View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk
brought to you by CORE
provided by Repozytorium Instytucjonalne Krakowskiej Akademii

Gospodarka światowa w XXI wieku

Współczesne uwarunkowania i wyzwania

Gospodarka światowa w XXI wieku

Współczesne uwarunkowania i wyzwania

redakcja naukowa

MAŁGORZATA CZERMIŃSKA

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

Recenzja:
prof. dr hab. Renata Oczkowska

Projekt okładki:
Joanna Sroka

Adiustacja:
Kamil Jurewicz

Redaktor prowadzący:
Halina Baszak Jaroń

ISBN: 978-83-65208-26-2

Copyright© by
Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2015

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

Wydawca:
Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015

Łamanie:
Joanna Sroka

Druk:
MK Promo

Spis treści

Małgorzata CZERMIŃSKA
Wstęp 7

Elżbieta MAJCHROWSKA
Odrodzenie się tendencji protekcjonistycznych w handlu światowym jako następstwo światowego kryzysu gospodarczego 11

Jan CZAJA
Zachód i Polska w nieprzewidywalnym świecie XXI w. 31

Anna DIAWOŁ-SITKO
Implikacje konfliktu w Libii dla bezpieczeństwa w basenie Morza Śródziemnego 61

Łukasz GACEK
Nowe paradygmaty dialogu energetycznego Chin z Rosją: rywalizacja czy współpraca? 87

Małgorzata CZERMIŃSKA
Priorytety rozwoju jednolitego rynku europejskiego bez barier w XXI wieku 111

Eugeniusz M. PLUCIŃSKI
Konkurencyjność strukturalna polskiego handlu na rynku UE. Wyzwania dla Polski 141

Jowita ŚWIERCZYŃSKA
Prawa i obowiązki przedsiębiorców wobec nowoczesnych form obsługi celnej podmiotów gospodarczych 153

Małgorzata Czermińska

Wstęp

Współczesna gospodarka światowa staje przed nowymi wyzwaniami, spowodowanymi głębokimi zmianami strukturalnymi, rynkowymi, politycznymi i społecznymi, jakie w niej zachodzą. Konsekwencje tych zmian widać w wielu obszarach życia gospodarczego i społecznego, w działalności przedsiębiorstw, a nawet w całych regionach. Podstawowe wyzwania związane są z przeobrażeniami spowodowanymi globalizacją, internacjonalizacją działalności, regionalizmem, a w ostatnich latach – z kryzysem finansowym 2008+. Globalizacja i regionalizacja to procesy zachodzące jednocześnie, polegające z jednej strony na rozszerzaniu działalności gospodarczej, a z drugiej – na zacieśnianiu współpracy i powiązań regionalnych w celu stworzenia korzystniejszych warunków wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienia pozycji konkurencyjnej na rynku globalnym. Szczególne wyzwanie dla gospodarki światowej i regionalnej stanowi kryzys finansowy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych i w relatywnie krótkim czasie objął praktycznie wszystkie kraje bez względu na ich poziom rozwoju. To kryzys szczególnie groźny, bo potrójny: walutowy, bankowy i zadłużeniowy.

Niniejsza monografia jest poświęcona wybranym problemom nurtującym współczesną gospodarkę światową w kontekście wyzwań, jakie pojawiły się w ostatnich dwóch dekadach. W opracowaniu dominują zagadnienia regionalne, ale ukazane w kontekście przemian zachodzących w skali globalnej.

Wymiana handlowa jest motorem rozwoju właściwie wszystkich krajów, bez względu na poziom otwartości czy rozwoju gospodarczego. Elżbieta Majchrowska opisała kwestię wzrostu zagrożenia protekcjonizmem w związku z kryzysem finansowym 2008+, podjęła także próbę określenia możliwych scenariuszy rozwoju handlu światowego. W tym kontekście nie mogło zabraknąć odniesień do roli WTO na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w zakresie liberalizacji handlu i przeciwdziałania protekcjonizmowi. Nawiązują do tego w pewnym sensie rozważania Jana Czai dotyczące tworzenia się nowego ładu, jakim będzie wielobiegunowy współzależny świat, o zazębiających się interesach, rosnącej, lecz nie decydującej roli aktorów niepaństwowych i ciągle dużej roli wielkich mocarstw – ale bez jednego głównego hegemona.

Szczególny wpływ na kształt stosunków międzynarodowych ma sytuacja w państwach śródziemnomorskich, którą opisała Anna Diawoł-Sitko. Wraz z początkiem obecnej dekady krajobraz polityczny w tym regionie uległ głębokim przemianom, zwłaszcza w związku z Arabską Wiosną. Zmiany, które dokonały się w krajach Afryki Północnej, objęły wszystkie aspekty funkcjonowania państwa, a w wymiarze zewnętrznym – również regionalne układy geopolityczne oraz pozycje poszczególnych państw na arenie międzynarodowej.

Ważne miejsce w publikacjach z zakresu stosunków międzynarodowych zajmują tematy związane z bezpieczeństwem, a w szczególności – z bezpieczeństwem energetycznym. Łukasz Gacek przedstawił kwestię paradygmatów współpracy w tym obszarze pomiędzy Chinami a Rosją. Jest to zagadnienie istotne z uwagi na rolę, jaką obydwa kraje odgrywają na międzynarodowym rynku energetycznym. Chiny są bowiem największym konsumentem energii na świecie, przy niewystarczających w stosunku do potrzeb zasobach surowców, a Rosja z kolei sytuuje się w gronie największych producentów energii.

W opracowaniu nie mogło zabraknąć zagadnień związanych z problematyką integracji europejskiej. Szczególnie istotne znaczenie, zarówno dla obywateli, przedsiębiorstw, jak i dla poszczególnych państw członkowskich, mają kierunki rozwoju i priorytetowe działania w zakresie funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego bez barier. Priorytety rozwoju rynku wewnętrznego w najbliższej przyszłości wynikają głównie z konieczności eliminacji istniejących jeszcze przeszkód w zakresie podstawowych swobód funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej. Szczególny nacisk kładzie się na zapewnienie lepszego funkcjonowania unijnego rynku z perspektywy obywateli, konsumentów, małych i średnich przedsiębiorstw, a także na wspieranie rozwoju ekologicznego i ochrony środowiska.

Teoria i praktyka handlu międzynarodowego potwierdzają, że większe korzyści z międzynarodowego podziału pracy osiągają kraje, których gospodarki są wobec siebie nowocześnie substytucyjne, a nie tradycyjnie komplementarne. Problem konkurencyjności strukturalno-czynnikowej polskiego handlu, kluczowy dla przyszłości Polski z punktu widzenia trwałych korzyści wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, zanalizował Eugeniusz M. Pluciński.

Dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie handlu zagranicznego istotna jest profesjonalna i szybka obsługa celna. Dla jej usprawnienia z kolei szczególne znaczenie ma wdrażany w Unii Europejskiej system elektronicznego cła i szerzej – rozwój gospodarki cyfrowej. Priorytetem dla organów celnych w zakresie obsługi biznesowej jest doskonalenie relacji z przedsiębiorcami, którzy stali się obecnie najważniejszymi interesariuszami i równorzędnymi partnerami dla administracji celnej. Prawom i obowiązkom przedsiębiorców w kontekście nowoczesnych form obsługi celnej swój artykuł poświęciła Jowita Świerczyńska.

Opracowania zawarte w niniejszej monografii mogą z pewnością nie tylko zainspirować do dalszych studiów i prowadzenia badań naukowych, ale także zainteresować przedsiębiorców zaangażowanych w wymianę międzynarodową.

Elżbieta Majchrowska
Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Odrodzenie się tendencji protekcjonistycznych w handlu światowym jako następstwo światowego kryzysu gospodarczego

Wstęp

Najbardziej istotną kwestią wpisaną w bieżącą problematykę gospodarki światowej jest światowy kryzys gospodarczy 2008+, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych i po relatywnie krótkim czasie swoim zasięgiem objął praktycznie wszystkie gospodarki, bez względu na poziom ich otwartości czy też zaawansowania rozwoju.

Transmisja kryzysu z USA do pozostałych krajów, m.in. Azji Wschodniej, była nieunikniona ze względu na istotne powiązania zachodzące między tymi podmiotami gospodarki światowej. Przykładowo, już w roku 2008 kraje Azji Wschodniej miały 22% udział w eksporcie amerykańskich towarów (w przypadku importu udział ten kształtował się na poziomie 32%)[1]. Obecnie znaczna część eksportu towarów z USA kierowana jest do

[1] Por. *External and intra-European Union trade. Monthly statistics*, Eurostat statistical books, 12/2010.

krajów Azji-Pacyfiku[2], a kraje z tego regionu są kluczowymi partnerami handlowymi USA[3].

Stąd przeniesienie kryzysu m.in. do Azji Wschodniej powoduje poważne skutki dla gospodarki światowej. Kwestia ta jest istotna głównie z powodu sukcesywnego przesuwania się bieguna rozwoju gospodarczego właśnie w tym kierunku[4].

Warto również zaznaczyć w tym miejscu, że w historii rozwoju gospodarczego świata okresy liberalnego podejścia do wymiany handlowej przeplatają się z okresami utrudnień i ograniczeń. Prezentowany poniżej podział, a w szczególności trudne do precyzyjnego określenia daty graniczne, mają charakter ramowy[5]:

1. 1947–1973 (od opracowania założeń statutowych GATT i pierwszych negocjacji w sprawie obniżki ceł do ostrej światowej recesji, która przyczyniła się do znacznego wzrostu cen ropy naftowej); dominowały wówczas tendencje liberalizacyjne w handlu i wzrost otwartości gospodarek narodowych;
2. 1974–1986 (od recesji do rozpoczęcia negocjacji w ramach Rundy Urugwajskiej); nastąpił wtedy wzrost działań i nacisków protekcjonistycznych przy jednoczesnym osłabieniu zainteresowania dalszą liberalizacją;
3. od 1986 r. do 1 stycznia 1995 r. (od rozpoczęcia Rundy Urugwajskiej do utworzenia Światowej Organizacji Handlu – World Trade Organization, WTO)[6]; był to okres, w którym negocjatorzy zo-

[2] Przykładowo, do krajów TPP (Trans-Pacific Partnership), z którymi USA negocjuje obecnie porozumienie dotyczące ułatwień w handlu, w 2013 r. skierowane było ponad 80% amerykańskiego eksportu produktów rolnych. Por. *American competitiveness in the Asia-Pacific*, http://www.ustr.gov/tpp [dostęp: 05.06.2015] oraz szerzej E. Majchrowska, *New Trends in the Global Trade: TPP – Pivot to Asia?*, [w:] *Redefinition of the Role of Asia-Pacific Region in the Global Economy*, ed. B. Drelich-Skulska, A.H. Jankowiak, S. Mazurek, Wrocław 2014 (Research Papers of Wrocław University of Economics).

[3] Na przykład Chiny są drugim największym partnerem handlowym dla USA (trzecim największym rynkiem eksportowym oraz największym źródłem importu). Podobnie USA są drugim największym (po UE) partnerem handlowym dla Chin. Dla USA ChRL jest partnerem politycznym i gospodarczym, a równocześnie – mimo poprawy wzajemnych stosunków – rywalem politycznym i militarnym. Por. szerzej: E. Majchrowska, *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin. Implikacje dla gospodarki światowej*, Kraków 2014, s. 207 i n.

[4] Kluczową rolę w tym procesie odgrywają Chiny, które obok Japonii, jako gospodarka wschodząca, w swoich działaniach wspierane są głównie przez tzw. grupę tygrysów azjatyckich. W latach 80. ub. wieku do Korei Południowej, Tajwanu, Singapuru oraz Hongkongu dołączyła Indonezja, Malezja i Wietnam. Por. szerzej: *ibidem*, s. 108 i n.

[5] Por. *Polska w WTO*, red. J. Kaczurba i E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2002, s. 34.

[6] WTO określa zasady współczesnego światowego handlu. Celem Światowej Organizacji Handlu jest liberalizacja obrotów handlowych oraz tworzenie harmonijnego, międzynaro-

bowiązali się do niewprowadzania nowych barier w handlu, niezgodnych z GATT; umożliwiło to zahamowanie presji protekcjonistycznych;

4. od 1 stycznia 1995 r. (od powołania WTO); następuje stopniowa liberalizacja handlu oraz regulacja międzynarodowej współpracy gospodarczej, co wynika z postanowień Rundy Urugwajskiej. Od 2001 r. trwają wyjątkowo trudne rokowania w ramach Rundy Rozwoju z Doha, a przedłużający się proces negocjacyjny przyczynił się do wzrostu liczby zawieranych preferencyjnych porozumień handlowych, często regionalnych, od połowy ostatniej dekady. Ponadto, od momentu wystąpienia światowego kryzysu gospodarczego zanotowano pewien powrót do stosowania środków ochronnych w handlu. Szacuje się, że naciski protekcjonistyczne będą się utrzymywać do końca osłabienia gospodarczego związanego z kryzysem.

Należy podkreślić, że ewolucja polityki handlowej umożliwiła wyodrębnienie jej dwóch głównych typów, czyli polityki wolnego handlu oraz polityki protekcjonizmu. W przypadku podporządkowania polityki ekonomicznej państwa doktrynie liberalizmu gospodarczego polityka handlowa przybiera postać polityki wolnego handlu. Polityka protekcjonizmu polega natomiast na stosowaniu przez państwo środków oraz narzędzi zagranicznej polityki ekonomicznej do osiągnięcia celów tej polityki, czyli ochrony produkcji i handlu krajowego przed konkurencją zagraniczną[7].

Można zaryzykować stwierdzenie, że optymalna polityka handlowa będzie polityką szukającą złotego środka między rozwiązaniami przyjętymi w liberalizmie i protekcjonizmie, z przewaga jednych bądź drugich elementów zależnie od sytuacji gospodarczej danego kraju. W.M. Corden twierdzi, że „w praktyce gospodarczej powinna być stosowana zasada: tyle wolnego handlu, ile możliwe, i (tylko) tyle protekcjonizmu, ile konieczne"[8].

Celem artykułu jest zatem szczegółowa analiza wprowadzanych środków protekcjonistycznych w handlu światowym na tle światowego kryzysu gospodarczego 2008+ oraz próba określenia możliwych scenariuszy wzrostu światowego handlu.

---

dowego systemu handlowego. Działania te mają przyczyniać się do budowania dobrobytu oraz stabilizacji gospodarczej krajów z różnych regionów, co odpowiada założeniom rozpoczętej w listopadzie 2001 r. Rundy Rozwoju z Doha.

[7] Por. szerzej: E. Majchrowska, *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin…*, s. 33 i n.

[8] W.M. Corden, *International Trade Theory and Policy*, London 1992, s. 297.

Zagrożenie protekcjonizmem

Niewątpliwie można stwierdzić, że w okresie światowego kryzysu gospodarczego zwiększyło się zagrożenie protekcjonizmem. Potwierdza to 12 wydanych wspólnie przez WTO, OECD i UNCTAD (wspieranych przez Bank Światowy) raportów, które wskazują na wprowadzenie w okresie od października 2008 r. do drugiej połowy 2014 r. łącznie 1244 środków protekcjonistycznych, które objęły ostatecznie swoim udziałem ponad 4% importu światowego oraz ponad 5% importu krajów grupy G20. W omawianym okresie tylko 20% środków zostało usuniętych (282), a pozostałe 962 ciągle pozostają w użyciu[9]. Dlatego też – gdy uwzględnić wolne tempo usuwania istniejących barier – staje się jasne, że całkowita liczba ograniczeń w handlu od wielu lat kumuluje się.

Problem protekcjonizmu należy przeanalizować zatem w aspekcie następstw kryzysu gospodarczego 2008+, który spowodował istotny spadek obrotów w handlu międzynarodowym[10]. Warto zaznaczyć, że spadek ten był szybszy od spadku PKB, a zjawisko to o wiele wyraźniej dotyczyło gospodarek otwartych (które są bardziej podatne na wstrząsy zewnętrzne) niż gospodarek o niskim stopniu umiędzynarodowienia. Ta sytuacja rodzi pewne uzasadnienie powrotu do działań protekcjonistycznych, prowadzących do pogłębiania kryzysu w następstwie dalszego ograniczania wymiany handlowej. W listopadzie 2008 r. w Waszyngtonie, na szczycie grupy G20 (reprezentującej 2/3 populacji świata, w ramach której wytwarzane jest 85% światowego PKB oraz która odpowiada za 75% światowych obrotów handlowych)[11], przedstawiciele największych państw zobowiązali się do niewprowadzania przez rok nowych barier w handlu towarami i usługami oraz w przepływie inwestycji, i niewspierania go środkami niezgod-

[9] *Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2014)*, OECD/WTO/UNCTAD, 5 November 2014, s. 4.

[10] W pierwszym kwartale roku 2009 obroty handlowe krajów należących do G20 zmniejszyły się o 19,3% (PKB tych krajów spadł o 6,3%, a zatrudnienie o 1,5%). W całym roku 2009 odnotowano spadek obrotów handlowych w ramach grupy o 12%. Por. *Seizing the Benefits of Trade for Employment and Growth*, Raport ostateczny OECD, ILO, The World Bank, WTO przygotowany na szczyt G20 w Seulu, 11–12 listopada 2010, s. 11–12.

[11] Grupa G20 powstała w 1999 r. jako forum dla dyskusji kluczowych kwestii dotyczących gospodarki światowej zarówno przez kraje uprzemysłowione, jak i rozwijające się. Grupa ta została utworzona jako odpowiedź na kryzys finansowy późnych lat 90. ub. stulecia oraz niewystarczające uczestnictwo krajów wschodzących w globalnej dyskusji o gospodarce światowej. Grupa składa się z przedstawicieli następujących krajów: Arabia Saudyjska, Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Francja, Indonezja, Indie, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Meksyk, Niemcy, Rosja, RPA, Turcja, Wielka Brytania, Włochy, USA. Ostatnim, dwudziestym członkiem G20 jest Unia Europejska (reprezentowana przez kraj przewodniczący Unii w danym półroczu). Por. *G20 Members*, https://g20.org/about-g20/g20-members/ [dostęp: 27.05.2015].

nymi z zasadami WTO. Na kolejnych spotkaniach[12] prolongowano te zobowiązania do końca 2013 r., ponadto zadeklarowano znoszenie środków już istniejących. WTO została upoważniona do nadzorowania posunięć protekcjonistycznych i liberalizacyjnych w handlu towarami i usługami[13]. Na kolejnym szczycie, który odbył się w Rosji we wrześniu 2013 r., przedstawiciele krajów G20 potwierdzili przesłanie o istotnym znaczeniu wielostronnego systemu handlowego jako gwaranta wolnego handlu. Dostrzegając ciągłe ryzyko spowolnienia gospodarczego oraz obrotów handlu międzynarodowego powodowanego przez protekcjonizm, przedłużyli tzw. zobowiązanie *standstill* do końca 2016 r. Podkreślono również znaczenie pozytywnego wyniku negocjacji IX Konferencji Ministerialnej WTO z Bali[14] jako istotnego kroku w kierunku dalszej liberalizacji handlu wielostronnego i zakończenia Rundy z Doha oraz odpowiedzi na nasilający się, od czasu rozpoczęcia światowego kryzysu gospodarczego, protekcjonizm.

[12] Kolejne szczyty G20 odbyły się w: Londynie – kwiecień 2009, Pittsburghu – wrzesień 2009, Toronto – czerwiec 2010, Seulu – listopad 2010, Cannes – listopad 2011, Los Cabos (Meksyk) – czerwiec 2012, Petersburgu – wrzesień 2013, Brisbane – listopad 2014. Por. *G20 Members*, https://g20.org/about-g20/past-summits/ [dostęp: 27.05.2015].

[13] Działania o podobnym charakterze podejmowane też były m.in. przez OECD, UNCTAD oraz inne instytucje międzynarodowe czy też ośrodki badawcze. Niektóre z nich identyfikowały (oprócz tradycyjnych taryfowych i pozataryfowych środków protekcjonistycznych) bariery kryjące się np. w przepisach sanitarnych, procedurach celnych, przetargowych itp. Tego typu środki dyskryminujące zagraniczne towary, eksporterów, pracowników oraz inwestorów określono jako tzw. *murky protectionism*, czyli protekcjonizm niejawny. Por. *The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20*, ed. R. Baldwin, S.J. Evenett, London 2009; E. Kaliszuk, *Czy kryzys gospodarczy spowodował wzrost protekcjonizmu w handlu?*, „Wspólnoty Europejskie" 2011, nr 1 (206), s. 32.

[14] IX KM z grudnia 2013 r. okazała się, w pewnym stopniu, przełomowa dla toczących się negocjacji, gdyż podpisana została umowa handlowa określana jako tzw. Pakiet z Bali (ang. *Bali Package*). Pakiet ten składa się z 10 porozumień dotyczących kluczowych spraw negocjacyjnych (ułatwień w handlu, rolnictwa, kwestii handlu bawełną oraz problemów krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych) i jest pierwszym globalnym układem podpisanym przez wszystkich członków WTO. Należy jednak zaznaczyć, że rozmowy nie przebiegały jednomyślnie. Tak jak do tej pory, najtrudniejszym tematem negocjacyjnym okazała się sprawa rolnictwa, a najbardziej sporna kwestia dotyczyła subsydiów rolnych. Podjęte decyzje są milowym krokiem w kierunku zakończenia Rundy Rozwoju z Doha. Jednak podpisane porozumienie, określane jako pierwszy taki sukces w historii WTO, musi zostać jeszcze ratyfikowane przez wszystkich członków WTO. Zdaniem WTO korzyści dla gospodarki światowej wynikające z podpisanego porozumienia wyniosą od 400 mld do nawet 1 bln USD, co ma być spowodowane m.in. redukcją kosztów związanych z handlem o 10–15%. Przyjęte zmiany mają wpłynąć na zwiększenie światowych obrotów handlowych oraz wzrost światowego PKB nawet o 1% rocznie. Por. szerzej na ten temat: E. Majchrowska, *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin…*, s. 103–104 oraz *The Bali Ministerial Declaration*, WT/MIN/DEC/W/1/Rev.1, 7 December 2013, World Trade Organization.

W analizach prowadzonych przez Światową Organizację Handlu koncentrowano się na środkach, które leżą w kompetencji organizacji, czyli głównie cłach, kontyngentach i licencjach. Z prezentowanych raportów wynikało, że nasilenie tendencji protekcjonistycznych państw grupy G20 osłabło po wspomnianym szczycie, w okresie wrzesień 2009 – luty 2010. Zjawisko to dotyczyło głównie ceł (środków granicznych w imporcie). Z kolei najpopularniejsze środki dyskryminacyjne (środki ochrony handlu)[15], po spadku zanotowanym w raporcie trzecim, z okresu marzec – połowa maja 2010, w raporcie czwartym, z okresu połowa maja – połowa października 2010 odnotowały tendencję wzrostową. Generalnie w tym okresie udział importu objętego środkami protekcjonistycznymi krajów G20 w ich imporcie ogółem zmalał. Jednak kolejny, piąty raport nie napawał już takim optymizmem. W okresie objętym monitoringiem, czyli od połowy października 2010 do końca kwietnia 2011, większość rządów krajów G20 wprowadziła nowe środki ograniczające lub zniekształcające handel lub takie, które potencjalnie mogą się do tego przyczynić[16]. Podczas gdy liczba środków protekcjonistycznych w handlu krajów grupy G20 w raporcie czwartym szacowana była ogółem na 54 (z utrzymującą się tendencją spadkową), to już w raporcie piątym wskazywano na aż 122. Tendencja wzrostowa dotyczyła wszystkich rodzajów środków, ale głównie ceł (liczba ta wzrosła z 14 do 52). W okresie maj–październik 2010 środki protekcjonistyczne państw G20 objęły 0,3% wartości ich impor-

[15] Pod tym pojęciem w raporcie mowa jest o wszczęciu postępowań antydumpingowych, antysubsydyjnych i ochronnych (ang. *safeguards*), a nie o nałożonych środkach. Postępowanie nie musi kończyć się nałożeniem tych środków ochronnych.

[16] Przykładowo Chiny w okresie od października 2008 r. do kwietnia 2011 r. wprowadziły m.in. następujące środki protekcjonistyczne: wzrost ceł eksportowych na pięć produktów (w tym apatyt i krzem) odpowiednio z 10% do 15% lub z 20% do 35%; eliminacja obniżki podatku VAT na eksport produktów takich jak: stal, krochmal, etanol i półprodukty z miedzi od 15 lipca 2010 r.; wprowadzenie kontyngentów eksportowych na rzadkie minerały (28 grudnia 2010); kontyngent eksportowy na węgiel ustalono na poziomie 38 mln ton. Bariery handlowe, tzw. „tymczasowe" – określane jako antykryzysowe – opłaty celne w przywozie wielu produktów, m.in. mięsa i przetworów mlecznych, mebli oraz produktów stalowych wprowadziła również Rosja. Z kolei Indie wprowadziły zakaz przywozu zabawek, a Argentyna – licencje na przywóz wyrobów włókienniczych i skórzanych. Budziło to wspomnienia wyścigu zbrojeń, w którym orężem były praktyki protekcjonistyczne, podobne do zdarzeń z lat 30. ub. wieku. Protekcjonizm ogranicza bowiem dostęp do rynków międzynarodowych i przyczynia się do powstawania kolejnych obciążeń i ograniczeń, jako reakcji odwetowych. Niemniej jednak wiele krajów o różnych systemach ekonomicznych, w tym rozwijających się, wprowadziło środki ograniczające. A to właśnie kraje rozwijające się najbardziej potrzebują otwartych rynków, które mogłyby przyjmować ich produkty. Por. Debaty, 10 lutego 2010 r. – Strasburg, http://www.europarl.europa.eu/plenary/pl/debates [dostęp: 15.05.2015] oraz *Reports on G20 trade and investment measures (mid-October 2010 to April 2011)*, OECD/WTO/UNCTAD, 24 May 2011, s. 24–26.

tu, co odpowiadało 0,2% wartości importu światowego. W okresie objętym piątym raportem wartości te kształtowały się na poziomie wyższym, odpowiednio 0,6% i 0,5%[17]. W kolejnym raporcie zaznaczono, że nic nie wskazuje na ograniczenie wprowadzania nowych środków restrykcyjnych lub podjęcie działań zmierzających do usuwania istniejących barier, szczególnie tych wprowadzonych od czasu rozpoczęcia kryzysu. W rzeczywistości tempo wprowadzania nowych ograniczeń wzrosło w okresie objętym raportem. Ponadto ocenia się, że protekcjonizm handlowy w niektórych krajach staje się polityczną odpowiedzią na bieżące problemy gospodarcze[18].

Podczas prezentacji raportów w listopadzie 2010 r. przedstawiciele WTO, OECD oraz UNCTAD ostrzegali przed możliwością nasilenia działań protekcjonistycznych, co mogłoby być spowodowane m.in. stałym wysokim poziomem bezrobocia w wielu państwach G20 oraz napięciami w polityce kursowej[19].

Raport z listopada 2010 r. wskazywał jednak, iż mimo wprowadzenia instrumentów restrykcyjnych, protekcjonizm w handlu nie był głównym czynnikiem, który wpłynął na załamanie światowego handlu. Problemem tym był spadek popytu. Eksperci Banku Światowego oszacowali jednak, że w roku 2009, wskutek podniesienia stopnia protekcji celnej oraz nałożenia ceł antydumpingowych, obroty światowego handlu mogły spaść nawet o ok. 43 mld USD. Według szacunków WTO, w roku 2009, import światowy zmniejszył się o 24%, jednakże zmiany wywołane instrumentami polityki handlowej mogły przyczynić się do spadku importu światowego o najwyżej 2%[20]. Pewne odwrócenie tych tendencji nastąpiło w 2010 r. Rozmiary światowego handlu towarami wzrosły wówczas o 14,5%, a światowy eksport towarów osiągnął wartość 14,9 bln USD[21]. Te dane pokazują, w jaki sposób handel pomógł uchronić się przed głębszą recesją w 2010 r.

[17] Por. *ibidem*, s. 5 i n.

[18] Por. *Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2011)*, 31 October 2011 oraz *Tensions Contained… For Now: The 8th GTA Report*, ed. S.J. Evenett, University of St. Gallen and CEPR, June 2010, s. 24.

[19] Por. World Economic Outlook (WEO): *Slowing Growth, Rising Risks*, World Economic and Financial Surveys, IMF, September 2011; World Economic Outlook (WEO): *Transitions and Tensions*, World Economic and Financial Surveys, IMF, October 2013.

[20] Szerzej na ten temat zob.: H.L. Kee, C. Neagu, A. Nicita, *Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008*, Policy Research Working Paper, 5274, The World Bank, 2010 oraz E. Kaliszuk, *op. cit.*, s. 35.

[21] WTO 2011 Press Releases, *Trade growth to ease in 2011 but despite 2010 record surge, crisis hangover persists*, 7 April 2011.

Jednak w kolejnym raporcie WTO, OECD oraz UNCTAD z maja 2011 r. wskazano, że rządy krajów grupy G20 wprowadziły więcej barier handlowych (włączając w to ograniczenia eksportowe) w poprzednich sześciu miesiącach niż w okresach wcześniejszych od momentu rozpoczęcia kryzysu gospodarczego. Mimo że przyspieszyły również działania mające na celu obniżenie barier handlowych, nowe środki protekcjonistyczne podjęte przez kraje G20 w okresie od października 2010 do kwietnia 2011 objęły około 0,6% całkowitego importu krajów G20, co również jest wartością wyższą w stosunku do poprzedniego okresu (0,3%). Te wartości należy dodać do łącznego wyniku światowego handlu dotkniętego nowymi ograniczeniami od czasu rozpoczęcia kryzysu[22].

W okresie objętym ósmym raportem (połowa maja – połowa października 2012) gospodarka światowa napotkała na wiele przeciwności. Mimo wielu podjętych działań, które miały na celu powstrzymanie spowolnienia wzrostu gospodarczego, dane dotyczące produkcji i zatrudnienia w wielu krajach nie spełniły oczekiwań. W związku z tym WTO skorygowało poprzednie prognozy dotyczące wzrostu w handlu światowym. Odnotowano jednak spowolnienie w nakładaniu nowych środków ograniczających handel, choć nowe ograniczenia były dodawane do tych wprowadzonych od momentu wybuchu kryzysu światowego, które w większości zostały utrzymane. Ograniczenia handlowe oraz polityka koncentrowania się na krajowych problemach mogą doprowadzić jedynie do pogorszenia globalnej sytuacji oraz stwarzają niebezpieczeństwo reakcji odwetowych[23].

W okresie objętym ósmym raportem zarejestrowano zatem 71 nowych środków ograniczających handel (*new trade restrictive measures*), które objęły 0,4% wartości importu krajów G20, co odpowiadało 0,3% wartości importu światowego. Raport dziewiąty, obejmujący okres do połowy maja 2013 r., ukazał kolejny wzrost działań protekcjonistycznych (nałożono 109 nowych środków). Kolejne dwa raporty, dziesiąty oraz jedenasty, ujawniły dalszy wzrost liczby nakładanych barier (odpowiednio 116 i 112 nałożonych nowych środków protekcjonistycznych). Analiza ostatniego, dwunastego raportu, obejmującego okres 5 miesięcy – od połowy maja do połowy października 2014 – ukazała niewielki spadek liczby nakładanych środków w stosunku do okresów poprzednich (93 bariery). W omawianym okresie zmieniał się również udział importu objętego

[22] *Report on G20 trade measures (mid-October 2010 to April 2011)* oraz *Protectionist pressures on the rise, latest G20 monitoring report says*, WTO and other organizations, WTO 2011 News Items.

[23] Por. szerzej: *Report on G20 trade and investment measures* (*mid-May to mid-October 2012*), 31 October 2012.

środkami restrykcyjnymi. W efekcie, od października 2008 r. do połowy października 2014 r. udział importu objętego środkami restrykcyjnymi krajów grupy G20 w imporcie światowym oraz w imporcie krajów grupy G20 wyniósł odpowiednio 4,1% i 5,3%. Stanowi to około 757 mld USD[24]. Podsumowanie danych dotyczących środków protekcjonistycznych oraz udziału importu objętego środkami restrykcyjnymi zawartych we wszystkich wydanych raportach prezentują tabele 1 i 2.

Analiza ostatniego raportu pokazuje, że prawie 60% z wymienionych wyżej 93 środków protekcjonistycznych to tzw. środki ochrony handlu (*trade remedy actions*), najczęściej w postaci środków antydumpingowych. Ponadto: 25 środków w postaci podwyższenia stawek celnych, 9 środków restrykcyjnych oddziaływujących na eksport oraz 5 w formie tzw. wymogu zawartości krajowej (*domestic content requirements*). W stosunku do poprzedniego raportu najbardziej zmniejszyła się liczba środków w eksporcie. Jeśli chodzi o zakres towarów, na które środki te oddziaływały w szczególności, były to: maszyny elektryczne oraz części, paliwa mineralne i oleje, perły, szlachetne kamienie i metale oraz bawełna[25].

[24] *Reports on G20 trade and investment measures* (*mid-May to mid-October 2014*), OECD/WTO/UNCTAD, 5 November 2014, s. 4.

[25] Por. *Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2014)*, OECD/WTO/UNCTAD, 5 November 2014.

Tabela 1. Środki protekcjonistyczne w handlu (kraje grupy G20)

rodzaj środka	I raport kwiecień – sierpień 2009 (5 m-cy)	II raport wrzesień 2009 – luty 2010 (6 m-cy)	III raport marzec – połowa maja 2010 (3 m-ce)	IV raport połowa maja – połowa października 2010 (5 m-cy)	V raport połowa października 2010 – kwiecień 2011 (6 m-cy)	VI raport maj – połowa października 2011 (6 m-cy)	VII raport połowa października 2011 – połowa maja 2012 (7 m-cy)	VIII raport połowa maja – połowa października 2012 (5 m-cy)	IX raport połowa października 2012 – połowa maja 2013 (7 m-cy)	X raport połowa maja – połowa listopada 2013 (6 m-cy)	XI raport połowa listopada 2013 – połowa maja 2014 (6 m-cy)	XII raport połowa maja – połowa października 2014 (5 m-cy)
środki ochrony handlu	50	52	24	33	53	44	66	46	67	70	66	54
w imporcie	21	29	22	14	52	36	39	20	29	36	25	25
w eksporcie	9	7	5	4	11	19	11	4	7	8	17	9
pozostałe	0	7	5	3	6	9	8	1	6	2	4	5
ogółem	80	95	56	54	122	108	124	71	109	116	112	93

Uwaga: narzędzia zawarte w tabeli to te, które ograniczają, mogą ograniczać lub zniekształcać strumienie handlu.
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2012)*, OECD/WTO/UNCTAD, 31 October 2012; *Reports on G20 trade measures (mid-October 2012 to mid-May 2013)*, OECD/WTO/UNCTAD, 17 June 2013; *Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2014)*, OECD/WTO/UNCTAD, 5 November 2014.

Tabela 2. Udział importu objętego środkami restrykcyjnymi krajów grupy G20 w imporcie światowym oraz imporcie krajów grupy G20 (w %)

udział:	październik 2008 – październik 2009	listopad 2009 – maj 2010	połowa maja – połowa października 2010	połowa października 2010 – kwiecień 2011	maj – połowa października 2011	połowa października 2011 – połowa maja 2012	połowa maja – połowa października 2012	połowa października 2012 – połowa maja 2013	połowa maja – połowa listopada 2013	połowa listopada 2013 – połowa maja 2014	połowa maja – połowa października 2014	łącznie (z uwzględnieniem usuniętych barier)
w imporcie światowym	0,8	0,4	0,2	0,5	0,5	0,9	0,3	0,4	0,9	0,2	0,6	4,1
w imporcie krajów grupy G20	1,0	0,5	0,3	0,6	0,6	1,1	0,4	0,5	1,1	0,3	0,8	5,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2012)*, OECD/WTO/UNCTAD, 31 October 2012; *Reports on G20 trade measures (mid-October 2012 to mid-May 2013)*, OECD/WTO/UNCTAD, 17 June 2013; *Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2014)*, OECD/WTO/UNCTAD, 5 November 2014.

Dumping

Dumping polega na sprzedaży przez zagranicznych producentów towarów poniżej ceny wewnętrznej kraju eksportu, a w skrajnym przypadku również poniżej kosztów produkcji tego towaru w eksportującym kraju. Jako cel takiego działania wskazuje się tu wejście na zagraniczny rynek, utrzymanie się na nim w czasie gorszej koniunktury lub wyeliminowanie konkurencji. Zgodnie z regułami GATT/WTO[26] produkt uznawany jest za przedmiot dumpingu, jeżeli cena tego produktu eksportowanego do innego kraju jest niższa od ceny stosowanej w normalnym obrocie handlowym w kraju eksportera[27]. Według WTO wartość normalna (*normal value*) to cena danego produktu na rynku wewnętrznym kraju eksportera (*the price of the product in the domestic market of the exporting country*). Z kolei różnica między wartością normalną a ceną dumpingową to tzw. marża dumpingu. WTO zezwala na stosowanie ceł antydumpingowych w celu ochrony przed dumpingiem, jednak konieczne jest udowodnienie stosowania tej praktyki i wywołanej przez nią szkody. Wysokość cła antydumpingowego wyznaczana jest na poziomie marży dumpingu[28].

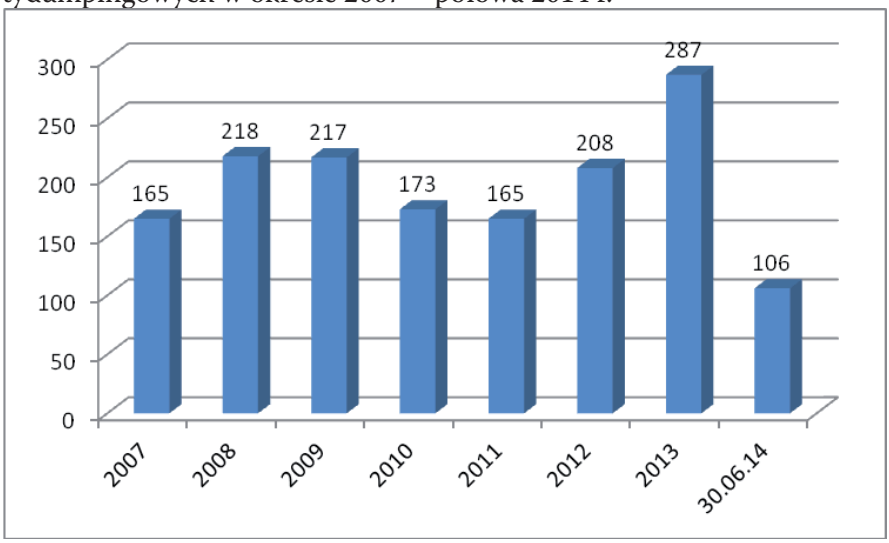
W okresie 2007 – połowa 2014 r. liczba wszystkich postępowań wszczętych przez członków WTO wyniosła 1539, z czego ostatecznie nałożono 970 środków. Liczba wszczętych postępowań, jak i podjętych środków charakteryzowała się fluktuacjami w ramach całego omawianego okresu, jednak można zauważyć tendencję spadkową po roku 2009 i kolejny wzrost w roku 2012. W ciągu całego omawianego okresu najwięcej postępowań miało miejsce w roku 2013. Sytuację tę obrazują rysunki 1 i 2, dotyczące wszczętych postępowań antydumpingowych oraz nałożonych środków ochronnych przez wszystkich członków Światowej Organizacji Handlu.

[26] Mowa tu o art. VI GATT 1994 oraz Porozumieniu w sprawie stosowania art. VI GATT 1994 – Agreement on Implementation of Article VI (Anti-dumping). A Summary of the Final Act of the Uruguay Round, Legal texts: the WTO agreements, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#fAgreement [dostęp: 27.06.2015].

[27] Można wyróżnić m.in. dumping stały lub okresowy. Por. szerzej na ten temat: *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, Warszawa 2010, s. 90–91.

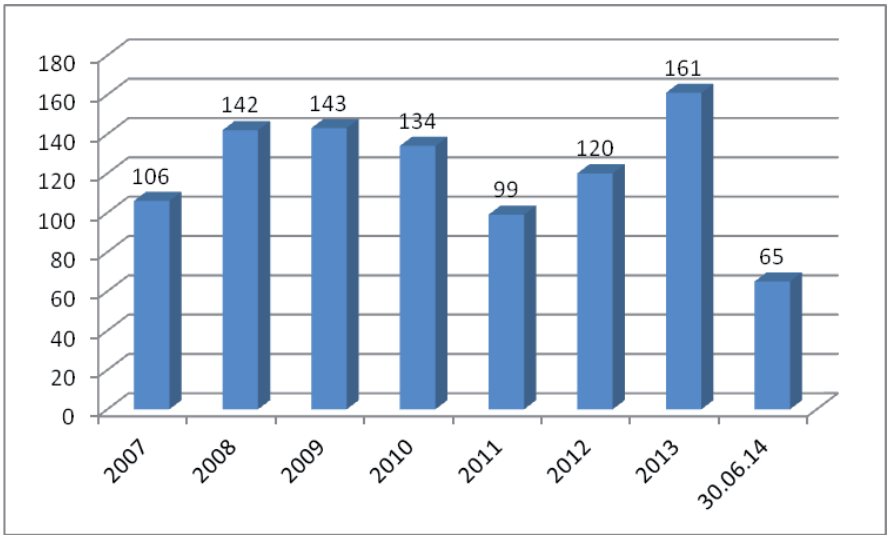
[28] Por. również: *Propedeutyka międzynarodowych stosunków gospodarczych*, red. Z. Kamecki, A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 1993, s. 244 oraz Agreement on Implementation of Article VI (Anti-dumping).

Rysunek 1. Liczba wszczętych przez członków WTO postępowań antydumpingowych w okresie 2007 – połowa 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów cząstkowych krajów członkowskich WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm [dostęp: 1.05.2015].

Rysunek 2. Liczba nałożonych przez członków WTO środków ochronnych w okresie 2007 – połowa 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów cząstkowych krajów członkowskich WTO, http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm [dostęp: 01.05.2015].

Na uwagę zasługuje również wysoka kumulacja zasięgu sektorowego działań antydumpingowych. W omawianym okresie prawie połowa wszystkich spraw dotyczyła produktów stalowych i chemikaliów. Do końca obecnego osłabienia gospodarczego naciski protekcjonistyczne również będą się utrzymywać i mogą stać się bardzo silne.

Prognozy dla handlu światowego

Mimo sprzyjających prognoz dotyczących wzrostu handlu światowego, prezentowanych w licznych raportach, w tym w opracowaniach Światowej Organizacji Handlu, sytuacja ukształtowała się nieco inaczej. Raport WTO z marca 2010 r.[29] mówił, że bez większych wstrząsów w gospodarce światowej globalny handel towarami powinien powrócić na normalną, wznoszącą się trajektorię do końca roku 2010, chociaż zakładano, że niektóre odchylenia od poprzedniego trendu mogą utrzymywać się przez nieokreślony bliżej okres. Według tego raportu eksport miał wzrosnąć o 9,5% jeszcze w 2010 r. (z czego eksport krajów rozwiniętych miał osiągnąć wzrost na poziomie 7,5%, a reszty świata – krajów rozwijających się oraz WNP – 11%). Sugerowano jednak, że nawet tempo wzrostu na poziomie 9,5% nie jest wystarczające, aby zapewnić szybki powrót do poziomu sprzed kryzysu już w 2010 r. i nawet 11% prognoza dla krajów rozwijających się nie zmieni tej sytuacji. Ale dwa lata wzrostu w tym tempie miały zaowocować przewyższeniem poziomu z roku 2008. Kraje rozwinięte miały potrzebować na to trzech lat.

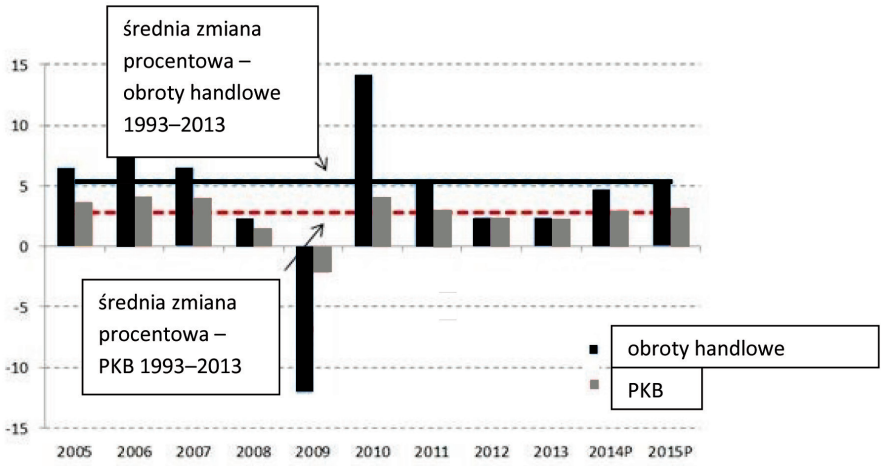
W momencie, kiedy odbudowa gospodarki światowej zaczęła wyglądać mniej pewnie, podobne stały się prognozy dotyczące handlu. WTO skorygowała w dół prognozy kolejnego raportu dotyczącego tempa wzrostu handlu światowego w 2011 r. (z wcześniej ogłoszonych 6,5% do 5,8%)[30]. Negatywnej rewizji zostały poddane również prognozy tempa wzrostu eksportu z krajów rozwiniętych (z 4,5% do 3,7%) oraz dla reszty świata (z uwzględnieniem krajów rozwijających się oraz WNP, z 9,5% do 8,5%). Ostatecznie w roku 2011 tempo to wyniosło mniej niż zakładano (5,2%), a rok później – już tylko 2%. Oczekiwano, że w roku 2013 wyniesie ono 3,3%, co i tak było zdecydowanie poniżej średniej z ostatnich 20 lat (5%) oraz z okresu przed kryzysem (6%). Ostatecznie wyniosło tylko 2,1%. Pierwsze szacunki dotyczące lat 2014 i 2015 mówiły o tempie wzrostu

[29] *Trade to expand by 9,5% in 2010 after a dismal 2009*, WTO Reports, International Trade Statistics, WTO 2010 Press Releases, PRESS/598, 26 March 2010.

[30] *Overview of developments in the international trading environment*, Annual Report by the Director-General, WT/TPR/OV/14, 21 November 2011.

handlu światowego w granicach 5%. Jednak ostatnie prognozy szacowały je już tylko na 3% i 4% odpowiednio w roku 2014 i 2015[31].

Rysunek 3. Dynamika światowych obrotów handlowych i PKB 2005––2015 (roczna zmiana procentowa oraz dynamika średnioroczna)



Dane za rok 2014 i 2015 to prognozy WTO
Źródło: WTO 2014 Press Releases, PRESS/721, *Modest trade growth anticipated for 2014 and 2015 following two year slump*, 14 April 2014.

Ówczesny Dyrektor Generalny Światowej Organizacji Handlu Pascal Lamy w swoim rocznym raporcie z listopada 2011 r. skierowanym do członków WTO zaznaczył i ostrzegł, że jednostronne działania mające na celu ochronę przemysłów krajowych nie rozwiążą globalnych problemów, a mogą jedynie pogorszyć sytuację poprzez wywołanie spirali reakcji wet za wet, w których każdy kraj dozna strat[32]. Zaznaczył również, że w tych trudnych czasach wielostronny system handlowy po raz kolejny udowodnił swoją wartość, a zasady i reguły WTO pomogły rządom w utrzymaniu otwartości rynków, jednak należy pamiętać, aby nie wykoleić gospodarczego ożywienia działaniami protekcjonistycznymi[33].

[31] Por. WTO 2013 Press Releases, PRESS/688, *Trade to remain subdued in 2013 after sluggish growth in 2012 as European economies continue to struggle*, 10 April 2013; WTO 2014 Press Releases, PRESS/721, *Modest trade growth anticipated for 2014 and 2015 following two year slump*, 14 April 2014; WTO 2014 Press Releases, PRESS/722, *WTO lowers forecast after sub-par trade growth in first half of 2014*, 23 September 2014.

[32] WTO 2011 News Items, *Reports on recent trade developments, Lamy calls for trade opening to continue as global economic outlook worsens*, 21 November 2011.

[33] WTO 2010 Press Releases, PRESS/598, *Trade to expand by 9,5% in 2010 after a dismal 2009*, WTO Reports, International Trade Statistics, 26 March 2010.

Raport wskazuje ponadto na istotną rolę, jaką w dobie kryzysu odgrywa wielostronny system handlowy WTO, który ma być zabezpieczeniem przed możliwością podejmowania działań protekcjonistycznych[34].

Podsumowanie

Światowy kryzys gospodarczy niewątpliwie doprowadził do istotnego spadku obrotów w handlu światowym, co przekłada się również na spadek produkcji oraz inwestycji, a w konsekwencji powoduje zmniejszenie możliwości wzrostu gospodarczego. Jednocześnie poszczególne kraje chcą chronić swoje rynki i wprowadzają liczne ograniczenia.

Warto podkreślić, że obecny kryzys wpłynął na gospodarki wschodzące w znacznie mniejszym stopniu niż na kraje rozwinięte. To odróżnia go od poprzednich światowych recesji. Dlatego też dynamicznie rozwijające się kraje, takie jak np. Chiny, przejęły rolę światowej lokomotywy wzrostu. Kryzys ukazał też skalę i tempo zachodzących w świecie już od pewnego czasu zmian o charakterze ekonomicznym oraz rosnącą rolę gospodarek wschodzących, które właśnie w okresie recesji istotnie zwiększyły swój udział w światowym rynku i wniosły znaczący wkład w tempo wzrostu handlu światowego.

Należy podkreślić, że sprawne funkcjonowanie wymiany handlowej w skali globalnej ma kluczowe znaczenie właściwie dla wszystkich krajów, bez względu na poziom otwartości czy rozwoju gospodarczego. Mimo zobowiązań, które zostały podjęte na forum grupy G20, notuje się wzrost tendencji do wykorzystywania – przez państwa G20 i inne – środków ograniczających oraz zakłócających handel w odpowiedzi na światowy kryzys gospodarczy. Z drugiej jednak strony trzeba podkreślić, że nie wybuchła „wojna handlowa", do czego w istotny sposób przyczyniła się WTO, mimo słabnącej niestety w ostatnim czasie roli, jaką odgrywa w zakresie regulacji handlu międzynarodowego. Istniejące regulacje zmuszają kraje do przestrzegania obowiązujących zasad i bardziej przemyślanego odwoływania się do praktyk protekcjonistycznych. Kluczowe znaczenie ma tu bowiem system rozstrzygania sporów[35], któ-

[34] Por. *Reports on G20 trade and investment measures (May to mid-October 2011)*, OECD/WTO/UNCTAD, 25 October 2011.

[35] System rozstrzygania sporów jest bardzo ważnym instrumentem WTO, zapewniającym bezpieczeństwo i przewidywalność wielostronnego systemu handlu, a postępowanie jest zdecydowanie krótsze i mniej sformalizowane od sporów handlowych rozstrzyganych tradycyjnie według klauzuli arbitrażu. Mechanizm rozstrzygania sporów jest systemem zasad, które dają możliwość wszystkim członkom WTO wnoszenia skarg w kwestiach związanych z naruszeniami zasad WTO lub nawet wyłącznie ich domniemaniem, oraz dążenia do ich naprawy. Konsekwencją działania tego mechanizmu jest ograniczenie unilateralnych

ry powoduje, że handel staje się mniej podatny na jednostronne środki odwetowe.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że wielostronny system handlowy pozostaje jednak najlepszą obroną przed protekcjonizmem oraz przyczynia się do napędzania wzrostu gospodarczego. Pomyślny wynik IX KM WTO tworzy możliwość wzmocnienia i ożywienia tego systemu. Wdrożenie osiągniętego na Bali porozumienia jest kolejnym bardzo istotnym krokiem w umacnianiu tego systemu, co może wpłynąć na zmniejszenie presji protekcjonistycznych.

Bez wątpienia ostatnia dekada nie była najlepszym okresem funkcjonowania WTO, a jej pozycja jest dziś zdecydowanie słabsza niż jeszcze w końcu ubiegłego stulecia. Mimo to wydaje się, ze sukcesywne tworzenie otwartego systemu światowego handlu, opartego na wspólnych zasadach, które swoim członkostwem potwierdza już 160 krajów, jest jednak ogromnym osiągnięciem. System stworzony w ramach WTO na pewno nie jest idealny. Można jednak podejrzewać, że bez niego gospodarka światowa byłaby zupełnie nieprzewidywalna.

Bibliografia

Corden W.M., *International Trade Theory and Policy*, Edward Elgar, London 1992.

External and intra-European Union trade. Monthly statistics, Eurostat statistical books, 12/2010.

Kaliszuk E., *Czy kryzys gospodarczy spowodował wzrost protekcjonizmu w handlu?*, „Wspólnoty Europejskie" 2011, nr 1 (206).

Kee H.L., Neagu C., Nicita A., *Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008*, Policy Research Working Paper, 5274, The World Bank, 2010.

Majchrowska E., *New Trends in the Global Trade: TPP – Pivot to Asia?*, [w:] *Redefinition of the Role of Asia-Pacific Region in the Global Economy*, ed. B. Drelich-Skulska, A.H. Jankowiak, S. Mazurek, Publishing House of Wrocław University of Economics, Wrocław 2014 (Research Papers of Wrocław University of Economics).

mechanizmów obronnych. Głównym organem jest tzw. Organ Rozstrzygania Sporów (ang. Dispute Settlement Body, DSB). E. Majchrowska, *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin…*, s. 71 i n.

Majchrowska E., *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin. Implikacje dla gospodarki światowej*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2014.

Międzynarodowe stosunki gospodarcze, red. J. Rymarczyk PWE, Warszawa 2010.

Overview of developments in the international trading environment, Annual Report by the Director-General, WT/TPR/OV/14, 21 November 2011.

Polska w WTO, red. J. Kaczurba i E. Kawecka-Wyrzykowska, IKCHZ, Warszawa 2002.

Propedeutyka międzynarodowych stosunków gospodarczych, red. Z. Kamecki, A. Budnikowski, E. Kawecka-Wyrzykowska, IKCHZ, Warszawa 1993.

Reports on G20 trade and investment measures (mid-October 2010 to April 2011), OECD/WTO/UNCTAD, 24 May 2011.

Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2011), OECD/WTO/UNCTAD, 31 October 2011.

Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2012), OECD/WTO/UNCTAD, 31 October 2012.

Reports on G20 trade measures (mid-October 2012 to mid-May 2013), OECD/WTO/UNCTAD, 17 June 2013.

Reports on G20 trade and investment measures (mid-May to mid-October 2014), OECD/WTO/UNCTAD, 5 November 2014.

Seizing the Benefits of Trade for Employment and Growth, Raport ostateczny OECD, ILO, The World Bank, WTO przygotowany na szczyt G20 w Seulu, 11–12 listopada 2010.

Tensions Contained… For Now: The 8th GTA Report, ed. S.J. Evenett, University of St. Gallen and CEPR, June 2010.

The Bali Ministerial Declaration, WT/MIN/DEC/W/1/Rev.1, 7 December 2013, World Trade Organization.

The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20, ed. R. Baldwin, S.J. Evenett, A VoxEU.org publication, Centre for Economic Policy Research, London 2009.

World Economic Outlook (WEO): *Slowing Growth, Rising Risks*, World Economic and Financial Surveys, IMF, September 2011.

World Economic Outlook (WEO): *Transitions and Tensions*, World Economic and Financial Surveys, IMF, October 2013.

WTO 2010 Press Releases: *Trade to expand by 9,5% in 2010 after a dismal 2009*, WTO Reports, International Trade Statistics, PRESS/598, 26 March 2010.

WTO 2011 Press Releases, *Trade growth to ease in 2011 but despite 2010 record surge, crisis hangover persists*, 7 April 2011.

WTO 2011 News Items, *Protectionist pressures on the rise, latest G20 monitoring report says*, WTO and other organizations.

WTO 2011 News Items, *Reports on recent trade developments, Lamy calls for trade opening to continue as global economic outlook worsens*, 21 November 2011.

WTO 2013 Press Releases, PRESS/688, *Trade to remain subdued in 2013 after sluggish growth in 2012 as European economies continue to struggle*, 10 April 2013.

WTO 2014 Press Releases, PRESS/721, *Modest trade growth anticipated for 2014 and 2015 following two year slump*, 14 April 2014.

WTO 2014 Press Releases, PRESS/722, *WTO lowers forecast after subpar trade growth in first half of 2014*, 23 September 2014.

Strony internetowe:

http://www.ustr.gov
https://g20.org
http://www.wto.org
http://www.europarl.europa.eu

Jan Czaja
Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Zachód i Polska w nieprzewidywalnym świecie XXI w.

Świat w okresie przejściowym. Czas zmian i przewartościowań

Kres zimnej wojny, jako skutek dezintegracji ZSRR i upadku komunizmu, był początkiem zmian i ustrojowych przemian nie tylko w dawnych krajach socjalistycznych – w różnych aspektach miał wymiar globalny. Poszerzona została strefa demokracji i gospodarki rynkowej, obalono wiele barier w wymianie handlowej i przepływach środków produkcji ponad granicami. Europa Środkowo-Wschodnia, a także azjatycka część byłego ZSRR uzyskały nową geopolitykę, a dawne zamknięte gospodarki otworzyły się szeroko na świat, czerpiąc wzorce z ustroju liberalno-demokratycznego, wieńczącego jakby – jak sugerował w swym *Końcu historii* Francis Fukuyama – dorobek ludzkości w zakresie efektywnych systemów polityczno-gospodarczych. Dzięki temu rozwinął się proces globalizacji, nowego wymiaru nabrała integracja europejska i Sojusz Północnoatlantycki. Sukcesy demokratyzacji i ochrony praw człowieka odbiły się echem na całym świecie, święcąc triumfy w jednych miejscach (zniesienie apartheidu i wybory w RPA), a prowadząc do tragedii w innych (jak np. na placu Tian'anmen w Chinach). Pozbawione totalitarnej

skorupy, ale także uwolnione od rywalizacji supermocarstw, odżywały zamrożone lokalne spory i konflikty. Mimo postępów procesów globalizacji, internacjonalizacji i współzależności, świat w zróżnicowany sposób reagował na zapalne konflikty: aktywniej w regionach strategicznych interesów i na obszarach bliższych centrom cywilizacyjnym (Bałkany, Bliski Wschód) niż na terytoriach mocarstw i w strefach ich wpływów (Czeczenia, Kaukaz, Tybet) oraz na peryferiach świata (obszar Wielkich Jezior Afrykańskich, Etiopia).

Świat po zimnej wojnie z modelu dwubiegunowego stał się jednobiegunowy i wydawało się, że hegemonia Ameryki, *Pax Americana*, trwać będzie *sine die*, ale trauma 11 września 2001 r., kontrowersyjne i niefortunne interwencje w Iraku i w Afganistanie, gorszące praktyki inżynierii finansowej i chroniczne deficyty gospodarki amerykańskiej nadzwyczaj szybko amerykańską hegemonię podważyły, dając przy tym asumpt do szerszego kryzysu globalnego. Należy także dodać, że to nie tylko lub nie tyle amerykańskie błędy i spowolnienie spychają Stany Zjednoczone z pozycji niekwestionowanego hegemona, ale szybki rozwój Chin, Indii, Brazylii, tygrysów wschodnioazjatyckich i dość niespodziewane odrodzenie Rosji, po dekadzie smuty i prób utrwalenia demokracji. Do kwestii Rosji jeszcze wrócimy, bo staje się ona – nie po raz pierwszy w historii – zarówno problemem samym w sobie, jak i o wiele szerszym, który co prawda w jednym tylko wymiarze – ale za to najważniejszym – wpływa na układ globalny. Tym wymiarem jest bezpieczeństwo, a właściwie zagrożenia wynikające z ogromnego potencjału nuklearnego Rosji – w kontekście prowadzonej prze nią polityki.

Do tego trzeba dodać głęboki kryzys w strefie euro i nie najlepszy stan całej Unii Europejskiej, która jakby traciła dynamizm i entuzjazm integracyjny, a narody europejskie wydają się już trochę integracją zmęczone, czego wyrazem są także pojawiające się w Wielkiej Brytanii tendencje do wyjścia z Unii Europejskiej.

Świat jest nadal w fazie przebudowy i budowy nowego ładu i to w wielu aspektach, w tym dwóch najważniejszych: bezpieczeństwa i gospodarki. Więcej jest zmiennych niż niezmiennych. Mało tego: ciąg niewiadomych jakby się wydłużał. Modele i formuły polityczne, gospodarcze i rozwojowe nie bardzo przystają do rzeczywistości, bo realia zmieniają się jak w kalejdoskopie. Demokracja i liberalna gospodarka wolnorynkowa nie jest już modelem gwarantującym sukces, a despocja wcale nie musi oznaczać stagnacji lub regresu gospodarczego i finansowego. Coraz mniej efektywne w warunkach nowych wyzwań i zagrożeń, zwłaszcza zderzeń kulturowo-cywilizacyjnych, są struktury bezpieczeństwa międzynarodowego: ONZ, NATO, OBWE. Unia Europejska raczej markuje niż buduje własną efektywną politykę bezpieczeństwa i obrony. Jest to tym bardziej

niepokojące, że za sprawą rosyjskiej agresji na Ukrainę do granic UE dotarły klasyczne zagrożenia polityczno-militarne, tym razem w nowych realiach wojny hybrydowej.

W czasach znowu nasilającej się (choć formalnie zakończonej przez prezydenta Obamę) *war on terrorism* i rozszerzającej się *e-economy*, w warunkach coraz wyraźniejszej wielobiegunowości i rosnących nowych mocarstw, coraz trudniej dekretować role, trudniej też rozwiązywać globalne problemy. Jest ich coraz więcej – o różnej głębokości i różnej skali trudności. Jeszcze rok, dwa lata temu można było pocieszać się, że nie grozi nam, jak w okresie zimnej wojny, globalny konflikt nuklearny. Dziś sytuacja się zmieniła i to nie dlatego, że nadal słychać pogróżki z Korei Północnej i, co prawda bardziej zawoalowane, z Iranu, a proliferacja broni nuklearnej nie daje zapomnieć o tej najgroźniejszej z broni. Wskazówka potencjalnej nuklearnej zagłady znowu zbliżyła się do godziny 12.00 za sprawą Rosji, która na tle aneksji Krymu i wojny hybrydowej we wschodniej Ukrainie nie waha się stosować gróźb użycia broni nuklearnej, dostosowując do tego także swoją doktrynę polityczno-wojskową.

Przez kilka lat świat brał za dobrą monetę wieści z krajów arabskich. Jednak zarówno Arabska Wiosna, jak i próby wprowadzenia demokracji w kilku miejscach na Bliskim i Środkowym Wschodzie przez Stany Zjednoczone nie zakończyły się powodzeniem. Świat arabski obudził się z letargu, ale skutki tego przebudzenia na niektórych obszarach są tragiczne i przerażające. Chodzi przede wszystkim o twór, jakim jest Państwo Islamskie, i skutki jego aktywności, zwłaszcza że komplikują one i tak pogmatwaną sytuację na Bliskim Wschodzie, szczególnie na obszarze Syrii – objętej wojną domową i generującą ogromne problemy, w tym zdążające przez Turcję do Europy dziesiątki tysięcy uchodźców – i północnego Iraku.

Podkreślam w kwestiach bezpieczeństwa te dwie sprawy – politykę Rosji i powstanie Państwa Islamskiego – ponieważ stanowią one dziś największe wyzwania, a raczej już zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Odczuwane są bardziej na obszarze euroatlantyckim, ale budzą zaniepokojenie w całym świecie – choć trzeba pamiętać, że percepcja zagrożeń zawsze skalana jest subiektywizmem.

Świat ma jednak wiele problemów i mimo globalizacji, a więc także uniformizacji, nie jest jednolity. Obok obszarów nędzy i chronicznego niedorozwoju tworzą się nowe enklawy innowacyjności, a ogromna większość siedmiomiliardowej populacji na całym globie żyje relatywnie coraz lepiej. Mimo to powiększa się przepaść między bogatymi i biednymi: ludźmi i państwami. Utrzymuje się też znaczny margines biedy i niedożywienia. Sytuacja ta dotyczy głównie krajów uznawanych za słabe i upadłe, niezdolnych do stworzenia zrębów państwowości i podstaw efektywnej

gospodarki, podatnych tym samym na rozwój różnych patologii i penetrowanych dodatkowo przez grupy i organizacje terrorystyczne.

Na tym tle Polska jawi się jako kraj sukcesu, będąc jednym z 20 najszybciej rozwijających się krajów świata. Rozwój materialny, gospodarczy i cywilizacyjny Polski uznawany jest za jeden z fenomenów ostatniego dwudziestopięciolecia. Fenomen ten jest jednak kontestowany: jak przystało na Polaków, najczęściej nad Wisłą. Bywa on też wykorzystywany w wewnętrznej grze politycznej między partiami, a hasło „Polska w ruinie" pojawiało się w toku obu kampanii wyborczych – prezydenckiej i parlamentarnej – w 2015 r. Ale Polska, mimo znacznego postępu, wciąż ma do odrobienia wielowiekowe zaległości, a poziom życia nadal jest poniżej średniej unijnej i na początku 2015 r. osiągnął 70% PKB UE na jednego mieszkańca[1]. Ciągle w Polsce utrzymuje się duży kontrast między bogatymi i biednymi[2], narastają problemy społeczne, a młodzież coraz powszechniej widzi swą przyszłość w emigracji. Jednocześnie zaś, przede wszystkim w obliczu agresywnej polityki Rosji, narastają w Polsce obawy o bezpieczeństwo i to one coraz częściej stają się osnową bieżącej i dalekowzrocznej polityki. Niepokój budzi też narastająca fala uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki, która zaczyna ocierać się także o Polskę.

Gospodarka jest drugim, obok bezpieczeństwa, strategicznie ważnym sektorem globalnego rozwoju. Zachód nadal dominuje w wielu dziedzinach gospodarki, a także w tym, co decyduje o nowoczesności i postępie, a więc w zakresie innowacyjności. Szeroko pojęty Zachód, a więc Stany Zjednoczone, Unia Europejska i inne kraje europejskie oraz kraje leżące na innych obszarach, ale politycznie i strategicznie z Zachodem związane (Australia, Nowa Zelandia, Japonia) to nadal ok. 60% światowego PKB. Ale przyrost gospodarczy jest wolniejszy, narastają różnego rodzaju patologie, zachodzą niepokojące procesy demograficzne. I mimo że różna jest w tym zakresie sytuacja Europy i Stanów Zjednoczonych, które nadal notują znaczny przyrost ludności, to jednak Zachód – jako cywilizacja, a zarazem formacja polityczno-gospodarcza – traci dystans do innych centrów cywilizacyjnych.

Obszary zmian: bezpieczeństwo

Wiele z wydarzeń 15 lat XXI w. miało bezpośredni związek z bezpieczeństwem. Pojęcie to, jak i proces odnoszenia bezpieczeństwa do coraz to nowych sfer życia, święci ostatnio triumfy. Dzisiaj o bezpieczeństwie

[1] www. Money.pl.gospodarka/wiadomości/artykul/polska-osiagnela-70-proc-unijnej-sredniej.91.0,1783643html [dostęp: 2.12.2015].

[2] Nadal obszar ubóstwa w Polsce jest duży, a polskie województwa plasują się w czołówce nędzy w UE.

mówimy w bardzo różnym kontekście i chyba tylko pojęcie „strategii" zrobiło równie błyskotliwą i wszechstronną karierę. Spośród różnych kategorii bezpieczeństwa kategorią nadrzędną jest bezpieczeństwo narodowe, przedmiotowo odnoszone do sfery polityczno-militarnej, mające na względzie najważniejszy chyba cel, jakim jest zapewnienie – w razie najgorszego, a więc wojny – przeżycia narodu oraz zachowania suwerenności i niezależności. Bezpieczeństwo narodowe związane jest tak ściśle z bezpieczeństwem międzynarodowym, że obydwie kategorie w odniesieniu do poszczególnych narodów w praktyce się pokrywają. Jednak świat XXI w., świat globalizacji i wspólnych globalnych wyzwań, jest na tyle skomplikowany, a nowych zjawisk i problemów tak wiele, że dziś bezpieczeństwo musimy traktować bardzo szeroko. Skoro według przyjętej w listopadzie 2010 r. nowej (ale bardzo szybko się starzejącej, zwłaszcza w obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę) Koncepcji Strategicznej Sojusz Północnoatlantycki ma zajmować się skutkami zmian klimatycznych (nie mówiąc o terroryzmie, zagrożeniach asymetrycznych, cyberatakach), to klasycy strategii, sztuki wojennej, bezpieczeństwa i sojuszy wojskowych naprawdę muszą przewracać się w grobach. Ale takie mamy czasy i to znaki tych czasów. Należy je odczytywać w ten sposób, że dziś bezpieczeństwo musimy pojmować bardzo szeroko i że rzeczywiście staje się ono niepodzielne, a zagrożenia pojawiać się mogą nie ze strony silnych państw, a zgoła słabych, upadających lub nawet aktorów niepaństwowych. Zbrodnicze pomysły ataków terrorystycznych rodzą się w jakimś punkcie globu, niekoniecznie na pograniczu afgańsko-pakistańskim, ale dotknąć mogą każdy obszar świata. Nierozwiązane spory wewnętrzne, powikłane relacje etniczno-religijne, a więc kulturowe, od lat powstrzymywane terrorem lokalnych reżimów, prowadzą w konsekwencji do krwawych konfliktów wewnętrznych, a ich skutki wylewają się na zewnątrz, oddziałują na cały region, a niekiedy – jak w przypadku Państwa Islamskiego – o wiele szerzej.

Współcześnie zagrożenia ekonomiczno-finansowe bywają równie groźne w skutkach jak zagrożenia klasyczne, polityczno-wojskowe. Niewypłacalność państw z powodu zadłużenia, krach na giełdzie, układający się w efekt domina, nieodpowiedzialni gracze finansowi, spekulacja i gra ryzykiem, siły natury, mogą przynieść większe straty niż niejeden konflikt zbrojny. Samoloty, elektrownie atomowe, wielkie tamy i ujęcia wodne oraz inne obiekty na co dzień ułatwiające ludziom życie mogą posłużyć jako niszczycielski środek w zamachu terrorystycznym. To powoduje, że w naszych rozważaniach o bezpieczeństwie musimy wychodzić poza tradycyjne opłotki problematyki polityczno-wojskowej i coraz bardziej uwzględniać aspekty gospodarcze i finansowe, ekologię, naturę i siły nią rządzące.

Wiek XXI tak naprawdę zaczął się od ataków terrorystycznych na wschodnie wybrzeże Stanów Zjednoczonych 11 września 2001 r. Wydarzenia te na arenie międzynarodowej swą kontynuację mają do dziś m.in. na obszarze Syrii, Iraku, Afganistanu i coraz bardziej Pakistanu, znacząco wpływając na środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego. Zdecydowały o nowej percepcji zagrożeń dla bezpieczeństwa, choć nałożyły się też na obraz bezpieczeństwa międzynarodowego, który zaczął kształtować się po okresie zimnej wojny. Obraz ten z początku wydawał się optymistyczny. Zniknięcie ZSRR, agresywnego komunistycznego supermocarstwa, w zdecydowany sposób obniżyło niebezpieczeństwo wojny nuklearnej, pozwoliło zredukować arsenały tej broni. Znacznie wzrosła liczba krajów demokratycznych, a liberalizacja zasad wolnego handlu i przepływów środków produkcji, powiązana z rozwojem mediów elektronicznych, zwłaszcza Internetu, masowymi kontaktami i podróżami osób, sprzyjały postępowi globalizacji. Zaczęły powstawać nowe, dynamiczne centra gospodarki, a jej ciężar zaczął przenosić się na obszary Dalekiego Wschodu, Azji i Pacyfiku. Ale wraz z nowym wiekiem dostrzec można było coraz więcej symptomów kryzysu Zachodu, który prezydentura Georga W. Busha wyraźnie przyspieszyła. Świat po 11 września 2001 r. nie stał się od razu wielobiegunowy, ale nowe bieguny, na razie gospodarcze, już się wyłoniły. Rozwój Chin i Indii, ich spóźniona, ale przyspieszona konsumpcja – energii, surowców, żywności – wywołały perturbacje ekonomiczne i finansowe. Rosły ceny i rosły obawy o podaż surowców, zwłaszcza ropy naftowej. To nakładało się na inne niepokojące praktyki. W krajach wysoko rozwiniętych skurczyła się sfera realnej, wytwórczej gospodarki, a do niebotycznych rozmiarów rozdęte zostały usługi, w tym usługi finansowe, produkujące wirtualne bąble spekulacyjne. Te zaś, napędzane nieokiełzaną chęcią maksymalizacji zysku, pękają, siejąc spustoszenie na rynkach finansowych, tworząc w warunkach współzależności efekt domina. Kryzys finansowy w Stanach Zjednoczonych, niezależnie od przyczyn wewnętrznych (kontrakty *subprime* i rozdęty sektor budownictwa indywidualnego), nie przybrałby takich rozmiarów i nie rozlał po świecie w 2008 r., gdyby wyciągnięto lekcję z wcześniejszych doświadczeń japońskich. To samo można powiedzieć o Unii Europejskiej i jej unii gospodarczo-walutowej. Wprowadzając wspólną walutę – euro – zbyt powierzchownie ustalono kryteria konwergencji finansowej, zaniedbano dyscyplinę budżetową, nie zastosowano – a raczej nie egzekwowano – mechanizmów hamujących i kontrolujących zadłużenie publiczne. To jak dotychczas największy błąd Unii w liczącej ponad 60 lat integracji europejskiej, o negatywnych skutkach dla całej gospodarki globalnej[3].

[3] Kolejnym błędem o trudnej do ocenienia skali jest bezradność UE wobec problemu uchodźców.

Wielkimi graczami na rynkach międzynarodowych stają się, w warunkach deregulacji gospodarki światowej i swobody przepływu czynników produkcji – obok państw i ugrupowań integracyjnych – także aktorzy niepaństwowi, wielkie korporacje transnarodowe, a często również organizacje mafijne i przestępcze, w tym rosnąca w szybkim tempie przestępczość w cyberprzestrzeni.

Trwa nadal, jako skutek zamachów 11 września 2001 r., psychoza nowych zagrożeń, szczególnie ze strony Al-Kaidy i innych organizacji terrorystycznych. Udana akcja amerykańskich komandosów i zabicie Osamy bin Ladena tylko na moment osłabiły te lęki. Nową fazę obaw niemal w całym świecie otwarło powstanie Państwa Islamskiego. Nieopisane okrucieństwo, mordowanie członków innych grup etnicznych i religijnych, publiczne egzekucje, pokazywanie w Internecie morderstw i zbrodni, to obraz konfliktu rozgrywającego się w ramach już nie tylko różnych cywilizacji, ale różnych kultur (i odmian religijnych) w obrębie tej samej cywilizacji. Wrogiem na obszarach Państwa Islamskiego jest nie tylko wszystko, co zachodnie, ale wszystko, co inne, nawet inne odmiany islamu, starożytne zabytki i monumenty, nauka i kultura, ubiór, jakakolwiek emancypacja kobiet. Państwo Islamskie, będące wynikiem krzyżujących się interesów państw regionu oraz skutkiem wojny domowej w Syrii i słabości nowej władzy w Iraku (po wycofaniu wojsk amerykańskich), jest też produktem skomplikowanych relacji religijnych, plemiennych oraz ambicji różnej maści lokalnych watażków. Niewątpliwe są także powiązania z Al-Kaidą i innymi organizacjami terrorystycznymi. Ogłoszony w czerwcu 2014 r. zamiar utworzenia kalifatu na opanowanych przez bojowników obszarach Syrii i Iraku wywołał z jednej strony entuzjazm środowisk islamskich w świecie, z drugiej zaś – ferment i podziały wśród organizacji dżihadystycznych w regionie[4]. Ale idea nowego kalifatu i państwa opartego całkowicie na religii islamu rozpowszechniła się szeroko nie tylko tam, lecz także (m.in. dzięki Internetowi) w Europie i niemal na całym świecie. Państwo Islamskie wykorzystuje to i prowadzi rekrutację bojowników w różnych ośrodkach islamskich, zachęcając jednocześnie do walki z Zachodem. Z wielu względów staje się większym zagrożeniem dla bezpieczeństwa niż Al-Kaida.

To, co dzieje się na Bliskim i Środkowym Wschodzie, lecz także na różnych obszarach Afryki (Afryka Północna, Nigeria, Kenia i nie tylko), potwierdza, że problemem i zagrożeniem dla bezpieczeństwa nadal są

[4] Głównym oponentem uznającym tę ideę za sprzeczną z islamem jest Front al-Nusra, konkurencyjne wobec Państwa Islamskiego ugrupowanie dżihadystyczne. Zob. wiadomości.onet.pl/swiat/front-al.-nusra-kalifat-panstwa-islamskiego-jest-nielegalny/mekeh5 [dostęp: 5.06.2015].

konflikty o podłożu kulturowym i etnicznym, dodatkowo potęgowane biedą, rywalizacją o rynki i surowce czy po prostu walką o władzę. I choć od upadku komunizmu arsenał strategiczny wielkich mocarstw ulega (a raczej ulegał) redukcji, to jednak następuje proliferacja broni nuklearnej, a o dostęp do niej starają się państwa określane jeszcze niedawno w terminologii amerykańskich neokonserwatystów jako zbójeckie. Największym jednak koszmarem, jaki może przyśnić się politykom i specjalistom od bezpieczeństwa, jest możliwość zawładnięcia bronią nuklearną przez ugrupowania terrorystyczne. Przypadek taki, użycie broni nuklearnej przez terrorystów, miałby niewyobrażalne skutki. Trudno więc się dziwić, że po 11 września 2001 r. terroryzm w wielu krajach umieszczono na czele listy potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego.

Ostatnie lata ugruntowują przeświadczenie, że światu nie grozi ani konflikt globalny, ani żadna większa wojna. Nad tym ostatnim punktem można by się jednak zastanowić. Takie regiony jak Bliski i Środkowy Wschód, z całym swym bagażem problemów, zadawnionymi sporami etniczno-religijnymi, ambicjami mocarstwowymi kilku przynajmniej państw posiadających broń nuklearną, a do tego jeszcze trwale obecny terroryzm, to potencjalna beczka prochu. Od kilku lat epicentrum tego konfliktu przesunęło się do Syrii, gdzie trwa wojna domowa, na którą nakłada się wspomniany problem Państwa Islamskiego i rywalizacja różnych grup dżihadystycznych, a także rywalizacja między państwami regionu. Konflikty te rozszerzają się na zewnątrz w postaci zagrożenia terrorystycznego i rozlewającej się fali uchodźców. Z zagrożeniami wynikającymi z wojny w Syrii oraz płynącymi od Państwa Islamskiego próbuje walczyć Zachód i Rosja, każde z nich z kim innym, wspierając jednocześnie różne ośrodki i strony, co samo w sobie grozi całkiem nowym konfliktem[5].

W europejskim układzie geopolitycznym obawy wywołuje nadal polityka Rosji i konflikt rosyjsko-ukraiński, który w ostatnich miesiącach 2015 r. wydaje się jakby celowo przesłaniany przez Rosję jej zaangażowaniem w Syrii i hasłami walki z Państwem Islamskim. Na tym tle nieco optymizmu przyniosło zawarte w lipcu 2015 r. porozumienie między Iranem a grupą sześciu mocarstw (USA, Chiny, Rosja, Wielka Brytania, Niemcy, Francja), przewidujące ograniczenie irańskiego programu nuklearnego[6].

[5] Jego zapowiedzią może być zestrzelenie przez Turcję w listopadzie 2015 r. rosyjskiego bombowca, który wtargnął (na kilka chwil) w obszar powietrzny tego kraju. Był to kolejny przypadek naruszania przez rosyjskie samoloty przestrzeni powietrznej krajów NATO w ostatnich miesiącach.

[6] www.forbes.pl/jest-porozumienie-w-sprawie-iranskiego-programu-nuklearnego,artykuly,197070,1,1.Html [dostęp: 16.10.2015].

Innym coraz bardziej niestabilnym regionem jest nadal Daleki Wschód, i ze względu na nieodpowiedzialną politykę Korei Północnej, i ze względu na ambicje mocarstwowe państw regionu, a także przez nierozwiązane spory (również terytorialne). Mogą one ważyć coraz bardziej, bo rośnie polityczne i gospodarcze znaczenie tego obszaru. Coraz częściej dochodzi tu do bulwersujących faktów zawłaszczania wód międzynarodowych przez Chiny, a także do prób zawładnięcia spornymi obszarami wysp na Morzu Wschodnio- i Południowochińskim.

Regionem niespokojnym jest nadal Afryka, na której mapie kilka przynajmniej miejsc można uznać za konfliktogenne. Jest to obszar Wielkich Jezior i Afryki Wschodniej (Rwanda, Burundi, Sudan), Afryka Zachodnia i Subsaharyjska (Liberia, Czad), a także kilka innych. Niespokojny – można powiedzieć, od wieków – jest Kaukaz[7], od czasu do czasu szokujący świat jakimś otwartym konfliktem, jak choćby powoli zapominany konflikt rosyjsko-gruziński.

Wpływ konfliktu rosyjsko-ukraińskiego na bezpieczeństwo międzynarodowe

Przy okazji konfliktu rosyjsko-gruzińskiego świat ponownie skonstatował, że Rosja nie wyzbyła się odruchów typowych dla sowieckiego mocarstwa. Potwierdziła, że jako sukcesor ZSRR dziedziczy nie tylko prawa i obowiązki prawnomiędzynarodowe, ale też – już z własnej woli – część sowieckiej aksjologii. Potwierdziło się to jeszcze jaskrawiej w jej konflikcie z Ukrainą. O ile konflikt rosyjsko-gruziński udało się dzięki mediacji przedstawicieli Unii Europejskiej zatrzymać[8], o tyle agresja Rosji na Ukrainę, aneksja Krymu i prowadzona na wschodzie Ukrainy wojna hybrydowa rodzą daleko idące konsekwencje dla polityki międzynarodowej i bezpieczeństwa międzynarodowego. Analizując działania Rosji wobec Ukrainy i ich skutki, nie sposób powstrzymać się od refleksji, że to Zachód, a przede wszystkim Stany Zjednoczone, w znacznym stopniu przyczynił się do powrotu Rosji do agresywnej polityki zagranicznej. Poszerzanie NATO na wschód (także UE) i próby przyciągnięcia do Sojuszu Gruzji i Ukrainy dla Rosji oznaczały otaczanie jej łańcuchem państw Sojuszu i musiały budzić w Moskwie obawy i odczucia zamknięcia w oblężonej twierdzy. Do tego łamanie lub co najmniej naciąganie prawa międzynarodowego w przypadku interwencji NATO w kwestii Kosowa (i doprowadzenie Kosowa do oderwania się od Serbii), amerykańska interwencja w Iraku, a także

[7] W praktyce od momentu zawładnięcia tym obszarem przez Rosję.

[8] Straciła na tym Gruzja, od której de facto oderwały się dwie republiki: Abchazja i Osetia Południowa, tworzące pozory niezależnych podmiotów, a faktycznie zależne od Rosji.

w Afganistanie z udziałem NATO[9] – to wszystko musiało budzić irytację Moskwy, ale i chęć zrewanżowania się Zachodowi podobnymi działaniami przy sprzyjającej okazji. Odczucia te potęgowało przekonanie, że Rosja, godząc się na dezintegrację ZSRR „bez jednego strzału" i zakończenie zimnej wojny, została przez Zachód oszukana, gdyż nie zaofiarowano jej godnego miejsca w społeczności międzynarodowej, nie stworzono systemu bezpieczeństwa międzynarodowego z odpowiednią dla niej pozycją, choćby poprzez oparcie takiego systemu na KBWE/OBWE, jak sama to proponowała. Było to tylko częściową prawdą, bo Zachód, nie zgadzając się na waloryzację roli OBWE, zaoferował Rosji daleko idącą współpracę w ramach Partnerstwa dla Pokoju i Rady NATO–Rosja, inkorporował ją do Grupy G7 i zgodził się na członkostwo w WTO, mimo wątpliwości co do rynkowego charakteru rosyjskiej gospodarki.

Ewolucja rosyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nastąpiła wraz ze wzrostem potencjału ekonomiczno-finansowego, który Rosja zawdzięczała nie tyle efektywności własnej gospodarki, ile tradycyjnie już wzrostowi cen nośników energii. Za początek zmian można uznać wystąpienia prezydenta Putina na konferencji bezpieczeństwa w Monachium w 2007 r., na której zarzucił on Stanom Zjednoczonym agresywną politykę, dążenie do hegemonii, łamanie prawa międzynarodowego i narzucanie światu swoich wizji. Dostało się także NATO za to, że jest instrumentem polityki amerykańskiej i, rozszerzając się, zbliża się do granic Rosji. Już wtedy Putin zapowiedział adekwatną odpowiedź na politykę USA i NATO, ale konkretów nie przedstawił[10]. Konkrety pojawiły się w postaci zmian w rosyjskich doktrynach (bezpieczeństwa narodowego i wojennej) oraz faktów (konflikt rosyjsko-gruziński 2008 r.[11] i obecny konflikt rosyjsko-ukraiński, rozpoczęty aneksją Krymu i kontynuowany w postaci wojny hybrydowej we wschodniej części Ukrainy).

Niepokojące są kierunki rozwoju rosyjskiej doktryny bezpieczeństwa i doktryny wojennej. Analizując dokumenty z kilku ostatnich lat, można stwierdzić, że jest to odchodzenie od zasad poprawności politycznej, któ-

[9] Aspekty prawne tych przypadków nie są tożsame. Interwencja NATO na rzecz Kosowa określana jest jako interwencja humanitarna, a niepodległość Kosowa została uznana przez społeczność międzynarodową (także w orzeczeniu MTS), a więc całkowicie inaczej niż w przypadku oderwania się Abchazji, Osetii Południowej i aneksji Krymu. Interwencja w Afganistanie miała prawne uzasadnienie w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Największe wątpliwości prawne budzi interwencja USA w Iraku.

[10] fakty.interia.pl.swiat/news-konferencja-bezpieczenstwa-w-Monachium,2007 [dostęp: 19.04.2014].

[11] Konflikt ten to długo i misternie przygotowywana rosyjska prowokacja, na którą dał się nabrać ówczesny prezydent Gruzji Micheil Saakaszwili, podejmując działania zbrojne wobec zbuntowanej republiki Osetii Południowej, co stało się pretekstem do otwartej interwencji i wkroczenia wojsk rosyjskich na terytorium Gruzji.

rą zresztą Rosja nigdy nadmiernie nie grzeszyła, obwinianie Stanów Zjednoczonych i NATO o zaostrzanie stosunków międzynarodowych i stwarzanie zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym bezpośrednio dla Rosji. Towarzyszą temu zapowiedzi zwiększania zdolności wojskowych Rosji, obniżania progu użycia broni nuklearnej, zwiększania budżetu wojskowego[12]. Polityka Rosji wobec Ukrainy, a konflikt gruziński był jej dość jasną zapowiedzią, coraz częściej nazywana jest doktryną Putina. Można by ją określić jako gotowość do ingerencji na każdym obszarze bliskiej zagranicy pod pretekstem ochrony ludności pochodzenia rosyjskiego, a nawet ludności mówiącej po rosyjsku[13]. Ewolucja tej doktryny zmierza w kierunku uznania napaści na ludność rosyjskojęzyczną za napad na Rosję. W najnowszym dokumencie, Doktrynie Wojennej Federacji Rosyjskiej, podpisanym przez Putina 26 grudnia 2014 r., znalazł się zapis mówiący o możliwości już nie tylko interwencji w sąsiednich krajach w obronie własnych obywateli, ale nawet w sytuacji gdyby władze sąsiedniego kraju prowadziły politykę sprzeczną z interesami Rosji[14].

Jest w niej echo osławionej doktryny Breżniewa i będącej jej nieodłączną częścią groźby „bratniej pomocy" dla ówczesnych krajów socjalistycznych, gdyby choć trochę chciały skorygować narzucony im ustrój komunistyczny. Źródeł tego myślenia należy jednak upatrywać we współpracy dwóch totalitarnych systemów – faszyzmu i komunizmu – oraz uosabiających je państw, Niemiec hitlerowskich i Związku Sowieckiego, której wyrazem był Pakt Ribbentrop–Mołotow i wspólna napaść na Polskę w 1939 r.

Dokonując agresji na Ukrainę, Rosja zdestabilizowała ład europejski i system bezpieczeństwa międzynarodowego. Działania wobec Gruzji, a obecnie Ukrainy, to najpoważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa od zakończenia zimnej wojny. Militarnie Rosji nie da się zatrzymać, bo mogłoby to oznaczać wybuch wojny światowej, a na taki scenariusz nikt w dobie broni nuklearnej nie pójdzie. I to jest jedyny, ale potężny czynnik, którym Rosja zarówno równoważy, jak i odstrasza Zachód, choć jej potencjał gospodarczy to zaledwie 6–7% zachodniego (do Zachodu trzeba zaliczyć także Japonię). Eskalacja konfliktów na tle praw narodowościowych, grup etnicznych, językowych i innych cech kulturowych, to beczka prochu, o której mówił w swej teorii o zderzeniu cywilizacji Samuel

[12] Omówienie ewolucji rosyjskiej strategii bezpieczeństwa narodowego i strategii wojennej zawarte jest w moim opracowaniu: J. Czaja, *Kulturowy wymiar bezpieczeństwa. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Kraków 2013, s. 259–263.

[13] Potwierdził to Siergiej Ławrow w wywiadzie dla anglojęzycznej telewizji „Russia Today" 23.04.2014 r.

[14] www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/rbn-o-doktrynie-wojennej-rosji,525179,html [dostęp: 28.04.2015].

Huntington. Po części na takiej beczce siedzi też Rosja, bo jest federacją różnych narodowości. Do tego kwestie te czyni, podobnie jak surowce energetyczne, orężem swej polityki w obłudny sposób.

Powagę sytuacji wynikającej z działań Rosji wobec Ukrainy doskonale oddają słowa byłego ambasadora USA na Ukrainie Johna Herbsta:

> Stany Zjednoczone nie zrozumiały powagi wyzwania rzuconego przez Rosję. USA powinny wysłać wojska do Polski, Państw Bałtyckich i Rumunii. Jesteśmy świadkami nie europejskiego kryzysu, jak ocenił to prezydent Obama, a próby wywrócenia do góry nogami porządku w Europie, którą podjęła jedna z dwóch światowych potęg nuklearnych. To obecnie największe wyzwanie dla światowego bezpieczeństwa[15].

Aby zatrzymać Rosję, niezbędne są przemyślane i skoordynowane działania społeczności międzynarodowej i świata żyjącego w dobie globalizacji i współzależności. Należy przede wszystkim dać odczuć Rosji, że działania i polityka w stylu systemów totalitarnych i dyktatorów z lat 30. XX w. nie mogą być tolerowane. Aby Rosja mogła być (nadal) uznawana za kraj cywilizowany[16], musi respektować zasady i normy prawa międzynarodowego, a także zasady współżycia międzynarodowego. Powinna zdawać sobie sprawę, że wydarzeniom dziejącym się – dzięki mediom, Internetowi i zdjęciom satelitarnym – na oczach całego świata, nie można nadawać interpretacji przypominających propagandę goebbelsowską. Nie może też Rosja (a przynajmniej nie powinna) wprowadzać nowych norm i zasad prawa międzynarodowego, a zwłaszcza zasad dotyczących użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Należy Rosji przypomnieć, że zgodnie z Kartą NZ tylko Rada Bezpieczeństwa ONZ uprawniona jest do podjęcia decyzji o użyciu siły i nawet przypadki naruszenia praw ludności rosyjskiej nie upoważniają Rosji do tego typu decyzji, nie mówiąc już o tym, że Rosja na oczach świata wydaje się gorączkowo szukać takich przypadków, a nawet je organizować[17]. W przeciwnym wypadku Rosja zostanie uznana za *rough country*, kraj zbójecki i nieprzewidywalny, zgodnie z koncepcją neokonserwatystów amerykańskich, których świat poznał w okresie Busha, a być może odgrzebany zostanie także slogan o imperium zła. I odczują (a może już czują) to także obywatele rosyjscy, przyzwyczajeni już do korzystania ze

[15] wiadomości.onet.pl/tylko-w-onecie/strategiczny-blad-usa-herbst-rosja-probuje-wywrocic-do-gory-nogami-porządek-w-europie/vn72f8 [dostęp: 5.06.2015].

[16] Taki wymóg w zakresie członkostwa w ONZ, a więc szeroko pojętej społeczności międzynarodowej, zawarty jest w dokumentach NZ: Karcie i statucie MTS.

[17] Rosja miałaby prawo do interwencji, gdyby chodziło o masowe morderstwa i czystki etniczne, graniczące z ludobójstwem, jak miało to miejsce na Bałkanach.

swobody podróży i cywilizacyjnych zdobyczy zachodniej demokracji, z którą ich rząd znowu zaczyna walczyć.

Polityka Putina może odbić się fatalnie na gospodarce Rosji i stosunkach gospodarczych z Zachodem, a właściwie już się odbija. Można powiedzieć, że Rosja dostatnia, bogata i rozwijająca się będzie zawsze niebezpieczna, ale będzie miała dużo do stracenia. Rosja biedna, gospodarczo przyparta do muru, dysponująca ogromnym arsenałem nuklearnym, nie będzie miała wiele do stracenia i będzie zdeterminowana, nawet do popełniania politycznych szaleństw.

Przy okazji należy też przypomnieć, że Rosja nadal traktuje stosunki gospodarcze, a zwłaszcza eksport surowców energetycznych, jako oręż wspomagający potencjał militarny i politykę zagraniczną. Szczególnie dotkliwie odczuwa to Polska, wobec której Rosja stosuje niemal automatycznie – pod byle pretekstem – różnego rodzaju restrykcje handlowe jako skutek pogarszających się stosunków politycznych. Także respektowanie zasad WTO, o członkostwo której to organizacji Rosja długo zabiegała, jest bardzo selektywne. Zachód też straci na konflikcie z Rosją, ale gospodarczo i finansowo jest wielokrotnie potężniejszy od Rosji, a budżet (i cała gospodarka) żadnego zachodniego kraju nie jest tak zależny od jednej sfery obrotu jak budżet Rosji od eksportu surowców i paliw. Problemy, które są skutkiem polityki rosyjskiej, i nieprzewidywalność Rosji prawdopodobnie doprowadzą do dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia energetycznego w UE, a pozycja Rosji, zwłaszcza w obliczu rosnącego wydobycia ropy i gazu z łupków w Stanach Zjednoczonych, może ulec znacznemu osłabieniu. Nieprzewidywalność Rosji doprowadzi także do utraty zaufania rynków, ograniczone zostaną inwestycje zagraniczne, trwał będzie odpływ dewiz z tego kraju.

Daleko idące skutki spowodować może postawa Rosji w polityce międzynarodowej, w tym w zakresie bezpieczeństwa polityczno-militarnego. W dużym stopniu będzie to zależało od dalszego rozwoju sytuacji wokół Ukrainy i dalszych kroków Rosji – obecnie nie można wykluczyć nawet konfliktu zbrojnego. Już od kilku miesięcy świat jest na krawędzi nowej zimnej wojny, szczególnie na linii Moskwa–Waszyngton, choć powrót do stanu, który istniał w okresie ZSRR, nie wydaje się prawdopodobny. Nie ulega jednak wątpliwości, że Rosja będzie traktowana – i to nie tylko przez Zachód – z większą ostrożnością, jako kraj nieprzewidywalny. Mniej będzie politycznej poprawności w stosunkach z Moskwą, a więcej asertywności. Najprawdopodobniej wiele aspektów stosunków z Rosją, zarówno w płaszczyźnie dwustronnej, jak i wielostronnej, zosta-

nie zrewidowanych, co zresztą już nastąpiło[18]. Prawie na pewno nastąpią zmiany w doktrynie bezpieczeństwa narodowego państw zachodnich, w tym w NATO i w Unii Europejskiej. Paradoksem może być to, że Sojusz Północnoatlantycki po kilku latach wahań i poszukiwań nowej drogi, poprzez eskalację konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, którego skutki odczuwalne są na jego granicach, dostaje mocne bodźce rozwoju, a właściwie powrotu do tego, co było jego głównym sensem od początku istnienia, czyli zadania obrony terytorialnej swych członków. Stratedzy Sojuszu, mimo jasnych sugestii nowych członków – trochę lepiej znających realia sąsiedztwa z Rosją – musieli się przekonać, że niepokój dawnych krajów socjalistycznych, obecnie członków NATO, nie był przesadzony, a błądzenie wokół takich koncepcji jak „misja określa koalicję" czy „NATO jako skrzynka na narzędzia" to psucie Sojuszu i osłabianie spoistości mechanizmu art. 5[19]. Z pewnością Sojusz będzie musiał opracować nową koncepcję strategiczną, bo ta przyjęta na szczycie NATO w Lizbonie w listopadzie 2010 r. na tle tego, co czyni Rosja, nie tylko się zdezaktualizowała, ale nawet wygląda na naiwną. To nie koniec pożądanych zmian w NATO. Konieczne jest nie tylko aktualizowanie planów ewentualnościowych Sojuszu, lecz także uprawdopodobnianie ich realizacji przez znaczącą obecność żołnierzy NATO i przygotowywanie niezbędnej infrastruktury w krajach sąsiadujących z regionem konfliktu (Polska i kraje bałtyckie), i dodatkowo zagrożonych wdrażaniem nowej doktryny Putina (szczególnie Estonia i Łotwa). Rosja swym działaniem wobec Ukrainy pogwałciła wiele zobowiązań prawnomiędzynarodowych, i to w sposób tak skrajnie niebezpieczny, że polityczne zobowiązania z 1997 r. nie powinny ograniczać Sojuszu. Pewnym politycznym problemem dla NATO staje się postawa Niemiec, których minister spraw zagranicznych Steinmeier niejednokrotnie wyrażał w tej kwestii odrębny pogląd. Niemcy ze względu na głębokie zaangażowanie w gospodarcze interesy z Rosją są niechętne sankcjom, a tamtejsi politycy (w tym były kanclerz Schröder) są – jak podkreśla to „Wall Street Journal" – na listach płac rosyjskich przedsiębiorstw energetycznych[20] . Czas też na ograniczenie politycznej

[18] Dotyczy to współpracy w ramach NATO–Rosja, stosunków UE–Rosja, grupy G8 (która wróciła do formuły G7), a także stosunków dwustronnych z różnymi krajami.

[19] Takie koncepcje wykorzystania NATO dominowały, gdy sekretarzem obrony USA w ekipie George'a W. Busha był Donald Rumsfeld. Także kwestia misji *out of area*, jak w Afganistanie, powinna być przemyślana.

[20] WSJ, 27 April 2014, *The Russian Problem*, online.wsj.com/news/articles/SB/0001424052702304518704579526192232130128 2mg=neno64-wsj&url=htp%Fonline.wsj.com%Farticle%2F [dostęp: 28.04.2014]; zob. też *WSJ: Rosja coraz większym zagrożeniem dla pokoju w Europie*, wiadomości.onet.pl/swiat/wsj-rosja-coraz-wiekszym-zagrozeniem-dla-pokoju-w-europie/dh3de [dostęp: 28.04.2014].

poprawności w stosunkach z Rosją i wykazanie przez Zachód większej determinacji, bo jeśli jej zabraknie w tak ważnym momencie, oślepiony euforią powracającej mocarstwowości Putin dokona nieodwracalnej rekonfiguracji postzimnowojennego świata.

Oczywiste jest, że wnioski z ukraińskiej lekcji powinny wyciągnąć także systemy narodowego bezpieczeństwa poszczególnych krajów NATO, zarówno tych, które mają największe finansowe i gospodarczo-wojskowe możliwości, jak i krajów graniczących z Rosją. Być może zagrożenie rosyjskie będzie w stanie zmobilizować także Unię Europejską – ściśle powiązaną z NATO i Stanami Zjednoczonymi, ale wystarczająco niezależną i dysponującą własnymi zdolnościami obronnymi – do zwiększenia wysiłku na rzecz własnej obrony przed tzw. *hard threats*, czyli zagrożeniami dla suwerenności i integralności terytorialnej swoich członków, czego Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. nie przewidywała i co nie było dotychczas powodem zatroskania strategów krajów Europy Zachodniej.

I jeszcze jedna sprawa. Dokonując aneksji Krymu, Rosja nie tylko pogwałciła terytorialną integralność Ukrainy, lecz także swoje solenne zobowiązanie do ochrony tej integralności w zamian za oddanie przez Ukrainę broni nuklearnej. Może to stanowić fatalny w skutkach przykład dla różnych, w tym także dyktatorskich reżimów, posiadających (lub wchodzących w posiadanie) broń nuklearną. Kraje te mogą nabrać przekonania, że akt taki jest bezproduktywny, całkowicie je osłabiający, a jakiekolwiek gwarancje mocarstw – bezwartościowe. Przy okazji, w związku z diametralnie rozbieżnymi interpretacjami prawa międzynarodowego między mocarstwami, czego wyrazem jest nie tylko kwestia ukraińska, lecz także wiele innych wydarzeń i sytuacji, należałoby podejmować dyskusję, prace kodyfikacyjne i inne wysiłki, przede wszystkim na forum ONZ i innych organizacji międzynarodowych, aby doprowadzić do zbliżenia w zakresie interpretacji takich kluczowych dla praw narodów pojęć jak agresja, atak zbrojny, prawo do samostanowienia, ochrona interesów mniejszości narodowych, interwencja humanitarna, prawa człowieka. Interpretacja tych pojęć i praw zaczyna być coraz bardziej dowolna, zróżnicowana kręgami cywilizacyjnymi i interesami państw.

Zmiany globalne: gospodarka i finanse

Niall Ferguson, autor studiów nad cywilizacjami świata, zadaje słuszne pytanie, jak długo jeszcze Zachód utrzyma swoją przewagę w dziedzinach gospodarki, nauki i innowacyjności – bo jej utrata oznaczać może

rzeczywiste przewartościowanie wpływów cywilizacyjnych[21]. Coraz częściej bowiem to poza Zachodem powstają nowe centra badań i rozwoju, będące kolebką innowacyjności, na którą zresztą takie kraje jak Chiny, Korea Południowa, Tajwan czy Malezja przeznaczają procentowo (od całości PKB) więcej środków niż Europa czy Stany Zjednoczone

W książce *Śmierć Zachodu* Patrick J. Buchanan, w latach 90. XX w. niedoszły kandydat republikanów na prezydenta Stanów Zjednoczonych, tak diagnozuje objawy słabości Zachodu:

> Ameryka i Zachód stoją przed czterema wyraźnymi niebezpieczeństwami. Pierwszym z nich jest wymierająca populacja. Drugim jest masowa imigracja ludzi różnych kolorów skóry, wyznań i kultur, zmieniających charakter Zachodu na zawsze. Trzecim jest dojście do wpływów zapewniających dominację anty-Zachodniej kultury na samym Zachodzie; kultury głęboko wrogiej wobec jego religii, tradycji i moralności; kultury, która już oddaliła się od Zachodu. Czwartym jest rozpad narodów i niemoc elit rządzących wobec rządu światowego, którego powstanie pociąga za sobą koniec narodów[22].

W tym kontekście paradoksem jest to, że sposobem na poprawę sytuacji staje się właśnie migracja, uznawana jednocześnie za jeden z największych humanitarnych problemów współczesnego świata. Oczywiście pamiętajmy, że istnieją różne powody i różne rodzaje migracji. Do Europy każdego miesiąca przybywają dziesiątki tysięcy zarówno uchodźców, jak i nielegalnych imigrantów z Afryki i Azji i staje się to palącym problemem ekonomicznym i humanitarnym dla Unii Europejskiej (a szczególnie krajów południa Europy). Stany Zjednoczone, kraj, którego populacja od wieków opiera się na imigracji, choć także ma trudności z nielegalnymi imigrantami z krajów latynoskich (przede wszystkim z Meksyku), to jednak skuteczniej rozwiązuje ten problem.

Świat podlega procesowi globalizacji, który najintensywniej przebiega w sferze gospodarki i finansów. Dotyka on wszystkich obszarów globu, ale dobrodziejstwa rozwoju, w znacznym stopniu zwiększone dzięki globalizacji (swobodny przepływ kapitału, siły roboczej, wiedzy technicznej czy usług) nie są równe i jednolite. Zresztą nie jest to główna cecha globalizacji. Jedną z jej cech jest powiększająca się przepaść między biednymi a bogatymi, co dotyczy także Polski, choć kontrasty te u nas nie są tak duże jak w ujęciu globalnym, w skali świata. Dowodem słabości polityki

[21] N. Ferguson, *Cywilizacja. Zachód i reszta świata*, tłum. P. Szymor, Kraków 2013, s. 129–130.

[22] P.J. Buchanan, *Śmierć Zachodu*, tłum. D. Konik, J. Morka, J. Przybył, Wrocław 2005, s. 297–298.

gospodarczej polskich rządów po 2004 r. jest fakt, że za granicą przebywa już ok. 2,5 miliona Polaków, w ogromnej większości młodych, których powrót do kraju jest wątpliwy.

Globalizacja ma wiele aspektów, daje różne możliwości i stwarza ogromne szanse. To dzięki globalizacji nastąpił ogromny rozwój Chin, do których jako kraju niegdyś taniego znaczną część swego potencjału wytwórczego przeniosły Stany Zjednoczone i Europa Zachodnia. To dzięki globalizacji Indie jako beneficjent języka angielskiego, tego niewątpliwie korzystnego elementu spuścizny kolonialnej, mogą świadczyć na ogromną skalę telekomunikacyjne usługi outsourcingowe Stanom Zjednoczonym – za ułamek kosztów tego typu usługi w Ameryce. Ale globalizacja ma też ciemniejsze strony. To też przenoszenie ponad granicami negatywnych zjawisk – terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, wszelkiego rodzaju przemytu – a także błędów cywilizacji zachodniej. Dotyczy to także zjawisk kryzysowych. Nie ulega wątpliwości, że za kryzysami gospodarczymi (bez względu na to, jakie struktury: korporacje, aktorzy państwowi czy niepaństwowi, je wywołują) zawsze ostatecznie stoi człowiek, ze swoją chęcią eksperymentowania, manipulowania, ryzykowania i maksymalizowania, zwłaszcza zysku. Problem jednak w tym, że współcześnie, w warunkach globalizacji, a więc wzajemnych powiązań i współzależności, swobody przepływu kapitału i innych środków produkcji przez granice, Internetu, mass mediów, kryzys w jednym miejscu automatycznie daje efekt domina. Procesu tego raczej nie da się cofnąć ani odwrócić. To gorsza strona globalizacji, powodująca, że wzrasta także wpływ czynników psychologicznych na gospodarkę, co odczuwamy także w Polsce. Wystarczy małe załamanie gospodarcze lub walutowe, informacja o gorszych danych ekonomicznych napływająca z jednego z krajów zaliczanych do wschodzących rynków, na przykład z Argentyny, Korei Południowej czy choćby Węgier, aby spowodować zachwianie kursu naszej waluty czy wywołać spadki na giełdzie. Oddziaływanie to jest silniejsze niż zakotwiczenie naszej gospodarki w Unii Europejskiej. Zresztą ta rekomendacja też przestaje dawać świadectwo dobrego ekonomicznego prowadzenia się, w związku z kryzysem w strefie euro. Ten z kolei jest skrajnie niebezpieczny dla całej Unii, bo gwarancją sprawnego funkcjonowania mechanizmu wspólnej waluty jest wypełnianie ostrych kryteriów konwergencji finansowej i budżetowej oraz generalnie przystawalność gospodarek krajów strefy do siebie. Nie jest tajemnicą, że niektóre z nich weszły do Eurolandu – mówiąc oględnie – dzięki naciąganiu danych ekonomicznych. Kryzys z lat 2008–2009 obnażył te słabości w sposób bezlitosny. Jedyną możliwością uratowania spójności unii walutowej jest wyrównanie poziomów, czyli pomoc krajom będącym w kryzysie, bo

ich słabość staje się kryzysem całej strefy euro. Jeszcze nadal udaje się to, nie bez problemów, w przypadku mniejszych gospodarek – Grecji (tu coraz trudniej), Irlandii, Portugalii – ale strach pomyśleć co będzie, jeśli kryzys przesunie się, co nie jest wykluczone, na znacznie większą Hiszpanię czy będące w grupie G7 Włochy.

Ten obraz gospodarki świata nie jest zbyt optymistyczny i zmusza do różnych refleksji. Kiedyś udawało się izolować i ograniczać kryzysy do jakiegoś obszaru, dziś staje się to niemożliwe. Kiedyś w przypadku awarii, kataklizmu lub nawet wojny, braki w dostawach można było szybko wyrównać, paląc w piecu, przynosząc wodę ze studni czy korzystając z nagromadzonych zapasów. Dziś znaczna część infrastruktury, w tym infrastruktury krytycznej, jest obsługiwana przez systemy komputerowe, do których zakłócenia lub wyłączenia wcale nie trzeba wojny. To między innymi dlatego coraz większą uwagę zwraca się na zagrożenie dla bezpieczeństwa, jakim mogą być ataki cybernetyczne, a przeciwdziałanie temu zagrożeniu znalazło się w nowej Koncepcji Strategicznej NATO.

Świat nie znalazł jak na razie żadnego środka na powiększającą się przepaść między bogatymi i biednymi, na rosnące zadłużenie krajów Trzeciego Świata, z których kilkanaście jest w stanie całkowitego rozkładu nie tylko gospodarczego, lecz także jeśli chodzi o jakiekolwiek funkcje państwa, w tym porządek publiczny, wymiar sprawiedliwości, ochronę zdrowia, o wszechobecnej korupcji nie wspominając. Postulaty zmiany tej sytuacji, zgłaszane ponad 30 lat temu pod hasłami Nowego Międzynarodowego Ładu Ekonomicznego, podchwycone przez ONZ i ogłoszone dialogiem Północ–Południe, nie tylko nie doczekały się realizacji, ale przekształciły się w swą antytezę, czyli przekonanie, że o żadnym globalnym systemie sprawiedliwości społecznej nie ma co marzyć, a ten, który po różnych dziejowych wydarzeniach się ukształtuje, będzie miał inne preferencje, a zasady gry w warunkach liberalizacji i deregulacji będą jeszcze bardziej preferować silnych, pięknych i bogatych.

To, co jednak najbardziej uderzyło setki tysięcy, a może i miliony ludzi w ostatniej dekadzie, to nasilające się nieszczęścia, a właściwie katastrofy naturalne. Trzęsienia ziemi, nieoszczędzające ani bogatych, ani biednych[23], powodzie, wybuchy wulkanów paraliżujące ruch powietrzny, gigantyczne wycieki ropy do mórz. Czegoś takiego, tak wielkiego nagromadzenia niszczycielskich skutków żywiołów jak w ostatniej dekadzie, nie było rzeczywiście od niepamiętnych czasów. Tak jak symbolicznie wiek XXI zaczął się od ataków terrorystycznych 11 września, tak jego druga dekada zaczęła się od gigantycznego trzęsienia ziemi u wybrze-

[23] Choć jak widzimy to na przykładzie Haiti, biedni dają sobie z tym nieszczęściem radę znacznie gorzej.

ży Japonii i apokaliptycznych fal tsunami, wdzierających się z ogromną siłą na ląd i niszczących w ciągu sekund dorobek kilku pokoleń. Relacje telewizyjne z tych tragicznych wydarzeń rejestrowane na bieżąco obiegły cały świat, ukazując, jak bezsilny jest człowiek wobec takiego żywiołu. Nie sposób mimochodem nie pomyśleć, że mimo szalonego postępu technologicznego, wiary w potęgę ludzkiego umysłu, w epoce wszechobecnych komputerów, człowiek nadal podlega siłom natury i niektórych katastrof przewidzieć – ani wyeliminować – się nie da. Można też odnieść wrażenie, że im społeczeństwa stają się bardziej stechnicyzowane, im mniej w swoim racjonalizmie uwzględniają wiarę w Opatrzność, tym bardziej mnożą się wróżby i przepowiednie o końcu świata, o magicznych datach (jak choćby psychoza związana z rokiem 2012), o innych formach globalnej katastrofy i ingerencji sił nadprzyrodzonych. Niektóre z nich mogą niestety okazać się biblijnym Armagedonem, o ile ludzkość nie posiądzie wiedzy zapobiegania i przeciwdziałania skutkom uderzenia w naszą planetę obiektu kosmicznego o wielkości ponad jednego kilometra. W takich przypadkach eksploracja kosmosu, w ostatnich latach niemal zaniechana, nabiera nowego, nawet egzystencjalnego sensu.

Część z tych katastrof, częstsze tajfuny, tornada, jak choćby te, które cyklicznie mają miejsce w Ameryce, to pośredni efekt zmian klimatycznych i chyba powoli nawet najwięksi sceptycy zaczynają przyznawać, że coś się jednak z klimatem dzieje. Pytanie, które pada najczęściej w tym kontekście, to kwestia na ile człowiek własną, często bezmyślną działalnością przyczynia się do tych zmian natury. Na ile do powstrzymania jest na przykład emisja gazów cieplarnianych, jedna z przyczyn zmian klimatycznych – tym bardziej że ci, którzy ich produkują coraz więcej (Chiny, Indie), dopiero wkroczyli na drogę szybkiego rozwoju i konsumpcji i chyba ostatnią sprawą na ich głowie jest teraz dbanie o środowisko. Można się o tym przekonać, wybierając się do Indii, kraju, który w ostatnich latach notuje przyrost gospodarczy niewiele niższy niż Chiny. Tony, a raczej miliony ton śmieci na całym obszarze tego kraju i coraz więcej pyłów, kurzu i spalin, co oznacza powielanie rozwoju przemysłowego Zachodu sprzed półwiecza w najgorszej formie. Jednocześnie jednak budowane są nowe Indie: nowoczesnych procesów wytwórczych, elektronicznych usług outsourcingowych, centrów technologiczno-przemysłowych, wykorzystujące dzięki Internetowi i nowej gospodarce (*e-economy*) swoiste spłaszczenie się świata i nowe, nieznane dotąd możliwości[24].

[24] Pisze o tym obszernie T. Friedman w książce *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, tłum. T. Hornowski, Poznań 2009.

Nowy ład czy nowy obraz świata

Ostatnie lata niosą wiele symptomów zachodzących głębokich zmian w porządku międzynarodowym. Dotyczą one różnych aspektów tego porządku, od bezpieczeństwa, podstaw gospodarczych (szczególnie surowce energetyczne), relacji etnicznych i kulturowych, aż po finanse międzynarodowe. Jednym z elementów gry jest udział we władzy międzynarodowej, w skomplikowanych mechanizmach wpływów w światowych instytucjach finansowych, organizacjach międzynarodowych, w strukturach politycznych i gospodarczych oraz w wielu innych miejscach decydujących o obliczu współczesnego świata. I tu zachodzą ogromne zmiany, dostrzegane nawet przez laików.

Najszybciej, można powiedzieć, że w najbardziej burzliwy sposób, dokonują się zmiany w gospodarce, a zwłaszcza w jej nerwach, którymi są finanse. Deregulacja światowej gospodarki, przekładająca się na swobodę przepływów czynników produkcji, a zwłaszcza przepływów kapitałowych, wyzwoliła nieokiełznaną ekspansję, umożliwiając przepływy z krajów posiadających nadwyżki czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej i kapitału, do obszarów uboższych lub wykazujących niedobory jednych lub drugich czynników. Stworzyło to nowe możliwości, nieznane wcześniej w takiej skali. Pozwoliło wykorzystać wolne zasoby, a także znacznie obniżyć koszty produkcji. Zaczęła następować szybka konwersja gospodarek krajów wysoko rozwiniętych poprzez przenoszenie działalności wytwórczej na obszary o znacznie tańszej sile roboczej. Niebagatelną role odgrywały w tym procesie także czynniki ekologiczne. Niewiele to jednak miało wspólnego z postulatami zrównoważonego rozwoju, harmonijnego powiązania rozwoju gospodarczego i ekologii. Chodziło przede wszystkim o przeniesienie produkcji do krajów o tańszej sile roboczej, a więc o obniżenie kosztów – a jeśli przy okazji pozbywano się zatruwającego środowisko przemysłu, to tylko lepiej dla ekologii danego kraju.

Najważniejszym jednak wyrazem zmian w finansach międzynarodowych było wykreowanie gigantycznej siatki usług finansowych, oferujących spekulacyjne zyski z operacji pochodnych, tzw. derywatów. Stały się one w ostatnich latach czołowym produktem inżynierii finansowej, obejmującym pochodne instrumenty kredytowe, operacje hedgingowe, oparte na papierach wartościowych, indeksy giełdowe, stopy procentowe, kursy walutowe. Mnożące się jak grzyby po deszczu firmy brokerskie i inni usługodawcy oferujący te produkty żywią się, spekulując na cenie lub wartości praw majątkowych lub papierów wartościowych, windując ich cenę do niebotycznych rozmiarów, bo od niej zależy powodzenie

operacji i końcowy zysk oparty na derywatach. W ostatnich latach przed kryzysem (2005–2008) lawinowo rosła wartość papierów finansowych, a więc i perspektywa zysków. Rosło też ryzyko. W końcu, pod wpływem różnych bodźców, m.in. krachu kontraktów *subprime* w Stanach Zjednoczonych, bąble finansowe, jak kilka lat wcześniej w Japonii, pękały jak bańki mydlane. W ten sposób te wirtualne finanse, obejmujące kontrakty terminowe, opcyjnie, fundusze inwestycyjne, a nawet emerytalne, stały się początkiem paniki, dając w światowych finansach efekt kuli śnieżnej. Im większy w danym kraju świat gospodarki wirtualnej, a mniejszy produkcyjnej, tym kryzys finansowy był większy. Gospodarka polska, uznawana za zacofaną w kwestii usług finansowych i derywatów, ucierpiała dzięki temu mniej, choć i w Polsce nie brakowało operacji opcyjnych. Z kolei amerykańska, nadająca ton tym operacjom, mogła szybciej i mocniej reagować, i to z różnych względów, choćby z racji gigantycznego potencjału, ale i – nie ma co kryć – z racji posiadania waluty światowej, która dawno już nie jest oparta o *gold standard*, a skali dodruku w masie ogromnych zasobów dolarów krążących w świecie nikt nie jest w stanie oszacować.

Czy niedawny (a właściwie trwający) kryzys finansowy, który przełożył się na gospodarczy, jest w stanie doprowadzić do nowego międzynarodowego ładu w tym zakresie? Nikt tego nie wie, choć pierwsze wnioski zostały wyciągnięte, ale co do dalszych, w miarę poprawy sytuacji gospodarczej, miałbym wątpliwości. Wiele praktyk w zakresie finansów międzynarodowych, które doprowadziły do kryzysu globalnego, nadal trwa. Nie wprowadzono skutecznych mechanizmów ostrzegawczych i zabezpieczających. Trzeba też powiedzieć, że Stany Zjednoczone nie są już światowym, samotnie rozdającym karty krupierem w finansach międzynarodowych. Mimo pozytywnych zmian i odbicia amerykańskiej gospodarki, osiągającej w ostatnich latach (2012–2014) całkiem niezłe wyniki, zachodzą jednak duże wątpliwości, czy Ameryka może być lokomotywą światowej gospodarki, jak to bywało przez dziesiątki lat. Pojawiły się bowiem inne bieguny światowych finansów. Są przede wszystkim Chiny z gigantyczną sumą rezerw walutowych, główny makler skupujący amerykańskie i europejskie bony skarbowe, mający już na koncie ponad 3,9 biliona USD rezerw walutowych[25]. Są Indie, idące w ślady Chin, ale też Japonia (osłabiona kataklizmem, ale z nowymi nadziejami na ożywienie koniunktury – paradoksalnie właśnie dzięki temu) i tygrysy południowoazjatyckie, trzymające się całkiem nieźle mimo kryzysu. Rosną nowe mocarstwa prawie na każdym kontynencie. Jest też Unia Europejska, z własną walutą, która po niespełna dekadzie awansowała do drugiej

[25] www.ekonomia.rp.pl/artykul/1170695.html [dostęp: 2.06.2015].

rezerwowej waluty świata, choć w ostatnich dwóch latach trochę osłabła z powodu kryzysu w Eurolandzie. No i – ktoś pewnie dopowie – jest Rosja. Rosja, która namnożyła miliarderów[26] i której gospodarka oparta jest w decydującym stopniu na surowcach energetycznych. Spadek cen surowców nawet o 60% w trakcie kryzysu, próby ratowania kursu rubla dziesiątkami miliardów USD, spowodowały szybkie obniżenie wysokości rosyjskich rezerw walutowych, nade wszystko jednak obnażyły słabość rosyjskiej gospodarki, strukturalnie jednej z najsłabszych z liczących się państw świata. Potem jednak, od początków 2011 r., wzrost cen ropy i surowców energetycznych znowu ożywił Rosję, zadziałał jak kroplówka podłączona do chorego, wzmocnił jej wiarę we własne możliwości i ożywił ambicje mocarstwowe. Ten korzystny dla Rosji boom cenowy nie trwał jednak zbyt długo i w 2014 r. ceny ropy naftowej i gazu zaczęły spadać. Duża w tym wina samej Rosji, ale też i skutek globalnych zmian. Rosja ponosi koszty agresji na Ukrainę w postaci nałożonych na nią sankcji ekonomicznych i finansowych, ale w większym jeszcze stopniu kryzys rosyjski jest wynikiem spadku cen nośników energii, głównie ropy naftowej i gazu. Przyczyny spadku cen są niejednoznaczne. Przede wszystkim nastąpił spadek zużycia tych surowców, przy jednoczesnej nadpodaży. Na głównego producenta tych paliw wysuwają się Stany Zjednoczone, do niedawna jeszcze największy ich importer. Wbrew prognozom Klubu Rzymskiego z 1973 r. światowe znane zasoby powiększają się o nowo odkryte złoża. Wpływ na ceny ropy mieć może też gra prowadzona przez Arabię Saudyjską, Stany Zjednoczone i innych producentów, mająca na celu osłabienie Rosji, Iranu i Wenezueli. W grę wchodzi także konkurencyjność i opłacalność cen ropy, jeśli weźmie się pod uwagę, że amerykański boom, oparty na ropie ze skał łupkowych, może trwać tylko przy cenie oscylującej wokół 50 USD za baryłkę.

Wszystko to tworzy nowy obraz gospodarczy świata, który należałoby uzupełnić jeszcze rolą światowych korporacji, nawet jeśli wiele z nich w sposób szczególny ucierpiało na kryzysie 2008–2009. Niektóre z nich, właśnie z tych powodów, stały się beneficjentami amerykańskiej pomocy rządowej, teoretycznie zwrotnej, w praktyce chyba trudnej do odzyskania. Specyfika działania korporacji międzynarodowych (wielonarodowych, ponadnarodowych) polegała na tym, że działały one globalnie, na obszarach różnych państw. Ich działalność była w praktyce niekontrolowana przez rządy, ale skutki tej działalności były i są odczuwalne przez rządy, a jeszcze bardziej – społeczeństwa. To korporacje poprzez wspomniane wyżej formy działalności przyczyniły się do ciągle trwającego kryzysu.

[26] Dzięki bardzo dwuznacznie przeprowadzonej prywatyzacji. Ich liczba znacznie zresztą w związku z kryzysem zmalała.

Czy są szanse na ich większą kontrolę i wmontowanie w system bardziej zrównoważonego rozwoju? Należy wątpić, choć próby takie niewątpliwie będą podejmowane, także w zakresie budowania nowego ładu gospodarczo-finansowego.

Wielkich szans na zbudowanie takiego ładu nie ma. Jakaś forma przebudowy międzynarodowych stosunków gospodarczych jednak nastąpi. I już to widać. Zmienia się przede wszystkim stanowisko rządu Stanów Zjednoczonych, ze skrajnie liberalnego na dopuszczające kontrolowane zaangażowanie państwa w gospodarkę. Towarzyszą temu decyzje o uważniejszym patrzeniu na ręce menedżerom światowej gospodarki. Pojawia się próba stworzenia nowych struktur podejmowania globalnych – choć nieformalnych – decyzji. Grupa G7, już bez Rosji, nie wystarcza do *global governance*. Niezbędne jest uzgadnianie decyzji gospodarczych z Chinami, Indiami i innymi liczącymi się gospodarkami. Tworzone są inne nieformalne struktury globalnego zarządzania finansami, ale też i innymi kluczowymi sektorami życia międzynarodowego (np. Grupa G20). Jest to odpowiedź na nieefektywność formalnych struktur międzyrządowych, ich skostnienie, niemożność podjęcia decyzji. Problem wymaga szerszego omówienia, bo jego znaczenie rośnie.

W sprawach nowego porządku gospodarczego rozważa się także inne kwestie. Jak pogodzić rozwój gospodarczy z ograniczeniem napływu do atmosfery gazów cieplarnianych, aby uniknąć dalszych szkodliwych skutków ocieplania się klimatu? Jak stabilizować światowe ceny surowców, które wykazują ogromne wahania, utrudniające długoterminowe inwestycje i planowanie gospodarcze? Co zrobić z kolosalnym zadłużeniem Trzeciego Świata? Czy bogate kraje mają nadal dotować rolnictwo i eksport produktów rolnych, uniemożliwiając biednym jakikolwiek obrót tymi – nieraz w ich przypadku jedynymi – produktami? Pojawia się też kwestia światowej waluty. Dolar spełniał tę funkcję po kryzysie waluty złotej przez prawie sto lat. Jeszcze niedawno jego słabość przyprawiała o ból głowy nie tylko Amerykanów, ale przede wszystkim Chiny i inne posiadające duże rezerwy kraje[27]. Dziś dolar znowu szybuje do góry, dokonując spustoszeń w światowych statystykach gospodarczych i finansowych[28]. Szans na uczynienie jakiejś innej waluty pieniądzem światowym w praktyce nie ma. Sugestię Rosji sprzed kryzysu, by walutą rezerwową uczynić rubel, dziś traktuje się jak żart. Co więc? Najpewniej nadal dolar,

[27] Dla Amerykanów obniżanie wartości dolara oznaczało zmniejszanie się długu zewnętrznego i polepszanie warunków dla amerykańskiego eksportu, ale jednocześnie obniżanie prestiżu z powodu słabnięcia dolara jako pieniądza światowego. Dla krajów posiadających rezerwy w tej walucie – spadek ich wartości.

[28] Dotyczy to np. wielkości PKB, które w relacjach lokalnych walut do dolara ulegają niekiedy znacznemu obniżeniu.

który zresztą w czasie kryzysu umocnił się, bo mimo wcześniejszej słabości, w trudnych czasach jawi się jako ostoja stabilności. A może SDR-y (*special drawing rights*) – fiducjarny pieniądz emitowany przez MFW? Dodajmy – przez znacznie dofinansowany MFW, w wyniku decyzji międzynarodowych, w ramach walki z kryzysem, z nadzieją na jego antykryzysową funkcję. Pomysły takie chodzą po głowie wpływowym ludziom, ale chyba nie na tyle wpływowym, by mogli doprowadzić do aż takiej rewolucji.

Nowy ład kształtuje się w zakresie światowego bezpieczeństwa. Jego kształt zależeć będzie od zdolności głównych graczy globalnych (takich jak USA, Chiny, Rosja, Indie) i ośrodków cywilizacyjnych (Zachód, świat islamu) do porozumienia się i wyciągnięcia wniosków z nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa (np. chaos, jaki wywołuje w regionie i na świecie utworzenie Państwa Islamskiego), a także starych, nadal istniejących zagrożeń, takich jak agresja jednych państw na drugie, niebezpieczeństwo konfliktu nuklearnego w Europie, a zwłaszcza w jej centrum. Obawy o bezpieczeństwo wzrosły w związku z agresją Rosji na Ukrainę i zmianą *de facto* siłą istniejącego porządku polityczno-terytorialnego na kontynencie. To wydarzenie stanowi największą destabilizację ładu po zimnej wojnie, a być może od zakończenia II wojny światowej.

Na innych obszarach niepokój budzą ambicje mocarstwowe i nuklearne różnych państw, słabnięcie potencjału i globalnych wpływów Zachodu. Do tego nadal wiele palących kwestii społecznych, ekonomicznych i humanitarnych nie zostało rozwiązanych, a inne narastają, jak choćby sprawa uchodźców, generująca mnóstwo innych problemów.

Świat coraz bliższy jest koszmarnym wizjom polityków, a oficjalne dokumenty stają się coraz bardziej wyważone i podobne do siebie. O jakie koszmary chodzi? Przede wszystkim o proliferację broni masowego rażenia, także w powiązaniu z międzynarodowym terroryzmem. Przewiduje się, że w ciągu następnej dekady liczba państw będących w posiadaniu broni nuklearnej (nie licząc pięciu wielkich mocarstw), może przekroczyć 20. Znakiem naszych czasów staje się tendencja do sięgania po bombę atomową przez kraje biedne i zacofane, co wynika z chęci swoistej nobilitacji tych krajów, lecz także z przekonania, że dzięki temu będą mogły skuteczniej realizować swe cele (jak w przypadku Korei Północnej) i nie staną się obiektem interwencji.

Jeśli te czarne prognozy w zakresie proliferacji się spełnią, a krąg posiadaczy broni masowego rażenia niebezpiecznie wzrośnie, to jak wyglądać będzie sprawa kontroli użycia tej broni i zabezpieczenia przed przedostaniem się jej w ręce terrorystów? Jak wpłynie to na mechanizmy międzynarodowe, na doktryny wojskowe i bezpieczeństwa? W kwestiach

bezpieczeństwa międzynarodowego, podobnie jak w finansach i gospodarce globalnej, w warunkach globalizacji i zmieniającego się porządku międzynarodowego, gdy istniejące mechanizmy międzynarodowe stają się niedrożne lub nieefektywne, gdyż (jak na przykład ONZ) pochodzą z innej epoki, a jednocześnie trudno je zmieniać lub zreformować, tworzą się struktury nieformalne, które próbują zastępować struktury legalnie i formalnie działające. Jest to prosta droga do powstawania struktur *global governance.* Niekiedy już istniejące instytucje dokonują głębokiej ewolucji i transformacji, a następnie zaczynają pełnić nowe funkcje, świadome, że ich nowa rola może wypełnić niebezpieczną pustkę lub lukę, która jest skutkiem zmieniających się warunków. Taką ewolucję w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe – a nawet globalne – przechodzi NATO. Proces ten jest niełatwy, dyskusyjny, a nawet kontestowany przez niektórych członków Sojuszu, ale obecność NATO w Afganistanie, pierwsza operacja poza obszarem traktatowym, jest tego potwierdzeniem. Również proces rozszerzenia NATO jest wyrazem tej polityki, a przypomnieć trzeba, że dyskutowane były już koncepcje uczynienia NATO sojuszem globalnym i ekspedycyjnym. Problem ten był też omawiany w ramach prac nad nową strategią Sojuszu. Nic takiego jednak się nie stało i nowa Koncepcja Strategiczna Sojuszu[29] nadal określa NATO jako organizację regionalną, z możliwościami działań *out of area.*

Oczywiście u podstaw problemu i tego typu rozważań leży z jednej strony nieefektywność ONZ wobec nowych zagrożeń, z drugiej zaś strony niepewność nowego, coraz bardziej wielobiegunowego świata. Również Unia Europejska, w roli mocarstwa przede wszystkim cywilnego – choć budującego swe zdolności obronne – ma szanse odegrać konstruktywną, koncyliacyjną rolę jako wysłannik świata zachodniego o innym niż Stany Zjednoczone obliczu[30].

Przeprowadzone przez Unię misje pokojowe i stabilizacyjne: w Bośni i Hercegowinie, w Macedonii i w Kongo, a także wiele innych, pokazały, ze jest ona coraz bardziej do tego przygotowana. Postępujące zaangażowania NATO i UE w bezpieczeństwo globalne, z upoważnienia ONZ (a także i bez takiego mandatu, jak w przypadku NATO w sprawie Kosowa) są niewątpliwie formą udziału w globalnym zarządzaniu bezpieczeństwem międzynarodowym.

Formy zarządzania globalnego powstają na styku instytucji państwo-

[29] Zob. omówienie nowej Koncepcji Strategicznej NATO mojego autorstwa na łamach „Realia i Co Dalej…" 2011, nr 2, s. 15–34.

[30] Oczywiście o ile zdoła przełamać obecne poważne problemy, a więc nadal istniejący kryzys w strefie euro i narastający kryzys spowodowany niekontrolowanym napływem uchodźców.

wych i organizacji międzynarodowych, podmiotów publicznych i prywatnych. Stają się one coraz bardziej wpływowe i prestiżowe. Widać to przede wszystkim w światowych finansach i globalnej gospodarce, a problemem, który w sposób szczególny jest predestynowany do podnoszenia na tego typu forach jest ochrona środowiska, w tym kwestia ocieplania się klimatu.

Pierwszym takim wpływowym, ale nieformalnym ciałem była Grupa G7 (choć zaczęło się w 1975 r. od sześciu państw), czyli siedmiu najbogatszych państw świata. Przywódcy tych państw[31] spotykają się na corocznych szczytach gospodarczych i politycznych, dyskutując o najważniejszych problemach świata, przygotowując koncepcje i strategie ich rozwiązywania. Od 1998 r. w spotkaniach Grupy uczestniczyła także Rosja, choć jej status opiera się na formule każdorazowego zapraszania. Ostatnio w związku z polityką wobec Ukrainy przestano Rosję zapraszać na spotkania Grupy. Ta nieformalna instytucja, reprezentująca 14% populacji świata, dysponuje jednocześnie 65% bogactwa globu. Jest tylko kwestią czasu zaproszenie do udziału w pracach Grupy Chin, już dziś jednej z czołowych gospodarek świata.

Innym nieformalnym ciałem uzyskującym coraz większe wpływy w świecie w zakresie gospodarki i finansów jest Grupa G20. Jest ona znacznie bardziej reprezentatywna dla świata niż Grupa G7, gdyż skupia ministrów finansów i gubernatorów banków centralnych z 19 państw wszystkich kontynentów oraz Unii Europejskiej jako dwudziestego członka[32]. W spotkaniach bierze także udział prezes Europejskiego Banku Centralnego. Grupa G20 została założona w celu omawiania kluczowych kwestii dotyczących światowych finansów i gospodarki. Potencjał Grupy, obejmujący 90% światowego PKB i 80% handlu międzynarodowego, upoważnia ją do podejmowania tego typu wyzwań, choć nie ma ona prawa, podobnie jak G7, do podejmowania wiążących decyzji. Może ona jednak tego typu decyzje, sugestie, koncepcje, a przede wszystkim strategie, wypracowywać. Głęboki kryzys finansowy i gospodarczy, który obejmuje cały glob, znacznie zrewaloryzował znaczenie Grupy.

Na spotkaniach G7 i G20 omawiane są też sprawy globalnego bezpieczeństwa, choć w tym zakresie coraz bardziej liczą się inne fora, takie jak Konferencja Monachijska (w lutym każdego roku), szczyty NATO i UE, Rada NATO–Rosja, a także – co jest trwałym i formalnym elementem

[31] W skład grupy wchodzą: Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Stany Zjednoczone i od 1976 r. Kanada.

[32] Członkami Grupy, która powstała w 1999 r., są państwa należące do G8 oraz Arabia Saudyjska, Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Indie, Indonezja, Korea Południowa, Meksyk, RPA, Turcja oraz UE jako ważny podmiot gospodarki i stosunków międzynarodowych.

organizacji światowego bezpieczeństwa – doroczne sesje Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

Struktury zarządzania globalnego nie powinny zastępować struktur formalnie powołanych do kierowania daną sferą życia międzynarodowego. Ich decyzje nie mogą być legalne i ważne z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Niekiedy jednak opierają się one na konsensusie znacznej części społeczności międzynarodowej i wtedy – nawet będąc w sprzeczności z prawem międzynarodowym – mogą ulegać legitymizacji. Sytuacja taka ma miejsce w przypadkach interwencji humanitarnej, gdy podjęta w nieformalny sposób (bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ) decyzja może doprowadzić do zmiany niekorzystnej sytuacji i uratowania tysięcy ludzi zagrożonych eksterminacją.

***

Świat współczesny, choć podlegający uniwersalizacji w ramach procesu globalizacji, jest coraz bardziej zmienny, a jego rozwój – nieprzewidywalny. Dotyczy to różnych sfer życia i ludzkiej działalności. Mamy prawo wierzyć, że będzie to świat wyższych wartości i lepszych mechanizmów, ale pewności nie mamy. Już dziś przewiduje się, że najbliższe pokolenia w społeczeństwach zachodnich, w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej, nie będą cieszyć się rosnącym poziomem życia – jak ich poprzednicy – ale raczej doświadczą jego obniżenia. Fakty mówią same za siebie. Problemy młodzieży, takie jak bezrobocie, brak jasnych perspektyw, narastają. Zmienia się także model życia, coraz częściej świat realny przesłaniany jest wirtualnym, a poziom patologii wychodzi poza dopuszczalny margines. Bezpieczeństwo, choć inaczej, szerzej je dziś rozumiemy, jest dla każdego narodu i całego globu problemem najważniejszym i ono też pozostanie osią przyszłego ładu międzynarodowego. Oczywiście chodzi nadal przede wszystkim o bezpieczeństwo polityczno-militarne, o czym tak dramatycznie przypomniał światu konflikt rosyjsko-ukraiński, lecz także o inne jego odmiany: o bezpieczeństwo gospodarczo-finansowe, społeczne, ekologiczne, cybernetyczne. W świecie ogarniętym procesem globalizacji, a więc także współzależności, bezpieczeństwo rzeczywiście staje się niepodzielne.

Stany Zjednoczone, dotychczasowy hegemon i gwarant bezpieczeństwa polityczno-militarnego, a często po prostu globalny żandarm, powoli przestają pełnić tę funkcję. W innych aspektach, na przykład bezpieczeństwa gospodarczo-finansowego, rola ta bywa bardziej destruktywna niż konstruktywna. Czy *Pax Americana* zostanie zastąpiony przez *Pax sinica*? Ład chiński. Nie wydaje się. Nie wydaje się też, aby NATO odgrywało tego typu rolę w ramach zarządzania bezpieczeństwem militarnym.

Mimo nowej Koncepcji Strategicznej NATO jest w kryzysie. Do niedawno tkwiło bezradnie w Afganistanie, dziś jakby obudzone dzwonkiem alarmowym, jakim była rosyjska agresja na Ukrainę, dość niepewnie stara się odpowiedzieć na pytanie o właściwą strategię wobec nowego oblicza Rosji.

Połowa członków Sojuszu, akceptując nową Strategię, inaczej widzi jego rolę, połowa jest niechętna jakiemukolwiek wojskowemu zaangażowaniu NATO. Powiedzieć, że to wina Europy (Zachodniej), to jak winić wychowawcę za to, że uczy dzieci grzeczności i dyscypliny. Po wywołaniu dwóch globalnych wojen i strachu o tę trzecią, nuklearną, Europa nie ma jakichkolwiek militarnych ambicji, dlatego też bez entuzjazmu buduje swoją Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

Możemy więc powiedzieć, że nowy ład się tworzy, ale jaki on będzie, nie wiadomo, choć jego zręby da się określić. Będzie to wielobiegunowy współzależny świat, o zazębiających się interesach, rosnącej, ale nie decydującej roli aktorów niepaństwowych i ciągle dużej roli wielkich mocarstw. Bez hegemona, bez globalnego żandarma, ale za to z różnorakimi powiązaniami, z różnymi czynnikami stabilizacji i destabilizacji oraz współzależności. Czy będą jakieś osie w rodzaju „Zachód (USA, UE) – nowy Wschód (Chiny, Indie, Azja Południowo-Wschodnia)", czy też swoisty podział na kraje demokratyczne i despotyczne lub koncert starych i nowych mocarstw – tego nie wiemy. Na pewno jednak wzrastać będzie rola mocarstw azjatyckich i innych regionalnych (Brazylia, Australia). Wiemy także, że zmienią się punkty odniesienia, ciężar gatunkowy biegunów geopolitycznych i zagrożenia. Niektóre z nich znamy już dziś, jak choćby proliferację broni masowego rażenia, terroryzm, niekontrolowaną migrację, zagrożenia i obciążenia dla społeczności międzynarodowej ze strony państw słabych i upadłych. Niewiadomą pozostają rozregulowane mechanizmy gospodarki światowej, zwłaszcza praktyki inżynierii finansowej, społeczne i ekonomiczne skutki zadłużenia publicznego, przede wszystkim Zachodu, i jego wpływ na bezpieczeństwo i układ globalny.

Te niewiadome, przekładające się na nieprzewidywalność nowego ładu międzynarodowego, dotyczą także Polski, która dzięki przynależności do Unii Europejskiej coraz lepiej rozwiązuje swoje problemy, modernizuje się i nadgania wiekowe zaległości gospodarczo-cywilizacyjne. Prognozy rozwojowe dla Polski, według ocen Komisji Europejskiej, są dobre. Polska w najbliższych latach powinna nadal rozwijać się w tempie ok. 3,5% rocznie, przy spadającym bezrobociu. Musi jednak trzymać w ryzach finanse publiczne[33], stymulować popyt wewnętrzny i eksport.

[33] Co może być trudne, biorąc pod uwagę daleko idące obietnice wyborcze i gospodarczy program nowego rządu PiS.

Musi też, mimo widocznej poprawy, zwiększyć wysiłki i nakłady na innowacyjność, bo staje się ona synonimem nowoczesności i konkurencyjności. Jednak tocząca się na terytorium sąsiedniego kraju wojna, wywołana przez mocarstwo, które niejednokrotnie pozbawiało Polskę niezależności, to sygnał alarmowy. Niekorzystne dla Polski byłoby także pogłębianie się kryzysu w Unii Europejskiej, zarówno w strefie euro, jak i z powodu niekontrolowanego napływu uchodźców, który może doprowadzić do zaprzepaszczenia historycznych osiągnięć zjednoczonej Europy.

Anna Diawoł-Sitko
Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Implikacje konfliktu w Libii dla bezpieczeństwa w basenie Morza Śródziemnego

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie konsekwencji i zagrożeń związanych z pogarszającą się sytuacją wewnętrzną w Libii. W opracowaniu przyjęto tezę, iż konflikt w Libii stanowi jedno z głównych wyzwań dla polityki zagranicznej UE, a jego implikacje są wielowymiarowe, dotyczą wszystkich sfer współpracy, w tym bezpieczeństwa, dialogu politycznego, kwestii gospodarczych i społecznych. Obejmą też całościową politykę prowadzoną przez Unię wobec regionu śródziemnomorskiego.

Konflikt w Libii 2011–2015

Wraz z początkiem 2011 r. krajobraz polityczny w państwach śródziemnomorskich uległ głębokim przemianom. Masowe protesty i kampanie obywatelskiego nieposłuszeństwa, nazwane Arabską Wiosną, miały miejsce w całej południowej i wschodniej części regionu śródziemnomorskiego i równocześnie rozprzestrzeniły się na większość państw Półwyspu Arabskiego. W ciągu roku trzy arabskie reżimy w Afryce Północnej, które przetrwały dekady, na fali demokratycznych wystąpień obywateli zostały

obalone. Prezydent Zajn al-Abidin Ben Ali uciekł z Tunezji. Prezydent Egiptu Hosni Mubarak został zmuszony do ustąpienia, a później skazany i osadzony w więzieniu. Pułkownik Muammar Kaddafi na skutek międzynarodowej interwencji stracił kontrolę nad Libią, a następnie został zabity przez przeciwników. Zmiany, które dokonały się w poszczególnych państwach Afryki Północnej, dotknęły wszystkich aspektów funkcjonowania państwa. Ich wymiar wewnętrzny widoczny jest w sferze społecznej, politycznej, religijnej, gospodarczej, wymiar zewnętrzny to zmiana regionalnych układów geopolitycznych oraz pozycji poszczególnych państw na arenie międzynarodowej.

Arabska Wiosna w dużym stopniu wpłynęła na sytuację wewnętrzną Libii, w której od 2011 r. występują tendencje separatystyczne poszczególnych regionów oraz problemy na szczytach władzy. Po zakończeniu interwencji NATO oraz śmierci Kaddafiego, 23 października 2011 r. rozpoczęto tworzenie nowego rządu i nowych instytucji państwowych. Nie było to jednak łatwe zadanie, rząd przejściowy utworzony pod koniec lutego 2011 r. odziedziczył po Kaddafim słabe instytucje państwowe i nieefektywną administrację. Przygotowania do pierwszych wyborów do Generalnego Zgromadzenia ujawniły rozbieżności pomiędzy poszczególnymi grupami politycznymi co do przyszłego systemu politycznego państwa. Chodziło przede wszystkim o uzgodnienie systemu wyborczego i podziału mandatów. Zwolennicy indywidualnych kandydatur argumentowali, że system partyjny faworyzuje grupy zorganizowane i lepiej finansowane, takie jak Bractwo Muzułmańskie. Zwolennicy list partyjnych twierdzili z kolei, iż niezależni kandydaci reprezentować będą interesy elity, lokalnych rodzin i plemion[1]. Wybory do 200-osobowego Generalnego Kongresu Narodowego, które odbyły się 7–8 lipca 2012 r., zostały przeprowadzone w oparciu o mieszany system wyborczy. Wygrał je Sojusz Sił Narodowych Mahmuda Dżibrila, który zdobył prawie 50% mandatów, zaś partia związana z libijskim Stowarzyszeniem Braci Muzułmanów uzyskała 17 miejsc[2].

Wybór organów przedstawicielskich w Libii stanowił pierwszy krok na drodze do odbudowy państwa. Libia mierzyła się w tym procesie z szeregiem wyzwań i problemów, z których najważniejsze dotyczą miejsca religii w systemie władzy, tendencji separatystycznych poszczególnych regionów (a tym samym utrzymania spójności państwa), integracji społecznej, rozdrobnienia społeczno-politycznego, rozwoju gospodarczego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego[3]. Po upadku Kaddafiego wiele radykalnych grup

[1] Ch.M. Blanchard, *Libya: Transition and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 18 October 2012, s. 17.

[2] *Ibidem*, s. 5.

[3] *Ibidem*, s. 5–8.

wykorzystało załamanie bezpieczeństwa i brak struktur państwowych, które byłyby w stanie skutecznie zareagować i zabezpieczyć granice[4], wzmocniona została m.in. Al-Kaida w islamskim Maghrebie[5]. W latach 2011–2014 problemy generował proces rozbrojenia poszczególnych bojówek i milicji oraz ich integracja z nowymi strukturami władzy. Dochodziło miedzy nimi do konfrontacji, miały też miejsce zamachy terrorystyczne na obywateli państw zachodnich (11 września 2012 r. w zamachu zginął ambasador USA). Walczyły o wpływy z sektora energetycznego oraz znaczny udział w procesie decyzyjnym, czego przejawem było oblężenie budynków rządowych w kwietniu 2013 r. przez milicje, które domagały się uchwalenia ustawy zakazującej członkom dawnego reżimu sprawowania funkcji państwowych. Ustawa została przyjęta w przyśpieszonej procedurze 5 maja 2013 r. Muhammad al-Mekarjaf, jeden z twórców opozycji, musiał się zrzec swojej funkcji, gdyż za rządów Kaddafiego sprawował funkcję ambasadora[6]. Kolejna kwestia mająca wpływ na sytuację wewnętrzną w Libii związana jest z rolą religii w państwie. Partie islamistyczne były w Libii w 2011 r. mniej popularne niż w sąsiednich państwach, głównie ze względu na brak ich aktywności za czasów Kaddafiego, a tym samym nie odgrywały tak znaczącej roli na poziomie społecznym jak w Egipcie czy Tunezji. Natomiast Libijczycy są stosunkowo konserwatywnym i religijnym społeczeństwem. W Libii w 2011 r. zaktywizowało się m.in. skrzydło Braci Muzułmanów – Libijska Grupa Muzułmańska oraz Libijski Muzułmański Ruch na rzecz Zmian[7]. W październiku 2012 r. przewodniczący Kongresu podkreślił konieczność budowy demokratycznego i świeckiego państwa, dodając, iż nie należy odrzucać przy tym tradycji islamskiej. Słowa te wywołały oburzenie po stronie libijskich islamistów[8]. W grudniu 2013 r. natomiast Parlament wydał oświadczenie, w którym podkreślił, że prawo państwowe musi być zgodne z prawem islamskim, co z kolei wywołało krytykę wśród zwolenników świeckiego państwa[9].

[4] *Real-Time Analysis of African Political Violence*, "Conflict Trends", ACLED, no. 35, March 2015, s. 4–5.

[5] W. Lacher, *The Malian crisis and the challenge of regional security cooperation*, "Stability. International Journal of Security and Development" 2013, vol. 2, issue 2, s. 1–5, http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=167696 [dostęp: 7.02.2014].

[6] G. Morabito, *La «nouvelle» Libye: le chaos domine toujours depuis la chute du régime de Kadhafi*, MEDEA, 21.08.2013, http://www.medea.be/2013/08/la-nouvelle-libye-le-chaos-domine-toujours-depuis-la-chute-du-regime-de-kadhafi/ [dostęp: 14.01.2014].

[7] A. Dzisiów-Szuszczykiewicz, *Dokąd zmierza Libia bez Muammara Kaddafiego?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2012, nr 1, s. 135.

[8] Ch.M. Blanchard, *Libya: Transition and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 11 June 2014, s. 6.

[9] *Ibidem*, s. 13.

Po drugich od śmierci Kaddafiego wyborach do 200-osobowego parlamentu (Izby Reprezentantów), które odbyły się 25 czerwca 2014 r., sytuacja w Libii znacznie się pogorszyła. Większość mandatów zdobyli przedstawiciele opcji świeckiej, islamiści uzyskali wynik gorszy niż w 2012 r.[10], ale rezultat głosowania nie został przez nich zaakceptowany[11]. Stworzyli oni alternatywny rząd, siłą zmuszając oficjalne władze do opuszczenia stolicy. Od wyborów w 2014 r. w Libii funkcjonują dwa ośrodki władzy[12]. Pierwszy obóz, konserwatywny, z siedzibą w Tobruku, reprezentowany jest przez koalicję wschodnich plemion, zbrojnych milicji oraz zwolenników federacji. Obóz konserwatywny, na którego czele stoi dotychczasowy premier Abd Allah as-Sani, związany jest z generałem Chalifa Haftarem, który w maju 2014 r. rozpoczął w Bengazi operację o nazwie „Dignity" przeciwko grupom islamistycznym. Drugi obóz, siły rewolucyjne, związany jest z koalicją grup o islamistycznych korzeniach. Po wyborach w 2014 r. rozpoczął on operację pod nazwą „Dawn", wypierając zwolenników nowego parlamentu ze stolicy, Trypolisu. Rząd w Tobruku kontroluje pola naftowe i trasy przesyłowe na wschodzie państwa. Grupa z Trypolisu natomiast – zasoby znajdujące się na zachodzie państwa[13]. Konflikt pomiędzy koalicjami „Dignity" i „Dawn" odzwierciedla podział Libii między dwa centra: Zintan i Misratę. Przez lata polityka pułkownika Kaddafiego polegała na ograniczaniu roli instytucji państwowych, organizacji politycznych oraz armii, w konsekwencji wzmacniała środowiska lokalne, skupione w większości wokół danego plemienia. Lokalne ośrodki przyłączyły się do walk w 2011 r., gdyż miały wspólny cel obalenia Kaddafiego – po zakończeniu walk ujawniły się ich różne potrzeby, cele i wizje przyszłej Libii[14]. Zintan związany jest z plemionami Warfalla oraz al-Kaddafa, które postrzegane są jako siły kontrrewolucji walczące z wszystkimi organizacjami o korzeniach islamistycznych. Misrata z kolei, reprezentująca siły rewolucyjne, przychylna jest partiom islamistycznym[15].

[10] *Elections 2014: Final results for House of Representative elections announced*, Libya Herald, 22 July 2014, http://www.libyaherald.com/2014/07/21/elections-2014-final-results-for-house-of-representative-elections-announced/#axzz39PxLwKwW [dostęp: 15.08.2014].

[11] *Liberals Defeat Islamists in Libyan Elections*, Libya Business, 22 July 2014, http://www.libya-businessnews.com/2014/07/22/liberals-defeat-islamists-in-libyan-elections/ [dostęp: 15.08.2014].

[12] H. Kostanyan, S. Blockmans, *Saving Libya from itself: What the EU should do now*, CEPS Commentary, 1 December 2014, s. 1–3.

[13] P. Rivlin, *The Libyan Crisis and its Regional Implications*, "Middle East Economy", vol. 5, no. 4, 20 April 2015, s. 2.

[14] A. Dzisiów-Szuszczykiewicz, *op. cit.*, s. 124; zob. A. Brahimi, *Libya's Revolution*, [w:] *North Africa's Arab Spring*, ed. G. Joffé, London 2013, s. 616–618.

[15] D. Gartenstein-Ross, N. Barr, G. Willcoxon, N. Basuni, *The Crisis in North Africa*

Podzielona Libia stała się dobrym miejscem do działania organizacji ISIL – Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie, której szeregi w Libii zasiliło ponad 5000 zagranicznych bojowników[16]. Na przełomie 2014 i 2015 r. ISIL zadeklarowało powstanie islamskiej rady w mieście Derna[17]. W połowie lutego 2015 r. 21 egipskich Koptów zostało zamordowanych przez Grupę Trypolis, która nazwała siebie prowincją Państwa Islamskiego w Libii, co wywołało zdecydowaną reakcję ze strony Egiptu. Prezydent Egiptu rozpoczął operację militarną przeciwko islamskim bojownikom w Libii przy wsparciu finansowym Zjednoczonych Emiratów Arabskich, bliskiego sojusznika Egiptu. Deklarowanym celem operacji militarnej było wyparcie Państwa Islamskiego z Afryki Północnej i ochrona egipskich obywateli. Równocześnie Kair chciał zabezpieczyć interesy ekonomiczne w Libii, która stanowi dobry rynek zbytu dla produktów z Egiptu oraz może stać się źródłem taniej ropy[18]. Ponadto sytuacja w Libii negatywnie wpływa na egipską gospodarkę. Przed wybuchem konfliktu ponad 1 mln Egipcjan pracowało w Libii, w 2015 r. powrócili do kraju, uciekając przed Państwem Islamskim i przemocą. Destabilizacja państwa libijskiego stanowi również poważne zagrożenie dla Tunezji i Algierii oraz polaryzuje bliskowschodnią scenę polityczną. W czerwcu 2014 r. tunezyjski minister spraw zagranicznych Mongi Hamdi przyznał, że konflikt w Libii będzie generował problemy dla państw sąsiednich. Dotyczą one zwiększonej nielegalnej imigracji, rekrutacji bojowników i zagrożenia terrorystycznego[19]. Algieria włączyła się w negocjacje pomiędzy skonfliktowanymi obozami, przygotowując plan rozwiązania konfliktu w Libii[20]. Niemniej jednak, podczas gdy Egipt naciska na międzynarodową interwencję, otwarcie i bezpośrednio wspiera koalicję „Dignity"[21], Algieria twierdzi, iż zamiast przyczyniać się do zmniejszenia zagrożenia stwarzanego przez grupy dżihadystów w Libii i poza nią,

Implications for Europe and Options for EU Policymakers, Clingendael Report, April 2015, s. 12–13.

[16] *5,000 Foreign Fighters Flock to Libya as ISIS Call for Jihadists*, Newsweek, 3 March 2015, http://www.newsweek.com/5000-foreign-fighters-flock-libya-isis-call-jihadists-310948 [dostęp: 20.03.2015].

[17] D. Gartenstein-Ross, N. Barr, G. Willcoxon, N. Basuni, *The Crisis in North Africa…*, s. 15.

[18] A. Helmy, *Egypt's Sisi gains leverage from the fight against the Islamic State*, Commentary of European Council on Foreign Relations, October 2014, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR122_IS_REPORT_Combined_140115%28new%29.pdf [dostęp: 18.03.2015].

[19] D. Gartenstein-Ross, N. Barr, *Dignity and Dawn: Libya's Escalating Civil War*, Research Paper, ICCT, February 2015, s. 40.

[20] *Ibidem*, s. 2.

[21] V. Collombier, *Fighting the Islamic State in Libya: by political means first*, Expert Analysis, NOREF, March 2015, s. 2–3.

bezpośrednie działania wojskowe wywołają nową spiralę przemocy i konfrontacji militarnych między konkurencyjnymi frakcjami w Libii. Libia ze względów politycznych, gospodarczych i ideologicznych podzieliła również pozostałe państwa bliskowschodnie. Katar i Turcja wspierają sieci islamskich milicji, Zjednoczone Emiraty Arabskie wraz z Egiptem, Arabią Saudyjska, Bahrajnem i Kuwejtem popierają kontrrewolucyjne działania generała Haftara[22].

Zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy

Libia odgrywa ważną rolę w Afryce Północnej, z geopolitycznego punktu widzenia jej usytuowanie ma istotne znaczenie dla bezpieczeństwa w basenie Morza Śródziemnego oraz zabezpieczania granic zewnętrznych Europy. Ponadto posiadanie dużych zasobów surowców energetycznych wpływa na znaczenie Libii dla europejskiej gospodarki. Spośród wszystkich państw Afryki Północnej, obecne środowisko polityczne w Libii stwarza największe zagrożenie dla interesów europejskich i bezpieczeństwa wewnętrznego. Ma ono wielowymiarowe konsekwencje, najbardziej związane ze wzrostem nielegalnej imigracji oraz przestępczości zorganizowanej[23]. Ze względu na załamanie się struktur państwowych, a co za tym idzie – ograniczone możliwości zarządzania państwem, Libia jest niezdolna do reagowania na sytuację i zapewniania bezpieczeństwa granic. Co ma szczególne konsekwencje w obszarze przepływów migracyjnych przez Morze Śródziemne, które od 2012 r. generują jedno z największych wyzwań dla polityki europejskiej.

Pierwsza fala imigracji z Libii do Europy w 2012 r. dotyczyła mieszkańców wschodniej Afryki. Byli to Somalijczycy i mieszkańcy Erytrei. Raport przygotowany w maju 2013 r. dla Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) wskazywał, że 93% Somalijczyków i 71% Erytrejczyków przebywających w Libii nie zamierzało pozostać tam dłużej, traktując państwo jedynie jako tymczasowe schronienie przed podróżą do Europy. Migracja z Libii wzrosła do niespotykanego wcześniej poziomu w trzecim kwartale 2013 r., a centrum Morza Śródziemnego stało się główną trasą dla nielegalnej imigracji do Europy[24].

[22] D. Gartenstein-Ross, N. Barr, G. Willcoxon, N. Basuni, *The Crisis in North Africa…*, s. 63.

[23] K. Katzman, Ch.M. Blanchard, C.E. Humud, R. Margesson, M.C. Weed, *The "Islamic State" Crisis and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 11 February 2015, s. 1–6.

[24] D. Gartenstein-Ross, N. Barr, G. Willcoxon, N. Basuni, *The Crisis in North Africa…*, s. 40.

Według agencji Frontex w tym czasie tą trasą do Europy próbowało dostać się 22 tys. migrantów, co stanowiło czterokrotny wzrost w stosunku do poprzedniego kwartału. Kolejną grupą wykorzystującą Libię jako punkt wyjścia podróży do Europy stali się Syryjczycy, którzy wcześniej wyjeżdżali z Egiptu, ale od września 2013 r. ze względu na represje egipskiego rządu wybierają trasę przez Libię. Ponadto wraz z nasileniem się konfliktu zbrojnego w Libii, coraz więcej Libijczyków ucieka przed przemocą.

W drugim kwartale 2014 r. łącznie ponad 53 tys. osób próbowało dostać się przez centrum Morza Śródziemnego do Europy, z czego 88% wyruszyło z Libii. Łącznie w 2014 r. tą trasą przybyło nielegalnie do Europy ponad 170 tys. imigrantów, co stanowiło ponad 60% całej imigracji przez Morze Śródziemne[25]. Biuro Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców podało, iż w 2014 r. 3400 migrantów, najwięcej w historii, zginęło w wodach Morza Śródziemnego, próbując dostać się do Europy[26]. Do maja 2015 r. liczba ta wyniosła 1500, 50 razy więcej niż w tym samym okresie w 2014 r.[27]. W lutym 2015 r. Biuro Wysokiego Komisarza informowało, iż w Libii znajduje się nadal prawie 40 tys. osób czekających na wyjazd do Europy[28]. Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji wskazała, iż od początku 2015 r. do 27 maja do Włoch przybyło ponad 40 tys. uchodźców[29].

Osłabienie sektora bezpieczeństwa w Libii od 2014 r. pozwoliło tam również na rozwój sieci przestępczych, które oprócz organizowania nielegalnej imigracji zajmują się przemycaniem samochodów, ropy naftowej, farmaceutyków, narkotyków oraz broni. Analizy wskazują, iż zachodnie libijskie porty stały się głównym punktem tranzytowym dla handlu narkotykami oraz surowcami naturalnymi, które trafiają do Włoch, na Maltę lub do Tunezji[30]. W 2014 r. organizacje przestępcze działające w obszarze Morza Śródziemnego osiągnęły z nielegalnego handlu dochód 240 mln USD. Przykładowo imigranci są w stanie zapłacić od 5000 do 15000 USD,

[25] *Annual Risk Analysis 2015*, Frontex, 2015, s. 18, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf [dostęp: 20.05.2015].

[26] *Central Mediterranean Sea Initiative*, UN High Commission for Refugees, December 2014, s. 3, http://www.unhcr.org/542c07e39.pdf [dostęp: 18.05.2015].

[27] *Migration Crisis in the Mediterranean*, Policy Paper, CONCORD, May 2015, s. 1, https://icvanetwork.org/system/files/versions/CONCORD_Migration%20crisis%20in%20the%20Mediterranean_May%202015.pdf [dostęp: 18.05.2015].

[28] P. Rivlin, *op. cit.*, s. 7.

[29] *IOM Libya*, Situation Report, 31 May 2015, s. 1, http://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Libya-Situation-Report-31May2015.pdf [dostęp: 3.06.2015].

[30] D. Gartenstein-Ross, N. Barr, G. Willcoxon, N. Basuni, *The Crisis in North Africa…*, s. 47.

aby dostać się do Europy[31], podczas gdy miesięczne wynagrodzenie funkcjonariusza policji granicznej wynosi około 200 EUR[32].

Niestabilność w Libii zagraża również europejskim inwestycjom oraz dostawom ropy naftowej[33]. Większość dochodów Libii (ponad 90%) generuje przemysł petrochemiczny[34]. W styczniu 2014 r. Libia miała potwierdzone złoża 48 mld baryłek ropy (38% w skali kontynentu i 8. rezerwy na świecie)[35]. W 2012 r. dostarczała do państw europejskich 8% ropy i 2% gazu (kiedy wydobycie ropy naftowej wróciło do stanu sprzed 2011 r.). Ze względu na zagrożenia bezpieczeństwa, produkcja ropy naftowej ponownie spadła z 1,4 mln baryłek dziennie w 2012 r. do zaledwie 160 tys. baryłek pod koniec 2013 r.[36], a PKB Libii zmniejszyło się o 10%. Spadek cen ropy na rynkach światowych i spadek produkcji zmusiły rząd do wykorzystanie rezerw państwowych, które według danych z sierpnia 2014 r. wyniosły 100 mld USD – do stycznia 2015 r., według Banku Światowego zmniejszyły się do 80 mld. W obecnej sytuacji kontynuowanie dostaw surowców energetycznych nie jest pewne, ponadto z Libii wycofują się zagraniczni inwestorzy. Największa włoska spółka naftowa ENI już ewakuowała swoich pracowników, niemiecki koncern Wintershall, zaangażowany w poszukiwania ropy naftowej w Libii od ponad pięćdziesięciu lat, zawiesił tymczasowo działalność.

Unia Europejska wobec konfliktu w Libii

Unia Europejska od początku funkcjonowania traktuje obszar śródziemnomorski priorytetowo ze względu na doświadczenia epoki kolonialnej (gdy większość państw regionu była w całości lub w części uzależniona od europejskich potęg), bliskość geograficzną, z której wynikają obawy o bezpieczeństwo kontynentu, oraz problem nielegalnej imigracji wywołanej niestabilną sytuacją polityczną w południowej i wschodniej części basenu Morza Śródziemnego. Europa jest też głównym partnerem gospodarczym państw regionu, a te z kolei odgrywają ważną rolę

[31] *Libya to Europe: Please Don't Come to Our Rescue*, "Foreign Policy", 14 May 2015, http://foreignpolicy.com/2015/05/14/libya-to-europe-please-dont-come-to-our-rescue/ [dostęp: 18.05.2015].

[32] M. Pierini, *Migrants in the Mediterranean: No Quick Fixes*, Carnegie Europe, 19 May 2015, http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=60123 [dostęp: 20.05.2015].

[33] D. Gartenstein-Ross, N. Barr, *Dignity and Dawn…*, s. 14–15.

[34] Zob. P. Cole, *Borderline Chaos? Stabilizing Libya Periphery*, The Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace, October 2012, s. 9–19.

[35] P. Rivlin, *op. cit.*, s. 8.

[36] *Libya: the growth of conflict on narrow interests threatens the fragile state*, Position Paper, Al Jazeera Center for Studies, 29 August 2013, s. 1–8

w dostawach surowców energetycznych do Europy (w szczególności Libia i Algieria).

W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. i raporcie Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa z 2008 r. Unia Europejska określiła najważniejsze wyzwania oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa Europy[37]. Za najważniejsze Europa uznała budowanie bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie, a region śródziemnomorski nazwano kluczowym obszarem dla bezpieczeństwa europejskiego. „Interesy Unii Europejskiej wymagają stałego kontaktu z partnerami śródziemnomorskimi, przy pomocy skuteczniejszej współpracy gospodarczej, obronnej i kulturalnej"[38]. W tym celu od 1995 r. Unia Europejska stworzyła cały szereg instrumentów i programów dedykowanych państwom śródziemnomorskich, z których najważniejsze to Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, program Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, inicjatywa Unia dla Śródziemnomorza. Chociaż różne pod względem struktury, finansowania, zakresu podmiotowego, wszystkie miały na celu stabilizację i rozwój gospodarczy regionu, przy jednoczesnej promocji modelu państwa liberalno-demokratycznego na wzór europejski w państwach partnerskich. Pomoc finansowa państwom śródziemnomorskim udzielana była w ramach kilku instrumentów finansowych. W latach 1995–2006 były to dwie edycje programu MEDA z budżetem około 9 mld EUR, w okresie 2007–2013 – środki z instrumentu finansowego ENPI z budżetem (łącznie dla państw wschodnich i południowych polityki sąsiedztwa) 12 mld EUR[39]. Państwa śródziemnomorskie korzystały również z środków unijnych dostępnych w ramach programów i instrumentów wsparcia inwestycji, społeczeństwa obywatelskiego, demokracji oraz praw człowieka, budowania pokoju i stabilności – oraz pożyczek z europejskich instytucji finansowych[40].

Warto zaznaczyć, iż spośród państw śródziemnomorskich Libia miała specyficzne doświadczenia współpracy z Unią Europejską. Ze względu na izolację na arenie międzynarodowej nie stała się członkiem Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, negatywnie odniosła się do projektu Unii dla Środziemnomorza, uznając inicjatywę za próbę przywrócenia kolonialnych zależności. Libia nie

[37] *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*, Brussels, 11 December 2008, S407/08.

[38] *Bezpieczna Europa w lepszym świecie.* Europejska Strategia Bezpieczeństwa, Bruksela, 12 grudnia 2003, s. 8, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSII-PL.pdf [dostęp: 12.01.2010].

[39] Zob. J. Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010.

[40] *European Neighbourhood Instrument*, http://www.enpi-info.eu/ENI [dostęp: 7.03.2015].

korzystała z pomocy finansowej w ramach programu MEDA, natomiast została włączona w ramy finansowe Europejskiej Polityki Sąsiedztwa[41]. Od 2008 r. negocjowała z Unią podpisanie umowy ramowej w ramach ENP. Wsparcie dla Libii było świadczone głównie za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Dlatego też, zgodnie z wymogami rozporządzenia ustanawiającego ENPI, Komisja Europejska rozpoczęła przygotowanie pierwszego dokumentu strategicznego dla Libii: Narodowego Programu Indykatywnego na lata 2011–2013[42]. Umowa ramowa dotyczyć miała ustanowienia mechanizmów dialogu politycznego i współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz kwestii gospodarczych. Zawierała przepisy dotyczące stworzenia strefy wolnego handlu obejmującej handel towarami i usługami, oraz praw własności intelektualnej, konkurencji, zamówień publicznych[43]. Umowa miała również odnosić się do kwestii migracji i readmisji i współpracy w sektorach energetycznym, transportu, środowiska, rolnictwa, rybołówstwa oraz w dziedzinach spraw społecznych, edukacji, nauki i technologii[44]. Prace nad umową zostały zawieszone w 2011 r.

Od 2011 r. Unia Europejska podjęła cały szereg działań w celu wsparcia władz Libii w stabilizowaniu sytuacji. Mają one charakter bezpośrednich dwustronnych inicjatyw lub dotyczą aktualizacji instrumentów i programów unijnych w zakresie kompleksowej polityki migracyjnej i bezpieczeństwa. W 2011 r. Unia Europejska powołała specjalnego wysłannika UE do spraw Libii, była członkiem grupy kontaktowej ds. Libii, uczestniczyła w najważniejszych spotkaniach międzynarodowych dotyczących przyszłości Libii: w Paryżu, Londynie, Rzymie, Madrycie. Wykorzystując m.in. fundusze dostępne w ramach programu polityki sąsiedztwa, przekazała nowym władzom Libii środki na modernizację państwa. Libia otrzymała od 2011 r. znaczną pomoc finansową, korzystała ze specjalnych środków z kilku programów i funduszy – obok ENPI najważniejsze to program wsparcia inicjatyw lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego (NSA-LA) oraz Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Ponad 130 mln EUR przeznaczono na projekty w administracji publicznej, przemiany demokratyczne, społeczeństwo obywatelskie, ochronę zdro-

[41] *Libya. Development and Cooperation Aid*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/libya/libya_en.htm [dostęp: 7.03.2011].

[42] Sh.Sh. Zafar, *EU–Libya Relations*, "Journal of European Studies", 6 May 2010, s. 15.

[43] *EU-Libya: negotiations on future Framework Agreement start*, Brussels, 12 November 2008, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do? reference=IP/08/1687&format=HTML&age=0&language=EN&guiLanguage =en [dostęp: 7.03.2011].

[44] Zob. H. Oz, *European Union – Libya Relations*, EU-GRASP Working Paper, Belgium, 2010, s. 38; N. Koenig, *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence*?, Working Papers, IAI, no. 11, 19 July 2011, s. 4–5.

wia i edukację[45]. W 2012 r. wznowiono rozmowy na temat podpisania umowy ramowej oraz prowadzono negocjacje zmierzające do pełnego uczestnictwa Libii w regionalnych programach współpracy. Ponadto w styczniu 2013 r. Libia ogłosiła zamiar przystąpienia (w roli obserwatora) do Unii dla Śródziemnomorza. W latach 2007–2013 Libia, nie będąc członkiem polityki sąsiedztwa, otrzymała łącznie 86 mln EUR z ENP oraz 80,5 mln EUR na pomoc humanitarną w trakcie konfliktu w 2011 r. Na lata 2014–2015 Unia Europejska w ramach nowego instrumentu finansowego polityki sąsiedztwa wyznaczyła trzy priorytetowe grupy reform dla Libii: wsparcie budowy demokratycznych instytucji, społeczno-ekonomiczną integrację oraz ochronę zdrowia[46]. Libia ma otrzymać od 36 do 44 mln EUR[47]. Ponadto Unia Europejska oraz państwa członkowskie zaangażowały się w pomoc i szkolenia dla służb granicznych w Libii. W maju 2013 r. Unia Europejska ustanowiła specjalną misję EUBAM Libya na okres dwóch lat z budżetem 30 mln EUR[48]. Celem misji było wsparcie libijskich władz w rozwijaniu zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa granic Libii oraz opracowanie szerszej strategii zintegrowanego zarządzania granicami. W lipcu 2013 r. kilka państw członkowskich, w tym Włochy, Wielka Brytania i Bułgaria, zaoferowało pomoc szkoleniową dla libijskiego wojska[49]. Ze względu na sytuację polityczną i bezpieczeństwa w Libii w sierpniu 2014 r. misja została przeniesiona do Tunezji, a prace nad przygotowaniem umowy ramowej ponownie wstrzymano[50]. Libia

[45] *EU Helps to Further Stabilize Libya Through Support for Education, Administration and Civil Society*, IP/11/1555, Brussels, 15 December 2011.

[46] W 2011 r. w dokumentach „Nowe odpowiedzi na zmiany w sąsiedztwie" oraz „Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu" Unia Europejska przyjęła nowy pakiet propozycji dla państw objętych polityką sąsiedztwa, będący odpowiedzią na wydarzenia Arabskiej Wiosny w regionie. Nowa unijna oferta została skategoryzowana w ramach formuły „trzy M": More Market, Mobility, Money: więcej pieniędzy, mobilność oraz większy dostęp do rynku, większy nacisk został położony na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego poprzez uruchomienie nowych programów w tym zakresie. Na lata 2014–2020 został uruchomiony nowy program Europejski Instrument Sąsiedztwa z budżetem 15,4 mld EUR na wsparcie realizacji planów działania oraz projektów tematycznych polityki sąsiedztwa.

[47] *Libya*, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiation, 9.02.2015, http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/libya/index_en.htm [dostęp: 15.02.2015].

[48] F. Arcidiacono, *EU Border Assistance Mission (EUBAM) Libya: Testing EU Actorness*, ReShape Online Papers Series, no. 3, 2013, s. 4, http://www.archiviofscpo.unict.it/europa/JMAP/rpapers.htm [dostęp: 7.02.2014]; *European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)*, Council Decision, 2013/233/CFSP, 22 May 2013.

[49] A.Varvelli, *Europe and the Libyan Crisis: a Failed State in the Backyard?*, Analysis, ISPI, no. 237, March 2014, s. 7.

[50] *EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya*), European Union External Action, January 2015, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-

pozostała wiec jedynym państwem w obszarze Morza Śródziemnego bez formalnych struktur współpracy z Unią Europejską.

Przedstawiciele Unii Europejskiej zaangażowali się w negocjacje pomiędzy skonfliktowanymi stronami mające na celu wspieranie utworzenia rządu jedności narodowej w Libii. Mediacje prowadzone są przez specjalnego wysłannika Sekretarza Generalnego, ambasadora Bernardino León, w ramach misji UNSMIL (Misja Wsparcia ONZ dla Libii) pod egidą ONZ. Rozmowy rozpoczęły się w styczniu 2015 r. w Genewie, następnie spotkanie odbyło się w Libii w lutym, obecnie kontynuowane są w Maroku. Początkowo siły islamskie odmówiły udziału w negocjacjach, postrzegając mediacje ONZ jako jednostronne, popierające Izbę Reprezentantów z Tobruku. Na spotkaniu w lutym udało się jednak zgromadzić przy jednym stole większość znaczących sił w Libii, w tym przedstawicieli lokalnych rad miejskich i plemion, łącznie 45 osób. Zmiana nastawienia sił islamskich do negocjacji związana była częściowo z zapowiedziami m.in. przez Unię Europejską wprowadzenia sankcji gospodarczych wobec Libii, w tym embarga na ropę. Grupy opozycyjne z Misraty są szczególnie podatne na sankcje, gdyż miasto jest jednym z największych centrów gospodarczych w Libii, a lokalni biznesmeni nie chcą utracić dostępu do rynków zagranicznych[51]. Embargo na broń zostało nałożone na Libię już w sierpniu 2014 r., gdy Rada Bezpieczeństwa ONZ jednomyślnie przyjęła rezolucję nr 2174, która miała na celu zastosowanie sankcji wobec grup, które uniemożliwiają i utrudniają osiągnięcie kompromisu w Libii, oraz wobec tych, które zagrażają jej stabilności. Jednak spór pomiędzy członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ co do celów, zakresu sankcji i grup nimi objętych, utrudniał ich wdrożenie. Rosja oraz Francja odmówiły nałożenia sankcji na siły konserwatystów. Francja twierdziła, że sankcje powinny być adresowane wyłącznie do członków Kongresu i ich islamskich sojuszników. W lutym 2015 r. raport ONZ wskazał, że „realizacja embarga nie jest zadowalająca"[52]. Unia Europejska natomiast poparła nałożenie sankcji na obie strony, chcąc być tym samym postrzegana jako neutralny arbiter. Jednak w kontekście obecności ISIL w Libii, koalicja „Dignity", kierowana przez generała Haftara, może stać się najbardziej obiecującym partnerem dla Zachodu, gdyż walczy przeciwko grupom, które są na zachodniej liście organizacji terrorystycznych. Z drugiej strony otwarte poparcie sił konserwatywnych państwa zachodnie może spowodować sil-

bam-libya/index_en.htm [dostęp: 20.03.2015].

[51] R. Aliboni, *What to Do About Libya: Intervention or Mediation?*, Document IAI, March 2015, s. 8.

[52] D. Gartenstein-Ross, N. Barr, G. Willcoxon, N. Basuni, *The Crisis in North Africa…*, s. 63.

niejszą współpracę, integrację i zjednoczenie sił islamskich w Libii, co nie tylko je wzmocni, ale może także przyczynić się do spolaryzowania tamtejszej sceny politycznej. Osłabi również deklarowaną przez ONZ i UE naturalność[53].

W obliczu zwiększonej presji migracyjnej 13 maja 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła nową agendę w sprawie migracji, której przyjęcie zapowiedziano rok wcześniej[54]. Dokument zawiera zestawienie krótko- i długoterminowych działań, które Unia Europejska i państwa członkowskie powinny podjąć, oraz celów, które powinny być osiągnięte w odniesieniu do przeciwdziałania nielegalnej imigracji. Unia Europejska określiła szeroki zestaw zadań, przyjmując, iż kwestie dotyczące migracji mają charakter wieloaspektowy, gdyż wiążą się nie tylko z techniczną kontrolą graniczną, ale powinny być też rozpatrywane i łączone z polityką gospodarczą i rozwojową oraz bezpieczeństwem i stabilizacją regionu. Kolejną sprawą jest proces integracji imigrantów w społeczeństwie europejskim oraz przyjęcie odpowiednich rozwiązań w tej kwestii. W agendzie Unia Europejska wskazała również na zamiar uruchomienia operacji cywilno-wojskowej w ramach WPBiO na wodach Morza Śródziemnego, skierowanej przeciwko grupom przestępczym, trudniącym się nielegalnym przemytem imigrantów, głównie z Libii. Natychmiastowe akcje, które Unia powinna podjąć, dotyczą zwiększenia budżetu i możliwości operacyjnych organizacji Frontex, zapowiedziano np. potrojenie środków na realizację operacji patrolowania Morza Śródziemnego „Tryton" w 2015 i 2016 r. Operacja „Tryton" uruchomiona przez Frontex w listopadzie 2014 r., przy zaangażowaniu większości państw członkowskich, zastąpiła program „Mare Nostrum", bardziej kosztowny i prowadzony samodzielnie przez Włochy, które ponoszą największe koszty związane z nasileniem się imigracji przez Morze Śródziemne. Początkowo operacja „Tryton" patrolowała wody Morza Śródziemnego do 30 kilometrów od brzegu, i tym samym była tańsza o kilka milionów euro od „Mare Nostrum", która prowadziła działania na całym obszarze Morza Śródziemnego. W ramach operacji „Mare Nostrum" w ciągu 12 miesięcy uratowało 150 tys. nielegalnych migrantów, natomiast „Tryton" – od listopada 2014 do kwietnia 2015 r. około 7000 osób[55]. Komisja Europejska w maju 2015 r. podała, iż „Tryton" obecnie patroluje wody Morza Śródziemnego do 138 mil morskich na południe od Sycylii. Komisja Europejska zwiększyła

[53] Zob. R. Aliboni, *op. cit.*, s. 10–15.

[54] *Lepsze zarządzanie migracją pod każdym względem: europejski program w zakresie migracji*, Komisja Europejska, Komunikat Prasowy, 13 maja 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_pl.htm [dostęp: 25.05.2015]

[55] *Migration Crisis…*, s. 1–2.

budżet programów unijnych, których przedmiotem są kwestie związane z imigracją, głównie Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz Funduszu BezpieczeństwaWewnętrznego. Ponadto zaproponowała zastosowanie po raz pierwszy art. 78 ust. 3 TFUE, o treści

> w przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim[56].

W tym celu Unia zamierza zobligować państwa członkowskie do przyjęcia uchodźców znajdujących się w Grecji i we Włoszech oraz uruchomienia programu przesiedleń osób znajdujących się jeszcze w Libii[57]. Liczba uchodźców, którą dane państwo ma przyjąć, uzależniona została od czterech kryteriów: wielkość populacji danego państwa, jego PKB, liczba przyjętych azylantów w ciągu ostatnich 5 lat i poziom bezrobocia. Na program relokacji Unia ma przeznaczyć w ciągu dwóch lat 240 mln, a na program przesiedleń 50 mln EUR[58]. Początkowo kwoty zakładane przez Unię dotyczyły relokacji 40 tys. osób oraz przesiedlenia 20 tys. osób. Negocjacje w tej kwestii toczą się od maja 2015 r. i nie zostały jeszcze zakończone.

W zakresie długofalowych celów Unia Europejska, oprócz pomocy humanitarnej, rozwojowej i technicznej dla państw śródziemnomorskich, zapowiedziała konieczność opracowania planu działania na rzecz walki z przemytem ludzi, który został przyjęty 27 maja 2015 r. Zwrócono uwagę na ściślejszą współpracę wszystkich agencji unijnych zajmujących się kwestiami bezpieczeństwa i migracji w celu skoordynowania działań wymierzonych przeciwko grupom terrorystycznym i sieciom przestępczym, oraz współpracę z zewnętrznymi organizacjami, jak Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji oraz UNHCR. Kluczowe jest również wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi, poprzez delegatury unijne, gdzie mają zostać powołane specjalne zespoły urzędników zajmujących się kwestiami migracji. Komisja wskazała na konieczność

[56] Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowany w Dz. Urz. UE 2012 C 326, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946 [dostęp: 25.05.2015].

[57] Oprócz Grecji i Włoch. Natomiast Wielka Brytania, Irlandia i Dania na podstawie odrębnych przepisów traktatowych mogą same zadecydować o udziale.

[58] *First measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers*, European Commission, 27 May 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5038_en.htm [dostęp: 4.06.2015].

utworzenia specjalnych platform wzmocnionej współpracy i wymiany informacji z instytucjami finansowymi, a także współpracy z dostawcami usług internetowych oraz mediami społecznościami w celu zagwarantowania szybkiego wykrywania i usuwania treści internetowych propagujących działania przemytników[59].

Zapowiedziała utworzenie m.in. punktów kontaktowych w każdym państwie członkowskim, specjalnych grup tematycznych w ramach Eurojust, zespołów Hotspot prowadzonych wspólnie przez Eurojust, Frontex, Europol w celu implementacji procedur dotyczących pobierania odcisków palców od osób ubiegających się o azyl[60]. Utworzony ma zostać ponadto nowy program ochrony i rozwoju dla państw Afryki Północnej i Rogu Afryki[61]. Zapowiedziany został przegląd dostępnych instrumentów w ramach prowadzonej przez Unię polityki azylowej w celu skutecznego wdrożenia wspólnego europejskiego systemu azylowego przy uczestnictwie wszystkich państw członkowskich i wypracowania wspólnych europejskich standardów w ramach obowiązujących przepisów prawnych[62].

Komisja Europejska zwróciła uwagę na konieczność powiązania i skoordynowania polityki migracyjnej z rozwojem gospodarczym państw sąsiedzkich i sytuacją gospodarczą Europy oraz zwiększenia wysiłków na rzecz promocji wspólnej polityki integracyjnej[63]. Zmiany demograficzne w większości państw europejskich doprowadzą w nadchodzących dziesięcioleciach do niedoboru pracowników. W państwach śródziemnomorskich natomiast wiele osób nie może znaleźć żadnej pracy, nie tylko odpowiadającej ich umiejętnościom i kwalifikacjom[64]. Komisja Europejska podkreśliła, iż mobilność pracowników jest obszarem, w którym Unia i państwa sąsiedzkie mogą się uzupełniać. W tym celu zapowiedziała przegląd systemu „niebieskiej karty" oraz oferowanych państwom trzecim programów stypendialnych, jak Horyzont 2020 i Erasmus. Inicjatywa „niebieskiej karty" przygotowana została na podstawie dyrektyw

[59] *Ibidem* [tłum. A. Diawoł-Sitko].

[60] EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 27 May 2015, COM(2015) 285 final, s. 1–10.

[61] *First measures…*

[62] European Agenda on Migration, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 13 May 2015, COM(2015) 240 final, s. 5–6.

[63] *Ibidem*, s. 12–13.

[64] S. de Sousa Ferreira, *Migrations and the Arab Spring: A New Security Nexus?*, "Human Security Perspectives" 2014, vol. 10, issue 1, s. 65–70.

Rady Europejskiej z 2009 r.[65] dla wysoko wykwalifikowanych pracowników pochodzących z państw spoza Unii Europejskiej. Posiadanie takiego dokumentu pociąga za sobą nie tylko zezwolenie na pobyt i pracę, ale przyznanie wielu socjalnych przywilejów. Komisja Europejska wsparła również proces tworzenia instytucjonalnych partnerstw pomiędzy uczelniami z Unii Europejskiej i państw sąsiedzkich w celu dostosowania programów nauczania i certyfikacji dyplomów oraz zapowiedziała łatwiejszy dostęp do legalnej pracy dla studentów zagranicznych po zakończeniu nauki w państwie przyjmującym[66].

W odniesieniu do polityki integracyjnej w ostatnich 15 latach Unia Europejska przyjęła ramy współpracy i wytyczne dla wspólnotowych zadań i standardów na tym polu. Integracja to proces wieloaspektowy, który z jednej strony zmierza do zdefiniowania i zabezpieczenia praw i obowiązków obywateli innych państw przebywających w Unii Europejskiej, z drugiej – rodzi potrzebę debaty na temat roli różnic kulturowych i religijnych. Kluczowymi elementami polityki integracyjnej są: promocja dostępu do rynku pracy (uznawanie kwalifikacji, edukacja i nauka języka), do służby zdrowia i usług społecznych, kształtowanie pozytywnego środowiska społeczno-kulturowego oraz zrównanie praw i obowiązków obywateli oraz imigrantów w poszczególnych państwach europejskich[67].

Równocześnie Unia Europejska rozpoczęła prace nad uaktualnieniem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, przyjmując wytyczne w tym zakresie 28 kwietnia 2015 r. Dokument ma zastąpić strategię na lata 2010–2014. Precyzuje nowe wyzwania w tym obszarze dla Europy oraz wskazuje na działania, które powinny być podjęte w celu minimalizacji zagrożeń dla bezpieczeństwa Europy – silnie skorelowanych z destabilizacją najbliższego sąsiedztwa, zarówno w odniesieniu do wschodniej, jak i południowej flanki. W zakresie zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa Unia Europejska zapowiedziała przegląd strategii z 2003 r. oraz programu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa[68]. Konieczność aktualizacji strategii wiąże się nie tylko z nowymi wyzwaniami dla państw europejskich, ale

[65] *Council Directives on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment*, 25 May 2009, http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/l14573_en.htm [dostęp: 15.09.2013].

[66] Y. Pascouau, *Arab Spring and Migration: Will the New Global Approach to Migration and Mobility Respond to the Challenges?*, [w:] *An Arab Springboard for EU Foreign Policy?*, ed. S. Biscop, R. Balfour, M. Emerson, European Policy Center, January 2012, s. 59.

[67] G. Gilardoni, M. D'Odorico, D. Carrillo, *Evidence on migrants' integration in Europe*, Knowledge for Integration Governance, February 2015, s. 29.

[68] *Europejska agenda bezpieczeństwa: pytania i odpowiedzi*, Komisja Europejska, 27 kwietnia 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4867_pl.htm [dostęp: 25.05.2015].

i zmianami na poziomie instytucjonalnym w Unii w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony[69].

W nowej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Komisja identyfikuje trzy główne zagrożenia i precyzuje zestaw działań, które powinny zostać wdrożone: zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie radykalizacji postaw, walka z przestępczością zorganizowaną, walka z cyberprzestępczością. Komisja Europejska podkreśliła konieczność modernizacji europejskich systemów informacyjnych w celu lepszej i efektywniejszej wymiany informacji pomiędzy unijnymi agencjami, szczególnie w zakresie systemu informacyjnego Schengen (SIS), tak aby był on komplementarny z bazami Interpolu oraz europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych ECRIS. Zapowiedziała rozwój i usprawnienie współpracy pomiędzy agencjami Europol i Eurojust, m.in. poprzez serię nowych szkoleń z zakresu reagowania na sytuacje kryzysowe dotowanych z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz realizowanych przy udziale Europejskiego Kolegium Policyjnego, a także stworzenie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych. Komisja zaproponowała stworzenie europejskiego centrum antyterrorystycznego funkcjonującego jako instrument wymiany informacji pomiędzy instytucjami i służbami zaangażowanymi w walkę z terroryzmem. Instytucja ta wzorowana ma być na Europejskim Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością[70]. Zaproponowano przyśpieszenie prac nad przyjęciem europejskiego systemu PNR – Passenger Name Record. Zakłada on ustanowienie specjalnej bazy danych dotyczących pasażerów (osób podróżujących samolotami do i z Europy) i ma obligować linie lotnicze do przekazywania informacji[71].

Konflikt w Libii i jego implikacje dla bezpieczeństwa Europy wpłynęły na przyspieszenie prac nad aktualizacją polityki migracyjnej i bezpieczeństwa oraz przedstawienie nowych projektów w tym obszarze. Ich implementacja i efektywne wdrożenie nie są jednak przesądzone. Główny problem związany jest z uruchomieniem misji cywilno-wojskowej. Operacja militarna pod nazwą EU Navfor Med, zaproponowana w celu zniszczenia statków przemytników, uzyskała aprobatę Rady UE 18 maja 2015 r.[72]. Dimitris Avramopoulos, Europejski komisarz do spraw migracji,

[69] Zob. S. Koziej, R. Formuszewicz, *O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2014, nr 4, s. 17–30.

[70] The European Agenda on Security, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Strasbourg, 28 April 2015, COM(2015) 185 final, s. 13.

[71] *Ibidem*, s. 7.

[72] *Mediterranean migrant crisis: European Union approves naval mission to combat people smugglers*, ABC News, 18 May 2015, http://www.abc.net.au/news/2015-05-19/eu-

powiedział, że „operacja będzie cywilno-wojskowa, wzorowana na misji prowadzonej w Rogu Afryki w celu zwalczania piractwa somalijskiego"[73]. Sekretarz generalny NATO Jens Stoltenberg stwierdził, iż NATO może udzielić wsparcia logistycznego. Rozpoczęcie działań wymaga jednak zgody ONZ, a w szczególności przekonania Rosji i Chin, aby nie blokowały operacji. Zabiegi w tym zakresie rozpoczęła Federica Mogherini, Wysoka przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, która 11 maja 2015 r. przedstawiła plan na forum RB ONZ oraz podjęła rozmowy ze stałymi członkami Rady w celu uzyskania ich aprobaty[74]. Operacja nie uzyskała jednak akceptacji władz Libii. Ibrahim Dabbashi, libijski ambasador przy ONZ, stwierdził, iż naruszy ona suwerenność Libii. Dodał również, iż dotknięci zostaną lokalni przedsiębiorcy libijscy, gdyż trudno rozróżnić ich statki od tych wykorzystywanych przez przemytników. Rosja i USA, a nawet Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-moon wyrazili podobne zastrzeżenia co do samej idei operacji i jej efektywności[75]. Mimo to została uruchomiona pod koniec czerwca 2015 r. Ponadto niektóre propozycje dotyczące usprawnienia mechanizmów bezpieczeństwa wewnętrznego budzą wiele kontrowersji, gdyż są sprzeczne z ideą swobodnego przemieszczania się oraz mogą ograniczać podstawowe prawa obywateli. Przykładowo projekt unijnego systemu PNR pojawił się już kilka lat wcześniej, został jednak skrytykowany przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych oraz członków Grupy Roboczej Art. 29, organu zrzeszającego rzeczników ochrony prywatności ze wszystkich państw UE, a w 2013 r. został ostatecznie odrzucony w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych[76].

W odniesieniu do wprowadzenia systemu kwotowego dotyczącego przesiedleń imigrantów i dzielenia się odpowiedzialnością za uchodźców, część państw członkowskich nie wyraziła zgody na realizację projektu w zakresie zaproponowanym przez Komisję. Zdecydowanie od-

backs-naval-mission-to-end-migrant-crisis/6479460 [dostęp: 25.05.2015].

[73] *European Response to Migrant Crisis Doesn't Include Search and Rescue Operation*, U.S. News, 24 April 2015, http://www.usnews.com/news/articles/2015/04/24/european-response-to-migrant-crisis-doesnt-include-search-and-rescue-operation [dostęp: 26.05.2015].

[74] *Mogherini asks UN Security Council to back EU migrants plan*, Euronews, 11 May, http://www.euronews.com/2015/05/11/mogherini-asks-un-security-council-to-back-eu-migrants-plan/ [dostęp: 25.05.2015].

[75] *Libya to Europe: Please Don't Come…*; *Mediterranean migrants: Libya rejects EU military plans*, BBC News, 11 May 2015, http://www.bbc.com/news/world-africa-32686579 [dostęp: 26.05.2015].

[76] D. Bigo, E. Brouwer, S. Carrera, E. Guild, E.P. Guittet, J. Jeandesboz, F. Ragazzi, A. Scherrer, *The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda*, CEPS Paper in Liberty and Security, no. 81, February 2015, s. 6–15.

rzucają ten pomysł Wielka Brytania i Francja, państwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz państw bałtyckie. Najgłośniejszy sprzeciw wyraził Viktor Orbán, premier Węgier. José Manuel García-Margallo, minister spraw zagranicznych Hiszpanii, stwierdził, że system kwotowy nie jest tak naprawdę proporcjonalny i w obecnej formie nie uwzględnia trudnej sytuacji gospodarczej Hiszpanii i wysokiego bezrobocia. Dodał, że Hiszpania nie może być traktowana tak samo jak inne państwa Unii, gdyż ponosi znaczne koszty związane z kontrolą migracji z Maroka, Mauretanii i Senegalu[77]. Dla Francji natomiast zaakceptowanie systemu oznaczałoby zwiększenie liczby pozytywie rozpatrywanych wniosków o azyl. W 2014 r. z 626 tys. osób ubiegających się o azyl Francja przyjęła 9,5%. Natomiast unijny program relokacji zakłada prawie 17% udział Francji[78]. Rozpatrując kwestie związane z systemem kwotowym, warto zwrócić uwagę nie tylko na aspekty ekonomiczne sprzeciwu państw członkowskich. W ostatnich latach w Europie obserwuje się wzrost nastrojów protekcjonistycznych i ksenofobicznych, które wzmacnianie są przez problemy gospodarcze Europy[79]. Badania przeprowadzone przez Eurobarometr wskazują, iż ponad 57% Europejczyków negatywnie postrzega uchodźców, a w 2014 r. 55% wniosków o azyl w państwach europejskich zostało odrzuconych. Najwięcej osób przyjmują Niemcy i Szwecja (ponad 2/3 ogólnej liczby), których obywatele, jak pokazało badanie Eurobarometru, mają najbardziej przychylny stosunek do obywateli państw trzecich[80].

Zakończenie

W Libii od 2011 r. formalna władza nie radzi sobie z sytuacją, w siłę rosną konkurencyjne zbrojne ugrupowania, polaryzując i militaryzując scenę polityczną. Podziały społeczne, walki plemienne, zabójstwa polityczne, ataki terrorystyczne stanowią główną cechę transformacji Libii. Libijska polityka wewnętrzna daleka jest od osiągnięcia konsensusu, zdominowana została przez polityczne podziały między islamistami, liberałami i siłami zbrojnymi, które reprezentują konkretne plemienne programy. Konflikt wewnętrzny uniemożliwia prowadzenie działalności

[77] *Mediterranean migrant crisis…*

[78] *An EU quota trading system for refugees would offer a fair method for alleviating Europe's migration crisis*, LSE Comments, http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/05/25/an-eu-quota-trading-system-for-refugees-would-offer-a-fair-method-for-alleviating-europes-migration-crisis/ [dostęp: 26.05.2015].

[79] K. Pędziwiatr, *Od islamu imigrantów do islamu obywateli: muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Kraków 2005, s. 28–35.

[80] *Przyszłość migracji*, EurActive.pl, 18 maja 2015, http://www.euractiv.pl/politykawewnetrzna/artykul/przyszo-migracji-006871 [dostęp: 26.05.2015].

gospodarczej i zabezpieczenie podstawowych usług społecznych dla obywateli[81].

Unia Europejska stara się odpowiedzieć na wyzwania związane z sytuacją wewnętrzną w Libii, wykorzystując cały szereg dostępnych instrumentów polityki zewnętrznej: udzielając bezpośredniej pomocy finansowej dla państwa, powołując misję cywilną wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, włączając Libię w programy współpracy eurośródziemnomorskiej, biorąc udział w międzynarodowych negocjacjach. Do połowy 2015 r. nie udało się rozwiązać konfliktu w Libii, a możliwości wpływania Europy na bieg spraw wewnętrznych państwa są ograniczone.

Kryzys libijski blokuje także integrację regionalną państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, która jest z jednym z głównych celów agendy eurośródziemnomorskiej, oraz podważa zasadność, celowość i efektywność wykorzystywanych przez Unię instrumentów tej współpracy, które nie są dostosowane do potrzeb, wyzwań i problemów państw śródziemnomorskich. Unia od początku Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego zmaga się z zarzutem braku całościowej, jasnej i spójnej strategii wobec państw partnerskich – od 2011 r., pomimo wielu deklaracji, nadal nie została ona przyjęta. W kontekście pogarszającej się sytuacji bezpieczeństwa w regionie śródziemnomorskim i wynikającej z niej presji migracyjnej oraz zagrożenia terrorystycznego, rosnących potrzeb energetycznych Europy i realizowanych na tym obszarze interesów innych aktorów międzynarodowych, określenie jasnych priorytetów i celów współpracy eurośródziemnomorskiej, a także katalogu możliwych do podjęcia działań jest priorytetowym wyzwaniem dla polityki zagranicznej organizacji.

Destabilizacja Libii – jak zostało podkreślone – ma negatywne konsekwencje dla Europy również w wymiarze wewnętrznej polityki unijnej. Kryzys migracyjny, z którym Unia obecnie się mierzy, jest największy od czasów drugiej wojny światowej. Skłonił on państwa europejskie do zmiany dotychczasowych polityk i strategii migracyjnych oraz bezpieczeństwa wewnętrznego. Bezsprzecznie wpłynął również na intensyfikację debaty na temat samej idei integracji, solidarności i wspólnej odpowiedzialności europejskiej.

[81] *Liberals Defeat Islamists in Libyan Elections*, Libya Business, 22 July 2014, http://www.libya-businessnews.com/2014/07/22/liberals-defeat-islamists-in-libyan-elections/ [dostęp: 15.08.2014].

Bibliografia

A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf [dostęp: 12.01.2010].

Aliboni R., *What to Do About Libya: Intervention or Mediation?*, Document IAI, March 2015.

An EU quota trading system for refugees would offer a fair method for alleviating Europe's migration crisis, LSE Comments, http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/05/25/an-eu-quota-trading-system-for-refugees-would-offer-a-fair-method-for-alleviating-europes-migration-crisis/ [dostęp: 26.05.2015].

Annual Risk Analysis 2015, Frontex, 2015, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf [dostęp: 20.05.2015].

Arcidiacono F., *EU Border Assistance Mission (EUBAM) Libya: Testing EU Actorness*, ReShape Online Papers Series, University of Catania, no. 3, 2013, http://www.archiviofscpo.unict.it/europa/JMAP/rpapers.htm [dostęp: 7.02.2014].

Bigo D., Brouwer E., Carrera S., Guild E., Guittet E.P., Jeandesboz J., Ragazzi F., Scherrer A., *The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda*, CEPS Paper in Liberty and Security, no. 81, February 2015.

Blanchard Ch.M., *Libya: Transition and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 18 October, 2012.

Blanchard Ch.M., *Libya: Transition and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 11 June, 2014.

Brahimi A., *Libya's Revolution*, [w:] *North Africa's Arab Spring*, ed. G. Joffé, Rutledge, London 2013, s. 111–120.

Central Mediterranean Sea Initiative, UN High Commission for Refugees, December 2014, http://www.unhcr.org/542c07e39.pdf [dostęp: 18.05.2015].

Cole P., *Borderline Chaos? Stabilizing Libya Periphery,* The Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace, October 2012.

Collombier V., *Fighting the Islamic State in Libya: by political means first*, Expert Analysis, NOREF, March 2015.

Council Directives on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, 25 May 2009, http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/

living_and_working_in_the_internal_market/l14573_en.htm [dostęp: 15.09.2013].

Dzisiów-Szuszczykiewicz A., *Dokąd zmierza Libia bez Muammara Kaddafiego?*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2012, nr 1, s. 121–148.

Elections 2014: Final results for House of Representative elections announced, Libya Herald, 22 July 2014, http://www.libyaherald.com/2014/07/21/elections-2014-final-results-for-house-of-representative-elections-announced/#axzz39PxLwKwW [dostęp: 15.08.2014].

European Union Integrated Border Management Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), Council Decision, 2013/233/CFSP, 22 May 2013.

EU Action Plan against migrant smuggling (2015–2020), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 27 May 2015, COM(2015) 285.

EU Helps to Further Stabilize Libya Through Support for Education, Administration and Civil Society, IP/11/1555, Brussels, 15 December 2011.

EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya), European Union External Action, January 2015, http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/index_en.htm [dostęp: 20.03.2015].

EU-Libya: negotiations on future Framework Agreement start, Brussels, 12 November 2008, http:// europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1687&format=HTML&age=0&language=EN&guiLanguage =en [dostęp: 7.03.2011].

European Agenda on Migration, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 13 May 2015, COM(2015) 240.

European Neighbourhood Instrument, http://www.enpi-info.eu/ENI [dostęp: 7.03.2015].

European Response to Migrant Crisis Doesn't Include Search and Rescue Operation, U.S. News, 24 April 2015, http://www.usnews.com/news/articles/2015/04/24/european-response-to-migrant-crisis-doesnt-include-search-and-rescue-operation [dostęp: 26.05.2015].

Europejska agenda bezpieczeństwa: pytania i odpowiedzi, Komisja Europejska, 27 kwietnia 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4867_pl.htm [dostęp: 25.05.2015].

EU's response to the "Arab Spring": The State-of-Play after Two Years, Brussels, 8 February 2013, A 70/13.

5,000 Foreign Fighters Flock to Libya as ISIS Call for Jihadists, Newsweek, 3 March 2015, http://www.newsweek.com/5000-foreign-fighters-flock-libya-isis-call-jihadists-310948 [dostęp: 20.03.2015].

First measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers, European Commission, 27 May 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5038_en.htm [dostęp: 4.06.2015]

Gartenstein-Ross D., Barr N., *Dignity and Dawn: Libya's Escalating Civil War*, Research Paper, ICCT, February 2015.

Gartenstein-Ross D., Barr N., Willcoxon G., Basuni N., *The Crisis in North Africa Implications for Europe and Options for EU Policymakers*, Clingendael Report, April 2015.

Gilardoni G., D'Odorico M., Carrillo D., *Evidence on migrants' integration in Europe*, Knowledge for Integration Governance, February 2015.

Helmy A., *Egypt's Sisi gains leverage from the fight against the Islamic State*, Commentary of European Council on Foreign Relations, October 2014, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR122_IS_REPORT_Combined_140115%28new%29.pdf [dostęp: 18.03.2015].

IOM Libya, Situation Report, 31 May 2015, http://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Libya-Situation-Report-31May2015.pdf [dostęp: 3.06.2015]

Katzman K., Blanchard Ch.M., Humud C.E., Margesson R., Weed M.C., *The "Islamic State" Crisis and U.S. Policy*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 11 February 2015.

Koenig N., *The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence*?, Working Papers, IAI, no. 11, 19 July 2011.

Kostanyan H., Blockmans S., *Saving Libya from itself: What the EU should do now*, CEPS Commentary, 1 December 2014.

Koziej S., Formuszewicz R., *O potrzebie nowej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2014, nr 4.

Lacher W., *The Malian crisis and the challenge of regional security cooperation*, "Stability. International Journal of Security and Development" 2013, vol. 2, issue 2, s. 1–5, http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=167696 [dostęp 7.02.2014].

Lepsze zarządzanie migracją pod każdym względem: europejski program w zakresie migracji, Komisja Europejska, Komunikat Prasowy, 13 maja 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4956_pl.htm [dostęp: 25.05.2015]

Liberals Defeat Islamists in Libyan Elections, Libya Business, 22 July 2014, http://www.libya-businessnews.com/2014/07/22/liberals-defeat-islamists-in-libyan-elections/ [dostęp: 15.08.2014].

Libya to Europe: Please Don't Come to Our Rescue, Foreign Policy, 14 May 2015, http://foreignpolicy.com/2015/05/14/libya-to-europe-please-dont-come-to-our-rescue/ [dostęp: 18.05.2015].

Libya. Development and Cooperation Aid, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/country-cooperation/libya/libya_en.htm [dostęp: 7.03.2011].

Libya. European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiation, 9.02.2015, http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/libya/index_en.htm [dostęp: 15.02.2015].

Libya: the growth of conflict on narrow interests threatens the fragile state, Position Paper, Al Jazeera Center for Studies, 29 August 2013.

Mediterranean migrant crisis: European Union approves naval mission to combat people smugglers, ABC News, 18 May 2015, http://www.abc.net.au/news/2015-05-19/eu-backs-naval-mission-to-end-migrant-crisis/6479460 [dostęp: 25.05.2015].

Mediterranean migrants: Libya rejects EU military plans, BBC News, 11 May 2015, http://www.bbc.com/news/world-africa-32686579 [dostęp: 26.05.2015].

Migration Crisis in the Mediterranean, Policy Paper, CONCORD, May 2015, https://icvanetwork.org/system/files/versions/CONCORD_Migration%20crisis%20in%20the%20Mediterranean_May%202015.pdf [dostęp: 18.05.2015].

Mogherini asks UN Security Council to back EU migrants plan, Euronews, 11 May, http://www.euronews.com/2015/05/11/mogherini-asks-un-security-council-to-back-eu-migrants-plan/ [dostęp: 25.05.2015].

Morabito G., *La «nouvelle» Libye: le chaos domine toujours depuis la chute du régime de Kadhafi*, MEDEA, 21.08.2013, http://www.medea.be/2013/08/la-nouvelle-libye-le-chaos-domine-toujours-depuis-la-chute-du-regime-de-kadhafi/ [dostęp: 14.01.2014].

Oz H., *European Union – Libya Relations*, EU-GRASP Working Paper, Belgium, 2010.

Pascouau Y., *Arab Spring and Migration: Will the New Global Approach to Migration and Mobility Respond to the Challenges?*, [w:] *An Arab Springboard for EU Foreign Policy?*, ed. S. Biscop, R. Balfour, M. Emerson, Egmont Paper, European Policy Center, January 2012.

Pędziwiatr K., *Od islamu imigrantów do islamu obywateli: muzułmanie w krajach Europy Zachodniej*, Nomos, Kraków 2005.

Pierini M., *Migrants in the Mediterranean: No Quick Fixes*, Carnegie Europe, 19 May 2015, http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=60123 [dostęp: 20.05.2015].

Przyszłość migracji, EurActive.pl, 18 maja 2015, http://www.euractiv.pl/politykawewnetrzna/artykul/przyszo-migracji-006871[dostęp: 26.05.2015].

Real-Time Analysis of African Political Violence, "Conflict Trends", ACLED, no. 35, March 2015.

Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World, Brussels, 11 December 2008, S407/08.

Rivlin P., *The Libyan Crisis and its Regional Implications*, "Middle East Economy", vol. 5, no. 4, 20 April 2015.

de Sousa Ferreira S., *Migrations and the Arab Spring: A New Security Nexus?*, "Human Security Perspectives" 2014, vol. 10, issue 1, s. 62–90.

The European Agenda on Security, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Strasbourg, 28 April 2015, COM(2015) 185.

Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej opublikowane w Dz. Urz. UE 2012 C 326, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946 [dostęp: 25.05.2015].

Varvelli A., *Europe and the Libyan Crisis: a Failed State in the Backyard?*, Analysis, ISPI, no. 237, March 2014.

Zafar Sh.Sh., *EU–Libya Relations*, "Journal of European Studies", University of Karachi, 6 May 2010.

Zając J., *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

Łukasz Gacek
Uniwersytet Jagielloński

Nowe paradygmaty dialogu energetycznego Chin z Rosją: rywalizacja czy współpraca?

Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki bezpieczeństwa energetycznego i paradygmatów współpracy w płaszczyźnie energetycznej pomiędzy Chinami a Rosją, ze szczególnym uwzględnieniem istniejących zależności importowo-eksportowych w sektorze węglowym, naftowym, gazowym i jądrowym. Obydwa państwa odgrywają ważne role na międzynarodowych rynkach energetycznych. Chiny pozostają największym konsumentem energii na świecie, dysponując jednak skromnymi w stosunku do potrzeb zasobami surowców. Rosja z kolei sytuuje się w gronie największych producentów energii. Zasadne w tej sytuacji wydaje się spojrzenie na strukturę wzajemnych powiązań i próba określenia perspektyw w kontekście zdynamizowania współpracy energetycznej.

W pracy przyjęto następujące hipotezy badawcze. Po pierwsze, Rosja i Chiny występują z odmiennych pozycji na rynkach surowcowych (eksporter/importer), co sprzyja tworzeniu wzajemnie uzupełniającego się systemu powiązań energetycznych. Po drugie, inwestycje energetyczne realizowane na obszarze Syberii i rosyjskiego Dalekiego Wschodu prowadzą do zasadniczych zmian zarówno w układzie gospodarczym, jak i geopolitycznym w Azji Wschodniej.

O naturze bezpieczeństwa (energetycznego)

Kluczową sferą aktywności państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa. Samo pojęcie „bezpieczeństwo" najczęściej definiuje się jako brak zagrożenia lub ochronę przed nim[1]. Istotą bezpieczeństwa jest przetrwanie i swoboda w realizowaniu własnych interesów w niebezpiecznym środowisku. Termin ów w ujęciu Stanisława Kozieja określa z jednej strony stan rozpatrywany jako osiągnięte poczucie bezpieczeństwa danego podmiotu, a z drugiej – proces związany z zapewnieniem poczucia bezpieczeństwa podmiotu. Ten drugi aspekt w pełni obrazuje dynamikę wspomnianego zjawiska[2]. Bezpieczeństwo ma charakter wielowymiarowy – zarówno w kontekście określania pojęcia, jak i zakresu jego użycia. Dodatkowo definiowanie tego terminu powinno uwzględniać kontekst, w jakim on występuje[3].

Zmiany w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny doprowadziły do wykształcenia nowych kategorii zagrożeń. W ujęciu Romana Kuźniara można mówić o czterech takich kategoriach, obejmujących: zagrożenia tradycyjne (związane z użyciem siły zbrojnej w relacjach międzypaństwowych), zagrożenia nietradycyjne/asymetryczne (związane z pojawieniem się podmiotów pozapaństwowych w życiu międzynarodowym), zagrożenia związane z rozwojem cywilizacyjnym (zagrożenia dla środowiska, informatyzacja), zagrożenia wynikające z rozszerzania się definicji bezpieczeństwa (nowe kategorie bezpieczeństwa, tj. bezpieczeństwa energetycznego, żywnościowego)[4]. Barry Buzan podkreślał, że zjawisko bezpieczeństwa należy odnosić nie tylko do państw, ale również do zbiorowości społecznych. Jego zdaniem na bezpieczeństwo wpływają przede wszystkim czynniki militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. W kontekście uwarunkowań ekonomicznych istotne jest uzyskanie dostępu do zasobów surowcowych[5]. Uwarunkowania gospodarcze ściśle wiążą się z bezpieczeństwem ekonomicznym państw, wpływając na poziom życia, rozwój gospodarczy i zdolność do zapewnienia innych kategorii bezpieczeństwa. Dlatego energetykę rozpatrywaną w katego-

[1] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2000, s. 135.

[2] S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2011, nr 2 (18), s. 20.

[3] C.L. Smith, D.J. Brooks, *Security Science. The Theory and Practice of Security*, Oxford 2013, s. 6–7.

[4] R. Kuźniar, *Tradycyjne zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] R. Kuźniar [et al.], *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 41.

[5] *Security Studies: An Introduction*, ed. P.D. Williams, London–New York 2008, s. 3–4.

riach bezpieczeństwa narodowego należy postrzegać jako istotny element siły państw[6].

Współcześnie w nauce o bezpieczeństwie – zarówno w jego międzynarodowym, jak i narodowym wymiarze – coraz większą rolę przypisuje się bezpieczeństwu ekonomicznemu. Istotną jego częścią składową pozostaje właśnie bezpieczeństwo energetyczne, ściśle związane z potrzebami egzystencjalnymi państwa. Kluczowe znaczenie przypisuje się zapewnieniu stałego (bez zakłóceń) dostępu do zasobów surowców energetycznych, nabywanych po przystępnej cenie, pochodzących z różnych źródeł i charakteryzujących się odpowiednią jakością. Z punktu widzenia państwa-producenta energii znaczenie zyskuje utrzymanie popytu i możliwie szeroka dywersyfikacja rynków zbytu.

Rozwój współpracy gospodarczej Chin i Rosji na początku XXI w.

Po zakończeniu zimnej wojny stosunki pomiędzy Chinami a Rosją nabrały nowej dynamiki. Rosja, po zakończonych fiaskiem próbach integracji ze światem zachodnim, z końcem lat 90. ubiegłego wieku zmieniła front, deklarując potrzebę obrony własnych interesów narodowych i odzyskania statusu mocarstwa. Nakreślone przez Rosję cele w polityce zagranicznej zakładały odbudowę jej pozycji w dawnej strefie wpływów. Zwrot w kierunku Azji doprowadził do wykształcenia nowych form kooperacji z państwami regionu. Szczególne znaczenie przypisano współpracy z Chinami. Już w 1992 r. w Pekinie obydwa państwa podpisały memorandum w sprawie redukcji sił zbrojnych i broni ofensywnej wzdłuż wspólnej granicy. W kwietniu 1996 r. w Pekinie ustanowione zostało strategiczne partnerstwo pomiędzy Chinami a Rosją. Z kolei 16 lipca 2001 r. w Moskwie podpisano Traktat o dobrosąsiedzkich stosunkach, przyjaźni i współpracy. Dokument ten określał między innymi zasady współpracy w płaszczyźnie energetycznej. Warto odnotować, że miesiąc wcześniej z udziałem Chin, Rosji oraz Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu powołano do życia Szanghajską Organizację Współpracy (Shanghai Cooperation Organisation – SCO). Niezwykle istotne okazały się podejmowane w ramach tej organizacji działania na rzecz budowy stabilności i bezpieczeństwa w regionie. Głównymi rozgrywającymi w ramach SCO pozostają Chiny i Rosja, które wyznaczają zasadnicze kierunki działań. Warto zatem patrzeć na funkcjonowanie tego tworu przez pryzmat wzajemnych relacji tych dwóch państw. Wydaje się, iż właśnie

[6] W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 31, 74.

ta organizacja stanowi właściwą platformę pozwalającą równoważyć ich wpływy. Dostęp do środkowoazjatyckich złóż surowcowych z perspektywy Chin wydaje się najważniejszą przesłanką aktywności w ramach SCO. Chiny podkreślają, że rozszerzanie powiązań gospodarczych i energetycznych z państwami regionu ma pozytywny wpływ na ich politykę rozwojową i ogranicza ryzyko zaburzeń społecznych w strefie przygranicznej. Rosja z kolei – zasobna w surowce – koncentruje się głównie na działaniach związanych z utrzymaniem pozycji politycznej i gospodarczej w tym obszarze[7].

Od dekady stosunki Chin i Rosji przeżywają dynamiczny rozwój. Dobitnie świadczą o tym osiągane wyniki gospodarcze. W 2014 r. wzajemne obroty handlowe wyniosły 95,28 mld USD, notując wzrost o blisko 7% w skali roku. Eksport Chin do Rosji stanowił w tym czasie 53,68 mld USD, podczas gdy import – 41,6 mld USD[8]. Tylko w ciągu dekady obroty handlowe wzrosły sześciokrotnie (tab. 1). Na tym jednak nie koniec – już w 2011 r. prezydenci obu państw Xi Jinping i Dmitrij Miedwiediew zapowiedzieli w Moskwie przekroczenie pułapu 100 mld USD w 2015 r. i 200 mld USD w 2020 r.[9]. Szczególnie duże znaczenie w tym kontekście będzie miała realizacja planu budowy wartej 242 mld USD kolei dużych prędkości o długości 7 tys. km – z Moskwy do Pekinu[10]. To naturalnie otwiera nowe możliwości dla eksporterów w kwestii zwiększania dostaw na chiński rynek.

[7] Szerzej na temat obecności Chin i Rosji w regionie Azji Centralnej zob.: A. Petersen, K. Barysch, *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, London 2011; Ł. Gacek, *Azja Centralna w polityce energetycznej Chin*, Kraków 2013; M.E. Clarke, *Xinjiang and China's Rise in Central Asia – A History*, New York 2011; T.S. Eder, *China–Russia Relations in Central Asia. Energy Policy, Beijing's New Assertiveness and 21st Century Geopolitics*, Wiesbaden 2014; T.N. Marketos, *China's Energy Geopolitics: The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia*, New York 2008; T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Mozaika interesów i geostrategii*, Kraków 2011, s. 195–202.

[8] *Russia–China trade exceeded $95 billion in 2014*, TASS Russia News Agency, 13.01.2015.

[9] *Good neighbors in deed*, „China Daily", 18.06.2011.

[10] M. Arnold, *China, Russia Plan $242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow [dostęp: 10.07.2015].

Tabela 1. Obroty handlowe Chin i Rosji w latach 2003–2013 (wartość w mld USD)

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Saldo obrotów, w tym:	15,75	21,22	29,10	33,38	48,15	56,90	38,75	55,53	79,27	88,21	89,25
eksport Chin do Rosji	6,02	9,10	13,21	15,83	28,46	33,07	17,52	29,61	38,90	44,06	49,59
import Chin z Rosji	9,73	12,12	15,89	17,55	19,69	23,83	21,23	25,92	40,37	44,15	39,66

Źródło: opracowanie własne na podstawie: 中国统计年鉴 (China Statistical Yearbook) z lat 2003–2014, National Bureau of Statistics of China, China Statistics Press, http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/ [dostęp: 10.07.2015].

Wszechstronna współpraca Chin i Rosji wynika z analogicznego postrzegania wielu problemów na arenie międzynarodowej. Obydwa państwa wyrażają sprzeciw wobec unilateralizacji polityki globalnej, negatywnie oceniają możliwą ingerencję państw zachodnich w ich wewnętrzne sprawy, jak również wspólnie podejmują działania na forum wielu organizacji międzynarodowych (m.in. ONZ). Bliska współpraca Chin z Rosją wpisuje się doskonale w tzw. „dyplomację obrzeży" (*zhoubian waijiao*), opierającej się na budowie stabilnych stosunków opartych na uznanych granicach oraz dynamicznej współpracy gospodarczej z sąsiadami[11]. Polityka Chin wobec Rosji przybiera charakter *stricte* praktyczny, nie opiera się na wykorzystywaniu jej słabości, ale stara się koncentrować na obszarze gospodarczym i handlowym[12]. Nie oznacza to jednak, że nie ma żadnych pól konfliktowych. Przykładem jest trudna współpraca w dziedzinie wojskowej. Co prawda Rosja pozostaje kluczowym dostawcą broni do Chin, niemniej ujawniane przypadki łamania praw własności intelektualnej przez Chiny prowadzą do usztywnienia jej stanowiska w kontekście szybkiego transferu zaawansowanej technologii. Kolejnym takim obszarem jest energetyka. Jak już wcześniej wspomniano, Chiny i Rosja występują w odmiennych rolach na międzynarodowych rynkach energetycznych. Ta pierwsza dysponuje skromnymi zasobami w stosunku do potrzeb rozwijającej się gospodarki, z kolei druga pod względem bogactw naturalnych znajduje się w ścisłej czołówce na świecie (tab. 2).

Tabela 2. Rezerwy, produkcja i konsumpcja węgla, ropy naftowej i gazu ziemnego w Chinach i Rosji w 2014 r.

Węgiel	**Rezerwy (ekwiwalent ropy w mln ton)**	**Produkcja (ekwiwalent ropy w mln ton)**	**Konsumpcja (ekwiwalent ropy w mln ton)**
Chiny	114 500 (12,8%)*	1844,6 (46,9%)	1962,4 (50,6%)
Rosja	157 010 (17,6%)	170,9 (4,3%)	85,2 (2,2%)

[11] J.P. Cabestan, *Polityka zagraniczna Chin. Między integracją a dążeniem do mocarstwowości*, tłum. E. Brzozowska, Warszawa 2013, s. 273.

[12] C. Jean, *Geopolityka*, tłum. T. Orłowski, J. Pawłowska, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995, s. 320.

Ropa naftowa	**Rezerwy (w mld ton)**	**Produkcja (w mln ton)**	**Konsumpcja (w mln ton)**
Chiny	2,5 (1,1%)	211,4 (5,0%)	520,3 (12,4%)
Rosja	4,1 (6,1%)	534,1 (12,7%)	148,1 (3,5%)
Gaz ziemny	**Rezerwy (w bln m^3)**	**Produkcja (w mld m^3)**	**Konsumpcja (w mld m^3)**
Chiny	3,5 (1,8%)	134,5 (3,9%)	185,5 (5,4%)
Rosja	32,6 (17,4%)	578,7 (16,7%)	409,2 (19,0%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: BP Statistical Review of World Energy, czerwiec 2015, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf [dostęp: 10.07.2015].
* W nawiasach przedstawiono procentowy udział w światowych rezerwach, produkcji i konsumpcji surowców energetycznych

Popyt na energię w Chinach

Dynamiczny rozwój Chin obserwowany od końca lat 70. XX w. doprowadził do gwałtownego wzrostu popytu na energię. Konsekwencją poprawy warunków bytowych obywateli pozostaje systematycznie rosnąca konsumpcja. W opublikowanym 24 października 2012 r. dokumencie 中国的能源政策 *2012* 白皮书 [Polityka energetyczna Chin 2012] można było przeczytać, że tylko w okresie 1981–2011 konsumpcja energii w Państwie Środka wzrastała średniorocznie o blisko 6%, przy wzroście gospodarczym na poziomie 10%[13]. Gospodarka Chin opiera się dzisiaj w przeważającej mierze na węglu, jednak swoją pozycję w bilansie energetycznym z roku na rok umacniają inne źródła energii, przede wszystkim ropa naftowa i gaz ziemny (tab. 3). Chiny, niegdyś samowystarczalne, obecnie pozostają importerem węgla netto. W ponad 60% zależą również od importu ropy oraz w ponad 25% – od importu gazu (tab. 3).

[13] 中国的能源政策（*2012*）白皮书 (Zhongguo de nengyuan zhengce (2012) baipishu), Xinhua, 24.10.2012.

Tabela 3. Finalne zużycie energii w Chinach z podziałem na źródła w latach 1978–2013

Rok	Konsumpcja energii (w mld ton ekwiwalentu węgla)	Węgiel (w %)	Ropa naftowa (w %)	Gaz ziemny (w %)	Energia wodna, jądrowa, wiatrowa (w %)
1978	0,57144	70,7	22,7	3,2	3,4
1980	0,60257	72,2	20,7	3,1	4,0
1990	0,98703	76,2	16,6	2,1	5,1
2000	1,45531	69,2	22,2	2,2	6,4
2013	3,75000	66,0	18,4	5,8	9,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: 中国统计年鉴 (China Statistical Yearbook) 2014, National Bureau of Statistics of China, China Statistics Press, http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/ [dostęp: 10.07.2015].

Niedobory surowcowe sprawiają, że uwaga Chin koncentruje się na krajach zasobnych w surowce energetyczne. Celem jest stworzenie zdywersyfikowanego systemu dostaw energii. Istotnym problemem pozostaje fakt, iż większość importowanej ropy (około 90%) dociera do Chin z Bliskiego Wschodu i Afryki. W 2014 r. z Bliskiego Wschodu pochodziło 52% importowanej ropy (3,2 mln b/d), z Afryki 22% (1,4 mln b/d), z Rosji i państw postsowieckich 13% (778 tys. b/d), z regionu Azji i Pacyfiku 2% (123 tys. b/d) i z pozostałych państw mniej niż 1% (27,3 tys. b/d). W gronie największych eksporterów ropy do Chin Rosja zajmowała trzecie miejsce (13%), ustępując miejsca tylko Arabii Saudyjskiej (16%) i Angoli (13%)[14]. Z powyższego zestawienia wynika, że większość ropy dociera do Chin drogą morską. Tankowce pokonują odległą trasę wiodącą poprzez Ocean Indyjski, Cieśninę Malakka, Morze Południowochińskie do wschodniego wybrzeża Chin. Chęć częściowego uniezależnienia od morskich szlaków transportowych zmusza Chiny do poszukiwania nowych rynków zaopatrzenia. Droga morska nie jest pozbawiona słabych stron, związanych z rosnącymi kosztami transportu, ubezpieczeń oraz możliwymi zakłóceniami w przesyle.

W tym kontekście Chiny zwracają uwagę na potrzebę wzmocnienia współpracy i wymiany w sektorze energetycznym z resztą świata. Podkreślają, że zamierzają być aktywnym i odpowiedzialnym uczestnikiem międzynarodowej współpracy energetycznej, ustanawiając dwustronne mechanizmy dialogu (ze Stanami Zjednoczonymi, Unią Europejską, Japonią, Rosją, Kazachstanem, Turkmenistanem, Uzbekistanem, Brazylią,

[14] FGE, *China Oil and Gas Monthly Data Tables*, luty 2015, s. 2, [za:] *Analysis Briefs: China*, U.S. Energy Information Administration, 14.05.2015, http://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/China/china.pdf [dostęp: 10.07.2015].

Argentyną, Wenezuelą i wieloma innymi państwami) oraz będąc członkiem bądź uczestnikiem organizacji i mechanizmów wielostronnych (m.in. Szanghajskiej Organizacji Współpracy)[15]. Podejmowana współpraca w płaszczyźnie energetycznej i podpisywane porozumienia z zagranicznymi kontrahentami wpisują się w podjętą przez przewodniczącego ChRL Jiang Zemina z końcem lat 90. strategię wyjścia na świat, która zmierzała do zwiększania obecności Chin w gospodarce globalnej. Jej rozwinięciem była strategia sformułowana przez premiera Zhu Rongji na początku nowego milenium, zakładająca podjęcie szeroko zakrojonych działań inwestycyjnych[16]. W podejmowanej współpracy zwracał uwagę praktycyzm, w większej mierze opierający się na uwarunkowaniach gospodarczych. Aktywność Chin na międzynarodowych rynkach energetycznych od początku pozostawała skorelowana głównie z dynamiką rynkową, a nie motywacjami geostrategicznymi[17].

Z punktu widzenia Chin bezpieczeństwo energetyczne definiowano przede wszystkim jako konieczność dostosowania się do nowych zależności wynikających z reguł rządzących światowymi rynkami. Głównym celem pozostaje budowa zrównoważonej gospodarki i dobrze prosperującego społeczeństwa. Działania koncentrują się na uzyskaniu dostępu do zagranicznych złóż energii, nabywaniu udziałów w zagranicznych zasobach surowcowych po korzystnej cenie i ochronie tras przesyłu surowców. W kontekście dywersyfikacji źródeł importu surowców istotną rolę przypisuje się Rosji oraz państwom Azji Centralnej[18].

Rynki azjatyckie w polityce energetycznej Rosji

Rosja wydaje się wychodzić naprzeciw chińskim potrzebom. Na płaszczyźnie gospodarczej Chiny jawią się głównie jako niezwykle pożądany rynek zbytu surowców, alternatywny wobec Europy. Jednak w kategoriach geopolitycznych postrzegane są jako konkurent. Postrzeganie przez Rosjan Chin jako zagrożenia nie jest oficjalnie artykułowane, niemniej pozostaje ono nadal obecne w kręgach akademickich i politycznych. W oczach opinii publicznej taka percepcja nie jest dominująca[19].

[15] 中国的能源政策（*2012*）白皮书 (Zhongguo de nengyuan zhengce (2012) baipishu), Xinhua, 24.10.2012.

[16] Ł. Gacek, *Azja Centralna w polityce energetycznej Chin*, s. 42–43.

[17] Zha Daojiong, *Observing China's Energy Policies: How Strategic Are They?*, [w:] *China International Strategy Review 2013*, Beijing 2013, s. 173.

[18] Ł. Gacek, *Azja Centralna w polityce energetycznej Chin*, s. 32.

[19] Ye Zicheng, *Inside China's Grand Strategy. The Perspective from the People's Republic*, Kentucky 2011, s. 136.

To w zasadzie tłumaczy, dlaczego przez niemal dwie dekady Rosja nie podejmowała konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych w rozbudowę infrastruktury przesyłowej na wschodzie kraju. Skutecznie odwlekanie decyzji o budowie rurociągów do Państwa Środka zaowocowało tym, że władze w Pekinie zaczęły poszukiwać alternatywnych rozwiązań w bliskim sąsiedztwie Rosji. Stworzone z udziałem państw Azji Centralnej sieci przesyłowe do Chin spowodowały, że Rosja utraciła szereg dotychczasowych atutów. Wyzwaniem dla władz w Moskwie będzie w tej sytuacji opracowanie skutecznego mechanizmu współdziałania na terenach postsowieckich. Obok autorskich pomysłów związanych z otwarciem na rynki Azji Wschodniej, równie ważny będzie akces do projektowanych lub już realizowanych przedsięwzięć energetycznych w obszarze eurazjatyckim.

Gospodarka Rosji opiera się przede wszystkim na dochodach ze sprzedaży odbiorcom zagranicznym surowców, głównie ropy i gazu. Tym samym pozostaje ona szczególnie zależna od koniunktury na międzynarodowych rynkach energii i importu zaawansowanej technologii. Rozwój sektora energetycznego wpływa w ogromnym stopniu na funkcjonowanie innych sektorów gospodarki. Tak daleko idące uzależnienie od surowców nie sprzyja podejmowaniu ambitnych reform gospodarczych i działaniom na rzecz poprawy efektywności energetycznej[20]. Wydaje się, że otwarcie na rynki azjatyckie stwarza szansę na podjęcie działań modernizacyjnych w sektorze energetycznym.

Od początku nowego milenium w polityce energetycznej Federacji Rosyjskiej na znaczeniu wyraźnie zaczął zyskiwać region Azji Wschodniej. Znaczenie i potencjał nowych rynków zostało uwypuklone w dokumencie *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года* [Strategia energetyczna Rosji do 2030 r.], gdzie można było przeczytać, ze udział rynków europejskich w ogólnej wielkości rosyjskiego eksportu energii będzie się zmniejszał w następstwie dywersyfikacji na rynki wschodnie (głównie Chiny, Japonia, Korea i region Azji i Pacyfiku). Podkreślono, że udział rynku wschodniego w eksporcie ropy i produktów ropopochodnych zwiększy się z obecnych 6 do 22–25%. Jednocześnie zainicjowany zostanie eksport gazu, który – jak się planuje – osiągnie poziom 19–20%. Wskazano na znaczenie rozwoju gospodarczego Syberii i rosyjskiego Dalekiego Wschodu. W pierwszej kolejności nacisk zosta-

[20] Szerzej zob.: B. Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, red. E. Cziomer, Kraków 2008, s. 91–92; J. Fiedorow, *Rosyjskie supermocarstwo: mity i rzeczywistość*, [w:] *Imperium Putina*, red. W. Konończuk, Warszawa 2007, s. 125; K.M. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Warszawa 2012, s. 174–181.

nie położony na stworzenie rozwiniętej sieci rurociągowej pozwalającej na zwiększenie dostaw surowców do państw regionu Azji i Pacyfiku oraz wdrożenie projektów w sferze produkcji i transportu skroplonego gazu, co pozostaje szczególnie ważne w obliczu dywersyfikacji rynków zbytu[21].

Chiny stanowią kluczowy kierunek strategii energetycznej Rosji. Szczególnie duży potencjał współpracy dostrzegalny jest w sektorze węglowym, naftowym, gazowym i jądrowym.

Współpraca w sektorze węglowym

Rosja dysponuje drugimi co do wielkości złożami węgla na świecie, ustępując jedynie Stanom Zjednoczonym. Chińskie złoża są trzecie w tym samym zestawieniu. Pomimo tego Chiny zdecydowanie dominują, jeśli chodzi o wielkość produkcji i konsumpcji. Wydobycie nie równoważy konsumpcji, gdyż od 2009 r. Chiny pozostają importerem węgla netto. Taka sytuacja nastąpiła po raz pierwszy od lat 50. ubiegłego stulecia. W 2003 r. eksport zaczął wyraźnie spadać, podczas gdy od 2001 r. gwałtownie zaczął wzrastać import węgla[22]. Ważną rolę w zabezpieczeniu dostaw odgrywają państwa sąsiedzkie, szczególnie Rosja.

Porozumienie z Rosją z końca sierpnia 2010 r. zakładało zwiększenie dostaw węgla do Chin do poziomu co najmniej 15 mln ton rocznie (przy 11,8 mln ton w 2009 r.) w perspektywie pięciu lat, oraz do co najmniej 20 mln ton w ciągu kolejnych dwudziestu lat. Przewidywało również udzielenie przez chiński bank kredytu w wysokości 6 mld USD z przeznaczeniem na modernizację sektora górniczego, zagospodarowanie zasobów oraz budowę sieci transportowych w Rosji[23]. Import węgla z Rosji może wzrosnąć do 25 mln ton w ciągu 25–30 lat, z czego 10 mln ton będzie transportowane przez graniczne Manzhouli w Mongolii Wewnętrznej[24]. Rosyjskie złoża na Syberii charakteryzują się wysoką kalorycznością surowca, wymagają jednak podjęcia szeregu działań inwestycyjnych. W tym kontekście na uwagę zasługuje podpisane w marcu 2012 r. kolej-

[21] *Энергетическая стратегия России на период до 2030 года*, Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, Министерство энергетики Российской Федерации.

[22] Kang Wu, *Energy Economy in China. Policy Imperatives, Market Dynamics, and Regional Developments*, Singapore 2013, s. 3.

[23] Winnie Zhu, *China to Import More Russian Coal, Lend $6 Billion*, Bloomberg, 7.09.2010, http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-09-07/china-will-take-more-russian-coal-imports-in-next-25-years-arrange-loan [dostęp: 10.07.2015].

[24] *China to expand Russian coal imports in next few years*, China Coal Resource, 28.09.2011, http://en.sxcoal.com/NewsDetail.aspx?cateID=165&id=63214&keyword=Russian%20coal [dostęp: 10.07.2015].

ne porozumienie o współpracy z udziałem koncernu węglowego Shenhua Group, banku China Development Bank oraz rosyjskiego koncernu En+ Group w sprawie rozwoju zasobów węglowych w Zachodniej Syberii i na rosyjskim Dalekim Wschodzie. Na mocy uzgodnień utworzono fundusz w wysokości 2 mld USD na pokrycie kosztów inwestycyjnych związanych z zagospodarowaniem złóż, działaniami eksploracyjnymi i wydobywczymi oraz stworzeniem podstawowej infrastruktury transportowej obejmującej koleje, drogi i mosty[25]. Dwa lata później, w czerwcu 2014 r., rosyjski Rostec oraz chiński Shenhua uzgodniły warunki utworzenia spółki *joint venture*, której działalność ma być skoncentrowana na rozwoju złóż węglowych w obwodzie amurskim i wybudowaniu terminala węglowego w Kraju Nadmorskim w Dalekowschodnim Okręgu Federalnym. Inwestycja pochłonie 5 mld USD. Potencjał złóż węgla w regionie nad Amurem szacuje się na 1,6 mld ton. Rostec przewiduje, że wydobycie może ruszyć w 2019 r. i osiągnąć poziom 30 mln ton rocznie. To pozwoli dostarczać surowiec nie tylko na lokalne, ale również azjatyckie rynki[26].

Podjęcie kooperacji z Chinami wpisuje się w długoterminowy plan rozwoju sektora górniczego w Rosji. Już w grudniu 2012 r. prezydent Władimir Putin ogłosił, że Rosja przeznaczy blisko 8,2 mld USD na rozwój sektora do 2030 r., co pozwoli zwiększyć produkcję do 430 mln ton rocznie. Zaznaczył przy tej okazji, że Rosja powinna odpowiedzieć na wzrost zapotrzebowania na węgiel w Azji, zwiększając eksport w tym właśnie kierunku[27].

Rosnące zapotrzebowanie na węgiel energetyczny i koksowy na rynkach azjatyckich stwarza dla Rosji obiecujące perspektywy, zarówno pod kątem dywersyfikacji kierunków eksportowych, jak i możliwości modernizacji sektora wydobywczego. Wzmocnienie zależności gospodarczych z Chinami powinno następować równolegle z rozwojem sieci transportowej łączącej obydwa państwa.

Współpraca w sektorze naftowym

Po rozpadzie Związku Radzieckiego eksport ropy do Chin pozostawał na niskim poziomie. Niewielkie ilości surowca dostarczane były koleją

[25] *Shenhua, Russian En+ ink coal cooperation deal*, China Coal Resource, 25.03.2013, http://en.sxcoal.com/NewsDetail.aspx?cateID=165&id=87256&keyword=Russian [dostęp: 10.07.2015].

[26] *Rostec and Shenhua Group will develop Siberia and the Far East*, Rostec, 19.06.2014, http://rostec.ru/en/news/4513703 [dostęp: 10.07.2015].

[27] G. Bryanski, *Putin pledges billions for Russia coal sector boost*, Reuters, 22.01.2012.

przez rosyjski koncern Jukos. Pierwsze propozycje rosyjskich koncernów dotyczące budowy ropociągu pojawiły się bardzo wcześnie, bo już w 1994 r. Dwa lata później w czasie wizyty prezydenta Borysa Jelcyna w Pekinie kontynuowano rozmowy w tej kwestii, jednak bez wyraźnego przełomu. Dopiero we wrześniu 2001 r. podpisano porozumienie przewidujące budowę połączenia naftowego z Angarska do chińskiego Daqingu. Plan zakładał realizację tej inwestycji do 2005 r. z udziałem Jukosu oraz China National Petroleum Corporation (CNPC). Rok później Jukos przedstawił alternatywny projekt budowy połączenia z Angarska do portu Nachodka niedaleko Władywostoku. Uzupełnieniem tego pomysłu była deklaracja o budowie odgałęzienia do Daqingu. Ostatecznie w 2004 r. władze w Moskwie, już bez udziału Jukosu, ogłosiły, że Tajszet w okolicach Irkucka będzie miejscem rozpoczęcia inwestycji. Budowa ropociągu Wschodnia Syberia – Ocean Spokojny (Eastern Siberia Pacific Ocean – ESPO) o łącznej długości 4188 km została zainicjowana w kwietniu 2006 r. i została zrealizowana w dwóch fazach. Do grudnia 2009 r. wybudowano połączenie z Tajszet do Skoworodino nad granicą z Chinami oraz odgałęzienia ze Skoworodino do Daqing. W końcu 2012 r. uruchomiono drugi odcinek do terminalu naftowego w porcie Koźmino koło Nachodki. Docelowo przepustowość rurociągu na pierwszym odcinku ma osiągnąć poziom 80 mln ton rocznie (30 mln do Daqing), a na drugim – 50 mln ton. Z Koźmino ropa morzem jest transportowana do Stanów Zjednoczonych, Japonii, Chin i w mniejszych ilościach do Singapuru, Malezji i Korei Południowej[28]. W kontekście finansowania tego projektu warto wspomnieć o wymiernym zaangażowaniu Chin. W lutym 2011 r. rosyjskie koncerny Rosnieft i Transnieft uzyskały bowiem od China Development Bank kredyty w wysokości 25 mld USD w ramach przedpłaty za ropę, która miała trafić do Chin w ciągu dwudziestu lat. W marcu 2013 r. Rosnieft uzyskał kolejną pożyczkę 2 mld USD od wspomnianego banku, zobowiązując się do gwarantowanych dostaw surowca przez dwadzieścia pięć lat. Rosja może tym samym dostarczać surowiec zarówno przez rurociąg ESPO, jak i przez port Koźmino oraz Kazachstan. Ważną częścią tych uzgodnień było zagwarantowanie przedsiębiorstwu CNPC dostępu do rosyjskich arktycznych złóż surowcowych[29].

Finalizacja tego projektu sprawia, że obecnie istnieje aż sześć różnych możliwości dostarczania ropy do Chin: koleją, ciężarówkami, rurociągiem ESPO, rurociągiem Kazachstan–Chiny, przez Sachalin oraz przez port Koźmino, skąd surowiec trafia na międzynarodowe rynki i może być

[28] Szerzej zob.: Ł. Gacek, *Bezpieczeństwo energetyczne Chin. Aktywność państwowych przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, Kraków 2012, s. 142–146.

[29] Szerzej zob.: idem, *Azja Centralna w polityce energetycznej Chin*, s. 74–76.

zakupywany przez państwowe przedsiębiorstwa naftowe z Chin[30]. Projekt ESPO stanowi najdroższą jak do tej pory zrealizowaną inwestycję w historii rosyjskiej energetyki. Ma fundamentalne znaczenie dla Rosji w kontekście dywersyfikacji kierunków eksportu surowców, do tej pory skoncentrowanego niemal wyłącznie na rynkach Europy. Ukończenie budowy drugiego odcinka ESPO wyraźnie obniża koszty przesyłu ropy do Koźmino w porównaniu z transportem kolejowym. Jednocześnie projekt zyskuje w kategoriach geopolitycznych, znacząco wzmacniając obecność Rosji na rynkach energetycznych Azji Wschodniej. Również z perspektywy odbiorców azjatyckich zarysowują się wymierne korzyści. W tym przypadku ważny pozostaje aspekt częściowego równoważenia zależności od dostawców ropy z Bliskiego Wschodu i Afryki. Niewielka odległość wpływa na bezpieczeństwo dostaw i koszty transportu.

Wnikliwa analiza następstw realizacji projektu ESPO potwierdza stosunkowo niski poziom zaufania Rosji wobec Chin. Świadczy o tym fakt, że Rosja nie skoncentrowała swojej aktywności tylko na rynku chińskim, lecz podjęła decyzję o budowie odgałęzienia od transsyberyjskiego rurociągu prowadzącego na wybrzeże Pacyfiku. Ostatecznie można dostrzec, że takie rozwiązanie nie do końca satysfakcjonuje zarówno Chiny, jak i Japonię, które niezależnie od siebie zamierzały stać się priorytetowym kierunkiem dla eksportu rosyjskiej ropy[31] .

Współpraca w sektorze gazowym

Dużą rolę w kontekście rozszerzenia powiązań energetycznych odgrywa budowa połączenia gazowego z Rosji do Chin. Temat ten, podobnie jak w przypadku dyskusji wokół ropociągu, ma długą historię, sięgającą 1994 r., kiedy obydwa państwa podpisały memorandum w sprawie budowy gazociągu. Sprawa jednak na swój finał musiała poczekać. W 1999 r. Gazprom podpisał nawet ze swoim chińskim odpowiednikiem, koncernem CNPC, list intencyjny w sprawie uruchomienia dostaw gazu do Państwa Środka, jednakże przełom wówczas nie nastąpił. W 2006 r. Chiny i Rosja podpisały kolejne wstępne porozumienie gazowe, a dwa lata później – stworzyły specjalny system gazowych negocjacji na poziomie wicepremierów. Dalsze porozumienia z 2009 r. nie przyniosły postępu w negocjacjach, które toczyły w ciągu następnych kilku lat. Dopiero w czasie wizyty przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga w Moskwie w marcu 2013 r.

[30] Øystein Tunsjø, *Security and Profit in China's Energy Policy: Hedging Against Risk*, New York 2013, s. 164.

[31] Deng Yong, *China's Struggle for Status. The Realignment of International Relations*, New York 2008, s. 160.

nastąpił przełom. Koncerny CNPC i Gazprom ustaliły warunki budowy gazociągu Siła Syberii (Power of Siberia) na trasie wschodniej, który od 2018 r. ma transportować 38 mld m³ gazu do Chin. W dłuższej perspektywie czasowej dostawy będą mogły zostać zwiększone do poziomu 60 mld m³. Rurociąg o długości blisko 4 tys. km połączy wschodniosyberyjskie pola gazowe z Władywostokiem, gdzie powstanie terminal gazowy LNG umożliwiający dalszy transport surowca do państw regionu. Odgałęzienie do Chin powstanie w rejonie Błagowieszczeńska[32]. Na bazie tych ustaleń dopiero 21 maja 2014 r. w obecności przywódców Chin i Rosji koncerny CNPC i Gazprom podpisały w Szanghaju kontrakt na uruchomienie dostaw gazu na okres trzydziestu lat, począwszy od 2018 r. Znamienny był fakt, że porozumienie podpisano dopiero drugiego dnia wizyty Władimira Putina w Chinach, co dobitnie świadczyło o stosunkowo słabej pozycji Rosji w tych negocjacjach.

Zwrot Rosji w kierunku Chin i taktyczne wzmocnienie współpracy z nimi na płaszczyźnie gospodarczej i wojskowej nie pozostaje bez związku z działaniami Stanów Zjednoczonych w regionie Azji Wschodniej, jest także wyrazem sprzeciwu wobec rozwiązywania spraw na arenie międzynarodowej w oparciu o zachodnie wzorce[33]. W kontekście tego porozumienia uwagę zwracają działania Rosji zmierzające do zmian w konfiguracji na rynkach energetycznych. Warto tu bowiem wspomnieć, że w listopadzie 2014 r. Gazprom podpisał kolejną wstępną umowę z CNPC w sprawie uruchomienia dostaw gazu trasą zachodnią do Chin rurociągiem Ałtaj–Xinjiang. Tą trasą do Chin może popłynąć 30 mld m³ gazu rocznie[34]. Nie jest to nowy pomysł – już w 2006 r. sygnalizowano, że Rosja mogłaby wybudować dwa rurociągi do Chin, którymi dostarczałaby łącznie 68 mld m³ gazu rocznie. Nitka w części zachodniej biegłaby z Zachodniej Syberii do Ałtaju i tam łączyłaby się z chińską magistralą Zachód–Wschód, którą surowiec trafiłby następnie na wschodnie wybrzeże[35]. Budowa połączenia tylko na trasie wschodniej wprowadza niewiele zmian dla Gazpromu, gdyż w dalszym ciągu to rynek europej-

[32] Ł. Gacek, *Azja Centralna w polityce energetycznej Chin*, s. 77.

[33] R. Weitz, *The Russia–China Gas Deal: Implications and Ramifications*, World Affairs, wrzesień/październik 2014, http://www.worldaffairsjournal.org/article/russia-china-gas-deal-implications-and-ramifications [dostęp: 11.12.2015]; R. Piet, *Russia–China energy deal: Geopolitical tectonic shift*, Aljazeera, 17.06.2014, http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/06/russia-china-energy-alliance-ge-201461765254926525.html [dostęp: 10.07.2015].

[34] *Russia and China sign Framework Agreement on gas supplies via western route*, Gazprom, 9.09.2014, http://www.gazprom.com/press/news/2014/november/article205898/ [dostęp: 10.07.2015].

[35] *China, Russia plan gas pipeline in Xinjiang*, „China Daily", 5.07.2006.

ski pozostaje kluczowy, jeśli chodzi o wielkość dostaw. Uwzględnienie jednak w tych rozważaniach dwóch połączeń, na trasie wschodniej i zachodniej, stworzyłoby Rosji możliwość większego oddziaływania na polu energetycznym na Chiny, przy jednoczesnym osłabieniu pozycji Stanów Zjednoczonych jako eksportera skroplonego gazu LNG do Azji. Uruchomienie połączeń gazowych z Rosji mogłoby dodatkowo wpłynąć na konkurencyjność LNG na rynku chińskim oraz doprowadzić w szerszej skali do spadku cen LNG na rynkach światowych, co w konsekwencji znacznie utrudniłoby Amerykanom skuteczne konkurowanie z dostawcami LNG na rynki azjatyckie z Kataru i Australii[36] . Ta optymistyczna dla Rosji wersja wymaga sporych nakładów finansowych, o co w najbliższych latach może być niezwykle trudno. Potwierdzeniem tego jest informacja podana w marcu 2015 r. przez agencję Reuters, która sugerowała, że Rosja może opóźnić budowę gazociągu Siła Syberii do Chin i skoncentrować swoje wysiłki na budowie rurociągu Ałtaj do Chin Zachodnich. Rosja co prawda natychmiast zapowiedziała, że nie zamierza opóźniać realizacji wartego 55 mld USD projektu Siła Syberii, niemniej potencjalna zmiana strategii mogłaby stanowić prostą odpowiedź na zmniejszenie popytu na rosyjski surowiec w Europie (w 2014 r. odnotowano spadek w skali roku o 9%, do poziomu 147 mld m^3). Spadek cen energii na światowych rynkach znacznie utrudnił pozyskanie środków na realizację nowych inwestycji. Rosja może w tej sytuacji wykorzystać potencjał istniejących już złóż, ulokowanych na zachodzie, w szczególności ogromnych pól Bowanienkowo, uruchomionych w 2012 r., skąd przesyłanych jest obecnie 40 mld m^3 gazu rocznie, z opcją zwiększenia produkcji do poziomu aż 140 mld m^3[37]. Przy okazji podpisywania w Pekinie w listopadzie 2014 r. wspomnianego porozumienia w sprawie trasy zachodniej prezes Gazpromu Aleksiej Miller sugerował, że w następstwie uruchomienia dostaw na tym kierunku ilość gazu dostarczana do Chin może przewyższyć eksport surowca do Europy[38]. Chiny wyrażają zainteresowanie obydwoma połączeniami, niemniej z regionalnej struktury zapotrzebowania wyraźnie wynika, że priorytetem będzie dla nich projekt na trasie wschodniej. Budowa gazociągu Siła Syberii wymaga sporych nakładów, co zmusza Rosję do poszukiwania źródeł finansowania przede wszystkim w Chinach. W maju 2014 r. Rosja zapowiedziała przeznaczenie 55 mld USD w rozpoznanie złóż i budo-

[36] G. Luft, *Russia's Big Bear Hug on China*, „The American Interest", 20.11.2014, http://www.the-american-interest.com/2014/11/20/russias-big-bear-hug-on-china/ [dostęp: 11.12.2015].

[37] D. Pinchuk, S. Burmistrova, K. Golubkova, *Russia could postpone gas pipe to China touted by Putin – sources*, Reuters, 18.03.2015.

[38] *Putin, Xi Jinping sign mega gas deal on second gas supply route*, Russia Today, 9.11.2014, http://rt.com/business/203679-china-russia-gas-deal/ [dostęp: 10.07.2015].

wę rurociągu do Chin, z kolei CNPC zobowiązał się do budowy swojego odcinka w Chinach. Putin informował wówczas, że Chiny mogą udzielić Rosji kredytu w wysokości 20 mld USD na realizację przedsięwzięcia[39]. W tym samym czasie minister energetyki Aleksander Nowak sugerował, że Chiny mogą dostarczyć nawet 25 mld USD w ramach przedpłaty za gaz z Rosji[40]. W listopadzie 2014 r. szef Gazpromu Miller oświadczył jednak, że nie jest już rozważana możliwość pobrania tej zaliczki i Gazprom samodzielnie sfinansuje ów projekt[41].

Środki mogą jednak napływać do Rosji w inny sposób: poprzez dopuszczenie chińskich podmiotów gospodarczych do rosyjskich zasobów surowcowych. W lutym 2015 r. wicepremier Rosji Arkady Dworkowicz wystosował do Chińczyków propozycję wejścia w nowe oraz istniejące już projekty związane z eksploracją złóż. Zapowiedział, że rząd Federacji Rosyjskiej gotowy jest rozważyć dopuszczenie chińskich inwestorów do złóż z podziałem udziałów 50/50, z wyłączeniem złóż w szelfie arktycznym, w których Chińczycy mogliby posiadać mniejszościowe pakiety[42]. Warto przy tej okazji wspomnieć, że już w listopadzie 2014 r. Rosnieft i CNPC uzgodniły warunki dotyczące bezprecedensowej sprzedaży chińskiemu koncernowi 10% aktywów w jednych z największych rosyjskich złóż naftowych Wankor we wschodniej Syberii[43].

Realizacja projektów naftowo-gazowych niewątpliwie pozwoliłaby Rosji umocnić pozycję energetycznego lidera na mapie eurazjatyckiej. Rosja stara się zdobyć pozycję głównego dostawcy energii do Chin, chcąc tym samym równoważyć w przyszłości ich przewagę w dziedzinie gospodarczej i wojskowej. W długiej perspektywie czasowej istnieje szansa stworzenia relacji symbiotycznej pomiędzy producentem i konsumentem energii z uwagi na obopólne wymierne korzyści w tej materii. W krótkim okresie czasu wydaje się jednak, że porozumienia energetyczne będą stanowiły część gry zmierzającej do równoważenia nie tylko wzajemnych wpływów, ale i stron trzecich.

Chiny mają szerokie możliwości jeśli chodzi o wybór partnerów, jak również dysponują zasobami finansowymi pozwalającymi na realizację

[39] A. Anishchuk, *As Putin looks east, China and Russia sign $400-billion gas deal*, Reuters, 21.05.2014.

[40] Idem, *Russian energy minister says China could pay advance of up to $25 billion*, Reuters, 21.05.2014.

[41] *Gazprom Not Considering Advance Payment from China for Lower Gas Prices*, RIA Novosti, 9.11.2014, http://sputniknews.com/business/20141109/1014544263.html [dostęp: 10.07.2015].

[42] А. Топалов, *Китай получит российские недра*, Газета.Ru, 28.02.2015, http://www.gazeta.ru/business/2015/02/27/6428765.shtml [dostęp: 10.07.2015].

[43] К. Мельников, *Китаю отольют "Роснефти"*, „Коммерсантъ", 2.09.2014.

trudnych i kosztownych przedsięwzięć. W kontekście pojawiających się trudności w negocjacjach cenowych z Rosją należy zwrócić uwagę, że alternatywę wytworzyła możliwość pozyskiwania surowców rurociągami z Azji Centralnej (m.in. gazociąg Azja Centralna – Chiny oraz ropociąg Kazachstan–Chiny) oraz Birmy (ropociąg oraz gazociąg). Dodatkowo niezwykle dynamicznie rozwija się rynek skroplonego gazu LNG w Azji Wschodniej, co w kontekście wzrostu nowych potęg (Australia) w tym obszarze, może całkowicie zmienić konfigurację zależności w dotychczasowych powiązaniach dostawców i odbiorców. Chiny z nadzieją spoglądają też na perspektywy zagospodarowania największych na świecie złóż łupkowych. Na tym etapie to wciąż brzmienie przyszłości, biorąc pod uwagę brak wystarczającego doświadczenia i wiedzy technologicznej, niemniej w ciągu dekady sytuacja na rodzimym rynku powinna rysować się już znacznie bardziej obiecująco.

Współpraca w sektorze nuklearnym

Rosja angażuje się również w rozwój sektora jądrowego w Chinach. Należy podkreślić, że Rosja przejawia dużą aktywność na polu budowy nowych elektrowni nuklearnych za granicą. Początki współpracy z Chinami sięgają wczesnych lat 90. ubiegłego stulecia. 18 grudnia 1992 r. zostało podpisane porozumienie w sprawie budowy dwóch bloków Tianwan w prowincji Jiangsu. To reaktory typu WWER-1000 W-428 (Водо-водяной энергетический реактор; Reaktor Energetyczny Moderowany i Chłodzony Wodą), będącego odpowiednikiem typu PWR (Pressurized Water Reactor; Reaktor Wodny Ciśnieniowy), gdzie moderatorem i chłodziwem jest lekka woda pod wysokim cieśnieniem. Elektrowniami zarządza Jiangsu Nuclear Power Corporation, w którym udziałowcem jest China National Nuclear Corporation (CNNC).

Wspomniane reaktory typu PWR obecnie dominują w Chinach. Rosja wychodzi naprzeciw chińskim oczekiwaniom i ich planom wzmocnienia potencjału w tym zakresie. Chiny tylko do 2020 r. zamierzają osiągnąć 60 GW mocy z elektrowni jądrowych[44]. Budowa wspomnianych dwóch bloków Tianwan przez Atomstroyexport (będącego częścią Rosatom) pochłonęła około 3,2 mld USD[45]. W październiku 2009 r. rosyjski Rosatom oraz chiński CNNC podpisały protokół w sprawie budowy następnych

[44] Szerzej zob.: Ł. Gacek, *Zielona energia w Chinach. Zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, gospodarka niskoemisyjna*, Kraków 2015, s. 205–213.

[45] *Final acceptance of initial Tianwan units*, World Nuclear News, 6.05.2010, http://www.world-nuclear-news.org/NN-Final_acceptance_of_initial_Tianwan_units-0605104.html [dostęp: 10.07.2015].

dwóch bloków Tianwan o mocach 1000 MW każdy. Trzeba dodać, że Rosjanie pozostają ponadto zainteresowani budową kolejnych czterech planowanych bloków.

W maju 2014 r. China Atomic Energy Authority (CAEA) oraz Rosatom osiągnęły porozumienie w sprawie budowy pływających elektrowni jądrowych (floating nuclear power plant, FNPP) na chińskich wyspach przybrzeżnych. Projekty tego typu miałyby wykorzystywać rosyjską technologię. W czerwcu tego samego roku Rusatom Overseas osiągnął porozumienie z CNNC New Energy w sprawie wspólnych prac nad rozwojem pływających elektrowni jądrowych[46].

Poza tym Rosja pozostaje zainteresowana budową w Chinach reaktorów BN-800 na neutrony prędkie chłodzone sodem (Реактор на быстрых нейтронах – БН-800). W październiku 2009 r. podpisane zostało porozumienie w sprawie dostarczenia technologii BN-800 do Chin. Warto nadmienić, że z udziałem Rosjan podjęto budowę eksperymentalnego reaktora na neutrony prędkie (Chinese Experimental Fast Reactor) o mocy 65 MWt w Chińskim Instytucie Energii Atomowej (China Institute of Atomic Energy) niedaleko Pekinu. Został on uruchomiony w lipcu 2010 r., a w następnym podłączony został do sieci energetycznej[47].

W dotychczasowej współpracy w sektorze jądrowym można dostrzec kilka zasadniczych faz. Pierwsza obejmowała budowę rosyjskich instalacji w Państwie Środka. Wraz z tym następował transfer technologii, wyposażenia i usług niezbędnych w realizacji ambitnych projektów. Druga faza sygnalizowała pewną dywersyfikację w kontekście poszukiwania potencjalnych parterów. Dobrym przykładem w tej materii był amerykański koncern Westinghouse, który uzyskał kontakt na budowę czterech reaktorów AP-1000, pozostawiając w pokonanym polu francuską Arveę oraz rosyjski Atomstroyexport. W trzeciej fazie można się spodziewać zwiększenia obecności chińskich reprezentantów branży jądrowej poza granicami Chin – są one zainteresowane tworzeniem instalacji jądrowych między innymi w Wielkiej Brytanii, Pakistanie, Turcji czy nawet w Rosji. W eksporcie technologii jądrowych Chiny mogą konkurować nie tylko niższą ceną, ale również wysoką jakością, będącą pokłosiem zdobytych w ostatnich latach doświadczeń (w szczególności z Japonii).

[46] *Nuclear Power in China*, World Nuclear Association, lipiec 2015, http://www.world-nuclear.org/info/country-profiles/countries-a-f/china--nuclear-power/ [dostęp: 10.07.2015].

[47] *China signs up Russian fast reactors*, World Nuclear News, 15.10.2009, http://www.world-nuclear-news.org/NN_China_signs_up_Russian_fast_reactors_1510091.html [dostęp: 10.07.2015]; *Chinese fast reactor completes full-power test run*, World Nuclear News, 19.12.2014, http://www.world-nuclear-news.org/NN-Chinese-fast-reactor-completes-full--power-test-run-1912144.html [dostęp: 10.07.2015].

Podsumowanie

Energetyka zarówno w przypadku Chin, jak i Rosji stanowi ważny element ich polityki zagranicznej. Strategie rozwojowe oraz sposób postępowania na światowych rynkach energetycznych określają tamtejsze władze państwowe. Zapotrzebowanie Chin na surowce energetyczne będzie w najbliższych dekadach systematycznie rosło, co w obliczu wyczerpywania się ograniczonych zasobów paliw kopalnych ziemi będzie w naturalny sposób prowadziło do wzrostu poziomu cen nośników energii. Aktywność chińskich koncernów za granicą, realizowana przy wydatnym wsparciu państwa, zmierza do stworzenia zdywersyfikowanego systemu dostaw energii. Kluczowe znaczenie przypisuje się budowie stabilnych relacji z państwami-eksporterami energii, co bezpośrednio wpływa na niezawodność dostaw i wysokość cen. Oddziaływanie Rosji na światowe rynki ma nieco inny charakter. Jej wpływ będzie bowiem w dużej mierze zależny od możliwości utrzymania wysokiego tempa produkcji. Istotne będzie w tym przypadku zagospodarowanie nowych złóż węglowodorów w obszarze wschodniej Syberii i rosyjskiego Dalekiego Wschodu. Podjęcie działań inwestycyjnych na tym odcinku stwarza szansę na poprawę efektywności i modernizację rodzimego sektora energetycznego. Rozbudowa sieci połączeń naftowo-gazowych na wschodzie kraju powinna sprzyjać dalszej dywersyfikacji rynków zbytu.

Budowa partnerstwa energetycznego pomiędzy Chinami a Rosją z ekonomicznego punktu widzenia ma szerokie uzasadnienie. Chłonny rynek chiński jest w stanie zagospodarować olbrzymie ilości energii. Chiny dają jednak wyraźnie do zrozumienia, że ustalanie cen za surowce docierające z Rosji nie powinno być upolitycznione, a raczej dostosowane do zmieniających się reguł rynkowych. Atutem Chin pozostaje przynależność do kilku regionalnych rynków energii, co wydatnie wzmacnia ich pozycję względem Rosji. Ta ostatnia kładzie większy nacisk na kwestie geostrategiczne, dlatego w obliczu zmiennej koniunktury stara się partycypować we wszelkich przedsięwzięciach na polu energetycznym realizowanych w obszarze eurazjatyckim. Budowa sieci naftowo-gazowych z Chinami realizowana jest z uwzględnieniem projektów obejmujących pozostałe rynki regionu Azji i Pacyfiku.

Rozwijanie przez Rosję azjatyckiego wymiaru w polityce energetycznej wynika ze wzrostu znaczenia tego regionu na arenie międzynarodowej. Państwa Azji Wschodniej, w tym Chiny, cierpią wskutek niedoborów surowcowych, co naturalnie zmusza je do poszukiwań nowych rynków zaopatrzenia. Chiny jawią się jako konkurent Rosji w Azji, ale jednocześnie niezwykle pożądany partner handlowy i perspektywiczny rynek zby-

tu. To Azja będzie napędzała w ciągu następnych trzech dekad światowy popyt na energię, co w oczywisty sposób otwiera nowe możliwości dla państw-eksporterów energii. Władze w Moskwie dają wyraźnie do zrozumienia, że zamierzają partycypować w przekształcaniu zależności energetycznych na świecie. Szerokie otwarcie na Azję stwarza Rosji niepowtarzalną szansę zagospodarowania złóż do tej pory nieeksploatowanych oraz częściowego uniezależnienia się od rynków europejskich.

Bibliografia:

Anishchuk A., *As Putin looks east, China and Russia sign $400-billion gas deal*, Reuters, 21.05.2014.

Anishchuk A., *Russian energy minister says China could pay advance of up to $25 billion*, Reuters, 21.05.2014.

Arnold M., *China, Russia Plan $242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to--moscow [dostęp: 10.07.2015].

BP Statistical Review of World Energy, czerwiec 2015, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2015/bp-statistical-review-of-world-energy-2015-full-report.pdf [dostęp: 10.07.2015].

Bryanski G., *Putin pledges billions for Russia coal sector boost*, Reuters, 22.01.2012.

Cabestan J.P., *Polityka zagraniczna Chin. Między integracją a dążeniem do mocarstwowości*, tłum. E. Brzozowska, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2013.

China, Russia plan gas pipeline in Xinjiang, „China Daily", 5.07.2006.

China signs up Russian fast reactors, World Nuclear News, 15.10.2009, http://www.world-nuclear-news.org/NN_China_signs_up_Russian_fast_reactors_1510091.html [dostęp: 10.07.2015].

China Statistical Yearbook (中国统计年鉴) 2003–2014, National Bureau of Statistics of China, China Statistics Press, http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/ [dostęp: 10.07.2015].

China to expand Russian coal imports in next few years, China Coal Resource, 28.09.2011, http://en.sxcoal.com/NewsDetail.aspx?cateID=165&id=63214&keyword=Russian%20coal [dostęp: 10.07.2015].

Chinese fast reactor completes full-power test run, World Nuclear News, 19.12.2014, http://www.world-nuclear-news.org/NN-Chinese-fast-reactor-completes-full-power-test-run-1912144.html [dostęp: 10.07.2015].

Clarke M.E., *Xinjiang and China's Rise in Central Asia – A History*, Routledge, New York 2011.

Smith C.L., Brooks D.J., *Security Science. The Theory and Practice of Security*, Butterworth-Heinemann, Oxford 2013.

Cziomer E., Zyblikiewicz L.W., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2000.

Deng Yong, *China's Struggle for Status. The Realignment of International Relations*, Cambridge University Press, New York 2008.

Eder T.S., *China–Russia Relations in Central Asia. Energy Policy, Beijing's New Assertiveness and 21st Century Geopolitics*, Springer, Wiesbaden 2014.

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, Министерство энергетики Российской Федерации.

FGE, *China Oil and Gas Monthly Data Tables*, luty 2015, [za:] *Analysis Briefs: China*, U.S. Energy Information Administration, 14.05.2015, http://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/China/china.pdf [dostęp: 10.07.2015].

Fiedorow J., *Rosyjskie supermocarstwo: mity i rzeczywistość*, [w:] *Imperium Putina*, red. W. Konończuk, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2007.

Final acceptance of initial Tianwan units, World Nuclear News, 6.05.2010, http://www.world-nuclear-news.org/NN-Final_acceptance_of_initial_Tianwan_units-0605104.html [dostęp: 10.07.2015].

Gacek Ł., *Azja Centralna w polityce energetycznej Chin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2013.

Gacek Ł., *Bezpieczeństwo energetyczne Chin. Aktywność państwowych przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.

Gacek Ł., *Zielona energia w Chinach. Zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, gospodarka niskoemisyjna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015.

Gazprom Not Considering Advance Payment from China for Lower Gas Prices, RIA Novosti, 9.11.2014, http://sputniknews.com/business/20141109/1014544263.html [dostęp: 10.07.2015].

Good neighbors in deed, „China Daily", 18.06.2011.

Jean C., *Geopolityka*, tłum. T. Orłowski, J. Pawłowska, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1995.

Kang Wu, *Energy Economy in China. Policy Imperatives, Market Dynamics, and Regional Developments*, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd., Singapore 2013.

Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2011, nr 2 (18).

Kuźniar R., *Tradycyjne zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] R. Kuźniar [et al.], *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Luft G., *Russia's Big Bear Hug on China*, „The American Interest", 20.11.2014, http://www.the-american-interest.com/2014/11/20/russias-big-bear-hug-on-china/ [dostęp: 11.12.2015].

Marketos T.N., *China's Energy Geopolitics: The Shanghai Cooperation Organization and Central Asia*, Routledge, New York 2008.

Мельников К., *Китаю отольют "Роснефти"*, „Коммерсантъ", 2.09.2014.

Młynarski T., *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Mozaika interesów i geostrategii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.

Molo B., *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, red. E. Cziomer, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008.

Nuclear Power in China, World Nuclear Association, lipiec 2015, http://www.world-nuclear.org/info/country-profiles/countries-a-f/china--nuclear-power/ [dostęp: 10.07.2015].

Petersen A., Katinka B., *Russia, China and the Geopolitics of Energy in Central Asia*, Centre for European Reform, London 2011.

Piet R., *Russia-China energy deal: Geopolitical tectonic shift*, Aljazeera, 17.06.2014, http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/06/russia-china-energy-alliance-ge-201461765254926525.html [dostęp: 10.07.2015].

Pinchuk D., Burmistrova S., Golubkova K., *Russia could postpone gas pipe to China touted by Putin – sources*, Reuters, 18.03.2015.

Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2010.

Pronińska K.M., *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE–Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2012.

Putin, Xi Jinping sign mega gas deal on second gas supply route, Russia Today, 9.11.2014, http://rt.com/business/203679-china-russia-gas-deal/ [dostęp: 10.07.2015].

Rostec and Shenhua Group will develop Siberia and the Far East, Rostec, 19.06.2014, http://rostec.ru/en/news/4513703 [dostęp: 10.07.2015].

Russia–China trade exceeded $95 billion in 2014, TASS Russia News Agency, 13.01.2015.

Russia and China sign Framework Agreement on gas supplies via western route, Gazprom, 9.09.2014, http://www.gazprom.com/press/news/2014/november/article205898/ [dostęp: 10.07.2015].

Security Studies: An Introduction, ed. P.D. Williams, Routledge, London–New York 2008.

Shenhua, Russian En+ ink coal cooperation deal, China Coal Resource, 25.03.2013, http://en.sxcoal.com/NewsDetail.aspx?cateID=165&id=87256&keyword=Russian [dostęp: 10.07.2015].

Топалов А., *Китай получит российские недра*, Газета.Ru, 28.02.2015, http://www.gazeta.ru/business/2015/02/27/6428765.shtml [dostęp: 10.07.2015].

Tunsjø Ø., *Security and Profit in China's Energy Policy: Hedging Against Risk*, Columbia University Press, New York 2013.

Weitz R., *The Russia-China Gas Deal: Implications and Ramifications*, World Affairs, wrzesień/październik 2014, http://www.worldaffairsjournal.org/article/russia-china-gas-deal-implications-and-ramifications [dostęp: 11.12.2015].

Ye Zicheng, *Inside China's Grand Strategy. The Perspective from the People's Republic*, The University Press of Kentucky, Kentucky 2011.

Zha Daojiong, *Observing China's Energy Policies: How Strategic Are They?*, [w:] *China International Strategy Review 2013*, Foreign Language Press, Beijing 2013.

Zhongguo de nengyuan zhengce (2012) baipishu (中国的能源政策（2012）白皮书), Xinhua, 24.11.2012.

Zhu Winnie, *China to Import More Russian Coal, Lend $6 Billion*, Bloomberg, 7.09.2010, http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-09-07/china-will-take-more-russian-coal-imports-in-next-25-years-arrange-loan [dostęp: 10.07.2015].

Małgorzata Czermińska
Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Priorytety rozwoju jednolitego rynku europejskiego bez barier w XXI w.

Wprowadzenie

Podstawę funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej stanowią cztery wolności: swoboda przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Jako piątą wymienia się swobodę przedsiębiorczości. W rzeczywistości swobody te nie działają zgodnie z założeniami, istnieje szereg barier uniemożliwiających ich niezakłócone funkcjonowanie. Likwidacja tych przeszkód jest kluczowa dla przyszłości wspólnego rynku i temu przede wszystkim służą inicjatywy podejmowane w Unii Europejskiej na rzecz jego rozwoju. Ponadto pojawiają się nowe wyzwania: związane z globalizacją, postępem technicznym, szczególnie w branży IT, cyfryzacją, wzrostem znaczenia usług w gospodarce, wzrostem bezrobocia w niektórych krajach, zwłaszcza wśród ludzi młodych, ochroną środowiska i klimatu – należy też przeciwstawiać się nowym zagrożeniom globalnym w postaci np. cyberprzestępstw, terroryzmu. Priorytetowe obszary działania obejmują zwłaszcza zapewnienie pełnej swobody świadczenia usług, a to z kolei wymaga zniesienia barier w działalności transgranicznej, likwidacji krajowych barier administracyjnych i technicznych oraz zwiększenia mobilności pracowników i przedsiębiorstw. Szczególnie znaczenie dla jednolitego rynku wewnętrznego i jego swobód ma gospodarka cyfrowa i usługi *online*, które całkowicie zmieniają jego funkcjonowanie.

Opracowanie przedstawia priorytetowe działania (obecnie i na najbliższą przyszłość) mające na celu eliminację istniejących jeszcze barier utrudniających funkcjonowanie swobód wspólnego rynku Unii Europejskiej, ze wskazaniem ich przyczyn i skutków.

Istota i stopień realizacji swobód wspólnego rynku Unii Europejskiej w kontekście nowych wyzwań

Swoboda przepływu towarów opiera się głownie na zakazie stosowania ceł i ograniczeń ilościowych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym w wywozie i przywozie między państwami członkowskimi. Ustalenia te są ujęte w art. 34–36 TFUE[1]. Jedynie w przypadkach uzasadnionych względami moralności, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej, państwa mogą stosować zakazy lub ograniczenia przywozowe, wywozowe i tranzytowe. Swoboda przepływu dotyczy towarów unijnych i nieunijnych, czyli pochodzących z krajów trzecich i dopuszczonych do obrotu na rynku wewnętrznym (art. 28 TFUE).

Podjęcie prac nad wprowadzeniem swobody przepływu towarów wymagało spełnienia najpierw określonych warunków w handlu wzajemnym, spośród których najważniejsze to:

- zniesienie ceł oraz opłat granicznych i innych opłat o skutku równoważnym między państwami członkowskimi,
- zakaz wprowadzania ograniczeń ilościowych,
- brak dyskryminacji podatkowej, dotyczącej opodatkowania handlu wzajemnego.

Urzeczywistnienie idei pełnej swobody przepływu towarów wymaga zniesienia barier fizycznych, technicznych i fiskalnych w obrocie towarowym. Bariery fizyczne w przepływie towarów związane były z istnieniem kontroli granicznych między państwami członkowskimi, występowaniem różnych dokumentów celnych, transportowych, wymaganych w każdym z nich; bariery fiskalne wiążą się z różnymi systemami i stawkami podatków, a techniczne wynikają z różnic w narodowych normach technicznych, w zasadach wprowadzania produktów na rynek oraz nadzoru nad rynkiem towarów będących przedmiotem obrotu lub użytkowania.

[1] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. C 83 z 30.03.2010.

Jeśli chodzi o bariery fizyczne, to zostały one praktycznie wyeliminowane z chwilą zniesienia wewnętrznych granic celnych i kontroli oraz wprowadzenia Jednolitego Dokumentu Administracyjnego SAD, a także przeniesienia granicznych kontroli sanitarnych i weterynaryjnych w jedno miejsce – kraju pochodzenia lub przeznaczenia.

Eliminacja barier fiskalnych w postaci harmonizacji podatków pośrednich była bardzo istotnym elementem tworzenia wspólnego rynku, podatki są bowiem ważnym składnikiem ceny danego towaru, a w konsekwencji płacą je nabywcy dóbr i usług. Zgodnie z założeniami harmonizacji podatku VAT przyjęto jedynie minimalną wysokość stawki podstawowej, która nie może być niższa niż 15%. Stawki zredukowane (można stosować jedną lub dwie stawki obniżone – na towary i usługi uznawane za szczególnie ważne społecznie) nie mogą być niższe niż 5%. Nie ma stawki 0% jako ogólnej zasady dotyczącej zredukowanej stawki preferencyjnej. Rozpiętości między stawkami podstawowymi w poszczególnych państwach członkowskich są znaczne i wynoszą już od dłuższego czasu 10%. Najniższa podstawowa stawka VAT jest w Luksemburgu – 17%, a najwyższa na Węgrzech – 27%. Stawki, zamiast maleć, na przestrzeni ostatnich dwóch dekad znacznie wzrosły w większości krajów UE (tab. 1). W przypadku obniżonych stawek VAT różnice są jeszcze bardziej widoczne – najniższa stawka VAT wynosi 5%, a najwyższa – aż 18% i obowiązuje na Węgrzech. W Danii nie ma obniżonej stawki VAT, obowiązuje jedynie stawka podstawowa w wysokości 25%.

Tabela 1. Stawki podatku VAT w Unii Europejskiej (stan na 1 stycznia 2015 r.)

Kraj	Stawka super-zredukowana	Stawka obniżona	Stawka podstawowa	Stawka przejściowa
Belgia	-	6/12	21	12
Bułgaria	-	9	20	-
Chorwacja	-	5/13	25	-
Czechy	-	15	21	-
Dania	-	-	25	-
Niemcy	-	7	19	-
Estonia	-	9	20	-
Grecja	-	6,5/13	23	-
Hiszpania	4	10	21	-
Francja	2,1	5,5/10	20	-
Irlandia	4,8	9/13,5	23	13,5
Włochy	-	10	22	-
Cypr	-	5/9	19	-

Łotwa	-	12	21	-
Litwa	-	5/9	21	-
Luksemburg	3	8	17	14
Węgry	-	5/18	27	-
Malta	-	5/7	18	-
Holandia	-	6	21	-
Austria	-	10	20	12
Polska	-	5/8	23	-
Portugalia	-	6/13	23	13
Rumunia	-	5/9	24	-
Słowenia	-	9,5	22	-
Słowacja	-	10	20	-
Finlandia	-	10/14	24	-
Szwecja	-	6/12	25	-
Wielka Brytania	-	5	20	-

Źródło: European Commission, VAT rates applied in the Member States of the European Union, taxud c.1(2015)2276174-EN (20.05.2015).

W obrocie wewnątrzunijnym stosuje się zasadę kraju przeznaczenia, a więc podatek jest odprowadzany przez kupującego według stawek, które obowiązują w jego kraju, natomiast sprzedawca uzyskuje zwolnienie z VAT. Oznacza to, że towary sprowadzane z innych państw Unii Europejskiej nie mogą być opodatkowane wyżej w stosunku do towarów krajowych. Wyjątek stanowią zakupy dokonywane przez osoby fizyczne – obowiązuje zasada kraju pochodzenia, czyli nabywają oni towary w cenie brutto, chyba, że chodzi o zakup nowych samochodów – wówczas kupujący płaci VAT w kraju przeznaczenia.

Kolejny podatek pośredni to akcyza – jest on pobierany od konsumpcji niektórych towarów, często w dużej wysokości. Głównym celem jego stosowania jest kształtowanie pożądanego modelu konsumpcji, ochrona zdrowia i środowiska. Wprowadzenie jednakowych stawek tego podatku, podobnie jak w przypadku VAT, okazało się niemożliwe. Na poziomie unijnym ustalono jedynie jednolite zasady wymiaru podatku akcyzowego oraz wysokość minimalnych stawek dla towarów znajdujących się na tzw. liście wyrobów zharmonizowanych, na której początkowo znalazły się trzy grupy towarów: wyroby alkoholowe, tytoniowe i oleje mineralne. Jeśli chodzi o wyroby alkoholowe, to wysokość podatku akcyzowego zależy od zawartości alkoholu, z wyjątkiem wina, dla którego akcyza została ustalona na poziomie zerowym. Akcyzą jest obłożony zarówno tytoń, jak i wyroby tytoniowe. Dla papierosów minimalna stawka akcyzy wynosi

od 1 stycznia 2014 r. co najmniej 60% średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży papierosów, ale nie mniej niż 90 EUR za 1000 sztuk.

Od 2004 r. obciążono akcyzą wszystkie surowce energetyczne (wcześniej dotyczyła ona jedynie paliw płynnych), podwyższono wówczas również minimalne stawki akcyzy na paliwa płynne[2]. Podatek akcyzowy obowiązuje więc wobec energii elektrycznej i surowców energetycznych używanych jako paliwo do silników bądź do celów grzewczych. Pamiętać należy, że ceny energii są kluczowymi elementami wspólnotowej polityki energetycznej, transportowej i ochrony środowiska, stąd też podatek ten ma istotne znaczenie w tych obszarach. Najwyższa minimalna stawka podatku akcyzowego w UE wynosi 21 EUR/1000 l dla oleju napędowego, zarówno w przemyśle, jak i dla odbiorców indywidualnych. W przypadku ciężkiego oleju napędowego akcyza wynosi 15 EUR/t i jest taka sama zarówno dla klientów indywidualnych, jak i w przemyśle. Akcyza na naftę i LPG wynosi 0 EUR, stawka ta obowiązuje zarówno w przemyśle, jak i dla odbiorców indywidualnych. Stawka podatku akcyzowego w przemyśle na gaz ziemny, a także węgiel i koks wynosi 0,15 EUR/GJ i jest dwa razy niższa niż dla odbiorców indywidualnych. Akcyza na energię elektryczną w przemyśle jest równa 0,5 EUR/MWh, dla osób indywidualnych jest dwukrotnie wyższa[3].

Opodatkowanie produktów energetycznych i – w odpowiednim przypadku – energii elektrycznej jest jednym z instrumentów ułatwiających państwom członkowskim realizację zobowiązań ekologicznych, wynikających z Protokołu z Kioto, dotyczących ograniczeń emisji dwutlenku węgla. Ponadto przed przyjęciem tej dyrektywy brak akcyzy na węgiel czy gaz zwiększał konkurencyjność tych towarów i usług, do których wytworzenia wykorzystywano właśnie te surowce. Zatem, według założeń, wprowadzenie akcyzy na te surowce energetyczne ma wyrównać warunki konkurencji między poszczególnymi rynkami państw członkowskich, ale niewątpliwie przyczyniło się również do wzrostu cen paliw i energii elektrycznej, zwłaszcza w tych państwach, w których wcześniej akcyza na te produkty bądź w ogóle nie występowała, bądź była niższa. Państwa członkowskie mogą przyznawać całkowite lub częściowe zwolnienia lub obniżki poziomu opodatkowania wobec: produktów wykorzystywanych w dziedzinie projektów pilotażowych dla rozwoju technologicznego produktów bardziej przyjaznych dla środowiska lub dla paliw uzyskiwanych

[2] Dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz. Urz. L 283 z 31.10.2003, zwana dalej Dyrektywą Rady 2003/96/WE.

[3] Załącznik nr 1 do Dyrektywy Rady 2003/96/WE.

z zasobów odnawialnych; energii elektrycznej pochodzącej z wykorzystania energii słonecznej, wiatrowej, fal lub geotermicznej, pozyskiwanej w elektrowniach wodnych, z biomasy, wytwarzanej z emisji metanu z opuszczonych kopalni węgla[4].

Największe utrudnienia w przepływie towarów stanowiły jednak bariery techniczne, których usuwanie polega na harmonizacji technicznej na szczeblu unijnym w formie dyrektyw starego i nowego podejścia. Stosowane pierwotnie dyrektywy starego podejścia, tzw. dyrektywy sektorowe, zawierały wspólnie wypracowane szczegółowe wymagania techniczne dotyczące wytwarzania wyrobów. Wypracowywanie takich dyrektyw na szczeblu wspólnotowym było bardzo trudne i czasochłonne, zwłaszcza że ich przyjęcie wymagało jednomyślności Rady. W połowie lat 80. w związku z koniecznością przyspieszenia prac nad wprowadzeniem jednolitego rynku wewnętrznego, Rezolucją Rady z 7 maja 1985 r. wprowadzono nowe podejście do harmonizacji technicznej i normalizacji (New Approach, NA)[5]. Dyrektywy nowego podejścia mają inny charakter, zrezygnowano w nich z czasochłonnego ujednolicania przepisów w zakresie specyfikacji technicznej, a ograniczono się jedynie do ustalenia zasadniczych wymagań dotyczących bezpieczeństwa, zdrowia, ochrony konsumenta i środowiska. Producenci europejscy, aby wyprodukować towar zgodny z wymogami nowego podejścia, bardzo często korzystają z nieobligatoryjnych, zharmonizowanych norm europejskich, wypracowanych przez odpowiednie instytucje. Większość dyrektyw nowego podejścia wymaga od producenta wprowadzenia oznaczenia „CE" (*Communitas Europaea*) dla wyrobów spełniających podstawowe wymagania dyrektyw mających do nich zastosowanie, bez wskazania na przyjętą procedurę tej oceny. Dotąd przyjęto 29 dyrektyw sektorowych nowego podejścia do harmonizacji technicznej i normalizacji, w ponad 20 sektorach przemysłowych. Szacuje się, że handel produktami z sektorów objętych dyrektywami nowego podejścia wynosi rocznie ponad 1,5 bln EUR[6].

Wobec towarów rolno-spożywczych stosowane są w UE dodatkowe wymogi, które producenci muszą spełnić. W ogólnej dyrektywie prawa żywnościowego (zwanej również dyrektywą skonsolidowaną, gdyż po-

[4] Dyrektywa Rady 2003/96/WE, art. 15.

[5] Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to harmonization and standards, Dz. Urz. C 136 z 4.06.1985.

[6] Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, Accompanying document to the Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council setting out the Requirements for Accreditation and Market Surveillance relating to the Marketing of Products and a Decision of the European Parliament and of the Council on a Common Framework for the Marketing of Products, SEC(2007) 174, Brussels, 14.02.2007, s. 1.

łączyła obowiązujące wcześniej dyrektywy ramowe) z 2000 r. zawarto szczegółowe regulacje dotyczące zarówno produkcji, jak i handlu towarami rolno-spożywczymi. Określono w niej również obowiązki w zakresie znakowania produktów spożywczych. Nakazują one umieszczania na etykietach produktów spożywczych następujących informacji[7]:

- nazwa i adres producenta,
- nazwa towaru,
- skład produktu, również zawartość substancji dodatkowych oraz innych dodatków,
- data ważności lub w przypadku szybko psujących się środków spożywczych data przydatności do spożycia,
- wszelkie specjalne warunki przechowywania lub warunki użycia, w przypadku gdy brak tych informacji mógłby spowodować niewłaściwe postępowanie z produktem
- wszelkie inne oznaczenia i informacje, które są wymagane na odstawie odrębnych przepisów.

Wszystkie te informacje musza być podawane w języku kraju, w którym dany towar jest sprzedawany[8].

Szczególnie ważnym systemem zapewniania bezpieczeństwa i jakości w produkcji żywności jest System Analizy Zagrożeń i Krytycznych Punktów Kontroli (Hazard Analysis and Critical Control Point, HACCP). Zapobiega on występowaniu jakichkolwiek zagrożeń w całym łańcuchu żywnościowym – od momentu pozyskania surowca, przez produkcję żywności, aż do przekazania gotowego produktu konsumentowi[9]. Wdrażanie systemu HACCP w zakładach przemysłu spożywczego powinno być poprzedzone wprowadzeniem zasad Dobrej Praktyki Produkcyjnej (Good Manufacturing Practice, GMP) oraz Dobrej Praktyki Higienicznej (Good Hygiene Practice, GHP), które mają na celu stworzenie warunków do wytwarzania żywności bezpiecznej pod względem higienicznym.

Kolejną wolnością w ramach jednolitego rynku wewnętrznego jest swoboda świadczenia usług. Pojęcie usługi zostało zdefiniowane w art. 57 TFUE, zgodnie z którym są to świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem, w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób.

[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/13/WE z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. L 109 z 6.05.2000.

[8] *Ibidem*, art. 3.

[9] J. Zombirt, *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 41.

Swoboda przepływu usług oznacza prawo do ich świadczenia przez podmiot, który ma siedzibę w jednym kraju Unii Europejskiej, na rzecz podmiotów z innych państw członkowskich, bez potrzeby posiadania w tym kraju stałego zakładu, filii czy przedstawicielstwa. Zatem swoboda świadczenia usług odnosi się do usługodawcy nieprowadzącego przedsiębiorstwa w państwie członkowskim, w którym świadczy usługi. Zgodnie z art. 56 TFUE ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz UE są zakazane w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie członkowskim innym niż państwo odbiorcy świadczenia. Świadczenie usług może oznaczać delegowanie pracowników do tymczasowego ich wykonywania na terenie innego państwa członkowskiego. Pracodawca, delegując pracowników do wykonywania danej usługi za granicą, powinien przestrzegać przepisów kraju docelowego. Dotyczy to m.in. maksymalnego i minimalnego wymiaru czasu pracy, minimalnego wynagrodzenia, wymiaru urlopu płatnego (zasada kraju przeznaczenia).

Liberalizacja świadczenia usług w UE przebiega dużo wolniej niż wprowadzanie swobody przepływu towarów, głównie dlatego, że usługi podlegają większej reglamentacji w państwach członkowskich. Dla urzeczywistnia tej swobody kluczowe znaczenie ma dyrektywa usługowa, której pierwszy projekt przedstawiła Komisja Europejska w styczniu 2004 r. Propozycja ówczesnego komisarza ds. rynku wewnętrznego Fritsa Bolkesteina była bardzo liberalna – przede wszystkim proponował on wprowadzenie zasady kraju pochodzenia. Usługodawcy mogliby świadczyć usługi za granicą na podstawie przepisów kraju, w którym prowadzą swoją stałą działalność, a nie tego, w którym świadczą usługi. Mogłoby to oznaczać świadczenie usług po cenach niższych, jeśli w kraju pochodzenia koszty np. siły roboczej są niższe (a tak było w niektórych nowych państwach członkowskich), co przypomina zasadę wzajemnego uznawania w przepływie towarów. Na propozycję Bolkesteina nie chciało się zgodzić wiele rządów UE, prawie wszystkie zachodnioeuropejskie partie lewicowe oraz związki zawodowe, za przyjęciem były nowe państwa członkowskie Unii oraz ugrupowania liberalne. Ostatecznie nowa dyrektywa usługowa została podpisana 12 grudnia 2006 r., nie była jednak tak postępowa jak pierwotna propozycja Komisji[10]. Zamiast zasady kraju pochodzenia wprowadzono znacznie mniej liberalną zasadę swobody świadczenia usług, co umożliwia w rzeczywistości stosowanie przez władze państwa, w którym usługa jest świadczona, stosowanie własnych, narodowych ograniczeń w zakresie świadczenia usług. Zachowano ge-

[10] Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. L 376/36 z 27.12.2006.

neralną ideę dostępu do usług na zasadach obowiązujących w kraju pochodzenia usługodawcy, jednak z większą liczbą wyjątków i większym nadzorem nad prowadzoną działalnością usługową przez kraj, w którym usługa jest świadczona.

Dyrektywa z 2006 r. nie obejmuje wszystkich rodzajów usług (szereg jest wyłączonych), koncentruje się głównie na działalności takiej jak:

- usługi rzemieślnicze i budowlane,
- działalność handlowa (w tym handel hurtowy i detaliczny),
- usługi turystyczne, rozrywkowe,
- usługi dla przedsiębiorstw (marketing, reklama, zarządzanie infrastrukturą, usługi techniczne i inżynieryjne, projektowe itp.), w tym usługi związane z wykonywaniem wolnych zawodów (prawnicy, architekci, księgowi, doradcy podatkowi, agencje komunikacji i marketingowe, agencje pracy itp.),
- usługi hotelarskie, gastronomiczne,
- usługi szkoleniowe i edukacyjne,
- usługi w zakresie wynajmu i dzierżawy, usługi związane z nieruchomościami.

Dyrektywa usługowa obejmuje usługi generujące ponad 45% unijnego PKB[11]. Dyrektywa ta nie obejmuje natomiast m.in.:

- usług finansowych (ubezpieczeniowych i bankowych),
- świadczeń zdrowotnych i usług społecznych,
- usług sieciowych,
- usług taksówkarskich, portowych, pogotowia ratunkowego,
- usług hazardowych,
- usług notarialnych i komorniczych,
- usług związanych z budownictwem socjalnym.

Komisja stosuje politykę zerowej tolerancji w przypadkach niezgodności z zakazem stosowania szeregu dyskryminujących i uciążliwych wymogów określonych w art. 14 dyrektywy usługowej, a dotyczących: miejsca zamieszkania, przynależności państwowej (usługodawcy, personelu, wspólników, członków zarządu), warunku wzajemności z państwem członkowskim, w którym usługodawca prowadzi już przedsiębiorstwo, zakazu prowadzenia przedsiębiorstwa w więcej niż jednym państwie członkowskim, stosowania testu ekonomicznego uzależniającego udzielenie zezwolenia od udowodnienia potrzeby ekonomicznej lub popytu rynkowego, uczestnictwa podmiotów konkurencyjnych

[11] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej, Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012–2015, COM(2012) 261 final, s. 2.

w procedurze udzielania zezwoleń, obowiązku przedstawienia gwarancji finansowej czy wreszcie obowiązku wstępnej rejestracji lub uprzedniego prowadzenia działalności na terytorium danego kraju. W związku z realizacją postanowień tej dyrektywy (przed końcem 2009 r.) państwa członkowskie musiały uprościć procedury administracyjne i ograniczyć formalności związane z prowadzeniem działalności usługowej poprzez stworzenie pojedynczych punktów kontaktowych – PPK (Point of Single Contact, PSC), za pośrednictwem których przedsiębiorstwa mogą uzyskać wszelkie potrzebne informacje, a także dających możliwość dopełnienia formalności i procedur drogą elektroniczną. Państwa członkowskie zostały zobowiązane również do dokonania przeglądu i uproszczenia procedur administracyjnych (m.in. dokumenty, oświadczenia związane z zakładaniem firmy, jej prowadzeniem, zamknięciem; niepowielanie wymogów formalnych, unikanie podwójnej kontroli usługodawców).

Przepisy dyrektywy pozostawiają państwom członkowskim swobodę uznania w takich kwestiach jak: forma prawna usługodawcy, własność udziałów lub akcji, ograniczenia ilościowe dotyczące liczby przedsiębiorstw w danym kraju, ograniczenia terytorialne, minimalne lub maksymalne taryfy. Państwa członkowskie mogą utrzymywać w mocy przepisy ograniczające w tym zakresie, jeśli są one proporcjonalne (odpowiednie i niezbędne dla zapewnienia określonego celu) oraz uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym (art. 15 dyrektywy usługowej). Państwa członkowskie często rezygnowały z otwierania swoich rynków usług i w ramach swobody uznaniowej decydowały się na zachowanie *status quo.* Stąd też Komisja zaleca ponowne przeanalizowanie kwestii objętych swobodą uznaniową, zwłaszcza w odniesieniu do wymogów ograniczających strukturę spółek i własności kapitału. Problemem dla usługodawców świadczących usługi transgraniczne mogą być w szczególności obowiązki ubezpieczeniowe, które zostały wprowadzone w przypadku wielu rodzajów działalności w celu ochrony usługobiorców (np. usługi budowlane czy turystyczne). Niektóre z nich dublują wymogi, które musiały być już spełnione w państwie prowadzenia przedsiębiorstwa, a ponadto stanowią dodatkową trudność ze względu na konieczność znalezienia ubezpieczycieli w państwie, w którym usługa jest świadczona[12].

W UE w związku z wdrażaniem postanowień dyrektywy usługowej zmodernizowano sporo krajowych aktów prawnych i zlikwidowano wiele dyskryminujących, nieuzasadnionych lub nieproporcjonalnych wymogów. Pojedyncze punkty kontaktowe, które stworzono w celu usprawniania wdrożenia dyrektywy, działają w większości krajów i przyczyniają się

[12] *Ibidem*, s. 6.

do zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Wiele procedur administracyjnych nie jest jednak jeszcze dostępnych *online*, a w przypadkach, gdy są one dostępne na poziomie krajowym, zdarza się często, że użytkownicy z zagranicy nie mają do nich dostępu[13].

Mimo wszystkich podjętych do tej pory działań integracja w sektorze usług jest na znacznie niższym poziomie niż na rynku towarów, a o jednolitym rynku usług nadal nie można mówić. Istotnym problemem pozostaje fragmentacja krajowych przepisów dotyczących pracy, zdrowia i bezpieczeństwa, ochrony konsumenta, co w przypadku świadczenia usług transgranicznie oznacza konieczność ponoszenia dodatkowych kosztów przestrzegania tych przepisów. Nadal istnieją bariery wejścia i dostępu do świadczenia określonych usług w postaci wymogów w zakresie kwalifikacji zawodowych lub ograniczeń dotyczących liczby usługodawców na danym rynku. Większość przypadków zróżnicowanego traktowania zdaje się związana z miejscem zamieszkania, a nie z przynależnością państwową jako taką, odmienne traktowanie ma przeważnie miejsce w przypadku transakcji internetowych. Na przykład konsumenci pragnący przez Internet wynająć samochód lub zarezerwować miejsce w hotelu w innym państwie członkowskim mogą zostać przekierowani na strony internetowe wypożyczalni lub hotelu w swoim kraju zamieszkania, gdzie oferowane ceny są znacznie wyższe. Transakcje mogą również nie dochodzić do skutku w momencie realizowania płatności, przy podawaniu danych z karty kredytowej, w szczególności adresu kupującego.

Swoboda przemieszczania się osób i prawo do pobytu w dowolnym państwie członkowskim jest jedną z podstaw i fundamentalnych zasad funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej, obok swobody przepływu towarów, usług i kapitału.

Zakres przedmiotowy swobody, a zatem prawa wynikające z obywatelstwa UE, są następujące[14]:

- prawo do swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich; każdy obywatel UE ma prawo wyjazdu z własnego państwa, a także prawo wjazdu do każdego innego państwa członkowskiego, bez wiz wjazdowych lub równoważnych formalności, powinien on jedynie posiadać ważny dowód tożsamości lub paszport;

[13] *Ibidem*, s. 13.

[14] Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz. Urz. L 158 z 30.04.2004.

- bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w kraju pobytu na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa;
- korzystanie z ochrony dyplomatycznej i konsularnej w państwach członkowskich UE, na takich samych zasadach jak obywatele tych państw;
- wnoszenie petycji do Parlamentu Europejskiego i do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracanie się do instytucji i organów doradczych Unii;
- prawo pobytu na okres nieprzekraczający trzech miesięcy bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, a także możliwość przedłużenia pobytu, która zależy od spełnienia warunków takich jak: posiadanie statusu pracownika, osoby prowadzącej działalność gospodarczą lub członka jego rodziny;
- prawo stałego pobytu przysługujące wszystkim obywatelom UE i członkom ich rodzin, jeśli osoby te przebywały na terenie państwa przyjmującego nieprzerwanie przez pięć lat (pod warunkiem aktywności zawodowej w tym okresie). Pracownicy najemni i osoby samozatrudnione mają w tym zakresie szereg ułatwień, mogą oni otrzymać prawo stałego pobytu w krótszym terminie, np. pod warunkiem przejścia na emeryturę bądź zaprzestania pracy w wyniku trwałej niezdolności do pracy;
- prawo stałego pobytu osób nieaktywnych ekonomicznie, jeśli wykażą posiadanie wystarczających środków finansowych i ubezpieczenia zdrowotnego.

Prawo unijne przewiduje dwie zasadnicze sytuacje, w których państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę migracji osób: ochrona porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego (art. 45 pkt 3 TFUE) oraz zatrudnienie w administracji publicznej (służbie publicznej, art. 45 pkt 4 TFUE).

Swoboda przepływu osób umożliwia wszystkim obywatelom Unii Europejskiej w szczególności przemieszczanie się po całej Unii bez posiadania wiz czy zezwoleń, osiedlanie się, podejmowanie pracy, w tym również prowadzenie działalności gospodarczej. Aby ułatwić podejmowanie pracy czy prowadzenie własnej działalności gospodarczej, wprowadzono zasadę wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych. Zasadnicze elementy i zasady tego skomplikowanego systemu zostały ujęte w dyrektywie 2005/36 z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych[15]. Celem tej dyrektywy było głównie

[15] Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r.

określenie przepisów dotyczących zawodów regulowanych, takich jak: lekarz, pielęgniarka, położna, lekarz weterynarii, farmaceuta i architekt (podejście sektorowe). Podejście sektorowe połączone z harmonizacją przepisów najszybciej przebiegało w sektorze opieki zdrowotnej – wynikało to stąd, że poziom kwalifikacji zawodowych, kursów, itp., nie różni się istotnie w poszczególnych krajach. Podejście sektorowe obejmuje również wzajemne uznawanie kwalifikacji bez harmonizacji w przypadku zawodów, dla których ujednolicenie przepisów było niemożliwe z powodu różnic w regulacjach krajowych. Dotyczy to np. prawników, przewoźników w transporcie drogowym, agentów ubezpieczeniowych i brokerów czy architektów[16]. W dyrektywie tej określono sposób uznawania przez państwo przyjmujące kwalifikacji uzyskanych w kraju pochodzenia, uregulowano uznawanie kwalifikacji przedstawicieli wolnych zawodów w oparciu o ogólny system uznawania oraz wprowadzono rozwiązania szczegółowe dotyczące każdego z zawodów. Dyrektywa dotyczy również kwalifikacji zawodowych w sektorze transportu, ubezpieczeń i biegłych rewidentów. 22 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła Zieloną Księgę dotyczącą unowocześnienia dyrektywy w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych[17] .

W UE istnieje ok. 800 kategorii zawodów regulowanych. Stwierdzono wiele rozbieżności między państwami członkowskimi w zakresie regulacji usług świadczonych w ramach wolnych zawodów, a są one jeszcze potęgowane przez uciążliwe procedury uznawania kwalifikacji. Stąd konieczne są działania na rzecz sprawniejszego wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych, zmniejszania liczby zawodów regulowanych i usuwania nieuzasadnionych barier regulacyjnych[18].

Organy państw członkowskich mają dodatkowe uprawnienia w zakresie podejmowania pewnych działań odnośnie do transgranicznego ruchu osobowego:

w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. L nr 255 z 30.09.2005.

[16] Szerzej na temat uznawania kwalifikacji zawodowych: M. Czermińska, *Graniczny ruch osobowy w Unii Europejskiej a zasada wolności migracyjnej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2013, nr 2 (X), s. 19.

[17] Zielona Księga KOM(2011) 367 Komisji Europejskiej z 22 czerwca 2011 r. w sprawie unowocześnienia dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. C 68 z 6.03.2012.

[18] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, COM(2012) 299 final.

- wykonywanie uprawnień policyjnych zgodnie z prawem krajowym, pod warunkiem że wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną, dotyczy to również obszarów przygranicznych;
- kontrola bezpieczeństwa osób, która jest przeprowadzana w portach oraz na lotniskach, zgodnie z prawem państwa członkowskiego, pod warunkiem że kontrola taka jest przeprowadzana również wobec osób, które podróżują po obszarze danego państwa członkowskiego;
- ustanowienie przepisów dotyczących obowiązku posiadania przy sobie dokumentów;
- nałożenie na obywateli państw trzecich obowiązku zgłaszania swojej obecności na terytorium któregokolwiek państwa członkowskiego.

Wspomnieć należy również o dodatkowej swobodzie wspólnego rynku, a mianowicie o swobodzie przedsiębiorczości. Obejmuje ona podejmowanie i wykonywanie działalności prowadzonej na własny rachunek, zakładanie przedsiębiorstw, w tym spółek. Zakładanie przedsiębiorstw w ramach swobody przedsiębiorczości jest działalnością samodzielną i niezależną, prowadzoną w celach zarobkowych, ponadto ma charakter stały. Podstawę prawną swobody przedsiębiorczości stanowi art. 49 TFUE, zgodnie z którym zakazane jest ograniczanie swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terenie innego. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów, filii przez obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa unijnego. TFUE ustanawia dwa wyjątki od pełnej swobody przedsiębiorczości. Pierwszy z nich ma zastosowanie w przypadku działalności, która w państwie członkowskim związana jest z wykonywaniem, nawet przejściowo, władzy publicznej, a drugi daje możliwość ograniczenia swobody przedsiębiorczości w wyniku powołania się na względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

Wolność przepływu kapitału i płatności oznacza swobodę przenoszenia kapitału do innych państw członkowskich w różnych formach, takich jak: bezpośrednie inwestycje zagraniczne, inwestycje portfelowe, obrót nieruchomościami, depozyty bankowe, prowadzenie rachunków bankowych, zaciąganie lub spłata kredytów czy pożyczek – zatem wolność dokonywania wszelkich operacji, które są konieczne, aby zawrzeć transakcje finansowe zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne. Swoboda przepływu kapitału dla osób fizycznych oznacza dostęp do szerokiego zakresu transakcji finansowych za granicą, jak np. wnoszenie opłat za zakupione

towary przez Internet, otwieranie rachunku bankowego, nabywanie papierów wartościowych emitowanych przez podmioty zagraniczne, zakup nieruchomości. Dla osób prawnych swoboda ta oznacza dostęp do szerszej oferty bankowej na terenie całej Unii oraz szerszy dostęp do rynków kapitałowych i zróżnicowanej bazy inwestorów[19].

Na mocy traktatu z Maastricht z dniem 1 stycznia 1994 r. całkowicie zakazano wszelkich ograniczeń w zakresie przepływu kapitału zarówno między państwami członkowskimi, jak i z państwami trzecimi, zakazano dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, miejsce zamieszkania czy miejsce lokaty kapitału. Obecny art. 63 TFUE zakazuje stosowania jakichkolwiek ograniczeń przepływu kapitału, z dopuszczeniem pewnych ograniczeń w wyjątkowych sytuacjach. Te wyjątki wynikać mogą z prawa krajowego odnośnie do polityki finansowej i nadzoru bankowego, prawa podatkowego czy też wprowadzenia środków szczególnych, ze względu na ochronę ważnych interesów publicznych lub bezpieczeństwa publicznego (przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy, walka z terroryzmem czy ochrona konsumenta).

Kierunki zmian w zakresie eliminacji barier fiskalnych w przepływie towarów i świadczeniu usług – podatek VAT

Z punktu widzenia funkcjonowania jednolitego rynku bez barier szczególne znaczenie ma eliminacja barier fiskalnych związanych z podatkami pośrednimi, zwłaszcza z podatkiem od wartości dodanej. Po blisko czterdziestu latach od jego wprowadzenia, w Zielonej Księdze dotyczącej przyszłości podatku VAT z 2010 r. dokonano krytycznej analizy systemu tego podatku w celu wzmocnienia jego spójności z jednolitym rynkiem, z jednoczesnym ograniczeniem kosztów poboru tego podatku[20]. Obowiązująca dyrektywa VAT z 2006 r. stanowi, że obecny mechanizm opodatkowania obrotu handlowego pomiędzy państwami członkowskimi ma charakter przejściowy i zostanie zastąpiony docelowym rozwiązaniem zakładającym, co do zasady, opodatkowanie towarów i usług w państwie członkowskim pochodzenia[21]. Podejmowane w przeszłości próby realizacji tej zasady w oparciu o fizyczne przepływy towarów czy opodatkowa-

[19] B. Bacia, A. Zawidzka, *Swoboda przepływu kapitału i usługi finansowe w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 9 i n.

[20] Zielona Księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT, SEK(2010) 1455 wersja ostateczna.

[21] Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. L 347 z 11.12.2006.

nie według miejsca, w którym dostawca ma swoją siedzibę, nie powiodły się. Wśród powodów takiego stanu rzeczy można wymienić m.in.:

- konieczność większego ujednolicenia stawek podatku VAT, aby zapobiec sytuacji, w której zróżnicowane stawki tego podatku miałyby wpływ na decyzje dotyczące miejsca zakupu, podejmowane nie tylko przez osoby fizyczne, ale i przedsiębiorstwa;
- system rozliczeń musiałby gwarantować, że wpływy z tytułu podatku VAT trafią do państwa członkowskiego konsumpcji.

Główną cechą opodatkowania w miejscu przeznaczenia jest to, że dochody z podatku VAT przysługują bezpośrednio państwu członkowskiemu konsumpcji, według obowiązujących w nim stawek krajowych i zwolnień, a te – jak wcześniej wykazano – jednak znacznie się różnią. Krajowe i wewnątrzunijne transakcje z punktu widzenia podatku VAT są nadal traktowane w różny sposób, występują również derogacje i odstępstwa przyznane państwom członkowskim, a to oznacza rozbieżności przepisów i bariery w funkcjonowaniu jednolitego rynku europejskiego. W UE stawka podstawowa obejmuje zaledwie około 2/3 całkowitej konsumpcji, natomiast pozostała 1/3 podlega różnym zwolnieniom lub stawkom obniżonym[22].

W czerwcu 2007 r. w ramach debaty poświęconej zwalczaniu oszustw w zakresie podatku VAT Rada zwróciła się do Komisji o ponowne rozważenie systemu podatku VAT opartego na opodatkowaniu w miejscu, w którym towary znajdują się w momencie rozpoczęcia ich wysyłki lub transportu. W celu przezwyciężenia problemu zróżnicowanych stawek podatku VAT Komisja przeanalizowała model przewidujący opodatkowanie wewnątrzunijnych dostaw stawką podatku w wysokości 15%, przy czym państwo członkowskie przeznaczenia albo dokonywałoby poboru dodatkowej kwoty podatku VAT, aby osiągnąć poziom obowiązującej stawki, albo też dokonywałoby zwrotu nadwyżki zapłaconego podatku VAT[23]. Rada nie ustosunkowała się jednak do prośby Komisji o wyrażenie niezbędnego zainteresowania tą kwestią, umożliwiającego podjęcie bardziej dogłębnej analizy takiego systemu. Jednak w nowych dyrektywach[24], w których określono miejsce opodatkowania niektórych trans-

[22] Copenhagen Economics, Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, final report, 21.06.2007.

[23] Zielona Księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT, KOM(2010) 695 wersja ostateczna.

[24] Dyrektywa Rady 2003/92WE z dnia 7 października 2003 r. zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do zasad dotyczących miejsca dostawy gazu i energii elektrycznej, Dz. Urz. L 260 z 11.10.2003; Dyrektywa Rady 2006/58/WE z dnia 27 czerwca 2006 r. zmieniająca dyrektywę 2002/38/WE w odniesieniu do okresu stosowania systemu podatku od wartości dodanej stosowanego do usług nadawczych radiowych i telewizyjnych oraz nie-

akcji, wyraźnie utrzymano rozwiązanie przejściowe, definiując miejsce opodatkowania jako to, gdzie następuje konsumpcja lub gdzie klient posiada siedzibę, tak jest w przypadku usług, a w szczególności usług nadawczych czy świadczonych drogą elektroniczną, dostawy energii elektrycznej i gazu ziemnego. W przypadku transakcji transgranicznych, zarówno w obrocie towarowym jak i usługowym, realizowanych między podatnikami, tzw. B2B, ogólną regułą jest więc opodatkowanie według zasad i stawek kraju przeznaczenia, czyli w miejscu zakończenia wysyłki lub transportu w przypadku towarów i w miejscu siedziby usługobiorcy w przypadku usług. W konsekwencji opodatkowanie dostawy towarów lub świadczenia usług jest zróżnicowane w zależności od tego, czy transakcja ma charakter krajowy, czy wewnątrzunijny. Natomiast w przypadku B2C (przez firmę na rzecz konsumenta) dostawa towarów czy świadczenie usług opodatkowane są w tym kraju, w którym dostawca lub usługodawca ma siedzibę, a zatem klient nabywa towary czy przyjmuje usługi w cenie brutto. Od 1 stycznia 2015 r. obowiązują nowe reguły dotyczące podatku VAT w przypadku usług elektronicznych w ramach handlu B2B[25]. Nowe przepisów opierają się na nałożeniu na osoby fizyczne z UE podatku VAT kraju, w którym mieszkają nabywcy usług, a nie miejsca działalności gospodarczej dostawcy usług. Bez względu na to, w jakim kraju osoba fizyczna wykupi e-usługę, zapłaci podatek VAT kraju, w którym mieszka. Nowe rozporządzenie dotyczy trzech głównych typów usług: telekomunikacyjnych, związanych z transmisjami radiowymi i telewizją oraz elektronicznych. Chodzi zatem o usługi telefonii stacjonarnej i mobilnej, dostęp do Internetu, udostępnianie programów audiowizualnych w sieciach telewizyjnych, radiowych i w bezpośredniej transmisji w Internecie. Podatek VAT będzie przekazywany przez dostawców e-usług poprzez portal udostępniony przez administrację podatkową każdego kraju członkowskiego UE. Usługodawcy nie będą musieli identyfikować się w każdym kraju członkowskim UE, aby zadeklarować i zapłacić podatek VAT, wystarczy jednorazowa rejestracja.

Obecne znaczne zróżnicowanie stawek VAT, mechanizmy korygujące i zmieniające się przepisy sprawiają, że system ten jest bardzo złożony, zwłaszcza dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim, a procedura przyznawania odstępstw nie zawsze jest wystarczająco elastyczna. Rozwiązaniem tego problemu

których usług świadczonych drogą elektroniczną, Dz. Urz. L 174 z 28.06.2006; Dyrektywa Rady 2008/8/WE z 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług, Dz. Urz. L 44 z 20.02.2008.

[25] Dyrektywa 2008/8/UE z 12.02.2008.

mogłyby być szersze uprawnienia Komisji do podejmowania w bardzo krótkim czasie decyzji w sprawie przyznawania – na wniosek państwa członkowskiego – odstępstw w celu zwalczania oszustw[26]. Znalazło to wyraz w dyrektywie Rady z 2013 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z VAT[27]. Mechanizm szybkiego reagowania pozwala państwom członkowskim na powiadamianie Komisji (na specjalnym formularzu[28]) o przyjęciu szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od ogólnej zasady dotyczącej osób zobowiązanych do zapłaty VAT. Środek ten polega na odwrotnym obciążeniu podatkiem VAT (wyznaczeniu odbiorcy jako osoby zobowiązanej do zapłaty VAT) w celu zwalczania oszustw związanych z VAT w określonych sektorach. Jeśli Komisja, w krótkim terminie, nie zgłosi sprzeciwu, państwo członkowskie może zastosować szczególny środek w ramach mechanizmu szybkiego reagowania.

Główne kierunki działań na rzecz jednolitego rynku europejskiego bez barier

W kontekście realnych działań w zakresie rozwoju jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej należy wskazać na strategię opracowaną przez Mario Montiego w 2010 r.[29]. Raport ten zawiera analizę i ocenę dotychczasowego funkcjonowania wspólnego rynku i przedstawia propozycje podjęcia określonych inicjatyw na rzecz poprawy jego efektywności. Jednolity rynek europejski stoi przed trzema zasadniczymi problemami, na które odpowiedzią będą priorytety działań w ramach jego udoskonalenia:

- erozja wsparcia politycznego i społecznego w Europie, spowodowana zmęczeniem integracją i zmniejszeniem zaufania dla wspólnego rynku. Jednolity rynek jest mniej popularny niż kiedykolwiek, podczas gdy Europa potrzebuje go bardziej niż kiedykolwiek;

[26] Zielona Księga w sprawie przyszłości podatku VAT, s. 17.

[27] Dyrektywa Rady 2013/42/UE z 22 lipca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z VAT, Dz. Urz. L 201 z 26.07.2013.

[28] Wzór formularza został określony w Rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 17/2014 z dnia 10 stycznia 2014 r. ustanawiającym standardowy formularz powiadomienia o szczególnym środku w ramach mechanizmu szybkiego reagowania na nadużycia związane z podatkiem VAT, Dz. Urz. L 8 z 11.01.2014.

[29] M. Monti, *A new strategy for the single market. Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso*, maj 2010.

- nierównomierne rozłożenie akcentów jeśli chodzi o rozwój komponentów skutecznego i zrównoważonego rozwoju jednolitego rynku. Niektóre trudności mają swoje źródło w przeszłości i wynikają z niejednolitego zespolenia rynków narodowych w jeden wspólny;
- poczucie samozadowolenia, że jednolity rynek europejski stał się faktem, zatem nie stanowi już priorytetu, zwłaszcza politycznego, w szczególności w kontekście unii gospodarczo-walutowej.

Proponowane inicjatywy mają na celu usunięcie ograniczeń, które utrudniają innowacyjność i tłumią potencjał wzrostu wspólnego rynku. Zalecenia obejmują m.in.:

- zapewnienie lepszego funkcjonowania jednolitego rynku z perspektywy obywateli, konsumentów, ale także małych i średnich przedsiębiorstw;
- stworzenie jednolitego rynku cyfrowego;
- wspieranie rozwoju ekologicznego i ochrony środowiska;
- w obszarze jednolitego rynku towarów (dojrzała integracja) – uproszczenie i zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów;
- działania na rzecz budowy jednolitego rynku usług, który wymaga zniesienia barier w działalności transgranicznej oraz likwidacji krajowych barier administracyjnych i technicznych;
- w zakresie swobody przepływu osób – intensyfikację działań w celu zapewnienia geograficznej mobilności siły roboczej w ramach jednolitego rynku, pozwoli to zmniejszyć bezrobocie w niektórych krajach UE (szczególnie dotykające zwłaszcza ludzi młodych).

W oparciu o postulaty M. Montiego Komisja Europejska określiła plany działania na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego i rozwoju jednolitego rynku europejskiego, opracowane w r. 2011 i 2012[30]. Wpisują się one w priorytety strategii „Europa 2020", której celem jest inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu. Strategia ta jest platformą dla nowych inicjatyw na rzecz wzrostu, ukierunkowaną na kwestie zatrudnienia, energii, oświaty i szkolenia zawodowego, badań i ograniczania ubóstwa[31]. W celu osiągnięcia powyższych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety: wzrost inteligentny (*smart growth*), czyli rozwój oparty na

[30] Komunikat Komisji Europejskiej: Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego, COM(2011) 0206 final, Bruksela 2011 oraz Single Market Act II, Together for new growth, COM(2012) 573 final, Brussels 2012.

[31] Komunikat Komisji, „Europa 2020", Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

wiedzy i innowacjach, wzrost zrównoważony (*sustainable growth*), czyli transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej, oraz wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*), czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

W komunikacie Komisji Europejskiej z 2011 r. określono pakiet działań podstawowych i uzupełniających służących pobudzeniu wzrostu gospodarczego i wzmocnieniu zaufania do rynku wewnętrznego i procesu integracji w ogóle. (tab. 2).

Tabela 2. Działania na rzecz realizacji jednolitego rynku europejskiego bez barier

Rodzaj swobody	Obszar	Działania – priorytety
Swoboda przepływu towarów	1. Poprawa zasad bezpieczeństwa produktów będących w obrocie w UE dzięki większej spójności i skuteczniejszemu egzekwowaniu przepisów z zakresu bezpieczeństwa produktów oraz dozorowi nad rynkiem 2. Gospodarka cyfrowa w całej Europie – jednolity rynek cyfrowy, handel elektroniczny	1. Koordynacja dozoru nad rynkiem, umożliwiająca szybką interwencję 2. Pakiet środków ustawodawczych i nieustawodawczych zapewniających jednolity rynek bezpiecznych produktów 3. Skuteczniejsze zwalczanie piractwa i podrabiania towarów 4. Ułatwienie handlu elektronicznego w UE poprzez realizację bardziej wiarygodnych i konkurencyjnych usług płatniczych
Swoboda przepływu osób	Transgraniczna mobilność obywateli, zwłaszcza pracowników	1. Rozwój portalu EURES i zwiększenie jego skuteczności w zakresie pośrednictwa pracy i rekrutacji 2. Wspieranie mobilności transgranicznej pracowników, kontrola ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodów regulowanych i zastąpienie ich mniej restrykcyjnymi ograniczeniami 3. Stworzenie europejskiego paszportu umiejętności

Swoboda przepływu usług	1. Reformy w sektorze usług, zerowa tolerancja służąca zapewnieniu pełnej zgodności z dyrektywą usługową 2. Uproszczenie ustawodawstwa w sektorze usług – uproszczenie wymogów administracyjnych dla przedsiębiorstw 3. Zintegrowane sieci transportowe i energetyczne – jednolity rynek transportu, gazu i energii elektrycznej 4. Wspieranie rozwoju usług *online*	1. Przeprowadzenie testów istotnej proporcjonalności w odniesieniu do wymogów w sektorze usług 2. Rozbudowa sieci punktów kompleksowej obsługi, zintegrowanie ich z w ramach kompleksowych usług administracji elektronicznej 3. Działania na rzecz poprawy konkurencyjności na rynku wewnętrznym UE i liberalizacji krajowych kolejowych przewozów pasażerskich 4. Ustanowienie jednolitego rynku transportu morskiego 5. Przyśpieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej 6. Działania na rzecz poprawy skuteczności obowiązujących przepisów w zakresie polityki energetycznej UE 7. Inwestycje w infrastrukturę 8. Ułatwienie handlu elektronicznego w UE poprzez realizację bardziej wiarygodnych i konkurencyjnych usług płatniczych. 9. Zmniejszenie kosztów infrastruktury technicznej i zwiększenie wydajności procesu wdrażania infrastruktury na potrzeby szybkich sieci komunikacyjnych (połączenia szerokopasmowe dużych prędkości – szybki Internet)

Swoboda przedsiębiorczości	1. Transgraniczna mobilność przedsiębiorstw	1. Pobudzenie długoterminowych inwestycji w gospodarkę realną poprzez ułatwienie dostępu do długoterminowych funduszy inwestycyjnych dla prywatnych firm i projektów długoterminowych 2. Modernizacja unijnych przepisów w zakresie niewypłacalności, aby zwiększyć szanse przetrwania przedsiębiorstw na rynku (w tym modernizacja postępowania upadłościowego, transgraniczna egzekucja wierzytelności)
	2. Otoczenie regulacyjne przedsiębiorstw	3. Zmiana przepisów na rynku zamówień publicznych, wprowadzenie fakturowania elektronicznego jako standardowego trybu fakturowania przy zamówieniach publicznych 4. Uproszczenie dyrektyw dotyczących standardów rachunkowości w zakresie obowiązku udzielania informacji finansowych, zmniejszenie obciążeń formalnościami administracyjnymi związanymi ze sprawozdawczością finansową, przede wszystkim tych, które dotyczą MŚP 5. Przyjęcie przepisów ustanawiających jednolity system ochrony patentowej

Swoboda przepływu kapitału i płatności	Płatności, usługi bankowe	1. Zapewnienie wszystkim obywatelom Unii powszechnego dostępu do rachunków bankowych 2. Zapewnienie przejrzystości i możliwości porównywania opłat za prowadzenie rachunku bankowego oraz ułatwienie przenoszenia rachunków bankowych między bankami

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Single Market Act II, Together for new growth, COM(2012) 573 final, Brussels 2012 oraz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2015 r., COM(2014) 902 final.

Jeśli chodzi o usuwanie barier na poziomie Unii Europejskiej, to priorytetem jest utworzenie jednolitego rynku towarów i usług. O ile w przypadku towarów cel ten w znacznym stopniu został osiągnięty, o tyle w przypadku usług nie można mówić o takim rynku, ze względu na istniejące ograniczenia i przeszkody – funkcjonujące głównie na poziomie krajowym. Dlatego też w tym obszarze państwa powinny skupić się przede wszystkim na zapewnieniu pełnego wdrożenia postanowień dyrektywy usługowej, a w dalszej kolejności – na rozszerzeniu jej zakresu. Służyć temu ma polityka zerowej tolerancji wobec niezgodności z zobowiązaniami, jakie nakłada ona na państwa członkowskie (tab. 2). Dyrektywa zabrania stosowania szeregu dyskryminujących i szczególnie uciążliwych wymogów, które w dużej mierze zostały już zlikwidowane przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie muszą zobowiązać się do zapewnienia pełnej zgodności swoich przepisów z dyrektywą usługową, poprzez likwidację, w trybie pilnym, pozostałych przepisów będących w sprzeczności ze zobowiązaniami w niej zawartymi. Poprzez zapewnienie lepszego wdrażania i wykonywania przepisów w praktyce można maksymalizować korzyści płynące z już wcześniej dokonanych uzgodnień. Konieczne jest również ponowne przeanalizowanie wyborów w ramach wykonywania swobody uznaniowej, o czym była mowa wcześniej, stąd też państwa członkowskie powinny zobowiązać się do szczegółowego przeglądu swoich przepisów prawa w tej dziedzinie. Niektóre państwa członkowskie, w tym Portugalia, Hiszpania, Włochy, Grecja, Polska, Słowenia i Czechy, podjęły ważne reformy zmierzające do otwarcia sektora usług oraz uczynienia go bardziej wydajnym. W niektórych państwach

członkowskich, w tym w Austrii, Belgii, Niemczech i Francji, niezbędne jest przeprowadzenie wielu reform; państwa te nadal nie wdrożyły odnoszących się do nich zaleceń w omawianym obszarze i muszą podjąć nowe starania w celu wdrożenia dyrektywy o usługach[32].

Priorytetowe działania w zakresie urzeczywistnienia pełnej swobody przepływu usług koncentrują się na usługach sieciowych, w szczególności w obszarze transportu i energii, z których każdego dnia korzysta większość obywateli i przedsiębiorstw. To w tych obszarach bowiem tworzenie jednolitego rynku, oznaczającego swobodny wybór przez konsumentów świadczącego usługi, a dla operatorów – możliwość oferowania swoich usług w dowolnym miejscu, czasie i na podobnych zasadach, nie zostało zakończone. W celu integracji w UE tych dwóch rynków Komisja będzie egzekwować reguły konkurencji, a w szczególności przepisy antymonopolowe[33]. Utworzenie jednolitego rynku wymaga istnienia wydajnych i zintegrowanych sieci infrastruktury transportowej i energetycznej, a to z kolei oznacza poniesienie nakładów inwestycyjnych. UE będzie finansować ich rozwój w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz w ramach rozwoju sieci transeuropejskich.

Priorytetem w zakresie transportu kolejowego jest otwarcie rynku krajowych przewozów pasażerskich dla koncesjonowanych przewoźników z innych państw członkowskich oraz przyznanie im prawa ubiegania się o zamówienia publiczne na usługi w otwartych procedurach przetargowych. Przyczyni się to do poprawy konkurencyjności usług kolejowych i oferowania korzystniejszych cen.

Kolejne priorytetowe działanie dotyczy budowy jednolitego rynku transportu morskiego – poprzez zniesienie wobec unijnych towarów transportowanych między portami morskimi w UE formalności administracyjnych i celnych, takich jakie mają zastosowanie do towarów przybywających z portów pozaunijnych. Obecnie uznaje się, że statki pływające między portami UE opuszczają unijny obszar celny, stąd konieczność załatwiania formalności administracyjnych i celnych, a to stawia wewnątrzunijne przewozy morskie w gorszej sytuacji w porównaniu np. z transportem lotniczym, kolejowym czy drogowym. W ramach strategii działania na rzecz pobudzenia wzrostu niebieskiej gospodarki w UE Komisja Europejska przedstawiła koncepcję europejskiego obszaru transportu morskiego bez barier, której celem jest uproszczenie procedur.

[32] Komunikat Komisji, Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r., COM(2013) 800 final, s. 21.

[33] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Single Market Act II, Together for new growth, COM(2012) 573 final, Brussels 2012, s. 7.

Z czasem powstać ma tzw. niebieski pas swobodnego ruchu morskiego w Europie i wokół Europy[34].

W transporcie lotniczym priorytetem jest wprowadzenie jednolitego systemu zarządzania europejską przestrzenią powietrzną w celu poprawy bezpieczeństwa, zwiększenia zdolności przewozowych, wydajności (możliwość wyboru najkrótszych tras) oraz ograniczenia jego wpływu na środowisko.

Wewnętrzny rynek energii to rynek złożony z otwartych i konkurencyjnych rynków wszystkich państw członkowskich, w którym z jednej strony koncerny energetyczne konkurują ze sobą na rynku unijnym, a z drugiej – konsumenci mają swobodę wyboru sprzedawcy energii elektrycznej. Zintegrowany rynek energii przyczyni się do przesyłania energii tam, gdzie jest ona potrzebna, dzięki zlikwidowaniu fizycznych barier na granicach, a to spowoduje obniżenie cen energii, zapewni większe bezpieczeństwo energetyczne oraz pozwoli obniżyć emisyjność istniejących systemów energetycznych. Aby to było możliwe, potrzebna jest modernizacja sieci energetycznych oraz budowa połączeń transgranicznych.

W sektorze usług istotne znaczenie i szanse rozwoju mają usługi *online*, zwłaszcza świadczone transgranicznie. Szczególną uwagę należy poświęcić usługom płatniczym i usługom dostawy towarów zamawianych przez Internet. W tym ostatnim przypadku chodzi w szczególności o zapewnienie bezpieczeństwa dostaw i obniżenie kosztów wysyłki paczek między krajami UE, które są niejednokrotnie wyższe niż cena zamówionego przez Internet towaru. Ponadto konieczne jest zniesienie barier geograficznych w postaci tzw. blokady regionalnej, oznaczającej – jak wcześniej wspomniano – niemożność korzystania z usług internetowych (oglądania rozgrywek sportowych, rezerwacji hoteli itp.) dostępnych w innych krajach UE, gdyż nabywcy są często przekierowywani do lokalnych sprzedawców, oferujących produkty w wyższych cenach.

Jeśli chodzi o swobodę przepływu osób to priorytetem jest zapewnienie transgranicznej mobilności osób i przedsiębiorstw. W szczególności chodzi o zapewnienie mobilności pracowników, co jest istotne w kontekście wysokiego bezrobocia w niektórych państwach członkowskich, zwłaszcza wśród ludzi młodych. Mobilność pracowników pozwala państwom przyjmującym na uzupełnianie niedoborów na rynku pracy – zarówno w zawodach wymagających wysokich kwalifikacji, jak i takich, które nie są atrakcyjne dla pracowników rodzimych. Służyć temu ma rozwinięcie portalu EURES w taki sposób, aby stał się prawdziwie euro-

[34] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Niebieski wzrost", szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich, COM(2012) 494 final, s. 6.

pejskim narzędziem służącym pomocą w znalezieniu pracy i prowadzeniu wewnątrzunijnej rekrutacji. Europejskie służby zatrudnienia EURES powstały w 1993 r., a ich głównym celem jest stworzenie europejskiego rynku pracy i wspieranie mobilności pracowników na poziomie międzynarodowym i transgranicznym w krajach EOG. EURES informuje o wolnych miejscach pracy, rynkach pracy, oferuje doradztwo i obsługę na rzecz pracowników i pracodawców. W szczególności chodzi o optymalizację narzędzi, w tym internetowych, służących kojarzeniu ofert pracy i osób poszukujących zatrudnienia ze wszystkich państw członkowskich, co przyczyni się do stworzenia europejskiego rynku pracy i pozytywnie wpłynie na poziom zatrudnienia.

Dla funkcjonowania wszystkich swobód wspólnego rynku podstawowe znaczenie ma wspieranie gospodarki cyfrowej, dzięki transgranicznemu zasięgowi i innowacyjności w oparciu o usługi *online* i szybki Internet. Łączy się z tym konieczność inwestowania w szybkie sieci, ale również czerpanie korzyści związanych z powszechnym stosowaniem dokumentów elektronicznych.

Zakończenie

Priorytety rozwoju jednolitego rynku europejskiego w najbliższej przyszłości wynikają głównie z konieczności eliminacji istniejących barier w zakresie podstawowych swobód funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej. Szczególny nacisk kładzie się na zapewnienie lepszego funkcjonowania jednolitego rynku z perspektywy obywateli, konsumentów, małych i średnich przedsiębiorstw, a także na wspieranie rozwoju ekologicznego i ochrony środowiska.

Dla tworzenia rzeczywistego rynku wewnętrznego bez barier istotne są działania na rzecz budowy jednolitego rynku usług, który wymaga bardziej restrykcyjnego wdrażania postanowień dyrektywy usługowej, zniesienia barier w działalności transgranicznej, likwidacji krajowych barier administracyjnych i technicznych. Dużą wagę przywiązuje się do budowy jednolitego rynku transportu i energii, co poza demonopolizacją i otwarciem rynków dla usługodawców z innych państw członkowskich oznacza również znaczne inwestycje w infrastrukturę.

W zakresie swobody przepływu osób priorytetem jest intensyfikacja działań w celu zapewnienia geograficznej mobilności siły roboczej w ramach jednolitego rynku. Celem na przyszłość jest zatem zwiększenie transgranicznej mobilności siły roboczej – ma to duże znaczenie zwłaszcza dla krajów o stosunkowo wysokiej stopie bezrobocia. Nowy wymiar funkcjonowaniu europejskiego rynku bez barier nadaje budowa e-Euro-

py i gospodarki cyfrowej. Wiążą się z tym korzyści natury gospodarczej i społecznej. W tym obszarze szczególnie istotne są działania na rzecz pełnej swobody realizacji usług transgranicznych, tak samo jak krajowych, inwestycje w sieci szerokopasmowe, a także wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów w administracji publicznej.

Bibliografia

Bacia B., Zawidzka A., *Swoboda przepływu kapitału i usługi finansowe w Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011.

Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, Accompanying document to the Proposal for the Regulation of the European Parliament and of the Council setting out the Requirements for Accreditation and Market Surveillance relating to the Marketing of Products and a Decision of the European Parliament and of the Council on a Common Framework for the Marketing of Products, SEC(2007) 174, Brussels, 14.02.2007.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Single Market Act II, Together for new growth, COM(2012)573 final, Brussels 2012.

Council Resolution of 7 May 1985 on a new approach to harmonization and standards, Dz. Urz. C 136 z 4.06.1985.

Czermińska M., *Graniczny ruch osobowy w Unii Europejskiej a zasada wolności migracyjnej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2013, nr 2 (X).

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. L nr 255 z 30.11.2005.

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz. Urz. L 158 z 30.04.2004.

Dyrektywa Rady 2003/92WE z dnia 7 października 2003 r. zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w odniesieniu do zasad dotyczących miejsca dostawy gazu i energii elektrycznej, Dz. Urz. L 260 z 11.10.2003.

Dyrektywa Rady 2006/58/WE z dnia 27 czerwca 2006 r. zmieniająca dyrektywę 2002/38/WE w odniesieniu do okresu stosowania systemu podatku od wartości dodanej stosowanego do usług nadawczych radiowych

i telewizyjnych oraz niektórych usług świadczonych drogą elektroniczną, Dz. Urz. L 174 z 28.06.2006.

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. L 347 z 11.12.2006.

Dyrektywa Rady 2008/8/WE z 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług, Dz. Urz. L 44 z 20.02.2008.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/13/WE z 20 marca 2000 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych, Dz. Urz. L 109 z 6.05.2000.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/123/WE z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. L 376/36 z 27.12.2006.

Dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz. Urz. L 283 z 31.10.2003.

Dyrektywa Rady 2013/42/UE z 22 lipca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z VAT, Dz. Urz. L 201 z 26.07.2013.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, COM(2012) 299 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Niebieski wzrost", szanse dla zrównoważonego wzrostu w sektorach morskich, COM(2012) 494 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej, Partnerstwo na rzecz nowego wzrostu w dziedzinie usług 2012–2015, COM(2012) 261 final.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2015 r., COM(2014) 902 final.

Komunikat Komisji, Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r., COM(2013) 800 final.

Monti M., *A new strategy for the single market, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso*, maj 2010.

Komunikat Komisji Europejskiej, Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania. Wspólnie na rzecz nowego wzrostu gospodarczego, COM(2011) 0206 final, Bruksela 2011.

Komunikat Komisji, „Europa 2020", Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

Single Market Act II, Together for new growth, COM(2012) 573 final, Brussels 2012.

Zielona Księga KOM(2011) 367 Komisji Europejskiej z 22 czerwca 2011 r. w sprawie unowocześnienia dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. C 68 z 6.03.2012.

Zombirt J., *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009.

Eugeniusz M. Pluciński
Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Konkurencyjność strukturalna polskiego handlu na rynku UE. Wyzwania dla Polski

Tytułem wstępu

Problem nowoczesnej konkurencyjności strukturalno-czynnikowej polskiego handlu wydaje się kluczowy dla przyszłości Polski z perspektywy trwałych, a nie doraźnych tylko korzyści z uczestnictwa w integracji europejskiej. Dziś w handlu wewnątrzunijnym (Intra-UE), podobnie zresztą jak i w handlu światowym, dominuje nowoczesny model wewnątrzgałęziowego podziału pracy (IIT) oparty na substytucyjnej konkurencyjności w obszarze nowoczesnych czynników produkcji.

Teoria i praktyka handlu międzynarodowego potwierdzają, że większe korzyści z międzynarodowego podziału pracy (adekwatnie do udziału w handlu światowym) osiągają kraje, których gospodarki są wobec siebie nowocześnie substytucyjne, a nie tradycyjnie komplementarne. W przypadku UE dotyczy to nie nowych, lecz starych krajów UE, w tym głównie krajów tzw. jądra integracji europejskiej, pośród których dominują Niemcy.

Utrzymujące się przewagi konkurencyjne Polski w stosunku do rynku UE w obszarze tradycyjnych produktów surowco- i pracochłonnych, zaś Unii wobec Polski – wśród produktów technointensywnych i wie-

dzochłonnych stanowią uzasadnienie dla relatywnie niskiego poziomu średniej intensywności handlu wewnątrzgałęziowego między Polską i UE (mimo znaczącej poprawy w tym względzie IIT_{2012}=62%, vs IIT_{2004}= 57%) na tle handlu Intra-UE15 (IIT > 85%). Wyjątek stanowi branża samochodowa, gdzie można odnotować wyższe wskaźniki IIT oraz relatywnie wysoki udział tej branży w polskim eksporcie na rynku UE. Postępująca selektywnie intensyfikacja handlu wewnątrzgałęziowego z udziałem Polski na rynku motoryzacyjnym (branża kapitałochłonna) ma niestety wymiar technologicznej ograniczoności (zatem i handlu wzajemnego), czego nie ma w obszarze gałęzi technointensywnych (szczególnie trudnoimitowalnych) i wiedzochłonnych (głównie high-tech) pomiędzy KWR UE. W tym kontekście można powiedzieć, że pozostawanie na obrzeżu nowoczesnego modelu handlu oznacza m.in. tzw. koszt utraconych możliwości z członkostwa we wspólnym rynku UE, czytaj: mniejsze efekty dobrobytowe na poziomie mikro- i makroekonomicznym[1], pomimo faktu, iż udział w integracji europejskiej na poziomie wspólnego rynku (na bazie unii celnej) poprawia *terms of trade*. Trzeba wiedzieć, że handel Polska–UE stanowi 2/3 handlu Polski ze światem. Orientacja na wzrost polskiego eksportu na bazie przewag konkurencyjnych w obszarze tradycyjnych produktów nie gwarantuje w dłuższym okresie utrzymania dodatniego bilansu w handlu z UE – vide doświadczenie wygasającego efektu kreacji handlu, w tym polskiego eksportu w drugiej połowie lat 90. minionego stulecia po liberalizacji handlu wzajemnego na mocy traktatu Stowarzyszeniowego Polski z UE (wówczas EWG, 1992 r.).

Ilustracja dynamiki zmian na drodze Polski od tradycyjnego międzygałęziowego do nowoczesnego wewnątrzgałęziowego modelu podziału pracy jest nie tylko statystyczną prezentacją zmian w konkurencyjności strukturalnej polskiej gospodarki na rynku Unii[2] (szczególnie po akcesji), ale i bazą do refleksji w temacie *quo vadis* Polsko w UE oraz gospodarce otwartej w ogóle. Trzeba mieć świadomość, że po roku 2020 (wraz z końcem obecnego planu finansowego Unii 2014–2020) Polska przestanie być głównym beneficjentem funduszy strukturalnych (w aktualnym wymiarze), przekładających się w zasadniczej mierze na tzw. twardą innowacyjność (autostrady, drogi, mosty, oczyszczalnie ścieków etc.). W niedalekiej przyszłości może się okazać, że Polska – wypełniwszy już program peł-

[1] Szerzej (metoda badawcza oraz analiza teoretyczno-empiryczna z perspektywy wskaźników RCA i IIT oraz adekwatne wnioski) patrz: E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu na rynku UE w latach 2002–2012. Wybrane aspekty z perspektywy racjonalnych wyborów w gospodarce otwartej oraz efektów dobrobytowych integracji europejskiej*, Kraków 2015.

[2] Por. *ibidem*, rozdz. III–V.

nego dostosowania w zakresie norm prawnych, standardów czy struktur instytucjonalnych oraz makroekonomicznych kryteriów formalnej konwergencji fiskalno-monetarnej – będzie wciąż nieprzystosowana do nowoczesnego modelu wewnątrzgałęziowego podziału pracy, który tak jak dzisiaj, również w przyszłości będzie wyznaczał rytm oraz miejsce w procesach integracji gospodarczej w ramach UE. Intensyfikacji efektów dobrobytowych integracji, zatem zmniejszeniu wspomnianego kosztu utraconych możliwości przez kraje członkowskie słabiej rozwinięte (vide Polska) na poziomie wspólnego rynku (oraz w przyszłości w ramach UGW) sprzyja więc nie tradycyjna komplementarność czynnikowa (charakterystyczna dla relacji w handlu między KWR a KR), lecz nowoczesna substytucyjność czynnikowa (charakterystyczna dla handlu wzajemnego KWR).

Wyzwania dla Polski

1. Długookresowych korzyści z integracji należy szukać przede wszystkim w zwiększeniu intensywności udziału Polski w nowoczesnym modelu handlu wewnątrzgałęziowego, modelu, który kumuluje w sobie nie tylko efekty handlowo-produkcyjne, ale także alokacyjno-akumulacyjne efekty integracji, a te właśnie sprzyjają stabilizacji wzrostu PKB w długim okresie. Intensywny udział w handlu wewnątrzgałęziowym zależy m.in. od substytucyjności (podobieństwa) w obszarze miękkiej innowacyjności[3] wobec KWR UE.

U podstaw substytucyjności podażowo-popytowej wobec KWR leży strategia rozwoju oparta na dopełniających się wewnętrznych i zewnętrznych determinantach innowacyjności, uwzględniając w tym konieczną reformę mechanizmu funkcjonowania UE, także w obszarze polityki strukturalnej, która powinna dynamiczniej wspierać procesy innowacyjności wszystkich krajów członkowskich UE i jednocześnie całego obszaru Unii, patrząc nań z perspektywy centrum technologicznego świata.

2. W obliczu (średnio rzecz ujmując) luki technologicznej, luki menedżerskiej, luki w poziomie wiedzy i kreatywności (które przekładają się

[3] Chodzi tu o podobieństwo w poziomie względnych kosztów produkcji w obszarze produktów technointensywnych oraz wiedzochłonnych, a nie względne przewagi komparatywne (RCA) w obszarze produktów pracochłonnych czy surowcochłonnych, które generują tradycyjny handel międzygałęziowy. Ponadto w przypadku produktów technointensywnych bliższa temu wyzwaniu jest orientacja na software, a nie hardware (jeśli już to w obszarze technik trudnoimitowalnych /vide Tajwan/, a nie łatwoimitowalnych, np. przemysł motoryzacyjny /vide Polska/). Por. M.A. Weresa, *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Warszawa 2012.

m.in. na dysproporcje w poziomie PKB per capita między Polską a UE15) – zmniejszenie ryzyka kosztu utraconych możliwości Polski w UE jest możliwe nie tylko przez uaktywnienie zewnętrznych źródeł innowacyjności, ale przede wszystkim przez stworzenie wewnętrznego mechanizmu kreowania i skutecznej absorpcji nowoczesnej technologii i wiedzy[4], innowacyjności w ogóle, obejmującej wszystkie fazy społecznego procesu gospodarowania (nauka–produkcja–wymiana–konsumpcja).

Opcja na wymuszenie procesów innowacyjnych w Polsce tylko przez otwarcie na przypływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w tym know-how i inwestycyjny import, oraz podłączenie się do programów innowacyjności w ramach UE (najpierw w ramach niezrealizowanej do 2010 r. rezolucji Lizbońskiej, dziś w ramach strategii inteligentnej Europy 2020) nie wydaje się (jak podpowiada doświadczenie[5]) pomysłem jedynie słusznym. Innowacyjność wymaga bowiem długotrwałej kompatybilnej strategii rozwoju techniki, technologii i wiedzy, opartej na wykorzystaniu wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych źródeł innowacyjności na poziomie makro- i mikroekonomicznym[6].

Pośród wewnętrznych determinant strategii innowacyjności należałoby zwrócić uwagę na dokończenie procesu prywatyzacji, co wespół z proinnowacyjną ekonomią instytucjonalną mogłoby stworzyć samoistną bazę dla rozwoju konkurencji, zatem rynkowego wymuszania innowacyjności. Politykę zwiększonych wydatków na B&R (oraz poprawy jej efektywności) należałoby rozpatrywać w kontekście: permanentnie uno-

[4] Por. A.H. Jasiński, *Innowacyjność w gospodarce Polski. Modele, bariery, instrumenty wsparcia*, Warszawa 2014, s. 35–74 i n.; J. Czerniak, *Polityka innowacyjna w Polsce. Analiza i proponowane kierunki zmian*, Warszawa 2013, s. 199–290; *Narodowy Program Foresight Polska 2020. Dyskusja założeń scenariuszy*, red. J. Kleer, A. Wierzbicki, Warszawa 2009.

[5] Europa, w odróżnieniu od centrum technologicznego świata, jest bardziej zaabsorbowana korzystną realokacją istniejących czynników produkcji niż ich doskonaleniem. Sprzyjają temu względne różnice wyposażenia w czynniki wytwórcze pomiędzy krajami UE (por. warstwę wnioskową modelu Heckschera-Ohlina-Samuelsona) oraz sowita renta technologiczna realizowana przez wybrane stare kraje Unii. W rezultacie występuje eskalacja procesu imitacji postępu technicznego z poziomu starych krajów UE przez nowe kraje Unii. Tym samym rodzi się klasyczna pułapka „rynku sprzedającego" dla innowacyjności i odstawanie w zakresie B&R w wymiarze globalnym. Wiele dużych (ale nie tylko) polskich firm zostało również dotkniętych syndromem „sukcesu" rynku sprzedającego. Po wyczerpaniu się możliwości ekspansji zbytu, kiedy wewnętrzny rynek staje się za ciasny, próby wyjścia na rynki światowe w poszukiwaniu korzyści skali kończą się niepowodzeniem, jako że nie konkurencyjność cenowa, a strukturalna (cenowo-jakościowa) decyduje o sukcesie.

[6] Por. A. Oleksiuk, *Uwarunkowania i mechanizmy tworzenia innowacji jako czynniki rozwoju gospodarczego*, Olsztyn 2012, rozdz. I, II, V i n.; M.A. Weresa, *Rozwój technologicznych systemów innowacji w gospodarce światowej na przykładzie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych*, Materiały XXXII Międzynarodowej Konferencji Naukowej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 18.05.2015 r.

wocześnianej edukacji (od przedszkola do uniwersytetu); podwyższania jakości kadry naukowo-badawczej („kurs na jakość", nie mylić z liczbą publikacji, promocji doktorskich etc. czy uczelni wyższych); intensywniejszego powiązania przemysłu z instytucjami naukowo-badawczymi (m.in. polskie parki technologiczne w kraju i za granicą[7], klastry, innowacyjne wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw na bazie e-learning, organizowane przez polskie uczelnie wespół z kooperującymi z nimi zagranicznymi uczelniami KWR); podatkowo-systemowego wspierania innowacyjności przedsiębiorstw (niezależnie od programów innowacyjnego wsparcia pilotowanych przez instytucje centralne) oraz reformy funkcjonowania państwa w ogóle.

Uwzględniając proinnowacyjny Schumpeterowski charakter alokacji czynników wytwórczych oraz warstwę wnioskową równania Solowa[8], zarządzanie zasobami nie może być tylko zwykłym administrowaniem. Powyższe stwierdzenia nabierają szczególnej mocy w kontekście polskiej transformacji systemowej oraz strukturalnego dostosowania do rynku UE i gospodarki globalnej w ogóle. Zdolności kierownicze (mające wpływ na uaktywnienie zdolności akumulacyjnych, inwencji i w konsekwencji innowacyjnych zachowań ludzkich) są nie do przecenienia szczególnie w warunkach technologicznych wyzwań globalizującego się świata oraz pomniejszania właśnie ryzyka kosztu utraconych możliwości w przypadku członkostwa Polski w UE. W tym kontekście należałoby się również zastanowić, czy reformy cząstkowe bez całościowego podejścia do strategii innowacyjności mogą być efektywne. Punktem wyjścia pozostaje wciąż niepodjęta decyzja o wdrożeniu ponadpartyjnej strategii innowacyjności[9], wymykającej się z logiki cyklu wyborczego – strategii innowacyjno-

[7] Por. „Puls Biznesu", 28.10.2014, s. 6 i 18.

[8] R. Solow traktował o technologii i edukacji jako istotnych przyczynach sprawczych dynamiki wzrostu dochodu narodowego. J.A. Schumpeter podkreślał natomiast, że tylko ten kraj potrafi zgrać wszystkie składniki efektywności gospodarowania (tj. postęp techniczny, wzrost produkcji oraz równowagę gospodarczą), którego ludność cechuje się trzema zdolnościami: inwencją, skłonnością do oszczędzania oraz umiejętnościami kierowania gospodarczego. Szerzej: E.M. Pluciński, *Świat–Europa–Polska. Teoria i praktyka z perspektywy racjonalnych wyborów ekonomicznych*, Bydgoszcz–Kraków 2008, s. 170 i n.

[9] Potrzeba proinnowacyjnej restrukturyzacji gospodarki pojawiła się już w połowie lat 90., tj. w tej fazie procesu transformacji, kiedy jest ona koniecznym dopełnieniem systematyzowania procesu reform. Ten tzw. drugi etap koniecznej transformacji, by przejść od komplementarności do substytucyjności technologicznej, został bezpowrotnie zaprzepaszczony. Polityka gospodarcza była i jest determinowana przez bieżące zarządzanie zasobami. Ma charakter strategii krótkookresowej, którą wyznacza nie tyle kolejny etap realizacji długookresowej strategii proinnowacyjnego wzrostu, ile ostrość szoków wewnętrznych i zewnętrznych. Epatowanie przez kolejne rządy troską o poziom inflacji, zatem poziom stopy procentowej i kursu walutowego potwierdza jedynie, że realizowana jest popytowa strategia gospodarczego rozwoju – pożądana strategia proinnowacyjnego rozwoju osadzona

ści rozpisanej w czasie (krótki, średni, długi okres) i z wykorzystaniem wszystkich wzajemnie dopełniających się wewnętrznych i zewnętrznych determinant innowacyjności (w podanej kolejności), obejmujących wszystkie fazy społecznego procesu gospodarowania.

„Nasza pogoń za Zachodem to mit"[10], szczególnie w ostatnich pięciu latach, na co zwracają uwagę niezależni eksperci. Po wyczerpaniu się ilościowo-statystycznych rezerw wzrostu, luka innowacyjna coraz bardziej daje o sobie znać. Kosmetyczne zmiany bardzo odległego miejsca Polski w rankingu światowej innowacyjności[11] nie powinny zaciemniać obrazu wielkiej luki w tym względzie. Podobnie zresztą jak i poprawa wskaźnika PKB per capita w odniesieniu do jego średniego statystycznego poziomu w całej UE (68% w 2013 r. vs 54% w 2006 r. i 48% w 2002 r.): istotne było zarówno przystąpienie biedniejszych krajów (5. i 6. poszerzenie UE), co obniżyło wymowę poziomu średniego PKB w UE, jak i „skurczenie się" PKB w niektórych starych krajach Unii, np. Grecji i Hiszpanii. Oceniając z tej perspektywy, można powiedzieć, że statystyczny wymiar dobrobytu Polski mierzony PKB per capita przewyższa jego rzeczywiste dokonania wobec KWR UE. W ostatnich pięciu latach PKB per capita Polski wzrósł o 4,2%, a Niemiec – o 8%.

W gospodarce globalnej (zdominowanej przez technologie i nowoczesną wiedzę) strategia proinnowacyjnego rozwoju jest dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa nie mniej ważna niż bezpieczeństwo energetyczne. Warto zaznaczyć, że strategia proinnowacyjnego rozwoju jest czymś więcej niż samą modernizacją gospodarki. Innowacyjność to również tworzenie czegoś nowego, a nie tylko imitowanie już istniejących form we wszystkich wspomnianych wyżej czterech fazach społecznego procesu gospodarowania, szczególnie w procesie produkcji i wymiany. O ile modernizacja gospodarki dokonuje się w obrębie substytucyjnego PNT (dominuje imitacja PNT na bazie zmiany relacji czynnika praca–kapitał), to innowacja produktowo-procesowa gospodarki dokonuje się przede wszystkim w obrębie czystego PNT.

---

jest bowiem przede wszystkim na ekonomii podażowej (szerzej: E.M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej*, Warszawa 2004, s. 18–23, 108–125, 186 i n., 214 i n., 227 i n.). O ile poziom technologicznej niekonkurencyjności polskiej gospodarki na przełomie lat 80. i 90. był odziedziczony po nieefektywnym systemie alokacji zasobów, to dziś utrzymująca się luka technologiczna jest konsekwencją zaniechania kompatybilnej strategii proinnowacyjnego rozwoju podczas 25 lat transformacji. Przypomina o tym również analiza technologicznej (nie)konkurencyjności w handlu z Republiką Czeską.

[10] *Nasza pogoń za Zachodem to mit*, rozmowa z Ryszardem Florkiem, „Rzeczpospolita", 28.10.2014, s. A6.

[11] A. Błaszczak, *Ranking firm innowacyjnych 2014*, „Rzeczpospolita", 28.10.2014, s. 38 i n.; K. Rybiński, *Go global!*, Warszawa 2014.

3. Notowany regres pozycji Polski na unijnej mapie innowacyjności w ostatnich latach[12] wydaje się kumulacją zaniechań w tym względzie, co nie sprzyja dynamice likwidacji dysproporcji rozwojowych Polski wobec KWR UE15, zatem znaczącemu zmniejszeniu kosztu utraconych możliwości z członkostwa Polski w UE na poziomie wspólnego rynku. Co więcej, nie sprzyja konwergencji realnej gospodarki Polski z krajami jądra integracji europejskiej, oddalając tym samym perspektywę członkostwa Polski w Eurolandzie (UGW z derogacją w czasie), by nie wspomnieć o bezpieczeństwie ekonomicznym państwa w gospodarce otwartej.

W warunkach postępującej liberalizacji rynków i ogólnoświatowej tendencji do integracji gospodarczej batalia o dominację i bezpieczeństwo w świecie rozgrywa się przede wszystkim na polu ekonomicznym, czego ilustracją jest m.in. struktura towarowa i geograficzna handlu światowego. Wśród wyrobów przetworzonych, które stanowią ¾ handlu światowego, istotny udział mają produkty technointensywne, w obszarze których możliwości wewnątrzgałęziowego podziału pracy są nieograniczone, tak jak nieograniczony jest sam postęp naukowo-techniczny. Przeważający udział w handlu światowym krajów wysoko rozwiniętych (KWR) jest tego najlepszym dowodem. Źródłem tej dominacji (abstrahując od surowców strategicznych) jest właśnie ich strukturalna komplementarność w obszarze technointensywnej i wiedzochłonnej produkcji, zatem intensywnego równoległego eksportu i importu nowoczesnych produktów (finalnych i ich części). Skutkuje to nie tylko intensywniejszym udziałem w przeważającym dziś nowoczesnym wewnątrzgałęziowym modelu handlu światowego, ale również efektywną konkurencyjnością niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego. Podczas kryzysu czy ożywienia gospodarczego zawsze wygrywają nowoczesne, innowacyjne gospodarki. Udział w nowoczesnym modelu handlu międzynarodowego to zwiększenie nieograniczonych efektów handlowych, produkcyjnych i akumulacyjnych w gospodarce otwartej, czego nie gwarantuje tradycyjny handel międzygałęziowy. Ma to istotne przełożenie m.in. na poziom salda bilansu handlu zagranicznego i bilansu płatniczego, a w konsekwencji – na globalną równowagę gospodarczą państwa, co bezpośrednio wiąże się z bezpieczeństwem ekonomicznym państwa w gospodarce otwartej.

[12] Raport KE z 2013 r. lokuje Polskę wśród czterech krajów członkowskich UE o najsłabszym postępie i najniższym poziomie syntetycznego miernika innowacyjności (szerzej: J. Kotyński, *Regres pozycji Polski na unijnej mapie innowacyjności 2010–2012*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula" 2012, nr 3, s. 52–65). Jednocześnie na tle innych państw Unii i świata raport ocenia regres w tym względzie w porównaniu do roku 2010. Podobne oceny zamieszcza IMD World Competitiveness Center (Genewa 2014), obniżając pozycję Polski w 2014 r. w światowym rankingu konkurencyjności z 34. (2012 r.) na 36. miejsce.

4. W długim okresie[13] – jak uczy historia gospodarcza świata – intensywny udział w handlu międzynarodowym[14] jest skorelowany głównie z poziomem rozwoju naukowo-technicznego[15]. Źródłem trwałej konkurencyjności eksportu, i w ślad za tym stosownych korzyści z międzynarodowego podziału pracy – niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego – jest proinnowacyjna struktura produkcji, a nie cenowa konkurencyjność eksportu tradycyjnego, realizowana zwykle za pośrednictwem socjalnego dumpingu bądź polityki kursowej. Deprecjacja waluty krajowej (podobnie jak protekcjonizm w handlu) petryfikuje jedynie istniejącą strukturę produkcji. Petryfikacja tradycyjnej struktury produkcji powoduje, że zacofanie pogłębia się, spychając kraj do obszaru handlu tradycyjnego, dalekiego od nowoczesności i konkurencyjności w obszarze nowoczesnej wiedzy i technologii. Dotyczy to każdego uczestnika gospodarki otwartej i to bez względu na poziom tego uczestnictwa – czy to na zasadzie klasycznego otwarcia przez handel międzynarodowy, czy też poprzez udział w globalizacji regionalnej.

5. Brak dostosowań w zakresie kompleksowego przejścia od strategii rozwojowej low-tech do high-tech, zatem tkwienie w okowach tradycyjnej wymiany międzygałęziowej (opartej na przewagach komparatywnych wyrobów surowco- i pracochłonnych) może pozostawić Polskę na peryferiach realnych procesów integracyjnych w ramach Unii. Oznaczać to może, że Polska, lokując się dzięki tzw. innowacyjności twardej pomiędzy centrum i peryferium gospodarczym UE (tzw.

[13] Na rozwój handlu międzynarodowego należy patrzeć nie tylko przez pryzmat zdolności płatniczych, ale i wpływu światowej koniunktury gospodarczej, która w okresie kryzysu ożywia m.in. skłonności do protekcjonizmu w handlu. Co prawda znaczenie wymienionych wyżej determinant handlu międzynarodowego nie podlega dyskusji, podobnie jak innych jeszcze czynników mających wpływ na obroty handlowe (np. poziomu realnego kursu walutowego), ale w krótkim okresie. Klasycznym przykładem kumulacji negatywnego wpływu kryzysu finansowo-koniunkturalnego 2008+ (zapoczątkowanego w USA) na tempo wzrostu PKB były (są) m.in. Niemcy i w konsekwencji Polska, której głównym rynkiem zbytu są właśnie Niemcy. Dylematy co do wagi tych czynników pojawiają się natomiast w kontekście analizy uwarunkowań rozwoju handlu światowego w długim okresie. Analiza długookresowa nie jest przecież prostym zsumowaniem determinant rozwoju handlu międzynarodowego kolejnych krótkookresowych przedziałów czasowych. W długim okresie istotna dla dynamiki i intensywności handlu międzynarodowego pozostaje struktura tegoż handlu, rozróżniając między jego tradycyjnym i nowoczesnym modelem.

[14] Por. M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990, s. 71; P.R. Krugman, *Strategic Sectors and International Competition*, [w:] *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, ed. R.M. Stern, London 1987, s. 210 i n.

[15] Por. M. Weresa, *Innowacje jako źródło przewagi konkurencyjnej w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Szoki technologiczne w gospodarce światowej*, red. E. Mińska, T. Rynarzewski, Poznań 2009, s. 187–195 i n.

półperyferium UE), będzie realizować w przeważającej mierze korzyści z międzynarodowego podziału pracy w UE na poziomie integracji związanej z jej niższą fazą, tj. strefą wolnego handlu w ramach unii celnej. W rezultacie, poza kosztem utraconych możliwości z integracji na poziomie wspólnego rynku, wzrośnie również podatność polskiej gospodarki na wewnętrzne i zewnętrzne szoki gospodarcze w globalizującym się świecie. Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa jest nie mniej ważne niż bezpieczeństwo energetyczne czy militarno-wojskowe – co więcej, stanowi ich bazę w długim okresie.

Ponadto, w obliczu kreowania różnych prędkości w integracji europejskiej, spotęgowanych kryzysem Eurolandu (UE w ogóle), trudniej będzie o wejście do strefy euro, nawet przy spełnieniu formalnych kryteriów z Maastricht. W procesie dalszego jednoczesnego poszerzania i pogłębiania integracji europejskiej niewykluczone jest bowiem nowe rozdanie pomiędzy krajami członkowskimi UE, mające na względzie nie dwa, a trzy poziomy integracji (adekwatnie do poziomu rozwoju krajów członkowskich): unia celna, wspólny rynek, UGW. W obliczu kryzysu Eurolandu oraz coraz częstszych szoków zewnętrznych (związanych m.in. z modelem funkcjonowania globalnej gospodarki towarowo-pieniężnej opartej na spekulacji pieniądza papierowego) wiele będzie zależeć od kierunku reform samego mechanizmu funkcjonowania integracji europejskiej (dominacja polityki nad ekonomią integracji czy odwrotnie[16]).

[16] O ile integracja europejska na poziomie unii celnej w pełni sprawdziła się historycznie, intensyfikując efekty dobrobytowe krajów gospodarczo wobec siebie komplementarnych i/lub substytucyjnych, to już wyższe jej fazy wywołują w tym względzie dyskusje (wspólny rynek) oraz wątpliwości (Euroland). W warunkach jednoczesnego pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej powrót do ekonomii integracji (w tym realizacji idei „różnych prędkości") może w dużej mierze uchronić UE nie tylko przed jałowym biegiem integracji gospodarczej (co znajduje odzwierciedlenie m.in. w kreowaniu atrapowych paktów i programów integracji), ale i obsuwaniem się Europy na obrzeża konkurencyjności globalizującego się rynku światowego. Idea wielu prędkości integracji nie wyklucza przejścia z niższej do wyższej ligi integracji. O tym jednak muszą decydować parametry ekonomiczne, a nie decyzje polityczne. Nie oznacza ona również zaniechania polityki strukturalnej dla całego obszaru UE, podobnie jak i innych polityk. Problem jedynie w stosownych proporcjach pomiędzy „twardą innowacyjnością" większości krajów UE a „miękką innowacyjnością" czołówki UE, która może jeszcze nawiązać walkę konkurencyjną z centrum technologicznym świata. Suma zintensyfikowanych korzyści efektów dobrobytowych oddzielnych grup krajów na poziomie UC czy JRW może być zatem wyższa niż korzyści wszystkich na „niby wspólnym rynku" czy „niby jednolitym obszarze walutowym". Parafrazując wybitnego eksperta w dziedzinie innowacji i wzrostu gospodarczego, Claytona Christensena (*Przełomowe innowacje*, tłum. H. Simbierowicz, Warszawa 2010), można by powiedzieć, że w zarządzaniu kryzysem w UE bardziej chodziłoby o innowacyjność transformacyjno-wydajnościową (*„disruptive" and „empowering" innovation*) niż o tzw. innowacyjność podtrzymującą (*sustaining*) mechanizm funkcjonowania strefy euro i całej UE.

6. Brak realnych dostosowań do rynku UE (mierzonych m.in. intensywnością handlu wewnątrzgałęziowego) może jednocześnie sprzyjać oddalaniu się Polski od standardów rynku światowego, pozostającego pod wpływem procesów globalizacji produkcji i liberalizacji rynków, których bazą pozostaje w głównej mierze czynnik technologiczny i innowacyjność w ogóle. Proinnowacyjna restrukturyzacja polskiej gospodarki może wydatnie zwiększyć korzyści Polski zarówno z udziału w globalizacji regionalnej, jak i globalizacji światowej. Ich źródłem jest innowacyjność produktowo-procesowa, kreowanie czystego postępu technicznego, a nie bierne doskonalenie procesu jego imitacji. A przecież o nowoczesności struktury eksportu i modelu międzynarodowego podziału pracy, który m.in. determinuje wzrost dochodu narodowego, czytaj dobrobytu w gospodarce otwartej, decyduje nowoczesna czynnikochłonność produkcji. Tradycyjne czynniki wzrostu polskiego dochodu narodowego po 25 latach transformacji systemowej[17] wydają się również na wyczerpaniu.

7. Mając natomiast na względzie powiększanie efektów dobrobytowych w gospodarce otwartej w ogóle, należy dodać, że tak jak naturalnym dążeniem każdego kraju jest przechodzenie do coraz wyższej fazy integracji, tak też istotna powinna być świadomość, że integracja regionalna jest tylko wyborem *second best*. W tym kontekście szansą, ale i wyzwaniem dla Polski jest z pewnością projekt transatlantyckiej megaintegracji UE z USA oraz dostosowanie do ogólnoświatowych tendencji w handlu światowym zdominowanym przez PNT.

Bez innowacyjnego przełomu trudno będzie spełnić prognozę ministra gospodarki dotyczącą wzrostu udziału eksportu w PKB Polski do 60% w 2020 r. (jeśli wziąć pod uwagę ilościowe zmiany w polskim eksporcie lat minionych[18]). Rezerwy ilościowego wzrostu polskiego tradycyjne-

[17] Chodzi tu m.in. o tanią siłę roboczą, nadrabianie odłożonego popytu konsumpcyjnego z okresu gospodarki centralnie planowanej, import inwestycyjny i know-how kapitału w ogóle – w tym środki pomocowe UE (przeznaczone głównie na innowacyjność twardą) czy efekt kreacji handlu w gospodarce otwartej, szczególnie tradycyjnego na wspólnym rynku UE.

[18] Prawdą jest, że wzrost udziału eksportu w PKB Polski (2013 r.: blisko 41%, 2012 r.: 38%, 2007 r.: 33%, 2002 r.: poniżej 30%) dokonuje się przez bardziej dynamiczny wzrost popytu zewnętrznego niż wewnętrznego, aczkolwiek w danym przypadku należałoby zastanowić się też nad przyczynami mniejszego tempa wzrostu konsumpcji i inwestycji, które wciąż mają podstawowy udział w kreowaniu popytu globalnego, zatem produkcji i dochodu narodowego w krótkim okresie. Ponadto nie należy zapominać, że u podstaw wysokiej dynamiki wzrostu polskiego eksportu leżą, póki co, rezerwy jego ilościowego wzrostu, jednakowoż na bazie konkurencyjności głównie produktów tradycyjnych (praco- i surowcochłonnych), a nie nowoczesnych (techno- i wiedzochłonnych). Wpływ na dynamikę polskiego eksportu miało i wciąż ma m.in. ustanie po roku 2004 barier w dostępie do ogromnego wspólnego rynku zbytu, liczącego ponad 500 mln ludzi, a także wzrost outsourcingu produkcji zagra-

go eksportu nie są aż tak duże. Efekt kreacji tradycyjnego eksportu Polski na unijny rynek nie jest nieograniczony. Powoli będzie wygasał (podobnie jak to miało miejsce parę lat po wejściu w życie części handlowej Traktatu Stowarzyszeniowego z EWG), tym bardziej że w grę wchodzą dodatkowe ograniczające polski eksport czynniki, w tym przypominający o sobie kryzys Eurolandu i całej integracji europejskiej. Pogorszenie koniunktury gospodarczej w Eurolandzie, w tym w Niemczech, będących największym rynkiem zbytu dla polskiego eksportu, niebawem może dać o sobie znać.

Natomiast udział krajów trzecich (spoza UE) w polskim eksporcie to tylko ok. 20%, a przy tym destabilizacja polskiego eksportu na wschodzie Europy oraz ryzyko niewypłacalności na dalekich (potencjalnych dla polskiego eksportu) rynkach Azji, Afryki czy Ameryki Łacińskiej (w tym *emerging markets*).

Bibliografia

Christensen C.M., *Przełomowe innowacje*, tłum. H. Simbierowicz, PWN, Warszawa 2010.

Czarny E., Śledziewska K., *Polska w handlu światowym*, PWE, Warszawa 2009.

Czerniak J., *Polityka innowacyjna w Polsce. Analiza i proponowane kierunki zmian*, Difin, Warszawa 2013.

Dorożyński T., *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

Jasiński A.H., *Innowacyjność w gospodarce Polski. Modele, bariery, instrumenty wsparcia*, WN Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2014.

„Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula" 2013, nr 2 (36) i 2012, nr 3 (33).

Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane, red. J.W. Tkaczyński, Kraków 2013.

nicznych korporacji w Polsce, jako kraju taniej siły roboczej, oraz pozostałych komponentów rachunku kosztów przy produkcji wyrobów łatwoimitowalnych (vide sektor motoryzacyjny). W tym kontekście należy też zwrócić uwagę na tzw. fetysz statystyczny. Ilustrując m.in. dominację wyrobów przemysłowych w polskim eksporcie (>75%) nie można zapominać, że wśród wyrobów przemysłowych statystyka uwzględnia obok maszyn także… sznurki do snopowiązałek. Bez szczegółowej dezagregacji danych można opacznie interpretować konkurencyjność strukturalną eksportu, zatem poziom nowoczesności polskiej gospodarki. Por. trzy prawa logiki Arystotelesa zaadaptowane do słuszności wniosków w oparciu o prawdziwość (stopień agregacji) danych statystycznych i metodologię ich opracowania.

Merkel W., *Demokratie und europäische Integration: ein „Trade off"?*, „Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte" 2013, nr 1/2, s. 4–9.

Modernizacja Unii Europejskiej, red. K.A. Wojtaszczyk, Oficyna Wyd. ASPRA-JR, Warszawa 2011.

Oleksiuk A., *Uwarunkowania i mechanizmy tworzenia innowacji jako czynniki rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2012.

Pluciński E.M., *Ekonomia gospodarki otwartej*, Warszawa 2004.

Pluciński E.M., *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu na rynku UE w latach 2002–2012. Wybrane aspekty z perspektywy racjonalnych wyborów w gospodarce otwartej oraz efektów dobrobytowych integracji europejskiej*, Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2015.

Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

Raport „Polska 2050", Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus", PAN, Warszawa 2011.

Rymarczyk J., *Biznes międzynarodowy*, PWE, Warszawa 2012.

Szoki technologiczne w gospodarce światowej, red. E. Mińska, T. Rynarzewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.

Tarchalski K., *Ekonomia polityczna Unii Europejskiej i jej problemy*, Wydawnictwo WNT, Warszawa 2013.

"The World Competitiveness Scoreboard 2014", IMD Geneva.

Weresa M.A., *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, PWN, Warszawa 2012.

Jowita Świerczyńska
Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Prawa i obowiązki przedsiębiorców wobec nowoczesnych form obsługi celnej podmiotów gospodarczych

Wstęp

Służba Celna uczestniczy w każdej dziedzinie związanej z międzynarodowym obrotem towarowym. Istniejące uwarunkowania gospodarcze, budżetowe, zaawansowane rozwiązania informatyczne, dążenie przedsiębiorstw do osiągania sukcesu na globalnym rynku wyznaczają nowe kierunku rozwoju działalności usługowej służb celnych. Obowiązujące instrumenty prawne kształtujące unijny system celny wskazują na pewne normy, właściwości czy pożądane cechy, które określają podstawowe prawa i obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie towarowym z zagranicą. Przy czym ich źródłem są nie tylko przepisy unijnego prawa celnego, a więc przede wszystkim Wspólnotowy Kodeks Celny, ale także krajowe regulacje celne oraz przepisy podatkowe. Chociaż nie zawsze są w nich bezpośrednio zapisane, należy traktować je w kategorii zasad. Należy także podkreślić, że w kontaktach z przedsiębiorcami organy celne pełnią nie tylko swoją tradycyjną funkcję, polegającą na pobieraniu ceł i podatków, ale stale i konsekwentnie wspierają aktywność gospodarczą. Eliminowanie barier biurokratycznych istniejących w prawie celnym, jak

również w samej praktyce organów celnych wobec podmiotów gospodarczych, przyczynia się do podniesienia jakości obsługi celnej i w konsekwencji do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorcy oczekują rozwiązań, których efektem będzie ułatwienie legalnej działalności i sprawny przepływ towarów. Służba Celna stara się działać zgodnie z oczekiwaniami podmiotów gospodarczych, konsekwentnie wprowadzając wiele zmian prawnych mających na celu usprawnienie obsługi celnej. W efekcie, wprowadzane ułatwienia pozytywnie wpływają na katalog praw i obowiązków przedsiębiorców uczestniczących w obrocie międzynarodowym.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie podstawowych regulacji prawnych w zakresie obrotu towarowego z zagranicą oraz zidentyfikowanie, charakterystyka, a także ocena najważniejszych praw i obowiązków przedsiębiorców uczestniczących w obrocie międzynarodowym, szczególnie w kontekście wprowadzanych ułatwień w obsłudze celnej. Ze względu na rozległość i wielowątkowość tej problematyki analizą objęte zostaną najważniejsze prawa i obowiązki. Rozważania zawarte w rozdziale przeprowadzono, opierając się na analizie podstawowych regulacji prawnych oraz dokumentów określających kierunki działań Służby Celnej.

Regulacje prawne w zakresie obrotu towarowego z zagranicą

System prawa celnego w Polsce składa się z bezpośrednio stosowanych unijnych przepisów prawa celnego oraz uzupełniających przepisów krajowych. Regulacje w zakresie obrotu towarowego z zagranicą, z poziomu Unii, to: Wspólnotowy (Unijny) Kodeks Celny[1] wraz z przepisami wykonawczymi, Wspólna Taryfa Celna[2] oraz rozporządzenie ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych[3]. Bezpośrednie stosowanie wymienionych przepisów wypływa z zasady wynikającej z art. 288 TFUE[4]: „rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio

[1] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. L 302 z 19.10.1992, obowiązuje od 01.01.1994.

[2] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. U. L nr 256 z 07.09.1987.

[3] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (wersja ujednolicona), Dz. U. L 324 z 10.12.2009.

[4] Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. C 306 z 17.12.2007, wersja skonsolidowana Traktatu: Dz. U. C 83/47 z 30.03.2010 [TFUE].

stosowane we wszystkich państwach członkowskich". Wymienione akty to akty wydane w randze rozporządzeń – a więc obowiązują na takiej samej zasadzie jak przepisy prawa krajowego.

Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC) to podstawa unijnego systemu celnego i najważniejsze źródło prawa celnego Unii Europejskiej. Znajdują się w nim wszystkie najważniejsze obowiązujące w Unii przepisy prawa celnego, stąd często określany jest jako „fundament unii celnej UE" czy „konstytucja europejskiej unii celnej". Aby zagwarantować jednolite metody i środki stosowania norm WKC, przyjęto skorelowane z nim przepisy wykonawcze, tzw. Kodeks Wykonawczy do Wspólnotowego Kodeksu Celnego (WKCW)[5]. Integralną część WKCW stanowią załączniki, które zawierają komplet formularzy celnych, instrukcji, wykazów i wyjaśnień do formularzy. Rozwiązania przyjęte w WKC bazują na procedurach papierowych, co w dzisiejszej praktyce jest rozwiązaniem przestarzałym – zrodziła się więc potrzeba reformy przepisów celnych. W 2008 r. wszedł w życie Zmodernizowany Kodeks Celny (ZKC)[6] – przy czym tylko niektóre z przepisów zaczęto stosować w praktyce. W pełni przepisy ZKC miały być stosowane od 24 czerwca 2013 r. – uzależnione to zostało od stosowania przepisów wykonawczych i wdrożenia systemów IT wymaganych do obsługi procedur celnych w formie elektronicznej. W połowie 2011 r., ze względu na niedoprecyzowanie przepisów w niektórych obszarach objętych ZKC i właściwie całkowity brak wdrożenia systemów IT, Komisja Europejska podjęła decyzję o pełnym przekształceniu ZKC, jeszcze przed jego całkowitym stosowaniem. Nowy akt, pod nazwą Unijny Kodeks Celny (UKC)[7], wszedł w życie 30 października 2013 r. Jednak, pomimo tego faktu, stan prawny nie zmienił się – nadal obowiązują przepisy Wspólnotowego Kodeksu Celnego. Pełne stosowanie UKC powinno nastąpić do 31 grudnia 2020 r. i uzależnione jest od wdrożenia wymaganych przepisów wykonawczych i delegowanych.

Wspólna Taryfa Celna (WTC) to z kolei instrument, który pozwala na wyliczenie należnych obciążeń finansowych wynikających z prowadzenia

[5] Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. l253 z 11.10.1993 oraz rozporządzenie Komisji (UE) nr 1063/2010 z dnia 18 listopada zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. L 307 z 23.11.2010.

[6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Zmodernizowany Kodeks Celny), Dz. U. L 145 z 04.06.2008.

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego Unijny Kodeks Celny, Dz. U. L 269 z 10.10.2013.

działalności polegającej na przywozie towarów na unijny obszar celny. Komisja Europejska każdego roku uchwala rozporządzenie wykonawcze zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87, przyjmując nową, pełną wersję Nomenklatury Scalonej[8]. Towary, znajdujące się w WTC, pogrupowane zostały w działy, których jest 99[9], a te z kolei uporządkowane zostały w 21 sekcji. WTC obejmuje stawki celne autonomiczne[10] oraz konwencyjne (kolumna 3 WTC)[11].

Równolegle ze Wspólną Taryfą Celną funkcjonuje Zintegrowana Taryfa Celna (TARIC)[12], którą z punktu widzenia unijnego przedsiębiorcy można oceniać jako podstawowe i bogate źródłem informacji oraz ułatwienie codziennej działalności. TARIC jest taryfą użytkową, dostępną *online* we wszystkich językach urzędowych Unii w postaci bazy danych, aktualizowanej codziennie przez Generalną Dyrekcję Podatki i Unia Celna (DG TAXUD). W TARIC zawarte są wszystkie informacje dotyczące traktowania danego towaru w handlu z krajami trzecimi. Jest to podstawowy, kompleksowy i faktycznie syntezujący wiedzę dokument dla każdego unijnego przedsiębiorcy uczestniczącego w handlu międzynarodowym.

Kolejny akt prawny z zakresu podstawowych regulacji to rozporządzenie ustanawiające system zwolnień celnych. Rozporządzenie szczegółowo określa katalog przypadków, w których ze względu na szczególne okoliczności stosuje się zwolnienia z należności celnych przywozowych lub wywozowych. (W praktyce zwolnienia wywozowe są martwe, ponieważ w unijnym systemie celnym nie obowiązują opłaty celne związane z wywozem towarów poza obszar celny Unii[13]).

---

[8] Taryfa obowiązująca w 2015 r. została wprowadzona rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1101/2014 z dnia 16 października 2014 r. zmieniającym załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. U. UE L 312 z 31.10.2014.

[9] Przy czym dział 77 to „pusty dział", tj. dział „zarezerwowany do ewentualnego użytku w ramach Zharmonizowanego Systemu".

[10] Autonomiczne stawki celne, przedstawione w WTC w formie przypisu, mają zastosowanie, gdy są niższe niż stawki konwencyjne.

[11] Stawki konwencyjne mają zastosowanie do przywożonych towarów pochodzących z państw będących Stronami Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT) lub państw, z którymi Wspólnota zawarła umowy zawierające Klauzule Najwyższego Uprzywilejowania (KNU). Do 2000 r. WTC zawierała dwie kolumny stawek celnych: autonomiczne i konwencyjne. W 2000 r. postanowiono, że stawki autonomiczne będą wykazywane w taryfie tylko wtedy, gdy są niższe od konwencyjnych lub gdy stawki konwencyjne nie są stosowane (rozporządzenie Rady (WE) nr 254/2000 z dnia 31.01.2000 r., Dz. U. L 28 z 03.02.2000).

[12] TARIC (Integrated Tariff of the European Communities), wprowadzona tym samym rozporządzeniem co Nomenklatura Scalona, tj. rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2658/87…

[13] We Wstępie do rozporządzenia nr 1186/2009 zaznaczono, że sprecyzowanie przypadków, w których zwolnienie wywozowe może zostać przyznane, wynika z faktu stosowania

Z poziomu krajowego obrót towarowy uregulowany jest w ustawie Prawo celne[14], jak również w wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych regulujących strukturę i właściwości organów celnych, zasady postępowania celnego, wykonywanie kontroli celnej, wzory formularzy stosowanych w postępowaniu celnym. Ustawa Prawo celne uzupełnia przepisy prawa wspólnotowego w zakresie zasad przywozu towarów na obszar celny Unii oraz wywozu z tego obszaru, zasad postępowania z towarami objętymi Wspólną Polityką Rolną oraz sposobu przekazywania informacji do celów ewidencji i statystyki dotyczącej wewnątrzunijnego obrotu towarowego[15].

Prawa i obowiązki przedsiębiorców wynikające z podstawowych regulacji i zasad systemu celnego

Prawa i obowiązki wynikające ze Wspólnotowego Kodeksu Celnego dotyczą nie tylko polskich eksporterów i importerów, ale wszystkich przedsiębiorców tworzących unijny system celny.

Katalog praw i obowiązków wynikających z zasad unijnego systemu celnego obejmuje:

Prawa przedsiębiorców:

- prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym w zakresie obrotu towarowego z zagranicą (zasada wolności prowadzenia działalności[16]);
- prawo do równego traktowania podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą: każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą w handlu międzynarodowym posiada takie same prawa i obowiązki określone w obowiązujących przepisach prawnych (zasada jednolitości obowiązywania prawa celnego[17] i zasada równego traktowania podmiotów[18]); wszystkie towary tego samego rodzaju i ilości, będące przedmiotem importu lub eksportu winny

wspólnej polityki rolnej: „stosowanie wspólnej polityki rolnej oznacza, ze w pewnych okolicznościach na niektóre towary mogą zostać nałożone należności celne wywozowe".

[14] Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, tekst jednolity: Załącznik do Obwieszczenia Marszałka Sejmu RP z dnia 5 kwietnia 2013 r., Dz. U. z 25.06.2013, poz. 727.

[15] Por. art. 1 ustawy Prawo celne.

[16] Ograniczenia tej zasady wynikają jedynie z wymogu uzyskiwania koncesji lub zezwolenia na niektóre rodzaje towarów w handlu międzynarodowym.

[17] Por. art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92… Zasada jednolitości nie obowiązuje w sytuacji kolizji z prawem międzynarodowym i konwencjami międzynarodowymi oraz prawodawstwem wspólnotowym w innych dziedzinach.

[18] Wyjątki mogą mieć charakter podmiotowy (preferencje celne) lub przedmiotowo-celowościowy (mienie przesiedleńcze).

być tak samo traktowane, niezależnie od tego, skąd pochodzą lub dla kogo są przeznaczone (zasada równego traktowania towarów);
- prawo do uzyskania od organów celnych informacji dotyczących stosowania prawa celnego (zasada jawności i dostępu do informacji[19]);
- prawo do uzyskania bezpłatnej informacji o przepisach prawa celnego (zasada bezpłatności informacji[20]);
- prawo do szybkiego uzyskania decyzji (zasada szybkości postępowania w sprawach celnych[21]);
- prawo do odwołania się od decyzji wydanej przez organy celne w sprawie stosowania przepisów prawa celnego (zasada prawa do wniesienia odwołania);
- prawo do ustanowienia przedstawiciela celnego, do reprezentowania przed organami celnymi (zasada przedstawicielstwa[22]) – przepisy art. 5 WKC przewidują prawo do działania przed organami celnymi przez przedstawiciela, dając jednak państwom członkowskim możliwość wprowadzenia tzw. przymusu agenta celnego w odniesieniu do dokonywania zgłoszeń celnych, z czego skorzystała Polska, nakładając na przedsiębiorców obowiązek dokonywania zgłoszeń celnych przez przedstawiciela bezpośredniego, którym jest agent celny[23]. Tak więc prawo przedsiębiorcy przekształciło się w obowiązek.

Obowiązki przedsiębiorców:
- obowiązek przestrzegania przepisów prawa celnego na obszarze europejskiej unii celnej (zasada powszechności prawa celnego);
- obowiązek uiszczania należności celno-podatkowych (zasada powszechności należności celnych);
- obowiązek udzielania pomocy i informacji na żądanie organów celnych (zasada obowiązku udzielania pomocy i informacji organom celnym[24]);

[19] Por. art. 11 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92…

[20] Por. *ibidem*, art. 11 ust. 2 (jeśli udzielenie informacji związane jest z przeprowadzeniem przez organ celny analiz lub ekspertyz, wówczas wnioskodawca może zostać obciążony ich kosztami).

[21] Por. *ibidem*, art. 6 ust. 2.

[22] Por. *ibidem*, art. 5 ust. 1.

[23] Art. 78 ust. 1 ustawy Prawo celne mówi: „zgłoszenia celnego jako przedstawiciel osoby zainteresowanej może dokonać wyłącznie osoba […] jeżeli jest agentem celnym lub jeżeli w jej imieniu czynności przed organem celnym dokonuje upoważniony pracownik wpisany na listę agentów celnych".

[24] Por. art. 14 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92…

- obowiązek przechowywania dokumentów i informacji (zasada obowiązku przechowywania dokumentów) – okres przechowywania dokumentów, który zgodnie z art. 16 WKC nie powinien być krótszy niż trzy lata, dla polskich przedsiębiorców został szczegółowo określony w przepisach ustawy Prawo celne i wynosi 5 lat[25];
- obowiązek przeliczania waluty przy określaniu należności celnych według kursów publikowanych przez organy celne (zasada przeliczania waluty[26]);
- obowiązek określania należności celnych w handlu z krajami trzecimi według stawek celnych zawartych w WTC (zasada taryfowego określania należności[27]);
- obowiązek objęcia procedurą celną towaru z kraju trzeciego wprowadzanego na unijny obszar celny (zasada objęcia procedurą celną towarów niewspólnotowych[28]).

Prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, w tym w zakresie obrotu towarowego z zagranicą, znajduje potwierdzenie w krajowym ustawodawstwie, tj. Ustawie o swobodzie działalności gospodarczej[29]. Art. 6 niniejszej regulacji mówi: „podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa" – i dalej art. 13 uzupełnia: „osoby zagraniczne z państw członkowskich Unii Europejskiej […] mogą podejmować i wykonywać działalność gospodarczą na takich samych zasadach jak obywatele polscy".

Prawo do równego traktowania znajduje potwierdzenie m.in. w wyrażonej w Konstytucji zasadzie równości wobec prawa: „wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne"[30] .

Prawa krajowych przedsiębiorców określają także przepisy Ordynacji podatkowej[31]. Odnoszą się one do postępowania celnego i dotyczą m.in.:

[25] Por. art. 9 ustawy Prawo celne.

[26] Por. art. 18 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92…

[27] Por. *ibidem*, art. 20.

[28] Por. *ibidem*, art. 48.

[29] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807 (ze zm.).

[30] Por. art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjętej przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

[31] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Załącznik do Obwieszczenia Marszałka Sejmu RP z dnia 8 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Ordynacja Podatkowa, Dz. U. z 2015 r., poz. 613.

- prawa przedsiębiorcy do prowadzenia przez organy celne postępowania podatkowego w oparciu o obowiązujące przepisy[32];
- prawa do uzyskania niezbędnych informacji i wyjaśnień o przepisach prawa celnego, podatkowego w związku z przedmiotem danego postępowania[33];
- prawa do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w prowadzonym postępowaniu[34];
- prawa do czynnego udziału przedsiębiorcy w każdym stadium postępowania, w tym prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów przed wydaniem decyzji[35];
- prawa do szybkiego uzyskania decyzji[36] – należy zaznaczyć, że szybkość w postępowaniu celnym istotna jest nie tylko dla przedsiębiorcy, ale także dla budżetu państwa (kwoty ceł i podatków z tytułu importu stanowią dochód budżetowy);
- prawa do prowadzenia postępowania celnego w formie pisemnej – tzn. że w postępowaniu celnym należy zachować formę pisemną lub formę dokumentu elektronicznego przy zastosowaniu określonych druków i formularzy[37]. Formę pisemną, m.in. w odniesieniu do: decyzji, odwołania, upoważnienia do reprezentowania przed organami celnymi, nakazują również normy WKC;
- prawa do odwołania się od decyzji wydanej przez organy celne w sprawie stosowania przepisów prawa celnego[38].

[32] Por. art. 120 ustawy Ordynacja podatkowa. (Organy celne mają obowiązek działania na podstawie przepisów prawa, nie mają żadnych uprawnień do stosowania w toku prowadzonego postępowania pozaprawnych kryteriów).

[33] Por. *ibidem*, art. 121. (Prawo to wynika z zasady zaufania do organów państwa – organy celne powinny prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie).

[34] Por. *ibidem*, art. 122. (Prawo wynika z zasady prawdy obiektywnej, która w odniesieniu do organów celnych oznacza zobowiązanie do podjęcia wszystkich działań mających na celu dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego oraz załatwienie sprawy).

[35] Por. *ibidem*, art. 123. (Prawo wynika z zasady czynnego udziału stron w postępowaniu. Czynny udział przedsiębiorców w postępowaniu celnym jest niezbędny do zagwarantowania stronie równej pozycji z organem celnym w toku prowadzonego postępowania. Oczywiste jest bowiem, że organ celny, który występuje jako inicjator postępowania, legitymuje się silniejszą pozycją).

[36] Por. *ibidem*, art. 125. (Określone również w przepisach WKC i wynikające z zasady szybkości postępowania w sprawach celnych. Organy celne mają obowiązek działać szybko, wnikliwie i posługiwać się możliwie najprostszymi środkami. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji czy wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie).

[37] Por. *ibidem*, art. 126.

[38] Zasadę dwuinstancyjności statuuje art. 127 Ordynacji podatkowej, ponadto możliwość odwoływania się przewidują zarówno przepisy WKC, jak i ustawy Prawo celne.

Prawa i obowiązki przedsiębiorców w kontekście ułatwień w obsłudze celnej

Podstawą dla nowej jakości usług biznesowych oferowanych przez polską Służbę Celną są regulacje unijne, m.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego Unijny Kodeks Celny oraz szereg wytycznych opracowanych przez Komisję Europejską w odniesieniu do procesu usprawniania obsługi celnej podmiotów gospodarczych. Na poziomie krajowym jest to przede wszystkim Strategia działania Służby Celnej na lata 2014–2020[39] . Różnorodność przedsiębiorców (małe, średnie, duże przedsiębiorstwa; nowe i te z praktyką; różna liczba odpraw i wysokość płaconych należności celno-podatkowych itp.) wymaga od organów celnych różnego podejścia, ale jednakowego traktowania. Ukierunkowanie na poprawę standardów obsługi i wspieranie aktywności gospodarczej w oparciu o uwarunkowania gospodarcze, budżetowe i technologiczne (głównie informatyczne) to nadrzędne cele strategiczne przyjęte do realizacji przez Służbę Celną na lata 2014–2020[40]. Służba Celna wspiera aktywność gospodarczą, m.in. poprzez zwiększenie przejrzystości, spójności i jednolitości stosowania prawa oraz świadomości prawnej klientów[41]. Uwzględniając powyższe, należy zaznaczyć, że istotnym czynnikiem wpływającym na jakość obsługi celnej są przejrzyste przepisy prawa oraz wynikające z nich obowiązki dla podmiotów gospodarczych. Proinnowacyjne działania wprowadzane przez organy celne ułatwiają prowadzenie działalności w obrocie towarowym z zagranicą poprzez zmniejszenie barier i obciążeń administracyjnych, w efekcie pozytywnie wpływają na rozszerzenie katalogu praw i obowiązków przedsiębiorców.

Procedury uproszczone

Bardzo ważnym prawem przedsiębiorcy uczestniczącego w międzynarodowym obrocie towarowym jest prawo do upraszczania czynności celnych, tzw. procedury uproszczone. Przedsiębiorcy mają możliwość skorzystania z trzech form procedury uproszczonej: 1) niekompletnego zgłoszenia celnego (tzw. I forma procedury uproszczonej, nie wymaga wcześniejszego uzyskania pozwolenia organu celnego na stosowanie); 2) uproszczonego zgłoszenia celnego (tzw. II forma procedury uproszczonej) oraz 3) procedury w miejscu (tzw. III forma procedury uprosz-

[39] *Strategia działania Służby Celnej na lata 2014–2020,* Załącznik do Zarządzenia nr 50 Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2013 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013.

[40] *Ibidem*, s. 10.

[41] *Ibidem*, s. 16.

czonej)[42] . Dotychczas największe uznanie krajowych przedsiębiorców zdobyła III forma uproszczeń, tj. wpisanie towarów do rejestru. Zainteresowanie tą formą wynika z szerokiego wachlarza korzyści, jakie uzyskuje przedsiębiorca, m.in. brak obowiązku fizycznego przedstawiania towaru (towar zamiast do oddziału celnego, trafia bezpośrednio do przedsiębiorcy); zmniejszenie kosztów (m.in. kosztów dostarczenia towarów do oddziału celnego), oszczędność czasu – dokonywanie czynności przez upoważnionego pracownika firmy (tzw. samoobsługa: pracownik sam zdejmuje (lub nakłada) zamknięcia celne, drukuje i stempluje dokumenty przewozowe – funkcjonariusz celny pojawia się tylko w przypadku ewentualnej kontroli celnej); szybszy dostęp do towarów, większa wydajność odpraw celnych (to firma decyduje o kolejności odpraw poszczególnych przesyłek); usprawnienie pracy – możliwość racjonalnego planowania dostaw i wysyłek, wzrost wiarygodności wśród kontrahentów zagranicznych i prestiżu wśród podmiotów krajowych, możliwość rozliczania podatku VAT bezpośrednio w deklaracji podatkowej[43]. Ponadto ta forma uproszczenia pozwala przedsiębiorcom skrócić czas odprawy celnej (porozumiewanie się z oddziałem celnym odbywa się za pomocą systemów informatycznych). Obecnie czas przewidziany na wysyłanie komunikatów określany w pozwoleniu na korzystanie z tej formy uproszczeń wynosi 30 minut (górną granicę stanowi czas dwóch godzin, który może zostać skrócony przez organ celny – w wielu sytuacjach nawet do 15 minut). Przedsiębiorcy mają także możliwość dokonywania czynności poza godzinami pracy oddziału celnego (np. dokonywania wywozu). Wymierne korzyści w postaci oszczędności ekonomicznych wynikających z szybszego zwolnienia środka transportu i podjęcia towaru powodują, że ta forma ułatwień jest popularna wśród przedsiębiorców. Ponadto praktyka wymiany międzynarodowej pokazuje, że przedsiębiorcy, którzy uzyskali pozwolenie na upraszczanie czynności celnych, są postrzegani jako wiarygodni partnerzy.

Program Upoważnionego Przedsiębiorcy (AEO)

Upoważniony Przedsiębiorca to przedsiębiorca, który jest uznany przez organy celne za wiarygodnego i solidnego w kontekście dokonywanych operacji celnych. Potwierdzeniem uzyskania statusu Upoważ-

[42] Źródłem informacji na temat procedur uproszczonych są Wytyczne w sprawie stosowania procedur uproszczonych, o których mowa w art. 76 ust. 1 Wspólnotowego Kodeksu Celnego, wersja 1.4, Ministerstwo Finansów – Departament Ceł, Izby Celne: w Katowicach, Krakowie, Wrocławiu, styczeń 2015.

[43] Por. J. Świerczyńska, *Ułatwienia w obsłudze celnej stosowane przez służbę celną wobec przedsiębiorców w ramach obrotu towarowego z zagranicą*, [w:] *Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym*, red. A. Oniszczuk-Jastrząbek, T. Gutowski, Gdańsk 2015, s. 81.

nionego Przedsiębiorcy jest wydanie przez organ celny świadectwa Upoważnionego Przedsiębiorcy, tzw. świadectwa AEO. Przepisy wprowadziły trzy rodzaje świadectw:

- świadectwo AEO-uproszczenia celne (status AEO C);
- świadectwo AEO-bezpieczeństwo i ochrona (status AEO S);
- świadectwo AEO-uproszczenia celne/bezpieczeństwo i ochrona (status AEO F).

Instytucja Upoważnionego Przedsiębiorcy została wprowadzona w 2005 r.[44], jednak w praktyce zaczęła być stosowana od 1 stycznia 2008 r.[45]. Posiadanie świadectwa AEO nie jest obowiązkiem, tylko prawem przedsiębiorcy. Program AEO jest programem otwartym dla wszystkich przedsiębiorców europejskiej unii celnej, bez względu na wielkość przedsiębiorstwa. Decyzja o przystąpieniu do Programu jest kwestią wyboru samego przedsiębiorcy[46]. Nadrzędną zasadą jest, że status AEO przyznany w jednym państwie Unii, jest ważny w pozostałych państwach członkowskich. Przedsiębiorcy AEO przysługuje prawo do uzyskania korzyści w postaci szeregu uproszczeń przewidzianych przepisami prawa celnego oraz/lub ułatwień odnoszących się do kontroli celnej dotyczącej bezpieczeństwa. Są to m.in.: mniejsza liczba kontroli dokumentów i kontroli fizycznych; priorytetowe traktowanie przesyłki w przypadku wytypowania do kontroli (kontrola poza kolejnością); wybór miejsca przeprowadzenia kontroli (na wniosek podmiotu i po uzgodnieniu z organem celnym); mniejsza ilość danych w deklaracjach skróconych oraz uprzednie powiadomienie o wytypowaniu przesyłki do kontroli celnej – jeszcze przed przybyciem towarów na unijny obszar celny (nie dotyczy statusu AEO C); łatwiejszy dostęp do uproszczeń celnych (nie dotyczy statusu AEO S)[47]. Poza ułatwieniami wynikającymi z przepisów unijnych, polska Służba Celna wprowadziła dodatkowe prawa/przywileje o charakterze organizacyjno-technicznym, tzw. dobre praktyki. Należą do nich m.in.: priorytetowa obsługa zgłoszeń celnych oraz wszelkich wniosków (obsługa w pierwszej kolejności); specjalne miejsca obsługi; odrębne pasy ruchu

[44] Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. L 117 z 04.05.2005.

[45] Stosowanie w praktyce stało się możliwe po wejściu w życie przepisów wykonawczych, tj. rozporządzenia Komisji (WE) nr 1875/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania Wspólnotowego Kodeksu Celnego, Dz. U. L 360 z 19.12.2006.

[46] Por. J. Świerczyńska, K. Budzowski, *Instytucja Upoważnionego Przedsiębiorcy w Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja i kryzysy na lokalnych i globalnych rynkach we współczesnym świecie*, red. J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk, t. 2, Wrocław 2013, s. 341 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu).

[47] Por. art. 14 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1875/2006…

na przejściach granicznych; newslettery (wysyłanie drogą mailową informacji o zmianie przepisów, wytycznych itp.); możliwość udziału w tzw. profilaktyce merytorycznej (tj. spotkaniach, podczas których omawiane są problemy merytoryczne z zakresu obrotu międzynarodowego).

Wydanie świadectwa AEO możliwe jest po spełnieniu przez przedsiębiorcę określonych kryteriów, co weryfikowane jest przez organy celne podczas postępowania audytowego. Ogólne kryteria przyznawania statusu AEO obejmują: przestrzeganie wymogów celnych[48]; skuteczny i umożliwiający właściwe kontrole celne system zarządzania ewidencjami handlowymi i transportowymi; udokumentowaną wypłacalność[49]; odpowiednie standardy bezpieczeństwa i ochrony (dotyczy ubiegających się o świadectwa AEO S i AEO F)[50].

W ciągu siedmiu lat funkcjonowania Programu wydano ponad 13 tysięcy świadectw AEO[51]. Ich struktura przedstawia się następująco: 52,5% stanowią świadectwa AEO F; 43,7% to świadectwa AEO C, a 3,8% świadectwa AEO S. Niekwestionowanym liderem są niemieccy przedsiębiorcy – 5641 świadectw, tj. 42,6% dotychczas wydanych świadectw. Kolejne miejsca zajmują Holandia – 1448 świadectw (tj. 10,9% świadectw wydanych w UE) oraz Francja z wynikiem 1194 świadectwa (tj. 9% wydanych świadectw AEO). Polska zajmuje piąte miejsce, z wynikiem 743 świadectwa, tj. 5,6% wydanych świadectw (świadectwo AEO C posiada 64%, a status AEO F – 32,2% przedsiębiorców).

Posiadanie statusu Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO stanowi obecnie przywilej znalezienia się w gronie podmiotów gospodarczych uznanych za rzetelnych i wypłacalnych partnerów. Motywy ubiegania się o uzyskanie statusu AEO, według badań przeprowadzonych przez Departament Polityki Celnej wśród przedsiębiorców AEO, to: chęć posiadania pozwolenia na stosowanie procedury uproszczonej (39% ankietowanych); potrzeba usprawnienia organizacji funkcjonowania przedsiębiorstwa (28%); chęć korzystania z ułatwień przy kontroli celnej (20%); wymogi kontrahentów (7%); wymogi firm, od których firma jest zależna

[48] Warunki uznaje się za spełnione, jeśli w ciągu trzech lat poprzedzających złożenie wniosku nie doszło do poważnego naruszenia lub do powtarzających się naruszeń przepisów celnych (Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1875/2006).

[49] Warunek dotyczący wypłacalności wnioskodawcy jest spełniony, jeżeli wypłacalność można udowodnić w odniesieniu do ostatnich trzech lat (*ibidem*).

[50] Standardy bezpieczeństwa i ochrony odnoszą się do: bezpieczeństwa budynków; odpowiedniej kontroli dostępu; bezpieczeństwa ładunków; bezpieczeństwa partnerów handlowych; bezpieczeństwa personelu.

[51] 13 240 świadectw – stan na 17.07.2015. Wykaz Upoważnionych Przedsiębiorców: http://ec.europa.eu/ taxation_customs/dds2/eos/aeo_consultation. p?Lang=en&holderName=&aeoCountry=FI&certificatesTypes=AEOS&Expand=true&offset=1&range=25 [dostęp: 17.07.2015].

(3%) oraz inne: prestiż, cele marketingowe, warunki przetargowe kontrahentów, polityka przedsiębiorstwa (3%)[52].

Kontrola celna

Narzędziem służącym do sprawdzania przestrzegania przez przedsiębiorców m.in. przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między Unią a państwami trzecimi jest kontrola celna, wykonywana przez właściwe organy Służby Celnej. W 2014 r. przejścia graniczne nadzorowane przez polską Służbę Celną przekroczyło ponad 43 mln osób, 12 mln samochodów osobowych, 1,9 mln samochodów ciężarowych oraz 165 tys. autokarów[53]. Poddanie kontroli celnej każdej osoby i przesyłki celnej przekraczającej granice doprowadziłoby do natychmiastowego zablokowania i paraliżu przejść granicznych. Dlatego kontrole celne przeprowadzane są w sposób ukierunkowany, tak by została zachowana płynność ruchu i wysoki poziom obsługi – przy maksymalnej efektywności i skuteczności. W Unii Europejskiej obowiązuje system selektywnej kontroli celnej opartej na analizie ryzyka podmiotów do niej typowanych. Ryzyko, definiowane jako prawdopodobieństwo wystąpienia naruszenia przepisów prawa, analizowane jest na podstawie informacji o ładunku, dostarczanych przez przedsiębiorców drogą elektroniczną przed ich wyprowadzeniem (w urzędzie wywozu) lub przybyciem (w miejscu pierwszego wprowadzenia, niezależnie od miejsca przeznaczenia). Ryzyko oceniane jest za pomocą elektronicznego systemu z wykorzystaniem wspólnych kryteriów i norm ryzyka przez analityków ryzyka celnego[54]. Istotą zastosowania metody selektywnej kontroli celnej jest założenie, że wobec braku możliwości objęcia kontrolą celną wszystkich osób, pojazdów i towarów przekraczających granice celną należy skierować ją tam, gdzie istnieje podejrzenie postępowania niezgodnego z prawem. Dopełnienie systemu analizy ryzyka stanowi segmentacja podmiotów gospodarczych (zatwierdzona 16 października 2013 r. przez Szefa Służby Celnej). Jej główne założenia to podział podmiotów na grupy pod kątem poziomu ryzyka naruszenia przepisów prawa według jednolitych kryteriów oraz wyłączenie z tego

[52] Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród przedsiębiorców posiadających status AEO przeprowadzone przez Departament Polityki Celnej – przedstawione na konferencji „Ułatwienia dla Biznesu 2013+" 4 czerwca 2013 r. w Ministerstwie Finansów. Analiza dokonana w oparciu o ankiety wypełnione przez 114 przedsiębiorców.

[53] Por. *Kompendium statystyczne 2010–2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, s. 66–73.

[54] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący zarządzania ryzykiem celnym i bezpieczeństwem łańcucha dostaw, COM(2012) 793 final, Bruksela 08.01.2013, s. 5.

procesu podmiotów, które zostały wcześniej zweryfikowane przez organy celne w trakcie postępowania audytowego, tj. posiadających pozwolenia na stosowanie procedury uproszczonej lub posiadających status Upoważnionego Przedsiębiorcy AEO. Segmentacja jest więc rozwiązaniem systematyzującym zachowania Służby Celnej w odniesieniu do tych podmiotów, które nie są w grupie „uprzywilejowanej", a jej idea sprowadza się do zmniejszenia niedogodności związanych z kontrolą celną wobec podmiotów uznanych za wiarygodne.

Zgodnie z obowiązującymi krajowymi przepisami podmioty podlegające kontroli mają obowiązek zapewnić warunki i środki do sprawnego przeprowadzenia kontroli, m.in.: umożliwić wgląd w dokumenty i ewidencje objęte zakresem kontroli, w tym w dokumenty elektroniczne (nawet jeśli mają charakter poufny); udzielić wszelkich wyjaśnień oraz niezbędnej pomocy technicznej w sprawach dotyczących zakresu kontroli; przedstawiać na żądanie funkcjonariusza urzędowe tłumaczenie na język polski dokumentów mających znaczenie dla kontroli sporządzonych w języku obcym; umożliwić sporządzenie kopii dokumentów; udostępniać towary, urządzenia oraz środki transportu oraz zapewnić dostęp do pomieszczeń i innych miejsc objętych kontrolą; wydawać w razie konieczności (za pokwitowaniem) towary lub dokumenty do dalszej analizy lub dokładniejszej kontroli; umożliwiać zbadanie towarów i pobranie ich próbek; udostępniać środki łączności oraz inne urządzenia techniczne, jeżeli są one niezbędne do wykonywania kontroli; umożliwiać sporządzanie szkiców, fotografowanie, filmowanie oraz dokonywanie nagrań dźwiękowych; zapewniać warunki do wykonywania czynności kontrolnych[55].

Kontrola celna jest ważnym elementem w procesie obsługi celnej. Wśród podmiotów uczestniczących w wymianie międzynarodowej są przedsiębiorcy, którzy dostosowują swoje metody i są gotowi ponosić koszty niezbędne do zapewnienia zgodnego z prawem przywozu lub wywozu, ale są też tacy, którzy celowo lekceważą przepisy, by osiągnąć szybko zysk czy przewagę konkurencyjną. Należy podkreślić, że dla przedsiębiorców prowadzących legalną działalność ważne jest ograniczenie szarej strefy, w związku z tym kontrola celna pozytywnie wpływa na prowadzenie działalności gospodarczej – szczególnie w aspekcie zabezpieczania i ułatwiania legalnego handlu.

[55] Por. art. 33 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz. U. z 2009 r., nr 168, poz. 1323, tekst jednolity: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Służbie Celnej, Dz. U. z 2013 r., poz. 1404.

Podsumowanie

Priorytetem dla organów celnych w zakresie obsługi biznesowej jest doskonalenie relacji z przedsiębiorcami. Obecnie przedsiębiorca jest najważniejszym interesariuszem i równorzędnym partnerem dla administracji celnej. Niewątpliwie wpływ na upraszczanie obsługi celnej, a co za tym idzie na istniejący sposób realizacji obowiązków i korzystania z praw przez podmioty gospodarcze, ma realizacja Inicjatywy e-Customs (elektroniczne cło). Polska Służba Celna inicjatywę elektronicznego cła realizuje za pomocą „Programu e-Cło" którego zakres obejmuje zespół przedsięwzięć w 11 obszarach biznesowych i technicznych. Efektem realizacji Programu są elektroniczne usługi i ułatwienia dla przedsiębiorców. Najważniejsze wdrożone e-usługi to m.in.: System Kontroli Importu (ICS), obsługujący procedury związane z wprowadzeniem towarów na unijny obszar celny; System Kontroli Eksportu (ECS), obsługujący elektronicznie zgłoszenia celne wywozowe; Wspólnotowy System Rejestracji i Identyfikacji Podmiotów Gospodarczych (EORI) – przedsiębiorcy mają obowiązek posługiwać się numerem EORI we wszystkich transakcjach i czynnościach celnych na obszarze całej Unii; System Przemieszczania oraz Nadzoru Wyrobów Akcyzowych (EMCS PL) – wykorzystywany przy przemieszczaniu wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy ; instytucja Upoważnionego Nadawcy w tranzycie na podstawie Karnetu TIR, pozwalająca przedsiębiorcom na otwieranie operacji tranzytu samodzielnie i w dowolnym czasie (niezależnie od godzin pracy urzędu celnego); e-Załączniki, usługa dająca możliwość załączania w formie elektronicznej dokumentów towarzyszących zgłoszeniu celnemu (np. świadectw fitosanitarnych, weterynaryjnych); usługa Odprawa przed przybyciem, ukierunkowana na uproszczenie formalności i usprawnienie obsługi celnej w portach morskich; Platforma Usług Elektronicznych (PUESC), czyli jeden punkt dostępu do wszystkich usług celnych.

Realizacja „Programu e-Cło" to szereg korzyści dla przedsiębiorców, wśród których należy wymienić: wyeliminowanie dokumentów papierowych („papier w razie awarii"); podniesienie jakości usług biznesowych w wyniku usprawnienia obsługi przedsiębiorców i skrócenia czasu potrzebnego przedsiębiorcom na załatwienie formalności; stworzenie warunków skutecznej, bezpiecznej i efektywnej wymiany danych na linii przedsiębiorca – organ celny (możliwość załatwienia formalności z wykorzystaniem e-usług z dowolnego miejsca w Unii); uproszczenie formalności, a tym samym przyspieszenie przepływu towarów[56]. W tym miejscu należy podkreślić, że w opublikowanym w październiku 2014 r.

[56] J. Świerczyńska, *Ułatwienia w obsłudze celnej…*, s. 87.

raporcie Komisji Europejskiej „The electronic customs implementation in the European Union" w kategoriach: wpływ usług elektronicznych na uproszczenie procedur celnych oraz obniżenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, polska Służba Celna znalazła się na pierwszym miejscu[57]. Do 2020 r. Służba Celna zamierza zaoferować szeroki zakres usług świadczonych drogą elektroniczną, w oparciu o Spójny System Informacyjny Służby Celnej[58].

Istotny wkład w zakres zmian ma również Rada Konsultacyjna Służby Celnej[59]. Rada stanowi łącznik pomiędzy przedsiębiorcami uczestniczącymi w obrocie międzynarodowym a Ministerstwem Finansów i Służbą Celną. Jako ustawowy organ opiniotwórczy, Rada ma możliwość już na etapie tworzenia projektu regulacji poddać go analizie i skonsultować ze środowiskami gospodarczymi. Należy podkreślić, że Rada Konsultacyjna nie prezentuje poglądów tylko swoich członków, ale jest wyrazicielem stanowiska przedsiębiorców. Pełni funkcje interwencyjne w sprawach zgłaszanych przez środowisko gospodarcze, choć jej rola nie polega oczywiście na przyjmowaniu skarg i zażaleń środowiska biznesu. Jej zadaniem jest także przedstawianie ministrowi finansów propozycji zmian, mających na celu usprawnienie procesów obsługi obrotu towarowego z zagranicą.

Obowiązujące obecnie przepisy prawa celnego dają podmiotom gospodarczym biorącym udział w czynnościach celnych zarówno szeroki wachlarz praw, jak i obowiązków. Ważne jest, żeby przedsiębiorcy wywiązywali się z nałożonych obowiązków, jak również korzystali w pełnym zakresie z przysługującym im praw – i by w praktyce działania funkcjonariuszy celnych nie były skoncentrowane tylko na kontroli prawidłowości wypełniania przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z dokonywanych czynności celnych, ale także na umożliwianiu wykorzystywania istniejących praw w jak najszerszym stopniu. Zależy to też od samych przedsiębiorców: jeśli będą mieli świadomość istniejących uprawnień i będą domagali się od organów celnych ich respektowania, to z pewnością praktyczne prowadzenie działalności gospodarczej w obrocie towarowym z zagranicą będzie jeszcze łatwiejsze.

[57] Por. Report "The electronic customs implementation in the European Union", Flash Eurbarometer 399, European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, October 2014, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_399_en.pdf [dostęp: 26.03.2015].

[58] *Strategia działania Służby Celnej na lata 2014–2020…*, s. 6. W tym celu Służba Celna opracowała Program 3i, który opiera się na trzech priorytetach: Internet, Inteligencja, Innowacje (*Służba Celna 3i – od modernizacji do innowacji*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012).

[59] Art. 16 Ustawy o Służbie Celnej przewiduje możliwość tworzenia przez ministra finansów, w drodze zarządzenia, organów opiniodawczo-doradczych do spraw należących do zadań Służby Celnej (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej).

Bibliografia

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący zarządzania ryzykiem celnym i bezpieczeństwem łańcucha dostaw, COM(2012) 793 final, Bruksela 08.01.2013.

Kompendium statystyczne 2010–2014, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015.

Report "The electronic customs implementation in the European Union", Flash Eurbarometer 399, European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, October 2014.

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1101/2014 z dnia 16 października 2014 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. U. UE L 312 z 31.10.2014.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające Unijny Kodeks Celny, Dz. U. L 269 z 10.10.2013.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1063/2010 z dnia 18 listopada zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. L 307 z 23.11.2010.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (wersja ujednolicona), Dz. U. L 324 z 10.12.2009.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Zmodernizowany Kodeks Celny), Dz. U. L 145 z 04.06.2008.

Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. L 117 z 04.05.2005.

Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. U. L 253 z 11.10.1993.

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

Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz Wspólnej Taryfy Celnej, Dz. U. L nr 256 z 07.09.1987.

Strategia działania Służby Celnej na lata 2014–2020, Załącznik do Zarządzenia nr 50 Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2014 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013.

Świerczyńska J., *Ułatwienia w obsłudze celnej stosowane przez służbę celną wobec przedsiębiorców w ramach obrotu towarowego z zagranicą*, [w:] *Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym*, red. A. Oniszczuk-Jastrząbek, T. Gutowski, Instytut Transportu i Handlu Morskiego Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015.

Świerczyńska J., Budzowski K., *Instytucja Upoważnionego Przedsiębiorcy w Unii Europejskiej*, [w:] *Integracja i kryzysy na lokalnych i globalnych rynkach we współczesnym świecie*, red. J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michalczyk, t. 2, Wrocław 2013 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. C 306 z 17.12.2007, wersja skonsolidowana Traktatu: Dz. U. C 83/47 z 30.03.2010.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz. U. z 2009 r., nr 168, poz. 1323, tekst jednolity: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Służbie Celnej, Dz. U. z 2013 r., poz. 1404.

Ustawa z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne, tekst jednolity: Załącznik do Obwieszczenia Marszałka Sejmu RP z dnia 5 kwietnia 2013 r., Dz. U. z 25.06.2013, poz. 727.

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807 (ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Załącznik do Obwieszczenia Marszałka Sejmu RP z dnia 8 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Ordynacja Podatkowa, Dz. U. z 2015 r., poz. 613.