

# **współczesne determinanty stosunków międzynarodowych**

*pod redakcją*

**BOGUSŁAWY BEDNARCZYK  
I MARCINA LASONIA**

**Kraków 2006**

# **contemporary determinants of international relations**

*edited by*

**BOGUSŁAWA BEDNARCZYK  
MARCIN LASOŃ**

Rada Wydawnicza:

Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:  
Klemens Budzowski, Andrzej Kapiszewski,  
Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja:

Prof. dr hab. Irena Stawowy-Kawka

Projekt okładki i stron tytułowych:  
Michał Krzyszkowski



Redaktor prowadzący:  
Halina Baszak Jaroń

Redakcja:  
Anna Siedlik

Copyright© by Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
Kraków 2006

ISBN 83-89823-13-6  
978-83-89823-13-7

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

Na zlecenie:

Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
[www.ksw.edu.pl](http://www.ksw.edu.pl)

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,  
Kraków 2006

Sprzedaż prowadzi:

Księgarnia Krakowskiego Towarzystwa Edukacyjnego sp. z o.o.  
Kampus Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego  
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1  
30-705 Kraków  
tel./fax: (012) 252 45 93  
e-mail: [ksiegarnia@kte.pl](mailto:ksiegarnia@kte.pl)

Łamanie:  
Meles

# Spis treści

<b>Bogusława Bednarczyk, Marcin Lasoń</b> Wprowadzenie .....	9
<b>Znaczenie czynników ekonomiczno-społecznych na tle zjawiska globalizacji</b>	
<b>Agnieszka Rzepka</b> Definicyjne ujęcie globalizacji w teorii i rzeczywistości ekonomiczno-społecznej .....	13
<b>Andrzej Porębski</b> Mniejszości w procesie globalizacji.....	23
<b>Andrzej Podobiński</b> Badania marketingowe jako podstawa identyfikacji rynku zagranicznego i warunków rozwoju eksportu we współczesnych międzynarodowych stosunkach gospodarczych.....	53
<b>Joanna Garlińska-Bielawska, Krzysztof Jakóbiak</b> Polski eksport artykułów żywnościowych do UE przed przystąpieniem i po przystąpieniu do Wspólnoty.....	63
<b>Małgorzata Czerwińska</b> Zasady i instrumenty wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej – implikacje dla Polski .....	71
<b>Eugeniusz M. Pluciński</b> Struktura polskiego handlu z krajami Unii Europejskiej w kontekście efektów dobrobytowych UC, JRW i UGW.....	91
<b>Elżbieta Majchrowska</b> VI Konferencja Ministerialna w Hongkongu – kolejny krok do zakończenia negocjacji w ramach rundy rozwoju .....	101
<b>Magdalena Bałut</b> Motywy inicjowania postępowań antidumpingowych .....	111

## Unia Europejska – u źródeł powstania i rozwoju

### **Eugeniusz Brzuska**

Idea Paneurody Richarda Coudenhove-Kalergiego jako  
determinanta współczesnych stosunków międzynarodowych..... 125

### **Anita Modrzejewska**

Czynniki determinujące przyszłość Unii Europejskiej ..... 139

### **Jakub Piecuch**

Dwadzieścia lat Hiszpanii w Unii Europejskiej.  
Ekonomiczne aspekty integracji ..... 151

### **Magdalena Bainczyk**

Bezpieczeństwo energetyczne UE – wybrane aspekty prawne ..... 161

### **Gabriele Simoncini**

Global Private Education ..... 177

## Wybrane czynniki wpływające na bezpieczeństwo uczestników stosunków międzynarodowych

### **Magdalena Gołębiowska-Śmiałek**

Dostęp i dystrybucja zasobów energetycznych jako jeden z ważnych  
czynników wpływających na stosunki międzynarodowe ..... 183

### **Beata Molo**

Geopolityczne znaczenie gazu ziemnego i ropy naftowej  
na wybranych przykładach ..... 193

### **Krzysztof Kociubiński**

Stosunki USA – NATO – UE u progu XXI wieku ..... 207

### **Marcin Lasoń**

Wybrane aspekty miejsca sił zbrojnych w stosunkach  
międzynarodowych na początku XXI wieku ..... 221

### **Ilona Suprynowicz**

Gospodarka odpadami ..... 235

Noty o autorach ..... 245

## Wprowadzenie

Nauka o stosunkach międzynarodowych nie może się obejść bez systematyzowania i porządkowania omawianej przez siebie niezwykle szerokiej materii. Poszukując odpowiedzi na pytania związane z relacjami pomiędzy uczestnikami interakcji międzynarodowych, nie sposób nie dostrzegać czynników, jakie na nie wpływają, czy to w sposób pośredni czy też bezpośredni, zależny lub niezależny od nich. Wielość tych czynników i zmienność wagi przykładanej do poszczególnych, zależnie od epoki, stwarza konieczność gruntownego badania i wskazywania na najważniejsze z nich, decydujące w danym okresie.

Z tego powodu w maju 2006 roku podczas odbywającej się VI Międzynarodowej Konferencji Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego sekcja zajmująca się problematyką międzynarodową nosiła tytuł „Współczesne determinanty stosunków międzynarodowych”. Tak szeroko zakreślony temat miał pełne odzwierciedlenie w prezentowanych referatach i wystąpieniach w czasie dyskusji. Oczywiście jest bowiem, że na stosunki międzynarodowe wpływają pewne określone zależne i niezależne od ich podmiotów czynniki. Owe determinanty mają różne znaczenie zależnie od kształtu oddziaływań międzynarodowych. Z biegiem czasu niektóre mogą tracić, a inne zyskiwać na znaczeniu. Biorąc pod uwagę owe zmiany, ważne jest stworzenie w miarę usystematyzowanego zbioru czynników pozwalającego na prowadzenie rzetelnej analizy naukowej. Stąd w literaturze przedmiotu spotkać można stosowne podziały wyodrębnione wg szeregu kryteriów. Celem referentów Sekcji Stosunki Międzynarodowe było ukazanie determinantów, które na początku XXI wieku odgrywają najważniejszą rolę. Wybrane przez referentów tematy wskazują, że determinantami tymi są m.in. czynniki kształtujące przyszłość Unii Europejskiej, np. ideologiczny, prezentowane również w kontekście historycznym, ekonomiczne i społeczne oraz narodowe, ze szczególnym uwzględnieniem procesów związanych z globalizacją. Oddzielnie omawiana była szczególnie aktualna problematyka bezpieczeństwa energetycznego oraz znaczenie czynnika wojskowego. Z tej tematyki uczestnicy obrad wybierali zagadnienia szczegółowe, które w ich mniemaniu są najciekawszym obiektem badań.

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, organizując konferencję na powyższy temat, po raz kolejny bierze aktywny udział w dyskusji nad najbardziej aktualnymi wyzwaniami stojącymi przed nauką o stosunkach międzynarodowych. Czyni to wspólnie z przedstawicielami wielu ośrodków badawczych i uniwersytetów z kraju i zagranicy. Pośród nich na podkreślenie zasługuje obecność Konsula Honorowego RP profesora Josepha R. Carby-Halla z Uniwersytetu w Hull, profesora Petera Szabó z Wyższej Szkoły im. Jánoša Kololányi w Székesfehérvár oraz profesora Gabriele Simoncini z John Cabot University. Udział znakomitych gości pozwala na wzbogacenie dorobku naukowego i rozwój współpracy pomiędzy środowiskiem naukowym Krakowskiej Szkoły Wyższej a przedstawicielami z innych ośrodków naukowych oraz na przygotowanie publikacji stojących na wysokim poziomie merytorycznym traktujących o najbardziej aktualnych problemach omawianej dziedziny. Organizowana przez Krakowską Szkołę Wyższą międzynarodowa konferencja „Państwo, Gospodarka, Społeczeństwo” jest jednym z wielu – choć niezwykle spektakularnym – przykładem stale rozwijanej przez uczelnię współpracy międzyuczelnianej. Z wielką mocą wskazał na ten aspekt profesor Joseph R. Carby-Hall, który w wystąpieniu otwierającym konferencję podkreślił zakres oraz znaczenie szerokiej współpracy międzynarodowej podejmowanej przez Krakowską Szkołę Wyższą, uznając ją za jedną z najlepszych wyższych uczelni w Polsce. Tak wysoki poziom był możliwy do uzyskania tylko dzięki ciężkiej pracy założycieli, kadry naukowej i pracowników administracji, z którymi współpraca jest dla profesora z Uniwersytetu w Hull zaszczytem.

*Bogusława Bednarczyk, Marcin Lason*

**Znaczenie czynników  
ekonomiczno-społecznych  
na tle zjawiska globalizacji**



Agnieszka Rzepka

## Definicyjne ujęcie globalizacji w teorii i rzeczywistości ekonomiczno-społecznej

Współczesny świat jest coraz częściej definiowany przez termin globalizacja, którego głównym determinantem stały się istotne zmiany w gospodarce światowej. Oczywiście nie wolno zapominać, że globalizacja nie powinna być rozpatrywana z pominięciem aspektów społecznych, politycznych i kulturowych ze względu na ich wzajemne powiązania.

Celem tego artykułu jest próba odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy jest możliwe i uzasadnione poszukiwanie uniwersalnej definicji globalizacji, a mówiąc *expressis verbis* – czy definicja globalizacji może być zglobalizowana? – a jeżeli tak, to przy jakich zmiennych?; 2) czy globalizacja jest procesem naturalnym, wkomponowanym w ewolucję ludzkości, czy może jest artefaktem reprezentującym interesy finansowe najmocniejszych państw świata?

### Geneza globalizacji

Zanim szczegółowo zajmę się precyzowaniem, jak globalizacja jest definiowana, przedstawię jej genezę. **Nie ma powszechnej zgody co do genezy globalizacji.** Reprezentantem pierwszego prezentowanego przeze mnie poglądu jest M. Waters (1995), w którego opinii globalizacja jest nierozzerwalnie związana z początkiem ludzkości. Według I. Wallersteina (1974) globalizacja ma swój początek w ekspansji europejskiego kapitalizmu. R. Robertson – po części reprezentujący ten nurt – uważa, że początek globalizacji to okres między 1875 a 1925 rokiem (Guillén 2001), wówczas bowiem zapoczątkowane zostało strefowanie czasu. Życie ludzkie zaczęło być w szerokim zakresie regulowane przez kalendarz gregoriański i siedmiodniowy tydzień. Doprowadziło to do jednorodnego ujmowania czasu i przestrze-

ni<sup>1</sup>. Natomiast zdaniem M.F. Guilléna (2001) powstanie globalizacji jest związane z zakończeniem II wojny światowej, narastaniem ery nuklearnej, emancypacją krajów kolonialnych, odnowieniem ekspansji o charakterze handlowym i ekonomicznym wzrostem krajów północno-wschodniej Azji, przy czym ostatnio coraz częściej podkreśla się istotę rewolucji informatycznej jako mającej podstawowe znaczenie dla procesów globalizacji (Matera 2004:83).

## Geneza słowa globalizacja oraz globalizm i globalność

Słowo globalizacja na początku stosowane było w kontekście ekonomicznym. Malcom Waters podaje, że po raz pierwszy zostało użyte w 1959 roku w tekście zamieszczonym w tygodniku „The Economist”. Chodziło o „wzrost zglobalizowanej ilości importowanych samochodów” (Waters 1995:2). Dwa lata później słowo to uwzględniono w kolejnej edycji *Webster's Dictionary* (*ibidem*). Mówiąc zaś o początkach stosowania tego sformułowania, wspomina się osobę M. McLuhana, autora teorii globalnej wioski w opozycji do wioski plemiennej (Toepflitz 1975:24, 31; McLuhan 1975)<sup>2</sup>. Samo pojęcie „globalizacja” najpierw rozpowszechniło się na gruncie nauk społecznych – w socjologii<sup>3</sup>.

Dokonując analizy pojęciowej globalizacji, warto zwrócić uwagę na terminy bliskoznaczne, tzn. globalizm i globalność<sup>4</sup>. Przyjmuje się, że globalizm to stan w stosunkach międzynarodowych, a globalność to cecha powią-

<sup>1</sup> Znaczące dla utrwalania się tych zmian było korzystanie z międzynarodowych systemów telegraficznych i sygnalizacyjnych oraz innych wynalazków technicznych ułatwiających komunikację.

<sup>2</sup> W wiosce plemiennej przepływ informacji dokonywał się na ograniczonej przestrzeni i z użyciem słowa mówionego, w wiosce światowej zaś przepływał ten dokonuje się w przestrzeni, która nie ma końca, a instrumentami umożliwiającymi tę komunikację są telewizja, radio i inne przekazniki elektroniczne. Globalizm oznaczał tu zatem zwiększenie możliwości przekazu i odbioru informacji za pośrednictwem elektronicznych mediów. Obieg informacji dokonujący się w ten sposób zmienił swój charakter – zarówno, jeśli idzie o czas (stal się szybszy), jak i przestrzeń (docierając one do miejsc wcześniej niedostępnych).

<sup>3</sup> Na przykład M.F. Guillén wskazuje, że pierwsze artykuły o tej tematyce ukazały się już na początku lat 70. XX wieku. Jednym z nich była publikacja Immanauela Wallersteina o teorii systemu światowego. I choć Wallerstein nie eksponuje tam słowa globalizacja, artykuł ten włączany jest w obręb literatury traktującej o globalizacji (Guillén 2001:240). Myślenie o świecie w takich kategoriach zdomowało się na dobre dopiero w latach 80. XX wieku. Spowodowanie tego stanu rzeczy przypisuje się Rolandowi Robertsonowi (np. Waters 1995), który pierwszy zapoczątkował dyskusję o świecie w kategoriach globalizacji.

<sup>4</sup> Kwestię rozgraniczenia tych zjawisk podnosi Ulrich Beck (2000; Gilarek 1999/2000). Według niego globalizm oznacza sytuację, w której światowy rynek eliminuje lub wypiera akcję polityczną. Jest to zarazem redukcja globalizacji do jednego – tylko ekonomicznego – wymiaru (Beck 2000:9). Globalność natomiast (*globality*) oznacza poczucie, że żyjemy w światowym społeczeństwie. Nie można mówić o nim jako o ograniczonym do pewnej przestrzeni, takie mniemanie może być tylko iluzją. Kontakty w obrębie tego rodzaju społeczności nie są integrowane ani determinowane przez politykę państw narodowych (Beck, 2000:10). Globalizacja wreszcie jest rozumiana przez Becka jako „procesy, poprzez które suwerenne państwa są przeplatane i podważane przez ponadnarodowych aktorów dysponujących różną władzą, orientacją, tożsamością oraz sieciami połączeń (2000:11). Beck podkreśla, że cechą charakterystyczną dla „drugiej nowoczesności” (*second modernity*), czyli współczesnych nam czasów, jest

zań i interakcji w stosunkach międzynarodowych (2004:15). Istnieje również pogląd, że globalizm to polityka budowania McŚwiata przez najbogatszych, którzy w ten sposób zamierzali ugruntować swoją pozycję, korzystając z posiadanej przewagi (Gazda 2004:45).

## Definicje globalizacji

Mając na względzie znaczną liczbę definicji globalizacji (około 200)<sup>5</sup> występujących w literaturze naukowej, w tym artykule chciałabym się skupić wyłącznie na kilku z nich, moim zdaniem najciekawszych. Zanim do tego przystąpię, pragnę wskazać na następującą kwestię: gdyby w języku polskim można było odnaleźć synonim dla terminu „globalizacja”, to najcelniejsze wydawałoby się określenie „uświatowienie gospodarki”. Prowadzi to do następującego wniosku: w wyniku procesu globalizacji rodzą się elementy jednego – światowego – organizmu gospodarczego połączonego licznymi więzami, z których nie wszystkie od razu można dostrzec. W związku z tym niezbędna staje się nie tylko wnikliwa analiza ekonomiczna, ale także rozpatrzenie w kilku aspektach – antropologicznym, socjologicznym, a nawet filozoficznym. Przy czym obecnie najważniejsza wydaje się analiza ekonomiczna.

Kierunek taki zdaje się potwierdzać W. Szymański, dla którego kwestia liberalizacji przepływów kapitałowych to „straż przednia” całego procesu globalizacji. W związku z tym, w jego opinii, osłabieniu ulega zależność między tworzeniem kapitału (oszczędności) a wykorzystaniem kapitału (inwestycji) w kraju. Traci znaczenie podstawowe równanie dotyczące makroekonomii narodowej I O, ale zarazem nabiera go wówczas, gdy zastanawiamy się nad makroekonomią gospodarki globalnej. Z punktu widzenia kraju coraz łatwiej można korzystać z globalnych rezerw oszczędności, z drugiej strony zaś nie ma gwarancji, że własne oszczędności nie zostaną przetransferowane do innych krajów. W efekcie państwa nie są skazane na dostosowanie do oszczędności, ale z drugiej strony krajowe oszczędności nie mogą być traktowane jako pewne podstawy do podejmowanych w kraju inwestycji (Szymański 2004:13).

W kontekście liberalizacji warto dodać, a zarazem wskazać na interesujący pogląd laureata Nagrody Nobla, byłego doradcy prezydenta USA, głównego ekonomisty Banku Światowego, prof. Josepha E. Stiglitz, który napisał w 2002 roku, że liberalna teoria niewidzialnej ręki i samoregulacja

---

niedodracalność globalności (2000:11). Reguły rządzące globalizacją w różnych sferach, to jest w ekologii, kulturze, ekonomii, polityce i społeczeństwie obywatelskim nie mogą wykluczać się nawzajem, istnieją obok siebie. Jedynie utrzymanie tej niezależności sfer może pomóc osłabić niekorzystne skutki tego zjawiska. Globalność oznacza, że cokolwiek się zdarza, nie jest ograniczone do obszaru, na którym wystąpiło. Dotyczy całego świata.

<sup>5</sup> Wyżej wymieniona liczba 200 definicji globalizacji została przedstawiona w pracy doktorskiej autorki pt. *Współczesna globalizacja w teorii i rzeczywistości ekonomiczno-społecznej*.

jest mitem (Gałek 2004:55) oraz że najnowsze osiągnięcia teorii ekonomii wykazały, że ilekroć informacja jest niedoskonała i rynek niekompletny, tylekroć działanie niewidzialnej ręki jest w najwyższym stopniu niedoskonałe (Stiglitz 2004).

Przechodząc do definicji globalizacji z ekonomicznego punktu widzenia, J. Bhagwati stwierdza, iż stanowi ona integrację narodowych gospodarek w kierunku międzynarodowej gospodarki opartej na handlu, bezpośrednich zagranicznych inwestycjach, przepływach krótkoterminowego kapitału, międzynarodowego przepływu pracowników i generalnie ludzkości oraz przepływu technologii (Bhagwati 2004:3). W tym samym nurcie pisze G.W. Kołodko, interpretując globalizację jako historyczny proces liberalizacji i integracji dotychczas funkcjonujących w pewnej mierze w odosobnieniu rynków towarów, kapitału i siły roboczej w jeden rynek światowy (Kołodko 2003:27). S. Flejterski przez pojęcie globalizacja rozumie międzynarodowe powiązania między gospodarkami, polegające na coraz szerszej wymianie handlowej, przepływie kapitału, technologii i informacji (Gniewek 2003:95). Dla B. Gregora i M. Stawiszyńskiego u podstaw globalizacji przejawiającej się zacieśnianiem gospodarczych współzależności międzynarodowych i ekspansji korporacji transnarodowych, leżą takie przesłanki, jak: postęp naukowo-techniczny, a w szczególności nowe technologie informatyczne i komunikacyjne, oraz liberalizacja warunków rozwoju handlu międzynarodowego, inwestycji zagranicznych rynków finansowych (Gregor, Stawiszyński 2002:29).

Według W. Szymańskiego globalizacja dotyczy gospodarki rynkowej, dlatego też najważniejsze są te zmiany wpływające na jakość działania mechanizmu rynkowego, czyli przede wszystkim mechanizmu alokacyjnego i związanego z nim mechanizmu podziału efektów. W działaniu rynku najistotniejsze są mechanizmy, ponieważ stanowią element sprawczy procesu społeczno-gospodarczego. Z kolei mechanizmy są pochodną interesów, w związku z tym istoty globalizacji ekonomicznej należy dopatrywać się w tych jakościowych zmianach mechanizmów rynkowych wynikających z dążenia do realizacji interesów przez podstawowe podmioty rynku, jakie można osiągać w nowych warunkach (Szymański 2004). Dodatkowo autor stwierdza, że niekiedy globalizacja jest łączona z rewolucją konserwatywną, której początek wiąże się z kryzysem naftowym z 1973 roku i stagnacją, a która podała w wątpliwość niepodważalny do tej pory paradygmat keynesizmu. Podkreśla on równocześnie, że nowe impulsy dla tej rewolucji należy wiązać z przyznaniem Nagrody Nobla liberałom ekonomicznym w osobach F. Hayeka i M. Friedmana oraz przejęciem władzy przez konserwatywnych polityków: Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii oraz Ronalda Reagana w USA (Szymański 2004:40), a także, iż swoistym paradoksem jest, że ideologią globalizacji jest wolnorynkowa gospodarka, a powszechną praktyką oligopolistyczna struktura rynku.

W związku z powyższymi definicjami, nasuwa się pytanie: czy definiowanie globalizacji wyłącznie w aspekcie ekonomicznym jest wystarczające? Uważam, że nie. Dlatego chciałabym zwrócić uwagę na następane definicje: dla Z. Zawadzkiej pojęcie globalizacji oznacza najczęściej współzależności pomiędzy odrębnymi gospodarkami. Proces globalizacji jest jednym z odrębnych czynników powodujących istotne zmiany gospodarcze, wpływającym na tempo rozwoju gospodarczego, poziom bezrobocia, a więc wywołuje skutki nie tylko gospodarcze, ale i społeczne (Zawadzka 2002:5). Natomiast S. Flejterski i P.T. Wahl interpretują globalizację jako wykrystalizowaną pod koniec XX wieku i ciągle będącą w fazie transformacji jakościowo nową strukturę społeczno-ekonomiczną dominującą we współczesnym świecie, a wynikającą z kompleksu podobnych procesów zachodzących jednocześnie w skali całego globu ziemskiego (Flejterski, Wahl 2003:20).

Jak widać, ujęcie ekonomiczno-społeczne (lub: społeczno-ekonomiczne) wydaje się celniej wyjaśniać i definiować globalizację. Niemniej jednak chciałabym szczególnie podkreślić aspekt społeczny przybliżający nas do odpowiedzi na drugie z postawionych na początku artykułu pytań. Elementem do niego wprowadzającym jest przekonanie, że globalizacja wydaje się grą o sumie niezerowej. Jednak doświadczenie pokazuje, że bardzo nierównomierny jest podział między poszczególnych graczy zysków i kosztów z nim związanych. Najwięcej zyskują oczywiście państwa wysoko rozwinięte, natomiast wiele negatywnych skutków, takich jak choćby zanieczyszczenie środowiska naturalnego, ponoszą szczególnie kraje rozwijające się. Dzięki nowym możliwościom w sferze transportu i łączności w dobie globalizacji problemy te po pewnym czasie dają znać o sobie również w krajach zamożnych (Gałek 2004).

Co więcej, wśród najczęściej wymienianych największych beneficjentów globalizacji są kraje „posiadające” firmy, których pozycja konkurencyjna na światowym rynku jest bardzo wysoka i niekwestionowana ze względu na najwyższą jakość oferowanych produktów, unikalność marek, opatentowany standard, prawie monopolistyczny status w określonej dziedzinie wytwórczości czy usług lub gwiazdorskie walory znanych postaci przemysłu rozrywkowego i sportu (Anioł 2002:1). Natomiast wśród „przeigranych” globalizacji jest wiele krajów aktywnie w niej uczestniczących, tyle że nieodpowiednio i z bardzo miernym skutkiem. W związku z tym kluczową sprawą wydaje się nie samo otwarcie na świat i gospodarkę globalną, bo potrzebę i celowość takiej opcji trudno byłoby dziś kwestionować, ale raczej sposób tego otwarcia, wybór stosownej strategii zaangażowania w procesy globalne, tempo, zakres i metody tego uczestnictwa. Krótko mówiąc, w większym stopniu chodzi o odpowiedź na pytanie „jak”, a nie „czy”. Zwraca się ponadto uwagę, iż kraje mniej rozwinięte są słabo wyposażone w nowoczesne technologie informatyczne i komunikacyjne, będące siłami napędowymi globalizacji, co

spycha te państwa jeszcze bardziej na margines. Świat coraz wyraźniej dzieli się na „podłączonych” – społeczeństwo informacyjne, sieciowe, i „niepodłączonych”, a brak dostępu do telefonów czy Internetu<sup>6</sup> pogłębia tylko zafocianie i zaściankowość tych, którzy zostali w tyle.

Podjmując próbę odpowiedzi na drugie z postawionych na początku artykułu pytań, uważam, że należy zgodzić się z E.W. Böckenfördem, który stwierdził, że globalizacja nie jest czymś naturalnie zaistniałym, co nas po prostu spotyka jak niespodziewane zdarzenie. Jest ona skutkiem świadomie przyjętych rozgraniczeń prawnych (Böckenförde 2000), do których dodałabym rozgraniczenia przede wszystkim ekonomiczne, a także społeczne. Dzisiaj globalne rynki światowe nie dopuszczają suwerennego zarządzania gospodarką narodową, a mobilność rynków pracy i wiedzy technicznej kieruje przedsiębiorców ku krajom taniej siły roboczej. Zmiana, która się dokonała, nie przyszła znikąd. Przyczyniły się do niej uregulowania prawne wprowadzane często na mocy międzynarodowych umów.

Wracając natomiast do pierwszego z postawionych pytań, chciałabym wskazać na wielką różnorodność w tym zakresie. Różni badacze zjawiska akcentują rozmaite kwestie, mówiąc o tym fenomenie współczesności. Globalizacja ujmowana jest w kategoriach „kurczenia się świata i intensyfikacji świadomości o świecie jako całości” (Robertson 1992:8). Takie pojmowanie świata zmusza do zrewidowania dotychczasowych sposobów analizowania go. Obecnie jako jednostki analizy nie można przyjmować państwa czy narodu, nie jest to wystarczające, konieczne jest zwrócenie uwagi na system globalny jako całość. Aspekt kurczenia się świata obecny jest też w innych ujęciach, na przykład mówi o tym Dawid Harvey, dodając jeszcze kompresję, ściśnięcie czasu i przestrzeni (Harvey 1989). Ujmując globalizację w obszarze nauk społecznych, warto podkreślić określenie globalizacji

---

<sup>6</sup> Z *Raportu UNDP o rozwoju społecznym z 2001 roku* wynika, iż z 400 mln obecnych użytkowników Internetu na świecie (w 1995 roku było ich 16 mln) zdecydowana większość (79%) to mieszkańcy rozwiniętych krajów OECD, które zamieszkuje tylko 19% globalnej populacji. Jeśli w USA korzystają z sieci 54% ludności, w krajach OECD 28%, to w Azji Południowej tylko 0,4%. Jeśli miesięczna opłata za dostęp do Internetu wynosi w Stanach Zjednoczonych 1,2% miesięcznego dochodu, to np. w Sri Lance aż 60%. Znamienne jest to, że w samym Nowym Jorku jest więcej połączeń internetowych niż na całym kontynencie afrykańskim. Poszerzająca się luka w dostępie do technologii informatycznych, ów niepokojący „podział cyfrowy” postrzegany jest zatem jako jedna z głównych przyczyn narastających dysproporcji ekonomicznych i socjalnych w skali globalnej. Próba rozwiązania tego problemu są specjalne projekty wsparcia rozwoju infrastruktury informatycznej w krajach rozwijających się, podejmowane zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i lokalnym. Między innymi na szczycie grupy G-8 na Okinawie w 2000 roku Japonia zgłosiła pomysł opracowania i wdrożenia pakietu pomocowego w tym obszarze o wartości 15 mld USD. Z kolei przykładem lokalnego przedsięwzięcia w tym zakresie może być inicjatywa władz indyjskiego stanu Andhra Pradesh zmierzająca do zapewnienia wszystkim wioskom w tym stanie połączeń internetowych. W odbiorze społecznym spotkała się ona jednak ze sceptycznym przyjęciem, które obrazuje lokalny dowcip mówiący, iż Internet będzie przez miejscowych chłopów wykorzystywany głównie po to, by zawiadomić inicjatorów tego projektu, że są głodni.

sformułowane przez Antony'ego Giddensa. Określa on jako: „Intensyfikację stosunków społecznych o światowym zasięgu, która łączy różne lokalności w taki sposób, że lokalne wydarzenia kształtowane są przez zdarzenia zachodzące w odległości wielu tysięcy mil i same zwrótnie na nie oddziałują”(1990:64). Giddens podkreśla też fragmentaryczną, niekompletną, sprzeczną i zagadkową niejednokrotnie naturę globalizacji. Podkreśla przy tym konieczność wytworzenia w sobie refleksyjnego stosunku wobec zjawisk współczesności. Oznacza to wykorzystanie wiedzy do przekształcenia i organizacji życia (2002:30). Mówi się o globalizacji również jako o „rozprzestrzenianiu zwyczajów, wartości i technologii w taki sposób, że wpływa to na ludzkie życie w całym świecie”(Albrow 1997:88).

Rozważania te prowadzą nas do następującego – generalnego – podziału: globalizacja gospodarcza (ekonomiczna); globalizacja informacyjna; globalizacja kulturowa; globalizacja polityczna; globalizacja ekologiczna (Domosławski 2004:71). Mając na względzie liczbę zaprezentowanych definicji globalizacji ekonomicznych, przejdę do charakterystyki pozostałych. Globalizacja informacyjna – ścieśnienie się czasu i przestrzeni. Globalizacja w polityce – odnosi się do wzrostu jednolitości i zbliżania stosunków międzynarodowych, przyczyniając się tym samym do dalszej demokratyzacji i dekoncentracji siły (Dębska 2003:10). Globalizacja w kulturze – postrzegana jako globalna komunikacja i standaryzacja wzorców kulturowych obejmujących świat i prowadząca do szeroko pojętej uniwersalizacji.

Odpowiadając zatem na pierwsze z postawionych na początku pytań, sądzę, że – tak, można podjąć próbę stworzenia uniwersalnej definicji globalizacji i wydaje się, iż dokonał tego J. Wawrzyniak. W jego opinii „globalizacja to kategoria zjawisk, które dotyczą całego globu, całej kuli ziemskiej (Wawrzyniak 2002:224). Jednak mając na uwadze powyższą definicję, należy zadać pytanie o kategorie zjawisk dotyczących całego globu. Pomocne w tym względzie będą wyznaczone przez G.W. Kołodkę charakterystyczne cechy współczesnej fazy globalizacji: 1) skutek istotnej redukcji barier celnych szybko – prawie dwukrotnie szybciej niż produkcja – rosą obroty światowego handlu; 2) systematycznie zwiększają się strumienie przepływu kapitału; 3) migracje ludności; 4) rozprzestrzenianie się nowych technologii; 5) posocjalistyczna transformacja systemowa; 6) zmiany kulturowe i polityczne (Kołodko 2003). Na zakończenie chciałabym powiązać powyższą definicję z poglądem A. Müllera, który założył, iż: „Przyjmując za aksjomat, że globalizacja jest funkcją postępu technicznego, należy uznać za prawdziwe twierdzenie amerykańskiego filozofa i politologa Francisca Fukuyamy, że proces globalizacji jest nie do zatrzymania, tak jak niemożliwe jest zahamowanie postępu technicznego (Müller 2004:56).

## Bibliografia

- Albrow M., (1997), *The Global Age*, Stanford.
- Anioł W., (2002), *Globalizacja*, „Polityka Społeczna” nr 10.
- Bhagwati J., (2001), *Globalisation and Appropriate Governance*, „Annual Lecture” nr 4.
- Bhagwati J., (2004), *In Defence of Globalization*, New York, s. 3.
- Böckenförde E.W., (2000), *Państwo prawa w jednoczącej się Europie*, przeł. P. Kaczorowski, Warszawa.
- Dębska M., (2003), *Globalizacja w świetle ekonomii i historii*, [w:] *Transformacja – Integracja – Globalizacja*, S. Miklaszewski (red.), Kraków.
- Domosławski A., (2004), *Globalizacja i kontestacja*, [w:] *Globalizacja i co dalej?*, S. Amsterdamski (red.), Warszawa.
- Flejterski S., Wahl P.T., (2003), *Ekonomia globalna. Synteza*, Warszawa.
- Gałek G., (2004), *Próba określenia zmian w uwarunkowaniach zewnętrznych polskiej polityki gospodarczej u progu XXI wieku*, „Ekonomia” nr 10 s. 55–56.
- Gazda Z., (2004) *Polacy i Polska na przelomie wieków i tysiącleci*, [w:] *Kreowanie konkurencyjności regionu*, „Miscellanea Oeconomicae”, Rok 8, No 1, 1/2004.
- Giddens A., (1990), *Consequences of Modernity*, Cambridge.
- Giddens A., (2002), *Nowoczesności i tożsamość*, przeł. A. Szulżycka, Warszawa.
- Gniewek J., (2003), *Zarządzanie strategiczne w sektorze banków spółdzielczych w Polsce a proces globalizacji*, [w:] *Bankowość wobec procesów globalizacji*, L. Pawłowicz, R. Wierzbę (red.), Warszawa.
- Gregor B., Stawiszyński M., (2002), *e-Commerce*, Bydgoszcz–Łódź.
- Guillén M.F., (2001), *Is Globalization Civilizing, Destructive or Feeble? A Critique of five key Debates in the Social Science Literature*, „Annual Review Sociol”, nr 27, s. 235–260.
- Haliżak E., (2004) *Ideowe podstawy globalnego ładu liberalnego w gospodarce światowej – rola i znaczenie Washington Consensus*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Simonides (red.), Bydgoszcz–Warszawa.
- Harvey D., (1989), *The Condition of postmodernity*, Oxford.
- Kołodko G.W., (2003), *Globalizacja a odrabianie zaległości rozwojowych*, [w:] *Globalizacja, marginalizacja, rozwój*, G.W. Kołodko (red.), Warszawa.
- Matera R., (2004), *Nordycki przykład integracji regionalnej w kontekście procesu globalizacji. Przeszłość a teraźniejszość*, [w:] *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – aspekty ekonomiczne i społeczne*, Z. Wysokińska, A. Krajewska, W. Kwiatkowska, J. Witkowska (red.), „Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica” 181.



McLuhan M., (1975), *Wybór pism*, przeł. K. Jakubowicz, Warszawa.

Müller A., (2004), *Globalizacja – mit czy rzeczywistość*, [w:] *Globalizacja od A do Z*, E. Czarny (red.), Warszawa.

Robertson R., (1995), *Globalization: time – space and homogeneity – heterogeneity*, [w:] *Global Modernities*, M. Featherstone i in. (red.), London, s. 25–44.

Robertson R., (1992), *Globalization. Social Theory and Global Culture*, London.

Stiglitz J.E., (2004), *Globalizacja*, przeł. H. Simbierowicz, Warszawa, s. 78–79.

Szymański W., (2004) *Interesy i sprzeczności globalizacji. Wprowadzenie do ekonomii ery globalizacji*, Warszawa.

Toeplitz K.T., (1975), *Przedmowa do: M. McLuhan, Wybór pism*, przeł. K. Jakubowicz, Warszawa.

Wallerstein I., (1974), *Theoretical reprise*, [w:] *The Modern World-System*, New York.

Waters M., (1995), *Globalization*, London–New York.

Wawrzyniak J., (2002), *Globalizacja a problemy konstytucjonalizmu*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – polityka*, M. Kruk, J. Trzciniński, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa.

Zawadzka Z., (2002), *Zagrożenia i szanse dla banków na początku XXI wieku*, „Bank i Kredyt”, październik.

Andrzej Porębski

## Mniejszości w procesie globalizacji

### 1. Wprowadzenie

Procesy globalizacji, tematy często eksploatowane w literaturze naukowej i publicystycznej, oraz sytuacja „mniejszościowości” wydają się stanowić – bez przeprowadzenia głębszej analizy – dwa przeciwstawne, trudne do pogodzenia składniki otaczającego nas świata.

Jeśli jednak te dwie kategorie zjawisk społecznych potraktujemy jako odrębne aspekty tej samej rzeczywistości; konsekwencję oddziaływania dwóch, pozornie tylko przeciwstawnych, gdyż w istocie nierozłącznych, nawzajem się warunkujących tendencji społeczno-kulturowych: różnicowania i syntetyzowania wewnętrznych elementów kultury; tendencji, będących m.in. odpowiedzią na dwie odwieczne tęsknoty człowieka: upodobniania się do innych (postępującego na drodze przemocy lub dobrowolnej) oraz izolowania się od innych<sup>1</sup>. Na przykład w odniesieniu do dziejów Europy ów dialektyczny proces identyfikowany jest przez M. Buchowskiego następująco: „Historia kontynentu napędzana jest tendencjami do zjednoczenia, a jednocześnie rosnącym zróżnicowaniem i pluralizmem. Istota Europy kryje się właśnie w działaniu tych przeciwstawnych sił, dając w efekcie *unitas multiplex*”<sup>2</sup>.

Aby problem wzajemnych relacji między sytuacją „mniejszościowości” a globalizacją poddać systematycznej analizie, należy rozpocząć od przypomnienia socjologicznej refleksji nad grupami mniejszościowymi. Następnie trzeba podsumować aktualny stan dyskusji nad zjawiskiem globalizacji. W dalszej części artykułu, dla zilustrowania rozważanej, tytułowej kwestii, omówione zostaną bardziej szczegółowe problemy dotyczące konkretnych typów grup i ruchów mniejszościowych (grupy etniczne, feminizm, ochrona mniejszości). Należy również zastanowić się i poszukać odpowiedzi na następujące pytania, zawarte *implicite* w tytule tego opracowania, a mianowicie

---

<sup>1</sup> M. Gołka, *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 1999, nr 14–15, s. 11–21.

<sup>2</sup> M. Buchowski, *Tożsamości Europejczyków: jedność i podziały*, [w:] *Dylematy tożsamości europejskich pod koniec drugiego tysiąclecia*, J. Mucha, W. Olszewski (red.), Toruń 1997, s. 57–58.

cie: czy dotychczasowa interpretacja zjawiska grup mniejszościowych wytrzyma próbę czasu w warunkach globalizacji; czy zmieniający się (z uwagi na postęp procesów globalizacyjnych) kontekst relacji mniejszość–większość wpływa istotnie i jednoznacznie na sytuację grup mniejszościowych? To tylko niektóre z dylematów, jakie należy rozwiązać, rozpatrując podstawowy problem sformułowany w tytule artykułu.

Jeszcze uwaga o charakterze metodologicznym: w rozważaniach nad kwestiami mniejszości trudno jest uwolnić się od wartościowania; trudno zachować neutralność<sup>3</sup>. Problematyka mniejszościowa jest swoistym wyzwaniem dla weberowskiej idei „socjologii wolnej od wartościowania”. Jednak w przypadku badań mniejszości etnicznych i narodowych praktykowanie „socjologii zaangażowanej” może być skrajną wersją podejścia zdroworozsądkowego do analizy zjawisk społecznych (przestrzegal przed tym m.in. Florian Znaniecki: błędem jest sądzić, że znamy rzeczywistość społeczną z samego faktu, iż sami w niej uczestniczymy). Jak pisze W. Sitek, „główny problem socjologa podejmującego kwestie mniejszości etnicznych i narodowościowych polega na tym, że różne podmioty uczestniczące w życiu społecznym przyjmują za pewnik sprzeczne stwierdzenia i przeciwstawne stany rzeczy. Socjolog staje więc wobec potrzeby odnalezienia uniwersalności, dzięki której będzie mógł swobodnie charakteryzować i wyjaśniać badane przez siebie zjawiska”<sup>4</sup>. Owa uniwersalność, zdaniem Siteki, wymaga przyjęcia zasady współczynnika humanistycznego w sensie, jaki nadał temu pojęciu Florian Znaniecki, a mianowicie: (1) przedmiotem badań ma być „świat w oczach ludzi”, rekonstruowany metodą dokumentów osobistych, (2) podmioty (indywidua i grupy) traktować należy jako podmioty racjonalne.

Zatem pojawia się pojęcie „strategii mniejszości”: połączenie działań tradycyjnych, zasadniczo racjonalnych i celowo racjonalnych<sup>5</sup> w jeden system działań zmierzających do zabezpieczenia, przechowania i ekspansji własnych wartości i norm. Wymienione trzy kierunki działań grup można uznać za najbardziej ogólne cele strategii mniejszości.

Sytuacja zagrożenia jest wszak stanem normalnym każdej grupy mniejszościowej, bo przed każdą z nich jawi się niebezpieczeństwo asymilacji lub odrzucenia przez większość. Może ono być zwykle (np. nieformalna presja otoczenia dotycząca głównie obyczajów, tradycji, języka); średnie (pod względem treściowym presja pozostaje jak wyżej, ale jest już sformalizowana i zinstytucjonalizowana; np. przesiedlenie, pozbawienie praw) lub eksterminacyjna (zagrożenie biologicznej egzystencji grupy mniejszościowej)<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> *Mniejszość w warunkach zagrożenia. Pamiętniki Łemków*, W. Sitek (red.), Wrocław 1999.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>5</sup> To odwołanie do klasyfikacji Maksa Webera z pracy *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, przeł. D. Lewandowska, Warszawa 2002; nb. obok ww. działań Weber wyodrębnia jeszcze działania emocjonalne.

<sup>6</sup> *Mniejszość w warunkach zagrożenia...*, *op. cit.*, s. 13.

## 2. Mniejszość jako kategoria analityczna w socjologii

Pojęcie „mniejszość” zyskało trwały status obywatelstwa w naukach społecznych, począwszy od lat 70. XX wieku. Najczęściej autorzy nawiązują do definicji Louis Wirtha z 1945 roku: „mniejszość to grupa społeczna, różniąca się od reszty społeczeństwa nie tyle liczebnością, co przede wszystkim odrębną kulturą i/lub pochodzeniem oraz tym, że jest nierówno traktowana”.

Ważne były także prace Georga Simmela i Roberta E. Parka. Simmel (socjologia formalna) uważał, że mniejszość i większość z założenia stanowią rezultat uzgadniania stanowisk po to, aby jedność całości została utrzymana, by przeciwdziałać rozłamowi. Mniejszość o tyle jest mniejszością, o ile nie przestaje być organiczną częścią całości, do której należy. Z kolei wkład R.E. Parka (szkoła chicagowska) polega na zwróceniu uwagi na grupy mniejszościowe o rodowodzie imigracyjnym i na skonstruowaniu pierwszego teoretycznego modelu relacji między mniejszością a większością w wielokulturowej strukturze społeczeństwa amerykańskiego. Model ów, przedstawiając go w największym skrócie, ukazywał regularność przejścia od rywalizacji i konfliktu między mniejszością a większością, poprzez amalgamację i akomodację, do asymilacji grupy mniejszościowej.

Już te wstępne określenia pozwalają stwierdzić, że pojęcie mniejszości ma w analizach socjologicznych charakter:

- relacyjny – sensowne jest tylko w odniesieniu do pojęć większości i całości; nie ma mniejszości „w ogóle”,
- procesualny („... grupa mniejszościowa, w procesie zmiany społecznej, staje się różna od otaczającej społeczności i nabywa statusu podporządkowania. Ten status jest określany przez grupę dominującą, a niekiedy przez samą mniejszość”<sup>7</sup>,
- grupowy; mniejszość jest grupą społeczną w sensie socjologicznym<sup>8</sup>; mniejszość to grupa posiadająca swoiste charakterystyki etniczne, religijne, kulturowe, językowe, historyczne, rasowe, osobowe, narodowe lub ich dowolne kombinacje – w odróżnieniu od reszty ludności tego samego społeczeństwa<sup>9</sup>.

### 2.1. Typologie definicji grup mniejszościowych

Próby zdefiniowania grupy mniejszościowej ujawniają szereg istotnych pytań. Oto najważniejsze z nich<sup>10</sup>:

<sup>7</sup> R.A. Schermerhorn, *Towards a General Theory of Minority Groups*, Phylon 1964, s. 246.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat w dalszych partiach tekstu, przy okazji omawiania tzw. ogólnej teorii grup mniejszościowych, autorstwa D. Kinlocha, oraz jej krytyki.

<sup>9</sup> F. Kraas-Schneider, *Bevölkerungsgruppen und Minoritäten. Handbuch der ethnischen, sprachlichen und religiösen Bevölkerungsgruppen der Welt*, Stuttgart 1989, s. 49.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 48–52.

- czy mniejszość musi być grupą w sensie socjologicznym?
- czy istnienie mniejszości wymaga istnienia większości?
- czy mniejszość musi być dyskryminowana?
- czy mniejszość z definicji nie ma dostępu do sprawowania władzy?
- czy mniejszość musi być negatywnie wartościowana? A jeśli tak, to przez kogo? Przez większość? Przez siebie? Przez innych?
- czy mniejszość jest definiowana jako mniejszość przez siebie, czy przez inne grupy?
- czy mniejszość jest związana z określoną przestrzenią?
- czy kryteria definiowania mniejszości są uniwersalne?

Wielość postawionych pytań implikuje wielość definicji grupy mniejszościowej. Bez wątplenia jest to problem zróżnicowany i wielowymiarowy.

Wielość definicji mniejszości pociąga za sobą konieczność podjęcia próby ich uporządkowania w formie typologii. Autor hasła „mniejszość” w *Encyklopedii socjologii*<sup>11</sup> proponuje wyróżnić następujące trzy kategorie definicji:

- nominalne definicje ilościowe (najłabsze z metodologicznego punktu widzenia, gdyż odwołują się do kryterium, które nie stanowi ani warunku koniecznego, ani wystarczającego dla istnienia grupy mniejszościowej),
- definicje normatywne (stosowane głównie w naukach politycznych i prawnych),
- definicje socjologiczne.

Wśród tego ostatniego socjologicznego typu wymieniane są dalej definicje: (1) relatywno-kontekstowe, (2) deskryptywno-atrybutywne, (3) definicje odwołujące się do intersubiektywnych kryteriów przynależności oraz do (4) samoidentyfikacji członków grup mniejszościowych. Definicje relatywno-kontekstowe podkreślają fakt związania mniejszości z większością oraz wskazują na kryteria odrębności, np. klasyczna definicja L. Wirtha. Definicje deskryptywno-atrybutywne określają, jakie konkretne cechy grupy decydują o jej mniejszościowym statusie. Najczęściej wskazywane są następujące cechy: (a) wielkość (względna), (b) obiektywna odrębność (zespół zmiennych absolutnych i relacyjnych, pozwalających odróżnić mniejszość od większości; np. zmienne strukturalne (zwłaszcza społeczno-zawodowe), i kulturowe – język, religia, organizacja i styl życia, system wartości. W tym miejscu warto przywołać jedną ze szczegółowych typologii, stworzoną w oparciu o kryterium typu integracji grupy mniejszościowej<sup>12</sup>; wyróżniane są mianowicie grupy: (b<sub>1</sub>) generowane przez wspólnotę cech biologicznych, fizjologicznych lub środowiskowych – rasa, pochodzenie, pokrewieństwo, (b<sub>2</sub>) generowane przez wspólnotę cech terytorialno-kulturowych – język, zwyczaje, styl życia,

<sup>11</sup> T. Paleczny, hasło: „mniejszości”. [w:] *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999, s. 259–264; zob. także: T. Paleczny, *Mniejszość jako socjologiczna kategoria analizy*, „Studia Socjologiczne” 1994, nr 2.

<sup>12</sup> T. Paleczny, hasło: „mniejszości”, [w:] *Encyklopedia socjologii*, op. cit.

tradycje, autochtoniczność lub imigracyjność, (b<sub>3</sub>) generowane przez wspólną religię lub ideologię (b<sub>4</sub>) generowane przez wspólnotę interesów; (c) świadomość odrębności, (d) zakres i stopień podporządkowania mniejszości w stosunku do większości (w tym przypadku wyraźnie uwidacznia się stopniowalność sytuacji mniejszościowej, jako że zakres i stopień podporządkowania to zmienne wielowartościowe), oraz (e) stopień zorganizowania grupowego (mniejszość może biernie akceptować swoje położenie lub czynnie na nie reagować, organizując się w celu zmiany tego położenia)<sup>13</sup>. Definicje oparte o kryteria intersubiektywne odwołują się do powszechnego określania danej grupy jako grupy mniejszościowej; odnosi się to zarówno do członków grupy, jak i osób niebędących jej członkami. Ostatni typ definicji uwzględnia natomiast wyłącznie świadomość członków grupy mniejszościowej. Grupa jest mniejszościowa wtedy, gdy jej członkowie za taką ją uważają.

Wydaje się, że w zależności od tego, w jaki sposób zastosowane zostaną wymienione wyżej kryteria definicyjne, określenie grup mniejszościowych może mieć charakter w różnym stopniu inkluzywny bądź ekskluzywny<sup>14</sup>. Obserwować można zarówno tendencję do rozszerzania pojęcia mniejszości na wiele różnych grup i zbiorowości społecznych (w tym także kategorii społecznych), jeśli tylko spełniony zostanie minimalny warunek w postaci dyskryminacji (czy nawet samej tylko jej świadomości, choćby nieuzasadnionej)<sup>15</sup>, jak i tendencję do zawężania zakresu tego pojęcia tylko do grup spełniających jednocześnie kilka kryteriów mniejszościowości (w skrajnym przypadku wszystkie są możliwe).

Obok przedstawionych powyżej, podejmowane są próby innego jeszcze uporządkowania definicji mniejszości. R. Coray wyróżnia przy definiowaniu mniejszości cztery następujące czynniki<sup>16</sup>:

1. ilościowe – mniejszość nie jest zjawiskiem statystycznym, lecz relacjonalnym; jest mniejszością zawsze w odniesieniu do jakiejś większości; mniejszość i większość to koncepcje komplementarne, warunkują się nawzajem; pojęcie mniejszości jest relatywne i może być sensownie używane tylko w odniesieniu do danej jednostki (państwo, kanton itd.),

2. językowo-kulturowe – mniejszość to grupa ludności, odróżniająca się i odróżniana językowo, religijnie, etnicznie lub też na gruncie innych cech

<sup>13</sup> G. Babiński, hasło: „mniejszości”, [w:] *Słownik społeczny*, B. Szlachta (red.), Kraków 2004, s. 675–680.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Warto zaznaczyć, że G. Babiński oponuje przeciwko utożsamianiu statusu grupy mniejszościowej z dyskryminacją; wg niego dyskryminacja jest zjawiskiem szerszym, i choć często współwystępuje ze zjawiskiem mniejszości, to nie należy ich traktować jako zawsze współwystępujące; por. G. Babiński, hasło: „mniejszości”, [w:] *Słownik społeczny*, *op. cit.* Podobnie uważa też R. Coray: „Automatycznie utożsamianie mniejszości liczebnej z dyskryminacją nie jest w każdym przypadku dopuszczalne”; por. R. Coray, „Sprachliche Minderheit” – ein Grundbegriff der schweizerischen Sprachenpolitik, [w:] *Minderheitssprachen im Kontext*, Band 1, Minderheitssprachen zwischen Vielfalt und Standardisierung, „Bulletin suisse de linguistique appliquée” 1999, nr 69/2, s. 180–182.

<sup>16</sup> R. Coray, *op. cit.*

od większości; mniejszość nie jest więc zjawiskiem obiektywnym ani też raz na zawsze danym, lecz powstaje w specyficznych konstelacjach historycznych, politycznych lub społecznych oraz zakłada świadomość tej mniejszościowej pozycji,

3. prawno-polityczne (nierówne stosunki władzy) – pojęcie mniejszości jest używane najczęściej w odniesieniu nie do grup, które stanowią mniejszość liczebną, lecz które w gospodarce i w społeczeństwie nie posiadają wpływów i władzy. W demokratycznym rozumieniu stosunków między większością a mniejszością wielkość grupy nie powinna służyć jako miernik jej władzy. Automatyczne utożsamianie mniejszości liczebnej z dyskryminacją nie jest w każdym przypadku dopuszczalne. Mniejszość może być mniejszością z uwagi na dystrybucję władzy nawet wtedy, gdy nie jest mniejszością w sensie ilościowym (choć to kłóci się z powszechnym wycuciem językowym),

4. terytorialne względnie narodowe (powiązanie z terytorium, przynależność państwowa) – w odróżnieniu od definicji z terenu nauk społecznych (socjologicznych), w europejskiej literaturze społeczno-prawnej oraz w praktyce państwowej pojęcia mniejszość używa się tylko w odniesieniu do zadowolonych, czyli powiązanych z jakimś terytorium, grup ludności, pozostających w ramach narodu politycznego (mówi się więc o „mniejszościach narodowych”). Grupy te muszą się odróżniać od większości nie tylko w sensie etnicznym, językowym lub kulturowym, ale muszą także być od długiego czasu zasiedziałe w danym państwie i posiadać przynależność państwową w państwie zamieszkania. Ta definicja wyłącza więc migrantów obcokrajowców oraz tzw. mniejszości eksterytorialne.

F. Kraas-Schneider<sup>17</sup> sugeruje podział definicji grup mniejszościowych na dwa typy:

– wskazujące na pejoratywny aspekt mniejszości; mniejszości to grupy: 1. „różniące się od innych grup tego samego społeczeństwa rasą, narodowością, religią lub językiem – i myślące o sobie jako o grupach różniących się, a przez inne grupy postrzegane ze złą konotacją jako różniące się; brak im siły i poddawane są wykluczeniu, dyskryminacji i innym dywersyfikującym praktykom”<sup>18</sup>; albo 2. „niedominujące, społecznie upośledzone grupy ludności, naznaczone szczególnymi cechami rasowymi, etnicznymi, religijnymi, kulturowymi lub innymi cechami osobowymi, które wyraźnie odróżniają je od reszty społeczeństwa, i są przez to społeczeństwo negatywnie i stereotypowo wartościowane...”<sup>19</sup>.

– podnoszące aspekt ilościowy – mniejszość to grupa osób mniej liczebna od większości.

<sup>17</sup> F. Kraas-Schneider, *op. cit.*

<sup>18</sup> D. L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol. 10, New York 1968, s. 365–371.

<sup>19</sup> G. Rinschede, *Rassen – und Minderheitenprobleme – ein weltweites Phänomen*, „Praxis Geographie” 1985, 15 (2), s. 4.

## 2.2. Typologie grup mniejszościowych

Niezależnie od prób **typologii definicji** grup mniejszościowych usiłuje się także konstruować **typologie samych tych grup**. I tak np. Ch. Marden, stosując kryterium genezy grup mniejszościowych, wyróżnia następujące ich typy<sup>20</sup>:

- grupy aneksacyjne (powstałe na skutek przyłączenia przez inną, silniejszą grupę),
- grupy kolonialne,
- grupy niewolnicze,
- grupy migracyjne.

Kryterium genezy stosuje także z podobnym skutkiem M. Hroch<sup>21</sup>.

Inaczej porządkuje świat grup mniejszościowych K. Kwaśniewski<sup>22</sup>. Nie negując wcześniej stosowanych kryteriów wyróżniania grup mniejszościowych, takich jak cechy fizyczne, sposób zachowania czy poglądy ideowe, podkreśla on, że kryteria te „uaktywniają się” wtedy, gdy ich treść uważana jest w grupie za społecznie ważną. Dalej proponuje Kwaśniewski wyróżnić cztery typy grup mniejszościowych, w zależności od rodzaju konstytuujących je cech, stanowiących zarazem **czynnik integracji**:

1. mniejszości ze względu na poglądy w związku z rozumieniem celów dążeń danej całości społecznej, zwłaszcza w dziedzinie politycznej lub gospodarczej; tu przynależność jest dobrowolna, ale też mało trwała (np. różnice w stosunku do tzw. racji stanu); mniejszość i większość uważają nawzajem swoje poglądy za mylne; punktem odniesienia jest dobro całości;

2. mniejszości ze względu na poglądy lub całe ideologie odziedziczone po przodkach, ale wymagające zaakceptowania także przez samych członków mniejszości; tu zwłaszcza mniejszości religijne (przynależność mniej dobrowolna, ale i trwalsza); także i tutaj mniejszość i większość uważają nawzajem swoje poglądy za mylne; punktem odniesienia jest dobro jednostki;

3. mniejszości wyróżniające się odrębną od większości kulturą, a zwłaszcza językiem, i mające ugruntowaną świadomość tej odrębności (mniejszości językowe, etniczne, narodowe); mniejszość i większość uważają swoje poglądy za trafne; przynależność jest niedobrowolna i bardzo trwała, w pierwszym pokoleniu niemożliwa jest jej zasadnicza zmiana; tu też chodzi o poglądy, ale już nie dowolne, lecz uzasadnione różnicami obiektywnymi, uznawanymi za ważne podstawy zróżnicowania; przewaga grupy większościowej (narodowej) nie jest kwestionowana w takich postaciach jak język urzędowy, nazewnictwo geograficzne czy symbolika państwowa;

<sup>20</sup> Marden Ch., *Minorities in American Society*, New York 1952.

<sup>21</sup> M. Hroch, *Mniejszości jako problem porównawczy badań nacjonalizmu*, „Przegląd Humanistyczny” 1997, nr 2; podaje za: M. Adi, *Mniejszości w prawie francuskim*, „Przegląd Polonijny” 2002, nr 4, s. 95.

<sup>22</sup> K. Kwaśniewski, *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 1992, t. I, z. 1.



4. mniejszości wyróżniane na podstawie kryterium cech fizycznych ich członków, które zostały społecznie uznane za ważne i różnicujące (mniejszości rasowe); przynależność do tego typu mniejszości jest najbardziej trwała i niedobrowolna; nie mówi się tu o świadomości bycia mniejszością, a raczej o „dostrzegalności mniejszości”.

Dobrowolność przynależności do grupy mniejszościowej jest więc odwrotnie proporcjonalna do jej trwałości.

### 2.3. Czy możliwa jest „ogólna teoria grup mniejszościowych”?

W dyskusji nad grupami mniejszościowymi można wyróżnić, jak się wydaje, dwa alternatywne nurty. Z jednej strony badacze wykorzystują zarysowaną wyżej (p. 1.1 i 1.2) siatkę pojęciową do opisu konkretnych historycznie i terytorialnie grup społecznych, spełniających kryteria mniejszościowości, formułując przy tym uogólnienia, ale odnoszące się tylko do danego typu grup. Z drugiej strony podejmowane są próby konstruowania teorii grup mniejszościowych, która obejmowałaby wszystkie typy grup tego rodzaju. O ile pierwszy nurt poszukiwań nie budzi żadnych kontrowersji, wpisując się w zawsze obecną w socjologii tradycję analiz konkretno-historycznych, o tyle nurt drugi nie zdołał, jak dotąd, przekonująco wykazać możliwości zbudowania takiej teorii.

K. Kwaśniewski w artykule *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*<sup>23</sup> zaproponował definicję, która – będąc wolna od uwarunkowań czasowo-przestrzennych (konkretno-historycznych) – mogłaby służyć jako element takiej ogólnej teorii: „Mniejszość to kategoria lub podgrupa danej całości (grupy) społecznej, wyodrębnionej na podstawie wyraźnego kryterium (często terytorialnego), która ze względu na swą liczebność nie może wytyczać celów i środków działania owej całości społecznej w sposób głównie przez siebie uznawany za najsluszniejszy. Natomiast większość to taka kategoria lub podgrupa całości, która ze względu na swą liczebność może wytyczać i realizować cele oraz przyjmować środki działania całości uznawane przez nią za najsluszniejsze”<sup>24</sup>.

Nie wydaje się jednak, aby ta propozycja wyszła choć trochę poza używaną dotychczas kategorię dyskryminacji. Możliwość wytyczania celów i środków bądź brak takiej możliwości to jeden z aspektów dyskryminowania lub bycia dyskryminowanym. Dalsze rozważania Kwaśniewskiego w cytowanym powyżej artykule także nie dają podstaw do uznania jego konstrukcji za klarowną teorię.

W literaturze amerykańskiej ukazała się w roku 1979 książka pod obiecującym tytułem: *The Sociology of Minority Group Relations (Socjologia grup*

<sup>23</sup> K. Kwaśniewski, *op. cit.*

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 14.

*mniejszościowych*), autorstwa Grahama C. Kinlocha<sup>25</sup>. Kinloch proponował rozszerzenie pojęcia mniejszości tak, by obejmowało ono zarówno grupy etniczne, jak i kobiety, grupy generacyjne, ekonomiczne, behawioralne, czyli wyróżnione na podstawie nietypowych zachowań, najczęściej dewiacyjnych, i dalej – zbudować ogólną teorię, wyjaśniającą powstanie i położenie mniejszości na całym świecie. Definicja grupy mniejszościowej, przyjmowana przez Kinlocha, nie odbiega w istocie od sformułowań, składających się na wymienioną już wyżej kategorię definicji opartych o intersubiektywne i relatywno-kontekstowe kryteria przynależności: Mniejszość to „każda grupa, która jest definiowana przez elitę władzy jako odmienna i (lub) stojąca niżej, wyróżniona na podstawie określonych i dostrzegalnych cech i konsekwentnie traktowana w sposób dyskryminacyjny”<sup>26</sup>; większość to grupa, która uważa siebie za wyższą, sprawuje kontrolę nad innymi i ma do nich stosunek negatywny.

Mniejszość zawsze jest tworzona przez grupę dominującą, nie tworzy się sama i nie dąży do utrzymania statusu mniejszości; stosunki mniejszość–większość to stosunki władzy, podporządkowania, eksploatacji. Istnienie grup mniejszościowych służy interesom elit, umacnia ich dominację, wzmacnia podziały, podtrzymuje hierarchiczną strukturę władzy. U początku wszelkich procesów powstawania grup mniejszościowych leży, zdaniem Kinlocha, wzrost demograficzny społeczeństwa, który – wywołując zwiększenie sumy ludzkich potrzeb – prowadzi do rozwoju sił wytwórczych, a to z kolei nieuchronnie wiąże się z powstaniem stratyfikacji społecznej i nierównym dostępem do dóbr i wartości. Aby utrzymać podziały, instytucjonalizuje się je (przypisuje pewne role grupom słabszym i zamienia je w mniejszości). Nierówności ekonomiczne prowadzą do masowych migracji, czego konsekwencją jest powstanie mniejszości rasowych i kulturowych, jak również zjawisko specjalizacji zawodowych oraz przemiany typów rodziny (dominacja rodziny jednopokoleniowej). A stąd już tylko krok do utworzenia się kolejnych typów mniejszości: wiekowych (generacyjnych) i mniejszości kobiet. Dalsze przemiany demograficzne i ekonomiczne modyfikują wytworzoną strukturę i mogą wpływać na przemiany całego społeczeństwa.

Jak jednak przekonująco pokazał krytyk tej koncepcji G. Babiński<sup>27</sup> opiera się ona na kilku błędnych założeniach. Oto najważniejsze z nich: ahistoryzm (założenie o linearnym rozwoju wszystkich społeczeństw); błędne przesłanki rozwoju demograficznego (wszak uprzemysłowienie to przyczyna eksplozji demograficznej, a nie na odwrót); powiązanie wzrostu izolacji i dyskryminacji mniejszości z rozwojem społeczeństwa (wydaje się, że rzeczy mają się

<sup>25</sup> G.C. Kinloch, *The Sociology of Minority Group Relations*, Englewood Cliffs 1979; poglądy Kinlocha referuję na podstawie: G. Babiński, *Grupa mniejszościowa a grupa etniczna. Przeciwno ogólnej teorii grup mniejszościowych*. „Przegląd Polonijny” 1982, nr 3.

<sup>26</sup> G. Babiński, *Grupa mniejszościowa a grupa etniczna...*, op. cit.

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

dokładnie odwrotnie); ignorowanie przemian kulturowych jako istotnego czynnika wpływającego na sytuację mniejszości (wspólnym mianownikiem umożliwiającym wyodrębnienie się różnych mniejszości w społeczeństwie amerykańskim były przecież przemiany kulturowe – więzi społecznych, norm i wartości – będące rezultatem uprzemysłowienia). G. Babiński ostatecznie nie neguje samej możliwości zbudowania w przyszłości ogólnej teorii grup mniejszościowych, ale teoria taka musiałaby spełniać kilka wymogów, których Kinloch nie respektował: po pierwsze, teoria taka winna obejmować tylko realnie istniejące (w sensie socjologicznym) grupy społeczne, a nie jednocześnie grupy i kategorie; po drugie, kryterium konstytuującym grupy mniejszościowe ma być ich swoista kultura, a nie fakt dyskryminacji.

### 3. Globalizacja

„Niewiele spraw podzieliło ludzi na całym świecie tak ostro jak globalizacja. Jedni widzą w niej najlepszą drogę do przyszłości i są przekonani, że przyniesie wszystkim bezprzykładny dobrobyt. Drudzy obwiniają globalizację o niezliczone problemy – poczynając od niszczenia kultur tubylczych, a kończąc na powiększaniu obszarów biedy”<sup>28</sup>. Ten głos w kwestii globalizacji, sformułowany przez człowieka, który z praktyką globalnych działań miał wiele do czynienia (J. E. Stiglitz był w latach 1997–2000 wiceprezydentem Banku Światowego), uzasadnia trudności ze sformulowaniem jednoznacznej opinii w kwestii globalizacji. „Widzimy drzewa, nie widząc lasu” – podsumowuje dotychczasową dyskusję nad globalizacją M. Golka<sup>29</sup>. E. Wnuk-Lipiński zatytułował swoją znakomitą książkę o globalizacji *Świat międzyepoki*, utożsamiając się tym samym z często spotykanym kierunkiem myślenia o współczesności jako o okresie przejściowym pomiędzy epoką mimo wszystko jakoś zdefiniowanego, dotychczasowego porządku a epoką wielkiej niewiadomej<sup>30</sup>. Tak czy owak, próbując przeanalizować współczesne położenie grup mniejszościowych, nie sposób zignorować zjawisko globalizacji. Jest to bowiem obecnie najszerszy przejaw wspomnianej na wstępie tendencji do uniformizacji i syntetyzowania świata ludzkiej kultury.

Globalizacja, zdaniem Giddensa, to „intensyfikacja stosunków społecznych o światowym zasięgu, która łączy różne lokalności w ten sposób, że lokalne wydarzenia kształtowane są przez zdarzenia zachodzące w odległości wielu tysięcy mil i same zwrótnie na nie oddziałują”<sup>31</sup>. Ta ogólna definicja wymaga jednak wielorakiego uszczegółowienia. Idąc śladem Wnu-

<sup>28</sup> J. E. Stiglitz, *O bólczkach globalizmu*, „Res Publica Nowa” 2003, nr 7, s. 46.

<sup>29</sup> M. Golka, *op. cit.*

<sup>30</sup> E. Wnuk-Lipiński, *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków 2004; o niepokojach czasu przejścia, oddzielającego wielkie epoki ludzkich dziejów, piszą też m.in. J. Pausch i G. Böhm, *Was der Seele gut tut. Im richtigen Rhythmus leben*, Freiburg 2002.

<sup>31</sup> A. Giddens, *The Consequence of Modernity*, Cambridge 1990, s. 64. za: M. Kempny, *Globalizacja*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 1, Warszawa 1998.

ka-Lipińskiego<sup>32</sup>, wypada uznać globalizację za proces żywiołowy, niesymetryczny (uniwersalizacja europejskich, ostatnio głównie amerykańskich wartości i wzorców społecznych, politycznych i gospodarczych), hierarchiczny (globalizacja przebiega w strukturze centryczno-peryferyjnej, w rozumieniu Immanuela Wallersteina), wielopłaszczyznowy (globalizacja dokonuje się jednocześnie w wielu kontekstach: ekonomicznym, kulturowym, politycznym i, niestety, także przestępczym), falowy (obecnie przeżywamy trzecią falę globalizacji – po wielkich odkryciach geograficznych w XVI i XVII wieku oraz po rewolucji przemysłowej z drugiej połowy XIX i pierwszej połowy XX wieku), wieloznaczny (globalizacja jako powstanie światowego rynku ekonomicznego, jako relatywizacja, jako modernizacja i odejście od tradycji, jako homogenizacja i hybrydyzacja) i antynomiczny (globalizacja to proces jednoczesnego trwania przeciwieństw na wszystkich zasadniczych jej płaszczyznach – gospodarczej, kulturowej i politycznej).

#### 4. Globalizacja a społeczności konstytuowane przez kulturę

Na płaszczyźnie kultury wspomniana przed chwilą antynomia globalizacyjna polega, zdaniem Wnuka-Lipińskiego, na tym, że: „... w kulturach niepodlegających globalizacji, obok tendencji imitacyjnej, skazującej je na wtórność, a w końcu na marginalizację, pojawia się tendencja przeciwna, zorientowana na zachowanie owych kultur, oraz kulturowanie i rozwój dóbr i wartości dla niej charakterystycznych. Na miejscu tego styku pojawia się główna – jak się zdaje – antynomia procesu globalizacji kultury: **dialektyczna sprzeczność między lokalnym dążeniem do zachowania partykularnego biegu dóbr i wartości kultury a ekspansją jednej z kultur partykularnych, wyniesionej na poziom globalny**. Globalizacja jednej partykularnej kultury sprzyja homogenizacji owej „wielokulturowej wieży Babel” (teza), a zarazem otwieranie się kolejnych kultur na globalizację zwiększa heterogenizację zglobalizowanej kultury lokalnej (antyteza). Syntezą tej dialektycznej sprzeczności jest glocalizacja światowego obiegu dóbr i wartości kultury [...] a jednocześnie wzrost synkretyzmu w obrębie kultur lokalnych. [...] Kultury lokalne, mimo wzrostu ich tendencji do synkretyzmu, wcale nie przygotowują się do odwrotu. Raczej przeciwnie... globalna ekspansja partykularnej kultury anglosaskiej rodzi na półperyferiach, a nawet na peryferiach przeciwwreakcję polegającą na powrocie do rodzimych źródeł tradycji i do przeciwstawienia – w manichejskiej opozycji – własnej lokalności dobrom i wartościom kultury, znajdującym się w obiegu globalnym”<sup>33</sup>. Ten cytat

<sup>32</sup> E. Wnuk-Lipiński, *op. cit.*

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 79–81.

wydaje się bardzo istotny w kontekście zasadniczego problemu niniejszego artykułu. Grupy mniejszościowe to przecież – w wielu przypadkach – grupy „lokalnej kultury”.

Natomiast antynomie globalizacyjne na płaszczyźnie politycznej przejawiają się nade wszystko w funkcjonowaniu i przemianach państwa narodowego. Dotychczasowy ład w tej materii, określany przez Wnuka-Lipińskiego mianem ładu westfalskiego<sup>34</sup>, opierał się na niekwestionowanej suwerenności równych państw, a relacje między państwami regulowane były przez prawo międzynarodowe. Prawo to starało się minimalizować ograniczenia wspomnianej suwerenności. Można wskazać przynajmniej dwa rodzaje powodów, dla których ład westfalski traci swoją dotychczasową funkcjonalność. Po pierwsze, okazał się on niewystarczający wobec skali agresji niektórych państw, jaką wykazały w obydwu wojnach światowych i jaką, niestety, nadal przejawiają. Po drugie, globalizacja procesów gospodarczych (ale także kulturowych i politycznych) nie poddaje się regulacji z zastosowaniem narzędzi, jakimi dysponują państwa czy nawet struktury międzynarodowe. Stajemy przed dylematem: albo zdecydujemy się na państwa bardziej otwarte, uczestniczące w globalnych przemianach i związanych z nimi profitami, ale zarazem pozbawione części swej suwerenności na rzecz podmiotów z poziomu ponadpaństwowego, albo też wycofamy się w stronę państwa „zamkniętego”, wprowadzie „nieskażonego” postnowoczesnością, zachowującego swe tradycyjne prerogatywy, ale wykluczonego z globalnych igrzysk, i – co za tym idzie – pozbawionego możliwych nagród: modernizacji, a w dalszej perspektywie marginalizowanego i skazanego na śmierć. Wymownymi przykładami takich państw we współczesnym świecie jest Kuba czy Korea Północna.

Co może więc zastąpić niewydolny dzisiaj ład westfalski? Przewidywania w tej kwestii idą, jak się wydaje, w dwóch zasadniczych kierunkach:

1. Państwa narodowe pozostaną fundamentem światowego porządku politycznego, ale zmieni się ich pozycja i funkcja; z suwerennego podmiotu przekształcą się w swoistego „mediatora” pomiędzy poziomem lokalnym a globalnym (tak prognozuje m.in. Wnuk-Lipiński<sup>35</sup>). Ta wizja nie jest wolna od zagrożeń, wynikających z coraz bardziej fasadowego charakteru współczesnych demokracji. W krajach Zachodu procent obywateli uczestniczących w procedurach demokratycznego sprawowania władzy wynosi przeciętnie mniej niż 30%. Pojawia się nowe zjawisko – tzw. władza ekspertów<sup>36</sup>, bywa jednak, że sprawują ją osoby o znikomych kompetencjach merytorycznych i jeszcze mniejszych kompetencjach etycznych. Co więcej, jeśli państwo narodowe miało być mediatorem między poziomem globalnym a lo-

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 146–147.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 180.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 103.

kalnym, to poziom globalny winien respektować zasady demokratyczne (zrównięte wszak z państwem jak „syjamscy bracia”<sup>37</sup>), a tak nie jest. Poziom globalny stanowi bardziej scenię dla społecznego darwinizmu, gdyż brakuje podmiotów, które mogłyby egzekwować demokratyczne reguły gry. Korporacyzm i „władztwo” (czyli zdolność do skutecznego, acz bezpodmiotowego sprawowania władzy, bez określenia tytułu prawnego do jej sprawowania) zdają się dominować na tej scenie<sup>38</sup>.

2. Ład społeczny będzie konstruowany w oparciu o nowe podmioty wyższego poziomu, np. „państwo europejskie” (tak zdaje się twierdzić m.in. Jürgen Habermas w jednej ze swych książek<sup>39</sup>). Państwa narodowe albo znikną (wówczas składnikami państwa europejskiego staną się narody, ojczyzny lub regiony), albo pozostaną, ale w zmienionej postaci. Zdaniem Habermasa, podstawowy problem związany z powstawaniem nowego porządku nie ma charakteru technokratyczno-organizacyjnego (tzn. czy da się kolektywnie działać w polityce, czy uda się zarządzać społeczeństwami w nowej, nieporównanie większej skali), ale moralny – czy potrafimy myśleć o nowym, europejskim świecie w kategoriach „my”, „nasz świat”, „nasze dobro wspólne”?

Podobną jak Habermas perspektywę rysuje dobitnie R. Domański: „Obecnie na naszych oczach znikają kolejne atrybuty państwa narodowego: granice, pieniąż, obrona, prawo. Nabiera mocy sformułowanie Charles’a de Gaulle’a o tymczasowości państw i wieczności narodów, a rola państw narodowych wydaje się ograniczać do troski o narodową kulturę. Na horyzoncie europejskiej niespokojnej historii widzimy jej koniec: wspólnotę narodów, rządzonych przez wspólnie wybieranego prezydenta – nie ma znaczenia, czy będzie to Francuz, Szwed, Polak czy Portugalczyk – i przez dwuizbowy parlament”<sup>40</sup>. Ale problem ukształtowania się zbiorowej świadomości (albo jej braku), a zwłaszcza odpowiedzialności za tę wspólnotę, pozostaje nadal paląco aktualny.

#### 4.1. Lokalność w globalności: mniejszości etniczne i regiony

Czy procesy globalizacji zmieniają na tyle dotychczasowy obraz świata, że Gellnerowska zasada nacjonalizmu przestanie w nim obowiązywać? Czy teoria stosunków etnicznych odejdzie do lamusa? Czy regionalizacja stanowi uzupełnienie bądź alternatywę dla etnicznej struktury XX-wiecznej Europy? To tylko niektóre z pytań, jakie jawią się w obliczu zarysowanych dotychczas przemian obecnego świata.

<sup>37</sup> J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.

<sup>38</sup> E. Wnuk-Lipiński, *op. cit.*, s. 181–206.

<sup>39</sup> J. Habermas, *op. cit.*

<sup>40</sup> R. Domański, *Czy jest jakiś europejski koniec historii – w stronę wspólnoty narodów*, [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, J. Mikułowski Pomorski (red.), Kraków 2004, s. 40.

#### 4.1.1. Mniejszości etniczne

Dotychczasowa refleksja oparta na założeniu, iż „integracja europejska stanowi jedną z empirycznych manifestacji globalizacji”<sup>41</sup>, zdaje się upoważniać do stwierdzenia, iż „proces integracji europejskiej nie podważył porządku Europy opartego o idee nacjonalizmu. Państwa unitarne, zregionalizowane czy sfederalizowane pozostają przede wszystkim narodowymi; wszystkie posiadają określoną grupę narodową pełniącą rolę większościowego suwerena”<sup>42</sup>. Co więcej, sama integracja przyczyniła się znacząco do rewitalizacji mniejszościowych grup etnicznych, które usiłowały wykorzystać ideologie równościowe czy rozwój zainteresowań kwestiami tożsamości do promowania swoich partykularnych interesów.

Zasadniczy problem wyłaniający się w związku z analizą położenia mniejszościowych grup etnicznych w globalizującym się świecie, można sformułować następująco: czy nowo powstające podmioty globalizacji (takie jak rdzeń, państwa rdzenia, kultura obszarów rdzenia globalizacji) zastąpią drugi człon w dotychczasowych relacjach: grupy mniejszościowe – grupy dominujące? A jeśli tak, to czy teoria stosunków etnicznych znajdzie zastosowanie w analizie nowego układu? Hipoteza, którą chcę sformułować, sprowadza się do pozytywnej odpowiedzi na obydwa postawione pytania. W argumentacji odwołuję się do koncepcji E. Nowickiej. Jej definicja mniejszości etnicznej może być, jak sądzę, interpretowana także w układzie: kultura globalna i jej podmioty *versus* kultura mniejszościowej grupy etnicznej.

Grupa etniczna to grupa, w której członkowie uważają siebie za odrębnych i za takich są uważani przez innych. Odrębność ta dotyczy: kultury – języka, religii, obyczajów, genealogii historycznej postrzeganej w kategoriach wspólnoty dziejów lub wspólnoty biologiczno-rasowej, czasami cech osobowości oraz zajmowanego mniej (w przypadku ludów nomadycznych) lub bardziej (w przypadku ludów osiadłych) określonego terytorium. „Pojęcie etnicznej mniejszości daje się zdefiniować przez odniesienie [...] pojęcia grupy etnicznej do pewnej specyficznej sytuacji, którą tu określam jako stosunki mniejszościowe. Mniejszość etniczną stanowi więc grupa etniczna, którą z inną lub innymi grupami etnicznymi łączą stosunki podporządkowania i dominacji przede wszystkim w zakresie pozycji prawno-politycznej, jak i ekonomicznej oraz prestiżowej”<sup>43</sup>. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby przyjąć za alternatywny (w stosunku do analizowanych

<sup>41</sup> A. Mieszalska, *Sytuacja demokracji u schyłku wieku – niepokoje globalne, niepokoje polskie*, „Kultura i Społeczeństwo” 2000, nr 3, s. 29–31; podaję za: D. Niedźwiedzki, *Globalizacja i integracja europejska a rewitalizacja etniczności*, [w:] *Narody wobec Europy...*, op. cit.

<sup>42</sup> D. Niedźwiedzki, *Globalizacja i integracja europejska a rewitalizacja etniczności*, [w:] *Narody wobec Europy...*, op. cit., s. 67.

<sup>43</sup> E. Nowicka, *Przyczynek do teorii etnicznych mniejszości*, [w:] *Założenia teorii asymilacji*, H. Kubiak, A.K. Paluch (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980, s. 108.

w kolejnych partiach tego tekstu) taki oto scenariusz procesu globalizacji: ekspansja jednej z partykularnych kultur lokalnych możliwa dzięki mechanizmom globalizacji powoduje, iż kultura ta zajmuje miejsce dotychczasowych kultur dominujących i podtrzymuje mniejszościowy status grup etnicznych. Zmienia się punkt odniesienia dla mniejszości, ale nie zmienia się struktura całego układu, który pozostaje nadal układem mniejszość–większość, jakkolwiek większość nie musi posiadać charakteru grupy w sensie socjologicznym. Także teoria stosunków etnicznych pozwala na analityczny opis nowej sytuacji (ma tu na myśli przynajmniej niektóre z wyróżnionych przez E. Nowicką wymiarów stosunków etnicznych oraz opis zmiany społecznej i kulturowej, wywołany tymi stosunkami<sup>44</sup>). Także najnowsze koncepcje teoretyczne wskazują na możliwość opisu położenia mniejszościowych grup etnicznych w globalizującym się świecie kategoriami używanymi dotychczas<sup>45</sup>.

Warto dodać, że analiza położenia mniejszościowych grup etnicznych w układzie globalizacyjnym może przebiegać zarówno w ramach paradygmatu funkcjonalnego (a więc stawiać tezę o niesprzeczności identyfikacji z poziomem globalnego i lokalnego<sup>46</sup>), jak i konfliktowego<sup>47</sup>.

#### 4.1.2. Regiony

O ile grupy etniczne definiowane są przez wspólnotę kultury, to w definiensie regionu jest odwołanie do odrębności terytorium. Cechą charakterystyczną zmiany społecznej jest upodmiotowienie regionu; z przedmiotu polityki państwa staje się region jej podmiotem. Regionalizacja może stanowić niedysjunktywną alternatywę dla (1) globalizacji<sup>48</sup>, ale także dla (2) „etniczacji” przestrzeni społecznej.

Region to „obszar o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności [...] względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, w ramach którego prowadzona jest, stosowna do potrzeb i uwzględniająca jego specyfikę, samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne. Region stanowi ogniwo pośrednie (choć niekoniecznie pośredniczące) po-

<sup>44</sup> E. Nowicka, *op. cit.*, s. 108–114.

<sup>45</sup> Zob. np. J. Mucha, *Badania stosunków kulturowych z perspektywy mniejszości*, [w:] *Kultura dominująca jako kultura obca. Mniejszości kulturowe a grupa dominująca w Polsce*, Warszawa 1999; zob. także przywoływane przez J. Muchę pozycje: E. Said, *Orientalizm*, Warszawa 1991, oraz E. Shiels, *Center and Periphery. Essays in Macrosociology*, Chicago 1975.

<sup>46</sup> Zob. D. Niedźwiedzki, *op. cit.*, s. 74. Niedźwiedzki sugeruje, iż tożsamość europejska, narodowa i etniczna to odrębne poziomy tożsamości używane w innych kontekstach, a więc niesprzeczne. Owszem, one wręcz wymagają się nawzajem – by być dobrym Europejczykiem, trzeba być dobrym np. Polakiem, i dalej – dobrym Ślązakiem czy górale.

<sup>47</sup> J. Mucha, *op. cit.*, s. 136–143.

<sup>48</sup> Zob. np. F. Kraas-Schneider, *op. cit.*, s. 43.



między państwem a innymi jednostkami organizacji terytorialnej państwa [...]. Z punktu widzenia instytucjonalnego region charakteryzuje się niezależnością od państwa, która wyraża się co najmniej posiadaniem osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej”<sup>49</sup>.

Polityka regionalna rozwija się we Wspólnocie Europejskiej od połowy lat 70. Oparta jest ona na szeregu instytucji (np. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Komitet Regionów) i aktów prawnych (m.in. Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Europejska Karta Samorządu Regionalnego). Polityka ta oparta jest na zasadzie subsydiarności<sup>50</sup>, wyrażonej w partnerstwie i komplementarności tego, co europejskie (a więc w pewnym sensie – globalne) i lokalne.

Podobnie jak w odniesieniu do etniczności dają się słyszeć głosy o możliwej niesprzeczności rozwoju globalnego i regionalnego: „Tożsamość regionalna, narodowa i europejska wzajemnie się uzupełniają. Lokalne i narodowe tożsamości łączą się i wzmacniają tożsamość europejską. Trwałe wartości tożsamości narodowej państw mogą tylko ułatwiać integrację ze strukturami europejskimi. Nie należy więc postrzegać przyszłości integracji europejskiej jako zagrożenia dla tożsamości narodowej integrujących się państw”<sup>51</sup>. Istotne dla tytułowego problemu niniejszego artykułu zdają się następujące wnioski:

1. Globalizacja w odniesieniu do społeczności konstituowanych przez kulturę ma charakter antynomiczny. Wyraża się to we wzajemnie przeciwnych dążeniach: do lokalnego obiegu dóbr i do ekspansji jednej globalnej kultury. Synteza tego procesu nie ma jednej postaci. Może się objawiać w globalizacji, synkretyzmie lub wzmocnieniu związków z lokalną tradycją.

2. Zmienia się dotychczasowy punkt odniesienia dla etnicznych kultur mniejszościowych. Po pierwsze, erozji ulega dotychczasowe państwo narodowe, czyli struktura, poprzez którą realizowana była dominacja kultur większościowych, następuje redukcja jego kompetencji na rzecz struktur ponadpaństwowych lub pozapaństwowych. Niektóre przynajmniej funkcje kultury grupy dominującej przejmuje kultura rdzenia globalizacji, która nie zawsze musi mieć grupowy podmiot.

<sup>49</sup> S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*. „Państwo i Prawo” 2000, nr 11 (657), s. 60 [podaję za:] E. Dynia, *Integracja europejska i jej wpływ na urzeczywistnianie tożsamości narodowej w ramach struktur regionalnych i lokalnych*, [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, J. Mikułowski-Pomorski (red.), Kraków 2004, s. 116–117.

<sup>50</sup> Szerzej o tym: A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 4, s. 39–41.

<sup>51</sup> E. Dynia, *Integracja europejska i jej wpływ na urzeczywistnianie tożsamości narodowej w ramach struktur regionalnych i lokalnych*, [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, J. Mikułowski-Pomorski (red.), Kraków 2004, s. 122.

## 5. Globalizacja a społeczności konstytuowane przez płęć: ruchy feministyczne

Ruchy feministyczne uwzględnione zostały w tym opracowaniu z dwóch powodów. Po pierwsze, odnoszą się do klasycznego wręcz przykładu zjawiska mniejszościowości. W skali globalnej kobiety stanowią  $\pm 50\%$  populacji, a jednocześnie na różnych obszarach życia podlegają dyskryminacji; wykonują 66% prac, otrzymują 10% wytworzonego dochodu i są właścicielkami 1% tego, co stanowi własność prywatną. Stanowią 63% analfabetów, 75% uchodźców, 4% głów państw, zajmują 5% stanowisk kierowniczych<sup>52</sup>. Po drugie zaś, ruchy feministyczne, a wcześniej jeszcze same kobiety, w wieloraki sposób uczestniczą w procesach globalizacji.

Ruchy feministyczne łączy jedna postawa – niezadowolenie ze statusu społecznego kobiet i chęć zmiany tego stanu rzeczy. Natomiast są te ruchy wewnątrznie zróżnicowane, zarówno w perspektywie synchronicznej (jeśli chodzi o cele, idee, wartości, metody działania, wizję świata), jak i diachronicznej (feminizm rozkłada się – podobnie zresztą jak proces globalizacji – na kolejne fale)<sup>53</sup>. Punktem wyjścia feminizmu jest stwierdzenie, że niekorzystne położenie kobiet ma swoje źródło w zjawiskach o charakterze społecznym, a nie biologicznym czy nadprzyrodzonym. Kobiety zostały zepchnięte na zajmowane przez siebie pozycje poprzez taki a nie inny przebieg procesów socjalizacji. Ich konstytucja biologiczna (fizjologia) lub czynnik boski nie mają żadnego znaczenia.

Pierwsza fala feminizmu „wezbrała” w połowie XIX wieku w Stanach Zjednoczonych. Formułowane wówczas postulaty zmierzały głównie do **równouprawnienia** – przede wszystkim w dziedzinie edukacji i praw wyborczych, a dalej w kwestiach majątkowych, pracy zawodowej i życia rodzinnego. Postulaty te, nie bez oporów, i nie natychmiast, ale jednak doczekały się realizacji w większości krajów na świecie, także dzięki faktycznej „globalizacji” ruchu praw człowieka. Tyle tylko że – po pierwsze – płaszczyzn dyskryminacji wciąż przybywało, i w konsekwencji żądania reformistyczne zawsze znajdowały i znajdują pożywkę w tzw. feminizmie liberalnym (określanym także mianem reformistycznego). Po drugie zaś, w ramach tzw. drugiej fali feminizmu (lata 60. XX wieku) wyłonił się jego nurt radykalny, zwany także rewolucyjnym, którego przedstawicielki nie poprzestały na powierzchownych postulatach równościowych, lecz posunęły się do sformułowania

---

<sup>52</sup> K. Ślęczka, *Feminizm, Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*, Katowice 1999. Trzeba jednak podkreślić, że przy interpretowaniu zestawień tego typu potrzebna jest ostrożność, a to z uwagi na ich wybiórczość, por. np. B. Wildstein, *Kobieciizm kontra kobiecość*, „Wprost” 2005, nr 10. Wildstein wskazuje, że 71% kobiet pragnie udanego życia rodzinnego i dzieci, 65% uważa, że zajmowanie się domem leży w naturze kobiety, 58% sądzi wprawdzie, że kobiety są w Polsce dyskryminowane, ale tylko połowa z nich zetknęła się z przypadkami dyskryminacji.

<sup>53</sup> K. Ślęczka, *op. cit.*

własnej, głęboko konfliktowej wizji świata (nb. zakotwiczonej w ideologiach lewicowych), spopularyzowały takie pojęcia jak seksizm (odpowiednik rasizmu na gruncie różnicy płci), męski szowinizm, patriarchy, klasy płciowe (odpowiednik klas społecznych w rozumieniu marksistowskim) i upolityczniły sferę życia prywatnego, intymnego (słynne hasło: *personal is political*<sup>54</sup>). Stosunek seksualny uznany został za swoisty mikrokosmos społecznego wszechświata. Dominacja mężczyzn w tej materii jest ikoną ich dominacji we wszystkich innych relacjach między nimi a kobietami<sup>55</sup>. Dążenia feminizmu radykalnego nie ograniczyły się do postulatu naprawiania świata zepsutego przez mężczyzn, lecz wyraziły się w imperatywie zbudowania świata zupełnie nowego, swoistej dyktatury dotychczasowego „proletariatu”, czyli kobiet. Walka ma być prowadzona na czterech frontach: produkcji, reprodukcji, życia płciowego i socjalizacji. W swych najbardziej skrajnych emanacjach feminizm radykalny nawoływał do lesbizmu (*feminizm to teoria, lesbizm to praktyka*<sup>56</sup>).

W drugiej połowie lat 70. feminizm radykalny osłabł. Odezwały się głosy, że dużo już osiągnięto, że przy okazji walki szkodę poniosła rodzina, a w zapędzie likwidowania niesprawiedliwych różnic zniwelowaniu uległy także wartościowe odmienności, które – podobnie jak w ruchach etnicznych – zaczęły być na nowo postrzegane jako licząca się wartość. Za osiągnięcie dekady lat 70. w skali globalnej uważany jest przez zwolenników feminizmu fakt przyjęcia przez ONZ w 1979 roku Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet<sup>57</sup>.

W latach 80. i później pojawiły się dwa zjawiska ważne z punktu widzenia prowadzonej tu analizy. Pierwsze z nich ma charakter strukturalny i wiąże się z przekroczeniem przez ruch feministyczny kolejnej cezury rozwojowej o charakterze jakościowym. Część uczestników (uczestniczek) ruchu zadowolili się dotychczasowymi zdobyczami i odsunęła się od aktywnych akcji, a część kontynuuje działalność na rzecz kobiet w różnych nurtach, jakie wyłoniły się z dotychczasowych ugrupowań, m.in. reagując na zjawiska nowe, groźne dla pozycji kobiety, takie jak pornografia czy turystyka seksualna. Najsilniejszy z nich okreśłany jest mianem feminizmu kulturowego.

<sup>54</sup> To podstawowe hasło lewicowego nurtu w feminizmie sformułowane zostało po raz pierwszy przez Carol Hanisch w książce *Notes from the Second Year*; podaję za: M. Humm, *Słownik teorii feminizmu*, Warszawa 1993, s. 160.

<sup>55</sup> Warto nadmienić, że kluczowe znaczenie interpretacji stosunku seksualnego dla całościowej wizji świata pojawia się w jakże dalekich od feminizmu systemach myślowych; zob.: encyklika Pawła VI *Humanae vitae* czy praca K. Knotza *Akt małżeński*, Kraków 2001.

<sup>56</sup> To sformułowania amerykańskiej dziennikarki, feministki Ti-Grace Atkinson; podaję za: K. Ślęczka, *op. cit.*, s. 346.

<sup>57</sup> Jak podkreślają jednak komentatorzy katoliccy, wspomniana Konwencja zredagowana została w atmosferze presji wojującego feminizmu, szermującego hasłami antymęskimi, antyrodzinnymi i antymacieżyńskimi. Formalne gremia, monitorujące realizację Konwencji, piętnowały np. te kraje, w których obchodzony jest Dzień Matki lub obowiązują ograniczenia aborcji; zob.: [www.zenith.org](http://www.zenith.org), ZSI05021903.

Jest to ruch elitarny, koncentrujący się na sferze świadomości społecznej, zwłaszcza na sztuce i nauce, które – zdaniem przywódczyni tego nurtu – zostały dogłębnie skażone przez światopogląd patriarchalny. Remedium na to skrzywienie świadomości stanowią mają powszechnie propagowane studia nad tożsamością kulturową płci społecznej (*gender studies*), a także inne formy oddziaływania na społeczną świadomość, skupione wokół ośrodków uniwersyteckich i placówek pomocy kobietom. Pojawiły się także nowe, przejęte z obszaru globalizującej się etniczności paradygmaty opisujące nowe społeczeństwo (od społeczeństwa drabiny do społeczeństwa tkaniny; od społeczeństwa tygla do społeczeństwa mozaiki). Obok feminizmu kulturowego wyróżnia się jeszcze tzw. ekofeminizm, feminizm ponowoczesny, feminizm globalny i feminizm siły<sup>58</sup>, nurty o słabszym oddziaływaniu. Jest jednakże faktem, że mimo tej różnorodności odłamów i nurtów udało się w latach 80. zbudować światową sieć ruchu feministycznego<sup>59</sup>, do czego znacząco przyczyniły się światowe kongresy ONZ (1975 – Meksyk, 1980 – Kopenhaga, 1985 – Nairobi, 1990: Pekin).

Drugie ze wspomnianych zjawisk ma charakter bardziej ideologiczny i wynika ze spotkania myśli feministycznej z postmodernizmem<sup>60</sup>. Wychoząc od podstawowej dla feminizmu tezy, iż kobieta i kobiecość to społeczne i kulturowe konstrukcje (nie ma „kobiety jako takiej”, kobieta jest kobietą biologicznie, ale na skutek socjalizacji staje się kobietą społecznie, jest konstruowana poprzez obowiązujące znaczenia kobiecości), współczesne feministki sądzą, że kobiecość jest nieustannie rekonstruowana w czasie. Ostatnie dekady charakteryzuje niezwykle szybkie tempo owej rekonstrukcji. W danym czasie jest wiele różnych „prezentacji” (czyli wersji) kobiecości; jedna z nich może przejściowo uzyskiwać status dominującej. Owe prezentacje stanowią schematy interpretacji, służące do organizowania i nadawania znaczenia codziennemu życiu. Kobiecość i męskość są w coraz większym stopniu konstruowane przez kulturę globalną; przestają mieć charakter lokalny. Współcześnie męskość i kobiecość to mieszanka dawnych tradycji i nowych tendencji globalnych (ale niekiedy te pierwsze są całkowicie wyparte – np. wzór *businesswoman*, *fitnesswoman*, modelki; ich tożsamości są konstruowane w poprzek granic narodowych). „Istotą globalnego przekazu nie jest dążenie do totalnej standaryzacji kobiecości w skali globu, lecz raczej uwikłanie lokalnych wersji kobiecości w globalną logikę. Lokalne, tradycyjne formy tożsamości kobiecej »przechwytywane« są przez kulturę globalną i nasycone ideologią społeczeństwa konsumpcji, a następnie »eksportowane« [...] już w formie gotowej do spożycia na cały świat”<sup>61</sup>. W konsekwencji ukształto-

<sup>58</sup> Zob.: K. Ślęczka, *op. cit.*, s. 480 n.

<sup>59</sup> K. Ślęczka, *op. cit.*, s. 235.

<sup>60</sup> Zob.: A. Gromkowska, *Kobiecość w kulturze globalnej. Rekonstrukcje i reprezentacje*, Poznań 2002.

<sup>61</sup> Z. Melosik, *Postmodernistyczne kontrowersje wokół edukacji*, Toruń–Poznań 1995, s. 89–91; [podają za:] A. Gromkowska, *op. cit.*, s. 37.

wało się, zdaniem A. Gromkowskiej, nowe, swoiste, globalistyczne rozumienie kobiety jako zniewolonego przedmiotu konsumpcji. Dawniej człowiek posiadał ciało, obecnie „jesteśmy” ciałem (niekiedy tylko nim, niestety), bez wnętrza i nieestetycznej fizjologii. Współczesna kultura konsumpcyjna może swobodnie wybierać między „przeestetyzowanymi”, „idealnymi” reprezentacjami ciała (kobieta obiekt seksualny, kobieta kulturystka, kobieta anorektyczka, czyli „zwycięstwo kobiety nad ciałem” lub kobieta wirtualna). Kategoria piękna jest androcentryczna, co w praktyce społecznej prowadzi do „symbolicznego zniewolenia kobiety”. Jedną z zasadniczych form tego zniewolenia jest „fragmentaryzacja ciała kobiecego” (traktuje się je tak, jakby można je było rozłożyć, poprawić i złożyć na nowo). Ciało jest po to, aby można je było pokazać.

Podsumowując wątek analizy poświęcony feminizmowi, wypada stwierdzić, że kobiety traktowane jako mniejszość socjologiczna zostały dotknięte przez procesy globalizacji co najmniej w następujących aspektach:

1. Globalizacja ruchu na rzecz praw człowieka doprowadziła do realizacji szeregu podstawowych postulatów ruchu feministycznego (prawo do edukacji, prawo do pracy, prawo do udziału w życiu politycznym, prawo do własności), a w konsekwencji do dezorganizacji tych nurtów feministycznych, które uznały swoje postulaty za spełnione.

2. Radykalne odłamy feminizmu wykorzystały słownictwo oraz ideologie ukształtowane na innych obszarach globalnych konfliktów społecznych (np. konfliktu klasowego czy rasowego), nadając w ten sposób ruchowi kobiecemu rangę problemu globalnego. Z czasem doszło też do ukształtowania się globalnej sieci organizacyjnej ruchu kobiecego.

3. Idee postmodernistyczne doprowadziły do wzmocnienia konstruktywistycznej wizji kobiety (i *vice versa* do osłabienia stanowiska esencjalistycznego).

## 6. Globalizacja a społeczności migracyjne

Obok wspomnianego wcześniej ożywienia społeczności etnicznych i regionalnych oraz wzrostu ich podmiotowości wskazać należy jeszcze jeden bardzo ważny czynnik rozwoju i komplikowania się stosunków mniejszościowo-większościowych, a mianowicie ruchy migracyjne. Co więcej, jest to czynnik, którego oddziaływanie wzmacnia się wraz z upływem czasu. „W czasach nowożytnych i najnowszych liczba migrujących nie maleje, lecz, przeciwnie, wzrasta”<sup>62</sup>. Tendencja ta – zdaniem Hieronima Kubiaka – w wieku XXI nie tylko, że się nie załamie, lecz wzmocni; stanie się jednym z globalnych problemów, takich jak przyrost naturalny, zniszczenie środowiska czy

<sup>62</sup> Zob. H. Kubiak, *Migracje międzynarodowe u schyłku XX wieku. Nadzieje i lęki*, „Przegląd Polonijny” 1993, z. 3, s. 49 n.

wyczerpanie surowców. A to dlatego, że głównym czynnikiem generującym migracje międzynarodowe jest „dysproporcja pomiędzy tempem wzrostu zakresu swobód politycznych jednostki ludzkiej a szybkością znoszenia nierówności rozwoju cywilizacyjnego nie tylko poszczególnych krajów, lecz i ogromnych makroregionów świata”<sup>63</sup>. Innymi słowy, jednym z głównych motorów napędzających migracje w skali globalnej jest niewspółmierność rozwoju sfery praw człowieka i sfery gospodarczej<sup>64</sup>. Można doszukiwać się tutaj analogii z naturą samego procesu globalizacji, który pełen jest wewnętrznych napięć z powodu nieadekwatności procedur demokratycznych w stosunku do wyzwań spowodowanych ponadpaństwowym zasięgiem współczesnej gospodarki<sup>65</sup>. Szacuje się, że w 2000 roku było na świecie ok. 175 mln imigrantów, 16 mln uchodźców i kilkadziesiąt milionów imigrantów tymczasowych. Łącznie daje to liczbę ok. 230 mln osób pozostających trwale lub czasowo poza swoim ojczystym krajem<sup>66</sup>.

Pośród tendencji charakteryzujących współczesne ruchy migracyjne<sup>67</sup> dla zjawiska grup mniejszościowych szczególnie ważne są: wzrost odsetka migracji okresowych w porównaniu z migracjami definitywnymi, wzrost udziału kobiet w ruchach migracyjnych, kontrolowanie procesów migracyjnych przez międzynarodowe normy prawa, instytucje i organizacje oraz coraz intensywniejszy udział w ruchach wędrownych osób pochodzących z obszarów kulturowo odległych w stosunku do kraju imigracji (Azja, Ameryka Południowa i Środkowa, Afryka). Na tę ostatnio wymienioną tendencję współczesnych ruchów migracyjnych składają się: dywersyfikacja krajów pochodzenia migrantów, nasilenie migracji transkontynentalnych i wzrost migracji do krajów odległych kulturowo<sup>68</sup>. Okresowość migracji może ułatwiać podtrzymywanie więzi z kulturą kraju pochodzenia, a w konsekwencji konserwację statusu mniejszościowego migrantów w kraju pobytu. Z kolei rosnący udział kobiet w ruchach migracyjnych przyczynia się do wzrostu zainteresowania ich położeniem i do popularności idei feministycznych. Natomiast większe zaangażowanie prawa i organizacji międzynarodowych w nadzorowanie migracji pobudzać może poczucie podmiotowości u migrantów i umocnienie świadomości ich szczególnego położenia społecznego. I wreszcie – kulturowe zróżnicowanie społeczności migrantów podnosi prawdopodobieństwo wygenerowania większej liczby mniejszości.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>64</sup> Szerzej o pozostałych przyczynach migracji globalnych zob. też: A. Górný, P. Kaczmarczyk, *Uwarunkowania i mechanizmy migracji międzynarodowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne” 2003, nr 49.

<sup>65</sup> Zob. E. Wnuk-Lipiński, *op. cit.*, s. 90 n.

<sup>66</sup> Podają za: P. Koryś, M. Sokólski, *Czas globalnych migracji. Mobilność międzynarodowa w perspektywie globalizacji*, „Prace Migracyjne” 2004, nr 55.

<sup>67</sup> Zob. H. Kubiak, *op. cit.*, s. 58–61.

<sup>68</sup> P. Koryś, M. Sokólski, *op. cit.*, s. 9 n.

Konsekwencje, jakie mogą wynikać z wielokulturowości ruchów migracyjnych, dotarły do europejskiej (najpierw niemieckiej, a potem zwłaszcza holenderskiej, brytyjskiej i francuskiej) opinii publicznej w sposób niezwykle drastyczny, w następstwie aktów przemocy w stosunku do tureckich rodzin w Niemczech, morderstwa holenderskiego nacjonalisty, zamachów w londyńskim metrze oraz ulicznych niepokojów w wielu miastach Francji. Okazało się, że pokolenie niegdysiejszych *gastarbeiterów* bynajmniej nie uległo asymilacji, zachowało wiele z kulturowych cech kraju pochodzenia swych rodziców i dziadków, a nie znajdując dla siebie miejsca w społecznym systemie kraju osiedlenia, stanowi bardzo poważne źródło destabilizacji. Co więcej, są to grupy świadome swych praw i stanowiące obiekt zainteresowania państw, z których wyemigrowali ich przodkowie<sup>69</sup>. Nie trzeba dodawać, że charakter tego zainteresowania nie jest wyłącznie humanitarny. Warto również przypomnieć znaną powszechnie zasadę „mnożnika imigracyjnego” – w ślad za jednym emigrującym małżeństwem podążają z czasem cztery do dziesięciu osób, wykorzystujących zapisy prawne dotyczące np. łączenia rodzin. Bezsporny jest też fakt, że potężna zbiorowość potencjalnych emigrantów zamieszkuje w Chinach, jak również na obszarach dotkniętych pod koniec XX wieku społecznymi tragediami (rozpad ZSRR, wojny, głód itd.)<sup>70</sup>.

Zatem analizując wzajemne relacje pomiędzy zjawiskiem globalizacji a sytuacją „mniejszościowości” społecznej, należy uwzględnić ruchy migracyjne jako istotny czynnik kształtujący te relacje poprzez znaczące podwyższenie potencjału tworzenia się grup mniejszościowych. Wpływ migracji polegać może na potęgowaniu wielokulturowości społeczeństw rdzenia globalizacji (bo to one są dziś głównym punktem docelowym ruchów migracyjnych) z jednoczesnym powiększaniem napięć między krajami rdzenia a krajami peryferii.

## 7. Ochrona grup mniejszościowych

Procesy globalizacji nie tylko wpłynęły w istotny sposób na społeczną „materię” grup mniejszościowych, co starałem się wykazać w dotychczasowych rozważaniach; wpłynęły one także na społeczną świadomość w odniesieniu do tego typu społeczności. Można to zaobserwować, analizując ewolucję zasad ochrony mniejszości<sup>71</sup>.

Początkowo problem ochrony mniejszości należał wyłącznie do kompetencji danego państwa. Z czasem ukształtowała się tzw. traktatowa ochrona mniejszości. Ochrona ta przede wszystkim realizowana była albo przez

<sup>69</sup> O tym problemie pisał w cytowanym artykule H. Kubiak, *op. cit.*, s. 66.

<sup>70</sup> *Ibidem*, s. 67–68.

<sup>71</sup> Analizy tej dokonuję na podstawie: G. Janusz, P. Bajda, *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2000.

wprowadzanie do traktatów pokojowych (i innych) tzw. klauzul mniejszościowych, albo przez zawieranie specjalnych traktatów, tzw. traktatów mniejszościowych. Był to system mało skuteczny, ograniczony terytorialnie (jak i same traktaty). Po II wojnie powstała tendencja ochrony mniejszości na zasadzie przyznawania indywidualnych praw, przysługujących każdej jednostce. Na tej filozofii do dzisiaj opiera się ochrona mniejszości, co nie oznacza, że nie ulega ona dalszej ewolucji. Prawdziwy przełom dokonał się w tej materii w latach 80. i 90. XX wieku, a polegał na niebywałym wzroście zainteresowania różnych podmiotów prawa międzynarodowego (ONZ, KBWE) sprawami mniejszości. W latach powojennych ukształtował się w prawie międzynarodowym wielopoziomowy system ochrony grup mniejszościowych. Poziom najbardziej ogólny to akty prawne, wypracowane w ramach ONZ, a w szczególności:

– Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (10 grudnia 1948); wśród 30 artykułów znajduje się art. 2: „Każdy człowiek jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wyłożonych w niniejszej Deklaracji, bez względu na różnice rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych przekonań, narodowości, pochodzenia społecznego, majątku, urodzenia lub jakiegokolwiek inne różnice”. Deklaracja opiera się na zasadzie indywidualizmu. Członkowie mniejszości nie są traktowani jako przypadek szczególny i jako mniejszość nie korzystają z żadnych praw zbiorowych (grupowych). Deklaracja nie ma mocy obowiązującej, nie jest umową międzynarodową, nakłada ona na państwa zobowiązania moralno-polityczne; zawiera dyrektywy (wytyczne) prawotwórcze; faktycznie w wielu krajach uchwalane konstytucje nawiązywały wprost do Deklaracji<sup>72</sup>;

– Międzynarodowy pakt praw człowieka, na który składają się: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych z 16 grudnia 1966 roku (art. 27: „W państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami tej grupy” oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 16 grudnia 1966 roku;

– Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych z 18 grudnia 1992 roku. Znaczenie tej Deklaracji ma charakter bardziej moralno-polityczny niż prawno-międzynarodowy, gdyż nie nakłada na państwa konkretnych obowiązków prawnych<sup>73</sup>;

---

<sup>72</sup> B. Bednarczyk, *Granice władzy. Wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Kraków 2001, s. 140–141.

<sup>73</sup> *Ochrona Praw osób należących do mniejszości narodowych*, Warszawa 1995, s. 18.



– powołanie urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych dla popierania i ochrony Praw Człowieka (czerwiec 1993 roku; główne obszary: prawa dzieci, kobiet, grup rasowych, etnicznych, religijnych i narodowych);

– Konwencja Praw Dziecka (20 listopada 1989); art. 30: „W tych państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe bądź osoby pochodzenia rdzennego<sup>74</sup>, dziecku należącemu do takiej mniejszości lub dziecku pochodzenia rdzennego nie można odmówić prawa do posiadania i korzystania z własnej kultury [...] do używania własnego języka, łącznie z innymi członkami jego grupy”<sup>75</sup>. Ponadto art. 28 i 29 tej Konwencji mówią o prawie dziecka do nauki, w tym o wpojeniu dziecku szacunku do swojej tożsamości, języka, wartości kulturowych, do innych kultur.

Oprócz działań ONZ prawa mniejszości chronione są także w systemie Rady Europy na podstawie następujących aktów<sup>76</sup>:

– Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (tzw. traktat rzymski) z 4 listopada 1950 roku (art. 14: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowych, majątek, urodzenie, bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”);

– Europejska karta języków regionalnych i mniejszościowych. Od 1992 roku rządy poszczególnych państw mogą składać pod nią swoje podpisy. Karta weszła w życie 1 marca 1998 roku. Państwa sygnatariusze zobowiązują się do ochrony i promocji języków regionalnych (tj. dominujących w danym regionie)<sup>77</sup> i mniejszościowych (tj. tradycyjnie używanych na terytorium danego państwa przez jego obywateli, którzy stanowią grupę liczebnie mniejszą od reszty ludności tego państwa; które różnią się od oficjalnego języka tego państwa; nie obejmuje to ani dialektów oficjalnego języka państwa, ani języka migrantów, ale obejmuje języki nieterytoriałne – np. romski);

– Europejska konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych. Konwencja weszła w życie 1 lutego 1998 roku. Jest to pierwszy prawnie wiążący dokument międzynarodowy poświęcony ochronie mniejszości narodowych.

Na koniec należy także przedstawić system ochrony mniejszości w ramach porozumień helsińskich (KBWE/OBWE)<sup>78</sup>, na który składają się:

<sup>74</sup> Inaczej autochtoni lub ludność tubylcza; chodzi o grupy ludności zamieszkujące terytorium danego kraju przed kolonizacją europejską (np. Indianie, Eskimosi).

<sup>75</sup> *Ochrona Praw...*, *op. cit.*, s. 15.

<sup>76</sup> G. Janusz, Bajda P., *op. cit.*, s. 41 n.

<sup>77</sup> *Ochrona praw...*, *op. cit.*, s. 24.

<sup>78</sup> G. Janusz, P. Bajda, *op. cit.*, s. 53 n; zob. też J. Barcz, *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów europejskich*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 7–12, s. 159–168.

– Akt końcowy KBWE z 1 sierpnia 1975 roku: m.in. w zasadzie VII (mówiąc o prawach człowieka): „Państwa uczestniczące, na których terytorium znajdują się mniejszości narodowe, będą szanować prawo osób należących do takich mniejszości do równości wobec prawa, dadzą im pełną możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności, i w ten sposób będą chronić ich uzasadnione interesy w tej dziedzinie”;

– dokumenty z wiedeńskiego spotkania KBWE (4 listopada 1986–19 stycznia 1989), zawierające: zobowiązanie państw uczestniczących do zapewnienia ochrony praw człowieka i podstawowych wolności osób należących do mniejszości narodowych na ich terytorium, do powstrzymania się od dyskryminacji, do ochrony i popierania tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej itd.;

– dokumenty ze spotkania paryskiego (listopad 1990 roku); podpisanie Paryskiej Karty Nowej Europy<sup>79</sup>. W odniesieniu do mniejszości narodowych Karta stwierdza: „będzie chroniona etniczna, kulturowa, językowa i religijna tożsamość mniejszości narodowych; osoby należące do mniejszości narodowych mają prawo do swobodnego wyrażania, ochrony i umacniania tożsamości bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec prawa”;

– Konferencja KBWE w Kopenhadze (5–29 czerwca 1991); Dokument spotkania kopenhaskiego konferencji w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE stanowi międzynarodowy standard polityczny ochrony praw członków mniejszości narodowych (przynależność do mniejszości jest indywidualnym, subiektywnym wyborem każdej jednostki, osoby należące do mniejszości mają prawo swobodnego wyrażania, zachowania lub rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej lub religijnej oraz utrzymywania i rozwijania swej kultury we wszystkich jej aspektach, bez jakichkolwiek prób asymilacji wbrew ich woli<sup>80</sup>;

– powołanie urzędu Wysokiego Komisarza KBWE ds. Mniejszości Narodowych (1992)<sup>81</sup>.

Lata 90. XX wieku przyniosły więc jakościowo nowe decyzje, polegające na tworzeniu standardów ochrony mniejszości. Najistotniejsze rozwiązania to: uznanie prawa jednostki do samookreślenia narodowego oraz kulturowania własnej tożsamości narodowej (etnicznej) przez każdą osobę; traktowanie praw mniejszościowych jako praw indywidualnych; powołanie instytucji komisarzy (KBWE/OBWE, ONZ, RPB, RE).

<sup>79</sup> H. Kubiak, *Dylematy zasady samostanowienia*, [w:] *Europa państw – Europa narodów. Problemy etniczne Europy Środkowo-Wschodniej*, G. Babiński, W. Miodunka (red.), Kraków 1995, s. 29, [za:] *Paryska karta Nowej Europy*, Warszawa 1991, s. 9.

<sup>80</sup> *Ochrona Praw...*, *op. cit.*, s. 20–21.

<sup>81</sup> M. van der Stoep, *Zapobieganie konfliktom w sytuacjach związanych z kwestiami mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 3.

Podsumowując wątek rozważań dotyczący ochrony grup mniejszościowych, można stwierdzić, że system ochrony przechodzi od modelu niedyskryminacji (gwarantowanie formalnej równości – z racji bycia obywatelem, a nie członkiem określonej grupy) do modelu pozytywnego prawa do tożsamości czy pozytywnej dyskryminacji, oznaczającej pewien stopień uprzywilejowania, ale tylko w tych dziedzinach życia społecznego i politycznego, w których członkowie mniejszości w naturalny sposób mają mniejsze możliwości od większości<sup>82</sup>.

Regulacje międzynarodowe bywają określane miękkim prawem międzynarodowym, gdyż nie posiadają znaczącego bezpośredniego wpływu na rozwiązania wewnętrzne w poszczególnych państwach; pełnią raczej funkcję zasad – co wolno, a czego nie wolno umieszczać w prawie wewnętrznym. „Obserwowana obecnie fala ożywienia etnicznego wymaga bardziej konkretnych rozstrzygnięć niż konstytucyjny zakaz dyskryminacji z powodów narodowościowych czy rasowych. Wydaje się, że obecnie najbardziej obiecującym podejściem do pełnego zagwarantowania praw mniejszości [...] są rozwiązania wewnętrzne: przyjęcie zapisu konstytucyjnego i ustawy. Regulacje międzynarodowe powinny być rodzajem punktu wyjścia dla rozwiązań krajowych i je uzupełniać”<sup>83</sup>.

Należy wszakże pamiętać, że same tylko porozumienia i akty prawne to konieczny, ale „niewystarczający warunek ochrony, promocji i integracji mniejszości. Pokojowe współistnienie w społeczeństwach wielokulturowych nie może być deklarowane, musi być realizowane”<sup>84</sup>; ważny jest nie tylko system polityczny państwa, ale także kultura polityczna. Rzecz ma się podobnie jak w przypadku uwagi sformułowanej przez J. Habermasa w odniesieniu do konstruowania zjednoczonej Europy (o czym pisałem wcześniej): problem nie polega na rozwiązaniu trudności technokratycznych, ale na ukształtowaniu powszechnej świadomości dobra wspólnego, w którym mniejszość będzie chroniona z uwagi na wartości, jakie posiada, a nie z uwagi na paragrafy.

## Podsumowanie

Dotychczasowa analiza nie pozwala, jak sądzę, na znalezienie jednej i jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o rezultat nałożenia się globalizacji na sytuację grup mniejszościowych. Po pierwsze dlatego, że sama globalizacja jest złożonym, wielowątkowym i pełnym wewnętrznych antynomii procesem kulturowym, gospodarczym i politycznym. Po drugie zaś dlatego, że świat

<sup>82</sup> *Ochrona praw...*, *op. cit.*, s. 34.

<sup>83</sup> *Ibidem*, s. 37.

<sup>84</sup> S. Kux, *Międzynarodowe podejścia do problemu mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 7–12, s. 25–26.

grup mniejszościowych nie jest jednorodny. Rzetelnych odpowiedzi na tytułowe pytanie udzielać by zatem należało osobno dla każdego typu grup mniejszościowych.

Wydaje się jednak, że można sformułować kilka uwag ogólnych, które będą prawdziwe dla większości interesujących nas tutaj zbiorowości:

1. Globalizacja nie zlikwidowała problemu statusu mniejszościowego wszystkich tych grup, które dotychczas taki status posiadały.

2. Próby konstruowania ogólnych teorii grup mniejszościowych nie przyniosły zadowalających rezultatów; nie należy więc oczekiwać na znalezienie jednej formuły opisującej rezultaty globalizacji dla położenia wszystkich grup mniejszościowych.

3. W wielu przypadkach zmienił się punkt odniesienia, w stosunku do którego status mniejszościowy był określany. Najczęściej funkcję takiego punktu pełniło państwo; obecnie obok lub zamiast państwa pełnić ją zaczynają bliżej nieokreślone „podmioty globalizacji” (np. kraje tzw. rdzenia, korporacje międzynarodowe, kultura globalna itd.).

4. Globalizacyjny trend ujednoczenia kultur grup mniejszościowych wywołuje reakcję, polegającą na wtórnej mobilizacji tychże grup.

5. Tożsamość globalna (w jakimkolwiek wymiarze, np. europejska) nie zawsze musi stać w opozycji do tożsamości mniejszościowej. Możliwa jest swoista kompatybilność tych tożsamości.

6. Globalizacja oznacza często wyniesienie problemu położenia mniejszościowego danej grupy lub kategorii na poziom ponadpaństwowy, co wiąże się ze zwiększeniem szans na jego upublicznienie, a bywa, że również rozwiązanie (zdobycie określonych praw i/lub przywilejów).

7. Globalizacja nie oznacza bynajmniej zmniejszenia skali zjawiska mniejszościowości. Potęgujące się transkontynentalne ruchy migracyjne przyczyniają się i najprawdopodobniej nadal będą się przyczyniać do wzrostu liczby układów mniejszościowo-większościowych.

## Bibliografia

- Adi M., *Mniejszości w prawie francuskim*, „Przegląd Polonijny” 2002, nr 4.
- Babiński G., *Grupa mniejszościowa a grupa etniczna. Przeciwno ogólnej teorii grup mniejszościowych*, „Przegląd Polonijny” 1982, nr 3.
- Barcz, J., *Ochrona mniejszości narodowych w systemie KBWE na tle standardów europejskich*, „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 7–12.
- Bednarczyk B., *Granice władzy. Wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Kraków 2001.
- Buchowski M., *Tożsamości Europejczyków: jedność i podziały*, [w:] *Dylematy tożsamości europejskich pod koniec drugiego tysiąclecia*, J. Mucha, W. Olszewski (red.), Toruń 1997.

Coray R., „*Sprachliche Minderheit*” ein Grundbegriff der schweizerischen Sprachenpolitik, [w:] *Minderheitssprachen im Kontext*, Band 1, *Minderheitssprachen zwischen Vielfalt und Standardisierung*, „Bulletin suisse de linguistique appliqué” 1999, nr 69/2.

Czarnow S., *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 11 (657), [za:] E. Dynia, *Integracja europejska i jej wpływ na urzeczywistnienie tożsamości narodowej w ramach struktur regionalnych i lokalnych*, [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, J. Mikułowski-Pomorski (red.), Kraków 2004.

Domański R., *Czy jest jakiś europejski koniec historii – w stronę wspólnoty narodów*, [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, J. Mikułowski-Pomorski (red.), Kraków 2004.

Dynia E., *Integracja europejska i jej wpływ na urzeczywistnienie tożsamości narodowej w ramach struktur regionalnych i lokalnych*, [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, J. Mikułowski-Pomorski (red.), Kraków 2004.

Giddens A., *The Consequence of Modernity*, Cambridge 1990, s. 64, za: Kempny M., *Globalizacja*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 1, Warszawa 1998.

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 1999, nr 14–15.

Górny A., Kaczmarczyk P., *Uwarunkowania i mechanizmy migracji międzynarodowych w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Prace Migracyjne” 2003, nr 49.

Gromkowska A., *Kobiecość w kulturze globalnej. Rekonstrukcje i reprezentacje*, Poznań 2002.

Habermas J., *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993.

Hroch M., *Mniejszości jako problem porównawczy badań nacjonalizmu*, „Przegląd Humanistyczny” 1997, nr 2.

Humm M., *Słownik teorii feminizmu*, Warszawa 1993.

Janusz G, Bajda P., *Prawa mniejszości narodowych. Standardy europejskie*, Warszawa 2000.

Knotz K., *Akt małżeński*, Kraków 2001.

Koryś P., Sokółski M., *Czas globalnych migracji. Mobilność międzynarodowa w perspektywie globalizacji*, „Prace Migracyjne” 2004, nr 55.

Kraas-Schneider F., *Bevölkerungsgruppen und Minoritäten. Handbuch der ethnischen, sprachlichen und religiösen Bevölkerungsgruppen der Welt*, Stuttgart 1989.

Kubiak H., *Dylematy zasady samostanowienia*, [w:] *Europa państw – Europa narodów. Problemy etniczne Europy Środkowo-Wschodniej*, G. Babiński, W. Miodunka (red.), Kraków 1995.

- Kubiak H., *Migracje międzynarodowe u schyłku XX wieku. Nadzieje i lęki*, „Przegląd Polonijny” 1993, z. 3.
- Kux S., *Międzynarodowe podejścia do problemu mniejszości narodowych*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe” 1992, nr 7–12.
- Kwaśniewski K., *Socjologia mniejszości a definicja mniejszości narodowej*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 1992, t. I, z. 1.
- Marden Ch., *Minorities in American Society*, New York 1952.
- Mniejszość w warunkach zagrożenia. Pamiętniki Łemków*, W. Sitek (red.), Wrocław 1999.
- Mucha J., *Badania stosunków kulturowych z perspektywy mniejszości*, [w:] *Kultura dominująca jako kultura obca. Mniejszości kulturowe a grupa dominująca w Polsce*, J. Mucha (red.), Warszawa 1999.
- Niedźwiedzki D., *Globalizacja i integracja europejska a rewitalizacja etniczności*, [w:] *Narody wobec Europy. Negocjowanie tożsamości*, J. Mikułowski-Pomorski (red.), Kraków 2004.
- Nowicka E., *Przyczynek do teorii etnicznych mniejszości*, [w:] *Założenia teorii asymilacji*, H. Kubiak, A.K. Paluch (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1980.
- Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1995.
- Palczyński T., hasło: „mniejszości”, [w:] *Encyklopedia socjologii*, Warszawa 1999.
- Palczyński T., *Mniejszość jako socjologiczna kategoria analizy*, „Studia Socjologiczne” 1994, nr 2.
- Pausch J., Böhm G., *Was der Seele gut tut. Im richtigen Rhythmus leben*, Freiburg 2001.
- Paweł VI, Encyklika *Humanae vitae* promulgowana 25 lipca 1968.
- Rinschede G., *Rassen – und Minderheitenprobleme – ein weltweites Phänomen*, „Praxis Geographie” 1985, 15 (2).
- Schermerhorn R.A., *Towards a General Theory of Minority Groups*, Phylon 1964.
- Sills D.L. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol. 10, New York 1968.
- Stiglitz J. E., *O bólączkach globalizmu*, „Res Publica Nowa” 2003, nr 7.
- Stoel van der M., *Zapobieganie konfliktom w sytuacjach związanych z kwestiami mniejszości narodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 3.
- Ślęczka K., *Feminizm. Ideologie i koncepcje społeczne współczesnego feminizmu*, Katowice 1999.
- Wildstein B., *Kobieciizm kontra kobiecość*, „Wprost” 2005, nr 10.
- Wnuk-Lipiński E., *Świat międzyepoki. Globalizacja, demokracja, państwo narodowe*, Kraków 2004.
- Zielińska-Głębocka A., *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 4.

*Andrzej Podobiński*

## **Badania marketingowe jako podstawa identyfikacji rynku zagranicznego i warunków rozwoju eksportu we współczesnych międzynarodowych stosunkach gospodarczych**

W artykule pt. *Zarządzanie marketingowe jako cecha współczesnego marketingu międzynarodowego*<sup>1</sup> podkreśliłem, że zarządzanie to należy rozumieć jako ustalanie marketingowych celów i zadań eksportowych podejmowanych przez dane przedsiębiorstwo, wyprowadzanych z analizy sytuacji panującej na konkretnym zagranicznym rynku zbytu, wytwarzanych przez niego produktów oraz jako proces ich realizacji. Przy ustalaniu tych celów i zadań trzeba brać pod uwagę zasoby rzeczowe, osobowe, finansowe i informacje będące w posiadaniu danego przedsiębiorstwa oraz szeroko rozumiane możliwości jego działania, a także pojawiające się na danym zagranicznym rynku zbytu szanse i zagrożenia odnośnie do rozwoju eksportu jego produktów. Równocześnie zarządzanie marketingowe należy rozumieć jako planowanie i wykonywanie działań niezbędnych dla zrealizowania przyjętych celów. Biorąc przy tym pod uwagę funkcjonalny punkt widzenia, stwierdziłem, że zarządzanie marketingowe można również określić jako przeprowadzanie z jednej strony przez przedsiębiorstwo analizy sytuacji koniunkturalnej, panującej na interesujących go zagranicznych rynkach zbytu, i kierunków jej zmiany oraz analizy warunków i możliwości działania na tych rynkach, a z drugiej – jako planowanie działań strategicznych, które powinny być na nich prowadzone, aby można było osiągnąć wytyczone cele zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. Działania takie powinny przy tym polegać nie tylko na ścisłym wykonywaniu przyjętych i w przemyśle-

---

<sup>1</sup> A. Podobiński, *Zarządzanie marketingowe jako cecha współczesnego marketingu międzynarodowego. Wyzwania XXI wieku. Gospodarka i polityka*, Kraków 2005, s. 43–52.

ny sposób skonstruowanych programów, ale również – a może przede wszystkim – na kontroli i ocenie stopnia realizacji kształtowania planowanych stosunków wymiennych danego przedsiębiorstwa z konkretnymi rynkami zagranicznymi i głównymi grupami importerów, zakupujących produkty przedsiębiorstwa oraz na ewentualnej weryfikacji ustalonych programów działania w przypadku zmieniających się sytuacji na rynkach zagranicznych.

Takie podejście pozwoliło na przedstawienie podstawowych zasad zarządzania marketingowego, z których za najważniejszą, a zarazem wyjściową, uznać należy przyjmowanie przez przedsiębiorstwo aktywnej postawy wobec zagranicznych rynków zbytu swoich produktów. Ta aktywna postawa polega na tym, że przedsiębiorstwo nie czeka na importera towaru już wyprodukowanego, podejmując przy tym konkretne działania, aby sprzedać go z zyskiem, ale prowadzi dokładne badania danego zagranicznego rynku i na ich podstawie podejmuje decyzje produkcyjne i handlowe, oddziałując jednocześnie na potencjalnych importerów w celu nakłonienia ich do zakupu swoich produktów oraz organizując najbardziej korzystną dla nich dystrybucję. W takim ujęciu marketingowym kryterium decyzji staje się pełna i dynamicznie traktowana orientacja rynkowa. Zgodnie z nią podstawowe kategorie ekonomiczne rynku, takie jak popyt, podaż i cena na nim występująca, inspirować i weryfikują zarazem wszelkie działania przedsiębiorstwa na rynku. Dlatego w przedsiębiorstwach stosujących tzw. marketing dynamiczny podstawowe znaczenie mają czynności analityczno-badawcze, obejmujące obserwacje rynków zagranicznych, ich analizę oraz prognozę zmian wszystkich podstawowych kategorii ekonomicznych danego rynku, aby na tej podstawie budować swoją strategię działania odnośnie do wejścia ze swoimi produktami na nowy zagraniczny rynek zbytu lub odnośnie do utrzymania i umocnienia swojej pozycji na dotychczasowych rynkach sprzedaży.

Podstawowego znaczenia nabierają w tym stanie rzeczy badania marketingowe rozumiane jako gromadzenie, opracowywanie i analizowanie informacji o konkretnym rynku zagranicznym, koniecznych dla podjęcia przemyślanych i uzasadnionych decyzji marketingowych, niejednokrotnie o strategicznym znaczeniu. Decyzje tak podejmowane można uznać za przeciwieństwo decyzji podejmowanych w sposób intuicyjny, przy czym stwarzają one zarazem warunki dla ograniczenia do minimum stosowania intuicyjnych metod działania. Równocześnie prawidłowo prowadzone badania marketingowe danego rynku zagranicznego powinny przyczynić się do istotnego ograniczenia wielkości ryzyka produkcyjnego i handlowego. Koszty takiego ryzyka w takim ujęciu zastępowane są przez koszty badań marketingowych, w znacznej mierze możliwe do określenia i zaplanowania. Należy przy tym zdać sobie sprawę z faktu, że koszty badań marketingowych są składnikiem kosztów zdobywania rynku i utrzymania się na nim oraz że ten rodzaj kosztów charakteryzuje się rosnącym udziałem w strukturze kosztów ponoszonych przez producenta i eksportera.



Przedstawione wyżej określenie istoty badań marketingowych należy powiązać z funkcjonującym również pojęciem badań rynków zbytu. W literaturze przedmiotu przeważa pogląd, który określa badania rynków zbytu jako ustalenie przy użyciu metod naukowych struktury i mechanizmów funkcjonowania określonych rynków zbytu, a także jako przeprowadzanie oceny bieżącego stanu i kierunków zmian podstawowych ich elementów. Takie określenie badania rynku, podkreślające przede wszystkim czynnościowe aspekty prowadzonych badań, rodzi jednak wątpliwości i dyskusje przy określeniu wzajemnej relacji zachodzącej między pojęciami: badania rynku i badania marketingowe. Wydaje się, że mogą występować tutaj następujące możliwości:

- traktowanie badań rynku i badań marketingowych jako dwóch odrębnych typów badań,
- uznawanie badań rynku jako elementu badań marketingowych,
- utożsamianie badań rynku z badaniami marketingowymi.

Nie wchodząc w dyskusję co do słuszności powyższych relacji, gdyż nie jest to celem artykułu, należy stwierdzić, że pierwsza z tych możliwości w zasadzie ogranicza badanie rynku wyłącznie do badań czynników strukturalnych i koniunkturalnych, które określają pozycję przedsiębiorstwa na danym rynku, a także do analizowania prognozy zmian makroekonomicznych i mikroekonomicznych na szczeblu przedsiębiorstwa.

Drugie stanowisko wyróżnia konkretne elementy badań marketingowych, takie jak np. analiza rynku, analiza sprzedaży, badanie importerów, badanie reklamy itp. Przytoczyć tu można stanowisko W.J. Stantona czy M. Rydla, którzy wręcz dzielą całość badań marketingowych na badanie rynku, badanie produktu, badanie oddziaływania na rynek i badanie zbytu.

Trzecia z przytoczonych możliwości w zasadzie stawia znak równości między badaniami rynkowymi i badaniami marketingowymi, wskazując zarazem na ewolucyjny charakter tej dyscypliny naukowej. Zwolennikiem takiego ujęcia jest m.in. J. Schroeder, który podkreśla, że za przyjęciem tej koncepcji przemawia to, iż w wyniku przeprowadzonych reform gospodarczych przedsiębiorstwa uzyskują daleko idącą samodzielność. Prowadzi to do tego, że w warunkach gdy przedsiębiorstwa te zmuszane są do zdobywania niezbędnych dla nich informacji, rośnie dla nich znaczenie badań rynkowych o charakterze mikroekonomicznym jako badań prowadzonych z punktu widzenia celów i możliwości konkretnego przedsiębiorstwa. Oczywiście nie umniejsza to w niczym znaczenia badań o charakterze makroekonomicznym, jako takich, których celem jest dostarczenie wielu informacji koniecznych dla jednostek szczebla centralnego przy podejmowaniu decyzji odnośnie do np. wytyczania kierunków i zasad polityki handlowej, często o charakterze strategicznym, określeniu globalnej polityki sprzedażowej itd.

Nie wchodząc w polemikę z powyższymi stanowiskami, opowiadam się za drugą z powyższych możliwości. Przedmiotem badań marketingowych

zagranicznego rynku zbytu, mających na celu określenie warunków i możliwości utrzymania lub nawet zwiększenia eksportu produktów danego przedsiębiorstwa, nie są bowiem badania polegające jedynie na samym badaniu i analizie tego rynku. Badania marketingowe powinny obejmować swym zasięgiem również badania poszczególnych produktów konkretnego przedsiębiorstwa w kontekście oceny, jakiego produktu wymagają importerzy, czy produkty sprzedawane przez dane przedsiębiorstwo spełniają te wymagania, jakim produktem dysponują konkurenci i jak wypada konfrontacja parametrów techniczno-użytkowych produktu sprzedawanego przez dane przedsiębiorstwo z produktem konkurencyjnym, a także jakie podjąć działania, aby produkt przedsiębiorstwa stał się bardziej konkurencyjny w przyszłości.

Badania marketingowe powinny również obejmować badania oddziaływania przedsiębiorstwa na rynek w zakresie określenia wymogów stawianych przez dany rynek zagraniczny odnośnie do stosowanych na nim form i środków promocji, badania sposobów oddziaływania na ten rynek prowadzonych przez konkurentów i ocenę własnego oddziaływania na rynek. Powinny one dotyczyć w tym zakresie na przykład badań rynku reklamowego, a więc identyfikacji przepisów prasowych dotyczących sposobu prowadzenia reklamy na danym rynku zagranicznym, określenia będących do dyspozycji form i środków reklamy, nastawienia importerów do poszczególnych form i środków reklamy, efektywności własnej reklamy i konkurentów. Również określenie sposobu prowadzenia polityki cenowej jako elementu polityki zbytu produktów przedsiębiorstwa na konkretnym rynku zagranicznym, możliwe jest dopiero po przeprowadzeniu, na podstawie badań marketingowych, oceny warunków i możliwości stosowania konkretnych strategii cen, np. *skimming price*, tj. możliwości wprowadzenia produktów na rynek po wysokiej cenie, przy równoczesnym określeniu jej górnej granicy, możliwej do zaakceptowania przez importera, czy strategii penetracji rynku, tj. granic możliwości sprzedaży przez przedsiębiorstwo swoich produktów na danym rynku po cenie niższej od cen oferowanych przez konkurentów. Przykłady tego rodzaju można mnożyć. Problem sprowadza się jednak do tego, co rozumie się przez pojęcie badanie rynku. Jeżeli badanie to ma ograniczać się do klasycznej analizy wielkości popytu, podaży i ceny czy wzajemnych relacji zachodzących między tymi wielkościami, rozpatrywanymi nawet w krótkim i długim okresie, to trzecia z przedstawionych wyżej możliwości może rodzić wiele nieporozumień i niejasności, prowadząc w skrajnym przypadku do zawężenia zakresu badań marketingowych. Dlatego o wiele bezpieczniejsze, a przy tym bardziej przekonujące, jest stanowisko drugie, ujmujące, zgodnie z potrzebami, badania marketingowe szeroko, tj. nie ograniczając ich do analizy (badania) rynku, ale obejmując również badanie produktu, polityki ceny, promocji i polityki zbytu.

Dopiero przy tak szerokim ujęciu zakresu problematyki badań marketingowych można mówić o ich skuteczności i o możliwości określenia podstawowych warunków, które powinny być spełnione, aby można było dokonać pełnej identyfikacji zagranicznego rynku zbytu interesującego dane przedsiębiorstwo. Zakres tej problematyki jest przedstawiony w tabeli 1, w której w wierszach przedstawiono szczegółowo przedmiot badań marketingowych, a w kolumnach rodzaje decyzji podejmowanych przez przedsiębiorstwo, a dotyczących kolejno produkcji, sprzedaży, promocji towarów sprzedawanych oraz decyzji dotyczących finansów i kierunków rozwoju zarządzania przedsiębiorstwem. Zestawienie to pokazuje, jak rozległa i trudna zarazem jest problematyka badań marketingowych, tym bardziej że na tę problematykę należy spojrzeć przez pryzmat konkretnych produktów sprzedawanych przez przedsiębiorstwo, choćby z zastosowaniem podziału tych produktów na surowce mineralne, surowce i produkty rolnicze, towary przemysłowe, w tym dobra inwestycyjne, oraz na towary konsumpcyjne trwałego użytku. Charakter poszczególnych produktów wymaga bowiem niejednokrotnie uwzględniania w badaniach marketingowych ich specyficznych cech.

Wspomniana wyżej pełna identyfikacja rynku zagranicznego we współczesnych międzynarodowych stosunkach gospodarczych staje się podstawowym warunkiem rozwoju eksportu. Cechą charakterystyczną otoczenia danego przedsiębiorstwa na konkretnym rynku zagranicznym, wynikająca z charakteru współczesnych stosunków międzynarodowych, jest pogłębiająca się jego zmienność i złożoność. Związane jest to z coraz większym ryzykiem i niepewnością co do przyszłych warunków sprzedaży, a jest to wynikiem pogłębiającej się dynamiki potrzeb importerów, zmian zachodzących w wymaganych przez nich warunkach zakupu i w zachowaniach się konkurentów. Stąd też kluczowym zagadnieniem dla sprostania dynamicznie traktowanych wymagań importerów i postępowań konkurentów na interesującym przedsiębiorstwo zagranicznym rynku zbytu jest posiadanie wiarygodnych informacji o potencjalnym rynku zbytu na jego produkty i usługi eksportowe, dotyczące nie tylko bieżącej sytuacji na nim, ale przede wszystkim kierunków jej zmian w przyjętym horyzoncie czasowym. Do pozyskania tych informacji służą właśnie odpowiednio przeprowadzone skuteczne badania marketingowe. Miarą zaś ich skuteczności jest możliwość podjęcia na ich podstawie szybszej i bardziej szczegółowej decyzji co do kierunków i form prowadzenia eksportu, niż mogą to zrobić konkurenci. Cel ten można osiągnąć na przykład poprzez przygotowanie bardziej szczegółowej i wszechstronnej oferty eksportowej, wychodzącej na przeciw dynamicznie traktowanym potrzebom importerów w porównaniu z konkurentami.

Tabela 1. Zakres problematyki badań marketingowych zagranicznego rynku zbytu produktów przedsiębiorstwa

Przedmiot badań marketingowych na rynku zagranicznym	Rodzaje decyzji dotyczących																								
	produkcji					zbytu					promocji				gospodarki finansowej					zarządzania marketingowego					
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y
Analiza trendów ekonomicznych rozwoju kraju importera	x		x	x		x	x	x	x				x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x
Analiza trendów rozwoju gałęzi zużywających eksportowane produkty	x		x	x		x	x	x					x	x	x	x	x	x		x	x		x		x
Analiza potrzeb i preferencji importerów	x	x	x			x	x	x	x	x	x		x	x	x	x			x	x	x	x		x	
Określenie chłonności i segmentów zagranicznego rynku zbytu konkretnych eksportowanych produktów	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x	x	x	x		x	x		x	x	x
Określenie wielkości i struktury popytu importerów	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x			x	x				x	x	x
Badanie trendów eksportu danych produktów	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x		x		x	x		x	
Badanie zjawisk rynkowych na rynku importera	x	x		x		x		x	x				x		x	x			x	x		x	x	x	
Analiza kształtowania się cen eksportowych	x		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Badanie koniunktury panującej na rynku importera	x		x	x		x		x	x				x		x			x	x		x	x	x		
Analiza prognoz zmian sytuacji rynkowej w kraju importera	x		x	x	x	x		x	x		x	x		x	x			x	x		x	x	x		
Analiza dostępu do rynku importera i uwarunkowań prowadzonych na nim działań	x		x		x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Analiza konkurentów i sposobu ich działania na rynku importera	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				x	x	x	
Analiza sposobu prowadzenia dystrybucji na rynku zagranicznym	x		x			x	x	x	x	x		x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Ocena warunków prowadzenia promocji w kraju importera								x	x	x	x	x	x	x	x					x	x	x		x	
Analiza przepisów prawnych kraju importera						x	x					x	x							x	x				
Ocena możliwości zmian strategii marketingowej w zmienionej sytuacji na rynku	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x			x	x			x	x	x	x	x	x	

Źródło: opracowanie własne.

A – wielkość i struktura produkcji, B – lokalizacja produkcji, C – tworzenie nowych mocy produkcyjnych, D – polityka zapasów, E – zapotrzebowanie na siłę roboczą, F – chłonność rynku zbytu, G – segmentacja rynku, H – wielkość i struktura sprzedaży, I – polityka cen, J – wybór kanałów dystrybucji, K – wybór form i środków promocji, L – wybór kanałów promocji, M – określenie budżetu promocji, N – podział budżetu promocji wg terytoriów i rodzajów promocji, O – tworzenie i wykonywanie budżetu, P – polityka i strategia cen, Q – finansowanie zapotrzebowania na środki trwałe, R – finansowanie zapotrzebowania na środki obrotowe, S – prowadzenie polityki dyskontowej, T – ustalanie marketingowych celów działania, U – kontrola budżetu, V – zmiany na rynku w wyniku działalności marketingowej, W – zmiany wielkości i struktury sprzedaży, X – zmiany polityki cen, Y – ustalenie kierunków działań w okresie przyszłym.

Realizacja powyższego celu, któremu mają służyć badania marketingowe zmierzające do pełnej identyfikacji zagranicznego rynku zbytu, związana jest również ze sposobem ich prowadzenia. Prawidłowy zaś sposób prowadzenia badań marketingowych rynku wymaga z jednej strony sporządzenia dokładnego i przemyślanego planu badania marketingowego, a z drugiej – określenia, opartego na nim, zamkniętego cyklu badawczego. Plan badania marketingowego konkretnego zagranicznego rynku zbytu powinien być powiązany z planem całej działalności przedsiębiorstwa i być jego integralną częścią. Prawidłowo skonstruowany plan badania marketingowego powinien obejmować:

1. Cel badania. Ma on być ściśle określony i wywodzić się z możliwości rzeczowych, osobowych i finansowych przedsiębiorstwa, biorąc pod uwagę szanse istniejące przed nim na konkretnym rynku zagranicznym.

2. Organizację badań, uwzględniając ich podział między własną kadrę badawczą przedsiębiorstwa i jednostki obce, np. wyspecjalizowane agencje badawcze.

3. Środki finansowe przeznaczone na prowadzenie badań. Powinny one być dokładnie określone z przeznaczeniem na finansowanie np. badań wtórnych i pierwotnych z uwzględnieniem ich przewidywanego rodzaju, na prowadzenie analizy zebranych danych oraz na wyciąganie i prezentację wyników i wniosków.

4. Źródła i kanały uzyskiwanych informacji. Muszą one być wiarygodne, sprawdzone, w dostatecznym stopniu dokładne i najnowsze.

5. Metody i techniki badawcze. Powinny być określone metody zbierania informacji oraz przewidywane do zastosowania metody ilościowe w przypadku, gdy dane dotyczące badanego problemu występują masowo i gdy ich próbka będzie wystarczająco duża, aby na podstawie np. analizy szeregów statystycznych można było wyciągać wnioski.

6. Terminy wykonania badań i przedstawiania wniosków. Powinny one być ściśle i jednoznacznie określone. Terminy wykonania badań powinny być przy tym tak ustalone w planie, aby można było w określonym z góry czasie przeprowadzić zamknięty cykl badawczy i na ich podstawie podejmować decyzje inwestycyjne i handlowe dotyczące zarówno krótkiego, jak i długiego okresu.

Istota cyklu badania marketingowego zakłada, że powinien on być procesem ciągłym. Związane jest to z faktem, że każde kolejne badanie rynku zagranicznego opiera się na informacjach i doświadczeniach wynikających z poprzedniego badania. W tym stanie rzeczy proces badawczy stanowi łańcuch powiązanych czynności, których celem jest coraz lepsze rozeznanie stawianych problemów badawczych. W ramach tego łańcucha powtarzanych czynności można wyodrębnić grupę czynności tworzących jednorodny cykl badawczy. Należy podkreślić, że celowe jest wręcz wyodrębnienie w owym ciągłym procesie badawczym jednego cyklu badawczego, w którym zwarte

będą wszystkie fazy badania marketingowego. Cykl ten rozpoczyna się od postawienia celu badania, a kończy stwierdzeniem, czy cel ten został osiągnięty, a w przypadku jego nie uzyskania stwierdzeniem, jak należy postępować, aby cel ten osiągnąć w ewentualnych przyszłych badaniach.

Prawidłowo przeprowadzony cykl badania marketingowego powinien obejmować następujące fazy:

1. Fazę przygotowania badania, która obejmuje:

a) podjęcie decyzji o prowadzeniu badania danego rynku zagranicznego i wyznaczenie jego celu, określenie celu badania powinno mieć ścisły związek z realizowaną przez przedsiębiorstwo strategią marketingową prowadzoną na tym rynku i z założeniami strategicznymi rozwoju przedsiębiorstwa;

b) analizę sytuacji przedsiębiorstwa mającą na celu określenie jego miejsca w otoczeniu rynkowym w związku z rozpatrywanym problemem badawczym, dotyczącym możliwości przedsiębiorstwa oraz istniejących ograniczeń;

c) określenie problemu badawczego będącego wynikiem analizy sytuacji wewnętrznej oraz otoczenia rynkowego przedsiębiorstwa – na tym etapie dochodzi do dokładnego zdefiniowania problemu badawczego, tj. wyrażenie go np. w postaci serii pytań badawczych lub poprzez określenie obszaru poszukiwań danych; jasne sprecyzowanie problemu i precyzyjne określenie cech badania umożliwi właściwe zaprojektowanie dalszych prac badawczych, rozumianych zarówno jako uzyskiwanie w ich wyniku poszukiwanych odpowiedzi, jak również jako sprawne ich przeprowadzenie;

d) ułożenie planu badania obejmującego przemyślany zestaw kolejno następujących po sobie czynności;

e) sporządzenie kosztorysu badania marketingowego;

f) określenie procedury badawczej, decydującej o sposobie i kierunkach postępowania przy zbieraniu i analizie uzyskanych informacji.

2. Fazę zbierania i gromadzenia informacji, która obejmuje:

a) zbieranie i gromadzenie informacji pochodzących od źródeł wtórnych i pierwotnych – wtórne źródła polegają na uzyskiwaniu informacji bez docierania do źródła pierwotnego ich powstawania i bez ich zamawiania specjalnie dla celów prowadzonego badania; natomiast źródła pierwotne związane są z uzyskiwaniem informacji bezpośrednio w miejscu ich powstawania przez prowadzącego badania;

b) rejestrację i segregację uzyskiwanych informacji pod kątem ich przydatności dla celów prowadzonego badania.

3. Fazę opracowania, analizy i interpretacji informacji (materiału badawczego), w której skład wchodzi:

a) czynności prowadzące do przetwarzania zebranych danych i przygotowania ich do zastosowania konkretnych metod ilościowych;

b) stosowanie właściwych metod ilościowych z zastosowaniem matematyki, statystyki i ekonometrii.

#### 4. Fazę prezentacji wniosków, tj.:

a) właściwą prezentację wniosków w formie sporządzania raportu końcowego, zawierającego podsumowanie wyników badań oraz wnioski końcowe;

b) analizę cyklu badawczego pod kątem osiągnięcia założonego celu badania i przedstawienia wniosków odnośnie do prowadzenia następnego cyklu badawczego.

Badanie marketingowe danego rynku zagranicznego zostanie przeprowadzone w sposób prawidłowy wówczas, gdy przedstawiony cykl badawczy będzie cyklem zamkniętym, tj. gdy badanie to obejmie wszystkie jego fazy i kolejne następujące po sobie badania będą tworzyć nieprzerwany łańcuch powtarzających się czynności.

Przedstawiony wyżej sposób prowadzenia badań marketingowych stwarza możliwość pełnej identyfikacji zagranicznego rynku zbytu produktów danego przedsiębiorstwa. Wnioski wyciągnięte z analizy opartej na takiej identyfikacji rynku zagranicznego powinny stanowić podstawę wyboru przemyślanej strategii marketingowej rozwoju eksportu produktów przedsiębiorstwa, mającej na celu wygranę z konkurentem. Taki sposób postępowania jest przejawem prowadzenia przez przedsiębiorstwo dynamicznego marketingu międzynarodowego, będącego determinantą współczesnych stosunków międzynarodowych.

*Joanna Garlińska-Bielawska*  
*Krzysztof Jakóbik*

## Polski eksport artykułów żywnościowych do UE przed przystąpieniem i po przystąpieniu do Wspólnoty

Procesy międzynarodowej integracji gospodarczej są zjawiskami charakterystycznymi dla współczesnej gospodarki światowej. Mają charakter powszechny, czyli występują we wszystkich regionach i grupach krajów zarówno wysoko, jak i słabo rozwiniętych. Procesy te dokonują się poprzez tworzenie i rozwój międzynarodowych ugrupowań integracyjnych o charakterze regionalnym.

Państwa, angażując się w proces integracyjny, liczą na korzyści, jakie mogą dzięki temu osiągnąć. Potencjalni uczestnicy ugrupowań integracyjnych oczekują przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego – jest to podstawowa przyczyna ekonomiczna ich działania – oraz na wzrost dobrobytu. Integracja stwarza więc szczególną szansę krajom na niższym poziomie rozwoju na poprawę swojej sytuacji gospodarczej. Należy zwrócić uwagę, iż jest to tylko możliwość osiągnięcia tych korzyści, gdyż w teorii występuje rozbieżność opinii na temat: czy angażowanie się krajów słabiej rozwiniętych w proces integracyjny z bardziej rozwiniętymi będzie dla nich drogą do szybszego nadrobienia dystansu rozwojowego, czy wręcz te dysproporcje ugruntuje<sup>1</sup>. W praktyce też nie ma jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, ponieważ obok bardzo zachęcających przykładów (Irlandia – UE) można wskazać tendencje odwrotne (Grecja – UE). Także, pomimo realizowanej polityki integracyjnej, zróżnicowanie regionalne w ramach tego ugrupowania pozostało wyraźne.

---

<sup>1</sup> Szerzej: J. Kundera, *Liberalizacja handlu a dysproporcje w rozwoju gospodarczym*, „Rynki Zagraniczne” 1995, nr 1–2, s. 5.



Znacznie większa zgodność opinii wśród teoretyków ekonomii panuje co do korzyści płynących z wolnego handlu. Pozwala on poszczególnym krajom na produkowanie tylko tych towarów, których wytwarzanie przynosi im największe zyski. Dzięki handlowi zagranicznemu krajowy podział pracy i specjalizacja mogą być przenoszone na poziom międzynarodowy. Unia Europejska jest współcześnie przykładem najgłębszej formy funkcjonującego ugrupowania integracyjnego, wprowadza wolny handel towarami, usługami oraz swobodny przepływ kapitału i siły roboczej. Główną przesłanką do jej utworzenia była właśnie koncepcja wolnego handlu<sup>2</sup>. UE jest też ugrupowaniem, którego skład członkowski sukcesywnie się powiększa. Polska, stając się jednym z dziesięciu państw nowo przyjętych, spodziewa się możliwości uzyskania licznych korzyści.

Obecnie z uwagi na krótki okres uczestnictwa w ugrupowaniu większość efektów trudno jest ocenić. Jednak niektóre tendencje można już zaobserwować. Celem artykułu jest przedstawienie zmian, jakie wystąpiły w polskim eksporcie towarów żywnościowych na rynek unijny. W celu zbadania tendencji rozwojowych wielkości eksportu polskich produktów spożywczych do krajów Unii Europejskiej wyznaczono postacie liniowe funkcji trendu dla zaobserwowanych wielkości<sup>3</sup>.

Modele funkcji trendu oszacowano dla okresu przed przystąpieniem Polski do struktur unijnych, od stycznia 2000 roku do kwietnia 2004 roku, zaś dane od maja 2004 roku do stycznia 2006 roku (nowsze dane nie były jeszcze dostępne w chwili przygotowywania artykułu) posłużyły do wyznaczenia funkcji trendów po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Następnie porównywano ze sobą współczynniki kierunkowe wyznaczonych modeli przed i po akcesji w celu oceny zmiany tempa eksportu. Ponieważ uwzględniano dane z okresów miesięcznych, z tego powodu wyznaczone funkcje trendu mają jedynie informacyjny charakter co do kierunku i natężenia tych zmian. W związku z występującymi wahaniami krótkookresowymi, nie jest możliwe skonstruowanie dobrze dopasowanego modelu liniowego do tych danych. Dlatego też, oprócz modeli tendencji rozwojowej w analizie zmian wielkości obrotów handlowych, wykorzystano porównanie przeciętnych poziomów obrotów w okresach przed i po akcesji za pomocą testu dla średnich<sup>4</sup>. Metoda ta umożliwiła wnioskowanie co do istotności zaobserwowanych różnic w poziomie wymiany handlowej.

Do oceny statystycznej istotności różnic w przeciętnych wielkościach polskiego eksportu przed i po akcesji do Unii Europejskiej przyjęto typowy poziom istotności  $p=0,05$ . Porównywane grupy liczyły: 52 obserwacje dla

<sup>2</sup> *Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, J. D. Hansen (red.), Kraków 2003, s. 131.

<sup>3</sup> *Prognozowanie ekonomiczne*, A. Zeliaś (red.), Warszawa 2004.

<sup>4</sup> *Metody statystyczne*, A. Zeliaś (red.), Warszawa 2002.

okresu przed akcesją do struktur Unii Europejskiej i 21 obserwacji po akcesji – przy czym zwiększenie liczebności próby po przystąpieniu do Wspólnoty nie jest możliwe z powodu braku danych. Wykorzystane w opracowaniu dane pochodzą z baz danych Eurostatu<sup>5</sup>.

O wyborze artykułów żywnościowych jako przedmiotu badań zdecydowało to, że szczególnie ta grupa towarowa polskiego eksportu była przed akcesją postrzegana jako mająca duże możliwości zwiększenia korzyści ekonomicznych ze skali produkcji oraz zbytu, a także różnicowania produktów zgodnie z oczekiwaniami nabywców. Jednak opinie na temat perspektyw rozwoju handlu tymi artykułami były różne. Optymiści wskazywali na otwarcie ogromnego rynku zbytu, pesymiści podkreślali przewagi konkurencyjne producentów z państw starej Unii, a także mocną konkurencję ze strony innych, nowych członków<sup>6</sup>. Wskazywano również, że ze względu na otwartą konkurencję ze strony unijnych potentatów, nowe zasady importu surowców z państw spoza Wspólnoty, surowe normy sanitarne i inne sektor ten będzie narażony na poważne wstrząsy<sup>7</sup>.

Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że w okresie poprzedzającym akcesję utrzymywał się stały trend wzrostowy w eksporcie polskich artykułów żywnościowych na rynek Wspólnoty, wielkość eksportu zwiększała się przeciętnie z miesiąca na miesiąc o 1572,8 Mg. W okresie po akcesji tendencja wzrostowa pozostała, a dodatkowo jej natężenie silnie się zwiększyło (o ponad 500%), osiągając przeciętną miesięczną wartość wzrostu o 8552,7 Mg. Bardzo silną, stabilną, tendencję wzrostową zanotowano w grupach towarowych: zbóż i ich przetworów oraz nabiału i jaj.

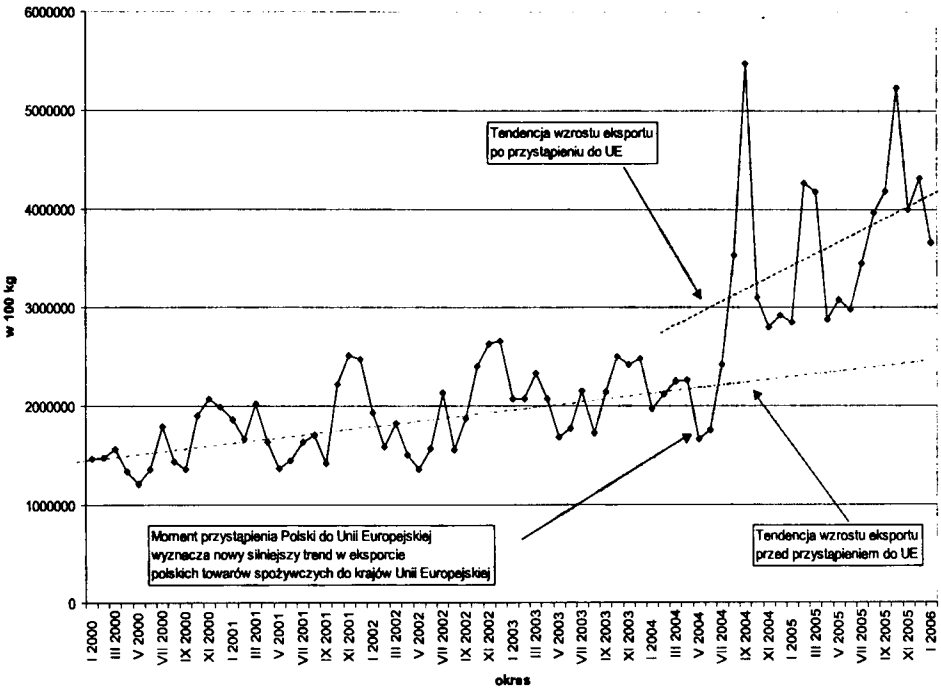
Porównując średnie wielkości eksportu polskich towarów żywnościowych na rynki krajów UE w okresie od stycznia 2000 roku do kwietnia 2004 roku oraz od maja 2004 roku do stycznia 2006 roku w poszczególnych grupach towarowych artykułów spożywczych stwierdzono, iż średnia ta najbardziej wzrosła w grupie napojów (8,1), zbóż i przetworów zbóż (6,8), nabiału i jaj (5,8) oraz tytoniu i wyrobów tytoniowych (5,0). Umiarkowaną, korzystną zmianę średnich wielkości eksportu zanotowano w grupie mięsa i jego przetworów (3,2), oraz karmy dla zwierząt i zbóż paszowych (2,1). Niższy wzrost średniej charakteryzował grupę używek (1,56), warzyw i owoców (1,2), a także żywy zwierząt (1,1).

<sup>5</sup> <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>, <http://fd.comext.eurostat.cec.eu.int/xtweb/> (10 V 2005).

<sup>6</sup> Szerzej: I. Szczepaniak. *Ocena konkurencyjności polskich producentów żywności. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do UE, Raport nr 15/2005 Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*, s. 14–15. <http://www.ierigz.waw.pl> (10 V 2005).

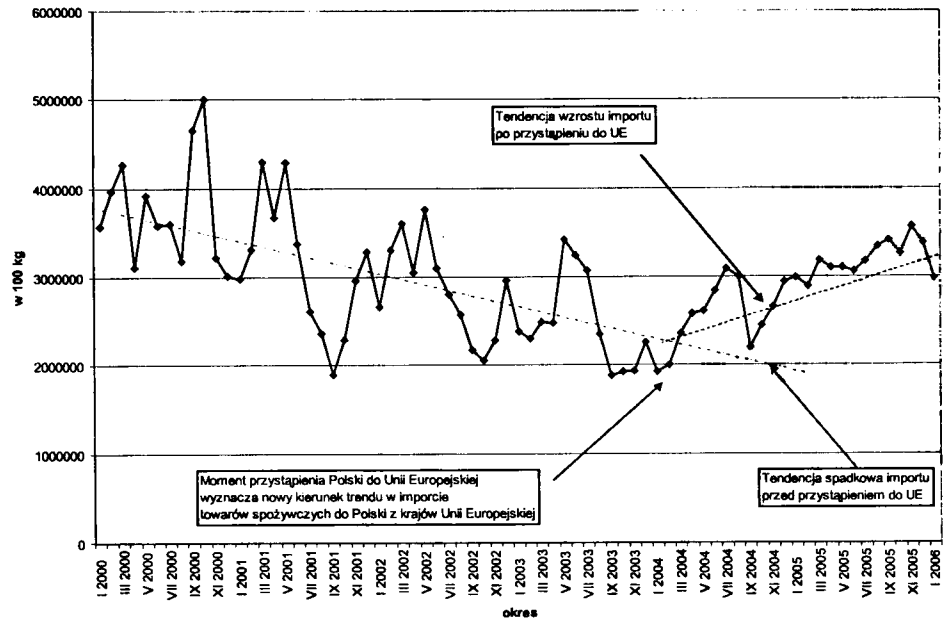
<sup>7</sup> J. Bielecki. L. Oktaba. *Przemysł spożywczy i rynek żywności po przystąpieniu do UE*. <http://www.fundacja.europa.pl> (10 V 2005).

Wykres 1. Eksport polskich artykułów spożywczych do UE przed i po akcesji



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 2. Import artykułów spożywczych z krajów UE do Polski przed i po akcesji



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

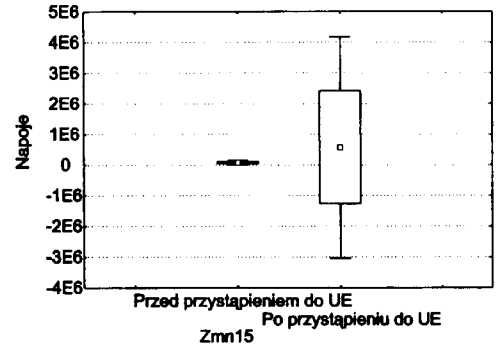
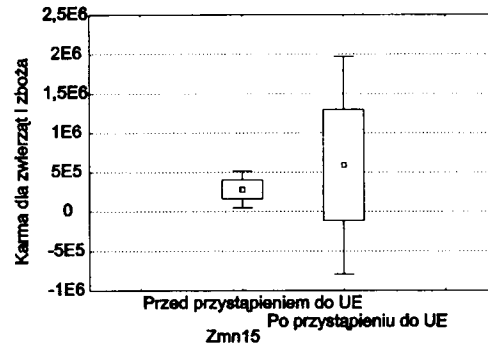
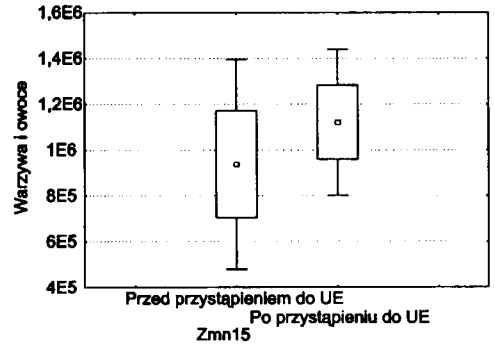
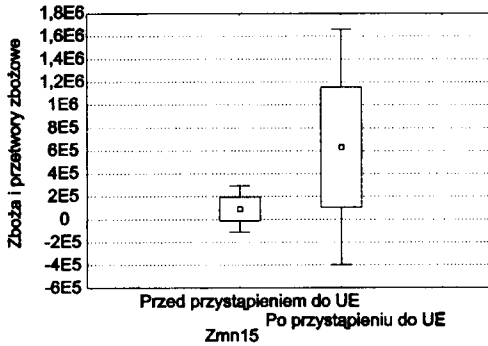
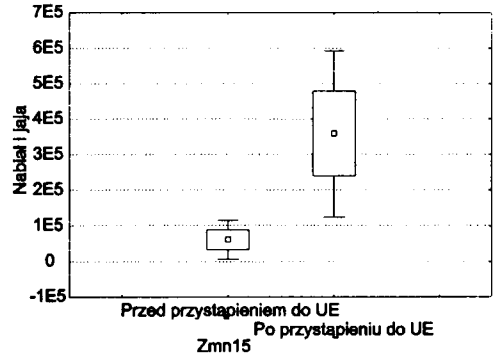
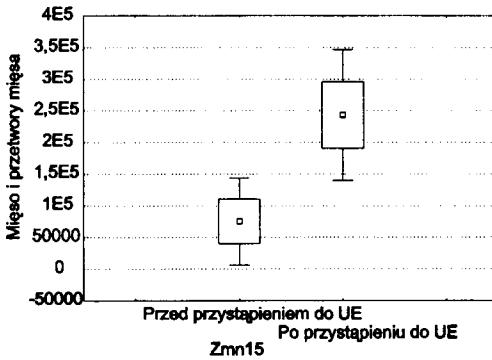
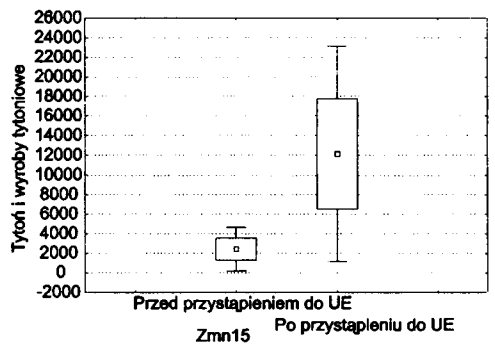
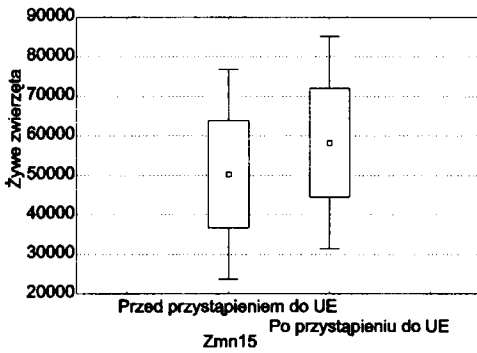
Tabela 1. Wyniki testów na istotność różnic w średnich wielkościach eksportu Polski do krajów Unii Europejskiej przed przystąpieniem do UE oraz po przystąpieniu Polski do UE

Grupa produktów	Średnia przed przystąpieniem do UE	Średnia po przystąpieniu do UE	Wartość statystyki testu (t-Studenta)	Liczba stopni swobody	Poziom istotności p
<b>Żywność i żywe zwierzęta (SITC grupa 0)</b>	1883891	3461172	-9.85	71	0.000
<b>Żywe zwierzęta</b>	50259	58249	-2.28	71	0.026
<b>Mięso i przetwory mięsa</b>	74996	243171	-15.90	71	0.000
<b>Nabiał i jaja</b>	61421	359372	-16.99	71	0.000
<b>Ryby, skorupiaki, mięczaki</b>	59039	60304	-0.45	71	0.656
<b>Zboża i przetwory zbóż</b>	92106	630475	-7.12	71	0.000
<b>Warzywa i owoce</b>	937355	1120160	-3.27	71	0.002
<b>Cukier, miód, wyroby cukiernicze</b>	233116	231538	0.04	71	0.966
<b>Kawa, herbata, kakao, przyprawy</b>	48320	75699	-5.13	71	0.000
<b>Karma dla zwierząt i zboża paszowe</b>	282862	594377	-3.11	71	0.003
<b>Inne artykuły spożywcze</b>	44416	87828	-7.47	71	0.000
<b>Napoje i wyroby tytoniowe (SITC grupa 1)</b>	73141	587608	-2.03	71	0.046
<b>Napoje</b>	70715	575447	-2.00	71	0.050
<b>Tytoń i wyroby tytoniowe</b>	2426	12161	-12.02	71	0.000

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Boldem zaznaczono w tabeli grupy produktów, dla których różnice średnich wielkości obrotów różnią się statystycznie istotnie w okresie przed i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Tylko w dwóch grupach: rybach, skorupiakach, mięczakach oraz cukrze, miodzie, wyrobach cukierniczych nie zanotowano istotnych różnic w średnim natężeniu eksportu ( $p > 0,05$ ) w analizowanych okresach.



Dodatkowo, wyznaczone tendencje zobrazowano graficznie, a porównywane grupy obserwacji wraz z ich średnimi zaprezentowano za pomocą wykresu ramka-wąsy<sup>8</sup>. Pozwoliło to na prezentacje przeciętnej wielkości obrotów oraz zakresu ich zmienności.

Przedstawione tendencje sprawiają wrażenie stabilnych, jednak trudno jest je uznać za stałe, w sytuacji kiedy wiele polskich przedsiębiorstw jeszcze dostosowuje się do wymogów unijnego rynku. Dodatkowo, mimo że Wspólny Rynek Europejski zakłada jednolite warunki konkurencji dla wszystkich jego uczestników, to gospodarki nowych państw członkowskich obejmowane są stopniowo środkami wsparcia do końca 2012 roku. Niektóre sektory polskiej gospodarki żywnościowej zostały objęte okresami przejściowymi (przemysł mięsny, drobiarski, mleczarski, rybny), a więc całkowite ujednoczenie warunków funkcjonowania polskiej i unijnej gospodarki żywnościowej nastąpi od 2013 roku<sup>9</sup>.

Zdając sobie sprawę z faktu, że przystąpienie Polski do Wspólnego Rynku to nie tylko uzyskanie swobodnego dostępu do rynku UE dla towarów polskich, ale równocześnie szerokie otwarcie rynku rodzimego dla wspólnotowej konkurencji, dla uzyskania pełniejszego obrazu sytuacji wyznaczono trendy dla importu unijnych towarów żywnościowych na rynek polski we wcześniej przyjętych okresach.

W analizowanym, sześcioletnim przedziale czasu wystąpiły dwa przeciwstawne trendy. W okresie od 2000 roku do momentu akcesji widoczny był trend spadkowy importu artykułów żywnościowych do Polski z UE. Od momentu akcesji tendencja się odwraca i trend wzrostowy utrzymuje się do chwili obecnej.

## Bibliografia

Bielecki J., Oktaba L., *Przemysł spożywczy i rynek żywności po przystąpieniu do UE*, <http://www.fundacja.europa.pl>.

*Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*, Hansen J.D. (red.), Kraków 2003.

Hill T., Lewicki P., *STATISTICS Methods and Applications*, Tulsa 2006.  
Kundera J., *Liberalizacja handlu a dysproporcje w rozwoju gospodarczym*, „Rynki Zagraniczne” 1995, nr 1–2.

*Metody statystyczne*, A. Zeliaś (red.), Warszawa 2002.

*Prognozowanie ekonomiczne*, A. Zeliaś (red.), Warszawa 2004.

---

<sup>8</sup> T. Hill, P. Lewicki, *STATISTICS Methods and Applications*, Tulsa 2006; obliczenia i wykresy przygotowano w programie Statistica 7.1.

<sup>9</sup> Szerzej: I. Szczepaniak, *op. cit.*, s. 8–9.

Szczepaniak I., *Ocena konkurencyjności polskich producentów żywności. Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki żywnościowej po wstąpieniu Polski do UE, Raport nr 15/2005 Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*, <http://www.ierigz.waw.pl>.

<http://epp.eurostat.cec.eu.int/>.

<http://fd.comext.eurostat.cec.eu.int/xtweb>.

*Małgorzata Czerwińska*

## Zasady i instrumenty wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej – implikacje dla Polski

### **Geneza wspólnej polityki handlowej**

Główne zasady wspólnej polityki handlowej zostały zawarte w części III traktatu rzymskiego ustanawiającego EWG w tytule VII Wspólna polityka handlowa, w artykułach 110–116 oraz w części IV Postanowienia ogólne i końcowe, w artykule 228 i 229. Artykuł 110 wyznaczał podstawowe cele dla wspólnej polityki handlowej, takie jak: harmonijny rozwój światowego handlu i likwidacja ograniczeń w obrocie międzynarodowym. Artykuły 111 i 112 odnosiły się do okresu przejściowego (tj. do końca 1969 roku), w którym miały zostać zrealizowane podstawowe założenia wspólnej polityki handlowej, takie jak: utworzenie unii celnej, zniesienie barier taryfowych i pozataryfowych między państwami członkowskimi, wprowadzenie wspólnej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi. Artykuł 113 miał podstawowe znaczenie dla określenia zasad wspólnej polityki handlowej. Zakładał on, że po upływie okresu przejściowego wspólna polityka handlowa będzie oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w zakresie: zmian stawek celnych, zawierania umów handlowych i celnych, liberalizowania dostępu do rynku, harmonizowania środków polityki eksportowej, liberalizowania dostępu do rynku oraz ujednolicania środków ochrony rynku wspólnotowego, w tym również dotyczących dumpingu i subsydiów<sup>1</sup>. Artykuł 114 określał kompetencje organów EWG w zakresie podejmowania decyzji przy zawieraniu umów celnych i handlowych z krajami trzecimi. W ciągu pierwszych ośmiu lat prawo to przysługiwało Radzie Ministrów i Komisji na zasadzie jednomyślności. Po zakończeniu okresu przejściowego decyzje zapadają w Radzie większością kwalifikowaną. Artykuł 115 dopuszczał autonomiczne

---

<sup>1</sup> Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Warszawa 2001, s. 170.



zastosowanie niezbędnych środków ochronnych przez państwa członkowskie w przypadku nieprzewidzianych trudności ekonomicznych wynikających ze stosowania instrumentów wspólnej polityki handlowej. W nagłych sytuacjach państwa członkowskie mogły je wprowadzić samodzielnie; zobowiązane były jedynie do notyfikacji tego faktu pozostałym krajom członkowskim i Komisji Europejskiej. Artykuł 116, mówiący o zasadach koordynacji polityki handlowej państw Wspólnoty na forum organizacji międzynarodowych, został usunięty na mocy traktatu z Maastricht. Artykuł 228 nadał EWG moc zawierania umów międzynarodowych w obszarach ich kompetencji. Procedura zawierania tych umów jest taka sama jak dla art. 113. Zostają one przegłosowane kwalifikowaną większością głosów w Radzie, chyba że wymagana jest jednomyslność. Artykuł 229 nakładał na Komisję obowiązek utrzymywania wszelkich stosunków z Organizacją Narodów Zjednoczonych, ich instytucjami wyspecjalizowanymi oraz GATT (The General Agreement on Tariffs and Trade). Komisja miała również utrzymywać odpowiednie stosunki z organizacjami międzynarodowymi<sup>2</sup>.

## **Ewolucja wspólnej polityki handlowej w świetle traktatów**

Główne zasady polityki handlowej określone w końcu lat 50. w traktacie rzymskim do dziś nie uległy zasadniczym zmianom. Na mocy traktatu o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) wprowadzono do traktatu rzymskiego jedynie pewne poprawki porządkujące przepisy dotyczące polityki handlowej. Traktat z Maastricht uchylił także art. 111, 114, gdyż dotyczyły one okresu przejściowego, oraz zmienił brzmienie art. 113 i 115. W obecnej wersji traktatu (uwzględniającej poprawki wprowadzone przez traktat o Unii Europejskiej z Maastricht i traktat Amsterdamski), polityce handlowej poświęcone są artykuły 131–134, składające się na odrębny tytuł IX, oraz artykuł 300 umieszczony w przepisach ogólnych i końcowych TWE.

W myśl artykułu 131 TWE celem polityki handlowej jest przyczynianie się państw członkowskich do harmonijnego rozwoju światowego handlu, do likwidacji ograniczeń w nim występujących i do redukcji barier celnych. W artykule 132 TWE państwa członkowskie zobowiązują się do stopniowej koordynacji i harmonizacji zasad handlu z krajami trzecimi oraz działań promujących eksport tak, by nie zakłócić konkurencji na rynku<sup>3</sup>. Zaostrzono jednocześnie warunki wykorzystywania art. 115 traktatu EWG (art. 134 TWE) dotyczącego stosowania tzw. środków ochronnych w imporcie. Protekcja taka może mieć jedynie charakter tymczasowy i wyjątkowy. Uniemożliwiono stosowanie

<sup>2</sup> *Dokumenty europejskie*, A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska (red.), Lublin 1996, s. 161 i nast.

<sup>3</sup> *Unia Europejska, Przygotowania Polski do członkostwa*, t. I, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Warszawa 2004, s. 242.

środków ochronnych przez państwa członkowskie (nie czekając na rozstrzygnięcia na szczeblu wspólnotowym). Muszą one otrzymać zezwolenie na stosowanie środków ochronnych od Komisji Europejskiej (decyzję w tej sprawie powinna ona podjąć niezwłocznie). Przy wyborze środków ochronnych priorytet mają te kraje, które powodują mniejsze zakłócenia w funkcjonowaniu wspólnego rynku. Kraje WE, korzystając z art. 115, zwracały się do Komisji o wyrażenie zgody na kontrolę importu produktów wrażliwych, takich jak: tekstylia, żywność, artykuły rolne czy niektóre artykuły elektroniczne. Z chwilą utworzenia wspólnego rynku, tj. od 1 stycznia 1993 roku w obrotach wewnętrznych przepisy art. 115 (art. 134 TWE) są bardzo rzadko wykorzystywane; niemniej jednak artykuł ten został utrzymany do dziś, mimo że zezwala na wprowadzanie ograniczeń w dostępie do rynków przez poszczególne kraje członkowskie WE<sup>4</sup>.

Zakres wspólnej polityki handlowej został określony w art. 133 TWE, zgodnie z którym polityka ta opiera się na jednolitych zasadach, w szczególności w zakresie: zmian taryf celnych, zawierania układów celnych i handlowych, instrumentów liberalizacji, polityki eksportowej, środków ochronnych w handlu, podejmowanych np. w przypadku dumpingu lub subsydiów<sup>5</sup>. W art. 133 TWE określono zatem zakres instrumentów polityki handlowej, dla których obowiązują jednolite zasady stosowania. Zgodnie z opinią Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości lista ta nie jest wyczerpująca. Wspólna polityka handlowa obejmuje bowiem, zgodnie z opinią Trybunału z 1994 roku<sup>6</sup>, obroty towarowe oraz transgraniczny handel usługami (świadczenie usług z jednego kraju konsumentom mieszkającym w innym kraju, bez przepływu osób), natomiast nie obejmuje pozostałych form świadczenia usług przewidzianych w GATS (The General Agreement on Tariffs and Trade – Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami). Jeżeli chodzi o ochronę praw własności intelektualnej (TRIPS Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – Porozumienie w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej), to Wspólnota ma wyłączne kompetencje do zawierania porozumień handlowych dotyczących środków polityki handlowej, które mają za zadanie przeciwdziałać wprowadzaniu do obrotu towarów podrabianych oraz innych naruszeń własności intelektualnej. W pozostałych kwestiach objętych tym porozumieniem kompetencje mają państwa członkowskie. Oznaczało to zatem zaliczenie powyższych dziedzin do wyłącznej kompetencji Wspólnoty. W zapisach wprowadzonych do TWE przez traktat amsterdamski (art. 133 ust. 5) wprowadzono możliwość rozszerzenia powyższych kom-

<sup>4</sup> *Unia Europejska: podręcznik akademicki*, L. Ciamaga (red.), Warszawa 1997, s. 88.

<sup>5</sup> *Integracja europejska*, A. Marszałek (red.), Warszawa 2004, s. 191.

<sup>6</sup> W związku z zakończeniem rundy urugwajskiej i koniecznością ratyfikacji porozumień we Wspólnocie powstał problem kompetencji, tzn. określenia, kto ma prawo do zawarcia i realizacji tych porozumień: Wspólnota czy poszczególne państwa członkowskie. Komisja zwróciła się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o wykładnię w tej sprawie.

petencji przez Radę (w drodze jednomyślności, na wniosek Komisji i po konsultacjach z Parlamentem Europejskim) na negocjacje międzynarodowe i umowy dotyczące usług oraz własności intelektualnej, jeśli nie zostały objęte art. 133.

W TWE podkreśla się czołową rolę Komisji Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki handlowej. Do niej należy bowiem przygotowanie propozycji Radzie, rekomendowanie Radzie negocjowania porozumień z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi, a po otrzymaniu odpowiedniego upoważnienia i mandatu od Rady otwarcie i prowadzenie negocjacji.

Zgodnie z postanowieniami traktatu nicejskiego wspomniany ust. 5 art. 133 został zmieniony i rozszerzony. Uprawnienia Wspólnoty do prowadzenia polityki handlowej zostały rozszerzone na handlowe aspekty praw własności intelektualnej oraz handel usługami, z wyjątkiem dziedzin, w których traktat nie przewiduje harmonizacji przepisów na szczeblu wspólnotowym. Wspólnota ma wyłączne kompetencje i obowiązuje ją kwalifikowana większość głosów w podejmowaniu decyzji przez Radę. Jeśli jednak negocjowane umowy zawierają postanowienia, dla których wymagana jest jednomyślność w przyjmowaniu wewnętrznych zasad lub jeśli odnoszą się one do dziedzin, w których Wspólnota, uchwalając reguły wewnętrzne, nie korzystała jeszcze z kompetencji przyznanych jej przez traktat, Rada działa jednomyślnie przy rokowaniach i zawieraniu porozumień w powyższych dziedzinach. W związku z tym umowy dotyczące handlu usługami kulturalnymi, audiowizualnymi, edukacyjnymi oraz zdrowotnymi nadal wchodzą w zakres wspólnych kompetencji Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich. Zatem negocjowanie tego typu umów wymaga zarówno decyzji Wspólnoty, jak i zgody państw członkowskich<sup>7</sup>. Artykuł 300 traktatu zawiera regulacje dotyczące zawierania umów międzynarodowych. Dotyczy on zawierania umów przez Wspólnotę zarówno z państwem trzecim, grupą państw, jak i z organizacjami międzynarodowymi. W zawartym w nim opisie procedury – poza ogólnie obowiązującą zasadą kwalifikowanej większości głosów w podejmowaniu decyzji przez Radę – o podpisaniu danego porozumienia jednomyślność jest wymagana, jeśli porozumienie dotyczy stowarzyszenia lub obejmuje dziedzinę, dla której jest wymagana jednomyślność.

## Zakres wspólnej polityki handlowej

Wspólną politykę handlową Unii Europejskiej dzieli się na autonomiczną i konwencyjną (traktatową). Autonomiczna polityka handlowa jest kształtowana samodzielnie przez Unię Europejską na mocy decyzji jednostronnych. Autonomiczna polityka handlowa opiera się na możliwości wydawania przez Radę Unii Europejskiej jednostronnych regulacji, przedkładanych jej przez Komisję Euro-

<sup>7</sup> Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa, op. cit., s. 242.

pejską; Rada podejmuje wówczas decyzję kwalifikowaną większością głosów, może również nie przyjąć propozycji Komisji, ale musi to uczynić jednogłośnie. Traktatowa polityka handlowa, zwana także konwencyjną lub umowną, jest tworzona natomiast na mocy międzynarodowych umów i porozumień z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Zależy więc ona zarówno od Unii Europejskiej, jak i krajów trzecich. Polityka traktatowa jest realizowana przez traktaty akcesyjne, umowy stowarzyszeniowe (z krajami zamorskimi i europejskimi) i umowy handlowe. W tym przypadku mamy do czynienia z procedurą dwuetapową. Negocjacje z państwami czy organizacjami międzynarodowymi prowadzi Komisja, która porozumiewa się ze specjalnym Komitetem powołanym przez Radę. Od 1973 roku uczestniczy w tych negocjacjach również Parlament Europejski, ale jedynie na zasadzie obserwatora. Wynegocjowane i zatwierdzone przez Komisję umowy są przedkładane do akceptacji Radzie. Podejmuje ona decyzję kwalifikowaną większością głosów; jednomyślność jest wymagana, jeśli porozumienie dotyczy stowarzyszenia<sup>8</sup>. Umowy stowarzyszeniowe z racji różnorodnych kwestii, których dotyczą, wykraczają poza zakres wspólnej polityki handlowej, stąd wymagają również ratyfikacji przez poszczególne państwa członkowskie.

## **Instrumenty wspólnej polityki handlowej**

Ogół instrumentów autonomicznej polityki handlowej, jakimi dysponuje Unia Europejska w prowadzeniu działań ochronnych, można podzielić na: środki taryfowe, obejmujące przede wszystkim cła oraz kontyngenty i plafony taryfowe oraz środki nietaryfowe, obejmujące inne środki polityki handlowej. Wśród instrumentów pozataryfowych wyróżnić można: środki parataryfowe związane z reguły z działaniem mechanizmu cenowego, które – nie będąc cłami – wywołują skutki podobne jak cła oraz środki pozataryfowe limitujące obroty handlowe i ograniczają ich wolumen.

Zgodnie z art. 23 TWE (dawniej art. 9 traktatu rzymskiego) fundamentem Wspólnot Europejskich jest unia celna, która obejmuje całą wymianę towarową i wprowadza zakaz stosowania między państwami członkowskimi cel przywozowych i wywozowych. Oznacza to, że w handlu między państwami członkowskimi nie mogą być nakładane cła ani opłaty o podobnym charakterze, a w stosunku do państw trzecich obowiązuje wspólna taryfa celna. Wspólną taryfę celną ustalono po raz pierwszy na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 roku. Zastąpiła ona narodowe taryfy celne państw członkowskich. Stawki celne ustalono na podstawie średniej arytmetycznej stawek celnych obowiązujących wówczas na czterech obszarach celnych (Beneluksu, Francji, Niemiec i Włoch). Wejście jej w życie oznaczało, że polityka celna (wszelkie zmiany stawek celnych, negocjacje taryfowe)

<sup>8</sup> J. Ruskowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2002, s. 224.

zostały wyjęte spod autonomicznej gestii państw członkowskich i przekazane Radzie i Komisji Europejskiej. Wspólną taryfę celną zbudowano najpierw według zasad Brukselskiej nomenklatury celnej, która nosiła nazwę Nomenklatury Rady Współpracy Celnej (CCCN – Customs Cooperation Council Nomenclature). Nomenklatura CCCN stanowiła systematyczny wykaz towarów podzielonych na XXI sekcji, 99 grup towarowych i 1097 podpozycji.

W latach 70. XX wieku podjęto próbę opracowania jednolitego systemu nomenklatury towarowej, która uwzględniałaby z jednej strony CCCN, a z drugiej nazewnictwo stosowane w Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Handlu (SITC – Standard International Trade Classification)<sup>9</sup>. Prace zaowocowały podpisaniem Międzynarodowej Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (HS – Harmonized Commodity Description and Coding System). HS został wprowadzony w życie 1 stycznia 1988 roku przez 38 państw świata, w tym kraje EWG. Kraje EWG wprowadziły bardziej rozbudowany system klasyfikacji towarów w postaci Nomenklatury Scalonej (CN – Combined Nomenclature), nazwanej tak dlatego, że pełni ona funkcję zarówno nomenklatury statystycznej, jak i taryfowej. Jednocześnie wraz z Nomenklaturą Scaloną wprowadzono Zintegrowaną Taryfę Celną Wspólnot Europejskich (TARIC – Integrated Tariff of the European Communities), opracowaną w oparciu o wspólną taryfę celną, stanowiącą jej użytkową, rozszerzoną wersję. TARIC zawiera stawki celne, a także opis traktowania celnego, w tym również preferencyjnego importu, z państw trzecich, łącznie z kontyngentami i plafonami taryfowymi, zawieszzeniami cła. Zawartość bazy danych TARIC sporządzana przez Dyрекcję Generalną ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej (DG TAXUD) jest publikowana raz do roku pod koniec kwietnia w wersji papierowej na łamach Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich – seria C, oraz w wersji elektronicznej. Jest ona uaktualniana cotygodniowo.

Obecnie wspólna taryfa celna zawiera tylko jedną kolumnę stawek, są to tzw. stawki konwencyjne stosowane wobec importu z krajów trzecich, korzystających z klauzuli najwyższego uprzywilejowania w ramach WTO oraz państw niebędących członkami WTO, którym Wspólnota udzieliła KNU na zasadzie wzajemności. Wspólnota dysponuje bardzo rozbudowanym systemem preferencji celnych, toteż konwencyjne stawki celne stosowane są głównie do krajów wysoko rozwiniętych, którym nie zostały przyznane żadne preferencje, tj. przede wszystkim: USA, Kanady, Japonii, Australii, Nowej Zelandii. Wspólna taryfa celna nie zawiera więc wszystkich stawek celnych, cła preferencyjne określone są bowiem w odrębnych zarządzeniach czy umowach i szukać ich należy w użytkowej wersji taryfy celnej, czyli TARIC.

<sup>9</sup> SITC wydana została w 1950 roku przez Biuro Statystyczne Sekretariatu ONZ.

Zgodnie ze zobowiązaniami przyjętymi w rundzie urugwajskiej większość stawek celnych została skonsolidowana, zatem cła nie mogą być podwyższone ponad ustalony poziom. Ponadto kraje UE zobowiązały się do redukcji ceł w latach 1995–2000 średnio o 36% dla produktów rolnych i o 37% (średnia ważona importem) dla artykułów przemysłowych. W 2004 roku Wspólnota stosowała zerową stawkę celną dla ok. 27% spośród wszystkich linii taryfowych, m.in. w imporcie określonych wyrobów stalowych, papieru, sprzętu medycznego, niektórych materiałów budowlanych, mebli, sprzętu rolniczego. Średnia stawka celna we wspólnej taryfie celnej nie jest wysoka – w perspektywie długofalowej cła we wspólnej taryfie celnej są coraz niższe. W 2002 roku średnia stawka dla wszystkich produktów wynosiła 6,4% (nieco poniżej średniej związanej stawki celnej – 7%). Dla produktów rolnych kształtowała się na poziomie 16,1% (m.in. bez ryb i produktów rybnych), a dla produktów nierolnych (zgodnie z klasyfikacją WTO, tj. bez ropy naftowej) – 4,1%<sup>10</sup>. Najwyższe stawki celne Wspólnota stosuje w imporcie żywności i używek, produktów rolnych oraz wyrobów odzieżowych, najniższe zaś w przypadku surowców kopalnianych, produktów włókienniczych czy wyrobów hutniczych.

Do taryfowych środków polityki handlowej zawartych w TARIC oprócz stawek celnych zalicza się także kontyngenty i plafony taryfowe oraz zawieszenia poboru ceł.

Kontyngenty taryfowe (*tariff quota*) to ilość towaru, która w okresie kontyngentowym może być dopuszczona do obrotu po stawkach celnych niższych niż normalnie obowiązujące na dany towar (w taryfie celnej). Poza kontyngentem taryfowym import jest możliwy, ale z zastosowaniem wyższych stawek celnych wynikających z taryfy celnej. Upływ terminu, na jaki ustanowiono kontyngent taryfowy, lub wykorzystanie takiego kontyngentu taryfowego powoduje automatycznie naliczanie stawek wynikających z taryfy celnej UE. Unijne kontyngenty taryfowe mogą być rozdysponowywane w systemie licencyjnym, czyli pozwoleń na przywóz lub na granicy zgodnie z zasadą „kto pierwszy, ten lepszy”. W tym przypadku kontyngenty takie są obsługiwane bezpośrednio na granicy przez organy celne. Dotyczy to głównie towarów przemysłowych. Wówczas importer przy odprawie celnej podaje w dokumencie SAD (Standard Administrative Document – Jednolity Dokument Administracyjny) numer kontyngentu, o który się stara, przy czym – w razie udzielenia zgody przez Komisję Europejską (kontakt odbywa się drogą elektroniczną) – uzyskuje informację o ewentualnym przydzieleniu kontyngentu.

Inaczej rozdysponowywane są kontyngenty na towary rolno-spożywcze objęte wspólną polityką rolną. Kontyngenty taryfowe ustanawiane na takie towary administrowane są poprzez licencjonowanie, co oznacza obowiązek

<sup>10</sup> *Integracja europejska, op. cit.*, s. 195.

uzyskania pozwolenia. Rozdysponowanie kontyngentu taryfowego oparte go na systemie licencyjnym odbywa się według jednego z trzech sposobów:

- wg kolejności dokonania zgłoszenia do procedury dopuszczenia do obrotu, liczy się kolejność w Komisji,
- proporcjonalnie do wnioskowanych wielkości,
- proporcjonalnie do wartości obrotów zrealizowanych przez osobę wnioskującą, według tradycyjnych kierunków importu.

Plafony taryfowe (*tariff ceiling*) to elastyczna forma kontyngentu taryfowego. Jest on administrowany bezpośrednio na granicy i polega na tym, że przekroczenie wielkości, na jaką jest ustanawiany, nie oznacza automatycznego zamknięcia możliwości importu po niższych stawkach celnych, tak jak to dzieje się w przypadku kontyngentu taryfowego. W przypadku plafonu taryfowego taka możliwość nadal istnieje, aż do przywrócenia stawek wynikających z taryfy celnej, co następuje w drodze stosownego rozporządzenia Komisji. Istnieje również możliwość podwyższenia poziomu stawek celnych w ramach ustanowionego plafonu w sytuacji, gdy ma miejsce nadmiernie wzmożony import w ramach otwartego plafonu taryfowego. W sytuacji zmniejszającego się strumienia importu, zamknięcie plafonu, czyli przywrócenie stawek celnych z taryfy celnej, może nie być konieczne. Podwyższenie poziomu stawek celnych w ramach otwartego plafonu taryfowego może nastąpić, o ile zostanie przekroczona ilość lub wartość towaru określona w rozporządzeniu o jego ustanowieniu, a jednocześnie istnieje potrzeba ograniczenia wielkości przywozu danego towaru dokonywanego z zastosowaniem dotychczasowych stawek celnych określonych w rozporządzeniu o plafonie, ale nie ma jednocześnie konieczności stosowania stawek celnych z taryfy celnej Wspólnoty.

Zawieszenia poboru ceł w całości i części (*tariff suspension*) nie wymaga administrowania ani za pomocą licencji, ani za pomocą systemu bezlicencyjnego. Nie jest ustanawiana ilość ani wartość towarów, która może być przywieziona z zastosowaniem niższych lub zerowych stawek celnych. Do momentu, do którego takie zawieszenie jest ustanowione, organy celne automatycznie naliczają niższe stawki celne. W praktyce takie zawieszenie oznacza często zastosowanie zerowej stawki celnej na cały import danego towaru i jest aktualizowane dwa razy w roku.

Zakres towarowy ustanawianych w Unii Europejskiej autonomicznych środków taryfowych, takich jak: kontyngenty, plafony taryfowe i zawieszenia ceł ustalany jest na podstawie wniosków przedsiębiorców, ich zrzeczeń oraz propozycji różnych resortów krajów członkowskich. Wnioski te weryfikowane są w odpowiednich urzędach centralnych państw członkowskich, a następnie przekazywane Komisji Europejskiej, która przygotowuje projekt regulacji w tym zakresie. Ostateczną decyzję podejmuje Rada.

Wraz z malejącą rolą ceł i ograniczeń ilościowych – tradycyjnych instrumentów ochrony przed konkurencją zagraniczną – wzrasta znaczenie tzw.

środków protekcji uwarunkowanej. Zalicza się do nich instrumenty ochronne przed nieuczciwym importem, czyli przed dumpingiem i subsydiami, oraz przed nadmiernym importem. Zakres i procedura stosowania tych instrumentów podlegają regulacjom WTO. Zasadniczą cechą tej grupy środków polityki handlowej jest kwestia warunkowości ich stosowania. Według wspólnotowych zasad polegają one na<sup>11</sup>: przeprowadzeniu dochodzenia wyjaśniającego przed podjęciem decyzji w sprawie ochrony, wystąpienie szkody lub jej groźby dla przemysłu Wspólnoty, spowodowanej przez dumping, subsydia, nadmierny import lub niedozwolone praktyki handlowe, uwzględnieniu interesu Wspólnoty w trakcie podejmowania decyzji o zastosowaniu środków ochronnych. Środki protekcji uwarunkowanej podlegają zasadom wspólnej polityki handlowej, dlatego też zarówno legislacja, jak i prowadzenie postępowania podlegają instytucjom WE, a w szczególności Komisji Europejskiej.

Do wniesienia skargi uprawnione są różne podmioty. W przypadku postępowania antydumpingowego lub antysubsydyjnego jest to przemysł Wspólnoty lub Komisja Europejska (w praktyce bardzo rzadko). Jeśli chodzi o postępowanie przeciwko nadmiernemu importowi, to podmiotami uprawnionymi do wniesienia skargi są wyłącznie państwa członkowskie.

Środki protekcji uwarunkowanej nakładane są wyłącznie wobec towarów pochodzących z krajów nieczłonkowskich i nienależących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (w tym ostatnim przypadku towarów, których dotyczy porozumienie z Oporto, tj. głównie przemysłowych).

Jeżeli (po złożeniu skargi) po konsultacjach w ramach Komitetu Antydumpingowego, składającego się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich i przedstawiciela Komisji w randze przewodniczącego, Komisja uzna wstępnie, że wniosek zawiera dowody wystąpienia dumpingu i szkody, to musi powiadomić zainteresowane strony, w tym oskarżonych o dumping eksporterów i ich rząd. Decyzję o wszczęciu postępowania, podobnie jak o dalszych jego etapach, ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Wspólnot.

Badanie szkody i dumpingu prowadzone jest w formie dochodzenia wstępnego i końcowego. Jeśli Komisja wstępnie ustali powstanie szkody spowodowanej przez dumping i gdy jest to zgodne z interesem Wspólnoty, może ustanowić cło tymczasowe, maksymalnie na dziewięć miesięcy. Jeżeli w trakcie dalszego dochodzenia zostanie potwierdzone wystąpienie dumpingu i szkody, Komisja proponuje nałożenie ostatecznego cła antydumpingowego, o ile wcześniej eksporter nie złożył zobowiązania cenowego. Środki antydumpingowe nałożone przez Komisję uważa się za przyjęte przez Radę, chyba że zwykłą większością głosów podejmie ona decyzję o ich odrzuceniu. Brak reakcji Rady w ciągu miesiąca oznacza przyjęcie propozycji Ko-

<sup>11</sup> E. Kaliszuk, *Postępowanie ochronne we Wspólnocie Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny – Wspólnoty Europejskiej” 1995, nr 6.



misji<sup>12</sup>. W pewnych przypadkach alternatywą cła antydumpingowego może być zobowiązanie cenowe. W czasie procedury dochodzeniowej eksporter oskarżony o dumping może zobowiązać się do sprzedaży na rynku unijnym towarów po cenie wyższej niż uprzednio. Eksporter zobowiązuje się również do składania półrocznych raportów o wielkości i kierunkach sprzedaży oraz stosowanych cenach. Zobowiązania cenowe i cła antydumpingowe ustala się na okres pięciu lat, ale mogą być one przedłużone w wyniku postępowania weryfikacyjnego na kolejne pięć lat. Strony, które brały udział w postępowaniu, mogą także występować o rewizję decyzji podjętych przez Komisję lub Radę<sup>13</sup>.

Regulacje antydumpingowe i antysubsydyjne, dotyczące początkowo tylko wymiany towarowej, stały się wzorem do opracowania podobnych regulacji w sektorze usług. W kwietniu 2004 roku weszło w życie rozporządzenie Rady, pozwalające nakładać opłaty na przewoźników powietrznych z krajów trzecich, którzy korzystają z subsydiów rządowych lub stosują nieuczciwe praktyki cenowe. Przyczyną przyjęcia rozporządzenia były subsydia udzielane liniom lotniczym dla złagodzenia kryzysu spowodowanego znacznym zmniejszeniem liczby lotów po 11 września 2001 roku.

Spośród wymienionych instrumentów ochrony rynku wewnętrznego Unia Europejska najczęściej korzysta z postępowań antydumpingowych – w latach 1996–2005 wszczęła ich 291. W tym czasie przeprowadzono też 44 postępowania antysubwencyjne<sup>14</sup>. W praktyce państwami najczęściej oskarżanymi przez Unię o dumping są kraje azjatyckie, a zwłaszcza Chiny. Postępowania dotyczą towarów, których podstawowym elementem konkurencyjności jest cena i które cechuje strukturalna przewaga podaży nad popytem na rynku zarówno UE, jak i światowym, a są to: wyroby chemiczne, metalurgiczne, tekstylne. Nie wszystkie wszczęte postępowania kończą się nałożeniem ceł antydumpingowych; około 40% z nich zostaje umorzonych, np. z powodu wycofania skargi lub nieznaczej szkody<sup>15</sup>. Na 31 grudnia 2005 roku w imporcie do Unii obowiązywało 135 środków antydumpingowych nałożonych na 19 towarów pochodzących z 15 krajów<sup>16</sup>.

Subsydia są uważane, podobnie jak dumping, za nieuczciwą praktykę w handlu, stąd Unia Europejska, tak jak inni członkowie WTO, ma prawo bronić się przed takimi działaniami państw trzecich, jeśli wyrządzają one szkodę unijnemu przemysłowi.

Regulacje dotyczące postępowań antydumpingowych i antysubwencyjnych są we Wspólnocie bardzo zbliżone. Zasadnicza różnica dotyczy okresu przed wszczęciem postępowania. W procedurze antysubsydyjnej Komisja

<sup>12</sup> Unia Europejska, *Przygotowania Polski do członkostwa*, op. cit., s. 193.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 195.

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/comm/trade> (10 V 2006).

<sup>15</sup> Unia Europejska, *Przygotowania Polski do członkostwa*, op. cit., s. 195.

<sup>16</sup> <http://ec.europa.eu/comm/trade> (10 V 2006).

zobowiązana jest do konsultacji z rządem kraju oskarżonego o domniemane subsydiowanie w celu wyjaśnienia sytuacji i próby osiągnięcia porozumienia. Dopiero – jeśli takie porozumienie nie zostało osiągnięte – Komisja wszczyna postępowanie w ciągu 45 dni od złożenia wniosku przez producentów. Postępowanie powinno być zakończone w ciągu roku, wyjątkowo w ciągu 13 miesięcy. Procedury odwoławcze i przeglądowe są podobne jak w postępowaniach antydumpingowych.

Środki wyrównawcze (cła wyrównawcze, cła tymczasowe, zobowiązania) można wprowadzić, jeśli postępowanie udowodni wystąpienie subsydiowania podlegającego działaniom wyrównawczym (nie wszystkie subsydia, zgodnie z regulacjami WTO, podlegają sankcjom). Zgodnie z sądami niedyskryminacji środki te muszą dotyczyć wszystkich eksporterów danego produktu, z wyjątkiem tych, którzy złożyli zobowiązania cenowe. Cła wyrównawcze i zobowiązania cenowe nakładane są zwykle na pięć lat i mogą zostać przedłużone w wyniku postępowań przeglądowych.

Unia Europejska stosuje cła wyrównawcze o wiele rzadziej niż cła antydumpingowe, sama częściej bywa oskarżana o stosowanie subsydiów. Poza tym w przypadku postępowań antysubsydyjnych oskarżane o nieuczciwe praktyki są władze rządowe, a ponadto znacznie trudniej jest zdobyć dowody świadczące o subsydiowaniu niż o stosowaniu dumpingu. W latach 2001–2004 komisja wszczęła 10 postępowań antysubsydyjnych (najwięcej wobec Indii), w 2005 roku dwa nowe postępowania – wobec Malezji i Tajlandii w sprawie subsydiowania eksportu plastikowych worków i toreb<sup>17</sup>.

Postępowania ochronne przed nadmiernym importem umożliwiają ograniczenie wielkości importu i pozwalają na odstępstwo od ogólnej zasady zakazu stosowania ograniczeń ilościowych w handlu międzynarodowym. Wprowadzenie środków ochronnych przed nadmiernym importem poprzedza postępowanie, w którym bada się, czy istnieje związek przyczynowo-skutkowy między importem a pogorszeniem sytuacji przemysłu Wspólnoty. Badanie importu i szkody (lub zagrożenia szkodą) obejmuje m.in.: wolumen importu, w szczególności jego wzrost w wartościach bezwzględnych i w relacji do produkcji lub konsumpcji we Wspólnocie, ceny importowanych towarów, w tym w relacji do cen wspólnotowych. Jeśli postępowanie (powinno trwać maksymalnie dziewięć miesięcy, w wyjątkowych przypadkach 11 miesięcy) wykaże zasadność skargi, Komisja może:

- ograniczyć okres ważności dokumentów importowych;
- ustanowić nadzór nad importem – może mieć on charakter następczy i dotyczyć importu już dokonanego (nadzór retrospektywny) i polega wówczas na szybszym niż zazwyczaj przekazywaniu danych statystycznych dotyczących importu, oraz nadzór uprzedni, dotyczący importu planowanego

<sup>17</sup> *Ibidem*.

– oznacza konieczność uzyskania przez importera pozwolenia na przywóz w swoim kraju i tylko wówczas produkty mogą być przywiezione na obszar celny Wspólnoty i swobodnie na nim cyrkulować;

– ustanowić kontyngent ilościowy (nietaryfowy), stanowiący ograniczenie ilościowe, import poza kontyngentem nie jest możliwy;

– zmienić zasady importu kwestionowanego towaru, uzależniając dopuszczenie danego produktu na obszar celny Wspólnoty od uzyskania pozwolenia na przywóz (wydanie takiego dokumentu może się wiązać z koniecznością spełnienia określonych wymogów, w tym dotyczących ograniczenia wielkości importu).

Okres obowiązywania środków ochronnych nie powinien przekraczać czterech lat, a przy spełnieniu określonych warunków – ośmiu lat.

Import z niektórych krajów trzecich (Azerbejdżan, Białoruś, Kazachstan, Korea Północna, Rosja, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina, Wietnam) podlega nieco innym regulacjom. Procedura wprowadzania środków ochronnych wobec tych państw jest zbliżona do procedury stosowanej wobec krajów o gospodarce rynkowej, pozwala jednak Komisji na większą swobodę działania. I tak, w przypadku importu z Chin Wspólnota ustanowiła ograniczenia w imporcie do końca 2013 roku – specjalny mechanizm ochronny (TPSSM – Temporary Product-Specific Safeguard Mechanizm) dla wszystkich towarów oraz do końca 2008 roku – specjalny mechanizm ochronny w imporcie tekstyliów i odzieży.

W przypadku klauzuli TPSSM możliwe jest ustanowienie kontyngentów lub dodatkowej opłaty celnej, gdy wzrost importu z Chin powoduje zakłócenia rynkowe, czyli rzeczywistą szkodę (a nie poważną, jak w ogólnej klauzuli ochronnej) albo inny kraj nałożył środki ochronne na import z Chin, a to powoduje odchylenia w handlu<sup>18</sup>.

Klauzula dotycząca importu przewiduje, że po otrzymaniu prośby o konsultację strona chińska wstrzyma wysyłkę towarów powyżej określonej ilości. W razie nieosiągnięcia porozumienia w ciągu 90 dni Unia może wprowadzić ograniczenia ilościowe. Po wygaśnięciu klauzuli z końcem 2008 roku przez kolejne pięć lat towary te podlegać będą TPSSM<sup>19</sup>.

W praktyce Wspólnota bardzo rzadko korzysta z możliwości ochrony rynku przed nadmiernym importem (tylko kilka postępowań). Stosunkowo często stosuje natomiast środki nadzoru statystycznego, zwłaszcza w systemie tzw. podwójnej kontroli (*double checking*), który polega na uzależnieniu otrzymania pozwolenia na import od przedstawienia odpowiedniego zezwolenia wydanego przez władze kraju eksportu. System ten obowiązuje np. w imporcie wyrobów stalowych (m.in. w 2006 roku z Rosji, Ukrainy, Kazachstanu, Rumunii, Macedonii, Mołdawii), wyrobów tekstylnych (m.in. z Uzbekistanu, Chin, Białorusi).

<sup>18</sup> [www.handelue.pl](http://www.handelue.pl) (10 V 2006).

<sup>19</sup> *Unia Europejska, Przygotowania Polski do członkostwa, op. cit.*, s. 203.

## Środki polityki eksportowej Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 133 TWE polityka eksportowa Wspólnoty opiera się na jednolitych zasadach od zakończenia okresu przejściowego. Polegają one m.in. na niewprowadzaniu ograniczeń w eksporcie od 1970 roku. Istnieją jednak pewne wyjątki w tym zakresie mające na celu m.in. zapobieganie niedoborom na rynku lub łagodzenie ich skutków, zapobieganie niekontrolowanemu wywozowi dóbr rzadkich, np. dóbr kultury, ochronę wynikającą z zasad moralności, ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego, ochronę własności przemysłowej i handlowej, przeciwdziałanie niedozwolonym praktykom oraz ochronę interesu Wspólnoty. Stosowane w tych przypadkach środki ochronne przyjmują postać zakazu eksportu, pozwoleń wywozu i licencji eksportowych czy wreszcie nadzoru statystycznego<sup>20</sup>.

Kraje Wspólnoty kontrolują eksport (licencjonowanie eksportu) wyrobów artystycznych sprzed 50 lat (obrazy, rysunki, rzeźby, filmy), inkunabułów i manuskryptów starszych niż sto lat lub archeologicznych (np. ponadstuletnie obiekty archeologiczne), kierując się względami bezpieczeństwa narodowego i ochrony dziedzictwa kulturowego.

Wspólne zasady dotyczące eksportu obowiązują w zakresie nadzoru nad handlem odpadami szkodliwymi dla środowiska oraz kontroli eksportu produktów podwójnego przeznaczenia.

Od 1983 roku kraje członkowskie WE uczestniczą indywidualnie w notyfikowaniu posunięć porozumienia (w ramach OECD)<sup>21</sup> w sprawie wytycznych do publicznego wspierania kredytów eksportowych. Wspólnota prowadzi działania w sprawie wypracowania wspólnych zasad w dziedzinie ubezpieczeń kredytów i kredytów eksportowych. W ramach ujednolicenia warunków udzielania kredytów uznano, że oprocentowanie kredytów powinno być ustalane na poziomie rynkowej stopy procentowej.

Wspólnota w zasadzie nie stosuje subsydiów eksportowych, z wyjątkiem tych przewidzianych w ramach wspólnej polityki rolnej (wywozie mleka i produktów mleczarskich, mięsa wołowego, cielęciny, wieprzowiny, jaj, drobiu, cukru, zbóż, ryżu, owoców, warzyw i ich przetworów).

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 279–280.

<sup>21</sup> Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits, które weszło w życie w kwietniu 1978 roku i którego stroną była Wspólnota.

## Konsekwencje przyjęcia przez Polskę zasad i instrumentów wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do UE oznacza rezygnację z narodowych uprawnień dotyczących kształtowania polityki handlowej i przekazania ich instytucjom Wspólnoty Europejskiej, tzn. przede wszystkim Komisji Europejskiej i Radzie. Przyjęcie przez Polskę zasad wspólnej polityki handlowej oznaczało konieczność dostosowania polskiego prawa w tym zakresie, a w szczególności przyjęcia: wspólnotowego kodeksu celnego wraz z aktami wykonawczymi, zasad i procedur regulujących stosowanie wszystkich instrumentów polityki handlowej, a w szczególności: instrumentów ochrony rynku wewnętrznego, takich jak: wspólna taryfa celna, instrumenty protekcji uwarunkowanej, regulowania handlu tekstyliami i odzieżą, zasad zawierania umów z partnerami, zakresu regulacji stosunków handlowych z partnerami obowiązującego w UE (traktatowego i autonomicznego<sup>22</sup>). W związku z tym 1 maja 2004 roku przestały obowiązywać wszystkie umowy handlowe (celne) bilateralne i wielostronne zawarte przez Polskę. Jednocześnie Polska została włączona do obowiązującego w Unii Europejskiej systemu wymiany handlowej z krajami trzecimi, przedstawionego wcześniej. Polska stała się stroną umów handlowych, które na zasadach wzajemności przyznają preferencyjny dostęp do rynków krajów trzecich, regulują większy zakres zagadnień gospodarczych oraz mają znacznie szerszy zasięg geograficzny niż porozumienia zawierane przez Polskę przed akcesją. Z nowych partnerów, którzy przyznali Polsce preferencyjny dostęp ze względu na członkostwo w UE (Polska nie miała podpisanych umów preferencyjnych z tymi państwami), wymienić należy kraje basenu Morza Śródziemnego, Chile, Meksyk, RPA. Otworzyły się nowe rynki eksportowe, z drugiej strony obniżyła się też ochrona rynku polskiego ze względu na generalną obniżkę cel po przyjęciu taryfy unijnej i szeregu preferencji przyznanych przez UE krajom trzecim.

W przeciwieństwie do innych dziedzin gospodarki, zasady wymiany handlowej Polski z zagranicą zostały jeszcze przed akcesją w dużym stopniu zharmonizowane z wymogami wspólnej polityki handlowej. Stało się to głównie dzięki przyjętym przez Polskę zobowiązaniom na forum GATT/WTO (podobnie jak to uczyniły inne kraje członkowskie WTO, w tym Wspólnota) czy porozumień o wolnym handlu z wieloma krajami, z którymi również Unia zawarła podobne umowy handlowe. Dużą rolę w tym procesie harmonizacji odegrał Układ Europejski podpisany przez Polskę ze Wspólnotą, dzięki któremu handel towarami przemysłowymi z Unią Europejską został w pełni zliberalizowany od 2002 roku. Częściowo zliberalizo-

<sup>22</sup> E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 210.

wano także wzajemny handel towarami rolnymi. Pełna liberalizacja tej wymiany dokonała się dopiero 1 maja 2004 roku. Oznacza to niewątpliwie otwarcie rynku polskiego na konkurencję towarów rolnych, w związku ze zniesieniem wszystkich środków protekcji, jakie wcześniej utrudniały dostęp do naszego rynku w tej grupie produktów.

Z chwilą akcesji Polska przystąpiła do unii celnej stanowiącej podstawę funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Oznacza to zniesienie kontroli celnych (granicznych) w obrocie towarowym między Polską a krajami UE, jak również wzmoczoną ochronę i kontrolę wschodniej granicy, która stała się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Handel Polski z pozostałymi 24 państwami UE został objęty regulacjami wspólnego rynku, na którym nie ma granic i obowiązują zharmonizowane regulacje dotyczące wymogów technicznych wyrobów. Przystąpienie Polski do UE nie zmieniło zasadniczo warunków wymiany handlowej Polski z dawną Piętnastką, w handlu wzajemnym wszystkie cła na towary przemysłowe zostały bowiem zniesione już 1 stycznia 2002 roku, podobnie jak z większością nowych państw członkowskich (z wyjątkiem Malty i Cypru, z którymi wymiana odbywała się na zasadzie KNU). Najistotniejszą zmianą było zniesienie obowiązujących przed akcesją środków ochronnych, w tym antydumpingowych, oraz fizycznych barier na granicach z innymi państwami członkowskimi.

Po 1 maja 2004 roku w handlu artykułami rolnymi między Polską a pozostałymi państwami członkowskimi również nie obowiązują cła ani inne bariery pozataryfowe. W tym przypadku zmiany są bardziej odczuwalne, gdyż handel tą grupą produktów przed akcesją podlegał jedynie częściowej i selektywnej liberalizacji. Według danych Komisji Europejskiej podlegało jej ponad 90% polskiego eksportu rolnego i 75% importu. Preferencje celne były przyznawane często jedynie w ramach kontyngentów taryfowych. Zgodnie z przewidywaniami zniesienie barier taryfowych i pozataryfowych przyczyniło się do wzrostu wartości wymiany z krajami Piętnastki artykułami rolnymi (w eksporcie o 62,5% w okresie maj–grudzień 2004 r. w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego, w imporcie o 47,1%). W przypadku handlu z nowymi państwami członkowskimi zmiany po akcesji w grupie towarów rolnych również uległy istotnej modyfikacji, gdyż przed przystąpieniem do UE handel rolny z krajami CEFTA również podlegał częściowej i selektywnej liberalizacji. Z ograniczonych preferencji (ok. 300 pozycji taryfowych rolnych) korzystała również Litwa, Łotwa i Estonia, w przypadku Cypru i Malty stosowane były stawki KNU.

Zniesienie wszystkich barier w handlu rolnym z nowymi państwami członkowskimi przyczyniło się do wzrostu wymiany handlowej z tymi krajami (w eksporcie o 52,6% w okresie maj–grudzień 2004 r. w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego, w imporcie o 28,5%). Największy przyrost eksportu nastąpił w przypadku napojów alkoholowych

i bezalkoholowych oraz octu, w imporcie zaś największy przyrost odnotowano w przywozie tytoniu (trzydziestokrotny wzrost)<sup>23</sup>.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska przyjęła również Wspólną Taryfę Celną (Common Customs Tariff – CCT) i jej rozszerzoną, tzw. użytkową wersję, czyli Zintegrowaną Taryfę Celną Wspólnot Europejskich – TARIC, która jest najważniejszym środkiem ochrony rynku wewnętrznego Wspólnoty. Taryfa ta zastąpiła taryfę celną ustalaną przez władze polskie.

Skutki przyjęcia wspólnej taryfy celnej należy rozpatrywać wielowątkowo, tzn. pod kątem zmian zarówno wysokości stawek celnych, jak i statusu celnego, jaki miał dany kraj w Polsce i w UE. Przyjęcie wspólnotowej taryfy celnej oznacza bowiem przyjęcie poziomu wspólnotowych stawek konwencyjnych i autonomicznych. Skutki zmian stawek celnych należy ponadto rozpatrywać oddzielnie dla towarów przemysłowych i rolnych, gdyż poziom protekcji w poszczególnych grupach towarów był różny w Polsce i we Wspólnocie. Przyjmując wspólną taryfę celną, Polska musiała przyjąć poziom związań stawek celnych obowiązujących w UE. We Wspólnocie wszystkie cła na towary rolne i przemysłowe zostały związane, w związku z postanowieniami rundy urugwajskiej, oznacza to zatem przyjęcie maksymalnego poziomu ceł – nie mogą one być dowolnie podwyższone, bez narażenia na sankcje ze strony partnerów handlowych. Polska nie miała związanych ceł na samochody, niektóre wyroby przemysłu petrochemicznego, m.in. na paliwa, przędzę i tkaniny lniane, szkło, ciągniki rolnicze, a także na ryby.

Polska musiała przyjąć rozbudowany system preferencji celnych stosowanych przez Wspólnotę. Zarówno Polska, jak i Wspólnota stosują system preferencji GSP w odniesieniu do importu z krajów rozwijających się. System ten był odmienny w Polsce i w Unii i pod względem liczby krajów beneficjentów preferencji, i marży preferencji oraz zakresu towarów. System wspólnotowy obejmuje większą liczbę krajów (łącznie 110, nie licząc najbiedniejszych, w tym kraje WNP i Albanii), w Polsce tylko te kraje pozaeuropejskie, dla których PKB *per capita* był niższy niż w Polsce (ok. 50 krajów). Lista krajów najbiedniejszych (stawki LDC) korzystających z bezcłowego dostępu do rynku (niektóre towary są wyłączone z tej listy) jest prawie identyczna dla Polski i Unii (48 krajów). Zakres towarowy (towary przemysłowe) w UE jest szerszy niż w Polsce. Marża preferencji dla większości towarów jest również wyższa w Unii niż w Polsce. W Polsce stawka preferencyjna (DEV) stanowiła ok. 70% stawki podstawowej, a w Unii 75%, 35% lub nawet 0%.

W Polsce miały status KNU i utrzymały go takie kraje, jak: Australia, Hongkong, Japonia, Kanada, Korea Południowa, Nowa Zelandia, Singapur, USA, Tajwan. Państwa te mają ok. 9% udziału w polskim imporcie przemysłowym. Relatywnie najmniejsza obniżka stawek celnych nastąpiła w impor-

<sup>23</sup> Polska w Unii Europejskiej, doświadczenia pierwszego roku członkostwa, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 219.

cie z tych właśnie krajów. Średni poziom stawek celnych KNU (ważony strukturą importu z krajów, które miały status KNU i utrzymały go), w Polsce obniżył się z poziomu 6,2% do 2,6% po wejściu do Unii Europejskiej<sup>24</sup>. Średnie stawki celne w imporcie z pozostałych krajów uległy większej redukcji ze względu na to, że kraje te korzystały w Unii Europejskiej z preferencji celnych, stąd zmianie musiał ulec status celny tych państw.

Największa obniżka stawek celnych nastąpiła w imporcie z tych krajów, które w Unii miały podpisane umowy o wolnym handlu, a w Polsce stosowane były wobec nich stawki konwencyjne. Kraje te miały więc w polskiej taryfie celnej status KNU, a po akcesji korzystają z bezcłowego importu przemysłowego m.in. takie państwa, jak: RPA, Macedonia, Cypr (całkowity import bezcłowy, kraj należy do UE), Egipt, Jordania, Liban, Malta (całkowity import bezcłowy, kraj należy do Wspólnoty), Maroko, Syria, Tunezja. Kraje te mają jednak niewielki udział w polskim imporcie, bo około 0,8%, stąd skutki tej liberalizacji nie są bardzo zauważalne.

Trzecia grupa państw to kraje rozwijające się, które w Polsce były objęte KNU, natomiast we Wspólnocie są beneficjentami preferencji celnych w ramach AKP (kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku) czy GSP. Obniżka cel w tej grupie była znaczna, zwłaszcza w przypadku krajów AKP, gdzie stawki celne w imporcie przemysłowym do Wspólnoty były zerowe. Dotyczy to jednak kilkunastu krajów, gdyż większość z tych państw korzystała również w Polsce z preferencji celnych. Polski import przemysłowy z tej grupy jest niewielki i wynosi ok. 1,7%.

Najbardziej znacząca grupa w polskim imporcie (ok. 75%) to jednak kraje, które już przed przystąpieniem Polski do UE tworzyły strefy wolnego handlu z Polską. Poziom obciążeń celnych w tej grupie krajów się nie zmienił. Są to kraje UE, EFTA, Litwa, Łotwa, Estonia, Izrael, Turcja, Wyspy Owcze, Chorwacja, Bułgaria, Rumunia.

Dla większości wyrobów przemysłowych cła KNU w Polsce były wyższe niż w Unii, stąd przyjęcie wspólnej taryfy celnej oznaczało obniżenie średniego poziomu stawek KNU w grupie towarów przemysłowych. Największe różnice cel (20–35 punktów procentowych) występowały w przypadku takich grup towarów, jak: samochody osobowe (w Polsce 35%, w UE 10%), skóry futerkowe (redukcja z 30% do 0), niektóre kosmetyki (z 27% do 0), biżuteria (z 21% do 2,5%). Z uwagi na fakt, że cła w grupie towarów przemysłowych są niskie, a największe redukcje cel w tej grupie dotyczyły importu z krajów, których udział w polskim imporcie przemysłowym nie jest duży, skutki obniżenia średniego poziomu cel nie są szczególnie odczuwalne zarówno pod względem efektu kreacji czy przesunięcia strumieni handlu, jak też krajową produkcję bądź poziom cen.

Jeśli chodzi o skutki przyjęcia przepisów antydumpingowych i antysubwencyjnych, to z dniem akcesji Polski do UE nastąpiło zniesienie przez Polskę cel

<sup>24</sup> *Polska w Unii Europejskiej*, t. II, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Warszawa 2004, s. 92.



antydumpingowych wobec krajów trzecich (na kabel i włókna cięte z poliestrów z Białorusi, zapalniczki z Chin, kauczuk syntetyczny z Czech i Rosji). Akcesja Polski oznaczała również niemożność stosowania procedur antydumpingowych w handlu między Polską a UE (1 maja Unia zniósła cło antydumpingowe na: rury bezszwowe i zgrzewane, stalowe liny i druty oraz niektóre nawozy azotowe). Wreszcie Polska automatycznie przyjęła środki antydumpingowe i antysubwencyjne stosowane wówczas przez Wspólnotę wobec krajów trzecich, a było to 137 środków antydumpingowych nałożonych na 57 towarów pochodzących z 33 krajów: Chin (31), Indii (12) Rosji (10), Tajwanu i Korei (po 9), Ukrainy (8), Japonii i Tajlandii (po 7), Indonezji (6), Białorusi (5) oraz 20 środków antysubsydyjnych nałożonych na 14 towarów importowanych z 10 krajów (większość z Indii). Istotne zwłaszcza były: chlorek potasu i sole potasowe, nawozy azotowe, wyroby z żelaza i stali oraz części do produkcji rowerów, które stanowiły 70% udziału w ogólnej wartości importu objętego cłami antydumpingowymi<sup>25</sup>. Przyjęcie unijnych środków antydumpingowych i antysubwencyjnych zwiększyło liczbę stosowanych środków ochronnych w Polsce, gdyż we Wspólnocie instrumenty są wykorzystywane częściej niż w naszym kraju.

W Polsce ochrona przed nadmiernym importem była, w przeciwieństwie do Unii, stosowana wielokrotnie, dlatego też lista zniesionych przez Polskę środków ochronnych w dniu akcesji była dość długa (obejmowała m.in.: żelazka elektryczne, wyroby stalowe, podgrzewacze do wody, zapalki, cement, saletrę amonową i in.). Z wyjątkiem saletry amonowej (cła antydumpingowe) i niektórych produktów stalowych (cła antydumpingowe, kontyngenty ilościowe) żaden z tych towarów nie jest objęty ochroną w UE<sup>26</sup>.

Przyjęcie zasad wspólnej polityki handlowej przez Polskę oznaczało istotne zmiany w sferze instytucjonalnej – Polska utraciła autonomię w zakresie kształtowania polityki handlowej, przekazując kompetencje w tym względzie organom Wspólnoty. Wszystkie instrumenty handlowe stosowane przez Wspólnotę były stosowane w Polsce, po akcesji zmieniły się więc jedynie zasady ich ustanawiania, a także ich zakres przedmiotowy.

## Bibliografia

*Dokumenty europejskie*, A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska (red.), Lublin 1996.

*Integracja europejska*, A. Marszałek (red.), Warszawa 2004.

Kaliszuk E., *Postępowanie ochronne we Wspólnocie Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny Wspólnoty Europejskiej” 1995, nr 6.

Kawecka-Wyrzykowska E., *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 110 i nast.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 120.



*Polska w Unii Europejskiej*, t. II, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Warszawa 2004.

*Polska w Unii Europejskiej, doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005.

Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 1997.

*Unia Europejska: podręcznik akademicki*, L. Ciamaga (red.), Warszawa 2002.

*Unia Europejska, Przygotowania Polski do członkostwa t. I*, E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), Warszawa 2004.

Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Warszawa 2001.

<http://ec.europa.eu/comm/trade> (10 V 2006).

[www.handelue.pl](http://www.handelue.pl) (10 V 2006).

*Eugeniusz M. Pluciński*

## **Struktura polskiego handlu z krajami Unii Europejskiej w kontekście efektów dobrobytowych UC, JRW i UGW**

Referat koncentruje się na analizie konkurencyjności strukturalnej polskiej gospodarki na rynku Unii Europejskiej (UE). Problematyka konkurencyjności strukturalnej jest istotna zarówno w kontekście realnego dostosowania do JRW UE – zdominowanego przez wewnątrzgałęziowy podział pracy, jak i w kontekście konwergencji strukturalnej, będącej bazą spełnienia nominalnych kryteriów z Maastricht. Kryteriów warunkujących wejście do UGW, zatem czerpania stosownych korzyści z udziału Polski w procesie integracji europejskiej. Postrzeganie realnego dostosowania do rynku UE przez pryzmat konkurencyjności strukturalnej jest niczym papierek lakmusowy w procesie konfrontacji realnych i potencjalnych efektów dobrobytowych wynikających z integracji na jej trzech poziomach, tj. unii celnej (UC), wspólnego rynku (JRW) czy unii gospodarczo-walutowej (UGW)<sup>1</sup>. Poziom konkurencyjności strukturalnej może być również miernikiem spełnienia oczekiwań bądź miernikiem kosztu utraconych możliwości konsumenta i producenta z racji członkostwa w europejskiej integracji gospodarczej i w rezultacie wyznacznikiem wyzwań dla kraju członkowskiego w kontekście racjonalnych wyborów ekonomicznych w gospodarce otwartej.

### **Konkurencyjność strukturalna a wskaźniki RCA i IIT**

Niezależnie od kontrowersji w literaturze przedmiotu wobec definicji konkurencyjności strukturalnej można przyjąć, że indeksy konkurencyjności gospodarek poszczególnych krajów oraz ich firm nawiązują do oceny konku-

---

<sup>1</sup> Szerzej o istocie efektów dobrobytowych (konsumenta, producenta i całej gospodarki) na poziomie UC, JRW i UGW patrz m.in.: E.M. Pluciński, *Integracja Europejska. Teoria i praktyka w kontekście racjonalnych wyborów w gospodarce otwartej*, Wrocław 2005, rozdz. II.

rencyjności strukturalnej. Świadczą o tym treści podkładane w licznych wskaźnikach określających konkurencyjność strukturalną np. przez OECD, Światowe Forum Gospodarcze w Davos czy wybrane instytuty badawcze<sup>2</sup>. Jedną z wielu metod oceny strukturalnej konkurencyjności gospodarek krajów pozostają również wskaźniki RCA (ujawnionych przewag komparatywnych) i IIT (handlu wewnątrzgałęziowego). Wnikając w korelację wskaźników RCA i IIT oraz determinanty handlu między- i wewnątrzgałęziowego, można powiedzieć, że właśnie one w dużej mierze łączą treści zawarte we wskaźnikach konkurencyjności gospodarek i firm. Wskaźniki RCA i IIT liczone według czynników produkcji (praca, kapitał, ziemia, postęp naukowo-techniczny z wydzieleniem średniej i wysokiej technologii), niezależnie od ich pewnych mankamentów w warstwie statystyczno-obliczeniowej<sup>3</sup>, są wręcz soczewką treści konkurencyjności na poziomie makro- i mikroekonomicznym, zatem konkurencyjności gospodarek i firm. Wydaje się, że przyjęta w referacie ocena poziomu konkurencyjności branżowej polskiej gospodarki względem jednolitego rynku wewnętrznego UE od strony jej komplementarności (RCA) oraz substytucyjności (IIT) spełnia oczekiwania co do ilustracji poziomu konkurencyjności strukturalnej.

## JRW UE a handel między- i wewnątrzgałęziowy

Na jednolitym rynku wewnętrznym UE<sub>15</sub> można zaobserwować wygenerowanie się ze szczególną siłą swoistego efektu kreacji i przesunięcia od międzygałęziowego do wewnątrzgałęziowego modelu międzynarodowego podziału pracy (80 ze 100%).

Przyczyny, które zdynamizowały efekt kreacji i przesunięcia z handlu między- na wewnątrzgałęziowy pomiędzy krajami „piętnastki”, to przede wszystkim podobieństwo PKB *per capita*. Podobieństwo PKB *per capita*, które stanowi o względnej substytucyjności od strony popytu, jest jednakowoż następstwem podobieństwa relatywnego wyposażenia w czynniki wytwórcze (pod względem ilości i jakości ich produkcyjności). To zaś świadczy o substytucyjności gospodarek od strony podaży, którą odzwierciedla m.in. podobieństwo krzywych cen czynników wytwórczych gospodarek krajów zintegrowanego obszaru.

<sup>2</sup> Nie jest wykluczone, że w przyszłości powstanie jeden indeks tzw. globalnej konkurencyjności, który by objął takie kwestie, jak: kapitał ludzki, technologie i wiedzę, efektywność rynków pracy i rynków finansowych, otwartość rynków i jego rozmiary, jakość infrastruktury oraz poziom substytucyjności podażowo-popytowej gospodarek itp. Szerzej patrz: W. Jakóbiak, *Konkurencyjność gospodarki i jej determinanty*, s. 129–134. [w:] *Polityka wzrostu gospodarczego Polski w latach 2003–2006*, red. A. Noga. Instytut Finansów WSUiB, Warszawa 2004; G. Wojtowicz, *Konkurencyjność*, „Rzeczpospolita”, 4–5 XII 2004, s. B4.

<sup>3</sup> Szerzej: E.M. Pluciński, *Handel zagraniczny krajów Grupy Wyszehradzkiej*, Elipsa, Warszawa 1998, s. 19–20; *idem*, *Dostosowanie polskiej gospodarki do rynku Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 75–77.

Realokacja kapitału wraz z transferem technologii w ramach wspólnego rynku, generując proces wyrównywania się cen czynników wytwórczych, zatem substytucyjność podażyowo-popytową między krajami wspólnego rynku, intensyfikuje z reguły wewnątrzgałęziowy podział pracy. Wielkość przepływu kapitału wraz z transferem technologii zależy jednakowoż od możliwości absorbcyjnych krajów, które są mniej obficie wyposażone w kapitał i nowoczesną technologię oraz zakresu przejawiania się tzw. „czterech wolności” samego JRW UE. Z teorii integracji ekonomicznej wynika, że efektywność gospodarowania w ramach międzynarodowej integracji gospodarczej i korzyści dla jej uczestników są tym większe, im większa jest intensywność powiązań gospodarczych między nimi, ta zaś – na obecnym etapie rozwoju nauki i techniki – zależy bardziej od substytucyjności niż komplementarności gospodarek. Stosując m.in. metodologię i terminologię modelu Heckschera-Ohlina (opartego na teorii względnych różnic wyposażenia w czynniki wytwórcze) zaadoptowaną do warunków monopolistycznej struktury rynku (model Chamberlina-Heckschera-Ohlina)<sup>4</sup> oznacza to, że kraje są na podobnym poziomie rozwoju: technologii, techniki i wiedzy. Wyższy poziom PKB *per capita* oznacza jednocześnie wyższy poziom rozwoju ww. czynników wytwórczych i brak luki technologicznej. Wynika z tego, że substytucja technologiczna na wysokim poziomie techniki jest podstawowym czynnikiem wewnątrzgałęziowego podziału pracy.

Analizując strumienie handlu według czynnikochłonności (produkty surowco-, praco-, kapitało- i technointensywne z podziałem na *high-tech*, *med-tech* i *low-tech*), poziom technologicznej substytucyjności lub luki w tym względzie między krajami pokazuje m.in. wskaźnik RCA dla produktów *high-tech*. Luka technologiczna, która stanowi o braku substytucyjności od strony podaży jest równocześnie przyczyną niskiego poziomu produktywności czynników wytwórczych i w konsekwencji niskiego poziomu PKB *per capita*, zatem braku niezbędnej dla wymiany wewnątrzgałęziowej substytucji również od strony popytowej.

## **RCA i IIT: komplementarność czy substytucyjność Polski wobec rynku UE**

Szczegółowa analiza przeciętnej intensywności handlu wewnątrzgałęziowego obliczona na podstawie 269 grup towarowych zagregowanych rodzajowo według zawartych w nich czynników produkcji, a także odpowiadające im wskaźniki ujawnionych przewag komparatywnych RCA wykazują jednoznacznie, że w handlu towarami sklasyfikowanymi według czynników pro-

---

<sup>4</sup> Model CH-H-O uwzględnia rosnące korzyści skali w warunkach dywersyfikujących się preferencji konsumenta, przy jednoczesnej tendencji do ich ujednolicania się w skali międzynarodowej. Szerzej zob. E.M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej*. Elipsa. Warszawa 2004, Aneks I.

dukcji nie występuje substytucyjność między polską gospodarką i rynkiem UE. Istniejące przewagi komparatywne Polski w stosunku do Unii Europejskiej dotyczące produktów surowco-, praco- i kapitałochłonnych, jak również Unii wobec Polski dotyczące towarów technologicznie zaawansowanych świadczą o przeważającej komplementarności, a nie substytucyjności gospodarek od strony podażowej. Istnienie przewag komparatywnych, a zatem względnie niskiej substytucyjności gospodarek, znajduje potwierdzenie w relatywnie niskim poziomie przeciętnej intensywności handlu wewnątrzgałęziowego między Polską i Unią Europejską (53 ze 100%)<sup>5</sup>. Postawioną tezę potwierdza również zestawienie wskaźników RCA oraz dynamika i stopy eksportu i importu wymienionych grup towarowych. Postępująca w analizowanym okresie zmiana w poziomie wskaźników RCA w grupach towarowych sklasyfikowanych według czynników produkcji (zmniejszanie się absolutnych wartości wskaźników RCA, co może świadczyć o stopniowej ewolucji przy przechodzeniu od komplementarności do substytucyjności gospodarek) znajduje potwierdzenie we wzroście intensywności handlu wewnątrzgałęziowego. Wraz ze zmniejszeniem wartości absolutnych wskaźników RCA mamy do czynienia ze wzrostem wskaźników IIT w polskim handlu z Unią Europejską<sup>6</sup>. Wspomniany wzrost intensywności handlu wewnątrzgałęziowego klasyfikowanego według czynników produkcji jest pozytywnym i pożądanym zjawiskiem z punktu widzenia realnych dostosowań polskiej gospodarki do rynku UE. Należy mieć świadomość, że mimo poprawy wskaźników IIT intensywność tegoż handlu jest na poziomie dalekim od oczekiwań mierzonych możliwościami jednolitego rynku wewnętrznego.

Charakterystyczny jest jednak fakt, iż najwyższy poziom średniej intensywności handlu wewnątrzgałęziowego między Polską i UE można odnotować w handlu produktami kapitałochłonnymi (IIT=66,5%), tj. w tych branżach, gdzie polska gospodarka wykazuje, średnio rzecz ujmując, największą substytucyjność w stosunku do obszaru gospodarczego UE<sub>15</sub>. Udział cytowanej grupy towarowej w eksporcie i imporcie Polski z UE stanowi 20%. Wskaźniki IIT w handlu towarami kapitałochłonnymi, podobnie jak i w handlu towarami pracołonnymi, przewyższają średni poziom wskaźnika IIT dla handlu globalnego. Udział obu branż stanowi ponad połowę polskiego eksportu do UE. W przypadku towarów technologicznie intensywnych wskaźnik intensywności handlu wewnątrzgałęziowego jest poniżej poziomu wskaźnika IIT dla handlu globalnego Polski z UE. Potwierdza to brak substytucyjności w obszarze technologii (czytaj: lukę technologiczną), jaka występuje pomiędzy gospodarką Polski i UE, co zresztą ilustruje poziom wskaźnika RCA w handlu towarami technologicznie intensywnymi i szczególnie

<sup>5</sup> E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalna polskiej gospodarki na wspólnym rynku Unii Europejskiej*, „Zurawia Papers”, z. 4, Scholar, Warszawa 2005, s. 1–118.

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

w branży wysokiej technologii. Niezależnie od poprawy poziomu tego wskaźnika w latach 1992–2002 ( $RCA = -1,7$  i  $RCA = -0,91$ ) w dalszym ciągu poziom RCA jest daleki od poziomu zerowego, który oznacza przecięź substytucyjności badanych gospodarek od strony podaży.

W przypadku towarów *high-tech* stopa eksportu wzrosła ledwie do 4,2% w roku 2002. Pogorszenie tychże wskaźników w grupie towarów *high-tech* w ostatnich latach może być po części skutkiem pogłębiania się luki technologicznej w segmencie najnowszych technologii na obecnym etapie postępu techniczno-technologicznego, co może sugerować, że Polska traci również zdolność do imitacji współczesnych osiągnięć postępu technicznego. Największy udział w polskim eksporcie do Unii Europejskiej przypada wciąż na towary pracochłonne.

## Zakończenie – wnioski

1. Oceniając z ekonomicznego punktu widzenia problem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, funkcjonującej na zasadach jednolitego rynku wewnętrznego i unii celnej, po części również unii walutowej, należy mieć świadomość, że brak substytucyjności gospodarczej od strony popytowej (mierzonej poziomem PKB *per capita*) oraz od strony podażowej (mierzonej podobieństwem rozwoju naukowo-technicznego: *vide* wskaźniki RCA) nie pozwoli Polsce intensyfikować korzyści z racji udziału w międzynarodowym podziale pracy w ramach jednolitego rynku, mimo że może wystąpić poprawa *terms of trade* w porównaniu z integracją na poziomie unii celnej. Efekty intensyfikacji korzyści z udziału w wewnątrzgałęziowym podziale pracy są zdecydowanie wyższe od wspomnianych efektów poprawy *terms of trade*, ale w warunkach handlu międzygałęziowego.

Polska gospodarka, popełniając grzech zaniechania w inicjacji strategii innowacyjności, czyli w dążeniu do substytucyjności w zakresie technologii i wiedzy wobec krajów „piętnastki”, zmniejsza na własne życzenie możliwości intensywnego udziału w powszechnie obowiązującym modelu wewnątrzgałęziowego podziału pracy na JRW, narażając się w konsekwencji na ryzyko kosztu utraconych możliwości w Unii Europejskiej.

Rzeczywiste efekty dobrobytowe konsumenta i producenta są zatem mniejsze od potencjalnych możliwości w tym względzie. Istotnym dopełnieniem tego wywodu są wnioski wynikające z nowoczesnej dynamicznej teorii międzynarodowej integracji gospodarczej w kontekście efektów lokalizacyjnych<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> W warunkach skłonności konsumenta do różnorodności oraz zróżnicowania produktu przez firmy (rezultat walki konkurencyjnej o konsumenta, mając na względzie jego skłonności do różnorodności) występują zwrotne efekty produkcyjno-technologiczne wzmacniające centrum gospodarcze (kosztem pe-

2. W obliczu luki technologicznej zmniejszenie kosztu utraconych możliwości Polski w UE jest możliwe poprzez uaktywnienie nie tylko wewnętrznych i zewnętrznych źródeł innowacyjności w ramach kompatybilnej strategii proinnowacyjnego rozwoju, lecz przede wszystkim stworzenia zrębów skutecznej absorpcji nowoczesnej technologii i wiedzy. Proinnowacyjna orientacja w polityce gospodarczej, edukacyjnej i kadrowej jest wyzwaniem dnia dzisiejszego. Innowacyjność wymaga długotrwałej kompatybilnej strategii rozwoju techniki, technologii i wiedzy opartej na wykorzystaniu wewnętrznych i zewnętrznych źródeł innowacyjności na poziomie makro- i mikroekonomicznym. Zdanie się tylko na Strategię Lizbońską (2000 r.) w tym względzie jest daleko niewystarczające, tym bardziej że nawet tzw. odnowiony Program Lizboński (2005 r.)<sup>8</sup> ma problemy z realizacją zamierzeń. Strategia proinnowacyjnej restrukturyzacji gospodarki winna być wsparta przez podażowo ukierunkowaną politykę finansową, pieniężną, rozwojowo-badawczą i płacową<sup>9</sup>. Przy istniejącej mało konkurencyjnej strukturze produkcji (opartej głównie na przewagach komparatywnych w produktach praco- i surowcochłonnych) klasyczna polityka proeksportowa prowadzona na podstawie ekonomii popytowej może być co najwyżej dopełnieniem podstawowej proeksportowej polityki opartej na ekonomii podażowej.

Dziś bowiem chodzi już nie tylko o zwiększenie eksportu<sup>10</sup>, lecz i o zmianę jego struktury i przejścia od *low-cost* w kierunku *high-tech*. Jest to konieczne zarówno w kontekście niezbędnej substytucyjności wobec rynku UE i wynikających stąd korzyści z międzynarodowego podziału pracy, a także z istoty i filozofii maksymalizowania korzyści oraz minimalizowania strat w kolejnych

---

ryferii), zwiększając tym samym nierównomierność rozwoju w przestrzeni. Brak proinnowacyjnej strategii rozwoju w kraju należącym do peryferii może jeszcze bardziej oddalać od centrum gospodarczego Unii. Modelowe wyjaśnienie efektów lokalizacyjnych można odnaleźć w pracach uwzględniających nowe teorie handlu, gdzie zakłada się niedoskonałą (zamiast doskonałej) konkurencję, zróżnicowane (zamiast jednorodne) dobra oraz rosnące (zamiast stałych) korzyści skali. Wszystko to przy uwzględnieniu skłonności konsumenta do różnorodności. Por. m.in. M. Fujita, P. Krugmann, A. Vanables, *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, MIT Press, Cambridge 1999. Por. także: *Efekty dynamiczne związane z akumulacją kapitału i decyzjami lokalizacyjnymi*. [w:] *Od liberalizacji do integracji Polski z UE. Mechanizmy i skutki gospodarcze*. J.J. Michalek, W. Siwiński, M. Socha (red.), Warszawa 2003, s. 155–156.

<sup>8</sup> Por. Dokument KE: KOM/2005/ Bruksela, 20 VII 2005 r., u którego podstaw leżą „Zintegrowane wytyczne dla wzrostu i zatrudnienia 2005–2008” KOM/2005/141, Bruksela 12 IV 2005, uszczegółowionego przez Dokument KE KOM/2006/30, Bruksela 25 I 2006 „Wspólne przedsięwzięcia dla wzrostu i zatrudnienia: Lizboński Program Wspólnoty”.

<sup>9</sup> Podażowo ukierunkowana polityka gospodarcza obejmować powinna: 1) politykę finansową (sanacja budżetu i długu publicznego); 2) politykę pieniężną (dostosowanie podaży pieniądza do wzrostu strumienia dóbr i usług w gospodarce; aspekty polityki szkoły monetarystycznej); 3) politykę badawczo-rozwojową (pośrednie instrumenty wsparcia działalności w zakresie B&R, m.in. poprzez ulgi podatkowe); 4) politykę płacową (kosztowo neutralny wzrost plac oraz zwiększanie udziału zysku w sumie dochodów z pracy i kapitału).

<sup>10</sup> Por. K. Oblój, *Dobra koniunktura nie zwalnia od myślenia*, „Rzeczpospolita”, 10 III 2006. B5.



fazach cyklu koniunkturalnego charakterystycznego dla mechanizmu rynkowego czy to warunkach globalizacji regionalnej (UE), czy światowej.

Należy mieć świadomość, że dostosowanie w zakresie prawa (również niezbędne), czy w zakresie kryteriów fiskalno-monetarnej konwergencji (Maastricht) nie spowoduje automatycznego przejścia od komplementarności do substytucyjności techniczno-technologicznej. Co więcej, spełnienie realnej, a nie formalnej konwergencji w zakresie kryteriów z Maastricht będących podstawą starań o członkostwo Polski w strefie euro (wyższej fazie integracji europejskiej niż jednolity rynek wewnętrzny) wymaga m.in. podobnych działań, co zawarte w strategii przejścia od komplementarności do substytucyjności gospodarczej.

Brak dostosowań w zakresie przejścia od strategii rozwojowej *low-tech* do *high-tech*, a 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, wstąpiwszy formalnie do struktur jednolitego rynku wewnętrznego UE, może długo jeszcze odnosić korzyści z międzynarodowego podziału pracy w UE głównie na poziomie integracji związanej z jej niższą fazą, tj. strefą wolnego handlu i unią celną. Patrząc na ten problem szerzej, można powiedzieć, że w ostatecznym rozrachunku wzrośnie podatność polskiej gospodarki na wewnętrzne i zewnętrzne szoki gospodarcze w globalizującym się świecie.

3. Wsparciem dla strategii przejścia od komplementarności do substytucyjności popytowo-podażowej Polski wobec krajów UE jest uaktywnienie efektów dobrobytowych wynikających z czterech wolności JRW UE. Obecnie wciąż limitowany przepływ usług, siły roboczej i kapitału w UE ogranicza konkurencję, czyli efekty akumulacyjno-produkcyjne wspólnego rynku. W rezultacie bardziej realizowane są statyczne (handlowe) niż dynamiczne (produkcyjne) efekty dobrobytowe na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Wszystko to znajduje odzwierciedlenie w wyższych kosztach produkcji dóbr i usług, co przekłada się na ich ceny, a zatem w zmniejszonej – w stosunku do potencjalnych możliwości – dynamice wzrostu PKB oraz zatrudnienia (czyli zmniejszania bezrobocia). Sprowadza zatem efekty dobrobytowe konsumenta i producenta z integracji do poziomu bardziej unii celnej niż, jakby na to wskazywała teoria integracji, wspólnego rynku (nie mówiąc już o unii walutowej, która winna być konsekwencją/wyższą fazą/procesu integracji na bazie pełnego domknięcia „czterech wolności” wspólnego rynku). Niepełny wymiar czterech wolności JRW UE, ograniczając efekty dobrobytowe integracji europejskiej, spowalnia również proces przechodzenia od komplementarności do substytucyjności gospodarczej krajów członkowskich. Procesowi przejścia do substytu-

cyjności gospodarczej służy bowiem – poza uaktywnieniem krajowej strategii innowacyjności – właśnie realne, a nie nominalne otwarcie wspólnego rynku. Kolejne decyzje w tym względzie (por. m.in. dyrektywę usługową przyjętą 16 II 2006 r.) nie zmieniają zasadniczo ww. mankamentów JRW UE<sup>11</sup>.

Tabela 1. Makroekonomiczne wskaźniki „starych i nowych” członków UE<sub>25</sub>

Kraje UE <sub>25</sub>	PKB/ m. <sup>1</sup> (ludn.) <sup>2</sup> / PKB/1 m. 2004 r.	UE <sub>15=100</sub> (UE <sub>25=100</sub> ) <sup>*</sup>	Wzrost PKB <sup>3</sup> 2004 (2005r)	Konkurencyjność max. / (Exp./1m.) 6 pkt <sup>4</sup> / USD	Podatek Placa <sup>6</sup> CIT w % (Kpr <sup>5</sup> )	Stopa bezrob. 2004 r.
UE <sub>15</sub>	24500 (379,4)	100 ( . )	2,3 (1,9)	X / ( 9429 )	x (24,3) 31,2	8,1
16. Cypr	18400 (0,8)	78 (82)	3,8 (3,9)	. / ( 1051 )	10,0* (10,7) 18,4	5,2
17. Malta	15800 (0,4)	69 (71)	0,4 (1,7)	4,20 / ( 5100 )	35,0 ( 7,8) 36,6	7,6
18. Słowenia	17600 (2,0)	69 (79)	4,2 (3,7)	4,36 / ( 5223 )	25,0 (11,7 <sup>5</sup> ) .	6,0
19. Czechy	15700 (10,3)	62 (70)	4,4 (4,0)	4,16 / ( 3742 )	28,0 (5,5) .	8,3
20. Węgry	13700 (10,1)	53 (61)	4,6 (3,9)	4,12 / ( 3480 )	16,0 (6,0) 6,2	6,0
21. Polska	10500 (38,6)	41 (47)	5,3 (4,4)	3,68 / ( 1073 )	19,0 (5,5) 6,4	18,8
22. Słowacja	11600 (5,4)	47 (52)	5,5 (4,9)	3,89 / ( 2674 )	18,0 (4,5) 4,9	18,2
23. Estonia	11300 (1,4)	42 (51)	7,8 (6,0)	4,64 / ( 2530 )	00,0 (4,3) .	9,2
24. Litwa	10800 (3,5)	40 (48)	7,0 (6,4)	4,05 / ( 1048 )	15,0 (2,9) 3,3	10,9
25. Łotwa	9600 (2,3)	35 (43)	8,3 (7,2)	4,34 / ( 955 )	15,0 (3,2) .	9,8
UE <sub>10</sub>	5220 (74,8)	x x	4,0 (4,2)	x / ( 2713 )	x x x	x
UE <sub>25</sub>	22400 (454,2)	. (100)	2,4 (2,0)	x x	x (21,0) 28,5	9,0
USA	34600 (278,0)	151 155	4,2 (3,6)	5,55 ( 2403 )	x x x	5,5

Objaśnienia do tabeli 1:

\* UE<sub>25</sub> = 100 dla 2004 r. wg PPP (Eurostat).

<sup>1</sup> PKB *per capita* w euro.

<sup>2</sup> Ludność w mln.

<sup>3</sup> Przyrost PKB w % do roku poprzedniego.

<sup>4</sup> Maksymalna punktacja 6,00 pkt na podstawie 8 kryteriów (m.in. stopień liberalizacji gospodarki, rozmiary gospodarki opartej na wiedzy, wykorzystaniu innowacji oraz B&R; stan instytucji finansowych; tempo poprawy otoczenia biznesu; stopień włączenia wszystkich warstw społecznych do życia gospodarczego) według Światowego Forum Ekonomicznego.

<sup>5</sup> Koszt 1 godziny pracy w przemyśle w 2003 r. w euro (dane Eurostatu: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>).

<sup>6</sup> Średnia roczna płaca (tys. euro) w przemyśle brutto w 2003.

Źródło: dane KE.

<sup>11</sup> Jak wynika z badań ekspertów duńskich, tylko z racji braku wspólnego rynku usług UE traci rocznie możliwości dodatkowego przyrostu PKB o 0,6% i wykreowania ok. 600 tys. nowych miejsc pracy (rynek usług w UE tworzy 2/3 PKB UE /ok. 6 bln euro/ i daje pracę 3/4 zatrudnionych w UE<sub>25</sub>). Przyjęta 16 II 2006 r. na zasadzie kompromisu dyrektywa usługowa w UE zabezpieczająca „gwarancje wolności świadczenia usług” jest jedynie połowicznym rozwiązaniem problemu.

Tabela 2. Makroekonomiczne wskaźniki wybranych krajów UE<sub>25</sub> w 2002 r. i 2004 r.

	Udział (%) w: PKB; Importcie /świat 100%/		w % PKB					Inflacja	Deficyt <sup>6</sup> budżetowy /% PKB/	
			Bilans obrotów bieżących	I <sup>1</sup>	C <sup>2</sup>	G <sup>3</sup>	X <sup>4</sup>			M <sup>5</sup>
<b>Polska</b>	0,4	0,8	-2,6 (-2,3)*	19,0	66,5	18,0	29,7	-33,0	1,9 (3,6)	-3,6 (-3,9)
Czechy	0,1	0,6	-5,8 (-6,8)*	26,3	52,8	21,4	65,2	-67,5	1,4 (2,6)	-6,4 (-3,0)
Węgry	0,1	0,6	-2,2 (-5,4)*	23,0	53,8	23,1	65,4	-67,6	5,2 (6,6)	-9,3 (-5,4)
Portugalia	0,2	77,9 <sup>7</sup>	-7,4 (-3,9)*	24,9	60,7	21,2	30,6	-37,8	3,7 (2,5)	-2,7 (-3,0)
Hiszpania	1,3	67,3 <sup>7</sup>	-2,7 (-3,2)*	25,2	58,2	17,8	28,4	-29,9	3,5 (3,1)	-0,0 (-0,1)
Grecja	0,2	52,2	-8,5 (-6,4)	23,9	67,1	15,7	20,9	-27,7	3,9 (3,0)	-1,4 (-6,6)
<b>UE<sub>15</sub></b>	18,2	34,7/60,4	+0,6 (+0,4)						2,1 (2,0)	-2,0 (-2,6)
Euroland	18,2	27,5	+1,3 (+0,3)	20,2	57,0	20,4	36,7	-34,2	2,3 (2,1)	-2,3 (-2,7)
Niemcy	8,2	8,4/55,2 <sup>7</sup>	+3,1 (+2,3)	18,6	58,6	19,2	35,9	-31,6	1,3 (1,8)	-3,5 (-3,7)

Objaśnienia do tabeli 2:

\* Dane dla 2003 r. (wg Eurostatu).

<sup>1</sup> Stopa inwestycji /I:PKB/.<sup>2</sup> Udział konsumpcji prywatnej w PKB.<sup>3</sup> Udział wydatków rządowych w PKB.<sup>4</sup> Udział eksportu w PKB.<sup>5</sup> Udział importu w PKB.<sup>6</sup> Deficyt budżetowy w % PKB.<sup>7</sup> W relacji do importu wewnątrzunijnego.Źródło: opracowanie własne na bazie danych European Commission, Spring 2004, *Economic Forecasts Statistical Annex*, 7 April 2004.

Tabela 3. Wskaźniki IIT, RCA, stopa eksportu i importu w latach 2002, 1998, 1992

Polska – UE	IIT (RCA) (2002)	Ti/X Mi/M (2002)	IIT (RCA) (1998)	IIT / (RCA) (1992)
<b>Handel globalny (0-9SITC)</b>	<b>53,7%</b> (0,0)	<b>100%</b> 100%	<b>42,3%</b> (0,0)	<b>35,0%</b> (0,0)
Produkty surowcochłonne	42,3% (0,5)	12,8% 7,9%	33,4% (0,7)	23,0% (0,5)
Produkty pracochłonne	55,2% (0,3)	34,4% 25,2%	46,6% (0,4)	37,7% (0,4)
Produkty kapitałochłonne	66,5% (-0,11)	19,6% 22,0%	51,6% (0,01)	37,9% (0,1)
Produkty technochłonne: <i>Med-tech</i>	51,0% (-0,4)	18,9% 27,5%	43,0% (-0,5)	33,7% (-1,1)
<i>High-tech</i>	49,7% (-0,91)	4,2% 10,4%	38,9% (-0,87)	26,9% (-1,7)

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych: GUS Warszawa 2003; *External and Internal Trade of the EU Multi-CD*, Luxemburg 1999; CD-Rom 2.0 Impex ODCE, Paryż 1994.

*Elżbieta Majchrowska*

## VI Konferencja Ministerialna w Hongkongu – kolejny krok do zakończenia negocjacji w ramach rundy rozwoju

W dniach 13–18 grudnia 2005 roku w Hongkongu odbyła się szósta Konferencja Ministerialna Światowej Organizacji Handlu. Jako najwyższy organ decyzyjny WTO konferencja zbiera się co najmniej raz na dwa lata i wskazuje kierunki liberalizacji światowego handlu. W trakcie tego szczytu obradowali przedstawiciele 149 państw członkowskich WTO. Celem spotkania było zawarcie korzystnej dla wszystkich umowy handlowej, godzącej interesy gospodarcze uczestników, która umożliwiłaby jednocześnie szeroką współpracę na rynku światowym.

Rozmowy nie były łatwe. Wśród wielu tematów do dyskusji znalazły się te – budzące największe emocje – dotyczące m.in. zniesienia subsydiowania produkcji rolnej i handlu artykułami rolnymi przez państwa najbogatsze. W ciągu ostatnich lat owe kwestie były kością niezgody i przyczyną ciągłych sporów między krajami rozwiniętymi (głównie USA i UE) a krajami rozwijającymi się (tzw. G-20<sup>1</sup>) i najbiedniejszymi (tzw. grupa G-90, czyli kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku), powodując problemy z osiągnięciem porozumienia, a nawet doprowadzając do fiaska rozmów podczas negocjacji w Seattle i Cancun.

Główni uczestnicy negocjacji uznają odmienne hierarchie ważności. Jeszcze przed szczytem w Hongkongu trwała ostra dyskusja ukazująca sprzeczne interesy członków WTO. Unia Europejska żądała otwarcia rynków krajów rozwijających się na import wyrobów przemysłowych. Kraje rozwijające się z kolei – obniżenia dopłat do eksportu artykułów rolnych i łatwiejszego dostępu do rynków rolnych krajów bogatych<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> G-20, czyli grupa państw biednych i rozwijających się na czele z Brazylią, Argentyną i Indiami, które reprezentują połowę ludności świata i 2/3 ludności zatrudnionej w rolnictwie.

<sup>2</sup> Zob. *Negocjacje ostatniej szansy*, „Rzeczpospolita” z 8 listopada 2005 r.

Tabela 1. Przegląd Konferencji Ministerialnych na forum WTO

Konferencja Ministerialna	Najważniejsze ustalenia
I KM Singapur – grudzień 1996 r.	Deklaracja w sprawie rozwoju handlu produktami technologii informatycznej ITA; negocjacje w sprawie handlu i konkurencji oraz przejrzystości w zakupach rządowych (tzw. tematy singapurskie)
II KM Genewa – maj 1998 r.	Pomyślne zakończenie negocjacji w sprawie telekomunikacji podstawowej, usług finansowych oraz porozumienia ITA; formalne uruchomienie przygotowań na temat nowej rundy
III KM Seattle – listopad 2001 r.	Zawieszenie obrad; brak formalnego dokumentu uzgodnionego przez państwa członkowskie
IV KM Doha, Katar – listopad 2001 r.	Podjęto decyzję o rozpoczęciu kolejnej rundy negocjacji handlowych
V KM Cancun, Meksyk – wrzesień 2003 r.	Fiasko kolejnego szczytu przypisywane jest z jednej strony niechęci krajów bogatych do zaprzestania subsydiowania produkcji rolnej i eksportu, z drugiej – twardemu stanowisku negocjacyjnemu krajów rozwijających się
VI KM Hongkong – grudzień 2005 r.	Ustalenia przedstawione w artykule

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.wto.org> (14 VI 2006).

Większość krajów członkowskich winą za powstanie impasu w rozmowach w ciągu ostatnich lat obarczała Unię Europejską. Zdaniem USA, Australii i Brazylii Bruksela powinna zdecydować się na szersze otwarcie chronionego europejskiego rynku rolnego. UE domagała się postępu w innych dziedzinach, głównie w handlu dobrami przemysłowymi i na rynku usług. Co więcej, po czterech latach negocjacji nie zmniejszyła się przepaść między krajami bogatymi a rozwijającymi się, zwłaszcza w kwestii rolnictwa.

Miesiąc przed konferencją w Hongkongu dyrektor generalny WTO Pascal Lamy oświadczył, że „ministrowie handlu powinni pójść na ustępstwa, aby można było uratować umowę o liberalizacji handlu. Znow pojawiło się bowiem ryzyko fiaska” – dodał. Jego zdaniem wszyscy najważniejsi partnerzy handlowi powinni ustąpić w kwestii subsydiów rolnych, dostępu do rynku płodów rolnych, wyrobów przemysłowych i usług<sup>3</sup>.

Z kolei Brazylia i Indie powinny przedstawić oferty otwarcia ich rynków dla towarów przemysłowych i usług, aby powstały warunki do porozumienia w negocjacjach rundy WTO. „To pozwoliłoby Unii otworzyć się bardziej na import rolny” – stwierdził komisarz UE Peter Mandelson. Twierdził, że konferencja ministrów w Hongkongu nie pomoże, jeśli kraje rozwijające się nie ułatwią dostępu do swojego rynku usług<sup>4</sup>.

Aby nie dopuścić do kolejnego załamania rozmów (co mogłoby rzucić złe światło na sposób funkcjonowania organizacji i podważyć wiarę w dal-

<sup>3</sup> Zob. *Wciąż brak porozumienia w sprawie liberalizacji wymiany*, „Rzeczpospolita” z 9 listopada 2005 r.

<sup>4</sup> Zob. *Runda WTO: Kolejne przeszkody*, „Rzeczpospolita” z 10 grudnia 2005 r.

sze globalne rokowania handlowe oraz sens istnienia WTO w obecnym kształcie) kraje członkowskie – przed rozpoczęciem szczytu w Hongkongu – ustaliły m.in. zaniechanie uzgodnienia projektu szczegółowego (ang. *modalities*) zakończenia Rundy Katarskiej w 2006 roku (przesuwając ten termin – po raz kolejny – na początek 2007 roku)<sup>5</sup>, co przyczyniło się właśnie do uniknięcia kolejnego impasu w rozmowach<sup>6</sup>.

Propozycje przetargowe najważniejszych członków WTO przedstawiały się następująco:

Stany Zjednoczone – zaproponowały 60% redukcję subsydiów rolnych do 2010 roku, pod warunkiem że UE obniży swoje subsydia o 80%.

Unia Europejska – redukcja subsydiów o 70% i obniżka ceł średnio o 40% (w tym tylko o 8% dla tzw. towarów wrażliwych); ponadto redukcja ceł na towary przemysłowe o 10% przez wszystkich członków WTO; zwiększenie dostępu do rynku usług<sup>7</sup> krajów rozwijających się.

Propozycja Grupy G-20 – bezcełowy i bezkontyngentowy dostęp towarów rolnych do rynków krajów rozwiniętych; konieczność zniesienia przez kraje bogate wszelkich form subsydiowania rolnictwa<sup>8</sup>.

Ponadto kraje Grupy G-90 – opowiadały się za głęboką liberalizacją handlu rolnego, utrzymując raczej zachowawcze stanowisko w rozmowach dotyczących dostępu do rynku towarów przemysłowych.

Mimo wcześniejszych rozmów, w trakcie spotkania w Hongkongu po raz kolejny uwypukliły się sprzeczności w stanowiskach negocjacyjnych między grupami państw, podobnie jak kilka lat wcześniej. I znów kością niezgody okazały się dopłaty eksportowe w krajach najbogatszych. Ponadto widoczne były sprzeczności interesów między propozycjami UE i USA. Bruksela uzależniała obniżkę wsparcia dla artykułów rolnych od redukcji ceł na towary przemysłowe, handlu usługami i od zmniejszenia subsydiów eksportowych głównie przez USA. Te z kolei żądały od Unii zdecydowanej redukcji ceł na towary rolne. Co więcej, w obawie o rodzimych producentów odmówiły udostępnienia swojego rynku cukru, bawełny oraz tekstyliów nawet dla grupy państw najbiedniejszych. Do tego Japonia odmówiła redukcji ochrony swojego rynku ryżu<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Początkowo zakładano, że rokowania w ramach rundy milenijnej powinny zakończyć się do 1 stycznia 2005 roku. Następnie ustalono, że zakończenie negocjacji ma przypadać na rok 2006. Planuje się podpisać ostateczne porozumienie na początku roku 2007 (jest to istotne ze względu na wygaśnięcie w połowie 2007 roku uprawnień prezydenta USA do wykorzystania tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, czyli przyjęcia przez Kongres porozumienia bez wnoszenia poprawek). Widać, że wielość i złożoność przyjętych tematów do dyskusji przerasta możliwości negocjacyjne członków WTO.

<sup>6</sup> Por. F. Williams, „Czy brak ambicji przesądzi los Rundy z Dohy?”, „Financial Times” z 12 grudnia 2005 r., tłum. w „Rzeczpospolita” z 15 grudnia 2005 r.

<sup>7</sup> Chodzi tu zwłaszcza o usługi bankowe i telekomunikacyjne.

<sup>8</sup> J. Jarmul, *Konferencja Ministerialna Światowej Organizacji Handlu. (WTO), Hongkong, grudzień 2005 r.*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2006, nr 3, s. 115.

<sup>9</sup> Japonia traktuje ryż jako produkt wrażliwy i zamierza utrzymać cło w jego imporcie na poziomie nawet do 700%. Zob. *ibidem*, s. 115.

Mimo tych wszystkich nieporozumień intensywne rozmowy w Hongkongu zakończyły się podpisaniem wspólnej deklaracji. W porównaniu z poprzednimi szczytami można to uznać za sukces. Deklaracja podpisana na szóstej konferencji ministerialnej, półtora roku po przyjęciu ramowego porozumienia w sprawie liberalizacji światowego handlu (*The July 2004 package*)<sup>10</sup>, jest jednak bardziej wstępem do ostatecznego porozumienia niż szczegółowym dokumentem rozwiązującym problemy związane z liberalizacją handlu.

Najważniejsze ustalenia konferencji zapisane w tym dokumencie przedstawiają się następująco:

1. Negocjacje rolne – głównie dotyczyły poziomu zakłócającego handel krajowego wsparcia wewnętrznego produkcji rolno-żywnościowej<sup>11</sup>, poziomu ochrony celnej (dostępu do rynku) oraz redukcji subsydiów eksportowych.

- *Wsparcie wewnętrzne* – uzgodniono jedynie podział członków WTO na trzy grupy w zależności od wysokości wsparcia kierowanego do sektora rolno-żywnościowego. Ograniczenie wsparcia zależeć będzie od jego wysokości i zakłada się, że będzie wynosić:

- 70–80% – jeśli wsparcie przekracza próg 60 mld USD w ciągu roku,
- 53–75% – jeśli wsparcie mieści się w przedziale 10-60 mld USD,
- 31–70% – jeśli nie przekracza ono 10 mld USD<sup>12</sup>.

Co ważne, redukcja zakłócającego handel wsparcia wewnętrznego (czyli wsparcia cen rynkowych i bezpośrednich płatności na rzecz rolników), ustalonego według tych zasad musi być realizowana nawet wtedy, gdy suma redukcji tzw. AMS (*Aggregated Measurement of Support*) – związanego z agregowanym wskaźnika wsparcia, wsparcia *de minimis* oraz wsparcia typu *blue box* będzie niższa niż wartość wsparcia zakłócającego handel. Ponadto ograniczenie wsparcia *de minimis* będzie wynosiło 50–80% dla krajów rozwiniętych. Obecnie poziom ten dla tych krajów to maksymalnie 5% war-

<sup>10</sup> Mowa tu o porozumieniu z lipca 2004 roku podpisanego w Genewie. Por. szerzej: E. Majchrowska, *Nowa runda negocjacji w sprawie liberalizacji światowego handlu*, [w:] *Polska, Ukraina, Świat*, K. Budzowski, A. Demianczuk (red.), Kraków 2005, s. 37–39.

<sup>11</sup> WTO wyróżnia trzy rodzaje subsydiów dla rolników: *Green box* – wsparcie krajowe, które powoduje minimalne zakłócenia i wyłączone jest ze zobowiązań redukcyjnych. Musi jednak być udzielone przez rząd i nie dotyczyć wsparcia cenowego (np. rządowe wsparcie na B+R, zwalczanie epidemii itp.). *Blue box* – dotacje bezpośrednie związane z ograniczeniami produkcji rolnej, wyłączone ze zobowiązań redukcyjnych. *Amber box* – wsparcie wewnętrzne, które nie zostało sklasyfikowane jako zielone lub niebieskie, np. subsydia eksportowe. Dopuszcza tzw. formułę *de minimis*, czyli minimalne wsparcie w wysokości 5% wartości produkcji dla państw rozwiniętych i 10% dla rozwijających się. Zob.: [www.wto.org/english/tratop\\_e/argic\\_e/agboxes\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/argic_e/agboxes_e.htm) (14 VI 2006).

<sup>12</sup> UE znajduje się w najwyższym przedziale, USA i Japonia w przedziale drugim, natomiast kraje pozostałe (w tym rozwijające się) – w przedziale o najniższym ograniczeniu wsparcia; por. raport przewodniczącego Grupy ds. Negocjacji Rolnych (aneks A), *Ministerial Declaration*, 18 December 2005, WT/MIN(05)/DE [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min05\\_e/final\\_text\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm) (14 VI 2006).

tości produkcji. Wszystkie kraje rozwijające się zwolnione są z obowiązku zmniejszenia tego wsparcia, jeśli jednocześnie nie redukują wskaźnika AMS, bo takiego wsparcia nie stosują lub ich wskaźnik AMS jest niższy od 2/3 zredukowanego wskaźnika w krajach rozwiniętych. Wsparcie typu *blue box* ma być zredukowane do poziomu 2,5% (zamiast obecnych 5%) wartości produkcji. Oznaczałoby to dwukrotne obniżenie wysokości dopłat bezpośrednich<sup>13</sup>.

• *Subsidia eksportowe* – państwa członkowskie zgodziły się na całkowitą eliminację subsydiów eksportowych oraz „uporanie się” z innymi instrumentami wsparcia, które zakłócają handel międzynarodowy (np. kredytami eksportowymi, gwarancjami kredytów eksportowych lub programami ubezpieczeń spłat kredytów w terminie do 180 dni) do 2013 roku. Podobnie, zakłócająca handel działalność tzw. STEs (*State trading enterprises*) – przedsiębiorstw handlu państwowego i związanych z nią praktyk monopolistycznych – zostanie zlikwidowana<sup>14</sup>.

• *Dostęp do rynku* – w kwestii liberalizacji tych zasad uzgodniono, że obniżka ceł zależna będzie od poziomu cła *ad valorem* (ang. *ad valorem equivalents*), w ramach czterech grup (ang. *four bands for structuring tariff cuts*), poza cukrem. Cła będą redukowane liniowo. Jednak poszczególne progi nie zostały ustalone. Precyzyjne określenie formuły redukcyjnej jest dużym problemem, odzywają się głosy tak za uelastycznieniem metody obniżek ceł, jak i za jej usztywnieniem. Zaproponowano cztery poziomy redukcji ceł w poszczególnych grupach:

- o 20–65% dla ceł do 20–30%,
- o 30–75% dla ceł od 20–30% do 40–60%,
- o 35–85% dla ceł 40–60% do 60–90%,
- o 42–90% dla ceł ponad 60–90%.

Z jednej strony proponuje się również ustalenie górnego pułapu ochrony na poziomie 75–100%, z drugiej – nieustalenie w ogóle górnego pułapu ceł<sup>15</sup>.

Należy też rozstrzygnąć kwestię ustalenia odsetka produktów rolnych, które zostaną uznane za wrażliwe – znów wyraźne było rozbieżności w stanowiskach negocjacyjnych, od 1%–15% linii taryfowych. Nie osiągnięto jednak konsensusu i to zarówno w sprawie produktów wrażliwych, jak i specjalnych<sup>16</sup>. Zgodnie z zasadą specjalnego i odmiennego traktowania krajów

<sup>13</sup> A. Dydoń, J. Niemczyk, *Handel rolny – co uzgodniono w Hongkongu?*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1 (170), s. 17.

<sup>14</sup> Por. *Ministerial Declaration*, Agriculture negotiations (pkt 6).

<sup>15</sup> *Ministerial Declaration* (aneks A), *op. cit.*

<sup>16</sup> Produkty wrażliwe (ang. *sensitive products*) – produkty, które we wszystkich krajach mają być wyłączone z procesu liberalizacji, a ich liczba będzie ograniczona. Produkty specjalne (ang. *special products*) to produkty określone przez państwa rozwijające się jako istotne dla ich bezpieczeństwa żywnościowego, środki niezbędne do życia i rozwoju wsi.



rozwijających się (ang. *special and different treatment*) ustalono, że kraje te dokonają niższych redukcji cel niż kraje rozwinięte. Ponadto będą mogły wskazać określoną liczbę produktów specjalnych i korzystać ze specjalnego mechanizmu ochrony rynku SSM (ang. *Special Safeguard Mechanism*)<sup>17</sup>.

• W kwestii bawełny – głównego produktu eksportowego wielu państw rozwijających się – ustalono, że do końca 2006 roku zostaną zniesione wszelkie formy subwencjonowania eksportu przez kraje rozwinięte. Ponadto kraje najmniej rozwinięte uzyskają bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp do rynków krajów rozwiniętych (choć te ostatnie zachowują część wewnętrznego wsparcia dla swoich rolników). Obniżka subsydiów zostanie przeprowadzona szybciej i będzie większa niż w przypadku innych subsydiów rolnych<sup>18</sup>.

Podsumowując – liberalizacja w sektorze rolnym powinna uwzględnić zasadę specjalnego traktowania krajów rozwijających się. W zamian za ustępstwa dotyczące towarów rolno-żywnościowych Unia Europejska oczekuje szerszego dostępu do rynku towarów nierolnych oraz usług państw rozwijających się.

2. Deklaracja ministerialna z 18 grudnia 2005 roku potwierdza przyjęte dotychczas założenia prowadzonych negocjacji usługowych. Została jednak uzupełniona o nowe elementy. Oczywiście nadal głównym celem negocjacji prowadzonych w ramach GATS pozostaje dalsza liberalizacja handlu usługami, a redukcja istniejących barier ma przyczynić się do wzrostu gospodarczego. Zgodnie z zapisem Deklaracji, wszyscy członkowie WTO powinni aktywnie uczestniczyć w negocjacjach, w których należy uwzględnić wielkość gospodarki poszczególnych członków (w tym sektorów usługowych)<sup>19</sup>. Rozmowy mają na celu zwiększenie liczby sektorów usług, w których podjęte zostaną zobowiązania liberalizujące dostęp; ponadto – zwiększenie sposobów świadczenia usług objętych zobowiązaniami oraz zmianę podjętych dotychczas zobowiązań (np. złagodzenie zapisanych ograniczeń)<sup>20</sup>. Aktualnie państwa członkowskie dążą do rozszerzenia zakresu stosowania zasady traktowania narodowego oraz uzyskania lepszego dostępu do międzynarodowego rynku usług. Przedmiotem tych negocjacji są narodowe listy zobowiązań, które zawierają wykazy sektorów usługowych oraz warunków, na jakich zagraniczni usługodawcy mogą świadczyć swoje usługi na rynku kraju składającego zobowiązania. Negocjowane są listy odstępstw od KNU, co ma doprowadzić do usunięcia wyjątków od KNU lub przynajmniej do ich znacznego ograniczenia. Ponadto kraje powinny sprecyzować czas ich obowiązywania i zakres stosowania. W kwestii negocjacji reguł GATS rozmowy obejmują:

<sup>17</sup> Por. *Ministerial Declaration, Agriculture negotiations* (pkt 7).

<sup>18</sup> *Ibidem* (pkt 11).

<sup>19</sup> *Ibidem* (pkt 25–26).

<sup>20</sup> D. Mongialo, *Szósta Konferencja Ministerialna WTO i jej skutki dla sektora usług Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1 (170), s. 20.

• Możliwość wprowadzenia do GATS mechanizmu nadzwyczajnych środków ochronnych – czyli takich, które zapobiegałyby poważnej szkodzie zagrażającej przemysłowi krajowemu w wyniku wzrostu importu lub służyłyby jej naprawieniu. Dałyby one krajom członkowskim możliwość okresowego wycofania się z podjętych zobowiązań w sytuacji zakłóceń rynkowych. Niestety, nie ma zgody wśród negocjatorów co do potrzeby stosowania takich środków w dziedzinie usług;

• Wypracowania reguł zamówień rządowych w dziedzinie usług – obecnie wyłączonych z KNU, zasady traktowania narodowego i prawa dostępu do rynku. Liberalizacja rynku zamówień rządowych wpłynie na warunki działalności krajowych i zagranicznych usługodawców;

• Uzgodnienia zasad subsydiowania handlu usługami – obecnie subsydia podlegają ogólnym postanowieniom GATS. Istotna jest wymiana informacji o udzielanych subsydiach i dyskusja na temat propozycji negocjacyjnych, w tym wypracowanie definicji subsydium w sektorze usług, gdyż nie zostało ono zdefiniowane w porozumieniu GATS<sup>21</sup>.

W kwestii regulacji krajowych celem rozmów jest wypracowanie reguł zapewniających, że wewnętrzne przepisy regulujące wymogi kwalifikacyjne i procedury, standardy techniczne i wymogi licencyjne nie będą tworzyły barier dla handlu usługami. Ostateczne wersje szczegółowych zobowiązań powinny być przekazane do 31 października 2006 roku. Każdy z członków powinien podjąć zobowiązania i ustosunkować się do postulatów<sup>22</sup>.

3. Deklaracja zawiera również zapis dotyczący obniżki najwyższych cel w handlu artykułami przemysłowymi (ang. NAMA – Non-Agriculture Market Access). Struktura redukcji oraz jej szczegóły powinny zostać opracowane jak najszybciej przez grupę negocjacyjną. Do 31 lipca 2006 roku powinien zostać przedstawiony projekt listy towarów. Pozostałe sprawy, dotyczące np. kwestii rozwoju, zostały ujęte bardzo ogólnie. Generalnie zapisy w Deklaracji ministerialnej „podtrzymują wcześniejsze ustalenia”, „ponownie zapewniają o znaczeniu” tych kwestii oraz informują o konieczności podjęcia dalszych rozmów<sup>23</sup>.

Deklaracja ministerialna z Hongkongu została uznana przez opinię światową za dokument ogólny, nieprzynoszący decydujących rozstrzygnięć. Jednak warto zaznaczyć, że przyjęcie tego porozumienia pozwala kontynuować negocjacje w ramach rundy rozwoju z Doha rozpoczętej w 2001 roku i przybliżyć państwa członkowskie do jej formalnego zakończenia. A ustalenia tej rundy, jak wskazuje sama jej nazwa, mają przeciw pomóc krajom najbardziej w walce z ubóstwem i zmniejszyć przepaść między krajami bogatymi a rozwijającymi się, zwłaszcza w kwestii rolnictwa.

<sup>21</sup> Por. *ibidem*, s. 20–23.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Por. *Ministerial Declaration*, NAMA negotiations (pkt 12–23).

Istotny jest fakt, że zarówno UE, jak i USA zgodziły się na ograniczenie subsydiów eksportowych do towarów rolnych i bawełny. Nie ulega wątpliwości, że skutki tych postanowień odczują rolnicy z krajów unijnych, zwłaszcza z tych, które przystąpiły do UE jako ostatnie.

Polska należy do grupy państw unijnych, które opowiadają się za ostrożną liberalizacją, szczególnie sektora rolnego. Dlatego też wyniki konferencji zostały ocenione przez przedstawiciela polskiego rządu jako umiarkowany sukces. Sukcesem tym jest tymczasowe pozostawienie unijnych dotacji do rolnictwa i wdrażanie reform za kilka lat, ponieważ Polsce potrzebna jest ochrona rynku rolnego. Konieczność ta wiąże się z poczynionymi inwestycjami w sektorze rolnym (z powodu przygotowań do akcesji do UE). Niemniej jednak skutki porozumienia wymuszają likwidację dopłat eksportowych. Odczują to unijni producenci wołowiny, mleka, zbóż itp. Są to produkty bardzo istotne z punktu widzenia naszego kraju. Polscy rolnicy utracą więc konkurencyjność cenową<sup>24</sup>.

Zgodnie z przyjętym w Hongkongu porozumieniem do końca 2006 roku powinny zostać dopracowane szczegóły dotyczące liberalizacji wymiany handlowej tak, aby ostatecznie zamknąć negocjacje na początku przyszłego roku. Pozwoliłoby to na podpisanie formalnego dokumentu kończącego rokowania w ramach rundy katarskiej. Zapisane w Deklaracji ustalenia pokazują, że jest szansa na rozwiązanie kluczowych problemów gospodarczych państw rozwijających się i ich intensywniejsza integracja w struktury handlu światowego, a taki jest przecież cel rundy rozwoju.

## Bibliografia

Dydoń A., Niemczyk J., *Handel rolny – co uzgodniono w Hongkongu?*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1 (170).

Jarmul J., *Konferencja Ministerialna Światowej Organizacji Handlu (WTO), Hongkong, grudzień 2005 r.*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2006, nr 3.

Majchrowska E., *Nowa runda negocjacji w sprawie liberalizacji światowego handlu*, [w:] *Polska, Ukraina, Świat*, K. Budzowski, A. Demianczuk (red.), Kraków 2005.

*Ministerial Declaration*, Adopted on 18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC.

Mongiła D., *Szósta Konferencja Ministerialna WTO i jej skutki dla sektora usług Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2006, nr 1 (170).

<sup>24</sup> Ponadto w kwestii zmniejszenia ochrony celnej istotne jest dla polskiego sektora rolno-żywnościowego wynegocjowanie przez UE możliwości objęcia klauzulami ochronnymi ważnych produktów (np. mleka). Por. szerzej: A. Dydoń, J. Niemczyk, *Handel rolny – co uzgodniono w Hongkongu?*, *op. cit.*, s. 19; J. Jarmul, *Konferencja Ministerialna Światowej Organizacji Handlu (WTO), Hongkong, grudzień 2005 r.*, *op. cit.*, s. 116.

*Negocjacje ostatniej szansy*, „Rzeczpospolita” z 8 listopada 2005.

*Runda WTO: Kolejne przeszkody*, „Rzeczpospolita” z 10 grudnia 2005.

*Wciąż brak porozumienia w sprawie liberalizacji wymiany*, „Rzeczpospolita” z 9 listopada 2005.

Williams F., *Czy brak ambicji przesądzi los Rundy z Dohy?*, „Financial Times” z 12 grudnia 2005, tłum. [w:] „Rzeczpospolita” z 15 grudnia 2005.

<http://www.wto.org>.

<http://www.oecd.org>.

*Magdalena Bałut*

## Motywy inicjowania postępowań antydumpingowych

Nadrzędnym celem rozmów podejmowanych w ramach rund negocjacyjnych GATT/WTO jest ogólnie pojmowana liberalizacja handlu, dokonywanego pomiędzy członkami tego ogólnoswiatowego ugrupowania. Jednakże te same państwa członkowskie, w celu ochrony własnych interesów, omijają ustalone wcześniej przez siebie reguły za pomocą licznych barier pozataryfowych. Przykładem takich działań jest paradoksalny wręcz rozkwit postępowań antydumpingowych, chroniących rynek użytkowników przed importem towarów po cenach dumpingowych<sup>1</sup>. Praktycznie każda runda negocjacyjna w ramach GATT/WTO przyniosła ze sobą dodatkowe ustalenia mające na względzie umożliwienie swobodnego dostępu do procedur antydumpingowych oraz ułatwienie ich stosowania. Dzięki temu z roku na rok wzrasta sukcesywnie liczba krajów korzystających z tychże przepisów w celu ochrony przemysłu krajowego przed konkurencją zagraniczną. Konsekwencją tak ukierunkowanych działań jest rozwój niekiedy wyjątkowo pokrętnych taktyk obchodzenia nałożonych środków antydumpingowych przez kraje, którym w trakcie postępowania udowodniono stosowanie dumpingu.

Najwcześniejsze przepisy antydumpingowe pochodzą z początku XX wieku. Specyficzna legislacja w tym zakresie została przyjęta w pierwszej kolejności przez Kanadę (1904), później Nową Zelandię (1905), Australię (1906) i Południową Afrykę (1914). Stany Zjednoczone wprowadziły prawo antydumpingowe w 1916 roku, Wielka Brytania w 1921. W tym samym roku nowy statut antydumpingowy został wprowadzony w Australii, Nowej Zelandii i ponownie w USA<sup>2</sup>.

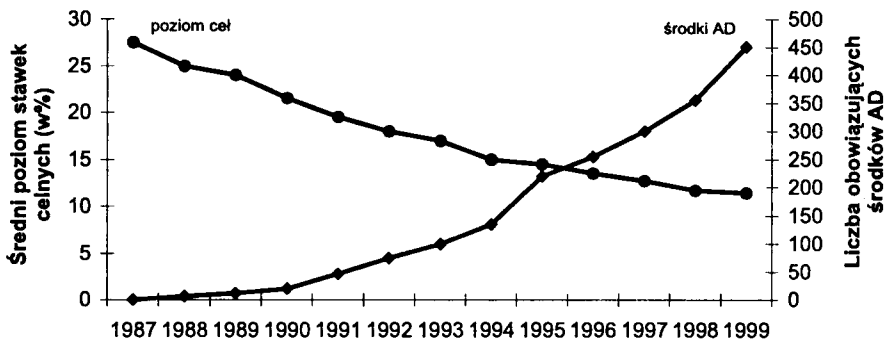
---

<sup>1</sup> Przez cenę dumpingową rozumie się cenę niższą od ceny uzyskiwanej za ten sam towar (w analogicznych warunkach) na rynku krajowym lub niższą niż koszty własne produkcji eksportera.

<sup>2</sup> Viner J., *Dumping: A Problem in International Trade*, Chicago 1966 [w:] J. M. Finger, *Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt*, „Studies in International Trade Policy”, Michigan 1993, s. 16.

Należy zaznaczyć, że w ciągu następnych 50 lat obowiązywania przepisów antydumpingowych ich wykorzystanie było stosunkowo rzadkie<sup>3</sup>. W latach 60. członkowie GATT składali średnio 10 wniosków rocznie<sup>4</sup>. W późniejszym okresie mała grupa użytkowników<sup>5</sup> zaczyna działać aktywniej, wykorzystując przepisy antydumpingowe w celu ochrony podpadających krajowych sektorów przemysłowych. Następne dziesięciolecie przyniosło drastyczne zmiany w liczbie wszczynanych postępowań, a przyczyniły się do tego podjęte wcześniej prace nad usprawnieniem legislacji antydumpingowej w ramach negocjacji GATT/WTO oraz poprawki wniesione na poziomie państwowym. W tym okresie USA zainicjowały 398 postępowań, a Australia, Kanada i kraje UE łącznie wszczęły 1091 spraw dotyczących dumpingowanego importu. Dlatego też uznaje się, że działalność antydumpingowa była domeną kilku bogatych państw, które skutecznie broniły dostępu do własnych rynków towarom importowanym z krajów rozwijających się<sup>6</sup>. Jednak w miarę liberalizacji handlu, kiedy kraje bogate obniżały sukcesywnie swoje stawki celne, kraje rozwijające się zwróciły się w kierunku protekcyjnistycznej polityki antydumpingowej (wykres 1).

Wykres 1. Poziom cel i liczba obowiązujących środków AD w latach 1987–1999



Źródło: B. Lindsey, D. Ikenson, *Coming Home to Roost: Proliferating Antidumping Laws and the Growing Threat to U.S. Exports*, op. cit., s. 6. (Wykres dotyczy nietradycyjnych użytkowników przepisów AD<sup>7</sup>).

<sup>3</sup> Przykładowo w latach 1921–1967 USA wszczęły łącznie 706 postępowań (ok. 15 rocznie). [w:] Lindsey B., Ikenson D., *Coming Home to Roost: Proliferating Antidumping Laws and the Growing Threat to U.S. Exports*, „Cato Institute’s Center for Trade Policy Studies”, No. 14, 30th June 2001, s. 5.

<sup>4</sup> T.J. Prusa, *On the Spread and Impact of Antidumping*, „NBER Working Papers” No. 7404, Cambridge, October 1999, s. 5.

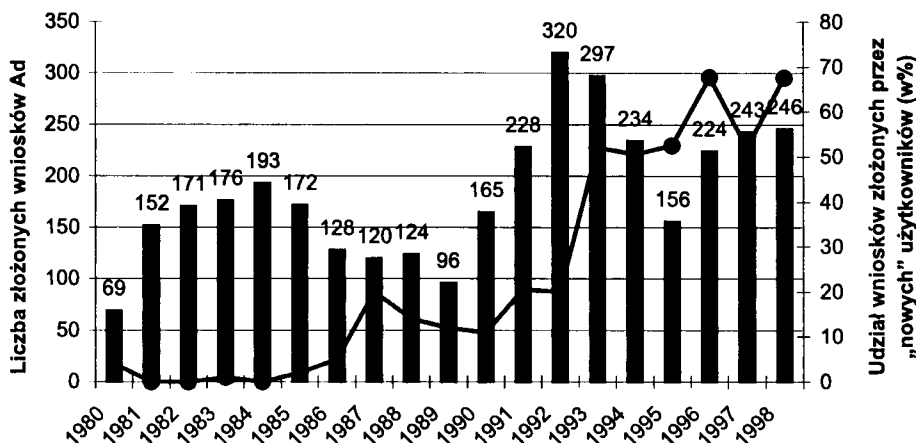
<sup>5</sup> Do tej grupy zaliczano: Australię, Kanadę, Nową Zelandię, UE i Stany Zjednoczone. W dalszej części pracy kraje te określono mianem tradycyjnych użytkowników przepisów antydumpingowych.

<sup>6</sup> W okresie od stycznia 1980 roku do czerwca 1987 roku kraje rozwijające się były inicjatorami jedynie siedmiu postępowań.

<sup>7</sup> AD – w niniejszym artykule ze względów praktycznych stosuje się skrót oznaczający antydumpingowy (antydumpingowe, antydumpingowych itd.).

W latach 1990–1999 zainicjowano łącznie 2483 sprawy antydumpingowe, co oznaczało pięćdziesięcioprocentowy wzrost w porównaniu z danymi za lata 80.<sup>8</sup> Tak gwałtowne rozprzestrzenianie się protekcji antydumpingowej nastąpiło pod koniec lat 80. na skutek przyłączenia się Meksyku, Brazylii i Argentyny do grupy tradycyjnych użytkowników przepisów antydumpingowych. Z roku na rok tradycyjni użytkownicy mieli coraz mniejszy udział w liczbie wszczynanych postępowań. Po zakończeniu negocjacji w ramach rundy urugwajskiej proporcje kształtowały się odpowiednio: udział postępowań zainicjowanych przez tradycyjnych użytkowników wynosił 63%, podczas gdy pozostali odpowiedzialni byli za 37% wszczętych spraw. W latach 1995–1999 stosunek ten uległ zmianie: tradycyjni użytkownicy wszczęli 41% spraw, pozostałe kraje 59%<sup>9</sup>. Wśród nowych użytkowników znalazły się takie kraje jak: Wenezuela, Peru, Egipt, Izrael, Malezja, Filipiny i takie „nowo objawione” potęgi antydumpingowe jak Indie i RPA<sup>10</sup>. W latach 1995–2000 liczba ostatecznych środków antydumpingowych, nałożonych przez nowych użytkowników, została podwojona, podczas gdy wartość ta dla tradycyjnych użytkowników uległa obniżeniu o 4,5%.

Wykres 2. Zakres stosowania przepisów antydumpingowych w skali świata



Źródło: T.J. Prusa, S. Skeath, *Economic and Strategic Motives for Antidumping Filings*, „NBER Working Paper Series”, Cambridge, August 2001, rys. 1.

<sup>8</sup> Wszystkie dane pochodzą z *United Nations Conference on Trade and Development*, „Impact of Anti-Dumping and Countervailing Duty Actions”, TD/B/COM.1/EM.14/2, 24th October 2000, s. 4.

<sup>9</sup> B. Lindsey, D. Ikenson, *op. cit.*, s. 6–7.

<sup>10</sup> W pierwszej połowie dekady Indie zainicjowały 15 postępowań, by w drugiej połowie zwiększyć tę liczbę do 140, notując prawie dziesięciokrotny wzrost. RPA odnotowała z kolei ośmiokrotny wzrost z 16 do 129 wszczętych postępowań.

Dane przedstawione na wykresie 2 obrazują wzrost liczby spraw inicjowanych przez nowych użytkowników przepisów antydumpingowych w latach 1980–1998, czyli w okresie obejmującym prawie dwie dekady rozwoju prawa antydumpingowego. Zważywszy na fakt, iż lata 80. to praktycznie okres monopolu polityki antydumpingowej tradycyjnych użytkowników (tj. Australii, Kanady, Nowej Zelandii, UE i USA), średni udział postępowań prowadzonych przez kraje stawiające pierwsze kroki na polu przepisów antydumpingowych, liczony na okres 1990–1998, kształtował się na poziomie ok. 43,7%. Swoistą eksplozją wniosków antydumpingowych ze strony nowych użytkowników cechował się przełom lat 1992 i 1993, kiedy to ich uczestnictwo w ogólnej liczbie złożonych wniosków wzrosło z 20% do 52%. W kolejnych latach udział ten pozostał na bardzo wysokim poziomie, wahając się w przedziale 50–70%.

Teoretycznie postępowania antydumpingowe wymierzone są przeciwko importowi towarów po nieuczciwej cenie (cenie dumpingowej). W praktyce dużo łatwiej jest określić tendencje kształtujące się w światowej polityce antydumpingowej, niż precyzyjnie wskazać motywy kierujące użytkownikami tychże przepisów. Nie należy wyciągać zbyt pochopnych wniosków, iż wzrost liczby wszczętych postępowań jest odzwierciedleniem poszerzającego się zastosowania nieuczciwych praktyk handlowych.

T.J. Prusa i S. Skeath dokonali klasyfikacji motywów inicjowania postępowań antydumpingowych, porządkując je w dwóch podstawowych grupach. Motywy sklasyfikowane w pierwszej grupie wypływają z postrzegania antydumpingu jako reakcji na nieuczciwą konkurencję, a jednocześnie pewnego rodzaju „specjalnej ochrony”<sup>11</sup>. Z kolei druga grupa, dostarczająca wielu ciekawych informacji, zawiera motywy związane z tzw. zachowaniami klubowymi i odwetowymi (*club and retaliation motives*). Przez motyw klubowy rozumieć należy zachowania państw polegające na wytaczaniu spraw antydumpingowych krajom, które wcześniej stosowały już tego rodzaju przepisy wobec innych państw. Państwa te należą więc do swojego klubu antydumpingowego.

Definicja motywu odwetowego jest nieco węższa i odnosi się do krajów wszczynających postępowania wobec państw, które wcześniej zastosowały przeciwko nim własne procedury antydumpingowe. Strategia działania podejmowana przez te kraje określana jest często w literaturze jako strategia „oko za oko, ząb za ząb” (*tit-for-tat strategy*)<sup>12</sup>. Blonigen i Bown<sup>13</sup> utrzymują, że działalność odwetowa, połączona ze wzrastającym użyciem przepisów antydumpingowych, może doprowadzić do zniweczenia wielu zamie-

<sup>11</sup> T.J. Prusa, S. Skeath, *op. cit.*, s. 2.

<sup>12</sup> B. Lindsey, D. Ikenson, *op. cit.*, s. 10.

<sup>13</sup> B.A. Blonigen, Ch.P. Bown, *Antidumping and Retaliation Threats*, „NBER Working Papers” No. 8576, Cambridge, November 2001, s. 1.



rzeń rund negocjacyjnych GATT/WTO odnośnie do urzeczywistnienia idei wolnego handlu. Z drugiej jednak strony wzrastające zagrożenie płynące z podjęcia antydumpingowych działań odwetowych może osłabić efekty polityki protekcjonistycznej, prowadząc do pewnego rodzaju równowagi zimnej wojny. Zagrożenie odwetu może osłabić działalność antydumpingową w kraju na dwa sposoby<sup>14</sup>. Po pierwsze, wnioski o wszczęcie postępowania antydumpingowego składane przez przedsiębiorstwa krajowe dotyczą niejednokrotnie specyficznych grup towarów, których udział w ogólnej produkcji jest stosunkowo niewielki (poniżej 5%). Dla tak znikomych korzyści czasem nie warto narażać się na znacznie poważniejsze w skutkach działania odwetowe. Drugim ogniwem osłabiającym pokusę wykorzystania przepisów antydumpingowych mogą być organy rządowe<sup>15</sup>, które decydują o pozytywnym bądź negatywnym rozpatrzeniu wniosku i ewentualnym nałożeniu ostatecznych środków antydumpingowych. W tym przypadku niebezpieczeństwo odwetu może nastąpić poprzez mechanizm rozstrzygania sporów w ramach GATT/WTO (*GATT/WTO trade dispute settlement mechanism*)<sup>16</sup>.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że decyzje organów rządowych często nie są poparte argumentami natury ekonomicznej, lecz zawierają element szeroko rozumianej swobody decydowania<sup>17</sup>. Działalność antydumpingowa, ze względu na swą elastyczność i natychmiastowe rezultaty działania, jest narzędziem szczególnie popularnym wśród polityków, czego bardzo typową konsekwencją jest skłonność do nadużyć. Zasady i procedury antydumpingowe pozwalają na dość swobodną interpretację, w związku z czym przedsiębiorstwa krajowe mogą spodziewać się ochrony ze strony rządu, nawet w sytuacji braku wystarczających dowodów na poniesione szkody lub na nieuczciwe ustalanie cen w imporcie przez konkurenta handlowego<sup>18</sup>. Lindsey i Ikenson, opisując liczne przypadki światowej działalności antydumpingowej przeciwko USA, proponowali, by politycy ponownie przeanalizowali wszystkie korzyści i straty, wynikające ze stosowania prawa antydumpingowego w kontekście przyszłych negocjacji w ramach WTO. Zalecali przy tym wzięcie pod uwagę interesów wszystkich krajowych producentów, a nie tylko sektorów przemysłu narażonych na konkurencję ze strony importerów<sup>19</sup>.

Chociaż klasyczna działalność antydumpingowa powinna dotyczyć przypadków wystąpienia dumpingu, statuty antydumpingowe pozwalają krajom na dużą swobodę w anektowaniu tych przepisów, jak i we wprowadzaniu ich w życie. Kraj importujący może wszcząć postępowanie antydumpingowe, jeśli sprzedaż zagranicznych towarów jest dokonywana po cenie niższej niż cena krajowa na

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 1–2.

<sup>15</sup> Dla UE będą to Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska, w USA: Departament Handlu i Międzynarodowa Komisja Handlu.

<sup>16</sup> B.A. Blonigen, CH.P. Bown, *op. cit.*, s. 2.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>18</sup> T.J. Prusa, *op. cit.*

<sup>19</sup> B. Lindsey, D. Ikenson, *op. cit.*, s. 17.

rynku eksportera, bądź też cena ta nie pokrywa przeciętnych kosztów produkcji<sup>20</sup>. Regulacje Porozumienia w sprawie stosowania Artykułu VI GATT 1994 (*Agreement on the Implementation of Article VI GATT 1994*) zezwalają na nałożenie ostatecznych ceł antydumpingowych, w przypadku gdy import tych towarów wyrządza materialną szkodę przemysłowi krajowemu, zagraża wyrządzeniem szkody lub przyczynia się do hamowania powstawania nowej gałęzi przemysłu w kraju importera<sup>21</sup>.

T. Prusa i S. Skeath w swej analizie ekonomicznych motywów wszczęcia postępowań antydumpingowych zakładają, że w wyniku stosowania przez eksportera nieuczciwych praktyk handlowych, w kraju wzrośnie wolumen importu i/lub nastąpi duży jego przyrost. Jeśli postępowania antydumpingowe skierowane będą przeciwko tym partnerom handlowym, będzie oznaczać to, że kraj importera wykorzystuje przepisy w celu przeciwdziałania nieuczciwym praktykom handlowym.

Badania Prusa i Skeath obejmują okres 1980–1998. Zgromadzone dane dotyczyły rozmiarów importu, jego przyrostu, a także zawierały listę krajów biorących udział w postępowaniach, zarówno w roli oskarżycieli, jak i oskarżonych<sup>22</sup>. Z analizy motywów ekonomicznych, z powodu odmiennych zasad określania dumpingu, wykluczyli oni kraje o gospodarce nierynkowej. Uwzględnienie tych krajów mogłoby przyczynić się do znacznego zniekształcenia rezultatów badań. Aby dokonać analizy motywów ekonomicznych, Prusa i Skeath sklasyfikowali kraje światowego systemu handlu, określając niektóre z nich jako dużych dostawców („*big*” *suppliers hypothesis*) oraz jako kraje o największym procentowym wzroście wolumenu importu („*import surge*” *hypothesis*).

Tabela 1. Procentowy udział spraw potwierdzających motyw ekonomiczny w latach 1989–1998

<b>Duży dostawca</b>			
	Nowi użytkownicy	Tradycyjni użytkownicy	Suma
Import > 50%	96,25 %	99,89 %	99,02 %
Import > 75%	90,12 %	97,57 %	95,78 %
Import > 90%	78,88 %	79,70 %	79,50 %
<b>Wzrost importu</b>			
% Δ Import > 50%	46,51 %	58,37 %	55,51 %
% Δ Import > 75%	3,75 %	6,64 %	5,95 %
% Δ Import > 90%	0,17 %	0,27 %	0,25 %

Źródło: T.J. Prusa, S. Skeath, *Economic and Strategic Motives for Antidumping Filings*, *op. cit.*, s. 26.

<sup>20</sup> Art. 2.2 Rozporządzenia 384/96 Komisji Europejskiej opartego na Porozumieniu w sprawie stosowania Artykułu VI GATT 1994.

<sup>21</sup> *Ibidem*, art. 3.

<sup>22</sup> Opis badań Thomasa J. Prusy pochodzi w całości z: T.J. Prusa, S. Skeath, *op. cit.*, s. 2 i n.

Aby zdefiniować pojęcie „duży” dostawca, wyszczególnili oni trzy progi procentowe: 50%, 75% i 90%, i założyli, że jeżeli wolumen importu z danego kraju (wzrost importu) będzie znajdował się powyżej ustalonego poziomu, kraj ten zostanie zaliczony do grupy dużych dostawców (dostawców o dużym wzroście importu).

Pierwszą rzeczą, jaka się nasuwa po przeanalizowaniu danych zawartych w powyższej tabeli, jest fakt, iż bez względu na przedział procentowy przeważająca większość użytkowników przepisów antydumpingowych wszczęła postępowania wobec dużych dostawców. Dla przedziałów 50% i 75% udział spraw zainicjowanych przeciwko dużym dostawcom wynosi dla każdego kraju ponad 90%. Dla najbardziej wymagającego przedziału (90%) udział postępowań prowadzonych przez nowych i tradycyjnych użytkowników obniża się nieznacznie do poziomu 79,5% spraw. W przypadku hipotezy fali importu („*import surge*” *hypothesis*), nawet jeśli wziąć pod uwagę najbardziej liberalny próg 50%, jedynie 46,51% spraw nowych i 58,37% postępowań tradycyjnych użytkowników dotyczyła eksporterów o znaczącym wzroście sprzedaży na rynki zagraniczne. Wartości dla pozostałych przedziałów są nieznaczne: od 6,64% do 0,17%.

Rezultaty, jakie otrzymali Prusa i Skeath, sugerują, że motywy ekonomiczne przemawiają bardziej za scenariuszem dużych dostawców niż za falą importu. Jednakże należy zachować szczególną ostrożność w takiej interpretacji. Dużym dostawcom jest o wiele trudniej uzyskać znaczący przyrost w imporcie, ponieważ startują zwykle z bardzo wysokiego poziomu. Stąd można wnioskować, że kraje o dużym przyroście sprzedaży zagranicznej to mali dostawcy, którym dużo łatwiej osiągnąć tak znaczący procentowy wzrost w imporcie. Należy również dodać, że przedmiotem postępowań antydumpingowych są niejednokrotnie bardzo wąskie kategorie produktów, które czasem nie są precyzyjnie wyszczególniane w raportach przesyłanych do WTO. Te nieścisłości w identyfikacji towarów objętych postępowaniami mogą istotnie wpłynąć na wyniki badań dotyczących procentowego wzrostu importu dla danych krajów<sup>23</sup>.

Jeśli chodzi o motywy strategiczne, Prusa i Skeath starali się udowodnić, że postępowania antydumpingowe wszczynane są wobec krajów, które wcześniej wykorzystywały tego rodzaju przepisy przeciwko swoim partnerom handlowym. Badacze chcieli tym samym dowieść, że jeżeli przykładowo Korea Południowa stosowała przepisy antydumpingowe w 1990 roku, to według hipotezy klubowej istnieje większe prawdopodobieństwo, że Meksyk podda szczegółowej analizie ceny w imporcie towarów koreańskich niż np. urugwajskich, zważywszy na fakt, iż Urugwaj nie stosował do tej pory tego rodzaju przepisów. W tym miejscu można zadać pytanie: czy dany kraj przykłada większą wagę do ostatnio podjętych działań, czy również do tych,

<sup>23</sup> T.J. Prusa, S. Skeath, *op. cit.*, s. 15.

które miały miejsce w odległej przeszłości? Dlatego też każdej hipotezie strategicznej przyporządkowano dwie wersje tzw. pamiętliwości<sup>24</sup>. Jest to długa pamiętliwość (*long memory*) zakładająca, że dany kraj „nie zapomina” o działalności innych krajów na gruncie polityki antydumpingowej oraz pamiętliwość ograniczona (*limited memory*), która stwierdza, że pobudki strategiczne wygasają najdalej po okresie trzech lat od wszczęcia postępowania<sup>25</sup>.

Tabela 2. Procentowy udział spraw potwierdzających motyw strategiczny w latach 1989–1998

Efekt klubu			
	Nowi użytkownicy	Tradycyjni użytkownicy	Suma
Długa pamiętliwość ( <i>long memory</i> )	81,26%	58,21%	63,76%
Ograniczona pamiętliwość ( <i>limited memory</i> )	81,26%	58,15%	63,71%
Odwet			
Długa pamiętliwość ( <i>long memory</i> )	57,58%	45,57%	48,46%
Ograniczona pamiętliwość ( <i>limited memory</i> )	45,32%	35,64%	37,97%

Źródło: T.J. Prusa, S. Skeath, *Economic and Strategic Motives for Antidumping Filings*, op. cit., s. 26.

Dane przytoczone przez Prusa i Skeath potwierdzają zasadność hipotezy klubowej; ponad 80% postępowań nowych i prawie 60% postępowań tradycyjnych użytkowników przepisów antydumpingowych zostało w latach 1989–1999 skierowanych przeciwko krajom wykorzystującym wcześniej własne regulacje antydumpingowe. W przypadku działań w ramach tego samego „towarzystwa”, rozróżnienie pamiętliwości na długą i ograniczoną nie ma żadnego znaczenia. Kraje orientują się, który partner handlowy posiada i stosuje odnośne przepisy, i mają możliwość ewentualnego objęcia go postępowaniem antydumpingowym.

Jeśli chodzi o motyw odwetu, ponad 57% postępowań zostało wszczętych przez nowych użytkowników, a 45% przez użytkowników tradycyjnych. Jeżeli zawężymy analizę do trzech ostatnich lat po wszczęciu postępowania, okaże się, że ponad 45% spraw dotyczy nowych użytkowników, a 35% tradycyjnych.

Potwierdzeniem hipotezy motywu klubowego i odwetowego będzie chociażby porównanie danych zawartych w tabelach 3 i 4, przedstawiających liczbę nałożonych środków antydumpingowych, a także ogólną liczbę „krajów-celów” polityki antydumpingowej państw członkowskich WTO.

<sup>24</sup> Autorka niniejszego artykułu zdecydowała się na tłumaczenie ang. *memory* nie jako *pamięć*, ale *pamiętliwość*, gdyż jest to, jej zdaniem, termin lepiej odzwierciedlający istotę problemu.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 13.

Tabela 3. Liczba postępowań wszczętych przez kraje w latach 1995–2000

Kraj	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Średnio
USA	55	56	55	56	53	52	58
UE	32	32	33	33	35	37	43
Kanada	34	34	34	32	33	35	41
Meksyk	31	30	16	16	18	19	32
RPA	13	16	21	25	33	33	33
Australia	29	24	18	19	22	22	32
Indie	7	7	9	19	23	30	30
Argentyna	11	15	13	11	14	15	21
Turcja	17	17	17	16	17	10	21
Brazylia	12	17	15	18	19	23	28
Pozostali	19	20	28	33	39	36	43
<b>Suma</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>76</b>	<b>76</b>	<b>78</b>	<b>80</b>	<b>87</b>
Tradycyjni użytkownicy	71	70	67	67	67	69	77
Nietradycyjni użytkownicy	56	57	50	54	61	60	74

Źródło: Lindsey B., Ikenson D., *Coming Home to Roost: Proliferating Antidumping Laws and the Growing Threat to U.S. Exports*, op. cit., s. 8.

Na pierwszym miejscu wśród użytkowników uplasowały się Stany Zjednoczone, notując średnio 58 środków antydumpingowych, nałożonych w badanym okresie na towary importowane z różnych krajów. Zaraz za nimi uplasowały się UE (43), Kanada (41) i RPA (33). Wielu nowych użytkowników zanotowało znaczący wzrost w liczbie postępowań zakończonych nałożeniem środka antydumpingowego. Wśród nich znalazły się RPA z 13 postępowaniami w 1995 i 33 w 2000 r., Indie z 7 i 30 oraz Brazylia z 12 i 23.

Z kolei tabela 4 pokazuje, iż kilka spośród najpopularniejszych krajów adresatów procedur antydumpingowych w okresie 1995–2000, tzn. USA, Brazylia, Niemcy, Francja, Indie, Kanada oraz Meksyk, znajduje się również w grupie państw, które najczęściej wykorzystują przepisy antydumpingowe w praktyce.

Lindsey i Ikenson zgodnie twierdzą, że rozprzestrzenianie się antydumpingu stało się procesem „zaraźliwym”. Jeśli jeden kraj stosuje systematycznie przepisy antydumpingowe, w drugim kraju pojawią się naciski ze strony sektorów dotkniętych postępowaniami w kierunku uzyskania podobnej protekcji<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> B. Lindsey, D. Ikenson, op. cit., s. 9.

Tabela 4. Kraje, względem których zastosowano procedury antydumpingowe w latach 1995–2000

Lp.	Kraj	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Średnio
1.	Chiny	143	148	180	193	202	207	178,83
2.	Japonia	76	77	74	78	84	82	78,50
3.	USA	60	66	66	68	66	62	64,67
4.	Korea Pd.	53	54	44	49	57	65	53,67
5.	Tajwan	40	41	45	52	61	66	50,83
6.	Brazylia	48	51	52	45	42	43	46,83
7.	Niemcy	34	31	31	33	37	41	34,50
8.	Rosja	24	25	35	34	40	37	32,50
9.	Tajlandia	19	23	25	32	31	34	27,33
10.	Francja	19	19	22	23	33	36	25,33
11.	Włochy	21	18	21	25	32	30	24,50
12.	Ukraina	19	19	21	21	26	26	22,00
13.	Indie	15	15	15	21	29	35	21,67
14.	Kanada	19	19	19	19	20	18	19,00
15.	Wielka Brytania	16	17	15	14	20	21	17,17
16.	Meksyk	11	15	17	17	19	21	16,67
17.	Malezja	13	15	16	16	17	17	15,67
18.	Indonezja	10	11	12	17	20	21	15,17
19.	Singapur	17	18	16	13	13	13	15,00
20.	Holandia	12	13	13	13	15	17	13,83
21.	Rumunia	13	14	13	13	18	12	13,83
22.	Hiszpania	10	9	9	12	17	21	13,00
23.	Belgia	11	10	9	10	16	17	12,17
24.	RPA	7	10	11	11	12	15	1,00
25.	Szwecja	9	9	8	12	14	14	11,00
26.	Wenezuela	12	11	10	11	10	11	10,83
27.	Hongkong	10	11	9	9	10	12	10,17
28.	Polska	9	8	10	10	11	10	9,67
29.	Turcja	9	9	6	8	10	13	9,17
30.	Kazachstan	8	8	8	8	10	8	8,33

Źródło: Lindsey B., Ikenson D., *Coming Home to Roost: Proliferating Antidumping Laws and the Growing Threat to U.S. Exports*, op. cit., Appendix 2.

Jak wspomniano wcześniej, jedynym dopuszczalnym motywem postępowania antydumpingowych powinny być aspekty ekonomiczne oparte na mocnych i precyzyjnych dowodach. Praktyka jednak i w tym przypadku daleko odbiega od teorii. Ze względu na to, że decyzje rządów podlegają nieustannie różnorodnym naciskom politycznym i społecznym, a także krępowane są licznymi porozumieniami ekonomicznymi, można stwierdzić, iż działaniami antydumpingowymi kierują, obok bodźców ekonomicznych, motywy strategiczne. Działalność antydumpingowa nie jest powodowana jedynie chęcią ochrony rodzimych producentów przed nieuczciwym importem, lecz podejmuje się ją także w celu obrony krajowych eksporterów przed nadużywaniem tego rodzaju przepisów za

granicą<sup>27</sup>. Działalność antydumpingowa stanowi swoisty przykład gry kooperacyjnej – dylematu więźnia<sup>28</sup>. Kraje nie mogą oprzeć się pokusie ochrony własnego przemysłu narażonego na konkurencję ze strony importu, ale z drugiej strony stosując politykę antydumpingową, pogarszają swoją sytuację, wyrzekając się korzyści, jakie daje wolny handel. Rozwiązanie (równowaga gry) wydaje się oczywiste: rezygnacja ze stosowania tychże przepisów. Liderzy krajów rozwijających się, ponieważ to właśnie nimi w największym stopniu kierują motywy strategiczne, powinni zrozumieć, że wykorzystywanie antydumpingu w strategicznych celach, w prostej linii przekłada się na szkodę dla innego uczestnika rynku międzynarodowego, a w konsekwencji prowadzi do znacznego zniekształcenia światowego systemu handlu zagranicznego.

## Bibliografia

Blonigen B.A., Bown Ch.P., *Antidumping and Retaliation Threats*, „NBER Working Papers” No. 8576, Cambridge, November 2001.

Finger J. M., *Antidumping: How it Works and Who Gets Hurt*, „Studies in International Trade Policy”, The University of Michigan Press, Michigan 1993.

Lindsey B., Ikenson D., *Coming Home to Roost: Proliferating Antidumping Laws and the Growing Threat to U.S. Exports*, „Cato Institute’s Center for Trade Policy Studies”, No.14, 30<sup>th</sup> June 2001.

Prusa T.J., *On the Spread and Impact of Antidumping*, „NBER Working Papers” No. 7404, Cambridge, October 1999.

Prusa T.J., Skeath S., *Economic and Strategic Motives for Antidumping Filings*, „NBER Working Paper Series” No. 8424, Cambridge, August 2001.

*United Nations Conference on Trade and Development*, „Impact of Anti-Dumping and Countervailing Duty Actions” TD/B/COM.1/EM.14/2, 24<sup>th</sup> October 2000.

Viner J., *Dumping: A Problem in International Trade*, Chicago 1966.

---

<sup>27</sup> T.J. Prusa, *op. cit.*, s. 8.

<sup>28</sup> T.J. Prusa, S. Skeath, *op. cit.*, s. 9.

**Unia Europejska**  
**– u źródeł powstania i rozwoju**



*Eugeniusz Brzuska*

## Idea Paneuropy Richarda Coudenhove-Kalergiego jako determinanta współczesnych stosunków międzynarodowych

### **Wprowadzenie**

Jeżeli na stosunki międzynarodowe spojrzemy jako na proces wzajemnych oddziaływań wszystkich jego uczestników, to wówczas możemy dostrzec skomplikowaną sieć determinant, które mają wpływ na ich kształtowanie. Część z nich ma znaczenie trwałe, inne oddziałują tylko na niektórych etapach procesów toczących się na arenie międzynarodowej. Jedną z najsilniejszych determinant jest niewątpliwie wpływ czynnika ideologicznego, którego rezultatem jest zawsze bardzo konkretna optyka postrzegania zjawisk i procesów międzynarodowych. Bardzo trwałym czynnikiem ideologicznym od wieków obecnym w stosunkach międzynarodowych Europy jest idea jego integracji. Jednym z autorów projektu integracji kontynentu w okresie międzywojennym był Richard Coudenhove-Kalergi.

### **Richard Coudenhove-Kalergi – dzieciństwo i młodość na tle ówczesnej sytuacji w Europie**

Richard Coudenhove-Kalergi był, można tak śmiało powiedzieć, europejskiego i światowego pochodzenia, należał do rodziny o wielowiekowej prowienien-  
cji. Jego nazwisko jest dwuczłonowe, co sugeruje połączenie gałęzi dwóch rodzin. Pierwsza – rodzina Coudenhove, pochodząca z Brabancji, była zawsze konserwatywna, wiernie podążała, jak pisze Coudenhove w swej autobiografii politycznej, za swymi panami, czy to byli książęta, czy królowie od Niderlandów do Belgii i od Belgii do Austrii. Druga rodzina, Kalergich, była z kolei nastawiona rewolucyjnie. Jej członkowie walczyli zawsze o wolność swego narodu, najpierw przeciwko Wenecjanom, a później przeciw Turkom. Kalergi pochodzili bowiem z Krety. W XIX wieku los obu rodzin został złą-

czony poprzez małżeństwo hrabiego Franza Coudenhove z Marią Kalergi, spadkobierczynią rodzinnej fortuny. Ojciec Richarda, Heinrich Coudenhove, urodził się w Wiedniu w połowie XIX wieku. Studiował prawo, ale w końcu wstąpił do służby dyplomatycznej. Służył w kilku austro-węgierskich placówkach dyplomatycznych na całym świecie. Był niezwykłym człowiekiem. Mówił po turecku, arabsku, hebrajsku, interesował się historią i filozofią, był znawcą cywilizacji islamu, interesował się kulturą i cywilizacją Dalekiego Wschodu i hołdował raczej światu wartości dalekowschodnich niż zmateriaлизованemu Zachodowi<sup>1</sup>.

Przełomowym wydarzeniem w życiu ojca Richarda była miłość i małżeństwo z Mitsuko Aoyamą, Japonką poznaną podczas pobytu na placówce w Tokio, matką Richarda. Richard Coudenhove-Kalergi urodził się 16 listopada 1894 roku w Tokio. W wieku kilku lat zamieszkał w posiadłości w Ronsperg, w ówczesnych Austro-Węgrzech, gdzie jego ojciec był szanowanym posiadaczem ziemskim. Wydaje się, że na postawę Richarda Coudenhove-Kalergiego w przyszłości miały ogromny wpływ owe lata dzieciństwa spędzone w Ronspergu. Przede wszystkim widać olbrzymi wpływ ojca. Heinrich Coudenhove-Kalergi jest dla syna uosobieniem tolerancji i otwartości na wszystkie religie i kultury, które wnoszą coś wartościowego w ludzkie życie. W gabinecie stały figury greckich i rzymskich filozofów, a także Chrystusa, Buddy, Zaratustry, Mojżesza, bogów indyjskich, a na ścianie wisiały cytaty z Koranu. Ojciec, którego Richard darzył miłością i szacunkiem, miał swój wielki udział w podejściu Coudenhove juniora do kwestii nacji, religii i ideologii. Perspektywa Coudenhove juniora i jego spojrzenie na Europę i świat to też swego rodzaju katalog wszystkich religii, nacji i kultur, które Kalergi junior układa w swoisty atlas, według ich ważności i wpływu, a także uważając, że one wszystkie ewoluują w kierunku pewnego uniwersalizmu<sup>2</sup>.

W Ronspergu Richard przeżywa doświadczenie związane z granicami, które dzieliły ówczesny kontynent. Píše on, iż ma przykre wspomnienie z dzieciństwa, związane z dwoma rodzajami granic. Pierwsze to granice celne, mieszkał bowiem niedaleko granicy Niemiec i Austro-Węgier. Drugą granicą, którą Kalergi znał od najmłodszych lat, była bariera językowa między Czechami a Sudetami, które w tych czasach były w większości niemieckojęzyczne. Ponieważ w dzieciństwie przyjaźnił się zarówno z Czechami, jak i z Niemcami, a także z przedstawicielami innych nacji, to w życiu dorosłym był przeświadczony, iż nienawiść na tle narodowościowym ma swoje podłoże w ignorancji i w niedostatecznej edukacji<sup>3</sup>.

W 1908 roku młody Coudenhove wstępuje do Teresianum, słynnej kuźni elit imperium Habsburgów. Jak wspomina, Teresianum było dla niego

<sup>1</sup> R. Coudenhove-Kalergi, *Crusade for Pan-Europe*, New York 1946, s. 13.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 21.

szkołą przyjacielskiego współzycia przedstawicielei wszystkich nacji w kosmopolitycznej społeczności imperialnego Wiednia, a w perspektywie całych Austro-Węgier. Po ukończeniu Teresianum Kalergi studiował filozofię. Choroba uwolniła go od służby wojskowej i mogąc kształcić się dalej, uwieńczył edukację doktoratem z filozofii w roku 1917 (widać w nim poglądy Platona, Schopenhauera i Nietzschego, a także greckich stoików). Jednak to polityka nadała kształt jego życiu.

Wielonarodowościowa arystokracja była jednym z filarów Europy naddunajskiej. Monarchia Habsburgów, wraz z swym społeczno-politycznym obliczem, a także jej upadek jesienią 1918 roku, stały się ważnym doświadczeniem dla późniejszego twórcy Unii Paneuropejskiej. Spośród wiedeńskich czynników, które kształtowały jego paneuropejskie poglądy, należy wymienić przynależność do wiedeńskiej loży masońskiej *Humanitas*. Równie znaczące okazało się małżeństwo z Idą Roland, z którą od dnia ślubu dzielił życie i poglądy<sup>4</sup>.

## Sytuacja w Europie po I wojnie światowej

Coudenhove-Kalergi swoją autobiografię polityczną rozpoczyna od przedstawienia sytuacji w Europie po podpisaniu zawieszenia broni w listopadzie 1918 roku. Pisze on, że w owych dniach następowały wydarzenia, które wstrząsnęły światem. Powstawały nowe państwa republikańskie, takie jak Czechosłowacja czy Węgry. Wymienia Polskę jako symbol tych czasów. Kraj, który był rozebrany, i naród prześladowany przez pokolenia, teraz powstał jako wolna i silna republika. Kalergi uważał, że były to dni, które mogły dawać nadzieję. Skończyła się wojna, upadły trzy imperia europejskie. Twierdził, że nadchodzi czas, kiedy można było zacząć realizować ideały Rewolucji Francuskiej. Według niego w Europie panowało powszechne przekonanie, że nadszedł kres sporów religijnych i rywalizacji dynastycznych, które, jak pisze, były powodem większości wojen na tym kontynencie<sup>5</sup>.

Jednak, według twórcy idei paneuropejskiej, najbardziej tchnącym nadzieją wydarzeniem w owych dniach było przekazanie świata przez ówczesnego prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Wilsona, 14 Punktów. Kalergi stał na stanowisku – i był pewien, że podziela tę opinię z całymi milionami Europejczyków – że program Wilsona mógł odmienić i odnowić świat, a wraz z nim cały kontynent europejski. Coudenhove wyznaje, że owej pamiętnej zimy 1918/1919 dał się opanować idei przemiany świata. Pałał chęcią budowy nowej, lepszej Europy na gruzach starej. Ale – pisze w swej autobiografii – czym bardziej wczytywał się i wsłuchiwał w doniesienia z konferencji pokojowej, tym większe odnosił wrażenie, że Wilson wraz ze swą

<sup>4</sup> A. Ziegerhofer-Pretenthaler, *Botschafter Europas*, Wiedeń 2004, s. 46.

<sup>5</sup> R. Coudenhove-Kalergi, *Crusade for Pan-Europe...*, s. 5.

ideą został pokonany. Uważał, że postanowienia traktatu wersalskiego nie położyły kresu wojnie, tylko tymczasowo przerwały działania wojenne. Twierdził również, że ekonomiczne konsekwencje traktatu dla Europy były katastrofalne. Traktat podzielił ją politycznie i ekonomicznie; szczególnie te ekonomiczne i celne bariery Kalergi uważał za katastrofę dla Europy. W jego idei słowo podział funkcjonuje jako synonim zła i nieszczęścia. Podział ekonomiczny, polityczny, rozdzielenie granicami miało także mieć konsekwencje w przyszłości. Państwa europejskie niepotrzebnie traciły energię na rywalizację między sobą oraz na zwalczanie siebie nawzajem<sup>6</sup>.

## Koncepcja Paneuropcy

W książce Kalergi dał odpowiedź na „pytanie europejskie”: czy Europa może być federacją? Monografia Kalergiego, *Paneuropa*, jest próbą przedstawienia wizji Europy skonsolidowanej w polityczno-ekonomiczną federację. Kalergi ukazuje Stany Zjednoczone i Rosję jako dwie potęgi najbardziej zagrażające Europie. Pierwsza zagraża jej ze względu na światową konkurencję ekonomiczną, natomiast druga ze względu na parcie ideologiczne i realne zagrożenie konfrontacją zbrojną. Ukazuje on Amerykę jako potęgę zaawansowaną technicznie, która także w polityce spróbowała nowoczesnej metody politycznej, jaką była organizacja pokojowej federacji. Kalergi twierdzi, że Europa także potrzebuje nowoczesnej komunikacji i nowoczesnej metody politycznej, w przeciwnym razie grozi jej wojna. W świecie rodzi się system światowych potęg. Świat wchodzi w proces integracji i formuje się w nim pięć ogólnoswiatowych obszarów, które można określić jako tak zwane „obszary siły”. Kalergi miał tu na myśli siłę militarną i polityczną, a także gospodarczą i społeczno-kulturową. Uważał on, że takimi uformowanymi obszarami siły są Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Rosja. Natomiast formuje się Azja Wschodnia i powinna dołączyć do niej powstała część Europy. W tę nieuchronną ewolucję polityczną wpisuje się Liga Narodów. Europa również musi dołączyć do tej organizacji potęg poprzez unowocześnienie swych technologii i metod politycznych. Może ona uczynić to jedynie przez wprowadzenie federacji<sup>7</sup>.

Na „pytanie europejskie” wypływa odpowiedź, która jest zadaniem dla kontynentu. Brzmi ono: Europa musi podjąć wyzwanie zjednoczenia. Pozytywna odpowiedź na pytanie o zjednoczenie to podjęcie działań zmierzających do utworzenia Paneuropcy. W przeciwnym razie według Kalergiego Europie grozi bardzo zębna w skutkach atomizacja, która spowoduje „ekonomiczne zwycięstwo” Ameryki lub wojnę z Rosją. Europa zostanie podzielona pomiędzy strefy interesów poszczególnych potęg światowych. Coudenhove-Kalergi uważał, że dzięki tendencjom integracyjnym świat będzie coraz bogatszy i po-

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>7</sup> *Idem*, *Pan-Europe*, New York 1926, s. 11.

tężniejszy, natomiast Europa, rozczłonkowana pomiędzy poszczególnymi państwami, odgradzonymi od siebie zaporami taryf celnych, stanie się coraz biedniejsza. Pisał on, że jedynym ratunkiem dla Europy jest utworzenie Paneuropy, czyli konsolidacja wszystkich państw europejskich, od Polski po Portugalię, w unię federalną. Dlatego też celami Paneuropy byłyby: promocja przemysłu i handlu europejskiego, kultury europejskiej, utrwalanie pokoju światowego. Miała ona nie mieć żadnych celów agresywnych ani ambicji hegemonistycznych<sup>8</sup>.

Coudenhove-Kalergi wyobrażał sobie Paneuropę jako wolne stowarzyszenie niezależnych republik. Za niezbędne uważał, aby w debatach, które będą dotyczyć utworzenia Paneuropy, zrezygnować z roszczeń terytorialnych. Musi ona przybrać kształt raczej dyskusji ekonomicznej, nawiązującej do sprecyzowania pojęcia europejskiego interesu ekonomicznego. Generalnie Kalergi uważał, że na skutek porozumień traktatu wersalskiego powstała nowa mapa Europy, która zaspokoi aspiracje polityczne narodów, a nie ich interesy ekonomiczne. Podczas gdy nowe wyzwania ekonomiczne i postęp techniczny generują tendencje do przełamywania granic celnych między poszczególnymi państwami europejskimi. Coudenhove-Kalergi ubolewał, że wewnątrz europejskie systemy ekonomiczne zostały przecięte nowymi granicami państwowymi. Są to przyczyny ekonomicznej mizerności Europy, różnorodność walutowa, bezrobocie, problemy socjalne decydują o jej słabości. Dlatego też Kalergi postuluje, aby w ramach Paneuropy zostały odbudowane na kontynencie poprzecinane granicami obszary ekonomiczne, moralność pracy; sądził też, że w ramach Paneuropy można konstruktywnie rozwiązać problem reparacji<sup>9</sup>.

To wszystko może zostać osiągnięte tylko metodami pacyfistycznymi. Potrzebna jest dobra wola, zgoda i współpraca każdego kraju europejskiego i wszystkich Europejczyków. Szczególnie zaś, uważa Coudenhove-Kalergi, przywódcy poszczególnych krajów, którzy będą mieli dalekosiężną wizję tego, w jaki sposób mogłoby się to dokonać. Przywódcy ci będą musieli częściowo zrezygnować ze swych aspiracji do suwerennych potęg, aby uchronić swe narody od głodu, bankructwa i wojny. Autor *Paneuropy* uważa, że generalny interes europejski wymaga rezygnacji z roszczeń terytorialnych, aby spojrzeć na ekonomię jak na ogólnoeuropejski biznes, a nie jak na kwestię polityczną. Kalergi uważa, że odrzucenie interesów nacjonalistycznych i spojrzenie ekonomiczne na Europę automatycznie zakłada rozpoczęcie procesu tworzenia Paneuropy<sup>10</sup>.

Kalergi za pozytywny znak i dobry start do budowy Paneuropy uznał upadek Cesarstwa Niemieckiego. Swoje nadzieje pokładał w tym, że również Francja była republiką. Uważał, że Francja i Niemcy muszą być sprzymie-

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 122.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 124.

rzonymi republikami w Stanach Zjednoczonych Europy. Sprawę francusko-niemiecką sytuował na głównej osi problematyki europejskiej. Za nieszczęście Europy uważał, że od tysiąca lat trwała na kontynencie europejskim rywalizacja między największymi europejskimi narodami o największej populacji, między Francją a Niemcami właśnie. Wielkie nadzieje pokładał w idei republikańskiej, którą miał za sojusznika swej idei integracyjnej i federalnej. Dlatego też był zdania, że republikańska Niemiec jest drogą do utworzenia Paneuropy. Francja musi wziąć kurs na pacyfistyczne i republikańskie Niemcy. Będzie to początek jej kooperacji z Niemcami, a to z kolei może być początkiem zawarcia unii celnej, aliansu niemieckiego węgla z francuską rudą. Dałoby to asumpt do rozwoju paneuropejskiego przemysłu węglowego, a traktaty arbitrażowe i akty bezpieczeństwa dałyby początek wspólnej obronie, rozbrowieniu, a także wspólnej odbudowie europejskiego biznesu i finansów i pełnemu ustanowieniu federacji paneuropejskiej<sup>11</sup>.

Paneuropa (bez Wielkiej Brytanii i Rosji) miała obejmować 27 stanów, czyli dawnych państw europejskich, i 4 terytoria. Terytorium to 5 mln km kwadratowych i 300 milionów ludzi. Kalergi brał pod uwagę również przyłączenie kolonii europejskich i obliczał, że razem z nimi Paneuropa obejmowałaby obszar 26 milionów kilometrów kwadratowych i miałyby 431 milionów mieszkańców. Dla Coudenhove-Kalergiego były to wyznaczniki potęgi. Uważał on, że Paneuropa stanie się potęgą, porównywał ją z innymi potęgami. Twierdził, że pojedyncze kraje europejskie na dłuższą metę nie mają szans przetrwania<sup>12</sup>.

Kalergi pytał, dlaczego nigdy nie doszło to zjednoczenia Europy. Twierdził, że idea Stanów Zjednoczonych Europy jest na tyle stara, że należy ze zdziwieniem przyjąć, iż nie została zrealizowana. Uważał, że jedną z przeszkód była kwestia zmienności granic europejskich. Często powracał do pytania, czy Rosja i Anglia mogą przynależeć do Paneuropy. Raczej oba wyżej wymienione kraje sytuuje jako potęgi sąsiadujące z Paneuropą. Autor idei Paneuropy zdawał sobie sprawę z tego, że „pytanie europejskie” pozostanie bez odpowiedzi, jeśli nie odpowie się na „pytanie narodowe” w Europie. Uważał, że istnieje pewien dogmat europejskiego nacjonalizmu, który mówi o tym, że naród jest wspólnotą krwi – sam uważał go za mit. Pisał, że po wszystkich wędrówkach ludów w Europie niemożliwe jest, aby na naszym kontynencie istniała jakakolwiek czysta rasa. Wszyscy Europejczycy są wymieszani. Coudenhove-Kalergi uważa, że w praktyce nacjonalistyczni fanatycy naciągają ludzi na rasowy mit, wciągając ich w ten sposób do swojej gry. W świetle doświadczeń nazizmu w Niemczech, można stanowczo stwierdzić, że pod tym względem, ale i nie tylko, autor idei Paneuropejskiej miał rację<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 142.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 153.

Kalergi opracował własną teorię narodu. Uznawał on, iż narody w Europie istnieją, ale nie są one wspólnotą krwi, ale wspólnotą ducha. W kształtowaniu się narodu nie jest istotna ani nawet fizycznie w pełni możliwa wspólnota krwi. Ważna jest wspólnota ducha. Dlatego też naród w pełni nie pochodzi fizycznie od tych samych przodków, ale duchowo od wspólnych nauczycieli. Naród istnieje dzięki wybitnym osobowościom, które tworzą kulturę. Ludzie rodzą liderów, twierdzi Kalergi, poetów i myślicieli, którzy język, religię, sztukę i politykę traktują jako środek, przez który przemieniają naród, do którego duchowo należą. Dzieje się tak dlatego, że ludzie gromadzą się wokół wspólnej literatury i wspólnych idei. Do tej idei wraca jeszcze i rozwija ją w kolejnym dziele, którym jest monografia *Naród europejski*. Kalergi z upodobaniem wraca do okresu wieków średnich, kiedy to europejska kultura była jednolicie chrześcijańska. Europa była wówczas, według niego, całkowitą jednością. Miała jedną wiarę, jednego Boga, jednego papieża, jeden ideał rycerski, jeden uniwersalny język. Duchowa więź upadła wraz z rozdarciem chrześcijaństwa, z sekularyzacją Europy i z rozpowszechniającymi się prądami oświeceniowymi<sup>14</sup>.

Za główny ideologiczno-duchowy mur nowego podziału, który rozdarł Europę wraz z nadejściem epoki nowożytnej, twórca Paneuropy uznał wykrystalizowanie się literatur narodowych. Kalergi uważał, że kiedy Europejczycy przestali być analfabetami, literatura podzieliła ich na Niemców, Francuzów itd. Członkowie poszczególnych narodów stali się uczniami wielkich pisarzy narodowych. Dlatego też Coudenhove-Kalergi definiuje narody jako „wspólnoty szkolne”. Europa jest podzielona na wspólnoty szkolne, czyli poszczególne narody pobierające nauki u mistrzów literatury narodowej. Uważał, że owe narodowe wspólnoty szkolne są wspólnotami zsekularyzowanej religii, zespolonymi przez kult języka, poetów narodowych i ich bohaterów<sup>15</sup>.

Niestety, jak zauważa Kalergi, owe wielkie szkoły narodowe są często także szkołami narodowego szowinizmu: gdy zna się tylko literaturę własnego języka, bardzo zawęża się horyzont i łatwo można wzbudzić pogardę dla innych narodów. Szowiniści uczą miłości do własnej literatury i pogardy dla innych kultur, które przedstawiają jako niższe i barbarzyńskie. Niestety, naród jest wielkim ignorantem i ta ignorancja pociąga go do narodowej megalomanii. Każdy naród łatwo przyswaja nietolerancyjny punkt widzenia. Te szowinistyczne nastroje są bardzo często podgrzewane przez szkolnictwo, prasę i polityków. Coudenhove-Kalergi z wielkim niepokojem zauważał, że niestety we wszystkich krajach europejskich roi się od demagogów nauczonych, że zawsze mogą liczyć na aplauz, kiedy podtrzymują narodową dumę i poczucie wyższości nad innymi narodami. Kalergi rzucał oskarżenie na inteligencję klasy średniej, która zna tylko literaturę i kulturę własnego narodu, a literaturę i kulturę naro-

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 157.

<sup>15</sup> R. Coudenhove-Kalergi, *Naród europejski*, Toruń 1998, s. 21.

dów sąsiedzkich tylko z karykatur. W ten sposób przedstawiciele tej inteligencji sami stają się szowinistami i szerzą ten szowinizm we własnym narodzie<sup>16</sup>.

Kalergi wierzy, że nadejdzie kolejne oświecenie. Poprzednie zlikwidowało religijny fanatyzm i utorowało drogę religijnej tolerancji. Liczy, że nowe oświecenie pokona szowinizm i utoruje drogę narodowej tolerancji. Ta tolerancja będzie składała się z miłości do własnego narodu uzupełnionej o poszanowanie dla innych narodów. Położy to podwaliny pod kulturowe odrodzenie Europy. Każdy naród to sanktuarium, dom kultury, gdzie krystalizuje się moralność i postęp. Takimi centrami kształtowania się kultury są dzisiaj według Kalergiego uniwersytety. Rzucenie wyzwania szowinistycznemu nacjonalizmowi nie jest zwalczaniem idei narodowej. Coudenhove-Kalergi uważa, że nacjonalistyczny szowinizm nie może być przewyżniony przez abstrakcyjny internacjonalizm, a tylko przez pogłębianie własnej kultury narodowej i poszerzanie jej o kulturę europejską, przez rozprzestrzenianie prawdy, że wszystkie kultury narodowe są częściami wielkiej homogenicznej kultury europejskiej. Kalergi kładł wielki nacisk na osiągnięcie jedności kulturowej. Droga do jedności kulturowej w Europie wiedzie przez uczenie się języków obcych i zapoznawanie się z osiągnięciami kulturalnymi narodów europejskich. Twórca idei paneuropejskiej radzi, by zamiast sztydzić z innych narodów, asymilować się nawzajem i poszukiwać tego, co jest wielkie i wspólne w Europie. Przede wszystkim uważał, że zobowiązująca jest wspólna historia, że bardzo bliskie są również konstytucje i prawa poszczególnych krajów europejskich. Uznał, że w krajach europejskich panuje taki sam styl pisania, taki sam styl życia, żyją w nich takie same warstwy społeczne. Ludzie w tych krajach mają takie samo spojrzenie na rodzinę i moralność, takie same zwyczaje, taki sam styl ubierania. Wiele przemian społecznych, wiele tendencji artystycznych jest podobnych. Uważał, że to wszystko uprawnia do mówienia o europejskim narodzie, który jest podzielony lingwistycznie i politycznie na różne grupy<sup>17</sup>.

Zwycięzcy I wojny światowej zdaniem Kalergiego zaspokoiли maksimum swoich narodowościowych, historycznych i ekonomicznych potrzeb. Zaspokojeniu aspiracji służyła zasada potęgi, według której utrwalano granice. Na jej podstawie zaspokojono ambicje terytorialne Polaków, Czechów, Rumunów, Słowenów, ale odbyło się to kosztem Niemców, Węgrów, Bułgarów, Ukraińców, Litwinów i Albańczyków. Zwłaszcza sytuację w Europie Wschodniej Kalergi oceniał jako bardzo napiętą. Oskarża on rządy, że zamiast polegać na powszechnej polityce pojednania, zwycięskie narody zbroją się, stosują wobec mniejszości dokuczliwe regulacje językowe, zamykają im szkoły i stosują rozmaite inne szykany. Prowokują one mniejszości do wzrastającej akcji odwetowej. Uważał, że cała Europa jest potrzebna powszechna polityka pojednania.

<sup>16</sup> *Idem, Pan-Europe...*, s. 160.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 163.



Jeśli takiej polityki w Europie się nie wprowadzi – zdaniem Coudenhove-Kalergiego – Europie będzie grozić wojna, a w konsekwencji rosyjska hegemonia. Pisał on także o problemie granic europejskich. Uważał, że nie należy ich zmieniać, bo taka zmiana nie mogłaby się odbyć w sposób pokojowy. Dlatego też stał na stanowisku, że lepsze są granice takie, jakie są, niż ich siłowa zmiana. Także w tym przypadku proponował porządek paneuropejski jako remedium na problem granic, ponieważ idea Paneuropy zakładała ich zniesienie, zarówno w sensie narodowym, strategicznym, jak i ekonomicznym. Paneuropa byłaby sposobem na zakończenie tych konfliktów. W jej ramach postulował on ogłoszenie nowej Magny Carty narodów, aby na jej zasadach oprzeć paneuropejskie pojednanie narodów<sup>18</sup>.

Postęp w tworzeniu organizacji paneuropejskiej powinien, zdaniem Kalergiego, odbywać się etapami. Pierwszym krokiem winno być zwołanie konferencji paneuropejskiej przez jeden lub więcej europejskich rządów. Sam Coudenhove-Kalergi osobiście realizował swoje zamierzenia, wykorzystując do tego utworzoną przez siebie Unię Paneuropejską (do czego jeszcze powrócimy). Natomiast samą istotę owej ewentualnej konferencji paneuropejskiej Kalergi omawia w swej programowej monografii, pisząc, że powinna ona utworzyć komitety, które jednocześnie ukazują, jakie problemy mają być na takiej konferencji ujęte. Należy utworzyć następujące komitety: sądu arbitrażowego, gwarancji międzynarodowych, rozbrojenia, mniejszości narodowościowych, komunikacji, cel, finansów i zadłużenia międzynarodowego oraz kultury. Uważa, że pierwsza konferencja powinna przyjąć rezolucję o regularnym spotykaniu się, żeby ustanowić Paneuropę jako centralny organ ruchu na rzecz unifikacji kontynentu. Drugim krokiem byłoby podsumowanie obowiązkowych traktatów arbitrażowych i paktów bezpieczeństwa. Trzecim krokiem ku Paneuropie byłoby uformowanie paneuropejskiej unii celnej, czyli – jak to rozumiał twórca idei – tworzenie federacyjnej Europy z konkretną strefą ekonomiczną.

Paneuropa, zdaniem Kalergiego, powinna mieć dwie izby przedstawicielskie. Pierwszą miałby być Dom Ludów – złożony z 300 członków, każdy reprezentujący milion Europejczyków, a drugą Dom Krajów stworzony przez 26 reprezentacji poszczególnych krajów europejskich. Coudenhove-Kalergiego można uznać za jednego z prekursorów pomysłu głównych instytucji unijnych, czyli Parlamentu Europejskiego i Rady UE<sup>19</sup>.

## Organizacja Unii Paneuropejskiej

W 1924 roku Coudenhove-Kalergi zaczyna wydawać periodyk „Paneuropa”. W pierwszym numerze, który ukazał się w kwietniu 1924 r. Kalergi publikuje *Manifest Paneuropejski*. Zawarł w nim jeszcze raz podstawowe tezy dotyczą-

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 169.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 175.

ce swojej koncepcji Paneuroopy. Manifest zaczyna się od dość radykalnego apelu: kto nie jest za Paneuropą, ten jest przeciw Europie i działa na jej szkodę. Jasno także stawia sprawę, iż niezwykle ważnym czynnikiem, który kształtuje opinię jest propaganda, dlatego też uważa, że ruch paneuropejski powinien bardzo mocno na propagandę postawić. Generalnie *Manifest* jest jednak streszczeniem jego monografii<sup>20</sup>.

Jak się wydaje, po raz pierwszy swe paneuropejskie założenia przedstawił Coudenhove-Kalergi podczas spotkania z prezydentem Masarykiem na Hradczanach w 1921 roku. Kalergi twierdził, że prezydent Czechosłowacji zaakceptował jego paneuropejskie przemyślenia, jednakże uważał, że nie nadszedł odpowiedni moment, aby realizować śmiałą ideę budowy Stanów Zjednoczonych Europy. Kalergi wiedział dlaczego. Masaryk wraz z greckim premierem Venizelosem oraz rumuńskim ministrem spraw zagranicznych Takem Jonescu próbowali utworzyć Stany Zjednoczone Wschodniej Europy. Masaryk w późniejszym okresie udzielał ruchowi Coudenhova nieformalnego wsparcia, zarówno finansowego, jak i związanego z posiadanymi wpływami w całej Europie<sup>21</sup>.

Latem 1922 roku Kalergi opublikował artykuł zatytułowany *Die Europäische Frage*, który ukazał się jednocześnie w dwóch wysokonakładowych dziennikach, „Neue Freie Presse” w Wiedniu oraz w „Vossische Zeitung” w Berlinie. Artykuł ten był właściwie krótkim zarysem paneuropejskiego programu twórcy Unii Paneuropejskiej. Kilka dni później Coudenhove w tych samych gazetach opublikował krótkie ogłoszenie zapraszające wszystkich zainteresowanych programem paneuropejskim do współpracy w tworzeniu załączków ruchu paneuropejskiego. Kalergi podał w nich swój prywatny adres w Wiedniu i poprosił o nadsyłanie mu odpowiedzi. Podobno w ciągu tygodnia nadeszły listy od ponad pięćdziesięciu osób chętnych do wzięcia udziału w przedsięwzięciu. Jednak uważał, że jest to liczba zbyt mała, by zaczynać tworzenie ruchu paneuropejskiego na kontynencie. Dlatego też wstrzymał się z tworzeniem organizacji paneuropejskiej i zdecydował się na napisanie książki, w której wyłożył wszystkie poglądy związane z Paneuropą<sup>22</sup>.

Książkę zatytułowaną *Paneuropa* ukończył wiosną 1923 roku. Została ona po raz pierwszy wydana w Wiedniu w październiku 1923 roku. W okresie późniejszym nastąpiło tych wydań wiele, w wielu językach. Jest znamienne, że nie doczekaliśmy się, niestety, wydania w języku polskim. Jednak owo wiedeńskie pierwsze wydanie było o tyle ciekawe, że do każdego egzemplarza została przez Kalergiego dołączona kartka pocztowa z jego prywatnym adresem wiedeńskim i adnotacją *Przyłączam się do Unii Paneuropejskiej*. Na kartce był również dopisek, że informacja dotyczy wszystkich, którzy są gotowi do rozpoczęcia pra-

<sup>20</sup> R. Coudenhove-Kalergi, *Das Pan-Europäische Manifest*, „Paneuropa”, kwiecień 1924, s. 3.

<sup>21</sup> *Idem*, *Crusade for Pan-Europe*, New York 1946, s. 76.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

cy nad utworzeniem Stanów Zjednoczonych Europy. Twórca idei rozesłał kilka tysięcy darmowych egzemplarzy do czołowych osobistości życia społecznego, politycznego i gospodarczego. Wkrótce nadeszły tysiące, według autora *Paneuropy*, odpowiedzi. Odpowiedzi były krytyczne bądź afirmujące, a także komentujące nową ideę. Kalergi zdobył tym samym rozgłos, co było jednym z jego celów. Wkrótce rozpoczął szeroką akcję polityczną, propagandową i organizacyjną oraz tworzenie organizacji ruchu paneuropejskiego w Europie<sup>23</sup>.

Kolejną europejską osobowością, z którą spotkał się i wymienił opinie Coudenhove, był austriacki kanclerz Ignaz Seipel. Jak twierdzi autor *Paneuropy*, spotkał się z Seiplem kilkakrotnie i polityk niezmiennie udzielał mu swego wsparcia. Pierwszy raz obaj panowie spotkali się w gabinecie kanclerskim w Wiedniu, gdzie Seipel podjął Kalergiego. Jak twierdzi ten ostatni, Seipel przeczytał jego książkę, zapoznał się z jego ideą, która odpowiadała austriackiemu kanclerzowi. Uważał on, że zjednoczenie kontynentu będzie lekarstwem na rozliczne bolączki Europy. Udzielił Kalergiemu poparcia, przydzielił biuro dla centrali organizacji ruchu paneuropejskiego w dawnym pałacu cesarskim w Hofburgu w Wiedniu. Centrala organizacji paneuropejskiej mieściła się tam aż do marca 1938 roku, to jest do aneksji Austrii przez Hitlera<sup>24</sup>.

Dokładna nazwa centrali brzmiała: *Unia Paneuropejska, Centrala*. Została ona zarejestrowana w wiedeńskim magistracie 9 lipca 1925 roku jako stowarzyszenie. Jej głównymi zadaniami były propagowanie idei paneuropejskiej i nadzorowanie działalności poszczególnych krajowych sekcji paneuropejskich. Organami Centrali było Prezydium oraz dwie rady – Rada Centralna i Rada Wykonawcza. Prezydium składało się z prezydenta, honorowego prezydenta oraz rzecznika. Szczególna rola, według Statutu Unii Paneuropejskiej, przypadała prezydentowi, który w sposób szczególny musiał troszczyć się o to, aby był realizowany program paneuropejski. Najwyższą instancją w Unii była Rada Centralna, która składała się z członków Prezydium oraz delegatów poszczególnych sekcji krajowych, w pierwszym rzędzie z prezydentów tychże sekcji<sup>25</sup>.

Od 1925 roku zaczęły funkcjonować sekcje krajowe Unii Paneuropejskiej. Na I Kongresie Ruchu Paneuropejskiego, który odbył się w Wiedniu w październiku 1926 roku, wisiało w filharmonii wiedeńskiej, gdzie miały miejsce obrady, aż 28 flag sekcji krajowych. Bardzo silne sekcje funkcjonowały w Austrii i w Niemczech. Sekcje narodowe nazywały się początkowo: Paneuropejska Unia Austrii, Niemiec itd. Najpierw kwestię nazwy regulował Statut Centrali Unii Paneuropejskiej z 9 lipca 1925 roku, ale później były one kilkakrotnie zmieniane i dopiero 3 grudnia 1926 roku ustalono, że sekcje krajowe powinny nosić nazwy Paneuropejska Unia w Austrii, w Niemczech itd. Przez dodanie „w” chciano zaakcentować, że istnieje tylko jedna Unia, a w poszczególnych krajach są tyl-

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 86.

<sup>25</sup> A. Ziegerhofer-Pretenthaler, *Botschafter Europas...*, s. 99.

ko jej reprezentacje. W grudniu 1930 roku powrócono do poprzedniej nazwy. Sprawy proceduralne były w Unii Paneuropejskiej dość skomplikowane. Do zadań organów Unii Paneuropejskiej należało zebranie delegatów, zwoływane w każdym kraju, komisja i zarząd zwoływane co najmniej raz na dwa lata. Każdy z 50 członków wybierał wtedy dwóch delegatów. Najwyższym organem w kraju był sekretariat generalny. Z jednej strony był autonomiczny, a z drugiej – podlegał centrali. Składał się z prezydenta, skarbnika i rzeczownika. Jak się wydaje, Kalergi zdołał zbudować dość pokaźną organizację<sup>26</sup>.

W maju 1927 roku Coudenhove-Kalergiemu udało się pozyskać na honorowego prezydenta Unii Paneuropejskiej Aristide'a Brianda, francuskiego premiera, ministra i męża stanu. Rok później francuski polityk zdecydował się podjąć akcję dyplomatyczną na rzecz przyszłego zjednoczenia Europy. 5 września 1929 roku Briand przedłożył tę kwestię Zgromadzeniu Ligi Narodów. Jednakże słynna inicjatywa Brianda nie spotkała się z odzewem w ówczesnej Europie. Jednocześnie kryzys gospodarczy i dojście do władzy Hitlera spowodowały, że idea paneuropejska zaczęła być uznawana za utopijną, a przyczółki paneuropejskie na kontynencie upadały. Wybuch wojny zmusił Kalergiego do emigracji. Wojnę twórca idei paneuropejskiej spędził w Stanach Zjednoczonych, gdzie prowadził wykłady na Uniwersytecie Nowojorskim, dalej także propagował swe idee. W czerwcu 1946 roku wrócił do Europy, która przeżywała właśnie rozkwit idei zjednoczeniowych, ale wówczas czołowymi budowniczymi zjednoczonej Europy byli już ludzie z nowego pokolenia, a pozycja Coudenhove-Kalergiego stawała się coraz bardziej marginalna. Kalergi zmarł w 1972 roku<sup>27</sup>.

## Konkluzje

Trudno w tak krótkim tekście pomieścić wszystkie zasadnicze idee dotyczące badań nad osobą Richarda Coudenhove-Kalergiego, nad jego ideą paneuropejską, a także na rysami organizacyjnymi jego działalności. Coudenhove-Kalergi jest postrzegany bardzo niejednoznacznie. Jego styl życia, arystokratyczne poglądy i upodobania czyniły zeń postać nieraz bardzo kontrowersyjną. Dyskutuje się także nad trafnością jego paneuropejskich idei. Jednak wydaje się, iż jego idee, koncepcje, działalność organizacyjna stały się determinantą mającą wpływ na stosunki międzynarodowe w okresie międzywojennym, a także obecnie, kiedy to idea integracyjna jest uznawana za jeden z najważniejszych czynników współczesnych stosunków międzynarodowych. Zajmuje on poczesne miejsce pośród twórców i myślicieli związanych z ideą integracji europejskiej. Zawdzięcza to swoim politycznym analizom i intuicji, któ-

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 102. Na temat ruchu paneuropejskiego w Polsce zob. J. Tombiński, *Początki ruchu paneuropejskiego w Polsce*, [w:] *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, z. 18/1995, s. 82.

<sup>27</sup> J. Łukaszewski, *Cel: Europa*, Warszawa 2002, s. 41.

re zawarł w swej sztandarowej monografii – *Paneuropie*. Stworzył organizację, której jedynym zadaniem było budowanie zrębów jedności kontynentu europejskiego. Przyczynił się do podjęcia przez czołowego francuskiego polityka okresu międzywojennego idei zjednoczenia kontynentu jako oficjalnego stanowiska francuskiej dyplomacji na forum Ligi Narodów. Dokonał tego w okresie, który nie sprzyjał integracji. Deklarowanie dzisiaj przez kogoś, że jest przeciwnikiem integracji kontynentu, natychmiast sytuuje go na marginesie stosunków międzynarodowych – w okresie międzywojennym nie zawsze tak było. Niewątpliwie Coudenhove-Kalergiego trzeba uznać za polityka i wizjonera wielkiego formatu.

Anita Modrzejewska

## Czynniki determinujące przyszłość Unii Europejskiej

Podstawowym motywem integracji europejskiej była potrzeba utrwalenia pokoju w Europie. Zadaniem priorytetowym stała się normalizacja stosunków między Francją i Niemcami oraz neutralizacja imperialnych ambicji tych ostatnich poprzez włączenie ich w struktury ponadnarodowe<sup>1</sup>. Tworzenie tych struktur zapoczątkowane zostało powołaniem do życia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS)<sup>2</sup> (w jej skład obok Francji i Niemiec weszły Włochy oraz kraje Beneluksu), która w przyszłości miała być otwarta na współpracę z innymi krajami europejskimi. Jednakże intencją „ojców zjednoczenia”<sup>3</sup> Europy było nie tylko stworzenie warunków do współpracy gospodarczej między krajami naszego kontynentu, lecz również, a może przede wszystkim postawienie pierwszego kroku w kierunku stworzenia w przyszłości jednego organizmu europejskiego na kształt federacji. Fundamentem zmian miała być solidarność, na początek solidarność produkcji węgla i stali<sup>4</sup>.

W ciągu kolejnych pięćdziesięciu lat sytuacja w Europie uległa diametralnej zmianie. Upadła żelazna kurtyna, wskutek czego możliwe stało się ponowne zjednoczenie Niemiec<sup>5</sup> oraz reorientacja polityki krajów zachodnioeuropejskich wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW). Ponadto przestała istnieć EWWiS<sup>6</sup>, a w procesie integracji naszego kontynentu domi-

---

<sup>1</sup> Niemcy w latach 1870–1945 były prowokatorami trzech największych wojen (w tym dwóch światowych) toczonych na terytorium Europy.

<sup>2</sup> EWWiS powstała na mocy traktatu paryskiego podpisanego 18 kwietnia 1951 r. przez przedstawicieli sześciu ww. państw europejskich. Traktat wszedł w życie z dniem 23 lipca 1952 r. i został zawarty na 50 lat.

<sup>3</sup> Wśród „ojców zjednoczenia” Europy wymienia się dziś: J. Monneta, R. Schumana, K. Adenauera, A. De Gasperi i P. H. Spaaka.

<sup>4</sup> Zob. *Deklaracja R. Schumana z 9 maja 1950 r.*: [http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl\\_pl.htm](http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_pl.htm).

<sup>5</sup> Zjednoczenie Niemiec nastąpiło 3 października 1990 r.

<sup>6</sup> Traktat paryski wygasł 23 lipca 2002 r.

nującą pozycję zajęła Unia Europejska (UE)<sup>7</sup>, wyznaczająca dużo szersze ramy współpracy pomiędzy krajami i obejmująca znacznie większą ich liczbę. Implikacją wyżej wymienionych zdarzeń była poważna zmiana układu sił w Europie. Po pierwsze, po połączeniu RFN i NRD potencjał demograficzny, ekonomiczny i militarny Niemiec wzrósł na tyle, iż uczynił z tego kraju naturalnego lidera UE. Po drugie, mimo ogromnych różnic rozwojowych między wschodnią i zachodnią Europą do współpracy w ramach UE zaproszone zostały kraje EŚW, czego efektem było tzw. wschodnie rozszerzenie<sup>8</sup> zwiększające liczbę państw członkowskich Unii do dwudziestu pięciu. W bliskiej perspektywie do Wspólnot dołączy Bułgaria i Rumunia, a nieco później – Chorwacja i być może Turcja<sup>9</sup>.

W świetle powyższych zmian uzasadnione wydaje się pytanie, dokąd zmierza dzisiejsza UE. Czy pierwotnie wytyczone cele integracji pozostają aktualne? Jakie czynniki decydować będą o dalszym jej rozwoju? Wreszcie, co stanowi obecnie podstawę procesu zjednoczenia Europy i czy jest ona na tyle trwała, iż umożliwi w przyszłości powstanie federacji europejskiej? Próba odpowiedzi na te pytania jest celem niniejszego artykułu. Autorka ma świadomość złożoności wspomnianej problematyki, skupia się jedynie na kilku wybranych kwestiach, które mogą, jej zdaniem, okazać się *conditio sine qua non* powodzenia wspólnotowego przedsięwzięcia. Artykuł ma charakter interdyscyplinarny – prezentowane poniżej rozważania mają swoje źródło w szeroko pojmowanych naukach społecznych<sup>10</sup>. Autorka żywi również nadzieję, że poruszone zagadnienia staną się inspiracją do dalszych badań naukowych.

Na początek warto zastanowić się nad tym, czym dzisiaj jest UE i w jakim stopniu powstanie jej spełniło oczekiwania pokolenia założycieli odnośnie do ich wizji zjednoczenia Europy. Według oficjalnych, ogólnie dostępnych informacji<sup>11</sup> UE jest projektem politycznym, bazującym na pewnych, określonych wartościach (o których będzie mowa później), różniącym się w swoich granicach od fizycznego i geograficznego kształtu Europy. Finalne granice Unii nie są określone, zmieniają się one wraz z akcesją nowych członków

<sup>7</sup> Unia Europejska (UE) powstała 7 lutego 1992 roku na mocy traktatu z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Jej podstawę instytucjonalną i kompetencyjną stanowią oprócz EWWiS (istniała do 2002 r.) również dwie inne Wspólnoty Europejskie, tzn. Wspólnota Europejska (WE, do 1993 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza – EWG) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom). W wyniku zawarcia tzw. traktatu fuzyjnego w 1967 r. Wspólnoty posiadają wspólne instytucje, z których kompetencji korzysta teraz UE.

<sup>8</sup> Wschodnie rozszerzenie UE dokonało się 1 maja 2004 r. i objęło: Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Litwę, Łotwę, Estonię, Słowenię, Maltę i Cypr.

<sup>9</sup> W przypadku Turcji po raz pierwszy zastosowano klauzulę mówiącą o tym, że samo rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z tym krajem nie stanowi gwarancji przystąpienia Turcji do UE.

<sup>10</sup> Autorka opracowania prezentuje swoje rozważania przede wszystkim w oparciu o elementy: aksjologii, psychologii społecznej, socjologii, ekonomii i etyki biznesu.

<sup>11</sup> Por. 20 mitów oraz faktów na temat rozszerzenia, <http://ec.europa.eu/comm/enlargement/faq/pdf/myth-PL.pdf>.

lub w momencie wycofania się któregoś z nich<sup>12</sup>. Równocześnie należy podkreślić, że członkostwo w UE nie następuje w sposób automatyczny, lecz po spełnieniu przez kraj kandydujący całej listy określonych warunków, którą otwierają tzw. kryteria kopenhaskie<sup>13</sup>. W powszechnym odczuciu Unia postrzegana jest jednak przede wszystkim jako wspólnota gospodarcza, oparta na specyficznym porządku prawnym. Za uzasadnienie niniejszego stanu rzeczy posłużyć mogą słowa M.A. Cichockiego: „o ile na początku siłą ustanawiającą proces budowania rozumnej konstrukcji reguł prawnych była bez wątpienia polityka [...], to w momencie ukonstytuowania się [tego – A.M.] systemu [...] na jej miejsce jako siła napędzająca proces integracji przyszła ekonomia [...]”<sup>14</sup>”.

Obecnie, jak wiadomo, aspiracją UE jest ewolucja w kierunku unii politycznej, co teoretycznie mogłoby ją przybliżyć do realizacji wizji budowy Europy federalnej. Śledząc dodatkowo chronologię procesu rozszerzania Unii, można by nabrać przekonania, że deklaracja R. Schumana: „Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistość solidarności<sup>15</sup>”, okazała się niemal prorocza. Fuzja interesów gospodarczych stworzyła podstawy wspólnoty ekonomicznej, ta zaś staje się zaczątkiem pogłębionej współpracy między niegdyś wrogimi sobie krajami.

Tymczasem idea integracji europejskiej jest pełna dwuznaczności. Wytyczają one skomplikowane linie podziałów biegnące wewnątrz i pomiędzy uczestnikami integracji, tzn. krajami członkowskimi, ich społeczeństwami, politykami reprezentującymi poszczególne narody Unii, a więc formuła *in varietate concordia* (jedność w różności) może paradoksalnie przybrać postać odwrotną i przyczynić się do poważnego osłabienia tej struktury za sprawą wzmocnienia w niej tendencji odśrodkowych, co może w przyszłości przeszkodzić w powstaniu federacji europejskiej.

Głównym polem ambiwalencji, czyli potencjalnym źródłem rozdzwięku pomiędzy wyżej nazwanymi podmiotami jest *sfera wartości*. Z punktu widzenia aksjologii wartości są fundamentem wyznawanego światopoglądu, determinują w sposób trwały ludzkie myślenie i działanie, wpływają na postrzeganie pojedynczych ludzi, grup, społeczeństw, jak również państw. Co

<sup>12</sup> Tak jak stało się w przypadku Grenlandii, która wystąpiła w 1985 r. z EWG, poprzedniczki UE.

<sup>13</sup> Kryteria kopenhaskie zostały ustalone przez przywódców UE na posiedzeniu w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. i obejmują one trzy podstawowe warunki, jakie spełniać musi kraj kandydujący przed przystąpieniem do UE. Są to: 1) posiadanie stabilnych instytucji gwarantujących demokrację, państwo prawne, prawa człowieka i poszanowanie praw mniejszości; 2) funkcjonująca gospodarka rynkowa; 3) przyjęcie całego dotychczasowego dorobku wspólnotowego i wspieranie różnych celów UE. Ponadto kraj taki musi także posiadać administrację publiczną zdolną do wprowadzania w życie i praktycznego stosowania przepisów UE.

<sup>14</sup> M. A. Cichocki, *Władza i pamięć*, Ośrodek Myśli Politycznej, Wyższa Szkoła Europejska im. Księdza Józefa Tischnera, Kraków 2005, s. 173.

<sup>15</sup> Zob. *Deklaracja R. Schumana...*, *op. cit.*



więcej, kształtują one ludzką tożsamość indywidualną i kolektywną, stąd słabość systemów wartości prowadzi zazwyczaj do kryzysów tożsamości<sup>16</sup>.

Na aksjologię współczesnej Europy największy wpływ wywarły okropności dwóch wojen światowych i Holokaustu, dlatego też chęć pokojowego rozwiązywania konfliktów stała się inspiracją rozpoczętego w Europie Zachodniej procesu zjednoczenia naszego kontynentu. Jednakże kolejne lata, zwane okresem zimnej wojny, były dla krajów zachodnioeuropejskich zupełnie różnym doświadczeniem, aniżeli dla krajów EŚW. Podczas gdy Europa Zachodnia generalnie przeżywała boom gospodarczy i ekspansję dobrobytu, EŚW poddana została fizycznemu i psychicznemu zniewoleniu sowieckiemu. Implikacją niniejszego doświadczenia historycznego, a właściwie jego braku po stronie krajów Europy Zachodniej, stało się zatrzymanie rozwoju światopoglądowego jej społeczeństw na poziomie kontestacji faszyzmu. Tymczasem światopogląd bogatszej w doświadczenia EŚW ewoluował dalej i ukształtował się na poziomie negacji zarówno faszyzmu, jak i komunizmu. Konsekwencje tego stanu rzeczy są co najmniej dwie.

Po pierwsze, kraje zachodnioeuropejskie uprawiają nieobciążoną bagażem przykrych doświadczeń politykę wobec Rosji, moralnej spadkobierczyni ZSRR, co zdecydowanie kłóci się z podstawowymi przesłankami polityki krajów naszej części kontynentu. To, co Zachód określa mianem nadwrażliwości EŚW w stosunku do Rosji, wynika z niedostrzeżenia przez kraje Europy Zachodniej potrzeby rozliczenia się tego kraju z własną przeszłością i zadośćuczynienia krzywd. Choć konflikt ten bez wątpienia tkwi w sferze wartości, to jego źródła należy upatrywać w nieznamomości historii całego kontynentu przez naszych zachodnich partnerów. Skutkiem tego pełna realizacja zasady partnerstwa w ramach UE staje się niemożliwa, ponieważ wkład wschodniej części Europy nie jest należycie uwzględniony w całości dziedzictwa europejskiego. Zdaniem polskiego eurodeputowanego Jacek Saryusza-Wolskiego, „nie można budować wspólnej tożsamości europejskiej na takiej ignorancji”<sup>17</sup>.

Po drugie, ze względu na doświadczenie zła ze strony dwóch totalitaryzmów, EŚW boleśnie zdołała przekonać się o skutkach „nadrzędności” ludzkiego umysłu w warunkach centralizacji władzy, czego efektem była „duchowa ucieczka” i głębsze zakotwiczenie własnego systemu wartości w sferze etyki religii chrześcijańskiej. Tymczasem w Europie Zachodniej dzięki pomocy USA życie gospodarcze szybko wróciło do normy, natomiast w życiu społecznym nastąpił zwrot ku relatywizmowi. Cezurą w tym względzie był rok 1968, zaś przejawem tego prądu filozoficznego stał się stopniowy zanik

<sup>16</sup> [http://www.iaf.ac.at/iaf/index.php?module=pagemaster&PAGE\\_user\\_op=view\\_page&PAGE\\_id=2&MMN\\_position=2:2](http://www.iaf.ac.at/iaf/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=2&MMN_position=2:2).

<sup>17</sup> Zob. „*Le spleen des eurodéputés polonais*”, [http://www.lemonde.fr/web/imprimer\\_element/0.40-0.50-769276.0.html](http://www.lemonde.fr/web/imprimer_element/0.40-0.50-769276.0.html).

autorytetów, równorzędność wszystkich opinii bez względu na ich treść oraz deprecjacja norm moralnych<sup>18</sup>. Relatywne pojmowanie rzeczywistości uczyniło ze wszystkiego kwestię indywidualnego wyboru, co spowodowało, że chrześcijaństwo *en bloc* przestało być dla Zachodu akceptowalne<sup>19</sup>. Notabene, z podobnym procesem mamy dziś do czynienia w krajach EŚW, ale w stosunku do krajów zachodnioeuropejskich nie jest on jeszcze tak dalece zaawansowany.

Dla procesu integracji europejskiej konsekwencje dominacji relatywizmu były bardzo poważne. Podczas gdy pomysłodawcy zjednoczenia Europy czerpali swoje wizje z nauki chrześcijaństwa, o czym świadczyć może ich chadecki rodowód polityczny<sup>20</sup>, relatywizm spowodował nasilenie tendencji antyklerykalnych i wzmocnienie presji wykluczenia religii z życia publicznego. Nie należy również zapominać o tym, iż na zachodzie Europy istniał ku temu bardzo podatny grunt. Ogromną rolę w kształtowaniu europejskiej świadomości odegrał przecież oświeceniowy racjonalizm, zaś Francja, która stanowić miała trzon jednoczącego się kontynentu, poddana została laicyzacji już od 1789 r.

Jednakże odseparowanie religii od sfery publicznej nie oznaczało jej pełnej eliminacji ze sfery życia prywatnego. Postępujący proces laicyzacji (przede wszystkim) zachodnioeuropejskich społeczeństw spowodował opustoszenie kościołów, ale ludzie mimo zaprzestania praktyki religijnej nadal w jakimś stopniu, choć niekoniecznie w sposób świadomy, kierują się w swoim życiu zasadami etyki chrześcijańskiej. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że zlaicyzowane społeczeństwo popada co najwyżej w stan zubożenia, stłumienia własnych uczuć religijnych, ale nie jest w stanie wyrugować chrześcijaństwa z własnej postawy życiowej, która jest wpisana w głębszy kontekst społeczny. To nienamacalne przywiązanie do tradycji chrześcijańskiej ma ogromne znaczenie dla ugruntowania w przyszłości wspólnotowego poczucia więzi, gdyż stanowi ono jedyny, prawdziwie wspólny punkt odniesienia dla wszystkich społeczeństw europejskich połączonych dotychczas w ramach UE. Co więcej, wspólne poczucie więzi jest właśnie tym czynnikiem, który mogłoby wyzwolić w poza tym obcych sobie społeczeństwach solidarność, czyli wyrzeczenie się własnego egoizmu w imię realizacji wspólnych celów, o której mówił Robert Schuman.

Tymczasem struktura organizacyjna UE i specyficzne postrzeganie funkcji państwa i prawa przez jej instytucje zupełnie nie sprzyjają powstaniu wspólnotowego poczucia więzi. Przedstawiciele unijnych instytucji uznają prymat reguł prawnych nad wszelkimi przejawami życia ludzkiego, a pogląd ten

<sup>18</sup> Por. A. Besançon, *Kryzys i wyzwania. Sytuacja Kościoła katolickiego*, „Tygodnik Idei Rzeczypospolita”, dodatek „Europa” nr 21 (112) z dnia 24 maja 2006 r.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Zarówno R. Schuman, K. Adenauer, jak i A. de Gasperi byli chrześcijańskimi demokratami.

zakorzeniony jest w przekonaniu, iż jedynie prawo może uchronić obywateli przed samowolą polityków, których niekontrolowana władza jest przyczyną wojen i innych konfliktów zbrojnych, a w rezultacie ludzkiego cierpienia<sup>21</sup>. Przy czym prawo postrzega się tu na modłę pozytywistyczną, polegającą na rozdzieleniu prawa boskiego o charakterze abstrakcyjnym od prawa ustanowionego przez ludzi, przyznając oczywiście nadrzędność temu ostatniemu. Ten mechanistyczny punkt widzenia ucieleśnia przede wszystkim Komisja Europejska, której przewodniczący<sup>22</sup> W. Hallstein w latach 60. stwierdził m.in.: „Naszą ojczyzną jest rozum, a nie emocje, dobrze ugruntowana wiedza, a nie mit”<sup>23</sup>, ale także inne instytucje UE, w szczególności Parlament Europejski oraz warstwa unijnej biurokracji. Konsekwencje takiego podejścia są dalekosiężne.

Po pierwsze, efektem wspomnianego powyżej specyficznego pojmowania rzeczywistości jest totalna sekularyzacja, skutkująca m.in. zupełnym wykluczeniem wartości chrześcijańskich z oficjalnego katalogu wartości europejskich. Za wartości europejskie, mające stanowić fundament UE, uznawane są: poszanowanie godności ludzkiej, praworządność, tolerancja i unikanie dyskryminacji<sup>24</sup>. Naturalnie wszystkie wymienione tu wartości wpisują się poniekąd w tradycję chrześcijańską, ale w zasadzie odwołują się one bezpośrednio do etosu demokratycznego. Tę subtelną dwuznaczność świetnie obnaża socjologiczne spojrzenie na kwestię wartości. Te tzw. „wartości europejskie” są w rozumieniu socjologii wartościami instrumentalnymi, tzn. pełnią one funkcję wtórną w stosunku do wartości autotelicznej, jaką jest dobro. Dobro jako wartość sama w sobie posiada funkcję pierwotną, natomiast wartości instrumentalne służyć mogą jedynie do jego realizacji. Implikacją tego stanu rzeczy jest zaburzenie systemu aksjonormatywnego<sup>25</sup> społeczeństw krajów należących do UE, których filozofia życia, nawet jeśli w dużym stopniu zlaicyzowana, wywodzi się przecież z etyki chrześcijańskiej. Nowy, narzucony przez unijne instytucje system aksjonormatywny jest postrzegany jako obcy, nieprzystający do rzeczywistości, a stąd niemożliwy do internalizacji. W rezultacie powoduje to nieszczęście procesu identyfikacji z instytucjami unijnymi jako władzą formalną i tym samym alienację tej władzy<sup>26</sup>. Co więcej, jak pisze Z. Bauman, „sam przez się reżim demokracji nie powoduje (a tym bardziej nie zapewnia) przeobrażenia to-

<sup>21</sup> Por. M. A. Cichocki, *op. cit.*, s. 169.

<sup>22</sup> Walter Hallstein był przewodniczącym Komisji EWG, poprzedniczki UE.

<sup>23</sup> Zob. *ibidem*, s. 206.

<sup>24</sup> Zob. *20 mitów oraz faktów na temat...*, *op. cit.*

<sup>25</sup> System aksjonormatywny stanowi powiązany funkcjonalnie zespół reguł – norm i wartości – dotyczących wszelakich przejawów życia społecznego, charakterystyczny dla danej kultury. Podsystemami systemu aksjonormatywnego są: zwyczaj, moralność, prawo, estetyka lub moda.

<sup>26</sup> Potwierdzeniem takiego postrzegania unijnych instytucji jest tytuł jednego z artykułów zamieszczonych w niemieckim tygodniku „Der Spiegel” nr 23 z dnia 6 czerwca 2005 r. tuż po porażce referendum w sprawie tzw. konstytucji europejskiej, a brzmi on „Die Macht von anderen Stern” (s. 106–119).

lerancji w solidarność [...]. Zdarza się przy obecnej formie mechanizmów politycznych, że tolerancja w reżimach demokratycznych przybiera kształt znieczulenia i obojętności”<sup>27</sup>.

Po drugie, Komisja Europejska (wraz z unijną biurokracją) stawia się tu w roli wszechwiedzącej władzy centralnej, która kierując się regułami jakiegś wewnętrznej rozumności, prowadzi „ociemniały tłum” w kierunku powstania państwa federalnego. O ile Rada UE reprezentuje poniekąd interesy narodowe państw członkowskich Unii, to właściwie nie wiadomo, realizacji czyich interesów służy Komisja Europejska<sup>28</sup>. Ogólnikowe stwierdzenie, iż Komisja Europejska reprezentuje interesy unii jako całości ani na jotę nie przybliży nas do poznania prawdy. Bo któż dziś wie, co stanowi ową całość? Co więcej, „w tej koncepcji człowiek zostaje zredukowany do wykonawcy projektów wszechwiedzących planistów”<sup>29</sup>, a ta jako żywo kojarzy się (przynajmniej społeczeństwom EŚW) z gospodarką centralnie planowaną, która – jak wiemy z autopsji – dla naszej części kontynentu nie zakończyła się niczym dobrym. Notabene, nie tylko koncepcja piastowania władzy w UE wpisuje się w nomenklaturę socjalistyczną. Wiele jej posunięć gospodarczych czerpie z tej ideologii. Laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii G.S. Becker uważa, że wprowadzenie euro zwiększyło koncentrację władzy w rękach biurokratów z Brukseli, a dalsza jej centralizacja spowoduje spadek możliwości konkurencji pomiędzy rządami poszczególnych państw członkowskich chociażby w procesie pozyskiwania inwestycji. „Brukselskim politykom trudno sobie wyobrazić wspólną walutę bez centralnie sterowanej polityki fiskalnej” – kontynuuje G.S. Becker<sup>30</sup>.

Nieufność w stosunku do unijnych instytucji pogłębia także ich w pewnym sensie manipulatywna polityka. Symptomatycznym zabiegiem stosowanym przez Brukselę do osiągnięcia własnych celów jest wywieranie swoistej presji psychologicznej zarówno na polityków krajów członkowskich, jak również na poszczególne społeczeństwa. Zabieg ten świetnie obrazuje np. tzw. efekt domina polegający „na urządzaniu referendum w porządku od najbardziej europrzychylnego państwa do najbardziej niepewnego”<sup>31</sup>. Innym doskonałym przykładem tego typu działań jest głosowanie do skutku, tak jak to miało miejsce w Danii czy w Irlandii, tzn. poddawanie danego rozwiąza-

---

co w wolnym tłumaczeniu oznacza: „Władza z innej planety” (w tłumaczeniu dosłownym: „Władza z innej gwiazdy” – z pewnością jest to również nawiązanie do flagi UE, która na granatowym tle ma ułożone w okrąg 12 gwiazd.)

<sup>27</sup> Z. Bauman, *Ponowoczesność jako źródło cierpienia*, Warszawa 2000, s. 99, [w:] *Solidarność społeczna*, I. Kochman: <http://www.erazm.uw.edu.pl/docs/Solidarno%C5%9B%C4%87%20spo%C5%82eczna.pdf?>

<sup>28</sup> Zob. M.A. Cichocki, *op. cit.* s. 168.

<sup>29</sup> B. Wildstein, *Marks XXI wieku*, „Wprost” nr 21, 28 V 2006.

<sup>30</sup> *Walka biurokratów*, rozmowa z Garym S. Beckerem, laureatem Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, „Wprost” nr 19, 14 V 2006.

<sup>31</sup> K. Szczerski, *Konstytucja, czyli wielka maskarada Europy*: <http://www.esse.org.pl/szczerski.doc>.

nia pod głosowanie tyle razy, ile potrzeba, by osiągnąć oczekiwany wynik. Francuski socjolog i filozof kultury J. Baudrillard trafnie określa tę manipulację jako zasadę bezalternatywnej akceptacji, rekapituluując niniejsze poczyny europejskich biurokratów słowami: „Arogancja z góry zakładanego zwycięstwa każdemu wydaje się nieznośna, niezależnie od jej przyczyn”<sup>32</sup>.

Wobec powyższego nasuwa się zatem pytanie, dlaczego kraje, politycy, społeczeństwa europejskie pragną mimo wszystko przynależeć do wspólnoty. Poza intuicyjnie wyczuwaną wspólnotą wartości liczą się, zdaniem autorki, również względy natury psychologicznej oraz polityczno-ekonomicznej. W przypadku tych pierwszych ciekawe koncepcje poddaje pod rozważę psychologia społeczna, a mianowicie wysuwa ona dwie teorie związane ze zjawiskiem kolektywnej identyfikacji. Pierwszą z nich jest *teoria tożsamości społecznej* H. Taifela i J. Turnera, głosząca, iż jednostki dążą do uczestnictwa w grupach dostarczających im pozytywnej identyfikacji, celem podtrzymania bądź podwyższenia własnej samooceny<sup>33</sup>. Przynależność do UE niewątpliwie może być, np. dla krajów EŚW, postrzegana w kategoriach prestiżowych. Druga zaś z tych koncepcji, którą jest *teoria optymalnej dystynktywności* M. Brewera, mówi, że tożsamość kolektywną wyznacza równoczesne dążenie jednostek „do bycia podobnym” (dążenie wspólnotowe, potrzeba przynależności do jakiejś grupy) oraz dążenie „do bycia różnym” (dążenie indywidualujące). Dążenia te jednak pozostają ze sobą w konflikcie, tożsamość społeczna jest zaś wynikiem kompromisu między nimi, tzn. jednostki najsilniej identyfikują się z grupami, które najlepiej ten konflikt rozwiązują<sup>34</sup>. Niniejsza teoria uzasadniać może także pomysły utworzenia unii wewnątrz unii, tzn. postulowaną przez państwa tzw. twardego rdzenia koncepcję Europy dwóch prędkości. Potwierdzenie tej tezy stanowi również to, że dystynktywność uzależniona jest od wielkości grupy, co oznacza, że identyfikacja z grupą mniejszościową zazwyczaj jest silniejsza niż identyfikacja z grupą większościową<sup>35</sup>.

Natomiast korzyści natury polityczno-ekonomicznej wynikające z przynależności do UE są właściwie oczywiste. W dobie globalizacji stosunkowo małe państwa europejskie nie są w stanie dziś samodzielnie wpływać na politykę i gospodarkę światową. Problem polega jednak na tym, że każdy z krajów członkowskich dołączył do Wspólnot z zupełnie odmiennych

<sup>32</sup> J. Baudrillard, *Boska Europa*: <http://www.ese.org.pl/baudrillard.doc>.

<sup>33</sup> *Teoria tożsamości społecznej*, [http://hal.psych.uw.edu.pl/2005zalaczniki/W10\\_Ja\\_Spoleczne.ppt](http://hal.psych.uw.edu.pl/2005zalaczniki/W10_Ja_Spoleczne.ppt).

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Uzupełnienie tej tezy może stanowić również *teoria działań kolektywnych Olsona*, zgodnie z którą tylko jednostki o podobnych interesach są w stanie łączyć się w silniejsze grupy, by wspólnie realizować korzystne dla siebie cele. Małe grupy o jasno sprecyzowanych interesach łatwiej radzą sobie z problemem tworzenia grupy, poza tym cechują się lepszą organizacją i skuteczniejszym działaniem. Natomiast grupom o niejednorodnych interesach trudniej wchodzić w koalicję ze względu na wyższe koszty organizacji, większe ryzyko niepowodzenia (brak silnej determinacji w działaniu) oraz oczekiwania tym samym wyższego zysku.

pobudek, a w swojej bytności w tej strukturze upatruje szansy realizacji własnych interesów narodowych, co z kolei z pewnością nie pomaga w wykreowaniu wspólnego mianownika w dążeniach wspólnotowych. Mniejszym krajom UE zapewnia przede wszystkim bezpieczeństwo ekonomiczne, zaś polityczne tylko do tego stopnia, na ile ich cele indywidualne są zbieżne z celami innych, na ogół większych graczy. W przypadku zaś większych państw priorytety kształtują się nieco inaczej. Duże państwa dzięki partycypacji w unii chcą przede wszystkim wzmocnić swoją pozycję międzynarodową, gdyż korzyści natury ekonomicznej zapewnia im tak czy owak ich potencjał gospodarczy. Ponieważ przyczyny przyłączania się do Wspólnot poszczególnych państw są zróżnicowane, różna jest również cena, jaką każdy z tych krajów jest skłonny zapłacić za tę przynależność. Można powiedzieć, iż z ekonomicznego punktu widzenia jest to gra typu *trade-off*, czyli „coś za coś”, np. pomoc gospodarcza ze strony bogatszych państw w postaci funduszy strukturalnych w założeniu ma być okupiona większą uległością krajów biedniejszych w sprawach politycznych. Jako że państwa wartościują tę pomoc w zgoła odmienny sposób, wewnątrz unii dochodzi do konfliktu interesów.

Konflikty interesów są zaś z punktu widzenia etyki biznesu szczególnym przypadkiem konfliktu wartości. Samo ich występowanie nie prowadzi jeszcze do przyjmowania nieefektywnych rozwiązań, wręcz przeciwnie, tego rodzaju konflikty są w gospodarce czymś zupełnie naturalnym, są stałym elementem gospodarczej gry. Co więcej, konflikty interesów między pojedynczymi uczestnikami mogą nawet sprzyjać rozwojowi całej grupy, pod warunkiem że przestrzega się w tej grze zasad uczciwej wymiany i konkurencji (tzw. *kooperacja pozytywna*). Natomiast brak zachowania tych reguł naraża całą grupę na niezrealizowanie jej wspólnego celu, gdyż nadrzędne stają się wówczas cele indywidualne współdziałających ze sobą stron (tzw. *kooperacja negatywna*)<sup>36</sup>.

O tym, czy decyzje poszczególnych stron podejmowane są w duchu *fair play*, pomagają rozstrzygać kodeksy dobrych praktyk, ale do prawdziwej neutralizacji sporu, tzn. sprawienia, by jego skutki nie oddziaływały w sposób negatywny na kontynuację współpracy wewnątrz grupy, może dojść jedynie na poziomie metawartości, czyli wartości podstawowych, pełniących funkcję pierwotną, podzielanych przez wszystkie strony konfliktu. Na gruncie tych wartości możliwe jest bowiem rzeczywiste porozumienie zwaśnionych stron tzn. przesądzenie sprawy na korzyść pokrzywdzonego przy pełnym uznaniu i akceptacji tego rozstrzygnięcia przez drugą ze stron – winnego.

Najlepszym miernikiem tego, czy gra toczy się rzeczywiście zgodnie z zasadami *fair play*, jest wzajemne zaufanie partnerów. Zdaniem P. Sztompki, zaufanie stanowi ważny aspekt więzi społecznej, i to aż z trzech powodów. Po

<sup>36</sup> Zob. W. Gasparski, *Konflikty interesów jako kwestia etyczna biznesu (i nie tylko)*, [http://www.cb-bi.pl/texty/matdyd\\_konfint.doc](http://www.cb-bi.pl/texty/matdyd_konfint.doc).

pierwsze, ludzkie działania są zawsze skierowane ku przyszłości; osiągnięcie celu następuje z natury rzeczy w czasie późniejszym od czasu podejmowanych działań. Po drugie, w naszych działaniach jesteśmy skazani na innych; to, czy nasze cele zostaną zrealizowane, zależy w znacznej mierze od działań podejmowanych przez innych ludzi. I po trzecie, ludzie mają w swoich działaniach znaczne pole swobody, co czyni ich działania – podobnie jak nasze – do pewnego stopnia nieprzewidywalnymi. „Tak więc konstruowana przez jednych ludzi dla innych ludzi przyszłość jest zawsze domeną *niepewności*, a działania zorientowane ku przyszłości podejmowane są zawsze w warunkach *ryzyka*. Zaufanie pozwala nam zredukować tę niepewność, zmniejszyć poczucie ryzyka, umożliwiając podjęcie bardziej swobodnej i skutecznej aktywności”<sup>37</sup>. Oczywiście zaufania w biznesie nie rozpatruje się w kategoriach zero-jedynkowych. Najczęściej uczestnicy gry kierują się tzw. *zasadą ograniczonego zaufania*.

Tak jak w biznesie, rzecz ma się w UE. Partnerzy darzą się wzajemnie ograniczonym zaufaniem. Tendencję tę pogłębia rotacja polityków i przedstawicieli unijnych instytucji wynikająca z kadencyjności ich służby. Każde pogwałcenie zasad *fair play*, podobnie jak w innych grupach, prowadzi do nadwężenia zaufania i implikuje wystąpienie konfliktu. Prawdziwy problem jest jednak wtedy, gdy konflikt ten ma zostać rozstrzygnięty, ponieważ w unii funkcjonują dwa rozbieżne systemy aksjonormatywne (pierwszy – formalny, narzucony, a drugi – intuicyjny, niezwerbalizowany, wyczuwalny jedynie na poziomie meta). Tego typu dualizm sprzyja zachowaniom oportunistycznym stron konfliktu, które w ocenie moralnej danej sytuacji konfliktowej mają możliwość odwoływania się do reguł tego systemu, który akurat wspiera ich własne racje. Co więcej, nawet jeśli dochodzi do rozwiązania konfliktu, to odbywa się to jedynie na płaszczyźnie formalnej, co wcale nie skutkuje załagodzeniem sporu w taki sposób, by nie rzutował on na jakość dalszej współpracy. To z kolei wzmacnia wzajemną nieufność i wspiera tendencje odśrodkowe wewnątrz grupy.

Wniosek z powyższych rozważań może być w zasadzie jeden. W obecnym kształcie UE będzie niezwykle trudno przeobrazić się w unię polityczną, a następnie w federację. Jedną z najważniejszych przyczyn takiego stanu rzeczy jest zbyt słaba podstawa aksjologiczna niniejszego przedsięwzięcia, która nie sprzyja wykreowaniu wspólnotowego poczucia więzi, które mogłoby wyzwolić w uczestnikach procesu integracji chęć wyjścia poza sferę własnego interesu, a więc przyczynić się do powstania prawdziwej solidarności między nimi, o której wspominali „ojcowie założyciele”. Dzisiejsze rozwiązanie nie tylko uniemożliwia efektywne rozstrzygnięcie konfliktów pomiędzy podmiotami integracji, lecz również w pewnym stopniu generuje powstawanie no-

<sup>37</sup> P. Sztompka, *Zaufanie: podstawa relacji społecznych*, [w:] *Krytyczna teoria organizacji*, M.B. Kamiński (red.), z. 3, Warszawa 1998, s. 10 n. Podobne kwestie porusza także ekonomia kosztów transakcyjnych. Im większe wzajemne zaufanie partnerów do siebie, tym niższe koszty transakcyjne.

wych konfliktów między nimi. Rozbieżność systemów aksjonormatywnych sprzyja bowiem podejmowaniu działań oportunistycznych przez strony konfliktu, co z kolei powoduje pogłębienie wzajemnej nieufności i wzmocnienie tendencji przedkładania interesu własnego nad interes wspólnotowy. Wszystkie te czynniki zaś w sposób naturalny wspierają rozstrzygnięcie alternatywne wobec Europy federacyjnej, jakim jest tzw. system międzyrządowy.

## Bibliografia

20 mitów oraz faktów na temat rozszerzenia, <http://ec.europa.eu/comm/enlargement/faq/pdf/myth-PL.pdf>.

Baudrillard J., *Boska Europa*, <http://www.esse.org.pl/audrillard.doc>.

Bauman Z., *Ponowoczesność jako źródło cierpień*, Warszawa 2000.

Besançon A., *Kryzys i wyzwania. Sytuacja Kościoła katolickiego*, „Europa” 2006, nr 21 (112).

Cichoński M.A., *Władza i pamięć*, Kraków 2005.

*Deklaracja R. Schumana z 9 maja 1950 r.*, [http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl\\_pl.htm](http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_pl.htm).

Gasparski W., *Konflikty interesów jako kwestia etyczna biznesu (i nie tylko)*, [http://www.cebi.pl/texty/matdyd\\_konfint.doc](http://www.cebi.pl/texty/matdyd_konfint.doc).

Kochman I., *Solidarność społeczna*, [www.erasm.uw.edu.pl](http://www.erasm.uw.edu.pl).

*Le spleen des eurodéputés polonais*, [http://www.lemonde.fr/web/imprimer\\_element/0,40-0,50-769276,0.html](http://www.lemonde.fr/web/imprimer_element/0,40-0,50-769276,0.html).

Szczerski K., *Konstytucja, czyli wielka maskarada Europy*, <http://www.esse.org.pl/szczerski.doc>.

Sztompka P., *Zaufanie: podstawa relacji społecznych*, [w:] *Krytyczna teoria organizacji*, M.B. Kamiński (red.), z. 3, Warszawa 1998.

*Teoria tożsamości społecznej*, [http://hal.psych.uw.edu.pl/2005zalaczniki/W10\\_Ja\\_Spoleczne.ppt](http://hal.psych.uw.edu.pl/2005zalaczniki/W10_Ja_Spoleczne.ppt).

Wildstein B., *Marks XXI wieku*, „Wprost” nr 21, 28 V 2006.

*Walka biurokratów*, „Wprost” nr 19, 14 V 2006.

[www.iaf.ac.at](http://www.iaf.ac.at).



*Jakub Piecuch*

## Dwadzieścia lat Hiszpanii w Unii Europejskiej. Ekonomiczne aspekty integracji

Hiszpania jest tym krajem Unii Europejskiej, który często porównywany jest z Polską. Podobieństwa wynikają zarówno ze specyficznych warunków powojennego rozwoju, odejścia od dyktatury i przejścia do systemu demokratycznego, liczby ludności, jak i zbliżonych problemów gospodarczych. Dlatego też, wobec integracji Polski ze strukturami Unii Europejskiej, szczególne zainteresowanie wzbudzają w naszym kraju konsekwencje członkostwa Hiszpanii w UE<sup>1</sup>. Rozważane są koszty poniesione przez Hiszpanii na drodze dostosowania się do wymagań unijnych, jak i odniesione po integracji korzyści. Pozytywne zmiany, które stały się udziałem Hiszpania po 1986 roku, związane są zarówno z pomocą finansową uzyskiwaną w ramach wspólnotowej polityki regionalnej, jak i profitami płynącymi z samego procesu integracji, uczestnictwa we wspólnym rynku i unii monetarnej.

Celem artykułu jest przedstawienie ewolucji gospodarki hiszpańskiej w okresie ostatnich dwudziestu lat. Opracowanie oparte jest na analizie publikacji instytucji hiszpańskich (Banco de España, Ministerio de Economía, Instituto Español de Comercio Exterior) oraz raportów Komisji Europejskiej. W pracy wykorzystane zostały także dane statystyczne Eurostatu, hiszpańskiego Państwowego Instytutu Statystycznego (INE) oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD).

Patrząc z perspektywy dwudziestu lat, można stwierdzić, że konsekwencje integracji Hiszpanii ze strukturami unijnymi były zdecydowanie pozytywne. Niemniej jednak pierwsze zauważalne efekty integracji mogły świadczyć

---

<sup>1</sup> Zgodnie z postanowieniami traktatu akcesyjnego Hiszpania 1 stycznia 1986 roku stała się członkiem Unii Europejskiej. Równocześnie do UE przystąpił drugi kraj Półwyspu Iberyjskiego – Portugalia.

o pogorszeniu sytuacji ekonomicznej kraju. Na ten stan rzeczy wpłynął znaczny wzrost cen, będący efektem wprowadzenia podatku od wartości dodanej (VAT), niskie tempo wzrostu gospodarczego, wysoka inflacja – 8,7% oraz bezrobocie, kształtujące się na poziomie 21% zasobu siły roboczej. Od połowy 1987 roku zaczęto jednak obserwować pozytywne zmiany w sytuacji gospodarczej Hiszpanii. Wzrosła produkcja, popyt wewnętrzny, zwiększył się także eksport. Duże znaczenie dla takiego stanu rzeczy miały poważne inwestycje zagraniczne w Hiszpanii oraz unijne fundusze strukturalne i pomoc Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Wspomniane powyżej niekorzystne efekty pierwszego roku funkcjonowania Hiszpanii w strukturach UE oraz postępująca liberalizacja wymiany handlowej, a w kilkuletniej perspektywie całkowite zniesienie barier celnych – zmusiły rząd F. Gonzalesa do stworzenia strategii rozwoju eksportu oraz reformy sektora przemysłowego i rolnego.

Pierwsze działania podjęto w ramach Planu wspierania eksportu (*Plan de Fomento a la Exportacion*). Przedstawiono w nim nowe priorytety polityki handlowej Hiszpanii, a także opracowano instrumenty umożliwiające poprawę warunków eksportu. W założeniach przyjęto, że hiszpańscy eksporterzy natrafią na silną konkurencję producentów zarówno państw wysokorozwiniętych, jak i producentów z państw rozwijających się, wykorzystujących tanią siłę roboczą. Z drugiej strony integracja z UE ułatwiła dostęp do nowoczesnych technologii, umożliwiających efektywniejsze wykorzystanie czynników produkcji i tym samym poprawę konkurencyjności gospodarki hiszpańskiej<sup>2</sup>. Założono także, iż mimo rosnącej roli handlu z krajami UE, nie należy zrezygnować z dotychczasowych – przede wszystkim południowoamerykańskich – powiązań handlowych. W ramach wspierania eksporterów stworzono instytucje współfinansujące inwestycje w krajach rozwijających się, podjęto działania zmierzające do przyspieszenia zwrotu podatku VAT, uproszczono także procedury administracyjne. Starano się ponadto wykorzystać możliwości oferowane przez międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak Bank Światowy czy Europejski Bank Inwestycyjny. Duży nacisk twórcy Planu wspierania eksportu położyli na podjęciu działań promujących produkt hiszpański za granicą<sup>3</sup>.

Podjęte działania dały impuls do głębokiej restrukturyzacji i modernizacji gospodarki, mającej na celu stawienie czoła wysoce konkurencyjnej gospodarce wspólnotowej. Działania te były konieczne, ponieważ od pierwszego dnia akcesji Hiszpania, w wyniku obniżenia stawek celnych, odczuła wzmożony napływ towarów importowanych. Znaczący wzrost importu był efektem nie tylko redukcji stawek celnych, ale także rosnącego popytu wewnętrznego oraz wzmocnienia pesety w stosunku do głównych walut

<sup>2</sup> B. Bernaś, *Procesy dostosowawcze przed przystąpieniem Hiszpanii do EWG*, „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 1, s. 46.

<sup>3</sup> *The challenge of Spain*, Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid 1989, s. 179–182.

europejskich. Największą część produktów importowanych stanowiły maszyny i urządzenia oraz sprzęt transportowy. W 1988 roku blisko 57% importu pochodziło z krajów UE, natomiast niecałe 9% było towarami amerykańskimi. W dalszej kolejności znalazły się państwa OPEC i USA<sup>4</sup>. W tym samym okresie eksport rósł w tempie zdecydowanie wolniejszym od importu, a w 1986 roku przejściowo odnotowano nawet jego spadek o ponad 4%. W 1988 roku największą część hiszpańskiego eksportu stanowiły samochody, produkty spożywcze oraz maszyny i urządzenia. Tradycyjnie głównymi odbiorcami towarów hiszpańskich były kraje UE. W 1988 roku ilość produktów eksportowanych na rynki UE osiągnęła poziom bliski 66%. Na drugim miejscu znalazły się Stany Zjednoczone (7,9%). W kolejnych latach, wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich UE, rósł udział wymiany handlowej z tymi krajami. W 2004 roku blisko 74% eksportu trafiało na rynki 25 państw UE, a 65% importu trafiało do Hiszpanii z krajów unijnych<sup>5</sup>.

Cechą charakterystyczną bilansu płatniczego Hiszpanii w pierwszym dziesięcioleciu po integracji z UE było ujemne saldo obrotów bieżących oraz dodatnie saldo obrotów kapitałowych. Rekordowy deficyt salda obrotów bieżących zanotowano w 1992 roku i osiągnął poziom odpowiadający 3,7% PKB kraju. Przyczyną takiego stanu rzeczy był znaczący deficyt salda bilansu handlowego. Wpływy z turystyki, transferu zarobków oraz środków z unijnych funduszy strukturalnych nie pokrywały rosnących potrzeb importowych. Rozwijająca się gospodarka Hiszpanii wymagała napływu nowoczesnych technologii i surowców. Jednocześnie, jak wspomniano powyżej, tempo wzrostu eksportu nie nadążało za wzrostem importu i w rezultacie lata 90. stały pod znakiem ujemnego salda bilansu handlowego. W pierwszych latach funkcjonowania Hiszpanii w ramach UE rząd nie podejmował żadnych decyzji dotyczących interwencji w tej sytuacji. Ujemne saldo obrotów bieżących było bowiem finansowane przez dodatnie saldo obrotów kapitałowych, będących efektem szerokiego strumienia inwestycji zagranicznych.

Po 1992 roku i rekordowym deficycie salda obrotów bieżących nastąpiło odwrócenie tendencji i saldo stawało się bardziej zrównoważone. Poczynając od 1995 roku zaczęło ono oscylować wokół poziomu równowagi, osiągając wartość dodatnią w 1997 roku. Jednak rok 1998 ponownie przyniósł ujemne saldo bilansu obrotów bieżących, które ostatecznie osiągnęło w 2004 roku wartość równą -5,3% PKB kraju<sup>6</sup>.

Władze hiszpańskie dobrze zdawały sobie sprawę, że żadne instrumenty pobudzające eksport nie będą skuteczne, dopóki produkcja hiszpańska nie będzie charakteryzować się wysoką jakością, atrakcyjnością cenową oraz

<sup>4</sup> *Spain. Economic survey*, OECD, Paris 1989, s. 24–27, A. Buisán, E. Gordo, *El sector exterior en España*, „Estudios Economicos, Banco de España” 1997, nr 60, s. 49.

<sup>5</sup> *España en cifras 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 2006, s. 33.

<sup>6</sup> *Factbook 2006 – Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD, Paris 2006, s. 253.

rozwinęty marketingiem. Za atuty gospodarki hiszpańskiej uznano niski przeciętny wiek ludności o dobrym poziomie wykształcenia, niskie koszty pracy w porównaniu z bogatymi krajami członkowskimi oraz duży rynek o rosnącym wciąż popycie wewnętrznym. Istotnym walorem była też świadomość władz dotycząca konieczności prowadzenia rygorystycznej polityki gospodarczej, stanowiącej podstawę dalszego wzrostu gospodarczego<sup>7</sup>.

Próbę wykorzystania tych atutów stanowiła rozpoczęta już w 1982 roku polityka restrukturyzacji przemysłu dążąca do jego internacjonalizacji, wspierania innowacji technologicznych, równoważenia struktur przemysłowych oraz szerokiej promocji jakości i znaków towarowych na rynkach unijnych<sup>8</sup>. W wyniku współpracy wielu opiniotwórczych środowisk powstał projekt „Paktu Socjalnego dla Postępu”, który zawierał propozycje działań zmierzających do podniesienia konkurencyjności gospodarki hiszpańskiej. W założeniach „Paktu...” opowiedziano się za zwiększeniem nakładów na infrastrukturę, obniżeniem wzrostu płac do poziomu nieprzekraczającego wzrostu w innych krajach UE, powiązaniem podwyżki płac ze wzrostem wydajności pracy, dostosowaniem systemu edukacji do zmieniających się warunków na rynku pracy, a także dyscypliną monetarną i walką z inflacją. Postulaty zawarte w „Pakcie...” nie znalazły zrozumienia wśród związków zawodowych, które widziały w nim próbę zrzucenia na barki pracowników kosztów zwiększania konkurencyjności hiszpańskiej gospodarki. W efekcie doszło do spowolnienia reform sektora przemysłowego i spadku tempa przyrostu produkcji. Hiszpańskie przedsiębiorstwa wytwarzały poniżej swych możliwości produkcyjnych i nadal, szczególnie w sektorze publicznym, występowały przerosty zatrudnienia, co w rezultacie wpływało na spadek konkurencyjności pracowników hiszpańskich i zniechęcało potencjalnych inwestorów<sup>9</sup>. Pomimo to w pierwszych latach po integracji z UE produkcja przemysłowa wzrastała w tempie zbliżonym do średniej unijnej.

Integracja Hiszpanii ze strukturami wspólnotowymi przyniosła także olbrzymie zmiany w rolnictwie. Od momentu integracji z UE nastąpiło zdecydowane przyspieszenie procesu restrukturyzacji tego sektora. Zmiany obejmowały zastosowanie nowoczesnych technologii, poprawę efektywności produkcji, wzrost jakości wytwarzanych produktów, jak i zmniejszenie negatywnego wpływu rolnictwa na środowisko naturalne. Rolnicy, którzy potrafili dostosować się do nowej sytuacji wynikającej z udziału we wspólnym rynku, zaczęli czerpać znacznie większe korzyści z produkcji rolniczej. Stawali się bardziej konkurencyjni, a ich dochody rosły w tempie znacznie szybszym niż w pozostałych krajach członkowskich. Przyczyn tego wzrostu

<sup>7</sup> *The challenge of Spain, op. cit.*, s. 173.

<sup>8</sup> B. Bernaś, *op. cit.*, s. 47.

<sup>9</sup> J. Chylewska, T. Nowakowski, A. Orzelska, *Sytuacja wewnętrzna, gospodarka i polityka zagraniczna Hiszpanii*, „Wspólnoty Europejskie” 1995, nr 7–8, s. 7.

należy szukać w zwiększonej pomocy zarówno państwowej, jak i wspólnotowej oraz koncentracji, modernizacji i lepszej produktywności upraw. Zmiany te wzmacniała dodatkowo polityka państwa, zmierzająca do przyspieszenia procesu tworzenia alternatywnych źródeł zarobków na terenach wiejskich. Inwestycje w infrastrukturę techniczną pozwalały osiągnąć mieszkańcom wsi wyższy standard życia. Zyskał także konsument, otrzymując lepsze jakościowo produkty. Pomimo poprawy efektywności produkcji rolniczej oraz znacznego wzrostu eksportu produktów hiszpańskich do państw członkowskich udział sektora rolnego w tworzeniu PKB zmniejszał się jednak systematycznie, a wraz z nim nastąpiła także zdecydowana redukcja osób zatrudnionych w tym sektorze.

Poprawa sytuacji ekonomicznej Hiszpanii po integracji z UE była także efektem głębokich zmian, jakie dokonały się w polityce monetarnej kraju. Szczególnie istotna była całkowita liberalizacja oprocentowania bankowego w 1987 roku. Podjęte zostały także decyzje o obniżeniu minimalnego wskaźnika inwestycji oznaczającego udział w ogólnej wielkości aktywów środków, które banki musiały przeznaczyć na kredyty preferencyjne dla przedsięwzięć „interesu publicznego”. Zmniejszono także kontrolę dewizową i ograniczono restrykcje w przepływie kapitału. Systematycznie zmniejszono ograniczenia w zakładaniu banków zagranicznych w Hiszpanii. Podjęto także działania zmierzające do reorganizacji giełdy papierów wartościowych<sup>10</sup>.

Przedstawione reformy systemu gospodarczego będące efektem nowej sytuacji, w jakiej znalazła się Hiszpania, pozwoliły na zdecydowane przyspieszenie wzrostu gospodarczego kraju, który trwał do początku lat 90. W 1987 roku wzrost PKB wyniósł 5,5%, co oznaczało, że był najwyższy od blisko 15 lat (tablica 1). Hiszpania, aż do recesji początku lat 90., była jednym z najszybciej rozwijających się obszarów UE. Lata 1991–1994 to natomiast okres spadku koniunktury, której dno przypadło na 1993 rok, kiedy to gospodarka Hiszpanii odnotowała spadek PKB o 1,0%. Jednak od połowy lat 90. nastąpiło ożywienie gospodarki i wzrost PKB rzędu 3–4% w skali roku. W 2000 roku odnotowano wzrost PKB w wysokości 5,0%, natomiast szacunki dotyczące 2005 roku wskazują na wzrost PKB na poziomie 3,5%.

Integracja z UE przyniosła także znaczący wzrost PKB *per capita* w Hiszpanii. W 1986 roku wskaźnik ten wynosił 69,8% średniej dla 15 krajów UE (wg parytetu siły nabywczej). W 1993 roku osiągnął poziomu 79%, by dziesięć lat później osiągnąć 89,3%, co oznaczało wzrost o 10 punktów procentowych w ciągu jednej dekady<sup>11</sup>. Prognozy wskazują, iż w 2005 roku poziom PKB *per capita* Hiszpanii przekroczył 90% wartości średniej dla 15 dotychczasowych członków UE. Biorąc pod uwagę Unię liczącą 25 państw,

<sup>10</sup> B. Bernaś, *op. cit.*, s. 48.

<sup>11</sup> *Second Report on Economic and Social Cohesion, Statistical Annex*. Commission of the European Communities. Brussels–Luxembourg 2001, s. 29.

wartości te są jeszcze wyższe i kształtują się na poziomie bliskim średniej dla poszerzonej Unii. W 1990 roku PKB *per capita* osiągnął wartość równą w przeliczeniu 10 250 euro, cztery lata później 10 720, a w 2004 roku wzrósł do poziomu 19 500 euro w cenach bieżących<sup>12</sup>.

Tabela 1. Zmiany w poziomie PKB Hiszpanii w latach 1986–2005

Rok	PKB <i>per capita</i> (EU-15, PPS)	Roczny wzrost PKB w wartościach realnych	Rok	PKB <i>per capita</i> (EU-15, PPS)	Roczny wzrost PKB w wartościach realnych
1986	69,8	3,3	1996	79,4	2,4
1987	71,1	5,5	1997	79,4	3,9
1988	72,5	5,1	1998	80,9	4,5
1989	73,1	4,8	1999	83,8	4,7
1990	74,1	3,8	2000	83,9	5,0
1991	78,7	2,5	2001	84,9	3,5
1992	77,0	0,9	2002	87,0	2,7
1993	78,1	-1,0	2003	89,3	3,0
1994	78,1	2,4	2004	89,9	3,1
1995	78,4	5,0	2005	90,9	3,4

Źródło: Eurostat, *Economic surveys – Spain 1988/1989*, OECD, Paris 1989, obliczenia własne.

Wraz z integracją Hiszpanii ze strukturami UE wzrost cen przyjął charakter inflacji dualnej – tempo wzrostu cen usług było szybsze niż tempo wzrostu cen w przemyśle. Wzrost cen usług przekraczał o około 2–3% stopę inflacji w całej gospodarce. Przyczyn należy doszukiwać się w wysokich żądaniach płacowych, które stanowią podstawowy komponent cen usług. Jednocześnie produkcja przemysłowa poddana była silnej konkurencji międzynarodowej, co wpływało korzystnie m.in. na wydajność pracy w tym sektorze. Efektem było zrównanie się stopy inflacji w przemyśle z inflacją zewnętrzną oraz uniezależnienie się cen usług od tendencji światowych. Było to zjawisko niebezpieczne ze względu na znaczący udział sektora usług w wytwarzaniu PKB kraju, przez co wzrost cen w tym sektorze był decydujący dla tempa wzrostu cen w całej gospodarce hiszpańskiej w pierwszej połowie lat 90. Poczynając od 1996 roku, stopa inflacji zaczęła radykalnie się zmniejszać ze względu na podporządkowanie się przez Hiszpanię kryteriom konwergencji określonym przez UE w Maastricht (tablica 2). Korzystnie na tempo wzrostu inflacji wpłynęła także liberalizacja handlu zagranicznego, wyrównująca ceny wewnętrzne z zewnętrznymi oraz zbliżająca tempo ich wzrostu<sup>13</sup>. Kolejne lata przyniosły dalsze spadki, a w 1998 roku inflacja osiągnęła najniższy poziom, niecałe 2%. Od 1999 roku stopa inflacji ponownie rosła, osiągając w 2005 roku poziom 3,4%<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> *España en cifras 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 2006, s. 29.

<sup>13</sup> A.M. Gmyrek, *Hiszpania przed i po przystąpieniu do Wspólnot Europejskich. Główne wskaźniki makroekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej” 1997, nr 3, s. 68–69.

<sup>14</sup> *The Spanish Economy. Recent Developments and Prospects*, Ministerio de Economía, Madrid 2001, s. 20.

Tabela 2. Stopa inflacji w Hiszpanii w latach 1986–2005

Rok	Stopa inflacji	Rok	Stopa inflacji
1986	8,7	1996	3,6
1987	5,2	1997	2,0
1988	4,8	1998	1,8
1989	6,8	1999	2,3
1990	6,7	2000	3,4
1991	5,9	2001	2,8
1992	5,9	2002	3,6
1993	4,6	2003	3,1
1994	4,7	2004	3,1
1995	4,7	2005	3,4

Źródło: Eurostat, *European Economy 1988–1989 Annual Economic Report*, „Directorate General for Economic and Financial Affairs”, November 1988, No 38.

Utrzymujące się przez wiele lat wysokie bezrobocie było największym problemem zarówno społecznym, jak i ekonomicznym Hiszpanii. W 1986 roku wynosiło ono 21,2% ludności czynnej zawodowo i w ciągu pierwszych pięciu lat członkostwa we Wspólnotach Europejskich obniżyło się do poziomu 16,2%. Jednakże, wraz z recesją gospodarczą początku lat 90. nastąpił znaczny wzrost odsetka zarejestrowanych bezrobotnych, który osiągnął rekordowy poziom 24,2% w roku 1994 (tablica 3). W kolejnych latach, dzięki rosnącej dynamice wzrostu gospodarczego, stopa bezrobocia uległa znacznemu obniżeniu, osiągając w 1998 roku poziom 18,8%. Natomiast w 2004 roku po raz pierwszy spadła do poziomu 11% zasobu siły roboczej.

Hiszpański rynek pracy, obok bardzo wysokiego bezrobocia, cechował także niski poziom aktywności zawodowej społeczeństwa. Wskaźnik ten przez lata kształtował się poniżej 50% osób w wieku produkcyjnym i dopiero pod koniec lat 90. przekroczył ten poziom. W 2004 roku osiągnął poziom 56,4% osób w wieku produkcyjnym. Znaczącą poprawę można także zauważyć w poziomie stopy bezrobocia wśród osób młodych. Jeszcze w połowie lat 90. stopa bezrobocia w grupie osób w wieku 16–19 lat wynosiła ponad 50%, a dla osób w wieku 20–24 lata osiągała poziom 40%. Ponadto wielu spośród zatrudnionych miało jedynie pracę sezonową, związaną z rolnictwem i turystyką, lub pracowało w niepełnym wymiarze godzin. Poprawa sytuacji na rynku pracy w ostatnich latach przyniosła także spadek bezrobocia wśród osób młodych. W 2004 roku pracy nie mogła znaleźć co trzecia osoba w wieku 16–19 lat, a w grupie wiekowej 20–24 lata – co piąta.

Jedną z przyczyn poprawy sytuacji na rynku pracy była jego deregulacja. Za podstawową przeszkodę we wzroście zatrudnienia uznano daleko idące zaangażowanie państwa w kontrolę rynku pracy. Dlatego w połowie lat 90. podjęto decyzję o jego liberalizacji. Reformy polegały przede wszystkim na znacznym ograniczeniu zarobków młodych pracowników, ułatwieniu pracodawcom zatrudnienia pracowników na czasowe umowy o pracę oraz zniesieniu monopolu państwowych biur zatrudnienia. Liberalizacja rynku pracy wraz z ożywieniem gospodarczym drugiej połowy lat 90. przyniosła w rezultacie znaczny spadek stopy bezrobocia.

Tabela 3. Stopa bezrobocia i współczynnik aktywności zawodowej w latach 1985–2004

Rok	Stopa bezrobocia	Współczynnik aktywności zawodowej	Rok	Stopa bezrobocia	Współczynnik aktywności zawodowej
1985	21,6	47,6	1995	22,9	49,0
1986	21,2	47,8	1996	22,2	49,6
1987	20,5	48,8	1997	20,8	49,8
1988	19,5	49,1	1998	18,8	50,0
1989	17,3	49,1	1999	15,6	52,4
1990	16,2	49,4	2000	13,9	53,6
1991	16,3	49,1	2001	10,5	53,0
1992	18,4	48,9	2002	11,5	54,3
1993	22,7	49,0	2003	11,5	55,5
1994	24,2	49,0	2004	11,0	56,4

Źródło: *Anuario estadístico de España 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 1995, *Anuario estadístico de España 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 2005.

W ostatnich latach nastąpiły także zmiany w strukturze zatrudnienia w gospodarce hiszpańskiej. Wielkość zatrudnienia w poszczególnych sektorach kraju zbliżyła się do poziomu, jaki można obserwować w krajach wysokorozwiniętych. Zdecydowanej redukcji uległo zatrudnienie w sektorze rolnym z 18,2% w roku 1986 do 5,5% ogółu pracujących w roku 2004. W latach 1986–2004 zmniejszyła się także liczba zatrudnionych w przemyśle (z 24,2% do 17,9% zatrudnionych). Zgodnie z tendencjami obserwowanymi w krajach dynamicznie się rozwijających znacząco wzrosło w Hiszpanii zatrudnienie w sektorze usług z 50,3% w 1986 roku do 64,1% w 2004 oraz w budownictwie z 7,3% do 12,5% zatrudnionych (tabela 4).

Tabela 4. Sektorowa struktura zatrudnienia w Hiszpanii w latach 1985–2004 (w%)

Wyszczególnienie	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Rolnictwo	18,2	11,7	9,2	6,6	6,5	6,0	5,7	5,5
Przemysł	24,2	23,5	20,6	19,9	19,7	19,2	18,5	17,9
Budownictwo	7,3	9,6	9,4	11,1	11,6	11,9	12,2	12,5
Usługi	50,3	55,1	60,7	62,4	62,2	62,9	63,6	64,1
Ogółem w tys. osób	10982,6	126617	13724,8	15974,7	16354	16594,1	16904,5	17970,8

Źródło: *Anuario estadístico de España 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 1995, *Anuario estadístico de España 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 2005, obliczenia własne.

Przedstawione powyżej pozytywne przemiany, jak i walka z negatywnymi następstwami integracji były i są możliwe dzięki znacznym środkom finansowym, które uzyskuje Hiszpania z budżetu UE. Już w pierwszym okresie planistycznym 1989–1993 do Hiszpanii trafiło blisko 21% wszystkich środ-



ków finansowych UE przeznaczonych na pomoc strukturalną<sup>15</sup>. Podpisanie traktatu z Maastricht oraz przygotowania do unii monetarnej wpłynęły bezpośrednio na sposób podejścia do polityki strukturalnej UE i przyniosły w rezultacie zwiększenie nakładów w kolejnym okresie planistycznym 1994–1999. Efektem nowego stanowiska było podwojenie środków wspierających rozwój ekonomiczny czterech najmniej rozwiniętych państw ugrupowania, tak aby mogły one sprostać kryteriom konwergencji. Hiszpania uzyskała 22,6% wszystkich środków finansowych, co oznaczało poziom bliski 35 mld ECU. Była to kwota olbrzymia, powiększona dodatkowo o środki nowo utworzonego Funduszu Spójności. Po raz kolejny Hiszpania stała się głównym beneficjentem wśród krajów członkowskich<sup>16</sup>. Również w ostatnim okresie planistycznym 2000–2006, podobnie jak miało to miejsce w poprzednich latach, Hiszpania otrzymywała największą procentowo pomoc w ramach funduszy strukturalnych, której pułap kształtuje się na poziomie 23,5% wszystkich środków przeznaczonych dla krajów członkowskich.

W ostatnich dwóch dekadach rozwój gospodarczy Hiszpanii dokonywał się w ramach struktur Unii Europejskiej. Patrząc na integrację Hiszpanii z UE, można powiedzieć, że był to krok we właściwą stronę. Hiszpania, z kraju peryferyjnego i technologicznie zacofanego, stała się państwem o nowoczesnej i konkurencyjnej gospodarce. Standard życia obywateli wzrósł znacznie i w chwili obecnej jest porównywalny z jakością życia w wysokorozwiniętych krajach Europy Zachodniej. Dzisiejsza pozycja Hiszpanii w Unii Europejskiej wskazuje dobitnie, że przyjęty kierunek przemian, wynikający z konieczności dostosowania kraju do funkcjonowania w ramach ugrupowania, przyniósł pozytywne efekty. Integracja stała się impulsem do zwiększenia konkurencyjności gospodarki hiszpańskiej na arenie międzynarodowej i szybkiego wzrostu gospodarczego. Hiszpania, funkcjonując poza strukturami UE, nie mogłaby liczyć na tak szybki rozwój gospodarczy i cywilizacyjny. Uzyskane z budżetu wspólnotowego ogromne środki finansowe umożliwiły wydatne przyspieszenie tempa ekonomicznych i społecznych przemian. Efekty europejskiej pomocy strukturalnej przyniosły także pozytywne zmiany na rynku pracy przejawiające się w tworzeniu nowych miejsc zatrudnienia i spadku stopy bezrobocia.

Przedstawione hiszpańskie doświadczenia funkcjonowania w ramach struktur unijnych wydają się szczególnie ważne dla Polski i powinny być brane pod uwagę na kolejnych etapach procesu integracji naszego kraju z Unią Europejską. Istnieje bowiem duża szansa, iż członkostwo Polski przyniesie, podobnie jak stało się w przypadku Hiszpanii, znaczący wzrost tempa rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i wzrost poziomu życia jego obywateli.

<sup>15</sup> *European Cohesion Report, European Cohesion Report*, Commission of the European Communities, Brussels–Luxembourg 1996, s. 151.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

## Bibliografia

*Anuario estadístico de España 1995*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 1995.

*Anuario estadístico de España 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 2005.

Bernaś B., *Procesy dostosowawcze przed przystąpieniem Hiszpanii do EWG*, „Gospodarka Narodowa” 1993, nr 1.

Buisán A., Gordo E., *El sector exterior en España*, „Estudios Economicos, Banco de España” 1997, nr 60.

Chylewska J., Nowakowski T., Orzelska A., *Sytuacja wewnętrzna, gospodarka i polityka zagraniczna Hiszpanii*, „Wspólnoty Europejskie” 1995, nr 7–8.

*Economic surveys – Spain 1988/1989*, OECD, Paris 1989.

*España en cifras 2005*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid 2006.

*European Cohesion Report, European Cohesion Report*, Commission of the European Communities, Brussels–Luxembourg 1996.

*European Economy 1988–1989 Annual Economic Report*, „Directorate General for Economic and Financial Affairs”, November 1988, No 38.

*Factbook 2006 – Economic, Environmental and Social Statistics*, OECD, Paris 2006.

Gmyrek A.M., *Hiszpania przed i po przystąpieniu do Wspólnot Europejskich. Główne wskaźniki makroekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej” 1997, nr 3.

*The Spanish Economy. Recent Developments and Prospects*, Ministerio de Economía, Madrid, Oct. 2001.

*Second Report on Economic and Social Cohesion 2001*, Commission of the European Communities, Brussels–Luxembourg 2001.

*Spain. Economic survey*, OECD, Paris 1989.

*The challenge of Spain*, Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid 1989, s. 179–182.

*Magdalena Bainszyk*

## Bezpieczeństwo energetyczne UE – wybrane aspekty prawne

### Wstęp

Punktem wyjścia rozważań nad bezpieczeństwem energetycznym UE jest dla poniższego opracowania propozycja premiera Kazimierza Marcinkiewicza zawarcia Europejskiego Paktu Bezpieczeństwa Energetycznego<sup>1</sup> oraz jej raczej negatywne przyjęcie przez większość państw członkowskich UE. W związku z porażką tej inicjatywy należałoby rozważyć alternatywnie wobec tworzenia nowej organizacji międzynarodowej poza strukturami UE możliwości prawne zapewnienia dostaw surowców energetycznych dla Polski oraz innych państw członkowskich UE.

Bezpieczeństwo energetyczne UE jest problemem o tyle palącym, iż kraje UE są w 50% zależne od importu surowców energetycznych, a zależność ta będzie rosła – w 2030 roku ma wzrosnąć do 70%<sup>2</sup>. Biorąc po uwagę tylko gaz ziemny, 40% tego surowca pochodzi obecnie w UE z importu, w przyszłości będzie to również prawdopodobnie 70%, przy czym najpoważniejszym dostawcą gazu dla Europy jest Rosja, która w 2003 roku kierowała do Europy około 88% swojego eksportu tego surowca. Bezpieczeństwo energetyczne ma wieloraki wymiar: gospodarczy, polityczny, prawny. Analiza poniższa ma charakter przede wszystkim prawny, a więc jej przedmiotem są akty prawa unijnego i działania organów wspólnotowych, których celem jest zapewnienie UE bezpieczeństwa energetycznego (III), a także normy unijnego prawa pierwotnego, które mogłyby stanowić podstawę zasady solidarności w zakresie polityki energetycznej oraz porównanie polityki organów wspólnotowych z propozycją rządu polskiego (IV i V). Wyżej wymienione punkty zostaną poprzedzone krótkim wstępem dotyczącym miejsca energii w procesach integracyjnych (I) oraz rozdziałem omawiającym problem energii jako elementu wspólnego rynku (II).

---

<sup>1</sup> Dalej propozycja rządu określana skrótem EPBE.

<sup>2</sup> [http://europa.eu/pol.ener/overview\\_en.htm](http://europa.eu/pol.ener/overview_en.htm); <http://europa.eu/scadplus/leg/en/tvb/12047.htm> (13 V 2006).

## I. Energia w procesach integracyjnych

Problem bezpieczeństwa w Europie, także w zakresie zapewnienia dostaw surowców strategicznych, jest nierozdzielnie związany z ideą integracji europejskiej po II wojnie światowej. Węgiel był dla gospodarki powojennej surowcem strategicznym, którego regularne dostawy pozwalały na szybką odbudowę ze zniszczeń, a jednocześnie kontrola jego wydobycia była elementem nadzoru nad Niemcami<sup>3</sup>. Deklaracja Schumanna, która stała się podstawą podpisania w 1951 roku traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali<sup>4</sup> (TEWWiS), wspominała o konieczności modernizacji produkcji i poprawy jej jakości oraz o dostarczaniu węgla i stali na identycznych warunkach na rynki wszystkich państw członkowskich<sup>5</sup>. Jako jeden z celów nowo utworzonej specjalistycznej organizacji międzynarodowej, art. 2 ust. 2 TEWWiS wskazywał na zapobieganie wszelkim zakłóceniom w życiu gospodarczym państw członkowskich. Zgodnie z art. 3 pkt a TEWWiS organy Wspólnoty powinny w interesie wspólnym dbać o zaopatrzenie wspólnego rynku, uwzględniając przy tym potrzeby państw trzecich. Traktat zapoczątkował jednocześnie nadal obecną, „gospodarczą”, perspektywę postrzegania surowców energetycznych, przede wszystkim w kontekście wspólnego rynku, w ramach którego na podstawie art. 4 TEWWiS m.in. znoszono cła wywozowe i przywozowe, opłaty o podobnym skutku oraz ograniczenia ilościowe w obrocie węglem i stałą, zakazano praktyk dyskryminujących niektórych producentów, nabywców i konsumentów oraz praktyk utrudniających konsumentom wolny wybór dostawcy<sup>6</sup>. Należy jednocześnie podkreślić, iż to właśnie w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali utworzono organ złożony z funkcjonariuszy międzynarodowych – Wysoką Władzę, która zgodnie z art. 8 i 14 TEWWiS, miała tworzyć oraz wykonywać akty prawne odnoszące się do rynku surowców w interesie wspólnym państw członkowskich, w tym także wiążące dla państw członkowskich decyzje oraz zalecenia. Wysoka Władza była zaczątkiem ponadnarodowości w działaniu Wspólnot Europejskich, a więc działania w interesie całej Wspólnoty, a nie pojedynczych państw członkowskich<sup>7</sup>.

Kolejnym krokiem na drodze zapewnienia państwom członkowskim zaopatrzenia w źródła energii było utworzenie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>8</sup>. W preambule do traktatu rzymskiego wskazywano m.in. iż energia

<sup>3</sup> J.J. Węc, [w:] *Najnowsza historia świata 1945–1995*, t. 1, A. Patek, J. Rydel, J. Węc (red.), Kraków 1997, s. 217 nn.; W. Laqueur, *Historia Europy 1945–1990*, Warszawa 1992, s. 197.

<sup>4</sup> Teksty traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej dostępne są na stronie <http://www1.ukie.gov.pl> (13 V 2006).

<sup>5</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 32.

<sup>6</sup> A. Przyborowska-Klimczak, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003, s. 30 n.

<sup>7</sup> M. Kenig-Witkowska, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, M. Kenig-Witkowska (red.), Warszawa 2004, s. 8.

<sup>8</sup> C. Mik, *op. cit.*, s. 40.

jądrowa stanowi źródła dodatkowe konieczne dla rozwoju i ożywiania gospodarki oraz pokojowego postępu gospodarczego. W art. 2 lit. f TEWEA, jako jeden z celów Wspólnoty, wymieniano regularne i sprawiedliwe zaopatrzenie w materiały niezbędne do produkcji energii jądrowej wszystkich użytkowników we Wspólnocie.

U podstawy obu traktatów legła koncepcja integracji negatywnej – zniesienia barier pomiędzy państwami członkowskimi, ale i integracji pozytywnej, której wyrazem była Wspólna Polityka Węglowa i Wspólna Polityka Jądrowa. Natomiast podstawowy dla funkcjonowania wspólnego rynku traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą zawiera bardzo skromne podstawy prawne do prowadzenia wspólnej polityki w zakresie energii<sup>9</sup>. Do niedawna problem energetyki nie był *expressis verbis* poruszany w traktacie, a w stosunku do przemysłu energetycznego, z wyjątkiem węgla i energii jądrowej, stosowano ogólne reguły integracji negatywnej, mającej na celu zniesienie wszelkich barier w handlu pomiędzy państwami członkowskimi oraz ustanowienia konkurencji pomiędzy państwami członkowskimi. Dopiero traktat z Maastricht wprowadził przepis art. 3 ust. 1 lit. u TWE, który rozszerzał działania WE o środki podejmowane w dziedzinie energii oraz tytuł XV dotyczący sieci transeuropejskich i sieci energetycznych.

Działaniom na poziomie tworzenia rynku wewnętrznego nie towarzyszyły jednak równie intensywne działania na poziomie politycznym, które miałyby zapewnić Wspólnocie, a następnie Unii Europejskiej stały dostęp do surowców energetycznych. Jak wskazywała Komisja Europejska w związku z prezentacją<sup>10</sup> w marcu 2005 roku Zielonej Księgi – Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii, po kryzysie w 1973 roku państwa członkowskie nadal realizowały samodzielnie narodowe cele strategiczne<sup>11</sup>. Tej sytuacji nie zmieniła reforma struktury wspólnotowej na początku lat 90. i stworzenie drugiego filaru UE obejmującego Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Obecne wysiłki skierowane na stworzenie wspólnej polityki unijnej w tym zakresie należy postrzegać również w kontekście poszukiwania przez Unię formuły swojego istnienia w XXI wieku – czy będzie to organizacja o charakterze przede wszystkim gospodarczym, czy będzie to też podmiot zdolny do prowadzenia wspólnej polityki europejskiej, także w zakresie bezpieczeństwa energetycznego.

<sup>9</sup> T. Skoczny, [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003, s. 526 n.

<sup>10</sup> *Green Paper on a European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, What is a Stake – Background Document*, prezentacja dostępna na stronie [http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index_en.htm) (13 V 2006).

<sup>11</sup> J. Krasuski, *Europa Zachodnia po II wojnie światowej. Dzieje polityczne*, Poznań 1990, s. 381 nn.

## II. Energia jako element wspólnego rynku

### 1. Energia w świetle przepisów TWE

Jak wyżej wspomniano, przez większość okresu funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej energia była postrzegana jako element wspólnego rynku, do którego odnosiły się przepisy dotyczące swobody przepływu towaru – art. 28, 29, 30, 31 TWE oraz przepisy wspólnotowego prawa konkurencji – art. 81 – 87 TWE<sup>12</sup>. W tym kontekście warto zwrócić szczególną uwagę na wyjątki od ogólnych przepisów rynku wewnętrznego stosowane w związku ze strategicznym znaczeniem dostaw energii.

Stosunkowo wcześniej ETS rozstrzygnął kwestię, czy energia podlega wspólnotowym przepisom dotyczącym swobodnego przepływu towarów. W podstawowym dla systemu prawa wspólnotowego w ogóle orzeczeniu w sprawie 6/64 Costa v. Enel ETS potwierdził pośrednio, iż energia elektryczna winna być traktowana jako towar, a narodowy monopol elektryczny podlega regulacji art. 31 TWE<sup>13</sup>. W odniesieniu do energetyki ma zastosowanie również art. 28 TWE zakazujący ograniczeń ilościowych i środków o skutku podobnym oraz art. 30 TWE, który przewiduje wyjątki od stosowania art. 28 TWE. ETS w orzeczeniu w sprawie 72/83 Campus Oil<sup>14</sup> stwierdził, iż przez pojęcie bezpieczeństwa publicznego, które może usprawiedliwiać wprowadzenie środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w swobodnym przepływie towarów, należy rozumieć również bezpieczeństwo dostaw energii, gdyż „produkty naftowe z uwagi na ich wyjątkową wagę jako źródło energii w nowoczesnej gospodarce mają fundamentalne znaczenie dla egzystencji państwa”. W kontekście zaopatrzenia w energię ważny jest art. 31 TWE nakazujący państwom członkowskim dostosowanie monopolu państwowych o charakterze handlowym, tak by wykluczona była wszelka dyskryminacja między obywatelami państw członkowskich w stosunku do warunków zaopatrzenia i zbytu oraz zakazuje państwom członkowskim zakładania nowych przedsiębiorstw o takim charakterze<sup>15</sup>. ETS m.in. w sprawie C-347/88 Komisja v. Grecja<sup>16</sup> orzekł, iż ustanowienie monopolu państwa w zakresie importu produktów naftowych nie może być usprawiedliwione bezpieczeństwem publicznym, w szczególności bezpieczeństwem dostaw produktów naftowych, i narusza art. 28 oraz art. 31 ust. 1 TWE.

Sektor przemysłu energetycznego podlega również wspólnotowym przepisom dotyczącym konkurencji<sup>17</sup>. W kontekście zakazu porozumień ograniczających konkurencję pojawił się m.in. problem zgodności z art. 81 ust. 1

<sup>12</sup> T. Skoczny, *op. cit.*, s. 529 nn., s. 532 nn.

<sup>13</sup> M. Dąbkowska, [w:] *Infrastruktura*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2004, s. 265; bezpośrednio potwierdzenie tej linii orzeczniczej nastąpiło w orzeczeniu ETS w sprawie C-393/92 Almelo v. Ijsselmij, Zb. Orz. 1994, s. I-1477.

<sup>14</sup> Zb. Orz. 1984, s. 2727.

<sup>15</sup> A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 508.

<sup>16</sup> Zb. Orz. 1990, s. I-4747.

<sup>17</sup> M. Dąbkowska, *op. cit.*, s. 266.

TWE zapisów umowy nakazujących zakup pewnej ilości surowców energetycznych przez krajowych wytwórców energii u określonych krajowych przedsiębiorstwach wydobywczych. Komisja Europejska wyłączyła taki zapis umowy spod działania zakazu ustanowionego w art. 81 ust. 1 TWE na podstawie art. 81 ust. 3 TWE, jeśli zobowiązanie do zakupu nie przekracza 20% całkowitego zapotrzebowania na surowiec, ze względu m.in. na fakt, iż takie ustalenia umowne przyczyniają się do usprawniania wytwarzania energii i wydobycia węgla, gwarantując dostęp do węgla krajowego, przyczyniają się również do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw<sup>18</sup>.

Dla sektora energetycznego szczególne znaczenie w zakresie wspólnotowego prawa konkurencji miał art. 86 i 87 TWE. Art. 86 ust. 2 TWE, który stwierdza, iż przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom traktatu, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. ETS stwierdziła, iż przedsiębiorstwom zajmującym się dostawami energii można przyznać prawa wyłączne, gdy w inny sposób nie można zapewnić przedsiębiorstwu działania na akceptowalnych warunkach ekonomicznych<sup>19</sup>.

Praktyczna realizacja wspólnego rynku w zakresie energetyki uległa intensyfikacji w latach 80. XX wieku, m.in. w związku z wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego. Integracja negatywna została wsparta przez akty prawa wspólnotowego pochodnego, wydawane w oparciu o art. 94 i 95 TWE, które mają na celu m.in. harmonizację standardów przewidzianych przez prawo krajowe państw członkowskich. Akty prawa pochodnego dotyczą całego spektrum zagadnień związanych z funkcjonowaniem energetyki. W drodze tzw. dyrektyw nowego podejścia harmonizacji uległy standardy techniczne w zakresie produkcji i przesyłu energii elektrycznej, sektora naftowego, dostaw gazu, energii odnawialnej i efektywności energetycznej. Poniżej zostanie przedstawiona tylko niewielka część regulacji wspólnotowych dotyczących gazownictwa.

## **2. Najważniejsze akty prawa wspólnotowego pochodnego w zakresie gazownictwa**

Obecnie podstawowe znaczenie dla gazownictwa posiada dyrektywa 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 98/30/WE<sup>20</sup>. Celem dyrektywy jest zgodnie z pkt 3 i 4 preambuły osiągnięcie w pełni funkcjonującego rynku wewnętrznego, w ramach którego odbiorcy będą mogli swobodnie wybierać dostawców, a wszystkim dostawcom zostanie umożliwio-

<sup>18</sup> Decyzja KE z 22 grudnia 1992 r. w sprawie Jahrhundertvertrag. Dz. U. WE 1990, L 50, s. 14.

<sup>19</sup> A. Cieśliński, *op. cit.*, s. 514.

<sup>20</sup> Zb. Orz. 1990, s. 1-4747.

na swobodna realizacja dostaw do swych odbiorców. Liberalizację rynku gazu ziemnego zagwarantować ma m.in. niedyskryminacyjny dostęp do systemu przesyłowego i dystrybucyjnego, które w wielu państwach członkowskich są nadal kontrolowane przez jeden koncern. Dyrektywa w art. 23 przewiduje, iż liberalizacja rynku, wiążąca się z możliwością wyboru dostawcy, zostanie zakończona dla odbiorców niebędących gospodarstwami domowymi do 1 lipca 2004 roku, a do 1 lipca 2007 roku dla wszystkich odbiorców.

Dyrektywa 2003/55/WE przewiduje w art. 5 obowiązek państw członkowskich monitorowania bezpieczeństwa dostaw, które polega m.in. na bilansowaniu podaży i popytu na rynku krajowym, a także przeciwdziałaniu w przypadku przerwy w dostawach ze strony jednego lub kilku dostawców.

Implementacja dyrektywy napotyka ze strony państw członkowskich, w tym również ze strony Polski, bardzo duże trudności. W związku z tym Komisja Europejska wszczęła w stosunku do 17 państw członkowskich formalną procedurę przewidzianą w art. 226 TWE o naruszenie przez te państwa członkowskie prawa wspólnotowego. Procedura ta może zakończyć się wyrokiem ETS, a w przypadku dalszej beczynności państw członkowskich orzeczeniem kary grzywny zgodnie z art. 228 TWE.

### **III. Aktywność Unii Europejskiej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego**

#### **1. Akty prawa wspólnotowego pochodnego dotyczące bezpieczeństwa energetycznego**

Główną instytucją wspólnotową angażującą się w politykę bezpieczeństwa energetycznego jest Komisja Europejska, w której skład wchodzi Komisarz ds. Energii stający na czele Dyrektoriatu Generalnego ds. Energii i Transportu. Obecnie komisarzem zajmującym się tą dziedziną polityki wspólnotowej jest Andris Piebals pochodzący z Litwy. Komisja Europejska jest organem przygotowującym projekty aktów prawa wspólnotowego pochodnego, które dotyczą energii zarówno w wymiarze wspólnego rynku, który został pokrótce omówiony powyżej, jak i w zakresie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych.

Do najstarszych aktów prawa wspólnotowego dotyczących problematyki bezpieczeństwa energetycznego należy dyrektywa 68/414/EWG<sup>21</sup>, zobowiązująca państwa członkowskie do utrzymywania obowiązkowych zapasów paliw płynnych mających zaspokoić konsumpcję krajową przez 90 dni. Polska wynegocjowała okres przejściowy, jeśli chodzi o obowiązek utrzymywania dziewięćdziesięciodniowych zapasów ropy naftowej, do końca 2010 roku<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Dz. U. UE, L 176, s. 57 nn.

<sup>22</sup> Dz. U. EWG, L 308, s. 14 nn.



W 2004 roku Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2004/67/WE środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego<sup>23</sup>. W preambule do dyrektywy wskazano, iż tworzenie wspólnotowego rynku energetycznego powoduje, iż zaburzenie w dostawach gazu może skutkować zakłóceniami w gospodarce całej Wspólnoty, dlatego też konieczne jest wspólne podejście w zakresie bezpieczeństwa dostaw. Pkt 13 preambuły podkreśla konieczność „zdobycia się na prawdziwą solidarność między państwami członkowskimi w nadzwyczajnych sytuacjach związanych z dostawami, zwłaszcza że państwa członkowskie stają się coraz bardziej niezależne w sprawach dotyczących bezpieczeństwa dostaw”. Należy jednakże zauważyć, iż rozwiązania przewidziane w dyrektywie mają charakter bardzo ogólnikowy. W art. 7 została powołana Grupa Koordynacyjna ds. Gazu, która zgodnie z art. 8 dyrektywy 2004/67/WE w razie zaburzeń bada i ewentualnie wspomaga państwa członkowskie w zakresie koordynacji środków stosowanych na poziomie krajowym w celu zaradzenia zaburzeniu dostaw. O ile działania okażą się niewystarczające, „odpowiednie środki” może podjąć Rada. Pomimo solidarności państw członkowskich, o której jest mowa w preambule, państwa te nie zdecydowały się na przyjęcie konkretnego systemu wzajemnej pomocy w obliczu kryzysu energetycznego. Taki zapis w dyrektywie jest jednak wyrazem obecnego braku gotowości państw członkowskich do podjęcia odpowiedzialności w duchu solidarności za inne państwa UE.

Kolejnym elementem prawodawstwa wspólnotowego w zakresie bezpieczeństwa są akty prawa wspólnotowego pochodnego dotyczące racjonalizacji zużycia energii zapoczątkowanego w związku z kryzysem lat 70. Przepisy wspólnotowe dotyczą m.in. efektywności energetycznej w budownictwie, czy obowiązku oznaczania ilości zużywanej energii przez sprzęty gospodarstwa domowego<sup>24</sup>. Wspólnota promuje również odnawialne źródła energii. Komisja Europejska w Białej Księdze Energia dla przyszłości: odnawialne źródła energii<sup>25</sup> z 1997 określiła strategię WE w tym zakresie do 2010 roku. W 2001 roku Parlament Europejski i Rada UE wydały dyrektywę 2001/77/WE<sup>26</sup> zobowiązującą państwa członkowskie do podjęcia kroków zmierzających do zwiększenia konsumpcji energii produkowanej ze źródeł odnawialnych, tak by stanowiła ona 12% krajowej konsumpcji energii brutto.

Prócz działalności regulacyjnej Wspólnota realizuje wieloletnie programy energetyczne. Program na lata 2003–2006 to Inteligentna Energia dla Europy<sup>27</sup>, obejmujący cztery programy szczegółowe SAVE (wzrost efektywności energetycznej), ALTENER (promocja odnawialnych źródeł energii), STEER

<sup>23</sup> A. Michoński, [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003, s. 712.

<sup>24</sup> Dz. U. UE, L 127, s. 92 nn.

<sup>25</sup> Dyrektywa 92/75/WE, Dz. Urz. EWG, L 297, s. 17.

<sup>26</sup> COM (1997) 559.

<sup>27</sup> Dz. U. UE, L 283, s. 33 nn.

(energetyka transportu), COOPENER (inicjatywy dla krajów rozwijających się). Program koordynowany jest przez Agencję Wykonawczą ds. Inteligentnej Energii, dysponującą budżetem w wysokości 200 milionów euro, przeznaczonych na badania m.in. w zakresie odnawialnych źródeł energii, wydajności energetycznej czy transportu surowców energetycznych<sup>28</sup>.

## **2. Marzec 2006 – Zielona Księga – Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii<sup>29</sup>**

Komisja Europejska inicjuje również debaty nad ewentualnymi możliwościami rozwiązywania trudności w sektorze energetycznym, wydając wspomniane już dokumenty konsultacyjne – tzw. Zielone Księgi. W 2000 roku Komisja Europejska opublikowała Zieloną Księgę w kierunku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii<sup>30</sup>. Natomiast aktualne poglądy Komisji Europejskiej na bezpieczeństwo energetyczne zostały zaprezentowane w marcu 2006 roku w Zielonej Księdze – Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii. Dokument ten jest o tyle istotny, iż prezentuje alternatywne wobec propozycji polskiego rządu, sposoby rozwiązywania kwestii bezpieczeństwa energetycznego na poziomie unijnym. Księga powstała wskutek inicjatywy Rady Europejskiej, która na szczycie Hampton Court w 2005 roku zobowiązała Komisję do analizy kwestii bezpieczeństwa energetycznego w UE<sup>31</sup>.

We wstępie Komisja podkreśla, iż wobec ostatnich wydarzeń prowadzenie polityki energetycznej oddzielnie przez 25 państw członkowskich nie jest wystarczające, natomiast Unia Europejska powinna zarówno w sferze politycznej, jak i gospodarczej podjąć skuteczne działania w tym zakresie. Z szeregu zagadnień, które Komisja Europejska poruszyła w Księdze, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na rozwiązania proponowane odnośnie do bezpieczeństwa dostaw i solidarności państw członkowskich:

- utworzenie Europejskiego Obserwatorium Zaopatrzenia w Energię,
- współpraca między operatorami sieci przesyłowych,
- zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego infrastruktury,
- zapewnienie przejrzystości zapasów surowców energetycznych, w szczególności inicjatywa legislacyjna w zakresie rezerw gazu.

Komisja Europejska stosunkowo szeroko zajęła się polityką zewnętrzną UE w zakresie bezpieczeństwa energetycznego:

- zabezpieczenie dywersyfikacji dostaw m.in. poprzez budowę nowych rurociągów gazu i ropy, terminale przeladunkowe dla gazu płynnego, które

<sup>28</sup> COM (2002). 162.

<sup>29</sup> M. Dąbkowska, *op. cit.* s. 264; [http://europa.eu/pol.ener/overview\\_en.htm](http://europa.eu/pol.ener/overview_en.htm) (13 V 2006).

<sup>30</sup> COM (2006) 105.

<sup>31</sup> COM (2000) 31.

połączyłyby UE z rejonem Morza Kaspijskiego, Afryki Północnej oraz Bliskim Wschodem;

- dialog prowadzony na poziomie unijnym z głównymi dostawcami, przede wszystkim Rosją, ale również OPEC, Radą Współpracy Państw Zatok Perskiej, a także z największymi konsumentami energii – USA, Chinami, Indiami;

- utworzenie Wspólnoty Energetycznej, która obejmowałaby państwa Europy Południowo-Wschodniej, w tym Ukrainę, Algierię i Turcję, państwa regionu Morza Kaspijskiego oraz państwa basenu Morza Śródziemnego, ale również Norwegię, która powinna otrzymać wsparcie, jeśli chodzi o jej starania o nowe złoża surowców;

- ustanowienie sformalizowanego instrumentu działania w przypadku zagrożenia zewnętrznych dostaw energii.

Omówiona pokrótce Zielona Księga została zaakceptowana przez Radę UE w marcu 2006 roku oraz była przedmiotem debaty na szczycie Rady Europejskiej 23–24 marca 2006 roku. W marcu 2006 roku Rada Europejska wezwała również do prac nad stworzeniem Polityki Energetycznej dla Europy. Do jednego z trzech głównych punktów Polityki ma należeć bezpieczeństwo dostaw, które ma zostać osiągnięte m.in. poprzez wejście w życie traktatu ustanawiającego Wspólnotę Energetyczną<sup>32</sup> lub poprzez ratyfikację przez Rosję Karty Energetycznej<sup>33</sup>.

Zagadnienie bezpieczeństwa energetycznego jest również przedmiotem polityki zagranicznej prowadzonej przez UE. Należy tutaj wskazać prowadzone od początku lat 90. starania mające na celu podpisanie Karty Energetycznej z krajami Europy Środkowo-Wschodniej, która dotyczy m.in. zasad tranzytu, działalności komercyjnej i ochrony inwestycji służących rozwojowi przemysłu energetycznego oraz dwustronnemu przepływowi energii pomiędzy krajami z Europy Środkowo-Wschodniej a państwami członkowskimi UE<sup>34</sup>. Od 2000 roku odbywają się regularne spotkania w ramach zinstytucjonalizowanego dialogu UE – Rosja<sup>35</sup>. Dialog ma na celu zapewnienie UE bezpieczeństwa dostaw rosyjskich surowców, ale również otwarcie zarówno Rosji, jak i UE na inwestorów w sektorze energetycznym i współpracę w wykonywaniu zobowiązań w zakresie ograniczania emisji CO<sub>2</sub> przewidzianych w Protokole z Kioto<sup>36</sup>. Zagadnienia energetyczne są również przedmiotem kontaktów na linii UE – Chiny oraz UE – Indie.

Kolejnym elementem polityki zagranicznej Unii Europejskiej w zakresie energii jest utworzenie Europejskiej Wspólnoty Energetycznej na podstawie

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/green-paper-energy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/green-paper-energy/index_en.htm) (13 V 2006).

<sup>33</sup> Wspólnota zostanie krótko omówiona poniżej.

<sup>34</sup> Presidency Conclusion – 23/24 March 2006.

<sup>35</sup> M. Dąbkowska, *op. cit.*, s. 54. Należy podkreślić, że Karta nie została dotychczas ratyfikowana przez Rosję.

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/energy/russia/overview/issues\\_eu.htm](http://ec.europa.eu/energy/russia/overview/issues_eu.htm) (13 V 2006).

traktatu podpisanego 25 października 2005 roku. Traktat wszedł w życie 1 lipca 2006 roku. Członkami Wspólnoty jest 25 państw członkowskich UE, a także Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Czarnogóra, Macedonia, Albania, Bułgaria, Rumunia oraz Kosowo. W przyszłości do Wspólnoty mogą dołączyć Turcja, Norwegia, Ukraina oraz Mołdawia. Z dniem 1 lipca 2006 roku zaczęła obowiązywać swoboda przepływu elektryczności oraz gazu pomiędzy państwami członkowskimi, z zachowaniem standardów minimalnych w zakresie ochrony środowiska oraz warunków sprzedaży. Z geopolitycznego punktu widzenia dzięki Wspólnocie państwa członkowskie mają zapewniony dostęp do złóż surowców w regionie Morza Kaspijskiego oraz ze Środkowego Wschodu.

#### **IV. Propozycja rządu polskiego podpisania Europejskiego Paktu Bezpieczeństwa Energetycznego**

Propozycja rządu Kazimierza Marcinkiewicza powstała prawdopodobnie w ścisłym związku z wstrzymaniem przez Rosję na początku roku dostaw gazu na Ukrainę oraz problemami związanymi z budową gazociągu rosyjsko-niemieckiego. W lutym 2006 roku premier przedstawił projekt Europejskiego Paktu Bezpieczeństwa Energetycznego, którego stronami byłyby państwa członkowskie UE oraz państwa członkowskie NATO. Trzonem paktu ma być klauzula bezpieczeństwa energetycznego. Polska zaproponowała jej wstępne brzmienie: „Gdyby doszło do zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego jednej lub więcej umawiających się Stron, pozostałe działając razem lub osobno, udzielą zagrożonym wszelkiej pomocy [...] z wyłączeniem użycia siły zbrojnej”.

Polska propozycja zakłada, że:

- pakt będzie otwarty dla wszystkich krajów UE i NATO, również tych, co wstąpią do tych organizacji później, np. Ukrainy,
- ma „wspierać budowanie i rozwijanie infrastruktury” energetycznej,
- będzie powiązany z unijnymi projektami energetycznymi,
- będzie miał własny budżet, władzę i siedzibę, a decyzje mają być podejmowane jednomyślnie,
- państwa członkowskie ustalą maksymalny poziom uzależnienia od źródeł i sposobów dostaw energii,
- powstanie system obserwowania stanu bezpieczeństwa energetycznego państw stron paktu,
- pakt nie jest wymierzony przeciw Rosji<sup>37</sup>.

<sup>37</sup> Wspólnota Europejska przyjęła w 1993 r. Konwencję o zmianach klimatycznych na podstawie decyzji Rady 94/38/WE, a w 1998 r. Protokół z Kioto.

## V. Solidarność państw członkowskich w zakresie polityki energetycznej

Zarówno propozycja Komisji Europejskiej, jak i propozycja rządu polskiego opierają się na pojęciu solidarności. Podstawowa różnica polega jednak na tym, iż Komisja Europejska nawiązuje do zasady solidarności, zwanej również zasadą efektywności lub współpracy, jako zasady ogólnej prawa unijnego. Rząd polski natomiast apelował o stworzenie nowej organizacji międzynarodowej, jedynie „powiązanej ze strukturami unijnymi”.

W kontekście unijnej zasady solidarności wymienia się przede wszystkim art. 10 TWE<sup>38</sup>, który co prawda literalnie nie ustanawia obowiązku współpracy państw członkowskich między sobą, ale ETS w swoim orzecznictwie wywiódł z tej normy również obowiązek współpracy o charakterze horyzontalnym<sup>39</sup>. Art. 2 TWE stanowi, iż celem Wspólnoty Europejskiej jest spójność gospodarcza i społeczna oraz solidarność między Państwami Członkowskimi. Ta programowa norma skierowana jest przede wszystkim do organów Wspólnoty, powołanych do realizacji celów Wspólnoty, a więc również do Rady UE, ale należy oczywiście przyjąć, iż państwa członkowskie, przyjmując traktat, również taki cel zaakceptowały. W kontekście sektora energetycznego można również przytoczyć art. 16 TWE, który zalicza usługi świadczone we wspólnym interesie gospodarczym do wspólnych wartości Unii i podkreśla znaczenie takich usług dla spójności społecznej i terytorialnej państw członkowskich.

Umocnienie spójności gospodarczej i społecznej należy również do celów Unii Europejskiej wymienionych w art. 2 TUE. Natomiast w tytule V traktatu o UE, w art. 11 określającym cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wymieniono umacnianie bezpieczeństwa Unii we wszelkich formach. Jasną wymowę posiada również art. 11 ust. 2 TUE, który zobowiązuje państwa do lojalności i wzajemnej solidarności w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>40</sup>. Należy dodać, iż art. 27 e TUE i artykuły następne stanowią podstawę wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi w wybranych aspektach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W związku z problematyką bezpieczeństwa energetycznego można by wyróżnić dwa sposoby regulacji tego problemu. Do traktatu ustanawiającego WE można wprowadzić przepis stanowiący podstawę do prowadzenia Wspólnej Polityki Energetycznej, nie tylko w wymiarze rynku wewnętrznego-

<sup>38</sup> J. Pawlicki, *Polska propozycja energetycznego NATO*, <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1.34174.3188321.html> (28 II 2006).

<sup>39</sup> D. Miąsik, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbel (red.), Kraków 2005, s. 314.

<sup>40</sup> 42/82, Komisja v. Francja, Zb. Orz. 1983, s. 1013; C-251/89, Anthanasopoulos, Zb. Orz. 1991, s. I-2797; A. Hatje, [w:] J. Schwarze, *EU-Kommentar*, Berlin 2000, s. 313; W. Kahl, [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert, *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Krefeld 2000, s. 477.

go, ale również w zakresie bezpieczeństwa dostaw i solidarności państw członkowskich w obliczu zaburzeń na rynku paliwowym. Natomiast energia pojmowana jako strategiczny element bezpieczeństwa Europy mogłaby stanowić przedmiot regulacji drugiego filaru UE. Wydaje się, iż już istniejące normy w drugim filarze stanowią dobry punkt wyjścia do prowadzenia solidarnej polityki państw członkowskich, które w oparciu o wyżej wymienione normy mogłyby wspólnie występować na arenie międzynarodowej wobec globalnych graczy w sferze energetycznej.

Podstawy prawne dla polityki bezpieczeństwa energetycznego mogą być rozwijane poprzez przyjęcie zmian w już istniejących traktatach lub poprzez przyjęcie (po ewentualnym uzupełnieniu) traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy<sup>41</sup>. Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy zawiera zmodyfikowaną w stosunku do art. 10 TWE zasadę lojalności. Art. I-5 ust. 2 nie tylko statuuje współpracę wertykalną, ale wyraźnie dotyczy horyzontalnego wymiaru współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, stanowiąc „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie, wzajemnie się szanują i udzielają sobie wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z konstytucji”. Należy tutaj wspomnieć, iż traktat ustanawiający konstytucję zawiera również sekcję 10. poświęconą energetyce. Art. III-256 traktatu ustanawiającego konstytucję stanowi, iż w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu m.in. zapewnienie funkcjonowania rynku energii oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii.

Wobec powyżej zaprezentowanej krótkiej analizy prawne ramy współpracy dla państw członkowskich nie wydają się problematyczne, a istniejące już regulacje dają podstawę do jej intensyfikacji. Trudności leżą raczej w sferze faktycznej, w rzeczywistej postawie poszczególnych państw członkowskich, kierujących się w wielu wypadkach nadal interesami partykularnymi. Sceptycy twierdzą, iż kwestia bezpieczeństwa będzie zawsze kwestią partykularną, chyba że dojdzie do likwidacji państwa narodowego. Nie podejmując polemiki z tym stwierdzeniem, można wskazać, iż problemem pozostaje brak powiązania kwestii bezpieczeństwa z możliwością jego osiągnięcia poprzez politykę na poziomie unijnym. Jeśli taka zmiana nie nastąpi na poziomie rządów państw członkowskich, to reformowanie UE w kierunku tworzenia jednej organizacji międzynarodowej, w ramach której metoda wspólnotowa obejmowałaby również zagadnienia, które obecnie są przedmiotem drugiego filaru, pozostanie fikcją.

Powyżej zostały omówione działania organów wspólnotowych na rzecz bezpieczeństwa energetycznego UE. Działania te nie zapewniają jednak tak potrzebnej solidarności wśród państw członkowskich w zakresie polityki

<sup>41</sup> C. Mik, *op. cit.*, s. 327 n.

energetycznej, bo taka solidarność nie może zostać zadekretowana przez Komisję Europejską, a może być jedynie efektem decyzji politycznych podjętych przez rząd każdego z państw członkowskich. Brak konsensusu między państwami członkowskimi co do wspólnej polityki energetycznego bezpieczeństwa prowadzonej na poziomie unijnym, uniemożliwia zarówno wprowadzenie odpowiedniej klauzuli do unijnego prawa pierwotnego, jak i jej praktyczną realizację. Należy przy tym pamiętać, że jakiegokolwiek zmiany prawa pierwotnego zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 48 TUE, wymagają zgody wszystkich państw członkowskich oraz przeprowadzenia w każdym z państw ratyfikacji zgodnie z wymogami prawa konstytucyjnego każdego z państw.

## Podsumowanie

Wydaje się, iż jednym z podstawowych powodów odrzucenia propozycji rządu polskiego jest realizacja strategii bezpieczeństwa energetycznego poza strukturami Unii Europejskiej. Propozycja rządu polskiego nie jest do końca zrozumiała, gdyż umieszcza całą inicjatywę obok struktur unijnych, do których Polacy wytrwale dążyli przez ostatnie 15 lat. Jeśli od kilkudziesięciu lat WE zajmuje się kwestią energii, jeśli w prawie unijnym istnieje zasada solidarności, jeśli od kilkunastu lat istnieje platforma dla realizacji wspólnej polityki zagranicznej, to podejmowanie takich inicjatyw jak Pakt Bezpieczeństwa Energetycznego bez konsultacji i lobbingu w instytucjach europejskich wydaje się błędem. Problemem nie jest luka w prawie unijnym, lecz brak konsensusu politycznego między państwami członkowskimi odnośnie do prowadzenia polityki energetycznej. Wątpliwe jest osiągnięcie takiego konsensusu z pomocą nowej organizacji, nawet poszerzonej o Stany Zjednoczone czy Turcję. Bez współpracy ze strony najsilniejszych członków UE ta inicjatywa i tak nie ma większego sensu.

Nie rozwijając kwestii motywów, jakimi kierował się rząd polski, formując powyższą propozycję, należy stwierdzić, iż co najmniej paralelną drogą dla zabezpieczenia polskich interesów gospodarczych powinien być umiejętny lobbing na rzecz określonych rozwiązań prawnych w organach wspólnotowych oraz wykorzystanie istniejących możliwości w ramach prawa unijnego.

Dyskutowany problem, abstrahując od warstwy prawnej, pokazuje po raz kolejny słabość Unii Europejskiej na płaszczyźnie politycznej. Można oczywiście utyskiwać, iż cała działalność prawotwórcza organów wspólnotowych oraz kolejne programy i plany przedstawiane przez Komisję Europejską są tylko wyrazem osławionej biurokracji brukselskiej, która jednak w sytuacjach kryzysowych nie potrafi zapewnić, iż w każdym domu od Barcelony po Warszawę będzie można zagotować wodę na herbatę, płacąc za to godziwą cenę dowolnie wybranemu operatorowi sieci przesyłowej, który nie będzie zależny od aktualnych tendencji politycznych Kremla. Wołalabym

jednak w tym kontekście mówić raczej o słabości idei integracyjnej w rządach państw członkowskich, które nie chcą tak naprawdę przenieść wielu kwestii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na poziom ponadnarodowy Unii Europejskiej. Przykładem tego jest również propozycja rządu polskiego. Ponadnarodowość jednoznacznie kojarzona jest z rezygnacją z własnego interesu narodowego i podporządkowaniem się mitycznej Brukseli, tudzież interesom największych państw członkowskich. Może jednak, prowadząc skuteczne działania dyplomatyczne oparte na zasadach kooperacji i rozsądnym kompromisie, zacząć postrzegać ponadnarodowość jako możliwość osiągnięcia celów strategicznych dla kraju siłą nie 38 milionów Europejczyków, ale kilkuset milionów obywateli Unii Europejskiej. Oczywiście zmiana perspektywy nie może być jednostronna, ale musi nastąpić w Berlinie, Paryżu, Londynie i Brukseli. Sceptycy mówią – to się nie uda, Niemcy będą budowali rurociąg, Anglicy reaktory jądrowe, a nam pozostają jeszcze kopalnie. Nie szkodzi jednak spróbować, zwłaszcza teraz, kiedy wobec obecnej orientacji partii rządzącej, nie grozi raczej obawa przed „sprzedawaniem Polski” Brukseli lub komukolwiek innemu. Wydaje się również, że trzeźwo pojęty interes Polski, który stanie się interesem również Paryża czy Rzymu, umiejętnie realizowany środkami europejskimi, może umocnić pozycję Polski w UE.

## Bibliografia

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005.
- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003.
- COM (1997), 559.
- COM (2000), 31.
- COM (2002), 162.
- COM (2006), 105.
- Dąbkowska M., [w:] *Infrastruktura*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2004.
- Decyzja KE z 22 grudnia 1992 r. w sprawie Jahrhundertvertrag, Dz. U. WE 1990, L 50, s. 14.
- Dyrektywa 92/75/WE, Dz. Urz. EWG, L 297.
- Dz. U. EWG, L 308.
- Dz. U. UE, L 127.
- Dz. U. UE, L 176.
- Dz. U. UE, L 283.
- Green Paper on a European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, What is a Stake – Background Document*, prezentacja dostępna na stronie [http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index_en.htm) (13 V 2006).
- Hatje A., [w:] J. Schwarze, *EU-Kommentar*, Berlin 2000.



Kahl W., [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert, *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Kriftel 2000.

Kenig-Witkowska M., [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, M. Kenig-Witkowska (red.), Warszawa 2004.

Krasuski J., *Europa Zachodnia po II wojnie światowej. Dzieje polityczne*, Poznań 1990.

Laqueur W., *Historia Europy 1945–1990*, Warszawa 1992.

Miąsik D., [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbel (red.), Kraków 2005.

Michoński A., [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.

Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000.

Pawlicki J., *Polska propozycja energetycznego NATO*, <http://serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34174,3188321.html> (28 II 2006).

Przyborowska-Klimczak A., [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.

Skoczny T., [w:] *Prawo Unii Europejskiej, Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2003.

Węc J.J., [w:] *Najnowsza historia świata 1945–1995*, t. 1, A. Patek, J. Rydel, J. Węc (red.), Kraków 1997.

Zb. Orz. 1984, s. 2727.

Zb. Orz. 1990, s. I-4747.

[http://ec.europa.eu/green-paper-energy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/green-paper-energy/index_en.htm) (13 V 2006).

Presidency Conclusion – 23/24 March 2006.

[http://ec.europa.eu/energy/russia/overview/issues\\_eu.htm](http://ec.europa.eu/energy/russia/overview/issues_eu.htm) (13 V 2006).

42/82, Komisja v. Francja, Zb. Orz. 1983, s. 1013; C-251/89, Anthanasopoulos, Zb. Orz. 1991, s. I-2797.

[http://europa.eu/pol.ener/overview\\_en.htm](http://europa.eu/pol.ener/overview_en.htm) (13 V 2006); <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l2047.htm> (13 V 2006)

Teksty traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej są na stronie: <http://www1.ukie.gov.pl> (13 V 2006).

*Gabriele Simoncini*

## Global Private Education

The transfer of knowledge to young students, is a key strategic factor in contemporary society. At an international level, we accept that knowledge has become an essential product in providing the solutions to human needs and desires.

In the knowledge-based society and in the era of globalization, education becomes increasingly important; it plays a central role in constructing the society's economy and culture. High levels of education are necessary in order to make a country's economy dynamic. Education that addresses the international needs of a country, or society, is now also characterized by institutions that must themselves continually update, in order to adapt to new realities. Professors must continually utilize new teaching methods and update lecture content, universities must update facilities, and students bring ever-new perspectives and demands into the university setting. All of this has been acknowledged internationally by universities and colleges. Certainly also business leaders and government officials (in many countries) acknowledge the importance of the educational system.

Thus an educational system with a global perspective, is an educational system that acknowledges countries other than the country of campus location. Such an educational system will strive to be able of reacting quickly to the continuously changing international realities. Development of cultures, technologies, and societies is occurring upon a global scale – responding to the global reality in fact exposes the educational institution to risk. Managing and responding to the changes means working in an uncertain environment.

Countries wanting to compete in the global society, must have educational institutions which can also act globally. A dynamic educational institution is an integral expression of the on-going positive process of globalization.

Action is therefore preferred to reaction. The educational institutions, addressing the global market, must be able to promptly react to new needs. Also, and foremost, they have to promptly identify, or better, to anticipate trends in future required knowledge and skills.

Ideally, educational institutions, must also strive to meet high standards, if they are to compete in the global market, for extended periods of time. The transfer of knowledge is effective, when the players and institutions are able to invent, innovate, and integrate new ideas into existing structures. Therefore, in reality this means that educational institutions and faculty must implement new pedagogic methods, technologies, evaluation and assessment systems, and the certifications and accreditations, which are important at the international level.

Such an educational system must also be based on merit. The system should use merit to generate and achieve recognition, merit that is recognized in the society at an international level. A merit-based educational environment, (rather than for example an educational system based on clientelism) creates a progressive learning environment. This environment is more easily open to new ideas, new experiences, and the future.

Europe and Italy are ideally situated to host educational institutions that are global in perspective: the campuses can be in easy range of the international student market. An international faculty body can be relatively easily recruited. Such a teaching institution could be called a global college. A college operating from Europe and Italy within the global education context could offer a unique environment of learning, experience, and opportunity to many international students. Such a college would also be the expression of ambitious stakeholders armed with precise mission, agenda, and aspiring to play a role in the context of global education.

The small size of a global institution is an obvious and necessary feature. Such a small and nimble educational campus would contrast with a state university system. Size is although less relevant than vision and mission. The mission of a vast state university system is not the one of a small educational institution with a global perspective. These two educational styles now in Europe serve different needs and have different purposes in the European society. They are not in competition because they are serving different segments of the global student market.

The state university system is narrowly limited to the Italian national market, ignoring competition and merit. Its accreditation and certification is based on the self-assessing "legal value" of its degree. Many European state university systems continue to follow a post medieval principle that gives bureaucratic value to a piece of paper, which is only necessary for the diminishing number of public sector jobs. The state university system now aims only to survive, and it tends to exercise its monopoly privileges; it uses its political leverage to prevent and obstruct the existence of alternative educational institutions. But the reality is that private global colleges do not target the same student market as that of the state university system.

For example, Rome is a highly desirable place (because of its central location in the expanding Europe, its good climate, and its historically diver-

se cultural heritages) to teach students from developing countries, about preservation and management of their own country's culture and art. This of course, in addition to visiting the Coliseum! Such a program might work, and it might even be innovative, if it is created to serve the needs of not just the Italians, but also the needs of students from other European and Mediterranean countries, and even beyond. The development of such programs involves identifying the future stakeholders in the sector (from banking institutions to artists to government officials). Professors must teach in English supplemented with other foreign languages, practical knowledge coming from outside the home country should be introduced.

The very concept of global programs transcends national context. It avoids educational monopoly; it negates the importance of national bureaucratic qualifications, and escapes from abstract intellectualism built up over centuries of isolation. Education with a global perspective operates in an open scenario, acts in a dynamic arena, searches for concreteness, promotes competition, pursues utilitarian outcomes, deals with real knowledge, and relies on merit.

Furthermore, a private global college does not have to focus on a national mission. Using its location, it can project itself into the international student market. On the one hand, this allows the institution to capitalize on local assets such as good location, climate, a secure setting, and high quality-of-life. On the other hand, there are increased risks with direct exposure to the world's dynamics. Nevertheless, such a college and campus has a good chance to survive and prosper for the simple reason that it is useful. It is needed for the product which it offers - that is students who can navigate internationally and faculty and administrators who can understand more than one culture.

Education with a global perspective, operating from Italy or Poland, can be done by institutions which are small, private, and possess the following basic features: a light bureaucratic structure, small campus headquarters, a multi-campus network, advanced technology, articulated pedagogy (hybrid teaching and virtual teaching), and utilizing English for instruction.

The global college also offers a well-defined personality. Niche programs, which adapt quickly to the changing international environment, are part of its personality. Again, the much larger state university system can rarely react quickly, and its personality is usually vague. But developing a distinct personality is crucial to a teaching and professional college. One or more master's programs can also be considered.

Personality signifies offering high profile programs with experience-based education, exposure to the disciplinary sectors (diplomacy, security, arts), the offering of internships, and the very important building of future professional networks.

Innovative programs can be designed in response to trends or to anticipate the trends themselves. Let's consider programs in management. For example a program in management of fashion might be more than opportune to be offered in Italy. A program or a course that could be called "total fashion." It will cover the subject vertically by sector from design, to production, to logistics; and horizontally by products from hats, to ties, to accessories. And it will be aimed at students that come from countries where the fashion sector is being developed.

The program will be carried out through direct experience with the sector's companies. This means the business companies will be directly part of the program and not merely a provider of internships. How many international students interested in fashion would be attracted by an educational experience like this? How many parents of such international students would take the opportunity to visit them during their experience in Gucci design labs or Prada production facilities? Not to mention the companies' outlets. A program of this kind realizes two fundamental strategic elements: 1. Capitalizes on local values, 2. Offers an answer to an international demand. A program of this kind offers uniqueness and added values, and confers personality to the college that does it.

Global, private education can offer strategic advantages and crucial intangible assets in several sectors and disciplines. We can just mention a few of them: diplomacy, security, integration, intelligence, and arts. The principle here is to enhance local values for the local community's benefit and then communicating these values to the international community for the global benefit.

Wybrane czynniki wpływające  
na bezpieczeństwo uczestników  
stosunków międzynarodowych

*Magdalena Gołębiowska-Śmiałek*

## Dostęp i dystrybucja zasobów energetycznych jako jeden z ważnych czynników wpływających na stosunki międzynarodowe

Czynników odgrywających zasadniczą rolę we współczesnych stosunkach międzynarodowych jest bardzo wiele. Zaczynając od globalizacji gospodarczej, kulturowej i instytucjonalnej przez równoczesne zderzenie cywilizacji zachodniej ze światem islamskim, aż po terroryzm, który stał się narzędziem do realizacji celów politycznych na niespotykaną dotychczas skalę. Wśród tych złożonych zagadnień można jednak wyróżnić jeden prosty do zdefiniowania czynnik, który nadal odgrywa zasadniczą rolę w polityce mocarstw. Jest nim dostęp i dystrybucja surowców, szczególnie ropy naftowej. Jako główne źródło energii i kluczowy motor wzrostu gospodarczego stanowi istotny element polityki wewnętrznej i zewnętrznej krajów<sup>1</sup>.

Nie bez przyczyny XX wiek określa się epoką ropy. Strategicznego znaczenia surowiec ten zaczął nabierać już w okresie I wojny światowej, kiedy rząd Wielkiej Brytanii, by zabezpieczyć krajowi wystarczające zasoby ropy, został właścicielem 51% akcji Anglo-Persian Petroleum Company. Międzywojenna walka o koncesje naftowe na Środkowym Wschodzie dowodzi, że już wtedy ropa stała się obiektem polityki mocarstw. II wojna światowa przyczyniła się do jeszcze większego wzrostu jej znaczenia, nie mówiąc już o powojennym procesie odbudowy Europy czy też dynamicznie rozwijającej się gospodarce wielu krajów w okresie powojennym. Nie tylko mocarstwa, ale i inne kraje rozwijające się za jeden z zasadniczych warunków zapewnienia bezpieczeństwa narodowego uważały zagwarantowanie sobie pewnego i w miarę możliwości bezpiecznego dostępu do ropy lub szlaków jej dystrybucji. Rów-

---

<sup>1</sup> Podaje się, że w Stanach Zjednoczonych ropa dostarcza 40% ogólnych zasobów energetycznych kraju, czyli znacznie więcej niż jakiekolwiek inne źródło (gaz ziemny 24%, węgiel 23%, energia nuklearna 8%, inne 5%, czyt. w: T. Klare, *„Krew i nafta, Niebezpieczeństwa i konsekwencje rosnącej zależności Ameryki od importowanej ropy naftowej”*, przeł. A. Czerwiński, Warszawa 2006, s. 21.

nocześnie przemysł naftowy pochłaniał coraz większe inwestycje, które dla swojej ochrony potrzebowały coraz mocniejszego wsparcia ze strony polityki rządów.

Nowe stulecie wraz z wyzwaniem globalizacji nie osłabiło wzrostu tego uzależnienia. Przeciwnie – dynamicznie rozwijająca się gospodarka zarówno w wymiarze globalnym, jak i w kontekście poszczególnych krajów zwiększa zapotrzebowanie na ten surowiec, a nowe, azjatyckie rynki stają się potężnym polem do walki o prymat w handlu ropą. Tak więc jej strategiczny charakter, geopolityczne rozmieszczenie, elementy kryzysów międzynarodowych, jakie może wywołać, pozostają niezmiennymi przez ostatnie dziesięciolecie, bez względu na porządek, według którego dzisiaj układa się scena międzynarodowa.

Zresztą, analizując takie aspekty współczesnych stosunków międzynarodowych jak gospodarka globalna, wyżej wspomniany rozwój rynków azjatyckich czy terroryzm międzynarodowy oparty na fundamentalizmie religijnym islamu, łatwo dostrzec, że każdy z nich ma wyraźny związek z dostępem i dystrybucją ropy naftowej. W pierwszym przypadku polega on na ciągłym wzroście zapotrzebowania na ropę naftową, co przekłada się na rosnące uzależnienie państw dynamicznie rozwijających się od państw naftowych, z reguły pogrążonych w chaosie oczekiwań wewnętrznych grup społecznych, nacisku regionalnego bądź też międzynarodowego. Podobnie terroryzm międzynarodowy, dla którego zaplecze stanowią środowiska fundamentalistów arabskich ulokowane na Bliskim Wschodzie. Wszelkie działania podjęte w związku z walką z zagrożeniami wywodzącymi się z krajów arabskich prowadzą nieuchronnie, w odniesieniu do polityki naftowej, albo do podwyżek cen ropy (co obserwujemy obecnie), albo do kryzysów naftowych, jak to miało miejsce w latach 1973–1974, 1979, 1990 czy 2001–2002. W odniesieniu do polityki w ogóle powodują nasilenie się wrogich zachowań, ostatnio tragicznych w skutkach – jak zamachy w Nowym Jorku czy w Madrycie i Londynie.

Jest to dowód na to, że w odróżnieniu do innych, wymienionych na początku czynników mających zasadniczy wpływ na politykę międzynarodową, które stanowią przedmiot debaty międzynarodowej, powoływania i działalności instytucji międzynarodowych, ropa naftowa jest i zawsze była obiektem politycznego realizmu (*real policy*) poszczególnych państw. Odgrywała i odgrywa istotną rolę w definicji bezpieczeństwa i interesów Stanów Zjednoczonych, Rosji, Chin, Europy i krajów Azji Wschodniej. A fakt, że największe zasoby ropy naftowej znajdują się w regionach najmniej stabilnych, pogrążonych w lokalnych konfliktach czyni z ropy nie tylko najtańsze źródło energii, ale przede wszystkim podstawę do angażowania się mocarstw w działania zdecydowanie wykraczające poza samą tylko dystrybucję surowca.

Najwięksi producenci ropy naftowej to: Arabia Saudyjska, Irak, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Kuwejt, Iran, Wenezuela, Federacja Rosyjska i państwa rejonu Morza Kaspijskiego. Kraje regionu Zatoki Perskiej łącznie posiadają



potwierdzone rezerwy wysokości 658,3 mld baryłek, co zapewnia im ponad sześćdziesięcioprocentowy udział w światowej produkcji ropy. Na dalszych pozycjach lokują się Stany Zjednoczone, Libia, Nigeria, Chiny, basen Morza Północnego (Norwegia, Dania, Wielka Brytania), Katar i Meksyk<sup>2</sup>. Przy czym zakłada się, że złoża w Ameryce Łacińskiej, Południowej, a szczególnie w Kazachstanie i Uzbekistanie, czy Afryce Północnej (m.in. w Angoli i Nigerii) nie są do końca zbadane i można przypuszczać, że w rzeczywistości kraje te posiadają jeszcze większy potencjał. Dlatego Meksyk, Wenezuelę, Kolumbię, Rosję, Kazachstan i Azerbejdżan, Nigerię i Angolę zalicza się do grona tzw. Alternatywnej Ósemki, czyli grupy państw, które mogą, zwłaszcza w odniesieniu do amerykańskiego bezpieczeństwa surowcowego, stanowić alternatywę dla złóż bliskowschodnich<sup>3</sup>.

Wystarczy jednak spojrzeć na listę tych krajów, by zauważyć, że ich potencjał surowcowy nie jest łatwo osiągalny i pod względem politycznym stanowi pułapkę podobną do Bliskiego Wschodu. Istnieje bowiem szereg czynników, które uniemożliwiają tym krajom osiągnięcie lub utrzymanie wysokiego poziomu wydobycia i eksportu: wzrastająca konsumpcja krajowa, wyczerpywanie się dostępnych złóż lub konieczność zastosowania nowych, bardzo kosztownych technologii, a przede wszystkim nieprzyjazny dla inwestycji zagranicznych klimat. Z uwagi na ograniczone rezerwy finansowe i generalnie słabą sytuację gospodarczą państwa te będą zmuszone niemal w całości polegać na zewnętrznych źródłach kapitału pochodzącego głównie z dużych firm amerykańskich, europejskich lub japońskich oraz ich pożyczkodawcach. Prywatne, napędzane zyskiem firmy nie są jednak skłonne do inwestowania znacznych sum, jeśli nie mogą sprawować pełnej kontroli nad lokalnymi warunkami działania. Poza tym w szeregu wspomnianych państw zagraniczne inwestycje w eksplorację zasobów energetycznych oraz ich przetwarzanie są zabronione lub silnie ograniczone. Na przykład konstytucje Wenezueli i Meksyku zawierają ich wszelki zakaz, a tamtejszy przemysł naftowy zarezerwowany jest dla firm państwowych.

Większość „petropaństw” omawianej grupy bezskutecznie boryka się z korupcją, przestępczością i wewnętrznym chaosem. Tak więc, nawet jeśli staną się dostępne, zasoby Alternatywnej Ósemki, będą najprawdopodobniej tak samo podatne na destabilizację i konflikt, jak ropa z Zatoki Perskiej. Dlatego to właśnie region Bliskiego Wschodu w kontekście globalnej polityki naftowej jest, przynajmniej dzisiaj, kluczowym dla zapewnienia bezpieczeństwa naftowego Europy i Azji. Od lat 40. Waszyngton dąży do utrzymania kontroli nad polityką krajów tego obszaru, dlatego zaangażowanie Ameryki będzie nadal wpływało na globalną politykę i stosunki z jej partnerami.

<sup>2</sup> Dane w: „BP Statistical Review of World Energy 2003, Londyn, czerwiec 2003, s. 3.

<sup>3</sup> Koncepcja Alternatywnej Ósemki została zawarta w Krajowej Polityce Energetycznej (*National Energy Policy*), ogłoszonej przez Busha w maju 2001 roku.

Stany Zjednoczone rozległą politykę naftową prowadzą już od zakończenia II wojny światowej. Z dwóch zasadniczych powodów: po pierwsze, w drugiej połowie lat 40. wewnętrzne zasoby naftowe przestały być wystarczające dla zaspokojenia amerykańskich potrzeb surowcowych. Od tego czasu z dekady na dekadę zwiększa się ilość importowanego surowca. Udział zasobów naftowych Ameryki pochodzących z importu w kwietniu 1998 roku, na skutek względnej stabilizacji w rejonie Zatoki Perskiej osiągniętej po wojnie 1990 roku, przekroczył poziom 50%<sup>4</sup>. Tendencja wzrostowa utrzymuje się do dzisiaj, a Departament Energetyki szacuje, że do 2020 roku proporcje między importem a wykorzystaniem rodzimej ropy utrzymają się, natomiast zwiększy się dzienne zużycie do poziomu 27 mln baryłek dziennie.

Po drugie: Stany Zjednoczone nadal odczuwają misję zabezpieczenia adekwatnych do potrzeb źródeł ropy nie tylko dla siebie, ale również dla innych krajów sojuszniczych. Już w czasie II wojny światowej wzięły na siebie odpowiedzialność zaopatrzenia Aliantów w ropę. I nie zrezygnowały z tej misji w latach powojennych. To właśnie bliskowschodnia ropa stała się surowcową podstawą planu Marshalla, a jedynie Stany zdolne były do utrzymania względnej kontroli nad tym obszarem w rękach zachodnich.

Nic więc dziwnego, że wzrost zależności pociągał za sobą coraz większe zaangażowanie w polityczne zabezpieczenie największych źródeł ropy ulokowanych na Bliskim Wschodzie przez kolejnych prezydentów. Doktryny Trumana, Eisenhowera czy Cartera doprowadziły do zdefiniowania tego regionu jako obszaru o żywotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego Ameryki.

W ślad za politycznym zdefiniowaniem priorytetu energetycznego bezpieczeństwa, jakim stało się zagwarantowanie bezpiecznego przepływu ropy naftowej z Zatoki Perskiej, administracja Reagana stworzyła Centralne Dowództwo Armii Stanów Zjednoczonych (Centcom), które dysponuje władzą bezpośredniego dowództwa nad wszystkimi kontyngentami sił lądowych, marynarki wojennej, sił powietrznych oraz piechoty morskiej rozlokowanymi na obszarze większości państw arabskich w rejonie Zatoki Perskiej, Półwyspu Somalijskiego, basenu Morza Kaspijskiego oraz Azji Środkowo-Zachodniej<sup>5</sup>. Od czasu swojego powstania Centcom odgrywa zasadniczą rolę w amerykańskich operacjach wojskowych prowadzonych w tym rejonie. Jego rola nie zmniejszyła się z chwilą zakończenia zimnej wojny. Przeciwnie, w świetle ostatnich napięć, inwazji w Afganistanie i wojny w Iraku nabiera coraz większego znaczenia.

Amerykańską misję ochrony światowego centrum naftowego potwierdzają opinie całego szeregu ekspertów i polityków, ale przytoczę te wypowiedziane

<sup>4</sup> Dane za: „Międzynarodowy przegląd energetyki 2003”, Departament Energetyki USA.

<sup>5</sup> Centcom powstał 1 stycznia 1983 roku. Od tamtej pory siły Centcomu walczyły we wszystkich poważnych konfliktach, w które zaangażowane były Stany Zjednoczone.

przez generała J.H. Binforda Peaya przed Izbą Reprezentantów w 1997 roku: „Żywotne interesy Ameryki w regionie centralnym są długofalowe. W sytuacji, w której ponad 65% światowych rezerw naftowych jest zlokalizowanych w państwach Zatoki Perskiej – z których Stany Zjednoczone importują niemal 20% swoich potrzeb, Europa Zachodnia 43%, Japonia 68% – społeczność międzynarodowa musi mieć wolny i nieskrępowany dostęp do zasobów regionu”<sup>6</sup>.

Nie można powiedzieć, żeby obecna administracja, mimo prowadzonej wojny z arabskim terroryzmem i rosnącej krytyki amerykańskiego zaangażowania, z tej misji się wycofała. Co prawda podczas pierwszej kampanii wyborczej Geoga W. Busha debata nad zwiększeniem dywersyfikacji dostaw ropy, która znalazła odzwierciedlenie w ogłoszonej w 2001 roku Krajowej Strategii Energetycznej<sup>7</sup>, miała duże znaczenie, to jednak dla większości Amerykanów nazwy takich krajów jak Kolumbia, Nigeria czy Angola brzmią jeszcze bardziej złowieszczo niż Bliski Wschód. Brak popularnej chęci do inwestowania w tamtejszy przemysł naftowy podyktowany jest brakiem zaufania do skuteczności amerykańskiej polityki prowadzonej wobec tych państw.

Amerykańska pomoc wyasygnowana dla rządu borykającego się z kolumbijskimi partyzantami, pravicowymi organizacjami paramilitarnymi i kartelami narkotykowymi wynosiła w ramach planu Kolumbia w latach 2000–2004 łącznie 2,4 mld USD. Dodatkowo dochodziły jeszcze sumy wypłacane oddzielnie na ochronę rurociągu Cano Limon–Covenas (w sumie do roku 2004 prawie 250 mln dolarów). Działania te nie przyczyniły się jednak do ustabilizowania sytuacji wewnętrznej, a co gorsza, eksport kolumbijskiej ropy spadł o 28%<sup>8</sup>. Wysokie sumy przekazane zostały w tym samym czasie również rządowi Nigerii i Angoli (w sumie prawie 300 mln dolarów), podobnie zwiększa się pomoc wojskowa przekazywana w ramach programów realizowanych przez Departament Obrony. Nie zmniejszyło to jednak skali korupcji i wewnętrznego chaosu w tych krajach.

W tym kontekście obszar basenu Morza Północnego, gdzie wydobyte kontrolują Wielka Brytania, Dania i Norwegia jest najbardziej stabilnym i przewidywalnym naftowym regionem świata. Potwierdzone rezerwy szacuje się na 16,3 mld baryłek<sup>9</sup>, co stanowi zaledwie 1,6% światowej produkcji i może jedynie w niewielkim stopniu zaspokoić potrzeby surowcowe świata, szczególnie Europy.

Dlatego właśnie Federacja Rosyjska wraz z państwami rejonu Morza Kaspijskiego stanowić może alternatywne do niestabilnego Bliskiego Wschodu zaplecze surowce Europy. Dane z 2003 roku wskazują, że potwierdzone rezerwy wynoszą 77,1 mld baryłek, co oznacza ponad siedmioprocentowy udział Rosji

<sup>6</sup> Cyt. za: M.T. Klare, *op. cit.*, s. 86.

<sup>7</sup> „National Energy Policy”, maj 2001.

<sup>8</sup> O polityce Busha wobec tych krajów zob: M.T. Klare, *op. cit.*, s. 158–161.

<sup>9</sup> Dane za: *BP Statistical Review of World Energy 2003, op. cit.*, s. 3.

w światowej produkcji ropy. Do tego dochodzą jeszcze nie do końca zbadane złoża w Azerbejdżanie i Kazachstanie, które łącznie oceniane są na porównywalne ze złożami Arabii Saudyjskiej.

Założenie, że Rosja może być stosunkowo stabilnym i przewidywalnym dostawcą tego surowca stało się dla Putina podstawowym zadaniem w odbudowie imperialnej pozycji dawnego ZSRR. Kraj, który w okresie prezydentury Jelcyna pogrążył się w chaosie transformacyjnym, utracił wiele ze swojej pozycji na zewnątrz, nie tylko w skali globalnego oddziaływania, ale również w odniesieniu do dawnych republik, szczególnie tych istotnych pod względem rezerw surowcowych bądź szlaków ich dystrybucji, rozlokowanych między Morzem Czarnym a Kaspijskim (Azerbejdżan, Armenia, Gruzja i Czeczenia) lub po wschodniej stronie Morza Kaspijskiego (Kazachstan, Uzbekistan i Turkmenistan), z którymi to państwami administracja Clintona nawiązała szczególne stosunki, kontynuowane później przez jego następcę.

Dlatego retoryka Putina oparta na chęci powrotu do dawnego prestiżu na scenie międzynarodowej cieszy się w Rosji dużym poparciem. A jednym z nielicznych atutów współczesnej Rosji na jej drodze ku zmodernizowaniu mocarstwa jest właśnie ropa naftowa. Świadczy o tym ogłoszona przez Putina Strategia energetyczna Rosji do 2020 roku<sup>10</sup>, która znajduje swoje odzwierciedlenie nie tylko w polityce wobec Europy (choć to dla Polski najbardziej gorący temat w kontekście słynnej już rury bałtyckiej czy kryzysu gazowego z Ukrainą z początku bieżącego roku), ale szczególnie w odniesieniu do ambicji zainicjowania rosyjską ropą regionu Azji i Pacyfiku.

Ubiegłoroczne wypowiedzi Putina na temat za niskich cen rosyjskiej ropy na rynku europejskim dowodzą coraz wyraźniejszych projektów Kremla na zmonopolizowanie eksportu w kierunku wschodnioazjatyckim. Mają one na celu wytworzenie sztucznego deficytu w Europie, po to by uzasadnić późniejszą podwyżkę cen tego surowca w ogóle.

Rosjanie zapowiadają również zwiększenie wysiłków na rzecz unowocześnienia przetwarzania ropy u siebie. Da to im szansę na przejęcie poważnego kapitału do tej pory pozostającego w rękach zachodnich firm paliwowych, co może już w niedalekiej przyszłości zaowocować poważnym konfliktem między Moskwą a krajami zachodnimi.

Kolejnym dowodem na zmianę rosyjskiej polityki naftowej jest hamowanie rozwoju międzynarodowych projektów kaspijskiego konsorcjum rurociągowego i rurociągu naftowego Odessa–Brody. Tym samym udaje się Moskwie właściwie monopolizować eksport ropy z Kazachstanu, co automatycznie prowadzi do sprawowania kontroli dystrybucji surowca na obszarze na wschód, ale i na zachód (skoro Europa nie posiada alternatywnych zasobów paliwowych) od Moskwy. Niezwykle wymowny jest fragment wystąpienia Putina do Zgro-

<sup>10</sup> Ogłoszona w 2005 roku.

madzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej z 2004 roku: „Zwracam uwagę, że punktem orientacyjnym do podejmowania niezbędnych decyzji powinna być realizacja zadań ogólnopaństwowych, a nie interesy poszczególnych firm” – świadczy to nie tylko o mocarstwowym nastawieniu rosyjskiego przywódcy, ale również o praktykach, które wpływają na rozwój tamtejszego przemysłu paliwowego. Jakby się mu bliżej przyjrzeć, w praktyce niewiele się różnią od metod stosowanych we wcześniej wspomnianych „petropaństwach”, ale to temat na osobny referat.

Ważne pozostaje jednak to, że Putin na drodze do zmonopolizowania euroazjatyckiego rynku nie tylko próbuje przejąć kontrolę nad przemysłem paliwowym, ale również walczy o polityczną kontrolę nad regionem. Dowodem na to są liczne przykłady; począwszy od zaangażowania w brutalną wojnę w Czeczenii, aż po współpracę i poparcie dla funkcjonowania reżimów w Kazachstanie – Nursultana Nazarbajewa i w Azerbejdżanie – Ilhama Alijewa, która w ciągu ostatnich lat wyraźnie się ociepliła.

Nie znaczy to oczywiście, że Amerykanie odżegnują się od tego rodzaju aktywności. Wystarczy spojrzeć na działania administracji Clintona, która od 1997 roku zwiększyła wyraźnie zaangażowanie wojskowe i ekonomiczne w rejonie Morza Kaspijskiego. Najlepszym jego przykładem był projekt i budowa rurociągu BTC (Baku–Tbilisi–Ceyhan w Turcji). Dwie kluczowe stolice stały się beneficjentami nie tylko amerykańskiej pomocy, ale adresatami wielu działań dyplomatycznych poprzedniej i obecnej administracji, czego dowodzi choćby podróż w lutym 2004 roku sekretarza obrony USA D. Rumsfelda do byłych republik rejonu między Morzem Kaspijskim a Czarnym. Zarówno pomoc wojskowa, jak i pieniężna jest ciągle kontynuowana i z roku na rok wzrasta. Rząd amerykański do końca 2004 roku przeznaczył na nią łącznie 1,5 mld dolarów. W zamian za to oczekuje nie tylko umocnienia pozycji amerykańskich firm naftowych, ale i przekształcenia baz wojskowych w Kirgizji i Uzbekistanie, które początkowo miały służyć jedynie amerykańskiej interwencji w Afganistanie, w stałe zaplecze Centcomu<sup>11</sup>.

Silny sprzeciw Rosji wobec takich działań, jak również poparcie Kremla dla rosyjskich państwowych firm paliwowych dowodzi, że region Morza Kaspijskiego jest nadal żywotny dla bezpieczeństwa Rosji, podobnie jak kraje wokół Zatoki Perskiej dla Stanów Zjednoczonych. Dlatego spośród wymienionych centrów naftowych świata właśnie region Azji Środkowej i Bliskiego Wschodu jest jedynym obszarem, w którym interesy naftowe tak silnie zająbiają się z politycznymi. Budzi największe emocje mocarstw ze względu na strategiczne położenie łączące Europę z nowymi, chłonnymi rynkami Azji Wschodniej. Tym bardziej że do grona tradycyjnych konkurentów dołączyło nowe mocarstwo o wielkim potencjale gospodarczym – Chiny. Każ-

<sup>11</sup> Zob. M.T. Klare, *op. cit.*, s. 164–198.

de z wymienionych mocarstw dla wzmocnienia narodowej strategii energetycznej rozmieściło na tych obszarach swoje jednostki bojowe lub nawiązało współpracę z lokalnymi rządami, a działania te wyraźnie przybrały na sile na początku nowego stulecia.

Ścieranie się interesów amerykańskich, rosyjskich i chińskich widać doskonale na przykładzie Iranu. Iran może (i wyraźnie zmierza do tego) odgrywać dużą rolę wśród państw, w których wysoki procent stanowią szyici. Mówi się nawet o osi ajatollahów, która ma możliwość stanowić silne zagrożenie wobec amerykańskiej pozycji w regionie, spowodować dużą utratę i tak osłabionego prestiżu, wreszcie doprowadzić do utraty kontroli nad szlakami dystrybucji ropy na wschód. Ostatnio możemy śledzić dyskusję prowadzoną w związku z groźbą wyprodukowania przez ten kraj broni nuklearnej, której posiadanie wpłynęłoby na dalsze skomplikowanie sytuacji na Bliskim Wschodzie zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i globalnym. Retoryka Busha oparta o „oś zła”, tak silna w przypadku Iraku, w tym kontekście zdecydowanie osłabła. Między innymi z powodu konieczności uwzględnienia stanowiska Moskwy i Pekinu, które ze względu na związki, jakie łączą oba kraje z Iranem są przeciwne podejmowaniu radykalnych kroków<sup>12</sup>. Drugim powodem położenia nacisku na dyplomatyczne rozwiązanie irańskiego kryzysu jest ogólna sytuacja w regionie, kryzys poparcia dla polityki Busha i groźba jeszcze wyższych cen bliskowschodniej ropy, tym bardziej że dynamicznie rozwijające się Chiny zmuszone są znacznie zwiększyć import ropy naftowej i zaplecze tego surowca widzą właśnie w Iranie, Sudanie i Kazachstanie. Sudan, dyskryminowany przez państwa zachodnie ze względu na związki z fundamentalistami islamskimi i skandaliczny brak poszanowania praw człowieka, stanowi dla chińskich firm okazję, jakiej nie znalazłyby nigdzie indziej. Po wycofaniu się Chevronu z eksploatacji złóż w południowym Bentiu, jego miejsce zajęła natychmiast chińska Greater Nile Petroleum Oil Company. Dzięki sfinansowaniu rurociągu łączącego Bentiu z Suakin i budowie nowoczesnej rafinerii w Jayli Chiny praktycznie zmonopolizowały sudański przemysł naftowy.

Szczególnie istotną rolę w chińskiej strategii energetycznej odgrywa Kazachstan. Ze względu na swoje położenie geograficzne umożliwia transport ropy z Morza Kaspijskiego bezpośrednio do Chin, z ominięciem zdominowanych przez Stany Zjednoczone kanałów dystrybucji w rejonie Zatoki. Budowa bardzo drogiego rurociągu biegnącego od pól Aktjubinska do wybrzeża Chin z oczywistych względów stoi w sprzeczności z planami energetycznymi Putina. Otwiera bowiem przed Chinami możliwość nie tylko zabezpieczenia części własnego zapotrzebowania, ale również handlu tańszym niż z Zatoki surowcem na wschodzie Azji.

---

<sup>12</sup> Chiny i Rosja od dawna sprzedają Iranowi broń, ale przede wszystkim walczą o dostęp do irańskiej ropy, jak również szlaków jej dystrybucji.

Odzwierciedleniem ambicji Chin było nie tylko nawiązanie oficjalnych stosunków w dziedzinie polityki bezpieczeństwa z państwami regionu Zatoki / Morza Kaspijskiego, ale przede wszystkim ich aktywna rola w utworzeniu Szanghajskiej Organizacji Współpracy, w skład której wchodzi Rosja, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Uzbekistan. W budowaniu przestrzeni azjatyckiego bezpieczeństwa motorem są właśnie Chiny, które pokrywają większą część wydatków organizacyjnych, w zamian za co stały się – jak w 2003 roku powiedział Zbigniew Brzeziński, jednym z głównych rozgrywających w regionie<sup>13</sup>.

Zatem na wszystkie decyzje dotyczące polityki energetycznej podejmowane w Waszyngtonie należy patrzeć w kontekście artykułowanych interesów Moskwy i Pekinu. Geopolityka, która wydawała się domeną zimnej wojny, nabrała nowego wymiaru i nic nie wskazuje na to, by w najbliższych dziesięcioleciach przeszła do lamusa historii. Globalna rola Ameryki na świecie, przynajmniej na razie, pozostaje niekwestionowana – w odróżnieniu od Chin czy Rosji tylko Ameryka może podejmować działania na skalę światową. Równocześnie jednak, im bardziej angażuje się w konflikty odległe od swojego terytorium, tym bardziej musi uwzględniać politykę i cele mocarstw regionalnych i ponosić coraz wyższe koszty takiego zaangażowania.

W kontekście rosnącego zapotrzebowania na importowaną ropę wspólnego dla większości państw, które powoduje zdecydowany zwrot w kierunku niestabilnych dostawców tego surowca powiązanych analogicznymi sojuszami z państwami konkurentami, prowadzi do zwiększonego ryzyka wybuchu antyamerykańskiej przemocy, podsyca i tak ostrą konkurencję w walce o zmniejszające się rezerwy surowcowe, tendencje, które dominują w polityce energetycznej i strategicznej mocarstw, budzą uzasadniony niepokój szczególnie małych państw, które nie dysponują wystarczającym kapitałem i siłą, by móc realizować swoje interesy energetyczne.

## Bibliografia

*BP Statistical Review of World Energy 2003*, Londyn, czerwiec 2003.

*World Energy Outlook 2002*.

Brzeziński Z., *O Polsce, Europie i świecie 1998–2002*, Warszawa 2002.

Klare M.T., *Krew i nafta, niebezpieczeństwa i konsekwencje rosnącej zależności Ameryki od importowanej ropy naftowej*, przeł. A. Czerwiński, Warszawa 2006.

Yergin D., *Nafta, władza i pieniądze*, przeł. S. Głabiński, Warszawa 1996.

<http://www.energy.gov> (23 V 2006).

<http://www.state.gov> (23 V 2006).

<http://www.eia.doe.gov> (23 V 2006).

---

<sup>13</sup> W 1997 roku powstała tzw. Szanghajska Piątka, przekształcona w 2003 roku w SzOW, cyt. za: M.T. Klare, *op. cit.*, s. 191.

*Beata Molo*

## Geopolityczne znaczenie gazu ziemnego i ropy naftowej na wybranych przykładach

Dostęp do rezerw ropy naftowej i gazu ziemnego oraz kontrola nad nimi stanowią integralny element projektów dotyczących siły i pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Istotną składową współczesnej polityki międzynarodowej jest rywalizacja pomiędzy państwami, a także państwami i korporacjami transnarodowymi o rezerwy nośników energii. Może ona przejawiać się m.in. w postaci ogłaszania regionów zasobnych w surowce energetyczne obszarem strategicznych interesów narodowych przez regionalne lub globalne mocarstwa. Ponadto przywódcy krajów eksportujących ropę naftową i gaz ziemny usiłują wykorzystywać te surowce jako narzędzie nacisku politycznego lub ekonomicznego.

Rozległość powyższej problematyki i ograniczenia objętościowe zmuszają do zasygnalizowania następujących zagadnień:

- znaczenie nośników energii w polityce zagranicznej Rosji,
- geopolityczne znaczenie surowców energetycznych regionu kaspijskiego.

### **Znaczenie nośników energii w polityce zagranicznej Rosji**

Surowcem energetycznym zyskującym coraz bardziej na znaczeniu jest gaz ziemny. Obecnie największym producentem tego surowca jest Rosja. Większość złóż gazu ziemnego znajduje się na Syberii, przy czym znaczenie gospodarcze mają zasoby Syberii Zachodniej (zwłaszcza obwodu tiumeńskiego i półwyspu Jamał), gdzie koncentruje się ponad 90% wydobycia. Ponadto gaz wydobywa się w rejonie Timańsko-Peczorskim (wraz z ropą naftową), na Północnym Kaukazie, Sachalinie i w Jakucji. Ponad 30% wydobywanego w Rosji gazu ziemnego jest przeznaczana na eksport do państw Unii Europejskiej oraz krajów europejskich byłego ZSRR<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Za: *Geografia gospodarcza świata*, I. Fierla (red.), Warszawa 2005, s. 357. Por.: R. Goetz, *Russlands Energiestrategie und die Energieversorgung Europas*, „SWP-Studie” S6, Maerz 2004, [http://www.swp-ber.lin.org/de/common/get\\_document.php?asset\\_id=3485](http://www.swp-ber.lin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3485) (22 V 2006); A. Wasilewski, *Gaz ziemny w polityce zagranicznej Rosji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 95–120



Rosyjski sektor gazowy jest zdominowany przez Gazprom, który kontroluje 85% wydobycia gazu ziemnego w Federacji Rosyjskiej. Gazprom posiada licencję na 55% ogółu rezerw tego surowca, inni producenci na 28%, reszta rezerw nie została jeszcze rozdzielona. Gazprom jest wyłącznym dysponentem całej sieci rosyjskich gazociągów i kontroluje eksport gazu z terytorium Rosji. Do Europy gaz ziemny dociera trzema podstawowymi trasami: główna to system magistrali gazowych (Braterstwo i in.) prowadzących przez Ukrainę, Słowację, dalej rozgałęziający się na Węgry i do Austrii oraz Czech i Niemiec. Druga trasa Jamał–Europa Zachodnia (gazociąg jamalski) biegnie z Syberii Zachodniej przez Białoruś do Polski i dalej do Niemiec. Trzeci szlak prowadzi przez Ukrainę, Rumunię i Bułgarię na Balkany i do Turcji. W celu odciążenia tej trasy i zmniejszenia zależności od krajów tranzytowych Gazprom wspólnie z włoską firmą ENI zbudował gazociąg Błękitny Potok, przebiegający pod Morzem Czarnym i łączący bezpośrednio południową Rosję z Turcją. Ważne znaczenie mają również nitki biegnące do krajów bałtyckich i do Finlandii oraz szlak eksportu gazu do krajów Kaukazu Południowego<sup>2</sup>.

Eksport surowców energetycznych stanowi ważny element doktryny strategicznej Federacji Rosyjskiej. 22 maja 2003 roku rząd rosyjski zatwierdził założenia Strategii Energetycznej do 2020 roku<sup>3</sup>. Dokument ten zastąpił strategię z 1995 roku. Strategia Energetyczna zakłada wzrost wydobycia m.in. gazu ziemnego i ropy naftowej. Według optymistycznego wariantu eksport ropy naftowej do 2020 roku powinien osiągnąć wielkość 300 mln ton. Dostawy tego surowca do Europy powinny wzrosnąć o ok. 30 mln ton, tzn. ze 127 mln ton do 160 mln ton. Również w przypadku krajów WNP przewiduje się wzrost eksportu. Strategia zakłada wzrost znaczenia dostaw rosyjskiej ropy do USA i Chin – od 2010 roku do tych krajów będzie dostarczane 100 mln ton tego surowca. Natomiast eksport gazu ziemnego powinien wzrosnąć do 2020 roku o 87 mld m<sup>3</sup>, tzn. o 45%. W przypadku poszerzonej Unii Europejskiej przewiduje się wzrost o 31 mld m<sup>3</sup>, czyli o 23%. Natomiast eksport błękitnego paliwa do Chin i USA powinien wzrosnąć o 100 mld m<sup>3</sup>. Rosyjska strategia przewiduje zmniejszenie eksportu gazu do krajów WNP o 10 mld m<sup>3</sup> w stosunku do wielkości dostaw z 2000 roku. Powyższe założenia opierają się na przewidywalnym wzroście produkcji ropy naftowej w Syberii Wschodniej oraz gazu w Syberii Wschodniej i na rosyjskim Dalekim Wschodzie. Strategia projektuje zatem dywersyfikację rosyjskiego eksportu, która może wpłynąć na zmniejszenie zależności od kilku krajów odbiorców. Ponadto wydaje się, że powyższe założenia mają przyczynić się do budowy potęgi ekonomicznej państwa rosyjskiego, co z kolei pozwoliłoby utrwalić bądź poszerzyć międzynarodowe wpływy Federacji Rosyjskiej.

<sup>2</sup> Za: A. Łoskot, *Potencjał eksportowy obszaru postradzieckiego – jego znaczenie i podstawowe problemy związane z pełnym wykorzystaniem*, [w:] *Kłopotliwe bogactwo – sytuacja i perspektywy sektorów ropy i gazu na obszarze byłego ZSRR*, „Prace OSW” 2003, z. 12, s. 12.

<sup>3</sup> Strategia Energetyczna Rosji do 2020 r., <http://www.mte.gov.ru/files/103/1354.strategy.pdf> (22 V 2006).

Szacuje się, że pozycja Rosji jako energetycznej potęgi umocni się z chwilą, gdy zostaną w pełni zagospodarowane złoża na Sachalinie. Wprawdzie od lat Rosneft wydobywał tam ropę, ale w porównaniu z potencjałem złóż eksploatacja była niewielka. Zwiększenie produkcji wymagało ogromnych nakładów i sprzętu, którego Rosja nie posiadała. Ocenia się, że Sachalin to ok. 45 mld baryłek ropy. W 1994 roku powstało międzynarodowe konsorcjum do poszukiwań i wydobywania ropy na Sachalinie – kieruje nim Royal Dutch/Shell. W 2008 roku ma tam powstać pierwsza w Rosji fabryka skraplania gazu, co pozwoli na transportowanie tego surowca morzem<sup>4</sup>.

FR wzmacnia swoją pozycję w sektorze naftowo-gazowym państw Azji Centralnej oraz Kaukazu Południowego. Latem 2002 roku podpisano piętnastoletnią umowę na tranzyt kazachskiej ropy przez terytorium Rosji, natomiast w kwietniu 2003 roku został zawarty dwudziestopięcioletni kontrakt na dostawy gazu z Turkmenistanem. Pod koniec 2005 roku Gazprom zdołał zawrzeć korzystne dla siebie porozumienia z Uzbekistanem, dzięki którym może kontrolować w latach 2006–2008 tranzyt surowców z tego państwa. Natomiast 6 kwietnia 2006 roku Gazprom podpisał z rządem Armenii umowę, na podstawie której rosyjski koncern przejął od Armenii na 25 lat gazociąg z Iranu i prawo do budowanego dopiero kolejnego gazociągu z Iranu. W zamian cena rosyjskiego gazu dla Armenii nie zmieni się do końca 2008 roku (państwo to płaci 110 USD za 1000 m<sup>3</sup>). Gazprom zamierza także przejąć kontrolę nad armeńską spółką gazowniczą ArmRosGazprom<sup>5</sup>.

Gazprom kontroluje nie tylko rosyjski rynek gazowy, lecz także posiada monopol na rurociągi z Azji Centralnej, które prowadzą przez terytorium Rosji. W ten sposób może ograniczać dostęp niezależnych rosyjskich producentów oraz dostawców gazu z Azji Centralnej (Azerbejdżan, Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan) do europejskich rynków zbytu. Ograniczeniu konkurencji na postradzieckim rynku gazu oraz utrzymaniu pozycji monopolisty przez Gazprom w zakresie dostaw rosyjskiego gazu służy także próba odzyskania rurociągów, które po rozpadzie ZSRR stały się własnością nowo powstałych państw. Ta strategia cieszy się poparciem Kremla, który traktuje Gazprom jako instrument polityki gospodarczej oraz filar polityki przemysłowej w sektorze energetycznym<sup>6</sup>.

Powstaje zatem pytanie, kiedy eksport nośników energii może być wykorzystywany przez Rosję jako środek do osiągnięcia celów politycznych i ekonomicznych. Można przyjąć za Rolandem Goetzem, że eksport surowców energetycznych jest stosowany jako środek nacisku wtedy, gdy kraj importujący rosyjskie surowce energetyczne nie ma alternatywnych możliwości pozyska-

<sup>4</sup> A. Lubowski, *Ropa: błogosławieństwo i przekleństwo Rosji*, „Gazeta Wyborcza” z 25–26 lutego 2006, s. 17.

<sup>5</sup> *Gazprom zamyka gazowy szlak do Europy przez Armenię*, „Gazeta Wyborcza” z kwietnia 2006, s. 12.

<sup>6</sup> R. Goetz, *Nach dem Gaskonflikt. Wirtschaftliche Konsequenzen fuer Russland, die Ukraine und die EU*, „SWP-Aktuell” 3, Januar 2006, s. 2, 4, <http://www.swp-berlin.org> (22 V 2006).

nia ich z przyczyn geograficznych oraz gdy kraj tranzytowy nie ma istotnego znaczenia. Tym samym otwierają się możliwości wywierania nacisków Rosji wobec Armenii, Gruzji i Mołdawii. Należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że państwa te zainteresowane są alternatywnymi dostawami z Iranu. Z kolei Białoruś i Ukraina posiadają ważną pozycję jako kraje tranzytowe dla rosyjskiego gazu do Europy. Natomiast pozostałe środkowo-azjatyckie kraje WNP albo same eksportują nośniki energii (Azerbejdżan, Kazachstan, Uzbekistan), albo mogą być zaopatrywane przez kraje sąsiedzkie (Kirgistan, Tadżykistan). R. Goetz podkreśla, że Rosja nie może wykorzystywać nośników energii jako środka nacisku w polityce wobec takich państw jak: Polska, Węgry, Czechy, Słowacja, Turcja, Grecja, Niemcy oraz pozostałych krajów członkowskich UE, mimo iż znaczący udział w zaspokojeniu zapotrzebowania energetycznego tych państw mają dostawy rosyjskiego gazu ziemnego i ropy naftowej<sup>7</sup>.

Eksport gazu i ropy przez FR wydaje się na pierwszy rzut oka skutecznym środkiem nacisku na inne państwa. Należy jednak uwzględnić dodatkowe czynniki, które stawiają pod znakiem zapytania skuteczność takiego działania. Ocenia się, że Rosja nie będzie odgrywać tak znaczącej roli producenta ropy naftowej jak Arabia Saudyjska. Eksport ropy naftowej i jej pochodnych może wzrosnąć w najlepszym wypadku między 2005 a 2025 rokiem o ok. 40%, tzn. o 130 mln ton. Ponadto państwa importujące surowce energetyczne z Rosji, a po części także kraje tranzytowe posiadają również środki nacisku wobec FR.

Spór gazowy pomiędzy Rosją i Ukrainą, którego kulminacja przypadła na początek 2006 roku pokazał ograniczone możliwości obydwu państw. 1 stycznia 2006 roku Gazprom ograniczył dostawy rosyjskiego gazu na Ukrainę. Do 2 stycznia poszczególne kraje europejskie odnotowały spadek dostaw błękitnego paliwa z Rosji w stosunku do zakontraktowanych ilości; przykładowo dostawy gazu do Włoch spadły o 1/3, natomiast do Francji o 1/4.

Po trwającym kilka tygodni sporze gazowym 4 stycznia 2006 roku Rosja i Ukraina osiągnęły kompromis. Na podstawie zawartego porozumienia od 1 stycznia 2006 roku gaz dostarcza Ukrainie spółka RosUkrEnergo, która kupuje błękitne paliwo od Gazpromu po 230 USD i miesza go ze znacznie tańszym gazem środkowo-azjatyckim (również kupowanym przez Gazprom), a następnie sprzedaje surowiec Ukrainie po cenie 95 USD za 1000 m<sup>3</sup>. W umowie nie określono dokładnie warunków handlu tym surowcem w 2007 roku<sup>8</sup>.

Konflikt z Ukrainą ujawnił ekonomiczno-polityczne podłoże problemu postradzieckiego rynku energetycznego. Przebieg konfliktu gazowego pokazał wyraźnie, że faktyczne cele strony rosyjskiej wykraczają poza deklarowaną „liberalizację handlu gazem”. Za pomocą presji gazowej Rosja usiłowała zapewnić sobie długofalową ekonomiczną i polityczną dominację w relacjach z Ukra-

<sup>7</sup> *Idem, Russlands Ressourcen: Auswirkungen auf die inneren Verhältnisse und die Aussenbeziehungen*, „Diskussionspapier” FG5, 2006/02, Marz 2006, s. 12, <http://www.swp-berlin.org> (22 V 2006).

<sup>8</sup> K. Pelczyńska-Nałęcz, I. Wiśniewska, *Rosyjsko-ukraiński kompromis gazowy*, „Komentarze OSW”, 5 stycznia 2005.

ina<sup>9</sup>. W sporze gazowym z Ukrainą istotną rolę odegrała próba przejścia kontroli nad sieciami przesyłu gazu do Europy Zachodniej. Ponadto strona rosyjska, oskarżając Ukrainę o kradzież przesyłanego gazu, starała się podkreślić konieczność budowy gazociągu transbałtyckiego. Dzięki temu gazociągowi, omijającemu kraje bałtyckie oraz wschodnio-europejskie, rosyjski koncern uzyska bezpośredni dostęp do zachodnioeuropejskich odbiorców, to z kolei pozwoli mu wywierać bezpośredni wpływ na ceny błękitnego paliwa na tym rynku.

Kraje członkowskie Unii Europejskiej przekonały się na początku 2006 roku, jaką szczególną rolę w rosyjskiej polityce odgrywa sprzedaż gazu, kiedy wskutek konfliktu z Ukrainą, FR ograniczyła dostawy gazu dla Europy. Ponadto szef Gazpromu podczas spotkania z ambasadorami państw UE w kwietniu 2006 roku zapowiedział, że koncern zacznie więcej surowca będzie sprzedawać do Chin i Azji Wschodniej, jeśli kraje europejskie będą blokować mu dostęp do swoich firm<sup>10</sup>.

Europa w ograniczonym zakresie może wpływać na politykę energetyczną Rosji w celu zwiększenia swojego bezpieczeństwa energetycznego. Państwom unijnym zależy na tym, aby FR ratyfikowała Kartę energetyczną, która zapewniałaby zagranicznym inwestorom takie same prawa jak rosyjskim oraz przyspieszyła otwarcie sektora energetycznego.

Szacuje się, że Europa (z wyjątkiem europejskich krajów WNP) potrzebować będzie od 2010 roku rocznie ok. 190–200 mld m<sup>3</sup> gazu eksportowanego z Rosji. Wskutek planowanego gazociągu rosyjsko-chińskiego Europa będzie zmuszona konkurować o rosyjski surowiec. Kwestią otwartą pozostaje to, czy rezerwy rosyjskiego gazu wystarczą do zaspokojenia europejskiego zapotrzebowania na ten surowiec. Nie jest wprawdzie pewne, czy Rosja będzie w stanie równocześnie zaspokoić wzrastające europejskie oraz chińskie zapotrzebowanie na błękitne paliwo. Należy zauważyć, że zaopatrywanie Europy w gaz przez Rosję pośrednio zależy również od tego, czy Turkmenistan pozostanie dla FR dostawcą gazu, czy skieruje swoją ekspansję wyłącznie na azjatycki rynek zbytu. Ocenia się, że Rosja pozostanie największym dostawcą gazu do Europy, jednak jej udział w europejskim imporcie gazu relatywnie się zmniejszy<sup>11</sup>.

Perspektywicznym kierunkiem ekspansji rosyjskich kompanii jest rynek azjatycki – przede wszystkim Chiny. Ten kierunek traktowany jest jako ewentualny partner w dziele tworzenia świata wielobiegunowego jako przeciwwagi do jednobiegunowego *Pax Americana*<sup>12</sup>. Ponadto część ekspertów podkreśla, że Rosja chce sprzedawać coraz więcej surowców do Chin, ponieważ obawia się, że Unia Europejska uniezależni się w przyszłości od dostaw rosyjskich nośników energii. Wizyta Putina w Pekinie w marcu 2006 roku wpi-

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> A. Łakoma, *Kazachski gaz dla Europy bez Rosjan*, „Rzeczpospolita” 6–7 maja 2006. s. B3.

<sup>11</sup> R. Goetz, *Europa und China im Wettstreit um Russlands Erdgas?*, „SWP-Aktuell” 18. April 2006. s. 3, 7–8, <http://www.swp-berlin.org> (22 V 2006).

<sup>12</sup> Za: E. Paszyc, *Polityka energetyczna Rosji...*, *op. cit.*, s. 21.

suje się w zarysowany pod koniec 2005 roku cel światowego przywództwa energetycznego Rosji. Stanowi formę demonstracji, że presja UE może skłaniać FR do częściowej reorientacji eksportu swoich surowców energetycznych z rynków europejskich na azjatyckie<sup>13</sup>.

Obecnie brakuje rurociągów, które mogłyby rosyjską ropę oraz gaz transportować do Azji Południowo-Wschodniej. W 2004 roku do Chin dostarczono kolejną 5–6 mln ton ropy, w 2007 roku ma to być 30 mln ton. Od 1992 roku trwają dyskusje dotyczące budowy gazociągu rosyjsko-chińskiego z Angarska do Daqing. W 2002 roku Chiny i Rosja zakończyły studium wykonalności tego gazociągu. Budowa miała się rozpocząć w czerwcu 2003 roku. W czerwcu 2003 roku Transneft zaproponował alternatywny rurociąg z Angarska do Nachodki, natomiast w 2004 roku nową nitkę – z Tajszent do Nachodki nad Morzem Japońskim, która mogłaby być przedłużona do Daqing<sup>14</sup>.

W trakcie wspomnianej już wizyty Putina w Chinach w marcu 2006 r. ogłoszono wstępne uzgodnienia dotyczące uruchomienia znaczących dostaw rosyjskiego gazu ziemnego do Chin. Ich zapleczem będą w pierwszym etapie złoża zachodniosyberyjskie (stanowiące obecnie główne źródło gazu eksportowanego do Europy), a w drugim – wschodniosyberyjskie. W pierwszym etapie plany przewidują budowę do 2011 r. gazociągu „Altaj” łączącego złoża zachodniosyberyjskie z systemem gazociągów w prowincji Xinjiang (szacowany koszt inwestycji 10 mld USD). W drugim etapie – realizowanym w nieokreślonym czasie – ma powstać gazociąg łączący wschodniosyberyjskie złoża gazu z prowincją Heilongjiang. Źródłem dla tego rurociągu mają być złoża gazu w rejonie Kowytky. Ta decyzja ogłoszona przez Putina była dla wielu obserwatorów zaskoczeniem i pojawiły się spekulacje dotyczące motywów Rosji<sup>15</sup>.

Reasumując, należy stwierdzić, że Rosja stara się wykorzystywać możliwości, jakie stwarza eksport nośników energii dla umocnienia międzynarodowej pozycji. Surowce energetyczne stanowią niejednokrotnie środek nacisku, za pomocą którego FR usiłuje zmusić państwa do ustępstw ekonomicznych lub politycznych.

Na arenie międzynarodowej Kreml oraz rosyjska dyplomacja coraz częściej stają się rzecznikiem interesów energetycznych FR, a tym samym interesów Gazpromu. Gazprom wykorzystuje wpływy gazowe dla realizacji celów politycznych państwa rosyjskiego np. poprzez podwyżki czy zmniejszanie dostaw<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> M. Menkiszak, *Prezydent Putin w Chinach*, „Komentarze OSW”, 23 marca 2006.

<sup>14</sup> M. P. Amineh, *Die Politik der USA, der EU und Chinas in Zentralasien*, s. 5, <http://www.welt-politik.net/Regionen/Russland%20und%20Zentralasien/Zentralasien/Analysen/Die%20Politik%20der%20USA,%20der%20EU%20und%20Chinas%20in%20Zentralasien.html> (22 V 2006). Por. R. Goetz, *Russlands Erdoel und Erdgas draengt auf den Weltmarkt*, „SWP-Studie” S34, September 2004, <http://www.swp-berlin.org> (22 V 2006).

<sup>15</sup> M. Menkiszak, *Prezydent Putin w...*, *op. cit.*, Por.: R. Goetz, *Europa und China...*, *op. cit.*

<sup>16</sup> Za: K. Pelczyńska-Nałęcz, *Kondycja i perspektywy rosyjskiego sektora gazowego*, „Prace OSW” 2001, z. 13, s. 10.

## Geopolityczne znaczenie surowców energetycznych regionu kaspijskiego

Morze Kaspijskie otacza pięć krajów: Rosja, Iran, Kazachstan, Turkmenistan i Azerbejdżan. Położone nieco dalej Armenia, Gruzja, Uzbekistan, Tadżykistan i Kirgistan są również zależne od sytuacji w nadbrzeżnych państwach Morza Kaspijskiego. Kraje te korzystające ze wspólnej bazy surowców energetycznych i rozstrzygające uwarunkowane geopolitycznie problemy ich przesyłania składają się na tzw. region kaspijski<sup>17</sup>.

Zszacunki dotyczące wielkości złóż w regionie kaspijskim wahają się między 35 a 190 mld baryłek ropy naftowej w surowym stanie oraz 8 bln m<sup>3</sup> gazu ziemnego (stanowi to 6% światowych rezerw tego surowca) – według innych danych 18 bln m<sup>3</sup>.

W regionie kaspijskim są trzy kraje mogące stać się – w ciągu najbliższych kilku lat do dekady – ważnymi eksporterami surowców energetycznych na rynki europejskie: Kazachstan, Turkmenistan i Azerbejdżan. Kazachstan posiada największe zasoby ropy w regionie kaspijskim, w tym największe z odkrytych w ostatnich latach na świecie złóż (udokumentowane rezerwy ropy naftowej – 39,6 mld baryłek). Turkmenistan jest kaspijskim potentatem gazowym (udokumentowane rezerwy gazu ziemnego – 2,9 bln m<sup>3</sup>). Azerbejdżan, na którego terytorium znajdują się jedne z najstarszych ze znanych na świecie złóż, ma relatywnie najmniejsze – w porównaniu ze swoimi sąsiadami – zasoby (udokumentowane rezerwy ropy naftowej – 7 mld baryłek, gazu ziemnego – 1,37 bln m<sup>3</sup>), jednak położony jest najbliżej europejskich rynków<sup>18</sup>.

Dla krajów postradzieckich regionu kaspijskiego – Azerbejdżanu, Kazachstanu i Turkmenistanu – surowce energetyczne stanowią szansę niezależnienia się od Rosji. Przykładowo inne kraje postradzieckie, takie jak Mołdawia czy Armenia z powodu zależności od dostaw energii z Rosji są ograniczone w swoich działaniach<sup>19</sup>.

Do momentu rozpadu Związku Radzieckiego ropę naftową z regionu kaspijskiego do Europy transportowano jedynie poprzez rurociągi radzieckie. Sytuacja ta zaczęła się zmieniać po odzyskaniu niepodległości przez kraje Kaukazu, kiedy to rozpoczęto rozbudowę nowych, niezależnych od Rosji rurociągów na tym terenie. Pierwszym rurociągiem naftowym, który nie prowadził przez rosyjskie terytorium, jest ropociąg Baku–Supsa nad Morzem Czarnym. 8 marca 1996 roku Gruzja i Azerbejdżan podpisały trzydziestoletnie porozumienie o transporcie azerbejdżańskiej ropy przez terytorium Gruzji do portu Supsa nad Morzem Czarnym. Ropociąg ten przesyła ropę

<sup>17</sup> S. Otok, *Geografia polityczna*. Warszawa 2006, s. 128.

<sup>18</sup> Za: A. Łoskot, *Turcja – korytarz tranzytowy dla surowców energetycznych do UE?*, „Prace OSW” 2005, z. 16, s. 8.

<sup>19</sup> F. Mueller, *Machtspiele um die kaspische Energie?*, [http://www.bpb.de/publikationen/D8TT6W.0.0.Machtspiele\\_um\\_die\\_kaspische\\_Energie.html](http://www.bpb.de/publikationen/D8TT6W.0.0.Machtspiele_um_die_kaspische_Energie.html) (22 V 2006).

ze złóż Azeri-Czirag-Gunaszli, które są obsługiwane przez konsorcjum międzynarodowe *Azerbaijan International Operating Company* – AIOC. Rurociąg został otwarty w 1999 roku, a jego przepustowość wynosi 145 tys. baryłek dziennie. Ropociąg ten jako pierwszy ominął terytorium Rosji i skrócił trasę przesyłu ropy naftowej do Morza Czarnego. Przewiduje się, że od 2007/2008 roku Azerbejdżan zaprzestanie importu gazu z Rosji<sup>20</sup>. Eksperci podkreślają, że podstawowym mankamentem trasy Baku–Supsa jest ograniczony rynek zbytu dla ropy w krajach regionu czarnomorskiego.

Odnosnie do gazu ziemnego, to sytuacja na początku lat 90. ubiegłego wieku kształtowała się podobnie jak w przypadku ropy naftowej. Błękitne paliwo z regionu kaspijskiego przesyłane było przez terytorium Rosji kontrolowaną przez Gazprom siecią rurociągów. Pierwszym gazociągiem, który nie prowadził przez terytorium FR, jest rurociąg ze wschodniego Turkmenistanu (pola gazowe Korpedże) do Kor Kuy w północno-wschodnim Iranie, który został oddany do eksploatacji w 1997 roku<sup>21</sup>.

Dzięki projektowi rurociągu Baku–Tbilisi–Ceyhan (BTC) przełamany zostanie monopol Rosji w transporcie i sprzedaży ropy naftowej z obszaru postradzieckiego. Projekt ten ma więc oprócz ekonomicznego także polityczne, a nawet geopolityczne znaczenie. Budowę ropociągu BTC zakończono 25 maja 2005 roku. Stanowi on istotny element umacniający państwowość oraz niezależność Azerbejdżanu i Gruzji od Rosji. Ropociąg jest sukcesem administracji USA, która konsekwentnie popierała ten projekt jako ważny element amerykańskiej koncepcji rozwoju krajów Kaukazu. BTC jest porażką polityki rosyjskiej w regionie, której jedynym z najważniejszych celów jest utrzymanie kontroli nad szlakami eksportu kaspijskich surowców energetycznych<sup>22</sup>.

Oceny dotyczące politycznego wpływu projektu BTC w regionie kaspijskim oraz kaukaskim są zróżnicowane. Wydaje się, że planowanie oraz budowa rurociągu wzmocniła gospodarczą kooperację między USA, Turcją, Gruzją i Azerbejdżanem na różnych poziomach. Ponadto podkreśla się, że projekt ten prowadzi nie tylko do współpracy gospodarczej oraz zbliżenia między USA, Turcją, Gruzją i Azerbejdżanem, lecz wiąże te kraje także pod względem strategicznym.

W Azerbejdżanie rurociąg BTC jest uważany za instrument, który pozwoli zminimalizować zależność od rosyjskich rurociągów oraz zacieśniać stosunki polityczne, gospodarcze i strategiczne z Turcją oraz państwami zachodnioeuropejskimi. Geopolityczne motywy zaangażowania Azerbejdżanu w budowę ru-

<sup>20</sup> Azerbejdżan – przewodnik dla przedsiębiorców. Warszawa 2006, s. 33, 36, <http://www.unido.pl/Azerbejdżan2005s.pdf> (22 V 2006).

<sup>21</sup> H. Rempel, *Der Kaspische Region – Golf des 21. Jahrhunderts?*, Vortrag auf der DGMK/OEGV-Fruehjahrstagung des Fachbereichs Aufsuchung und Gewinnung am 29. und 30. April 2004 in Celle, [http://www.bgr.bund.de/nn\\_461670/DE/Themen/Energie/Produkte/Vortraege/kaspische\\_region.html](http://www.bgr.bund.de/nn_461670/DE/Themen/Energie/Produkte/Vortraege/kaspische_region.html) (plik pdf) (22 V 2006).

<sup>22</sup> A. Łoskot, *BTC a sprawa kazachska*, „Komentarze OSW”, 2 VI 2005.

rociągu mają większe znaczenie niż gospodarcze. Szacuje się, że ropociąg przyczyni się do rozwoju i wzmocnienia tzw. wschodnio-zachodniego korytarza energetyczno-telekomunikacyjnego. BTC omija Armenię i pogłębia tym samym jej polityczną oraz gospodarczą izolację w regionie kaukaskim. Tym samym osłabia pozycję negocjacyjną Armenii wobec Azerbejdżanu w konflikcie w Górnym Karabachu i może doprowadzić do rozwiązania konfliktu na korzyść Azerbejdżanu<sup>23</sup>.

Jest wiele scenariuszy dotyczących pozyskiwania surowców energetycznych oraz politycznego i gospodarczego rozwoju regionu kaspijskiego. Jak już wspomniano BTC jest nie tylko rurociągiem, lecz także projektem, który może wpływać politycznie i gospodarczo w regionie kaspijskim. Kwestią otwartą pozostaje to, czy wywrze on pozytywny, czy negatywny skutek w regionie. Zależy to w dużej mierze od tego, jak zmieni się w następnych latach konstelacja uczestniczących w „wielkiej grze” podmiotów oraz na jakie polityczne rozwiązania zdecydują się regionalni aktorzy<sup>24</sup>.

Rozpad ZSRR, proces budowania państwowości krajów postradzieckich oraz transformacja gospodarcza otworzyły drogę do eksploatacji złóż w regionie kaspijskim. Zaczęto mówić o „wielkiej grze”, która opisywała geopolityczne uwarunkowania konkurencji o dostęp do Eurazji i kaspijskiej ropy w XIX wieku pomiędzy brytyjskim imperium a carską Rosją. Aktualna sytuacja polityczna i gospodarcza w regionie kaspijskim jest z wielu względów bardziej skomplikowana niż dziewiętnastowieczna „wielka gra”. Obok byłych radzieckich republik Kaukazu Południowego i Azji Centralnej oraz Rosji aktywne są także w regionie kaspijskim USA, Iran, Turcja i Chiny.

Geopolityczne znaczenie regionu kaspijskiego wynika ze znacznych zasobów energetycznych i swoistej funkcji mostu między Europą i Azją. Problem transportu kaspijskich surowców energetycznych ze wschodu na zachód był i jest kwestią polityki. Stawką są nie tylko zyski z tranzytu i tym samym możliwy wzrost gospodarczy krajów, poprzez które płynie ropa, ale przede wszystkim zdefiniowanie na nowo równowagi sił między Rosją, Turcją, USA, Iranem oraz polityczny wpływ, który te kraje wywierają w państwach Azji Środkowej i Kaukazu Południowego<sup>25</sup>.

W połowie lat 90. ubiegłego wieku administracja USA ogłosiła region kaspijski regionem narodowych interesów strategicznych. Celem polityki stało się hamowanie dążeń Rosji mających na celu przywrócenie dawnego imperium na południu WNP<sup>26</sup>. Dzięki militarnej współpracy oraz obecności

<sup>23</sup> A. Ohanian, *Die Baku-Tiflis-Ceyhan Pipeline: Chance und Risiko fuer die Kaspische Region*, [http://www.weltpolitik.net/Regionen/Russland%20und%20Zentralasien/Kaspischer%20Raum/Grundlagen/btc\\_pipeline.html](http://www.weltpolitik.net/Regionen/Russland%20und%20Zentralasien/Kaspischer%20Raum/Grundlagen/btc_pipeline.html) (22 V 2006).

<sup>24</sup> Por. U. Halbach, *Der Kaspische Raum – Zwischen „Great Game” und „Seidenstrasse”*, [http://www.km.bayern.de/blz/web/old\\_100111/halbach.pdf](http://www.km.bayern.de/blz/web/old_100111/halbach.pdf) (22 V 2006).

<sup>25</sup> A. Ohanian, *Die Baku-Tiflis...*, *op. cit.*

<sup>26</sup> A. Rahr, *Energieressourcen im Kaspischen Meer*, <http://www.weltpolitik.net/Regionen/Russland%20und%20Zentralasien/Kaspischer%20Raum/Analysen/Energieressourcen%20im%20Kaspischen%20Meer.html> (22 V 2006).



amerykańskich korporacji w Azji Centralnej USA uzyskały dostęp do tamtejszych zasobów ropy i gazu. Należy podkreślić fakt, iż USA są największym w świecie konsumentem ropy. Dywersyfikacja importu tego surowca stanowi jeden z powodów amerykańskiego zaangażowania w regionie kaspijskim. USA chcą nie tylko kontrolować pozyskiwanie ropy z Azji Centralnej, ale także ograniczać wpływy Rosji i Iranu<sup>27</sup>. W związku z powyższym administracja amerykańska popiera wszystkie projekty niezależnego od Rosji eksportu surowców kaspijskich. Ponadto celem polityki USA jest także wzmocnienie suwerenności państw postradzieckich, pokojowe uregulowanie regionalnych konfliktów, dywersyfikacja źródeł globalnego zaopatrzenia w nośniki energii, zlikwidowanie tradycyjnego monopolu energetycznego oraz wsparcie Turcji i jej politycznej roli w regionie kaspijskim oraz czarnomorskim.

Unia Europejska zintensyfikowała swoją politykę wobec tego regionu w drugiej połowie lat 90. XX wieku, szczególnie na Kaukazie Południowym. Formułowała cele podobne jak USA: udział w eksploatacji nośników energii, pokojowe uregulowanie konfliktów, stabilność w regionie, pomoc przy budowie struktur społeczeństwa obywatelskiego oraz dywersyfikacja „ścieżek” eksportu surowców z regionu kaspijskiego. Państwa członkowskie UE stają się istotnymi „graczami” w regionie kaspijskim. W sektorze energetycznym państw regionu kaspijskiego obecne są Wielka Brytania, Francja i Włochy głównie dzięki zaangażowaniu ich firm naftowych. Brytyjskie firmy należą do największych inwestorów w projektach naftowo-gazowych w regionie. Stanowisko państw unijnych, dotyczące projektów rurociągów opiera się raczej na kryteriach gospodarczych niż geopolitycznych. Tym samym różni się od podejścia USA, akcentującego w pierwszej kolejności kryteria geopolityczne<sup>28</sup>.

Natomiast Rosja stara się odzyskać lub utrwalić tradycyjne polityczne i gospodarcze wpływy w regionie. Ze szczególną troską obserwuje przede wszystkim zaangażowanie USA. Wpływ na projekty naftowo-gazowe uzyskuje dzięki rosyjskim koncernom. Przykładowo Łukoil jest zaangażowany w projekty naftowo-gazowe w Kazachstanie: posiada 15% udziałów w złożu Karaczaganak, wspólnie z Arco jest mniejszościowym udziałowcem (5%) w konsorcjum zagospodarowującym Tengiz oraz posiada udziały w Konsorcjum Kaspijskim.

Rosja zajmuje kluczową pozycję dla transportu surowców energetycznych z regionu kaspijskiego do wschodniej i zachodniej Europy; dysponuje także największą liczbą połączeń infrastrukturalnych. Jednocześnie jest w stanie najsilniej ze wszystkich krajów producentów wpływać na sytuację w regionie<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> M. P. Aminch. *Die Politik der...* op. cit., s. 3.

<sup>28</sup> U. Halbach, *Der Kaspische Raum...* op. cit., s. 5.

<sup>29</sup> A. Łoskot, *Turcja – korytarz tranzytowy...* op. cit., s. 10. Por.: R. Goetz, *Ukraine, Turkmenistan und Russland vor Neuordnung ihrer Energiebeziehungen?*, FG5, 2005/02, Mai 2005, <http://www.swp-berlin.org> (22 V 2006). D. Bimboes, *Konfliktregion Kaspisches Meer. Der Kaukasus und Mittelasien – zwischen Erdöl, Krieg und Krisen*, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/science/Kasp-Meer.html> (22 V 2006).

Gazprom realizuje strategię, która ma na celu zabezpieczenie dostaw gazu z Azji Centralnej (przede wszystkim z Turkmenistanu, Uzbekistanu i Kazachstanu) na rynek rosyjski. Import gazu z tych krajów ma zapewnić długofalowe zaopatrzenie Rosji w ten surowiec oraz reeksport do Europy. Temu celowi służą wspomniane wcześniej podpisane umowy z Kazachstanem, Turkmenistanem i Uzbekistanem. Gaz dostarczany z tych państw ma pomóc rosyjskiemu koncernowi wywiązać się ze zobowiązań eksportowych wobec odbiorców w krajach WNP i Europy Zachodniej. Ponadto chodzi również o to, aby uniemożliwić takim krajom jak Turkmenistan i Kazachstan wejście na rynki zachodnie jako konkurencyjni dostawcy gazu. Strategii Gazpromu odpowiada idea Gaz-OPEC, tzn. euroazjatycki kartel producentów gazu – kwestię tę podjął prezydent Putin w styczniu 2002 roku. Kartel złożony z Rosji, Kazachstanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu powinien według strony rosyjskiej stabilizować nie tylko ceny gazu na odpowiednim poziomie, lecz także stworzyć stabilne warunki ramowe dla transportu gazu, jak też neutralizować skutki przyszej europejskiej liberalizacji rynku gazowego<sup>30</sup>.

W ciągu kilku ostatnich lat obserwuje się wzrastający napływ chińskiego kapitału na środkowoazjatycki rynek energetyczny i tym samym zwiększenie aktywności chińskiej polityki zagranicznej w regionie<sup>31</sup>. Niezależność energetyczna Chin i stąd wynikające zaangażowanie kapitału chińskiego w regionie środkowoazjatyckim koliduje m.in. z interesami USA, Rosji i Japonii. Industrializacja oraz wzrost gospodarczy czynią z Chin drugiego światowego importera ropy naftowej. Wzrastające chińskie zapotrzebowanie na surowce energetyczne wymusza konieczność dywersyfikacji importerów oraz nośników energii.

Chiny zwiększają swoją aktywność przede wszystkim w Kazachstanie. Jak dotąd Kazachstan jest jedynym państwem w Azji Centralnej, które eksportuje ropę do Chin. Chińska Krajowa Korporacja Naftowa (CNPC) kupiła za 4,18 mld USD kanadyjski koncern PetroKazachstan. Dzięki tej transakcji Chińczycy uzyskali dostęp do złóż, które kryją ok. 550 mln baryłek ropy. Przejęcie tej firmy starał się zablokować Łukoil. Rosyjski koncern i PetroKazachstan mają po 50% udziałów w spółce Turgai Petroleum, z której pół pochodzi 1/3 wydobycia PetroKazachstan. Łukoil domagał się sprzedaży reszty udziałów Turgai. Chińczycy zgodzili się sprzedać Kazachstanowi 1/3 akcji PetroKazachstanu; CNPC zgodził się podzielić z Kazachstanem kontrolą nad należącą do PetroKazachstanu rafinerią Szymkent<sup>32</sup>. Obecnie chińska korporacja naftowa kontroluje 12% produkcji ropy w Kazachstanie.

<sup>30</sup> Zob. A. Rahr, *Die neue OPEC. Wie Russland zur globalen Energiesupermacht werden will?*, „Internationale Politik” 2006, nr 2, s. 15–23.

<sup>31</sup> Zob. A. Zharylgassova, *Die Energiepolitik Chinas in Zentralasien zur Sicherung chinesischer Nationalinteressen*, <http://www.weltpolitik.net/Regionen/Russland%20und%20zentralasien/Spezialthema:%20Energiepolitik%20Chinas%20in%20Zentralasien/Die%20Energiepolitik%20Chinas.html> (22 V 2006).

<sup>32</sup> *Kazachsku ropa dla Chińczyków*, „Gazeta Wyborcza” z 28 października 2005, s. 27.

Pekinowi zależy również na współpracy z Turkmenistanem. Na początku kwietnia 2006 roku podpisano ramowe porozumienie o dostawach turkmeńskiego gazu do Chin. Przewiduje ono budowę gazociągu łączącego obydwa państwa oraz dostawy 30 mld m<sup>3</sup> rocznie, począwszy od 2009 roku. Równocześnie chińskie firmy uzyskały prawo do przeprowadzenia prac geologicznych na turkmeńskich złożach, mających być bazą surowcową dla planowanego gazu<sup>33</sup>. Chińskie przedsiębiorstwa uczestniczą bądź będą brały udział w 12 spośród 20 projektów w Turkmenistanie, które są związane z sektorem energetycznym.

Plany budowy gazociągów z Azji Centralnej do Chin znajdują się w fazie wstępnej. Ich realizacja napotyka silny opór Rosji i USA, ponieważ mogłoby to doprowadzić do zmiany geopolitycznego układu sił w regionie<sup>34</sup>.

Reasumując: wydobywanie i eksport surowców energetycznych są źródłem rywalizacji i współpracy w regionie kaspijskim. Kontrola nad produkcją i transportem nośników energii będzie określać w przyszłości polityczną i gospodarczą sytuację w państwach Azji Centralnej i Kaukazu Południowego, jak również relacje między rywalizującymi aktorami w regionie – USA, Chinami, UE i Rosją. Rozwój i znaczenie tego regionu uwarunkowane jest m.in. takimi czynnikami, jak: polityczna stabilność, bezpieczeństwo i dostęp do międzynarodowych rynków zbytu.

## Bibliografia

Amineh M.P., *Die Politik der USA, der EU und Chinas in Zentralasien*, s. 5, <http://www.weltpolitik.net/Regionen/Russland%20und%20Zentralasien/Zentralasien/Analysen/Die%20Politik%20der%20USA,%20der%20EU%20und%20Chinas%20in%20Zentralasien.html> (22 V 2006). Por. R. Goetz, *Russlands Erdoel und Erdgas draengt auf den Weltmarkt*, „SWP-Studie” S34, September 2004, <http://www.swp-berlin.org> (22 V 2006).

*Azerbejdżan – przewodnik dla przedsiębiorców*, Warszawa 2006, <http://www.unido.pl/Azerbejdżan2005s.pdf> (22 V 2006).

*Gazprom zamyka gazowy szlak do Europy przez Armenię*, „Gazeta Wyborcza” 7 kwietnia 2006.

*Geografia gospodarcza świata*, I. Fierla (red.), Warszawa 2005.

Goetz R., *Europa und China im Wettstreit um Russlands Erdgas?*, „SWP-Aktuell” 18, April 2006, s. 3, 7–8, <http://www.swp-berlin.org> (22 V 2006).

Goetz R., *Nach dem Gaskonflikt. Wirtschaftliche Konsequenzen fuer Russland, die Ukraine und die EU*, „SWP-Aktuell” 3, Januar 2006, s. 2, 4, <http://www.swp-berlin.org> (22 V 2006).

<sup>33</sup> A. Łoskot-Strachota, A. Jarosiewicz, *Gazociągowe plany Chin w Azji Centralnej*, „Komentarze OSW”, 12 kwietnia 2006.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Goetz R., *Russlands Energiestrategie und die Energieversorgung Europas*, „SWP-Studie” S6, Maerz 2004, [http://www.swp-berlin.org/de/common/get\\_document.php?asset\\_id=3485](http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=3485) (22 V 2006).

Goetz R., *Ukraine, Turkmenistan und Russland vor Neuordnung ihrer Energiebeziehungen?*, FG5, 2005/02, Mai 2005, <http://www.swp-berlin.org> (22 V 2006), D. Bimboes, *Konfliktregion Kaspisches Meer. Der Kaukasus und Mittelasien – zwischen Erdöl, Krieg und Krisen*, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/science/Kasp-Meer.html> (22 V 2006).

Halbach U., *Der Kaspische Raum – Zwischen „Great Game” und „Seidenstrasse”*, [http://www.km.bayern.de/blz/web/old\\_100111/halbach.pdf](http://www.km.bayern.de/blz/web/old_100111/halbach.pdf) (22 V 2006).

*Kazachska ropa dla Chińczyków*, „Gazeta Wyborcza” z 28 października 2005.

Lubowski A., *Ropa: błogostawieństwo i przekleństwo Rosji*, „Gazeta Wyborcza” z 25–26 lutego 2006.

Łakoma A., *Kazachski gaz dla Europy bez Rosjan*, „Rzeczpospolita” z 6–7 maja 2006, s. B3.

Łoskot A., *BTC a sprawa kazachska*, „Komentarze OSW”, 2 czerwca 2005.

Łoskot A., *Potencjał eksportowy obszaru postradzieckiego – jego znaczenie i podstawowe problemy związane z pełnym wykorzystaniem*, [w:] *Kłopotliwe bogactwo – sytuacja i perspektywy sektorów ropy i gazu na obszarze byłego ZSRR*, „Prace OSW”, 2003, z. 12.

*Strategia Energetyczna Rosji do 2020 r.*, <http://www.mte.gov.ru/files/103/1354.strategy.pdf> (22 V 2006).

Łoskot A., *Turcja – korytarz tranzytowy dla surowców energetycznych do UE?*, „Prace OSW”, 2005, z. 16.

Łoskot-Strachota A., Jarosiewicz A., *Gazociągowe plany Chin w Azji Centralnej*, „Komentarze OSW”, 12 kwietnia 2006.

Menkiszak M., *Prezydent Putin w Chinach*, „Komentarze OSW”, 23 marca 2006.

Otok S., *Geografia polityczna*, Warszawa 2006.

Mueller F., *Machtspiele um die kaspische Energie?*, [http://www.bpb.de/publikationen/D8TT6W,0,0,Machtspiele\\_um\\_die\\_kaspische\\_Energie.html](http://www.bpb.de/publikationen/D8TT6W,0,0,Machtspiele_um_die_kaspische_Energie.html) (22 V 2006).

Ohanian A., *Die Baku-Tiflis-Ceyhan Pipeline: Chance und Risiko fuer die KaspischeRegion*, [http://www.weltpolitik.net/Regionen/Russland%20und%20Zentralasien/Kaspischer%20Raum/Grundlagen/btc\\_pipeline.html](http://www.weltpolitik.net/Regionen/Russland%20und%20Zentralasien/Kaspischer%20Raum/Grundlagen/btc_pipeline.html) (22 V 2006).

Pelczyńska-Nalęcz K., *Kondycja i perspektywy rosyjskiego sektora gazowego*, „Prace OSW” 2001, z. 13.

Pelczyńska-Nalęcz K., Wiśniewska I., *Rosyjsko-ukraiński kompromis gazowy*, „Komentarze OSW”, 5 stycznia 2005.

Rahr A., *Die neue OPEC. Wie Russland zur globalen Energiesupermacht werden will?*, „Internationale Politik” 2006, nr 2, s. 15–23.

Rahr A., *Energieressourcen im Kaspischen Meer*, <http://www.weltpolitik.net/Regionen/Russland%20und%20Zentralasien/Kaspischer%20Raum/Analysen/Energieressourcen%20im%20Kaspischen%20Meer.html> (22 V 2006).

Rempel H., *Der Kaspische Region – Golf des 21. Jahrhunderts?*, Vortrag auf der DGMK/OEGV-Fruehjahrstagung des Fachbereichs Aufsuchung und Gewinnung am 29. und 30. April 2004 in Celle, [http://www.bgr.bund.de/nn\\_461670/DE/Themen/Energie/Produkte/Vortraege/kaspische\\_region.html](http://www.bgr.bund.de/nn_461670/DE/Themen/Energie/Produkte/Vortraege/kaspische_region.html) (plik pdf) (22 V 2006).

Wasilewski A., *Gaz ziemny w polityce zagranicznej Rosji*, „Sprawy Międzynarodowe” 2004, nr 1, s. 95–120.

Zharylgassova A., *Die Energiepolitik Chinas in Zentralasien zur Sicherung chinesischer Nationalinteressen*, <http://www.weltpolitik.net/Regionen/Russland%20und%20zentralasien/Spezialthema:%20Energiepolitik%20Chinas%20in%20Zentralasien/Die%20Energiepolitik%20Chinas.html> (22 V 2006).

*Krzysztof Kociubiński*

## Stosunki USA – NATO – UE u progu XXI wieku

Niniejszy artykuł zacznę od przypomnienia znanego greckiego mitu o Europie. W bogatym Sydonie żył wielki władca Fenicji Agenor, który miał przecudnej urody córkę o imieniu Europa. Pewnego dnia królowna Europa bawiła się bez troski nad brzegiem morza, na kwiecistej łące, w otoczeniu swoich przyjaciółek i służebnic. Zbierała kwiaty, plotła wieńce, kąpała się w morzu i tańczyła. Nagle na łące pojawił się wielki, muskularny biały byk, o łagodnym spojrzeniu i ogromnych rogach, który tajemniczo spoglądał na Europę. Królowna zaciiekawiona podeszła do byka i zaczęła głaskać jego biały jak morska piana grzbiet. Wtedy byk przykląkł przed nią i zaprosił do przejażdżki. Królowna, wahając się, po namowach towarzyszek zabawy, wsiadła na grzbiet byka i uchwyciła się rękoma jego rogów. Byk wstał i począł pędzić z królowną Europą po łące, coraz szybciej i szybciej. Europa początkowo weseliła się z przejażdżki, ale kiedy bieg byka stawał się coraz szybszy, zaczęła krzyczeć z przerażenia. Lecz byk gwałtownie jak biały obłok przez nadbrzeżne łąki pędem ku morzu, zanurzył się i wreszcie zginął z oczu przerażonych towarzyszek królowny Europy. To Zeus, władca bogów, przybrawszy postać byka, uprowadził Europę i ukrył ją na Krecie wśród platanów. Tam zbudował jej wspaniałą pałac z diamentów i złota, gdzie Europa zrodziła mu trzech synów: Minosa, Radamantysa oraz Sarpedona<sup>1</sup>.

Mit o pięknej, aczkolwiek naiwnej księżniczce fenickiej stał się dla starożytnych Greków inspiracją do nazwania jednej z trzech znanych im wówczas części świata Europą. Współczesna Europa przypomina tę fenicką księżniczkę: jest piękna, dobrze urodzona, bogata, ale nieco łatwowierna, zbyt ufna. Ma jednak już nie tylko świadomość swojej wartości, ale także swoich słabości i próbuje z nimi się rozprawić. Czy poradzi sobie z trudnym małżonkiem? Czy uda się jej przekształcić małżeństwo „tradycyjne” w zwią-

---

<sup>1</sup> W. Markowska. *Mity greckie*, Warszawa 1951, s. 259.

zek partnerski? Czy w końcu Europie powiedzie się to, czego tak bardzo pragnie – zapewni sobie realne bezpieczeństwo w trudnej rzeczywistości międzynarodowej? Czy stosunki pomiędzy Europą a Stanami Zjednoczonymi ułożą się pomyślnie dla Starego Kontynentu?

Samuel P. Huntington w podsumowaniu wieńczącym swoje najgłośniejsze, a zarazem najbardziej kontrowersyjne dzieło drugiej połowy lat 90., w obliczu słabnącej potęgi Zachodu, aby uchronić zachodnią cywilizację, zaleca Ameryce i Europie budowanie i umacnianie transatlantyckiego mostu poprzez pogłębianie integracji politycznej, gospodarczej, a przede wszystkim wojskowej. Tylko takie, ściśle skoordynowane ze sobą działania, dają szansę Zachodowi na uniknięcie podziałów i różnic, które to mogą zostać wykorzystane przez państwa z innych kręgów kulturowych w celu jeszcze większego osłabiania całej cywilizacji zachodniej<sup>2</sup>.

W XX wieku Europa była przymuszona sytuacją wewnętrzną do zawiązywania euroatlantyckich sojuszy, co dowodziło, że Europejczycy nie potrafią sobie samodzielnie radzić z własnymi problemami. Pomoc Stanów Zjednoczonych, bynajmniej nie bezinteresowna, stwarzała jednak jedyną sensowną alternatywę na konstruktywne rozwiązywanie europejskich kłopotów. Upadek muru berlińskiego i fundamentalna przebudowa układów w stosunkach międzynarodowych po 1989 roku stworzyły nową jakość w „starym dobrym małżeństwie” Europy Zachodniej ze Stanami Zjednoczonymi. Początkowo wszyscy byli zaskoczeni tempem zjednoczenia Niemiec, zmierzchu tzw. demoludów i wreszcie rozpadem Związku Radzieckiego. Po oswoleniu się z nową sytuacją Europa podjęła próbę przededefiniowania relacji transatlantyckich. Jednym z kluczowych punktów tychże więzów były relacje na płaszczyźnie paktu północnoatlantyckiego.

Z perspektywy Stanów Zjednoczonych rola i znaczenie NATO w ich polityce zagranicznej przed 1989 rokiem uwarunkowane było w znacznym stopniu geostrategiczną pozycją kontynentu europejskiego w stosunku do bloku radzieckiego i jego europejskich satelitów. Europa Zachodnia odgrywała kluczową rolę w globalnej polityce supermocarstwa. Jednak już od 1992 roku nowa administracja prezydenta Billa Clintona próbowała przesunąć geopolityczny środek ciężkości polityki amerykańskiej z Europy do Azji. Jednakże konflikty, które wybuchły z nieoczekiwaną siłą na Bałkanach, wytworzyły poważne zagrożenia dla europejskich członków NATO, co w konsekwencji sprawiło, że sojusz zaczął się angażować w ich rozwiązanie, zważywszy, że był jedyną taką organizacją dysponującą skutecznymi i nowoczesnymi siłami zbrojnymi. Dla USA zaangażowanie sojuszu północnoatlantyckiego na Bałkanach było bardzo korzystne, gdyż pozwoliło Stanom Zjednoczonym

---

<sup>2</sup> S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, przeł. H. Jankowska, Warszawa 1998, s. 480.

odgrywać decydującą rolę polityczną w rozwiązaniu tych konfliktów i jednocześnie wymusiło na europejskich członkach konieczność zaangażowania własnych środków<sup>3</sup>.

Konflikty bałkańskie, perspektywa rozszerzenia sojuszu o nowych członków z Europy Środkowej i Wschodniej, niestabilność Rosji, a co za tym idzie nieprzewidywalność jej polityki zagranicznej, wszystko to spowodowało, że administracja Clintona ponownie skupiła uwagę na kontynencie europejskim. Waszyngton postawił sobie za cel adaptację systemu bezpieczeństwa europejskiego do nowych postzimnowojennych warunków. Kluczowymi kwestiami dla Stanów Zjednoczonych były: polityczna stabilizacja obszaru państw postkomunistycznych oraz próba wkomponowania Rosji w system bezpieczeństwa europejskiego. W związku z tym sojusz północnoatlantycki, będąc nadal jedynym sprawdzonym i skutecznie działającym instrumentem, stał się sposobem na utrzymanie i rozszerzenie amerykańskiej strefy wpływów, z zachowaniem więzi z państwami Europy Zachodniej i jednoczesnym wykorzystywaniem ich zasobów militarnych i politycznych. Waszyngton znalazł się w wygodnej sytuacji – poprzez mobilizację do wysiłków militarnych i finansowych europejskich członków sojuszu stworzył sobie możliwość dokonania redukcji swoich europejskich baz wojskowych, co z kolei dało spore oszczędności w budżecie wojskowym. Jednocześnie zachował – poprzez NATO – decydującą rolę w sferze bezpieczeństwa europejskiego. Dodatkową korzyścią było powiększenie amerykańskich wpływów na Europę Środkową i Wschodnią poprzez faktyczne rozszerzenie NATO o niektóre państwa postkomunistyczne. Takie rozwiązanie dla Waszyngtonu było bardzo korzystne, miało jednak pewną słabą stronę; europejscy członkowie sojuszu poprzez zaangażowanie własnych zasobów dostrzegli swoją siłę i podjęli działania dyplomatyczne na rzecz współpracy w sferze bezpieczeństwa i obrony, tym samym Europa wysłała do Waszyngtonu wyraźny sygnał o chęci częściowego uniezależnienia się od USA. I tu zrodził się poważny problem. W strategii amerykańskiej utrzymywanie organizacji natowskiej będącej systemem zbiorowego bezpieczeństwa na kontynencie europejskim miało m.in. przeciwdziałać uniezależnianiu się państw europejskich w sferze militarnej i po części także w sferze politycznej. W odpowiedzi na sygnał z Europy, w perspektywie zarysowującej się dychotomii, Stany Zjednoczone postąpiły zgodnie z logiką silniejszego; do końca dekady lat 90. skutecznie hamowały rozwój tzw. europejskiego filaru sojuszu, jednocześnie nakładając maskę hipokryty, dyskredytowały – gdzie tylko się dało i ile się dało – europejskich partnerów za zbyt niskie, w porównaniu z ich, wydatki na obronność<sup>4</sup>.

Zwycięstwo w wyborach prezydenckich George'a W. Busha w 2001 roku i przejście administracji prezydenckiej przez nową ekipę przyczyniły się do

<sup>3</sup> M. Kaczmarski, *Ewolucja miejsca NATO w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Eurolatlantycka obronność na rozdrożu*, G. Rdzanek (red.), Wrocław 2004, s. 65.

<sup>4</sup> *Ibidem*.



zmiany polityki Stanów Zjednoczonych wobec paktu północnoatlantyckiego. Kluczową kwestią stała się budowa narodowego systemu obrony przeciwrakietowej (NMD – National Missile Defense). Zasadniczym celem, jaki postawiono w projekcie, miało być niszczenie pojedynczych rakiet wystrzelonych z terytorium wrogiego państwa w kierunku Stanów Zjednoczonych. Projekt ten zelektryzował większość zachodnioeuropejskich sojuszników, którzy słusznie obawiali się, iż realizacja NMD w formie zaproponowanej przez Busha, znacznie osłabi więzi transatlantyckie, zmniejszy zaangażowanie USA w Europie i w konsekwencji mocno obniży poziom bezpieczeństwa wszystkich europejskich członków paktu północnoatlantyckiego zarówno tych starych, jak i nowych. Europa wyrażała przekonanie, iż budowa amerykańskiego systemu antyrakietowego przekreśli dotychczasową zasadę paktu o integralności bezpieczeństwa Europy z bezpieczeństwem Stanów Zjednoczonych. W konsekwencji mogłoby to przynieść dwa różne standardy poziomu bezpieczeństwa – oddzielnego dla terytorium USA oraz drugiego dla amerykańskich sojuszników w Europie. Od wprowadzenia w obszarze euroatlantyckim dwóch jakościowo różnych kategorii bezpieczeństwa prowadzi już bardzo krótka droga do kwestionowania podstawowej zasady sojuszu północnoatlantyckiego, wyrażającej się w solidarnym występowaniu państw członkowskich wobec zagrożeń oraz ponoszeniu ciężarów sojuszniczej obrony. W długofalowym efekcie sojusz północnoatlantycki mógłby stanąć przed realną groźbą rozpadu.

Obawy dotyczące dychotomii bezpieczeństwa stały się przedmiotem transatlantyckiej dyskusji, a centralnym punktem był NMD. Administracja Busha, zaskoczona skalą niepokoju Europy, chcąc go nieco złagodzić, zapowiedziała, iż nowy system (w tym celu zaczęto go nazywać już tylko Missile Defense – MD) będzie miał wspólny charakter, a jego budowa będzie na każdym etapie konsultowana z europejskimi sojusznikami, którym zagwarantowano dostęp do nowych i najnowszych technologii. Europejscy sojusznicy Ameryki odebrali tę propozycję z dużym dystansem, bowiem konkretne szczegóły uczestnictwa w MD nie zostały im przedstawione. Dodatkowym czynnikiem powodującym sceptycyzm Europy była świadomość, iż ewentualne uczestnictwo w MD może przekroczyć jej możliwości finansowe<sup>5</sup>. Ponadto amerykańsko-europejski MD oznaczałby nie tylko przekreślenie traktatu ABM z 1972 roku<sup>6</sup>, ale i całej sieci zawartych porozumień w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia z okresu zarówno sprzed, jak i po zimnej wojnie. W rezultacie europejscy sojusznicy uważali, iż realizacja MD będzie swoistym wyzwaniem dla reszty świa-

---

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

<sup>6</sup> ABM Treaty Anti-Ballistic Missile Defense Treaty – traktat o obronie antynuklearnej zabraniał zarówno Stanom Zjednoczonym, jak i Związkowi Radzieckiemu instalowania systemów strategicznej obrony antynuklearnej zdolnych do obrony terytorium narodowego obu krajów przed atakiem rakiet balistycznych.

ta i w konsekwencji przyczyni się do nowego wyścigu zbrojeń, intensyfikacji rozprzestrzenienia broni masowej zagłady oraz do naruszenia istniejącej równowagi strategicznej.

Mimo rozbieżności w opiniach pomiędzy sojusznikami po obu stronach Atlantyku, Stany Zjednoczone postanowiły realizować projekt MD i 13 grudnia 2001 roku, zatem już po atakach 11 września, Waszyngton wypowiedział jednostronnie traktat ABM, który formalnie blokował realizację projektu MD. Po 11 września 2001 roku budowa tego systemu nie była już celem samym w sobie, lecz stanowiła element dostosowania przez USA swojego systemu bezpieczeństwa do nowych okoliczności. Stany Zjednoczone postanowiły zaangażować się w sprawy świata, a ponieważ zagrożone było ich własne bezpieczeństwo, postanowiły zrobić to na własnych warunkach<sup>7</sup>.

Wyrazem tej zmiany w stanowisku Waszyngtonu było opublikowanie pod koniec września 2001 roku przez Departament Obrony raportu z czteroletniego przeglądu obronnego (Quadrennial Defence Review – QDR). Głównym jego założeniem było, że Stanom Zjednoczonym potrzebne jest przeprowadzenie reformy w siłach zbrojnych. Punkt ciężkości położony został na potrzebie stworzenia systemu obrony terytorium narodowego (*homeland defence*), by móc sprostać wyzwaniom, jakie stwarza niekonwencjonalny atak terrorystyczny. Dokument zwracał uwagę na konieczność opracowania na nowo koncepcji odstraszenia poprzez zwiększenie mobilności sił zbrojnych zdolnych do prowadzenia wojny w każdych warunkach. W związku z tym ważną kwestią stawało się wzmocnienie i unowocześnienie systemów rozpoznania i komunikacji, w tym również w przestrzeni okołoziemskiej. Jako priorytety wskazano gotowość do działania w obliczu asymetrycznych zagrożeń oraz elastyczność w reagowaniu na wyzwania poprzez wykorzystanie rakiet i pocisków samonaprowadzających, samolotów bezałogowych oraz zastosowania automatyzacji i robotyzacji na znacznie większą skalę niż dotychczas<sup>8</sup>.

Rok później, we wrześniu 2002 roku, Waszyngton przedstawił nowy, znacznie obszerniejszy dokument o nazwie Strategia bezpieczeństwa narodowego (The National Security Strategy of the United States of America). Znalazły się tam nowe ramy amerykańskiej polityki zagranicznej i obronnej. Głównym założeniem dokumentu było przekonanie, że charakterystyczna dla XX wieku epoka podziału świata w konsekwencji konfrontacji dwóch wizji światów: totalitaryzmu oraz świata wolności i równości skończyła się (zwykieszko dla tego drugiego). Nowe zagrożenie dla świata wolności stwarzają dzisiaj nie tyle państwa silne, ile raczej upadające; nie wielkie armie, lecz niebezpieczne technologie w rękach fundamentalistów i fanatyków

<sup>7</sup> S. Koziej, *Nowa strategia USA*, „Polska Zbrojna” 2002, nr 37.

<sup>8</sup> P. Natkański, *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, Toruń 2004, s. 94 i n.

wszelkiego rodzaju. Walka z tzw. terroryzmem globalnym jest u progu XXI wieku podstawowym wyzwaniem, któremu należy bezwzględnie sprostać, by zapewnić bezpieczeństwo narodowe Stanom Zjednoczonym. Przeciwnikiem nie jest już pojedynczy reżim polityczny i jego sojusznicy, lecz terroryzm jako politycznie motywowana przemoc skierowana z premedytacją przeciwko niewinnym ludziom<sup>9</sup>.

W kontekście tak sformułowanej strategii szczególnego znaczenia nabierają działania na rzecz szybkiego i skutecznego wygaszania konfliktów lokalnych. W strategii konkretnie odniesiono się do konfliktu izraelsko-palestyńskiego, indyjsko-pakistańskiego oraz sytuacji w Indonezji, Ameryce Południowej i Afryce. Należy inwestować czas i zasoby w budowanie takich stosunków i instytucji międzynarodowych, które mogą pomagać w opanowywaniu kryzysów lokalnych zarówno tych istniejących, jak i tych, które potencjalnie mogą zostać wywołane. Amerykańska Strategia bezpieczeństwa narodowego szczególnie akcentuje problem zapobiegania zagrożeniom związanym z posiadaniem i użyciem broni masowego rażenia przez tzw. państwa zbójce (*rogue states*) oraz wszelkie organizacje terrorystyczne. Uwzględniając cele takich państw oraz terrorystów, Stany Zjednoczone uznały, że nie mogą już dłużej polegać wyłącznie na strategii reaktywnej, czyli reagowaniu na już zaistniałe zdarzenia, jak to praktykowano w przeszłości. Takie czynniki jak niemożliwość odstraszenia potencjalnego napastnika, nieprzewidywalność współczesnych zagrożeń oraz ogrom możliwych szkód wyrządzonych w następstwie użycia broni masowego rażenia dyktują Stanom Zjednoczonym potrzebę ścisłej współpracy z sojusznikami tam, gdzie to możliwe, ale jednocześnie, w razie konieczności, zmuszają do prewencyjnego uderzenia we wroga państwa lub grupy terrorystyczne jednostronnie<sup>10</sup>. Kierunek potwierdza strategia podpisana przez sekretarza obrony Donalda H. Rumsfelda w marcu 2005 roku<sup>11</sup>.

Administracja G.W. Busha w nowych warunkach postawiła zwiększyć geograficzny zasięg paktu północnoatlantyckiego, jeśli to możliwe, do skali globalnej. Waszyngton zamierzał przekształcić sojusz w militarny organizm dostosowany do stawienia czoła zagrożeniom ze strony globalnego terroryzmu. Biały Dom podkreślał, że zachowując swoje podstawowe przeznaczenie, tj. kolektywną obronę transatlantycką, NATO musi jednocześnie rozwijać nowe struktury i zdolności odpowiednie do nowych warunków. Przede wszystkim pakt powinien być zdolny do osiągnięcia gotowości do użycia – w krótkim czasie – wysoce mobilnych, specjalnie wyszkolonych wojsk do odparcia

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 95–98.

<sup>11</sup> *The National Defense Strategy of the United States of America, March 2005* to dokument wykonawczy w stosunku do Strategii bezpieczeństwa narodowego podpisanej we wrześniu 2002 roku przez prezydenta G.W. Busha.

w każdej chwili zagrożenia skierowanego przeciwko każdemu pojedynczemu członkowi sojuszu. NATO musi być zdolne do działania w każdym miejscu na Ziemi, stając w obronie interesów sojuszników, tworząc koalicje na podstawie własnego mandatu, jak również wnosząc wkład do koalicji formowanych specjalnie do wykonania konkretnego zadania w każdym miejscu globu<sup>12</sup>.

Po atakach z 11 września 2001 roku Stany Zjednoczone zwróciły się do sojuszników z NATO o informacje wywiadowcze, udostępnienie baz lotniczych, zaś pod adresem samego NATO wystosowały prośby o rozmieszczenie sił morskich paktu na Morzu Śródziemnym i kontrolę przez sojusznicze samoloty AWACS<sup>13</sup> przestrzeni powietrznej USA. Należy podkreślić, że prośby Waszyngtonu spotkały się ze zrozumieniem w stolicach europejskich partnerów. W ramach operacji „Eagle Assist” („Wsparcie Orła”) natowskie samoloty AWACS patrołowały do maja 2002 roku przestrzeń powietrzną USA, zaś siły morskie patrołowały wody Morza Śródziemnego w ramach operacji „Active Endeavour” – („Aktywne Wsparcie”). Siły NATO, oprócz wypełnienia wspomnianych wyżej zadań, monitorowały wybrzeża Somalii i zastępowały siły USA na obszarze byłej Jugosławii<sup>14</sup>.

Wyrazem weryfikacji doktryny obronnej Stanów Zjednoczonych i tym samym nowej strategii paktu północnoatlantyckiego w warunkach globalnego zagrożenia terrorystycznego było przyjęcie Koncepcji Wojskowej NATO w zakresie Obrony przeciwko Terroryzmowi), uzgodnionej podczas szczytu w Pradze w listopadzie 2002 roku. Szczyt podjął decyzję, iż obrona przed terroryzmem stała się integralną częścią misji sił sojuszu. Nakreślona wówczas linia wytyczała sojuszowi drogę, która wpisywała się już w nową, amerykańską strategię obronną. Ponadto postanowiono rozszerzyć NATO o kolejne siedem państw Europy Środkowo-Wschodniej, co wzmocniało amerykańską pozycję w sojuszu o tyle, że nowo przyjęte państwa wyrażały mocno proamerykańską postawę. W trakcie szczytu przyjęto również Praskie Zobowiązania na rzecz Zdolności Obronnych (PCC – Prague Capabilities Commitment). Postanowiono też o utworzeniu Sił Odpowiedzi NATO (NATO Response Forces), co pozwoliłoby zwiększyć skuteczność NATO jako narzędzia wojskowego. Innym elementem transformacji sojuszu przebiegającej pod naciskiem Waszyngtonu było zapoczątkowanie reformy struktury dowodzenia. W miej-

<sup>12</sup> P. Natkański, *op. cit.*, s. 98.

<sup>13</sup> Airborne Warning and Control System – Powietrzny System Ostrzegania i Kontroli. W skład systemu wchodzi m.in. odpowiednio zaadaptowane samoloty dozoru radiolokacyjnego dalekiego zasięgu, przede wszystkim E-3 Sentry, *Wikipedia. Wolna encyklopedia*, <http://pl.wikipedia.org/wiki/AWACS> (27 I 2007).

<sup>14</sup> C. McArdleKelleher, *Irak i co dalej? Europa i Stany Zjednoczone w XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, R. Kuźniarek, Z. Lachowski (red.), Warszawa 2003, s. 335.

sce dowództw terytorialnych najwyższego szczebla utworzono dowództwa funkcjonalne – operacyjne w Europie (Mons) i do spraw transformacji w USA (Norfolk)<sup>15</sup>.

Reformy zainicjowane w Pradze nie dały jednak oczekiwanego przez Waszyngton efektu. Wszystkie słabości i ukryte konflikty w łonie sojuszu zostały obnażone w obliczu kryzysu irackiego. Rozbieżności między większością państw europejskich a USA dotyczące kwestii Iraku zaczęły przybierać na sile, zwłaszcza w drugiej połowie 2002 roku. Wszyscy byli zgodni tylko co do jednego, że Irak powinien podporządkować się woli społeczności międzynarodowej, wyrażonej w rezolucji ONZ nr 687 z 1991 roku<sup>16</sup>, oraz w kilkunastu innych rezolucjach uchwalonych po 1991 roku. Co do reszty występowały istotne różnice. Stany Zjednoczone i Wielka Brytania były zwolennikami twardego kursu wobec irackiego dyktatora Saddama Husajna. Uważały, iż Rada Bezpieczeństwa powinna niezwłocznie uchwalić kategoryczną rezolucję stawiającą Husajnowi klarowne i ściśle określone czasowo warunki w kwestii inspekcji i rozbrojenia, grożąc – w przypadku ich niespełnienia – automatycznym podjęciem akcji zbrojnej. Większość państw tzw. starej unii była jednak przeciwna takiemu rozwiązaniu. Opowiadały się one bowiem za tradycyjnym sposobem rozstrzygnięcia sporów, czyli na drodze kompromisu i konsensusu. W szczególności Francja i Niemcy (od stycznia 2003 roku niestały członkiem Rady Bezpieczeństwa) były zwolennikami wznowienia inspekcji i stosowania tzw. *soft power*, czyli bezwzględnie, ale politycznego nacisku na Bagdad. Francja proponowała podejście dwustopniowe. Najpierw rezolucja żądająca natychmiastowego wpuszczenia przez Irak inspektorów, a potem – gdyby okazała się ona nieskuteczna – kolejna, zezwalająca, po wcześniejszych konsultacjach, na użycie siły. Ostatecznie w listopadzie 2002 roku Rada Bezpieczeństwa uchwaliła jednogłośnie rezolucję nr 1441<sup>17</sup>, będącą kompromisem między tymi projektami. Obie strony zaczęły jednak odczytywać tekst rezolucji zgodnie ze swoimi interesami, co sprawiało, że zawarte w niej porozumienie okazało się iluzoryczne. Amerykanie zarzucali prezydentowi Francji, że jako wierzyciel Iraku dąży do utrwalenia istniejącego układu. Francja i Niemcy zarzucały z kolei Stanom Zjednoczonym egoizm i brak odpowiedzialności za losy świata. Ich zda-

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 70.

<sup>16</sup> Rezolucja nr 687 ustanowiła warunki zawieszenia broni po zakończeniu pierwszej wojny w Zatoce Perskiej. Powołała m.in. Specjalną Komisję Rozbrojeniową ONZ (United Nations Special Commission – UNSCOM), której inspektorzy mieli zająć się rozbrojeniem Iraku. Rezolucja żądała bezwarunkowej zgody na zniszczenie pod międzynarodowym nadzorem wszelkiej posiadanej przez Irak broni chemicznej i biologicznej, pocisków raketowych o zasięgu powyżej 150 km. a także technologii związanych z programem zbrojeń. Domagała się, by Irak bezwarunkowo zadeklarował, iż nie będzie pracował nad bronią jądrową – kwestią nadzoru mieli zająć się inspektorzy Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej.

<sup>17</sup> W dokumencie tym Rada Bezpieczeństwa stwierdziła, że Irak naruszał i dalej narusza nałożone poprzednimi rezolucjami zobowiązania, i dała Irakowi ostatnią szansę na wykonanie jego zobowiązań rozbrojeniowych.

niem Ameryka powinna skupić się na analizie przyczyn terroryzmu, a nie wyłącznie na sposobach zwalczania jego przejawów<sup>18</sup>. Coraz większe prawdopodobieństwo wojny w Iraku oraz brak szansy na kompromis powodowały, że na początku 2003 roku spory między partnerami po obu stronach Atlantyku przybrały na sile. Niemcy i Francja zdecydowanie sprzeciwiały się uchwaleniu przez Radę Bezpieczeństwa drugiej rezolucji uprawniającej Stany Zjednoczone do podjęcia działań zbrojnych wobec Iraku. Różnice dotyczyły oceny stopnia zagrożenia, jakie dla pokoju światowego stanowi reżim w Bagdadzie. W Paryżu i Berlinie uważano, że niebezpieczeństwo ze strony Iraku nie jest tak wielkie, by wymagało natychmiastowej interwencji zbrojnej. Postawa Paryża wywołała w Ameryce ostrą reakcję. W Kongresie proponowano nawet nałożenie sankcji na towary francuskie. Polaryzacji stanowisk sprzyjał sprzeciw znacznej części społeczeństw zachodnioeuropejskich wobec wojny w Iraku. Zaczęto mówić o najgłębszym w powojennej historii kryzysie w stosunkach transatlantyckich. W nabierającej emocji dyskusji D.H. Rumsfeld, sekretarz obrony USA, zaczął dzielić Europę na „stara”, która nie chce podążać bezwarunkowo za USA, oraz „nową”, zwłaszcza obejmującą Polskę i kraje naszego regionu, która uznaje przywództwo Waszyngtonu i popiera jego politykę wobec Iraku.

W kompleks stale narastających sprzeczności na linii USA–Europa wpisał się słynny list ośmiu państw europejskich (pięciu państw unijnych i trzech z Europy Środkowej, w tym z Polski), w którym wyrażano solidarność z Waszyngtonem i z jego polityką wobec Iraku. Kilka dni później ogłoszono podobną deklarację dziesięciu państw wschodnioeuropejskich (Grupa Wileńska). Znamienne było, iż postawa tych państw dokładnie zbiegała się z polityką USA. Trudności w stosunkach z sojusznikami skłoniły ekipę Busha do działania w sposób selektywny: preferowania kontaktów z państwami bardziej przychylnie nastawionymi do postulatów amerykańskich i wygrywania różnic między poszczególnymi partnerami kosztem stosunków z UE bądź z europejskimi sojusznikami NATO traktowanymi jako całość. Doprowadziło to do podziału świata na dwa obozy: „proamerykański”, złożony z państw, które poparły atak na Irak, oraz „zdeklarowanej opozycji”, kierowany przede wszystkim przez Francję i Niemcy<sup>19</sup>.

Traktowanie przez Amerykanów sojuszu jako skrzynki z narzędziami (*tool-box*), z której można korzystać w razie konieczności, osłabiło spójność i solidarność członków NATO, w którym dotychczas decyzje podejmowane były poprzez porozumienie wszystkich sojuszników. W odwecie za instrumentalne traktowanie NATO Niemcy, Francja, Belgia i Luksemburg zablokowały w lutym 2003 roku udzielenie gwarancji bezpieczeństwa Turcji.

<sup>18</sup> J. Zajączkowski, *Polityczny wymiar stosunków transatlantyckich na przełomie wieków*, [w:] *Eurolatentycka obronność...*, op. cit., s. 25 i n.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 26.

Mimo że wojna w Iraku doprowadziła do obalenia reżimu Saddama Husajna, to sojusz zapłacił za nią wysoką cenę – doszło do głębokiego rozłamu jego jedności, a cała polityka amerykańska wobec sojuszu, zmierzająca do uczynienia z niego globalnego narzędzia wojskowego, przyniosła fiasko. Sojusznicy o korzeniach z tzw. starej Europy blokowali udział NATO zarówno w konflikcie, jak i w fazie powojennej, nie chcąc się godzić na rolę „sprzątających” po amerykańskiej awanturze. Jedyne, co się Stanom Zjednoczonym udało, to doprowadzenie do zaangażowania sił i struktur paktu w Afganistanie. Było to jednak zadanie drugorzędne w globalnej polityce Ameryki<sup>20</sup>. Podobnie marginalną rolę odegrał sojusz w procesie stabilizacji Iraku. Decyzja taka zapadła podczas szczytu w Stambule pod koniec czerwca 2004 roku, gdzie Sojusz wyraził zgodę na udział jednostek NATO, jednak w bardzo ograniczonym zakresie, m.in. w szkoleniu nowo powstających irackich sił zbrojnych<sup>21</sup>.

Inwazja Stanów Zjednoczonych na Irak podważyła sojuszniczą solidarność członków sojuszu, równocześnie jednak stała się silnym bodźcem dla państw członkowskich UE do rozwijania własnej koncepcji Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Rzeczowa debata na temat EPBiO początkowo utknęła w martwym punkcie, gdyż francusko-niemiecki plan europejskiego rdzenia obronnego z kwietnia 2003 roku nie uwzględniał Wielkiej Brytanii. Plan wykluczenia Wielkiej Brytanii z EPBiO pogłębiał i tak już dostatecznie silne podziały między partnerami europejskimi wywołane wojną w Iraku. Głosy sprzeciwu wobec francusko-niemieckiej koncepcji rdzenia obronnego głośno wybrzmiewały, ale ostatecznie silny protest Wielkiej Brytanii sprawił, iż prezydent Francji Jacques Chirac i kanclerz Niemiec Gerhard Schröder zrezygnowali z tych planów. W konsekwencji udało się odnaleźć płaszczyznę do dyskusji, a kluczowym punktem miało być uzgodnienie treści traktatu o konstytucji dla Europy, w tym również zakresu współpracy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Traktat konstytucyjny w wielu miejscach odnosił się do kwestii dotyczących wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Określał pozycję WPBiO, stanowiąc, że jest ona integralną częścią wspólnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej i ma na celu zapewnienie Unii zdolności operacyjnej, opierającej się na środkach cywilnych i wojskowych (art. 1–41 ust. 1). W art. 1–41 ust. 2 stwierdzono, że „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony obejmuje stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej”. Tym samym traktat uznał WPBiO za etap budowy wspólnej polityki obronnej, która „doprowadzi do stworzenia wspólnej obrony”. Niestety, traktat ten został odrzucony w referendum przez Francuzów w czerwcu 2005 roku, wyhamowując tym samym (przynajmniej na jakiś czas), prace nad stworzeniem wspólnej europejskiej obrony.

<sup>20</sup> NATO przejęło w Afganistanie 13 sierpnia 2003 roku misję ISAF (International Security Assistance Force), i po raz pierwszy rozciągnęło zakres funkcjonowania sojuszu na skalę globalną.

<sup>21</sup> Oświadczenie w sprawie Iraku przyjęte przez szefów państw i rządów uczestniczących w posiedzeniu Rady Północnoatlantycznej NATO, Stambuł, 28 czerwca 2004 roku.

Reasumując, pierwsze lata XXI wieku były okresem wielu ważnych zmian na arenie międzynarodowej. Przede wszystkim przyniosły one głębokie przeobrażenia w polityce bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, sojuszu północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej.

Podstawowe znaczenie sojuszu północnoatlantyckiego dla Stanów Zjednoczonych opierało się na zapewnieniu przezeń sposobu na utrzymywanie wpływów na kontynencie europejskim i faktycznego kontrolowania europejskiego systemu bezpieczeństwa. Sojusznicy europejscy, chcąc lub nie, z konieczności akceptowali taki stan. Inwazja na Irak stała się punktem zwrotnym dla jedności sojuszu i w konsekwencji doprowadziła do podziału wśród europejskich sojuszników NATO na proamerykańskich i antyamerykańskich. Wyrazem tego było zablokowanie udziału sił NATO w inwazji na Irak przez Francję i Niemcy oraz z drugiej strony uczestnictwo w procesie okupacji i stabilizacji wojsk armii z państw, które poparły amerykański atak. Wobec niemożliwości pełnego wykorzystania sojuszu dla amerykańskiej polityki, ekipa prezydenta George'a W. Busha zdecydowała przydzielić mu zadania drugorzędne.

Znamienne w tej sytuacji jest to, że o ile podziały w łonie sojuszu nie stanowią większego zagrożenia dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, o tyle dla państw europejskich taki stan jest bardzo niekorzystny. Europejscy sojusznicy NATO nie dysponują bowiem wystarczającymi zasobami i środkami pozwalającymi na prowadzenie w pełni samodzielnych operacji wojskowych zarówno na terytorium UE, jak i poza nią. Jedną z głównych przyczyn tej niesamodzielności staje się w pełni zrozumiała po zestawieniu wysokości budżetów przeznaczanych na zbrojenia w państwach Unii i w Stanach Zjednoczonych. W latach 1998–2001 budżet wojskowy Waszyngtonu wzrósł z 279,7 mld USD do 310,5 mld USD. Dla porównania – połączone budżety wojskowe całej Unii zmniejszyły się w tym okresie ze 180,5 mld USD do 144,4 mld USD<sup>22</sup>. Na 2001 rok administracja prezydenta Busha planowała wzrost budżetu obronnego o 8% w stosunku do roku poprzedniego, jednak ataki z 11 września 2001 roku zmusiły Biały Dom do weryfikacji tych założeń. Budżet Pentagonu podniósł się aż o 48 mld USD, co równoważy dwukrotność całego budżetu obronnego RFN. W efekcie budżet obronny USA w 2002 roku znacznie przekroczył 300 mld USD i w kolejnych latach był stale powiększany<sup>23</sup>. W roku 2005 osiągnął kwotę 419,6 mld USD, a planowane wydatki na obronę do 2009 roku mają wzrosnąć do poziomu 500 mld USD. W tym samym czasie nakłady na obronę w Europie nie uległy zwiększeniu. Wydaje się, że europejscy sojusznicy zdają sobie z tego sprawę, jednak ich działania nie do końca dają się logicznie wyjaśnić. Z jednej strony państwa UE mimo dzielących je różnic podjęły kroki mające na

<sup>22</sup> J. Zajączkowski, *op. cit.*, s. 17–18.

<sup>23</sup> A. Ciupiński, K. Malak, *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*. Warszawa 2004, s. 42.



celu emancypowanie pozycji wojskowej Unii, co w dalekiej perspektywie pozwoliłoby doprowadzić do równowagi w relacjach transatlantycznych. Wrazem takich działań były chociażby zapisy w traktacie konstytucji dla Europy. Z drugiej strony europejskie budżety na sferę wojskowości pozostawiają wiele do życzenia i tym samym nie dają większych szans na realizację niniejszych zamierzeń.

Kwestia realizacji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony została mocno skomplikowana poprzez odrzucenie traktatu konstytucyjnego, a państwa UE, jakby nie zauważając problemu, zajęły się kwestiami innego kalibru, w tym m.in. wyczerpującymi dyskusjami na temat nowego budżetu Unii oraz dylematem związanym z zaproszeniem Turcji do negocjacji o członkostwie w UE.

Obecnie, po zmianie rządów w RFN jesienią 2005 roku, daje się zauważyć pewną próbę ocieplenia nadszarpniętych stosunków transatlantycznych. Również J. Chirac – główny przywódca „rebelii” przeciwko USA rozpoczął starania o naprawę kontaktów. Po przeciwnej stronie Atlantyku, po wygranych wyborach na drugą kadencję przez G. Busha, oraz rosnących kosztach i systematycznie malejącym poparciu opinii publicznej dla wojny w Iraku, Biały Dom również poszukuje porozumienia z niedawnymi antagonistami w celu większego zaangażowania NATO w Iraku. Wszystkie strony opanowały swoje emocje, spłaszczyły swoje oczekiwania i wydają się gotowe do dialogu. Dla Europy zasadniczą kwestią pozostaje system europejskiego bezpieczeństwa. Należy otwarcie przyznać, że realizacja europejskiej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony w najbliższej, przewidywalnej przyszłości, nie może zapewnić państwom Unii pełnego bezpieczeństwa i tym samym nie stanowi realnej alternatywy wobec NATO, które to bezpieczeństwo stwarza. W przypadku jakiegokolwiek zagrożenia bezpieczeństwa w Europie, działania NATO oraz w jego ramach dostateczne wsparcie Stanów Zjednoczonych pozostaje zasadniczą kwestią dla możliwości obronnych państw Unii Europejskiej. Europa winna mieć tę świadomość, kiedy będzie układać sobie na nowo stosunki z amerykańskim partnerem.

Znamienna, ale jakże celna względem wzajemnych relacji transatlantycznych, pozostaje opinia Zbigniewa Brzezińskiego, który uważa, że gdyby pozostawić Europejczyków samym sobie, mogliby się skupić na swoich wewnętrznych problemach społecznych i ekonomicznych, których nie są i tak w stanie przezwyciężyć, gdyż korzenie tych kłopotów tkwią w ogromnym rozroście sponsorowanej przez państwo struktury społecznej sprzyjającej paternalizmowi, protekcjonizmowi i zaściankowości. W konsekwencji w kulturze europejskiej dominuje dzisiaj eskapistyczny hedonizm i pustka duchowa, co mogą wykorzystać nacjonalistyczni ekstremiści albo dogmatyczni ideolodzy. Taka sytuacja, gdyby miała się pogarszać, mogłaby się okazać zabójcza dla demokracji i dla idei zjednoczonej Europy. Z drugiej strony

Ameryka powinna się zaangażować w proces integracji europejskiej, by przeciwdziałać kryzysowi morale Europejczyków. Musi rozwiązać zakorzenione w Europie podejrzenie, że w gruncie rzeczy nie popiera prawdziwej jedności kontynentu, a także zarazić uczestników toczącego się procesu niezbędnym zapalem, płynącym z wiary w demokrację. Wymaga to od Ameryki jasnego stwierdzenia, że w przyszłości zaakceptuje Europę jako swojego globalnego partnera<sup>24</sup>.

## Bibliografia

- Brzeziński Z., *Wielka szachownica*, przeł. T. Wyżyński, Warszawa 1999.
- Ciupiński A., Malak K., *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, Warszawa 2004.
- Huntington S.P., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, przeł. H. Jankowska, Warszawa 1998.
- Kaczmarek M., *Ewolucja miejsca NATO w polityce zagranicznej Stanów Zjednoczonych*, [w:] *Euroatlantycka obronność na rozdrożu*, G. Rdzanek (red.), Wrocław 2004.
- Koziej S., *Nowa strategia USA*, „Polska Zbrojna” 2002, nr 37.
- Kuźniarek, Z. Lachowski (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Warszawa 2003.
- Markowska W., *Mity greckie*, Warszawa 1951.
- McArdle Kelleher C., *Irak i co dalej? Europa i Stany Zjednoczone w XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, R. Kuźniarek, Z. Lachowski (red.), Warszawa 2003.
- Natkański P., *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony*, Toruń 2004.
- Zajączkowski J., *Polityczny wymiar stosunków transatlantyckich na przełomie wieków*, [w:] *Euroatlantycka obronność na rozdrożu*, G. Rdzanek (red.), Wrocław 2004.

---

<sup>24</sup> Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, przeł. T. Wyżyński, Warszawa 1999, s. 72–73.

*Marcin Lason*

## Wybrane aspekty miejsca sił zbrojnych w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku

### **Wstęp**

Popularne – szczególnie w latach 90. XX wieku – teorie głoszące koniec historii, nastanie czasu pokoju i demokracji, zakończenie ery konfliktów i wojen nie znajdują potwierdzenia we współczesnej rzeczywistości międzynarodowej. Wobec tego czynnik militarny pozostaje jednym z głównych, jakie muszą być uwzględniane przy staraniach o zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i suwerenności państwa. Czynnik ów ma również niebagatelne znaczenie przy określaniu możliwości sił zbrojnych jako narzędzia polityki zagranicznej i przypisywaniu mu konkretnych zadań wynikających z interesów narodowych. W tym kontekście warto zauważyć, że możliwość posługiwania się siłą jest znacznie ograniczona przez prawo międzynarodowe. Mówi ono jednoznacznie, że istnieje zakaz użycia siły i groźby jej użycia. Mimo to niektóre państwa uciekają się do tego narzędzia rozstrzygania konfliktów międzynarodowych czy też realizacji własnych interesów, nawet na drodze wojny. Siła nadal jest ważna i czynnik militarny zajmuje kluczowe miejsce. W szerokim ujęciu siły zbrojne pozostają podstawowym instrumentem kształtowania bezpieczeństwa i ich znaczenie nie maleje, czego dowodem są ogromne wydatki na zbrojenia. Według danych Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) w 2004 roku były jedynie o 6% niższe niż w latach 1987–1988 i wyniosły 1035 mln USD, z czego 47% przypadło na USA<sup>1</sup>. Dlatego istotne jest ukazanie miejsca i roli Stanów Zjednoczonych we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Skoncentruje się na modelu przyszłej (teraźniejszej) wojny oraz problemie interwencji militarnych dokonywanych przez USA m.in. ze względu na zdecydowaną przewagę ich sił zbrojnych.

---

<sup>1</sup> *SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament, and International Security*, Stockholm 2005.

Niniejszy tekst jest próbą potwierdzenia powyższej tezy. Do jej udowodnienia posłużą m.in. dostępne dane SIPRI, książki takich autorów, jak: B. Balcerowicz (*Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006), M. Waldenberg (*Rozbicie Jugostawii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005) czy S. Brown (*The Illusion of control. Force and Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> century*, Washington 2003), jak również źródła dostępne w Internecie i materiały prasowe.

## 1. Pojęcie sił zbrojnych i możliwość użycia siły według prawa międzynarodowego

Nie wdając się w szczegółowe rozważania, można zdefiniować siłę militarną za I. Topolskim jako: 1) kompleks militarno-przemysłowy (zakłady produkcyjne, ośrodki naukowo-badawcze, poligony doświadczalne, surowce i materiały), 2) siły zbrojne (armia regularna, formacje paramilitarne, wywiad, przeszkolone rezerwy, infrastruktura wojskowa). Siła militarna jest częścią potencjału militarne państwa, który może ono wykorzystać<sup>2</sup>. W podanej definicji brak jednak, w mojej ocenie, niezwykle ważnego składnika współczesnych sił zbrojnych, którym są siły specjalne. Nie dają się one zamknąć w pojęciu armia regularna, czy też formacje paramilitarne<sup>3</sup>. Możemy stwierdzić bez wątplenia, że siły zbrojne są jednym z elementów siły militarnej państwa, na tyle rozbudowanym, że trudno je jednoznacznie zdefiniować. Przez badaczy z Akademii Obrony Narodowej określane są jako wyspecjalizowany organ państwa, który podlega bezpośrednio centralnej władzy wykonawczej i jest przeznaczony do ochrony i obrony jego interesów poprzez możliwość zastosowania przemocy zbrojnej<sup>4</sup>. W związku z tym za podstawowe zadania sił zbrojnych uznać należy<sup>5</sup>: zapobieganie powstawaniu zagrożeń i ich ograniczanie, ochronę bytu narodowego, nienaruszalności terytorium i suwerenności państwowej. Pamiętać jednak należy, że są one również jednym z instrumentów polityki zagranicznej państwa obok politycznego i prawnego, ekonomicznego i psychologicznego<sup>6</sup>. Siły zbrojne, a szerzej siła militarna jest jednym z wyznaczników decydujących o możliwościach państwa w polityce zagranicznej, jednak jak stwierdza B. Balcerowicz: „... powinna być używana jako środek ostateczny, rozstrzygający w danej sytuacji, w danym okresie”<sup>7</sup>. W zakresie wspierania polityki siły zbrojne

<sup>2</sup> I. Topolski, *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004, s. 29.

<sup>3</sup> Zob. szerzej: M. Lasoń, *Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej jako instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005, s. 67–88.

<sup>4</sup> B. Balcerowicz (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 124.

<sup>5</sup> Za: B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 25.

<sup>6</sup> E. Cziomer, L. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004, s. 122–123.

<sup>7</sup> B. Balcerowicz, *Siły zbrojne...*, *op. cit.*, s. 23.

realizują następujące zadania<sup>8</sup>: wspieranie realizacji interesów państwa na arenie międzynarodowej i wykonywanie zobowiązań międzynarodowych i sojusznicznych. Pomijając inne aspekty związane z zagadnieniem sił zbrojnych, skoncentrujemy się na ich miejscu w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku, a zatem ich funkcji zewnętrznej, do której przynależą jako instrumenty polityki zagranicznej i obronnej państwa.

W pierwszej kolejności określić należy możliwość ich bezpośredniego użycia przez państwo, a zatem zaangażowaniu ich w walkę zbrojną, jako sposobu rozwiązania konfliktu. Zgodnie z prawem międzynarodowym nie ulega wątpliwości, że każde państwo zobowiązane jest do współdziałania na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Potwierdzają to zapisy w Karcie Narodów Zjednoczonych, w której państwa zobowiązały się, by: „zjednoczyć swe siły dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”<sup>9</sup>. Obowiązek ten potwierdzają również statuty innych organizacji międzynarodowych, jak i zawierane przez państwa umowy dwustronne (np. traktaty o dobrym sąsiedztwie)<sup>10</sup>. W celu jego wypełnienia konieczne jest przestrzeganie przez państwa pewnych reguł postępowania, określanych mianem ogólnych zasad przyjętych przez narody cywilizowane. Zalicza się do nich m.in. zakaz stosowania siły, nienaruszalność integralności terytorialnej czy nieingerencję w sprawy wewnętrzne państw<sup>11</sup>. Normy te mają charakter imperatywny i zostały przyjęte i ogłoszone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 24 października 1970 roku w formie Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych. Według niej państwa zobowiązane są m.in. do przestrzegania następujących zasad<sup>12</sup>:

- powstrzymania się w stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub jej użycia przeciwko integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej któregośkolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami ONZ,
- rozstrzygania sporów międzynarodowych środkami pokojowymi w taki sposób, by nie dopuścić do zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz sprawiedliwości,
- nieingerowania w sprawy należące do wewnętrznej kompetencji któregośkolwiek państwa, zgodnie z Kartą.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>9</sup> *Karta NZ*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 1998, s. 8.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: L. Łukaszyk, *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa: materiały i komentarze*, Warszawa 1999, s. 14–56.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 57.

<sup>12</sup> *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, <http://daccess-ods.un.org/TMP/7982705.html> (26 XII 2006).

Zobowiązanie państw do wyrzeczenia się użycia siły w stosunkach międzynarodowych zawarte jest już w art. 2 pkt 4 Karty NZ mówiącym: „Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości któregokolwiek z państw”<sup>13</sup>. Każde państwo posiada prawo do samoobrony, co wynika z zapisu art. 51 mówiącego, iż: „Nic w niniejszej Karcie nie narusza przyrodzonego prawa każdego członka ONZ, przeciwko któremu dokonano zbrojnej napaści, do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony”<sup>14</sup>. Jest ono ograniczone w aspekcie przedmiotowym, czyli do państwa ofiary napaści, oraz czasowo, a więc do chwili podjęcia przez Radę Bezpieczeństwa odpowiednich środków. Strony umowy zgodziły się na zawieranie układów i organizacji regionalnych „w zakresie spraw dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a nadających się do akcji regionalnej, pod warunkiem że takie układy, organizacje i ich działalność są zgodne z celami i zasadami ONZ”<sup>15</sup> (art. 52 pkt 1). Jednak mogą podejmować działania jedynie z upoważnienia Rady Bezpieczeństwa. Tylko ona bowiem podejmuje decyzje o zastosowaniu środków w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji. Należą do nich niepociągające za sobą użycie siły zbrojnej<sup>16</sup> (art. 41) oraz akcje obejmujące demonstrację, blokadę i inne operacje sił zbrojnych, powietrznych, morskich lub lądowych członków ONZ w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa<sup>17</sup> (art. 42).

Norma zakazująca użycia siły lub groźby jej użycia ma zatem charakter powszechnie obowiązujący, co potwierdzają również inne dokumenty międzynarodowe, np. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów czy Akt końcowy KBWE. Prawo międzynarodowe jednoznacznie stanowi, że każdy akt zastosowania siły wiąże się z zaistnieniem zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego i dlatego tak jasno określa warunki jej legalnego zastosowania.

## 2. Siły zbrojne w praktyce międzynarodowej na początku XXI wieku

Przedstawione powyżej reguły dotyczące użycia siły w stosunkach międzynarodowych, a zatem bezpośredniego zastosowania sił zbrojnych przez państwo, pozwalają zrozumieć, jak wielkie kontrowersje musi wzbudzać praktyka międzynarodowa ostatnich lat. Poczynając od interwencji NATO w Kosowie,

<sup>13</sup> *Karta NZ...*, *op. cit.*, s. 9.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

wobec której stanowisko całkowicie krytyczne zajmuje profesor M. Waldenberg, który podkreśla niesłuszność działań sojuszu, koncentrując się na następujących aspektach:

- sprzeczności, jaką niesie za sobą prowadzenie wojny, której celem jest humanitaryzm;
- braku zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ;
- roli organizacji regionalnych w utrzymywaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>18</sup>.

Wojnę w Iraku określa zaś Waldenberg jako „drugi akt tego samego dramatu”<sup>19</sup>. Uzasadniając tę tezę, stwierdza m.in., iż „wojna Clintona i Albright była w nie mniejszym stopniu niż wojna Busha syna podyktowana logiką dążenia do świata jednobiegowego, do dominacji USA nad światem”<sup>20</sup>. Tezy te budzą spore kontrowersje, ale Waldenberg doskonale je uzasadnia. Należy zauważyć, że po 11 września 2001 roku prawa człowieka przestały być dominującym uzasadnieniem zbrojnej interwencji, ustępując miejsca walce z „międzynarodowym terroryzmem” oraz przeciwko zagrożeniu ze strony „bandyckich państw” posiadających broń masowej zagłady. Stworzyło to możliwość prowadzenia operacji wojskowych na o wiele szerszą skalę niż dotychczas i używania sił zbrojnych jako kluczowego argumentu przy próbach rozwiązania konfliktów międzynarodowych przez USA.

Warto zwrócić uwagę na konsekwencje tego typu polityki. Pomijając napięcia w stosunkach transatlantyckich związane z wojną w Iraku w 2003 roku i procesem okupacji tego państwa przez wojska koalicji, inne państwa w sposób wyraźny dostrzegają, że bez silnej armii mogą być podatne na naciski zewnętrzne, przede wszystkim ze strony USA. Widać to wyraźnie w przemówieniu do narodu wygłoszonym przez Władimira Putina 10 maja 2006 roku. Dominowała w nim tematyka sił zbrojnych. Putin mówił o konieczności wzmocnienia armii, która ma być gotowa do działań zarówno w przypadku konfliktów regionalnych, jak i globalnych. Podkreślał, że dzięki jej zdecydowanemu wzmocnieniu będzie można „odpierać zewnętrzne naciski na Rosję”<sup>21</sup>. By uzasadnić te działania, dowodził, że państwa zachodnie wydają na wojsko zdecydowanie więcej niż Rosja. Niedwuznacznie Putin sugerował, że Stany Zjednoczone używają wojska do realizacji swoich celów politycznych i zapewnienia hegemonii w świecie, czemu Rosja będzie się sprzeciwiać, starając się chronić strefę własnych wpływów. Jednocześnie USA dzięki swej potędze militarnej nie muszą być uzależnione od stanowiska innych państw i mogą realizować swoje interesy nawet bez szerszego poparcia.

<sup>18</sup> Zob. szerzej: M. Waldenberg, *Kosowo*, [w:] *NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, E. Cziomer (red.), Kraków 1999, s. 165–177.

<sup>19</sup> Zob. szerzej: M. Waldenberg, *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005, s. 492–499.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 492.

<sup>21</sup> T. Bielecki, *Putin: Wyścig zbrojeń się nie skończył*, „Gazeta Wyborcza” z 11 maja 2006.

Prezydent Rosji podkreślił ponadto, że poszerza się obszar konfliktów w świecie, w tym „w strefie interesów narodowych Rosji”, stąd „wyjątkowo ważną kwestią” jest modernizacja sił zbrojnych<sup>22</sup>. Niezależnie od tego, że wielu komentatorów uznało to wystąpienie za wstęp do kampanii wyborczych w latach 2007 i 2008, a jego celem było zmobilizowanie ludności do poparcia idei budowy mocnej Rosji i wyboru wskazanych przez ekipę Putina polityków, należy zwrócić uwagę na realistyczną, pragmatyczną ocenę roli sił zbrojnych w polityce państwa w początkach XXI wieku. Bez silnej, sprawnej i zdecydowanej armii nie można liczyć na wzrost znaczenia w stosunkach międzynarodowych oraz na zapewnienie faktycznego, a nie wirtualnego bezpieczeństwa w świecie globalnym. Konieczny jest przy tym wysiłek własny związany ze stałymi, wysokimi nakładami na armię, a nie poleganie jedynie na obronie w ramach układów sojuszniczych. Doskonałym przykładem próby uchylania się od samodzielnej troski o bezpieczeństwo i zrzucania jej w praktyce na budżety i siły zbrojne innych państw jest inicjatywa Johana Vande Lanotte’a, wpływowego przywódcy flamandzkich socjalistów, który proponował zmniejszenie w ciągu 10 lat sił zbrojnych Belgii o połowę – z 40 do 20 tys. żołnierzy<sup>23</sup>. Pomijając doświadczenia historyczne, o jakich winni pamiętać Belgowie, należy zauważyć, że realizacja tego pomysłu oznaczałaby zmniejszenie potencjału NATO, w którym kluczową rolę odgrywają Stany Zjednoczone i przy takim postępowaniu europejskich sojuszników nie można nawet marzyć o zmniejszeniu różnic w potencjale stron Paktu. Jednocześnie mimo protestów niektórych państw europejskich nie powinno dziwić, że to USA podejmują kluczowe decyzje w Sojuszu i bez ich zaangażowania NATO nie mogłoby przeprowadzić żadnej operacji. O bezsilności państw europejskich i konieczności angażowania USA najlepiej przekonują konflikty na Bałkanach w latach 90. Johan Vande Lanotte stwierdził w uzasadnieniu swego projektu, że zaoszczędzone środki, tj. 1,2 mld euro, można by przekazać na pomoc dla głodującej Afryki, bowiem „pomoc rozwojowa jest ważniejsza niż zobowiązania w ramach NATO”<sup>24</sup>. Tym samym odpowiedzialność za bezpieczeństwo państw NATO w praktyce ponoszą głównie Amerykanie, bowiem aż 19 z 26 krajów nie osiągnęło sugerowanego przez Kwaterę Główną Sojuszu poziomu wydatków obronnych rządu dwóch procent PKB<sup>25</sup>. Jest to – w mojej ocenie – potwierdzeniem tezy, że niektóre państwa europejskie chcą zapewnić sobie bezpieczeństwo przez gwarancje NATO zależne w praktyce od wielkości wydatków ponoszonych przez USA na zbrojenia, nawet jeśli, tak jak Belgia, bywają zdecydowanymi krytykami tego państwa, jak w przypadku wojny w Iraku.

<sup>22</sup> Putin o energetyce w Europie i demografii w Rosji, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/2029020,53600,3335586.html> (26 XII 2006).

<sup>23</sup> J. Pawlicki, *Armia po belgijsku: my oszczędzamy, inni walczą. Belgia po cichu przymierza się do drastycznego zmniejszenia armii*, „Gazeta Wyborcza” z 22 lutego 2006. [www.serwis.gazeta.pl/swiat/1,34274,3175879.html](http://www.serwis.gazeta.pl/swiat/1,34274,3175879.html) (26 XII 2006).

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

<sup>25</sup> *Ibidem*.



Nakłady na siły zbrojne są kluczową kwestią dla ich skuteczności w realizacji funkcji wewnętrznej i zewnętrznej. Przy obecnym stanie postępu naukowo-technicznego to przede wszystkim poziom technologiczny (i adekwatne do niego wyszkolenie żołnierzy), a nie wielkość armii decyduje o jej sukcesie na polu bitwy. Tezę tę obszernie przedstawiają A. i H. Tofflerowie w książce *Wojna i antywojna*<sup>26</sup>. Według nich w epoce informatycznej, a tak określili nadchodzącą erę, siła militarna powinna odgrywać niewielką rolę, ponieważ dominować będzie wiedza i związany z nią potencjał techniczny i ekonomiczny. Polityka zagraniczna sięgać ma po siły zbrojne składające się z nowoczesnych, mobilnych jednostek dopiero w ostateczności wyposażonych w broń nowej generacji. Podstawowym ich zadaniem w tym zakresie będzie rozwiązywanie takich problemów, jak np.: terroryzm, spory graniczne, migracje, przestępczość międzynarodowa, proliferacja broni masowego rażenia. Najskuteczniejsze będą w takich wypadkach siły specjalne. Czeka nas era wojen asymetrycznych, wirtualnych, kiedy to armie państw znajdujących się jeszcze w określonej przez A. i H. Tofflerów tzw. drugiej fali będą walczyły z przeciwnikiem używającym już doktryny „trzeciej fali”. Asymetryczność w tym przypadku może oznaczać niewidzialność uderzającego, jego stosunkową bezkarność, a więc minimalne straty oraz wysoką precyzję uderzeń. Kreślone są obrazy daleko posuniętej wirtualizacji wojny, w której żołnierze na polu walki zastępowani będą przez maszyny w myśl hasła: „Jedyną metodą na zmniejszenie liczby zabitych na polu bitwy jest zmniejszenie liczby żywych biorących w niej bezpośredni udział”<sup>27</sup>. Można się zgodzić, że takie wojny już się toczą, jednak militarne pokonanie przeciwnika nie owocuje zakończeniem konfliktu, przywróceniem pokoju. Wobec tego państwo lub państwa prowadzące tego typu operację są w stanie wygrać wojnę, ale nie potrafią osiągnąć pokoju. Przykład Kosowa i Iraku w sposób niebudzący wątpliwości jest dowodem potwierdzającym prawdziwość tej tezy. Niekoniecznie wynikać to musi ze słabości sił zbrojnych, chociaż nie są one jeszcze w sposób dostateczny przygotowywane do operacji przywracania pokoju, lecz z braku strategii politycznej na okres powojenny. Z tego powodu do chwili obecnej nie udało się ustabilizować sytuacji w Kosowie, w którym nie dochodzi do wybuchu kolejnego konfliktu tylko dzięki obecności sił międzynarodowych.

Wobec takiego stanu rzeczy państwa starają się szukać środków, które pomogą w utrzymaniu porządku i przywracaniu stabilizacji. Zwiększenie liczby zaangażowanych sił zbrojnych nie jest popularne ze względu na rozmiar poniesionych strat, za które odpowiedzialność muszą na siebie brać politycy. Wobec czego nasila się zjawisko „prywatyzacji wojny”, czyli angażowania przez państwo prywatnych firm oferujących usługi militarne. Jak

<sup>26</sup> Zob. szerzej: A. Toffler, H. Toffler, *Wojna i antywojna*, przeł. B. i L. Bureccy, Warszawa 1998.

<sup>27</sup> D. Kiel, *The 21st century special operator. The future face of warfare*, „Special Operations Report” nr 4, s. 63.

pisze B. Balcerowicz: „Prywatne firmy oferujące różnorodne usługi z bojowymi włącznie stały się liczącymi graczami we współczesnych konfliktach zbrojnych – zarówno międzypaństwowych, jak i wewnętrznych. Jednocześnie w latach 90. gwałtownie wzrosła liczba najemników, przede wszystkim pozostających w dyspozycji tego typu firm”<sup>28</sup>. Działalność firm określanych mianem *private military companies* (PMC) takich jak Blackwater, DynCorp International, Global Risk Strategies czy polskiej Grupy GROM rozwinęła się dzięki wojnie z terroryzmem międzynarodowym. Zajmują się one nie tylko zabezpieczeniem logistycznym, ale i ochroną VIP-ów, eskortowaniem transportów, a nawet obsługą niektórych systemów bojowych. Najdalej w prywatyzacji wojny posunęły się Stany Zjednoczone – wartość kontraktów podpisanych z tego typu firmami w 2004 roku mogła wynieść 25 mld USD<sup>29</sup>. Należy pamiętać, że działalność najemników może nastęrczać wielu problemów – ponad 20 tys. pracujących w Iraku latem 2004 roku<sup>30</sup> stanowiło drugą co do wielkości formację zbrojną po wojskach USA, niepodlegającą bezpośrednio jurysdykcji dowództwa koalicji. Trudno określić, według jakiego prawa należy ich sądzić za przewinienia; czy przynależą im prawa takie jak jeńcom wojennym, czy nie dojdzie do sytuacji, że w przypadku dużego ryzyka lub braku zapłaty nie wycofają się z podjętego działania. O skali zaangażowania PMC w Iraku przekonaliśmy się po zamordowaniu czterech Amerykanów w Falludży w marcu 2004 roku. Zbyszczeszczenie ich zwłok miało być czytelnym komunikatem dla wszystkich, którzy przybywają do Iraku jako pracownicy tego typu firm. Jednak ze względu na olbrzymie zyski firm i wysokie wynagrodzenia najemników nie brakuje chętnych do tak ryzykownej pracy, często rezygnujących ze służby w siłach specjalnych danego państwa na rzecz atrakcyjniejszego finansowo zatrudnienia w PMC<sup>31</sup>.

Wspomiane wyżej terminy wojny wirtualnej czy asymetrycznej stanowią odzwierciedlenie rewolucji w sferze wojskowości (The Revolution in Military Affairs – RMA), pojęcia, które pojawiło się po wojnie w Zatoce Perskiej w 1991 roku. Wedle definicji jest to: „Wielka zmiana w naturze działań wojennych będąca następstwem innowacyjnej aplikacji nowych technologii, które w kombinacji z radykalnymi zmianami doktryn militarnych oraz koncepcji operacyjnych i organizacyjnych fundamentalnie zmieniają charakter operacji militarnych”<sup>32</sup>. Szerokie zmiany dotycząca w sferze wojskowości przede wszystkim treści zawartych w pojęciu C4ISR, przez które rozumiemy dowodzenie, kontrolę,

<sup>28</sup> B. Balcerowicz, *op. cit.*, s. 181.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Za: V. Krasnowska, T. Krzyżak, *Psy pokoju*, „Wprost” z 20 czerwca 2004, s. 32.

<sup>31</sup> Zob. szerzej: K. Mroziewicz, *Piaski fortuny*, „Polityka” z 19 czerwca 2004, s. 4, s. 94–96.

<sup>32</sup> Definicja Science and Technology Committee (szersze opracowanie na temat RMA [www.publications.parliament.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmdfence/616/61604.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199899/cmselect/cmdfence/616/61604.htm)), tłumaczenie za B. Balcerowicz, *op. cit.*, s. 186; W tym kształcie cytowana na stronach internetowych wielu instytutów badawczych np. [www.comw.org/rma/index.html#39](http://www.comw.org/rma/index.html#39), w tym w publikacjach NATO np. <http://www.nato.int/docu/review/2000/0001-02.htm>.

łączność, komputery, wywiad, obserwację i rekonesans (*command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, and reconnaissance – C4ISR*). W Europie niewiele państw zaczęło wprowadzać do swoich arsenałów zdolności dostępne dzięki rozwiązaniom sieciowym, głównie z powodu zbyt szczupłych budżetów obronnych<sup>33</sup>, a nie trudnego dostępu do nowych technologii. W Stanach Zjednoczonych jest to podstawowy kierunek transformacji sił zbrojnych, natomiast w Europie ważniejsze były redukcje budżetów obronnych związane z zakończeniem zimnej wojny. Najsilniej zmiany w ramach RMA dokonują się w Wielkiej Brytanii, pewne elementy wdraża też Francja, Włochy czy Czechy. W przypadku całego Sojuszu wpływ RMA widać w postanowieniach szczytu praskiego traktujących o konieczności większej mobilności sił zbrojnych państw członkowskich, utworzeniu NRF (Sił Odpowiedzi NATO), reformie struktury dowodzenia. W ten sposób siły NATO winny uzyskać elastyczność i zdolność do podejmowania działań w odległych rejonach świata.

O tym, jakie koszty niesie za sobą wcielanie w życie idei RMA, która pozwoliła siłom zbrojnym Stanów Zjednoczonych na uzyskanie zdecydowanej przewagi, świadczy zestawienie wydatków wojskowych z ostatnich lat – dla ukazania skali różnicy porównane są one do obciążeń budżetów kilku wybranych państw.

Wydatki tych rozmiarów pozwalają na toczenie wojen informacyjnych. Nie są to jednak wojny bezkrwawe prowadzone przez komputery. Są to raczej wojny w nowej przestrzeni – informacyjnej. Ukrywający się pod pseudonimami Chris Mackey oraz Greg Miller autorzy książki *Kulisy wojny: terroryści i szpiedzy, podstęp i prowokacja, tajemnice przysłuchań* jej skalę przedstawiają następująco: „Wojska amerykańskie w Afganistanie dysponowały wszelkimi dostępnymi dla współczesnych wojowników urządzeniami do obróbki informacji; gdziekolwiek spojrzaleś, były łącza satelitarne, a światłowodów starczyłoby do podcięcia nóg wszystkim wiejącym w góry Talibom”<sup>34</sup>. Pokazują również schemat obiegu informacji, zaangażowany w jej analizę sztab ludzi i instytucji. Wojna informacyjna nie jest tym samym co wojna cybernetyczna. Ta bowiem rozgrywa się w przestrzeni ograniczonej jedynie przez stopień rozwoju techniki komputerowej i osieciowania świata, a nie czynniki geograficzne, i jej celem jest skuteczny atak lub obrona systemów informatycznych.

W wizjach dotyczących wojen XXI wieku warto zwrócić uwagę na prognozy F. Heisbourga, wedle którego miały one<sup>35</sup>:

– być podejmowane przez antyzachodnie dyktatury wyposażone w broń masowego rażenia,

<sup>33</sup> J-I. Haine, *Transformacja ESDP? „Przegląd NATO”*, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/polish/military.html> (26 XII 2006).

<sup>34</sup> Ch. Mackey, G. Miller, *Kulisy wojny: terroryści i szpiedzy, podstęp i prowokacja, tajemnice przysłuchań*, przeł. B. Maliborski, Warszawa 2006, s. 120–121.

<sup>35</sup> F. Heisbourg, *Wojny*, przeł. K. Bober, Warszawa 1998, s. 23–38.

- toczone o sukcesję, a ich celem będzie przejęcie władzy w rozpadających się państwach,
- mieć typ rozrywający, a polegałyby na ataku przez różne grupy zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne na podstawy życia społeczeństw, posługując się w tym celu terrorem, środkami informatycznymi czy finansowymi,
- lub typ klasyczny – znane z historii wojen cele osiągnane będą za pomocą metod z XXI wieku.

Autor nie przewidywał szczególnego rodzaju wojny – wojny ze „światowym terroryzmem” prowadzonej przez Stany Zjednoczone i sojuszników, a której źródłem były ataki z 11 września 2001 roku. Ona właśnie stała się uzasadnieniem dla interwencji zbrojnych coraz częściej dokonywanych przez koalicje państw tworzone *ad hoc*. W tego typu operacji bierze udział Polska i być może będzie zaangażowane w kolejne, wobec tego warto zwracać uwagę na projekty zmian w Wojsku Polskim, które mają być odpowiedzią na wyzwania początku XXI wieku. Zmiany te muszą być dostosowane do nowego modelu walki. Nie będzie on już przebiegał wedle schematu: kontakt > wiedza > decyzja > manewr, lecz zgodnie z następującym: wiedza > symulacja > decyzja > manewr. Zatem zgodnie z założeniami RMA.

Jednak rewolucja w sprawach militarnych może wbrew jej entuzjastom czynić tylko iluzję braku strat własnych i gwarancji pokonania przeciwnika i osiągnięcia ostatecznego zwycięstwa. Seyom Brown, omawiając szeroko ideę RMA (transformacji – jak ideę tę określa D. Rumsfeld), wskazuje również na tę jej stronę i zagrożenia z niej wynikające<sup>36</sup>. Należą do nich m.in.:

- wynikająca z informatyzacji pola walki, powszechnego przesyłania informacji w czasie rzeczywistym, zdolność do dowodzenia i kontroli operacji z dala od obszaru działań, wymuszające zmiany w sposobie podejmowania decyzji,
- przekonanie o możliwości podejmowania samodzielnych działań przez USA bez pomocy sojuszników,
- brak gwarancji, że terytorium USA nie zostanie zaatakowane bronią masowego rażenia o „ograniczonym zasięgu” w przypadku ataku na jedno z „państw bandyckich”,
- wojna z minimalnymi stratami własnymi może się okazać niemożliwa również ze względu na asymetryczność, ponieważ przeciwnik sięgnie po jedyny dostępny mu środek i metody walki i zrezygnuje z działań regularnych, konwencjonalnych,
- przekonanie polityków o tym, że RMA czyni siły zbrojne idealnym narzędziem rozwiązywania konfliktów, może owocować pochopnym po nie sięganiem, bez wykorzystania środków pokojowych.

<sup>36</sup> S. Brown, *The Illusion of Control. Force and Foreign Policy in the 21st Century*, Washington 2003, s. 78–104.

Tabela 1. Wydatki na cele wojskowe wybranych państw w latach 1988–2004 (w mln USD – wartość 2003 r.)

Państwo Rok	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stany Zjednoczone Ameryki Północnej	455956	450972	431282	378488	399963	379016	357395	336635	318420	316789	309447	310326	322309	324908	364819	[414400]	[455304]
Federacja Rosyjska	[147907]	[137145]	[116023]	..	[27159]	[23958]	[23172]	[14700]	[13300]	[14300]	[10300]	[12300]	[14200]	[15700]	[16900]	[18500]	[19400]
Chińska Republika Ludowa	[11463]	[12277]	[12808]	[15441]	[14343]	[13665]	[14000]	[15500]	[15700]	[18000]	[20200]	[22200]	[26100]	[30700]	[33100]	[35400]	
Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	53623	52312	54041	48850	47749	46191	42579	43267	40608	40842	40344	40925	41777	44068	51082	47401	
Francja	49665	50274	50052	50378	48793	48252	48501	46100	44992	45156	43946	44318	43806	43677	44574	45384	[46174]
Niemcy	48697	48564	51180	48270	45912	41272	38484	37852	37124	35768	35886	36612	36021	35432	35546	34762	[33888]
Rzeczpospolita Polska	5080	4284	4545	3148	3106	3443	3322	3343	3516	3703	3845	3753	3685	3702	3778	4085	4149

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIPRI, [http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_database1.html](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html). (W nawiasach kwadratowych dane szacunkowe).

Tabela 2. Wydatki na cele wojskowe wybranych państw w latach 1988–2003 (udział w PKB)

Państwo Rok	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Stany Zjednoczone Ameryki Północnej	5.7	5.5	5.3	4.7	4.8	4.5	4.1	3.8	3.5	3.3	3.1	3	3.1	3.1	3.4	[3.8]
Federacja Rosyjska	[15.8]	[14.2]	[12.3]	..	[5.5]	[5.3]	[5.9]	[4.1]	[3.8]	[4.2]	[3.1]	[3.5]	[3.7]	[4]	[4.2]	[4.3]
Chińska Republika Ludowa	[2.8]	[2.7]	[2.5]	[2.7]	[2.1]	[1.9]	[1.8]	[1.8]	[1.7]	[1.9]	[2]	[2]	[2.2]	[2.4]	[2.3]	
Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	4.1	4	4.2	3.7	3.5	3.3	3	2.9	2.7	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5	2.8	
Francja	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4	3.3	3.3	3.1	3	2.9	2.8	2.7	2.6	2.5	2.5	2.6
Niemcy	2.9	2.8	2.8	2.2	2.1	1.9	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
Rzeczpospolita Polska	2.5	1.8	2.7	2.3	2.3	2.6	2.3	2.1	2.1	2.1	2.1	1.9	1.8	1.8	1.9	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIPRI, [http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex\\_database1.html](http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_database1.html). (W nawiasach kwadratowych dane szacunkowe).

Zagrożenia związane z RMA trafnie oddaje następująca hipoteza: „Jeżeli siły zbrojne USA wydają się zdolne wygrać wojnę przy minimalnych kosztach, wojna może stać się preferowanym środkiem dyplomacji, a nie jej ostatecznością. Taka sytuacja może prowadzić do niezdrowej militaryzacji amerykańskiej polityki zagranicznej”<sup>37</sup>. Wojna w Iraku potwierdziła jej słuszność, jednocześnie może dawać nadzieję na rozważniejsze sięganie przez amerykańską administrację po ostateczny argument.

## Zakończenie

Z perspektywy czasu stwierdzić można, że wątpliwe pozostaje uciekanie się do siły militarnej jako ostatecznego środka polityki zagranicznej, a więc po wyczerpaniu pokojowych możliwości rozwiązania konfliktu. Siły zbrojne w stosunkach międzynarodowych początku XXI wieku używane są w interwencjach zbrojnych mających na celu walkę z „terroryzmem międzynarodowym”, zapobieżenie proliferacji, czyli rozpowszechniania broni masowej zagłady, ochronę praw człowieka czy wreszcie szeroko pojęte utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Nie zawsze aprobowana jest konieczność sięgnięcia po ten ostateczny środek rozwiązywania konfliktów międzynarodowych, dlatego siła stosowana jest bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, a więc nielegalnie z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Dzieje się tak nie tylko ze względu na interesy głównych aktorów w stosunkach międzynarodowych, nieskuteczność Rady Bezpieczeństwa, ale i różnice, jakie występują pomiędzy potencjałem militarnym Stanów Zjednoczonych i innych państw. I nie jest prawdopodobne, by w najbliższym okresie różnice te mogły być zmniejszone. Dzięki temu USA mogą prowadzić politykę globalną i w stosunkach międzynarodowych narzucać swoją wolę. Rzecz jasna na tyle, na ile ewentualna interwencja zbrojna, którą mogą grozić, odbyłaby się z minimalnymi stratami własnymi i pozwalała na szybkie zwycięstwo, zatem byłaby w pełni asymetryczna i umożliwiającą wykorzystanie przewagi technologicznej. W przypadku KRLD i Iranu nie byłoby możliwe spełnienie tych warunków, co więcej, doświadczenia irackie pokazują, że interwencja dopiero po wojnie przybiera krwawe oblicze. Stąd Stany Zjednoczone nie dokonały jeszcze ataku na te państwa. Jednocześnie administracja Busha podkreśla, że w przypadku Iranu taka opcja jest realnie rozważana – zapewne stworzona zostałaby specjalnie w tym celu koalicja, której znaczenie w praktyce miałyby wymiar jedynie polityczny, z potencjalnych członków bowiem tylko Wielka Brytania jest w stanie zdobyć się na większy niż symboliczny wkład militarny. Zaangażowanie Sił Zbrojnych RP w ramach operacji mającej na celu zapobieżenie rozpowszechniania broni

<sup>37</sup> H. Binnendijk, *Transforming in America's Military*, NDU Press, 2002, za: S. Brown, *op. cit.*, s. 103–104.

masowej zagłady ograniczyłoby się zapewne do wysłania w rejon działań sił specjalnych. Mimo tak wielkiej przewagi militarnej Amerykanów należy pamiętać, że ciągle nie udało im się wygrać wojny toczonej w Iraku, która tylko według przemówienia prezydenta Busha zakończyła się 1 maja 2003 roku. Być może jest tak dlatego, że prezydent nie uwzględnił wszystkich czynników, które mogą zapewnić sukces tego środka polityki zagranicznej. Seyom Brown jeszcze przed interwencją w Iraku przytoczył kilka wskazówek, jakie powinna brać pod uwagę administracja amerykańska przy podejmowaniu decyzji o angażowaniu swych sił zbrojnych. W mojej ocenie są one nadal aktualne, a ich ignorowanie może uczynić iluzją przekonanie o siłach zbrojnych jako skutecznym narzędziu polityki zagranicznej. Należą do nich<sup>38</sup>:

- wskazanie wyraźnej granicy, po której przekroczeniu zakończy się działanie dyplomacji środkami pokojowymi, a rozpocznie wojna,
- pewność, że interesy, o jakie zamierza się walczyć, są kluczowe i istnieje szerokie poparcie społeczeństwa na rozpoczęcie wojny,
- przekonanie w każdym przypadku, że uciekanie się do sił zbrojnych będzie lepiej służyło realizacji interesów niż środki niemilitarne,
- niespowodowanie wojną tak wielkich szkód, które przekreśliłyby szansę na osiągnięcie planowanych celów i późniejszy pokój,
- możliwość zastosowania wszelkich dostępnych środków, które zminimalizują liczbę ofiar cywilnych,
- przestrzeganie zasady zakazu ataków na nieuzbrojonych cywilów, szczególnie ważne w przypadku wojny ze światowym terroryzmem,
- zapewnienie doskonałego wykorzystania dostępnych środków walki zgodnie z ich przeznaczeniem i specyfiką – tyczy się to zarówno umiejętności żołnierzy, jak i stosowanej techniki,
- połączenie wszystkich powyższych wskazówek i uczynienie z nich podstawy do dyskusji wewnętrznej, jak i międzynarodowej na temat użycia sił zbrojnych w danym przypadku.

## Bibliografia

Balcerowicz B., *Sily zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.

Bielecki T., *Putin: Wyścig zbrojeń się nie skończył*, „Gazeta Wyborcza” z 11 maja 2006.

Brown S., *The Illusion of Control. Force and Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, Washington 2003.

Cziomer E., Zyblikiewicz L., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2004.

<sup>38</sup> S. Brown, *op. cit.*, s. 154–178.

*Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*, <http://daccess-ods.un.org/TMP/7982705.html> (26 XII 2006)

Haine J-I., *Transformacja ESDP?*, „Przegląd NATO”, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/polish/military.html> (26 XII 2006).

Heisbourg F., *Wojny*, przeł. K. Bober, Warszawa 1998.

Kiel D., *The 21<sup>st</sup> century special operator. The future face of warfare*, „Special Operations Report” nr 4.

Krasnowska V., Krzyżak T., *Psy pokoju*, „Wprost” z 20 czerwca 2004.

Lasoń M., *Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej jako instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2005.

Łukaszuk L., *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa: materiały i komentarze*, Warszawa 1999.

Mackey Ch., Miller G., *Kulisy wojny: terroryści i szpiegzy, podstęp i prowokacja, tajemnice przestępstw*, przeł. B. Maliborski, Warszawa 2006.

Mroziewicz K., *Piaski fortuny*, „Polityka” z 19 czerwca 2004.

Pawlicki J., *Armia po belgijsku: my oszczędzamy, inni walczą. Belgia po cichu przymierza się do drastycznego zmniejszenia armii*, „Gazeta Wyborcza” z 22 lutego 2006, [www.serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34274,3175879.html](http://www.serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34274,3175879.html) (26 XII 2006).

Przyborowska-Klimczak A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin 1998.

Putin o energetyce w Europie i demografii w Rosji, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/2029020,53600,3335586.html> (26 XII 2006)

Singer P.W., *Outsourcing war*, „Foreign Affairs”, III–IV 2005, [www.foreignaffairs.org/20050301faessay84211/p-w-singer/outsourcing-war.html](http://www.foreignaffairs.org/20050301faessay84211/p-w-singer/outsourcing-war.html) (26 XII 2006).

*SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament, and International Security*, Stockholm 2005.

*Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Balcerowicz (red.), Warszawa 2002.

Topolski I., *Siła militarna w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Lublin 2004.

Waldenberg M., *Kosowo, [w:] NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, E. Cziomer (red.), Kraków 1999.

Waldenberg M., *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa 2005.

Toffler A., Toffler H., *Wojna i antywojna*, przeł. B. i L. Bureccy, Warszawa 1998.



*Ilona Suprynowicz*

## Gospodarka odpadami

Przez wiele lat postępowanie z odpadami postrzegano wyłącznie jako problem rejonów miejskich o gęstym zaludnieniu i rozpatrywano w kategoriach higieniczno-zdrowotnych. W ostatnim czasie bardzo istotne stały się takie aspekty gospodarki odpadami, jak: rosnąca skala ich wytwarzania, ich niszczący wpływ na środowisko naturalne oraz coraz większe zainteresowanie opinii publicznej problemami środowiskowymi. Z tych powodów w ostatnich dekadach znacząco zmieniły się sposoby gospodarowania odpadami w większości krajów wysokorozwiniętych oraz opracowano nowe koncepcje rozwiązania problemu, łączące w sobie kwestie środowiskowe, społeczne i ekonomiczne (podejście zintegrowane)<sup>1</sup>. Polska stoi obecnie przed podobnym wyzwaniem. Akcesja Polski do Unii Europejskiej dyktowała wiele rozwiązań technologicznych i systemowych z zakresu gospodarki odpadami zmierzających w kierunku rozwoju rynku odpadów w naszym kraju. Integracja Polski z Unią Europejską w sferze gospodarczej obejmuje wszystkie podmioty sektora państwowego i prywatnego oraz determinuje również naukę, technikę i technologię. Istniejące struktury przemysłowe i usługowe na poziomie gmin, a przede wszystkim samodzielne podmioty gospodarcze, jeśli chcą funkcjonować na rynku odpadów, muszą ulec istotnym przeobrażeniom. Aktualnie obowiązujące nas dyrektywy oraz rozporządzenia unijne determinują rynek na drodze przemian w sferze gospodarczej, tak aby przy możliwie małym zużyciu zasobów nieodnawialnych (energii i surowców) zaspokajać najpełniej potrzeby społeczne, chroniąc tym samym środowisko, w którym żyjemy.

Odpady są od zawsze nieodłącznym elementem egzystencji człowieka. Jako następstwo gwałtownego wzrostu liczby ludności oraz rozwoju przemysłowego i społecznego są zaliczane do głównych problemów, z którymi

---

<sup>1</sup> *Ochrona środowiska a procesy integracji i globalizacji*, A. Budnikowski, i M. Cygler (red.), Warszawa 2004, s. 427.

musi się uporać ludzkość w XXI wieku. Już pod koniec ubiegłego stulecia ilość powstałych i niezagospodarowanych odpadów przybrała katastrofalne rozmiary. Jedną z ważniejszych przyczyn takiego stanu rzeczy stała się postępująca industrializacja. Szacuje się, że na świecie rocznie powstaje około 18–22 mld ton odpadów przemysłowych i 1,2–1,6 mld ton odpadów komunalno-bytowych. Nie wiadomo jednak, jaka ich ilość została zdeponowana, nikt bowiem dotychczas nie dokonał wiarygodnych szacunków.

Czyni to naszą cywilizację „cywilizacją odpadów”. W historii ludzkości nie zdarzyło się, aby w tak krótkim czasie wytworzono odpady na tak dużą skalę. Taki stan rzeczy ma istotne znaczenie dla ekologii i gospodarki, również polskiej. U progu ostatniego dziesięciolecia XX wieku sytuacja naszego kraju w zakresie gospodarki odpadów komunalnych uległa zasadniczej zmianie. Ówczesne przemiany były częścią szerszego procesu upadku ustroju socjalistycznego.

Gospodarka Polski w okresie realnego socjalizmu, podobnie jak w innych krajach dawnego bloku wschodniego, była nierynkowa i zdominowana przez sektor państwowy, a zwłaszcza przez wielką państwową własność (ogromne przedsiębiorstwa przemysłowe, transportowe i budowlane, państwowy system bankowy i większość usług). Państwowa własność większości podstawowych środków produkcji implikowała niski stopień skuteczności istniejących regulacji prawnych i narzędzi ekonomicznych. Państwo dotowało i regulowało zarówno sferę produkcji, jak i sferę konsumpcji. Czyniło to gospodarkę mało elastyczną i nieefektywną. Stosowana przez rząd polityka niskich cen – w relacji do kosztów i do popytu – energii, surowców i innych zasobów naturalnych prowadziła w rezultacie bezpośrednio do nadmiernej ich eksploatacji i degradacji środowiska, a pośrednio także do stałych zjawisk nierównowagi na rynku paliw, surowców i energii – mimo absolutnie i relatywnie wysokiego poziomu ich zużycia<sup>2</sup>. Obciążenia budżetu państwa dotacjami przedmiotowymi dla producentów paliw i surowców, nie zniechęcały też do obniżania kosztów produkcji czy poszukiwania innowacji technologicznych.

Producenci nie kierowali się realnym popytem, tylko ogólnymi nakazami. Powszechne były przerosty zatrudnienia w przedsiębiorstwach państwowych. Cały system był ponadto nastawiony na produkcję antyimportową, istniał powszechny protekcjonizm państwowy – stawki celne i inne ograniczenia praktycznie uniemożliwiały sprowadzanie na większą skalę towarów z zagranicy, co modelowało cały rynek również w zakresie gospodarki odpadami. Produkty krajowe były droższe od takich samych dóbr importowanych, niskiej jakości lub zacofaniem technologicznym. W socjalizmie konsument stał w kolejce po towar, handlowiec prosił producenta o dostawy, producent walczył o przydział surowców i rozpaczliwie poszukiwał pracowników, któ-

<sup>2</sup> B. Fiedor, S. Czaja, A. Graczyk, Z. Jakubczyk, *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002, s. 427.

rzy nie musieli przejmować się dyscypliną pracy, w zamian za to woleli raczej postać w kolejkach, aby zdobyć coś dla rodziny. Ograniczony rynek podaży automatycznie ograniczał liczbę odpadów. Brak było źródeł instytucjonalnych przekazywania informacji konsumentom tj.: promocji, reklamy czy edukacji, co wpływało ujemnie na racjonalne podejmowanie decyzji w trakcie całego procesu konsumpcyjnego i tym samym brak konsumenciej świadomości. Konsekwencją takiej sytuacji były braki. Brak towarów, brak konieczności wpływania na konsumentów poprzez atrakcyjność oferty – w tym opakowań. Ilość generowanych w takim systemie śmieci była odpowiednio ograniczona. Funkcjonowały punkty skupu makulatury, szkła itp. z braku innych źródeł, dostarczając wytwórcom państwowym opakowania niezbędne do dalszej produkcji, jednocześnie ograniczając ilość odpadów. Skup opakowań szklanych był w tym okresie bardzo popularny. Butelki zbierali harcerze, uczniowie w ramach „aktywności społecznej”, a ze sprzedaży szklanych opakowań można było zbierać drugie kieszonkowe.

Powszechne składowanie śmieci na wysypiskach było wynikiem nierynkowej gospodarki oraz sztucznie zabezpieczonego rynku pracy. Nie bez znaczenia było deprecjonowanie prywatnych inicjatyw (przekształceń własnościowych usług) zaspokajających podstawowe potrzeby mieszkańców w zakresie wywozu czy składowania odpadów komunalnych z gospodarstw domowych i obiektów użyteczności publicznej. Na początku lat 90. usługi te były świadczone przez nieefektywne, monopolistyczne przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej. Brak zainteresowania władz terytorialnych innymi sposobami zagospodarowania odpadów, również w celu ich wykorzystania, powodowane brakiem odgórných nakazów, a tym samym konieczności ich przetwarzania oraz duże niezagospodarowane przestrzenie adaptowane na wysypiska spowodowały, że z wyjątkami (spalanie, kompostowanie) praktycznie nie funkcjonowały żadne sposoby zagospodarowania śmieci.

Upadek gospodarki centralnie planowanej, liberalizacja obrotów handlowych, kapitałowych i usługowych miały istotny wpływ na rozwój gospodarczy naszego kraju, oraz zmiany w sferze ochrony i zanieczyszczenie środowiska. Efekty takie przyniosła już recesja, cofnięcie dotacji do cen wielu produktów, następnie stopniowe urynkowanie cen (m.in. nośników energii, co ogranicza jej nadmierne zużycie), a także otwarcie gospodarki łamiące krajowe monopole. Wzrosła również na polskim rynku ilość i różnorodność dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych, co w znacznym stopniu wpłynęło na zwiększenie ilości odpadów powstających zarówno w miejscu pracy, jak i w miejscu bytowania człowieka. W ostatnich latach zużycie dóbr w prywatnych gospodarstwach domowych dotrzymywało kroku ogólnemu wzrostowi gospodarczemu. Od czasu, kiedy ilościowe i jakościowe potrzeby bytowe zostały zaspokojone, coraz większą rolę zaczynają odgrywać trzeciorzędne motywy kupna, np. szczególnie atrakcyjny wygląd produktu, często osiągany przez ozdobne opakowanie, wygoda wy-

nikająca z nabycia danego produktu; stwarza to sprzyjające warunki do sprzedaży w opakowaniach jednorazowych lub też produktów jednorazowego użytku oraz produktów, które nie są niezbędne. Tym samym wzrosła podaż większej ilości towarów opakowaniowych. Opakowania pierwotnie spełniały głównie funkcję ochronną w czasie transportu towarów, aktualnie, obok wspomnianej funkcji, sposoby ich wykorzystania bywają zgoła odmienne.

Taki stan rzeczy ma również istotny związek ze zmianami, jakie się dokonują w sferze konsumpcji. Wytwórcy szybko dostrzegli, że opakowanie może być nośnikiem informacji o produkcie, a przede wszystkim odkryli możliwości, jakie stwarza w obszarze marketingu. Ewoluuje potrzeby konsumentów, pobudzane różnego rodzaju formami promocji, a także wprowadzanie na rynek coraz to doskonalszych produktów, powodują wzmogłą produkcję z jednej strony, a z drugiej wyzbywanie się starych niepotrzebnych już produktów. Tymczasem wzrost produkcji wzmacnia zapotrzebowanie na naturalne zasoby globu oraz kumulowanie odpadów poprodukcyjnych i pokonsumpcyjnych. Rząd polski nie prowadził dotychczas żadnych skutecznych akcji uświadamiających społeczeństwu negatywne następstwa takiej konsumpcji. Ma to istotny związek z brakiem odpowiedniej polityki w tym zakresie. Polityki, która zwracałaby uwagę na skutki zdrowotne i ekologiczne wynikające z tego rodzaju zachowań i powodowała dążenie do promocji konsumpcji niematerialnej i publicznej. Faktem jest, że problematyka odpadów oraz związanych z nimi zanieczyszczeń została zbyt późno dostrzeżona w kontekście działalności praktycznej. Uprzednie systemy zbiórki odpadów zostały zlikwidowane bądź stały się nieefektywne w nowych warunkach, czego dowodem jest niski stopień zagospodarowania odpadów.

Obecnie łączna suma odpadów w Polsce wytworzonych w ciągu roku wynosi 130 476 tys. ton, w tym 9925 tys. ton odpadów komunalnych i 120 551 tys. ton pozostałych odpadów (z wyłączeniem odpadów komunalnych). Na jednego mieszkańca w naszym kraju przypada około 300 kg odpadów rocznie. Śmieciowa geografia naszego kraju pokrywa się z mapą zamożności – 40 proc. odpadów komunalnych powstaje w pięciu wielkich aglomeracjach: katowickiej, warszawskiej, wrocławskiej, szczecińskiej i łódzkiej<sup>3</sup>.

Jak podaje opublikowany „Przegląd Ekologiczny OECD – Polska 2003”, przeciętny Anglik wytwarza w ciągu roku 560 kg odpadów, Niemiec – 540, Portugalczyk i Szwed po 450 kg, a Słowacy – 320 kg. Średnio w krajach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) suma odpadów wytworzonych w ciągu roku wynosi 540 kg na jednego mieszkańca.

Taki stan rzeczy może wydawać się jednak tylko na pozór optymalny. Pod względem produkcji odpadów komunalnych oczywiście nie należymy w Europie do rekordzistów, choć spotykane na każdym kroku nieuporządkowane odpady, które gromadzimy lub rozrzucamy w najdziwniejszych miejscach

<sup>3</sup> *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.

np.: lasach, a nie na składowiskach, świadczą o tym, że zagospodarowanie odpadów należy zaliczyć do bardzo istotnych, ale równocześnie bardzo trudnych problemów, których nie udało się dotychczas w Polsce rozwiązać w całości.

Transportem, składowaniem, sortowaniem, kompostowaniem i spalaniem odpadów trudni się co najmniej 2–3 tys. podmiotów gospodarczych. Samym sortowaniem i skupowaniem odpadów zajmuje się ok. 900 podmiotów zatrudniających łącznie 8 tys. osób (tylko te zostały szerzej opisane w oficjalnych statystykach). Choć zbiórkę surowców wtórnych przeprowadzono w 30% polskich gmin, w 2001 roku spośród odpadów komunalnych wyselekcjonowaniu poddano jedynie 152 tys. ton śmieci (1,5%), w spalarniach unieszkodliwiono 14 tys. ton (0,1), zaś w blisko 60 kompostowniach – 309 tys. ton (2,8). Według danych GUS z 2003 roku na 1036 polskich legalnych wysypiskach o łącznej powierzchni 3,2 mln hektarów nadal składowuje się blisko 10,5 mln ton odpadów komunalnych rocznie, a więc tylko o połowę mniej niż przemysłowych, których wytwarza się w naszym kraju dwunastokrotnie więcej.

Składowanie odpadów, niezależnie od czasu i przestrzeni, jaką zajmują, oraz skali oddziaływania na środowisko, jest złem koniecznym i zawsze działaniem ostatecznym, po wyczerpaniu wszystkich innych możliwości ich gospodarczego wykorzystania. Nawet wtedy, kiedy deponowanie ich spełnia warunki całkowitej izolacji od środowiska, to i tak zajmują bezproduktywnie określone obszary powierzchni gruntów, których zaczyna brakować. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest po prostu nieracjonalna gospodarka odpadami. Już od dawna nie możemy sprostać w rozwiązywaniu tego problemu i nie potrafimy osiągnąć sukcesu w odzyskiwaniu odpadów<sup>4</sup>. Warto jednak inwestować w gospodarkę odpadami, gdyż szacowana wartość składowanych odpadów w ciągu roku wynosi ok. 1,6–1,8 mld USD. Potencjalna wartość dotychczas zdeponowanych surowców wtórnych szacowana jest na 42–48 mld USD. Mała dotychczas skuteczność w podejmowanych działaniach na rzecz przetwórstwa odpadów (tylko 28–30% w stosunku do ilości wytworzonych), wynika również z powolnego ustanawiania naszych przepisów prawno-organizacyjnych i ekonomiczno-fiskalnych, skorelowanych z funkcjonującymi już od lat w krajach Unii Europejskiej. Ma to bezpośredni, istotny wpływ na organizowanie i tworzenie rynku odpadów oraz mechanizmów wyzwalających inicjatywy powstawania podmiotów gospodarczych, zajmujących się tą problematyką.

Unijne *acquis communautaire* dotyczące odpadów – według stanu na koniec 1999 roku – zostało ujęte przede wszystkim w Ustawach:

– ustawie z 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (Dz.U. nr 62, poz. 628, z późn. zm.)<sup>5</sup>, która określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zapobieganie powsta-

<sup>4</sup> Cz. Rosik-Dulewska, *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2002.

<sup>5</sup> Ustawa o odpadach z 27 kwietnia 2001 roku (Dz.U. nr 62, poz. 628, z późn. zm.).

waniu odpadów lub ograniczenie ilości wytwarzanych odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko. Ustawa nakłada wymóg opracowywania planów gospodarki odpadami na administrację wszystkich szczebli, tj. krajowego, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Każdy z opracowanych planów powinien być zgodny z przyjętą polityką ekologiczną państwa i jednocześnie z planem wyższego szczebla;

– ustawie z 11 maja 2001 roku o opakowaniach (Dz.U. nr 63, poz. 638, z późn. zm), wprowadzający obowiązek odzysku (w tym recyklingu) odpadów opakowaniowych<sup>6</sup>;

– ustawie z 11 maja 2001 roku o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz.U. nr 63, poz. 639, z późn. zm.), a także w wydanych na ich podstawie rozporządzeniach<sup>7</sup>.

Przepisy powyższej ustawy nakładają obowiązki w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami nie tylko na ich wytwórców, ale także na osoby wprowadzające na rynek produkty, z których powstają później odpady. Obarczają też producentów i importerów produktów uciążliwych dla środowiska oraz produktów w opakowaniach odpowiedzialnością za powstałe odpady użytkowe i opakowaniowe, ich odzysk i recykling. Ponadto ustawa pośrednio wymusza na przedsiębiorcach wprowadzających na rynek krajowy produkty w opakowaniach oraz niektóre produkty niebezpieczne i uciążliwe dla środowiska tworzenie samodzielnych lub wspólnych systemów odzysku i recyklingu odpadów opakowaniowych i użytkowych. Konsekwencją nieosiągnięcia przez przedsiębiorcę wymaganych ustawą poziomów odzysku i recyklingu odpadów jest obowiązek uiszczenia opłaty produktowej. Rozwiązanie to jest jednak o wiele bardziej kosztowne dla przedsiębiorców niż np. podpisanie umowy z organizacją odzysku powołaną przepisami ustawy czy korzystanie z usług wyspecjalizowanych firm recyklingowych. Przedsiębiorcy mają więc nie tylko jasno określone obowiązki dotyczące gospodarki odpadami, ale także możliwość wyboru sposobu ich realizacji.

Na wzrost znaczenia gospodarki odpadami jako zagadnienia ogólnokrajowego wskazuje zarówno ożywiona działalność legislacyjna dotycząca tej dziedziny, jak i określenie zasad polityki rządowej odnoszącej się do odpadów. W ramach tej polityki dla zapewnienia istotnego postępu w dziedzinie gospodarki odpadami ustanowiono następujące zasady wyznaczające kierunki działań:

– zasadę dążenia do zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich minimalizacja,

<sup>6</sup> Ustawa o opakowaniach i odpadach opakowaniowych z 11 maja 2001 roku (Dz.U. nr 63, poz. 638, z późn. zm.).

<sup>7</sup> Ustawa o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej z dnia 11 maja 2001 r. (Dz.U. nr 63, poz. 639, z późn. zm.).

- zapewnienie odzysku, głównie recyklingu, odpadów, których powstania w danych warunkach techniczno-ekonomicznych nie da się uniknąć;
- unieszkodliwianie odpadów (poza ich składowaniem);
- bezpieczne dla zdrowia ludzkiego i środowiska składowanie odpadów, których nie da się poddać procesom odzysku lub unieszkodliwienia z powodu warunków techniczno-ekonomicznych;
- zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta odpadów; są oni odpowiedzialni również za odpady powstające w trakcie użytkowania oraz po zużyciu ich produktów<sup>8</sup>.

Zagospodarowanie odpadów stanowi znaczącą gałąź przemysłu, obejmującą szereg technologii odzysku i unieszkodliwiania. Zadania, które mają służyć osiągnięciu przedstawionych wyżej celów, to stosowanie niskoodpadowych technologii produkcji. Chodzi tu przede wszystkim o stosowanie takich technologii, które byłyby mało energo- i wodochłonne, a jednocześnie dawały nie tylko niewiele odpadów poprodukcyjnych, ale by te odpady mogły być surowcem w tym samym lub innym procesie wytwórczym. Tego typu technologie już dawno są stosowane w krajach Unii Europejskiej, skutecznie ograniczając ryzyko jakie niesie produkcja i jej wytwory ludziom i ich otoczeniu.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej dyktuje nowe wyzwania w zakresie rozwiązań technologicznych i systemowych, zmierzających w kierunku rozwoju zintegrowanych technologii<sup>9</sup> w naszym kraju. Należy zatem sądzić, że takie metody jak spalanie czy segregacja śmieci itp. za kilka lat będą już przeszłością. Zaostrzenie standardów w zakresie gospodarki odpadami powinno przyczynić się do poprawy jakości życia społeczeństwa oraz poprawy standardów ekologicznych w zakresie ochrony wód, powietrza i powierzchni ziemi. Poprzez wykorzystanie globalnych mediów komunikacyjnych – Internetu, systemu GPS i innych, zwiększy się również udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji, co ma istotny związek z oddziaływaniem na środowisko. Ponadto inwestycje proekologiczne przyczynią się do stworzenia nowych miejsc pracy. Polski rynek zagospodarowania odpadów już w tej chwili szacuje się na 3–4 mld zł i prawdopodobnie wartość tego rynku w przyszłości będzie rosła. Zdecydowanie zwiększył się również wskaźnik wykorzystania odpadów komunalnych w ostatnich pięciu latach o ponad 2 punkty procentowe do 4,3%. Daleko nam jednak do większości krajów Unii Europejskiej, takich jak np.: Niemiec, Francji czy Hiszpanii, gdzie wskaźnik ten wynosi 20–50% tych odpadów. W światowej czołówce wykorzystywania i przerobu śmieci wskaźnik ten szacowany jest na 60–80% i występuje w takich państwach jak Dania, Szwecja i Szwajcaria.

<sup>8</sup> S. Wesolowski, *Stan i kierunki rozwoju systemu gospodarki odpadami*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2003, nr 8, s. 10.

<sup>9</sup> E. Skawińska, *Szanse i perspektywy polskiej gospodarki w Unii Europejskiej*. Warszawa 2004.

Zgodnie z krajowym planem gospodarki odpadami w latach 2004–2014 na inwestycje w segmencie odpadów komunalnych ma zostać przeznaczony około 8 mld zł. Na usprawnienie systemu unieszkodliwiania odpadów gospodarczych ma zostać przeznaczony około 2 mld zł, a na utylizację odpadów niebezpiecznych – prawie 1 mld zł. Około 11 mld zł ma pochodzić z kieszeni podatnika: 40% mają wyłożyć przedsiębiorcy, 43% samorządy i fundusze ochrony środowiska, a 17% pochodzić będzie z zagranicy. Ostatecznie za proekologiczne programy i inwestycje płacą konsumenci – w postaci podatków, zwiększonych cen produktów i usług. To jednak oni są beneficjentami czystszej powietrza, gleby i wody.

## **Podsumowanie**

W miarę rozwoju gospodarczego kraju i wynikającym z niego wzrostem możliwości oraz zmianą przyzwyczajeń konsumpcyjnych społeczeństwa śmieci będzie przybywać. Gospodarka odpadami stanowi więc istotny czynnik ochrony środowiska i racjonalnego wykorzystania zarówno zasobów surowcowych, jak i materiałowych. Skuteczne rozwiązywanie przedstawionych tu problemów wymaga podejmowania wielu – zakrojonych na szeroką skalę – działań przy jednoczesnym zapewnieniu ich skuteczności. W związku ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej zwiększa się znaczenie gospodarki odpadami, która musi aktywnie wspierać dochodzenie do wymagań i standardów unijnych w dziedzinie czystości środowiska. Prawidłowa gospodarka odpadami zarówno w sektorze komunalnym, jak i gospodarczym, wymaga opracowania i wdrożenia kompleksowego systemu gospodarowania odpadami, zgodnego z UE, którego nadrzędnym celem jest zapobieganie powstawaniu odpadów lub minimalizacja ilości wytwarzanych odpadów oraz zgodny z zasadami ochrony środowiska odzysk i unieszkodliwienie odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec. Gospodarka odpadami powinna być realizowana z wykorzystaniem najlepszych dostępnych technologii odzysku/unieszkodliwiania odpadów, pod kątem zminimalizowania ilości odpadów deponowanych na składowiskach. Ktoś powiedział, że nasze środowisko to nie dziedzictwo przodków, ale kredyt zaciągnięty u naszych wnuków, dlatego zaostrzenie prawa w tym obszarze jest jak najbardziej uzasadnione.



## Bibliografia

Fiedor B., Czaja S., Jakubczyk Z., *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2002.

*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.

*Ochrona środowiska a procesy integracji i globalizacji*, A. Budnikowski, M. Cygler (red.), Warszawa 2004.

Rosik-Dulewska Cz., *Podstawy gospodarki odpadami*, Warszawa 2002.

Skawińska E., *Szanse i perspektywy polskiej gospodarki w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (Dz.U. nr 62, poz. 628 z późn. zm.).

Ustawa z 11 maja 2001 roku o opakowaniach i odpadach opakowaniowych (Dz.U. nr 63, poz. 638, z późn. zm.).

Ustawa z 11 maja 2001 roku o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej (Dz.U. nr 63, poz. 639, z późn. zm.).

## Noty o autorach

**dr inż. Magdalena Bainczyk**

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**mgr Magdalena Bałut**

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**prof. KSW dr hab. Bogusława Bednarczyk**

Uniwersytet Jagielloński,

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**dr Eugeniusz Brzuska**

Spoleczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi

**prof. KSW dr Małgorzata Czermińska**

Akademia Ekonomiczna w Krakowie,

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**dr Joanna Garlińska-Bielawska**

Akademia Ekonomiczna w Krakowie

**mgr Magdalena Gołębiowska-Śmiałek**

Uniwersytet Jagielloński

**dr Krzysztof Jakóbiak**

Akademia Ekonomiczna w Krakowie,

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**dr Krzysztof Kociubiński**

Instytut Studiów Międzynarodowych

**dr Marcin Lason**

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**mgr Elżbieta Majchrowska**

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**mgr Anita Modrzejewska**

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**dr Beata Molo**

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**dr Jakub Piecuch**

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**prof. dr hab. Eugeniusz Pluciński**

Akademia Finansów w Warszawie

**prof. dr hab. Andrzej Podobiński**

Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

**dr Andrzej Porębski**

Uniwersytet Jagielloński,

Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**mgr Agnieszka Rzepka**

Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu

**doc. Gabriele Simoncini**

Uniwersytet im. Johna Cabota w Rzymie

**mgr Ilona Suprynowicz**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

