotów gospodarczych będą prowadzić do osiągnięcia przez decydentów innych celów niż początkowo oczekiwali⁵. Z drugiej strony praktyka gospodarcza ostatnich lat wykazała brak spójności między zasadą swobody zawierania umów a zasadą materialnej odpowiedzialności za wyniki działalności gospodarczej. Stosowane obecnie pochodne instrumenty finansowe (które są umowami zawartymi między dwoma lub więcej podmiotami) pozwalają na oderwanie ryzyka od odpowiedzialności i tym samym ukazują

¹ P. Pysz, *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, WN PWN, Warszawa 2008, s. 28.

² K. Beck, P. Wałag, *Konkurencyjność gospodarki w świetle koncepcji ordoliberalnych*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Funkcjonowanie gospodarki polskiej po 20 latach transformacji*, Print Group, Szczecin 2009, s. 23.

³ W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005, s. 295–329.

⁴ F. Kydland, E. Prescott, *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, „The Journal of Political Economy”, Vol. 85, No. 3 (Jun., 1977), s. 487.

⁵ R. Lucas, *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, [w:] K. Brunner i A. Meltzer, *The Phillips Curve and Labor Markets*, North Holland, Amsterdam 1976, s. 41–42.

konieczność rewizji poglądów na temat spójności tych zasad (wskazując na prymat tej drugiej).

L. Erhard za najważniejsze zasady ładu społecznej gospodarki rynkowej uważał: konkurencję rynkową, pełne zatrudnienie, stabilność cen oraz dywersyfikację substancji majątkowej w społeczeństwie⁶. Jednak także on twierdził, iż w sytuacji poważnego kryzysu konieczne jest stosowanie dyskrecjonalnych działań nakierowanych na zwiększanie zagregowanego popytu⁷. Stosowanie dyskrecjonalnych działań w wyjątkowo niekorzystnych warunkach wydaje się być zgodne z koncepcją społecznej gospodarki rynkowej. Jak zauważa T.H. Veblen, w fazie depresji gospodarczej słabsze przedsiębiorstwa zostają wyeliminowane z rynku bądź nabyte przez większe i silniejsze, co prowadzi do postępującej koncentracji i ograniczenia konkurencji na rynku⁸, a to z kolei do monopolizacji gospodarki. Jest to zjawisko sprzeczne z ideą społecznej gospodarki rynkowej, powinno więc stosować się środki mające na celu przeciwdziałanie mu.

Problemy z realizacją *dobrobytu dla wszystkich* za pomocą koncepcji ordoliberalnej mogą leżeć nie tylko po stronie makroekonomicznych niesprawności rynku, jakimi są wahania poziomu produkcji i zatrudnienia oraz inflacja. W głównym nurcie teorii ekonomii szeroko dyskutuje się znaczenie niesprawności mechanizmu rynkowego na poziomie mikroekonomicznym. Należą do nich⁹: istnienie monopolu naturalnych, bariery wejścia i wyjścia, niekompletność rynków i jego skutki w postaci efektów zewnętrznych, istnienie dóbr publicznych oraz związanego z nim problemu gapowicza, koszty transakcyjne, asymetria informacji, istnienie dóbr społecznie pożądaných, nieakceptowane ze społecznego punktu widzenia rozpiętości w podziale dochodu oraz będący przedmiotem tego artykułu problem przywłaszczenia. Z tego względu konieczne jest ustanowienie w ramach społecznej gospodarki rynkowej takich zasad oraz przygotowanie takich instrumentów, które będą mogły niwelować skutki tych niesprawności lub wręcz stanowić szansę na powodzenie prowadzonej polityki gospodarczej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problemu przywłaszczenia, pokazanie, w jaki sposób państwo może je niwelować, nie naruszając procesu gospodarowania, oraz dlaczego niwelowanie tej niesprawności rynku może okazać się wyjątkowo

⁶ P. Pysz, *Spoleczna gospodarka...*, op. cit., s. 103.

⁷ H. Wünsche, *Ludwiga Erharda negacja polityki koniunkturalnej i akceptacja polityki antykryzysowej J.M. Keynesa*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, PTE, Warszawa 2010, s. 124.

⁸ D. Colander, H. Landreth, *Historia myśli ekonomicznej*, WN PWN, Warszawa 2005, s. 362.

⁹ N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, WN PWN, Warszawa 2002, s. 111.

przydatne w sytuacji głębokiej depresji gospodarczej. By tego dokonać, należy wprowadzić do analizy proste narzędzie, jakim jest ordoliberalna funkcja dobrobytu, uzupełniona o koszty podjęcia interwencji przez państwo:

$$D = f(E, S, C) \quad (1)$$

gdzie:

D – dobrobyt,

E – efektywność (wielkość produkcji przy danych zasobach czynników wytwórczych),

S – sprawiedliwość (równomierność rozkładu dochodu w społeczeństwie),

C – koszty działań mających na celu podniesienie E lub/i S (koszt alternatywny pieniędzy podatników, które mogłyby być przeznaczone na inny cel lub przeznaczone na konsumpcje).

Ordoliberalna funkcja dobrobytu ma specyficzne właściwości, czyniące ją kompatybilną z poglądami W. Euckena oraz L. Erharda:

- 1) $\frac{\partial D}{\partial E} > 0$ – dobrobyt jest pozytywną funkcją efektywności,
- 2) $\frac{\partial D}{\partial S} > 0$ – dobrobyt jest pozytywną funkcją sprawiedliwości,
- 3) $\frac{\partial D}{\partial C} < 0$ – dobrobyt jest negatywną funkcją kosztów.

Dodatkowo należy przyjąć założenie, że władzom gospodarczym zależy na maksymalizacji dobrobytu społeczeństwa bez pogwałcenia zasad społecznej gospodarki rynkowej, w szczególności kompleksowości, spójności oraz długiego horyzontu czasowego¹⁰. Zgodnie z zasadami ekonomii dobrobytu działanie państwa jest uzasadnione tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy wpływ poprawy efektywności lub/i sprawiedliwości na dobrobyt jest większy niż wpływ na dobrobyt kosztu, jaki trzeba ponieść, by uzyskać taki wynik. Ponieważ wpływ poniesionych kosztów na dobrobyt można formalnie zapisać jako:

$$\frac{dD}{dC} = \frac{\partial D}{\partial E} \frac{dE}{dC} + \frac{\partial D}{\partial S} \frac{dS}{dC} + \frac{\partial D}{\partial C}, \quad (2)$$

to warunkiem tego, by podjęcie interwencji było zasadne, jest:

$$\frac{\partial D}{\partial E} \frac{dE}{dC} + \frac{\partial D}{\partial S} \frac{dS}{dC} > - \frac{\partial D}{\partial C}, \quad (3)$$

¹⁰ P. Pysz, *Komplementarność i synteza koncepcji polityki gospodarczej Waltera Euckena i Ludwiga Erharda*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, PTE, Warszawa 2010, s. 85.

Oczywiście to uproszczony schemat warunku na zasadność podjęcia przez decydentów gospodarczych działań, którego dokładniejszy obraz można znaleźć w dodatku matematycznym na końcu artykułu.

W dalszej części artykułu zostanie przedstawiony problem zewnętrznych korzyści skali oraz infrastruktury gospodarczej. Te dwa elementy pomogą w wyjaśnieniu zarówno istoty samego problemu przywłaszczenia (*appropriability problem*), jak i implikacji, jakie niesie on ze sobą dla społecznej gospodarki rynkowej. Należy przy tym zauważyć, że problem przywłaszczenia jest różnie definiowany w literaturze. S.G. Winter zauważa, że w swoich pracach J. Schumpeter, K. Arrow oraz D. Teece, pisząc o problemie przywłaszczenia, koncentrują się wokół innowacji¹¹. Zgodnie z opracowaną przez tego autora i wywiedzioną z J. Schumpetera intuicją problem przywłaszczenia ma miejsce wtedy, gdy ktoś – najczęściej inna firma lub przedsiębiorca – odnosi korzyści z pomysłu innowatora, nie ponosząc kosztów z tego tytułu. Sytuacja taka ma – zdaniem J. Schumpetera – miejsce na doskonale konkurencyjnym rynku, gdzie pomysły innowatorów są *idealnie szybko* przyswajane przez rynek¹². Zdaniem K. Arrowa, przywłaszczenie korzyści z pomysłu innowatora jest skutkiem specyficznych właściwości informacji, która jest główną częścią składową innowacji¹³. D. Teece stwierdza, iż możliwa jest sytuacja, że podmioty wykorzystujące wynalazek innowatora bez jego zgody mogą odnosić z tego tytułu większe korzyści niż sam innowator¹⁴. A. Sørensen – podobnie, jak wymienieni wcześniej autorzy – odnosi problem przywłaszczenia w głównej mierze do kwestii innowacji¹⁵. P. Karaś rozszerza te definicje i stwierdza, że problem przywłaszczenia ma miejsce tam, gdzie nabywca informacji może bez wiedzy lub zgody producenta udostępniać ją dalej lub czerpać z niej korzyści majątkowe¹⁶. W tej pracy została przyjęta za P. Krugmanem

¹¹ S.G. Winter, *The Logic of appropriability: From Schumpeter to Arrow to Teece*, „Research Policy” 35 (2006), s. 1100.

¹² J. Schumpeter, *Capitalism, socialism, democracy*, George Allen & Unwin, New York 1943, s. 105.

¹³ K. Arrow, *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*, [w:] R. Nelson (red.), *The Rate and Direction of Inventive Activity Princeton University Press*, Princeton, New Jersey 1962, s. 614.

¹⁴ D. Teece, *Profiting from technological innovation*, „Research Policy” 15 (6), 1986, s. 285.

¹⁵ A. Sørensen, *R&D Subsidies and the Surplus Appropriability Problem*, CEBR 2006, s. 2.

¹⁶ P. Karaś, *Przegląd głównych nurtów teoretycznych uzasadniających istnienie banku jako pośrednika finansowego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, nr 5, s. 76.

i M. Obstfeldem jeszcze szersza definicja problemu przywłaszczania¹⁷. Przez problem przywłaszczania rozumie się sytuację, w której jedne przedsiębiorstwa, nie ponosząc kosztów, są beneficjentami korzyści z działalności innych przedsiębiorstw. Dzieje się tak wówczas, gdy przedmiotem działalności podmiotów gospodarczych są inwestycje posiadające cechy dóbr publicznych¹⁸, czyli inwestycje zarówno w wiedzę, informację, jak i w infrastrukturę. Fakt, iż pozostałe przedsiębiorstwa mogą nieodpłatnie korzystać z ich inwestycji, skłania je do zaniechania tych pożytecznych ze społecznego punktu widzenia działań. Analiza mechanizmu działania tego zjawiska jest przedmiotem dalszej części opracowania.

ZEWNĘTRZNE KORZYŚCI SKALI

Zagadnieniem poruszonym bardzo często w literaturze ekonomicznej są korzyści skali produkcji¹⁹. Występują one, gdy procentowy wzrost produkcji jest większy od procentowego wzrostu nakładów czynników produkcji²⁰, co bezpośrednio przekłada się na obniżenie jednostkowego kosztu produkcji. Występowanie tego zjawiska jest najczęściej kojarzone z wydłużaniem serii produkcyjnych, lepszym podziałem pracy oraz efektami uczenia się (ruch wzdłuż krzywej doświadczenia²¹). Korzyści skali mają we współczesnych gospodarkach ogromne znaczenie nie tylko dla samych przedsiębiorstw, ale także dla gospodarki jako całości. Świadczyć o tym może popularność endogenicznych modeli wzrostu gospodarczego opartych na korzyściach skali²², efektach uczenia się²³ oraz kapitale ludzkim²⁴.

Jednak istnieje także inna grupa korzyści skali, których działanie jest wynikiem procesów zachodzących poza obrębem przedsiębiorstwa, tzw. zewnętrzne

¹⁷ P.R. Krugman, M. Obstfeld, *Ekonomia międzynarodowa. Teoria i polityka*, t. 1, WN PWN, Warszawa 2007, s. 367.

¹⁸ D. Colander, *Economics*, Irwin, Boston 1993, s. 100.

¹⁹ W.J. Baumol, A.S. Blinder, *Economics. Principles and Policy*, Harcourt Brace Jovanovich, Nowy Jork 1991, s. 481–482.

²⁰ H.R. Varian, *Intermediate Microeconomics. A Modern Approach*, W.W. Norton & Company, Londyn–Nowy Jork 1987, s. 319.

²¹ W.R. Samuelson, S.G. Marks, *Ekonomia menadżerska*, PWE, Warszawa 2009, s. 296.

²² P.M. Romer, *Increasing Returns and Long-Run Growth*, „The Journal of Political Economy”, Vol. 94, No. 5. (Oct., 1986), s. 1005.

²³ P. de Grauwe, *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003, s. 78–79.

²⁴ R. Lucas, *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics” 22 (1988), s. 6.

korzyści skali. Zewnętrznymi korzyściami skali można określić ogół procesów zachodzących na zewnątrz przedsiębiorstwa i od niego w znacznej części niezależnych, które prowadzą do obniżenia się jego jednostkowego kosztu produkcji. Już A. Marshall zwracał uwagę na fakt, iż skupianie wielu firm z jednej branży w bliskiej przestrzeni geograficznej może prowadzić do zwiększenia ich ogólnej rentowności – przesuwania się w dół krzywych kosztów indywidualnych przedsiębiorstw²⁵. Definiował zewnętrzne korzyści skali jako oszczędności wynikające ze wzrostu produkcji w całej gałęzi²⁶ i wyróżniał w swoich pracach ich trzy podstawowe źródła²⁷:

- 1. Wypiecjalizowani dostawcy** – po pierwsze, duża liczba przedsiębiorstw produkujących wyroby będące bliskimi substytutami będzie zgłaszać zapotrzebowanie na tego samego rodzaju materiały. Ze względu na zwiększony popyt na swoje produkty przedsiębiorstwa wytwarzające te materiały staną się beneficjentami wewnętrznych korzyści skali, dzięki czemu będą mogły sprzedawać firmom w omawianej branży produkty po niższej cenie. Po drugie, przedsiębiorstwa zajmujące się konkretną działalnością potrzebują do tego celu wyspecjalizowanych maszyn i specyficznych usług. Jeżeli zgłaszany przez nie popyt na te maszyny i usługi będzie dostatecznie duży, znajdą się firmy, które będą wytwarzać je dla całej branży po niższej cenie, niż gdyby każde z przedsiębiorstw w branży wytwarzało je tylko dla siebie.
- 2. Mobilizacja rynku pracy** – skupienie dużej liczby firm o podobnym profilu działalności w jednym obszarze prowadzi do utworzenia się wspólnego rynku pracowników o wysokich, a co najważniejsze wymaganych przez te firmy kwalifikacjach. Prowadzi to do obniżenia kosztów zarówno szkoleń, jak i rekrutacji. Eliminuje przez to także w pewnym stopniu sztuczne zawyżanie się poziomu płacy spowodowane przez asymetrię informacji²⁸ i dobieranie pracowników na zasadzie selekcji negatywnej²⁹.
- 3. Dyfuzja wiedzy** – umiejscowienie w jednej przestrzeni dużej liczby przedsiębiorstw zajmujących się działalnością o podobnym charakterze, prowadzi do szybszego gromadzenia się koniecznej do usprawniania procesów

²⁵ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994, s. 389.

²⁶ J. Dzionek-Kozłowska, *System ekonomiczno-społeczny Alfreda Marshalla*, WN PWN, Warszawa 2007, s. 152.

²⁷ P.R. Krugman, M. Obstfeld, *Ekonomia międzynarodowa...*, op. cit., s. 198–201.

²⁸ J.E. Stiglitz, *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, „The American Economic Review”, Vol. 92, No. 3 (Jun., 2002), s. 464.

²⁹ E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 190.

produkcji wiedzy oraz jej krążenia między tymi przedsiębiorstwami zarówno formalnymi, jak i nieformalnymi kanałami.

Zewnętrzne korzyści skali omawiane przez A. Marshalla są *explicite* związane ze skupieniem przedsiębiorstw operujących w określonej branży w jednym regionie. Jednak zewnętrzne korzyści skali mogą występować nie tylko dzięki bliskości geograficznej, a wręcz mogą mieć odbicie w całej gospodarce. Sam fakt rozwoju przedsiębiorstw operujących w danej branży oraz wzrastający popyt na ich produkty może prowadzić do obniżania się ich kosztów przeciętnych z dwóch powodów:

- po pierwsze, firmy będące dostawcami surowców, półproduktów i maszyn dla tych przedsiębiorstw stają się beneficjentami wewnętrznych korzyści skali, przez co są w stanie oferować swoje produkty po niższej cenie;
- po drugie, do sektora wyżej wymienionych dostawców na skutek wzrostu przeciętnej stopy zysku wywołanej wzmożonym popytem zaczną napływać nowe przedsiębiorstwa, zaostrzając konkurencję i zwiększając presję na spadek ceny.

Działanie zewnętrznych korzyści skali może być bezpośrednio związane z występowaniem wewnętrznych korzyści skali. Np. przedsiębiorstwo A jest jedynym producentem danego półproduktu, z którego korzystają firmy 1, 2 i 3. Jeżeli rośnie popyt na produkty firm 1, 2 i 3, to przedsiębiorstwo A zacznie wydłużać swoje serie produkcyjne i tym samym będzie beneficjentem wewnętrznych korzyści skali. Zwiększy sprzedaż swojego półproduktu i obniży jego cenę. Natomiast firmy 1, 2 i 3 stają się beneficjentami zewnętrznych korzyści skali wynikających z faktu obniżenia ceny swoich półproduktów przez przedsiębiorstwo A. Jeżeli przedsiębiorstwo A nie zdecydowałoby się na obniżkę ceny, zostałoby narażone na wejście do jego branży nowego przedsiębiorstwa B. W tej sytuacji to zaostrzona konkurencja byłaby źródłem obniżki cen, a tym samym zewnętrznych korzyści skali. Już J.A. Schumpeter podkreślał, iż w sytuacji gdy firma jest narażona na wejścia potencjalnych konkurentów, działa w warunkach stałego zagrożenia³⁰ (jest to również zgodne z podejściem teorii rynków spornych³¹/potencjalnie konkurencyjnych, która to jednak zakłada brak kosztów wejścia i wyjścia oraz bliskie zerowym koszty utopione³²). Będzie ona obniżać cenę oraz poprawiać jakość swoich produktów tylko po to, by nie dopuścić potencjalnych konkurentów do zagarnięcia

³⁰ J. Schumpeter, *Capitalism, socialism, democracy*, George Allen & Unwin, New York 1943, s. 85.

³¹ B. Andreosso, D. Jacobson, *Industry Economics and Organization. A European perspective*, McGraw-Hill, New York 2005, s. 33–35.

³² N. Acocella, *Zasady polityki...*, op. cit., s. 114.

części jej udziału w rynku. Spadek kosztów dostawców będzie dodatkowo potęgowany przez efekty uczenia się. Dostawcy poprzez zwiększanie wielkości swojej produkcji przesuwają się szybciej wzdłuż krzywej uczenia się, która to jest funkcją skumulowanej w czasie produkcji. Akumulacja wiedzy, jaka następuje w procesie produkcji, jest dodatkowym, dynamicznym, źródłem zewnętrznych korzyści skali.

W praktyce gospodarczej przedsiębiorstwa przez cały czas są pod wpływem działania wewnętrznych i zewnętrznych korzyści skali. Firmy z danego sektora, rozwijając działalność produkcyjną, stają się beneficjentami zarówno wewnętrznych – wynikających z wydłużania serii produkcyjnych, jak i zewnętrznych – wynikających z możliwości negocjacji lepszych cen u dostawców ze względu na wzrost wolumenu zamówienia – korzyści skali. Należy także podkreślić, iż wewnętrzne korzyści skali w jednym przedsiębiorstwie mogą być, i bardzo często są, źródłem zewnętrznych korzyści dla innych przedsiębiorstw.

Rysunek 1

Pętla wzajemnie napędzającego się rozwoju przedsiębiorstw w skali gospodarki



Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z przedstawioną powyżej koncepcją korzyści skali rozwój przedsiębiorstw w danej branży będzie prowadził do uruchomienia w całej gospo-

darce serii procesów. Zostało to zobrazowane na rysunku 1. Pokazano na nim pętlę reakcji zależności między wewnętrznymi a zewnętrznymi korzyściami skali. Rozwój branży X prowadzi do rozwoju firm w branżach ją obsługujących, co z kolei jest przyczyną obniżenia cen ich produktów. Niższe koszty przedsiębiorstw z branży pozwolą operującym w niej przedsiębiorstwom na obniżenie swoich cen i tym samym wzrost wielkości popytu na swoje produkty. W ten sposób pętla zamyka się, a proces zaczyna się od początku. Godnym uwagi faktem jest to, że rozwój branży X może prowadzić do rozwoju kilku branż, z których każda jest obsługiwana przez kolejne kilka branż. W ten sposób powstaje reakcja łańcuchowa obejmująca swoimi skutkami całą gospodarkę. Można więc powiedzieć, że zewnętrzne korzyści skali nie muszą wynikać z bliskości geograficznej przedsiębiorstw w danej branży, choć jest to czynnik, który może je potęgować oraz być akceleratorem ich działania.

Opisany schemat funkcjonowania korzyści skali, jako źródła stałej obniżki cen oraz ciągłego i wzajemnie napędzanego rozwoju wielu branż w gospodarce, brzmi optymistycznie. Jednak w gospodarce występuje wiele sił, które będą utrudniać ten proces. Wykrycie jednego z tych czynników, a mianowicie problemu przywłaszczenia oraz jego charakterystyka i możliwości przeciwdziałania będą przedmiotem dalszej części artykułu.

INFRASTRUKTURA

Żadne przedsiębiorstwo nie jest w stanie funkcjonować w próżni. Ze względu na to poprawne funkcjonowanie każde przedsiębiorstwo wymaga istnienia odpowiedniej infrastruktury. Przez infrastrukturę należy rozumieć ogół warunków koniecznych do prowadzenia danej działalności gospodarczej.

I. Pietrzyk wymienia dwa rodzaje infrastruktury³³:

- tradycyjną, „ciężką” (jak np. drogi lub autostrady), mającą podstawowe znaczenie dla możliwości funkcjonowania podmiotów gospodarczych, jednak malejące w procesie wchodzenia na coraz wyższe poziomy rozwoju gospodarczego;
- „lekką” dotyczącą przekazywania informacji oraz ogólnie inwestycji niematerialnych, które to nabierają coraz większego znaczenia na współczesnym etapie rozwoju społeczno-ekonomicznego.

³³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, WN PWN, Warszawa 2000, s. 22.

Podążając za tym rodzajem rozumowania, należy zwrócić uwagę na pominięty przez autorkę fakt, iż do infrastruktury lekkiej możliwe jest zaliczenie szeroko pojętej infrastruktury instytucjonalnej. Instytucje można definiować szeroko, jak dokonał tego T.H. Veblen, ujmując je jako *nawyki myślowe, które są akceptowane w dowolnym szczególnym czasie*³⁴, obowiązujące dopóki nie zostaną wyparte przez inne³⁵. Mogą one też zostać zdefiniowane w bardziej wąski sposób, jak zostało to zrobione przez D.C. Northa, który za instytucje uznaje *reguły postępowania ludzi w życiu społecznym – reguły powstające w wyniku dążenia do uporządkowania ludzkich interakcji i zmniejszenia niepewności*³⁶. D.C. North zauważa także, iż instytucje występują zarówno w postaci nieformalnych zwyczajów, jak i w najbardziej sformalizowanej postaci, czyli aktów prawnych³⁷. Niezależnie od tego, którą z definicji przyjąć, funkcjonowanie jakiegokolwiek firmy wydaje się być niemożliwe bez odpowiedniego zestawu instytucji. Przykładowo, bardzo utrudnionym zadaniem byłoby prowadzenie przedsiębiorstwa zajmującego się produkcją żywności przy braku prawa własności (sformalizowane instytucje) oraz społeczeństwie przyzwyczajonym do zbieractwa i łowiectwa (nieformalne instytucje). W dalszej części tekstu główny nacisk zostanie położony na infrastrukturę ciężką i instytucjonalną w postaci sformalizowanej.

Znaczna część infrastruktury niezbędnej do funkcjonowania przedsiębiorstw ma cechy dóbr publicznych, a mianowicie niewyłączalność i nierywalizowalność³⁸. Niewyłączalność znaczy, że wyłączenie danego podmiotu z konsumpcji tego dobra jest niemożliwe lub niesie za sobą ponoszenie specjalnych kosztów³⁹. Nierywalizowalność oznacza, że konsumpcja dobra przez jeden podmiot nie zmniejsza możliwości konsumpcji tego dobra przez inny podmiot⁴⁰ dla dowolnej liczby podmiotów⁴¹. Bardzo łatwo można wyobrazić sobie występowanie tych dwóch cech (do pewnego stopnia, ponieważ po przekroczeniu pewnej granicy może pojawić się zjawisko zwane *overcrow-*

³⁴ D. Colander, H. Landreth, *Historia myśli...*, op. cit., s. 357.

³⁵ T.H. Veblen, *The Preconceptions of Economic Science*, „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 14, No. 2 (Feb., 1900), s. 241.

³⁶ D. Colander, H. Landreth, *Historia myśli...*, op. cit., s. 566.

³⁷ D.C. North, *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives”, Vol. 5, No. 1 (Winter, 1991), s. 97.

³⁸ J. Sloman, *Podstawy ekonomii*, WN PWE, Warszawa 2001, s. 235–236.

³⁹ N. Acocella, *Zasady polityki...*, op. cit., s. 133.

⁴⁰ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 150.

⁴¹ P. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics”, Vol. 36, No. 4 (Nov., 1954), s. 387.

ding, którym zajmuje się ekonomiczna teoria klubów⁴²) w dobrach należących do infrastruktury ciężkiej (np. autostrada), natomiast można mieć problemy z ich uchwyceniem, patrząc na infrastrukturę przez pryzmat instytucji. Jednak A. Sztaba zauważa, że prawo (konkretne instytucje prawne) spełnia definicyjne założenia dobra publicznego wtedy, gdy w jednakowy sposób służy wszystkim podmiotom (np. w danej branży)⁴³. Więc w sytuacji, gdy jakaś regulacja jest korzystna dla całej branży w jednakowym stopniu, jest ona zarówno dobrem publicznym, jak i elementem infrastruktury – warunkiem sprawnego funkcjonowania branży.

Przedsiębiorstwa same mogą tworzyć infrastrukturę sprzyjającą ich działalności, jednak ze względu na opisane wyżej cechy infrastruktury wiąże się to z faktem, że będą zmuszone do wzajemnej współpracy oraz narażone na skutki problemu gapowicza. W tej sytuacji problem gapowicza będzie przejawiał się w tym, że część firm postanowi zaniechać działalności, licząc na to, że będą beneficjentami inwestycji w infrastrukturę nie ponosząc żadnych kosztów⁴⁴. Problem ten może występować w branży o dowolnej liczbie przedsiębiorstw, z wyłączeniem monopolu. W branżach o bardzo dużej liczbie przedsiębiorstw koordynacja ich decyzji inwestycyjnych oraz wystąpienie problemu gapowicza będzie oczywiście większe niż w przypadku gałęzi bliższych strukturze monopolistycznej. Jednak na potrzeby dalszych rozważań wprowadzono założenie, iż firmy będą ściśle ze sobą współpracować, zaś prawdopodobieństwo wystąpienia problemu gapowicza dąży do zera. Uzasadnić to można faktem, iż wprowadzenie problemu gapowicza nie zmienia wniosków, a jedynie komplikuje analizę.

Pierwsze założenie, jakie należy przyjąć, stanowi, iż w danej branży działa dziesięć przedsiębiorstw, z których każde dostarcza do położonego nieopodal miasta swoje produkty. Analitycy tych firm doszli do wniosku, że budowa nowej drogi obniży koszty transportu o 2/3. Jednak żadnej z firm nie stać na to, by samodzielnie przeprowadzić taką inwestycję. Jednak gdyby postanowiły dokonać tej inwestycji wspólnie, koszty zmniejszyłyby się o 9/10, co pozwoliłoby każdej na partycypowanie w niej. Skutkiem tego byłoby obniżenie kosztów produkcji (przesunięcie krzywej kosztu krańcowego w dół), co zgodnie z neoklasyczną teorią przedsiębiorstwa oraz marginalną zasadą

⁴² J.M. Buchanan, *An Economic Theory of Clubs*, „Economica”, New Series, Vol. 32, Issue 125 (Feb., 1965), s. 1–2.

⁴³ M. Raczyński, S. Sztaba, A. Walczykowska, *W pogoni za rentą*, Read Me, Warszawa 1998, s. 50.

⁴⁴ R. Gilbert, X. Vives, *Entry Deterrence and the Free Rider Problem*, „The Review of Economic Studies”, Vol. 53, No. 1 (Jan., 1986), s. 71.

maksymalizacji zysku w punkcie przecięcia krzywej kosztu krańcowego z krzywą utargu krańcowego⁴⁵ oznaczałoby wzrost zysków dla przedsiębiorstw⁴⁶. Wzrost produkcji oznaczałby niższe ceny dla konsumentów, którzy również staliby się beneficjentami tej inwestycji.

Kolejny przykład może dotyczyć infrastruktury lekkiej, a dokładniej – instytucji. W danej branży istnieje 10 firm i zarządy każdej z nich zdają sobie sprawę, że istniejące przepisy prawne utrudniają im prowadzenie działalności gospodarczej. Żadnego przedsiębiorstwa z osobna nie stać na wynajęcie lobbystów, którzy mogliby wpłynąć na polityków, by zmienili istniejące przepisy (przy założeniu, że nie będą one szkodzić społeczeństwu jako całości). W tej sytuacji rozłożenie kosztów na większą liczbę przedsiębiorstw może pomóc w stworzeniu dla przedsiębiorstw lepszych warunków funkcjonowania – infrastruktury. Skutkiem takiego postępowania – podobnie, jak wcześniej – będzie wzrost zysków przedsiębiorstw oraz niższe ceny produktów dla konsumentów.

Są to typowe przykłady zewnętrznych korzyści skali, gdzie dzięki działaniu większej liczby przedsiębiorstw, koszt inwestycji w infrastrukturę może ulegać większemu rozkładowi i stanowić mniejsze obciążenie dla każdego z nich z osobna. Dzięki mechanizmom opisanym w pierwszej części artykułu zewnętrzne korzyści skali mogą także przenosić się na inne branże. Jednak w tej sytuacji – podobnie, jak wcześniej opisany schemat działania – jest rzadkością. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest problem przywłaszczenia, na jaki natrafiają firmy działające w dowolnej branży.

Należy jednak zaznaczyć, że polepszanie infrastruktury, będące zewnętrznym efektem skali, może występować niezależnie od działań samych przedsiębiorstw. Doskonałym przykładem tego zjawiska jest szkolnictwo. W momencie, gdy dana branża rozrasta się i nabiera coraz większego znaczenia w gospodarce, rośnie w niej zapotrzebowanie na odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Szkoły, które same są zainteresowane przyciągnięciem jak największej liczby klientów, będą dostosowywać swój program tak, by jak najlepiej odpowiadał wymaganiom rynku pracy. Tym samym będą oferować wykształcenie pomagające zdobyć zatrudnienie w rozrastającej się branży. Dla przedsiębiorstw z tej branży oznacza to zmniejszenie kosztów szkoleń i rekrutacji oraz zmniejszenie problemu zawyżania płacy powyżej poziomu

⁴⁵ P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995, s. 777.

⁴⁶ Należy dodać, iż w krótkim okresie ostateczny poziom zysku zależy jeszcze od wpływu kosztów inwestycji na koszt stały i tym samym koszt przeciętny, który w przeciwieństwie do kosztu krańcowego jest zależny od kosztów stałych.

równowążącego rynek, który jest spowodowany selekcją negatywną⁴⁷. Jest to typowy przykład zewnętrznych korzyści skali, kiedy to infrastruktura poprawia się niezależnie od zamierzonych działań przedsiębiorstw.

PROBLEM PRZYWŁASZCZENIA

Utrzymując przyjęte w poprzedniej części założenie o współpracy firm w jednej branży oraz wynikającym z tego brakiem problemu gapowicza, dokonana zostanie analiza zachowania przedsiębiorstw mających możliwość zrealizowania inwestycji w infrastrukturę (podobna analiza z pominięciem tych założeń może zostać przygotowana dla monopolu). Przedsiębiorstwa już istniejące w danej branży (i), podejmując decyzję o inwestycji w infrastrukturę, muszą wziąć pod uwagę fakt, iż podjęte przez nie inwestycje mogą zlikwidować część barier wejścia i umożliwić tym samym wejście potencjalnym konkurentom (p) – inwestycje podnoszące rentowność w całej branży będą prowadzić do wzrostu kosztu alternatywnego w innych branżach i zatem wchłaniać z nich konkurencję. Do analizy postępowania istniejących już w branży firm oraz potencjalnych konkurentów można posłużyć się teorią gier, a dokładniej grą niekooperacyjną. Pierwszym graczem są istniejące firmy, natomiast drugim potencjalna konkurencja – firmy, które mogą próbować wejść do branży pod warunkiem zaistnienia określonych okoliczności. Grę tych dwóch grup przedstawiono za pomocą macierzy wypłat (rysunek 2).

Rysunek 2

Macierz wypłat dla istniejących firm oraz potencjalnej konkurencji

		Istniejące firmy					
		Inwestować		Nie inwestować			
Potencjalna konkurencja	Nie wchodzić	B		A			
		(i) p	i	{p}	15	0	
	Wchodzić	C		D			
		i	{p}	(i)	p	7	6

Źródło: opracowanie własne.

⁴⁷ K. Saczuk, *Wybrane zagadnienia ekonomii informacji a rynek pracy*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 5, s. 27.

Jeżeli potencjalna konkurencja postanowi nie wchodzić do branży, wówczas istniejące firmy będą wołały zainwestować w infrastrukturę, gdyż ich zyski wzrosną z 10 do 15, natomiast jeżeli potencjalna konkurencja postanowi wejść do branży, bardziej opłacalne dla istniejących przedsiębiorstw okaże się zaniechanie inwestycji, bowiem ich zyski spadną jedynie do 8, a nie do 7. W sytuacji gdy istniejące przedsiębiorstwa zdecydują się zainwestować w infrastrukturę, potencjalnej konkurencji bardziej opłaci się wejść do branży, ponieważ ich potencjalne zyski będą wynosić 6, a nie 0. Jeżeli istniejące przedsiębiorstwa zdecydują się nie inwestować, wtedy dla potencjalnej konkurencji rozwiązaniem optymalnym będzie nie wchodzić do branży – firmy mogące potencjalnie wejść – wolą nie otrzymywać żadnych zysków niż ponosić straty wysokości 4. W polu C suma wypłat uzyskiwanych przez istniejące i potencjalne przedsiębiorstwa jest mniejsza niż wypłata uzyskiwana w polu B przez istniejące przedsiębiorstwa po zainwestowaniu. Wynika mianowicie z faktu zaostrzenia konkurencji w branży i obniżeniu wielkości rent uzyskiwanych przez działające tam przedsiębiorstwa. Decyzje przedsiębiorstw istniejących oznaczono na rysunku 2 nawiasami kwadratowymi, natomiast potencjalnej konkurencji – klamrami. Ich najlepsze odpowiedzi na poczynania przeciwnika nie spotykają się w żadnym z okien macierzy wypłat. Oznacza to nie tylko, że w grze nie występuje równowaga Nasha – układ jest niestabilny⁴⁸. Możliwe w tym momencie jest poszukiwanie równowagi ze względu na ryzyko w strategiach mieszanych⁴⁹, jednak nie jest to odpowiednie rozwiązanie. Wynika mianowicie z faktu, iż w grze nie mamy do czynienia z równymi przeciwnikami. To istniejące firmy mają uprzywilejowaną pozycję, ponieważ ich decyzje są rozstrzygające dla całego przebiegu gry. Jest tak dlatego, że firmy niewystępujące na rynku nie mają możliwości koordynacji swoich decyzji, a samo ich wejście jest uzależnione od zniesienia barier wejścia przez firmy istniejące, które mają możliwość koordynacji swoich działań. Z tego względu dokonanie dalszej analizy decyzji przedsiębiorstw będzie wymagać innych metod.

Ze względu na fakt, że istniejące przedsiębiorstwa mają decydujące znaczenie, to właśnie od ich rachunku ekonomicznego zależy, czy inwestycje w rozbudowę infrastruktury zostaną podjęte. By rozpoznać ich zachowanie, konieczne jest wprowadzenie kilku oznaczeń:

- a* – zyski istniejących przedsiębiorstw;
- b* – koszty inwestycji w infrastrukturę;

⁴⁸ G. Owen, *Teoria gier*, PWN, Warszawa 1975, s. 16.

⁴⁹ M. Małowski, A. Wiczorek, H. Sosnowska, *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 41.

- c* – dodatkowe zyski uzyskane dzięki inwestycji w infrastrukturę;
- d* – część zysków przejęta przez nowo wchodzące do branży przedsiębiorstwa.

Kolejnym niezbędnym w analizie krokiem jest wprowadzenie założenia o działaniu przedsiębiorstw w warunkach ryzyka, co oznacza, iż są one w stanie szacować prawdopodobieństwa interesujących je zdarzeń (w odróżnieniu od warunków niepewności, kiedy nie są one w stanie oszacować prawdopodobieństw wystąpienia poszczególnych zdarzeń⁵⁰) oraz uwzględniają je w swoich decyzjach.

Ostatnim niezbędnym założeniem jest obojętność wobec ryzyka przedsiębiorców. Wywód zachowuje swoją logikę, spójność oraz wnioski nawet przy założeniu awersji lub skłonności do ryzyka przedsiębiorców, jednak bardzo się komplikuje przy ich stosowaniu. Dodatkowo, jak później się okaże, preferencje wobec ryzyka nie wpływają na wynik, gdyż prawdopodobieństwa przyjmowane przez przedsiębiorców pozwalają na korzystanie jedynie z rachunku opartego na wielkościach wypłat. Założenie o obojętności wobec ryzyka implikuje, że przedsiębiorstwa, podejmując decyzję, kierują się kryterium wartości oczekiwanej⁵¹ (*expected value*, EV) czyli iloczynowi prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zdarzenia oraz wartości wypłaty odpowiadającej temu zdarzeniu. Oznacza to, że firmy w swoich decyzjach, starając się maksymalizować oczekiwane korzyści, będą wybierać te opcje, które dają im najwyższe wypłaty z największym prawdopodobieństwem. Wprowadzanie tego zestawu założeń umożliwi dokonanie analizy za pomocą specjalnie skonstruowanej macierzy wypłat dla firm już działających w branży (rysunek 3).

Istniejące firmy, decydując o podjęciu inwestycji w infrastrukturę, wiedzą, iż ich zachowanie może doprowadzić do jednej z czterech sytuacji. W sytuacji I (sytuacji wyjściowej), gdy do branży nie wchodzi konkurenci oraz przedsiębiorstwa istniejące nie inwestują, to osiągają zyski wielkości *a* z prawdopodobieństwem P(I), co oznacza, że wartość oczekiwana wynosi $EV_1 = P(I) * (a)$. Jeżeli postanowią zainwestować, a do branży nie wejdą konkurenci (sytuacja II) – to zachowają zyski na poziomie *a* i poniosą koszty inwestycji wielkości *b* oraz osiągną dodatkowe zyski wielkości *c* z prawdopodobieństwem P(II), wartość oczekiwana w tym przypadku wynosi $EV_2 = P(II) * (a - b + c)$. Jeżeli przedsiębiorstwa postanowią zainwestować, a konkurenci wejdą do branży (sytuacja III), to ich zyski będą z jed-

⁵⁰ N. Wilkinson, *Managerial Economics. A Problem-solving Approach*, Cambridge University Press, New York 2005, s. 440.

⁵¹ M. Krzyśko, *Wykłady z teorii prawdopodobieństwa*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2000, s. 141.

Rysunek 3

Macierz wypłat dla istniejących firm działających w warunkach ryzyka

		Istniejące firmy		Objaśnienie
		Inwestować	Nie inwestować	
Potencjalna konkurencja	Nie wchodzić	II	I	Sytuacja
		$a - b + c$	a	Zysk
		P(II)	P(I)	Prawdopodobieństwo
	Wchodzić	III	IV	Sytuacja
		$a - b + c - d$	$a - d$	Zysk
		P(III)	P(IV)	Prawdopodobieństwo

Źródło: opracowanie własne.

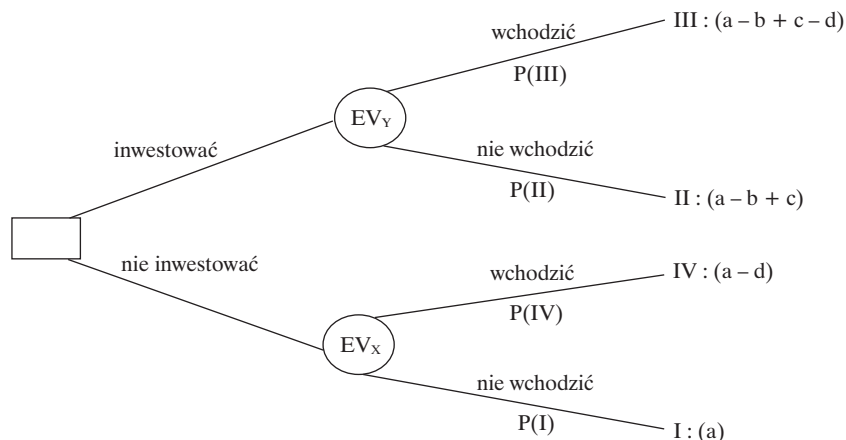
nej strony powiększone o dodatkową wielkość c , jednak z drugiej obniżone o koszt inwestycji b oraz część zysków zagarniętych przez konkurencję d . Wartość oczekiwana w tym przypadku wynosi $EV_3 = P(\text{III}) * (a - b + c - d)$. W sytuacji IV, gdy przedsiębiorstwa nie inwestują, a ich konkurenci pomimo tego wchodzi do branży, wielkość ich wypłaty to dotychczasowe zyski a pomniejszone o część zagarniętą przez konkurentów d . Wartość oczekiwana wynosi $EV_4 = P(\text{IV}) * (a - d)$. Ze względu na rozstrzygającą pozycję istniejących firm ich decyzja będzie uzależniona od możliwości uzyskania przez nie największych korzyści, co można prześledzić na drzewie decyzyjnym⁵² (rysunek 4).

Drzewo decyzyjne na rysunku 4 prezentuje uogólniony schemat decyzji przedsiębiorstwa. Początkowo podejmuje ono decyzję o tym, czy inwestować czy nie, co skutkuje przejściem do któregoś z węzłów losowych. Jeżeli zainwestuje to z prawdopodobieństwem P(III), otrzyma wypłatę wielkości $(a - b + c - d)$ lub z prawdopodobieństwem P(II) – wypłatę wysokości $(a - b + c)$, przy czym $P(\text{II}) + P(\text{III}) = 1$. Po podjęciu decyzji o zainwestowaniu, przedsiębiorstwa nie mają wpływu na wynik, jest on zależny od poczynań potencjalnej konkurencji, dlatego może być traktowany jako zdarzenie losowe. Wartość oczekiwana tej decyzji wynosi $EV_Y = P(\text{II}) * (a - b + c) + P(\text{III}) * (a - b + c - d)$. Podobnie jest w przypadku, gdy przedsiębiorstwa zdecydują się nie inwestować. Mogą one z prawdopodobieństwem P(I) otrzymać

⁵² G. Koller, *Risk Assessment and Decision Making in Business and Industry*, Chapman & Hall/CRC, Boca Raton 2005, s. 274–275.

Rysunek 4

Drzewo decyzyjne dla istniejących firm działających w warunkach ryzyka



Źródło: opracowanie własne.

wypłatę wysokości a lub $(a - d)$ z prawdopodobieństwem $P(IV)$, przy czym $P(I) + P(IV) = 1$. Wartość oczekiwana decyzji o nieinwestowaniu wynosi $EV_X = P(I) * (a) + P(IV) * (a - d)$. W najbardziej ogólnym przypadku, by racjonalnie postępujące przedsiębiorstwa podjęły decyzję o inwestowaniu w infrastrukturę, musi być spełniona nierówność (4):

$$EV_X = P(I) * (a) + P(IV) * (a - d) \leq P(II) * (a - b + c) + P(III) * (a - b + c - d) = EV_Y. \quad (4)$$

Oznacza to, że istniejące przedsiębiorstwa zdecydują się zainwestować tylko wtedy, gdy iloczyny spodziewanych wypłat i ich prawdopodobieństw będą większe (lub przynajmniej równe) niż miałyby to miejsce w przeciwnym przypadku ($EV_X \leq EV_Y$).

Utrzymując założenie, iż przedsiębiorstwa uwzględniają prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych zdarzeń, możliwe jest rozpatrzenie bardziej szczegółowych przypadków. Racjonalne jest założenie, że firmy w danej branży zdają sobie sprawę, iż nierozwinięta infrastruktura nie tylko przeszkadza im w maksymalizacji zysków, ale także stanowi barierę wejścia dla potencjalnej konkurencji. W takiej sytuacji macierz wypłat będzie wyglądać tak, jak przedstawiono na rysunku 5.

Rysunek 5

**Macierz wypłat dla istniejących firm przy oszacowanych
prawdopodobieństwach**

		Istniejące firmy	
		Inwestować	Nie inwestować
Potencjalna konkurencja	Nie wchodzić	II $a - b + c$ $P(\text{II}) \longrightarrow 0$	I a $P(\text{I}) \longrightarrow 1$
	Wchodzić	III $a - b + c - d$ $P(\text{III}) \longrightarrow 1$	IV $a - d$ $P(\text{IV}) \longrightarrow 0$

Źródło: opracowanie własne.

Istniejące przedsiębiorstwa wiedzą, że inwestując w infrastrukturę obniżą bariery wejścia dla potencjalnej konkurencji. Przez to zdają sobie sprawę, iż prawdopodobieństwo tego, że po dokonaniu inwestycji w infrastrukturę nowe przedsiębiorstwa nie wejdą do gałęzi, oceniają jako dążące do zera (podejście to jest zgodne z koncepcją funkcji wagi w teorii perspektywy D. Kahnemana oraz A. Tverskyiego, która sugeruje, że ludzie traktują zdarzenia bardzo mało prawdopodobne jako niemożliwe, a bardzo prawdopodobne jak pewne⁵³). A ponieważ $P(\text{II}) + P(\text{III}) = 1$ i $P(\text{II})$ dąży do 0 to $P(\text{III})$ musi dążyć do jeden. Oznacza to, że przedsiębiorstwa mogą być pewne, iż przeprowadzenie inwestycji doprowadzi do nowych wejść i tym samym do zaostrzenia konkurencji. Z drugiej strony wiedzą też, że przy istniejących barierach wejścia nowa konkurencja w branży się nie pojawi, co oznacza, że prawdopodobieństwo ziszczenia się sytuacji IV dąży do zera. Podobnie jak poprzednio, skoro $P(\text{I}) + P(\text{IV}) = 1$ i $P(\text{IV})$ dąży do 0, to $P(\text{I})$ musi dążyć do jeden. Sytuacja I jest więc nie tylko sytuacją wyjściową, ale sytuacją, w której przedsiębiorstwa osiągają zyski wielkości a z prawdopodobieństwem dążącym do 1. By dążące do maksymalizacji zysku przedsiębiorstwa były skłonne zainwestować po raz kolejny, spełniona musi zostać nierówność (4). Tym razem możliwe jest jednak uproszczenie tej nierówności. Po pierwsze, znane są już prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych zdarzeń:

⁵³ D. Kahneman, A. Tversky, *Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*, „Econometrica” 1979, Vol. 47, No. 2, s. 282.

$$1 * (a) + 0 * (a - d) \leq 0 * (a - b + c) + 1 * (a - b + c - d), \quad (5)$$

$$a \leq a - b + c - d. \quad (6)$$

dalej upraszczając:

$$0 \leq c - b - d, \quad (7)$$

$$c \geq b + d. \quad (8)$$

Z nierówności (8) wynika, że istniejące przedsiębiorstwa zainwestują w infrastrukturę tylko i wyłącznie wtedy, gdy spodziewane zyski będą przewyższyły koszty inwestycji oraz część zysków straconych na rzecz konkurencji. Jest to typowy przykład problemu przywłaszczenia: firmy wstrzymują się od inwestycji, a tym samym od rozwoju każdej z osobna, jak i branży jako całości tylko po to, by nie stwarzać dla siebie konkurencji. Racjonalnie postępujące przedsiębiorstwa, które chcą maksymalizować zyski, będą zainteresowane tym, żeby utrzymywać bariery wejścia na jak najwyższym poziomie. Jeżeli zyski z inwestycji będą mniejsze od spodziewanych szkód spowodowanych zaostrzeniem się konkurencji w branży, firmy zaniechają rozwijania i ulepszenia infrastruktury. Dodatkowo należy podkreślić, że problem przywłaszczenia przeczy teorii rynków spornych. Przedsiębiorstwa w pogoni za zyskiem (lub rentą) będą obniżać swoją efektywność w celu ograniczenia konkurencji i uniemożliwienia wejścia do branży nowym firmom.

WNIOSKI DLA SPOŁECZNEJ GOSPODARKI RYNKOWEJ

Przedstawiona analiza ukazuje, że przedsiębiorstwa chcące maksymalizować swoje zyski, będą inwestować w rozwój infrastruktury tylko w sytuacji, gdy spodziewane korzyści przewyższą straty wynikające z napływu nowych firm do branży. Jest to jednak rozwiązanie niezadowolające ze społecznego punktu widzenia. Władze gospodarcze poprzez swoje decyzje mogą zwiększyć efektywność działania przedsiębiorstw, a także przyczynić się do wzrostu równości w rozkładzie dochodu. Co ważniejsze, mogą tego dokonać, nie łamiąc zasad społecznej gospodarki rynkowej, gdyż interwencja państwa polegająca na rozbudowie szeroko rozumianej infrastruktury nie jest bezpośrednią ingerencją w działanie przedsiębiorstw. Oznacza to, że rozbudowa infrastruktury ma na celu tworzenie lepszych warunków dla wszystkich – zarówno istniejących, jak i potencjalnych – przedsiębiorstw. Dzięki temu jej proces-

wy charakter jest ograniczony do minimum. Decydenci gospodarczy, rozbudowując infrastrukturę, będą znosić bariery wejścia dla nowych przedsiębiorstw i tym samym podnosić dobrobyt społeczeństwa – maksymalizować ordoliberalną funkcję dobrobytu (rozszerzoną o koszt interwencji) określoną równaniem (1). Dzieje się tak z dwóch powodów.

Po pierwsze, zniesienie barier będzie powodować napływ do branży nowych przedsiębiorstw, a tym samym wzrost produkcji. Jeżeli istnieją w gospodarce niewykorzystane zasoby, to nadzwyczajne zyski w danej branży będą skłaniać podmioty gospodarcze do ich zaangażowania w tej gałęzi. Lepsze wykorzystanie środków produkcji oraz wzrost poziomu produkcji oznaczają wzrost efektywności gospodarowania, a efektywność jest jedną ze zmiennych wpływających na dobrobyt w równaniu (1).

Po drugie, wejście do gałęzi nowych przedsiębiorstw będzie prowadzić do spadku koncentracji i siły monopolistycznej działających już tam podmiotów. Dzięki zaostrzeniu się konkurencji renta istniejących przedsiębiorstw będzie transferowana do konsumentów. A – jak stwierdził L. Erhard – to konsument jest *rozstrzygającym kryterium oceny* sprawności funkcjonowania gospodarki⁵⁴. Transfer rent od istniejących w branży przedsiębiorstw do konsumentów będzie prowadził do wzrostu siły nabywczej ich dochodu, a tym samym zwiększenia ich wolności gospodarczej. W tym przypadku będzie też prowadzić to do wzrostu zdefiniowanej wyżej sprawiedliwości, a tym samym pozytywnie oddziaływać na ordoliberalną funkcję dobrobytu.

Jednak znoszenie barier wiąże się z ponoszeniem pewnych kosztów. Można je traktować jako alternatywny koszt innych celów państwa, które nie zostały zrealizowane, lub wydatków, jakich musieli się zrzec konsumenci na rzecz podatków. Alternatywnie inwestycje w infrastrukturę mogą być finansowane przez powiększanie długu publicznego, który jednak będzie musiał zostać spłacony z przyszłych podatków. Należy tu zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, koszt rozbudowy infrastruktury jest jednorazowy (pomijając koszty jej utrzymania), a wywołany nim wzrost efektywności i sprawiedliwości jest trwały. Po drugie, rozbudowa infrastruktury jednej branży dzięki opisanemu wcześniej mechanizmowi działania zewnętrznych korzyści skali będzie przenosić się na inne gałęzie gospodarki i prowadzić do wzrostu efektywności i sprawiedliwości także w tych gałęziach. Stąd efektów rozbudowy infrastruktury nie można ograniczać jedynie do jednej branży.

⁵⁴ P. Pysz, *Spoleczna gospodarka rynkowa...*, op. cit., s. 32.

Problemem, który pozostaje nierozwiązany, jest pozyskiwanie przez państwo informacji na temat tworzenia infrastruktury. Poszukiwanie tych informacji wiąże się dla państwa z poniesieniem pewnych kosztów. Dodatkowo, jak zauważają K. Kosiec i M. Raczyński, nie ma argumentów, że państwo będzie efektywniej gromadzić informacje na ten temat niż sektor prywatny, oprócz faktu, iż państwo gromadzi efekt uboczny swoich innych działań⁵⁵. Z tego względu politycy gospodarczy, podejmując decyzje dotyczące rozbudowy infrastruktury, powinni brać pod uwagę koszt pozyskania informacji, gdzie infrastruktura powinna być tworzona.

Kolejną szansą, jaką stwarza dla społecznej gospodarki rynkowej rozwiązanie problemu przywłaszczenia, jest możliwość stosowania dyskrecjonalnych działań. Wydatki na rozbudowę infrastruktury w okresie głębokiej depresji gospodarczej mogą być zwiększane. Daje to władzom państwowym narzędzie, dzięki któremu mogą powiększyć wydatki na skutek zwiększenia długu publicznego i skierować dodatkowy pieniądz do gospodarki. Jedynym negatywnym skutkiem dyskrecjonalnej działalności państwa w tej sytuacji może być efekt wypierania⁵⁶. Popyt na wolne środki finansowe zgłaszane przez państwo może prowadzić do wzrostu stopy procentowej i tym samym utrudnić pozyskanie środków podmiotom działającym w sektorze prywatnym. Jednak rozbudowa infrastruktury będzie prowadzić do podniesienia się zyskowności z nowych inwestycji, a tym samym wzrostu krańcowej rentowności kapitału⁵⁷. Podniesienie krańcowej rentowności kapitału będzie się rozprzestrzeniać na inne branże za pomocą zewnętrznych efektów skali. Na tej podstawie można sądzić, że wzrost stopy procentowej nie powinien mieć wpływu na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw. Możliwość osiągnięcia dodatkowych nadzwyczajnych zysków będzie stanowiła dla nich wystarczającą motywację do inwestowania.

PODSUMOWANIE

W społecznej gospodarce rynkowej materialny cel gospodarowania z poszanowaniem powszechnie akceptowalnych wartości ma być realizowa-

⁵⁵ K. Kosiec, M. Raczyński, *Rynki polityczne a ekonomia. Strategie polityczne firm państwowych w rywalizacji rynkowej*, Universitas, Kraków 1998, s. 21.

⁵⁶ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 163.

⁵⁷ J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, WN PWN, Warszawa 2003, s. 119.

ny w ramach ustalonego ładu gospodarczego. Jednak niedoskonałości rynku wymuszają na decydentach gospodarczych podjęcie działań mających na celu ich korektę. W przypadku problemu przywłaszczenia ta interwencja może przybierać szczególną formę. Problem przywłaszczenia skłania przedsiębiorstwa do zaniechania inwestycji, prowadząc tym samym do nieuzasadnionego ze społecznego punktu widzenia spadku efektywności i tworzenia się rent. Działania państwa mające na celu rozbudowę infrastruktury gospodarczej nie tylko pozwalają na przezwyciężenie problemu przywłaszczenia, ale także na wzrost wartości ordoliberalnej funkcji dobrobytu. Ponieważ interwencja państwa jest w tym przypadku nakierowana na otoczenie przedsiębiorstw, a nie na proces gospodarowania, to nie stoi ona w sprzeczności z założeniami społecznej gospodarki rynkowej. Dodatkowo rozbudowa infrastruktury może służyć władzom gospodarczym jako użyteczne narzędzie polityki gospodarczej w sytuacji głębokiej depresji, które nie narusza zasad społecznej gospodarki rynkowej.

DODATEK MATEMATYCZNY

W pierwszym przypadku jest rozpatrywana interwencja władz gospodarczych polegająca na rozbudowie infrastruktury w pojedynczej branży. Wprowadzenie perspektywy pojedynczej branży pozwala na nieuwzględnianie zewnętrznych korzyści skali oraz kosztów pozyskania informacji. Ordoliberalna funkcja dobrobytu jest dana przez:

$$D = f(E, S, C_0),$$

gdzie:

$$\frac{\partial D}{\partial E} = D_E > 0; \quad \frac{\partial D}{\partial S} = D_S > 0; \quad \frac{\partial D}{\partial C_0} = D_{C_0} < 0.$$

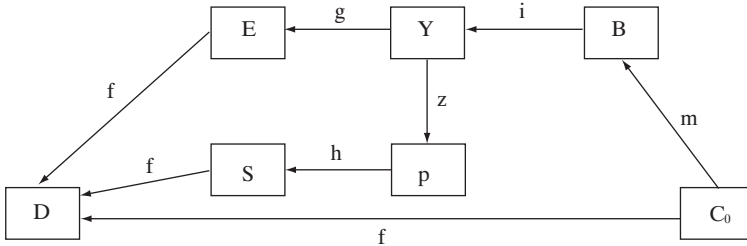
Mapa wpływów dla ordoliberalnej funkcji dobrobytu w przypadku interwencji w pojedynczej branży może być opisana jak na rysunku 6.

Rozszerzając zgodnie z mapą wpływów model o kolejne funkcje:

1. $E = g(Y)$, gdzie g obrazuje wielkość produkcji, przy danej ilości czynników produkcji,
2. $S = h(p)$, gdzie h obrazuje transfer rent od istniejących przedsiębiorstw do konsumentów,

Rysunek 6

Mapa wpływów dla interwencji w pojedynczej branży



Źródło: opracowanie własne.

3. $p = z(Y)$, gdzie z obrazuje wpływ spadku cen wywołanego wzrostem produkcji Y , przy danej wielkości popytu,
4. $Y = i(B)$, gdzie i obrazuje wpływ spadku barier wejścia wywołany rozbudową infrastruktury na możliwość wejścia do gałęzi nowych przedsiębiorstw i wywołany tym łączny wzrost produkcji,
5. $B = m(C_0)$, gdzie m obrazuje wpływ wydatków na infrastrukturę na obniżenie barier wejścia do gałęzi.

Dodatkowo należy założyć, iż:

$$\frac{dE}{dY} = E' > 0; \quad \frac{dS}{dp} = p' < 0; \quad \frac{dp}{dY} < 0; \quad \frac{dY}{dB} = B' < 0; \quad \frac{dB}{dC_0} < 0.$$

Ponieważ w modelu jedyną zmienną egzogeniczną są koszty inwestycji w infrastrukturę, to ich wpływ na dobrobyt może być ukazany dzięki różniczce zupełnej:

$$dD = \frac{\partial D}{\partial E} \frac{dE}{dY} \frac{dY}{dB} \frac{dB}{dC_0} dC_0 + \frac{\partial D}{\partial S} \frac{dS}{dp} \frac{dp}{dY} \frac{dY}{dB} \frac{dB}{dC_0} dC_0 + \frac{\partial D}{\partial C_0} dC_0,$$

W takim przypadku pochodna zupełna dla zmiennej egzogenicznej C_0 , jest dana przez:

$$\frac{dD}{dC_0} = D_E E' Y' B' + D_S S' p' Y' B' + D_{C_0},$$

przy czym:

$$D_E > 0; \quad D_S > 0; \quad D_{C_0} < 0; \quad E' > 0; \quad S' > 0; \quad Y' < 0; \quad p' < 0; \quad B' < 0.$$

Wynika stąd, że warunek na zasadność podjęcia wydatków na rozbudowę infrastruktury gospodarczej można zapisać jako:

$$\frac{dD}{dC_0} = 0 \Leftrightarrow D_E E^1 Y^1 B^1 + D_S S^1 p^1 Y^1 B^1 > -D_{C_0},$$

lub

$$\frac{dD}{dC_0} = 0 \Leftrightarrow D_E E^1 Y^1 B^1 + D_S S^1 p^1 Y^1 B^1 > |D_{C_0}|.$$

Uwzględniając w modelu wpływ efektów zewnętrznych na całą gospodarkę oraz koszt pozyskania informacji, zmodyfikowana ordoliberalna funkcja dobrobytu przybiera postać:

$$D = f(E, S, C, C_0),$$

gdzie:

$$\frac{\partial D}{\partial E} = D_E > 0; \quad \frac{\partial D}{\partial S} = D_S > 0; \quad \frac{\partial D}{\partial C} = D_C < 0; \quad \frac{\partial D}{\partial C_I} = D_{C_I} < 0.$$

Funkcja dobrobytu w tym wypadku została rozszerzona o dodatkową zmienną niezależną, jaką jest koszt informacji – C_I , która jest jedyną zmienną egzogeniczną w modelu. Koszt informacji obniża wartość funkcji dobrobytu, absorbując środki, które mogłyby zostać wykorzystane w inny sposób. Jednak z drugiej strony większe wydatki na informacje oznaczają możliwość znalezienia większej ilości obszarów gospodarki, które wymagają rozbudowy infrastruktury, a tym samym większe możliwości poprawy efektywności i sprawiedliwości. Mapa wpływów dla tego przypadku została zobrazowana na rysunku 7.

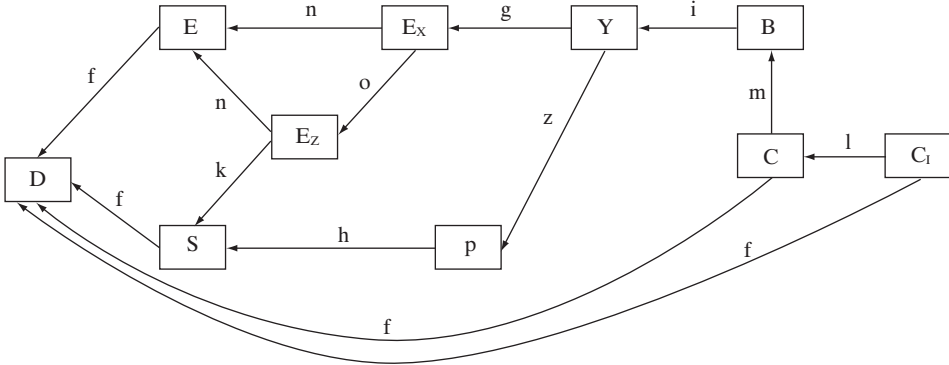
Wszystkie funkcje z poprzedniego przypadku zostają utrzymane z tą różnicą, że g obrazuje teraz wpływ Y jedynie na konkretną branżę X ; C_0 zostało zastąpione przez C , które jest zależne od wielkości kosztów przeznaczonych na zdobycie informacji; E jest zależne od efektywności zarówno w branży, jak i w całej gospodarce; S zależy od poziomu cen w branży jak i całej gospodarce. Znaczne uproszczenia w przypadku kosztów informacji oraz wpływu efektywności na dobrobyt są uzasadnione utrzymaniem prostoty i przejrzystości modelu.

Do mapy wpływów dodano następujące funkcje:

1. $E = n(E_X)$, gdzie n obrazuje wpływ efektywności w branży X na efektywność w całej gospodarce,

Rysunek 7

Mapa wpływów dla interwencji w pojedynczej branży
z uwzględnieniem kosztów informacji oraz zewnętrznych korzyści skali



Źródło: opracowanie własne.

2. $E = n(E_Z)$, gdzie n obrazuje wpływ efektywności w pozostałych branżach na efektywność w całej gospodarce,
3. $E_Z = o(E_X)$, gdzie o obrazuje wpływ wzrostu efektywności w branży X na efektywność w pozostałych branżach za pośrednictwem zewnętrznych korzyści skali,
4. $E_X = g(Y)$, gdzie g obrazuje wpływ wzrostu produkcji na wzrost efektywności gałęzi X
5. $S = k(E_Z)$, gdzie k obrazuje wpływ wzrostu efektywności w pozostałych branżach na sprawiedliwość,
6. $C = l(C_1)$, gdzie l obrazuje wpływ wzrostu wydatków na poszukiwanie informacji na wzrost zakresu realizowanych inwestycji w infrastrukturę.

Dodatkowo należy założyć, iż:

$$\frac{\partial E}{\partial E_X} = E_{E_X} > 0; \quad \frac{\partial E}{\partial E_Z} = E_{E_Z} > 0; \quad \frac{dE_Z}{dE_X} = o' > 0; \quad \frac{\partial E_X}{\partial Y} = g' > 0;$$

$$\frac{\partial S}{\partial p} = S_p < 0; \quad \frac{\partial S}{\partial E_Z} = S_{E_Z} > 0; \quad \frac{dC}{dC_1} = l' > 0.$$

Ponieważ tym razem w modelu jedyną zmienną egzogeniczną są koszty poszukiwania informacji, to ich wpływ na dobrobyt może być ukazany dzięki różniczce zupełnej:

$$\begin{aligned}
 dD = & \frac{\partial D}{\partial E} \frac{dE}{dE_X} \frac{dE_X}{dY} \frac{dB}{dB} \frac{dC}{dC} \frac{dC}{dC_1} dC_1 + \frac{\partial D}{\partial E} \frac{dE}{dE_Z} \frac{dE_Z}{dE_X} \frac{dE_X}{dY} \frac{dB}{dB} \frac{dC}{dC} \frac{dC}{dC_1} dC_1 + \\
 & + \frac{\partial D}{\partial S} \frac{dS}{dp} \frac{dp}{dY} \frac{dB}{dB} \frac{dC}{dC} \frac{dC}{dC_1} dC_1 + \frac{\partial D}{\partial S} \frac{dS}{dE_Z} \frac{dE_Z}{dE_X} \frac{dE_X}{dY} \frac{dB}{dB} \frac{dC}{dC} \frac{dC}{dC_1} dC_1 + \\
 & + \frac{\partial D}{\partial dC} \frac{dC}{dC_1} dC_1 + \frac{\partial D}{\partial C_1} dC_1.
 \end{aligned}$$

W takim przypadku pochodna zupełna dla zmiennej egzogenicznej C_1 , jest dana przez:

$$\begin{aligned}
 \frac{dD}{dC_1} = & D_E E_{E_X} g^1 Y^1 B^1 l^1 + D_E E_Z^1 o^1 g^1 Y^1 B^1 l^1 + D_S S_p p^1 Y^1 B^1 l^1 + \\
 & + D_S S_{E_Z} o^1 E_{E_X} Y^1 g^1 B^1 l^1 + D_C l^1 + D_{C_1}.
 \end{aligned}$$

W tym przypadku konieczne jest dodatkowo uwzględnienie samych kosztów pozyskania informacji, dlatego warunek na zasadność podjęcia wydatków na rozbudowę infrastruktury gospodarczej przybiera postać:

$$\begin{aligned}
 \frac{dD}{dC_1} > 0 \Leftrightarrow & D_E E_{E_X} g^1 Y^1 B^1 l^1 + D_E E_Z^1 o^1 g^1 Y^1 B^1 l^1 + D_S S_p p^1 Y^1 B^1 l^1 + \\
 & + D_S S_{E_Z} o^1 E_{E_X} Y^1 g^1 B^1 l^1 > -D_C l^1 - D_{C_1}
 \end{aligned}$$

lub

$$\begin{aligned}
 \frac{dD}{dC_1} > 0 \Leftrightarrow & D_E E_{E_X} g^1 Y^1 B^1 l^1 + D_E E_Z^1 o^1 g^1 Y^1 B^1 l^1 + D_S S_p p^1 Y^1 B^1 l^1 + \\
 & + D_S S_{E_Z} o^1 E_{E_X} Y^1 g^1 B^1 l^1 > |D_C l^1 + D_{C_1}|.
 \end{aligned}$$

BIBLIOGRAFIA

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, WN PWN, Warszawa 2002.
- Andreosso B., Jacobson D., *Industry Economics and Organization. A European perspective*, McGraw-Hill, New York 2005.
- Arrow K., *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention*, [w:] R. Nelson (red.), *The Rate and Direction of Inventive Activity* Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1962.

- Baumol W.J., Blinder A.S., *Economics. Principles and Policy*, Harcourt Brace Jovanovich, Nowy Jork 1991.
- Beck K., Wałag P., *Konkurencyjność gospodarki w świetle koncepcji ordoliberalnych*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Funkcjonowanie gospodarki polskiej po 20 latach transformacji*, Print Group, Szczecin 2009.
- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., *Makroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003.
- Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 1994.
- Buchanan J.M., *An Economic Theory of Clubs*, „Economica”, New Series, Volume 32, Issue 125 (Feb., 1965).
- Colander D., *Economics*, Irwin, Boston 1993.
- Colander D., Landreth H., *Historia myśli ekonomicznej*, WN PWN, Warszawa 2005.
- Dzionek-Kozłowska J., *System ekonomiczno-społeczny Alfreda Marshalla*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2005.
- Gilbert R., Vives X., *Entry Deterrence and the Free Rider Problem*, „The Review of Economic Studies”, Vol. 53, No. 1 (Jan., 1986).
- Grauwe de P., *Unia walutowa*, PWE, Warszawa 2003.
- Karaś P., *Przegląd głównych nurtów teoretycznych uzasadniających istnienie banku jako pośrednika finansowego*, „Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, nr 5.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, WN PWN, Warszawa 2003.
- Kahneman D., Tversky A., *Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk*, „Econometrica” 1979, Vol. 47, No. 2.
- Koller G., *Risk Assessment and Decision Making in Business and Industry*, Chapman & Hall/CRC, Boca Raton 2005.
- Kosiec K., Raczyński M., *Rynki polityczne a ekonomia. Strategie polityczne firm państwowych w rywalizacji rynkowej*, Universitas, Kraków 1998.
- Krugman P.R., Obstfeld M., *Ekonomia międzynarodowa. Teoria i polityka*, t. 1, WN PWN, Warszawa 2007.
- Krzyżko M., *Wykłady z teorii prawdopodobieństwa*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2000.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Kydland K., Prescott E., *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*, „The Journal of Political Economy”, Vol. 85, No. 3 (Jun., 1977).

- Lucas R., *Econometric Policy Evaluation: A Critique*, [w:] K. Brunner i A. Meltzer, *The Phillips Curve and Labor Markets*, North Holland, Amsterdam 1976.
- Lucas R., *On the Mechanics of Economic Development*, „Journal of Monetary Economics” 22 (1988).
- Malawski M., Wieczorek A., Sosnowska H., *Konkurencja i kooperacja. Teoria gier w ekonomii i naukach społecznych*, PWN, Warszawa 2004.
- North D.C., *Institutions*, „The Journal of Economic Perspectives”, Vol. 5, No. 1 (Winter, 1991).
- Owen G., *Teoria gier*, PWN, Warszawa 1975.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, WN PWN, Warszawa 2000.
- Pysz P., *Komplementarność i synteza koncepcji polityki gospodarczej Waltera Euckena i Ludwiga Erharda*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, PTE, Warszawa 2010.
- Pysz P., *Spółeczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, WN PWN, Warszawa 2008.
- Raczyński M., Sztaba S., Walczykowska A., *W pogoni za rentą*, Read Me, Warszawa 1998.
- Romer P.M., *Increasing Returns and Long-Run Growth*, „The Journal of Political Economy”, Vol. 94, No. 5. (Oct., 1986).
- Saczuk K., *Wybrane zagadnienia ekonomii informacji a rynek pracy*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 5.
- Samuelson P., *The Pure Theory of Public Expenditure*, „The Review of Economics and Statistics”, Vol. 36, No. 4 (Nov., 1954).
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, PWN, Warszawa 1995.
- Samuelson W.R., Marks S.G., *Ekonomia menadżerska*, PWE, Warszawa 2009.
- Schumpeter J., *Capitalism, socialism, democracy*, George Allen & Unwin, New York 1943.
- Sørensen A., *R&D Subsidies and the Surplus Appropriability Problem*, CEBR 2006.
- Sloman J., *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa 2001.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004.
- Stiglitz J.E., *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, „The American Economic Review”, Vol. 92, No. 3 (Jun., 2002).
- Teece D., *Profiting from technological innovation*, „Research Policy” 15 (6), 1986.
- Varian H.R., *Intermediate Microeconomics. A Modern Approach*, W.W. Norton & Company, Londyn–Nowy Jork 1987.

- Veblen T.H., *The Preconceptions of Economic Science*, „The Quarterly Journal of Economics”, Vol. 14, No. 2 (Feb., 1900).
- Wilkinson N., *Managerial Economics. A Problem-solving Approach*, Cambridge University Press, New York 2005.
- Winter S.G., *The Logic of appropriability: From Schumpeter to Arrow to Teece*, „Research Policy” 35 (2006).
- Wünsche H., *Ludwiga Erharda negacja polityki koniunkturalnej i akceptacja polityki antykrzysowej J.M. Keynesa*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Idee ordo i społeczna gospodarka rynkowa*, PTE, Warszawa 2010.

STRESZCZENIE

Twórcy koncepcji społecznej gospodarki rynkowej dążyli do sformułowania schematu polityki gospodarczej, dzięki któremu możliwe byłoby osiągnięcie efektywnej realizacji materialnego zadania gospodarki bez naruszania uznawanych przez społeczeństwo wartości, jakimi są wolność i sprawiedliwość. Ich zdaniem, osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki polityce tworzenia ładu gospodarczego i pozostawieniu procesu gospodarczego podmiotom rynkowym. Jednak badania ekonomistów głównego nurtu wskazują na wiele ułomności, które nie pozwalają na jego w pełni efektywne funkcjonowanie. Jedną z tych ułomności jest problem przywłaszczenia, dokładniej – jego skutki. Chęć maksymalizacji zysku przez przedsiębiorstwa, w sytuacji gdy ich inwestycje mogą zostać przywłaszczone przez inne firmy, skłania je do ich zaniechania. Skutkiem tego jest pogorszenie się efektywności gospodarowania oraz tworzenie rent ekonomicznych w ugrupowaniach przedsiębiorców. Celem niniejszego artykułu jest bliższa analiza problemu przywłaszczenia oraz możliwości jego przewyciężenia w ramach społecznej gospodarki rynkowej za pomocą środków nienaruszających jej fundamentalnych zasad. Przewyciężanie problemu przywłaszczenia stwarza szanse na skuteczniejsze stosowanie środków dyskrejonalnych w sytuacji głębokiej depresji gospodarczej bez naruszania tych zasad.

SUMMARY

The creators of the social market economy wanted to formulate a pattern of economic policy that would help to achieve effective implementation of a material goal of the economy without disturbing socially accepted values such as freedom and justice. In their opinion it is possible to achieve this

goal thanks to the policy of creating an economic order and leaving the economic process to the market entities. However, the research conducted by the mainstream economists shows several deficiencies that do not allow it to function fully effectively. One of those deficiencies is the problem of appropriation, especially its effects. The companies' desire to maximize profits makes those companies give up their investments in case their investments may be appropriated. That results in a deterioration of economic effectiveness and the creation of economic rents in some groups of entrepreneurs. The article is aimed at a closer analysis of the appropriation problem and possibilities of overcoming it in the social market economy – with the use of means that do not violate its fundamental principles. Moreover, overcoming the problem of appropriation creates opportunities for more effective use of discretionary means in the situation of deep economic depression without the violation of those fundamental principles.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Создатели концепции социальной рыночной экономики стремились к формированию схемы экономической политики, благодаря которой было бы возможным достижение эффективной реализации материальной задачи экономики без нарушения признаваемых обществом ценностей, какими являются свобода и справедливость. По их мнению, достижение этой цели возможно только благодаря политике создания экономического порядка и предоставлению экономического процесса рыночным субъектам. Однако исследования экономистов основного направления указывают на ряд недостатков, которые не позволяют ему целиком и эффективно функционировать. Одним из таких недостатков является проблема присвоения, а точнее – его последствия. Стремление предприятий довести до максимума прибыль, в случае, когда их инвестиции могут быть присвоены другими компаниями, приводит их к прекращению деятельности. Результатом этого является снижение эффективности управления, а также создание экономических рент в группировках предпринимателей. Целью настоящей статьи является более пристальный анализ проблемы присвоения, а также возможностей его преодоления в рамках социальной рыночной экономики – при помощи средств, не нарушающих её фундаментальных принципов. Кроме того, преодоление проблемы присвоения создает шансы для более эффективных дискреционных средств в условиях глубокого экономического спада без нарушения этих фундаментальных принципов.

GAZ ŁUPKOWY W POLSCE – RYZYKO ŚRODOWISKOWE CZY PERSPEKTYWA UNIEZALEŻNIENIA OD ZAGRANICZNYCH DOSTAW?

Od czasu, gdy po raz pierwszy usłyszeliśmy o gazie łupkowym, który został odkryty w dużej ilości w pasie geologicznym biegnącym przez Polskę, pojawiło się wiele kontrowersji. Sprzeciw dotyczący eksploatacji gazu łupkowego, nazywanego w sposób uproszczony „łupkami”, wyrażany był zarówno przez ludność i władzę lokalną, jak i instytucje krajowe i międzynarodowe. Niejednokrotnie kwestia „przeciw wydobyciu” opierała się na argumentach, które nie miały odniesienia w rzeczywistości bądź były warunkowane emocjami i uprzedzeniami co do wprowadzenia obcego kapitału w postaci spółek amerykańskich na polski rynek energetyczny. W niniejszym artykule przedstawione zostaną szanse i zagrożenia wynikające z rozwoju sektora energetycznego opartego na łupkach. A co równie istotne, zostaną naświetlone perspektywiczne korzyści wynikające dla Polski z eksploatacji i eksportu tego węgłowodoru oraz dyskusje i kontrowersje z nim związane.

*

Na początku warto sobie uświadomić, że nie jesteśmy krajem, stojącym na energii w dużej części pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych, takich jak energia solarna oraz ta z elektrowni wiatrowych, wodnych, biomasy czy innych czynników naturalnych. Do państw słynących z zastosowania zielonej energii należą bezsprzecznie Niemcy, które produkują aż 20 proc. energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych¹ (w sprawie tej lobbuje cała licząca się w Bundestagu i Landtagach partia „Grün”), ponadto mają oni „zaplecze” energetyczne w postaci energii atomowej. Są to również Skandynawowie, kolejne zamożne

¹ Niemcy: już 1/5 energii z OZE, <http://www.gramwzielone.pl>, [data dostępu 17.02.2012].

państwa z rozwiniętym systemem socjalnym, posiadający doskonałe warunki do pozyskiwania energii odnawialnej (w tym przypadku z roztopów lodowcowych). Warto dodać – jak zauważa Adam Czyżewski, główny ekonomista Orlenu pracujący w biurze strategii i zarządzania projektami – że „energetyka słoneczna, biopaliwa funkcjonują dzięki silnym subsydiom rządowym”². Również żadna inna zielona energia w Polsce, z wyjątkiem energii wodnej, nie jest ekonomicznie opłacalna. Wynika to z głęboko zakorzenionej w przemyśle energetycznym gospodarki węglowej i braku infrastruktury do pozyskiwania OZE. Dlatego Polska musi odnaleźć klucz do kreatywnej polityki energetycznej, którym może być zarówno dywersyfikacja źródeł dostaw energii, jak i rozpoczęcie eksploatacji omawianego w niniejszym artykule gazu z łupków.

Trzeba zatem rozpatrzeć realia rynku energetycznego w Polsce. Na pewno jesteśmy krajem, który oprócz bogatych, aczkolwiek trudno dostępnych pokładów łupków bitumicznych, posiada ogromne, eksploatowane surowce kopalniane, takie jak węgiel kamienny i brunatny. Dlatego też prawie cała energia elektryczna w Polsce, bo aż 96 proc., jest wytwarzana ze spalania węgla, co jest ogromnym problemem, jeżeli chodzi o spełnienie środowiskowych norm Unii Europejskiej oraz utrzymanie efektywności produkcji energii w przestarzałych elektrowniach. Gaz ziemny jest natomiast w 70 proc. importowany z zagranicy, głównie z Rosji przez rurociąg Jamal³. Dlatego łupki mogą być drogą do potencjalnej energetycznej niezależności, trzeba jednak w nie zainwestować już teraz, gdyż stopa wzrostu oczekiwana jest dopiero za kilkanaście lat.

Według szacunków ekspertów z Agencji do spraw Energii, w Polsce znajduje się od 5,3 biliona metrów sześciennych gazu w łupkach bitumicznych. Ilość ta stawia Polskę na pierwszym miejscu pod względem zasobów tego węglowodoru wśród krajów, gdzie Agencja przeprowadziła badania, a dotyczy to grupy 32 państw⁴. Taki wolumen wydobywanego węglowodoru może starczyć na ok. 300 lat eksploatacji. Jednak udokumentowania stanu faktycznego zasobów o dużej prawdopodobności należy spodziewać się dopiero za kilka lat, a sama eksploatacja na skalę przemysłową datowana jest na rok 2025–2030⁵. Analitycy rynku energetycznego w tej kwestii nie mają wypracowanego jednolitego stanowiska i podają również bliższe daty eks-

² PKN Orlen celuje w łupek, <http://energetykon.pl>, [data dostępu: 17.02.2012].

³ J. Taubman, *Węgiel i alternatywne źródła energii. Prognozy na przyszłość*, WN PWN, Warszawa 2011, s. 137.

⁴ W marcu szacunki zasobów gazu łupkowego w Polsce, <http://www.forbes.pl>, [data dostępu 18.02.2012].

⁵ J. Taubman, op. cit., s. 136–137.

ploatacji masowej, tj. lata 2014–2015, a według ostatnich danych złoża mogą wynosić nie 5,3 tylko 1 bln metrów sześciennych (starczyłoby to na 50 lat eksploatacji). Według Andrzeja Maksyma, dyrektora Biura Poszukiwań Polskiego Górnictwa Naftowego i Gazownictwa, wydobycie gazu z łupków to okres rzędu 20 lat, czyli data pokrywająca się z wcześniej podanym przedziałem.

Pojawia się kolejne pytanie, na które warto odpowiedzieć skoro rozpatrujemy kwestię usamodzielniania się Polski w sektorze energetycznym – czy można w ogóle zrezygnować z importu ropy i gazu ziemnego? Odpowiedź brzmi: „tak”, ponieważ z węgla, w którego podkłady Polska jest bogata można uzyskiwać zarówno syntetyczną ropę naftową i paliwa motorowe, jak i syntetyczny gaz ziemny. Problemem jest jednak odpowiednia i sprawdzona technologia oraz koszty tego całego przedsięwzięcia. Tak więc gaz łupkowy może być świetnym substytutem eksploatowanych obecnie pozostałych paliw kopalnianych⁶.

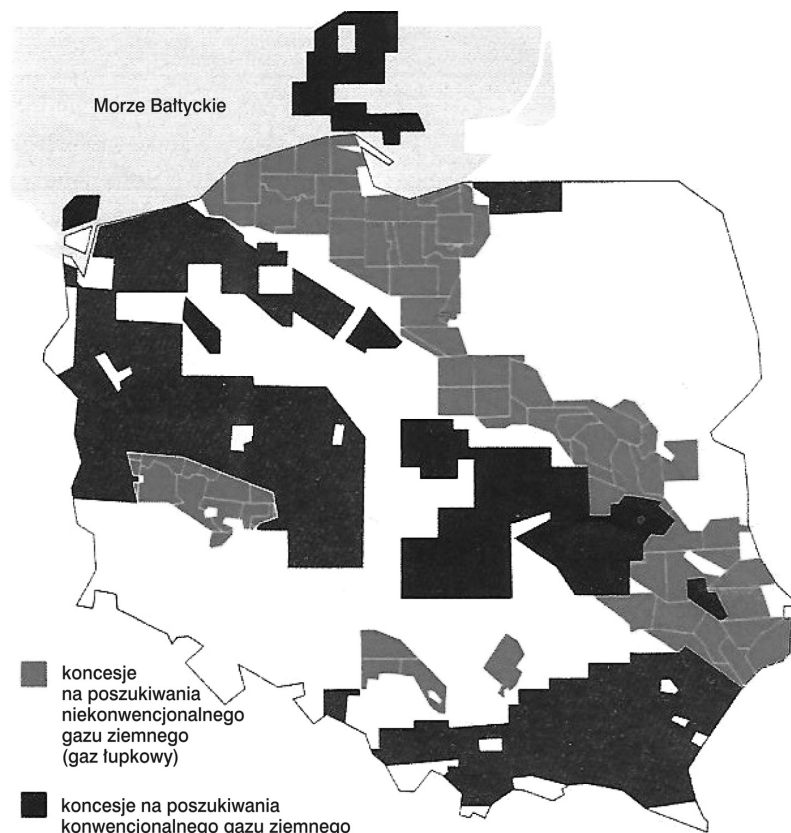
Zanim zostaną zaprezentowane perspektywy i kontrowersje związane z rozwojem infrastruktury do wydobywania gazu łupkowego, należy przedstawić, czym jest opisywany surowiec i gdzie dokładnie się znajduje – tak pod względem geologicznym, jak i lokalizacji na mapie Polski. Gaz łupkowy należy do niekonwencjonalnych zasobów gazu ziemnego, czyli inaczej metanu. Ten surowiec energetyczny jest nazywany również jako *shell gas* lub *tight gas* ze względu na to, że gaz jest „uwięziony” lub ściśnięty w łupkach. Warto zauważyć, że wraz z rozwojem technologii wydobycie tego węglowodoru staniało, więc obecnie większość średniozamożnych państw może sobie pozwolić na jego eksploatację. Sam gaz ziemny powstaje w efekcie procesów gnilnych substancji organicznych, w których z biegiem lat zostaje przykryty przez wiele warstw różnych skał i osadów mineralnych – to proces trwający wiele milionów lat. Zarówno gaz ziemny, jak i ropa, przedostając się na powierzchnię ziemi, mogą wnikać w skały o bardzo małej porowatości. Do takiego rodzaju skał należą właśnie łupki, w których zbiera się gaz ziemny lub/i ropa naftowa⁷. Polskie łupki znajdują się na pasie biegnącym ukośnie przez cały kraj, tereny obejmują obszar od Gdańska, przez Warszawę, aż po Lubelszczyznę. Stąd też największe zagęszczenie koncesji na poszukiwanie metanu w łupkach, lokujące się na tamtych terenach. Koncesje na poszukiwania metanu obrazuje poniższa mapa.

⁶ Ibidem, s. 138.

⁷ Ibidem, s. 232–233.

Rysunek 1

Koncesje na poszukiwanie złóż konwencjonalnych i niekonwencjonalnych gazu ziemnego



Źródło: Ministerstwo Środowiska.

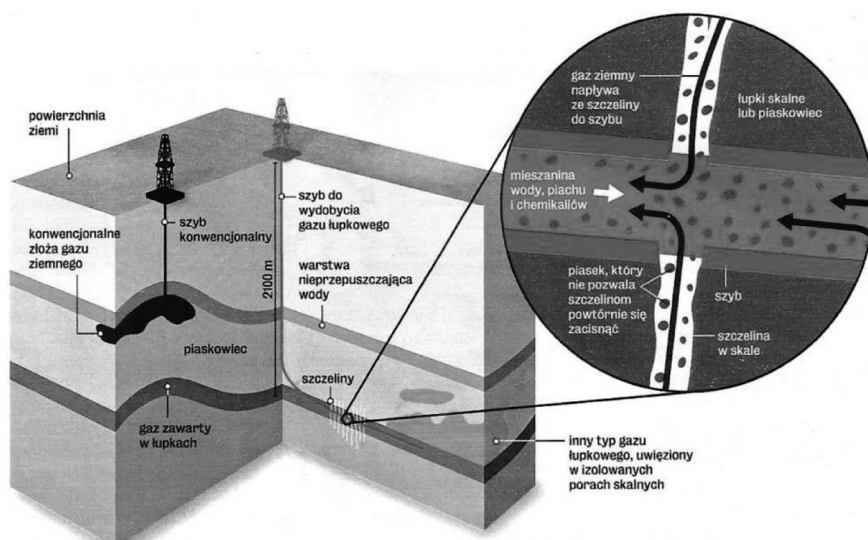
W Polsce na złoża gazu łupkowego natrafiono już pod koniec lat 60. XX wieku, następnie wiadomości o istnieniu owych zasobów zostały ugruntowane w latach 70. i 80., a wszystko w ramach poszukiwań konwencjonalnych złóż surowców energetycznych i to nie w łupkach i mułowcach, a piaskowcu. Jednak ze względu na brak technologii nie było możliwości zagospodarowania gazu łupkowego i odkrycie jego złóż traktowano jako oboczny efekt poszukiwań innych węglowodorów. Tak więc głównym problemem była wtedy zdecydowanie technologia, której za czasów PRL nie dało się pozyskać ze Stanów Zjednoczonych. Hamulcem był także polski rząd, który nie mógł zaoferować

odpowiedniej kwoty na prowadzenie badań. Kolejną przyczyną fiaska prac nad gazem była pionowa, klasyczna metoda wiercenia, która nie nadawała się do pozyskania łupków, do których trzeba zastosować rozległe odwierty poziome⁸.

Obecnie sytuacja przedstawia się odmiennie. Pojawiły się bowiem nowe, zdecydowanie mniej kapitałochłonne niż stosowane ówczesznie, metody wydobywania gazu łupkowego. Wykonuje się teraz poziome odwierty, dzięki którym możliwe jest rozdrobnienie skał gazonośnych za pomocą wody z piaskiem i chemikaliów⁹ wpompowywanych do szczelin pod wysokim ciśnieniem sięgającym do 600 atmosfer. Metoda ta nosi nazwę „szczelinowania” i pozwala na otwarcie porów w skałach oraz eksploatację gazu.

Rysunek 2

Uzyskiwanie gazu łupkowego – metoda szczelinowania



Źródło: J. Olechowski, *Złupić Gaz*, „Newsweek” 2010, nr 15, s. 45.

⁸ A. Zubrzycki, S. Nagy, *Eksperti AGH: Skąd wziął się w Polsce gaz łupkowy i jak go wydobywać*, <http://www.rmf24.pl>, [data dostępu: 17.02.2012].

⁹ 0,5 do 2 proc. całego roztworu – są to antyoksydanty, polimery i rozpuszczalniki organiczne.

W Stanach Zjednoczonych, czyli kraju, który jest prekursorem i głównym wzorem dla Polski w uzyskiwaniu gazu z łupków bitumicznych, w roku 2007 ok. 42 proc. całości pozyskanego gazu stanowił właśnie metan z łupków. Prognozy energetyczne zakładają, że do roku 2020 odsetek ten wzrośnie do 64 proc.¹⁰. Tym, co różni Polskę i USA pod względem łupków, to wiek pokładów skalnych, który warunkuje ich położenie pod ziemią. W Polsce łupki i mułowce znajdują się od 2,4 do 4 km pod powierzchnią ziemi, a gaz „uwięziony” jest w innym rodzaju skał niż w Stanach Zjednoczonych, co określa wolumen złóż i ich wiek. Gaz łupkowy występuje również w Estonii, Francji, Wielkiej Brytanii i we Włoszech, lecz z wielu względów nie jest przemysłowo eksploatowany¹¹.

Według Adama Czyżewskiego z PKN Orlen, na podstawie oceny złóż łupków, Polska może wydobywać w latach 2030–2035 gaz łupkowy w wielkości 100 mld metrów sześciennych rocznie, a w najgorszej perspektywie byłoby to 40 mld metrów sześciennych. Warto zaznaczyć, że obecnie w Polsce wydobywa się zaledwie ok. 4 mld metrów sześciennych gazu rocznie, tak więc eksploatacja łupków byłaby krokiem milowym w tym sektorze energetycznym. Szacunki te wynikają z badań przeprowadzonych przez spółkę Czyżewskiego; Orlen bowiem w październiku 2011 r. rozpoczął wiercenie otworów badawczych w poszukiwaniu tego węglowodoru. Po zakończeniu prac w Szczytnie koło Chełmna spółka przeniesie się do Berejewa niedaleko Lubartowa. Jeśli po półrocznych badaniach wyniki będą pozytywne, Orlen, który ma obecnie osiem koncesji na poszukiwanie ropy naftowej i gazu ziemnego w kraju, rozpocznie pierwsze szczelinowania dla uzyskania węglowodoru z łupków. Cena, jaką poniesie spółka do 2013 r. za pierwszy etap poszukiwań, to 500 mln zł¹².

Sprawę gazu łupkowego do celów eksploatacyjnych po raz pierwszy naświetliły media w maju 2010 r. przedstawiając zasoby złóż we wsi Łebień koło Lęborka. Odkrycia dokonała firma Lane Energy, choć oprócz niej pięcioletnią koncesję na wydobywanie uzyskały także inne zagraniczne firmy, takie jak Chevron, CononoPhilips, Exxon Mobile, Maraton Oil, San Leon i Talisman. Lane Energy dokonała pierwszego odwiertu i założyła szyb wiertniczy na głębokości 3 tys. metrów. Wszystko po to, aby wydobywać gaz ziemny z łupków. To odkrycie, i późniejsze czynności, były doskonałym impulsem do politycznego *spinu* dla gazu łupkowego. Zaczęto bowiem organizować na uczelniach, w instytu-

¹⁰ J. Taubman, op. cit., s. 233.

¹¹ A. Zubrzycki, S. Nagy, *Eksperci AGH: Skąd wziął się w Polsce gaz łupkowy i jak go wydobywać*, <http://www.rmf24.pl>, [data dostępu: 17.02.2012].

¹² *Polska może wydobywać 100 mld m sześć. gazu rocznie – PKN Orlen*, <http://energetyka.kon.pl>, [data dostępu: 17.02.2012].

tach i ośrodkach badawczych, rozmaite konferencje poświęcone tematyce gazu łupkowego, a ministerstwo środowiska wydało 44 koncesje na odwierty. W Stanach Zjednoczonych uzyskanie 1 tys. metrów sześciennych metanu kosztuje 250–270 USD, czyli trzy razy więcej niż w przypadku konwencjonalnego gazu ziemnego. Jeżeli jednak spojrzymy na to, za ile kupujemy w Polsce taką ilość gazu od Rosji¹³ – wtedy zdamy sobie sprawę, że inwestycja w łupki to przedsięwzięcie potencjalnie opłacalne¹⁴.

Jeżeli chodzi o techniki wydobywania, nie można stwierdzić, że należałyby one do najtańszych, gdy myślimy o obszarze wydobywania w Polsce. Odwiert do złoża położonego do 4 km pod powierzchnią ziemi to koszt 10–15 mln USD. Co więcej, aby wydobywać gaz na skalę przemysłową, do każdego wywierconego szybu trzeba wpompować do 25 tysięcy metrów sześciennych wody wzbogaconej o składniki, które otworzą pory w łupkach i wpompować ok. 3 tysięcy ton propanu. Jak więc łatwo zauważyć – każdy odwiert przeznaczony do eksploatacji musi być przemyślany i dokładnie zbadany¹⁵.

Kiedy już wiemy czym jest gaz łupkowy, gdzie się znajduje i jak go pozyskiwać, warto skupić się na kwestiach związanych bezpośrednio z jego eksploatacją. Co za tym idzie, w sprawie łupków przedstawione zostaną w dalszej części niniejszego artykułu głosy sprzeciwu, obrona wydobywania gazu oraz stanowisko polskich polityków.

Już 6 kwietnia 2010 roku największy, niezależny, rosyjski dziennik „Kommiersant” zauważył, że kwestia odkrycia i zamiaru eksploatacji przez Polskę gazu ziemnego w łupkach, może być dużym zagrożeniem dla rosyjskiego eksportu gazu ziemnego. Analityk rynku gazowego Michaił Krutchin stwierdził, że polskie złoża gazu łupkowego spotkają się z bardzo dużym zainteresowaniem międzynarodowych koncernów. Taki obrót spraw może zagrozić dominującej i monopolistycznej pozycji Gazpromu w tym regionie Europy, co oznaczałoby ogromne straty dla całego koncernu¹⁶. Do wydobywania gazu łupkowego na początku czerwca ustosunkowali się również polscy politycy: Bronisław Komorowski, wtedy jeszcze marszałek Sejmu, pełniący obowiązki prezydenta, szef dyplomacji RP Radosław Sikorski i wicepremier Waldemar Pawlak. Podczas przedwyborczej wizyty w Londynie pierwszy z wymienionych polityków stwierdził, że kwestia wydobywania gazu ziemnego z łupków wymaga przemyślenia, dodając, że taka eksploatacja byłaby równoznaczna

¹³ Ok. 330 USD za 1 tys. metrów sześciennych gazu.

¹⁴ J. Olechowski, *Złupić Gaz*, „Newsweek” 2010, nr 15.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Kommiersant: *Polski gaz z łupków zagrozi Gazpromowi?*, <http://biznes.newsweek.pl>, [data dostępu: 17.02.2012].

z zastosowaniem metod odkrywkowych, jak w przypadku węgla brunatnego, a więc oznaczałaby dewastację krajobrazu Polski. W komentarzach politycznych wysuniętych przez opozycję dominował pogląd, że było to stwierdzenie pozbawione wiedzy o poszukiwaniu i eksploatacji gazu z łupków i rynku energetycznym¹⁷.

Zupełnie inne stanowisko zajął jego partyjny kolega – Radosław Sikorski. Minister spraw zagranicznych krótko po kontrowersyjnej wypowiedzi Bronisława Komorowskiego powiedział, że eksploatawanie gazu łupkowego to szansa dla Polski, aby za 10 lub 15 lat stać się drugą Norwegią. Należy przez to rozumieć, że Polska dzięki handlowi gazem z łupków bitumicznych miałaby możliwość uzyskania znaczących przychodów bez używania handlu energią do celów politycznych¹⁸. Do pozyskiwania energii z łupków ustosunkował się także przewodniczący koalicyjnej partii PSL – Waldemar Pawlak. Wicepremier niedługo po wystąpieniu marszałka Komorowskiego i Radosława Sikorskiego stwierdził: „Gaz łupkowy może być ciekawą perspektywą, ale trzeba realnie ocenić koszty jego wydobywania i zasoby tych złóż. To, że są struktury geologiczne, to jeszcze nie przesądza o możliwościach eksploatacyjnych w opłacalny sposób”¹⁹. Takie stwierdzenie wydawało się owego czasu najtrafniejszym podsumowaniem sytuacji związanej z rozpoczęciem badań nad gazem łupkowym oraz – co pokazują następne wydarzenia – od tamtego czasu rozpoczęto „bój o łupki”.

Sprawa łupków w Polsce była również poruszana na forum Unii Europejskiej. Początkowo decyzje instytucji wspólnoty nie były przychylnie dla polskiego przemysłu energetycznego związanego z pozyskiwaniem gazu ziemnego z łupków. W Parlamencie Europejskim do 6 października 2011 roku zbierano podpisy pod wnioskiem o zakaz wydobywania gazu łupkowego na terenie Unii, gdyż dopatrywano się w tym działaniu zagrożenia dla środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego. Jednak należy spojrzeć na tę kwestię również z drugiej strony. Tak więc nasuwa się pytanie, jak wielu europosłów lobbowało wtedy dla korporacji naftowych i gazowych, które poczuły zagrożenie z powodu pozyskiwania gazu ziemnego z niekonwencjonalnych źródeł. Poza tym temat łupków stał się przedmiotem debat na forum plenarnym Unii, gdy w toku rozważań utworzyły się dwie grupy – zwolenników i prze-

¹⁷ Komorowski w Londynie sceptycznie o eksploatacji gazu łupkowego, <http://gazownic.two.wnp.pl>, [data dostępu: 17.02.2012].

¹⁸ Sikorski: gaz łupkowy szansą, by Polska stała się drugą Norwegią, <http://biznes.gazeta.prawna.pl>, data dostępu: 17.02.2012].

¹⁹ Gaz łupkowy w Polsce? Pawlak chce policzyć koszty, <http://biznes.newsweek.pl>, [data dostępu: 17.02.2012].

ciwników. Pierwsi twierdzili, że gaz łupkowy będzie właściwą drogą do uniezależnienia się od dostaw surowców z Rosji, a drudzy wysuwali argumenty środowiskowe. Co ciekawe, owego czasu nawet Zieloni, czyli Europejska Partia Zielonych w Parlamencie Europejskim, mówili, że jeżeli technologia badań i wydobywania gazu nie będzie w sposób niewłaściwy ingerowała w środowisko, będzie to dla Polski lepsze rozwiązanie niż trwanie w przemyśle energetycznym opartym w znacznej części na węglu²⁰.

Polscy reprezentanci w strukturach unijnych nie pozostali bierni w sprawie łupków. W Parlamencie Europejskim Bogusław Sonik przygotował raport na temat wydobywania gazu łupkowego. Jest to kontrofensywa dla niemieckich planów wprowadzenia dyrektywy oraz zmian dotyczących środków chemicznych, na mocy których wydobywanie gazu ziemnego w Polsce będzie nieopłacalne. Ten raport polskiego europosła ma mieć charakter niewiążącego prawnie stanowiska posłów z sugestiami rozwiązania problemu dla Komisji Europejskiej. Jeżeli chodzi o drugą instytucję UE, o której przed chwilą była mowa, to sytuacja gazu łupkowego na jej forum również jest kontrowersyjnym tematem. Problem eksploatacji spotkał się bowiem z dużym sprzeciwem ze strony unijnej komisarz ds. klimatu Connie Hedgaard, która nie wyraziła zgody na poparcie dla moratorium w sprawie gazu łupkowego. Co więcej, w październiku ubiegłego roku komisarz ds. energii Guenther Oettinger stwierdził, że wydobywanie gazu ziemnego z łupków nie jest projektem o wspólnotowym znaczeniu, a produkcja gazu nie będzie finansowana środkami publicznymi²¹. Oznacza to, że w ramach finansowych 2014–2020 nie ma miejsca dla dotacji projektów związanych z badaniami i eksploatacją niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego, choć kwestia dotyczy również złóż konwencjonalnych. Wynika z tego, że w sprawie gazu łupkowego pod względem finansowym Polska będzie musiała działać samodzielnie.

Wiadomość o występowaniu złóż metanu „ścieśnionego” w łupkach bitumicznych jest obecnie pewna. W lutym 2012 roku spółki Talisman Energy i San Leon, które funkcjonują w Polsce na mocy uzyskanych koncesji, odnalazły gaz łupkowy na koncesji Braniewo zaledwie na głębokości 500 metrów. Całą sytuację komentuje prezes międzynarodowej spółki San Leon, Oisín Fanning: „Jesteśmy zadowoleni z wyników wiercenia oraz danych, które zebraliśmy podczas odwiertu Rogity-1. [...] To kolejny milowy krok dla San Leon

²⁰ Kampania anty-łupkowa w PE, <http://energetykon.pl>, [data dostępu: 18.02.2012].

²¹ G. Oettinger: dofinansowanie nie dla łupków, <http://energetykon.pl>, [data dostępu: 18.02.2012].

i współpracy tej spółki z Talisman Energy. Nasza systematyczna ocena geologicznych zasobów niekonwencjonalnego gazu w Polsce przynosi efekty”²².

Przykład Stanów Zjednoczonych jest wyrazistą egzemplifikacją potencjalnych profitów wynikających z eksploatacji gazu łupkowego w Polsce. Metan wydobywany w USA jest stosunkowo tani, co sprawiło, że na wydobywaniu i powiększaniu udziału tego węglowodoru w rynku energetycznym mogą skorzystać również zwykli konsumenci. Świadczy o tym zmniejszenie się rachunków za korzystania z energii elektrycznej dla obywateli w Stanach Zjednoczonych. Co więcej, gaz łupkowy może zostać wykorzystany również przez przemysł chemiczny i do konstruowania pojazdów elektrycznych. Jest on więc w dalszej perspektywie surowcem, który ma szerokie zastosowanie w przemyśle oraz – jak zauważa „Washington Post” – gaz z łupków może być surowcem niekonwencjonalnym, który przyczyni się do zmniejszenia przez USA emisji gazów – przy spalaniu emituje bowiem połowę mniej gazów cieplarnianych niż węgiel. Jak zauważono po wynikach najnowszego raportu Agencji Informacyjnej IHS, metan z łupków jest bardzo opłacalny nawet podczas kryzysu gospodarczego. Sektor zajmujący się wydobywaniem gazu z łupków odnotował wzrost w swoich przychodach przy równoczesnym zwiększeniu zainteresowania tym surowcem i ogólną obniżką cen gazu. Dlatego też, patrząc po wymienionych wcześniej uwarunkowaniach, inwestowanie w łupki to krok, który pozwoliłby Polsce wejść w nowy, prężnie rozwijający się i dochodowy obszar energetyki. Są to więc kontrargumenty dla tych, którzy twierdzą, że wydobywanie gazu za pomocą szczelinowania jest przedsięwzięciem ekonomicznie nieopłacalnym²³.

Kończąc wywód na temat przyszłości gazu łupkowego w Polsce, warto zadać sobie pytanie dotyczące bezpieczeństwa dla środowiska i życia ludzkiego związanego z wydobywaniem tego węglowodoru. Kilka lat temu, kiedy nie posiadano jeszcze dokładnych badań związanych z pozyskiwaniem i eksploatacją gazu łupkowego, krążyły opinie, że może być on niebezpieczny dla wód znajdujących się przy szybach wiertniczych. Ten problem powrócił w styczniu bieżącego roku. W amerykańskim mieście Pavillon w stanie Wyoming Amerykańska Agencja Ochrony Środowiska (EPA) w swoim raporcie opublikowała, że odwierty w celu pozyskiwania gazu z łupków zanieczyszczają wody gruntowe związkami chemicznymi wpompowywanymi w procesach szczelinowania. Rzecznik firmy EnCana odpowiedzialnej za odwierty udzielał

²² *Spółki Talisman Energy i San Leon znalazły w Polsce gaz łupkowy*, <http://wyborcza.biz.pl>, [data dostępu: 18.02.2012].

²³ *Rynek łupkowy rozkwita pomimo kryzysu ekonomicznego*, <http://ebe.org.pl>, [data dostępu: 18.02.2012].

następujących wyjaśnień związanych z zanieczyszczeniami: „Raport EPA nie jest przekonujący, jeżeli chodzi o dane, wpływ na środowisko i źródła zanieczyszczeń. Trzeba pamiętać o lokalnej hydrologii i geologii w odniesieniu do wyników próbek z Pavillion. W tym regionie warstwy gazonośne występują czasem blisko powierzchni, a woda jest ogólnie niskiej jakości i warstwy wodonośne są nierówno rozmieszczone”. Co również warto nadmienienia, wnioski, które zaznaczyła EPA w swoim raporcie, odnoszą się do specyficznej geologii w Stanach Zjednoczonych, a nie takiej, która występuje w Polsce. Po drugie, badacze EPA odkryli, że przyczyną zanieczyszczeń są nieszczelności w systemie wydobywczym; tak więc nie jest to kwestią samego wydobywania, a jego jakości. Pełne wyniki badań EPA będą znane na wiosnę 2013 roku²⁴.

Jak więc widać, obawy o zanieczyszczeniu wód gruntowych wysuwane przez środowiska ekologów i grupy lobbujące przeciwko gazowi łupkowemu można całkowicie wyeliminować po zastosowaniu właściwych zabezpieczeń przy wydobywaniu i oczyszczaniu wody wprowadzanej do szybów wiertniczych. Z drugiej strony wszystkie te działania zwiększają jednak koszty całego procesu wydobywania. Wydobywanie może być zatem całkowicie bezpieczne zarówno dla środowiska, jak i życia ludzkiego przy odpowiednim nakładzie finansowym w proces wydobywania. Takie założenia potwierdza prof. Stanisław Nagy, ekspert AGH w sprawach eksploatacji gazu łupkowego. Profesor stwierdza, że technologie zastosowane w polskich przedsiębiorstwach wiertniczych spełniają warunki w zakresie bezpieczeństwa, technologii oraz szybkości i jakości wiercenia, które są akceptowane w USA i Europie²⁵. Tezę o bezpieczeństwie wydobywania gazu z łupków potwierdza również Ministerstwo Środowiska, które na podstawie ekspertyz potwierdza bezpieczeństwo poszukiwań gazu ziemnego. Badania Instytutu Geofizyki z Państwowego Instytutu Geologicznego wskazują, że przy odwiertach i stosowanych metodach szczelinowania nie odnotowano naruszenia środowiska naturalnego, a jedynym problemem przy dokonywaniu badań przez spółki energetyczne może być hałas²⁶.

*

Reasumując. Wydobywanie gazu łupkowego w Polsce jest przedsięwzięciem potencjalnie bardzo korzystnym. Po pierwsze, daje możliwość uniezależnienia się od zagranicznych dostaw energii, a w szczególności tych z Rosji. Po

²⁴ USA: *Ciemna, nieznaną stroną łupka*, <http://energetykon.pl>, [data dostępu: 18.02.2012].

²⁵ A. Zubrzycki, S. Nagy, *Eksperti AGH: Skąd wziął się w Polsce gaz łupkowy i jak go wydobywać*, <http://www.rmf24.pl>, [data dostępu: 17.02.2012].

²⁶ *Badania potwierdzają nieszkodliwość poszukiwań gazu łupkowego*, <http://ebe.org.pl>, [data dostępu: 17.02.2012].

drugie, sprzyja ochronie środowiska, gdyż spalanie gazu ziemnego z łupków jest o wiele mniej szkodliwe dla atmosfery niż ten sam proces z zastosowaniem węgla. Po trzecie, Polska przy odpowiednim wysiłku rządu i sektora prywatnego może stać się wspomnianą przez Radosława Sikorskiego „drugą Norwegią” i eksportować gaz za granicę, obniżając przy tym ceny energii dla krajowych konsumentów. Kolejnym argumentem przemawiającym za wydobywaniem jest możliwość aktywizacji rynku pracy poprzez stworzenie miejsc pracy dla ekspertów w sektorze energetyki (pracujących obecnie za granicą). Jest to kusząca oferta, gdyż kierownik wiertni może zarobić nawet do 1,5 tys. USD dziennie, a firma, która obsługuje szyby, może potrzebować nawet do 100 tys. ludzi do pracy.

Niemniej jednak można zakładać, że niechęć Gazpromu i pośrednio również Rosji będzie rosła wraz z powiększaniem się roli Polski w przemyśle energetycznym opartym na łupkach. Zagrożeniem może być zatem potencjalne ochłodzenie stosunków bilateralnych. Polska potrzebuje więc kilku ważnych czynników, aby móc zrealizować plany dotyczące wydobywania i eksportu łupków. Są to przede wszystkim pieniądze niezbędne do prowadzenia badań i inwestowania w szyby wiertnicze. Drugi czynnik – to konsekwentne działania polskiego rządu, który musi dać wyraźny sygnał spółkom państwowym, prywatnym i zagranicznym, jak również całemu lobby zagranicznemu, że pojawiła się konieczność inwestowania w gaz łupkowy, a tym samym zwiększenia rozwoju gospodarczego i eksportu tego surowca do krajów UE. Ostatnim czynnikiem jest odparcie argumentów, które przedstawiają sceptycy – do tego potrzeba przemyślanych konsultacji społecznych i plenarnych (jeżeli mowa o organach międzynarodowych) oraz twardych dowodów w postaci krajowych i międzynarodowych badań o nieszkodliwości i opłacalności eksploatacji niekonwencjonalnych złóż gazu ziemnego.

Na koniec warto zauważyć, że przykład USA pokazuje, iż gaz z łupków bitumicznych jest dobrą receptą na kryzys finansowy, który nie dotyka tego sektora, a – co również istotne – doprowadza do zwiększenia przychodów ze sprzedaży. Tak więc, przy odpowiednim zaangażowaniu i współpracy instytucji energetycznych i wykonaniu wszystkich koniecznych badań – bo zalecenia międzynarodowe w sprawie technologii i bezpieczeństwa są już spełnione – wydobywanie na skalę przemysłową będzie możliwe najwcześniej w roku 2014–2015. Jak widać, jedynym zagrożeniem przy wydobywaniu wydaje się być niesprawdzona instalacja albo hałas. Tym samym pozostaje nam czekać na dalsze osiągnięcia spółek sektora energetycznego, bo na pytanie „czy warto wydobywać gaz z łupków” odpowiedź jest oczywista.

*

W marcu Państwowy Instytut Geologiczny poinformował, że zasoby gazu łupkowego są o wiele mniejsze niż było to szacowane w czerwcu 2011 roku. Według prof. Jerzego Nawrockiego, dyrektora PIG, złoża to nie 5,3 bln m³, a 350–770 mld m³. Takie zasoby po eksploatacji ciągle są w stanie zapewnić Polsce energetyczną niezależność od Rosji nawet na 50 lat. Przy pozytywnych założeniach konsorcja byłyby w stanie pozyskać maksymalnie do 1,9 bln m³ tego węgłowodoru²⁷.

BIBLIOGRAFIA

Olechowski J., *Złupić Gaz*, „Newsweek” 2010, nr 15.

Taubman J., *Węgiel i alternatywne źródła energii. Prognozy na przyszłość*, WN PWN, Warszawa 2011, s. 137.

www.biznes.gazetaprawna.pl

www.biznes.newsweek.pl

www.ebe.org.pl

www.e-energetyka.dashofer.pl

www.energetykon.pl

www.forbes.pl

www.gazownictwo.wnp.pl

www.gramzielone.pl

www.rmf24.pl

www.wyborcza.biz.pl

STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie tematyki związanej z gazem łupkowym na terenie Polski – korzyściami i zagrożeniami płynącymi z wydobycia, jak i również głosami poparcia i sprzeciwu, które padają z ust polityków lub działaczy społecznych w ramach dyskusji o eksploatacji. Metoda zastosowana w artykule to studium przypadku. Taka forma analizy daje możliwość ukazania różnych stanowisk (zarówno podmiotów krajowych jak i zagranicznych) związanych z wydobyciem „łupków”. Celem studium niniej-

²⁷ *Polskie zasoby gazu łupkowego szacuje się na 350–770 mld m³*, <http://e-energetyka.dashofer.pl>, [data dostępu: 15.04.2012].

szego przypadku jest nie tylko pokazanie koncepcji wartych wdrożenia, lecz także potencjalnych błędów, których należy unikać. *Case study* gazu łupkowego pozwala na wyciągnięcie wniosków co do przyczyn i rezultatów procesu oraz ukazuje uwarunkowania, polityczne, gospodarcze, techniczne i społeczne związane z gazem łupkowym. Wynikiem pracy analizowanego tematu jest stworzenie krótkiego opisu przebiegu prac nad „łupkami” oraz odpowiedź na pytanie, czy warto je wydobywać. Wnioski, które zostały wyciągnięte po badaniach dotyczących opisywanej tematyki, świadczą o tym, że gaz łupkowy stwarza perspektywę uniezależnienia się od zagranicznych dostaw surowców energetycznych.

SUMMARY

The article is aimed at presenting the topic of shale gas in Poland – benefits and threats connected with its extraction as well as opinions for and against expressed by politicians and social activists within a discussion of the topic. The method used in the article is a case study. Such a form of analysis makes it possible to show various attitudes (of national and foreign parties) regarding extraction of this gas. The aim of this case study is to show not only ideas worth implementing but also potential mistakes that must be avoided. The shale gas case study lets the author draw conclusions what the reasons and results of the process are and shows political, economic, technical and social conditions connected with shale gas. The discussion of the analyzed topic results in a short description of the course of work on shale gas extraction and an answer to the question whether it is worth extracting. The conclusions drawn after the research in the field suggest that shale gas creates an opportunity to become independent of foreign supply of energy resources.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Целью настоящей статьи является представление тематики, связанной со сланцевым газом на территории Польши – как пользой, так и угрозой, связанными с его добычей, а также голосами поддержки и протеста, которые звучат со стороны политиков либо общественных деятелей в рамках дискуссии о его использовании. Метод, применяемый в статье – это конкретный пример. Такая форма анализа даёт возможность представления различных позиций (как со стороны отечественных субъектов, так и иностранных), связанных

с добычей «сланцев». Целью исследования настоящего конкретного примера является не только представление концепций, заслуживающих внимания, но и потенциальных ошибок, которых следует избегать.

Конкретный пример (case study) сланцевого газа позволяет извлечь выводы, касающиеся причин и результатов процесса, а также показывает политическую, экономическую, техническую и социальную обусловленность, связанную с добычей сланцевого газа. Результатом работы над анализируемым вопросом является создание краткого описания хода работ над «сланцами», а также ответ на вопрос, стоит ли их добывать. Выводы, которые были извлечены из исследований по описываемой тематике, служат подтверждением того, что сланцевый газ создаёт перспективу независимости от иностранных поставок энергетического сырья.

Józef M. Fiszer

POLSKA PREZYDENCJA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ (SUKCESY I PORAŻKI)

WSTĘP

Nie ulega wątpliwości, że pierwsza prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej była wydarzeniem doniosłym, dzięki któremu Polska ostatecznie potwierdziła swój powrót do Europy. Wydarzenie to było zarazem sprawdzianem dla Polski w jednoczącej się Europie i potwierdzeniem naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Polska, sprawując prezydencję przez pół roku, była w ścisłym centrum decyzyjnym Unii Europejskiej, *de facto* jej gospodarzem.

W opinii badaczy, polityków, ekspertów i publicystów panuje przekonanie, że każde państwo członkowskie po odbyciu swej pierwszej prezydencji w Unii Europejskiej staje się jej pełnoprawnym i „dojrzałym” członkiem–państwem, które w pełni poznało traktatowe i pozatraktatowe mechanizmy zarządzania procesami integracji europejskiej¹.

Sprawowanie prezydencji w Radzie UE jest dla każdego kraju dużym, wymagającym i odpowiedzialnym zadaniem. Jeszcze większym stało się ono po wejściu w życie 1 grudnia 2009 roku traktatu z Lizbony, gdyż wiele kwestii z nim i z prezydencją związanych wciąż jest otwartych i wymaga doprecyzowania². Dla Polski – dużego i ambitnego kraju, który pełnił prezydencję po raz pierwszy – było to tym większe wyzwanie.

¹ M. Kałużyńska, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej – jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej”, nr 22, Warszawa 2009, s. 5.

² J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011; A. Łada, *Trudna prezydencja po Lizbonie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 V 2011, s. 15.

Przewodniczenie Radzie UE daje też możliwość politycznego wpływu, tworzenia pozytywnego obrazu kraju w świecie zewnętrznym, a także daje mu poczucie współodpowiedzialności za Unię Europejską. Inaczej mówiąc, dobrze przygotowana i skutecznie przeprowadzona prezydencja stanowić może dla kraju ją sprawującego szansę na umocnienie jego pozycji w Unii Europejskiej i w ogóle w świecie. W przypadku Polski była też okazją, aby ostatecznie zerwać z etykietką „nowego państwa członkowskiego”, które wciąż uczy się unijnych reguł gry i przez „starych członków” traktowane jest *de facto* trochę po macoszemu. Przewodnictwo – jak pokazują to liczne przykłady – umożliwi wypracowanie sobie opinii merytorycznego i koncyliacyjnego partnera, nastawionego na konstruktywne rozwiązywanie wspólnych problemów. Stwarza również szanse na podniesienie kompetencji instytucji państwowych w zakresie skuteczności w promowaniu swych interesów w przyszłości, czy to poprzez umiejętność budowania sojuszy, tak strategicznych, jak i taktycznych, czy to dzięki poprawie zdolności o charakterze administracyjnym, dyplomatycznym i perswazyjnym³.

Prezydencja zwiększa otwartość i receptywność partnerów względem inicjatyw przedstawianych przez państwo członkowskie sprawujące ją w sposób wiarygodny, pragnące realizować wspólne cele europejskie. Daje też szansę na wypracowanie efektywnych mechanizmów koordynacyjnych na poziomie krajowym oraz szerszy i głębszy niż dotychczas zakres europeizacji i modernizacji administracji publicznej, dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu w sprawy europejskie znacznie większej liczby urzędników jak ma to zazwyczaj miejsce. W realizację przewodnictwa są bowiem zaangażowane wszystkie ministerstwa, wiele urzędów, placówki dyplomatyczne, parlament i samorządy lokalne, ale także organizacje biznesu i organizacje pozarządowe. O licznych zadaniach i oczekiwaniach związanych z polską prezydencją w Radzie UE świadczy m.in. jej budżet w wysokości 429,5 mln złotych⁴.

Przewodnictwo w Radzie UE rodzi zatem przesłanki do poprawy jakości funkcjonowania i wzrostu profesjonalizmu krajowej administracji publicznej. Ze sprawowaniem prezydencji wiąże się też ilościowo i jakościowo szersze wyeksponowanie aparatu administracji publicznej w kontaktach z instytucjami unijnymi oraz administracjami innych państw członkowskich. Niezbędne

³ Por. N. Copey, K. Pomorska, *Polands Power and influence in the EU*, „Comparative European Politics”, 2010, nr 8(3), s. 302–316; A. Szczerbiak, *Poland within the European Union: new awkward partner or now heart of Europe?*, Routledge, London & New York 2012, s. 194–206.

⁴ J. Pawlicki, T. Bielecki, *Od dziś Europa to my. Polska przejmuje prezydencję Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011, s. 1.

jest w tym kontekście wypracowanie zdolności do administrowania prezydencją (organizacja około 1500 spotkań eksperckich różnego szczebla, 50 spotkań ministerialnych, przeszkolenie ponad 1200 członków tzw. korpusu prezydencji), zdolności współpracy z różnymi partnerami (z instytucjami UE, partnerami w ramach *trio*, pozostałymi państwami członkowskimi), zdolności do planowania i priorytetyzacji celów prezydencji⁵.

Prezydencja wymaga również od administracji rządowej znaczących zdolności koordynacyjnych: w zakresie standaryzacji, planowania i wymiany informacji. Krajowy system koordynacji polityki europejskiej na czas prezydencji winien charakteryzować się ponadto praktycznością w miejsce reaktywności, zdolnością realizacji zadań w układzie międzyresortowym oraz otwartością komunikacyjną⁶.

Prezydencja stwarza również szansę na wypracowanie własnej wizji integracji europejskiej oraz nakreślenie ram współpracy ze wszystkimi środowiskami, także naukowymi i gospodarczymi w celu jej realizacji. Jednocześnie jednak wybór priorytetów wskazuje na tradycyjną dla Polski orientację na politykę zagraniczną i *high politics*. Przyjęte bowiem przez rząd w dniu 21 lipca 2010 roku priorytety polskiego przewodnictwa dotyczyły: 1. Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020; 2. stosunków ze Wschodem (tworzenie strefy wolnego handlu i liberalizacja unijnej polityki wizowej w relacjach z krajami objętymi Partnerstwem Wschodnim); 3. rozwój rynku wewnętrznego; 4. wzmocnienia zewnętrznej polityki energetycznej UE; 5. Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony; 6. pełnego wykorzystania kapitału intelektualnego Europy⁷.

Po siedmiu pracowitych latach od akcesji do Unii Europejskiej, Polska stanęła więc przed wielkim wyzwaniem przewodniczenia bieżącym pracom Unii oraz wytyczenia kierunków jej dalszego rozwoju. Trzeba też podkreślić, że polska prezydencja przypadła na okres w historii integracji europejskiej wyjątkowo trudny. Dał temu wyraz m.in. przewodniczący frakcji SPD w niemieckim Bundestagu Frank-Walter Steinmeier, który 14 czerwca 2011 roku w Warszawie na konferencji naukowej nt. „Europa w działaniu – na drodze

⁵ A. Nowak-Far, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako bodziec sprawności aparatu państwowego*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej: praktyka i teoria*, SGH, Warszawa 2011, s. 296–297; L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej: zinstytucjonalizowana procedura politycznego przywództwa*, PISM, Warszawa 2011, s. 56–57.

⁶ A. Nowak-Far, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 306.

⁷ <http://prezydencjaue.gov.pl/archiwum/352-wstepne-priorytety-polskiej-prezydencji-zaakceptowane>.

do nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa?”, powiedział: „Nie ukrywam, że stan Unii Europejskiej budzi moją głęboką troskę. Mamy bowiem do czynienia z najcięższą próbą wytrzymałości od chwili powstania Wspólnoty. Kryzys finansowy i gospodarczy stawiają nas u kresu zdolności do działania. Rozniecają także niebezpieczne tendencje renacjonalizacyjne. Wszędzie w Europie popularność zdobywają antyeuropejskie siły populistyczne, które w sposób bezwzględny ciągną polityczne korzyści z niepokoju i obaw ludzi przed pogorszeniem sytuacji i zagrażają historycznemu europejskiemu dziełu zjednoczenia”⁸.

Europa po trwającym od 2008 roku kryzysie finansowo-gospodarczym jest obolała, *de facto* pęknięta i zapewne jeszcze długo będzie leczyła swoje rany. Przyszłość strefy euro i jej poszczególnych państw jest dziś nie do przewidzenia, a politycy europejscy nie dość skutecznie radzą sobie z piętrzącymi się trudnościami; zdają się stać przed wyborem jedynie dwóch możliwych rozwiązań: pogłębienia lub cofnięcia się integracji. Unia Europejska nie wszystkie problemy dostrzega, ale też Europa nie ma pełnych informacji bieżących z UE, co robią jej przywódcy, nad czym pracują jej poszczególne instytucje. W takiej więc złożonej, trudnej sytuacji międzynarodowej przyszło sprawować Polsce swoją pierwszą prezydencję w Radzie UE.

Tymczasem nie ulega wątpliwości, że ta pierwsza polska prezydencja w UE była wydarzeniem bezprecedensowym w dziejach naszego państwa i miała duże znaczenie społeczne, polityczne, kulturalne, naukowe, ekonomiczne i międzynarodowe, a jej konsekwencje będą jeszcze długo dawały o sobie znać. Podkreślił to wyraźnie premier Donald Tusk stwierdzając, że: „Po raz pierwszy rozpoczynamy dziś prezydencję w Unii Europejskiej. Przez pół roku będziemy kierować pracami Rady Unii. To wyzwanie, ale też chwila, która uświadamia, jaką drogę przebyliśmy w ostatnich dziesięcioleciach. Wypadło nam sprawować prezydencję w trudnym czasie. [...] Pierwszym przesłaniem naszej prezydencji będzie więc odbudowa wspólnego języka i wiary w europejską politykę. Nie ulega dla mnie żadnej wątpliwości, że w tych poczynaniach trzeba się oprzeć na zasadzie solidarności, która już tyle razy tworzyła przestrzeń porozumienia. Jestem pewien, że podążamy drogą kompromisu, który nikogo nie wyklucza i nie skazuje na przegraną. [...] Mamy program ambitny. Będziemy dążyć do pogłębienia integracji unijnego rynku, bo to przyspieszy wzrost gospodarczy. Będziemy wspierać dalsze rozszerzenie Unii i współpracę z sąsiadami, bo to zagwarantuje stabilność u bram Europy – tak na południu,

⁸ Niepublikowany tekst referatu dr Franka-Waltera Steinmeiera, który znajduje się w prywatnym archiwum autora.

jak i na wschodzie. Będziemy wzmocniać energetyczną żywotność i militarne bezpieczeństwo Europy. I wreszcie rozpoczniemy dyskusję o nowym budżecie dla Unii Europejskiej. 1 lipca 2011 roku Warszawa staje się na kilka miesięcy centrum wydarzeń politycznych kontynentu. Zawdzięczamy to milionom Polaków, którzy uwierzyli, że dzięki pracy, trudom i wyrzeczeniom zagościmy na dobre w Europie”⁹.

Wybitny polski historyk, znakomity mediewista, profesor Henryk Samsonowicz uznał polską prezydencję w Radzie UE za wydarzenie tej rangi co zjazd w 1000 roku w Gnieźnie, czyli za mające przełomowe znaczenie dla Polski i jej miejsca na arenie międzynarodowej. Mam nadzieję, że w przyszłości badaczom uda się zweryfikować tę hipotezę i odpowiedzieć na wiele pytań związanych z polską prezydencją w Unii Europejskiej oraz dokonać jej pełnego bilansu, bo dziś na pełną, obiektywną ocenę jest jeszcze – w moim przekonaniu – za wcześnie. Sformułowanie obiektywnych ocen i wniosków wymaga bowiem perspektywy długoterminowej.

Natomiast niniejsze opracowanie jest próbą pokazania sukcesów i porażek oraz przesłanek polskiej prezydencji zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, czyli sprzyjających i nie sprzyjających oraz dokonania jej wstępnego bilansu. Jest to zadanie trudne, zważywszy na rangę tego wydarzenia, jego charakter i konsekwencje oraz na ograniczone ramy objętościowe niniejszego tekstu¹⁰.

Aby mój bilans polskiej prezydencji był pełny, a jej ocena sprawiedliwa, czyli obiektywna, chciałbym najpierw ukazać i przeanalizować wszystkie jej przesłanki zarówno pozytywne, jak i negatywne oraz dokładnie przedstawić istotę i zadania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Należy też odpowiedzieć na pytanie, czym właściwie jest ta prezydencja, jaki ma zakres władzy i kompetencje w Unii Europejskiej; czy jest to władza *sensu largo*, czy *sensu stricto*, czy jest to rzeczywiście władza najwyższa UE i jakie ma ona znaczenie dla jej procesów decyzyjnych? Tezą główną niniejszego opracowania jest stwierdzenie, że mimo przewagi przesłanek negatywnych, nie sprzyjających polskiej prezydencji i braku spektakularnego sukcesu, jej bilans jest pozytywny, a Polska zasługuje na uznanie i wysoką ocenę, gdyż zdała ten trudny egza-

⁹ Premier Donald Tusk pisze dla „Gazety”, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011, s. 1.

¹⁰ Tymczasem, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 kwietnia 2012 roku i niedawno ogłoszony na stronach internetowych MSZ RP „Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej”, zatytułowany „Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej” liczy aż 279 stron.

min, mimo braku doświadczenia i wielu problemów, które pojawiły się w tym wyjątkowym dla nas półroczu, tj. od 1 lipca do 31 grudnia 2011 roku w Unii Europejskiej i na świecie.

1. ISTOTA, CELE I ZADANIA PREZYDENCJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Nie ulega wątpliwości, że prezydencja to odpowiedzialna i prestiżowa funkcja, bo *de facto* oznacza przewodnictwo w Unii Europejskiej dla państwa ją sprawującego. Spoczywa na nim odpowiedzialność polityczna i koordynacyjna w wyznaczaniu i realizacji priorytetów, podejmowaniu działań w sytuacjach kryzysowych, czy planowaniu dalszego kierunku rozwoju UE. Jest to też, jak już wspominałem, swoisty „egzamin dojrzałości”, po zdaniu którego państwa stają się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej.

Na przestrzeni ponad pół wieku prezydencja ugruntowała swoją pozycję w UE przez stopniowe kształtowanie własnych kompetencji oraz wypracowanie charakterystycznych dla siebie modeli funkcjonowania. Często też ewoluowanie to przyjmowało formę nieformalną (poza traktatową) i uzależnione było w głównej mierze od „osobowości” państwa ją sprawującego. Wielki wpływ miały również kolejne rozszerzenia UE i pojawiające się kryzysy polityczne, gospodarcze, militarne czy finansowe w Europie i świecie.

Odgrywając początkowo rolę administratora i biernego wykonawcy podjętych w ramach Wspólnoty decyzji, z czasem prezydencja urosła do rangi trwałego i aktywnego elementu decyzyjnego UE. Nikt już dzisiaj nie potrafi wyobrazić sobie Unii bez prezydencji. Państwa członkowskie – choćby dlatego, że jest to dla nich doskonała i jedyna okazja „autopromocji” na obszarze dziś 27 krajów pod każdym względem: jako zarządca, inicjator, mediator, kreator itd., UE z kolei – z potrzeby posiadania „dobrego gospodarza”, który ze szczybla narodowego, poprzez włączenie płaszczyzn supra- i subnarodowych, będzie potrafił aktywnie współtworzyć system polityczny UE. Stąd też zasadne wydaje się stwierdzenie, że prezydencja to żywy, dynamiczny „organizm”, elastycznie dopasowujący się do potrzeb UE i zmieniających się okoliczności.

Dokonując analizy prawa pierwotnego i wtórnego UE zauważymy, że nie ma tam prawnej definicji prezydencji¹¹. Nie ma też jej w Regulaminie Rady. Prezydencja nie jest też, w rozumieniu prawa europejskiego, instytucją Unii, gdyż nie wymienia jej chociażby art. 9 (nowy 13) TUE. W literaturze przed-

¹¹ M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2010, s. 13.

miotu funkcjonuje wiele definicji i określeń prezydencji, ale żadne z nich nie oddaje istoty prezydencji i tego, co się za tą funkcją kryje w unijnej praktyce. Co więcej, do terminologii europejskiej wkradło się wiele ogólnikowych pojęć, nazywających prezydencję „instytucją”¹², ewentualnie „swego rodzaju instytucją”¹³.

Zbigniew Czachór, poznański politolog, od lat zajmujący się problematyką integracji europejskiej, wymienia aż osiemnaście różnych określeń prezydencji, definiując ją, w zależności od badanego aspektu, jako: „podsystem”, „mechanizm”, „proces”, „projekt”, „transfer”, „formułę”, a nawet jako „sztukę”¹⁴. Wszystko to dowodzi, że prezydencja jest czymś wyjątkowym, bliżej nie sprecyzowanym bytem, wymykającym się spod kontroli tak prawników, jak i politologów¹⁵.

Od wielu już lat prezydencja, jak większość życia społecznego, jest interesującym, wręcz ekscytującym przedmiotem interdyscyplinarnych badań naukowych, ale wciąż inaczej patrzą na nią politolodzy, a jeszcze inaczej prawnicy czy ekonomiści. Różne jej aspekty leżą w obszarze zainteresowań nauk o polityce, nauk prawnych, nauk o zarządzaniu, ekonomii, ale także socjologii czy psychologii. Dopiero więc połączenie tych różnych dyscyplin, ich paradygmatów teoretycznych, metod i technik badawczych stworzyłoby perspektywę naukową dla rozpoznania zjawiska (bytu) prezydencji w Radzie Unii Europejskiej¹⁶.

Ogólnie rzecz biorąc, mimo wielu kontrowersji, w świetle rozwiązań wprowadzonych przez traktat lizboński można powiedzieć, że prezydencja to grupa trzech państw kierujących kolejno, przez okres sześciu miesięcy pracami Rady

¹² K. Damek, *Sztafetowe przywództwo, czyli o sprawowaniu Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Wyzwania i szanse stojące przed Polską w związku z jej pierwszym Przewodnictwem w UE*, „Biuletyn Małopolskiego Centrum Informacji Europejskiej”, nr 4, Kraków (b.r.w.), s. 20.

¹³ A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Europejskiej*, [w:] Z. Czachór, M.J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, prognozy dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009, s. 48.

¹⁴ Z. Czachór, *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 214–219.

¹⁵ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2010, s. 12.

¹⁶ K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski”, 2011, nr 1, s. 7.

(za wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, na czele której teraz stoi Wysocki Przedstawiciel)¹⁷. Tak rozumiana prezydencja jest więc raczej „funkcją i urzędem”, które służyć mają celom funkcjonalnym UE. To one ewoluując na mocy poszczególnych traktatów, ale i również poza nimi, kształtowały ją i przesądzały o jej skuteczności¹⁸.

W literaturze przedmiotu, zwłaszcza prawniczej i politologicznej, można też spotkać określenia *sensu largo*, tj. „prezydencja w Unii Europejskiej” i *sensu stricto*, tj. „prezydencja w Radzie”. Nie wszyscy badacze zgadzają się z taką semantyką, uznając ją za nieprecyzyjną i błędną. Na przykład wybitny prawnik, profesor Jan Barcz podkreśla, iż prezydencja dotyczy wyłącznie Rady, a nie całej Unii Europejskiej. Inaczej definiują ją politolodzy. Powołują się oni na szerokie pojęcie prezydencji, aby w ten sposób podkreślić jej rolę i siłę oddziaływania w całym wymiarze horyzontalnym i wertykalnym europejskiego systemu politycznego. Znany politolog, profesor Konstanty A. Wojtaszczyk pisze, że: „Prezydencja jest sprawowana w Radzie Unii Europejskiej, specyficznej instytucji, w której ścierają się interesy państw członkowskich, a kraj sprawujący prezydencję stara się prowadzić konsensualną politykę służącą całej Unii Europejskiej. Idea rotacyjnej prezydencji umożliwia każdemu państwu członkowskiemu oddziaływanie na sprawy integracji europejskiej. Prezydencja jest w wymiarze przedmiotowym pomostem proceduralnym między różnymi aspektami procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Jej funkcjonowanie łączy narodowe interesy z ponadnarodową proceduralnością. Stanowi ona płaszczyznę uzyskiwania kompromisu, zapewniając w ten sposób zdolność decyzyjną Unii Europejskiej i jej sterowalność obejmującą wielopoziomowy system zarządzania”¹⁹.

Warto też zaznaczyć, że również media częściej posługują się formułą *prezydencja w UE*, choćby dlatego, iż wydaje się ona bardziej zrozumiała dla przeciętnego obywatela. Rada jako instytucja jest bowiem słabiej znana i mniej czytelna. I choć od strony prawnej rzeczywiście prezydencja sprawo-

¹⁷ Por. *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE 2010C83, art. 27 oraz *Traktat o funkcjonowaniu UE*, Dz.U. UE 2007 C306/19, 9c ust. 9.

¹⁸ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 12; M.M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój prezydencji w Radzie*, [w:] P. Burgoński i S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydencji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 39–40; K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, [w:] J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 30–36.

¹⁹ K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 8. Por. także: R. Riedel, P. Klimontowski, *2011 – Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2010, s. 41–58 i 163–172.

wana jest w Radzie, to jednak należy mieć na uwadze, że przenika ona i dotyka wszystkich aspektów procesu decyzyjnego Unii. Warto tu wspomnieć nie tylko o kooperacji międzyrządowej państw członkowskich, ale także o zaangażowaniu takich gremiów, jak COREPER 1 i COREPER 2, grupa Antici i Martens oraz szeregu innych grup roboczych i komitetów²⁰. Ponadto każda prezydencja, realizując swoje zadania i funkcje, współpracuje z instytucjami i organami pomocniczymi UE, takimi jak chociażby Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Sekretariat Generalny.

Często też prezydencję utożsamia się z przewodnictwem. Na przykład Katarzyna Smyk – nazywa ją „urzędem przewodniczącego”²¹, a Zbigniew Czachór podaje, iż obok określenia „prezydencja” możliwe jest stosowanie nazwy „przewodnictwo”²². Jednakże – moim zdaniem – od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony zasadne wydaje się oddzielenie funkcji prezydencji od jej przewodnictwa. Wynika to z „hybrydowej” (grupowej), 18-miesięcznej formy prezydencji, polegającej na rotacyjnym przywództwie trzech kolejnych państw. Wprawdzie prawo pierwotne, w tym sam traktat lizboński nie formułują jasno takiego podziału, niemniej art. 9c ust. 9 (nowy art. 16) TUE stanowi, że: „Prezydencję [...] sprawują na zasadzie równej rotacji przedstawiciele Państw Członkowskich w Radzie”. Regulamin wewnętrzny Rady natomiast precyzuje to tak: „Prezydencję Rady [...] sprawują uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich”²³.

Rozgraniczenie obu powyższych pojęć za zasadne uważa także Jan Barcz, podkreślając, iż „przewodnictwo” dotyczy przewodniczącego i odnosi się do realizacji funkcji przygotowawczych Rady²⁴, prezydencję zaś sprawuje każdy członek grupy trzech państw członkowskich²⁵. Ponadto „przewodniczenie” odnosi się bardziej do kwestii administracyjnych, prezydencja zaś to całe spektrum zadań o charakterze logistycznym, technicznym, ale również politycznym, kulturalnym, strategicznym, finansowym, kontrolnym itd.

²⁰ A. Jaskulski, *Struktura i funkcje prezydencji...*, op. cit., s. 48.

²¹ K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 22, Warszawa 2009, s. 23.

²² Z. Czachór, *Prezydencja państw członkowskich...*, op. cit., s. 214–216.

²³ *Regulamin wewnętrzny Rady UE*, art. 1 ust. 4. Dz.U. UE 2009 L 325/35.

²⁴ Por. J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 11–12.

²⁵ *Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady*, Dz.U. UE 2009 L 315/50. Por. także: M.M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój Prezydencji...*, op. cit., s. 41–42.

W ujęciu szerszym, w aspekcie politologicznym, prezydencja w praktyce pełni cztery następujące funkcje (role):

- zarządzającą, sprowadzającą się do koordynacji i prowadzenia różnych forów negocjacyjnych w tym obszarze funkcjonowania prezydencji, szczególnie znaczenie ma kierowanie przez ministrów kraju prezydencji różnych składów RUE (poza Radą ds. Zagranicznych) i innych jej gremiów wewnętrznych;
- mediacyjną, przejawiającą się w występowaniu prezydencji jako siły sprawczej ustalającej warunki kompromisu w procesach decyzyjnych wewnątrz Rady i na innych etapach tworzenia unijnego prawa wtórnego. Istotną rolę prezydencji w tym zakresie determinuje znaczenie kompromisu przypisywane procedurom rozstrzygnięcia. Ten kompromis musi uwzględniać wymiary: horyzontalny i wertykalny wielopoziomowego systemu zarządzania w Unii Europejskiej;
- przywódczą, polegającą na formułowaniu inicjatyw politycznych, nowych impulsów rozwojowych. Punktem odniesienia dla tych przedsięwzięć są priorytety prezydencji. Umiejętne przywództwo wymaga efektywnych uzgodnień w ramach *trio*, z innymi państwami członkowskimi, a także z instytucjami europejskimi, w szczególności z Radą Europejską, jej przewodniczącym oraz Komisją Europejską i Przedstawicielem UE ds. Polityki Zagranicznej. Istotnym problemem pozostaje na tyle sprawne sterowanie UE, aby mogły być osiągnięte cele unijne oraz umiejętne zabieganie o realizację interesu narodowego. To ostatnie zadanie wymaga szczególnej subtelności, gdyż państwo sprawujące prezydencję jest w okresie jej trwania emanacją strategii całej UE;
- reprezentacyjną, realizowaną w stosunkach międzyinstytucjonalnych (Przewodniczący Rady Europejskiej, Komisja Europejska, Parlament Europejski) i w relacjach zewnętrznych Unii Europejskiej, które w działaniu prezydencji – po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – są przede wszystkim domeną Przedstawiciela UE ds. Polityki Zagranicznej UE²⁶.

Konkludując niniejsze rozważania można stwierdzić, że prezydencja to złożony proces programowego poszukiwania wspólnego europejskiego interesu, „wspólnego mianownika/pomysłu” czy też „spoiwa” łączącego nie tylko państwa członkowskie między sobą, ale także państwa z instytucjami i innymi

²⁶ K. Smyk, *Reforma systemu prezydencji w Traktacie z Lizbony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009; K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 8–9; K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 23–50.

podmiotami Unii Europejskiej”²⁷. Prezydencja, to duża sztuka wyrażania interesów narodowych poprzez interes wspólny dla całej UE, to zarazem umiejętność ukrywania interesu własnego wśród priorytetów ważnych dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

Na skuteczność prezydencji w UE wpływają m.in.: umiejętne kształtowanie agendy działań, zdolność budowania porozumienia między państwami członkowskimi oraz sprawne zarządzanie kryzysowe. Należy też podkreślić, że ambicją państw sprawujących prezydencję nie jest tylko nienaganne, bezkolizyjne wykonanie swoich obowiązków, wynikających ze sprawowania tej funkcji, ale równocześnie wpływanie na kierunek dalszego rozwoju całej Unii Europejskiej.

2. PREZYDENCJA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIELE TRAKTATU Z LIZBONY

Poczynając od pierwszych Wspólnot, prezydencja stopniowo ewoluowała wraz z kolejnymi traktatami rewizyjnymi, a jej pełnowymiarowy model z początków integracji europejskiej zakończył się wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony²⁸. I choć jest to dziś instytucja bez wątplenia funkcjonalnie znacznie okrojona, od zawsze zaś dotyczyła tylko jednego z organów UE (obecnie nawet nie w jego wszystkich formacjach), to nadal można powiedzieć, że uzasadnione jest przez dotychczasową praktykę przekonanie obywateli i polityków, iż sprawowanie przez ich kraj prezydencji, oznacza w praktyce przewodniczenie całej Unii, a to daje okazję do zaprezentowania swoich atutów na forum unijnym i ułatwia promocję swego wizerunku oraz wniesienia własnego wkładu w rozwój integracji europejskiej.

Oczywiście, kraj sprawujący prezydencję formalnie powinien być emanacją strategii politycznej całej Unii Europejskiej i powinien prowadzić politykę konsensualną zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym, a służyć to powinno dalszej integracji Europy. Pełniąc prezydencję, rząd kraju członkowskiego nie eksponuje więc wprost swoich interesów, nie negocjuje ich,

²⁷ Z. Czachór, *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 94.

²⁸ *Traktat z Lizbony*, Dz.U. UE 2007 C306/1; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wyd. 2 (zmn. i uzup.), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010; K. Smyk (red.), *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*, „Biuletyn Analiz UKiE”, Warszawa 2008.

a tylko w sposób neutralny pośredniczy w procesie podejmowania decyzji. Mimo tego ograniczenia, już sama okoliczność sprawowania przewodnictwa w Radzie UE daje znaczne możliwości w zakresie promocji własnego kraju i jego wizerunku na arenie międzynarodowej. Daje też różne możliwości formalne i nieformalne do wywierania wpływu na działania i funkcjonowanie całej UE.

Niestety, możliwości kreacyjne państwa sprawującego prezydencję w praktyce znacznie ograniczyły postanowienia wspomnianego traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku i nadał Unii Europejskiej osobowość prawną („Unia ma osobowość prawną”, art. 47 TUE), co w praktyce oznacza ujednoczenie i zburzenie jej dotychczasowej trójfilarowej struktury oraz przekształcenie UE w organizację międzynarodową. W kontekście prezydencji, rozwiązanie to miało istotne znaczenie. Uspółnotowienie drugiego i trzeciego filara UE uprościło bowiem jej system funkcjonalny pod względem instytucjonalnym, gdyż obszary te, na mocy traktatu lizbońskiego objęte zostały jednym reżimem wspólnotowym. Ułatwiło to i scaliło koordynację rozbudowanej współpracy prezydencji z pozostałymi instytucjami unijnymi²⁹. Warto więc tutaj przywrócić się tym zmianom, które wprowadził traktat z Lizbony, gdyż nie były one bez znaczenia dla polskiej prezydencji i jej bilansu. Wiele bowiem kwestii dotyczących roli przewodnictwa w lizbońskim systemie instytucjonalnym UE nie zostało jeszcze rozstrzygniętych i przetestowanych w praktyce. Traktat lizboński włączył Radę Europejską do formalnej struktury UE i przyznał jej kompetencje do nadawania impulsów oraz określania ogólnych kierunków rozwoju i wytyczania priorytetów politycznych. Na czele Rady Europejskiej postawił Przewodniczącego, który odpowiada za jej pracę i reprezentuje UE na arenie międzynarodowej. W związku z tym, jak trafnie zauważa Krzysztof Szczerski, po „wejściu w życie traktatu z Lizbony, istotnie przesunęła się punkt ciężkości prezydencji z inicjatywy w zakresie działań zewnętrznych na polityki w ramach Unii Europejskiej, poszerzając jednak ich zakres przedmiotowy, gdyż więcej spraw zostało przesuniętych na poziom ponadnarodowy”³⁰.

Jak już pisałem, jednak wprowadzone przez traktat z Lizbony reformy UE, w tym także dotyczące prezydencji, znacznie zawęziły jej pole działania chociażby poprzez wydłużenie czasu oczekiwania na nią (z dwóch i pół roku w latach 50-tych do czternastu obecnie). Szczególnie zaś kłopotliwymi

²⁹ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii...*, op. cit., s. 39; M.M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój Prezydencji...*, op. cit., s. 56.

³⁰ K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 28.

stały się kwestie kompetencyjne w wyniku powołania do życia nowych urzędów i stanowisk w UE, tj. Wysokiego Przedstawiciela i Przewodniczącego Rady Europejskiej. Problematyczne stały się przede wszystkim obszary dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Przesunięcie ich na ponadnarodową płaszczyznę decyzyjną, postrzegane jest przez państwa członkowskie jako uszczerbek. Rodzi to podejrzenia o powolne próby „uwspółnotowania” funkcji prezydencji i odsunięcia jej od państwa narodowego, a w dalszej kolejności od społeczeństwa i obywateli UE. Istnieją uzasadnione obawy, że sprawowanie prezydencji straci na prestiżu, gdyż po przejęciu spraw organizacyjnych przez Przewodniczącego Rady, a stosunków zewnętrznych przez Wysokiego Przedstawiciela, państwu przewodniczącemu pozostaje jedynie funkcja nadzorowania prac na poziomie ministerialnym w formacjach Rady i to nie we wszystkich. Istotną rolę należy również przypisać współpracy kraju sprawującego prezydencję z Przewodniczącym Rady. „Trójki” też będą musiały ściśle z nim współpracować dla jak najlepszej koordynacji działań, wynikających z programu oraz agendy prac Rady Europejskiej, ale to też może prowadzić do sporów kompetencyjnych i animozji personalnych. Szczególnie zaś może to ujawniać się w przypadku prezydencji sprawowanej przez duże państwa (RFN, Francja, Wielka Brytania), których polityka zagraniczna odgrywa znaczącą rolę w świecie, a ich przywódcy przywiązują dużą wagę do aktywnej obecności w globalnej polityce.

Analizując jednak historię dotychczasowego rozwoju prezydencji oraz kształtowania się jej prerogatyw (funkcji) na przestrzeni ostatnich lat, można stwierdzić, że powinna sobie ona poradzić i z tymi nowymi problemami i wyzwaniem. Doświadczenia bowiem pokazują, iż jej rozwój częściej determinowany był zmianami poza traktatowymi niż literą prawa. Wiele zależy i będzie zależało od szeregu czynników takich, jak m.in. kultura polityczna kraju, osobowość polityków, od ich pomysłowości, kompetencji oraz wykształcenia urzędników na szczeblu krajowym, zasobu środków finansowych i umiejętności szukania kompromisów, współpracy – także nieformalnej – w ramach *trio* oraz z pozostałymi instytucjami UE. Prezydencja ma bowiem, jak twierdzą niektórzy, „wiele twarzy”. Pokazała to też polska prezydencja.

Prezydencja pod wpływem rewizji traktatów, a szczególnie traktatu z Lizbony stała się narzędziem integracji już nie w indywidualnym (tzw. prezydencja „starego typu”), a kolegialnym charakterze (tzw. prezydencja „nowego typu”). Po pierwsze, dlatego, że prezydencję Rady, z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych, sprawują uprzednio ustalone grupy trzech państw członkowskich przez okres 18 miesięcy. Grupy te (*trio*) są tworzone na zasadzie równej rotacji między państwami członkowskimi, przy uwzględnieniu ich róż-

norodności i równowagi geograficznej w ramach Unii³¹. Tym samym więc polska prezydencja, formalnie rzecz biorąc, ostatecznie zakończy się 31 grudnia 2012 roku wraz z upływem kadencji prezydencji Danii i Cypru. Po drugie, prezydencja sprawowana w Radzie Unii Europejskiej jest częścią nieformalnego i mieszanego systemu zbiorowego przewodnictwa w Unii Europejskiej, na który obok prezydencji składają się Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Przewodniczący Rady Europejskiej³².

W kontekście traktatu lizbońskiego, z punktu widzenia sprawowania prezydencji w Unii Europejskiej, należy zwrócić uwagę na trzy istotne kwestie. Po pierwsze, zapis dotyczący prezydencji jest sformułowany bardzo ogólnie: „prezydencję sprawują państwa UE na zasadzie równej rotacji” (TL, art. 1, pkt 17, ust. 9, nowy art. 9c TUE). Po drugie, postanowienia mogące mieć wpływ na prezydencję są prawem wtórnym. Zapisano je bowiem w formie propozycji decyzji Rady Europejskiej w Deklaracji nr 3. Oznacza to, że jakkolwiek zmiana zapisów nie pociąga za sobą zmian w traktacie, a tym samym nie wymaga ratyfikacji. Dotychczas obowiązywał zapis art. 203 TWE, który taką procedurę wymuszał. Ponadto, jak już wspominałem, traktat z Lizbony zakłada również wybór Przewodniczącego Rady Europejskiej, co także ma istotny wpływ na sprawowanie prezydencji w UE. Kolejny zapis traktatu lizbońskiego dotyczy także nowej funkcji i wyłącza stosunki zewnętrzne z rotacji w Radzie UE i przekazuje je Wysokiemu Przedstawicielowi, którego umocowano i w Radzie i w Komisji (1 pkt 17, ust. 9, nowy art. 9c TUE). Zabieg taki miał zapewne wzmocnić jego pozycję, choć tutaj zdania są podzielone. Ale w ten sposób prezydencja *de jure* utraciła kompetencje reprezentowania Unii Europejskiej na zewnątrz czy przewodniczenia szczytom z innymi państwami na rzecz Wysokiej Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (Catherine Ashton) i Przewodniczącego Rady Europejskiej (Herman Van Rompuy). Nadal jednak odgrywa kluczową rolę w formułowaniu polityki unijnej, przede wszystkim przez przewodniczenie sektorowym posiedzeniom Rady Unii Europejskiej i jej organów pomocniczych (grup roboczych). Nie można zatem unikać nakładania się kompetencji prezydencji i kompetencji Sekretariatu Generalnego Rady (będącego jednocześnie sekretariatem Przewodniczącego) oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Innym problemem jest podział zadań w przygotowywaniu posiedzeń Rady Europej-

³¹ Art. 1 ust. 1 Decyzji Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady (2009/881/UE), Dz.U. UE L 315/50, 2.12.2009.

³² Z. Czachór, *Prezydencja w działaniu. Krótka analiza błędów i nieporozumień*, „Debata”. Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011, s. 15.

skiej, gdyż jej obrady przygotowuje Rada ds. Ogólnych, której przewodniczy prezydencja. Problemów nie brakuje również we współpracy z Parlamentem Europejskim, którego kompetencje zostały w traktacie lizbońskim wyraźnie rozszerzone³³.

Większość znawców tematyki uważa, że dzięki traktatowi z Lizbony sprawowaniu prezydencji w UE nadano wreszcie para instytucjonalny charakter. To prawda, ale jest to jedna z niewielu zmian o pozytywnym dla prezydencji znaczeniu. Z drugiej bowiem strony, po wejściu w życie traktatu z Lizbony za jednym zamachem obcięto prezydencji dwa skrzydła. Pierwszym było reprezentowanie UE w stosunkach zewnętrznych. Tymczasem była to funkcja o dużym prestiżu, gdyż dawała możliwość promocji kraju sprawującego prezydencję. Ponadto dla małych i średnich państw, była to jedyna okazja by wejść do światowej polityki i prowadzić dialog na równej stopie z każdym przywódcą.

Powołanie Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa było motywowane chęcią osiągnięcia większej spójności w polityce zagranicznej UE i w ten sposób zwiększenia jej roli jako podmiotu (aktora) na arenie międzynarodowej. Dziś jest zbyt wcześnie, aby oceniać efekty tego posunięcia. Faktem jednak jest, że tendencja do prowadzenia własnej, suwerennej polityki zagranicznej w państwach europejskich jest bardzo silna, a interesy często znacząco rozbieżne. Jest to skutek narastającej renacjonalizacji i tendencji nacjonalistycznych w polityce wewnętrznej i zagranicznej państw naszego kontynentu, borykających się w większości z kryzysem finansowo-gospodarczym. Być może, że już niedługo Wysoki Przedstawiciel będzie potrafił zjednać sobie państwa europejskie wokół takich problemów, które nie podlegają dyskusji, jak na przykład kwestii humanitarnych, praw człowieka, czy współczesnych zagrożeń zewnętrznych (terroryzm międzynarodowy, migracje, bezrobocie i inne problemy globalne)³⁴.

³³ J.M. Fiszer, *Parlament Europejski po wyborach z czerwca 2009 roku*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011, s. 115–152; J. Jaskiernia, *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony...*, op. cit., s. 153–177; A. Łada, A. Fiksiewicz, *Rola polskiej prezydencji w kształtowaniu porządku polizbońskiego*, „Debata”. Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011, s. 24.

³⁴ M.M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój prezydencji...*, op. cit., s. 57–61; W. Skrobisz, *Prezydencja w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Realia”, 2010, nr 2(17), s. 66–67.

Drugim problemem jest umiejscowienie Wysokiego Przedstawiciela w unijnej strukturze instytucjonalnej. Będąc bowiem jednocześnie w Radzie i w Komisji oraz dzieląc część kompetencji z Przewodniczącym Rady jest on w dość trudnej pozycji. Sytuację pogarsza dodatkowo fakt dość ogólnikowego sformułowania zapisów traktatowych odnoszących się do jego obowiązków. Formalnie jest on odpowiedzialny za prowadzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, jej conceptualizację i realizację z upoważnienia Rady. Zobowiązany jest też do przewodniczenia Radzie ds. Zagranicznych, pozostając jednocześnie instytucjonalnie związanym z Komisją Europejską, gdzie pełni funkcję wiceprzewodniczącego (art. 18 TUE). Wysoki Przedstawiciel, zgodnie z decyzją Rady Europejskiej kieruje też pracami Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa³⁵.

W efekcie powyższego, w praktyce, kraj sprawujący prezydencję utracił większość dotychczasowych uprawnień w zakresie unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. O ile jednak „pierwsze skrzydło” to głównie prestiż, o tyle w wypadku „drugiego skrzydła” mamy do czynienia z poważnym uszczupleniem kompetencji państwa sprawującego prezydencję.

Prezydencja po wejściu w życie traktatu z Lizbony, mimo utraty większości prerogatyw w polityce zagranicznej i polityce bezpieczeństwa, nadal odpowiada za wiele kwestii ściśle związanych z tymi obszarami funkcjonowania Unii Europejskiej (na przykład wciąż przewodniczy grupom roboczym zajmującym się polityką sąsiedztwa). Ścisła zależność wielu polityk z działalnością zewnętrzną UE powoduje, że kraj sprawujący przewodnictwo nie może całkowicie zrezygnować z angażowania się w sprawy zagraniczne. Zwłaszcza większe państwa członkowskie, które chcą inicjować działania UE i współtworzyć jej agendę, muszą podejmować pewną aktywność w tym zakresie. Co nie zmienia faktu, że istotnym i otwartym wciąż problemem pozostaje sposób kooperacji z Wysoką Przedstawiciel do spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz rola prezydencji w posiedzeniach grup roboczych, którym już nie przewodniczy, gdyż funkcję tę przejęła Europejska Służba Działań Zewnętrznych. Kwestii tych nie rozstrzygnęły pierwsze trzy państwa, które

³⁵ Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji, Dz.U. UE 2009 L 315/50, art. 1–2. Patrz także: M. Zuber, *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 92–93; J.J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidzianych w traktacie lizbońskim*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analiza i doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 36–38.

przewodniczyły Radzie UE już po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, tj. Hiszpania, Belgia i Węgry³⁶.

W związku z powyższym, przed polską prezydencją pojawiły się poważne problemy systemowe, a zarazem wiązano z nią duże nadzieje, że wypełni ona istniejące jeszcze luki w lizbońskim modelu sprawowania władzy w Unii Europejskiej i w ten sposób umocni rolę prezydencji rotacyjnej w unijnej architekturze instytucjonalnej.

3. PRZESŁANKI I BILANS POLSKIEJ PREZYDENCJI W UNII EUROPEJSKIEJ

We wstępie niniejszego opracowania podkreśliłem, że moją główną tezą jest stwierdzenie, iż mimo przewagi przesłanek negatywnych, nie sprzyjających polskiej prezydencji i braku spektakularnego sukcesu, jej bilans jest pozytywny. Polska w sumie zdała ten trudny egzamin, jakim jest prezydencja w Radzie UE, mimo braku doświadczenia i wielu problemów, które pojawiły się w tym czasie w Europie i na świecie. Takie też stanowisko w podsumowaniu polskiej prezydencji zajęli przywódcy UE na czele z szefem Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Martin Schulz, lider socjaldemokratów w PE stwierdził, że „była to najlepsza prezydencja ostatnich lat”, a Catherine Ashton mówiła o „bardzo dobrym przewodnictwie”³⁷.

Nie potwierdziły się obawy, że Polska może nie podołać tym wszystkim wyzwaniom, jakie niesie przewodnictwo w Radzie UE. Okazało się, że Polska dobrze przygotowała się do tej roli, dzięki czemu mniej było prowizorki i improwizacji, z których to przywar do tej pory byliśmy znani w Europie. Tym razem z przygotowaniem do tego odpowiedzialnego zadania nie czekaliśmy – jak to leży w polskim zwyczaju – do ostatniej chwili, bo formalnie przygotowania do sprawowania prezydencji Polska rozpoczęła już 2008 roku wraz z powołaniem Pełnomocnika Rządu, którym został ówczesny szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej – Mikołaj Dowgielewicz. Tuż przed inauguracją polskiej prezydencji na pytanie: „czy polskie przewodnictwo w UE przejdzie do historii jako czas wielkich projektów, czy popychanie codziennych spraw?” – odpowiedział on, że: „Będziemy się zajmowali wielkimi pro-

³⁶ A. Łada, A. Fuksiewicz, *Rola polskiej prezydencji...*, op. cit., s. 24–25.

³⁷ *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji...*, op. cit., s. 224–225; B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE*, „Raporty i Analizy”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, nr 2, Warszawa 2012, s. 3.

jektami – negocjacjami budżetu UE na lata 2014–2020, szczytem Partnerstwa Wschodniego 30 września w Warszawie, rozszerzeniem UE o Chorwację. Ale będzie też wiele małych spraw do załatwienia. Mamy katalog kwestii, którymi będzie się zajmowała polska prezydencja. To aż 890 spraw – od regulaminów płacowych w instytucjach europejskich po wieloletni budżet Unii. [...] Ale będziemy prezydencją ambitną, przewodnictwem z własnymi specjalnościami i szczególnymi punktami zainteresowania – takimi, jak unijna polityka sąsiedztwa, polityka energetyczna, strategia na rzecz wzrostu gospodarczego. [...] Prezydencja będzie okazją do tego, żebyśmy uwierzyli w siebie, poczuli się pewniej. Pokazali światu, że jesteśmy nowoczesnym krajem z ambicjami i kompetencjami”³⁸.

Nadzieje i oczekiwania związane z polską prezydencją zarówno w kraju, jak i w UE były duże. Oczekiwano od nas więcej niż od prezydencji czeskiej czy węgierskiej, bo przecież Polska to kraj duży, którym od dłuższego czasu rządzi partia proeuropejska, a poparcie dla UE (euroentuzjizm) wynosi 80%. Polska zaliczana jest przecież do grupy sześciu największych państw Unii, od którego można oczekiwać raczej inicjowania polityki europejskiej, a nie tylko w miarę bezkolizyjnego zarządzania nią. Niektórzy uważali wręcz, że polska prezydencja będzie precedensowa i pokaże, jak powinna być ona pełniona w nowym systemie unijnym, stworzonym przez traktat z Lizbony³⁹.

Jednocześnie Polska, jako kraj sprawujący prezydencję po raz pierwszy wiedziała, że musi postępować ostrożnie, gdyż jej aktywność lub pasywność będzie surowo oceniana. Tak więc wysokie oczekiwania związane z polską prezydencją, choć napawały dumą, to w praktyce nie były dla niej sprzyjającymi przesłankami. Zostały bowiem w wielu obszarach sztucznie wyolbrzymione, co zaciemniło jej realny obraz i ułatwiało późniejszą krytykę osiągnięć.

Ogólnie rzecz biorąc, Polska podeszła do prezydencji poważnie, odrzucając nasze tradycyjne powiedzenie „jakoś tam będzie”. Była bowiem świadoma ogromu czekających ją zadań, związanych z przygotowaniem i sprawowaniem prezydencji, poczynając od wyznaczenia jej priorytetów, poprzez działania logistyczne związane ze sprawnym przeprowadzeniem tysięcy spotkań, konfe-

³⁸ J. Pawlicki, *Uwierzmy w siebie. Rozmowa z Mikołajem Dowgielewiczem, ministrem ds. europejskich*, „Gazeta Wyborcza”, 23–25 IV 2011, s. 10.

³⁹ A. Łada, *Trudna prezydencja po Lizbonie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 V 2011, s. 15; K. Szczerski, *Polska prezydencja w czasie kryzysu. Uwarunkowania systemowe*, „Debata”. Materiały Społecznego zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011, s. 19–22; B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań...*, op. cit., s. 3–18.

rencji i imprez im towarzyszących oraz działania promocyjne, a także dotyczące przygotowania setek urzędników do pracy na „unijnym” poziomie. Władze naszego państwa zdawały sobie sprawę z tego, że na sześć miesięcy to Polska stanie się centrum UE, że nasz kraj odwiedzą dziesiątki tysięcy gości, że trzeba Polskę dobrze pokazać i to od każdej strony. Zdawaliśmy sobie sprawę z tego, że prezydencja to jedna z bardziej angażujących i odpowiedzialnych funkcji realizowanych przez szczebel narodowy w UE i iż wyzwania, jakie stawiane są państwu ją sprawującym wymagają pełnej mobilizacji kompetencyjnej, administracyjnej, logistycznej, finansowej itd.⁴⁰

Podsumowując rozważania na temat polskiej prezydencji i jej bilansu można stwierdzić, że odniosła ona sukces na płaszczyźnie logistyczno-administracyjnej i jeśli idzie o poprawę wizerunku Polski na unijnej arenie, ale są to efekty bardziej o znaczeniu taktycznym, aniżeli strategicznym. Mają znaczenie bardziej w perspektywie doraźnej niż długofalowej. Natomiast ponieśliśmy porażkę w wymiarze strategicznym, mierzonym własnymi inicjatywami, realizowanymi zgodnie z celami polityki krajowej oraz służącymi wzmocnieniu własnej wizji polityki europejskiej⁴¹.

Należy jednak pamiętać, że Polska musiała zmienić taktykę i niektóre zamierzenia tuż przed rozpoczęciem prezydencji oraz zmodyfikować jej cele pod wpływem rewolucji w Afryce Wschodniej i wojny w Libii, które okazały się wyjątkowo nie sprzyjającymi przesłankami dla naszego przewodnictwa w Radzie UE. Ponadto przebiegała ona w cieniu takich wydarzeń, jak kryzys w strefie euro, dramat finansowo-gospodarczy Grecji, kryzys na Białorusi, sprawa Julii Tymoszenko na Ukrainie czy wybory parlamentarne w Polsce i w Rosji, którym media światowe i polskie też, poświęcały więcej uwagi niż przewodnictwu Polski w Radzie UE. Co więcej, polskie przewodnictwo, to prezydencja odbywająca się w czasie bezprecedensowej w dziejach UE kumulacji wielu kryzysów, takich jak: kryzys zadłużenia, demontaż Schengen, kryzys Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, brak zdolności wojskowo-operacyjnych Unii i kryzys solidarności finansowej, co doprowadziło do wewnętrznych podziałów oraz wzrostu ksenofobii między poszczególnymi narodami i krajami członkowskimi UE. Te, także niesprzyjające polskiej prezydencji uwarunkowania międzynarodowe sprawiły, że *de facto* poniosły fiasko jej sztandarowe zadania (priorytety), tj. wzmocnienie Partnerstwa Wschodniego,

⁴⁰ T. Bielecki, *Ludzie prezydencji w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 28 III 2011, s. 13; L. Baj, *Wypromować się na prezydencji*, „Gazeta Wyborcza”, 25 IV 2011, s. 27.

⁴¹ M. Wojciechowski, *Zająć się Południem, nie zapominając o Wschodzie*, „Gazeta Wyborcza”, 23–25 IV 2011, s. 11.

bezpieczeństwo UE, podpisanie przez Chorwację traktatu akcesyjnego z UE, przyspieszenie negocjacji o członkostwo z innymi państwami Bałkanów Zachodnich (Macedonia, Bośnia, Serbia, Albania), którym już wcześniej obiecano członkostwo w UE, zawarcie umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z Unią, negocjacje nad nową, czyli na lata 2014–2020 perspektywą budżetową dla UE, czy poszerzenie strefy Schengen o Rumunię i Bułgarię (weto Holandii uniemożliwiło realizację tego celu)⁴².

Na konto porażki naszej prezydencji zaliczyć też trzeba deklarowaną w jej priorytetach chęć zainaugurowania debaty o źródłach wzrostu gospodarczego w Europie. Polska przedstawiła na ten temat skromny raport⁴³, który nie odnosił się do aktualnych kluczowych problemów kryzysu gospodarczego i w praktyce nie odbił się żadnym echem. Tymczasem taka debata jest UE bardzo potrzebna, a polskie doświadczenia transformacyjne wręcz predestynują nas do odgrywania roli jej moderatora. Jak trafnie zauważa Bartłomiej Nowak: „Zadłużone południowe państwa strefy euro muszą przecież kiedyś swoje zadłużenie spłacić, ale aby to zrobić najpierw potrzebny jest ich powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Niektórym z nich grozi tymczasem długotrwała recesja [...]. Kluczowe pytanie, to jak sprawić, aby w warunkach tak dużych nierównowag makroekonomicznych w strefie euro i braku możliwości polepszenia konkurencyjności tradycyjnymi mechanizmami polityki kursowej przez państwa zadłużone, można było odnowić mechanizmy wzrostu. Nawet nie będąca członkiem strefy euro Polska, mogła zrobić więcej, aby wziąć udział w takiej dyskusji”⁴⁴.

Natomiast wielkim sukcesem zakończył się „Krajowy Program Kulturalny Polskiej Prezydencji 2011”, na który składało się około 4 tysięcy różnych imprez artystycznych: festiwali, koncertów, przedstawień teatralnych, pokazów filmowych, wystaw itp., promujących polską kulturę i sprzyjających budowaniu pozytywnego wizerunku naszego kraju w Europie i w świecie⁴⁵.

⁴² K. Szczerski, *Polska prezydencja w czasie kryzysu...*, op. cit., s. 22; J. Lewandowski, *Budżet Unii w cieniu kryzysu*, „Gazeta Wyborcza”, 12 IX 2011, s. 31; K. Grot, *Polska prezydencja pod znakiem sporu o Schengen?*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29 V 2011, s. 13.

⁴³ *Report of the Polish Presidency of the Council of the European Union, Towards a European consensus on growth*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw, October 2011: http://pl2011.eu/sites/default/spotkania_i_wydarzenia/presidency_report_on_growth.pdf

⁴⁴ B. Nowak, *Ostatnia prezydencja...*, op. cit., s. 13–14.

⁴⁵ R. Pawłowski, *Z czym do Europy, czyli pół roku polskiej kultury*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011, s. 13; *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji...*, op. cit., s. 101–108 i 131–141.

Ponadto, za duży sukces polskiej prezydencji można też uznać – choć zdania są tutaj podzielone – przyjęcie dyrektywy patentowej oraz zestawu aktów prawnych, mających na celu wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych w UE, czyli jednej dyrektywy i pięciu regulacji tworzących tzw. sześciopak. Wzmacnia on dyscyplinę fiskalną w UE, koryguje wielokrotnie łamany Pakt Stabilności i Wzrostu i ulepsza w jego ramach zarówno mechanizmy prewencyjne, jak i sankcje związane z nieprzebrzeganiem już obowiązujących reguł⁴⁶.

Konkludując, można stwierdzić, że w sumie była to prezydencja udana, spokojna, nastawiona na szukanie porozumienia i kompromisów. W ocenie polityków, ekspertów i publicystów polska prezydencja była lepsza niż czeska czy węgierska. Tak też została oceniona przez gremia kierownicze UE oraz w mediach europejskich⁴⁷.

W styczniu 2012 roku polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z agencją konsultingową Burson–Marsteller rozesłało kwestionariusze online do gabinetów komisarzy oraz ponad 2000 Polaków zatrudnionych w instytucjach europejskich celem uzyskania informacji na temat postrzegania polskiej prezydencji przez ww. grupy. Przeprowadzono ponadto nieformalne szczegółowe wywiady telefoniczne z sześcioma wiodącymi dziennikarzami wyspecjalizowanymi w sprawach unijnych. Dwie pierwsze badane grupy udzieliły polskiej prezydencji wysokie oceny (ponad 75% wskazań), chwalać dobrą komunikację, przywództwo i współpracę z instytucjami UE. Wśród mocnych stron polskiej prezydencji wymieniano także promocję Polski i polskiego design. Z kolei dziennikarze cenili sobie dobry dostęp do ministrów RP oraz punktualne i rzetelne otrzymywanie informacji. Doceniono profesjonalizm przedstawicieli prezydencji, szczególnie w kontekście aktualnych trudności politycznych i gospodarczych Europy. Także w mediach europejskich o polskiej prezydencji przeważały komentarze neutralne i pozytywne. Natomiast stosunkowo niewiele o prezydencji pisały media w RFN, Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i Hiszpanii. Tu dominowały przekazy neutralne o charakterze informacyjnym⁴⁸.

Można się zastanawiać, czy Polskę było stać na bardziej aktywną i kreatywną prezydencję? Zapewne tak by było, gdyby nie te wszystkie nie sprzyjające jej okoliczności, a przede wszystkim, gdyby nasza prezydencja w UE nie zbiegła się z kampanią wyborczą i wyborami do Sejmu i Sena-

⁴⁶ B. Nowak, *Ostatnia prezydencja...*, op. cit., s. 13.

⁴⁷ *Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji...*, op. cit., s. 224–225.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 225–226.

tu, które należało przełożyć na wiosnę 2011 roku. Tym bardziej że wybory te i tak wygrałaby PO, a rząd miałby więcej czasu na aktywny udział w prezydencji, co z pewnością przyczyniłoby się do zwiększenia jej efektywności i sukcesów.

Bardziej krytyczne stanowisko i negatywne oceny polskiej prezydencji przewijają się natomiast w wypowiedziach polityków z opozycji politycznej, a zwłaszcza jeśli idzie o partię Prawo i Sprawiedliwość (PiS), której lider Jarosław Kaczyński domagał się, aby priorytetami polskiej prezydencji były: przyszły wieloletni budżet UE, wspólna polityka rolna i energetyczna, polityka prorodzinna, a także działania skierowane do wschodnich i południowych sąsiadów Unii. Ponadto rozszerzenie Unii o Chorwację i Islandię, a w dalszej perspektywie o państwa zachodnich Bałkanów oraz kwestia obrony chrześcijan w świecie i nauka europejska Jana Pawła II. Dla PiS i związanych z nią mediów, polityka europejska rządu premiera Donalda Tuska odnosi tylko „symboliczne triumfy. Ale jeśli chodzi o zmiany systemowe w Unii, Polska od dawna nie jest w stanie wywalczyć niczego konkretnego”⁴⁹.

No cóż, prawem opozycji politycznej jest krytyka polityki partii aktualnie sprawujących władzę, ale są jej granice, a przede wszystkim powinna to być krytyka konstruktywna i rzeczowa, służąca polskiej racji stanu i naszym interesom narodowym.

ZAKOŃCZENIE

Nie tylko polska prezydencja, ale w ogóle rotacyjne przewodniczenie w Radzie Unii Europejskiej przez kolejne państwa członkowskie, zawsze wzbudza wiele emocji politycznych i polemik analitycznych. Stanowi ono bowiem – jak pisałem we wstępie – jeden ze swoistych fenomenów polityki europejskiej, które czynią ją tak bardzo interesującym przedmiotem badań naukowych, zwłaszcza dla prawników i politologów, wskazując jednocześnie na specyfikę systemową Unii Europejskiej, która wciąż ewoluuje. Trzeba pamiętać, że proces integracji wewnątrz Wspólnot choć przebiega już od kilkudziesięciu lat, to wciąż nie udaje się w pełni osiągnąć poziomu decydowania w kwestiach regulujących politykę każdego z państw członkowskich we wszystkich, istotnych dla całej UE dziedzinach. Jest to skutek braku

⁴⁹ P. Semka, *Polacy, nic się nie stało?*, „Rzeczpospolita”, 1 II 2012, s. 11; A. Kowalski, *Gdzie jest premier?*, „Nasz Dziennik”, 31 X–1 XI 2011, s. 1; *Prezydencja według PiS*, „Gazeta Wyborcza”, 31 V 2011, s. 7.

zgody wszystkich państw członkowskich co do wspólnej wizji politycznej przyszłości Unii Europejskiej. Do dziś nierozstrzygniętą kwestią jest więc to, w którą stronę zmierza Wspólnota; czy ma być ona federacją, czy konfederacją?⁵⁰

Będąc póki co luźnym związkiem państw, Unia nie jest w stanie przeciwstawiać się niekorzystnym dla niej zjawiskom, co pokazał ostatni kryzys finansowo-gospodarczy, ani nie jest w stanie konkurować ze światowymi potęgami gospodarczymi, takimi jak Stany Zjednoczone, Chiny czy Japonia. Dlatego już dziś, nie czekając na ostateczną decyzję co do przyszłego ustroju politycznego UE, należy dążyć do zacieśniania współpracy w ramach prowadzonych przez nią polityk tak, aby rozstrzygnięcia i decyzje zapadające na poziomie centralnym Unii wiązały w jak największym stopniu poszczególne państwa członkowskie. Tylko wówczas przeciwdziałanie w skali ogólnoeuropejskiej zjawiskom, takim jak światowy kryzys gospodarczy będzie przynosiło o wiele bardziej wymierne efekty.

Obok dynamiki samego systemu europejskiego, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu z Lizbony, należy też mieć na uwadze „państwowy” wymiar prezydencji. Dzięki sprawowaniu przewodnictwa poszczególne kraje członkowskie mogą istotnie oddziaływać formalnie i nieformalnie zarówno na zakres przedmiotowy, jak również na tempo procesów politycznych i ostateczny kształt decyzji. W tym sensie prezydencję można w rzeczywistości uznać za najbardziej efektywny instrument wpływu pojedynczego państwa na politykę całej Unii, co ma szczególnie istotne znaczenie dla krajów średnich i małych oraz nowych państw członkowskich, dla których sprawowanie przewodnictwa jest swoistym egzaminem europejskiej dojrzałości. W żadnej innej procedurze czy sytuacji decyzyjnej rola i odpowiedzialność pojedynczego państwa za politykę wspólnotową nie są tak znaczące jak w momencie, gdy pełni ono obowiązki prezydencji. Dlatego też, jak trafnie zauważa Krzysztof Szczerski: „Prezydencja, nie będąc wszak najważniejszym z rozwiązań proceduralnych w polityce europejskiej, wywołuje owe emocje i skłania do ocen przede wszystkim dlatego, że – mimo iż nie mówimy w tym przypadku o odrębnej instytucji wspólnotowej w rozumieniu organu, ale o instytucji w ujęciu funkcjonalnym – stanowi ona niezwykłą formę pomostu proceduralnego pomiędzy różnymi aspektami procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Jest swoistym

⁵⁰ T. Niedziółka, *Przyszłość Unii Europejskiej po kryzysie gospodarczym*, „Realia”, 2010, nr 2(17), s. 57–61; D. Kabat-Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Lettra-Graphic, Kraków 2010, s. 100–152.

połączeniem narodowych ambicji, interesów i siły z ponadnarodową proceduralnością i poszukiwaniem kompromisu i uzyskiwaniem przez Unię jako całość zdolności decyzyjnej”⁵¹.

Można zatem stwierdzić, że wpływ państwa sprawującego prezydencję w UE na jej kształt, funkcjonowanie i działalność był – jak pokazuje to historia – i jest nadal duży, mimo takich czy innych jej ograniczeń. Państwo sprawujące prezydencję, choć podczas negocjacji nie może wprost forsować swego punktu widzenia, to jednocześnie tworzenie programu prezydencji pozwala mu na wskazanie tych obszarów polityki europejskiej, które z punktu widzenia danego kraju są istotne oraz takich, z którymi chce się być identyfikowanym przez następne lata. A zatem nie chodzi o to, by forsować swoje interesy podczas negocjacji decyzyjnych, ale o to, by tak je sformułować, aby ich przebieg, kolejność podejmowanych tematów, zakres merytoryczny obrad Rady prezentował priorytety kraju prezydencji. Czy Polsce udało się to osiągnąć, dziś trudno jeszcze dać jednoznaczną odpowiedź. W znacznej mierze tak, ale to pokaże przyszłość.

Wysiłki polskiej prezydencji w celu zagwarantowania pełnego udziału instytucji wspólnotowych w procesie podejmowania decyzji w UE powinna także kontynuować Dania, która 1 stycznia 2012 roku przejęła prezydencję rotacyjną w Radzie UE⁵². Doświadczenie zdobyte bowiem przez Danię w czasie jej przewodnictwa w Radzie UE, w ważnych dla rozszerzenia Unii latach, może ułatwić zaangażowanie się prezydencji w debatę na temat przyszłości integracji europejskiej. Dania mogłaby także, w uzgodnieniu z Polską, kontynuować jej autorską inicjatywę „Meet the presidency” – organizowania cyklicznych debat z deputowanymi przy okazji posiedzeń plenarnych Parlamentu Europejskiego. Regularny dialog z PE usprawniłby przebieg rozmów legislacyjnych i zwiększyłby szansę na realizację programu prezydencji.

⁵¹ K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 23.

⁵² A. Gostyńska, *Prezydencja Danii w Radzie Unii Europejskiej*, „Biuletyn”, nr 1(866), PISM, Warszawa 2012.

BIBLIOGRAFIA

- Baj L., *Wypromować się na prezydencji*, „Gazeta Wyborcza”, 25 IV 2011.
- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2010.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wydanie 2 (zmienione i uzupełnione), Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Bielecki T., *Ludzie prezydencji w Brukseli*, „Gazeta Wyborcza”, 28 III 2011.
- Brzezińska M.M., *Kształtowanie się i rozwój prezydencji w Radzie*, [w:] P. Burgoński i S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydencji*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Copsey N., Pomorska K., *Polands Power and influence in the EU*, „Comparative European Politics”, 2010, nr 8(3).
- Czachór Z., *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Czachór Z., *Proces kreowania i upowszechniania priorytetów prezydencji na przykładzie Polski*, [w:] J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Czachór Z., *Prezydencja w działaniu. Krótka analiza błędów i nieporozumień*, „Deбата”. Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011.
- Damek K., *Sztafetowe przywództwo, czyli o sprawowaniu Prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Wyzwania i szanse stojące przed Polską w związku z jej pierwszym Przewodnictwem w UE*, „Biuletyn Małopolskiego Centrum Informacji Europejskiej”, nr 4, Kraków (b.r.w.).
- Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie sprawowania prezydencji Rady*, Dz.U. UE 2009 L 315/50, art. 1–2.
- Fiszer J.M. (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Fiszer J.M., *Parlament Europejski po wyborach z czerwca 2009 roku*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Gostyńska A., *Prezydencja Danii w Radzie Unii Europejskiej*, „Biuletyn”, nr 1(866), PISM, Warszawa 2012.

- Grot K., *Polska prezydencja pod znakiem sporu o Schengen?*, „Gazeta Wyborcza”, 28–29 V 2011.
- Jaskiernia J., *Pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony*, [w:] J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po traktacie z Lizbony. Doświadczenia i nowe wyzwania*, ISP PAN, Warszawa 2011.
- Jaskulski A., *Struktura i funkcje prezydencji w Radzie Europejskiej*, [w:] Z. Czachór, M.J. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, prognozy dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009.
- Jesień L., *Prezydencja Unii Europejskiej: zinstytucjonalizowana procedura politycznego przywództwa*, PISM, Warszawa 2011.
- Kabat-Rudnicka D., *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Lettra-Graphic, Kraków 2010.
- Kałużyńska M., *Polska prezydencja w Unii Europejskiej – jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, „Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej”, nr 22, Warszawa 2009.
- Kowalski A., *Gdzie jest premier?*, „Nasz Dziennik”, 31 X–1 XI 2011.
- Lewandowski J., *Budżet Unii w cieniu kryzysu*, „Gazeta Wyborcza”, 12 IX 2011.
- Łada A., *Trudna prezydencja po Lizbonie*, „Gazeta Wyborcza”, 25 V 2011.
- Łada A., Fuksiewicz A., *Rola polskiej prezydencji w kształtowaniu porządku polizbońskiego*, „Debata”. Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011.
- Niedziółka T., *Przyszłość Unii Europejskiej po kryzysie gospodarczym*, „Realia”, 2010, nr 2(17).
- Nowak B., *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w radzie UE*, „Raporty i Analizy”, Centrum Stosunków Międzynarodowych, nr 2, Warszawa 2012.
- Nowak-Far A., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako bodziec sprawności aparatu państwowego*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej: praktyka i teoria*, SGH, Warszawa 2011.
- Nowak-Far B., *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Pawlicki J., Bielecki T., *Od dziś Europa to my. Polska przejmuje prezydencję Unii Europejskiej*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011.
- Pawlicki J., *Uwierzmy w siebie. Rozmowa z Mikołajem Dowgielewiczem, ministrem ds. europejskich*, „Gazeta Wyborcza”, 23–25 IV 2011.

- Pawłowski R., *Z czym do Europy, czyli pół roku polskiej kultury*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011.
- Premier Donald Tusk pisze dla „Gazety”*, „Gazeta Wyborcza”, 1 VII 2011.
- „Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej” pt. „Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej”, MSZ RP, Warszawa 2012.
- Regulamin wewnętrzny Rady UE*, art. 1 ust. 4. Dz.U. UE 2009 L 325/35.
- Report of the Polish Presidency of the Council of the European Union, Towards a European consensus on growth*, Ministry of Foreign Affairs, Warsaw, October 2011: http://pl2011.eu/sites/default/spotkania_i_wydarzenia/presidency_report_on_growth.pdf
- Riedel R., Klimontowski P., *2011 – Polska Prezydencja w Unii Europejskiej*, Uniwersytet Opolski, Opole 2010.
- Semka P., *Polacy, nic się nie stało?*, „Rzeczpospolita”, 1 II 2012.
- Skrobisz W., *Prezydencja w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Realia”, 2010, nr 2(17).
- Smyk K., *Prezydencja w Traktacie z Lizbony: główne postanowienia i wnioski dla Polski*, [w:] *Prezydencja Polski w unii Europejskiej – 2011*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 22, Warszawa 2009.
- Smyk K., *Reforma systemu prezydencji w Traktacie z Lizbony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- Smyk K. (red.), *Traktat z Lizbony – postanowienia, ocena, implikacje*. „Biuletyn Analiz”, UKIE, Warszawa 2008.
- Szczerbiak A., *Poland within the European Union: new awkward partner or now heart of Europe?*, Routledge, London & New York 2012.
- Szczerski K., *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, [w:] J. Nadolska, K.A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Szczerski K., *Polska prezydencja w czasie kryzysu. Uwarunkowania systemowe*, „Debata”. Materiały Społecznego zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, nr 7, sierpień 2011.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE 2010C83, art. 27 oraz *Traktat o funkcjonowaniu* Dz.U. UE 2007 C306/19, 9c ust. 9.
- Traktat z Lizbony*, Dz.U. UE 2007 C306/1.
- Węc J.J. *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidzianych w traktacie lizbońskim*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Ana-*

liza i doświadczenia, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

Wojciechowski M., *Zająć się Południem, nie zapominać o Wschodzie*, „Gazeta Wyborcza”, 23–25 IV 2011.

Wojtaszczyk K.A., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski”, 2011, nr 1.

Zuber M., *Rola Prezydencji Rady Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2010.

STRESZCZENIE

Celem niniejszego opracowania jest próba pokazania przesłanek polskiej prezydencji zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, czyli sprzyjających i niesprzyjających oraz dokonania jej bilansu. Tezą główną jest stwierdzenie, że prezydencja ta była wydarzeniem bezprecedensowym w dziejach naszego państwa i miała duże znaczenie społeczne, polityczne, kulturalne, naukowe, ekonomiczne i międzynarodowe, a jej konsekwencje będą jeszcze długo dawały o sobie znać.

Polska prezydencja, tak zresztą jak wszystkie unijne prezydencje, wywołuje wiele emocji, a na temat jej bilansu już pojawiły się rozbieżne opinie wśród ekspertów, badaczy i polityków. Na jej pełny, obiektywny bilans jest jeszcze za wcześnie, co nie oznacza, aby jej dziś nie analizować i badać oraz wyciągać stosowne wnioski.

W opracowaniu tym próbuję pokazać, że mimo przesłanek negatywnych, nie sprzyjających polskiej prezydencji i braku spektakularnego sukcesu, bilans polskiej prezydencji jest pozytywny, a Polska zasługuje na uznanie i wysoką ocenę, gdyż zdaliśmy ten trudny egzamin, mimo braku doświadczenia i wielu problemów. Ponadto staram się pokazać, że nasza prezydencja była spokojna, nastawiona na szukanie porozumienia i kompromisów, że była lepsza niż czeska czy węgierska. Szkoda tylko, że zainteresowanie mediów światowych przewodnictwem Polski w Radzie UE było stosunkowo małe, bo to spowodowało, że pozostało ono w cieniu takich wydarzeń, jak kryzys w strefie euro, dramat finansowo-gospodarczy Grecji, „arabska wiosna ludów”, czy wybory parlamentarne w Polsce oraz w Rosji.

SUMMARY

The article is aimed at trying to show both positive and negative premises, i.e. favorable and unfavorable circumstances of the Polish Presidency and at developing its balance. The main thesis is a statement that the Presidency was an unprecedented event in the history of the Polish state and had a great social, political, cultural, scholarly, economic and international importance, and its results will continue to be experienced for a long time.

The Polish Presidency, like all the other EU Presidencies, evokes many emotions and as far as its balance is concerned, experts, researchers and politicians have already presented diverse opinions. It is too early for its full objective balance but this does not mean that it cannot be analyzed and examined today and that adequate conclusions cannot be drawn.

I am trying to show in the article that despite negative, unfavorable circumstances of the Polish Presidency and a lack of a spectacular success, the balance of the Polish Presidency is positive and Poland deserves appreciation and high evaluation because we passed that difficult examination although we had no experience but many problems. Moreover, I am trying to show that our Presidency was peaceful, aimed at looking for communication and compromises, that it was better than the Czech or Hungarian ones. I wish the world media interest in the Polish Presidency had not been so relatively small because as a result it remained in the shadow of such events as the crisis in the Eurozone, the financial and economic drama in Greece, the Arab 'Spring of Nations' or the parliamentary elections in Poland and Russia.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Целью работы является попытка представить как положительные, так и отрицательные предпосылки польского председательства – другими словами – благоприятствующие и неблагоприятствующие, а также подведение его итогов. Основным тезисом является утверждение, что это председительство было беспрецедентным событием в истории нашего государства и имело огромное социальное, политическое, культурное, научное, экономическое и международное значение, а его последствия будут ещё очень долго напоминать о себе.

Польское председительство, впрочем, как и все остальные, вызывает множество эмоций, а по вопросу его результатов уже появились противоречивые

мнения среди экспертов, исследователей и политиков. Для целостного и объективного подведения его итогов время ещё не наступило, что не означает, что нельзя сегодня его анализировать, исследовать, а также делать соответствующие выводы.

В настоящем труде пытаюсь показать, что, несмотря на негативные предпосылки, не благоприятствующие польскому председательству и отсутствие громкого успеха, итог польского председательства является положительным, а Польша заслуживает признания и высокой оценки, поскольку за нами – сдача трудного экзамена, несмотря на отсутствие опыта и множество проблем. Кроме того, наше председательство пробегало спокойно, было настроено на поиски согласованности и компромиссов, было лучшим, чем чешское или венгерское. Жаль только, что заинтересованность мировых СМИ председательством Польши в Совете ЕС было относительно небольшим – это стало причиной того, что оно осталось в тени таких событий, как кризис в зоне евро, финансово-экономическая драма Греции, «весна арабских народов», как и парламентские выборы в Польше, а также в России.

Tomasz Grzegorz Grosse

DWIE WIZJE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

REFLEKSJE PO SZCZYCIE UE W GRUDNIU 2011 ROKU

WPROWADZENIE

Integracja europejska jest próbą budowy systemu politycznego oraz gospodarczego w Europie¹. Obejmuje to tworzenie podmiotu władzy w stosunkach międzynarodowych (na zewnątrz Unii Europejskiej [UE]). Dotyczy również formowania się struktur politycznych w samej Unii. Jest to związane z rywalizacją o przywództwo i władzę. Jest próbą ustanowienia wzajemnych relacji politycznych między poszczególnymi państwami członkami, a także między nimi a instytucjami wspólnotowymi.

Procesy integracyjne dystrybuują władzę polityczną w obrębie Unii Europejskiej, a co się z tym wiąże także koszty i korzyści płynące z integracji. Od tego kto będzie kontrolował te procesy zależy więc w dużym stopniu to, kto będzie miał władzę nad systemem europejskim, jak również będzie z niej w największym stopniu czerpał korzyści. Tym bardziej że system władzy politycznej jest bezpośrednio powiązany z gospodarką. Rywalizacja polityczna na forum Unii Europejskiej dotyczy niejednokrotnie spraw ekonomicznych i ma ogromne znaczenie dla dystrybucji korzyści i kosztów gospodarczo-społecznych w obrębie UE. Właśnie dlatego tak duże znaczenie ma to, w jaki sposób są ukierunkowane procesy integracji europejskiej oraz kto je kontroluje.

W dużym uproszczeniu można przyjąć, że obecnie występują dwa główne kierunki ustrojowe procesów integracyjnych. Pierwszym jest wspólnotowy,

¹ J.P. Olsen, *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, 2002, vol. 40, nr 5, s. 921–952. O systemie europejskim jako o systemie politycznym pisze m.in. S. Hix, B. Hoyland, *The Political System of the European Union*, wyd. 3, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2011.

a więc taki, który buduje skomplikowany system prawa europejskiego i przekazuje część władzy politycznej w Europie z państw członkowskich do instytucji wspólnotowych. Drugi to kierunek międzyrządowy, który powstrzymuje proces przekazywania władzy do instytucji wspólnotowych i ewolucję systemu regulacyjnego w Europie. Stara się, aby w procesach integracyjnych głównymi aktorami pozostawały państwa członkowskie. Istnieje również trzeci, bardziej hipotetyczny, aniżeli rzeczywisty model integracyjny. Dotyczy on budowania federacji politycznej w Europie. Stanowi rozwinięcie współpracy wspólnotowej. Nie opiera się jednak na delegacji uprawnień do instytucji technokratycznych. Stara się natomiast zbudować europejskie instytucje demokratyczne i na nich oprzeć dalsze procesy integracyjne.

Model wspólnotowy kładzie nacisk na upowszechnianie idei proeuropejskich i stara się kształtować identyfikacje europejskie. Chodzi o odchodzenie od nadmiernego skupiania się na identyfikacjach narodowych i tym samym odwoływania się w polityce europejskiej do krajowych interesów. Chodzi również o stopniowe tworzenie wspólnoty politycznej w Europie, która uzyska przewagę lub nawet zastąpi różnorodność wspólnot narodowych. Natomiast w modelu międzyrządowym konstruowanie wspólnoty demokratycznej w Europie (europejskiego *demos*) nie ma istotnego znaczenia. Suwerenami integracji pozostają państwa członkowskie, a pełna demokracja funkcjonuje jedynie na szczeblu narodowym. Idee proeuropejskie są nadal upowszechniane, lecz są wykorzystywane w sposób instrumentalny. Stanowią oficjalną ideologię, która ułatwia i do pewnego stopnia również skrywa – coraz silniejszą władzę największych członków Wspólnoty. To oni podejmują najważniejsze decyzje i dyktują kierunki polityk europejskich zgodnie z własnymi interesami.

Jednocześnie wzmocnienie znaczenia współpracy międzyrządowej redukuje znaczenie innych aktorów, zwłaszcza instytucji wspólnotowych. Docelowo jedynie do funkcji doradczych lub pomagających w implementacji decyzji wypracowywanych w łonie państw członkowskich. Powoduje również tendencję do coraz silniejszego różnicowania znaczenia politycznego (i wpływu na władzę w Unii) między poszczególnymi państwami w zależności od ich siły gospodarczej i politycznej. Tworzy specyficzną hierarchię władzy między nimi. Obecne tendencje polityczne powodują, że na jej szczycie znajdują się Niemcy i Francja. Później są pozostałe państwa strefy euro, a następnie inni członkowie Unii.

DWA ZASADNICZE PROBLEMY DOTYCHCZASOWEJ INTEGRACJI

Kryzys strefy euro, który rozpoczął się w 2009 roku – skupił uwagę decydentów europejskich na problemach wspólnej waluty. Z tej właśnie przyczyny strefa euro stała się obiektem rozważań mających na celu z jednej strony reformę systemu zarządzania gospodarczego, a z drugiej – zmianę ustrojowo-polityczną dotychczasowej Unii Europejskiej.

Jednocześnie kryzys ujawnił z pełną mocą dwa główne problemy dominującej formuły integracyjnej, opierającej się na modelu wspólnotowym. Pierwszym jest słabość zarządzania. Jego przejawem jest niezdolność do szybkiego i adekwatnego do występujących trudności – podejmowania decyzji w UE. System polityczny w dotychczasowej Unii jest rozproszony między różnymi instytucjami. Jest dodatkowo blokowany przez wielość aktorów uczestniczących w procesach decyzyjnych i różnorodność ich interesów. Wschodnie poszerzenie wspólnoty (2004–2007) przyczyniło się do zwiększenia liczby aktorów i interesów reprezentowanych na arenie unijnej. Tym samym utrudniło sprawne zarządzanie politykami europejskimi w ramach metody wspólnotowej. Prowadziło również do relatywnego osłabienia władzy największych państw „starej” Unii, które znalazły się po roku 2007 w znacznie szerszym gronie państw członkowskich. Bardzo szybko dostrzegli to politycy francuscy, którzy winą za trudności zarządzania obarczają właśnie rozszerzenie Unii na wschód. Dlatego podział unii na różne kręgi integracyjne ma być sposobem skupienia procesu decyzyjnego w mniejszym gronie państw, a tym samym odbudować wpływ dotychczasowych liderów integracji. Zwiększenie liczby członków Unii w sposób pośredni wzmocniło znaczenie instytucji wspólnotowych. Zwłaszcza ich możliwości do tworzenia lub oddziaływania na agendę europejską i koordynowanie polityk europejskich. Wśród większego grona aktorów wspomniane instytucje uzyskały bowiem większe możliwości negocjowania własnego stanowiska w kolejnych sporach decyzyjnych².

Drugim problemem wspólnotowego modelu integracji jest deficyt legitymizacji demokratycznej dla decyzji podejmowanych przez Wspólnotę³. Stopniowo wzrastają kompetencje publiczne Unii Europejskiej (*public policy*) przy słabym rozwoju instytucji politycznych (*politics*). Tworzy to sytuację określaną

² Szerzej na temat rywalizacji między instytucjami europejskimi: H. Farrell, A. Héritier, *Introduction: Contested Competences in the European Union*, „West European Politics”, 2007, vol. 30, nr 2, 227–243; A. Héritier, *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford University Press, Oxford–New York 2007.

³ Por. V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.

sformułowaniem *policy without politics*, a więc rosnącego zakresu decyzji UE w sprawach polityk publicznych, które nie mają odpowiedniego mandatu demokratycznego. Na szczeblu narodowym mamy odwrotne zjawisko – zgodnie z hasłem *politics without policy*. Chodzi o malejący zakres decyzji w sprawach polityk publicznych przy dobrze rozwiniętych instytucjach politycznych. Tworzy to sytuację kryzysu demokracji i rozczarowania elektoratu. Politycy mający silny mandat wyborczy w coraz mniejszym stopniu wpływają na kształtowanie spraw publicznych, gdyż szereg decyzji w tym względzie zostało przeniesionych na szczebel unijny.

Narastające problemy demokracji w Europie utrudniają zarządzanie w strefie euro. Przykładowo, wyborcy niemieccy wywierają presję na elity polityczne, aby ograniczały transfery finansowe do zagrożonych państw Euro-landu. Z kolei wyborcy najbardziej zadłużonych krajów strefy sprzeciwiają się drakońskim oszczędnościom narzuconym przez instytucje europejskie. Badania wskazują⁴, że liczba protestów wobec integracji europejskiej zwiększa się właśnie w okresie pogorszenia koniunktury ekonomicznej. Ponadto wraz z kryzysem systemu wspólnej waluty rośnie presja instytucji UE i partnerów europejskich na najbardziej zadłużone państwa członkowskie, aby dokonywały bolesnych społecznie reform⁵. Niejednokrotnie odbywa się to z pogwałceniem lokalnej demokracji. Przykładem było zmuszenie greckich władz do odwołania zapowiadanego referendum na temat gotowości ponoszenia dalszych wyrzeczeń przez społeczeństwo (w listopadzie 2011 r.). W tym samym czasie rośnie oddolna presja wyborców przeciwko działaniom wymuszonym przez UE lub mających na celu ratowanie unii walutowej.

Zderzenie tych dwóch przeciwstawnych sił, to jest nacisków międzynarodowych z presją wyborców – prowadzi do niestabilności systemów demokratycznych w państwach członkowskich. Doprowadziło to w samym tylko 2011 roku do przedterminowej zmiany rządów w Irlandii, Portugalii, na Słowacji, w Grecji i we Włoszech⁶. Protesty społeczne odbywały się na ulicach miast wielu innych członków Unii, m.in. w Hiszpanii, Niemczech, Belgii, Wielkiej Brytanii, we Francji itp.

⁴ Por. K. Uba, F. Ugglia, *Protest Actions against the European Union, 1992–2007*, „West European Politics”, 2011, vol. 34, nr 2, s. 384–393.

⁵ Por. T.G. Grosse, *Europeizacja jako mechanizm władzy: przykład funkcjonowania strefy euro*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, z. 19, Rzeszów 2011, s. 7–30.

⁶ *Papandreou jest kolejną ofiarą europejskiego kryzysu zadłużenia*, „Gazeta Wyborcza”, 7.11.2011.

Poza tym, coraz częściej elementem rozwoju integracji europejskiej jest proceder unikania demokracji na szczeblu narodowym⁷. Najlepszym tego przykładem jest ogromna niechęć do procedowania zmian traktatowych poprzez referenda. Było to wywołane fiaskiem referendów konstytucyjnych we Francji i Holandii (w 2005 roku). W ten sposób demokratyczny udział obywateli w polityce europejskiej jest postrzegany jako zagrożenie dla postępów integracji europejskiej.

Logicznym rozwiązaniem problemów legitymizacyjnych byłoby albo przejście do systemu w pełni federalnego w UE, albo ograniczenie kompetencji Wspólnoty (i metody wspólnotowej) w kierunku większej współpracy międzyrządowej. Zbudowanie ustroju federalnego wymagałoby przełomowych zmian systemowych⁸. Należałoby jednocześnie wprowadzić cały katalog instytucji demokratycznych na szczebel europejski. Wśród nich powinni być m.in. demokratycznie wyłaniani w skali całej Europy przedstawiciele władzy ustawodawczej (m.in. Parlament) i wykonawczej (Komisja). Podstawową barierą dla takiej zmiany jest brak wspólnoty politycznej w Europie⁹. Brakuje niezbędnych dla zdrowego funkcjonowania demokracji i wspólnych dla całego obszaru UE mediów, innych ośrodków debaty publicznej, partii politycznych (nie będących jak dotychczas luźną federacją partii narodowych) itp. Przeszkodą są również silnie rozwinięte instytucje demokratyczne na szczeblu narodowym oraz odrębne wspólnoty i kultury polityczne w poszczególnych krajach.

Dlatego łatwiejszym sposobem rozwiązania problemu deficytu demokratycznego jest zwrócenie się w kierunku zarządzania międzyrządowego. Innym sposobem byłoby takie przekształcenie Wspólnoty, aby zwiększyć elastyczność zarządzania i pozostawić państwom członkowskim daleko posuniętą swobodę adaptowania polityk europejskich. Do tego zmierzała m.in. otwarta metoda koordynacji stosowana w niektórych obszarach spraw unijnych¹⁰ oraz część postanowień Traktatu lizbońskiego¹¹. Taki kierunek integracyjny może się jednak wiązać z jeszcze większymi niż obecnie problemami w zakresie

⁷ D. Marquand, *The end of the West: the once and future Europe*, Princeton University Press, Princeton 2011, s. 152.

⁸ Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

⁹ Np. D. Marquand, op. cit., s. 116.

¹⁰ J. Mosher, *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, ECSA Review 2000, vol. 13, nr 3, s. 2–7. Również: L. Jesień, *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie”, 2004, nr 1(45), s. 53–88.

¹¹ Na ten temat np.: J. Staniszkis, *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009.

efektywności zarządzania, a więc coraz większą niesterowalnością politykami publicznymi w Europie. Model międzyrządowy zdaje się łączyć poprawę zarządzania z dylematami legitymizacyjnymi. Nie jest jednak równie korzystny dla wszystkich państw członkowskich. Popycha dzisiejszą Wspólnotę w kierunku XIX-wiecznego modelu „koncertu mocarstw”¹².

W STRONĘ POPRAWY ZARZĄDZANIA I ODZYSKANIA WPŁYWÓW PRZEZ WIODĄCE PAŃSTWA

Zwiększające się trudności gospodarcze po roku 2008 zmusiły rządy największych państw do przejęcia inicjatywy politycznej. Dążyły one do odzyskania kontroli nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium, a także do zwiększenia wpływu na zarządzanie gospodarcze w UE. W warunkach integracji europejskiej trudno bowiem sterować rozwojem własnej gospodarki bez odpowiedniej kontroli nad polityką unijną. Ponadto chodziło o to, aby wykorzystać integrację europejską do zwiększania konkurencyjności narodowej gospodarki, nawet kosztem innych (słabszych politycznie) członków Wspólnoty. W rezultacie prowadziło to do wzmocnienia współpracy międzyrządowej, zwłaszcza w kręgu największych państw. Międzyrządowy sposób zarządzania zwiększa centralizację podejmowania decyzji. Natomiast wprowadzenie większej hierarchii władzy między państwami członkowskimi ma usprawnić ich egzekwowanie.

Sposobem odzyskania wpływu politycznego na procesy integracyjne i polityki UE jest ograniczenie roli instytucji technokratycznych (przede wszystkim Komisji). Jest także zawężenie kręgu państw uczestniczących w podejmowaniu kluczowych decyzji. Przykładem tego zjawiska jest pogłębienie współdziałania w gronie państw strefy euro (m.in. poprzez organizację szczytów przywódców). Innym przykładem jest dążenie do marginalizacji krajów, które mogą mieć wprawdzie duży potencjał gospodarczy i polityczny na arenie europejskiej, ale nie zgadzają się z pomysłami wiodących w integracji Niemiec i Francji. W ten sposób łatwiej jest tym państwom uzgodnić nowe mechanizmy koordynacji gospodarczej lub instrumenty antykrzysowe. Warto zauważyć, że wspomniane decyzje w części obowiązują także państwa nie uczestniczące w unii walutowej. Są one bowiem niejednokrotnie po pewnym czasie przenoszone do regulacji obowiązujących w całej Wspólnotie. Prowadzi

¹² Szerzej: T.G. Grosse, *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie”, 2011, nr 3(51), <http://www.natolin.edu.pl>, 12.12.2011.

to do wzmocnienia ośrodka władzy w Unii Europejskiej skupionego wokół największych państw członkowskich, a także do rosnącej asymetrii wpływów politycznych w Unii między krajami centralnymi i peryferyjnymi.

Co jednak ważniejsze, kryzys obnażył słabość obozu zwolenników federacji europejskiej, a także dwuznaczność deklaracji wspierających rozwój mechanizmów wspólnotowych. Zamiast tego uwidocznił dążenie poszczególnych państw członkowskich do wykorzystywania instrumentów wspólnotowych przede wszystkim do realizacji własnych celów narodowych. Kryzys pokazał, że działania integracyjne wielu krajów służą w mniejszym stopniu budowaniu Wspólnoty lub realizacji ogólnoeuropejskich celów. Bardziej natomiast mają wzmacniać korzyści dla poszczególnych gospodarek narodowych, w tym poprzez podniesienie ich pozycji konkurencyjnej na wspólnym rynku i na rynkach globalnych¹³.

Konsekwencją kryzysu gospodarczego jest wzrost rywalizacji politycznej i ekonomicznej między państwami członkowskimi. Jak wspomniałem, niektóre rządy intensywnie angażują się w procesy kształtowania polityk i regulacji europejskich, aby w jak największym stopniu wzmacniały ich pozycję konkurencyjną na wspólnym rynku. W dodatku dbają o zachowanie wewnętrznej racjonalności działania narodowych systemów kapitalistycznych¹⁴, a także starają się przenieść krajowe wzorce instytucjonalne do polityk unijnych. W ten sposób wspierają krajowe interesy gospodarcze i społeczne, a także dążą do wykorzystania regulacji i polityk unijnych dla stymulowania wzrostu i zatrudnienia we własnych krajach. Elementem współzawodnictwa między państwami członkowskimi jest „oddolna” rywalizacja regulacyjna, która zmierza do stworzenia jak najbardziej zachęcających warunków dla zagranicznych inwestorów. Stosowane są także różnorodne formy ochrony krajowych instytucji lub interesów gospodarczych i społecznych przed presją instytucjonalną ze strony UE, w tym m.in. poprzez spowalnianie lub niewłaściwą implementację regulacji unijnych.

W kontekście przedstawionych powyżej tendencji politycznych w Europie należy przyjrzeć się wynikom szczytu UE w grudniu 2011 roku.

¹³ Por. taką właśnie koncepcję integracji europejskiej jako wsparcie dla państw członkowskich w dobie globalizacji: A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, wyd. 2, Routledge, London 2000.

¹⁴ Szerzej: P. Hall, D. Soskice (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 1–44; B. Amable, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003, s. 103–114, 176; J. Alber, *The European Social Model and the United States*, „European Union Politics”, 2006, vol. 7, nr 3, s. 393–419.

USTALENIA SZCZYTU UE W GRUDNIU 2011 ROKU

Na spotkanie Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 można spojrzeć przynajmniej z dwóch głównych perspektyw. Po pierwsze, jako próby poszukiwania korekty instytucjonalnej systemu wspólnej waluty. Miały one – w dłuższym horyzoncie czasu – uzdrowić zarządzanie gospodarcze w Euro-landzie i przeciwdziałać powstawaniu kolejnych kryzysów europejskiej waluty. Politycy wielokrotnie deklarowali, że właśnie z tego względu będzie to przełomowy szczyt UE, a jednocześnie spotkanie „ostatniej szansy” zapobiegające rozpadowi strefy euro. Po drugie, wyniki szczytu Rady Europejskiej można rozpatrywać w perspektywie zmian w procesach integracji europejskiej. Tym bardziej że w okresie poprzedzającym omawiany szczyt pojawiło się wiele propozycji poważnych zmian ustrojowych: w kierunku federacyjnym lub choćby wprowadzających niektóre instytucje federalizmu fiskalnego.

Analizując wyniki szczytu, nie sposób odnieść wrażenia, że przyniósł on umiarkowane, a nawet rozczarowujące rezultaty w zakresie reform antykryzysowych i stabilizacji rynków finansowych¹⁵. Natomiast podjęto dość istotne decyzje polityczno-ustrojowe dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Wzmacniają one tendencję do zarządzania międzyrządowego i osłabiają znaczenie instytucji wspólnotowych (Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości [ETS]). Prowadzą do podziału na różne kręgi integracyjne. Wzmacniają więc rysującą się od pewnego czasu tendencję do różnicowania tempa integracji. Koncentrują władzę polityczną w obrębie dwóch kluczowych mocarstw: przede wszystkim Niemiec i w mniejszym stopniu wokół Francji. Jednocześnie osłabiają polityczne znaczenie Wielkiej Brytanii w procesach integracyjnych.

PERSPEKTYWA REFORM INSTYTUCJONALNYCH W STREFIE EURO

Zmiany prawne zapowiedziane na szczycie (w ramach tzw. Paktu fiskalnego) poprawiają dyscyplinę fiskalną w strefie euro¹⁶. Tym samym mają na celu wzmocnienie istniejącego od początku istnienia unii walutowej – Paktu Stabilności i Wzrostu. Zmierzają w podobnym kierunku co przyjęty ostatnio

¹⁵ Szerzej: T.G. Grosse, *Reformy antykryzysowe czy zmiana kierunku integracji europejskiej? Ocena skutków szczytu UE 8–9 grudnia 2011 r.*, Brief Programowy Instytutu Kościuszki, grudzień 2011.

¹⁶ Por. *Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, European Council, Brussels, 9 December 2011.

pakiet 6 rozporządzeń Rady i Parlamentu Europejskiego (tzw. sześciopak). Z tą jednak różnicą, że jako traktat wprowadzony poza UE – jego ustalenia nie mogą wiązać instytucji wspólnotowych. Przykładowo nie można wprowadzić możliwości zaskarżania do ETS nadmiernie zadłużających się państw – na czym zależało Berlinowi.

Wśród ustaleń grudniowego szczytu należy zwłaszcza wymienić obowiązek wprowadzenia do narodowych konstytucji zakazu zwiększania deficytu strukturalnego nie więcej niż o 0,5 proc. nominalnego PKB w ciągu roku. Warto zwrócić uwagę, że deficyt strukturalny nie uwzględnia dochodów i wydatków budżetowych realizowanych w sytuacji pogorszenia koniunktury gospodarczej. Umożliwia więc wzrost zadłużenia wynikający z osłabienia tempa PKB, zwiększonych wydatków socjalnych (tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury) lub inwestycyjnych (antycyklicznych). Jest to więc rozwiązanie zapewniające elastyczność zadłużania publicznego w okresie dekoniunktury i sprzyja pobudzeniu wzrostu gospodarczego. Jednak zostało ono osłabione przez wprowadzenie quasi-automatycznych sankcji za łamanie wyznaczonych w Traktacie z Maastricht progów zadłużenia (3 proc. deficytu budżetowego i 60 proc. długu publicznego w stosunku do wielkości PKB). Sankcje mogą być wprawdzie zawieszane przy sprzeciwie kwalifikowanej większości państw członkowskich, ale w praktyce taka większość może być zgromadzona jedynie przez największe i najbardziej wpływowe państwa.

Wśród innych ustaleń szczytu znalazła się zapowiedź zwiększonej koordynacji polityk gospodarczych. Z listu kanclerz Merkel i Prezydenta Sarkozy¹⁷, przesłanego tuż przed spotkaniem do szefa Rady Europejskiej Van Rompuy, wynika, że chodzi o kontynuację działań Paktu Euro Plus. Został on uzgodniony na wcześniejszym szczycie UE (wiosną 2011 roku) i dotąd był dobrowolnym zobowiązaniem poszczególnych państw. Teraz będzie bardziej restrykcyjnie wymagany nowym traktatem. Dotyczy on m.in. wprowadzenia ściślejszych regulacji finansowych, harmonizacji regulacji na rynku pracy, minimalnych progów w zakresie wieku emerytalnego, konwergencji systemu podatkowego (w tym harmonizacji wysokości podatków w poszczególnych krajach i wprowadzenia nowych, m.in. od transakcji finansowych).

Inne ustalenia szczytu powielają w dużym stopniu istniejące już rozwiązania. Przykładowo, wspierają kontrolę polityk budżetowych pod względem wdrażania zapowiadanych reform fiskalnych i przestrzegania nałożonych wskaźników zadłużenia. Zapowiadają systematyczne spotkania przywódców strefy euro (jeśli trzeba to nawet co miesiąc). Jest to więc propozycja

¹⁷ <http://www.zerohedge.com/news/full-letter-merkozy-von-rompuy>, 12.12.2011.

traktatowego wzmocnienia istniejącego dotąd w sposób nieformalny obyczaju.

Wprowadzone instytucje nie mają przełomowego znaczenia. Jedyne dopełniają lub wzmacniają istniejące instytucje i procedury. Niektóre formalizują istniejącą rzeczywistość. Nic dziwnego, że w ocenie Hermana van Rompuy'a można było je wprowadzać bez konieczności powoływania nowego traktatu, w dodatku poza strukturą Unii Europejskiej. Wystarczyła prosta i szybka nowelizacja Protokołu 12 do Traktatu Lizbońskiego, a więc nie wymagająca długotrwałego procesu ratyfikacji w państwach członkowskich.

Na szczycie nie powołano natomiast podstawowych i brakujących w unii walutowej instytucji federalizmu fiskalnego. Dotyczy to zwłaszcza uwspólnotowienia podatków oraz stworzenia instrumentarium, które by oddziaływało w celu poprawy wzrostu gospodarczego i konkurencyjności w najsłabszych gospodarkach Eurolandu. Chodzi o długofalowe instrumenty zmieniające warunki strukturalne tych gospodarek, a tym samym umożliwiające dokonywanie bardziej skutecznych i mniej kosztownych społecznie reform fiskalnych. Nie ma również instrumentów krótkookresowych, tj. antycyklicznych lub reagujących na tzw. szoki asymetryczne (a więc pogorszenie koniunktury w niektórych obszarach strefy euro).

Oznacza to, że w perspektywie systemowej i długookresowej strefa euro nadal boryka się z podstawowymi brakami instytucjonalnymi. Skazują one obszar wspólnej waluty na występowanie silnych różnic strukturalnych między poszczególnymi gospodarkami, a także kumulowanie nierównowag w postaci deficytów na rachunku obrotów bieżących (głównie w wymianie handlowej) oraz deficytów publicznych. Nie pomagają to rozwiązać ani obecnego kryzysu, ani nie buduje skutecznych mechanizmów zabezpieczających przed wystąpieniem kolejnych kryzysów w przyszłości.

SKUTKI POLITYCZNE SZCZYTU

Dlaczego przywódcy Francji i Niemiec zdecydowali się na forsowanie nowego traktatu, pomimo tego że proponowana przez Hermana van Rompuy'a nowelizacja Traktatu Lizbońskiego wydawała się znacznie szybsza i łatwiejsza w praktycznej realizacji? Prostszy sposób wprowadzania zmian powinien mieć duże znaczenie w okresie kryzysu. Dlaczego odrzucili kompromisową propozycję Wielkiej Brytanii, która zgadzała się na zmiany dotychczasowych traktatów europejskich pod warunkiem wyłączenia londyńskiego City z nowych regulacji podatkowych? Jak się wydaje zdecydowała o tym

świadoma decyzja polityczna. To przede wszystkim Francja dążyła do pogłębienia współpracy politycznej poza strukturami UE, a więc wzmocnienia mechanizmów zarządzania międzyrządowego oraz osłabienia znaczenia instytucji wspólnotowych. Chodziło również o zbudowanie wewnętrznego centrum decyzyjnego na podstawie strefy euro, gdyż w poszerzonej do 27 państw Unii (a wkrótce 28) trudniej wypracować rozwiązania korzystne dla Francji. Duże znaczenie miało także pragnienie zmarginalizowania znaczenia politycznego Wielkiej Brytanii, która niejednokrotnie w przeszłości utrudniała realizację pomysłów francusko-niemieckich.

Głównym celem politycznym grudniowego szczytu nie były więc reformy strefy euro, ale wzmocnienie takich kierunków integracji politycznej w Europie, które będą zgodne z interesami dwóch dominujących państw. Chodziło przede wszystkim o wzmocnienie ich władzy politycznej w Europie. Przede wszystkim kosztem osłabienia instytucji wspólnotowych i poprzez zmniejszenie wpływu Wielkiej Brytanii. Ponadto poprzez oparcie nowej międzyrządowej formuły współpracy na strefie euro. Pozostałe państwa UE mogą wprawdzie przyjmować warunki tej współpracy, ale bez istotnego wpływu decyzyjnego. Jest to zgodne z zasadą zaproponowaną przed szczytem przez Premiera Donalda Tuska: „participate not vote”¹⁸. W ten sposób w nową współpracę międzyrządową wpisane są od początku dwa kręgi i prędkości integracyjne. Komentatorzy niemieccy¹⁹ określili tę współpracę jako opierającą się na rdzeniu politycznym tworzonym przez strefę euro i otoczonym przez krąg państw dobrowolnie przyjmujących bardziej ścisłe zasady prowadzenia polityki fiskalnej. Nieco inaczej ujął to Prezydent Nicolas Sarkozy w wywiadzie udzielonym tuż po szczycie: *Rodzi się właśnie inna Europa, Europa eurogrupy*²⁰.

Oprócz korzyści politycznych, nowa formuła współpracy jest zgodna z lansowanymi od dłuższego czasu propozycjami niemiecko-francuskimi, znajdującymi się m.in. w Pakcie Euro Plus. Zwiększają one korzyści gospodarcze tych państw, zwłaszcza budują przewagi konkurencyjne w stosunku do innych członków UE. Do tego zmierza przede wszystkim propozycja harmonizacji podatkowej oraz ujednolicanie regulacji na rynku pracy.

Zdaniem Prezydenta Francji, nowy traktat zwiększa legitymizację procesów politycznych na szczeblu europejskim²¹. Pozostawia bowiem państwom

¹⁸ Por. *Premier: potrzebna zmiana traktatu*, 1 grudnia 2011, <http://www.premier.gov.pl>, 12.12.2011.

¹⁹ P. Wittrock, *Merkel zahlt hohen Preis für ihren Sieg*, „Der Spiegel”, 9.12.2011

²⁰ Sarkozy: „Le sommet de Bruxelles crée les conditions de la sortie de crise”, „Le Monde”, 12.12.2011.

²¹ Ibidem.

członkowskim większe pole do suwerennych decyzji w stosunku do metody wspólnotowej, w ramach której musiały się one dzielić władzą z instytucjami europejskimi. A one nie mają porównywalnego mandatu demokratycznego, jak rządy narodowe. Warto jednak dodać, że w nowej formule współpracy nie wszystkie państwa będą równie suwerenne. Większa swoboda podejmowania decyzji dotyczy wiodących w ramach tej współpracy Niemiec i Francji. Jak pokazuje praktyka ostatniego szczytu – pozostałe kraje będą jedynie dostosowywać się do ich wcześniejszych ustaleń.

Warto zwrócić uwagę, że na grudniowym szczycie nie powołano faktycznie żadnych instytucji przekształcających dotychczasową Unię w stronę federacji. We wcześniejszych dyskusjach pojawiały się m.in. pomysły wyłaniania w wyborach powszechnych szefa Komisji Europejskiej (lub osoby będącej jednocześnie prezydentem Komisji i Rady Europejskiej). Postulowano wprowadzenie ogólnoeuropejskich list w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz powołanie super-komisarza odpowiedzialnego za politykę fiskalną w Unii. Nie jest przypadkiem, że na szczycie UE nawet nie dyskutowano tych propozycji. Nie pasowały one bowiem do koncepcji zmian polityczno-ustrojowych lansowanych przez Francję i Niemcy. O jakiej federacji myślano – dobitnie podsumował komisarz UE i były wieloletni minister rządu francuskiego Michel Barnier: „Nie ma narodu europejskiego, dlatego powinniśmy raczej mówić o prawdziwej federacji państw narodowych”²².

TAKTYKA POLSKIEGO RZĄDU

Przyjrzyjmy się bilansowi ustaleń grudniowego szczytu z krajowej perspektywy. Bez wątplenia polski rząd stanął przed trudnymi dylematami w polityce europejskiej. Po pierwsze, premier zaakceptował skierowanie integracji europejskiej na tory współpracy międzyrządowej, mimo że wcześniej wielokrotnie bronił wspólnotowej metody integracyjnej i do ostatniej chwili nawoływał do porozumienia w łonie wszystkich 27 państw UE. Po drugie, przyłączył się do współpracy, która pogłębia proces różnicowania tempa integracji. Pomimo tego, że głównym celem polskiej dyplomacji w ostatnich miesiącach było przeciwdziałanie powstawaniu „Europy dwóch prędkości”, Polsce udało się otworzyć współpracę państw strefy euro na kraje nie mające wspólnej waluty. Niemniej w niewielkim stopniu powstrzymuje to zasadniczą tendencję wzmac-

²² Por. T. Darnstaedt, Ch. Schult, H. Zuber, *In serach of United Europe*, „Der Spiegel”, 24.11.2011.

niania głównego kręgu władzy opartego na Eurolandzie. Z tych dwóch powodów polskiej dyplomacji nie udało się osiągnąć sukcesu w zasadniczych celach polityki na arenie UE.

Oprócz tego, przyjęto zobowiązania w zakresie zwiększonej kontroli nad polityką budżetową oraz dotyczące harmonizacji podatkowej. Podobnie jak ujednolicanie standardów obowiązujących na rynku pracy, może to perspektywicznie obniżyć konkurencyjność polskiej gospodarki. Zgodzono się także dość hojnie wesprzeć pakiet ratunkowy dla zagrożonych państw strefy euro, choć Polska nie przyjęła euro i nie zamierza tego czynić przez najbliższe lata²³.

Jak się wydaje, istnieje przynajmniej kilka przesłanek, które wyjaśniają taktykę polskiego rządu. Wynika to m.in. z chęci ratowania strefy euro, której rozpad mógłby poważnie zaszkodzić krajowej gospodarce. Należy zauważyć, że jest ona bardzo uzależniona od koniunktury panującej w strefie, zwłaszcza na rynku niemieckim. Po drugie, polska polityka na arenie europejskiej jest w ostatnich latach skupiona na budowaniu bliskich relacji z dominującymi państwami UE, zwłaszcza z Niemcami. Wsparcie dla wielu pomysłów niemieckich w zakresie zmian traktatowych było aktywnie deklarowane przed grudniowym szczytem przez najważniejszych polityków rządu RP²⁴. Po trzecie, zwyciężyła optyka znalezienia się za wszelką cenę „przy stole negocjacyjnym”, a więc w ramach nowego porozumienia międzyrządowego. Nawet kosztem podrzędnej roli politycznej i przy wysokim ryzyku obniżenia konkurencyjności narodowej gospodarki.

PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Po grudniowym szczycie UE pogłębiła się tendencja do międzyrządowego kierunku rozwoju procesów integracyjnych, a także w oparciu o różne kręgi integracyjne. Wzmocniona została centralizacja zarządzania i podejmowania decyzji opierając się na państwach tworzących strefę euro, przede wszystkim między Niemcami i Francją. Prowadzi to do coraz silniejszej wzajemnej hierarchii między członkami UE. Przypomina nieco XIX-wieczny model „koncertu mocarstw” w Europie. Państwa będące poza strefą euro lub słabsze

²³ Oficjalnie nie ma wskazanej przez polski rząd daty wejścia do unii walutowej.

²⁴ Najsłynniejsze było wystąpienie Ministra Spraw Zagranicznych w Berlinie: *Przemówienie Sikorskiego na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej*, „Rzeczpospolita”, 28.11.2011.

politycznie i ekonomicznie będą skazane na podrzędną rolę w takim systemie władzy. Jedynie w ograniczonym stopniu ich pozycję może poprawić status satelity względem dominującego mocarstwa.

W ramach opisywanego systemu autonomia instytucji wspólnotowych względem państw członkowskich będzie stopniowo ograniczana do funkcji pomocniczych przy implementowaniu decyzji uzgodnionych na forach międzyrządowych. Wspomniane instytucje, podobnie jak prawo europejskie, będą służyły kontroli i w razie potrzeby dyscyplinowaniu słabszych państw członkowskich. Prawo europejskie może w coraz większym stopniu być narzędziem harmonizacji instytucji na wspólnym rynku zgodnie z wzorcami pochodzącymi z krajów dominujących i ich interesami gospodarczymi.

Wspomniany kierunek zmian może być spowolniony lub w części nawet odwrócony. Jest to związane z trudnościami skutecznego wykorzystania traktatów podejmowanych poza Wspólnotą do takich celów. Dotyczy to przede wszystkim kłopotów uzgodnienia relacji tych traktatów z prawem wspólnotowym i możliwości wykorzystywania instytucji UE do realizacji uzgodnień podejmowanych poza strukturami Unii. Może to nawet doprowadzić do wycofania się z tej formuły pogłębionej współpracy politycznej w Europie lub do jej przeniesienia do traktatów europejskich. Ponadto, marginalizowanie Wielkiej Brytanii nie jest w pełni korzystne dla rozwoju gospodarczego na wspólnym rynku, a także ze względu na pozycję Brytyjczyków w relacjach transatlantyckich. Problemem mogą być także nie rozwiązane kłopoty systemu wspólnej waluty. Ewentualna eskalacja kryzysu mogłaby zachwiać możliwościami budowania solidnego centrum decyzyjnego w Europie opartego na strefie euro.

Oceniając bilans grudniowego szczytu z krajowej perspektywy, należy uznać, że kluczowe znaczenie dla polskiego stanowiska miała silnie pronieemiecka orientacja w polityce europejskiej polskiego rządu po roku 2007. Można w tym kontekście zastanowić się, czy ten wybór jest słuszny i jak daleko sięgają zobowiązania sojusznicze Polski względem Niemiec. Czy wzajemne relacje nie powinny w większym stopniu opierać się na obopólnych interesach? W przeciwnym razie relacja ta będzie w coraz większym stopniu zmierzała w kierunku satelickiej pozycji Polski względem niemieckiej polityki na arenie europejskiej. W tym kontekście warto również przypomnieć, że polityka obecnego rządu przyjęła wyraźnie inne wektory w polityce europejskiej w stosunku do poprzednich gabinetów (z lat 2005–2007). Wcześniejsze działania nie były tak silnie zorientowane na współpracę z państwami centralnymi w UE, ale raczej na miękkie równoważenie ich pozycji. Jednocześnie znacznie silniej budowano współpracę w łonie państw Europy Środkowej.

Fundamentalne znaczenie w polityce zagranicznej nie miało jak się wydaje pogłębianie współpracy w ramach Unii Europejskiej, ale raczej bliskie relacje sojusznicze ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Szczyt grudniowy UE wskazał również na podstawowy dylemat polskiej polityki, jakim jest wybór między zwiększającym się zakresem spraw objętych metodyką wspólnotową a modelem współpracy międzyrządowej. Jak wcześniej wspomniałem celem polskiej dyplomacji po roku 2007 było dotąd konsekwentne wspieranie metody wspólnotowej w gronie wszystkich państw członkowskich. Miało to z jednej strony blokować tendencje dominacyjne u największych członków Unii, jak również przeciwdziałać różnicowaniu członkostwa między poszczególnymi kręgami integracyjne wewnątrz Europy. Tendencje polityczne ujawnione na grudniowym szczycie zniweczyły te dążenia. A nawet (paradoksalnie) doprowadziły do wsparcia przez polskich przedstawicieli odwrotnych tendencji.

Jak się wydaje, z polskiej perspektywy duże znaczenie ma zachowanie odpowiedniej równowagi między kierunkiem wspólnotowym a międzyrządowym w procesach integracji. Chodzi o pozostawienie stosunkowo dużej swobody państwom członkowskim w zakresie realizacji polityk europejskich w zależności od ich lokalnych uwarunkowań i potrzeb rozwojowych. Z tego punktu widzenia tendencja do nadmiernej centralizacji zarządzania w Unii Europejskiej jest szkodliwa. Bez względu na to, czy będzie to władza skupiona w instytucjach technokratycznych, czy też w łonie wiodących mocarstw kontynentalnych.

Jednocześnie taki sposób postrzegania przyszłości integracji europejskiej wymaga budowania silnych struktur państwa polskiego. Dotyczy to przede wszystkim strategicznej polityki gospodarczej, bo to ona w dużym stopniu decyduje o tym, czy Polska będzie mogła skutecznie uczestniczyć w wielu politykach europejskich (np. czy będzie gotowa do ewentualnego przyjęcia euro). Wymaga to również stworzenia systemu polskiej polityki w UE, w tym powiązania polityki rozwoju kraju z polityką zagraniczną²⁵.

Przemyślenia wymagają działania podjęte przez polski rząd w związku z chęcią ratowania strefy euro. Choć troska o konsekwencje ewentualnego rozpadu wspólnej waluty jest zrozumiała, należy jednak zadać pytanie, czy Polska ma odpowiedni potencjał, aby wspierać finansowo państwa Euro-landu? Tym bardziej że nie ma póki co skutecznego planu ratowania tego

²⁵ Szerzej: T.G. Grosse, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako instrument wzmocnienia polskiej polityki europejskiej. Ocena ex-ante*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 21–46.

systemu. Celem polskiej polityki w ujęciu strategicznym powinien być raczej intensywny rozwój polskiej gospodarki i jej przygotowywanie do ewentualnego przyjęcia europejskiej waluty. Nie wolno czynić tego zbyt wcześnie, o czym przypomina przykład zagrożonych bankructwem państw unii walutowej. Wspólna waluta w wielu krajach doprowadziła do pogorszenia konkurencyjności krajowej gospodarki i wzrostu zadłużenia zagranicznego. W krótszym horyzoncie czasu należy przygotowywać się na negatywne scenariusze związane z kryzysem wspólnej waluty. Członkom Eurolandu można także sugerować reformy systemowe, które dają nadzieję rozwiązania obecnych problemów i prowadzą do wzmocnienia euro w dłuższej perspektywie.

Niewykluczone, że właściwym rozwiązaniem mogłaby być segmentacja strefy euro, a więc kontrolowany proces opuszczenia tego systemu przez najsłabsze państwa. Wspólna waluta ocaleje, a nawet się umocni. Te państwa, które pozostaną w systemie, mają bowiem zdrowsze i bardziej zbliżone pod względem strukturalnym gospodarki. Łatwiej więc będzie prowadzić w tym gronie wspólną politykę monetarną, jak również pogłębić zarządzania gospodarcze. Kontrolowane wyjście ze strefy euro opłaca się także najbardziej zadłużonym państwom południowej Europy. Powrót do walut narodowych może bowiem odbudować wzrost i konkurencyjność gospodarczą, a także uspokoić lokalną sytuację społeczną i polityczną.

Wiodące państwa unii walutowej powinny raczej jak najszybciej podjąć działania przygotowujące realizację takiego scenariusza, zamiast markować ratowanie dotychczasowego składu Eurolandu. Należałoby wprowadzić jak najszybciej do europejskich traktatów mechanizm czasowego wyjścia z systemu euro (obecne rozwiązania umożliwiają takie wyjście tylko pod warunkiem opuszczenia UE). Ponadto należałoby przeznaczyć część środków Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, a później EMS – na wsparcie wzrostu gospodarczego i odbudowę konkurencyjności gospodarek w państwach, które opuszczają unię walutową. Powinny one być także dostępne dla państw z Europy Środkowej, które przygotowują się do przyjęcia euro. W części fundusze europejskie powinny ratować system bankowy w państwach UE. Powrót do wspólnej waluty powinien być możliwy, ale tylko pod warunkiem spełnienia kryteriów fiskalnych oraz zbliżenia strukturalnego gospodarek peryferyjnych do sytuacji panujących w centrum Eurolandu. Jednocześnie unia walutowa powinna spokojnie wypracować nowe instytucje strefy euro, które wprowadziły wspólną politykę fiskalną oraz poprawiły zarządzanie gospodarcze. Niezbędne są także instrumenty europejskie reagujące na szoki asymetryczne w strefie euro, a więc wspierające wzrost gospodarczy i zmiany strukturalne u tych członków unii walutowej, którzy dotknięci są problemami

ekonomicznymi. Przystąpienie do takiej wzmocnionej strefy euro mogłoby być perspektywicznie korzystne dla Polski pod warunkiem, że udałoby się strukturalnie wzmocnić krajową gospodarkę.

Kontrolowane zmniejszenie składu Eurolandu ma jeszcze jedną korzyść dla naszego kraju. Otóż zmniejszyłoby to zapewne tendencję państw centralnych do rozwoju integracji zgodnie ze scenariuszem „Europy dwóch prędkości”. Wprawdzie wzmocniona strefa euro byłaby naturalnym centrum decyzyjnym dla UE, ale znacznie trudniej w zmniejszonym składzie byłoby narzucić jej decyzje reszcie państw członkowskich.

BIBLIOGRAFIA

- Alber J., *The European Social Model and the United States*, „European Union Politics”, 2006 vol. 7, nr 3, s. 393–419.
- Amable B., *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York 2003.
- Darnstaedt T., Schult Ch., Zuber H., *In serach of United Europe*, „Der Spiegel”, 24-11-2011.
- Farrell H., Héritier A., *Introduction: Contested Competences in the European Union*, „West European Politics”, 2007, vol. 30, nr 2, s. 227–243.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Europeizacja jako mechanizm władzy: przykład funkcjonowania strefy euro*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, z. 19, Rzeszów 2011, s. 7–30.
- Grosse T.G., *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie”, 2011, nr 3(51), <http://www.natolin.edu.pl>, 12.12.2011.
- Grosse T.G., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej jako instrument wzmocnienia polskiej polityki europejskiej. Ocena ex-ante*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Polska 2011*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 21–46.
- Grosse T.G., *Reformy antykryzysowe czy zmiana kierunku integracji europejskiej? Ocena skutków szczytu UE 8–9 grudnia 2011 r.*, Brief Programowy Instytutu Kościuszki, grudzień 2011.
- Hall P., Soskice D. (red.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford–New York 2001, s. 1–44.

- Héritier A., *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford University Press, Oxford–New York 2007.
- Hix S., Hoyland B., *The Political System of the European Union*, wyd. 3, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke 2011.
- Jesień L., *Otwarta metoda koordynacji. Kontekst i znaczenie dla Polski*, „Polska w Europie”, 2004, nr 1 (45), s. 53–88.
- Marquand D., *The end of the West: the once and future Europe*, Princeton University Press, Princeton 2011.
- Milward A., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, wyd. 2, London 2000.
- Mosher J., *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, ECSA Review 2000, vol. 13, nr 3, s. 2–7.
- Olsen J.P., *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, 2002, vol. 40, nr 5, s. 921–952.
- Papandreou jest kolejną ofiarą europejskiego kryzysu zadłużenia*, „Gazeta Wyborcza”, 7.11.2011.
- Premier: potrzebna zmiana traktatu*, 1 grudnia 2011, <http://www.premier.gov.pl>, 12.12.2011.
- Przemówienie Sikorskiego na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej*, „Rzeczpospolita”, 28.11.2011.
- Sarkozy: „Le sommet de Bruxelles crée les conditions de la sortie de crise”*, „Le Monde”, 12.12.2011.
- Schmidt V.A., *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford–New York 2006.
- Staniszki J., *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009.
- Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, European Council, Brussels, 9 December 2011.
- Uba K., Uggla F., *Protest Actions against the European Union, 1992–2007*, „West European Politics”, 2011, vol. 34, nr 2, s. 384–393.
- Wittrock P., *Merkel zahlt hohen Preis für ihren Sieg*, „Der Spiegel”, 09.12.2011.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest przedstawienie dwóch kierunków rozwoju integracji europejskiej w okresie po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego (2009) oraz pod wpływem kryzysu strefy euro (rozpoczętego w 2009 roku). Przedmiotem analizy jest model wspólnotowy i międzyrządowy. W szczególności zostaną

poddane analizie wyniki szczytu UE w grudniu 2011, który jak się wydaje wzmocnił wcześniejsze trendy zmian w stronę zarządzania międzyrządowego. W konkluzjach zostały przedstawione wnioski i rekomendacje dla polskiej polityki na arenie UE.

SUMMARY

The article is aimed at presenting two directions of the European integration development after the Treaty of Lisbon entered into force (2009) and under the influence of the Eurozone crisis (started in 2009). The subject of the analysis is the community and inter-governmental model. Special attention in the analysis is given to the results of the EU summit held in December 2011, which seems to have strengthened the earlier trends of changes towards inter-governmental management. Summing up, the author presents conclusions and recommendations for Poland's policy on the European Union arena.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Целью данной статьи является представление двух направлений развития европейской интеграции после вступления в силу Лиссабонского договора (2009), а также под влиянием кризиса зоны евро (начавшегося в 2009 году). Предметом анализа является модель сообщества и межправительственной интеграции. Анализу будут подвергнуты прежде всего результаты саммита ЕС в декабре 2011 года, который – как нам представляется – укрепил прежние направления изменений в сторону межправительственного управления. В заключении представлены выводы и рекомендации для ведения польской политики на арене ЕС.

Piotr Madajczyk

STANOWISKO NIEMIECKIE W SPRAWIE PRZYJĘCIA TURCJI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Jedną z kluczowych dyskusji politycznych toczonych obecnie w Republice Federalnej Niemiec (RFN) jest ta o sytuacji muzułmańskich imigrantów w Niemczech pochodzących w większości z Turcji. Łączy się ona z drugą, równie istotną, o celowości poszerzenia Unii Europejskiej o Turcję. Przy czym Niemcy nie są wyjątkiem w Unii ze swoimi wątpliwościami, czy członkostwo Turcji i jej pełny udział w europejskiej integracji przyniosłyby więcej korzyści, czy też strat.

Wiadomo, że Turcja jest wśród państw, w których dominuje islam, wyjątkowa, jeśli chodzi o wprowadzanie reform mających zbliżyć ją do europejskiego modelu państwa i społeczeństwa. Już od drugiej połowy XVIII wieku dokonywano w Imperium Osmańskim zmian w administracji państwa i wojsku, w końcu tego wieku wprowadzono gwarancje bezpieczeństwa i własności dla innych wyznań. Po 1869 r. MłodoTurcy przyspieszyli zmiany, dążąc do odnowienia pogrążonego w kryzysie państwa. Nie był to proces dokonujący się bez oporów, ale Rewolucja Młodoturecka 1908 r. doprowadziła do detronizacji sułtana i przywrócenia wprowadzonej w 1876 r. i zawieszanej po dwóch miesiącach konstytucji oraz zwołania parlamentu. Po klęsce Imperium w I wojnie światowej przeprowadzona została przez Mustafę Kemala Paszę seria decydujących reform. W 1922 r. nastąpił koniec sułtanatu, w 1924 r. kalifatu. Dokonano laicyzacji państwa, wprowadzono świecką szkołę, kodeks cywilny, karny i handlowy. Kobietom przyznano prawo wyborcze, obowiązywać zaczął kalendarz gregoriański i alfabet łaciński, zakazano noszenia tradycyjnych strojów. Stworzone w ten sposób tureckie państwo narodowe opierać się miało na republikanizmie, nacjonalizmie, rewolucjonizmie, etatyzmie i ludowości¹.

¹ Do nielicznych nowych opracowań polskich w tym zakresie należy Adama Szymańskiego, *Między islamem a kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008.

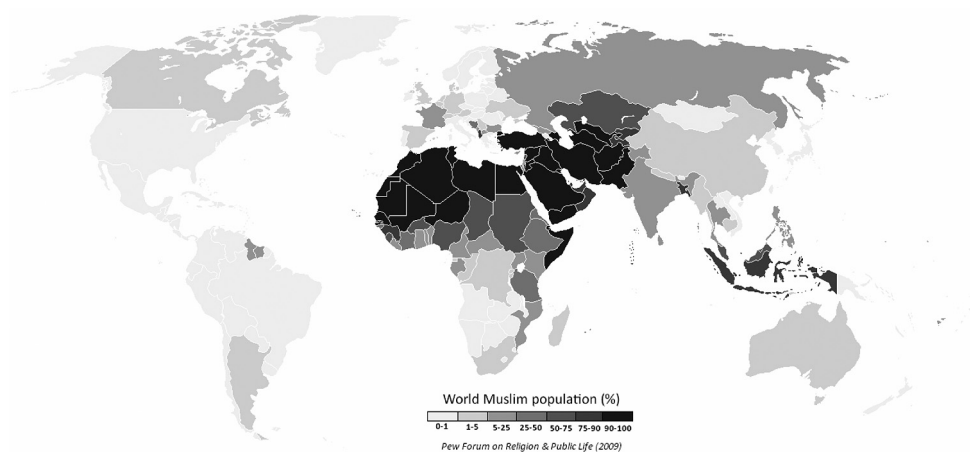
Zmiany powyższe zostały wprowadzicie wymuszone z zewnątrz, słabością Imperium Osmańskiego i ponoszonymi przezeń klęskami, prowadzącymi do wypychania go z Bałkanów i Kaukazu. Oznaczały jednak zapoczątkowanie przed około półtora wiekiem radykalnej zmiany struktur społeczno-politycznych, która w poszczególnych obszarach życia przebiegała różnie. Usprawniono państwo, zmodernizowano społeczeństwo i zdynamizowano rozwój gospodarki, która dzisiaj jest znacznie silniejsza niż gospodarka krajów arabskich, chociaż nadal ma charakter wyspowy i selektywny. Nadal istnieją ogromne problemy dotyczące struktury własności ziemi, korupcji oraz zaco-fania wschodnich regionów Turcji. Przebudowa wielonarodowego imperium w państwo narodowe zaowocowała potężnymi konfliktami etnicznymi, których wynikiem było zarówno ludobójstwo Ormian i Asyryjczyków, jak i nie rozwiązany do dzisiaj problem Kurdów, stanowiących około 20-procentową mniejszość narodową, nie poddającą się prowadzonej wobec niej polityce asymilacji. Stworzone państwo nie było w pełni stabilne, ale podatne na lewicowy i prawicowy terroryzm. W jego strukturę wpisana była, niezgodna z obecnymi standardami w integrującej się Europie, rola wojska – które odegrało kluczową rolę w procesie modernizacji państwa – w strukturach państwowych, brak mechanizmów kontroli nad nim i częste ingerencje wojskowych w podejmowanie politycznych decyzji.

Po II wojnie światowej Turcja była postrzegana przez państwa zachodnie, ze względu na swój potencjał oraz położenie geograficzne jako atrakcyjny partner w sojuszach międzynarodowych. Została wraz z Grecją członkiem Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) w 1952 r., a w 1963 r. podpisała układ stowarzyszeniowy ze Wspólnotami Europejskimi. Wprawdzie nie zniósł on całkowicie barier w kontaktach, także gospodarczych, ale doprowadził do silnego powiązania Turcji ze Wspólnotami. Stowarzyszenie konfrontowało jednak Wspólnoty z pytaniem o przyszłe, pełne członkostwo w nich Turcji. W 1987 r. Turcja złożyła wniosek o przyjęcie do Wspólnoty Europejskiej, jednakże po 2 latach Rada Europejska wykluczyła możliwość rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Moment nie był dobry dla tureckich planów, gdyż trwały trudne negocjacje wokół Jednolitego Aktu Europejskiego i otwarcie w Brukseli jeszcze jednego frontu trudnych rokowań nie było prawdopodobne. Odrzucono wówczas także wniosek Maroka.

Obciążenie dla relacji unijno-tureckich stanowiła – poza wewnętrzną sytuacją w Turcji, szczególnie odnośnie do przestrzegania praw człowieka – sprawa Cypru. Cypr, po awanturze rozpoczętej przez grecki reżim, a następnie w wyniku militarnej interwencji tureckiej, został podzielony, przy czym Turcja anektowała 37% wyspy, aczkolwiek Turcy stanowili jedynie 18% jej mieszkań-

ców. Nie Turcja rozpoczęła wprawdzie konflikt, ale prowadziła następnie konsekwentną politykę czystek etnicznych. Wojska tureckie wypędziły z domów większość Greków zamieszkałych w jej strefie – około 160 tys. Potem przesiedlono jeszcze 40 tysięcy Turków z części greckiej, w ramach wymiany ludności, oraz sprowadzono na Cypr tureckich osadników z Anatolii. Wieńczyło tę politykę ogłoszenie w 1983 r. niepodległości Tureckiej Republiki Północnego Cypru, uznawanej do dzisiaj jedynie przez Turcję.

Muzułmańskie państwa świata



Źródło: Haire Dunya, The Muslim population of the world map by percentage of each country, according to the Pew Forum 2009 report on world Muslim populations, 17.10.2009, http://en.wikipedia.org/wiki/File:World_Muslim_Population_Pew_Forum.png

Wzmocniły natomiast pozycję Turcji na arenie międzynarodowej zmiany związane z załamaniem się bloku państw komunistycznych. Wraz z rozpadem ZSRR zniknął nie tylko ideologiczny przeciwnik NATO, ale i światowe mocarstwo, wcześniej utrzymujące pod kontrolą islam na swoich południowych rubieżach (w tej perspektywie można także postrzegać interwencję w Afganistanie). Powstałe tam po rozpadzie ZSRR państwa są do dnia dzisiejszego niestabilne, a ich polityka nierzadko trudno przewidywalna. Czy w Kazachstanie przeważą związki z Rosją i przekonanie o korzyściach wynikających z powiązania z nią? Jaką drogą pójdzie Kirgistan, Tadżykistan, Uzbekistan lub Turkmenistan? Czy finansowa i polityczna atrakcyjność powiązań z krajami arabskimi nie okaże się bardziej kusząca? I czy „kraje arabskie” oznaczać

będzie w tym kontekście Arabię Saudyjską, czy też inne państwo? Jaką rolę odegra Turcja? Jakie będą wpływy chińskie? Wskazywano na powstanie pasa państw, obejmującego około 60 mln muzułmanów, którzy wzmocnić mogą rdzeń świata islamskiego, zarówno liczebnie (do prawie 500 mln), jak i terytorialnie.

Turcja zyskała na znaczeniu, gdyż była dla Zachodu potencjalnie najlepszym kandydatem do przejęcia wiodącej roli w świecie muzułmańskim. Czy jednak będzie w stanie odegrać taką rolę, skoro traktowana jest w nim przez wielu jako neofita, któremu została zapamiętana dominacja nad Arabami, oraz odrębność etniczna wobec nich. Przypuszczano, że krajom arabskim łatwiej byłoby zaakceptować z powyższych względów dominację Egiptu, mimo rozbieżności co do polityki wobec Izraela. Dla państw zachodnich Egipt był jednak mniej atrakcyjny niż Turcja, gdyż miał silne ruchy fundamentalistyczne, większe problemy gospodarcze i niższy dochód oraz znacznie słabszy niż w Turcji system demokratyczny. Stąd wynikał rosnący nacisk USA na przyjęcie Turcji do Unii Europejskiej, aby silniej związać ją z zachodnimi strukturami – trudny jednak do pogodzenia z wątpliwościami w samej Unii w kwestii charakteru integracji europejskiej, tego na ile jest ona związana z europejską tożsamością kulturową i religijną, z europejską odmiennością cywilizacyjną, a na ile może mieć szerszy charakter. Silne były obawy przed wejściem do Unii licznego muzułmańskiego narodu, w tym przed napływem fali muzułmańskich imigrantów i trudnościami z ich integracją. Ponadto w dyskusjach powracały wątpliwości, jak dalece stabilna jest demokracja w Turcji, czy nie następuje cofanie się laickiego państwa przed islamem? Czy na politycznym znaczeniu nie nabiera rosnący w siłę fundamentalizm, mający oparcie w odrębnych szkołach, ale także w administracji państwowej. Dostrzegano powstawanie fundamentalistycznych elit, które próbują przejąć władzę w państwie, zepchnąć na margines świecką armię. Zarzutom o niezgodną z zasadami rolę armii w państwie towarzyszyły obawy przed jej ograniczeniem i wolnymi wyborami. A może fundamentalistyczny radykalizm i antyeuropejskie nastroje przeniknęły już do armii? W jakim stopniu społeczeństwo tureckie popiera członkostwo w Unii?

W grudniu 1999 r. Rada Europejska ustaliła w Helsinkach, że Turcja jest kandydatem do przyjęcia na takich samych warunkach, jak pozostałe państwa kandydackie. W 2002 r. potwierdzono, że kraj ten zbliżył się do wypełnienia warunków akcesji. Rząd turecki przyspieszył tempo wprowadzanych reform. Zbliżająca się perspektywa akcesji wzmocniła opór w Niemczech, aczkolwiek z dyskusji prowadzonych w Niemczech widać ogrom powiązań między Turcją a Niemcami: gospodarczych, społecznych, politycznych. Argumenty padające

w polemikach nie różniły się specjalnie od tych formułowanych w innych państwach unijnych. Turcja nadal, w XXI wieku, nie jest postrzegana jako skonsolidowana demokracja. W komentarzach w Niemczech wskazuje się na istniejącą nadal odmienność wojska, kierującego się kemalistowską tradycją, określającą także zasady naboru do korpusu oficerskiego. Nie tylko wojsko postrzegane jest jako gwarant laickiego państwa i tureckich interesów, ale i jako takie jest postrzegane przez część społeczeństwa, obawiającą się procesu islamizacji². Patrząc na problem z odmienną strony, wskazuje się, że w Turcji odwoływanie się do wolności obowiązujących w UE nie musi służyć demokracji, a może zwiększać rolę religii i islamizacji. Wartości obowiązujące w UE nie są w tej perspektywie celem, a jedynie narzędziem do realizacji zupełnie odmiennych dążeń³. Ponadto niezmiennie powraca problem kurdyjski zarówno w kontekście represji wobec Kurdów, jak i dyskusji o samym modelu państwa tureckiego, dopuszczającym bardzo restrykcyjnie niemużulmańskie mniejszości i odrzucającym możliwość uznania mużulmańskiej mniejszości. Miał natomiast specjalne znaczenie w Niemczech fakt, że wśród imigrantów właśnie ci pochodzenia tureckiego stanowią najliczniejszą grupę, co prawda formalnie nieuznaną jako mniejszość. Ich integracja jest trudna, wywołuje ogromne napięcia i obawy w społeczeństwie.

Nie zaskakuje więc, że w grudniu 2004 r. padła zdecydowana zapowiedź Edmunda Stoibera z Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU) o przeciwstawieniu się przyjęciu Turcji do UE jako pełnoprawnego członka. Kanclerz Angela Merkel, stojąca na czele Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU), mówiła wówczas o uprzywilejowanym partnerstwie jako preferowanym rozwiązaniu. Opór ten zyskał oparcie w kolejnej odmowie Ankary uznania Republiki Cypru⁴, która od maja 2004 r. była członkiem UE.

Problem Cypru jest do chwili obecnej w sytuacji patowej, mimo pewnej normalizacji sytuacji na wyspie. Otwarte są wszystkie scenariusze na przyszłość, gdy odejdą siły pokojowe ONZ. Turcja zapowiada obronę Tureckiej Republiki Północnego Cypru i – będąc w korzystniejszej sytuacji militarnej niż Grecja – odmawia uznania Republiki Cypryjskiej. W styczniu 2011 r. prasa niemiecka informowała o wrogiej reakcji premiera Turcji, Recepta Erdoğan, który żądał przeprosin, po pochwałach wygłoszonych przez kanclerz Merkel

² Şahin Alpay, *Die politische Rolle des Militärs in der Türkei*, „Das Parlament” z 21.09.2009, nr 39.

³ B. Kalnoky, *Kulturell kompatibel? Die Rolle der Religion für den Beitritt in die EU*, „Das Parlament” z 26.07.2010, nr 30–31.

⁴ Por. Papadopoulos: Türkei muß Zypern vor Beitrittsverhandlungen anerkennen, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 13.12.2004.

wobec Republiki Cypru. Chwaliła ją za elastyczność w rokowaniach dotyczących zjednoczenia wyspy, które nie przyniosły efektów, gdyż Turcja nie zmieniła swojego sztywnego stanowiska. Erdoğan nie tylko wskazał, nie bez racji, że rokowania zablokowane zostały w wyniku odrzucenia planu zjednoczenia w referendum w greckiej części Cypru. Dodał, że Ankara nie zmieni swojej polityki wobec Cypru, nawet za przyrzeczenie szybszego przyjęcia do UE⁵. Jak dotąd nie do pogodzenia są unijne żądania uznania przez Turcję Republiki Cypryjskiej z tureckimi żądaniami analogicznego uznania Tureckiej Republiki Północnego Cypru.

Podobne jak w Niemczech stanowisko dominowało w Austrii, aczkolwiek wielu polityków wołało publicznie tego nie deklarować. Chętniej podkreślano zalety specjalnego partnerstwa, podobnego jak w przypadku Szwajcarii czy Norwegii, jako dającego możliwość ustabilizowania Turcji bez zagrażania stabilności Europy i osłabiania dynamiki jej integracji. Dyskusja była tym trudniejsza, że te same fakty mogły być interpretowane negatywnie albo pozytywnie. Gdy jedni mówili o nieprzestrzeganiu praw człowieka, inni o ich liczącym się polepszeniu. To, co dla jednych było szansą stania się globalnym graczem, dla innych oznaczało niebezpieczeństwo wejścia w konfliktogenne regiony. Jako argumenty przeciw członkostwu w UE podawano:

- wielkość państwa, które zachwiałyby równowagą w instytucjach unijnych, stając się jednym z najsilniejszych demograficznie państw unijnych, mającym kluczowy wpływ na podejmowanie decyzji;
- trudność zintegrowania islamskiego społeczeństwa w laickiej Europie;
- ogromne koszty, które Unia musiałaby ponieść ze względu na wielkość i zacofanie gospodarcze Turcji oraz związaną z tym groźbę ogromnej imigracji do zamożnych państw Unii, w których mogłaby się podwoić liczba tureckich imigrantów. Jest to jeden z najsilniejszych argumentów, wskazujących, że UE po poszerzeniu o 10 (z Chorwacją o 11) państw znajduje się na granicy swoich możliwości i potrzebuje ogromnych środków, aby zmniejszyć różnice rozwoju i poziomu życia między swoimi członkami;
- opory w Turcji przeciw wartościom zachodniej demokracji, jej odmiennosc kulturową i religijną, odmienne postrzeganie praw człowieka, w tym pozycję kobiet w społeczeństwie;
- silny nacjonalizm turecki, bardzo odmienny od ideologii narodowych dominujących w UE;
- wejście UE w bezpośredni kontakt z tak niestabilnymi obszarami świata jak Bliski Wschód czy Kaukaz;

⁵ *Erdoğan verlangt Entschuldigung von Kanzlerin Merkel*, „Welt-Online” z 15.01.2011.

Argumenty zwolenników poszerzenia mobilizowały w Niemczech znacznie mniejsze poparcie, gdy przywoływano:

- otwartość i tolerancję Europy, argumentując, że islam jest możliwy do pogodzenia z demokracją, a akcesja pozwoli uniknąć zderzenia cywilizacji, gdyż Turcja stanowi pomost do świata muzułmańskiego;
- umożliwienie przez geopolitycznie turecki potencjał prowadzenia aktywnej polityki w regionie Morza Śródziemnego, na Bliskim Wschodzie, w Środkowej Azji i na Kaukazie, czyli dzięki Uni Turcja stanie się globalnym graczem. Zwiększą się możliwości Europy, wynikające z zakorzenienie się Turcji w Europie, demokratyzacji Iranu i rozwiązania konfliktu na Bliskim Wschodzie (w tym też walka z terroryzmem);
- zablokowanie możliwości przeorientowania polityki Turcji na kraje Bliskiego Wschodu;
- wzmocnienie Unii przez 70-milionowy rynek, tureckie bogactwa naturalne, łatwiejszy tranzyt zasobów naturalnych z Azji Środkowej i Syberii, młodą siłą roboczą, impuls dla gospodarki unijnej wynikający z nadganiań przez Turcję gospodarczego opóźnienia;
- postępujące korzystne zmiany w Turcji w zakresie praw człowieka, w tym pozycji kobiety, uznania nadrzędności prawa międzynarodowego, rosnącej swobody religijnej, wzmocnienia parlamentu i osłabienia roli armii, zwiększenia wolności prasy, zniesienia kary śmierci i tortur. Ulega zmianie polityka wobec mniejszości kurdyjskiej.

W grudniu 2004 r. zapadła w UE decyzja rozpoczęcia w październiku 2005 r. rokowań akcesyjnych. Miały one mieć otwarty charakter, bez gwarancji przyjęcia, a w razie jego nastąpienia – zapowiadano wprowadzenie ograniczenia unijnych subwencji rolnych i w zakresie funduszy strukturalnych oraz wprowadzenia okresów przejściowych w polityce regionalnej i dostępie do unijnego rynku pracy. Nadal dyskusyjne pozostawało zaawansowanie przemian w Turcji. Krytykował je, w przygotowanym we wrześniu 2006 r. raporcie dla Parlamentu Europejskiego, Holender Camiel Eurlings, wskazując na takie problemy, jak powolne tempo poprawy sytuacji mniejszości narodowych i religijnych, praw kobiet oraz niezawisłości sądownictwa. Proponowano w raporcie obniżenie 10-procentowego progu wyborczego, co umożliwiłoby szerszą reprezentację społeczeństwa w parlamencie. Niepokój budziła działalność terrorystyczna PKK; mówiono o potrzebie wspierania przez Unię walki Turcji z terroryzmem, ale i o innych aktach przemocy (Semdinli, 2005)⁶.

⁶ Por. European Parliament resolution on Turkey's progress towards accession, 27.09.2006, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0381>.

Rok 2007 przyniósł zarówno turecki plan przeprowadzenia do 2013 r. kluczowych reform, jak i wybór Nicolasa Sarkozygo na prezydenta Francji. Jednym z jego haseł wyborczych było zablokowanie przystąpienia Turcji do UE i zastąpienia go uprzywilejowanym partnerstwem. Po ponownym wyborze Erdoğana poprawie uległa sytuacja mniejszości religijnych, oficjalnie zaakceptowano prawo do odejścia od islamu, zwrócono nieruchomości skonfiskowane przed laty żydowskiemu i chrześcijańskiemu wspólnotom religijnym. Rząd w Ankarze zapowiedział w 2008 r. kontynuowanie wprowadzania standardów obowiązujących w Unii i zakończenie tego procesu w ciągu czterech lat. W styczniu 2009 r. mianowany został pierwszy minister do spraw europejskich, uległa ograniczeniu władza wojska.

Atmosfera w społeczeństwach Unii Europejskiej pozostała stabilnie nieprzychylna Turcji. Sondaż przeprowadzony w 2004 r. pokazał, że przeciwko członkostwu Turcji było 67% Francuzów i 55% Niemców, a liczące silne poparcie większości miało ono jedynie w Hiszpanii (65%)⁷. W 2005 r. sondaż na zlecenie Komisji Europejskiej wykazał sprzeciw 74% Niemców (i poparcie około 2/3 obywateli w nowych państwach członkowskich)⁸. 71% Niemców uznało, że różnice kulturowe między Turcją a państwami UE są zbyt wielkie, aby celowe było tureckie członkostwo. Przy tym już w roku 2005 dostrzeżono w RFN silniejszą niż w innych państwach unijnych dynamikę wzrostu postaw niechętnych członkostwu Turcji w UE. Podobnie dynamicznie rosło przekonanie, że w Niemczech jest zbyt wielu imigrantów⁹. Sondaż w 2006 r. wykazał 16-procentowe poparcie w RFN dla członkostwa Turcji w UE. Obserwatorzy wskazywali przy tym, że niezdolność do zintegrowania Turków w Niemczech postrzegana jest przez Niemców jako niezdolność Unii Europejskiej do zintegrowania Turcji¹⁰. W styczniu 2009 r. internauci kpili z usunięcia ze strony internetowej niemieckiej telewizji publicznej ZDF zamieszczonego tam son-

⁷ *Franzosen und Deutsche klar gegen EU-Beitritt der Türkei*, „Spiegel Online” z 13.12.2004.

⁸ *Umfrage: EU-Beitritt der Türkei? Fast 75 Prozent der Deutschen dagegen*, „ShortNews” z 18.07.2005, <http://www.shortnews.de/id/581860/Umfrage-EU-Beitritt-der-Tuerkei-Fast-75-Prozent-der-Deutschen-dagegen>.

⁹ Udo Steinbach, Jan Cremer, *Die Türkei in der EU: Heftiger Ausschlag des Stimmungsbarometers*, 17.06.2006, Bundeszentrale für politische Bildung, Themen Türkei und EU, http://www.bpb.de/themen/X6T9KK,0,0,Die_T%FCrkei_in_der_EU%3A_Heftiger_Ausschlag_des_Stimmungsbarometers.html.

¹⁰ *Deutsche strikt gegen Türkei-Beitritt*, „Focus-Online” z 19.12.2006. Silny negatywny rezonans niemieckiej opinii publicznej wywołało dlatego wystąpienie premiera Erdoğana podczas wizyty w Niemczech w lutym 2008, w którym mówił o integracji tureckich imigrantów w RFN przy zachowaniu ich tożsamości, a asymilację określił jako przestępstwo przeciw ludzkości. Negatywnie zareagowali także politycy niemieccy,

dażu poparcia dla przystąpienia Turcji do Unii, w momencie gdy 93% uczestników wypowiedziało się przeciwko niemu. ZDF podało jako przyczynę decyzji „potwierdzenie się podejrzenia o manipulowanie wynikami sondażu”¹¹. We wrześniu 2010 r. podano wyniki sondażu „Emnid”, w którym 69% Niemców wypowiedziało się przeciw członkostwu Turcji¹². Przy całych wątpliwościach co do wiarygodności sondaży, widać tutaj utrzymującą się przez pierwszą dekadę XXI wieku tendencję odrzucania przez co najmniej 2/3 społeczeństwa niemieckiego przystąpienia Turcji do UE.

Nie przybrał natomiast szerszych form społeczny ruch sprzeciwiający się przystąpieniu Turcji do UE i napływowi imigrantów do Niemiec. Takie aspiracje miał początkowo ruch „Pro-Köln”, na bazie którego zaczęto tworzyć dalsze organizacje oraz w 2010 r. ogólnoniemiecką „Die Pro-Bewegung”, odrzucające poza napływem imigrantów także koncepcję społeczeństwa wielokulturowego, oraz dalszą integrację europejską. Sprzeciw przeciw członkostwu Turcji w UE łączony jest z postulatami wyjścia Niemiec ze strefy euro. Jego członkowie sprzeciwiali się także budowie wielkich meczetów w Kolonii (2002) i Berlinie-Charlottenburgu (2008)¹³. Ruch ten wydawał się mieć dużą dynamikę po 2002 r., w związku z protestami przeciw budowie wspomnianego meczetu w Kolonii. Powiązania ze skrajną prawicą (używa się też określenia: ruch prawicowo-populistyczny) i radykalnie antyeuropejskie hasła wyhamowały ją jednak; w wyborach w Kolonii stowarzyszenie uzyskuje około 5% głosów. Obecnej nie widać, aby przynosiły większy efekt próby aktywizacji ruchu w skali ogólnoniemieckiej oraz w samym Berlinie.

Gdy na początku roku 2010 prezydent RFN, Christian Wulff, zapowiedział wizytę jesienią w Turcji, społeczeństwo niemieckie potwierdziło w sondażu swoje negatywne nastawienie. Ogromna większość (72,5%) wypowiedziała się, że Wulff nie powinien budzić w Turcji oczekiwań na przyjęcie do Unii¹⁴. Bardziej lub mniej wyraźnie sugerowano w mediach nadmierną sympatię prezydenta dla tureckich aspiracji.

w tym kanclerz Merkel (por. *Niemcy – Turcja; Ostra krytyka wobec Erdogana*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Best OSW, 20.02.2008).

¹¹ „Politically incorrect”, <http://www.pi-news.net/2009/06/zdf-entfernt-online-umfrage-ueber-tuerkei-beitritt/>.

¹² *69 Prozent sind gegen den EU-Beitritt der Türkei*, „Welt-Online” z 9.10.2010.

¹³ Por. stronę internetową Bürgerbewegung Pro-Deutschland, <http://www.pro-deutschland-online.de>.

¹⁴ *Umfrage: Wulff soll Türkei keine Hoffnung auf EU-Beitritt machen*, „News-item.de” z 17.10.2010, <http://www.news-item.de/>.

Prezydent Wulff na okładce „Focus” przed wizytą w Turcji



Źródło: „Welt-Online” z 17.03.2010.

Wkrótce potem prasa zaprezentowała zdjęcia, wzmacniające uprzedzenia i zastrzeżenia większości Niemców. Takie bowiem wrażenie budzić musi porównanie fotografii prezydentów obydwu państw i ich małżonek. Zdjęcie z rozmowy obydwu prezydentów odpowiadało europejskim stereotypom polityka wysokiej rangi:



Źródło: „Welt-Online” z 22.10.2010.

Zdjęcie ich małżonek „Bild” mógł już jednoznacznie podpisać „Dwie kobiety. Dwa światy”. Co ważniejsze, pierwsze zdjęcie opublikował poważny „Die Welt”, drugie tabloid „Bild Zeitung” i na pewno nie zrobił tego przypadkowo.



Źródło: „Bild.de” z 17.10.2010.

W tej złożonej sytuacji, Wulff próbował nadać nową dynamikę rokowaniom z Turcją, blokowanym wzmocnianymi przez kryzys ekonomiczny napięciami między niemiecką większością a społecznością pochodzenia tureckiego w Niemczech. Tak wyraźnie interpretował politykę Wulffa przewodniczący partii Zielonych, Cem Özdemir, mówiąc, że jeżeli – zgodnie ze słowami prezydenta RFN – chrześcijaństwo jest częścią Turcji, a islam częścią Niemiec, to Turcja należy do Europy i może stać się członkiem UE¹⁵. Inicjatywa ta podjęta została w sytuacji, gdy niemieckie elity polityczne są podzielone w swoim nastawieniu do członkostwa Turcji w UE, chociaż stanowisko niemieckich partii jest bardziej „protureckie” niż społeczeństwa. CDU i CSU skłania się bardziej do statusu uprzywilejowanego partnerstwa, SPD i Zieloni/Bündnis 90 – do członkostwa, FDP jest w tej sprawie podzielone.

Komentatorzy pisali o zmianie rysującej się w CDU, w której kanclerz Merkel jest tradycyjnie zwolenniczką uprzywilejowanego partnerstwa Turcji z UE. Jej powściągliwość ma oparcie w koalicyjnej CSU, której politycy jesienią 2010 r. żądali przerwania rokowań z Turcją. Premier Bawarii, Horst Seehofer, żądać miał przerwania napływu imigrantów z Turcji do

¹⁵ M. Kamann, *Özdemir sieht Signal für EU-Beitritt der Türkei*, „Welt-Online“ z 22.10.2010. Partia ta postulowała sformułowanie dla Turcji klarownej perspektywy przystąpienia do UE, oraz dystansowała się od programu „uprzywilejowanego partnerstwa“.

Niemiec¹⁶. Grupa zwolenników aktywizacji polityki wobec Turcji znajduje się w CDU w mniejszości. Zaliczany jest do niej między innymi Ruprecht Polenz, kierujący komisją spraw zagranicznych w Bundestagu, ale nie mający w tej sprawie silnych sojuszników¹⁷. Inni, jeżeli nie chcą w danym momencie deklorować swej niechęci, uciekają się do stwierdzenia – jak znany poseł CDU, obecnie w Parlamencie Europejskim, odrzucający członkostwo Turcji, Elmar Brok – że Turcja potrzebować będzie co najmniej 10 lat na spełnienie warunków niezbędnych dla przystąpienia do UE¹⁸. Wzmiankowano też o nacisku FDP na nieograniczanie się do uprzywilejowanego partnerstwa i pozostawienie otwartej możliwości pełnego członkostwa. Jako zwolennik przyjęcia Turcji do Unii postrzegany jest minister spraw zagranicznych, Guido Westerwelle¹⁹. Jednak jego stanowisko było nie do końca jasne²⁰.

Podział w CDU wyjaśniać miał życzliwą reakcję SPD na mowę Wulffa, ocenioną przezeń jako niezgodną z linią Merkel, a odpowiadającą koncepcjom SPD. Politycy SPD (Gernot Erler) apelowali następnie do kanclerz Niemiec o zmianę stanowiska, gdyż trwanie przy koncepcji uprzywilejowanego partnerstwa szkodzi interesom Niemiec²¹. Do zwolenników przyjęcia Turcji (i stowarzyszenia z Rosją) należy także były kanclerz Gerhard Schröder, uważając je za decydujące o przyszłym miejscu UE na kształtującej się na nowo arenie międzynarodowej. Centra władzy tworzyć będą na pewno Chiny i Stany Zjednoczone, a Europa ma szansę stać się jednym z nich, jeśli przyłączy Turcję i rozbuduje powiązania z Rosją²². Jednakże stanowisko SPD

¹⁶ *Erdogan beklagt Hinhaltetaktik Brüssels*, „Süddeutsche.de” z 11.11.2010. Deklarował to Manfred Weber, kierujący CSU w Dolnej Saksonii.

¹⁷ N. Fried, *Türkei-Frage spaltet Union*, „Süddeutsche.de” z 8.10.2010. We wspólnym z Elmarem Brokiem wywiadzie „Die Türkei ist enttäuscht” dla „Das Parlament” nr 30–31 z 26.07.2001 mówił o poparciu dla jego polityki ze strony burmistrzów wielkich miast, mających liczną ludność turecką, m.in. Frankfurtu, Stuttgartu i Hamburga.

¹⁸ *Brok – EU-Beitritt der Türkei vor 2020 unrealistisch*, „Welt Online” z 13.11.2010.

¹⁹ Gemma Pörzgen, *Vertiefte Beziehungen zur Türkei. Die schwarz-gelbe Koalition setzt vorsichtig neue Akzente*, „Das Parlament” nr 45 z 2.11.2009; Tak też przedstawia go radykalna prawica, por. *Westerwelle: Türkei-Beitritt nicht ausschließen*, „Junge Freiheit” z 22.10.2010.

²⁰ K. Brand, *EU streitet über Umgang mit der Türkei*, tagesschau.de z 11.09.2010, <http://www.tagesschau.de/ausland/eutuerkei100.html>.

²¹ Wyraźnie brakuje przy tym koncepcji rozwiązania konfliktu turecko-cyprijskiego, który doprowadził do zablokowania rokowań w kilku rozdziałach, A. Sirleschtov, A. Meier, *Neue Perspektive*, „Tagesspiegel” z 8.10.2010, <http://www.tagesspiegel.de/politik/neueperspektive/1951778.html>.

²² Por. G. Schröder, *Ohne die Türkei versinkt die EU im Mittelmaß*, „Welt-Online” z 3.05.2010.

również nie jest jednoznaczne. Podkreślić należy różnice między kierownictwem partii a istotną częścią jej członków. Widać było to podczas dyskusji wokół książki Thilo Sarrazina, *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen* (Deutsche Verlag-Anstalt, München 2010). Pomińmy tutaj fakt, że w dużym stopniu przytłumiła ona echa wizyty prezydenta RFN w Turcji. Pokazała jednak także, że wrogie wobec muzułmańskich imigrantów oceny wywołują z jednej strony gwałtowną krytykę ze strony kierownictwa SPD, ale z drugiej spotykają się z życzliwym przyjęciem dużej części przeciwnych członków SPD. Pod naciskiem dołów partyjnych kierownictwo SPD, wraz z jej przewodniczącym Sigmarem Gabrielem, musiało wycofać się z prób wyrzucenia Sarrazina z partii. W samym kierownictwie SPD także widać wątpliwości w sprawie członkostwa Turcji w UE. Dobrze pokazuje to artykuł w „Die Zeit”. Zaczynał się on od oceny: „Zdolność Turcji do przystąpienia do UE jest jedynie kwestią czasu – i gotowości europejskich rządów do jej uznania. Kraj podlega od dawna szerokiej modernizacji państwa, gospodarki i społeczeństwa. Aktywne społeczeństwo obywatelskie wywiera coraz większy wpływ na debatę publiczną w kraju”. Autor artykułu uważał za większy problem nastawienie UE do Turcji, niż Turcji do Unii. Potem jednak, powołując się na autorytet Heinza Kramera, wskazywał na zmiany widoczne w tureckiej polityce zagranicznej i pytał o możliwość ich dopasowania do polityki unijnej: o odchodzenie od dominacji orientacji zachodniej, postrzeganie siebie nie jako peryferii Europy, a jako centrum „własnego regionu”, o rosnącą niezależność Turcji w stosunkach z Iranem, Irakiem i Izraelem oraz słabnięcie powiązań z USA. Wszystkie te kierunki sprzeczne są z podstawowymi założeniami unijnej polityki zagranicznej i groziłyby całkowitym jej zablokowaniem w przyszłości przez tureckie veta, chyba że przyjmując Turcję do swego grona Unia będzie już w tym zakresie podejmowała decyzje większością głosów²³. Jednakże i wtedy Turcja ze względu na swój potencjał demograficzny będzie w stanie destrukcyjnie oddziaływać na proces decyzyjny.

Do spornych problemów na arenie międzynarodowej dodać należy relacje turecko-ormiańskie powiązane z dyskusją, czy w 1915 r. dokonano w Turcji ludobójstwa Ormian. W tym skomplikowanym układzie dyskusja obejmuje: państwa zachodnie, Turcję, skonfliktowaną Armenię i Azerbejdżan, diasporę ormiańską oraz unijne interesy związane z surowcami energetycznymi. Diaspo-

²³ „Die EU-Fähigkeit der Türkei ist nur eine Frage der Zeit – und der Bereitschaft der europäischen Regierungen, sie anzuerkennen. Das Land ist längst in einer umfassenden Modernisierung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft begriffen. Eine lebendige Zivilgesellschaft prägt zunehmend die öffentliche Debatte im Land.” Ch. Bertram, *Wie gut ist Europa auf die Türkei eingestellt?*, „Zeit-Online” z 15.04.2010.

ra ormiańska jest bardzo dobrze zorganizowana i potrafi skutecznie wywierać nacisk na zachodnich polityków. Uznanie we Francji w 2001 r., że w 1915 r. doszło do ludobójstwa Ormian, oraz rozpoczęcie w 2011 r. dyskusji we francuskim parlamencie o wprowadzeniu wysokiej kary za negowanie tego, pokazuje, iż ormiańska diaspora może być także atrakcyjnym przedmiotem rozgrywek w polityce wewnętrznej²⁴. Stosunki turecko-ormiańskie są trudne, cięży na nich balast historii, nie doprowadziła do sukcesu próba ich poprawy realizowana w okresie kwiecień 2009 – kwiecień 2010 r. Wiosną 2010 r. Armenia poinformowała o zawieszeniu ratyfikacji podpisanych z Turcją w październiku 2009 r. protokołów o ustanowieniu stosunków dyplomatycznych i otwarciu wspólnej granicy²⁵. Ponadto te próby poprawy stosunków napotykają na protesty ze strony skonfliktowanego z Armenią o Górny Karabach Azerbejdżanu²⁶. Przy tym Azerbejdżan, grożący co pewien czas Armenii zbrojnym rozwiązaniem sporu o Górny Karabach, jest atrakcyjnym partnerem dla UE, ze względu na ogromne złoża gazu²⁷. Odnosi się dlatego wrażenie, że w najbliższych latach nie będzie możliwe uregulowanie stosunków w trójkącie Turcja–Armenia–Azerbejdżan, co generować będzie konflikty, a w najlepszym razie napięcia.

Władze w Ankarze próbowały wzmocnić linię prezydenta Wulffa. Prezydent Turcji, Abdullah Gül, zmienił ton swoich wcześniejszych wypowiedzi, czyli wezwał w październiku 2010 r. tureckich imigrantów w Niemczech do integracji z niemieckim społeczeństwem. Skrytykował zachowanie tureckich kibiców, którzy podczas meczu Turcja–Niemcy wygwizdali grającego w niemieckiej drużynie zawodnika tureckiego pochodzenia Mesuta Özila. Podkreślił, że integracja musi zaczynać się już od przedszkola. Pochwalił fragment

²⁴ W sceptyczny sposób informowała o tej decyzji niższej izby parlamentu francuskiego prasa niemiecka. Por. „Irreparable Wunden” zwischen Türkei und Frankreich, „Welt-Online” z 22.12.2011. Też: Michaela Wiegel, *Ankara droht Paris wegen seiner Armenien-Politik*, „FAZ-NET” z 21.12.2011. Głównie taktyczne względy podkreślał też lewicowy „Der Tagesspiegel” z 24.12.2011 (Streit um Völkermord: Die Türkei reagiert gereizt, <http://www.tagesspiegel.de/politik/franzoesisches-genozid-gesetz-streit-um-voelkermord-die-tuerkei-reagiert-gereizt/5992972.html>). Także komentarz Agnès Poirier w brytyjskim „The Guardian” z 23.12.2011 zatytułowany był jednoznacznie: *Sarkozy should leave the Armenian genocide to the historians* (<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/dec/23/nicolas-sarkozy-armenian-genocide?INTCMP=SRCH>).

²⁵ *Armenia–Turcja: zamrożenie procesu normalizacji stosunków*, Ośrodek Studiów Wschodnich, „Tydzień na Wschodzie”, 28.04.2010.

²⁶ *Turcja zabiega o pogłębienie współpracy z Azerbejdżanem*, Ośrodek Studiów Wschodnich, „Tydzień na Wschodzie”, 18.08.2010.

²⁷ *Rumunia, Gruzja i Azerbejdżan proponują nowy szlak dostaw gazu do UE*, Ośrodek Studiów Wschodnich, „Tydzień na Wschodzie”, 21.04.2010.

wystąpienie Wulffa o muzułmanach w RFN jako części niemieckiego społeczeństwa, stawiając na jednej płaszczyźnie rasizm, antysemityzm i islamofobię. Mowa Güla była zapewne także reakcją na dostrzegane w Ankarze problemy związane z rosnącymi w Niemczech wrogimi wobec islamu postawami²⁸. Tak więc wizyta prezydenta Niemiec w Turcji w październiku 2010 r., oraz jego wystąpienie przed tureckim parlamentem, postrzegane były przez tureckich i niemieckich zwolenników członkostwa Turcji w UE jako szansa dania silnego impulsu ciągnącym się latami rokowaniom.

Intensyfikacja kontaktów turecko-niemieckich była jednak nierzadko przeceniana. Także Ośrodek Studiów Wschodnich sformułował w październiku 2010 r. przesadną ocenę: „Wydaje się, że w obliczu rosnącego znaczenia ekonomicznego i geopolitycznego Turcji rząd RFN odchodzi od retoryki związanej z koncepcją «uprzywilejowanego partnerstwa», którą lansował jako alternatywę dla członkostwa Turcji w UE. Dąży do załagodzenia zadrażnień, do których doszło w relacjach niemiecko-tureckich w związku z forsowaniem tej idei”²⁹. W rzeczywistości niemieckie elity polityczne nie były zdecydowane na taką zmianę polityki. Przeciwnicy przyjęcia Turcji do UE poczuli się pewniej po ogłoszeniu 9 listopada 2010 r. raportu Komisji Europejskiej o postępie w rokowaniach, wskazującego na dokonujący się wprawdzie, ale ograniczony, powolny charakter wprowadzanych w Turcji kluczowych reform. Odpowiedzialny za poszerzenie UE komisarz, Stefan Fülle, informował ponadto o konsekwentnym odmawianiu uznania Cypru, będącego członkiem Unii. Uznanie to uważane jest za podstawowy warunek tureckiego członkostwa. Ton raportu oceniony został jako zdystansowanie się od perspektywy pełnego członkostwa³⁰. W najprzeróżniejszych połączeniach padało, z ust także niemieckich polityków, sformułowanie, że UE jest wspólnotą wartości, a nie tylko handlową i prawną. Zastrzeżenia wobec stanu stosunków turecko-cypryjskich pojawiły się także rok później w opracowaniu Komisji Europejskiej. Zawierało ono ponadto sformułowanie wskazujące na trwającą blokadę w procesie akcesyjnym: „The Commission will work to launch a new virtuous

²⁸ *Gül fordert Integration und lobt Özil*, „Online Focus” z 16.10.2010.

²⁹ *Niemcy intensyfikują relacje niemiecko-tureckie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Best OSW, 13.10.2010.

³⁰ Por. informację ARD z 9.11.2010, Reformen aber wenig Fortschritte, <http://www.tagesschau.de/ausland/tuerkei370.html>). Tekst Commission Staff Working Document, „Turkey 2010 Progress Report”, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf.

circle in the accession process with Turkey. Based on a pragmatic approach and incorporating concrete steps in areas of common interest, a joint understanding of constraints and a search for progress in Turkey's alignment with the EU, a fresh and positive agenda should be developed, to enable a more constructive and positive relationship"³¹.

We wrześniu 2011 wizytę w Niemczech złożył prezydent Turcji, Abdullah Gül. Powtórzył deklarację chęci przystąpienia Turcji do Unii Europejskiej, odrzucając sformułowanie kanclerz Merkel o „strategicznym partnerstwie”. Kanclerz RFN powtórzyła zaś swą argumentację przeciw pełnemu członkostwu. Natomiast prezydent Wulff oraz minister Westerwelle powtórzyli deklaracje poparcia Turcji w jej staraniach³². Nie miało to jednak przełożenia na polityczne działania. W listopadzie z oficjalną wizytą w Niemczech zjawił się premier Erdoğan, już przed wyjazdem poddając krytyce zbyt małą, jego zdaniem, pomoc RFN w tureckich staraniach. Co ciekawe, wystąpienie jego spotkało się z silną krytyką niemieckich Bündnis 90/Die Grünen, zarzucających Erdoğanowi wykorzystywanie w polityce antyniemieckich nastrojów. Niemieccy Zieloni znani są z poparcia dla unijnych aspiracji Turcji, stąd ich krytyka wobec tureckiego premiera ma szczególne znaczenie. Interpretować można ją jako niechętną reakcję na zmiany dokonujące się w Turcji rządzonej przez premiera Erdoğan, ale także jako dopasowanie się do niechętnych Erdoğanowi reakcji w Niemczech³³. Przy tym wizytę tę, związaną z 50. rocz-

³¹ „The Commission is concerned about the recent tensions in relations between Turkey and Cyprus. It recalls that the Council has urged the avoidance of any kind of threat, source of friction or action that could damage good neighbourly relations and the peaceful settlement of disputes. The EU has also stressed all the sovereign rights of EU Member States which include entering into bilateral agreements, in accordance with the EU *acquis* and international law, including the UN Convention on the Law of the Sea. In line with the repeated Council and Commission positions from previous years, the Commission reiterates that it is urgent that Turkey fulfils its obligation of fully implementing the Additional Protocol and makes progress towards normalisation of bilateral relations with the Republic of Cyprus.” *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, Komisja Europejska, Bruksela 12.10.2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf.

³² *EU bleibt das Ziel der Türkei*, „Der Tagesspiegel” 19.09.2011, <http://www.tagesspiegel.de/politik/staatspraesident-abdullah-guel-eu-bleibt-das-ziel-der-tuerkei/4624818.html>. Kanclerz Merkel powtórzyła propozycję uprzywilejowanego partnerstwa zamiast pełnego członkostwa podczas wizyty w Turcji w marcu 2010, oraz podczas spotkania z prezydentem Gülem we wrześniu 2011, „Welt-Online” z 20.09.2011.

³³ *Erdogan verlangt mehr deutsche Unterstützung für EU-Beitritt der Türkei*, „Der Westen” z 2.11.2011, <http://www.derwesten.de/politik/erdogan-verlangt-mehr-deutsche-unterstuetzung-fuer-eu-beitritt-der-tuerkei-id6038225.html>.

nicą popisania z Turcją umowy dotyczącej napływu tureckich pracowników do RFN, zdominowały rozbieżności w ocenie integracji tureckich imigrantów w Niemczech, mimo wygłaszanych pod ich adresem przez obie strony komplementów. Kanclerz Merkel mówiła o konieczności poprawienia przez nich znajomości języka niemieckiego i poziomu wykształcenia oraz uznania zasad konstytucji, w tym równouprawnienia kobiet. Odrzuciła ponadto apel Erdoğana o zaakceptowanie możliwości posiadania tureckiego i niemieckiego obywatelstwa³⁴. Nie sposób nie zgodzić się z przewijającą się w komentarzach oceną, że nie ustosunkowanie się kanclerz Merkel do postulatu Erdoğana w kwestii większej pomocy niemieckiej dla tureckich starań o przystąpienie do UE, było jednoznacznie negatywną nań odpowiedzią.

Dodatkowo w 2011 r. negatywnie wpłynęły na niemiecką politykę wobec Turcji czynniki bezpośrednio z nią niezwiązane, ale mające na nią istotny wpływ w najbliższych latach. Pierwszym z nich był, rzecz jasna, narastający kryzys ekonomiczny, zaostarzający obawy przed jakimkolwiek zwiększeniem obciążeń unijnego budżetu i przed kontrowersyjnymi debatami. Obawy przed zwiększeniem obciążeń finansowych są bardzo silne w Niemczech. Drugim czynnikiem było osłabienie dwóch politycznych ośrodków, wymienianych już wcześniej, o przychylnym nastawieniu do aspiracji tureckich: prezydenta Wulffa i FDP z ministrem spraw zagranicznych Westerwellem. Prezydent Wulff sam zastawił pułapkę na siebie, biorąc przed laty, jako polityk, na wyjątkowo korzystnych warunkach kredyt na dom, a następnie uwikłał się w końcu 2011 r. w niejasne wyjaśnienia. Okazało się ponadto, że bardzo lubił spędzać wakacje na koszt zapraszających go bogatych przedsiębiorców.

W niemieckiej prasie spotkać często można było zdjęcia domu, na który kredyt wzięł prezydent Wulff. Kpiono przy tym nierzadko z nienajlepszego gustu głowy państwa.

W wyniku zarówno samej afery, jak i nieumiejętności jasnego rozliczenia się z zarzutami prezydent RFN gwałtownie stracił poparcie polityczne i społeczne. W istniejącej w końcu 2011 r. sytuacji nikt nie był wprawdzie zainteresowany jego ustąpieniem ze stanowiska; więc zdołał je dlatego wtedy utrzymać. Jednakże utracił wiarygodność i sondaże wskazywały, że ufa mu 51%, a nie ufa 48% obywateli³⁵. Ograniczyło to radykalnie jego możliwości działania w systemie, w którym władza prezydenta nie wynika z silnych uprawnień, tylko

³⁴ *Erdoğan und Merkel loben Integrationserfolge*, „SWR.de” 2.11.2011, <http://www.swr.de/international/de/-/id=233334/nid=233334/did=8819264/lpko4/index.html>.

³⁵ *Nur die Hälfte vertraut Wulff noch*, „Der Tagesspiegel” z 27.12.2011, <http://www.tagesspiegel.de/politik/wegen-kreditaaffaere-nur-die-haelfte-vertraut-wulff-noch/5995862.html>.

z uznawania go za ponadpartyjny autorytet. Nie ma on w ręku konkretnych narzędzi wywierania wpływu na proces podejmowania decyzji politycznych.

Kontrowersyjny dom prezydenta Wulffa



Źródło: <http://www.augsburger-allgemeine.de/thema-des-tages/Chronologie-Kritik-an-Wulff-immer-wieder-Neues-id18015696.html>

W jeszcze trudniejszej sytuacji znalazł się minister spraw zagranicznych, Westerwelle, którego partia FDP znajduje się w stanie głębokiego kryzysu, a sam Westerwelle uważany jest za jedną z osób ponoszących za to główną odpowiedzialność. W maju 2011 r. zrezygnował on z funkcji wicekanclerza i przewodniczącego FDP. Latem FDP miało poparcie około 6%, w grudniu 2011 r. sondaże wskazywały, że poparcie to spadło poniżej 2%, a następnie podniosło się do 3%³⁶. Złośliwie zaczęto rozwijać skrót FDP jako „fast drei Prozent” (prawie trzy procent). Nie miejsce tutaj, aby szerzej rozwijać wątek kryzysu FDP, ale widać, że Westerwelle utracił jako minister spraw zagranicznych oparcie, by móc prowadzić samodzielną politykę zagraniczną.

Jak widać, polityka niemiecka wobec przystąpienia Turcji do UE znajduje się w trudnym momencie. Przytłaczająca większość obecnej koalicji rządzącej jest przystąpieniu niechętna. Jedynie minister Westerwelle starał się

³⁶ *Bürger glauben nicht an Steuersenkungen*, RP Online, 26.06.2011, <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/buerger-glauben-nicht-an-steuersenkungen-1.2289290>; *FDP fällt nach Lindner-Rücktritt auf zwei Prozent*, „Bilde.de” 21.12.2011, <http://www.bild.de/politik/inland/fdp/neue-forsa-umfrage-fdp-faellt-nach-lindner-ruecktritt-wieder-auf-zwei-prozent-21686144.bild.html>.

zajmować elastyczniejsze stanowisko, ale w chwili obecnej stracił polityczne znaczenie. Otwarte pozostaje pytanie, jakiej zmianie ulegnie ta polityka, jeżeli po wyborach 2012 r. dojdzie do zmiany koalicji rządzącej? W społeczeństwie dominują nastroje niechętnie wobec Turcji, a widoczne jest to także silnie w SPD. Wątpliwe dlatego, czy socjaldemokraci forsować będą rozwiązanie odrzucane przez około 2/3 społeczeństwa i dzielące także członków SPD.

BIBLIOGRAFIA

- 69 Prozent sind gegen den EU-Beitritt der Türkei*, „Welt-Online” z 9.10.2010.
- Alpay Şahin, *Die politische Rolle des Militärs in der Türkei*, „Das Parlament”, nr 39 z 21.09.2009.
- Armenia – Turcja: zamrożenie procesu normalizacji stosunków*, Ośrodek Studiów Wschodnich, „Tydzień na Wschodzie”, 28.04.2010.
- Bertram Ch., *Wie gut ist Europa auf die Türkei eingestellt?*, „Zeit-Online” z 15.04.2010.
- Brok – EU-Beitritt der Türkei vor 2020 unrealistisch*, „Welt Online” z 13.11.2010.
- Bürger glauben nicht an Steuersenkungen*, RP Online, 26.06.2011, <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/buerger-glauben-nicht-an-steuersenkungen-1.2289290>.
- Deutsche strikt gegen Türkei-Beitritt*, „Focus-Online” z 19.12.2006.
- Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, Komisja Europejska, Bruksela 12.10.2011, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf.
- Erdoğan beklagt Hinhaltetaktik Brüssels*, „Süddeutsche.de” z 11.11.2010.
- Erdoğan und Merkel loben Integrationserfolge*, „SWR.de” 2.11.2011, <http://www.swr.de/international/de/-/id=233334/nid=233334/did=8819264/lpko4/index.html>.
- Erdoğan verlangt Entschuldigung von Kanzlerin Merkel*, „Welt-Online” z 15.01.2011.
- Erdoğan verlangt mehr deutsche Unterstützung für EU-Beitritt der Türkei*, „Der Westen” z 2.11.2011, <http://www.derwesten.de/politik/erdogan-verlangt-mehr-deutsche-unterstuetzung-fuer-eu-beitritt-der-tuerkei-id6038225.html>.
- EU bleibt das Ziel der Türkei*, „Der Tagesspiegel” 19.09.2011, <http://www.tagesspiegel.de/politik/staatspraesident-abdullah-guel-eu-bleibt-das-ziel-der-tuerkei/4624818.html>.

- European Parliament resolution on Turkey's progress towards accession*, 27.09.2006, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2006-0381>.
- FDP fällt nach Lindner-Rücktritt auf zwei Prozent*, „Bilde.de“ 21.12.2011, <http://www.bild.de/politik/inland/fdp/neue-forsa-umfrage-fdp-faellt-nach-lindner-ruecktritt-wieder-auf-zwei-prozent-21686144.bild.html>.
- Franzosen und Deutsche klar gegen EU-Beitritt der Türkei*, „Spiegel Online“ z 13.12.2004.
- Fried N., *Türkei-Frage spaltet Union*, „Süddeutsche.de“ z 8.10.2010
- Gül fordert Integration und lobt Özil*, „Online Focus“ z 16.10.2010.
- „Irreparable Wunden“ zwischen Türkei und Frankreich*, „Welt-Online“ z 22.12.2011.
- Kalnoky B., *Kulturell kompatibel? Die Rolle der Religion für den Beitritt in die EU*, „Das Parlament“, nr 30–31 z 26.07.2010.
- Kamann M., *Özdemir sieht Signal für EU-Beitritt der Türkei*, „Welt-Online“ z 22.10.2010.
- Niemcy intensyfikują relacje niemiecko-tureckie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Best OSW, 13.10.2010.
- Niemcy – Turcja; Ostra krytyka wobec Erdogana*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Best OSW, 20.02.2008.
- Nur die Hälfte vertraut Wulff noch*, „Der Tagesspiegel“ z 27.12.2011, <http://www.tagesspiegel.de/politik/wegen-kreditaaffaere-nur-die-haelfte-vertraut-wulff-noch/5995862.html>.
- Papadopoulos: Türkei muß Zypern vor Beitrittsverhandlungen anerkennen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ z 13.12.2004.
- Politically incorrect*, <http://www.pi-news.net/2009/06/zdf-entfernt-online-umfrage-ueber-tuerkei-beitritt/>.
- Poirier Agnès, *Sarkozy should leave the Armenian genocide to the historians*, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/dec/23/nicolas-sarkozy-armenian-genocide?INTCMP=SRCH>.
- Pörzgen Gemma, *Vertiefte Beziehungen zur Türkei. Die schwarz-gelbe Koalition setzt vorsichtig neue Akzente*, „Das Parlament“, nr 45 z 2.11.2009.
- Reformen aber wenig Fortschritte*, <http://www.tagesschau.de/ausland/tuerkei/370.html>.
- Schröder G., *Ohne die Türkei versinkt die EU im Mittelmaß*, „Welt-Online“ z 3.05.2010.
- Sirleschtov A., Meier A., *Neue Perspektive*, „Tagesspiegel“ z 8.10.2010, <http://www.tagesspiegel.de/politik/neue-perspektive/1951778.html>.
- Steinbach Udo, Cremer Jan, *Die Türkei in der EU: Heftiger Ausschlag des Stimmungsbarmeters*, 17.06.2006, Bundeszentrale für politische Bildung, Themen

- Türkei und EU, http://www.bpb.de/themen/X6T9KK,0,0,Die_T%FCrkei_in_der_EU%3A_Heftiger_Ausschlag_des_Stimmungsbarometers.html.
- Streit um Völkermord: *Die Türkei reagiert gereizt*, <http://www.tagesspiegel.de/politik/franzoesisches-genozid-gesetz-streit-um-voelkermord-die-tuerkei-reagiert-gereizt/5992972.html>.
- Szymański A., *Między Islamem a Kemalizmem. Problem demokracji w Turcji*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008.
- Turcja zabiega o pogłębienie współpracy z Azerbejdżanem*, Ośrodek Studiów Wschodnich, „Tydzień na Wschodzie”, 18.08.2010.
- „*Turkey 2010 Progress Report*”, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf.
- Umfrage: EU-Beitritt der Türkei? Fast 75 Prozent der Deutschen dagegen*, „ShortNews” z 18.07.2005, <http://www.shortnews.de/id/581860/Umfrage-EU-Beitritt-der-Tuerkei-Fast-75-Prozent-der-Deutschen-dagegen>.
- Umfrage: Wulff soll Türkei keine Hoffnung auf EU-Beitritt machen*, „News-item.de” z 17.10.2010, <http://www.news-item.de/>.
- Westerwelle: Türkei-Beitritt nicht ausschließen*, „Junge Freiheit” z 22.10.2010.
- Wiegel M., *Ankara droht Paris wegen seiner Armenien-Politik*, „FAZ-NET” z 21.12.2011.

STRESZCZENIE

Jedną z kluczowych dyskusji politycznych toczonych obecnie w Republice Federalnej Niemiec (RFN) jest ta o sytuacji muzułmańskich imigrantów w Niemczech, pochodzących w większości z Turcji. Łączy się ona z drugą, równie istotną, o celowości poszerzenia Unii Europejskiej o Turcję. Polityka niemiecka wobec przystąpienia Turcji do UE znajduje się w trudnym punkcie. Przytłaczająca większość obecnej koalicji rządzącej w RFN jest przystąpieniu niechętna. Jedyne minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle starał się zajmować elastyczniejsze stanowisko, ale obecnie stracił polityczne znaczenie. Otwarte pozostaje pytanie, jakiej zmianie ulegnie ta polityka, jeżeli – co bardzo prawdopodobne – po wyborach 2012 dojdzie do zmiany koalicji rządzącej. W społeczeństwie dominują nastroje niechętnie wobec Turcji, a widać to silnie w obecnie opozycyjnej SPD. Wątpliwe jest zatem, czy socjaldemokracja forsować będzie rozwiązanie odrzucane przez około 2/3 społeczeństwa i dzielące także jej członków.

SUMMARY

One of the key political discussions taking place in the Federal Republic of Germany at present is the one on the situation of Muslim immigrants coming mainly from Turkey. It is connected with another, equally important one on the purpose to enlarge the European Union with Turkey. German policy towards Turkey's accession to the European Union is at a difficult point. The overwhelming majority of the present government coalition in Germany is against that accession. Only the Minister of Foreign Affairs, Guido Westerwelle, tried to adopt a more flexible attitude but at present he has lost political importance. There is an open question how this policy will change if – what is very probable – after 2012 election the government coalition changes. The dominating attitudes of the society towards Turkey are unfriendly and it is also a very strong feeling in the opposition party – SPD. Therefore, it is really doubtful whether Social Democrats will insist on the solution that two thirds of the German society reject and that also makes the party members divided.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Одной из ключевых политических дискуссий, имеющих место в настоящее время в Федеративной Республике Германии (ФРГ), является обсуждение ситуации мусульманских иммигрантов в Германии, в большинстве своём имеющих турецкое происхождение. Она связана с другой, также существенной – о целесообразности расширения Европейского Союза за счёт Турции. Политика Германии в отношении вступления Турции в ЕС находится в сложном состоянии. Подавляющее большинство правящей коалиции в ФРГ с неохотой смотрит на вступление Турции. Только министр иностранных дел Guido Westerwelle старался придерживаться гибкой позиции, но в настоящий момент потерял политическую значимость. Остаётся открытым вопрос, какие изменения претерпит эта политика, если – что кажется достаточно правдоподобным – после выборов 2012 дойдет до смены правящей коалиции. В обществе преобладают настроения неприязни по отношению к Турции, это также сильно заметно в оппозиционной в настоящее время СПД. Поэтому сомнительно, что социалдемократы будут выдвигать решения, не принимаемые почти 2/3 общества и разделяющие также её членов.

Zygmunt Janiec

WSPÓŁPRACA ZAMIAST INTEGRACJI. BRYTYJSKIE ZMAGANIA Z TRAKTATAMI RZYMSKIMI

Wielka Brytania bezsprzecznie należy do grupy starych państw europejskich. Jest jednak państwem bardzo specyficznym, różniącym się pod wieloma względami od państw kontynentalnej Europy. Istotne różnice występują zarówno w dziedzinie gospodarczej, jak i kulturowej. Brytyjczycy zbudowali największe imperium kolonialne i ponad dwa wieki kontrolowali główne szlaki komunikacji morskiej. Wielka Brytania była pierwszym prawdziwie światowym mocarstwem. Brytyjskie imperium przekształcone stopniowo w brytyjską Wspólnotę Narodów (Commonwealth of Nations) wywarło istotny wpływ na kształtowanie politycznej świadomości Brytyjczyków. Względnie trwałym dziedzictwem imperium jest sieć różnorodnych więzów łączących Brytanię z byłymi koloniami (więzy gospodarcze, językowe, polityczne itp.). Nawet w dobie postkolonialnej ani Wielka Brytania, ani wiele byłych kolonii nie wykazują zainteresowania radykalnym zerwaniem starych powiązań.

Już w trakcie II wojny światowej Wielka Brytania uzyskała status uprzywilejowanego sojusznika Stanów Zjednoczonych. Zjawisko to jest znane pod nazwą specjalnych stosunków anglo-amerykańskich. Oznacza uprzywilejowany system współpracy politycznej i wojskowej (bieżące konsultacje, dostęp do ważnych polityków amerykańskich, współpraca wywiadowcza, możliwość zakupu najnowszego amerykańskiego uzbrojenia, wspieranie ważnych operacji wojskowych – Falklandy, Irak, Afganistan). Uprzywilejowany status Wielkiej Brytanii w USA wzmacnia jej pozycję międzynarodową. Żaden z liczących się polityków brytyjskich niezależnie od przynależności partyjnej nie zamierzał i nie pragnie osłabienia więzów anglo-amerykańskich.

Brytyjczyków od kontynentalnej Europy różni również wiele norm kulturowych. Przede wszystkim jest to system prawny (prawo zwyczajowe, rola precedensów w orzecznictwie i prawodawstwie) oraz kultura polityczna (umiarkowanie).

i rozważa w polityce, poszanowanie dobrych zwyczajów, służebny stosunek do polityki, niechęć do nadmiernej formalizacji życia społeczno-politycznego, ocena instytucji nie tylko od strony funkcjonalnej, ale również i ekonomicznej). Różnice kulturowe wbrew pozorom odgrywały i nadal odgrywają ważną rolę w brytyjskim stanowisku wobec różnorodnych projektów integracji europejskiej.

Wymienione wyżej uwarunkowania przez wiele lat wywierały liczący się wpływ na stanowisko Wielkiej Brytanii wobec kontynentalnych projektów integracyjnych. Ponadnarodowa integracja europejska, realizowana zgodnie z federacyjnym czy funkcjonalnym modelem, nie odpowiadała interesom brytyjskim. Z tej przyczyny przez wiele lat politycy brytyjscy starali się ograniczyć jej praktyczne znaczenie. Już od słynnego Kongresu Haskiego (7–11 maja 1948) niezmienną cechą brytyjskiej odpowiedzi na przeróżne projekty integracyjne kontynentalnych polityków europejskich była koncepcja współpracy suwerennych państw. Aż do 1955 r. Wielka Brytania dość skutecznie oddziaływała na przebieg zachodnioeuropejskiej integracji. Zdołała nie dopuścić do przekształcenia tzw. planu Marshalla (Europejskiego Programu Odbudowy) w załączkową instytucję integracyjną. Udało jej się również zapobiec powstaniu autentycznie europejskiego parlamentu, mającego stanowić siłę motoryczną integracji europejskiej (była to jedna z głównych uchwał wspomnianego Kongresu Haskiego). Ku rozczarowaniu europejskich federalistów w wyniku obstrukcji brytyjskiej nie doszło do powołania autentycznego parlamentu europejskiego. Zamiast tego w maju 1949 r. w Londynie utworzono quasi integracyjną organizację o nazwie Rada Europy.

Z wielu inicjatyw integracyjnych podjętych przez kontynentalne państwa Europy Zachodniej u progu lat pięćdziesiątych ubiegłego stulecia, tylko jedna zakończyła się sukcesem. Był to projekt utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS) nazywany planem Schumana.

Inne przedsięwzięcia integracyjne (plan Plevena – projekt ponadnarodowej Europejskiej Wspólnoty Obronnej – EWO, uzupełniony o plan utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej – EWP) zakończyły się niepowodzeniem. Wydarzenia te zrodziły u polityków brytyjskich przekonanie o niskiej zdolności państw zachodnioeuropejskich do utworzenia w najbliższych latach instytucji integracyjnych. Jak się niebawem okazało było to przeświadczenie błędne. Wbrew brytyjskim ocenom i przyjętym na tej podstawie wnioskom praktycznym już wkrótce po upadku planu Plevena kontynentalni politycy na czele z J. Monnet wszczęli przygotowania do nowych przedsięwzięć integracyjnych. Tym razem zakończyły się one pełnym sukcesem, czego dowodem było podpisanie traktatów rzymskich, czyli umów powołujących do życia dwie

nowe europejskie organizacje integracyjne. Była to Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom). Mało znana w opracowaniach na temat integracji europejskiej batalia o ich podpisanie, ratyfikację i wprowadzenie w życie wykazała, że od tego czasu Wielka Brytania nie była już w stanie skutecznie kontrolować polityki państw europejskich dążących do utworzenia w Europie Zachodniej prawdziwie integracyjnych instytucji. Analiza brytyjskich zmagania z traktatami rzymskimi jest głównym przedmiotem niniejszego artykułu.

§ 1. EUROPEJSKA WSPÓLNOTA GOSPODARCZA, EURATOM

Po dotkliwej porażce kontynentalnych federalistów, czego świadectwem był upadek Planu Plevena i projektu utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej, Wielka Brytania początkowo nie przywiązywała większej wagi do podjętych na kontynencie już wiosną 1955 r. nowych wysiłków na rzecz integracji Europy Zachodniej. Były to: rezolucja Zgromadzenia EWWS z 14 maja 1955 r., memorandum krajów Beneluksu z 20 maja 1955 r. adresowane do pozostałych krajów EWWS oraz odrębne memorandum rządów RFN i Włoch wspierające inicjatywę krajów Beneluksu. Rezolucja Zgromadzenia EWWS wzywała ministrów spraw zagranicznych państw kontynentalnej „szóstki” (Francja, Republika Federalna Niemiec, państwa Beneluksu i Włochy) do zwołania międzynarodowej konferencji z zadaniem wypracowania nowych układów mających rozszerzyć rozwiązania integracyjne w dziedzinie węgla i stali na inne obszary życia gospodarczego. Kraje Beneluksu w swoim memorandum postulowały, aby na mającej się wkrótce odbyć w Messynie konferencji ministrów spraw zagranicznych krajów EWWS przedyskutowano kwestie ogólnej integracji w dziedzinach transportu i energii atomowej. Memorandum Włoch i RFN nie różniło się zasadniczo od projektu krajów Beneluksu¹, Politycy brytyjscy początkowo nie reagowali na nowe inicjatywy integracyjne, oczekując na ich dalszy rozwój. Pierwsza oficjalna reakcja brytyjska miała miejsce dopiero wówczas, gdy państwa członkowskie EWWS zaprosiły rząd brytyjski do wzięcia udziału w pracach tzw. Komitetu Spaaka. Był to organ ekspercki powołany przez ministrów spraw zagranicznych państw EWWS na konferencji w Messynie. Jego zadaniem było wstępne przygotowanie koncepcji prac nad traktatem mającym obejmować kwestię ogólnej

¹ Zob. teksty dokumentów w: *Chronique de Politique Etrangere* z maja 1955 r., vol. VIII, nr 5, s. 510–511 i 526–553.

integracji gospodarczej Europy Zachodniej oraz wspólnych przedsięwzięć w sferze transportu i energii atomowej². Rząd brytyjski, udzielając odpowiedzi na wspomniane zaproszenie, nie wypowiedział się jednoznacznie za lub przeciw tej inicjatywie. Dał przy tym jasno partnerom kontynentalnym do zrozumienia, że dla Wielkiej Brytanii, kraju różniącego się poważnie pod względem gospodarczo-politycznym od reszty państw zachodnioeuropejskich, integracja ma problematyczną wymowę. Z tej przyczyny państwa kontynentalnej „szóstki”, rozważając realizację nowego zamierzenia integracyjnego, powinny uwzględniać również interesy innych krajów, które mogą ponieść straty gospodarcze w związku z ustanowieniem wspólnego rynku. Wyraził także nadzieję, że Komitet Spaaka zechce uwzględnić dotychczasowy stan współpracy państw zachodnioeuropejskich, jak np. istnienie i osiągnięcia OEEC i nie będzie zmierzał do duplikowania pracy innych już istniejących organizacji Europy Zachodniej. Wyrażając powyższe zastrzeżenia i obawy, rząd brytyjski postanowił wydelegować do Komitetu Spaaka swojego przedstawiciela. Nie oznaczało to zgody na uczestnictwo Wielkiej Brytanii we wspólnym rynku, lecz miało stanowić gwarancję, że Komitet Spaaka, opracowując szczegółowo zasięg i mechanizm dalszej integracji Europy Zachodniej, uwzględni interesy brytyjskie³.

W trakcie obrad Komitetu Spaaka (9 lipca 1955–21 kwietnia 1956 r.) rząd brytyjski nie zmienił swojej negatywnej oceny szans powodzenia inicjatywy kontynentalnej „szóstki”. Przedstawiciel brytyjski w Komitecie miał przede wszystkim śledzić bezpośrednio przebieg dyskusji delegatów krajów kontynentalnych w celu bliższego zapoznania się z możliwością realizacji nowej inicjatywy integracyjnej. Z tego powodu nie podejmował żadnych poważniejszych prób politycznego, bezpośredniego oddziaływania na jej przebieg. Biorąc aktywny udział w dyskusjach dotyczących zagadnień szczegółowych i technicz-

² Opierając się na wspomnianych propozycjach integracyjnych (Zgromadzenia EWWS, rządów krajów Beneluxu, RFN i Włoch), ministrowie spraw zagranicznych kontynentalnej „szóstki” uzgodnili w Messynie, że należy przedsięwziąć dalsze kroki w kierunku zjednoczenia Europy Zachodniej. Przygotowanie szczegółowych propozycji powierzono Międzyrządowemu Komitetowi Ekspertów, któremu przewodniczył znany polityk belgijski Paul Henri Spaak. Od jego nazwiska Komitet Ekspertów nosi nazwę Komitetu Spaaka. Pełny tekst Rezolucji Messyńskiej w: *Documents on International Affairs 1955*, London 1958, s. 163–166.

³ Zob. list Macmillana z 1 lipca 1955 r. zamieszczony w: *Correspondence arising out of the Meeting of the Foreign Ministers of the Governments of Belgium, France, the Federal Republic of Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands held at Messina on 1–2 June 1955*, London (HMSO), July 1955, Cmd. 9525, s. 10. Por. H. Macmillan, *Riding the Storm*, London–Melbourne–Toronto 1971, s. 68–69.

nych, unikał takich wypowiedzi, które w sposób jednoznaczny mogłyby być uznane za wyraz aprobującego lub negatywnego stosunku Wielkiej Brytanii do projektu utworzenia wspólnego rynku⁴. Inny przebieg miała natomiast dyskusja na szczepku rzeczoznawców. Tu już na samym początku ujawniły się znaczne rozbieżności stanowisk ekspertów brytyjskich i ich odpowiedników z krajów EWWS. Dotyczyły one zarówno kwestii formalnych, jak i technicznych. Strona brytyjska przekonywała, że inicjatywa krajów kontynentalnych powinna zostać zrealizowana w postaci strefy wolnego handlu, a nie unii celnej. Brytyjczycy starali się przekonać rzeczoznawców z krajów kontynentalnych, że strefa wolnego handlu będzie dla Europy Zachodniej rozwiązaniem korzystniejszym niż unia celna. Argumentowano, że instytucje strefy nie wymagają daleko idących zmian w dotychczasowej polityce celnej i pozwolą uniknąć poważniejszych zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarek narodowych, co będzie nieuchronnym następstwem realizacji unii celnej. Przekonywano, że ten aspekt zagadnienia ma szczególne znaczenie dla takich krajów jak Wielka Brytania, której system taryfowy zawiera szeroki margines preferencyjnego traktowania niektórych towarów. Z powyższych względów sugerowano potraktowanie sprawy ostatecznego ustalenia reżimu celnego wobec krajów trzecich jako kwestii otwartej⁵. Innym przedmiotem rozbieżnych stanowisk ekspertów była rola OEEC w procesie integracji zachodnioeuropejskiej. Brytyjczycy, zgodnie z wcześniej wyrażonym stanowiskiem ich rządu, starali się wykazać, że już istniejąca OEEC powinna stanowić punkt odniesienia dla wszystkich dalszych przedsięwzięć w sferze integracji gospodarczej Europy Zachodniej. W myśl stanowiska brytyjskiego, podejmując nowe inicjatywy integracyjne w Europie, należy przede wszystkim starać się wykorzystać w maksymalnym stopniu instytucje już funkcjonującej OEEC. Jako przykład podawano ogromne zasługi tej organizacji w dziedzinie likwidacji ograniczeń ilościowych w handlu europejskim. Starano się dowieść, że OEEC już ma ogromne zasługi na odcinku likwidacji ograniczeń ilościowych i dlatego proponowano, aby te kwestie całkowicie pozostawić w zakresie jej kompetencji⁶.

Brytyjskie sugestie dotyczące przyznania OEEC pierwszoplanowej roli w realizacji zamierzeń integracyjnych europejskiej „szóstki” nie osłabiły dążeń państw kontynentalnych do ustanowienia nowych, ambitnych instytucji integracyjnych w Europie Zachodniej. Zatem już w grudniu 1955 r. dotychczasowe

⁴ P.H. Spaak, *Combats Inacheves*, vol. II, Paris 1966, s. 73.

⁵ M. Camps, *Britain and the European Community 1955–1963*, London–Princeton 1964, s. 34–44. Por. Ch. Gifford, *The Making of Eurosceptic Britain. Identity and Economy in a Post-Imperial State*, ASHGATE, Burlington 2008, s. 35–37.

⁶ M. Camps, op. cit., s. 46.

brytyjskie próby oddziaływania na przebieg dyskusji w Komitecie Spaaka okazały się nieefektywne. W krótkim czasie rząd brytyjski przekonał się, że kraje kontynentalne nie uległy brytyjskiej perswazji i naciskom, przystępując do omawiania politycznych aspektów zamierzonych przedsięwzięć integracyjnych w sferze gospodarczej. Doprowadziło to do zmiany taktyki brytyjskiej. Od tej pory w wystąpieniach oficjalnych nie ukrywano, że Wielka Brytania nie będzie mogła przyłączyć się do nowych inicjatyw integracyjnych, które jak wykazuje przebieg dyskusji w Komitecie Spaaka, poważnie skomplikują stosunki gospodarczo-polityczne w Europie Zachodniej. Swego rodzaju ostrzeżeniem było ferowanie przez przedstawicieli rządu brytyjskiego opinii o dążeniu państw EWWS do utworzenia ekskluzywnego ugrupowania gospodarczego, zagrażającego OEEC i innym już istniejącym organizacjom europejskim. W opiniach tych otwarcie wyrażano obawy, że utworzenie wspólnego rynku zawężonego do sześciu państw doprowadzi do dyskryminacyjnego traktowania przez te państwa innych państw członkowskich OEEC (ex.m. – przemówienie H. Ellis-Reesa w Radzie OEEC – 16 grudnia 1955 r. i H. Macmillana w Radzie Unii Zachodnioeuropejskiej – 14 grudnia 1955 r.)⁷. W celu zapobieżenia takiemu obrotowi wydarzeń 6 grudnia 1955 r. Wielka Brytania zaproponowała, aby w ramach instytucjonalnych OEEC przedyskutować wszystkie problemy, jakie mogą powstać w związku z programem utworzenia wspólnego rynku. Wydaje się, że była to próba nakłonienia „szóstki” do przystosowania jej zamierzeń integracyjnych do założeń i ram instytucjonalnych OEEC. Podobną wymowę miało tajne memorandum brytyjskie z 19 grudnia 1955 r. przesłane rządowi RFN, sugerujące, by skłonił on swych partnerów z Komitetu Spaaka do przeniesienia dyskusji na forum OEEC⁸. Innym, bardzo wymownym wyrazem brytyjskiej dezaprobaty dla koncepcji zachodnioeuropejskiego wspólnego rynku było wycofanie przedstawiciela Wielkiej Brytanii z Komitetu Spaaka (grudzień 1955 r.).

W grudniu 1955 r. rząd brytyjski zmodyfikował zatem swe stanowisko wobec zamierzeń integracyjnych państw EWWS z indyferentnego na negatywne. Nie podjął jednak zdecydowanej i otwartej próby przeciwdziałania utworzeniu wspólnego rynku, ponieważ w dalszym ciągu nie miał pewności,

⁷ Obszerne omówienie przemówienia Hugh Ellis-Reesa, brytyjskiego przedstawiciela w Radzie OEEC, wygłoszonego w dniu 6 grudnia 1955 r. zamieszczają: R. Mayne, *The Recovery of Europe: From Devastation to Unity*, London 1970, s. 250; H.J. Heiser, *British Policy with regard to the Unification affords on the European Continent*, Leyden 1959, s. 98–99 (w tym opis przemówienia H. Macmillana w Radzie UZE wygłoszonego 14 grudnia 1955 r.).

⁸ P.H. Spaak, op. cit., s. 74–79.

czy przedsięwzięcie to zakończy się sukcesem⁹. Dopiero w lutym 1956 r., w trakcie rozmów premiera A. Edena i nowego ministra spraw zagranicznych S. Lloyda z administracją USA przekonano się, że Stany Zjednoczone zamierzają udzielić inicjatywie z Messyny takiego samego poparcia jakiego udzieliło EWO. Zdając sobie sprawę, iż poparcie USA będzie „uporczywe i ambarasujące” dla Wielkiej Brytanii, postanowiono (podobnie jak po upadku koncepcji EWO) przystąpić do opracowania własnej odpowiedzi na wyzwanie krajów kontynentalnych¹⁰. Zdano sobie bowiem sprawę, że niesłabnące poparcie Stanów Zjednoczonych dla ponadnarodowych inicjatyw integracyjnych w Europie Zachodniej wzmacnia – i to istotne – szanse sukcesu planu utworzenia wspólnego rynku. Alternatywa ta miała dotyczyć wyłącznie koncepcji rozszerzenia i pogłębienia integracji gospodarczej. Integracja w sektorze energetyki atomowej miała dla Brytyjczyków zdecydowanie mniejsze znaczenie niż wielosektorowa integracja w ramach EWG. Projekt utworzenia Euratomu obejmował wyłącznie wąską dziedzinę gospodarki, gdzie Wielka Brytania w sferze badań i ich praktycznego zastosowania zdecydowanie wyprzedzała państwa kontynentalne. Nie musiała się zatem obawiać, że interesy brytyjskie zostaną poważnie zagrożone w wyniku utworzenia przez kraje EWWS poolu atomowego. Istniejąca przewaga Wielkiej Brytanii w dziedzinie badań jądrowych stwarzała ponadto realne szanse poszerzenia rynku zbytu na brytyjskie reaktory i paliwo jądrowe. Dlatego już w lutym 1956 r. brytyjski ambasador w Paryżu G. Jebb poinformował rząd francuski, że Wielka Brytania nie ma poważniejszych zastrzeżeń odnośnie do Euratomu i zamierza nawiązać z nim współpracę¹¹. Oznaczało to zmianę poprzedniego stanowiska, w myśl którego państwa zachodnioeuropejskich powinny realizować współpracę w dziedzinie badań nad energią atomową wyłącznie w strukturach instytucjonalnych OEEC¹². W ramach taktyki niezbędnych ustępstw pogodzone się z projektem

⁹ H. Macmillan, op. cit., s. 70–71.

¹⁰ Ibidem, s. 74–75. Por. Ch. Gifford, *The Making of Eurosceptic Britain. Identity and Economy in a Post-Imperial State*, ASHGATE, Burlington 2008, s. 35–37.

¹¹ „Financial Times” z 13 lutego 1956 r., wg: M. Camps, *Britain...*, op. cit., s. 53.

¹² Bezpośrednio po Konferencji Messyńskiej rząd brytyjski stał na stanowisku, że utworzenie poolu atomowego nie jest celowe. Państwa zachodnioeuropejskie powinny współpracować w tej dziedzinie w ramach OEEC. Na wniosek rządu brytyjskiego Rada OEEC w dniu 10 czerwca 1955 r. powołała specjalną grupę roboczą z zadaniem zbadania „zakresu, form i metod” współpracy państw członkowskich w dziedzinie badań nuklearnych. Po raporcie grupy roboczej w styczniu 1956 r. dało się zaobserwować pierwszą zmianę stanowiska brytyjskiego. Już w lutym 1956 r. Wielka Brytania wycofała się z tezy o OEEC jako jedynym właściwym forum współpracy państw zachodnioeuropejskich w badaniach nuklearnych. Zastąpiono ją twierdzeniem o potrzebie współpracy

utworzenia poza OEEC odrębnej organizacji sektorowej. Nie było to jednak równoznaczne z akceptacją członkostwa w Euratomie. Główną przeszkodą przeciwko przystąpieniu były ponadnarodowe cechy Euratomu. Brytyjczycy, mając zagwarantowane dostawy uranu na podstawie dwustronnych umów zawartych z Kanadą i Unią Południowoafrykańską, nie byli zainteresowani w uzależnianiu się pod tym względem od decyzji ponadnarodowych organów Euratomu. Inną liczącą się przeszkodą były dwustronne porozumienia o współpracy atomowej Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych, gwarantujące stronie brytyjskiej uprzywilejowany dostęp do amerykańskich informacji atomowych. Uwzględniając amerykański potencjał i zaawansowanie USA w sferze technologii nuklearnej, Wielka Brytania była bardziej zainteresowana podtrzymaniem i rozszerzeniem współpracy amerykańsko-brytyjskiej niż partycypacją w Euratomie¹³. W przeciwieństwie do koncepcji wspólnego rynku, projekt poolu atomowego nie był traktowany przez Wielką Brytanię jako zagrożenie dla jej istotnych interesów w Zachodniej Europie. Z tej przyczyny w miarę szybko udzielono mu umiarkowanego poparcia i uznano, że interesy brytyjskie w tej dziedzinie zostaną w wystarczającym stopniu zagwarantowane w drodze zawarcia bilateralnych porozumień o współpracy, co zrealizowano w późniejszym okresie¹⁴.

§ 2. BRYTYJSKI PROJEKT STREFY WOLNEGO HANDLU PAŃSTW OEEC

Wkrótce po wspomnianej wcześniej wizycie brytyjskiego premiera H. Macmillana i ministra S. Lloyda w Stanach Zjednoczonych, rząd brytyjski powołał grupę ekspertów, powierzając jej zadanie opracowania kilku wersji brytyjskiej reakcji na ewentualny sukces planu EWG. Z opublikowanych dotychczas informacji wynika, że eksperci otrzymali instrukcję opracowania kilku alternatywnych planów nowych organizacji gospodarczych o zasięgu atlantyckim

„szóstki” z resztą państw OEEC na tym odcinku. W następstwie tego Rada OEEC w dniu 20 grudnia 1957 r. podjęła decyzję o utworzeniu od 1 lutego 1958 r. Europejskiej Agencji Energii Nuklearnej. Zob. *Documents on International Affairs 1957*, London 1960, s. 455–456; Ch. Layton, *European Advanced Technology. A Programme for Integration*, London 1969, s. 78; R. Mayne, *The Recovery...*, op. cit., s. 250.

¹³ M. Curtis, *Western European Integration*, New York 1965, s. 225.

¹⁴ Wielka Brytania w lutym 1955 r. podpisała porozumienie o współpracy z Euratomem (zaopatrzenie w materiały rozszczepialne, wymiana informacji naukowych i personelu). Zob. M. Curtis, op. cit., s. 235; W.J. Swift (ed.), *Great Britain and the Common Market 1957–69*, New York 1970, s. 50.

i zachodnioeuropejskim¹⁵. Można zatem z tego wywnioskować, że już wówczas wykluczono opcję przystąpienia do EWG, aczkolwiek na zewnątrz rząd brytyjski nie wypowiadał się w tej sprawie. W tym względzie oficjalnie zajmowano dwuznaczną postawę, a prace komitetu ekspertów utrzymywane były w ścisłej tajemnicy. Wiosną 1956 r. w brytyjskich kołach rządowych w dalszym ciągu dominowało przekonanie, że próby utworzenia zachodnioeuropejskiego wspólnego rynku mogą zakończyć się niepowodzeniem. Nie wierzono w możliwość pogodzenia rozbieżnych interesów gospodarczych Francji i RFN¹⁶. Nie mając pewności co do ostatecznego efektu inicjatywy podjętej w Messynie, przy dezaktualizacji negatywnych metod oddziaływania na „szóstkę” (ze względu na USA) przyjęto zatem, aż do czasu wyjaśnienia się sytuacji na kontynencie, postawę wyczekującą. Dopiero latem 1956 r., gdy Komitet Spaaka już zakończył pracę, rząd brytyjski dokonał ostatecznego wyboru własnej, konstruktywnej odpowiedzi na wyzwanie integracyjne sześciu państw zachodnioeuropejskich. Był nią tzw. plan „G” wybrany spośród dziewięciu wariantów wypracowanych przez wspomnianą grupę rzeczoznawców¹⁷. Stanowił on podstawę jednolitego dokumentu rządowego, sporządzonego w lipcu 1956 r., w którym w sposób jednoznaczny i definitywny określono postępowanie rządu w przypadku sukcesu inicjatywy krajów kontynentalnych.

Przyjęcie planu „G” oznaczało, że rząd brytyjski ostatecznie wykluczył możliwość przystąpienia Wielkiej Brytanii do EWG, nazywanej również Wspólnym Rynkiem. W przeświadczeniu kół oficjalnych główną przeszkodą w przyjęciu członkostwa Wielkiej Brytanii w zachodnioeuropejskiej organizacji integracyjnej typu EWG był Commonwealth¹⁸. W tym okresie na kraje Commonwealthu przypadało jeszcze 46% całości brytyjskiego handlu zagra-

¹⁵ F.T. Blackaby (ed.), *British Economic Policy 1960–74*, Cambridge–London–New York–Melbourne 1978, s. 519.

¹⁶ Należy uznać, że pesymistyczny stosunek rządu brytyjskiego do planów integracyjnych kontynentalnej „szóstki” nie był w tym czasie całkowicie bezpodstawny. Warto wiedzieć, że w trakcie obrad Komitetu Spaaka uwidoczniły się istotne różnice interesów gospodarczych między państwami kontynentalnymi. Ich przewyżczenie było w dużym stopniu zasługą umiejętności dyplomatycznych P.H. Spaaka i rezultatem ustępstw poczynionych przez RFN na rzecz Francji. Sprzyjały temu również trudne do przewidzenia wcześniej wydarzenia zewnętrzne, tj. tzw. kryzys sueski i wypadki na Węgrzech (jesień 1956 r.).

¹⁷ Zob. tekst tego dokumentu w: H. Macmillan, op. cit., Appendix One, s. 753–754. Por. W. Kaiser, *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration, 1945–63*, Macmillan, Basingstoke 1966, s. 88–92.

¹⁸ H. Macmillan, op. cit., s. 84; S. Greenwood, *Britain and European Integration Since the Second World War*, Manchester University Press, Manchester 1996, s. 8.

nicznego, podczas gdy na europejską „szóstkę” tylko 14%¹⁹. W państwach Commonwealthu towary brytyjskie korzystały z preferencji celnych. W tym czasie Wielka Brytania nie była skłonna do rezygnacji z pozostałości wprowadzonych jeszcze w 1932 r. preferencji imperialnych. Przyjęcie członkostwa w europejskiej unii celnej prowadziłoby nieuchronnie do likwidacji uprzywilejowanego traktowania towarów brytyjskich przez kraje Commonwealthu. Istniało małe prawdopodobieństwo, aby państwa Commonwealthu zgodziły się utrzymywać preferencje w stosunku do towarów brytyjskich, nie mając w zamian zagwarantowanego, uprzywilejowanego dostępu do rynku brytyjskiego²⁰. Nie było również szans, aby kraje EWG zgodziły się na istotniejsze ustępstwa wobec specyficznych interesów Wielkiej Brytanii, pozwalające jej pogodzić uprzywilejowany dostęp do rynku krajów Commonwealthu z reżimem celnym EWG. Nie ulega wątpliwości, że przystąpienie do EWG, która – jak można się było przekonać – już latem 1956 r. stawiała sobie daleko idące cele integracyjne w sferze gospodarczej oraz implicite także cele polityczne, osłabiłby istotnie całokształt brytyjskich powiązań gospodarczych z krajami Commonwealthu oraz pozycję polityczną Wielkiej Brytanii w tym ugrupowaniu. Rząd brytyjski natomiast zainteresowany był utrzymaniem jedności gospodarczo-politycznej Commonwealthu oraz pozycji lidera tej wielce oryginalnej Wspólnoty (Commonwealthu). Na Wyspach Brytyjskich Commonwealth nadal traktowano jako jeden z zasadniczych filarów mocarstwowej pozycji Wielkiej Brytanii. Stojąc zatem wobec konieczności dokonania wyboru między Commonwealthem i Europą Zachodnią, rząd brytyjski, a także społeczeństwo nie były skłonne opowiedzieć się jednoznacznie za Europą kosztem powiązań z Commonwealthem²¹. Za wykluczeniem akcesu do EWG przemawiał ponadto prawie całkowity brak w społeczeństwie szerszego poparcia dla idei ponadnarodowej integracji europejskiej. Inną przeszkodą było dążenie rządu do utrzymania specjalnych stosunków z USA²². Wprawdzie ze względów dyplomatycznych oficjalnie nie wspomiano o tym czynniku, lecz

¹⁹ „The Economist” z 30 maja 1959 r., cyt. za: H.C. Allen, *Anglo-American Predicament. The British Commonwealth the United States and European Unity*, London 1960, s. 52.

²⁰ Zob. „Hansard” z 26 listopada 1956 r., col. 37.

²¹ W brytyjskiej Izbie Gmin sprawę EWG podniesiono dopiero w lipcu 1956 roku. Uczynili to dwaj wybitni torysi (Robert Boothby, Geoffrey Rippon) wyrażający obawy czy Wielka Brytania nie zostanie wyłączona z procesów integracyjnych w Europie. Zob. R.J. Lieber, *British Politics and European Unity: Parties, Elites and Pressure Groups*, Berkeley–Los Angeles–London 1970, s. 25 i 138.

²² Zob. P. Gore-Booth, *With great truth and respect*, London 1974, s. 261. Por. R. Remwick, *Fighting with Allies: America and Britain in Peace and War*, Macmillan, London 1996, s. 272.

nie ulega wątpliwości, że odegrał on liczącą się rolę w podjęciu negatywnej decyzji w sprawie członkostwa w EWG. Brytyjscy politycy jeszcze wówczas sądzili, że przystąpienie do ponadnarodowej EWG zmniejszyłoby na dłuższą metę brytyjskie możliwości w zakresie bilateralnego kształtowania stosunków anglo-amerykańskich, co było istotne dla zachowania ich specjalnego charakteru. Od czasu zakończenia wojny rozszerzenie i pogłębienie tych stosunków było jednym z zasadniczych celów polityki zagranicznej Wielkiej Brytanii. Wielka Brytania w tym czasie przyjęła ambitny program rozwoju własnych sił nuklearnych²³, mających wzmocnić międzynarodową pozycję tego państwa. Dostęp do amerykańskiej technologii nuklearnej stwarzał szanse obniżenia ogólnych kosztów rozwoju brytyjskiej broni nuklearnej najnowszej generacji²⁴. Podtrzymanie współpracy nuklearnej wymagało natomiast bliskiej współpracy bilateralnej w sferze politycznej, co byłoby utrudnione w wyniku przystąpienia do zachodnioeuropejskiego ugrupowania integracyjnego, tym bardziej że trudno było wówczas przewidzieć jak daleko posunie się integracja polityczna państw kontynentalnych.

Przyjęta w planie „G” teza, że utworzenie Wspólnego Rynku zagrozi brytyjskim interesom gospodarczym i politycznym nie była bezpodstawna. Utworzenie unii celnej „szóstki” wraz z perspektywą ciągłego wzrostu powiązań integracyjnych w ramach EWG pogarszałoby konkurencyjność brytyjskich towarów na obszarze objętym unią celną. Korzyści wynikające ze wzrostu specjalizacji i tzw. efekt skali zwiększyłyby długofalowo ogólną pozycję gospodarczą państw EWG w świecie oraz konkurencyjność wspólnorynkowych towarów na rynkach trzecich. To zaś wpłynęłoby negatywnie na brytyjski eksport również poza obszarem EWG²⁵. Dodatkowym minusem byłby spadek atrakcyjności Wielkiej Brytanii w porównaniu z EWG, jako obszaru napływu amerykańskich inwestycji zagranicznych.

Plan „G” odzwierciedlał również opinię rządu brytyjskiego, że ewentualny sukces inicjatywy krajów-uczestników konferencji messyńskiej, wzmocni

²³ C.J. Bartelett, *The Long Retreat: A Short History of British Defence Policy 1945–70*, London 1972, s. 99–109; W.P. Snyder, *The Politics of British Defence Policy 1945–62*, Columbus, Ohio, 1964, s. 25; J. Dumbrell, *A special relationship: Anglo-American relations in the Cold War and After*, Palgrave Macmillan, London–New York 2001, s. 124–127.

²⁴ *Documents on International Affairs 1957*, London 1960, ss. 400–403; *Documents on International Affairs 1958*, London 1961, s. 361–369; A.J.R. Groom, *The United States and the British Deterrent*, [w:] *Yearbook of World Affairs 1964*, s. 75–76.

²⁵ *European Free Trade Area. A survey for industry*, Federation of British Industries, London 1957; *Britain and Europe. A study of the effects on British manufacturing industry of a free trade area and the Common Market*, The Economist Intelligence Unit, London 1958, s. 41.

ich pozycję polityczną wobec USA kosztem Wielkiej Brytanii oraz osłabi brytyjskie wpływy na kontynencie. Istotą planu „G” było to, iż w przypadku powodzenia inicjatywy integracyjnej krajów kontynentalnych, miał on zabezpieczyć brytyjskie interesy gospodarczo-polityczne w Europie Zachodniej, nie prowadząc do poważniejszego osłabienia pozaeuropejskich powiązań ekonomicznych i politycznych Wielkiej Brytanii. Przypominał przysłowiowe przygotowanie dwóch pieczeni na jednym ogniu. Przewidywał mianowicie utworzenie, równoległe z EWG, zachodnioeuropejskiej Strefy Wolnego Handlu (Free Trade Area – FTA) towarami przemysłowymi, obejmującej również EWG jako jedną część składową. Jego realizacja doprowadziłaby do eliminacji ceł i ograniczeń ilościowych w obszarze strefy, umożliwiając tym samym towarom brytyjskim konkurowanie na rynku EWG na takich samych zasadach jak towary wspólnorynkowe. Wyłączenie artykułów rolno-spożywczych z wolnego obrotu pozwoliłoby Wielkiej Brytanii utrzymać preferencje imperialne w sferze płodów i przetworów rolnych, nie stwarzając tym samym zagrożenia dla przywilejów, jakie brytyjskie towary przemysłowe miały na rynkach Commonwealthu²⁶. Swobodny i uprzywilejowany dostęp do brytyjskiego rynku rolnego miał bowiem zasadnicze znaczenie dla tych krajów Commonwealthu, które przyznały Wielkiej Brytanii preferencje handlowe²⁷. Preferencje w grupie wyrobów przemysłowych miały dla nich wówczas niewielkie znaczenie ze względu na ogólnie niski stopień ich uprzemysłowienia. W przypadku włączenia do strefy artykułów rolno-spożywczych, płody rolne krajów Commonwealthu musiałyby konkurować na rynku brytyjskim na tych samych zasadach co surowce i przetwory rolno-spożywcze krajów zachodnioeuropejskich. Z pewnością osłabiłoby to ich konkurencyjność na rynku brytyjskim, czym rząd brytyjski ani też organizacje zrzeszające brytyjskich przemysłowców nie były zainteresowane. Mogłoby to bowiem doprowadzić do ograniczenia preferencji, jakie towary brytyjskie posiadały na rynkach Commonwealthu. Z tego względu organizacje przedsiębiorców brytyjskich domagały się wyłączenia płodów rolnych ze strefy wolnego handlu²⁸. Podobne stanowisko zajmowały organizacje brytyjskich farmerów, którzy tradycyjnie popierali rządzącą wówczas Partię Konserwatywną²⁹. Organizacje farmerskie obawiały się, że w przypadku włączenia artykułów rolno-spożywczych do

²⁶ *European Free Trade Area: Survey for Industrialist*, Federation of British Industries, London 1957.

²⁷ M. Ouin, *The OEEC and the Common Market: Why Europe needs an economic union of seventeen countries*, Paris 1958, s. 26.

²⁸ R.L. Pfaltzgraff, *Britain Faces Europe*, Philadelphia 1969, s. 39–64.

²⁹ R.J. Lieber, op. cit., s. 197.

wolnego obrotu w strefie, nieuchronnie wzrosnie konkurencja na brytyjskim rynku rolno-spożywczym, co zagrozi ich interesom.

Strefa Wolnego Handlu miała również pewne niekorzystne implikacje dla mniej konkurencyjnych sektorów gospodarki brytyjskiej. W porównaniu jednak do ewentualnych strat związanych z utworzeniem wspólnego rynku, któremu nie towarzyszyłoby jednoczesne ustanowienie zachodnioeuropejskiej strefy wolnego handlu, byłyby to straty niewielkie³⁰. Plan Przemysłowej Strefy Wolnego Handlu państw OEEC był jednak obciążony znacznym ryzykiem politycznym. W brytyjskich kołach rządowych nie przywiązywano początkowo do tego większej wagi. Dominowało optymistyczne przekonanie, iż Wielka Brytania będzie w stanie bez większych przeszkód przeforsować swą koncepcję. Po wypracowaniu planu „G” istniała głównie kwestia pilnego śledzenia szans realizacji planu wspólnego rynku oraz doboru właściwej taktyki i momentu brytyjskiej reakcji na rozwój wydarzeń na kontynencie. Przedwczesne ujawnienie własnych zamierzeń, ujętych w formie konkretnej koncepcji działania, mogło zostać odczytane przez kraje kontynentalne jako brytyjska próba sabotowania ich przedsięwzięcia. Z tego powodu początkowo treść planu „G” utrzymywana była w ścisłej tajemnicy. Z oficjalnych wzmianek na ten temat wynikało jedynie, że rząd brytyjski nie podjął jeszcze ostatecznej decyzji co do ewentualnego członkostwa Wielkiej Brytanii we wspólnym rynku oraz analizuje inne warianty własnej strategii. Niezależnie od tego rząd brytyjski podjął wstępne, pośrednie próby przygotowania politycznego gruntu do realizacji planu FTA. Najistotniejszą z nich była – podjęta z inspiracji Wielkiej Brytanii³¹ – propozycja sekretarza generalnego OEEC R. Sergenta (lipiec 1956 r.), aby na forum OEEC rozważyć możliwość utworzenia zachodnioeuropejskiej strefy wolnego handlu, w której skład weszłaby również kontynentalna unia celna jako jednolita całość. Propozycja R. Sergenta, uzyskawszy silne i zdecydowane poparcie rządu brytyjskiego, została wstępnie zaakceptowana na forum OEEC. W dniu 19 lipca 1956 r. Rada OEEC powołała specjalną grupę roboczą (nr 17) pod przewodnictwem polityka belgijskiego J. Snoya, której powierzono zbadanie, czy od strony technicznej istnieje możliwość utworzenia takiej strefy³². W styczniu 1957 r. grupa Snoya przedstawiła raport zawierający pozytywną opinię w tej sprawie. Dopiero po tym

³⁰ H.H. Leisner, *The European Common Market and the British Industry*, „The Economic Journal” z czerwca 1958 r., s. 316.

³¹ M. Camps, op. cit., s. 98.

³² *Documents on International Affairs 1956*, London 1959, s. 698. Por. Z. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy)*, Temida 2, Białystok 2005, s. 783–784.

fakcie rząd brytyjski zdecydował się ujawnić swój plan pozostałym państwom OEEC. W lutym 1957 r. zaprezentował go w postaci memorandum, które merytorycznie nie różniło się od planu „G”. Zważywszy, że pomyślane ono było jako materiał do dyskusji, zawierało uszczegółowioną i rozszerzoną wersję wspomnianego planu. Uzasadniając oficjalnie powyższą inicjatywę dyplomatyczną, Wielka Brytania wyeksponowała czynnik natury obiektywnej, tj. konieczność eliminacji restrykcji handlowych w Zachodniej Europie. Innymi argumentami były: postęp w negocjacjach nad ustanowieniem EWG, rokujący perspektywę ich pełnego sukcesu, raport grupy Snoya, istnienie obiektywnych trudności (głównie Commonwealthu) uniemożliwiających jej przystąpienie do europejskiego wspólnego rynku, dążenie strony brytyjskiej do rychłego wszczęcia negocjacji w OEEC celem ustanowienia Europejskiej Przemysłowej Strefy Wolnego Handlu – EIFTA³³. W memorandum wyrażono pogląd, że ustanowienie EIFTA obejmującej możliwie jak najwięcej krajów Europy Zachodniej jest możliwe pod warunkiem wyłączenia z niej artykułów rolno-spożywczych. Kreowanie tak szerokiej strefy wolnego handlu miało przynieść korzyści gospodarcze całej Europie Zachodniej (efekty skali, przyśpieszenie wzrostu gospodarczego), jak i szerszej społeczności międzynarodowej. Miało być krokiem w kierunku ogólnościatowej liberalizacji wymiany towarowej³⁴. Zgodnie z treścią memorandum, proponowana strefa wolnego handlu powinna w zasadzie dotyczyć eliminacji podstawowych barier w handlu towarowym: ceł i ograniczeń ilościowych. Stanowisko to nie oznaczało, że rząd brytyjski lekceważył konieczność współpracy państw zachodnioeuropejskich w dziedzinie liberalizacji obrotu towarowego. Uznawano jednakże, iż szczegółowy zasięg i charakter tych regulacji należy negocjować w dalszej kolejności.

Wychodząc naprzeciw filozofii integracyjnej krajów kontynentalnych, rząd brytyjski w memorandum ograniczył się jedynie do zasugerowania możliwych środków, metod i dziedzin współpracy państw strefy. Miały one obejmować wielostronne porozumienia płatnicze, konsultacje w sprawach polityki gospodarczej i finansowej, współpracę w sferze polityki socjalnej, reglamentację przepływu kapitału, eksportu usług, migracji pracowników itp. Owa zbieżność stanowisk Wielkiej Brytanii i państw kontynentalnych dotyczyła wyłącznie postulowanych dziedzin wewnętrznej współpracy Europy Zachodniej. Nie obejmowała oczywiście kwestii harmonizacji zewnętrznej polityki handlowej i ujednoczenia systemów celnych, ponieważ to nie mieściło się w koncep-

³³ *A European Free Trade Area: United Kingdom Memorandum to the Organisation for European Economic Cooperation*, London 1957, HMSO, Cmnd. 72.

³⁴ *Ibidem*, s. 4.

cji strefy wolnego handlu. W przeciwieństwie do ponadnarodowych założeń wspólnego rynku, memorandum rządu brytyjskiego zawierało propozycję, aby mechanizm podejmowania decyzji w instytucjach strefy zawierał obowiązującą w OEEC zasadę jednomyślności. Co prawda przewidziano możliwość odejścia od tej zasady, ale pod warunkiem, że nie może to dotyczyć decyzji o zasadniczym znaczeniu oraz musi zostać jednoznacznie zdefiniowane w konwencji ustanawiającej strefę³⁵. Rząd brytyjski, poruszając w memorandum techniczny aspekt funkcjonowania strefy, opowiedział się za pełną eliminacją ceł i ograniczeń ilościowych na podobnych zasadach i metodach jak przy unii celnej. W sprawie definicji pochodzenia towarów proponował wykorzystanie tzw. kombinowanego systemu procesu i systemu procentowego³⁶.

Wbrew brytyjskim intencjom kontynentalni zwolennicy ponadnarodowej integracji odczytali memorandum jako próbę narzucenia „szóstce” jednostronnych rozwiązań, mających osłabić gospodarczo-polityczne znaczenie ich przedsięwzięcia. Wskutek takiej reakcji Rada OEEC, rozpatrując projekt przemysłowej strefy wolnego handlu, przyjęła rezolucję (13 luty 1957 r.), która tylko częściowo odzwierciedlała wyrażone w memorandum dążenia Wielkiej Brytanii. Powołując się na sprawozdanie specjalnej grupy roboczej nr 17 z dnia 10 stycznia 1957 r. i zobowiązania wynikające z GATT, postanowiła jedynie wszcząć negocjacje w celu określenia metod i środków, na których podstawie zdefiniuje się niezbędne instrumenty ustanowienia „Europejskiej Strefy Wolnego Handlu”. Nie było w niej zatem jednoznacznej akceptacji brytyjskiego projektu EIFTA. Ponadto w sprawie proponowanego przez Wielką Brytanię wyłączenia artykułów rolno-spożywczych ze strefy, we wspomnianej rezolucji Rady stwierdziła: „Rada zwraca specjalną uwagę na problem znalezienia sposobów mających zapewnić swobodny rozwój handlu artykułami rolno-spożywczymi w ramach Strefy, odpowiadający zasadzie równego traktowania wszystkich podmiotów”³⁷. Zatem brytyjska propozycja zawężenia strefy wyłącznie do towarów pochodzenia przemysłowego spotkała się z jednoznacznymi zastrzeżeniami ze strony innych krajów OEEC. Nie udało się wówczas Wielkiej Brytanii narzucić państwom OEEC własnej koncepcji strefy wolnego handlu. Brytyjskim sukcesem było jednak samo uruchomienie negocjacji w tej sprawie. Rada OEEC postanowiła bowiem powierzyć jej przewod-

³⁵ Ibidem, s. 8.

³⁶ R. Ławniczak, *Strefy Wolnego Handlu rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1974, s. 134.

³⁷ Tekst rezolucji w: *Negotiations for a European Free Trade Area: Documents Relating to the Negotiations from July 1956 to the December 1958*, London 1959, HMSO, Cmnd. 641, s. 8.

niczącemu, Brytyjczykowi P. Thorneycroftowi zadanie powołania specjalnych grup roboczych mających rozważyć wszystkie problemy związane z propozycją utworzeniem strefy. W następstwie tej decyzji na posiedzeniu w dniu 8 marca 1957 r. Rada powołała formalnie (zgodnie z propozycjami P. Thorneycrofta) trzy grupy robocze. Grupie nr 21 polecono przeanalizowanie aspektów technicznych Strefy. Grupa nr 22 miała zbadać problem włączenia rolnictwa do Strefy Wolnego Handlu, natomiast celem grupy nr 23 było przeanalizowanie problemów wiążących się z ewentualnym uczestnictwem w strefie krajów o niskim poziomie rozwoju³⁸.

Wkrótce po ustanowieniu wspomnianych grup roboczych, kraje „szóstki” podpisały (25 marzec 1957 r.) traktaty rzymskie ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – Euratom. Bez wątplenia była to dodatkowa okoliczność wzmacniająca brytyjską determinację rychłego utworzenia strefy wolnego handlu. Wielka Brytania powodując się obawami, że postanowienia traktatów rzymskich mogą wejść w życie bez paralelnego utworzenia strefy wolnego handlu Europy Zachodniej, pragnęła wykorzystać okres między podpisaniem traktatów a ich ratyfikacją do uzyskania od krajów EWG konkretnych zobowiązań odnośnie realizacji strefy i przyspieszenia rokowań w OEEC. W tym czasie w konfrontacji z sygnatariuszami traktatów rzymskich dysponowała ona jeszcze dwoma atutami, które chciała maksymalnie wykorzystać. Były to:

- 1) ujawniające się wśród krajów „szóstki” różnice w interpretacji ogólnego charakteru postanowień traktatów rzymskich (kraje Beneluksu były przekonane, iż traktaty w zbyt dużym stopniu odzwierciedlają interesy gospodarcze Francji, kosztem ich interesów);
- 2) zaistniałe w rządzie RFN spory między frakcją K. Adenauera i L. Erharda, czyli między zwolennikami EWG a rzecznikami brytyjskiej koncepcji EIFTA.

Taki stan rzeczy wskazywał, że dwa główne państwa powstającej EWG (a raczej rządy), aby doprowadzić do ratyfikacji Traktatów, zmuszone będą pójść na ustępstwa na rzecz forsowanej przez Wielką Brytanię strefy wolnego handlu. Wielka Brytania mogła bowiem podjąć próby wygrywania istniejących rozbieżności, w celu opóźnienia i komplikowania procesu ratyfikacji traktatów. Dlatego też podjęta wiosną 1957 r. przez Wielką Brytanię ofensywa dyplomatyczna na rzecz przyspieszenia negocjacji w OEEC przyniosła wstępny sukces. W dniu 8 maja 1957 r. rząd RFN zobowiązał się udzielić poparcia projektowi strefy i dołożyć starań, by przyspieszyć negocjacje w tej spr-

³⁸ Ibidem, s. 8–9.

wie. Wspólny komunikat wydany po wizycie premiera H. Macmillana i ministra spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii w RFN zawierał ważne dla Brytyjczyków stwierdzenie: „[...] obaj szefowie rządów uzgodnili [...], że istnieje konieczność ustanowienia możliwie najszybciej strefy wolnego handlu jako uzupełnienia Wspólnego Rynku”. W związku z tym oba państwa „postanawiają dołożyć wszelkich niezbędnych starań, by we właściwym czasie zapewnić sukces negocjacom dotyczącym tej sprawy”. Wielka Brytania w rewanżu za tę przychylność rządu RFN opowiedziała się za możliwie szybką ratyfikacją traktatów rzymskich³⁹. Niemal identyczny w treści był komunikat wydany po wcześniejszej wizycie francuskiego ministra stanu do spraw polityki zagranicznej M. Faura w Londynie z 6 maja 1957 roku⁴⁰. Zaaprobowanie przez rządy Francji i RFN brytyjskiej koncepcji uzupełnienia Wspólnego Rynku strefą wolnego handlu oraz oficjalna jej akceptacja przez Stany Zjednoczone⁴¹ spowodowały, że rząd brytyjski przychylnie ustosunkował się do postulatu Francji z dnia 6 maja 1957 r. proponującego powstrzymanie rokowań w sprawie strefy aż do czasu osiągnięcia „istotnego” postępu w procesie ratyfikacji traktatów rzymskich. W następstwie tego wydarzenia planowane wcześniej na lipiec spotkanie Rady OEEC, na którym zamierzano podjąć dalsze kroki w sprawie realizacji strefy, zostało przesunięte na późniejszy termin. Odbyło się ono dopiero na początku października 1957 roku. Do tego czasu nie osiągnięto żadnego istotniejszego postępu w rokowaniach. Grupy robocze OEEC powołane na wniosek P. Thorneycrofta nie były w stanie uzgodnić jednolitego stanowiska w wielu ważnych kwestiach związanych z udziałem unii celnej „szóstki” w zachodnioeuropejskiej strefie wolnego handlu. Głównym przedmiotem sporów były następujące kwestie: zakres towarów objętych wolnym obrotem (spór o artykuły rolno-spożywcze) oraz zewnętrzny i wewnętrzny reżim funkcjonowania strefy⁴². Ekspersi brytyjscy wchodzący w skład grup roboczych wspierani przez rzeczoznawców większości krajów OEEC, które nie przystąpiły do EWG (Szwecja, Szwajcaria, Norwegia, Dania), pojmowali strefę jako „porozumienie handlowe zawierające szereg zdefiniowanych możliwie precyzyjnie zasad, określających czas i metody eliminacji ograniczeń handlowych oraz zespół ogólnych zasad regulujących konkurencję między towarami krajów członkowskich”. Ekspersi państw EWG stali natomiast na stanowisku, iż

³⁹ Tekst komunikatu w: *Documents on International Affairs 1957*, op. cit., s. 386–387.

⁴⁰ *Negotiations for a European Free Trade Area: Report on the Course of Negotiations up to December 1958*, London, HMSO, 1959, Cmnd. 648, s. 4.

⁴¹ *Documents on International Affairs 1957*, op. cit., s. 400–403 i 431–432. H. Macmillan, op. cit., Appendix Three, s. 756–758.

⁴² Zob. *Negotiations...*, op. cit., Cmnd. 648, s. 42–43.

strefa wolnego handlu pod względem rozwiązań instytucjonalnych powinna być zbliżona do reguł funkcjonowania Wspólnego Rynku (stopniowa harmonizacja polityki handlu zagranicznego, ścisła koordynacja narodowych systemów celnych)⁴³.

Wśród ekspertów istniała zgodność poglądów, że pełna liberalizacja handlu w sektorze rolno-spożywczym w tamtym czasie była niemożliwa ze względu na istniejące różnice w poziomie rozwoju rolnictwa i w polityce rolnej państw OEEC. Różnice dotyczyły zakresu i sposobu sukcesywnej liberalizacji handlu płodami rolnymi. Eksperci brytyjscy opowiadali się za całkowitym wyłączeniem artykułów rolnych, tytoniu i napojów alkoholowych ze strefy, proponując by stopniowa liberalizacja handlu artykułami rolnymi następowała w drodze zawierania odrębnych porozumień handlowych i szła w parze z narastającą, luźną koordynacją polityki rolnej krajów strefy. Stanowisko brytyjskie podzielali eksperci Szwecji. Przedstawiciele państw EWG w grupie roboczej nr 22 opowiadali się natomiast za przyjęciem takich rozwiązań traktatowych, które zobowiązywałyby wszystkie kraje do sukcesywnej, pełnej liberalizacji handlu w sektorze rolnym oraz utworzenia mechanizmu ścisłej koordynacji ich polityk rolnych na wzór rozwiązań przyjętych w Traktatach Rzymskich⁴⁴. Latem 1957 r., wobec widocznego braku postępu w pracy grup roboczych i finalizacji procesu ratyfikacyjnego traktatów rzymskich we wszystkich państwach EWG, rząd brytyjski przystąpił do wzmożonej ofensywy na rzecz przyspieszenia negocjacji w OEEC. W lipcu 1957 r., z inicjatywy brytyjskiego ministra skarbu P. Thorneycrofta, przewodniczący trzech grup roboczych złożyli raporty na temat postępu prac w ich grupach. Sprawozdania zostały następnie rozesłane wszystkim rządów OEEC w formie memorandum, przedstawiającego zespół problemów wymagających pilnego rozpatrzenia. W myśl stanowiska rządu brytyjskiego memorandum zawierało apel, aby możliwie jak najszybciej doszło do zwołania posiedzenia Rady OEEC na szczeblu ministerialnym w celu wspólnego przedyskutowania tych problemów i przyspieszenia negocjacji. Memorandum w części końcowej zawierało znamieny zwrot, stanowiący brytyjskie ostrzeżenie adresowane do krajów EWG – „O ile nie będziemy w stanie utworzyć Strefy Wolnego Handlu stanowiącej uzupełnienie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej [...] doprowadzi to do bardzo poważnej sytuacji w Europie”⁴⁵. Należy nadmienić, że podobne ostrzeżenia pojawiały się w wystąpieniach przedstawicieli rządu brytyjskiego

⁴³ *Negotiations...*, op. cit., Cmnd. 641, s. 10–12.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 22–29.

⁴⁵ *Ibidem*; tekst memorandum, s. 43–45.

już od maja 1957 roku⁴⁶. Innym ważnym posunięciem rządu brytyjskiego w kontekście impasu, jaki powstał w negocjacjach dotyczących strefy, było powierzenie (sierpień 1957 r.) ministrowi R. Mauldingowi z Ministerstwa Skarbu roli koordynatora całości brytyjskiej polityki w sprawie integracji europejskiej. Chciano bowiem w ten sposób zwiększyć efektywność brytyjskiej polityki wobec państw EWG⁴⁷. We wrześniu 1957 r. R. Maulding odbył wiele rozmów z rządami pozostałych państw OEEC, których celem było uzyskanie ich zgody na przezwyciężenie impasu w rokowaniach⁴⁸. W wyniku nacisków dyplomatycznych Wielkiej Brytanii 17 października 1957 r. doszło do zwołania posiedzenia Rady OEEC na szczeblu ministerialnym. Zgodnie ze stanowiskiem brytyjskim opowiedziała się ona jednomyślnie za ustanowieniem zachodnioeuropejskiej strefy wolnego handlu obejmującej EWG i pozostałe państwa OEEC. Przyjęła postanowienie określające czas jej realizacji (równoległe z wcielaniem w życie postanowień Traktatów Rzymskich) oraz podjęła decyzję o przeniesieniu negocjacji na wyższy, ministerialny szczebel. Powołała mianowicie tzw. Komitet Międzyrządowy, noszący roboczą nazwę Komitet Mauldinga (R. Maulding objął funkcję przewodniczącego Komitetu), którego zadaniem było wynegocjowanie układu o powołaniu strefy. Pod wpływem państw EWG obawiających się, by koncepcja strefy nie wpłynęła ujemnie na realizację ich programu integracyjnego, rezolucja Rady obligowała Komitet Mauldinga do „pełnego uwzględnienia (w negocjacjach) celów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej”. Wychodząc na przeciw postulatów państw zainteresowanych liberalizacją handlu artykułami rolno-spożywczymi, zawierała stwierdzenie o konieczności uzupełnienia przemysłowej strefy wolnego handlu porozumieniami mającymi przyczynić się do rozwoju handlu artykułami rolnymi w strefie⁴⁹.

⁴⁶ W dniu 27 maja 1957 r. brytyjski minister handlu David Eccles w przemówieniu wygłoszonym na Kongresie Federacji Izb Handlu Commonwealthu i Brytyjskiego Imperium przestrzegł, że o ile Wielka Brytania nie zareaguje jednoznacznie na bardzo prawdopodobny sukces inicjatywy podjętej w Messynie, wówczas powstanie poważne zagrożenie dla Wielkiej Brytanii i całej Europy. Europa Zachodnia zostanie zdominowana przez RFN. Zob. W.J. Swift, op. cit., s. 38.

⁴⁷ P. Gore-Booth, op. cit., s. 249.

⁴⁸ M. Camps, *The European Common Market and the Free Trade Area (A Progress Report)*, Princeton University 1957, s. 19. Por. K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej. Od najdawniejszych idei do Unii 25 państw*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWPO, Warszawa 2004, s. 173–174.

⁴⁹ *Negotiations...*, op. cit., Cmnd. 461, s. 48–49. Por. Greenwood S., *Britain and European Integration Since the Second World War. Documents in Contemporary History*, Manchester University Press, Manchester 1996, s. 8.

Jesienią 1957 r. Wielka Brytania zdołała doprowadzić do wszczęcia w OEEC wielostronnych negocjacji mających określić układ ustanawiający strefę wolnego handlu. Był to jednak sukces połowiczny, albowiem dopiero w rokowaniach miały się rozstrzygnąć ujawnione już wcześniej, a nie rozwiązane dotychczas, rozbieżności stanowisk dotyczące reżimu wewnętrznego i zewnętrznego strefy oraz zakresu towarów objętych pełną liberalizacją, czyli kwestie o zasadniczym znaczeniu. W okresie względnie najkorzystniejszym dla siebie, wówczas kiedy toczyła się walka o ostateczny kształt traktatów rzymskich i o ich ratyfikację, Wielka Brytania nie zdołała narzucić państwom EWG własnej koncepcji strefy. Wśród przyczyn warunkujących powyższy stan rzeczy najistotniejszą rolę odegrały:

- 1) umiejętne wykorzystanie przez kraje EWG niesłabnącego poparcia USA dla ponadnarodowej integracji Europy Zachodniej;
- 2) dobór właściwej taktyki przez kraje EWG wobec brytyjskiej koncepcji strefy;
- 3) niedocenywanie przez rząd brytyjski szans realizacji kontynentalnego programu integracyjnego oraz przesadna ocena własnej pozycji politycznej w Europie Zachodniej.

Prointegracyjna polityka Stanów Zjednoczonych uniemożliwiła Wielkiej Brytanii podejmowanie otwartych prób sabotowania przedsięwzięć integracyjnych „szóstki” z zamiarem ich ograniczenia do modelu międzynarodowej współpracy. Inicjatorzy utworzenia Wspólnego Rynku, orientując się dobrze w charakterze „europejskiej” polityki USA⁵⁰, ostrzegali Wielką Brytanię przed podejmowaniem kroków wymierzonych przeciwko ich planom⁵¹, a to bez wątpienia stanowiło poważne ograniczenie możliwości brytyjskiej dyplomacji. Potrafili oni ponadto przechytrzyć dyplomację brytyjską pod względem taktycznym. W lutym 1957 r. opowiedzieli się ogólnikowo za utworzeniem

⁵⁰ Jean Monnet, główny inicjator rozszerzenia i pogłębienia integracji zachodnioeuropejskiej po upadku EWO utrzymywał stały kontakt z administracją USA. Kontakty te uległy intensyfikacji w trakcie obrad Komitetu Spaaka i formalnej konferencji traktatowej, na której wypracowano teksty traktatów rzymskich. Podtrzymywał je również w okresie, kiedy trwał proces ratyfikacji traktatów. Dzięki tym kontaktom państwa kontynentalnej „szóstki” nie tylko dobrze się orientowały w aktualnej polityce integracyjnej USA, ale również wywierały na nią wpływ. M. Beloff, *The United States and the Unity of Europe*, London 1963, s. 83. Niektórzy publicyści, zajmujący się polityką USA w sprawie integracji europejskiej, donoszą o długotrwałym, zainicjowanym jeszcze w 1948 r. sekretnym wspieraniu przez rząd USA europejskich federalistów. Zob. www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/1356047/Euro-federalist-financed-by-US-spy-chiefs.html, 29.12.2011.

⁵¹ A. Nutting, *Europe will not wait. A warning and a way out*, London 1960, s. 92.

strefy wolnego handlu, uzyskawszy w zamian zgodę rządu brytyjskiego na zwolnienie tempa rozmów w sprawie strefy do czasu osiągnięcia poważnych postępów w procesie ratyfikacji traktatów rzymskich⁵². Gdy jesienią 1957 r. doszło do negocjacji w Komitecie Mauldinga, ich pozycja przetargowa wobec Wielkiej Brytanii była znacznie silniejsza w porównaniu z sytuacją sprzed roku. Samo wynegocjowanie traktatów oraz walka o ich ratyfikację zrodziły wśród państw EWG poczucie wspólnego interesu i wolę osiągnięcia celów zdefiniowanych w traktatach. To zaś poważnie ograniczało brytyjskie możliwości wygrywania we własnym interesie jednego państwa EWG przeciwko drugiemu. Wówczas, nawet tradycyjnie probrytyjska Holandia nie była skłonna pójść na takie ustępstwa wobec koncepcji strefy, które by mogły poważnie utrudnić realizację postanowień traktatów rzymskich⁵³.

Utrzymujący się zbyt długo w brytyjskich kołach rządowych brak wiary w ostateczny sukces przedsięwzięć integracyjnych ujętych w rezolucji messyńskiej oraz przesadna ocena własnych umiejętności dyplomatycznych i pozycji w polityce zachodnioeuropejskiej, osłabiały szanse narzucenia krajom EWG koncepcji Przemysłowej Strefy Wolnego Handlu w najkorzystniejszym dla Wielkiej Brytanii okresie. Z tych przyczyn koncepcja strefy została opracowana zbyt późno, by nie wzbudzić wśród kontynentalnych zwolenników integracji europejskiej podejrzliwości co do rzeczywistych intencji rządu brytyjskiego. Wielu z nich widziało w projekcie strefy jeszcze jedną próbę pośredniego sabotowania ich przedsięwzięcia⁵⁴. Ponadto przedstawiony przez Wielką Brytanię w lutym 1957 r. projekt strefy był zbyt jednostronny w swym charakterze. Uwzględniał przede wszystkim interesy brytyjskie, co osłabiało jego atrakcyjność dla wielu państw EWG, a w szczególności dla Francji. Dodatkowym czynnikiem, który skonsolidował politycznie państwa EWG w okresie, kiedy przystąpiono do negocjacji w Komitecie Maudlinga, były niektóre decyzje rządu brytyjskiego z roku 1957, potwierdzające odmienność priorytetów politycznych i interesów gospodarczych Wielkiej Brytanii, a zatem:

- 1) wniosek o częściową redukcję stanu liczebnego Brytyjskiej Armii Renu, idący w parze z reorientacją brytyjskiej strategii wojskowej (nacisk na rozbudowę arsenału atomowego kosztem sił konwencjonalnych);
- 2) propozycja utworzenia unii celnej z Kanadą;
- 3) przedstawienie na forum Rady Europy tzw. Wielkiego Planu S. Lloyda.

⁵² H.C. Allen, op. cit., s. 39.

⁵³ M. Camps, *The European...*, op. cit., s. 19.

⁵⁴ A. Nutting, op. cit., s. 92.

Zapowiedź reorientacji polityki wojskowej przedstawiała biała księga opublikowana w kwietniu 1957 r. pt. *Obrona. Zarys Przyszłej Polityki*. Jej zasadnicze tezy mówiące o przestawieniu brytyjskiej strategii w kierunku sił nuklearnych zostały w następnych miesiącach podtrzymane i rozbudowane przez brytyjskie Ministerstwo Obrony⁵⁵. Wraz ze zmianą strategii nastąpiła intensyfikacja specjalnych stosunków anglo-amerykańskich w sferze militarnej⁵⁶. Kontynentalni zwolennicy integracji zachodnioeuropejskiej odczytali to jako przejaw brytyjskiej determinacji utrzymania mocarstwowej pozycji w polityce światowej, przy jednoczesnym braku skłonności do bliższej współpracy z pozostałymi państwami Europy Zachodniej. Podjęcie starań o redukcję stanu liczebnego Brytyjskiej Armii Renu uznano we Francji za wyraz braku konsekwencji w europejskiej polityce Wielkiej Brytanii, podważający wiarygodność jej poczucia solidarności z innymi państwami zachodnioeuropejskimi⁵⁷. W sierpniu 1957 r. w Ottawie brytyjski minister skarbu Peter Thorneycroft zasugerował utworzenie strefy wolnego handlu między Wielką Brytanią i Kanadą. Stanowiło to brytyjską odpowiedź na idące w tym kierunku nawoływanie kanadyjskiego premiera Johna Diefenbakera⁵⁸. Sugestia Thorneycrofta była posunięciem całkowicie chybionym. Nie mając obiektywnych szans realizacji, unaoczniała jedynie kontynentalnym zwolennikom integracji, że Wielka Brytania w swych zewnętrznych stosunkach gospodarczych nie zamierza przyznać Europie Zachodniej koniecznego priorytetu, kosztem zamorskich powiązań. Złe wrażenie na państwach kontynentalnych zrobił również tzw. wielki plan S. Lloyda, zawierający propozycję utworzenia, w miejsce obecnie istniejących quasi parlamentarnych organów zachodnioeuropejskich, jednolitego zgromadzenia nie związanego z żadną organizacją integracyjną. Zgromadzenie to miałoby rozważać wszelkie kwestie dotyczące integracji Europy Zachodniej i współpracy atlantyckiej. Sprawy wojskowe miały być omawiane przez specjalną komisję, składającą się z przedstawicieli

⁵⁵ Zob. *Defence. Outline of future Policy*, London 1957, HMSO, Cmnd. 124. Por. J. Lider, *Doktryna wojenna i polityka wojskowa Wielkiej Brytanii. Szkice z historii 1945–1964*, Warszawa 1964, s. 177–182.

⁵⁶ W marcu 1957 r. premier H. Macmillan uzyskał zgodę prezydenta D. Eisenhowera na udostępnienie Wielkiej Brytanii niektórych, najnowszych rakiet nuklearnych. Zob. *Documents on International Affairs 1957*, op. cit., s. 382 i 400–403. Por. G. Rachman, *Is the Anglo-American Relationship Still Special?*, „The Washington Quarterly”, Spring 2001, s. 9–11.

⁵⁷ M. Camps, *Britain...*, op. cit., s. 121–122.

⁵⁸ M. Stamp, *Free Trade Treaty Option and British Predicament*, [w:] P. Streeten (ed.), *Commonwealth Policy in a Global Context*, Oxford and London 1971, s. 28.

państw NATO lub Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). W skład komisji współpracy gospodarczej weszłyby wszystkie państwa OEEC plus ewentualnie Kanada i Stany Zjednoczone. Na podobnych zasadach rozpatrywano by kwestię współpracy w innych dziedzinach: politycznej, kulturalnej, społecznej, prawnej, administracyjnej⁵⁹. Plan S. Lloyda po raz pierwszy został przedstawiony w grudniu 1956 r. w Radzie NATO, ale dopiero wiosną 1957 r. ujawniono go publicznie i przedłożono Radzie Europy. Trudno jednoznacznie stwierdzić, że plan S. Lloyda był wymierzony przeciwko integracyjnym zamierzeniom kontynentalnych państw europejskich. S. Lloyd proponował, co prawda państwom EWG, aby przyłączyły się do jego inicjatywy, ale ich partycypacji nie traktował jako warunku *sine qua non* powołania jednolitego Zgromadzenia Zachodnioeuropejskiego. Jednakże wiadomo było, że bez udziału państw EWG, plan ten nie miał szans powodzenia.

Plan S. Lloyda nie mógł być uważany za próbę zapewnienia sobie przez Wielką Brytanię bezpośredniego wpływu na bieżący proces jednoczenia państw europejskich. Kontynentalni zwolennicy integracji zachodnioeuropejskiej odnieśli się jednak do tego projektu z podejrzliwością, obawiając się, że może on utrudnić realizację ich programu zjednoczenia Europy Zachodniej na zasadach ponadnarodowych⁶⁰. Wydaje się, iż u podłoża powyższej reakcji na plan S. Lloyda leżały bardziej ich powojenne doświadczenia związane z ambiwalentną polityką Wielkiej Brytanii wobec integracji europejskiej niż merytoryczna wymowa samego planu. W takich okolicznościach i uwarunkowaniach negocjacje prowadzone w Komitecie Mauldinga (od 6 listopada 1957 r. do grudnia 1958 r.) musiały zakończyć się niepowodzeniem. W grudniu 1958 r. z powodu otwartego sprzeciwu francuskiego prezydenta Charles de Gaulle'a doszło do ich odłożenia *ad Kalendas Graecas*⁶¹.

Interpretując przyczyny niepowodzenia brytyjskiej koncepcji Przemysłowej Strefy Wolnego Handlu państw OEEC, należy przychylić się do poglądu stwierdzającego, iż szeroko dyskutowane w Komitecie Mauldinga trudno-

⁵⁹ A.H. Robertson, *The Council of Europe. It's Structure, Functions and Achievements*, London 1961, s. 102–103; D.W. Urwin, *Western Europe Since 1945: A short Political History*, London and Harlow 1968, s. 256.

⁶⁰ Charakterystyczne, że w komunikacie wydanym po rozmowach H. Macmillana z kanclerzem K. Adenauerem w Bonn (początek maja 1957 r.) w trakcie których omawiano m.in. plan Lloyda stwierdzono, że obaj szefowie rządów „uznając potrzebę kontynuowania rozmów w tej sprawie z innymi zainteresowanymi rządami uważają, iż najodpowiedniejszy moment do poczynienia dalszych kroków nadejdzie dopiero po ratyfikacji traktatów rzymskich”. *Documents of International Affairs 1957*, op. cit., s. 387.

⁶¹ R. Ławniczak, *EFTA a integracja Europy Zachodniej*, Poznań 1971, s. 24.

ści techniczne łączące się z włączeniem unii celnej „szóstki” do Strefy nie były główną przeszkodą na drodze do ustanowienia IFTA⁶². Dyskusja nad kwestiami technicznymi ujawniała rzeczywiste różnice interesów gospodarczo-politycznych dwóch głównych państw biorących udział w rokowaniach, tj. Wielkiej Brytanii i Francji. W interesie Wielkiej Brytanii leżało wynegocjowanie takich rozwiązań instytucjonalnych Strefy, które zapewniłyby jej równe z państwami EWG warunki konkurencji w obszarze unii celnej sześciu kontynentalnych państw i czerpanie „korzyści skali” z szerokiego rynku zachodnioeuropejskiego bez luzowania powiązań gospodarczych z Commonwealthem⁶³. Francji natomiast nie odpowiadała pełna liberalizacja handlu w sferze artykułów przemysłowych nie uzupełniona otwarciem brytyjskiego rynku rolnego dla nadwyżek produkcyjnych francuskiego rolnictwa. Ustanowienie strefy idącej po linii życzeń Wielkiej Brytanii oznaczałoby wprowadzenie na rynek francuski jeszcze jednego (obok należącej do EWG Republiki Federalnej Niemiec) poważnego konkurenta przemysłowego, korzystającego z uprzywilejowanych warunków akcesu, bez otrzymania żadnej istotnej rekompensaty. Francuskie koła przemysłowe obawiały się, że w takiej strefie przemysł brytyjski zyska dodatkową korzyść, a mianowicie będzie mógł w dalszym ciągu korzystać z polityki niskich cen artykułów spożywczych, co jeszcze bardziej zwiększy jego konkurencyjność wobec towarów wspólnorynkowych⁶⁴. Francja nie była również zainteresowana tym, aby Wielka Brytania uzyskała swobodny dostęp do jej rynku, zachowując jednocześnie preferencje imperialne. Połączenie preferencji imperialnych z pełną liberalizacją handlu artykułami przemysłowymi w Europie Zachodniej mogłoby stworzyć swego rodzaju magnes przyciągający inwestycje amerykańskie na Wyspy Brytyjskie, ze stratą dla krajów EWG. Z tych powodów Francja przeciwstawiła brytyjskiej IFTA własną koncepcję strefy, która w miarę jej rozbudowy i konkretyzacji zbliżała się coraz bardziej do rozwiązań przyjętych w traktatach rzymskich⁶⁵.

Różnice interesów francuskich i brytyjskich nie miały charakteru różnic bezwzględnie wykluczających możliwość znalezienia rozwiązań kompromiso-

⁶² E. Benoit, *Europe at Sixes and Sevens. The Common Market, The Free Trade Association and the United States*, New York 1961, s. 72.

⁶³ G.D.N. Worswick, *Britain, the Common Market and a Free Trade Area*, [w:] Yearbook of World Affairs 1958, s. 196, 197; *Building EFTA; A Free Trade in Europe*, EFTA Secretariat, Geneva 1966, s. 13.

⁶⁴ P. Landau, *Spór o jedność polityczną Europy Zachodniej*, PISM, Warszawa 1976, s. 86.

⁶⁵ Zob. *Negotiations...*, op. cit., Cmnd. 641, s. 96–104, 199–202.

wych⁶⁶. Nie wyjaśniają one zatem wszystkich przyczyn załamania się rokowań w Komitecie Mauldinga. Innymi powodami były:

- 1) błędy taktyczne popełnione przez dyplomację brytyjską w trakcie rokowań,
- 2) zbyt optymistyczna ocena przez stronę brytyjską szans realizacji planu „G”,
- 3) polityczne następstwa zmiany rządu i ustroju we Francji w 1958 roku.

Wielka Brytania przystępując do negocjacji w Komitecie Mauldinga starała się przeforsować niewiele zmodyfikowaną wersję planu „G”, jakby nie dostrzegając, że podpisanie i ratyfikowanie traktatów rzymskich znacznie osłabiło jej pozycję przetargową wobec Francji. Od tego czasu państwowi EWG jeszcze bardziej niż poprzednio zależało na utrzymaniu solidarności na zewnątrz, ugruntowanej w trakcie rokowań brukselskich i scementowanej wspólnymi celami zawartymi w traktatach⁶⁷. Francja, dobierając odpowiednią taktykę rokowań (czas był bowiem jej sprzymierzeńcem) w sporze z Wielką Brytanią, mogła coraz bardziej liczyć na poparcie swojego stanowiska ze strony pozostałych państw EWG. Postawienie przez stronę brytyjską zbyt wygórowanych żądań w początkowym okresie negocjacji, oddaliło szansę pozyskania pełnego poparcia zdecydowanej większości państw EWG i OEEC, co byłoby jej poważnym atutem zmuszającym Francję do ustępstw. Gdyby później Wielka Brytania coraz bardziej wykazywała chęć pójścia na ustępstwa wobec francuskiej koncepcji strefy⁶⁸, ta z kolei mogła już w pełni wykorzystać we własnym interesie czynnik czasu, a po dojściu gen. Ch. de Gaulle'a do władzy również czynnik wzrostu stabilizacji wewnętrznej. Można zatem stwierdzić, że Wielka Brytania zbyt późno zdecydowała się na koncesje, które – na domiar złego – okazały się niewystarczające dla zapewnienia sukcesu negocjacjom. Ten błąd taktyczny nie był tylko wynikiem nieadekwatnej oceny własnych możliwości w stosunku do Francji, lecz wynikał po części również z chybionej kalkulacji politycznej. Rząd H. Macmillana liczył bowiem, że Stany Zjednoczone udziela pełnego poparcia brytyjskiej koncepcji IFTA, co by poważnie zwiększyło szanse przeforsowania planu „G”. Jednakże administracja prezydenta D. Eisenhowera, popierając formalnie tak EWG, jak i rokowania w sprawie Przemysłowej Strefy Wolnego Handlu, swą polityką przyczyniła się do upadku rokowań dotyczących IFTA. Stany Zjednoczone, wbrew ocze-

⁶⁶ *Negotiations for the Establishment of a Free Trade Area up to 14th December 1958. Summary prepared by the Secretariat, OEEC, Paris 1959, s. 74.*

⁶⁷ W. Hallstein, *United Europe: Challenge and Opportunity*, Cambridge, Mass., 1962, s. 73–74.

⁶⁸ *Negotiations...*, op. cit., Cmnd. 468, s. 9–11; *Negotiations...*, op. cit., Cmnd. 641, s. 189–190, 216–217, 236–237.

kiwaniom Wielkiej Brytanii, nie tylko nie podjęły się roli pośrednika między Francją i Wielką Brytanią, lecz dodatkowo wywierały presję na L. Erharda (ministra gospodarki w rządzie kanclerza K. Adenauera), aby powstrzymał się od publicznego wyrażenia swego poparcia dla koncepcji brytyjskiej⁶⁹. Amerykańskie naciski wywierane na Erharda ułatwiły K. Adenauerowi, po długim okresie lawirowania, dokonanie ostatecznego wyboru politycznego na rzecz stanowiska Francji, sprawiając tym samym zawód H. Macmillanowi, który liczył na poparcie RFN w negocjacjach⁷⁰. Upadek IV republiki i dojście do władzy gen. Ch. de Gaulle'a w maju 1958 r. wprowadziły Francję na drogę stabilizacji wewnętrznej, zwiększając tym samym jej pozycję polityczną zarówno wobec pozostałych państw EWG, jak i Wielkiej Brytanii. Ponadto rząd de Gaulle'a, adaptując cele EWG dla swych przywódczych i mocarstwowych ambicji (co osłabiło obawy innych państw o przyszłość Wspólnego Rynku), pozyskał sobie stopniowo współpracę K. Adenauera. Zbliżenie francusko-zachodniemieckie w istotny sposób zredukowało brytyjskie możliwości wygrywania we własnym interesie jednego z tych państw przeciwko drugiemu⁷¹. De Gaulle był już wówczas na tyle silny, by mimo brytyjskich nacisków politycznych⁷² podjąć decyzję o zerwaniu rokowań prowadzonych w Komitecie Mauldinga. Załamanie się rokowań ewidentnie wykazało, że Wielka Brytania ma już poważne trudności w pogodzeniu jej europejskich i zamorskich powiązań gospodarczo-politycznych według dotychczasowych zasad. Nie zrodziło to jednak wśród polityków brytyjskich (z wyjątkiem przywódców Partii Liberalnej) przekonania o potrzebie gruntownego przemyślenia dotychczasowych założeń polityki zagranicznej.

⁶⁹ E.H. van der Beugel, *From Marshall Aid to Atlantic Partnership: European Integration as a concern of American foreign policy*, Amsterdam–London–New York 1966, s. 332. Por. J.L. Aldrich, *The Hidden Hand: Britain, America and the Cold War Secret Intelligence*, London 2001, s. 342.

⁷⁰ H. Macmillan, *Pointing the Way 1959–1961*, London–Melbourne–Toronto 1962, s. 48.

⁷¹ A. Nutting, op. cit., s. 99; J. Krasuski, *Niemiecka Republika Federalna w NATO i EWG 1955–1970*, Poznań 1970, s. 102–103.

⁷² W dniu 8 listopada 1959 r. H. Macmillan złożył wizytę w Bonn w celu nakłonienia K. Adenauera do wywarcia presji na Francję, aby ta zgodziła się na ustanowienie strefy. W tym samym okresie wysłał on list do de Gaulle'a, w którym przestrzegł Francję przed konsekwencjami politycznymi i gospodarczymi załamania się rokowań w sprawie strefy. Było to w istocie ostrzeżenie, że Wielka Brytania skłonna jest podjąć próby rozbicia wewnętrznego EWG. H. Macmillan, *Riding...*, op. cit., s. 48.

§ 3. EUROPEJSKIE STOWARZYSZENIE WOLNEGO HANDLU

Wejście w życie traktatów rzymskich postawiło pod znakiem zapytania przyszłość OEEC oraz rodziło realne zagrożenie dla interesów gospodarczo-handlowych tych państw, które z różnych przyczyn nie mogły przystąpić do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Upadek planu Przemysłowej Strefy Wolnego Handlu pociągał za sobą ujemne konsekwencje nie tylko dla interesów brytyjskich. Również i pozostałe państwa OEEC odczuwały potrzebę znalezienia jakiegoś rozwiązania chroniącego je przed ujemnymi następstwami realizacji unii celnej EWG. Dla Szwecji i Szwajcarii rozwiązaniem takim była idea utworzenia małej strefy wolnego handlu, obejmującej państwa nie należące do EWG. W Danii natomiast już w latach 1957–1958 dyskutowano nad propozycją przystąpienia do Wspólnego Rynku⁷³. W tej sytuacji rząd brytyjski już latem 1958 r. rozważał możliwość utworzenia małej strefy wolnego handlu, ale wówczas uznał ją za drugie, gorsze w porównaniu do IFTA rozwiązanie⁷⁴. Było to poniekąd trafne spostrzeżenie ze względu na różnice potencjałów ekonomicznych wszystkich państw OEEC i tzw. reszty OEEC (państwa nie należące do EWG). Po załamaniu się rokowań w Komitecie Mauldinga powrócono do idei małej strefy. Była ona przedmiotem dyskusji w grupie ekspertów rządowych, której przewodniczył R. Makins (późniejszy lord Sheffield)⁷⁵. Warto wspomnieć, że rządowi eksperci nie od razu byli przekonani, że jest ona jedyną oczywistą alternatywą dla IFTA. Początkowo rozważano również możliwość utworzenia preferencyjnej strefy celnej Europy Zachodniej obejmującej EWG jako jednolitą całość, a także koncepcję ustanowienia bilateralnych stref wolnego handlu tych państw, które nie przystąpiły do EWG. Pierwsze rozwiązanie nie mogło być przyjęte ze względu na postanowienia Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu – GATT. Układ ten zabraniał bowiem tworzenia innych niż strefy wolnego handlu i unie celne preferencyjnych ugrupowań handlowych. Oprócz powyższej przeszkody natury prawnej, koncepcja preferencyjnej strefy celnej Europy Zachodniej nie mogła być przyjęta także ze względu na czynnik amerykański. Stany Zjednoczone w całym okresie powojennym przeciwstawiły się tworzeniu preferencyjnych stref celnych niezgodnych z zasadami GATT. Nie należało zatem oczekiwać, by w tym przypadku postąpiły inaczej. Państwa EWG, od których zgody uzależniona była koncepcja strefy preferencyjnej, przyjęły natomiast na zewnątrz taktykę eksponowania liberalnych intencji, połączoną z tezą sugere-

⁷³ R. Ławniczak, *EFTA...*, op. cit., s. 83.

⁷⁴ M. Camps, *Britain...*, op. cit., s. 213.

⁷⁵ P. Gore-Booth, op. cit., s. 253.

rującą konieczność poszukiwania rozwiązań dla ujemnych implikacji ustanowienia EWG w szerszych niż zachodnioeuropejskie ramach, tj. w GATT⁷⁶. Inna koncepcja ustanowienia wielostronnej, małej strefy wolnego handlu, czyli idea stref bilateralnych, nie miała w zasadzie żadnych istotniejszych zalet. Z tego powodu nie uzyskała szerszego poparcia w grupie ekspertów, którzy ostatecznie opowiedzieli się za projektem wielostronnej strefy wolnego handlu, tzw. reszty OEEC.

Rząd brytyjski już w pierwszej połowie 1959 r. uczestniczył w przygotowaniach zmierzających do utworzenia małej strefy (od lutego 1959 r.)⁷⁷, nie wykluczając wówczas jeszcze możliwości wznowienia rokowań w sprawie szerokiej, zachodnioeuropejskiej strefy wolnego handlu⁷⁸. Liczył bowiem, że poprzez naciski dyplomatyczne i ostrzeżenia pod adresem państw EWG uda mu się doprowadzić do powstania napięć wewnątrz tego ugrupowania, co otworzyłoby drogę do wznowienia (w Komitecie Mauldinga lub na innym forum) zerwanych negocjacji⁷⁹. Te nadzieje okazały się złudne. Po historycznym, jak się okazało, spotkaniu prezydenta Ch. de Gaulle'a i kanclerza K. Adenauera w Bad Kreuznach w dniu 26 listopada 1958 r. i po wizycie premiera H. Macmillana w Związku Radzieckim (21 styczeń – 3 luty 1959 r.) doszło do intensyfikacji bilateralnej współpracy Francji z Republiką Federalną Niemiec, lecz rząd Stanów Zjednoczonych, wbrew brytyjskim oczekiwaniom, nie podjął się roli pośrednika między podzielonymi pod względem gospodarczo-politycznym państwami Europy Zachodniej. EWG natomiast przyjęła na zewnątrz orientację liberalną i światową. To zaś osłabiło wagę brytyjskich zarzutów formułowanych wcześniej pod adresem Wspólnego Rynku (protekcjonizm, zagrożenie dla swobodnego rozwoju handlu w Europie Zachodniej).

⁷⁶ *Documents of International Affairs 1959*, London–New York–Toronto 1963, s. 510–515, 460–461; *First Memorandum from the Commission of the Economic Community to the Council of Ministers of the Community*, Brussels 1959, s. 24. Por. M. Camps, *Division in Europe*, Princeton University 1960, s. 11–12; L.N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, California, 1963, s. 148.

⁷⁷ H. Fukuda, *First Decade of EFTA's Realization*, [w:] H. Corbet and the Robertson (eds), *Europe's Free Trade Area Experiment; EFTA and Economic Integration*, Oxford 1970, s. 43–44.

⁷⁸ *Negotiations...*, op. cit., Cmnd. 648, s. 11.

⁷⁹ Po zerwaniu rokowań w Komitecie Mauldinga w wielu przemówieniach oficjalnych eksponowano kwestię politycznych następstw zaistniałej sytuacji wskazując, że jedynym wyjściem jest znalezienie długofalowych rozwiązań problemu handlu zachodnioeuropejskiego. Były też przypadki straszenia EWG zapowiedzią podejmowania jednostronnych „środków obronnych” zarówno gospodarczych, jak i politycznych. H.C. Allen, op. cit., s. 41.

Wspomniane uwarunkowania już w połowie 1959 r. istotnie zmniejszyły szanse wznowienia zachodnioeuropejskich rokowań w sprawie określenia sposobów i metod złagodzenia ujemnych następstw realizacji postanowień traktatów rzymskich, skłaniając tym samym rząd brytyjski do przyjęcia koncepcji małej strefy wolnego handlu (maj 1959 r.)⁸⁰.

Innymi czynnikami, które spowodowały, że rząd brytyjski zaakceptował rekomendację grupy ekspertów były⁸¹:

- 1) nasilające się obawy, że EWG przeciągnie na swą stronę niektóre mniejsze kraje zachodnioeuropejskie, co dodatkowo pogorszyłoby pozycję gospodarczo-polityczną Wielkiej Brytanii w Europie;
- 2) założenie, że utworzenie wspólnego frontu tzw. reszty OEEC wzmocni efektywność brytyjskich nacisków na państwa EWG, w celu skłonienia ich do ustępstw;
- 3) wewnętrzne względy polityczne, tj. nasilające się żądania brytyjskich przemysłowców i prasy, aby rząd podjął możliwie szybko środki zaradcze przeciwko dyskryminacyjnym następstwom utworzenia Wspólnego Rynku;
- 4) kalkulacja, że mała strefa przynajmniej częściowo zrekompensuje negatywne następstwa realizacji postanowień traktatów rzymskich;
- 5) względy prestiżowe – wykazanie, że ustanowienie strefy wolnego handlu według propozycji brytyjskiej jest możliwe i realne.

Nie wszystkie z wymienionych wyżej czynników odegrały jednakowo istotny wpływ na decyzję rządu brytyjskiego, dotyczącą ustanowienia małej strefy wolnego handlu. Niewątpliwie większe znaczenie miały determinanty wymienione w dwóch pierwszych punktach. Dla mniejszych państw, pozostających na tzw. obrzeżu Wspólnego Rynku (Szwecja, Szwajcaria, Austria, Dania, Norwegia) kraje EWG były o wiele poważniejszym partnerem handlowym niż dla Wielkiej Brytanii⁸². Istniała przeto realna perspektywa, że niektóre z nich dla obrony własnych interesów mogą się skierować na drogę poszukiwania dwustronnych porozumień ze Wspólnym Rynkiem. Po załamaniu się negocjacji w Komitecie Mauldinga rząd duński ostrzegł nawet Wielką Brytanię, że o ile nie dojdzie do utworzenia małej strefy wolnego handlu, zmuszony będzie przystąpić do EWG, aby zapewnić sobie swobodny dostęp do rynku rolno-spożywczego RFN. Podobne, choć nie tak daleko idące zamiary rządu Norwegii i Szwecji przedstawiły A. Nuttingowi, ówczesnemu ministrowi stanu

⁸⁰ H. Macmillan, *Pointing...*, op. cit., s. 50–51.

⁸¹ Hansard z 14 grudnia 1950 r., cols 1055–1180.

⁸² A. Soldati, *Economic Disintegration in Europe*, „Foreign Affairs” z października 1959 r., s. 75–76.

w Foreign Office⁸³. Wielka Brytania w wyniku malejących szans wznowienia negocjacji z EWG, zmuszona była do zaakceptowania lansowanej już wówczas przez państwa skandynawskie (głównie Szwecję) koncepcji małej strefy. W przeciwnym razie w dalszych zmaganiach z EWG groziło jej odosobnienie. Utworzenie jednolitego frontu skupiającego małe państwa, posiadające łącznie jednak znaczny potencjał gospodarczy i wysoki poziom rozwoju⁸⁴, stwarzało podstawę do przypuszczeń, że może to przyczynić się do wymuszenia zgody EWG na wznowienie rozmów zmierzających do znalezienia porozumienia w sprawie liberalizacji handlu między EWG i małą strefą. Pozostałe z wcześniej wymienionych czynników nie miały tak dużego wpływu na zmianę polityki rządu brytyjskiego wobec koncepcji małej strefy wolnego handlu. Załamanie się rokowań w Komitecie Mauldinga nie doprowadziło do poważniejszych kontrowersji międzypartyjnych, czyli nie stało się jednym z elementów partyjnej walki o władzę. Programy wyborcze obu głównych partii politycznych z 1959 r. nie poruszały zagadnienia strefy wolnego handlu⁸⁵. Partia Pracy na skutek braku jedności we własnych szeregach w sprawie polityki integracyjnej⁸⁶ nie była w stanie przeciwstawić konserwatywnemu rządowi żadnej alternatywnej propozycji. Ponadto sama popierała wcześniej plan „G”. W tej sytuacji kwestia akceptacji propozycji małej strefy wolnego handlu nie była przedmiotem wewnętrznej walki o władzę. Wobec niepowodzenia prób skłonienia państw EWG do reaktywowania rozmów w sprawie IFTA, popierana przez większość pracodawców i media koncepcja małej strefy⁸⁷ zyskiwała na znaczeniu w samej Wielkiej Brytanii. Rząd brytyjski nie mógł tego lekceważyć. Podobną wagę miał czynnik wymieniony w punkcie trzecim. Nie ulega wątpliwości, że mniejsze państwa OEEC, nie należące do EWG (Szwecja, Norwegia, Dania, Austria, Szwajcaria, do których w 1959 r. przyłączyła się Portugalia), dysponowały łącznie poważnym potencjałem gospodarczym, co wraz z wysokim poziomem ich rozwoju (z wyjątkiem Portugalii) stwarzało poważny, chłonny rynek dla brytyjskich towarów przemysłowych⁸⁸. Były to

⁸³ A. Nutting, op. cit., s. 100.

⁸⁴ W tym okresie liczba ludności „siódemki” stanowiła ok. 1/2 liczby ludności EWG, a jej produkt brutto był o 40% mniejszy od dochodu państw Wspólnego Rynku. M.E. Kreinin, *The „Outer-Seven” and European Integration*, „The American Economic Review” z czerwca 1960 r., s. 371.

⁸⁵ R.L. Pfaltzgraff, op. cit., s. 11.

⁸⁶ R.J. Lieber, op. cit., s. 145–147.

⁸⁷ R.J. Lieber, *Interest Groups and Political Integration: British Entry into Europe*, [w:] R. Kimber, J.J. Richardson (eds) *Pressure Groups in Britain*, London 1974, s. 39.

⁸⁸ H.C. Allen, op. cit., s. 52.

jednak tzw. rynki zliberalizowane, a to poważnie zmniejszało szanse uzyskania przez Wielką Brytanię daleko idących korzyści związanych z pełną likwidacją kwot i ceł w małej strefie. Rynek brytyjski był natomiast w znacznym stopniu rynkiem protekcyjnym. Zatem pełna likwidacja tradycyjnych barier handlowych w obrębie małej strefy dawała relatywnie większe korzyści mniejszym krajom (otwierała im szerszy dostęp do chłonnego rynku brytyjskiego) niż Wielkiej Brytanii. W takiej sytuacji Wielka Brytania nie mogła spodziewać się większych korzyści gospodarczych wynikających z utworzenia małej strefy⁸⁹.

Przyjęcie przez Wielką Brytanię koncepcji małej strefy wolnego handlu otworzyło ostatecznie drogę do jej materializacji w postaci konwencji ustanawiającej nową organizację gospodarczą Europy Zachodniej, tj. Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (European Free Trade Association – EFTA). Konwencję podpisało siedem państw OEEC, które nie przystąpiły do Wspólnego Rynku, a mianowicie: Wielka Brytania, Szwecja, Norwegia, Szwajcaria, Dania, Austria i Portugalia. Właściwe rokowania trwały zaledwie kilka miesięcy. Rozpoczęły się w czerwcu 1959 r., a już 20 listopada 1959 r. parafowano konwencję sztokholmską w sprawie EFTA. Uroczyste jej podpisanie nastąpiło 4 stycznia 1960 roku (weszła w życie w maju 1960 r.)⁹⁰.

Wśród czynników warunkujących powyższy stan rzeczy najistotniejszą rolę odegrały:

- 1) pełna i bezkonfliktowa realizacja programu integracyjnego przez państwa EWG;
- 2) zbieżność stanowisk państw uczestniczących w rokowaniach w przedmiocie rozwiązań instytucjonalnych EFTA;
- 3) brak wśród „siódemki” istotniejszych sprzeczności interesów gospodarczo-handlowych w połączeniu ze skłonnością Wielkiej Brytanii do uwzględnienia specyficznych interesów eksportowych Danii i Norwegii.

Rok po wejściu w życie postanowień Traktatów Rzymskich, tj. 1 stycznia 1959 r. państwa EWG przystąpiły do realizacji pierwszych wewnętrznych obniżek ceł i ograniczeń ilościowych. Ze względu na ich deklarowane, liberalne intencje, nie doszło na tym tle do szerszych protestów innych państw członkowskich GATT. Nie sprawdziły się przeto pesymistyczne przewidywania, iż Francja nie będzie w stanie (z powodu słabości jej gospodarki) zgodzić się na pierwszą, dziesięcioprocentową redukcję ceł i zwiększenie kwot importowych. Dewaluacja franka (28 grudnia 1958 r.) o 17,5% zwiększyła

⁸⁹ *Trade...*, op. cit., s. 16–25. Por. T. Hörber, *The Foundatons of Europe. European Integration Ideas in France, Germany and Britain in the 1950s*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006, s. 321–322.

⁹⁰ *Convention establishing the European Free Trade Association, EFTA*, Geneva 1973.

bowiem konkurencyjność eksportową towarów francuskich, umożliwiając jej w ten sposób przystąpienie do wspomnianej redukcji ograniczeń handlowych w EWG zrealizowanej w dniu 1 stycznia 1959 roku. Uzasadnione zatem były obawy pozostałych państw OEEC, że realizacja dalszego programu eliminacji zasadniczych ograniczeń handlowych w ramach Wspólnego Rynku również będzie przebiegała bez większych przeszkód, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych. Zważywszy, iż w miarę upływu czasu należało się liczyć z nasileniem się ujemnych następstw tego procesu dla reszty państw OEEC oraz, że już wówczas przystąpiono do dyskusji na temat akceleracji określonego w traktatach rzymskich programu integracyjnego, czynnik czasu sprzyjał szybkiemu opracowaniu konwencji EFTA. Rychłe, sprawne zorganizowanie się stwarzało nadzieje na przyśpieszenie realizacji głównego celu „siódemki”, tj. wznowienia rokowań mających uregulować stosunki handlowe między podzielonymi pod względem organizacyjnym państwami OEEC. Zauważalna już podczas rokowań w grupach ekspertów i Komitecie Mauldinga zbieżność stanowisk Wielkiej Brytanii i większości pozostałych państw „siódemki” w kwestiach instytucjonalnych, także przyczyniła się do szybkiego osiągnięcia porozumienia w sprawie rozwiązań formalno-prawnych i mechanizmu funkcjonowania Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu. Wspomniana zbieżność poglądów nie była zjawiskiem nowym. Uwidoczniła się już w okresie podejmowania pierwszych inicjatyw integracyjnych w Europie Zachodniej po drugiej wojnie światowej. W trwających w całym tym okresie sporach o charakter i kierunki rozwiązań gospodarczo-politycznych państw zachodnioeuropejskich, kraje skandynawskie niemal zawsze popierały brytyjski punkt widzenia lub w sprawach zasadniczych zajmowały stanowisko zbliżone do brytyjskiego, co należy tłumaczyć zarówno względami gospodarczymi jak i polityczno-kulturalnymi. Wszystkie państwa skandynawskie były w znacznym stopniu powiązane gospodarczo z Wielką Brytanią⁹¹. Nie były przeto zainteresowane przystąpieniem do takich przedsięwzięć, które osłabiłyby istotnie dotychczasowe więzy. Ponadto zarówno Wielka Brytania, jak i państwa skandynawskie oraz Szwajcaria nie wykazywały zainteresowania ponadnarodową integracją Europy Zachodniej. Prawie cała Skandynawia od dłuższego czasu była w bezpośredniej strefie oddziaływania brytyjskiej kultury politycznej, co – jak się wydaje – również ułatwiło szybkie porozumienie się w kwestiach instytucjonalnych EFTA.

⁹¹ *Direction of Trade. A Supplement to International Financial Statistics, Annual 1961–65*, IMF 1967, s. 107, 216 i 258. Por. *40th Anniversary. EFTA 1960–2000.pdf*, www.EFTA, Commemorative Publications, History, s. 22–25.

Różnice w potencjałach gospodarczych⁹² i znaczne rozproszenie geograficzne „siódemki” nie przemawiały za ustanowieniem więzów natury integracyjnej między tymi państwami, co *nota bene* nie było celem Wielkiej Brytanii i innych państw EFTA. Wśród państw Stowarzyszenia nie było poważniejszych sprzeczności interesów gospodarczych, których rozwiązanie wymagałoby dłuższych rokowań i wyważonych kompromisów. Istniała, co prawda, pewna rozbieżność interesów gospodarczo-handlowych między Wielką Brytanią, pragnącą zawęzić zakres strefy do artykułów przemysłowych, a Danią i Norwegią, które chciały uzyskać większy dostęp do brytyjskiego rynku rolno-spożywczego, ale problem ten udało się rozwiązać kompromisowo. Przyjęto mianowicie zasadę, iż strefa wolnego handlu dotyczy towarów przemysłowych, lecz by zadośćuczynić słusznym interesom dwóch wspomnianych państw, niektóre artykuły rolno-spożywcze oraz przetwory rybne zakwalifikowano do kategorii wyrobów przemysłowych. Ten kompromis był w istocie zwycięstwem stanowiska Danii i Norwegii. Wielka Brytania we właściwym czasie uświadomiła sobie bowiem, że ustępstwo to jest niezbędną, minimalną ceną za utrzymanie Danii i Norwegii we własnej strefie wpływów gospodarczo-politycznych⁹³. Owo ustępstwo przyczyniło się poważnie do szybkiego osiągnięcia porozumienia w sprawie ustanowienia EFTA.

Zasady i reżim wewnętrzny EFTA zostały podporządkowane najwyraźniej realizacji dwóch zasadniczych celów „siódemki” – osiągnięciu wspólnych korzyści z racji zniesienia wewnętrznych ograniczeń handlowych oraz przybliżeniu perspektywy osiągnięcia porozumienia z EWG regulującego stosunki handlowe między nimi. W konwencji sztokholmskiej przyjęto taki sam horyzont czasowy pełnej redukcji zasadniczych, wewnętrznych barier handlowych jak w traktatach rzymskich (do 1 stycznia 1970 r.). Można stwierdzić, że cel drugi miał niejako priorytet wobec pierwszego. Potwierdzała to *nota bene* oficjalna brytyjska interpretacja konwencji sztokholmskiej⁹⁴. Cele wewnętrzne i mechanizm funkcjonowania oraz instytucje EFTA odzwierciedlały brytyjskie stanowisko w sprawie zasad liberalizacji handlu w Europie Zachodniej, wyrażone w planie „G” i Komitecie Mauldinga. Dlatego w przeciwieństwie do EWG, EFTA nie stawiała sobie celów politycznych o charakterze integracyjnym. Wielka Brytania hołdowała wówczas zasadzie, że współpraca polityczna

⁹² Wielka Brytania zajmowała dominującą pozycję w całym ugrupowaniu. Według danych za rok 1957 wytwarzała ona ok. 2/3 całego produktu krajowego strefy, a jej udział w obrotach handlowych EFTA wyniósł 57%. M.E. Kreinin, op. cit., s. 371; R. Ławniczak, op. cit., s. 90.

⁹³ H. Macmillan, *Pointing...*, op. cit., s. 50–51 i 57.

⁹⁴ Hansard z 14 grudnia 1959 r., cols 1055–1180.

państw zachodnioeuropejskich winna być realizowana w ramach tzw. wspólnoty atlantyckiej (NATO), a państwa neutralne nie przejawiały najmniejszego zainteresowania nadaniem EFTA jakiegokolwiek oblicza politycznego sprzecznego z ich polityką neutralności⁹⁵. Konwencja EFTA, inaczej niż traktaty rzymskie, nie zawierała daleko idących, ambitnych celów integracyjnych. Całkowita eliminacja ograniczeń ilościowych, ceł i innych barier handlowych w obrębie strefy miała być jedynie środkiem do realizacji następujących celów gospodarczo-społecznych: rozwoju gospodarczego, realizacji polityki pełnego zatrudnienia, racjonalnego wykorzystania zasobów gospodarczych, wzrostu stopy życiowej. Zewnętrznym celem gospodarczym EFTA było działanie na rzecz eliminacji ograniczeń w handlu światowym i przyczynianie się do jego rozwoju. Autorzy konwencji sztokholmskiej uznali, że redukcji ograniczeń ilościowych i ceł towarzyszyć musi koordynacja niektórych aspektów polityki gospodarczo-społecznej państw członkowskich. Zaakceptowano to jedynie w takim zakresie, jaki okazał się niezbędny do funkcjonowania Stowarzyszenia. Z tego powodu mechanizm podejmowania decyzji, określony w konwencji EFTA, cechował się daleko idącą elastycznością i niewielką liczbą organów uczestniczących w procesie decyzyjnym. Podejmowanie zasadniczych decyzji leżało w kompetencji Rady działającej według zasady jednomyślności. Organem pomocniczym Rady był Sekretariat.

Wraz z podpisaniem i wejściem w życie postanowień konwencji sztokholmskiej dobiegł końca pewien rozdział w powojennej historii integracji zachodnioeuropejskiej. Okazało się, że trwające od czasu zakończenia drugiej wojny światowej spory co do metod i form jednoczenia gospodarczego i politycznego Europy Zachodniej doprowadziły ostatecznie do powstania dwóch organizacji gospodarczych w tej części świata. Twórcy EWG, kierując się w dużym stopniu motywami natury politycznej, powołali do życia organizację o ambitnych celach gospodarczych, wyznaczając jej bliżej nie sprecyzowane zadania w sferze integracji politycznej. Rzecznicy i realizatorzy EFTA kierowali się głównie względami natury gospodarczej. Ze względu na przewidywane, ujemne konsekwencje utworzenia EWG utworzyli organizację mającą stanowić instrument ochrony własnych interesów handlowych wobec Wspólnego Rynku.

Ustanowienie EFTA nie doprowadziło do zmiany dotychczasowej polityki Wielkiej Brytanii w sprawie integracji europejskiej. W dalszym ciągu zmierzała ona do wymuszenia zgody państw Wspólnego Rynku na utworzenie szerokiej strefy wolnego handlu lub jej surogatu w postaci zawarcia dwustronnego

⁹⁵ R. Ławniczak, *Kraje skandynawskie w EWG*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1965, nr 2.

porozumienia handlowego między EWG i EFTA. Europejska Strefa Wolnego Handlu była jednak nowym elementem w tej polityce, który zmodyfikował nieco samą rangę problemu wynikającego z rozpadu dotychczasowego, jednolitego systemu regulującego handel w Europie Zachodniej i zmienił częściowo taktykę działania dyplomacji brytyjskiej. Po wejściu w życie konwencji sztokholmskiej problem ustanowienia szerokiej strefy wolnego handlu w Europie Zachodniej przestał być przedmiotem sporu przede wszystkim francusko-brytyjskiego, a stał się wspólnym problemem dwóch zorganizowanych grup państw – EWG i EFTA. Sama zaś Wielka Brytania dokładała starań, aby w swych zabiegach o ustanowienie wspomnianej strefy w maksymalnym stopniu wykorzystać wszystkie atuty, jakich dostarczyła jej EFTA.

Pierwszy atut był funkcją przewagi gospodarczej i dominującej pozycji politycznej Wielkiej Brytanii w grupie siedmiu państw EFTA. Dzięki tym atrybutom Wielka Brytania od samego początku istnienia Stowarzyszenia stała się jego oczywistym przywódcą. Przeto za cenę niewielkich koncesji handlowych poczynionych wobec niektórych państw małej strefy, mogła ona wywierać bezpośredni wpływ (*via* mechanizm decyzyjny i konsultacyjny EFTA) na politykę pozostałych państw całego ugrupowania w odniesieniu do EWG, kształtując ją w korzystnym dla siebie kierunku. To zaś poważnie zmniejszało możliwości państw EWG w zakresie oddziaływania na politykę mniejszych krajów Stowarzyszenia i zbliżyło je do Wielkiej Brytanii. Właśnie w wyniku utworzenia EFTA Wielka Brytania zdołała utrzymać po stronie swej koncepcji szerokiej strefy wolnego handlu większość państw OEEC, które nie przystąpiły do EWG. Ustanowienie mechanizmu uzgodnienia wspólnej polityki tych państw wobec EWG wraz z przywódczą rolą Wielkiej Brytanii w małej strefie, zwiększało poważnie wagę i rangę priorytetowego dla Wielkiej Brytanii problemu w jej polityce integracyjnej, czyli problemu uregulowania stosunków handlowych między EWG i państwami EFTA. Dzięki EFTA rozwiązanie tej kwestii stało się wspólnym, pierwszoplanowym zadaniem całej „siódemki”. Drugi atut łączył się bezpośrednio z pierwszym i wynikał z roli małych, wysoko uprzemysłowionych państw Stowarzyszenia w handlu zagranicznym jednego z głównych państw EWG – Republiki Federalnej Niemiec. W 1958 r. udział rynków EFTA w eksporcie RFN wynosił 28,9%, w tym na wspomniane, mniejsze kraje Stowarzyszenia przypadało aż 2/3 całości eksportu przemysłowego RFN do małej strefy⁹⁶. Zatem realizacja programu redukcji barier handlowych w małej strefie nie mogła być sprawą

⁹⁶ J. Skibiński, *Gospodarcza integracja Europy Zachodniej w polityce RFN*, Warszawa 1980, s. 252, tab. 3.

obojętną dla RFN. O ile bowiem wcześniej eksporterzy zachodnioniemieccy mieli równorzędny z Brytyjczykami dostęp do rynków mniejszych państw „siódemki”, to ustanowienie EFTA oznaczało zmianę powyższego stanu rzeczy na niekorzyść towarów zachodnioniemieckich. Gdy się uwzględni fakt, że według pierwotnych programów redukcji stawek celnych w EWG i EFTA, kraje Stowarzyszenia do końca 1961 r. wprowadziłyby znacznie efektywniejsze preferencje wewnętrzne do państw Wspólnego Rynku⁹⁷, można było oczekiwać, iż będzie to miało określone reperkusje polityczne w RFN. Należało się bowiem spodziewać, że zachodnioniemieckie koła przemysłowe zaangażowane na rynkach krajów skandynawskich podejmą działania zmierzające do obrony swych, zagrożonych w wyniku utworzenia małej strefy, interesów eksportowych, a w konsekwencji tych działań dojdzie do wzmocnienia w rządzie RFN pozycji zwolenników szerokiej strefy, na czele z L. Erhardem. Idąc dalej powyższą drogą rozumowania można było oczekiwać, że nacisk grupy Erharda na frakcję Adenauera spowoduje zmianę polityki zachodnioniemieckiej w kwestii uregulowania stosunków handlowych między EWG i „siódemką”, osłabiając tym samym spójność wewnętrzną Wspólnego Rynku. Trzeci atut, jaki Wielka Brytania uzyskała wobec EWG z racji utworzenia EFTA, sprowadzał się do negatywnych implikacjach małej strefy dla interesów politycznych i handlowych Stanów Zjednoczonych. Rząd brytyjski, akceptując plan małej strefy wolnego handlu, działał w przekonaniu, że powstanie drugiej obok EWG organizacji gospodarczej w Europie Zachodniej w większym niż dotychczas stopniu unaocznia politykom amerykańskim, że Wielka Brytania nie pogodzi się łatwo z istnieniem EWG. Co więcej, gotowa jest nawet zjednoczyć wokół siebie tzw. zewnętrzną „siódemkę” by – poprzez okresowe pogłębienie podziałów gospodarczo-handlowych w Europie Zachodniej – doprowadzić do utworzenia zachodnioeuropejskiej strefy wolnego handlu. Powstanie EFTA zwiększyło zatem niebezpieczeństwo przekształcenia się sporu o szeroką strefę handlową w spór polityczny, zagrażający współpracy w ramach sojuszu atlantyckiego. Ponadto program redukcji ograniczeń handlowych w ramach „siódemki” stwarzał dodatkowe (oprócz EWG) utrudnienia dla amerykańskiego eksportu na rynek zachodnioeuropejski. Biorąc pod uwagę narastającą nierównowagę w bilansie handlowym Stanów Zjednoczonych w ostatnich kilku latach poprzedzających powstanie EFTA⁹⁸ można było oczekiwać, że negatywne implikacje polityczne i handlowe EFTA dla interesów amerykańskich wpłyną na wzrost zainteresowania Stanów Zjednoczonych

⁹⁷ E. Benoit, op. cit., s. 87–88.

⁹⁸ *Department of State Bulletin* z 5 grudnia 1960 r., s. 860–863.

kwęstią zmniejszenia barier handlowych w Europie Zachodniej i likwidacją zagrożeń politycznych powstałych w związku z ustanowieniem EWG i EFTA.

Po podpisaniu konwencji sztokholmskiej rząd brytyjski w swych staraniach o kompromisowe, odpowiadające interesom Wielkiej Brytanii ułożenie stosunków z EWG nie zdał się wyłącznie na atuty, których dostarczyła mu EFTA. Podobnie jak w okresie wcześniejszym dążył do zdyskontowania własnej pozycji politycznej i obecności militarnej na kontynencie dla osłabienia francusko-zachodniemieckiej współpracy politycznej (oś Paryż–Bonn). Najdalej idącym i najostrzejszym tego przykładem był przedstawiony w marcu 1960 r. w Waszyngtonie przez premiera Macmillana zamiar rewizji całokształtu brytyjskiej polityki wobec Europy Zachodniej, w przypadku gdyby EWG nie wyraziła zgody na rokowania z EFTA. Warto wspomnieć, iż nie ujawniono dotychczas żadnego dokumentu, który by potwierdzał rzeczywistą treść wspomnianej wypowiedzi Macmillana. Relację na ten temat zamieściła prasa amerykańska, przedstawiając sprawozdanie na temat treści rozmów brytyjsko-amerykańskich przeprowadzonych podczas wizyty brytyjskiego premiera w Stanach Zjednoczonych (26–28 marzec 1960 r.). Według doniesień „Washington Post” z 30 marca 1960 r., co podchwyciły później inne pisma zachodnie, premier Macmillan, dyskutując sprawy europejskie z prezydentem D. Eisenhowerem, miał stwierdzić, że w przypadku kiedy nie dojdzie do likwidacji gospodarczo-handlowych podziałów w Europie Zachodniej Wielka Brytania, tak jak za czasów Napoleona i Hitlera, zmuszona będzie powrócić do swej polityki montowania koalicji przeciwko próbom zdominowania kontynentu. Tym razem chodziło o oś Paryż – Bonn. Ostrzegł ponadto przed niebezpieczeństwem odrodzenia się niemieckiego nazizmu i zagroził redukcją brytyjskich sił stacjonujących w RFN⁹⁹.

Jak należało się spodziewać, rzecznik rządu brytyjskiego zdementował doniesienia prasy amerykańskiej. Istnieją jednak uzasadnione podstawy by stwierdzić, że w tym przypadku relacje prasowe w dużym stopniu odzwierciedlały stan faktyczny¹⁰⁰. Słuszne wydają się podejrzenia, iż doszło do zaplanowanego przecieku prasowego. Wielka Brytania, nie mogąc otwarcie odwołać się do tak daleko posuniętego szantażu, zastosowała wspomnianą metodę w celu zwrócenia uwagi RFN na ewentualne, negatywne następstwa jej profrancuskiej polityki i zbyt dużej ustępliwości wobec stanowiska francuskiego w sporze o charakter stosunków między EWG i EFTA. Gdy okazało się, że

⁹⁹ W.J. Swift (ed.), op. cit., s. 61. Por. D.B. Shields, *Kennedy and Macmillan. Cold War Politics*, University Press of America, Lanham–Maryland 2006, s. 73–76.

¹⁰⁰ D. Maclean, *British Foreign Policy since Suez 1956–1968*, London 1970, s. 113.

kalkulacja obliczona na polityczne zastraszenie RFN nie przyniosła zamierzonych rezultatów, Wielka Brytania jesienią 1960 r. zmieniła taktykę działania w stosunku do rządu Adenauera, podejmując na forum ONZ próby obrony zachodnioniemieckiej polityki w sprawie zjednoczenia Niemiec¹⁰¹. Koniunkturalny¹⁰² zwrot w kierunku prozachodnioniemieckim miał przekonać rząd RFN, że Wielka Brytania w nie mniejszym stopniu niż Francja de Gaulle'a gotowa jest udzielić poparcia polityce Adenauera w sprawie zjednoczenia Niemiec i Berlina. Stopień tej gotowości zależeć miał głównie od charakteru polityki „europejskiej” RFN, czyli od tego, jak dalece rząd zachodnioniemiecki zdecyduje się przeciwstawić Francji w walce o ustanowienie szerokiej strefy wolnego handlu.

Brytyjskie próby wykorzystania EFTA jako instrumentu nacisku na EWG też zawiodły, o czym można się było przekonać już w połowie 1960 roku. Dzięki EFTA Wielka Brytania zdołała co prawda utrzymać w orbicie swych wpływów gospodarczych państwa skandynawskie, Austrię, Szwajcarię i Portugalię, lecz nie wystarczyło to do wymuszenia na państwach EWG zgody na wznowienie zerwanych w grudniu 1958 r. rokowań na temat strefy wolnego handlu krajów OEEC. Komisja EWG, zdając sobie sprawę z zagrożenia jakie powstało dla jedności państw EWG w związku z ustanowieniem EFTA, wypracowała program akceleracji harmonogramu redukcji barier handlowych w EWG znany jako plan Hallsteina. W maju 1960 r. Rada Ministrów EWG przyjęła program Komisji, co było równoznaczne z zepchnięciem EFTA do defensywy pod względem tempa redukcji ograniczeń handlowych¹⁰³. Program Komisji osłabił wymowę argumentów tzw. grupy Erharda w rządzie zachodnioniemieckim. Przybliżył on bowiem RFN perspektywę zrekompenso-

¹⁰¹ C. Anthon, *Germany's Role in West Europe*, „Current History” ze stycznia 1961 r., s. 17.

¹⁰² W drugiej połowie lat pięćdziesiątych Wielka Brytania na Zachodzie była głównym rzecznikiem politycznego dialogu ze Związkiem Radzieckim i podjęła kilka przedsięwzięć zmierzających do złagodzenia napięć między obydwojma systemami polityczno-wojskowymi (wizyta Macmillana w Moskwie w lutym 1959 r., przygotowanie szczytu czterech mocarstw w Paryżu – maj 1960 r., rozmowy w sprawie układu moskiewskiego o częściowym zakazie prób nuklearnych). Zob. J. Frankel, *British Foreign Policy 1945–1973*, London–New York–Toronto 1975, s. 201; H. Macmillan, *Pointing...*, op. cit., s. 193–205.

¹⁰³ Plan Hallsteina w wersji przyjętej przez Radę Ministrów EWG przewidywał wprowadzenie do końca 1961 r. 50%-owej redukcji taryf celnych w obrębie EWG w miejsce planowanej 30%-owej. Zakładał ponadto przesunięcie daty podjęcia pierwszych kroków w kierunku realizacji wspólnej taryfy zewnętrznej o jeden rok – z grudnia 1961 r. na grudzień 1960 roku. Zob. E. Benoit, op. cit., s. 90; R.L. Pfaltzgraff, op. cit., s. 49.

nia w obrębie Wspólnego Rynku strat eksportowych poniesionych na rynkach EFTA.

Zgodnie z brytyjskimi oczekiwaniami realizacja projektu małej strefy wolnego handlu doprowadziła pod koniec 1959 r. do bezpośredniej, otwartej interwencji amerykańskiej w sporze o charakter stosunków gospodarczo-handlowych w Europie Zachodniej. Interwencja amerykańska, sprowadzając się w początkowej fazie głównie do konsultacji z zainteresowanymi państwami zachodnioeuropejskimi, skłoniła Wielką Brytanię do podjęcia szerokiej akcji propagandowej w Stanach Zjednoczonych, w czym uczestniczyły także pozostałe państwa EFTA. Bezpośrednim celem tych działań było zdyskredytowanie EWG w oczach amerykańskiej opinii publicznej. Atakowano przede wszystkim tzw. ekskluzywizm Wspólnego Rynku, starając się wykazać, iż system celny i mechanizm integracyjny Wspólnoty stwarzają poważną przeszkodę na drodze do liberalizacji handlu światowego. Odmienne natomiast interpretowano EFTA, przedstawiając je jako przedsięwzięcie sprzyjające sprawie zmniejszania ograniczeń w handlu światowym¹⁰⁴.

Wspomniana kampania propagandowa w swym ostatecznym celu miała wesprzeć wysiłki dyplomatyczne Wielkiej Brytanii zmierzające do ukierunkowania interwencji amerykańskiej w stronę obrony brytyjskich interesów handlowych na rynkach EWG. Chodziło bowiem o to, aby Stany Zjednoczone zaakceptowały brytyjską formułę, w myśl której ustanowienie EWG zagraża interesom handlowym innych państw, a w szczególności uderza w interesy eksportowe tzw. reszty OEEC zrzeszonej w EFTA. Przeto, poszukując rozwiązań dla pewnych wspólnych problemów gospodarczo-handlowych świata zachodniego (czym Stany Zjednoczone oficjalnie motywowały swe zaangażowanie w sprawy handlu zachodnioeuropejskiego), należy przyznać priorytet sprawie uregulowania stosunków między EWG a EFTA¹⁰⁵. Na przeciwnym stanowisku stała Francja, która forsowała wypracowaną już wcześniej i rozbudowaną w drugim memorandum Komisji EWG formułę odrzucającą tezę o istnieniu odrębnego problemu uregulowania stosunków handlowych między EWG i EFTA¹⁰⁶. Francja proponowała, by wszelkie nega-

¹⁰⁴ E. Benoit, op. cit., s. 88.

¹⁰⁵ M. Camps, *Division...*, op. cit., s. 35. Por. A.P. Dobson, *Anglo-American relations in the twentieth century. Of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers*, Routledge, London 1995, s. 121–124.

¹⁰⁶ Wśród pozostałych państw EWG jedynie Holandia zajmowała stanowisko zbliżone do brytyjskiego. Rząd RFN, dzieląc się na frakcje Adenauera i Erharda, opowiadał się za rozwiązaniem kompromisowym, ale ostatecznie ze względów politycznych poparł

tywne następstwa handlowe ustanowienia EWG były rozpatrywane wyłącznie w kontekście światowym, a nie zachodnioeuropejskim¹⁰⁷.

Stany Zjednoczone nie opowiedziały się jednoznacznie po stronie koncepcji francuskiej czy brytyjskiej. Realizując nade wszystko własne interesy, przedstawiły i przeforsowały projekt rozszerzenia i „przemodelowania” OEEC¹⁰⁸ w Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – OECD. Ta decyzja amerykańska w swych skutkach bardziej sprzyjała interesom EWG niż EFTA. Przyjęcie amerykańskiego planu¹⁰⁹, aczkolwiek nie zamykało samego problemu uregulowania handlu zachodnioeuropejskiego i nie stanowiło przeszkody, aby w ramach OECD prowadzić negocjacje na ten temat, oznaczało, iż Wielka Brytania musiała się pogodzić z likwidacją OEEC, którą traktowała jako potencjalne, główne forum dyskusji na temat stosunków handlowych między EWG i EFTA. Atlantycki zasięg (i nowe w porównaniu do OEEC) cele OECD implikowały przyznanie pierwszeństwa zagadnieniom gospodarczo-handlowym o szerszym wymiarze od wymiaru czysto zachodnioeuropejskiego, co było sprzeczne ze stanowiskiem brytyjskim. Z punktu widzenia interesów brytyjskich przekształcenie OEEC w OECD było równoznaczne z przesunięciem na dalszy plan problemu uregulowania stosunków handlowych między Wspólnym Rynkiem i Stowarzyszeniem. Zważywszy, że czynnik czasu działał na korzyść EWG, a nie EFTA, przesunięcie tej kwestii w czasie było niekorzystnym dla Wielkiej Brytanii rozwiązaniem.

Akceptacja przez RFN planu przyspieszenia programu eliminacji ograniczeń handlowych w EWG oraz zaaprobowanie przez Adenauera latem 1960 r. francuskiej propozycji rozszerzenia integracji gospodarczej w EWG

Francję. Włochy postąpiły podobnie jak RFN. Belgia ze względów politycznych udzieliła poparcia Francji. Zob. van der Beugel, op. cit., s. 339–341.

¹⁰⁷ Zob. tekst drugiego memorandum Komisji EWG dotyczącego sposobów rozwiązania problemów handlowych powstałych w wyniku utworzenia EWG w: *Document of International Relations 1959*, op. cit., s. 522–526.

¹⁰⁸ Stany Zjednoczone, przedstawiając plan rozszerzenia OEEC o obydwa państwa północnoamerykańskie, dążyły do uczynienia z nowej organizacji głównego forum rozwiązywania problemów gospodarczo-handlowych świata zachodniego. Wśród tych problemów czołowe miejsce zajmowały: zabezpieczenie się przed wzrostem barier handlowych w Europie Zachodniej, złagodzenie sporu między EWG i EFTA, zwiększenie udziału innych państw zachodnich w walce o orientację polityczną krajów rozwijających się. Z. Klepacki, *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Warszawa 1978, s. 46. Por. R.J. Aldrich, *The Hidden Hand: Britain, America and the Cold War Secret Intelligence*, John Murray, London 2001, s. 342.

¹⁰⁹ Zob. *The Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD, Paris 1960, s. 89, 97–100.

na sferę polityczną¹¹⁰ oznaczały niepowodzenie brytyjskich prób rozluźnienia współpracy francusko-zachodnoniemieckiej. Kanclerz Adenauer zdołał się oprzeć naciskom grupy Erharda i pozostał wierny swej zasadzie przyznającej w stosunkach z Francją priorytet racjom politycznym nad gospodarczymi.

Omówione powyżej wydarzenia już latem 1960 r. pozwalały dostrzec, że EFTA nie jest w stanie spełnić swego zasadniczego instrumentalnego celu, czyli zmusić EWG do poczynienia liczących się ustępstw handlowych wobec Wielkiej Brytanii i pozostałych państw „siódemki”. Rząd brytyjski, zdając sobie z tego sprawę, w czerwcu 1960 r. przyjął nieco odmienną od dotychczasowej taktykę postępowania w stosunku do Wspólnego Rynku. Modyfikacja taktyki polegała na zaniechaniu prób zdyskredytowania EWG, powstrzymaniu się od działań zmierzających do wewnętrznego skłócenia jej członków (głównie RFN i Francji) i zgłaszaniu gotowości nawiązania z nią konstruktywnego, partnerskiego dialogu. Zrezygnowano ponadto z forsowania własnej koncepcji uregulowania stosunków między EWG i EFTA, pozostawiając formalnie inicjatywę drugiej stronie¹¹¹.

Wielka Brytania, dokonując zmiany w swej taktyce, powodowała się dwoma względami:

- 1) liczyła, że wobec niepowodzenia dotychczasowej polityki obliczonej na wymuszenie ustępstw handlowych na EWG większe efekty przyniesie polityka partnerstwa i dialogu (względ taktyczny);
- 2) po niepowodzeniu paryskiego szczytu czterech wielkich mocarstw z początku maja 1960 r. uświadomiła sobie, że osłabienie EWG nie służy długofalowym interesom politycznym tak Wielkiej Brytanii, jak i Zachodowi jako całości (względ strategiczny).

W celu zwiększenia skuteczność swej zmodyfikowanej polityki wobec integracji europejskiej rząd brytyjski na początku czerwca 1960 r. zgłosił gotowość rozważenia możliwości akcesu do EWWS i Euratomu¹¹². Miało to zachęcić

¹¹⁰ Francja w następstwie odrzucenia przez mocarstwa anglosaskie propozycji generała de Gaulle’a z 1958 r. dotyczącej ustanowienia triumwiratu w NATO i po załamaniu się spotkania na szczycie czterech wielkich mocarstw (Paryż, maj 1960 r.) zwróciła się w stronę RFN i EWG jako filarów wzmocnienia jej międzynarodowej pozycji. Celowi temu służył francuski projekt unii politycznej EWG zaaprobowany przez kanclerza Adenauera w lipcu 1960 roku. R. Morgan, *West European Politics since 1945: The shaping of the European Community*, London 1972, s. 200; A. Grosser, *French Foreign Policy under de Gaulle*, Boston–Toronto 1967, s. 88–89.

¹¹¹ P. Gore-Booth, op. cit., s. 259–260; E. Benoit, op. cit., s. 95.

¹¹² M. Camps, *Division...*, op. cit., s. 51–52.

nastawione probrytyjsko państwa Wspólnego Rynku do zainicjowania w ramach kontynentalnej „szóstki” procesu poszukiwania kompromisowych rozwiązań dla problemu handlu zachodnioeuropejskiego powstałego w wyniku utworzenia EWG i EFTA.

Nowa taktyka była obliczona na zabezpieczenie interesów brytyjskich wobec EWG za stosunkowo niską cenę przystąpienia do EWWS i Euratomu. I tym razem taktyka ta okazała się mało skuteczna. Zadecydowały o tym Francja i działający pod przewodnictwem J.P. Monneta czołowi, kontynentalni zwolennicy ponadnarodowej integracji Europy Zachodniej. Rząd de Gaulle’a wszczął latem 1960 r. przygotowania do realizacji planu integracji politycznej państw EWG, kierując uwagę Wspólnoty na sprawy wewnętrzne kosztem stosunków z EFTA. Wspomniani „Europejczycy” opublikowali natomiast w lipcu 1960 r. dokument uzasadniający konieczność połączenia organów trzech Wspólnot (EWG, Euratomu i EWWS), co wskazywało jasno, że Wielka Brytania nie będzie mogła przystąpić do EWWS i Euratomu nie przystępując do EWG¹¹³. Taki rozwój wydarzeń skłonił rząd Macmillana na początku 1961 r. do przeprowadzenia gruntownej, krytycznej analizy całości kształtu dotychczasowej polityki Wielkiej Brytanii wobec integracji europejskiej i był jednym z głównych czynników, które zdecydowały o przyjęciu tzw. koncepcji europejskiej, czyli członkostwa w EWG. Było to zgodne ze starą brytyjską maksymą dyplomatyczną – jak nie możesz ich pokonać, to się do nich przyłącz (if you can't beat them, join them).

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty i materiały źródłowe

Building EFTA; A Free Trade in Europe, Geneva 1966, EFTA Secretariat.

Chronique de Politique Etrangere z maja 1955 r., vol. VIII, nr 5.

Convention establishing the European Free Trade Association, EFTA, Geneva 1973.

Correspondence arising out of the Meeting of the Foreign Ministers of the Governments of Belgium, France, the Federal Republic of Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands held of Messina on 1–2 June 1955, London (HMSO), July 1955, Cmd. 9525.

Defence. Outline of future Policy, London 1957, HMSO, Cmnd. 124.

¹¹³ E. Benoit, op. cit., s. 96.

- Department of State Bulletin* z 5 grudnia 1960 roku.
- Direction of Trade. A Supplement to International Financial Statistics, Annual 1961–65*, IMF 1967.
- Documents on International Affairs 1955*, London 1958.
- Documents on International Affairs 1956*, London 1959.
- Documents on International Affairs 1957*, London 1960.
- Documents on International Affairs 1958*, London 1961.
- Documents of International Affairs 1959*, London–New York–Toronto 1963.
- European Free Trade Area. A survey for industry*, Federation of British Industries, London 1957.
- A European Free Trade Area: United Kingdom Memorandum to the Organisation for European Economic Cooperation*, London 1957, HMSO, Cmnd. 72.
- First Memorandum from the Commission of the Economic Community to the Council of Ministers of the Community*, Brussels 1959.
- Gore-Booth P., *With great truth and respect*, London 1974.
- Gowland D., Turner A., *Reluctant Europeans: Britain and European Integration, 1945–1998. A documentary history*, Routledge, London 2000.
- Greenwood S., *Britain and European Integration Since the Second World War, seria – Documents in Contemporary History*, Manchester University Press, Manchester 1996.
- Hansard* z 14 grudnia 1950 roku.
- Hansard* z 26 listopada 1956 roku.
- Hansard* z 14 grudnia 1959 roku.
- Heath E., *The Course of my Life: My Autobiography*, Hodder and Stroughton, London 1998.
- Heseltine M., *Life in the jungle: my autobiogaphy*, Hodder and Straughton, London 2000.
- Macmillan H., *Pointing the Way 1959–1961*, London–Melbourne–Toronto 1962.
- Macmillan H., *Riding the Storm*, London–Melbourne–Toronto 1971.
- Negotiations for a European Free Trade Area: Documents Relating to the Negotiations from July 1956 to the December 1958*, London 1959, HMSO, Cmnd. 641.
- Negotiations for a European Free Trade Area: Report on the Course of Negotiations up to December 1958*, London 1959, HMSO, Cmnd. 648.
- Negotiations for the Establishment of a Free Trade Area up to 14th December 1958. Summery prepared by the Secretariat*, OEEC, Paris 1959.
- The Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD, Paris 1960.

- Spaak P.H., *Combats Inachevés. De l'espoir aux déceptions*, Fayard, Paris 1969.
- Spaak P.H., *The continuing battle. Memoirs of a European 1936–66*, Weidenfeld and Nicolson, London 1972.
- 40th Anniversary. *EFTA 1960–2000 pdf*, www: EFTA Commemorative Publications.

Opracowania i artykuły

- Allen H.C., *Anglo-American Predicament. The British Commonwealth, the United States and European Unity*, London 1960.
- Addison P., *Churchill- the unexpected hero*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Aldrich R.J., *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence*, John Murray, London 2001.
- Antho C., *Germany's Role in West Europe*, „Current History” ze stycznia 1961 roku.
- Bartlett C.J., *The Long Retreat: A Short History of British Defence Policy 1945–70*, London 1972.
- Beloff M., *The United States and the Unity of Europe*, London 1963.
- Benoit E., *Europe at Sixes and Sevens. The Common Market, The Free Trade Association and the United States*, New York 1961.
- Beugel van der E.H., *From Marshall Aid to Atlantic Partnership: European Integration as a concern of american foreign policy*, Amsterdam–London–New York 1966.
- Blackaby F.T. (ed.), *British Economic Policy 1960–74*, Cambridge–London–New York–Melbourne 1978.
- Britain and Europe. A study of the effects on british manufacturing industry of a free trade area and the Common Market*, The Economist Intelligence Unit, London 1958.
- Camps M., *Britain and the European Community 1955–1963*, London–Princeton 1964.
- Camps M., *Division in Europe*, Princeton University 1960.
- Camps M., *The European Common Market and the Free Trade Area (A Progress Report)*, Princeton University 1957.
- Charmley J., *Churchill's Grand Alliance: The Anglo-American Special Relationship 1940–57*, Harcourt 1995.
- Clarke I., *Nuclear Diplomacy and the Special Relationship*, Clarendon Press, Oxford 1994.
- Curtis M., *Western European Integration*, New York 1965.

- Daddow O.J., *Britain and Europe since 1945: Historiographical perspectives on integration*, Manchester University Press, Manchester 2004.
- Deighton A. (ed.), *Building Post – War Europe: National Decision – Makers and European Institutions, 1948–63*, Macmillan, Basingstoke 1995.
- Dobson A.P., *Anglo-American relations in the twentieth century: Of friendship, conflict and the rise and decline of superpower*, Routledges, London 1995.
- Dobson A.P., *The Politics of the Anglo-American economic special relationship, 1940–1987*, Wheatsheaf, Brighton 1987.
- Dumbrell J., *A special relationship: Anglo-American relations in the Cold War and After*, Palgrave, Macmillan, London–New York 2001.
- Fischer J.M. (red.), *Polska, Unia Europejska, Świat. Wybrane problemy*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2007.
- Fischer J.M. (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, międzynarodowe, społeczno-gospodarcze i wojskowe*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2009.
- Fischer J., Mojsiewicz Cz. (red.), *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość?*, Wydawnictwo Komitetu Nauk Politycznych PAN, Poznań–Warszawa 1995.
- Franklin M., *Britain in the European Community*, Chatham House Papers, London 2002.
- Frankel J., *British Foreign Policy 1945–1973*, London–New York–Toronto 1975.
- Fukuda H., *First Decade of EFTA's Realization*, [w:] H. Corbet and the Robertson (eds), *Europ's Free Trade Area Experiment; EFTA and Economic Integration*, Oxford 1970.
- George S., *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Gifford Ch., *The Making of Eurosceptic Britain. Identity and Economy in a Post- Imperial State*, ASGATE, Burlington 2008.
- Gołębowski F., *Polityka zagraniczna Wielkiej Brytanii*, Oficyna Wyd. ASPRA-JR, Warszawa 2001.
- Groom A.J.R., *The United States and the British Deterrent*, [w:] Yearbook of World Affairs 1964.
- Grosser A., *French Foreign Policy under de Gaulle*, Boston–Toronto 1967.
- Hallstein W., *United Europe: Challenge and Opportunity*, Cambridge, Mass., 1962.
- Heiser H.J., *British Policy with regard to the Unification affords on the European Continent*, Leyden 1959.

- Hörber T., *The Foundations of Europe. European Integration Ideas in France, Germany and Britain in the 1950s*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.
- Janiec Z., *Polityka Wielkiej Brytanii wobec pierwszych powojennych inicjatyw integracyjnych Europy Zachodniej i USA*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2010, nr 2(29).
- Janiec Z., *Wielka Brytania w procesie integracji dziewiątki. Ewolucja i perspektywy*, SGPiS, Warszawa 1979.
- Jaworski K., *Evolution of the Traditional Determinants of the French Foreign Policy in the Fifth Republic*, „Economic and Political Thought”, 2011, nr 1(3).
- Jaźwiński K., *Implikacje II wojny światowej dla pozycji Wielkiej Brytanii na arenie międzynarodowej*, Wyd. Askon, Warszawa 2005.
- Jesień L., *Europa w lustrze eurosceptycyzmu. Brytyjska Partia Konserwatywna wobec integracji europejskiej*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 1999.
- Kaiser W., *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and the European Integration, 1945–63*, Macmillan, Basingstoke 1966.
- Klepacki Z., *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Warszawa 1978.
- Klepacki-Doliwa Z.M., *Integracja europejska łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*, Temida 2, Białystok 2005.
- Krasuski J., *Niemiecka Republika Federalna w NATO i EWG 1955–1970*, Poznań 1970.
- Kreinin M.E., *The „Outer-Seven” and European Integration*, „The American Economic Review” z czerwca 1960 r.
- Landau P., *Spór o jedność polityczną Europy Zachodniej*, PISM, Warszawa 1976.
- Layton Ch., *European Advanced Technology. A Programme for Integration*, London 1969.
- Leisner H.H., *The European Common Market and the British Industry*, „The Economic Journal” z czerwca 1958 r.
- Lider J., *Doktryna wojenna i polityka wojskowa Wielkiej Brytanii. Szkice z historii 1945–1964*, Warszawa 1964.
- Lieber R.J., *British Politics and European Unity: Parties, Elites and Pressure Groups*, Berkeley–Los Angeles–London 1970.
- Lieber R.J., *Interest Groups and Political Integration: British Entry into Europe*, [w:] R. Kimber, J.J. Richardson (eds.), *Pressure Groups in Britain*, London 1974.

- Lindberg L.N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, California, 1963.
- Ludlow N.P., *Dealing with Britain: The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej. Od najdawniejszych idei do Unii 25 państw*, wyd. 2, WSP TWP, Warszawa 2004.
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Marszałek, Toruń 2006.
- Ławniczak R., *EFTA a integracja Europy Zachodniej*, Poznań 1971.
- Ławniczak R., *Kraje skandynawskie w EWG*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1965, nr 2.
- Ławniczak R., *Strefy Wolnego Handlu rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1974.
- Maclean D., *British Foreign Policy since Suez, 1956–1968*, London 1970.
- May A., *Britain and Europe since 1945*, Addison Wesley Longman, Harlow 1998.
- Mayne R., *The Recovery of Europe: From Devastation to Unity*, London 1970.
- Milward A.S., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London 1992.
- Morgan R., *West European Politics since 1945: The Shaping of the European Community*, London 1972.
- Nutting A., *Europe will not wait. A warning and a way out*, London 1960.
- O’Sullivan, *Divided by an Ocean*, „National Review Online”, April 5, 2010, www.nationalreview.com/articles/229430/divided..john-osullivan
- Ouin M., *The OEEC and the Common Market: Why Europe needs an economic union of seventeen countries*, Paris 1958.
- Pfaltzgraff R.L., *Britain Faces Europe*, Philadelphia 1969,
- Rachman G., *Is the Anglo-American Relationship Still Special?*, „The Washington Quarterly”, Spring 2001.
- Renwick R., *Fighting with Allies: America and Britain in Peace and War*, Macmillan, London 1996.
- Robertson A.H., *The Council of Europe. It’s Structure, Functions and Achievements*, London 1961.
- Romaniuk-Całkowska D., *Rola Francji w integracji politycznej Europy Zachodniej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2004.
- Sanders D., *Loosing an Empire, Finding a Role: British Foreign Policy Since 1945*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1990.
- Schama S., *A History of Britain. The Fate of Empire 1776–2000*, BBC Worldwide Ltd, London 2002.

- Shields D.B., *Kennedy and Macmillan. Cold War Politics*, University Press of America, Lanham–Maryland 2006.
- Skibiński J., *Gospodarcza integracja Europy Zachodniej w polityce RFN*, Warszawa 1980.
- Snyder W.P., *The Politics of British Defence Policy 1945–62*, Columbus, Ohio, 1964.
- Soldati A., *Economic Disintegration in Europe*, „Foreign Affairs” z października 1959 r.
- Stamp M., *Free Trade Treaty Option and British Predicament*, [w:] P. Streeten (ed.), *Commonwealth Policy in a Global Context*, Oxford–London 1971.
- Steinnes K., *The European Challenge: Britain EC Application 1961*, „Contemporary European History”, vol. 7, March 1998.
- Swift W.J. (ed.), *Great Britain and the Common Market 1957–69*, New York 1970.
- Urwin D.W., *Western Europe Since 1945: A Short Political History*, London–Harlow 1968.
- Wilkes G.R. (ed.), *Britain's Failure to enter the European Community in 1963: Crisis in Europe, Atlantic and Commonwealth Relations*, Frank Cass, London 1997.
- Wilkes G.R., *British Attitude to the European Economic Community 1956–63*, Cambridge University Press, Cambridge 2002.
- Worswick G.D.N., *Britain, the Common Market and a Free Trade Area*, [w:] Yearbook of World Affairs 1958.
- Young H., *This Blessed Plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, Macmillan, Basingstoke 1998.
- Young J.W., *Britain and the European Unity, 1945–1999*, 2nd edition, Macmillan, Basingstoke 2000.

STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest analiza przebiegu walki dyplomatycznej o kształt instytucjonalny i charakter procesu jednoczenia państw zachodnioeuropejskich w latach 1955–1960. Był to okres szczególny w historii integracji europejskiej. To w tym czasie państwa Europy Zachodniej podzieliły się już w wymiarze formalnym na dwa ugrupowania o odmiennych koncepcjach jednoczenia Europy. Instytucjonalnym przejawem podziału było utworzenie EWG i EFTA. Pierwsza zawierała wbudowane mechanizmy integracji ponadnarodowej, wymagające cesji suwerenności. Druga zaś zmierzała do

stopniowego znoszenia ograniczeń handlowych i koordynacji polityki gospodarczej suwerennych państw. Ujawniające się wówczas różnice interesów i stanowisk poszczególnych państw europejskich do tej pory nie do końca straciły na znaczeniu.

Opracowanie mocno odbiega od dominującego w nauce nurtu analizy i interpretacji integracji europejskiej. Jego celem nie jest charakteryzowanie składu i kształtu gotowego produktu myśli integracyjnej typu EWG czy EFTA. Ukazuje niejako drugą stronę medalu, czyli przebieg długotrwałej, momentami bardzo ostrej, walki dyplomatycznej Wielkiej Brytanii o powstrzymanie tempa i zakresu ponadnarodowej integracji Europy Zachodniej i wyjaśnia przyczyny brytyjskich niepowodzeń na tym polu. Okazuje się, że w brytyjskiej polityce w sprawie integracji europejskiej czynnik ciągłości przeważa nad czynnikiem zmian.

SUMMARY

The subject matter of the article is the analysis of the course of diplomatic struggle for the institutional shape and character of the process of uniting Western European countries in the years 1955–1960. It was a special period in the history of the European integration. That was when the countries of Western Europe formally split into two groups having two different ideas of how to unite Europe. Creating the EEC and the EFTA was an institutional manifestation of that division. The former had some incorporated mechanisms of supranational integration requiring a cession of sovereignty. The latter was heading for gradual abolition of trade restrictions and coordination of sovereign countries' economic policy. The differences in the interests and stands of particular states that appeared then have not lost their importance until now.

The article presents an analysis and interpretation of the European integration that differs strongly from the type dominating in science. It is not aimed at characterizing the content and shape of the ready-made product of the integration idea like the EEC and the EFTA. It shows the other side of the picture, i.e. the course of long-lasting and very strong British diplomatic struggle for halting the pace and range of supranational integration of Western Europe and explains the reasons of British failures in the field. It turns out that, in the British policy regarding the European integration, the factor of continuity prevails over the factor of changes.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Предметом статьи является анализ развития дипломатической борьбы за институциональную форму и характер процесса объединения западноевропейских государств в 1955–1960 годах. Это был особенный период в истории европейской интеграции. Как раз в этот период государства Западной Европы разделились в формальном отношении на две группировки с различными теориями объединения Европы. Институциональным проявлением раздела было создание ЕЭС и ЕАСТ. Первая содержала в себе встроенные механизмы транснациональной интеграции, требующие передачи суверенных прав. В то время как другая добивалась постепенного упразднения ограничений в торговле и координирования экономической политики суверенных государств. Проявляющиеся тогда различия в интересах и позициях отдельных европейских государств до сих пор не потеряли своей важности.

Настоящая работа существенно отличается от доминирующего в науке направления анализа и интерпретирования европейской интеграции. Её целью не является характеристика состава и формы готового образца идеи интеграции типа ЕЭС или ЕАСТ. Показана несколько другая сторона медали, или ход продолжительной, временами очень жёсткой, дипломатической войны Великобритании за приостановление темпа и ограничение сферы транснациональной интеграции Западной Европы, а также выясняются причины британских неудач на этом фронте. Как оказалось, в британской политике в деле европейской интеграции фактор непрерывности преобладает над фактором изменений.

R E C E N Z J E

JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT

LA FRANCE EST-ELLE FINIE?

FAYARD 2011, ss. 320

Czy Francja jest skończona? Takim prowokacyjnym tytułem opatrzył swoją najnowszą książkę jeden z przedstawicieli francuskiej lewicy Jean-Pierre Chevènement. Ów polityk – parlamentarzysta, były minister w kilku lewicowych rządach, a następnie senator – stawia w swej pracy diagnozę współczesnej Francji i jej otoczenia międzynarodowego w obliczu największego od kilku dekad światowego kryzysu gospodarczego. Krytyczny obraz Francji, Europy i świata Zachodu, jaki wyłania się z książki, a także formułowane przez Autora postulaty jak trwająca, niekorzystną tendencję odwrócić, powinny skłonić do sięgnięcia po lekturę przede wszystkim tych, którzy interesują się francuską polityką. Książka jest z pewnością warta polecenia również tym potencjalnym jej czytelnikom, których szczególna uwaga koncentruje się na toczącej się w Europie debacie na temat źródeł kryzysu gospodarczego i strategii wychodzenia z niego, kryzysie strefy euro i procesu integracji europejskiej oraz krytyce neoliberalizmu.

Książka składa się z czternastu rozdziałów poprzedzonych krótkim wstępem. Wieńczy ją zakończenie opatrzone wymownym tytułem: *Przyszłość młodych nie pisze się na Wall Street ani w londyńskim City*. Z pewnością dobrze koresponduje on z poglądami, jakie prezentuje Autor na kartach swej książki. Bardziej zastanawiające jest samo odwołanie do młodych w tytule zakończenia. Można się tylko domyślać, że Jean-Pierre Chevènement próbuje przekonać ich do większego zaangażowania w życie publiczne i dokonywania innych niż do tej pory wyborów politycznych. Chciałby on zapewne widzieć młodych ludzi w nowym ruchu odnowy francuskiej lewicy odcinającej się od wszechogarniającego neoliberalnego dogmatyzmu i podobnego do tego, w jakim brał udział sam Autor na początku lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Niestety, zdaniem Chevènemента, zainicjowany 40 lat temu ruch nie

spełnił pokładanych w nim nadziei i zerwał z ideałami przyświecającymi mu na samym początku. Jak do tego doszło i dlaczego tak się stało, Autor próbuje odpowiedzieć na kartach ponad trzystustronicowej książki.

Publikacja ta jest spojrzeniem Autora na francuską – ale i poniekąd europejską – lewicę. Ostrze krytyki zostało wymierzone w kapitalizm i neoliberalizm. Najbardziej bolesnym faktem dla Autora jest jednak to, że na fali thatcheryzmu i reaganomiki neoliberalnym wpływom anglosaskim poddała się również francuska lewica. Chevènement – przedstawiciel suwerenistycznej lewicy francuskiej oraz jeden z architektów Partii Socjalistycznej w latach siedemdziesiątych XX w. – przypomina cele, jakie przyświecały socjalistom w przeddzień przejścia władzy we Francji. Dokonuje wyraźnego rozgraniczenia między okresem 1981–83 a okresem po 1983 r. Przełomową datą był, jego zdaniem, rok 1983, stanowiąc cezurę oddzielającą okres realizacji założeń socjalistów jeszcze z lat siedemdziesiątych od czasu, w którym lewica abdykowała wobec zwiększających się wpływów myśli neoliberalnej.

Kluczowe założenie, jakie Autor stara się sformułować w swej książce, wynika z powiązań tendencji związanej ze stopniowym nawracaniem się socjalistów na liberalizm oraz intensyfikacją procesu integracji europejskiej. Czytając książkę, można śmiało stwierdzić, że źródła dzisiejszych problemów zarówno Francji, jak i Europy należy upatrywać właśnie w dokonującym się w latach osiemdziesiątych XX wieku specyficznym postępie integracji europejskiej, który przybierał coraz bardziej neoliberalne oblicze. Chevènement nie szczędzi słów krytyki pod adresem prezydenta François Mitterranda, który był na tyle pochłonięty ideą jednoczenia Europy i chęcią ścisłego związania z nią jednoczących się Niemiec, że nie zadbał odpowiednio wcześniej o kierunek, w jakim podążać ma integracja i jakimi regułami rządzić się miał tworzący się wówczas Wspólny Rynek. Francuskie elity w kluczowym momencie przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku zdawały się wyznawać, zdaniem Autora, błędne założenie o prymacie samej idei integracji nad jej zawartością (... *il fallait «faire l'Europe». Pour le continu on verrait après*). O ile w przypadku byłego prezydenta Francji, który odegrał ważną rolę w odbudowie siły francuskiej lewicy, Chevènement potrafi wyrażać się niekiedy z uznaniem, o tyle postaci takie, jak Jacques Delors i Pascal Lamy poddaje wręcz bezpardonowej krytyce, obarczając ich winą za rozprzestrzenienie się liberalnego dogmatyzmu w Europie. Jego najbardziej skrajnymi i szkodliwymi dla francuskiej oraz europejskiej gospodarki przykładami w oczach Autora są reguły związane z polityką konkurencji, niczym nieograniczoną swobodą przepływu kapitału i ustanowieniem niezależności Europejskiego Banku Centralnego. Historia reformy traktatowej Wspólnot Europejskich, jaką

zapoczątkowało przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego, a później Traktatu z Maastricht – to już tak naprawdę tylko powielanie tych samych błędów i pasmo pogłębiania się neoliberalnego dogmatyzmu, w którym Chevènement upatruje źródeł ostatniego światowego kryzysu gospodarczego.

Jednym z najważniejszych wątków przewijających się w książce to kwestia kryzysu strefy euro i krytyka przyjętego w Europie modelu unii monetarnej. W opinii Autora właśnie dążenie do zastąpienia walut narodowych wspólną europejską walutą było jednym z celów, dla osiągnięcia którego zarówno francuska prawica, jak i lewica gotowe były prawie wszystko poświęcić. Dlatego też kształt strefy euro odzwierciedla przede wszystkim niemiecki punkt widzenia i służy głównie interesom Niemiec. Jean-Pierre Chevènement utrzymuje również, że silne euro jest jedną z najważniejszych przyczyn obniżania się poziomu konkurencyjności Francji w świecie i postępującego procesu dezindustrializacji francuskiej gospodarki. Autor słusznie zauważa, że unia monetarna bez jednoczesnej intensyfikacji procesu harmonizacji podatkowej i tworzenia zrębów zarządzania gospodarczego w Europie była narażona na kryzysy. Uczciwość wobec czytelnika nakazywałaby jednak wskazać także inne źródła dzisiejszych problemów strefy euro. Autor milczeniem pomija fakt regularnego fałszowania statystyk przez Grecję, czy choćby faktycznego przyzwolenia na łamanie Paktu Stabilności i Wzrostu przez Francję i Niemcy. Przykłady te wskazują natomiast na niewywiązywanie się instytucji wspólnotowych z ich funkcji kontrolnych i stosowanie podwójnych standardów, które prowadziły do dalszego podważania reguł, jakimi rządziła się unia gospodarcza i walutowa. Można tylko przypuszczać, że pominięcie powyższych wątków w książce podyktowane jest chęcią zachowania „czystości” przekazu, zaś Autorowi – reprezentantowi francuskiej lewicy przywiązanej do idei narodowej – trudno zaakceptować prymat rozwiązań wspólnotowych krępujących działania poszczególnych państw członkowskich UE.

Jean-Pierre Chevènement – jako krytyk Traktatu z Maastricht oraz projektu traktatu konstytucyjnego, namawiający do głosowania na „nie” w referendum zorganizowanych we Francji w 1992 i 2005 r. – daje się poznać jako zwolennik integracji europejskiej w oparciu o metodę międzyrządową. Postuluje on stworzenie Europejskiej Republiki Narodów (*République européenne des peuples*), której rdzeniem powinien być odrodzony sojusz francusko-niemiecki. Choć Autor kilkakrotnie przytacza ukuty przez siebie termin *République européenne des peuples*, nie precyzuje jasno, na czym ów koncept powinien – jego zdaniem – polegać. Śledząc wywód francuskiego polityka na temat integracji europejskiej można jednak pokusić się o sformułowanie przynajmniej kilku założeń jego koncepcji. A zatem: terytorialnie miałyby ona

obejmować przede wszystkim dzisiejszych głównych graczy UE (także i inne narody), Rosję i region śródziemnomorski. Republikanizm tej idei przejawiać się ma przede wszystkim w odbudowie kluczowego znaczenia rządów państw członkowskich, bo one posiadają największy mandat do sprawowania władzy. Europa, zdaniem Autora, powinna w ten sposób lepiej artykułować wolę narodów. W tej chwili elity francuskie i innych krajów zbyt często receptę na wszelkie bolączki widzą w powtarzanej jak mantra haśle „więcej Europy”, której rzeczywistym rezultatem jest tak naprawdę stopniowa dekonstrukcja Francji i pozostałych państw. Chcąc zapobiec dalszej marginalizacji Europy w świecie, należy uczynić ją prawdziwie europejską, tzn. posiadającą niezależne od Stanów Zjednoczonych zdolności militarne. Konieczne jest również zatrzymanie niekorzystnej tendencji dezindustrializacji zarówno Francji, jak i całej Unii Europejskiej. Autor – choć nie poświęca zbyt wiele miejsca na polemikę z Zielonymi – daje się tu poznać jako krytyk forsowanej obecnie w Europie idei „zielonego wzrostu”, która jego zdaniem pogłębia tylko regres Starego Kontynentu przejawiający się przenoszeniem produkcji przemysłowej poza granice Wspólnego Rynku. Wyłaniający się z książki obraz Europejskiej Republiki Narodów jest w dużym stopniu nawiązaniem do idei gaullistowskich. Nowa, odrodzona Europa ma się bowiem opierać przede wszystkim na współpracy skonfederowanych ze sobą głównych europejskich potęg. Uderzająca z polskiego punktu widzenia jest natomiast zupełna marginalizacja państw członkowskich, które do UE weszły po 2004 r. Znamienne jest także i to, że szczególnie pochlebne uwagi pod adresem Polski Autor wyraża jedynie w kontekście ocieplenia stosunków polsko-rosyjskich, jakie można było zaobserwować na przełomie 2010 i 2011 r.

Sięgając po prezentowaną publikację, należy pamiętać, że głos, jaki zabrał w niej Chevènement na temat kondycji współczesnej Francji, wpisuje się w bardzo szeroki już nurt literatury społeczno-politycznej, którą najlepiej określa francuski termin *declinisme*¹. Od wielu już lat po upadku ładu dwubiegunowego przetacza się przez Francję fala z troskaniem, strachu, a zdaniem niektórych wręcz obsesji, widmem upadku Francji. Choć niniejsza książka pisana jest z pozycji lewicowych warto podkreślić, że w nurt ten wpisują się teksty przedstawicieli różnych środowisk francuskich przedstawicieli życia społecznego, politycznego i ekonomicznego. Przedstawianą tu publikację należy zatem oceniać, mając świadomość, w jaki szerszy kontekst – trwającej od lat we Francji debaty wewnętrznej – ona się wpisuje. Czytając tę książkę – bez względu na stosunek, jaki czytelnik ma wobec poglądów Autora

¹ fr. *déclin* – upadek (przyp. autor).

– nie można oprzeć się również wrażeniu, że jest ona odzwierciedleniem dość szerokiej tendencji w literaturze już nie tylko francuskiej, ale i europejskiej, a nawet „euro-atlantycznej” o kryzysie państwa narodowego, Zachodu i Europy. Kryzys gospodarczy, jaki dotknął światową gospodarkę tylko wzmacnia obawy o kondycję świata Zachodu, procesu integracji europejskiej i poszczególnych państw członkowskich. Chevènement upatruje źródeł tego kryzysu w ogólnym tryumfie neoliberalizmu, któremu podporządkowany został europejski projekt integracyjny. Ci, którzy wybrali taki model wspólnej Europy nie przysłużyli się jednak – jego zdaniem – umocnieniu pozycji UE w świecie, ale raczej wzmocnieniu negatywnych konsekwencji globalizacji, która poprzez takie przejawy, jak dezindustrializacja czy spekulacja finansowa prowadzona na skalę globalną, przyczynia się do marginalizacji państw narodowych i pogłębiania nierówności społecznych.

Kończąc rozważania nad książką, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w pewnym stopniu poglądy Autora związane z ostrą krytyką neoliberalizmu podzieliła znaczna część wyborców w niedawnych wyborach prezydenckich we Francji. To, na ile prezydentura François Hollande’a okaże się zerwaniem – jak to określa – Chevènement z „neoliberalnym dogmatyzmem” jest sprawą otwartą. Omawiana w publikacji diagnoza współczesnej Francji i Europy – mimo wielu celnych spostrzeżeń – nie dostarcza jednak przekonujących argumentów, jak skutecznie powinna być prowadzona polityka europejska w postkryzysowym świecie. Lansowany przez Autora pogląd o dominacji w ciągu minionych dwóch dekad neoliberalnego dogmatyzmu każe z kolei postawić pytanie, czy sam Chevènement nie popada zanadto, tym razem w „antyliberalny dogmatyzm”. Całą złożoność obecnie trwającego we Francji i UE kryzysu Autor zbyt łatwo zdaje się tłumaczyć owym neoliberalnym dogmatyzmem. Z polskiego punktu widzenia faktem wartym odnotowania jest za to specyficzna koncepcja odnowy idei europejskiej, która szczególnie w Polsce powinna wzbudzać pewien niepokój. To, co proponuje Autor, jest bowiem w gruncie rzeczy pochwałą renacjonalizacji polityki europejskiej oraz zróżnicowanej integracji. Na to, jak w takiej Europie szybko i skutecznie podejmować trafne decyzje, które miałyby doprowadzić do odbudowy pozycji Starego Kontynentu w świecie, Autor również nie udziela jednak przekonującej odpowiedzi.

Kamil Jaworski

RONALD D. ASMUS

MAŁA WOJNA, KTÓRA WSTRZĄSNĘŁA ŚWIATEM.

GRUZJA, ROSJA I PRZYSZŁOŚĆ ZACHODU

WYD. RESPUBLICA, WARSZAWA 2011, SS. 450

Gdy przyjrzymy się publikacjom dotyczącym współczesnych stosunków międzynarodowych, znajdziemy niewiele prac w języku polskim, które badają najnowsze zdarzenia w polityce światowej. Mimo że od zakończenia zimnej wojny – wbrew prognozom i deklaracjom (a może raczej tęsknotom za „końcem historii”) o nastaniu liberalnej demokracji i „wiecznego pokoju” – wybuchło dziesiątki konfliktów, w których życie straciło miliony ludzi, prac traktujących o tych wydarzeniach jest niewiele. Jeszcze mniej znajdziemy publikacji, które – oprócz wysokich walorów naukowych i faktograficznych – byłyby również wciągającą lekturą, przywołującą na myśl reporterskie arcydzieła. Tym cenniejsza jest recenzowana publikacja autorstwa Ronalda Asmusa pt. *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu*, wydana w 2011 r. nakładem Respublica, opatrzona w polskim wydaniu wstępem ministra spraw zagranicznych, Radosława Sikorskiego (w wersji oryginalnej autorem wstępu jest Strobe Talbott). Tytuł, choć ujęty w sposób publicystyczny, świetnie oddaje istotę sprawy. Lokalny, „mały” wydawałoby się konflikt rosyjsko-gruziński, który wybuchł w sierpniu 2008 r., miał, i w kolejnych latach będzie miał, ogromne implikacje dla globalnego układu geopolitycznego. Konflikt ten *de facto* „zamroził” przestrzeń poradziecką i ugruntował „niedookreśloność” statusu Osetii Południowej oraz Abchazji, ukazując dobitnie, że Rosja jest gotowa napaść na własnego sąsiada w celu podtrzymania czy narzucenia własnej dominacji nad państwami arbitralnie określanej „bliskiej zagranicy” i zachowania „strefy uprzywilejowanych interesów” w regionie. Wydarzenia z tamtego czasu, które „wstrząsnęły” światem, mają istotne znaczenie dla przyszłości nie tylko obszaru poradzieckiego, ale również Zachodu i relacji świata transatlantyckiego z Moskwą. Z jednej strony nasuwają bowiem wątpliwości i pytania o zdolność Rosji do wyrzeczenia

się przemocy i neoimperialnych ciągów oraz uznania prawa innych państw do suwerenności i samostanowienia, a więc przestrzegania podstawowych zasad pozimnowojennego świata, ujętych w takich dokumentach jak Karta Paryska. Z drugiej, jak zauważa sam autor, działania Moskwy były wymierzone nie tylko w Gruzję, ale również w Waszyngton, NATO i szerzej w Zachód. Opiswane w książce wydarzenia stawiają pod znakiem zapytania konsekwencję i wytrwałość świata zachodniego w promowaniu wolności i zasad demokratycznych oraz wspieraniu państw poradzieckich w ich często niełatwym czy wręcz ambiwalentnym lawirowaniu między Rosją a Zachodem. Jak zauważa Adam Daniel Rotfeld, „książka ta stawia twarde i niewygodne pytania, których na Zachodzie wiele osób nie chce słyszeć”, traktuje ona bowiem *de facto* o słabości Zachodu i jego niespójnej polityce.

Należy w kilku słowach przedstawić postać Autora. Zmarły w 2011 r. Ron Asmus, zanim podjął pracę w prestiżowym amerykańskim *think-tanku* German Marshall Fund, był zasłużonym amerykańskim dyplomatą, pełnił m.in. funkcję zastępcy sekretarza stanu ds. europejskich, stając się czołowym architektem polityki Billa Clintona bliskiego sojuszu USA z Polską i innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej. Był jednym z pionierów koncepcji rozszerzenia NATO na wschód na początku lat 90. w okresie, w którym idea ta dla wielu była nierealistycznym mirażem i rewizjonistycznym, antyrosyjskim postulatem, podobnie jak dziś fantasmagorią niektórzy nazywają euroatlantyckie aspiracje Gruzji. Na temat rozszerzenia Sojuszu opublikował w 2002 r. książkę pt. *Opening NATO's door: how the alliance remade itself for a new era*. Był wytrawnym analitykiem stosunków międzynarodowych, czego recenzowana książka, a także publikowane również w Polsce artykuły są najlepszym dowodem.

Mała wojna, która wstrząsnęła światem jest nie tylko świetną literaturą faktu, ale wciągającą książką, którą czyta się bardzo dobrze. Autor nie przytłacza nas naukową nowomową czy teoretycznymi rozważaniami, które w tego typu publikacjach są całkowicie zbędne. Asmus w ośmiu rozdziałach (książka zawiera również rozbudowane, wzbogacające wiedzę czytelnika przypisy oraz indeks) rekonstruuje i przybliża czytelnikom, z najwyższą docieklivością, wydarzenia i działania dyplomatyczne, których kulminacją był 5-dniowy konflikt między siłami rosyjskimi a nieporównywalnie skromniejszą armią gruzińską. Decyzja podjęta na szczycie NATO w Bukareszcie na początku kwietnia 2008 r., podczas którego nie zdecydowano się (przede wszystkim w wyniku sprzeciwu Niemiec, przedkładających dobre relacje z Rosją nad jedność Sojuszu) przyznać Gruzji i Ukrainie MAP – Planu Działań na rzecz Członkostwa w NATO, jest wskazywana przez autora jako jedna z najistotniejszych oko-

liczności, które dały Rosji „wolną rękę” do podjęcie bardziej zdecydowanych kroków wobec Gruzji. Autor stawia tezę, że większe zaangażowanie dyplomatyczne NATO mogło zażegnać konflikt. Wydarzenia z sierpniowych dni 2008 r. uzmysławiają nam również słabość Unii Europejskiej i jej niezdolność do odgrywania znaczącej roli politycznej (wynegocjowany przez Sakozy’ego w imieniu Unii Europejskiej 8-punktowy plan pokojowy, jak pisze Asmus, był *de facto* potwierdzeniem *status quo* osiągniętego przez Rosję w wyniku działań militarnych).

Książka Asmusa jest nie tylko świetnym i całościowym „sprawozdaniem” z wydarzeń z połowy 2008 r., ale również dogłębną analizą politologiczną przyczyn i konsekwencji wojny. Autor wykracza poza „suche” czy beznamiętnie prezentowane fakty, kreśląc również sylwetki protagonistów i antagonistów, którzy uczestniczyli i współkształtowali wydarzenia przed, w trakcie i po konflikcie. Jako *insider* i naoczny świadek kluczowych wydarzeń prowadzących do wojny, posiadał dogłębną wiedzę na temat ich przebiegu (np. stwierdza, że decydenci amerykańscy przez chwilę rozważali bezpośrednio zaangażowanie militarne w konflikt, co oznaczałoby *de facto* konfrontację amerykańsko-rosyjską). Podkreśla, że książka jest oparta na źródłach jawnych, zauważając równocześnie, że miał okazję rozmawiać na temat omawianych wydarzeń z czołowymi przedstawicielami światowej polityki. To stanowi o wyjątkowej wartości książki, choć należy w tym miejscu podkreślić, że Asmus nie miał dostępu do decydentów rosyjskich. Fakt ten można uznać za jedną z niewielu ułomności pracy, które prowokują zarzut jej jednostronności.

Asmus, co typowe dla amerykańskich autorów, pisze w sposób barwny, zaangażowany czy wręcz osobisty (w jednym z wywiadów Asmus oznajmił, że napisał tę książkę, aby świadczyć o prawdzie i zapobiec zbyt szybkiemu zapomnieniu o sierpniowej wojnie). Jednocześnie ton jego pisarstwa jest bardzo spokojny, wyważony, pozbawiony zacierzwienia. Autor nie stroni od wartościowania czy oceniania, kto był głównym winowajcą wydarzeń z sierpnia 2008 r., a mimo to analiza nie pozwala wątpić w jego obiektywizm.

Warto pokusić się o jeden zasadniczy wniosek, płynący z lektury pracy amerykańskiego autora. Książka Asmusa zadaje kłam twierdzeniom, popularnym zarówno w Polsce (w niektórych kręgach politycznych i naukowych), jak i w światowej opinii publicznej, wedle których głównym winowajcą sierpniowych wydarzeń z 2008 r. był prezydent Saakaszwili i jego nieodpowiedzialna polityka. Zresztą niejednokrotnie książce Asmusa zarzucano, że jest zbyt progruzińska. Rzeczywiście, zauważa były amerykański dyplomata, to wojska gruzińskie pierwsze ostrzelały siły rosyjskie. Jednak to posunięcie Tbilisi należy osadzić w szerszym kontekście wielomiesięcznych (a wedle też niektórych

badaczy, wieloletnich) działań Moskwy, rozzuchwalonej przez deklarację niepodległości Kosowa, której większość państw zachodnich była orędownikiem. Warto przytoczyć dłuższy *passus* z recenzowanej książki, który w sposób znakomity pokazuje ten całościowy kontekst sierpniowych wydarzeń i dowodzi, jak bardzo narażeni jesteśmy na uproszczenia lub świadomie czynione przekłamania. Asmus stwierdza, że „dowody potwierdzające, że atak Rosjan na Gruzję był – by użyć określenia sekretarz stanu Rice – «dokonany z premedytacją», są obszerne i różnorodne. Najlepszym przykładem są szczegółowe przygotowania militarne oraz cyberataki. Potwierdza je dodatkowo fakt rozpoczęcia przez Moskwę nacisku na Izrael, aby powstrzymać stale zwiększające się zaangażowanie emerytowanych wojskowych i ekspertów ds. bezpieczeństwa z Izraela w działania modernizujące gruzińską infrastrukturę obronną oraz izraelską technologię i hardware wiosną 2008 r. Kolejnym dowodem [...] było umieszczenie blisko 50 rosyjskich dziennikarzy w Cchinwali na kilka dni przed rozpoczęciem działań wojennych. Pod koniec lipca gruziński kontrwywiad otrzymał raporty wskazujące na to, że również rosyjscy lekarze byli wysyłani do Cchinwali i że pojawili się w lokalnym szpitalu na początku sierpnia. Żadna z powyższych informacji wzięta z osobna nie jest przekonywująca. Każda stanowi jakby osobną mozaikę. Rozpatrywane pojedynczo budzą zaciekawienie. Dopiero jednak wtedy, gdy złożymy je w całość, tworzą spójny, szerszy obraz i układają się w przejrzystą historię. Jest to obraz metodycznie i od dawna przygotowywanej konfrontacji z Gruzją”. Z Gruzją, państwem niezwykle ważnym z punktu widzenia uniezależnienie się Europy od energetycznej dominacji Rosji, która pod wodzą prezydenta Saakaszwilego wybrała orientację na Zachód, sprzeczną z interesem i wizją ładu regionalnego Moskwy. Co istotne, taka ocena wydarzeń z 2008 r. znalazła swoje odzwierciedlenie m.in. w raporcie Międzynarodowej Komisji Śledczej ds. Konfliktu w Gruzji.

Podsumowując, książka Asmusa jest obowiązkową lekturą nie tylko dla osób zajmujących się polityką zagraniczną Rosji czy regionem Kaukazu, ale dla wszystkich zainteresowanych meandrami współczesnej polityki międzynarodowej. Książka pokazuje również, jak w sposób przystępny dla czytelnika można pisać o rzeczach ważkich, które mają determinujący wpływ na światowy układ sił. Dlatego też trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem Zbigniewa Brzezińskiego, że *Mała wojna, która wstrząsnęła światem. Gruzja, Rosja i przyszłość Zachodu* Ronalda Asmusa to „analiza odkrywcza dla studiów geopolitycznych i napisana we właściwym czasie przez osobę wyjątkowo dobrze wiedzącą, co naprawdę miało miejsce”.

Jakub Wódka

JOANNA SANECKA-TYCZYŃSKA
PAŃSTWO OBYWATELSKIE I WSPÓLNOTA POLITYCZNA.
STUDIUM MYŚLI POLITYCZNEJ PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ,
LUBLIN 2011, ss. 302

27 września 2007 roku wybory parlamentarne w Polsce wygrała partia Prawo i Sprawiedliwości (PiS), na czele której stali Lech Kaczyński i Jarosław Kaczyński. Politycy PiS w okresie kampanii wyborczej zapowiadali gruntowną przebudowę państwa polskiego, co starali się czynić w okresie sprawowania rządów zarówno w ramach koalicji parlamentarnej z Samoobroną Rzeczypospolitej Polskiej i Ligią Polskich Rodzin, jak i w okresie rządów mniejszościowych. Filozofia myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości oscyluje w obrębie budowy silnego państwa narodowego, z jasno określonym systemem wartości i należytych mu miejscem w stosunkach międzynarodowych. Dlatego też okres rządów Prawa i Sprawiedliwości (i prezydenta Lecha Kaczyńskiego) z pełną siłą ukazał charakter i ideologię partii, czyniąc z niej lidera szeroko pojętej polskiej prawicy.

Polski system partyjny jest przedmiotem szerokich badań. Nie sposób nie wspomnieć o pracach autorstwa Radosława Markowskiego, Andrzeja Antoszewskiego, Marka Żmigrodzkiego czy też Barbary Krauz-Mozer. Przedmiotem badań są także poszczególne polskie partie polityczne, w tym także Prawo i Sprawiedliwość. Na szczególną uwagę zasługują trzy pozycje naukowe. Pierwszą z nich jest praca Ludwika Habudy¹, a drugą Marka Migalskiego². Z kolei

¹ Por. L. Habuda, *Prawa i Sprawiedliwości Rzeczpospolita Polska: aksjologia, ustrój, uprawianie polityki, obywatelskie społeczeństwo*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2010.

² Por. M. Migalski, *Prawo i Sprawiedliwość*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2010.

trzecią pracą jest monografia zatytułowana *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, autorstwa Joanny Saneckiej-Tyczyńskiej, będąca przedmiotem niniejszej recenzji. Autorka jest doktorem nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, a badania prowadzi na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Struktura recenzowanej monografii odzwierciedla jej problemowy charakter. Monografia wydana nakładem Wydawnictwa UMCS składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii i indeksu. Autorka we wstępie określa cel poznawczy monografii, którym jest dokonanie analizy myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości w ujęciu systemowym i problemowym (s. 9). Na uwagę i jednocześnie pochwałę zasługuje wysoki poziom naukowości wstępu poprzedzającego część właściwą pracy, w którym Autorka określa m.in. hipotezy badawcze, cezurę czasową monografii, bazę źródłową, metodę badawczą i techniki badawcze.

Mogę stwierdzić z pełnym przekonaniem, że Autorka w swojej pracy stawia wiele trafnych i ciekawych tez, jednak ramy objętościowe niniejszej recenzji pozwolą mi odnieść się tylko do kilku z nich. Jak wspominałem wcześniej, monografia składa się z pięciu wzajemnie się uzupełniających rozdziałów. Rozdział I poświęcony jest podstawom ideologicznym partii Prawo i Sprawiedliwość. Generalnie literatura przedmiotu, jak twierdzi także Autorka, klasyfikuje PiS w gronie partii konserwatywnych (s. 24). Niemniej w ostatnich latach owy konserwatyzm uległ ewolucji, czego najlepszym dowodem było odejście z partii Marka Jurka³. Konserwatyzm partii jest ściśle związany z dużym wpływem chrześcijaństwa w programie politycznym PiS. Potwierdzeniem tak stawianej tezy jest program polityki europejskiej PiS, zatytułowany *Polska katolicka w chrześcijańskiej Europie*, a dodatkowo brak akceptacji postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który PiS uznał za *przeciwny tradycji chrześcijańskiej Europy* (s. 22). Na kartach pierwszego rozdziału Joanna Sanecka-Tyczyńska stawia ciekawą tezę, że dla Jarosława Kaczyńskiego wzorem partii prawicowej była niemiecka Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU), ponieważ skupiała szerokie grono ludzi o poglądach zarówno tradycjonalistycznych, jak i prawicowych (s. 25). Wydawać się może, że bardziej niż o tradycję, prezesowi PiS chodziło o umiarkowane poglądy swoich posłów, co *nota bene* było także cechą charakterystyczną CDU (s. 25).

³ Marek Jurek wywodził się ze Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego (ZCHN). Odszedł z PiS w 2007 roku po odrzuceniu poprawki do Konstytucji dającej gwarancję ludzkiej godności od samego poczęcia, a także w wyniku konfliktu w Komitecie Politycznym PiS.

Głównym założeniem ideowym PiS była (i jest w dalszym ciągu) budowa silnego, suwerennego państwa. Autorka bardzo słusznie wykazała analogię myśli politycznej PiS z myślą polityczną obozu piłsudczykowskiego (s. 33). PiS, podobnie jak obóz Piłsudskiego, traktuje państwo jako suwerenny byt, którego zadaniem jest obrona racji stanu w polityce wewnętrznej i zagranicznej (s. 33). Jednak by móc to skutecznie realizować, Prawo i Sprawiedliwość dążyło do przeprowadzenia wewnętrznych zmian prowadzących do korekty ówczesnej rzeczywistości politycznej. Miało się to odbyć poprzez budowę tzw. IV Rzeczypospolitej⁴, która miała być odpowiedzią na „miękkie państwo” III RP (s. 30). Na kształtowanie podstaw ideologicznych IV RP duży wpływ miał także stosunek PiS do Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), który jest przedmiotem badań Autorki w dalszej części pierwszego rozdziału monografii. PiS uważało PRL za główne źródło patologii okresu III RP (s. 40), dlatego postanowiło wyeliminować z polskiego życia politycznego wszystko, co kojarzyło się z czasami komunistycznymi. Ostatnim elementem pierwszego rozdziału jest ocena okresu III RP przez polityków Prawa i Sprawiedliwości. Joanna Sanecka-Tyczyńska trafnie zauważa, że kluczem sukcesu wyborczego PiS i Lecha Kaczyńskiego w 2005 roku było zanegowanie znacznej części dorobku III RP (s. 48–49). Przykładowo PiS zanegował dorobek polskiej polityki zagranicznej po 1989 roku, przy jednoczesnym nienegowaniu polskiego członkostwa tak w Unii Europejskiej, jak i w Sojuszu Północnoatlantyckim. W tym i wielu podobnych przypadkach politycy PiS uważali, że efekt końcowy jest dla Polski dobry, ale sposób jego wypracowywania już nie.

Rozdział II, zatytułowany *Podstawy ideowe państwa*, odnosi się do takich kwestii, jak ład moralny, tradycja, porządek prawny i co ważne – solidarny ład społeczny w myśli politycznej PiS. Autorka w swojej monografii bardzo często wskazuje na rolę chrześcijaństwa w myśli politycznej partii. Píše nawet, że politycy PiS uważali moralność chrześcijańską za ogólnie przyjętą i podstawową, bo akceptowaną przez większość Polaków (s. 75). W tym kontekście politycy PiS nie akceptowali żadnych zmian moralnych, narzucanych Polsce z zewnątrz, zwłaszcza przez Unię Europejską. Uważali, jak wykazała Autorka, że walka o właściwy Polsce ład moralny jest jednym z atrybutów państwa i bezapelacyjnie świadczy o jego suwerenności (s. 77). Innym zagadnieniem, poruszonym przez Autorkę na łamach drugiego rozdziału pracy, jest stosunek PiS do kary śmierci. Kilka miesięcy temu po jednej z wypowiedzi Jarosława

⁴ Cytowany przez Autorkę monografii Aleksander Hall powiedział, że IV Rzeczypospolita to tylko hasło wyborcze, które nie miało nic wspólnego z tradycją konserwatywną, do której w programie politycznych odwoływała się partia (s. 30).

Kaczyńskiego, opowiadającego się za wprowadzeniem kary śmierci (w szczególnych przypadkach), w Polsce ożywiła się dyskusja na ten temat⁵. Jednak Joanna Sanecka-Tyczyńska w swojej monografii wykazała, że PiS i Jarosław Kaczyński od dawna dopuszczali taką możliwość, powołując się także na zapisy katechizmu Kościoła katolickiego z 1994 roku (s. 78–79). Ta sytuacja pokazuje konsekwencję poglądów Jarosława Kaczyńskiego, co do wprowadzenia kary śmierci, ale jednocześnie ukazuje niekonsekwencje programowe i ideologiczne partii. Mianowicie z jednej strony PiS odwołuje się mocno do wartości chrześcijańskich (oficjalnie Kościół katolicki potępia stosowanie kary śmierci), a z drugiej – opowiada się za wprowadzeniem kary śmierci w Polsce.

Z kolei szeroko pojęty solidaryzm w myśli politycznej PiS od początków istnienia partii stanowił jej podstawę ideologiczną. Autorka postawiła słuszną tezę, że państwo w myśli politycznej PiS miało być państwem solidarnym, a sama solidarność winna być fundamentem moralnym tak w polityce wewnętrznej, jak i w polityce zagranicznej (s. 111). W polityce zagranicznej owy solidaryzm miał być widoczny głównie w ramach członkostwa w Unii Europejskiej⁶.

W rozdziale III, zatytułowanym *Model ustroju państwowego*, Autorka odniosła się do czterech kwestii, tj. systemu rządów, suwerena, legitymizacji władzy i funkcji władzy państwowej. W kontekście funkcji władzy wykonawczej wysunęła ona kilka ciekawych wniosków. Jednym z ważniejszych jest ten poświęcony polityce historycznej, która w myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości odgrywała olbrzymią rolę. Autorka postawiła tezę, że zadaniem państwa (według PiS) jest „realizacja polityki historycznej poprzez edukację historyczną w szkołach, przez instytucje kulturalne i media” (s. 159). Bezsprzecznie, politycy PiS bardzo poważnie traktowali politykę historyczną. Joanna Sanecka-Tyczyńska w swojej monografii wymienia nazwiska osób takich, jak Lech Kaczyński, Kazimierz M. Ujazdowski (minister kultury w rządzie PiS), Paweł Kowal czy Marek Jurek (marszałek Sejmu), które były *ojcami-założycielami* polityki historycznej w rozumieniu partii.

Rozdział IV został zatytułowany *Organizacja władzy państwowej*. Ta część monografii została poświęcona prezydentowi RP, parlamentowi RP, rządowi, trybunałom i sądom, organom kontroli państwowej i ochrony prawa, a także

⁵ Zob. szerz., J. Sróżyk, *PiS chce powrotu kary śmierci*, „Rzeczpospolita” z 26 listopada 2011.

⁶ Nawiasem mówiąc, solidaryzm europejski według polityków PiS miał polegać na przeciwstawianiu się hegemonistycznym dążeniom największych i najbogatszych państw członkowskich UE, a także współpracy i zgodnej postawie wobec kluczowych spraw UE, np. bezpieczeństwo energetyczne czy proces rozszerzenia (s. 231).

samorządowi terytorialnemu. Prawo i Sprawiedliwość w obszarze władzy państwowej chciało przeprowadzić gruntowne zmiany. Miał być to jeden z etapów budowy IV Rzeczypospolitej. Podobny wniosek w zakończeniu recenzowanej pracy stawia Joanna Sanecka-Tyczyńska pisząc, że *urzeczywistnienie [...], tzw. IV RP, wymagało przeprowadzenia radykalnej zmiany celów, instytucji i sposobów funkcjonowania państwa* (s. 266).

W mojej ocenie najciekawszy jest rozdział V, zatytułowany *Bezpieczeństwo państwa*. Autorka dokonała w nim syntetycznej analizy różnych aspektów bezpieczeństwa państwa w postaci bezpieczeństwa politycznego, kulturowego, publicznego, ekonomicznego i energetycznego, a także militarnego. Zgodnie z tym, co pisze Autorka, Prawo i Sprawiedliwość stosowało i stosuje rozszerzoną definicję bezpieczeństwa, gdzie za bezpieczeństwo uważa się polską rację stanu i wartość narodową (s. 220). Ponadto państwo ma bronić wartości i interesów narodowych przed zagrożeniami zarówno militarnymi, jak i niemilitarnymi (s. 220). Treść rozdziału piątego w dużej części odnosi się do funkcjonowania Polski na forum Unii Europejskiej. Dlatego też Autorka pisze, że stanowisko PiS wobec procesu integracyjnego Polski z UE było podporządkowane zapewnieniu bezpieczeństwa, ochronie polskich interesów narodowych i budowie silnej Polski (s. 224). Na kanwie tak sformułowanej hipotezy politycy PiS traktują UE jako instrument do zwiększenia bezpieczeństwa Polski, a tym samym do podniesienia jego rangi w świecie. Przy czym nie może się to odbyć kosztem ograniczenia suwerenności państwa. O kwestiach suwerenności państwowej w kontekście procesu integracji europejskiej pisze także Autorka recenzowanej monografii. Stawia tezę, że stanowisko PiS w kwestii suwerenności państwowej znajdowało się między euroentuzjastami a eurosceptykami (s. 225). Przy czym PiS zdawało sobie sprawę, że członkostwo w UE ograniczy suwerenność Polski, jednak będzie się to odbywało za zgodą polskich władz (s. 225)⁷. Na gruncie polityki europejskiej PiS dążyło także do poprawy bezpieczeństwa kulturowego Polski. Politycy partii trafnie wskazali, że Unia Europejska ma kłopot z określeniem własnej tożsamości (s. 288). Nie zgadzali się także ze sztucznym jej budowaniem w postaci Traktatu konstytucyjnego, wyraźnie przy tym odwołując się do koncepcji Europy Ojczyzn jako podstawy funkcjonowania UE. Joanna Sanecka-Tyczyńska w części poświęconej bezpieczeństwu kulturalnemu pisze o rzadko poruszanej inicjatywie tzw. IV filaru Unii Europejskiej, który miał

⁷ Na temat wpływu integracji europejskiej na suwerenność państwa zob. szerz. J.M. Fiszer, *Suwerenność Polski i tożsamość narodowa w świetle Konstytucji RP i Konstytucji Europejskiej*, „Studia Polityczne”, 2006, nr 18.

objąć uniformizację polityki kulturowej (s. 229). Uważam, że w przypadku myśli politycznej PiS takie rozwiązanie nie było brane pod uwagę. Zgodnie z ideologią partii stanowiłoby to zagrożenie dla polskiej kultury i tożsamości, zwłaszcza w kontekście wiodącej roli chrześcijaństwa. PiS chciało tworzyć europejską kulturę, ale przy nienaruszaniu polskiej. Było to ściśle skorelowane z polityką historyczną PiS.

W rozdziale piątym Autorka porusza także kwestię bezpieczeństwa energetycznego RP, które w agendzie polityki zagranicznej PiS zajmowało jedno z kluczowych miejsc. Píše, że według polityków PiS gwarantem bezpieczeństwa energetycznego miała być Unia Europejska (s. 241). Jednak bracia Kaczyńscy wielokrotnie mówili, że nie wierzą w politykę energetyczną Unii Europejskiej, np. wskutek pojawienia się takich inicjatyw, jak gazociąg Nord Stream. Dowodzi to jednoznacznie, że PiS chciał, by UE była tym gwarantem bezpieczeństwa energetycznego, ale jednocześnie uznawał, że nie ma na to żadnych realnych szans. W dalszej części tekstu Autorka słusznie zwraca uwagę na polskie inicjatywy związane z bezpieczeństwem energetycznym, np. Europejski Traktat Bezpieczeństwa Energetycznego (potocznie zwany *paktem muszkieterów*), czy też dążenie do uniezależnienia się od odstaw rosyjskich surowców energetycznych poprzez zacieśnienie współpracy np. z Azerbejdżanem. Ten cel strategiczny polskiej polityki zagranicznej starano się wcielić np. poprzez szczyt krakowski z maja 2007 roku (s. 243).

Głównym wnioskiem, a jednocześnie refleksją związaną tak z recenzowaną monografią, jak i myślą polityczną Prawa i Sprawiedliwości, jest wskazanie na wysoki udział czynnika religijnego w ideologii i sposobie uprawiania polityki przez PiS. Autorka książki bardzo często wspomina o wpływie chrześcijaństwa na politykę partii, co *de facto* obecnie znajduje odzwierciedlenie w bratobójczej walce PiS i Solidarnej Polski o elektorat związany z Radiem Maryja. Drugim wnioskiem wynikającym z lektury monografii, przedstawionym także przez Autorkę, jest stwierdzenie, że myśl polityczna Prawa i Sprawiedliwości w wielu elementach była niespójna i sformowana z założeń różnych kierunków politycznych, co – w moim przekonaniu – wpływa na spadek elektoratu wyborczego PiS.

Recenzowana monografia autorstwa Joanny Saneckiej-Tyczyńskiej jest syntetyczną i erudycyjną analizą myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości, nakierowaną głównie na okres rządów partii przypadający na lata 2005–2007. Autorka w trakcie badań wykorzystwała szeroką bazę źródłową, w znacznej części opartą na wypowiedziach polityków Prawa i Sprawiedliwości. Przy czym należy podkreślić, że w żaden sposób nie wpłynęło to na obiektywne przeanalizowanie założonego we wstępie celu badawczego monografii.

W recenzowanej monografii brakuje osobnego podrozdziału poświęconego sprawom związanym z założeniami i sposobami realizacji polityki zagranicznej Polski w myśli politycznej PiS. Autorka co prawda często odwołuje się do treści z nią związanych (przykładowo w rozdziale V), co należy uznać za element pozytywny. Jednak polityka zagraniczna w założeniach partii znacząco różniła się sposobem jej uprawiania przez wcześniejsze rządy i w moim odczuciu temat ten powinien zostać wyróżniony w postaci osobnego fragmentu monografii.

Niemniej recenzowana monografia jest bez wątpienia cennym wkładem w rozwój badań nad polskim systemem zarówno partyjnym, jak i politycznym, gdyż nie tylko opisuje myśl polityczną partii, ale także merytorycznie weryfikuje postawione we wstępie hipotezy badawcze.

Adrian Chojan

NOTY O AUTORACH

prof. zw. dr hab. Leokadia Oreziak – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie i Szkole Głównej Handlowej.

mgr Krzysztof Beck – asystent, nauczyciel akademicki w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

mgr Edgar Czop – doktorant w Collegium Civitas w Warszawie.

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie; Kierownik Zakładu Europeistyki w Instytucie Studiów Politycznych PAN; członek Komitetu Nauk Politycznych PAN.

dr hab. Tomasz G. Grosse – profesor nadzwyczajny w Instytucie Europeistyki WD i NP Uniwersytetu Warszawskiego.

prof. zw. dr hab. Piotr Madajczyk – wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie; kierownik Zakładu Studiów nad Niemcami w Instytucie Studiów Politycznych PAN.

dr Zygmunt Janiec – adiunkt, wykładowca w Uczelni Łazarskiego w Warszawie.

mgr Kamil Jaworski – doktorant w Instytucie Studiów Politycznych PAN; pracownik MSZ RP.

dr Jakub Wódka – adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych PAN; pracownik MSZ RP.

mgr Adrian Chojan – asystent w Zakładzie Europeistyki Instytutu Studiów Politycznych PAN.

INFORMACJA DLA AUTORÓW KWARTALNIKA
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

1. W czasopiśmie mogą być publikowane prace naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki ekonomicznej i politycznej. Nadsyłane materiały powinny zawierać istotne przyczynki teoretyczne lub ciekawe zastosowanie empiryczne. Publikowane są także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Artykuły są przedmiotem recenzji, a warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym na adres: wydawnictwo@lazarski.pl
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego.
4. Zdjęcia i rysunki mogą być dostarczone w postaci oryginalnej (do skanowania) lub zapisane w formatach TIFF, GIF, BMP.
5. Do artykułu należy dołączyć **bibliografię** oraz **streszczenie**, podając **cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy** oraz **wnioski**. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

PROCEDURA RECENZOWANIA PUBLIKACJI W KWARTALNIKU
„MYŚL EKONOMICZNA I POLITYCZNA”

Rada Programowa i Kolegium Redakcyjne kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” na posiedzeniu 30 czerwca 2011 r. jednogłośnie przyjęły następujące zasady obowiązujące przy recenzowaniu publikacji w kwartalniku „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.

1. Do oceny każdej publikacji Kolegium Redakcyjne powołuje co najmniej dwóch recenzentów zewnętrznych, czyli specjalistów wywodzących się spoza Uczelni Łazarskiego.
2. Jeden z wyżej wymienionych dwóch recenzentów musi pochodzić z zagranicznych ośrodków naukowo-badawczych.
3. W postępowaniu recenzyjnym obowiązuje tzw. *double-blind review proces*, czyli zasada, że autor publikacji i jej recenzenci nie znają swoich tożsamości.
4. Recenzenci składają pisemne oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów, jeśli idzie o ich relacje z autorami recenzowanych tekstów.
5. Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem dotyczącym dopuszczenia publikacji do druku lub jej odrzucenia.
6. Powyższa procedura i zasady recenzowania publikacji są podawane do publicznej wiadomości na stronach internetowych kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji nie są podawane do publicznej wiadomości, natomiast są ujawniane dane recenzenta każdego numeru kwartalnika.

Powyższe procedury i zasady recenzowania są zgodne z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Redaktor Naczelny
prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
oferuje następujące publikacje:

1. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
2. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
3. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
4. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
5. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
6. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
7. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
8. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
9. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
10. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
11. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
12. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, wyd. II popr. i uzupełn., Warszawa 2009.
13. „Ius Novum”, Ryszard A. Stefański (red. nac.), kwartalnik WSHiP, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012.
14. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2004*, Warszawa 2006.
15. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2005*, Warszawa 2007.
16. Gertruda i Józef Koreccy, *Polska bibliografia penitencjarna. Rok 2006/2007*, Warszawa 2008.
17. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
18. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
19. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
20. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
21. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
22. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
23. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kasusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
24. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.
25. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, Józef M. Fiszer (red. nac.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011, 4(35)2011, 1(36)2012.

26. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
27. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
28. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
29. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
30. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
31. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Gola, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
32. Jacek Szymanderski, *Schylek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
33. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
34. Janusz Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012.

Oficyna Wydawnicza
Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel.: (22) 54 35 450
fax: (22) 54 35 480
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
www.lazarski.pl

