Myśl Ekonomiczna i Polityczna

1 (40) 2013

Uczelnia Łazarskiego

Rada Programowa / Program Board
Wojciech Bieńkowski, Andrzej Chodubski, Małgorzata Gałązka-Sobotka, Bogna Gawrońska-Nowak, Svetlana P. Glinkina, Krystyna Iglicka-Okólska, Krzysztof Łazarski, Daria Nałęcz, Bogdan Szlachta

Kolegium Redakcyjne / Editorial Board
Zbigniew Dobosiewicz (zastępca redaktora naczelnego), Józef M. Fiszer (redaktor naczelny), Maria Furman (członek), Paweł Olszewski (sekretarz), Andrzej Podraza (członek), Zdzisław Puślecki (członek), Janusz J. Węc (członek)

Redaktorzy językowi / Linguistic Editors
Natalia Artsiomenko – język białoruski, język rosyjski, Grzegorz Butrym – język angielski, Martin Dahl – język niemiecki, Adam Figurski – język angielski, Maria Furman – język polski, Ostap Kushnir – język ukraiński, Elwira Stefańska – język rosyjski

Redaktorzy statystyczni / Statistic Editors
Wojciech Bieńkowski, Bogna Gawrońska-Nowak, Paweł Najechalski

Redaktorzy tematyczni / Thematic Editors
nauki ekonomicznie – prof. zw. dr hab. Zbigniew Dobosiewicz
nauki polityczne, stosunki międzynarodowe, europeistyka – prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer
nauki prawne – prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Lasocik
finanse i bankowość – prof. zw. dr hab. Dariusz Rosati
statystyka – dr Krystyna Bąk

Recenzenci zagraniczni / Foreign Reviewers
Jens Boysen (Niemcy), Nathaniel Copsey (Wielka Brytania), Natalia V. Kulikova (Federacja Rosyjska), Douglas E. Selvage (Stany Zjednoczone)

Recenzent / Reviewer
prof. zw. dr hab. Bogdan Szlachta

Redaktor naukowy
prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

Korekta
Halina Maczunder

Spis treści i streszczenia artykułów w języku polskim i angielskim są zamieszczone na stronie internetowej:
http://www.lazarski.pl/o-uczelni/wydawnictwo/czasopisma/mysl-ekonomiczna-i-polityczna/
http://kwartalniklazarski.bluecms.pl/
oraz w serwisie The Central European Journal of Social Sciences and Humanities: http://cejsh.icm.edu.pl/

Copyright © by Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013

ISSN 2081-5913

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel. (22) 54-35-450
www.lazarski.pl
wydawnictwo@lazarski.edu.pl

DOM WYDAWNICZY ELIPSA

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

Spis Treści

Od Redakcji 11

Artykuły

Łukasz Gołota
Historyczne typy mocarstw ekonomicznych.
Kartagina – Wenecja – Anglia. 17

Jerzy Wieczorek
Protekcjonizm pozataryfowy – nowa odsłona 41

Alina Gładzicka-Janowska
Elastyczność rynku pracy jako mechanizm dostosowawczy
w gospodarce polskiej 67

Zbigniew Dobosiewicz
Polskie fundusze emerytalne 92

Adrian Chojan
Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań
instytucjonalno-prawnych 114

Stanisław Koziej
Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej:
aspekty strategiczne 143

Krzysztof Łazarski
Eric Voegelin's New Political Philosophy: A Brief Overview. 169

Rafał Krawczyk
Reguła odwróconego optimum 182

Recenzje

Józef M. Fiszer (red.), *Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej* (Paweł Olszewski) 211

Józef M. Fiszer (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa* (Adrian Chojan) 218

Noty o autorach 223

Contents

Editorial 11

Articles

Łukasz Gołota
Historical Types of Economic Powers:
Carthage – Venice – England 17

Jerzy Wieczorek
Non-Tariff Protectionism – New Stage 41

Alina Gładzicka-Janowska
Labor Market Flexibility as an Adjustment Mechanism
in Economy of Poland 67

Zbigniew Dobosiewicz
Polish Pension Schemes 92

Adrian Chojan
Foreign Policy of Contemporary Poland in the Light
of Institutional and Legal Conditions 114

Stanisław Koziej
National Security of the Republic of Poland: Strategic Aspects 143

Krzysztof Łazarski
Eric Voegelin's New Political Philosophy: A Brief Overview 169

Rafał Krawczyk
Rule of a Reversed Optimum 182

Reviews

Józef M. Fiszer (ed.), *Polish Presidency of the Council of the European Union* (Paweł Olszewski) 211

Józef M. Fiszer (ed.), *European Policy of Neighbourhood* (Adrian Chojan) 218

Notes on the authors 223

Оглавление

От редакции 11

Статьи

Лукаш Голота (Łukasz Gołota)
Исторические типы экономических держав.
Карфаген – Венеция – Англия 17

Ежи Вечорек (Jerzy Wieczorek)
Нетарифный протекционизм – новое издание 41

Алина Гладзиска-Яновска (Alina Gładzicka-Janowska)
Гибкость рынка занятости как механизм выравнивания
в польской экономике 67

Збигнев Добосевич (Zbigniew Dobosiewicz)
Польские пенсионные фонды 92

Адриан Хоян (Adrian Chojan)
Внешняя политика современной Польши в свете институциональных
и правовых обусловленностей 114

Станислав Козей (Stanisław Koziej)
Национальная безопасность Республики Польша:
стратегические аспекты 143

Кшиштоф Лазарски (Krzysztof Łazarski)
Эрик Фёгелен и его *New Political Philosophy: A Brief Overview* 169

Рафал Кравчик (Rafał Krawczyk)
Правило перевёрнутого optimum 182

Рецензии

Юзеф Фишер (ред.), *Польское председательство в Совете ЕС*
(Павел Ольшевски) 211

Юзеф Фишер (ред.), *Европейская политика соседства*
(Адриан Хоян) 218

Заметки об авторах 223

OD REDAKCJI

Jest to pierwszy w 2013 roku numer naszego kwartalnika naukowego, który oddajemy do rąk Czytelników. I z pewnością, podobnie jak wszystkie do tej pory opublikowane tomy „Myśli Ekonomicznej i Politycznej", zasługuje na wnikliwą lekturę, biorąc pod uwagę jego ciekawą i różnorodną zawartość merytoryczną. Tak jak zawsze, są tutaj publikowane liczne artykuły i studia, które dotyczą ważnych spraw z punktu widzenia naukowego, w tym aktualnych problemów, zjawisk i procesów społecznych, politycznych, ekonomicznych i międzynarodowych. Są tu także opracowania o dużym znaczeniu teoretycznym i praktycznym, poświęcone przyczynom i skutkom oraz prognozom różnych zjawisk gospodarczych, politycznych i międzynarodowych.

Jeśli zaś idzie o zawartość merytoryczną kwartalnika, to zgodnie z dotychczasową praktyką i przyjętymi przez Redakcję zasadami został on podzielony na dwie, adekwatne do jego tytułu, części: pierwszą, poświęconą szeroko rozumianym problemom ekonomicznym, i drugą, dotyczącą zagadnień politycznych i międzynarodowych. Publikowane w obu częściach kwartalnika teksty naukowe są równie interesujące i zasługują na uwagę specjalistów, a zwłaszcza ekonomistów i politologów, teoretyków i praktyków, a także polityków, publicystów, studentów i doktorantów, którzy na co dzień zajmują się problemami gospodarczymi, politycznymi i międzynarodowymi.

I tak, w części pierwszej, ekonomicznej publikujemy cztery ciekawe artykuły i studia. Otwiera ją artykuł Łukasza Gołoty, który ukazuje ewolucję i istotę tzw. mocarstw ekonomicznych na przykładzie dawnej Kartaginy, Wenecji i Anglii. Autor pokazuje tutaj genezę pojęcia mocarstwowości w nauce o stosunkach międzynarodowych, które wywodzi się z realistycznego paradygmatu, opartego na koncepcji siły jako fundamentu stosunków międzynarodowych i stwierdza, że analiza oparta na tym paradygmacie zawęża przestrzeń badawczą. Dlatego proponuje rozpatrywanie zagadnień mocarstwowości w stosunkach międzynarodowych także w kategoriach ekonomicznych. Takie podejście badawcze – zdaniem Autora – pozwala na integralne i bardziej obiektywne

analizowanie współczesnych procesów ekonomicznych i politycznych. Kartagina, Wenecja i Anglia to osobliwe przykłady państw, które w swojej historii realizowały własne cele egzystencjalne, używając w sposób nieporównywalnie szerszy od innych, instrumentów ekonomicznych. Dzięki tej strategii osiągnęły status mocarstw w dziedzinie handlu (Kartagina – starożytność, Wenecja – średniowiecze, Anglia – czasy nowożytne).

Kolejne w tej części opracowanie to ciekawe studium Jerzego Wieczorka na temat istoty i charakteru współczesnego protekcjonizmu pozataryfowego. Dokonana przez Autora wnikliwa analiza protekcjonizmu pozataryfowego w kontekście jego przyczyn, form i wpływu na wymianę międzynarodową prowadzi do wniosku, że mamy tutaj do czynienia ze zjawiskami immanentnie wpisanymi w mechanizm globalnej gospodarki zarówno w kontekście jej strukturalnej postaci, jak i koniunkturalnych przejawów aktywności. W sposób dość paradoksalny – zdaniem Autora – to właśnie te kraje, które osiągnęły wysoki poziom rozwoju gospodarczego, starają się za pomocą środków pozataryfowych chronić swój status materialny. Protekcjonizm pozataryfowy objawia swoją restrykcyjną postać szczególnie w momentach kryzysowych, uderzając przy tym w słabe ogniwa wymiany międzynarodowej, a zwłaszcza w kraje mniej rozwinięte.

Z kolei Alina Gładzicka-Janowska pisze na temat elastyczności rynku pracy, jako mechanizmu dostosowawczego w gospodarce polskiej. Nie ulega wątpliwości, że wysoka stopa bezrobocia jest poważnym problemem, na który napotyka nie tylko gospodarka Polski, ale także większość krajów Unii Europejskiej. W artykule tym Autorka analizuje działania mechanizmów dostosowawczych w warunkach elastycznych i nieelastycznych płac oraz na wybranych przykładach z współczesnych gospodarek ukazuje przyczyny zawodzenia dotychczasowych mechanizmów dostosowawczych na rynku pracy.

Dalej mamy ciekawy artykuł Zbigniewa Dobosiewicza, który w pewnym stopniu koresponduje z poprzednim tekstem i jest poświęcony polskim funduszom emerytalnym, wokół której to problematyki już od dłuższego czasu toczy się w Polsce burzliwa dyskusja między ekonomistami a politykami, a nikt o zdanie nie pyta samych zainteresowanych, czyli przyszłych emerytów, którzy przez dziesiątki lat pracują na swoje emerytury, wierząc, że będą one godziwe, a tymczasem w większości są one żebracze. Tak było w czasach realnego socjalizmu, tak jest dziś i zapewne jeszcze gorzej będzie w przyszłości, jako rezultat rządów neoliberalnych w Polsce. Natomiast politycy z pewnością zadbają o swoje godziwe emerytury. W artykule Autor przedstawia działalność polskich funduszy emerytalnych, koncentrując się na ich roli jako czynnika rozwoju rynku kapitałowego i analizując finansowe rezultaty ich inwestycji, rzutujące na sytuację przyszłych emerytów.

Część druga kwartalnika, politologiczna, zawiera cztery interesujące artykuły naukowe. Otwiera ją tekst pióra Adriana Chojana poświęcony polityce zagranicznej współczesnej Polski i jej uwarunkowaniom instytucjonalno-prawnym. Składa się on z trzech części. W pierwszej z nich analizie zostały poddane instytucje państwa posiadające kompetencje i zadania w zakresie kreowania i realizacji polityki zagranicznej Polski. Część druga ukazuje zjawisko koabitacji w polskiej polityce zagranicznej, którego apogeum przypadło na lata 2007–2010, a część trzecia zawiera wnioski i propozycje dotyczące zmian instytucjonalno-prawnych w polskiej polityce zagranicznej.

Kolejny tekst w tej części to opracowanie Stanisława Kozieja, który analizuje bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej w aspekcie strategicznym. Autor, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, podkreśla, że bezpieczeństwo kraju to jedna z dwóch najważniejszych – oprócz rozwoju – składowych podstawowej funkcji każdego państwa. W Polsce jest ona wyraźnie określona w artykule 5. Konstytucji. Trzeba dodać, że bezpieczeństwo i rozwój są to dwie wzajemnie warunkujące się kategorie. Bez bezpieczeństwa nie byłoby rozwoju, nawet gdyby był, to wcześniej czy później jego rezultaty konsumowałby ktoś inny, np. zaborca czy okupant. Z kolei bez rozwoju trudno sobie wyobrazić skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa państwu.

Warto zwrócić uwagę na dwa kolejne artykuły, a mianowicie na tekst Krzysztofa Łazarskiego, poświęcony istocie tzw. nowej filozofii polityki Erica Voegellina i opracowanie Rafała Krawczyka na temat tzw. reguły odwróconego optimum.

Całość prezentowanego tomu zamykają dwie recenzje książek, które również powinny zainteresować czytelników. Jedna z nich jest poświęcona prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej, którą sprawowaliśmy od 1 lipca do 31 grudnia 2011 roku, a druga – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, realizowanej przez UE od 2004 roku i mającej na celu niwelowanie barier i wszelkich granic utrudniających rozwój wszechstronnej współpracy między państwami naszego kontynentu.

Życząc wszystkim Czytelnikom interesującej lektury, zachęcamy do współpracy z naszą Redakcją i w ogóle z Uczelnią Łazarskiego w Warszawie, jedną z najlepszych szkół wyższych w Polsce. *Notabene*, w 2013 roku w Uczelni Łazarskiego – jak co roku – odbędą się liczne konferencje naukowe, zarówno krajowe jak i międzynarodowe, o których szczegółowo informujemy na stronach internetowych Uczelni i zapraszamy do wzięcia w nich udziału wszystkich zainteresowanych. Uczelnia nasza w bieżącym roku świętuje też jubileusz 20-lecia swego istnienia.

prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

A R T Y K U Ł Y

Łukasz Gołota

HISTORYCZNE TYPY MOCARSTW EKONOMICZNYCH KARTAGINA – WENECJA – ANGLIA

Wstęp

Treść podręczników do historii, pomimo że stara się ująć szerszy kontekst faktograficzny, pierwszeństwo oddaje procesowi politycznemu. Wydarzenia społeczno-gospodarcze wydają się być bardziej tłem lub uzupełnieniem do pełniejszego objaśnienia wydarzeń politycznych. W nauce o stosunkach międzynarodowych podejście to wynika z paradygmatu opartego na tradycji realistycznej[1].

Celem niniejszego artykułu jest natomiast podjęcie próby zbadania historii państw, konkretniej – mocarstw, odnosząc się do kategorii ekonomicznych. Mocarstwowość ekonomiczna jest zatem definicją odnosząca się do statusu państwa w określonym okresie historycznym. W artykule pełni również funkcję narzędzia badawczego, które, w nieśmiałej intencji autora, pozwoli dodać pewien opis procesów i tendencji w historii stosunków międzynarodowych. Jest zatem zabiegiem pojęciowo-badawczym, który pomógłby uzyskać, odmienny od tradycyjnego, obraz analizy.

Mając na uwadze historię stosunków międzynarodowych oraz wydarzenia współczesne, można zauważyć pewną korelacją między siłą ekonomiczną państwa a jego pozycją w środowisku międzynarodowym. W wymiarze historycznym szczególną rolę odegrał zwłaszcza potencjał handlowy państw. Służył on jako materiał i instrument budowy własnej mocarstwowości, z czego mniej lub bardziej umiejętnie korzystały takie państwa, jak: Kartagina, Wenecja,

[1] Zapoczątkowanej przez H. Morgenthau'a oraz N. Spykman'a. Zob. H. Morgenthau, *Politics Among Nations, the Struggle for Power and Peace*, A. Knopf, Nowy York 1960, N. Spykman, *American Strategy and World Politics, The United States and the Balance of Power*, Harcourt, Brace and Company Inc., Nowy York 1942.

Portugalia, Hiszpania, Holandia, Anglia oraz współcześnie Stany Zjednoczone i obecnie Chiny.

Na potrzebę artykułu należałoby dokonać precyzyjniejszego dookreślenia definicji historycznego mocarstwa ekonomicznego. Za najbardziej charakterystyczne przykłady można uznać Kartaginę, Wenecję i Anglię. Szczególnie te państwa wypełniały znamiona poniższych cech.

Po pierwsze, brak imperatywu terytorialnego – państwa w budowie swojej mocarstwowości zrezygnowały z instrumentu podboju swych sąsiadów. Kartagina zakładała jedynie faktorie oraz kontrolowała ziemie o charakterze handlowo-surowcowym bez intencji inkorporacji właściwej. Wenecja skupiała się na strategicznych punktach, które gwarantowały bezpieczeństwo handlu (właściwie monopolu własnych kupców). Anglia po wojnie stuletniej na stałe zrezygnowała z ekspansji terytorialnej w Europie[2]. Prowadzona przez nią forma kolonializmu miała charakter handlowy – budowy rynków zbytu (w przeciwieństwie do hiszpańskiego i portugalskiego – kruszcowego czy holenderskiego – surowcowego)[3]. Kolonizowane kraje miały stanowić część krwiobiegu gospodarczego Zjednoczonego Królestwa, w którym maksymalizowano zyski metropolii.

Po drugie, wysoka rola czynnika ekonomicznego w funkcjonowaniu państwa sprawia, że historia tych państw to w dużej mierze historia gospodarcza powszechna. Budowa pozycji mocarstwowej była przeprowadzana w szczególności z wykorzystaniem instrumentów ekonomicznych opierając się na handlowej logice działania. Czynnikowi ekonomicznemu podporządkowane zostały inne instrumenty oddziaływania na otoczenie międzynarodowe.

Po trzecie spowodowane to było przez cechę: duży wpływ przedstawicieli kręgów gospodarczych (kupieckich) na politykę odgrywających wiodącą rolę w kształtowaniu postaw zarówno w Kartaginie, jak i w Wenecji. Epoka elżbietańska, a więc okres angielskiej ekspansji, to czas zdecydowanej przewagi kupieckiej we władzach miast i kompaniach. Bogate kupiectwo, niemalże nieprzerwanie, cieszyło się poparciem dworu.

Po czwarte, w polityce wymienione państwa kierowały się regułą równowagi sił. Nie dysponując wystarczającym potencjałem, starały się w ten sposób optymalizować swoją pozycję. Kartagina początkowo wspierała Rzym, a istnienie wolnych miast greckich (z którymi prowadziła nieustanne spory) w Italii uważała za warunek porządku. Wenecjanie kierowali się zasadą chłod-

[2] Pamiętać jednak należy o Szkocji i Walii, których wkomponowanie w struktury Królestwa nie odbyło się wyłącznie na drodze siły.

[3] Por. J. Szpak, *Powszechna historia gospodarcza*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 154–156.

nej kalkulacji, pomagając tym, którzy gwarantowali zarobek czy równowagę sił, abstrahując od wyznania czy zobowiązań. Nie zawahali się zniszczyć swój matecznik – Konstatynopol, skierowując przeciwko niemu uczestników wyprawy krzyżowej. Anglia przez większość swej nowożytnej historii kierowała się pryncypialną zasadą *balance of power*. Mocarstwa ekonomiczne nie dążyły do unicestwienia państwowości czy diametralnych zmian politycznych. Wszelkimi siłami dążyły jednak do ustanowienia konkretnego porządku ekonomicznego, który dawał również możliwości oddziaływania politycznego.

Po piąte, znaczenie morza i żeglugi w życiu państw. Wszystkie trzy państwa były w swoim czasie potentatami przemysłu stoczniowego. Kartagińczycy, Wenecjanie i Anglicy uchodzili za narody nieustraszonych żeglarzy. Kartagińczycy bez problemu wyprawiali się na Atlantyk i osiągnęli brzegi Zatoki Gwinejskiej[4]. Najbardziej tragicznym, oprócz zburzenia miasta, wydarzeniem dla mieszkańców Kartaginy było spalenie po drugiej wojnie punickiej (218–201 p.n.e.) całej floty handlowej na polecenie Rzymian (z wyjątkiem 10 okrętów). Kasjodor (485–583)[5] uważał Wenecjan za lud nieustraszonych żeglarzy, którzy śmiało wypływają na burzliwe morskie szlaki i przemierzają ogromne przestrzenie[6]. Głównym atutem (również militarnym) była flota, jedna z najsilniejszych w świecie, oparta na własnym przemyśle okrętowym. Podobnie jak w Kartaginie, marynarzami we flocie handlowej i wojennej byli wyłącznie Wenecjanie (podobnie po Aktach Nawigacyjnych w Anglii). Niezwykle skutecznym narzędziem mocarstwowości było budownictwo okrętowe. Wojny morskie były dla mieszkańców wskazanych państw zaszczytnymi wojnami narodowymi, wojny lądowe – jak się wydaje – uciążliwymi koniecznościami politycznymi. „Nie mamy winnic ani pól, naszym polem jest morze" – pisał wenecki kronikarz[7]. Akty Nawigacyjne są zaliczane do zbioru najważniejszych dokumentów w historii Anglii i za podstawę rozwoju tego kraju[8]. Nie należy zapominać, że państwa ta wydały na świat wielkich podróżników i odkrywców.

Po szóste, wszystkie były mocarstwami kolonialnymi. Polityka kolonialna zręcznie oscylująca między centralizacją a częściową autonomią, zapewniają-

---

4 Istnieją również mało wiarygodne teorie mówiące o dopłynięciu przez Kartagińczyków do brzegów Ameryki Południowej.

5 Kasjodor (485–583) – uczony, założyciel rzymskiej biblioteki, dostojnik na dworze króla Ostrogotów Teodoryka Wielkiego.

6 J. Olkiewicz, *Najjaśniejsza Rzeczpospolita Wenecka*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1972, s. 14.

7 Ibidem, s. 146.

8 *Por. A. Smith, Adam Smith, An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (Cannan ed.), vol. 2*, wydanie elektroniczne e-book na www.libertyfund.org.

ca porządek wewnętrzny, obronność, a przede wszystkim pełne wykorzystanie możliwości gospodarczych, dawała doskonałe wyniki. Mocarstwa ekonomiczne nie utrzymywały rozbudowanych sił lądowych, których żołnierze byli zazwyczaj najemnikami. Nie żądza podboju, ale „naszym głównym pragnieniem jest wyszukać obfity zbyt dla wełnianego sukna" – pisał o brytyjskiej logice w XVI wieku Richard Hakluyt (1552–1616)[9]. Kolonializm odegrał w ich historii wiodącą rolę i z racji specyfiki czasu i przedmiotu nie powinien być utożsamiany w ekspansją terytorialną. Warto również mieć na uwadze koncentracje uwagi tychże państw na miejscach szczególnie strategicznych – gwarantujących, mimo ograniczonych możliwości, utrzymywanie kontroli znacznych obszarów (cieśniny, przylądki, kanały), zwłaszcza szlaków komunikacyjnych.

Po siódme, podstawa organizacyjna i łączenie potencjałów. Państwa te dostarczyły ciekawego materiału w przedmiocie rozważań nad współistnieniem i należytym powiązaniem inicjatywy prywatnej z interesami państwa. Opierało się ona dwóch filarach. Pierwszy stanowiła przychylna wola polityczna organów władzy nad środowiskami kupieckimi i interesami handlowymi państwa. Przez cały okres istnienia cieszyły się one troską i ochroną państwa. Za drugi filar należałoby uznać rozwiązania organizacyjno-prawne, które tworzyły należyte ramy do podejmowania działalności przedsiębiorczej, w szczególności handlowej. Warto pamiętać, że w Wenecji niemal cały handel był wyłącznie domeną inicjatywy prywatnej[10], ekspansji angielskiej w dużej mierze dokonywały spółki akcyjne.

KARTAGINA

Założona przez osadników tyryjskich (fenickich[11]) według tradycji w 814 r. p.n.e., co znajduje potwierdzenie w materiale archeologicznym, Kartagina ok. roku 600 zaczęła odgrywać przewodnią rolę wśród osad fenickich w Afryce[12].

[9] *Richard Hakluyt (1552–1616) – angielski geograf, wielki podróżnik, wydawca opisów odkryć geograficznych. Jego dzieło Voiages, Traffiques and Discoueries of the English Nation* było podstawowym źródłem ekspansji angielskiej za dynastii Tudorów (1485–1603).

[10] J. Olkiewicz, *Najjaśniejsza Rzeczpospolita…*, op. cit., s. 70.

[11] Zachodnich Fenicjan nazywano Punijczykami. Był to lud semicki spokrewniony blisko z Hebrajczykami.

[12] Zgodnie z legendą Kart Hadaszt został założony przez grupy Fenicjan przybyłych z Tyru; przewodziła im Elissa, czyli Dydona (to poetyckie imię nadał jej Wergiliusz), siostra króla Tyru, Pigmaliona. Poślubiła ona Acherbasa, który był fenickim arcykapłanem. Pigmalion, ze względów politycznych i finansowych, nakazał jednak zabić szwagra. Obawiając się o własne życie, po śmierci męża, Elissa zdecydowała się na

Kartagina, której fenicka nazwa „Kart Hadaszt" oznaczała „Nowe Miasto". Rzymianie, skracając nazwę fenicką, nazywali je „Carthago".

Fenicjan uznaje się za spadkobierców Myken w dziedzinie handlu[13]. Opanowawszy handel w zachodniej części Morza Śródziemnego strzegli zazdrośnie źródeł surowcowych tego regionu, importując rudy srebra, ołowiu, miedzi z Hiszpanii, cyny z wysp brytyjskich, które następnie przetwarzali w swych warsztatach na wysoko cenione wyroby. Zakładali oni liczne miejscowości na Sycylii i Sardynii, które miały charakter faktorii handlowych[14]. W IV w. p.n.e. Kartagina była pierwszą potęgą handlową Morza Śródziemnego[15]. Jej okręty dopływały po cynę, aż do Brytanii. Kartagina posiadała dwa wspaniałe, budzące podziw, porty: wojenny (okrągły) i handlowy (prostokątny). Kształty tych dzieł architektury morskiej nawet dziś można dostrzec z dawnego centrum miasta, sąsiedniej góry Byrsy lub używając instrumentów internetowych[16].

Do budowy potęgi miasta, bardziej niż jakakolwiek inna rodzina, przyczynił się bogaty ród Magona, który przez 3 pokolenia (535–450 p.n.e.) powstrzymywał grecką ekspansję na Morzu Śródziemnym, zapewniając dominację handlu kartagińskiego w Hiszpanii, na Balearach, Sardynii i w części Sycylii. Był to okres największego rozkwitu Kartaginy. Cieśnina Gibraltarska, znana pod nazwą Słupów Herkulesa, pozostawała pod całkowitą kontrolą Fenicjan, którzy chcieli sobie zapewnić wyłączne użytkowanie drogi wiodącej za ocean, monopol na sprowadzanie cyny z Brytanii, a być może i złota z Senegalu[17].

---

ucieczkę. Zebrała grupę możnowładców i udała się w morze. Pierwszym przystankiem w podróży był Cypr, gdzie do grupy uciekinierów dołączył miejscowy arcykapłan fenicki oraz grupa dziewcząt, które uprowadzono z wyspy jako przyszłe małżonki dla obywateli. Po wylądowaniu w Płn. Afryce Elissa spotkała się z tubylcami i umówiła się, że otrzyma tyle ziemi, ile obejmie skóra wołowa. Królowa kazała pociąć skórę na wąziutkie paski i w ten sposób uzyskała obszar, na którym wszyscy uczestnicy wyprawy mogli się osiedlić. Podziwiając sukces miasta, tubylczy władca postanowił ożenić się z Elissą. Ta, nie godząc się na to, wolała spłonąć żywcem na stosie. Poniosła śmierć i uznano ją za boginię, której aż do upadku Kartaginy oddawano cześć w miejscu, w którym zginęła.

13 H. Adamczyk, *Kartagina a Rzym przed wojnami punickimi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1978, s. 11.

14 J. Wolski, *Historia powszechna. Starożytność*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1971, s. 346–347.

15 M. Jaczynowska, A. Mączakowa, W. Tyloch, *Historia starożytna*, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa 1974, s. 311.

16 Współrzędne dla Google Maps to: 36.84,10.32.

17 M. Hours-Miédan, *Kartagina*, Oficyna Wydawnicza Volumen, Warszawa 1998, s. 58–59.

Od momentu pojawienia się kolonistów greckich zaczęła się bezwzględna konkurencja handlowa między nimi a Fenicjanami[18].

Najnowsze badania pokazują również, że wbrew powszechnie panującemu przekonaniu, że rządzeni przez arystokrację kupiecką Kartagińczycy nie interesowali się rolnictwem, produkcja żywności stanowiła ważny segment gospodarki. Kultura rolna stała na niezwykle wysokim poziomie; dzięki zastosowaniu wyższej techniki rolnej (sztuczne nawadnianie) urodzajna ziemia afrykańska dawała obfite plony zbóż, dobrze rozwijało się sadownictwo, uprawa winorośli i oliwki[19]. Przez długi okres czasu Afryka Północna była „spichlerzem" Rzymu, co powodowało, że niepokoje polityczne często obejmowały tę prowincję[20].

Głównym celem państwa było niedopuszczenie do powstania potęgi, która mogłaby zagrozić pozycji monopolistycznej w handlu. Do najważniejszych pozostałości historiograficznych należą traktaty handlowe z Rzymem (508, 348, 308). W przeciwieństwie do Rzymu, który dochody czerpał z podatków i trybutów, głównym źródłem dochodów był handel[21]. To właśnie ekspansja handlowa doprowadziła do starcia z Grekami, zwłaszcza na Sycylii, gdzie istniało najsilniejsze państwo Wielkiej Grecji – Syrakuzy[22].

Fenicjanie, zajmując terytoria w basenie Morza Śródziemnego, kierowali się do miejsc, gdzie mogliby znaleźć schronienie dla statków i zaopatrzyć się w żywność i pozyskać klientów. Wydaje się, że do budowy warowni zmuszał ich napór militarny i konkurencja handlowa Greków. Wypieranie Fenicjan przez najeźdźców greckich świadczy o czysto gospodarczym i w bardzo małym stopniu militarnym charakterze osadnictwa fenickiego na zachodzie.

Handel był najważniejszą dziedziną życia Kartaginy, źródłem dochodów, dzięki którym miasto utworzyło własne imperium. Porty, flota, a nawet ustrój polityczny i gospodarczy został stworzony do potrzeb jej handlu. Gospodarką rządziła zasada produkcji i wymiany. W przeciwieństwie do Rzymu, Kartagina produkowała, handlowała i sprzedawała. Jej import nigdy nie przewyższał

---

18 Jest wielce prawdopodobne, że kolonizacja fenicka zaczęła się dużo wcześniej niż grecka.

19 Dzieło kartagińskiego myśliciela Magona dotyczące rolnictwa było jedyną punicką książką, którą Rzymianie uznali za wartościową i przetłumaczono ją na jęz. łaciński.

20 Przybijający do brzegu Afryki Płn. Juliusz Cezar potknął się i upadł na oczach swego zatrwożonego wojska. Znając rzymskie oddanie zabobonom i wróżbom, leżąc twarzą w piachu, ramionami objął ziemię, krzycząc: „ziemio afrykańska obejmuję cię w swe władanie" co zostało odczytane jako omen zwycięstwa.

21 J. Wolski, *Historia Powszechna…*, op. cit., s. 348.

22 M. Jaczynowska, A. Mączakowa, W. Tyloch, *Historia…*, op. cit., s. 311–312.

eksportu, miała zawsze korzystny bilans handlowy. Jej klientelę stanowił świat cywilizowany, a gdy to przestało wystarczać, stworzyła sobie nowe rynki zbytu. Eksportowała wino, zboże, oliwę, solone ryby, purpurę oraz wyroby rzemieślnicze (zdobnicze). Głównym źródłem dochodu były opłaty portowe i cła, podatki bezpośrednie – raczej rzeczą wyjątkową[23]. Najważniejszym elementem społeczeństwa punickiego było środowisko kupców, których – według starożytnych przekazów – nazywano niemalże książętami, a handlujących potentatami[24].

Jak pisze Madeleine Hours-Miédan: „potężną organizację, jaką zbudowała na zewnątrz Kartagina, należałoby chyba nazwać nie imperium, ale raczej gospodarczą i morską konfederacją"[25]. Kartagina podpisała również cztery[26] traktaty z Rzymem. Miały one głównie charakter handlowy (w trzecim dodano jedynie postanowienie dotyczące walki z Pyrrusem). Wstępnie zakazywano Rzymianom płynąć poza Piękny Przylądek[27] do strefy zastrzeżonej dla Kartagińczyków, uwzględniając tylko przypadki losowe. Państwo miało być gwarantem transakcji handlowych, zawieranych przez Rzymian na obszarze Libii i Sardynii. Na terenie Sycylii, która należała do Kartaginy, prawa Rzymian miały być zrównane z prawami obywateli kartagińskich[28].

W przeciwieństwie do Rzymian, Kartagina starała się przede wszystkim znaleźć zbyt dla swoich produktów, dążyła więc do podniesienia poziomu życia zarządzanej przez siebie ludności, do stworzenia jej nowych potrzeb i do wzbogacenia. Ludzi tych nie uważała za mniej lub bardziej zbuntowanych niewolników, lecz za klientów; Kartagina nie panowała nad koloniami, ale nad strefami wpływów gospodarczych[29]. Szczególną opieką obdarzała kolonie Tyru, który po zdobyciu go przez króla Babilonii, Nabuchozodora II, w 575 r. p.n.e. nie mógł sprawować nad nimi pieczy[30]. Obecnym na wszystkich wybrzeżach Kartagińczykom przypisano, głównie za sprawią Rzymian, cechy chciwości i oburzono się na oszustwa handlowe. Faktem jest jednak, że niewiele miast mogło się obyć bez ich usług.

---

23 M. Hours-Miédan, *Kartagina…*, op. cit., s. 102.

24 G. i C. Charles-Picard, *Życie codzienne w Kartaginie w czasach Hannibala,* Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1962, s. 124.

25 M. Hours-Miédan, *Kartagina…*, op. cit., s. 60.

26 Niektórzy historycy uważają, że było pięć umów.

27 Do dziś nie wiadomo, gdzie ów przylądek się znajduje, podaje się, że mogło chodzić o wybrzeża Afryki, Hiszpanii, wysp śródziemnomorskich.

28 H. Adamczyk, *Kartagina a Rzym…*, op. cit., s. 32–36.

29 M. Hours-Miédan, *Kartagina…*, op. cit., s. 98.

30 H. Adamczyk, *Kartagina a Rzym…*, op. cit., s. 17.

Kartagińczycy mieli tę przewagę nad innymi kupcami, że byli popierani przez potężne państwo, które bardzo interesowało się handlem i nie zaniedbywało środków, aby jego obywatele osiągnęli sukces. Celem politycznej działalności państwa było przede wszystkim zachowanie monopolu na rynkach. Przewodnią myślą gospodarki kartagińskiej było zachowanie panowania na morzach zachodnich, zwanych przez Rzymian morzami tyryjskimi. Zmysł handlowy Fenicjan doprowadził do powstania analogicznej sytuacji jak po odkryciu Ameryki. Fenicjanie, jak później Hiszpanie i Portugalczycy, założyli podwaliny swego bogactwa, przerzucając most między dwoma obszarami gospodarczymi, dotychczas całkowicie izolowanymi – światem „cywilizowanym" i „niecywilizowanym" (kopalnie srebra w Hiszpanii), gdzie wartość kruszców szlachetnych była oceniana według zupełnie innej skali[31].

Świadectwa wszystkich starożytnych autorów są w pełni zgodne: w całym antycznym świecie Tyr i Kartagina (kolonia, która przerosła własną metropolię) miały najwspanialszą flotę. Najbardziej widomym dowodem owej wyższości kartagińskiej floty były jej ekspedycje. Były to wielkie wyprawy, którym patronowały władze państwa. Trzeba było czekać piętnaście stuleci, aby dzięki śmiałości portugalskich żeglarzy i Vasco da Gamy wielkie morskie wyprawy wyruszyły na nowo[32].

Dzieje państwa punickiego stanowią nie do końca odczytaną kartę historii. W polskiej historiografii historia Kartaginy stanowi jedynie kontekst dla losów Rzymu[33]. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, polityczna i biologiczna eksterminacja miasta objęła również wielką bibliotekę i archiwum, więc zmuszeni jesteśmy głównie do korzystania ze świadectwa największych wrogów miasta – historyków rzymskich. Po drugie, historycy, jak się wydaje, z ukrytą satysfakcją opisują zwycięstwa Rzymu nad Kart Hadaszt, odwołując się do niewypowiedzianej tezy, że dzięki temu Europa stworzyła cywilizację łacińską, a nie semicką. Trzecia przyczyna wynika bezpośrednio z pierwszej i dotyczy przekazu historyków z miasta wilczycy, którzy uczynili wszystko (łącznie z usunięciem z własnych archiwów wybranych zwojów z traktatami), aby pozostawić potomnym obraz Kartagińczyka-okrutnika, pozbawionego

31 G. i C. Charles-Picard, *Życie*…, op. cit., s. 124–127.

32 Do wielkich wypraw można zaliczyć podróż Himilkona, który zapuścił się daleko w głąb Atlantyku i kierując się na wschód dotarł do Kornwalii. W drugą wielką wyprawę udał się Hannon, z 60 okrętami popłynął aż do ujścia Senegalu. Kartagińczycy odwiedzali też takie wyspy jak Madera czy Wyspy Kanaryjskie. Przeprawiano się również drogą lądową przez Saharę.

33 J. Wolski, *Historia powszechna. Starożytność*…, op. cit.; M. Jaczynowska, A. Mączakowa, W. Tyloch, *Historia starożytna*…, op. cit.

kultury, niewykształconego mordercę, który z ofierze składa własne dzieci, i którego jedynym celem jest ujarzmienie sąsiednich ludów. Rzym jawi się jako wyzwoliciel, który wybawił Europę od punickiego jarzma.

Cyceron (106–43 p.n.e.) w mowie przeciwko Antoniuszowi wymienia zwycięskie wojny punickie jako jedno z największych osiągnięć państwa i pisał, że „dzięki niej [dzielności] wasi przodkowie najpierw podbili całą Italię, potem zgładzili Kartaginę, obrócili w proch Numancję[34], naszemu panowaniu poddali potężnych królów i waleczne ludy"[35]. Postępowanie Antoniusza w Parmie opisywał, że jego „zbrodnie przewyższały okrucieństwo Kartagińczyków"[36], uznając w swojej XI Filipice, że „za niezmiernie okrutnych uznaliśmy Punijczyjów"[37]. Kato Starszy każde swoje wystąpienie kończył zwrotem *caterum censeo, Karthaginem esse delendam* (łac. zresztą uważam, że Kartagina musi być zburzona).

Tezy o dominacji czynnika ekonomicznego w funkcjonowaniu Kartaginy nie są również w stanie osłabić dzieje II wojny punickiej (218–201 p.n.e.), czyli wyprawa Hannibala to Italii. Wychowany on był przez ojca[38] w atmosferze nienawiści do Rzymian. Prawdopodobnie w wieku dziecięcym złożył przysięgę zniszczenia Rzymu. Z całą stanowczością dążył do zniesienia niekorzystnych układów z państwem wilczycy i reagował na każdą jej prowokację (wyprawa na zbuntowany Sagunt w 219 roku, który został wzięty przez Rzym „w opiekę", pomimo że zgodnie z układem znajdował się on w strefie wpływów kartagińskich). Było to początek II wojny punickiej. Sami Kartagińczycy, jak można odnieść wrażenie, nie mieli pełnego przekonania o konieczności prowadzenia tak zaawansowanej kampanii w sercu Italii. Hannibal intencjonalnie przeniósł działania wojenne na teren wroga bardziej ze względów strategicznych, a nie politycznych. Choć przepowiadanie, co Kartagińczycy zrobiliby, gdyby Rzym zdobyli, przypomina raczej wróżenie z fusów, wydaje się mało prawdopodobne, aby zdecydowali się na jego unicestwienie.

---

34 Osada, później państwo – ważny punkt oborów Celtów i Iberów przeciwko Rzymowi, ostatecznie zdobyte przez Scypiona Afrykańskiego Młodszego (185–129 p.n.e.) w latach 143–133 p.n.e.

35 Cyceron, *Filipiki, Mowy przeciwko Markowi Antoniuszowi* IV [5,13], Prószyński i S-ka SA, Warszawa 2002 s. 104.

36 Cyceron, *Filipiki…* XIV [3,9], op. cit., s. 225.

37 Cyceron, *Filipiki…* XI [4,9], op. cit., s. 176.

38 Hamilkar Barkas (ur. ok. 280–229 p.n.e.) – ojciec Hannibala z nie do końca wyjaśnionych przyczyn (być może był do tego zmuszony) wyprawił się na płw. Iberyjski gdzie podbił miejscowe plemiona, zdobył kopalnie złota i założył (być może quasi niezależne) państwo ze stolicą w Nowej Kartaginie. Utworzył tam zdyscyplinowaną, dobrze zorganizowaną armię zawodową, której wodzem w roku 220 został jego syn Hannibal.

Rozstrzygnięcie Rzymian, którzy na początku trzeciej wojny punickiej (149–146 p.n.e.) podstępnie zażądali zakładników i całej broni, było dla miasta zdradzieckie i okrutne. Mieszkańcy mieli je opuścić i osiedlić się w głębi lądu nie mniej niż 15 km od morza (na pustyni). Mimo trzyletniego, heroicznego oporu mieszkańców, miasto zostało zdobyte, mieszkańcy wymordowani, budynki wyburzone, większość miasta przykryta warstwą ziemi i zaorana. Miejsce po byłym centrum świata zachodniośródziemnomorskiego zostało wyklęte, tak że nikt nie miał prawa w tym miejscu się osiedlić na wieki. Niezwykła zaciekłość, z jaką dokonano biologicznej i fizycznej eksterminacji Kart Hadeszt, rzadko jest spotykana w historii[39].

Dla Kartaginy, choć w wielu przekazach ukazywana była jako bohater negatywny, odnajdywane jest zaszczytne miejsce w historii. Miasto znane ze swego zbytku, z zamiłowania do handlu i pieniądza, w ciągu ostatnich dwóch lat swego istnienia dało dowody najwyższych cnót obywatelskich i największej odwagi[40].

Wenecja

Za nieintencjonalnych założycieli Wenecji uznaje się dwóch wodzów: Wizygotów – Alaryka (370–410) i Hunów – Atyllę (406–453). Wtargnięcie ich barbarzyńskich hord na półwysep apeniński zmusiło miejscową ludność do przeniesienia się na położone na lagunach, charakteryzujące się wysokimi walorami obronnymi, wysepki. Pogranicze lądu i morza stało się miejscem powstania potężnego imperium. Wczesne, bliskie relacje z Konstantynopolem uczyniły z Wenecji niejako spadkobierczynię tradycji bizantyjskich (architektura, gospodarka, sztuka, obyczaje). Najbardziej symptomatycznym tego przykładem jest ustrój polityczny, w którym centralne miejsce zajmował doża[41].

---

[39] Zauważa to również B. Russel, który pisze, że takie bezsensowne akty zniszczenia należały do rzadkości i spotykały się z potępieniem. Zob. B. Russel, *Mądrość Zachodu*, Penta Sp. z o.o., Warszawa 1994, s. 114.

[40] M. Hours-Miédan, *Kartagina…*, op. cit., s. 65.

[41] Osady na lagunie – podobnie jak wszystkie inne miasta Egerchatu Rawenny – znajdowały się pod zarządem funkcjonariuszy zwanych trybunami. Byli oni obierani spośród lokalnej arystokracji i zatwierdzani przez cesarza bizantyjskiego. Pod koniec VII wieku nad trybunami zaczął sprawować władzę zwierzchnią naczelnik, noszący pierwotnie nazwę wywodzącą się od łacińskiego *dux*, a następnie włoską – *doża*. Z biegiem czasu funkcja doży stała się najpierw elekcyjna (wbrew Bizancjum) i dożywotnia. Później tradycją stało się przekazywanie funkcji z ojca na syna.

Na drogę ekspansji kolonialnej Wenecja wkroczyła na przełomie X i XI wieku. Powody, które spowodowały dążenie kolonialne i zapewniły im skuteczność, to przede wszystkim określony poziom gospodarczego rozwoju kraju, zainteresowania materialnego rządzącej klasy społecznej (oligarchia kupiecka) i sytuacja międzynarodowa sprzyjająca występowaniu sił ekspansjonistycznych[42]. Republika św. Marka poczuła się wystarczająco silna, by w sposób planowy i skuteczny umocnić swoją pozycję ekonomiczną. Chodziło przy tym nie tylko o bezpieczeństwo komunikacji z Lewantem, ale o znacznie większe roszczenia: o niezakłóconą eksploatację zasobów gospodarczych Istrii i Dalmacji, odsunięcie niepożądanej konkurencji miast romańskich i słowiańskich, a także o panowanie na Adriatyku[43].

Średniowieczna Wenecja była uważana za największą europejską potęgę gospodarczą do czasów wielkich odkryć geograficznych. Włoskie posiadłości obejmowały jeden z najbardziej zurbanizowanych obszarów Europy (Padwa, Werona, Bergamo, Vinzenza, Brescia)[44].

Jak napisał w XIV wieku anonimowy poeta o Wenecji: „Ten, kto chce się dorobić fortuny, powinien tutaj przybyć! Tu jest bowiem źródło wszelkich bogactw i widzi się tyle złota i srebra, iż zdają się tryskać z jakiejś podziemnej żyły", nazywał ją również „koroną świata". Jak pisze Zbigniew Wójcik, podstawą egzystencji tego najsilniejszego państwa włoskiego był handel. Nawet produkcja własna zajmowała w polityce republiki drugie miejsce[45], najważniejsze było pośrednictwo handlowe. Wenecja stała się punktem węzłowym między Wschodem a Zachodem. Port wenecki był największym, najbardziej ruchliwym portem w średniowieczu, przede wszystkim przeładunkowym.

Szczególnie duże zyski czerpała z handlu lewantyńskiego. Po pojawieniu się Turków, pod kontrolą, ale i przy poparciu Porty Ottomańskiej, prowadzili Wenecjanie swój zyskowny proceder, zachowując nadal w niektórych dziedzinach faktyczny monopol (np. na dostawę win greckich do Europy zachodniej)[46]. Działalność handlową rozpoczęli od soli i rybołówstwa, jednak większego rozmachu nabrała ona w połowie IX wieku, gdy Wenecjanie zaczęli budo-

---

42 N. Sokołow, *Narodziny weneckiego imperium kolonialnego*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1985, s. 121.

43 Ibidem, s. 161.

44 J. Szpak, *Historia…*, op. cit., s. 99.

45 Do najważniejszych gałęzi produkcyjnych należały: przemysł stoczniowy, szklarstwo (lustra weneckie), obróbka cennych metali – zdobnictwo, tkactwo (przyjęto uciekających przed zbytnim fiskalizmem farbiarzy florenckich, jedwabników z Lukki).

46 Z. Wójcik, *Historia powszechna XVI–XVII wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1973, s. 98.

wać własne statki. Jak pisał Kasjodor, sól mieszkańcom lagun zastępuje pieniądz[47]. Gwarancje żeglugi zagwarantować miała rozbudowana flota wojenna. Arsenał morski zatrudniał kilkanaście tysięcy robotników różnych specjalności, tak biegłych w rzemiośle, że byli w stanie z wcześniej przygotowanych części złożyć całą galerę w ciągu jednego dnia. Eksportując kapitał (udzielając pożyczek lub płacąc daniny), zagwarantowali sobie wyjście na Adriatyk, uzależniając ludy i państwa żyjące w Dalmacji.

Kupcy weneccy sprawnie gwarantowali sobie swobodę działania na rynkach „docelowych". Determinantą działań dyplomatycznych i politycznych było nie podbijanie nowych ziem, ale uzyskiwanie zwolnień z ceł i opłat, swoboda poruszania się przy zachowaniu stałego systemu opodatkowania, utrzymywanie punktów i infrastruktury koniecznej do prowadzenia interesów oraz pełna swoboda handlu. Już w 992 roku podpisali traktat handlowy z cesarzem Bazylim II (958–1025)[48]. W późniejszym czasie handel wenecki w cesarstwie bizantyjskim znalazł się w bardziej uprzywilejowanej sytuacji niż bizantyjski. Poważniejsza konkurencja jakiegokolwiek innego miasta przestała wchodzić w rachubę[49]. Dzięki prowadzonej polityce uzyskali przywileje nie tylko w świecie chrześcijańskim, ale również w muzułmańskim Damaszku czy Kairze. „Nie mamy pól, nie mamy winnic – odpowiedzieli Wenecjanie papieżowi potępiającego kontakty z innowiercami – i wszystko co konieczne do życia, musimy przywozić z dalekich obcych krajów: ten kto zamyka nad drogi morskie, zagraża całemu naszemu istnieniu"[50].

Dzięki kontaktom handlowym z Muzułmanami sprowadzali do Europy tkaniny, dywany, broń, kosztowności oraz przyprawy korzenne. W myśl hasła – najpierw jesteśmy Wenecjanami a dopiero potem chrześcijanami – działając na szkodę państw chrześcijańskich, nie wahali się dostarczać Muzułmanom broni, sprzętu wojennego i drewna budulcowego, jeśli tylko przynosiło to zysk. Handel prowadzono również z Chinami (jedwabny szlak), Indiami, Indochinami. Zręczność handlową pragmatycznie powiązali z polityką, uzyskując monopol na przewóz listów między Włochami, Niemcami i Bizancjum, zapewniając sobie nie tylko zyski, ale i wgląd w treść poufnej, dyplomatycznej korespondencji[51].

---

47 N. Sokołow, *Narodziny*…., op. cit., s. 128.

48 Bazyli II Bułgarobójca (958–1025) – prowadził długoletnią wojnę z Bułgarią i wcielił część jej terytorium do cesarstwa. Przydomek zawdzięcza temu, że po zwycięskiej bitwie pod Biełasicą (1014) nakazał oślepić całe bułgarskie wojsko, pozostawiając co setnemu żołnierzowi jedno oko, aby mógł odprowadzić swój oddział do domu.

49 J. Olkiewicz, *Najjaśniejsza Rzeczpospolita*…, op. cit., s. 40.

50 N. Sokołow, *Narodziny*…, op. cit., s. 152.

51 J. Olkiewicz, *Najjaśniejsza Rzeczpospolita*…, op. cit., s. 29.

Wyprawy krzyżowe, wielkie przedsięwzięcia militarno-religijne dla Wenecjan były przede wszystkim wielkim ruchem kolonizacyjnym i gospodarczym[52]. Swój udział w wyprawach uzależniali od osiągnięcia konkretnych korzyści. Np. po pertraktacjach z przedstawicielami króla Godfryda z Bouillon (1058–1100) uzyskali prawo do utrzymywania w każdym zdobytym przy ich pomocy mieście: kościoła, placu targowego i zwolnienie od ceł i podatków w całym królestwie jerozolimskim. Prowadzili również zdecydowaną politykę przeciw swoim italskim konkurentom, szczególnie Pizie i Genui. Między tymi państwami dochodziło do krwawych starć. Zmysł pragmatyczny nakazywał zatrudnianie na kolonizowanych terenach miejscowym rzemieślników (bez względu na pochodzenie czy wyznanie), wkomponowując ich pracę i produkty w wielki krwiobieg ekonomiczno-handlowy Wenecji.

Ścisłe powiązanie z handlem lewantyńskim, a więc i z Turcją, legło u podstaw polityki weneckiej u schyłku XV i w pierwszej połowie XVI wieku, którą można określić jako politykę wolności handlu i unikania konfliktu z wielkimi mocarstwami europejskimi i z Turcją. Dostawy zboża, niezbędne dla republiki, szły głównie z krajów bałkańskich, znajdujących się pod władzą turecką. Wszystkie wymienione czynniki gospodarcze determinowały politykę Wenecji w stosunku do Turcji. W polityce tej nie było mowy o żadnych ideałach „Rzeczypospolitej Chrześcijańskiej", o jej udziale w krucjacie przeciw Porcie Ottomańskiej. Zacięta walka z Turcją miała nastąpić dopiero później[53].

Wenecja z nędznej wioski rybackiej przeobraziła się w potężne, opływające w dostatki, centrum handlu śródziemnomorskiego, w stolicę wielkiego i jedynego w średniowieczu imperium kolonialnego, ośrodek kultury opromieniony blaskiem najwspanialszych zdobyczy ludzkiego geniuszu. Stało się to dzięki zaradności, aktywności i energii, zespolenia zmysłu praktycznego z najwznioślejszymi aspiracjami[54]. Ze względu na uwarunkowania naturalne dla Wenecji absolutną koniecznością było szukanie nie gdzie indziej niż na morzu rozwiązania problemów swojej gospodarki[55].

---

52 Henryk Dandolo (1107–1205) – doża wenecki z IV krucjaty uczynił wielką operację handlową, kierując jej uczestników przeciw chrześcijańskiemu miastu Zadarowi a nie do Egiptu, gdzie mogliby zagrozić handlowym interesom. Następnie Dandolo nakłonił krzyżowców do oblężenie Konstantynopola, co skończyło się jego zdobyciem, grabieżą i wymordowaniem mieszkańców.

53 Ibidem, s. 100.

54 J. Olkiewicz, *Najjaśniejsza Rzeczpospolita…*, op. cit., s. 7.

55 N. Sokołow, *Narodziny…*, op. cit., s. 126.

Utrzymywanie monopolu na handel na Wschodzie stało się wenecką racją stanu[56]. Jakkolwiek ważne były dla życia gospodarczego Wenecji jej przemysł i transport, to jednak decydującą rolę w jej ekonomice odgrywało pośrednictwo handlowe[57]. Jako przejaw mentalności kupieckiej można uznać prawo weneckie, które skromnie wspomina o takich przestępstwach jak fałszerstwo pieniędzy czy dokumentów, nie penalizuje oszustwa, gdy za morderstwo i kradzież większej sumy pieniędzy przewidziana jest kara śmierci, za morderstwo i przywłaszczanie mniejszych sum, oślepienie lub obcięcie kończyn[58]. Za zdradę tajemnic rzemieślniczych (szklarstwo) czy przeniesienie się do innego kraju groziła najsurowsza kara taka jak za zdradę ojczyzny. Postęp gospodarczy był związany z transferem technologii z Azji, Egiptu i Bizancjum[59].

W Wenecji pierwszoplanową rolę odgrywała tzw. pożyczka morska. Właściciel kapitału, najczęściej właściciel statku, pożyczał na wyprawę handlową armatorowi wyruszającemu na własnym czy cudzym statku pewien kapitał, który po powrocie był oddawany z odpowiednim procentem. Już w 1255 roku stworzono wielki statut morski, który obejmował całokształt przepisów o wyposażeniu statków, zaopatrzeniu załogi i podróżnych, o wzajemnych stosunkach dowództwa i załogi, wyjściu w morze i wejściu do portów, o odpowiedzialności armatora. Obywatelom weneckim zakazano sprzedawać i kupować towary przeznaczone dla jakiekolwiek innego portu niż Wenecja. Za nieprzestrzeganie tych zakazów groziły surowe kary. Na straży tych przepisów stał rozbudowany aparat z licznymi funkcjonariuszami.

Handlowa mentalność mieszkańców zaowocowała wypracowaniem nowych formuł handlowych, prawnych i finansowych (bankowych)[60]. Już w 1164 roku państwo zapożyczało się u własnych obywateli. Najstarsza mennica państwowa powstała w 1112 roku[61]. W mieście trzech lwów funkcjonował państwowy kantor pożyczkowy i centrum operacji wekslowych. Weksel uważany jest zresztą za „wynalazek" Wenecjan[62]. Państwo aktywnie uczestniczyło we wspieraniu, używając dzisiejszej nomenklatury, prywatnej przedsiębiorczości. Z zachowanego kontraktu z 1233 roku wynika, że państwo udostępniło

56 J. Olkiewicz, *Najjaśniejsza Rzeczpospolita…*, op. cit., s. 58.

57 N. Sokołow, *Narodziny…*, op. cit., s. 129.

58 J. Olkiewicz, *Najjaśniejsza Rzeczpospolita…*, op. cit., s. 69.

59 J. Szpak, *Historia…*, op. cit., s. 99–100.

60 Np. *campagnia* była formą spółki handlowej, którą można uznać za pierwowzór dzisiejszej spółki jawnej. Pierwowzorem współczesnej spółki akcyjnej była tzw. *compera*.

61 Wcześniej bicia monety dokonywano prywatnie.

62 Najprawdopodobniej pomysł na system weksli został zapożyczony od partnerów handlowych ze Wschodu.

kredyt na uruchomienie cegielni, częściowo do spłacenia w naturze, częściowo bezzwrotny. Od początki XIV wieku funkcjonowała również giełda podporządkowana bardzo surowym przepisom.

Wielki ruch kapitałów skłonił republikę do utworzenia państwowej Izby Pożyczkowej (*Camera degli Imprestidi*), pierwszej tego rodzaju instytucji w Europie. Bank ten płacił od włożonych weń kapitałów odsetki w wysokości 5% rocznie. Funkcjonowanie rozpoczęły również banki prywatne, które często wykorzystywano do realizacji interesów państwa.

Instrumentem oddziaływania ekonomicznego była polityka kruszcowo-pieniężna. Średniowieczna Wenecja słynęła na całym świecie z bicia monety i mennic. Dukat srebrny wybito w 1193, a złoty w 1284 roku[63]. Wyjątkowo dbano o czystość i właściwy ciężar monety, która nie uległa żadnym przeobrażeniom aż do upadku państwa. Nad wszystkimi sprawami życiowymi w Wenecji zaczął ciążyć pieniądz[64].

Upadek świetności miasta nie spowodowały wydarzenia polityczne. Choć, bez wątpienia, sytuacja diametralnie zmieniła się po zdobyciu Konstantynopola (1453) i inwazji tureckiej na Bałkany i Afrykę Północną. Budowa floty przez Ottomanów i liczne wojny turecko-weneckie sprawiły, że z wielkiego imperium kolonialnego z XIII i XIV wieku pozostały jedynie szczątki.

Pod koniec XV wieku wydarzył się jednak fakt o kapitalnym znaczeniu, którego konsekwencje zaważą o upadku znaczenia Wenecji. Faktem tym było odkrycie drogi do Indii. Portugalczycy ubiegli Wenecjan, znakomitych do tej pory podróżników. Z chwilą gdy dotarli bezpośrednio do kraju pochodzenia towarów i wyeliminowali wszelkich pośredników, dotychczasowy system handlu został bezpowrotnie odmieniony. W wyniku tych zmian, w roku 1503 ceny pieprzu w Wenecji stały się pięć razy wyższe aniżeli w Lizbonie[65]. Weneckie okręty coraz częściej z Bejrutu czy Aleksandrii wracały puste, co stało się przyczyną nastroju niemalże żałoby narodowej. Utrzymanie pośrednictwa w handlu było dla miasta sprawą „być albo nie być". Rozpoczęto dyplomatyczną wojnę z Portugalią, próbowano nawet namówić sułtana tureckiego do przebicia przesmyku sueskiego i budowy kanału. Państwa włoskie, mimo że dostarczały doświadczonych marynarzy: Kolumba, Vespucciego i Cabota, nie angażowały się na własny rachunek w nowy handel oceaniczny. Nie były

---

63 Florencja była tym czasem miastem pieniądza złotego. Wynikało to z prostej przyczyny: Florencja eksportowała swoje sukno na Wschód i otrzymywała za nie złoto. Wenecja sprowadzała towary ze Wschodu i musiała za nie płacić. Odsprzedawała je na „Zachodzie" uzyskując za nie srebro.

64 J. Olkiewicz, *Najjaśniejsza Rzeczpospolita…*, op. cit., s. 74.

65 Ibidem.

w stanie wyszkolić nowego marynarza ani zbudować nowego typu okrętu. Pozostało im gonienie resztkami dawnego lewantyńskiego handlu i sczepianie swych galer w abordażu z wojenną flotą turecką.

Dzieje Republiki Weneckiej zamyka postać Napoleona Bonapartego. Polityczna eksterminacja, jak się wydaje, nie miała takiego znaczenia dla mieszkańców jak utrata pozycji handlowej. To ona uczyniła zeń prawdziwe, średniowieczne mocarstwo ekonomiczne.

Anglia

To co dla Wenecji było zgubą, dla Anglii okazało się błogosławieństwem. Nowe szlaki handlowe z peryferyjnego i biednego kraju uczyniły sworzeń komunikacyjny świata z genialnie usytuowanym wyjściem na oceany. Z miast włoskich i zamkniętego lądami Morza Śródziemnego z jego galerami, poruszanymi wiosłem, potęga i bogactwo przechodziły teraz w ręce krajów Zachodniej Europy. Mogły one wysyłać na dalekie oceany nowy typ żeglarza i nowy typ okrętu, by gnani przez siłę wiatru drogą morską docierali do rynków azjatyckich, odkrywając po drodze Afrykę i Amerykę.

Za podstawę brytyjskiego systemu imperialnego, oprócz czynników geopolitycznych, uznać można osobliwą trajektorię brytyjskiej gospodarki i uformowanie się „społeczeństwa handlowego[66]". Dzięki temu brytyjski handel mógł zdominować „globalny" rynek przez bardzo długi okres czasu. Gwarantem był system infrastruktury morskiej, który zapewniał Anglii panowanie na wodach. Brytyjski konsument był zawsze przyzwyczajony do nowych doznań kulturowych z nastawieniem na odkrywanie kolejnych. Dawało to możliwości i motyw do poszerzania własnych sfer wpływów, gdzie instalowano własny handel i kolonizację[67].

Tudorowie nadali nowy kierunek zewnętrznej i ekspansywnej energii ludu angielskiego. Próby podbicia Francji nie podjęto poważnie na nowo. Jej rodząca się szkołą dyplomacji dążyła do równowagi sił jako jedynej dla Anglii szansy bezpieczeństwa w obliczu wielkich mocarstw kontynentalnych, jakie się ówcześnie formowały. Częściowo wskutek tych obaw Henryk VIII stworzył po raz pierwszy w dziejach doskonałą Marynarkę Królewską wraz z właściwą

66 Napoleon Bonaparte Anglików nazywał narodem sklepikarzy.

67 J. Darwin, *The Empire Project – The Rise and Fall of the British World-System 1830–1970*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 649–650.

infrastrukturą – stoczniami i instytucjami[68]. Nowe typy okrętów, rewolucyjne zmiany sposobów prowadzenia bitew morskich[69] i odpowiednie wyszkolenie załóg pozwoliło na przełamanie najpierw hiszpańsko-portugalskiej, a później holenderskiej supremacji na morzach. Właściwie użyta „wyspiarskość" pozwoliła uzyskać przewagę nad konkurentami[70]. Konflikty, w których brała udział Anglia, w coraz większym stopniu były zdeterminowane przez czynniki ekonomiczne[71].

Jak pisze George Macaulay Trevelyan, rzeczą niemałej wagi był fakt, że zmiany społeczne i gospodarcze w kraju kierowały jednostki wszystkich klas na drogę wędrówek i szukania szczęścia w dalekich krainach, otworzyły się nowe szlaki oceaniczne. Potomkowie łuczników tłoczyli się na statkach kaperskich, płynących na Morze Karaibskie i obsadzali załogi statków handlujących z Moskwą, Lewantem i Dalekim Wschodem. Anglia przestała leżeć na krańcu świata. „Poczucie przygody w niezbadanych dziedzinach umysłu i materii inspirowało wschodzące pokolenie, które wyruszało w duchu swobodnej, indywidualnej inicjatywy by badać nowe lądy i morza i światy wiedzy i fantazji"[72]. Coraz większa inicjatywa i ekspansja bogatego kupiectwa angielskiego w połączeniu z pojawieniem się nowym szlaków handlowych odmieniło peryferyjną pozycję Anglii[73].

Dla historii Anglii ogromny wpływ miały wydarzenia gospodarcze. Przykład rewolucji przemysłowej jest oczywisty, ale warto zwrócić uwagę na moment, w którym Anglicy nauczyli się sami tkać piękne sukno na rynek zagraniczny, nastąpiły nieoczekiwane konsekwencje w każdej dziedzinie życia i myśli. Tę wielką przemianę zapoczątkowali flamandzcy tkacze, których na wyspę ściągnął

---

68 Np. Trinity House – kompania, której Henryk VIII nadał przywilej handlu i żeglugi. Zajmowała się również oświetlaniem brzegów, instalacją i obsługą latarń morskich oraz pilotażem.

69 Dotychczasowe bitwy polegały na uderzaniu dziobem jak taranem, ostrzeliwaniu z łuków i abordażu. Tymczasem ze strzelnic floty Henryka VIII raziły kule wystrzeliwane z wielkich dział gotowych otworzyć ogień „całą burtą".

70 W Anglii nie ma punktu bardziej odległego od wybrzeża niż 70 mil.

71 W kontekście Polski warto przypomnieć walkę kupców angielskich z Hanzą niemiecką o handel na Bałtyku. Pod koniec XIV wieku kupcy angielscy założyli w Gdańsku swoje miejsce składu, które – mimo szykan Hanzy – było oparciem w handlu bałtyckim. Po odmowie (pod naciskiem Hanzy) przez Hamburg odnowienia miejsca składu w 1577 roku Anglicy założyli swój skład w Elblągu.

72 G.M. Trevelyan, *Historia Anglii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967, s. 333–334.

73 H. Zins, *Historia Anglii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 2001, s. 154.

Edward III (1312–1377). „Ich kunszt miał stać się skarbem narodowym, który miał się tysiąckroć pomnożyć”[74]. Tkactwo stało się podstawą gospodarki i to od zmian w tym sektorze zaczęła się rewolucja innowacyjności. Warto mieć na uwadze ogromny wpływ związków politycznych i handlowych z bogatą Flandrią oraz opiekę monarchów, którzy powodzenie handlarzy uważali za przedmiot swojej szczególnej troski. Flandria była jednym z najbogatszych i największych ośrodków handlu i przemysłu sukienniczego w Europie, związanego ściśle i uzależnionego od importu angielskiej wełny (zakaz wywozu wełny doprowadził do kryzysu ekonomicznego i wielkiego buntu tkaczy w Gandawie – już w 1337 roku doszło do zawarcia przez Flandrię umowy handlowej z Anglią, co uczyniło zeń jedną z przyczyn wybuchu wojny stuletniej)[75].

Podobnie stało się z francuskimi hugenotami, którzy znaleźli schronienie na wyspach brytyjskich. Trudnili się w dużej mierze rzemieślnictwem, handlem i żeglugą i – jak twierdzi Trevelyan – mogli z Francji uczynić władców oceanów, gdyby wygrali[76].

Postawę i handlową logikę Anglików dobrze odzwierciedla stara angielska pieśń: „Nie dbamy o naszych srogich wojaków, co wzgardę dla państwa czują. Dbamy o naszych morskich chłopaków, bo państwo ci utrzymują”. Państwo uległo wpływom i poglądom ludzi zajmującym się handlem i żeglugą. Zarówno sukcesy w wojnie morskiej za Elżbiety, jak i kolonizacji za Stuartów opierały się na wzroście angielskiego handlu. Hiszpanie mieli na swoich galerach niewolników i odważnych żołnierzy do walki, ale nie mieli licznej i energicznej rzeczy prywatnych kupców i żeglarzy[77]. Wielokrotnie było tak, że angielskie okręty wojenne pojawiały się pierwszy raz tam, gdzie statki handlowe stoczyły już wiele bitew.

Wraz z rozwojem mieszczaństwa angielskiego, przede wszystkim londyńskiego, zaczęły powstawać w epoce elżbietańskiej rożnego rodzaju spółki kupieckie i kompanie, stanowiącą podstawę organizacyjną angielskiej ekspansji.

Bazą organizacyjną, na której opierała się ekspansja angielska, były kompanie kupiecko-handlowe. Obok najstarszej *Merchant Adventures*, powstały nowe, mające prowadzić handel z krajami europejskimi i pozaeuropejskimi lub zwykłą ich eksploatację. W 1555 roku powstała Kompania Moskiewska (*Muscovy Company*) do handlu z Rosją przez Archangielsk. Była to pierwsza organizacja kupiecka w Europie Zachodniej, która nawiązała kontakt z pań-

74 G.M. Trevelyan, *Historia Anglii*…, op. cit., s. 344.
75 Por. H. Zins, *Historia*…, op. cit., s. 58, 92.
76 Por. G.M. Trevelyan, *Historia*…, op. cit., s. 413.
77 Ibidem, s. 418–419.

stwem carów. W 1579 roku została zorganizowana Kompania Wschodnia (*Eastland Company*), której zadaniem było prowadzenie handlu z państwami bałtyckimi. Rejon Morza Śródziemnego i jego bezpośrednie zaplecze azjatyckie i afrykańskie penetrowała Kompania Lewantyńska (*Levant Company*), utworzona w 1588 roku. Aktywnie uczestniczyła ona również w życiu politycznym państw położonych w tym rejonie.

Podróże Ralfa Fitcha po Azji (1588–1591) i przywiezione przezeń informacje stały się podstawą zorganizowania *East India Company*[78] w 1600 roku. Stworzyła ona podwaliny pod ekspansję, a następnie opanowanie Indii przez Anglików[79] oraz była największą i najważniejszą instytucją dla dalszego rozwoju gospodarczego Anglii[80]. W ten sposób zostały położone podwaliny pod przyszłą ekspansję handlową i polityczną Anglii.

Na losy Anglii bez wątpienia duże znaczenie wywarł też czynnik religijny, który – zdaniem Maxa Webera – był podstawą utworzenia nowego systemu społeczno-gospodarczego – kapitalizmu, a etyka protestancka fundamentem tzw. ducha przedsiębiorczości. Objaśniając te zjawiska, Weber odwoływał się usposobienia formowanego przez daną religię zauważając, że „protestant lubi dobrze zjeść, podczas gdy katolik chce spokojnie spać”[81]. Pisał, że „herezja [kalwinizmu] sprzyja duchowi handlowemu”[82]. Znaczenie splotu czynnika politycznego, ekonomicznego i religijnego w Anglii dostrzegł również Monteskiusz, czego wyraz dał w swoim dziele „O duchu praw”: „Anglicy dokonali najwięcej ze wszystkich narodów świata w trzech ważnych kwestiach: w pobożności, w handlu i w dziedzinie wolności[83]”. Religia, przedsiębiorczość i rozwiązania ustrojowe mogą być zatem uznane za czynniki, które odegrały niemałą rolę w tworzeniu *Pax Britanica*.

Konieczne wydaje się również odwołanie do angielskiego dorobku filozoficznego, ze szczególnym uwzględnieniem roli empiryzmu, liberalizmu i utylitaryzmu. Radykalna szkoła poznania, szafująca hasłem *tabula rasa*, niekiedy odwołująca się wręcz do czystego sensualizmu stworzyła atmosferę, w której jednym z podstawowych źródeł zdobywania informacji o rzeczywistości stał

---

78 Akcje Kompanii, należącej początkowo do 55 osób, znalazły się w większości w rękach ok. 40 najbogatszych kupców londyńskich, którzy dzięki temu dorobili się wielkich fortun.

79 Z. Wójcik, *Historia Powszechna…*, op. cit., s. 246.

80 H. Zins, *Historia…*, op. cit., s. 157.

81 M. Weber, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Aletheia, Warszawa 2010, s. 27.

82 Ibidem, s. 29.

83 Monteskiusz, *O duchu praw,* Księga XX, rozdz. 7, De Agostini Polska: Ediciones Altaya Polska, Warszawa 2002.

się eksperyment i doświadczenie. Fakt ten znalazł bezpośrednie przełożenie na rozwój nauki, a co tym idzie, również techniki. Nie może zatem dziwić, że rewolucja przemysłowa wydarzyła się w Anglii.

Również rozwiązania ustrojowe, proces uzyskiwania wolności politycznych i praw obywatelskich, formuły korelacji między rządzącymi a rządzonymi uczyniły z Anglii chlubny wyjątek na tle absolutystycznych mocarstw europejskich. Reformy, a raczej długi proces polityczny, doprowadziły również do wytworzenia się wolności ekonomicznej jako wartości i zbioru praw podmiotowych. W dużym uproszczeniu, używając współczesnej nomenklatury, można użyć zwrotu, że angielski porządek prawny zmierzał do usankcjonowania swobody prowadzenia przedsiębiorczości, co w przypadku Anglii przez długi czas sprowadzało się do kupiectwa. Liberalizm, jako tradycja polityczna w miejscu swoich narodzin – Anglii, koncentrowała się wokół religijnej tolerancji, rządów prawa, osobistej i ekonomicznej wolności. Bez wątpienia uznać go można za faktor odpowiedzialny za historię kraju, w którym powstał. Do czynnika instytucjonalno-prawnego należałoby również zaliczyć ustawę podejmującą się ochrony własności intelektualnej, która została ustanowiona już w 1623 roku. Rozwiązanie to, w tamtym okresie, zabezpieczając interesy wynalazców i naukowców, bezsprzecznie sprzyjało innowacyjności i zapoczątkowało rozwój.

Angielskim pomysłem na rzeczywistość był również utylitaryzm, który kierując się zasadą użyteczności jako najwyższego kryterium moralnego, współtworzył dość osobliwą logikę działania. W wymiarze ekonomicznym sprowadzała się ona do maksymalizacji pożytku, mierzonego, zdaniem Benthama, pieniądzem. Esencją tej logiki mogą być wypowiedzi dwóch znanych, XIX-wiecznych polityków brytyjskich. Henry John Temple, Lord Palmerston (1784–1865)[84], w jednym zdaniu streścił brytyjską wizję rzeczywistości międzynarodowej stwierdzając: „Anglia nie posiada stałych przyjaciół, tylko stałe interesy". Drugim był Robert Arthur Talbot Gascoyne-Cecil, Lord of Salisbury (1830–1903)[85], który jest autorem sformułowania, że „polityka jest niezależna od doktryn ogólnych i filozofii moralnej. Każdą decyzję należy zawsze odmierzać stosownie do okoliczności danego przypadku". Brytyjska praktyka przysporzyła wyspiarskiemu państwu przydomek „perfidnego Albionu"[86].

---

[84] Henry John Temple wicehraba Palmerston (1784–1865) – wybitny angielski polityk, dwukrotny premier i minister spraw zagranicznych oraz minister spraw wewnętrznych.

[85] Robert Arthur Talbot Gascoyne-Cecil, Lord of Salisbury (1830–1903) – angielski konserwatywny polityk, trzykrotnie pełniący urząd premiera.

[86] Zwrot ten powstał prawdopodobnie na bazie konfliktu religijnego, wynikłego z wystąpieniem z Kościoła rzymskokatolickiego. Upowszechnił się pod koniec XVIII i w XIX wieku, również dzięki Napoleonowi, który tego zwrotu używał.

Zakończenie

Kartagina, Wenecja i Anglia to osobliwe przykłady państw, które w swojej historii realizowały swoje egzystencjalne interesy, używając w sposób nieporównywalnie szerszy od innych, instrumentów ekonomicznych. Kierowały się przy tym logiką handlową, a plany polityczne musiały uwzględniać handlowe aspiracje kręgów kupieckich. Naturalnie, historia daje świadectwo wielu innych przykładów (np. Genua, Portugalia, Hiszpania, Holandia), ale wskazane wydają się one najbardziej symptomatyczne. Funkcjonowały one w warunkach dominacji czynników politycznych w stosunkach międzynarodowych.

Dzięki tak obranej strategii osiągnęły statusy mocarstwowe w dziedzinie handlu (Kartagina – starożytność, Wenecja – średniowiecznie, Anglia – czasy nowożytne). Anglia funkcjonująca w warunkach „zglobalizowanego" środowiska międzynarodowego swój potencjał ekonomiczny wykorzystała do budowy międzynarodowej pozycji politycznej. Ta z kolei była wykorzystywana do maksymalizacji pożytków ekonomicznych.

Po fazie ich dominacji nastąpił również czas upadku. Mocarstwowe statusy ulegały postępującej erozji i deprecjacji. Przypadek Kartaginy wydaje się najbardziej tragiczny, gdyż koniec istnienia oznaczał fizyczną i biologiczną eksterminację miasta i jego mieszkańców. Z jednej strony instrumenty ekonomiczne nie wystarczyły zatem do zapewnienia sobie przetrwania, z drugiej Kartagina była skazana na konflikt z wyjątkowo bezwzględnym i okrutnym przeciwnikiem – Rzymem którego, w znacznej mierze esencją państwowości był podbój (w razie konieczności eksterminacja przeszkód) całego ówczesnego, antycznego świata. W porównaniu z miastem wilczycy, z którego niemalże każdego roku wyprawiano żądne podbojów zbrojne legiony, mieszkańcy Kart Hadaszt nie odczuwali takiej potrzeby, skupiając się na interesach handlowych i żegludze. Warto jednak nadmienić, że żadna potęga antycznego świata nie była w stanie oprzeć się zwartemu szykowi rzymskich legionistów.

Upadek Wenecji, średniowiecznej królowej świata śródziemnomorskiego, był w głównej mierze spowodowany przyczynami ekonomicznymi. Brak chęci lub możliwości na odwrócenie zachodzących procesów doprowadził do upadku miasto, którego autorytet, siłę i bogactwo oddziałują na wyobraźnie historyków po dziś dzień. Odcięta od światowych szlaków handlowych Wenecja została skazana na powolne obumieranie, aż stała się jednym z wielu miast włoskich, którego potęgę pamiętają jedynie kroniki, a jego świadectwem pozostały budynki i zawarte w nich zbiory.

Pozycję Anglii bez wątpienia osłabił udział w dwóch wojnach światowych, mimo że z obu wyszła jako mocarstwo zwycięskie. Nie należałoby umniejszać

jednak wpływu czynników ekonomicznych. Przejęciu panowania na morzach przez nowe supermocarstwo – Stany Zjednoczone towarzyszyło również osiągnięcie przewagi gospodarczej nad wyczerpaną wojną Europą, w tym Wielkiej Brytanii. Pomnikom mocarstwowości Anglii – potężnej metropolii i byłego eksportera kapitału wciąż towarzyszą słabnące, ale wciąż realne współczesne instrumenty (funt szterling, gospodarka i znaczenie usług finansowych).

W kontekście bieżących wydarzeń warto zwrócić uwagę na rosnącą rolę Chin i słabnącą USA, zadając sobie zarazem pytanie, czy aby nie występuje, odnotowane w historii, zjawisko pewnej zależności objawiającej się w dużym uproszczeniu tym, że największy „handlarz świata" jest równocześnie mocarstwem dominującym, a długość tego statusu wyznacza umiejętność utrzymania przewagi ekonomicznej.

Bibliografia

Adamczyk H., *Kartagina a Rzym przed wojnami punickimi,* Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1978.

Charles-Picard G. i C., *Życie codzienne w Kartaginie w czasach Hannibala,* Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1962.

Cyceron, *Filipiki, Mowy przeciwko Markowi Antoniuszowi*, Prószyński i S-ka SA, Warszawa 2002 Darwin J., *The Empire Project – The Rise and Fall of the British World-System 1830–1970*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

Hours-Miédan M., *Kartagina*, Oficyna Wydawnicza Volumen, Warszawa 1998.

Jaczynowska M., Mączakowa A., Tyloch W., *Historia Starożytna*, Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa 1974.

Monteskiusz, *O duchu praw*, Księga XX, rozdz. 7, *De Agostini Polska: Ediciones Altaya Polska*, Warszawa 2002.

Morgenthau H., *Politics Among Nations, the Struggle for Power and Peace*, A. Knopf, Nowy York 1960.

Olkiewicz J., *Najjaśniejsza Rzeczpospolita Wenecka*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1972.

Smith A., *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (Cannan ed.), vol. 2*, wydanie elektroniczne e-book na www. libertyfund.org.

Spykman N., *American Strategy and World Politics, The United States and the Balance of Power*, Harcourt, Brace and Company Inc., Nowy York 1942.

Szpak J., *Powszechna historia gospodarcza*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.

Russel B., *Mądrość Zachodu*, Penta Sp. z o.o., Warszawa 1994.
Sokołow N., *Narodziny weneckiego imperium kolonialnego*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1985.
Trevelyan M., *Historia Anglii*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1967.
Weber M., *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Aletheia, Warszawa 2010.
Wolski J., *Historia Powszechna Starożytność*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1971.
Wójcik Z., *Historia Powszechna XVI–XVII wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1973.
Zins H., *Historia Anglii, Historia Anglii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 2001.

STRESZCZENIE

Pojęcie mocarstwowości w nauce o stosunkach międzynarodowych wywodzi się z realistycznego paradygmatu opierającego się na koncepcji siły (*power*) jako fundamentu stosunków międzynarodowych. Analiza oparta jedynie na tym paradygmacie zdaje się zawężać rzeczywistą przestrzeń badawczą. Przedstawienie zagadnienia mocarstwowości państw ujętej w kategoriach ekonomicznych może stanowić ciekawą propozycję w analizie procesów zmian i tendencji rozwojowych w stosunkach międzynarodowych. Jako wielodyscyplinarny instrument badań pozwala na integralne ujmowanie problematyki procesów ekonomicznych i politycznych. Artykuł podejmuje próbę analizy historycznego typu mocarstwowości ekonomicznej. Empirycznego, cennego materiału badawczego dostarczyły historie Kartaginy, Wenecji oraz Anglii. Wyniki badań służyć mogą jako instrument do objaśniania współczesnych zjawisk i mechanizmów zachodzących w środowisku międzynarodowym.

SUMMARY

The concept of a great power in the science of international relations originates from a realistic paradigm based on the idea of power as a foundation of international relations. The analysis based only on this paradigm seems to narrow the real research space. A presentation of the issue of countries being great powers in an economic context may be an interesting proposal in the analysis of change processes and development tendencies in international

relations. As an interdisciplinary research instrument, it lets us treat economic and political processes in an integral way. The article makes an attempt to analyze the historical type of an economic great power. The empiric, valuable research material was provided by the history of Carthage, Venice and England. The research results can serve as an instrument to explain present phenomena and mechanisms taking place in the international environment.

Резюме

Понятие державности в учении о международных отношениях имеет в своей основе реалистическую парадигму, опирающуюся на концепцию силы (*power*) как фундамента международных отношений. Анализ, основывающийся только на этой парадигме, представляется ограниченным для исследовательского пространства. Выдвижение проблематики державности государств, рассматриваемой в экономических категориях, может оказаться интересным предложением в анализе процессов изменений и развивающих тенденций в международных отношениях. Будучи многопредметным инструментом исследований, позволяет на интегрированное понимание проблематики экономических и политических процессов. В статье предпринята попытка исторического анализа экономической державности. Эмпирическим, ценным материалом для этого послужили истории Карфагена, Венеции, а также Англии. Результаты исследований могут служить инструментом для толкования современных явлений и механизмов, возникающих на международной арене.

Jerzy Wieczorek

PROTEKCJONIZM POZATARYFOWY – NOWA ODSŁONA

1. Współczesne oblicze protekcjonizmu pozataryfowego

Francuscy politycy, reprezentujący wprawdzie odmienne poglądy polityczne, np. prawicowy b. prezydent N. Sarkozy czy obecny lewicowy minister ds. rekonwersji przemysłu A. Montebourg, są od dłuższego czasu wyjątkowo zgodni w jednej sprawie. W ich opinii, gospodarka europejska, zwłaszcza Francji, coraz bardziej cierpi z powodu agresywnej i nielojalnej przy tym konkurencji producentów pozaeuropejskich, zwłaszcza azjatyckich. Chodzi tu przede wszystkim o sektor samochodów osobowych. Szczególna krytyka jest kierowana pod adresem dwóch południowokoreańskich wytwórców – KIA i Hyundai, którzy zdobywają rynek za pomocą – jak twierdzą francuscy politycy – cen dumpingowych. Ich zdaniem, w rezultacie takich niedozwolonych praktyk i wywołanego tym sposobem gwałtownego spadku popytu na tradycyjnie kupowane na francuskim rynku modele rodzimych producentów, zwłaszcza koncernu PSA, zamknięcie we Francji wielu fabryk wytwarzających samochody osobowe spowodowało pogorszenie bardzo trudnej od dłuższego czasu sytuacji na francuskim rynku pracy. Jak zgodnie twierdzi klasa polityczna Francji – trzeba tej sytuacji w zdecydowany sposób położyć kres. Kierując się tym przesłaniem, obecny rząd Francji zwrócił się Komisji Europejskiej z postulatem powstrzymania tego importu. Notabene, klasa polityczna Francji, bez względu na afiliacje polityczne, kultywuje od dawna poglądy merkantylistyczne, które każą jej wręcz zwalczać import, widząc w nim zagrożenie dla bytu rodzimej przedsiębiorczości[1]. Powołuje się przy tym na swoisty „patriotyzm gospodarczy", który wbrew nawet oczywistym racjom ekonomicznym

[1] Szerzej na ten temat w: J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, SGPiS, Monografie i Opracowania, nr 273, Warszawa 1989.

powinien skłaniać przedsiębiorców do inwestowania tylko we własnym kraju bądź repatriować do Francji gdzie indziej zainwestowane kapitały[2].

Na obecnym etapie trudno przesądzić, jakie stanowisko zajmie w tej sprawie KE. Abstrahując od kwestii *stricte* proceduralnych, które mogą zadecydować czy postępowanie antydumpingowe zostanie wszczęte i jakie da ono rezultaty, warto na kanwie wymienionego przypadku sformułować kilka spostrzeżeń. Po pierwsze, w okresie załamania koniunktury gospodarczej, której widomym znakiem jest obecna recesja w wielu rozwiniętych krajach, szczególnie dotkliwa dla bardzo zadłużonej i coraz mniej konkurencyjnej gospodarki francuskiej, niejako automatycznie pojawiały się wezwania do wzmożonej ochrony „zagrożonych nielojalną konkurencją" sektorów gospodarczych. Po drugie, liberalizacja wymiany międzynarodowej, już dokonana i będąca w ramach obecnej Rundy WTO z Doha nadal przedmiotem wielostronnych negocjacji, znacznie ograniczyła pole manewru w zakresie dostępnych i legalnych z punktu widzenia Światowej Organizacji Handlu środków ograniczających niepożądany import. Po trzecie, obserwacja przypadków stosowania w obecnym okresie środków ochronnych wskazuje, iż najchętniej wybierane są te, które mają charakter pozataryfowy. Ich różnorodność, a zwłaszcza dyskrecjonalny charakter, związany m.in. z legislacją wewnętrzną, mało przejrzystą dla zewnętrznego monitoringu, umożliwia swobodne ich stosowanie, wolne od zewnętrznej ingerencji. Po czwarte, stosowanie środków pozataryfowych (*non-tariff measures* – NTM) jest rezultatem żądań grup interesów posiadających znaczny ciężar gatunkowy z punktu widzenia funkcjonowania danej gospodarki. Są one zazwyczaj bardzo dobrze zorganizowane, potrafiące stosownie uzasadniać i formułować swoje postulaty, kierować je do określonych centralnych ogniw władzy gospodarczej i skutecznie monitorować rezultaty podjętych działań ochronnych. Dotyczy to na ogół producentów, którzy twardo realizują swój interes. Ich punkt widzenia i sposób postępowania różni ich od konsumentów, którzy generalnie czerpią korzyści z wolnej konkurencji, jednakże zazwyczaj są bardzo rozproszeni i przez to chociażby nie są w stanie umiejętnie przedstawiać i realizować swoje postulaty. Po piąte, ograniczając konkurencję zewnętrzną i eliminując potencjalne korzyści z wymiany międzynarodowej, działania protekcjonistyczne generują koszty, które ponoszą głównie konsumenci, zaś na dłuższą metę całe społeczeństwo.

[2] Włoski producent samochodów FIAT, pod naciskiem władz politycznych i związków zawodowych, przeniósł produkcję bardzo popularnego modelu samochodu Panda z Polski do Włoch. *Notabene,* podobne przesłanki stały u podstaw koncepcji „renacjonalizacji" banków w Polsce, będących w przeważającej mierze w rękach obcego kapitału.

Po szóste, negatywne aspekty protekcjonizmu pozataryfowego wyrażają się również w aspekcie polityki „ zubożania sąsiada", bowiem w konsekwencji to producenci i eksporterzy zagraniczni „płacą" za tego rodzaju politykę, przy czym badania empiryczne dowodzą, że pochodzą oni zazwyczaj z mniej rozwiniętych krajów[3].

2. Ambiwalentny charakter NTM

Interesującą próbą oceny NTM we współczesnej wymianie międzynarodowej jest raport WTO na ten temat: *World Trade Report 2012. Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21st century*. We wstępie raportu Pascal Lamy, Dyrektor Generalny WTO, wyjaśnia powody, które spowodowały zainteresowanie tym zagadnieniem. Pierwszy wydaje się dość oczywisty. Skoro bowiem została dokonana na drodze bądź multilateralnej, bądź jednostronnej liberalizacja środków taryfowych i przez to zmniejszono ich ochronny wymiar, to w to miejsce zostały wprowadzone środki pozataryfowe. Po wtóre, NTM zmieniły generalnie swój charakter – w mniejszym stopniu są to tzw. środki graniczne (*border measures*), natomiast w większym są elementem wewnętrznej polityki gospodarczej (np. środki ochrony zdrowia, środowiska). Rosnący niepokój z powodu bardzo złożonej natury środków pozataryfowych, zmiennej ich postaci, rosnącej ilości i wynikających stąd różnorodnych skutków jest kolejnym argumentem przemawiającym za podda-

[3] Por. przykł. rozważania nt. protekcjonizmu pozataryfowego w: *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, red. nauk. R. Orłowska, K. Żołądkiewicz, PWE, Warszawa, 2012, s. 86–95; J. Świerkocki, *Zarys ekonomii międzynarodowej*, PWE, Warszawa 2011, s. 134–141; *Handel zagraniczny. Perspektywa europejska*, red. nauk. A.Z. Nowak, W.M. Kozioł, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2011, s. 217–221; M. James, *Koniec globalizacji. Czego nauczył nas wielki kryzys*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 166–184; K. Budzowski, *Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego*, Krakowska Szkoła Wyższa im. A. Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2008, s. 119–141; Rett. R. Ludwikowski, *Handel międzynarodowy*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 72–108; T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, PWN, Warszawa 2006, s. 326–348; T. Białowąs, *Rozwój handlu międzynarodowego po II wojnie światowej*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2006, s. 57–61; J. Misala, *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizm funkcjonowania*, SGH, 2005, s. 392–395 i 401–429; T. Rynarzewski, *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 2005, *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. nauk. E. Haliżak, R. Kuźniar, J. Symonides, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 87–95.

niem NTM wnikliwej analizie. Następny powód to rozległość zagadnienia nie tylko w aspekcie merytorycznym, lecz również przestrzennym, bowiem proces globalizacji intensyfikuje, na drodze internacjonalizacji zjawisk zachodzących w gospodarce światowej, rezultaty stosowania NTM w skali międzynarodowej. Dodając do tego fakt odgrywania przez NTM coraz większej roli w sporach, które na forum WTO toczą zwaśnione z powodu stosowania tych środków strony- członkowie tej organizacji, to oczywistym *last not least* staje się powód, który w kontekście rozważanego tu zagadnienia wymienia w wymienionym raporcie P. Lamy.

W kontekście tak postawionych tez budzi się od razu pytanie – co należy rozumieć przez pojęcie „NTM"? Literatura przedmiotu bynajmniej nie ułatwia realizacji tego zadania. Wskażmy przykładowo, że rozważanym tutaj środkom szeroko pojętej polityki gospodarczej, wewnętrznej i zewnętrznej, przypisuje się takie nazwy, jak: wymieniane już wcześniej środki pozataryfowe (*non-tariff measures*), jak też bariery pozataryfowe (*non-tariff barriers*), zniekształcenia pozataryfowe (*non-tariff distorsions*) czy przeszkody pozataryfowe *(non-tariff obstacles*). Do określenia NTM używa się również pojęcia restrykcji pozataryfowych (*non-tariff restrictions*), uściślając ich rodzaj (np. restrykcje importowe, ilościowe)[4].

Rozważany tu raport operuje bardzo ogólną definicją tych środków. NTM dotyczą środków innych niż taryfowe, przy czym nie próbuje się wartościować charakteru środków pozataryfowych, mówiąc jedynie, że wywierają wpływ na handel towarami. Raport rozważa również środki, które podobnie jak NTM wywierają wpływ na handel usługami, jednakże używa w tej mierze osobnej nazwy – „środki dotyczące usług" (*services measures*)[5].

Nietrudno zauważyć, iż autorzy raportu nie próbują w definicji NTM przesądzić niejako z góry tego, czy tego rodzaju środki wywierają negatywny wpływ na wymianę międzynarodową. Innymi słowy, nie próbuje się apriorycznie przypisywać NTM restrykcyjnego charakteru, określając je mianem przykładowo" barier pozataryfowych"[6]. Wprawdzie w raporcie WTO brak

---

[4] Szczegółowe rozważania na temat definicji NTM czytelnik znajdzie w: J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier…*, op. cit., s. 45–58.

[5] *World Trade Report 2012*, op. cit., s. 39. Niniejsze opracowanie w zasadniczej mierze skupia uwagę na NTM oddziałujących na handel towarami.

[6] „Bariery pozataryfowe są to środki (narzędzia polityki ekonomicznej i regulacje formalnoprawne) centralnej władzy gospodarczej zarówno narodowej, jak ponadkrajowej, które będąc dyskryminacyjnymi (co wynika z natury i ze sposobu ich stosowania) zniekształcają warunki działania uczestników międzynarodowego podziału pracy i ograniczają w konsekwencji dynamikę, wielkość i strukturę międzynarodowych przepływów

wyjaśnienia intencji, jakie przyświecały w stworzeniu wybitnie uproszczonej definicji NTM, jednakże z dokonanej analizy ich charakteru wynika, iż nie sposób przesądzić na drodze teoretycznej charakteru ich wpływu na wymianę międzynarodową. Można to jedynie uczynić na drodze empirycznej, przy czym rezultaty mogą mieć ambiwalentne znaczenie dla zainteresowanych stron. Innymi słowy, ważną rolę odgrywają procedury stosowania tych środków i ich efekty, które sprawiają, iż np. środki służące ochronie środowiska (np. normy emisji CO_2) w ocenie jednej strony wywierają dla niej i szerszej społeczności międzynarodowej pozytywne skutki, natomiast w opinii drugiej – negatywne, z różnych zresztą powodów (*vide casus* Polski). Inne wytłumaczenie ostrożnego podejścia autorów wymienionego raportu do definicji NTM można łączyć z charakterem WTO. Odgrywając rolę arbitra w toczących się na jej forum sporach, nie ma zamiaru niejako z góry przesądzać o słuszności racji jednej czy drugiej strony w kontekście użytych NTM.

Nie może zatem dziwić to, iż w świetle różnorodnych trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu NTM i precyzyjnym określeniu zmieniającego się ich znaczenia i roli w handlu międzynarodowym, środki pozataryfowe traktuje się jako swoisty „ruchomy cel”[7]. W początkowym okresie funkcjonowania GATT głównym przedmiotem zainteresowania tej organizacji były zagadnienia odnoszące się bilansu płatniczego, zatrudnienia i rozwoju. W ostatnich latach WTO poświęca więcej uwagi zagadnieniom związanych z technicznymi, zdrowotnymi i środowiskowymi aspektami wymiany międzynarodowej. Pociąga to siłą rzeczy konieczność adekwatnego dostosowywania arsenału dostępnych środków polityki handlowej, w tym NTM, do realizacji zmieniających się celów gospodarczych.

Dokonując nawet najbardziej pobieżnego przeglądu uregulowań w ramach GATT/WTO w dziedzinie NTM, warto przede wszystkim zauważyć, iż ambiwalentny charakter tych środków, pozostający w ścisłym związku z pozycją przetargową państw-stron, prowadził do stosowania wyjątków i derogacji od ogólnie obowiązujących reguł. Taki sposób podejścia do NTM skłania do wniosku, iż wprawdzie wszyscy są jednakowo traktowani w świetle obowiązującego prawa, jednakże orwellowska obserwacja istnienia „równiejszych wśród równych” nie jest pozbawiona sensu. Przykładowo Art. XI GATT wyraźnie zakazywał wprowadzania nowych ograniczeń ilościowych i postulował eliminację dotychczas istniejących. Od tej ogólnej zasady istniały jednak

gospodarczych. Środkami pozataryfowymi są natomiast te, które potencjalnie mogą wywierać opisany wyżej wpływ na międzynarodowy podział pracy i przepływy gospodarcze” – *vide* J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier…*, op. cit., s. 54.

7 *World Trade Report 2012*, op. cit., s. 222.

trzy wyjątki. Pierwszy umożliwiał stosowanie ograniczeń ilościowych w przypadku problemów wynikających z deficytu bilansu płatniczego. Drugi wyjątek przyzwalał na używanie tego rodzaju NTM w polityce ochrony rynku rolnego, przy czym – co warto podkreślić za raportem – początkowo było to podyktowane interesem USA (*notabene* wspólna polityka rolna UE jest klasycznym przykładem „legalnego' protekcjonizmu). Wreszcie, trzeci wyjątek umożliwiający „legalizację" ograniczeń ilościowych dotyczył polityki najmniej rozwiniętych krajów (LDC), mającej na celu ich rozwój gospodarczy (w kontekście tzw. *infant industries*). Podobne podejście, różnicujące status członków GATT zarówno od strony prawnej, jak i praktycznej, funkcjonowało przez lata w ramach Porozumienia Wielowłóknowego (*Multi-Fibre Arrangement*). Stosowane tam ograniczenia ilościowe w postaci „negocjowanych restrykcji importowych", przybierających formę „umów o uporządkowanym marketingu" (*orderly marketing arrangements* – OMA) czy „umów o dobrowolnym ograniczeniu eksportu" (*voluntary export restrictions* – VER) ze względu na ich selektywność, bilateralność oraz dyskrecjonalny charakter stosowania były bodajże najbardziej wyraźnym przykładem wybiórczego traktowania reguł handlu międzynarodowego. Dyskryminacyjny w praktyce charakter tych środków negował bowiem zasadnicze pryncypia organizacji powołanej do liberalizacji wymiany międzynarodowej. Warto tu podkreślić, iż „negocjowane restrykcje importowe" głównie dotyczyły przywozu z krajów słabo rozwiniętych, o wyjątkowo niskiej sile przetargowej, zmuszanych do „samoograniczeń" przez bogatych importerów. Mechanizm OMA i VER doskonale ilustruje tezę o ambiwalentnym, czy wręcz cynicznym stosunku wielu krajów rozwiniętych do idei „wolnego handlu", któremu chętnie przypisywano przydomek „regulowanego" czy „zorganizowanego"[8]. W sumie „negocjowane restrykcje importowe" umożliwiały tym krajom uniknięcie zarówno sankcji, jakie mogłyby je spotkać w wyniku stosowania nielegalnych w świetle prawa tradycyjnych ograniczeń ilościowych w przywozie, jak i związanego z tym odium.

Funkcjonowanie NTM w obecnej wymianie międzynarodowej wskazuje, iż proces jej liberalizacji niewiele zmienił w sposobie traktowania stron – tym razem już w ramach WTO. Najnowsze badania empiryczne dotyczące NTM, zwłaszcza w kontekście technicznych barier w handlu (*technical barriers to trade* – TBT) i środków sanitarnych i fitosanitarnym (*sanitary and phytosanitary* – STS), wyraźnie wskazują, że są one nader chętnie używane przez rozwinięte

[8] Szerzej na temat tzw. „liberalizmu zorganizowanego" w: J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier…*, op. cit., s. 41–45.

kraje wobec importowanych produktów z krajów mniej rozwiniętych[9]. Impas w negocjacjach w ramach Rundy Rozwojowej WTO z Doha jest również w istotnej mierze konsekwencją odmiennego podejścia do zagadnienia liberalizacji wymiany międzynarodowej, w tym stosowania NTM, przez dwie grupy państw: rozwiniętych i wykazujących niższy poziom rozwoju gospodarczego[10].

3. Inwentarze NTM

Jednym z zasadniczych celów międzynarodowych organizacji gospodarczych jest monitorowanie handlu światowego pod kątem stosowania w nim różnego środków oddziałujących na jego wielkość i dynamikę. Przykładowo, zbierane przez WTO informacje na ten temat stanowią przedmiot regularnie opracowywanych „przeglądów polityki handlowej" (*trade policy reviews*) członków i obserwatorów tej organizacji. WTO publikuje w tej mierze dwa rodzaje raportów. Pierwszy ukazuje się dwa razy w roku i dotyczy zmian w zakresie środków odnoszących się do wymiany towarów i usług. Przedmiotem monitoringu są zarówno środki o charakterze taryfowym, jak pozataryfowym. Drugi rodzaj raportu, mający również podwójną roczną edycję, jest wspólnie publikowany przez WTO z OECD i UNCTAD. Zamieszczane są w nim informacje, będące realizacją postulatu G-20 w sprawie monitorowania środków dotyczących handlu i inwestycji. Ponadto w celu ułatwienia dostępu do informacji dotyczących środków stosowanych przez strony WTO i mających

[9] *World Trade Report 2012*, op. cit., s. 145.

[10] Interesującym dowodem na istnienie dualistycznego (w opinii niektórych „schizofrenicznego") podejścia do kwestii „legalnych" czy „nielegalnych" NTM jest sprawa subwencji eksportowych. Są one zakazane przez reguły handlu międzynarodowego, co w żadnym stopniu nie przeszkadza w ich wykorzystywaniu w taki czy inny sposób przez niektórych uczestników wymiany światowej. W trakcie niedawnej prezydenckiej kampanii wyborczej prezydent USA B. Obama oskarżał Chiny o nielegalne stosowanie subsydiów w ich eksporcie. W swych wystąpieniach B. Obama podpierał się argumentem o konieczności ochrony m.in. 770 tys. miejsc pracy w przemyśle samochodowym USA. Wtórowała mu organizacja reprezentująca interesy amerykańskiego sektora przemysłowego – *Alliance for American Manufacturing*, wg której uporczywe naruszanie przez Chiny reguł WTO doprowadziło do zniknięcia od 2000 r. 400 tys. miejsc pracy w USA. Jak zauważają obserwatorzy polityki gospodarczej USA protagoniści idei sięgnięcia po środki protekcjonistyczne wobec importu z Chin zdają się jednocześnie zapominać o tym, iż od 2008 r. rząd federalny USA udzielił „pomocy" (czyli różnych subsydiów) w wysokości 80 mld USD amerykańskim producentom samochodowym, czego wynikiem jest m.in. udział Skarbu USA w kapitale General Motors, sięgający poziomu prawie 27% (por.: *En campagne, Obama attaque la Chine à l'OMC* w „Le Figaro", 18.09.2012).

wpływ na ich wymianę z zagranicą Sekretariat tej organizacji stale doskonali stosowne medium informacyjne – *Integrated Trade Intelligence Portal (I-TIP)*.

Tabela 1

Środki będące przedmiotem przeglądów polityki handlowej WTO

1. Środki bezpośrednio oddziałujące na import
• Procedury celne
• Cła, podatki i inne obciążenia
• Wycena celna
• Inspekcja przedwysyłkowa
• Reguły pochodzenia
• Zakazy importu, kontyngenty i licencjonowanie
• Cła antydumpingowe, wyrównawcze i klauzule ochronne
• Zamówienia rządowe
• Handel państwowy
• Inne środki
2. Środki bezpośrednio oddziałujące na eksport
• Procedury
• Podatki eksportowe
• Restrykcje eksportowe
• Subsydia eksportowe
• Promocja eksportu
• Specjalne strefy ekonomiczne
3. Środki oddziałujące na produkcję i handel
• System regulacji
• Bariery techniczne w handlu
• Środki sanitarne i fitosanitarne
• Prawa własności intelektualnej dotyczące handlu

Źródło: World Trade Organization, 2011 w: *Word Trade Report 2012*, s. 99.

Ze względu na trudność w ustalaniu jednoznacznego oddziaływania stosowanych w danym kraju środków na jego wymianę z zagranicą powyższy inwentarz WTO koncentruje się na tych, które bezpośrednio oddziałują na te wymianę. Po wtóre, inwentarz nie zawiera jednoznacznych informacji, które z monitorowanych środków mają *stricte* pozataryfowy charakter. Jest to przedmiotem osobnych analiz, przede wszystkim w kontekście częstotliwości stosowania NTM.

W ocenie rozważanego tu raportu WTO nt. NTM najbardziej kompletny zbiór informacji o tego rodzaju środkach handlowych został opracowany przez UNCTAD. W ramach zbioru *Trade Analysis and Information System*

(TRAINS) zgromadzono informacje dotyczące stosowanych przez 86 państw środków pozataryfowych w latach 1992–2010. Zostały one sklasyfikowane wg następujących grup NTM:

Tabela 2

Klasyfikacja NTM wg UNCTAD

• Środki sanitarne i fitosanitarne
• Bariery techniczne w handlu
• Inspekcja przedwysyłkowa i inne formalności
• Środki kontroli cen
• Licencje, kontyngenty, zakazy i inne środki kontroli ilości
• Opłaty, podatki i inne środki o charakterze parataryfowym
• Środki finansowe
• Środki antykonkurencyjne
• Środki handlowe dot. inwestycji
• Restrykcje dot. dystrybucji
• Restrykcje dot. usług posprzedażnych
• Subsydia (z wyłączeniem subsydiów eksportowych)
• Restrykcje dot. zamówień rządowych
• Własność intelektualna
• Reguły pochodzenia
• Środki dot. eksportu

Źródło: *United Nations Conference on Trade and Development*, 2010, [w:] *World Trade Report 2012*, s. 101.

Powstaje pytanie – jaka jest praktyczna wartość informacji nt. NTM, gromadzonych przez UNCTAD. Z punktu widzenia przedsiębiorców, biorących bezpośredni udział w wymianie międzynarodowej, zapewne dość ograniczona. Stopień ogólności zamieszczonych w tabeli 2 informacji jest bowiem bardzo duży. Niewątpliwie większe znaczenie tego rodzaju inwentarze mają dla instytucji rządowych, bowiem z negocjacyjnego punktu widzenia rozważane tu informacje niezaprzeczalnie odgrywają ważną rolę.

Celem lepszego wyposażenia uczestników handlu światowego w niezbędną wiedzę na temat funkcjonowania NTM International Trade Center (ITC), we współpracy z UNCTAD i dwiema regionalnymi komisjami ONZ, przygotowało inwentarz dotyczący przeszkód o charakterze proceduralnym. Są one definiowane jako „przedsięwzięcia związane bardziej z procesem stosowania NTM niż ze środkami pozataryfowymi jako takimi”[11].

[11] *World Trade Report 2012*, s. 101.

Tabela 3

Inwentarz przeszkód proceduralnych wg ITC

• Uciążliwości administracyjne
• Sprawy sporne dot. informacji/przejrzystości
• Niekonsekwentne lub dyskryminacyjne zachowanie urzędników
• Ograniczenia czasowe
• Płatności
• Problemy związane z infrastrukturą
• Bezpieczeństwo
• Ograniczenia prawne
• Inne

Źródło: *International Trade Center 2011*, [w:] *World Trade Report 2012*, s. 102.

Jak dalece przeszkody o charakterze proceduralnym mogą ograniczać przywóz, doskonale ilustruje przykład dotyczący obowiązku uzyskania przez importera od certyfikującego urzędu lub laboratorium stosownego zaświadczenia (będącego niczym innym tylko jednym z NTM). Otóż uzyskanie takiego certyfikatu może być niezmiernie kosztowne, długotrwałe w realizacji i bardzo uciążliwe, bowiem, przykładowo, stosowne instytucje mogą znajdować się w odległych od importera miejscach. W ten praktycznie prosty sposób, trudny do zakwestionowania przez importera jako dyskryminacyjny (formalnie jednakowo stosowany wobec wszystkich), można skutecznie ograniczać zagraniczną konkurencję. Wychodząc z założenia, iż obszar możliwych wariantów w zakresie przeszkód proceduralnych zakreśla ludzka wyobraźnia, można bez obaw popełnienia zasadniczego błędu postawić tezę, iż w majestacie prawa każdy niepożądany przywóz da się łatwo ograniczyć bądź nawet całkowicie wyeliminować, zaś kwestionowanie tego stanu rzeczy na forach organizacji międzynarodowych jest niejednokrotnie po prostu stratą czasu.

Informacje na temat ograniczeń w handlu można odnaleźć na stronie internetowej bazy danych WTO: *World Bank Temporary Trade Barriers Database.* Zamieszczono w niej dane dotyczą różnych przypadków użycia przez administracje krajowe ceł zarówno antydumpingowych, jak i wyrównawczych, począwszy od 1980 r. Ponadto w bazie danych znajdują się informacje dotyczące środków ochronnych (*safeguards*), zebrane od 1995 r. Wprawdzie informacje dotyczące wyżej wymienionych ceł nie spełniają kryteriów NTM, jednakże walory praktyczne bazy danych WTO są niezaprzeczalne. Dodatkowo o trudnościach w wymianie handlowej można się dowiedzieć z załączonych do wymienionej bazy danych Światowego Banku informacji na temat wszystkich faz toczonych na forum WTO sporów.

Innym interesującym przykładem funkcjonowania na szczeblu organizacji międzynarodowej bazy danych na temat regulacji narodowych, które mogą wywierać zasadniczy wpływ na konkurencję w handlu międzynarodowym są wskaźniki OECD dotyczące regulacji rynkowych (*indicators of product market regulations for member states*). Są one rezultatem działań, których celem jest kwantyfikacja danych dotyczących regulacji prawnych. Ta niewątpliwie ambitna próba transformacji informacji o charakterze jakościowym w postać ilościową nie daje jednak wiedzy o tym, czy stosowane przez rządy środki mają czy też nie dyskryminacyjny charakter.

Wśród zbiorów dotyczących NTM warto wymienić tworzone w USA i UE. Amerykańska Komisja Handlu Międzynarodowego (*United States International Trade Commission*), posiłkując się zarówno własną metodologią, jak i opartą na dorobku WTO oraz UE, opracowała pierwszą wersję inwentarza NTM w 2002 r. i następnie, w ciągu ostatniej dekady, stale aktualizuje dane na ten temat. Ponadto Komisja ta publikuje roczny raport na temat barier handlowych, występujących na drodze amerykańskiego eksportu na rynki zagraniczne. Warto zwrócić uwagę na aktywną rolę ambasad USA w pozyskiwaniu danych dotyczących wymienionych ograniczeń.

Z kolei unijny inwentarz środków handlowych, ograniczających dostęp eksporterom z krajów członkowskich do zagranicznych rynków zbytu: *UE's Market Access – Trade Barriers Database*, do barier pozataryfowych zalicza następujące: rejestracja; dokumentacja i procedury celne; restrykcje ilościowe i pokrewne środki; problemy związane z inwestycjami; standardy i środki techniczne; środki sanitarne i fitosanitarne, zamówienia rządowe; subsydia; inne środki pozataryfowe.

Wreszcie, w ramach w różnego rodzaju działań, mających na celu gromadzenie i monitorowanie NTM, warto wskazać na tzw. inicjatywę Globalnego Alertu Handlowego (*Global Trade Alert initiative*), rozwijaną przez Centrum Badań Polityki Ekonomicznej (*Centre for Economic Policy Research*). Centrum działa wraz z pokrewnymi, niezależnymi instytutami, funkcjonującymi w skali gospodarki światowej. Celem tego przedsięwzięcia jest zwiększenie świadomości dotyczącej używanych przez narodowe administracje środków handlowych, odnoszących się do importu, eksportu, zagranicznych inwestycji (włączając w to sprawy związane z własnością intelektualną) i pracowników podejmujących pracę zagranicą. Dostarczanie stale aktualizowanej i rzetelnej informacji ma w rezultacie tworzyć przesłanki do racjonalnych, uwzględniających interesy zainteresowanych stron, działań (*peer pressure*) w sferze wymiany międzynarodowej, celem „…uniknięcia historycznych błędów wynikających z prowadzenia polityki protekcjonistycznej w przeszłości”[12].

[12] *World Trade Report 2012*, s. 104.

Zasadnicza linia przewodnia przedstawionych inwentarzy NTM rysuje się zatem bardzo klarownie. Jest to tworzenie klimatu i możliwych, z punktu widzenia realizacji stawianych celów, warunków do znoszenia już istniejących ograniczeń w handlu światowym i przeciwdziałanie powstawaniu nowych. Wprawdzie podstawową rolę w prowadzeniu polityki liberalizacyjnej mają władze narodowe i/lub szczeble władzy ponadkrajowej, jednakże nie sposób byłoby zanegować niezwykle ważną i komplementarną rolę, jaką w tym obszarze odgrywają przedsięwzięcia realizowane przez różnego rodzaju instytucje międzynarodowe. Tworzenie swoistych dekalogów dobrych obyczajów w handlu światowym ma nadal obiecującą przyszłość, choć tego rodzaju stwierdzenie budzi mieszane odczucia. Naiwnością byłoby bowiem przypuszczenie, iż ożywieni ideami wolnego handlu wszyscy uczestnicy tej wymiany pozbędą się w dającej się przewidzieć przyszłości pomysłów na ograniczanie konkurencji zewnętrznej na swych rynkach.

4. Częstotliwość stosowania NTM

Istotną informacją o oddziaływaniu NTM na wielkość, dynamikę, strukturę rzeczową i kierunkową handlu międzynarodowego jest ilość przypadków sięgania po te środki. Gromadzona latami wiedza na ten temat w GATT/WTO dowodzi, iż dają się wyróżnić wyraźne trendy w stosowaniu tych środków, ściśle skorelowane z przemianami, jakie zachodzą w wymianie światowej (*vide* tabela 4).

Tabela 4

Częstotliwość stosowania NTM w odniesieniu do towarów pozarolnych w państwach członkowskich GATT/WTO (udział poszczególnych rodzajów NTM w ogólnej ich ilości w latach: 1968, 1973, 1989, 2003 i 2005, na podstawie inwentarzy opartych na narodowych notyfikacjach)

Rodzaj	Inwent. 1968	Inwent. 1973	Inwent. 1989	NAMA 1.inwent. 2003	NAMA 2.inwent. 2005
1. Udział rządu w handlu i tolerowane przez rząd restrykcyjne praktyki	**11,9**	**15,3**	**20,9**	**7,1**	**7,0**
• Pomoc rządowa	2,7	6,6	7,3	1,8	1,7
• Cła wyrównawcze	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0
• Zamówienia rządowe	3,7	3,4	6,4	0,9	0,7

cd. tabeli 4

Rodzaj	Inwent. 1968	Inwent. 1973	Inwent. 1989	NAMA 1.inwent. 2003	NAMA 2.inwent. 2005
• Tolerowane przez rząd restrykcyjne praktyki	0,0	0,8	2,0	3,8	4,3
• Handel państw., rządowe praktyki monopolist.	4,9	4,1	4,6	0,4	0,3
2. Importowe procedury celne i administracyjne	**14,8**	**14,6**	**11,9**	**23,5**	**26,2**
• Cła antydumpingowe	1,1	1,5	2,3	1,5	2,3
• Wycena	5,5	4,8	4,1	2,3	5,3
• Klasyfikacja celna	1,3	0,7	0,5	0,7	3,3
• Formalności celne i dokumentacja	4,7	6,4	3,4	2,3	3,0
• Próbki	0,7	0,4	0,2	0,1	0,0
• Reguły pochodzenia	1,3	0,0	0,4	7,4	2,6
• Formalności celne	0,2	0,8	1,1	9,1	9,6
3. Bariery techniczne w handlu	**6,1**	**9,2**	**8,2**	**29,9**	**37,1**
• Warunki ogólne	0,0	9,2	1,6	3,2	8,9
• Techniczne regulacje i standardy	5,2	0,0	3,0	15,8	13,2
• Przepisy dot. testowania i certyfikacji	0,9	0,0	3,6	11,0	14,9
4. Specyficzne ograniczenia	**36,7**	**31,5**	**31,7**	**34,9**	**26,8**
• Restrykcje ilościowe i licencjonowanie importu	20,7	15,6	13,9	12,8	7,0
• Zakazy importu i podobne restrykcje	5,0	5,6	5,3	0,8	4,0
• Kwoty terminowe i inne regulacje o mieszanym charakterze	1,9	3,6	1,6	0,0	0,7
• Kontrola wymiany	2,3	1,2	1,2	1,3	1,3
• Dyskryminacja wynikająca z bilateralnych umów	0,8	1,5	1,1	0,1	0,7
• Dyskryminacja z tytułu pochodzenia	0,5	1,0	0,0	0,3	1,7
• Ograniczenia w eksporcie	1,6	0,4	0,4	0,2	1,0
• Środki regulujące ceny wewnętrzne	1,6	0,5	1,2	0,2	0,3
• Kwoty taryfowe	0,2	0,3	0,5	0,3	1,3
• Podatki eksportowe	0,0	0,0	2,1	0,2	1,0

Rodzaj	Inwent. 1968	Inwent. 1973	Inwent. 1989	NAMA 1.inwent. 2003	NAMA 2.inwent. 2005
• Wymogi dot. marek, etykiet i opakowań	1,6	1,6	2,1	7,2	6,3
• Inne specyficzne ograniczenia	0,3	0,1	2,1	11,5	1,7
5. Obciążenia importu	**29,2**	**29,4**	**27,3**	**4,4**	**1,7**
• Uprzednie depozyty importowe	1,9	1,9	1,6	0,2	0,0
• Opłaty, podatki portowe, statystyczne etc.	13,5	10,5	10,5	3,0	1,3
• Dyskryminacyjne podatki filmowe, dot. użytkowania etc.	11,1	4,0	4,5	0,2	0,3
• Dyskryminacyjne restrykcje kredytowe	1,3	1,4	1,2	0,2	0,0
• Dostosowawcze podatki graniczne	0,9	11,2	8,6	0,2	0,0
• Działania nagłe	0,5	0,4	0,9	0,8	0,0
6. Inne	**1,4**	**0,0**	**0,0**	**0,2**	**1,3**
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ilość pozycji	873	731	561	2556	302

Źródło: World Trade Report 2012, s. 45.

Powyższe dane należy traktować z dużą ostrożnością. Pochodzą bowiem z różnych zbiorów, których metodologia tworzenia może w jakimś stopniu zniekształcać prowadzoną na ich podstawie analizę. Przykładowo, w wyniku przyjętych podczas Rundy Urugwajskiej GATT postanowień dokonano tzw. taryfikacji ograniczeń ilościowych. Polegało to na ich transformacji na cła *ad valorem*. Zniknięcie tego rodzaju ograniczeń pozataryfowych nie oznacza, iż stopień ochrony rynku uległ automatycznie zmniejszeniu. Nastąpiła w tym przypadku zmiana charakteru protekcji.

Wymienione dane, dotyczące zresztą pewnego wycinka handlu światowego, wyraźnie wskazują na ewolucję charakteru stosowanych w wymianie międzynarodowej NTM. Wprawdzie nadal istotne znaczenie mają ograniczenia stosowane na granicach celnych, przede wszystkim w imporcie, jednakże rolę środków granicznych przejmują w zasadniczej mierze środki wewnętrzne. Są to głównie bariery techniczne i różnego rodzaju wymogi dotyczące marketingowych aspektów produktu. Ma to bezpośredni związek z przemianami, jakie zaszły i nadal zachodzą w strukturze rzeczowej wymiany światowej. Jej wewnątrzgałęziowy charakter wywołał zmiany w sposobie konkurencji,

w której aspekty jakościowe odgrywają pierwszorzędną rolę. Eliminacja kwot ilościowych, nieefektywność protekcyjna ceł *ad valorem*, których mechanizm jest oparty na cenie importowanych produktów, wywołał potrzebę znalezienia bardziej skutecznych rozwiązań ochronnych.

Badania innych organizacji międzynarodowych potwierdzają obserwację, iż obecnie wśród NTM zasadniczą rolę odgrywają bariery techniczne oraz sanitarne i fitosanitarne (TBT i SPS). Wg UNCTAD, kraje członkowskie średnio stosują w swej wymianie z zagranicą bariery techniczne w stosunku do 30% produktów, zaś sanitarne i fitosanitarne wobec 15%. Z dokonanych przeglądów ITC w odniesieniu do krajów rozwijających się wynika, iż ten udział wzrasta jeszcze bardziej w zależności od tego, czy chodzi o eksport dokonywany z tych krajów do wyżej rozwiniętych, czy też do partnerów na tym samym poziomie rozwoju. Otóż w pierwszym przypadku udział TBT/SPS w ogólnej liczbie NTM stosowanych przez kraje rozwinięte wzrasta do 3/4, zaś w drugim wynosi 1/2[13]. Badania empiryczne ITC wskazują na jeszcze jeden problem związany z dominacją rozważanych tu pozataryfowych środków ochrony rynku we współczesnej polityce handlowej. Podnoszony już wcześniej istotny aspekt praktyczny tych środków w postaci przeszkód o charakterze proceduralnym powoduje, iż swoisty „kordon sanitarny", stworzony z TBT/SPS przez kraje rozwinięte, staje się wręcz niemożliwy do pokonania dla wielu eksporterów z krajów mniej rozwiniętych. Z drugiej jednak strony, zważywszy, iż znacząca liczba krajów rozwijających się nie ma w swej ofercie eksportowej produktów przemysłowych, które swym poziomem techniczno-technologicznym mogłyby sprostać wymogom konkurencji na rynkach rozwiniętych krajów, teza o prohibicyjnym znaczeniu TBT/SPS dla krajów na niskim poziomie gospodarczym staje się w jakimś stopniu kategorią bardziej relatywną.

TBT/SPS sprawiają również poważny kłopot eksporterom z krajów wysoko rozwiniętych. Podkreślano już, iż jest to bardzo skuteczny środek do eliminowania niepożądanej konkurencji. Według ITC, ponad połowa (52%) eksporterów z UE skarżyła się na trudności w dostępie do obcych rynków z powodu rozważanych tu barier pozataryfowych[14]. Brak jest wprawdzie informacji, o jakie rynki zbytu chodzi: czy jest to unijny rynek wewnętrzny, czy dotyczący państw trzecich, jednakże nawet w tej sytuacji można sformułować kilka wniosków. Pierwszy to już wielokrotnie podkreślany, iż orężem w walce konkurencyjnej na światowych rynkach jest jakość produktu mierzona jego zaawansowaniem techniczno-technologicznym, zaś bronią, która najbardziej

13 *World Trade Report 2012*, s. 111 i 115.

14 Ibidem, s. 113.

efektywnie ogranicza tę konkurencję, są TBT/SPS. Nieprzypadkowo wielu ekspertów doszukuje się w swoistej „wojnie" patentowej, którą wytoczyła firma Apple przeciwko Samsungowi w połowie 2012 r. wyraźnych aspektów mało maskowanego protekcjonizmu[15]. Efektem tej sprawy jest tocząca się dyskusja, nie nowa zresztą, czy globalizacja w obszarze patentów, w kontekście ich proliferacji i związanych z tym konsekwencji formalnoprawnych, nie przyniesie poważnych szkód dla postępu naukowo-technicznego i handlu międzynarodowego. Badania empiryczne ITC wskazują, iż to właśnie firmy amerykańskie szczególnie uskarżają się za naruszanie ich praw własności intelektualnej. Również firmy unijne podnoszą ten problem[16]. Skądinąd wiadomo, iż krajem, który przede wszystkim generuje tego rodzaju niepożądane zjawisko, są Chiny i – w opinii niektórych – członkostwo w WTO może być istotną dźwignią do skutecznego eliminowania naruszających normy handlu światowego praktyk tego wielkiego eksportera.

Analiza uciążliwości TBT/STS dla eksporterów wskazuje, że relatywnie większe trudności w dostępie do rynku w tym zakresie mają dostawcy artykułów rolnych niż ci, którzy trudnią się eksportem produktów przemysłowych. Z badań ITC wynika, iż w odniesieniu do wymienionych środków ochronnych liczba skarżących się na restrykcyjny charakter TBT/STS dotyczyła 59% eksporterów rolnych, zaś 34% przemysłowych[17]. Dodajmy, iż badania dotyczyły wywozu z krajów stojących na niskim poziomie rozwoju i z tego należy wnosić, iż ich wywóz rolny był skierowany głównie na rynek krajów rozwiniętych. Wręcz truizmem staje się zatem powtarzanie ogólnie znanej tezy o protekcjonizmie rolnym tych drugich krajów (zwłaszcza w kontekście UE) i niemniej mało odkrywczą jest kolejna teza o ich głębokiej niechęci do rezygnacji lub zrewidowania w znacznym stopniu swego stanowiska w odniesieniu do tak ważnego ekonomicznie i politycznie zagadnienia, jakim jest niewątpliwie światowa wymiana w zakresie artykułów rolnych. Bez zmian w postawie krajów rozwiniętych trudno sobie wyobrazić pomyślne zakończenie negocjacji w ramach Rundy Rozwojowej Doha w przewidywalnej przyszłości.

W badaniach restrykcyjności TBT/SPS zwraca się również uwagę na to, iż są one szczególnie dolegliwe dla małych i średnich firm. Dysponując częstokroć relatywnie małymi zasobami finansowymi, ograniczającymi ich zdolność

15 24 sierpnia 2012 r. amerykański sąd ogłosił wyrok w ww. sprawie, na mocy którego za naruszenie sześciu patentów Apple Samsung został zobowiązany do pokrycia szkód w wysokości 1 mld USD – *vide*: *iPhone, uCopy, i Sue* w „The Economist", 1–7.09.2012, s. 9.

16 *World Trade Report 2012*, s. 113.

17 Ibidem, s. 117.

szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków w dostępie do rynku zarówno w kontekście wiedzy, jak i możliwości realizacji czasochłonnych i kosztownych niejednokrotnie procedur w obszarze TBT/STS stoją, w porównaniu do silniejszych rywali, na pozycjach skazanych niejako z góry na przegraną[18].

Kolejny wniosek pozostaje w ścisłym związku z koniunkturą gospodarczą. Niekwestionowaną w literaturze przedmiotu jest teza, poparta obserwacjami empirycznymi, o narastaniu protekcjonizmu w warunkach pogorszenia się warunków gospodarowania, zwłaszcza w okresie wystąpienia zjawisk kryzysowych. Według WTO, ostatni kryzys finansowo-bankowy spowodował znaczący wzrost liczby NTM o charakterze bardzo restrykcyjnym. Z poziomu 53 w 2008 r. nastąpił gwałtowny skok do 346 w 2009 r. Wprawdzie następny rok przyniósł pewien, nieznaczny spadek do poziomu 306, jednak już kolejny – 2011 r. i to tylko na przestrzeni 10 miesięcy – podniósł liczbę środków pozataryfowych do wielkości 344[19].

Reasumując, badania empiryczne wskazują na wzrost znaczenia TBT/SPS wśród stosowanych współcześnie NTM. Można wyróżnić korelację między barierami technicznym oraz sanitarnymi i fitosanitarnymi a stopniem rozwoju gospodarczego uczestników handlu światowego. Rozważane tu ograniczenia są obecnie głównym orężem krajów rozwiniętych w walce z niepożądanym importem. Co więcej, restrykcyjne ostrze TBT/SPS najbardziej dotyka eksporterów z krajów mniej rozwiniętych, zwłaszcza parających się wywozem artykułów rolnych. Innymi słowy, znana historycznie teza o zubożaniu sąsiada w wyniku stosowania środków protekcjonistycznych znajduje kolejne potwierdzenie w przypadku TBT/STS. Kraje o niskim poziomie PKB *per capita* mają w tych warunkach wiele dodatkowych trudności w wydostaniu się z kręgu ubóstwa. Bariery techniczne są również coraz chętniej wykorzystywane przez kraje rozwinięte, które starają się za ich pomocą chronić interesy swoich wielkich firm o charakterze międzynarodowym. Ich wysoka zdolność sprostania konkurencji na światowych rynkach jest dodatkowo wzmacniana rozbudowanym arsenałem środków protekcjonistycznych o bardzo specyficznym charakterze (*vide* np. rozważany wcześniej *casus* sporu Apple-Samsung). Interesującym i mało zbadanym przypadkiem jest natomiast rola NTM w promowaniu i ochronie interesów firm, w których kapitał państwowy odgrywa zasadniczą rolę. Wprawdzie temat dotyczący tzw. kapitalizmu państwowego i związanych z tym zjawisk niewątpliwie zasługuje na osobną analizę warto w tym miejscu zauważyć, iż *casus* Chin, gdzie taki model gospodarowania jest bardzo roz-

[18] Ibidem, s. 147.
[19] Ibidem, s. 120.

powszechniony i mający bezpośredni związek z różnorodnymi zjawiskami o charakterze protekcjonistycznym (np. ukryte subsydiowanie poprzez preferencyjne kredyty) nie jest bynajmniej we współczesnej gospodarce światowej całkowicie unikalny[20]. Umożliwia to postawienie tezy, iż im mniejszy jest zakres liberalizacji gospodarki, tym większy stopień protekcjonizmu.

5. Sposoby ograniczania protekcjonistycznej roli TBT/SPS

Efektywnym sposobem ograniczania restrykcyjnego efektu TBT/SPS są działania idące w kierunku ujednolicania tych środków protekcjonistycznych zarówno w kontekście ich formy, jak i stosowania. Chodzi tu o harmonizację i/lub wzajemne uznanie. Pierwsza metoda polega na ustanowieniu wspólnej definicji tych środków, druga na wzajemnej ich akceptacji przez strony takiego porozumienia. Oba podejścia wywierają pozytywny wpływ na warunki gospodarowania stron, bowiem prowadzą do lepszej alokacji czynników produkcji i stymulują korzyści wynikające z większej skali produkcji. Badania empiryczne wskazują, iż oprócz tych niezaprzeczalnych walorów obu podejść, są również pewne ich wady. Przykładowo, z jednej strony harmonizacja prowadzi do większej homogeniczności stosowanych standardów, obniżając koszty transakcyjne i zwiększając zaufanie konsumentów do jakości zagranicznych produktów. Z drugiej – ogranicza jednak asortyment dóbr na rynku. Harmo-

[20] O szybko rosnącej chińskiej firmie wytwarzającej sprzęt telekomunikacyjny – Huawei na rynku światowym decydują w znaczącym stopniu jej powiązania polityczno-finansowe z administracją rządową – *vide*: *The company that spooked the world*, „The Economist", 4–10.08.2012, s. 19. Więcej na temat kapitalizmu państwowego – w specjalnym raporcie pt. *State capitalism*, „The Economist", 21–27.01.2012, s. 47. Warto również zwrócić chociażby uwagę na tradycyjnie wysokie zaangażowanie kapitału państwowego w różne sektory gospodarki francuskiej. Przykładowo, w sektorze energii państwo francuskie posiada udział 84,44% w firmie EDF (szacunkowa wielkość kapitału: 26 mld euro), zaś w GDF SUEZ 36,36% (14,70 mld euro) – *vide*: *Big Brother is back*, „The Economist", 3–9.11.2012, s. 55. W arsenale środków mających, wg nowej socjalistycznej ekipy rządowej, zdynamizować wzrost gospodarczy we Francji istotną rolą ma odegrać powołanie Publicznego Banku Inwestycji, w wyniku czego zapewne jeszcze bardziej wzrośnie rola państwa w gospodarce. Skoro etatystyczne podejście we Francji do jej gospodarki historycznie owocowało w merkantylistyczno-protekcjonistycznym stosunku do konkurencji zewnętrznej, to ten kurs będzie zapewne utrzymany i być może nawet wzmocniony w dającej się przewidzieć przyszłości.

nizacja jest ponadto bardziej kosztowna niż wzajemne uznanie stosowanych przez strony standardów[21].

Korzyści wynikające ze stosowania harmonizacji i/lub wzajemnego uznania w obszarze TBT/SPS są bezpośrednią przesłanką włączania tych rozwiązań do preferencyjnych układów handlowych. Według WTO, w 2011 r. 60% tego rodzaju układów zawierało klauzule dotyczące wymienionych rozwiązań. Godny podkreślenia jest fakt, iż klauzula dotycząca harmonizacji jest typowa dla układów zawieranych przez UE, natomiast dotycząca wzajemnego uznania jest preferowana przez kraje Ameryki Płn. w ich preferencyjnych układach handlowych[22].

Oczywiście, w ramach integracji regionalnej działania prowadzące do eliminowanie przeszkód do swobodnej cyrkulacji dóbr i usług mają pierwszorzędne znaczenie. Proces harmonizacji TBT/SPS w UE, będący ważnym elementem budowania jednolitego rynku wewnętrznego, prowadzi do wzrostu wymiany handlowej zarówno wewnątrz ugrupowania integracyjnego, jak i z krajami trzecimi. W świetle badań empirycznych wzrost handlu ma jednak charakter wybiórczy, w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego partnerów handlowych i rodzaju więzów integracyjnych[23].

Stwierdzono zatem, iż harmonizacja TBT/SPS stymuluje wzrost eksportu USA do UE, przy czym w istotnym stopniu dotyczy to małych i średnich firm. Jest to bezpośrednim rezultatem eliminacji kosztownych i czasochłonnych działań, mających na celu sprostanie wymogom TBT/SPS. W odniesieniu do ugrupowania integracyjnego, gdzie z uwagi na mechanizmy ścisłej współpracy w różnych obszarach łatwiej dążyć do harmonizacji i ujednolicania norm technicznych, można sformułować wniosek o uprzywilejowaniu partnerów wewnątrz ugrupowania w rozważanym tu kontekście. W konsekwencji prowadzi to do przesunięcia strumieni handlu produktami i usługami z wymiany spoza ugrupowania do obrotu w jego ramach i tym samym powstania zjawiska określanego mianem *trade diversion effect*. Obserwacja procesów integracyjnych w ramach Unii w pełni potwierdza ten wniosek. Wreszcie, proces harmonizacji i wzajemnego uznania TBT/SPS prowadzi do wzrostu wymiany między krajami reprezentującymi wysoki poziom rozwoju gospodarczego, natomiast w tych warunkach pozycja krajów słabo rozwiniętych ulega marginalizacji. Po pierwsze, dlatego, iż niski poziom techniczno-technologiczny produktów przemysłowych tych drugich krajów, ograniczony ich asortyment lub całkowity

21 *World Trade Report 2012*, s. 150.
22 Ibidem, s. 151.
23 Ibidem, s. 149–153.

ich brak w ofercie eksportowej oraz częstokroć niska jakość ich artykułów rolnych, odbiegająca od przyjętych standardów w handlu międzynarodowym, ogranicza ich korzyści z udziału w tej wymianie lub nawet trwale je z niej wyklucza. Po drugie, TBT/SPS są elementem regulacji wewnętrznych, stosowanych *erga omnes* i z tego powodu łatwo odeprzeć zarzuty o dyskryminacji. W rezultacie, co już podkreślano, TBT/SPS są trudnym przedmiotem międzynarodowych negocjacji. Jeśli te mają miejsce – to dotyczą generalnie wąskiego „klubu" państw, z reguły najwyżej rozwiniętych.

Rozważany tu raport WTO jest dość pesymistyczny w ocenie sytuacji w handlu międzynarodowym tych krajów, które z różnych przyczyn nie są w stanie czerpać korzyści z procesu ujednolicania wymogów w obszarze TBT/SPS. Mowa jest o „efekcie zablokowania" (*lock-in effect*), który może zniechęcać niektórych uczestników handlu światowego do otwierania swych rynków. W rezultacie powstaje w zakresie regulacji wymiany międzynarodowej konstrukcja wielopoziomowa (*multi-tiered*), w ramach której istnieją różne stopnie liberalizacji dotyczące TBT/SPS. Jednocześnie utrwalają się sytuacje marginalizacji lub wręcz wykluczenia niektórych krajów[24]. Obecny impas w negocjacjach Rundy Rozwojowej z Doha jest bezsprzecznie dowodem na istnienie tego rodzaju zjawisk w handlu międzynarodowym.

Istotnym sposobem ograniczania protekcjonistycznego ostrza NTM jest działanie na rzecz zwiększania stopnia przejrzystości w ich stosowaniu. Wielokrotnie podkreślano, iż jednym z naczelnych zadań WTO jest upowszechnianie takich wzorców postępowania krajów członkowskich, których rezultatem byłby wzrost wzajemnego zaufania w obszarze ich stosunków handlowych. Niezaprzeczalnie pozytywną rolę w tej mierze odgrywają procedury notyfikacji NTM, mechanizm okresowych przeglądów polityki handlowej państw członkowskich oraz działające w ramach porozumień dotyczących TBT i SPS stosowne Komitety, których celem jest wypracowanie „dobrych praktyk regulacyjnych" (*good regulatory practices*).

Równie ważną rolę w upowszechnianiu tych wzorców jest współpraca WTO z innymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie konwergencji stosowania NTM. W odniesieniu do środków sanitarnych i fitosanitarnych WTO wraz Organizacją NZ ds. Żywności i Rolnictwa (FAO), Światową Organizacją Zdrowia Zwierzęcego (OIE), Bankiem Światowym i Światową Organizacją Zdrowia (WHO) rozwija owocną kooperację w dziedzinie upo-

[24] Ibidem, s. 153.

wszechniania standardów[25], wypracowywania wspólnych linii przewodnich i stosownych rekomendacji w ramach platformy o nazwie *Standards and Trade Development Facility*. W dziedzinie SPS WTO wpisuje się w upowszechnianie standardów postępowania wypracowywanych w ramach: *Codex Alimentarius*, Światowej Organizacji Zdrowia Zwierzęcego i Konwencji w sprawie Międzynarodowej Ochrony Roślin. Niezwykle istotnym aspektem tych przedsięwzięć jest przede wszystkim podnoszenie zdolności adaptacji mało rozwiniętych krajów do praktyki stosowania międzynarodowych standardów w dziedzinie SPS i coraz szersze ich włączanie do procesu stanowienia norm w tym obszarze. Warto wreszcie zauważyć, iż międzynarodowa współpraca w dziedzinie standaryzacji NTM przebiega pomyślnie głównie w odniesieniu do SPS. Natomiast bariery techniczne ze względu na ich specyfikę nie poddają się tak łatwo podobnym działaniom.

Postulat zwiększenia przejrzystości w stanowieniu i stosowaniu NTM jest zatem centralnym zagadnieniem w praktyce WTO i innych międzynarodowych organizacji. Konieczność wzmocnienia procedur monitoringu handlu międzynarodowego w różnych jego przejawach była szczególnie mocno podkreślana w postanowieniach 8. Ministerialnej Konferencji WTO z grudnia 2011 r. Bezsprzecznie ważną rolę w tym względzie będzie m.in. możliwość korzystania z informacji z niedawno uruchomionej elektronicznej bazy danych WTO – *Integrated Trade Intelligence Portal*. Wiele nadziei wiąże się też z inicjatywą integracji tej bazy z podobnymi, będącymi w posiadaniu innych międzynarodowych instytucji i organizacji w ramach przedsięwzięcia pod nazwą: *Multi-agency Transparency in Trade Initiative*[26].

6. Perspektywy stosowania NTM

W ostatnim okresie wprowadzono nowe restrykcje pozataryfowe, których obszar działania jest porównywalny z wielkością łącznego eksportu wszystkich krajów Afryki[27]. Ten pesymistyczny obraz współczesnego handlu światowego może jednak ulec pozytywnej zmianie w nie tak dalekiej przyszłości. Według prognoz banku HSBC, w ciągu następnych 15 lat handel międzynarodowy

[25] Analizowany tu raport WTO określa normy dot. TBT/SPS, wypracowywane przez specjalistyczne organizacje międzynarodowe, jako standardy. Mają one charakter uniwersalny i fakultatywny. Natomiast te, które są instrumentem narodowej czy ponadkrajowej polityki handlowej, są specyficzne i obowiązkowe.

[26] *World Trade Report 2012*, s. 207.

[27] *Goodbye Doha, hello Bali*, „The Economist", 8–14.09.2012, s. 10.

może się zwiększyć prawie o 90%[28]. Co zatem powinno sprawić, iż w gospodarce światowej może zaistnieć pozytywny scenariusz?

W opinii ekspertów, wiele zależy od tego, czy rozpoczęta w 2001 r. Runda Rozwojowa WTO z Doha zdoła odegrać jakąś znaczącą rolę w procesie dynamizacji wymiany międzynarodowej w najbliższych latach. Według Peterson Institute, zainicjowane przez Rundę działania liberalizacyjne mogłyby wyzwolić pozytywny impuls w handlu światowym, w postaci jego wzrostu o 280 mld USD w skali rocznej[29]. Jednak dotychczasowe rezultaty wielostronnych negocjacji są rozczarowujące. Poszukując przyczyn niepowodzeń, wskazuje się m.in., że to wielkie międzynarodowe przedsięwzięcie padło w istotnym stopniu ofiarą nadmiernych ambicji i oczekiwań. Po pierwsze, na starcie negocjacji stanęło 155 państw członkowskich WTO (dla porównania: w pierwszej rundzie GATT w 1947 r. wzięły udział jedynie 23 kraje). W ramach takiej zbiorowości, o wielkim zróżnicowaniu poziomu gospodarczego i związanych z tym interesów narodowych, osiągnięcie jakiegoś porozumienia jest zadaniem niezmiernie trudnym. Po drugie, Runda WTO z Doha postawiła sobie za cel działania liberalizacyjne w odniesieniu praktycznie do wszystkich obszarów handlu światowego. Postanowiono zatem, iż negocjacje obejmą nie tylko takie dziedziny tradycyjne, jak artykuły przemysłowe, rolne i usługi, ale również takie, które się z nimi wiążą: reguły antytrustowe, ochrona własności intelektualnej, zasady dotyczące inwestycji zagranicznych itd. Przy braku priorytetów wysiłek negocjacyjny uległ rozproszeniu. Wreszcie, przyjęta ogólna zasada negocjacji, iż tak długo nie będzie ogólnego porozumienia, jak długo nie zostanie wszystko uzgodnione – okazała się w praktyce niemożliwa do zrealizowania.

W tych warunkach niektórzy twierdzą, iż szansę na pozytywną realizację miałaby koncepcja *„Global Recovery Fund”*[30]. W jej myśl przede wszystkim należałoby zrewidować maksymalistyczną formułę negocjacji Rundy z Doha. Innymi słowy, trzeba by odejść od podejścia globalnego („wszystko albo nic”) i uznać za dopuszczalną zasadę osobnych rozwiązań. Ten „pragmatyzm” ma się objawić w postaci dwóch zasadniczych rozwiązań. Skoro artykuły przemysłowe są przedmiotem 55% handlu światowego, zaś usługi 20% – to, po pierwsze, należałoby skupić uwagę na tych podstawowych dla międzynarodowej wymiany dziedzinach. Po drugie, uznając fakt, iż głównym instrumentem liberalizacji obrotów międzynarodowych są porozumienia o wolnym handlu,

---

28 *Protectionism alert*, „The Economist”, 30.06–6.07.2012, s. 13.

29 *Goodbye Doha…*, op. cit., s. 10.

30 Ibidem, s. 10.

generalnie o bilateralnym charakterze, to nie ma powodu, by nie docenić ich znaczenia jako alternatywy dla negocjacji multilateralnych w ramach Rundy z Doha. Można bowiem z łatwością wykorzystać to, że na mocy KNU o charakterze wielostronnym, zawarowanej członkostwem w WTO, wzajemne koncesje stron porozumień o wolnym handlu nabierają charakteru multilateralnego. W ten prosty sposób koncesje bilateralne stawałyby się udziałem praktycznie wszystkich uczestników wymiany międzynarodowej. Autorzy *„Global Recovery Fund"* liczą na to, iż ich koncepcja zostanie zrealizowana do następnego spotkania WTO w grudniu 2013 r. na Bali.

Niewątpliwie powyższa koncepcja zasługuje na wnikliwą uwagę. Ma ona niezaprzeczalne zalety, bowiem proponuje konkretne i pragmatyczne rozwiązania. Jednocześnie ma również poważne mankamenty. Przede wszystkim proponowane rozwiązania dotyczą generalnie interesów produkcyjno-eksportowych krajów średnio lub wysoko rozwiniętych. To one praktycznie monopolizują handel światowy w obszarze artykułów przemysłowych. Oczywiste jest zatem ich dążenie, by polepszać dostęp do rynków zbytu na te produkty. Inny punkt widzenia reprezentują kraje słabo rozwinięte. Są one głównie zainteresowane szerszym otwarciem rynków zbytu na artykuły rolne. Liberalizacją rynków rolnych nie są jednak zainteresowane kraje rozwinięte. Dlatego też wyłączenie w prezentowanej koncepcji *Global Recovery Fund* artykułów rolnych jako celu negocjacyjnego wywołało błyskawicznie krytyczną reakcję reprezentantów krajów, w których produkcja i eksport rolny odgrywają istotną rolę w ich gospodarce (w wypadku niektórych krajów mniej rozwiniętych ponad 60% ich eksportu stanowią artykuły rolne). Zaprotestowali przeciwko traktowaniu sektora rolnego jako zakładnika pomyślnego zakończenia negocjacji w ramach Rundy z Doha. W ich opinii, wymiana w zakresie artykułów rolnych wprawdzie stanowi 7–9,2% handlu światowego (w zależności od źródeł) – to ten relatywnie mały udział nie jest jedynie rezultatem zacofania gospodarczego, lecz również nadal bardzo silnego protekcjonizmu rolnego krajów bogatych[31].

Koncepcja *„Global Recovery Fund"* wykazuje zatem wiele słabości, przede wszystkim w kontekście politycznym. Skądinąd interesująca, zapewne podzieli los wielu innych, wcześniej formułowanych, które stawiały sobie za cel szybkie zakończenie Rundy z Doha. Wzbogaci zatem bogate archiwum myślenia życzeniowego. Inna sprawa, że obecne zjawiska kryzysowe w gospodarce wielu krajów nie zachęcają do poważnych dyskusji i działań o charakterze liberalizacyjnym.

---

[31] *Vide* list ambasadorów przy WTO następujących krajów: Argentyny, Brazylii, Chin, Indii, Nigerii i Płd. Afryki zamieszczony w „The Economist", 6–12.10.2012, s. 20.

Bibliografia

Książki

Białowąs T., *Rozwój handlu międzynarodowego po II wojnie światowej*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2006.

Budzowski K., *Ekonomiczne problemy handlu międzynarodowego*, Krakowska Szkoła Wyższa im. A. Frycza-Modrzewskiego, Kraków 2008.

Haliżak E., Kuźniar R., Symonides J. (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2004.

James M., *Koniec globalizacji. Czego nauczył nas wielki kryzys*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

Ludwikowski Rett. R., *Handel międzynarodowy*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

Nowak A.Z., Kozioł W.M. (red.), *Handel zagraniczny. Perspektywa europejska*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, 2011.

Misala J., *Wymiana międzynarodowa i gospodarka światowa. Teoria i mechanizm funkcjonowania*, SGH, 2005.

Orłowska R., Żołądkiewicz K. (red.), *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, Warszawa 2012.

Rynarzewski T., *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego*, PWE, Warszawa 2005.

Rynarzewski T., Zielińska-Głębocka A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, PWN, Warszawa 2006.

Świerkocki J., *Zarys ekonomii międzynarodowej*, PWE, Warszawa 2011.

Wieczorek J., *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, SGPiS, Monografie i Opracowania, nr 273, Warszawa 1989.

Artykuły

En campagne, Obama attaque la Chine à l'OMC, "Le Figaro", 18.09.2012.

Goodbye Doha, hello Bali, "The Economist", 8–14.09.2012.

iPhone, uCopy, i Sue, "The Economist", 1–7.09.2012.

Protectionism alert, "The Economist", 30.06–6.07. 2012.

State capitalism, "The Economist", 21–27.01.2012.

The company that spooked the world, "The Economist", 4–10.08.2012.

Dokument

World Trade Report 2012. Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21st century, WTO, Geneva 2012.

STRESZCZENIE

Dokonana w artykule analiza protekcjonizmu pozataryfowego zarówno w kontekście jego przyczyn, form, jak i wpływu na wymianę międzynarodową prowadzi do wniosku, iż mamy do czynienia ze zjawiskiem immanentnie wpisanym w mechanizm globalnej gospodarki w kontekście jej strukturalnej postaci i koniunkturalnych przejawów aktywności. W sposób dość paradoksalny to właśnie te kraje, które osiągnęły wysoki poziom rozwoju gospodarczego, starają się za pomocą NTM chronić swój status materialny. Protekcjonizm pozataryfowy objawia swoją restrykcyjną postać szczególnie w okresach kryzysowych, uderzając przy tym w słabsze ogniwa wymiany międzynarodowej – kraje mniej rozwinięte. Zmienna postać współczesnych środków protekcjonistycznych, określanych niejednokrotnie jako „ruchomy cel", utrudnia przy tym działania liberalizujące. Są one coraz bardzo złożone w świetle przemian, jakie zachodzą we współczesnym świecie, pod wpływem dokonującego się, coraz bardziej dynamicznego, postępu naukowo technicznego. Stąd takie znaczenie w arsenale środków pozataryfowych, jakie zyskały w ostatnim okresie TBT/SPS i trudności z ograniczaniem ich restrykcyjnego oddziaływania. Bezsprzecznie należy wzmóc wysiłki na rzecz budzenia świadomości zagrożeń wynikających z egoistycznego stosowania NTM dla wymiany międzynarodowej i szukać efektywnych sposobów walki z restrykcjami pozataryfowymi. Można założyć, że wysiłki podejmowane na forum WTO i innych organizacji międzynarodowych, stawiających sobie za cel powyższe pryncypia, osiągną jednak w dającej się przewidzieć przyszłości stosowną masę krytyczną do uruchomienia działań liberalizacyjnych w handlu światowym.

SUMMARY

The analysis of non-tariff protectionism presented in the article in the context of its reasons, forms and influence on international trade results in a conclusion that we deal with a phenomenon that has immanently become part of the mechanism of global economy; both in the context of its structural form and opportunistic manifestations of activeness. Rather paradoxically, the countries that have achieved a high level of economic development try to protect their financial status with the use of NTM. Non-tariff protectionism demonstrates its restrictive form especially in the periods of crisis and hits the weaker links of international exchange – less developed countries. The changeable form of contemporary protectionism measures, often defined as a 'moving target', makes liberalization activities more difficult. They are more

and more complex in the light of changes that are taking place in the contemporary world due to a more and more dynamic scientific and technological progress. That is why TBT/SPS have become so important in the whole range of non-tariff measures and difficulties with curbing their restrictive influence occur. Undoubtedly, it is necessary to increase efforts in order to awaken the conscience about threats resulting from the selfish use of NTM in international exchange and look for effective ways of fighting against non-tariff restrictions. It can be assumed that the efforts on the arena of the WTO and other international organizations that aim at the above-mentioned principles will reach an adequate critical mass necessary to start liberalization activities in international trade in the predictable future.

Резюме

Проведённый в статье анализ нетарифного протекционизма как в контексте его причин, форм, так и влияния на международный обмен, приводит к выводу, что мы имеем дело с явлением, по существу вписанным в механизм глобальной экономики. Как в контексте её структурной формы, так циклических проявлений активности. Достаточно парадоксальным образом именно те государства, которые достигли высокого экономического уровня, стараются при помощи NTM защищать свой материальный статус. Нетарифный протекционизм проявляет свои ограничительные формы особенно в кризисные периоды, при этом поражая более слабые звенья международного обмена – слаборазвитые страны. Изменяющаяся форма современных протекционистских мер, неоднократно называемых «движущейся целью», утрудняет при этом меры по либерализации. Они становятся всё более сложными в свете перемен, происходящих в современном мире, под влиянием имеющего место и всё более динамического научно-технического прогресса. Отсюда такое значение в арсенале нетарифных мер, которое приобрели в последнее время TBT/SPS, и трудности с приостановлением их ограничительного воздействия. По общему признанию, следует активизировать усилия по способствованию осведомлённости об угрозе, которую несёт за собой эгоистическое применение NTM для международного обмена, и искать эффективных способов борьбы с нетарифными ограничениями. Можно предположить, что усилия, предпринимаемые на форуме WTO и других международных организаций, целью которых является соблюдение этих принципов, достигает однако в прогнозируемом будущем соответствующей критической массы для приведения в действие мер по либерализации в мировой торговле.

Alina Gładzicka-Janowska

ELASTYCZNOŚĆ RYNKU PRACY JAKO MECHANIZM DOSTOSOWAWCZY W GOSPODARCE POLSKIEJ

1. Dwa modele dostosowań w gospodarce

Proces dostosowań, czyli rzeczywiste reakcje w gospodarce, tylko częściowo przebiega zgodnie z założeniami wyłącznie modelu keynesowskiego bądź modelu neoklasycznego. W krótkim okresie bardziej adekwatne jest podejście keynesowskie. W gospodarce typu keynesowskiego ceny i płace są „lepkie", co oznacza, że w reakcji na zmiany popytu, ceny i płace nie zmieniają się lub zmieniają tylko nieznacznie. W skrajnym przypadku ceny i płace są sztywne. W tej sytuacji poziom wykorzystania możliwości produkcyjnych nie musi być pełny i przynajmniej w krótkim okresie jest wyznaczany przez wielkość zagregowanego popytu. Wobec założenia niepełnej elastyczności cen i płac, model ten przyjmuje, że krzywa zagregowanej podaży ma kształt dodatnio nachylonej krzywej podaży. W przypadku sztywności cen i płac krzywa podaży jest poziomą linią prostą. Model keynesowski wyjaśnia cykle koniunkturalne w kategoriach fluktuacji popytu wywołanych albo zmianą polityki gospodarczej, albo zmianą skłonności do inwestowania, czy też zmianami preferencji konsumpcyjnych ludności[1].

Cechą charakterystyczną analizy neoklasycznej mechanizmu funkcjonowania gospodarki jest to, że przedstawia ona model pełnego zatrudnienia. Model ten przyjmuje, że giętkie ceny i płace sprowadzają wielkość produkcji i zatrudnienia do poziomu wynikającego z potencjału zdolności wytwórczych gospodarki. Potencjał ten jest określony przez podaż czynników produkcji: pracy i kapitału[2]. W modelu neoklasycznym zmiana wielkości łącznego popytu nie prowadzi do zmiany wielkości produkcji, lecz tylko do zmiany poziomu cen i płac. W modelu

[1] M. Belka, *Główne nurty współczesnej teorii ekonomii*, „Ekonomista", 1992, nr 3, s. 334.

[2] W najbardziej podstawowej wersji modelu Solowa, oczywiście, wprowadzenie do modelu większej ilości czynników produkcji nie zmienia ostatecznych wniosków.

takiej gospodarki maksymalnie możliwy do wytworzenia poziom produkcji jest wyznaczony przez pionową linię prostą (produkcja potencjalna). Równowaga znajduje się zawsze w punkcie przecięcia pionowej linii produkcji potencjalnej z ujemnie nachyloną krzywą zagregowanego popytu, co oznacza, że w gospodarce ciągle ma miejsce stan pełnego zatrudnienia. Jest to konsekwencją przyjęcia założenia o pełnej giętkości cen i płac. W modelu tym spadek z jakiegoś powodu wielkości łącznego popytu pociąga za sobą spadek cen i płac, ale nie spadek produkcji. Produkcja pozostaje na dotychczasowym poziomie, wyznaczonym przez wielkość podaży pracy i kapitału. Model neoklasyczny nie tłumaczy zjawiska cykli koniunkturalnych ani nie daje możliwości powiązania ze sobą kryzysów gospodarczych ze zmianami potencjału produkcyjnego gospodarki. Model zakłada, że w gospodarce nie ma miejsca dla cykli koniunkturalnych[3].

Równowaga krótkookresowa w ogólnym ujęciu teorii makroekonomicznej ma charakter trójczłonowy i przebiega na trzech współzależnych rynkach[4]. Po pierwsze, mamy równowagę na rynku pracy, na którym popyt na pracę i podaż pracy zrównuje się. Na rynku pieniężnym warunek równowagi wymaga, aby popyt na pieniądz zrównywał się z wielkością podaży pieniądza. Na rynku dóbr natomiast warunkiem równowagi makroekonomicznej jest równość inwestycji i oszczędności. W modelu tym zjawisko cykliczności jest przypisywane stanom nierównowagi, co oznacza, że co najmniej jeden z trzech rynków nie wypełnił swojego zadania dostosowywania ceny lub płacy w celu utrzymania równowagi podaży i popytu. Najczęściej źródło nierównowagi tkwi w płacach i niedostatecznej elastyczności rynku pracy. Zbyt powolny proces dostosowawczy zmian poziomu płac sprawia, że zmiany wielkości popytu na dobra i usługi przekształcają się w zmianę wielkości produkcji i zatrudnienia oraz brak równowagi rynkowej[5]. Poprawa działania mechanizmu dostosowawczego działającego przez rynek pracy wymaga, aby ten rynk był bardziej elastyczny.

2. Elastyczność rynku pracy

W literaturze ekonomicznej brak jest rozwiniętych i szczegółowych definicji pojęcia elastyczności rynku pracy. W ekonomii neoklasycznej elastyczność rynku pracy jest często przeciwstawiana sztywności rynku pracy, utożsamianej

[3] M. Belka, *Główne nurty…*, op. cit., s. 334–335.

[4] Dodatkowo można uwzględnić interakcje gospodarcze z resztą świata, jednak co do zasady ich inkluzja nie zmienia wniosków wynikających z modelu.

[5] A.M. Okun, *Ceny i ilości. Analiza makroekonomiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1991, s. 17–19.

z brakiem giętkości płac i brakiem zdolności przystosowawczej siły roboczej do zmieniających się wymogów popytu na pracę. Sztywność rynku pracy traktowana jest tu jako istotne źródło utrzymywania się bezrobocia.

Elastyczność rynku pracy najczęściej jest przedstawiana jako zdolność rynku pracy do szybkich przystosowań do zmieniających się warunków rynkowych i technologii. Z drugiej strony, w ujęciu makroekonomicznym elastyczność rynku pracy jest sposobem osiągania równowagi na rynku pracy, która może być naruszona przez szoki popytowe, podażowe i strukturalne. Sposób dochodzenia do równowagi na rynku pracy zależy od elastyczności rynku pracy, a zwłaszcza jego trzech podstawowych elementów, to jest elastyczności popytu, podaży i płac[6].

3. Teoria naturalnej stopy bezrobocia

Niedostateczna elastyczność rynku pracy jest jednym z realnych czynników determinujących istnienie bezrobocia naturalnego w gospodarce, które jest ważnym typem bezrobocia występującym w gospodarce rynkowej i należy do rodzaju tak zwanego bezrobocia równowagi. Bezrobocie równowagi zależy od czynników realnych. Jednym z tych czynników jest właśnie elastyczność rynku pracy. Zmniejszenie naturalnej stopy bezrobocia wymaga poprawy elastyczności rynku pracy w gospodarce.

Keynesowskim sposobem tłumaczenia związku inflacji i bezrobocia jest krzywa Phillipsa. W latach 60., na kanwie krytyki istnienia prawidłowości wymiany między inflacją a bezrobociem, które wyjaśnia ta krzywa, E.S. Phelps (1967 r.) i M. Friedman (1968 r.) przedstawili teorię naturalnej stopy bezrobocia.

Krzywa Phillipsa stwierdza ujemną zależność między stopą zmian płac nominalnych o ograniczonej elastyczności a stopą bezrobocia[7]. Zależność tę od strony teoretycznej uzasadnił R.G. Lipsey[8], według którego zwiększenie płac nominalnych zależy od względnej nadwyżki popytu nad podażą pracy,

---

6 E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 284–286.

7 A.W. Phillips, *The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957*, „Economica" 1958, vol. 25, nr 100, s. 284.

8 R.G. Lipsey, *The relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the U.K. 1862–1957; A Futher Anlaysis*, „Economica", February 1960, vol. 27, nr 105.

przy czym im większa jest ta nadwyżka, tym większe jest tempo wzrostu płac. Z kolei w sytuacji gorszej koniunktury gospodarczej, ze względu na gorszą elastyczność płac, zmniejsza się raczej zatrudnienie a nie płace. Bezrobocie zaś powstaje raczej przez niedobór popytu efektywnego, a ten nie zależy od elastyczności płac i cen[9]. W rozważaniach swoich R.G. Lipsey założył istnienie pewnej wielkości bezrobocia również w przypadku wystąpienia braku nadwyżki popytu względnie podaży na rynku pracy. Właśnie to stwierdzenie odegrało istotną rolę w sformułowaniu teorii naturalnej stopy bezrobocia.

Inną kwestią poruszaną w latach 60., w dyskusji na temat krzywej Phillipsa, było sformułowane przez P.A. Samuelsona i R.M. Solowa twierdzenie o istnieniu zależności między tempem wzrostu płac nominalnych a tempem wzrostu cen[10]. Pozwoliło to przedstawić zmodyfikowaną krzywą Phillipsa w postaci zależności między stopą bezrobocia a stopą inflacji, co miało ważne implikacje dla prowadzonej polityki gospodarczej. Wynikał z niego wniosek nie tylko o istnieniu wymienności inflacji i bezrobocia, ale również przekonanie o możliwości ograniczenia bezrobocia, jeżeli wybierze się wyższą inflację. Przekonanie to było zgodne z rozumowaniem J.M. Keynesa, gdy uważał on, że ekspansja popytu na towary wywołuje z jednej strony wzrost produkcji i zatrudnienia, z drugiej zaś prowadzi do wzrostu cen, który nasila się po osiągnięciu pełnego wykorzystania czynników produkcji. Badania R.G. Lipseya, P.A. Samuelsona i R.M. Solowa stworzyły graficznie prosty sposób zobrazowania idei keynesowskiej, to jest aktywnej polityki gospodarczej, która musi zmierzać do realizacji obranych z góry celów. Ich zdaniem, stosując politykę monetarną i fiskalną, można osiągnąć pożądany poziom bezrobocia, którego kosztem będzie określony poziom inflacji (lub deflacji).

Powstały w końcu lat sześćdziesiątych i trwający przez lata siedemdziesiąte kryzys wywołał powstanie stagflacji. Podważyło to wiarę w ideę wymienności inflacji i bezrobocia oraz w politykę regulowania łącznego popytu i dało asumpt do podjęcia nowych badań dotyczących problemów bezrobocia oraz poszukiwania przyczyn stagflacji w istniejących instytucjach rynku pracy i strukturze bezrobocia. W poszukiwaniach tych ważną rolę odegrała właśnie teoria naturalnej stopy bezrobocia. Teoria ta mówi, że w gospodarce istnieje zawsze pewien poziom bezrobocia charakterystyczny dla stanu równowagi na rynku pracy. Bezrobocie to nie jest wrażliwe na zmiany łącznego popytu na towary, jest natomiast zależne od czynników realnych. Właśnie to bezrobocie

[9] Ibidem, s. 9.

[10] P.A. Samuelson, R.M. Solow, *Problem of Achieving and Maintaining a Stable Price Level. Analitical Aspects of Anti-niflation Policy*, „The American Economic Review" May 1960, vol. 1, nr 2.

zostało określone jako naturalna stopa bezrobocia. Według M. Friedmana, naturalna stopa bezrobocia wiąże się z niedoskonałym funkcjonowaniem rynku pracy i odstępstwami faktycznego działania rynku pracy od modelu doskonałej konkurencji. W świetle tych tez, naturalna stopa bezrobocia jest traktowana jako nieunikniony poziom bezrobocia frykcyjnego i strukturalnego w gospodarce, której funkcjonowanie odbiega od zasad konkurencji doskonałej. Istotną kwestią jest zaś to, że poziom bezrobocia naturalnego zależy od czynników realnych związanych ze strukturą instytucji i funkcjonowaniem rynku pracy, nie zależy natomiast od poziomu popytu na towary. Ponadto, oddziałując na popyt na towary za pomocą polityki państwa, zwłaszcza polityki monetarnej, można spowodować jedynie przejściowe odchylenie bezrobocia faktycznego od poziomu naturalnego[11]. Jest to sugestia wskazująca, że polityka ekonomiczna państwa nie powinna być wykorzystywana do obniżania bezrobocia tą drogą, gdyż wymienność inflacji i bezrobocia ma jedynie charakter przejściowy, zaś długofalowym efektem stosowania polityki monetarnej jest przyspieszenie procesów inflacyjnych przy bezrobociu odpowiadającym stopie naturalnej. Graficzną ilustracją naturalnej stopy bezrobocia jest pionowa krzywa Phillipsa.

Teoria naturalnej stopy bezrobocia stała się podstawą wysunięcia wniosków dla polityki ograniczania bezrobocia przez przedstawicieli nowej makroekonomii klasycznej[12]. Przyjmując hipotezę racjonalnych oczekiwań, stanęli oni na stanowisku, że polityka pieniężna nie powoduje nawet przejściowych odchyleń faktycznego bezrobocia od poziomu naturalnego, chyba że jest ona zupełnie zaskakująca dla podmiotów gospodarczych[13]. Z tego względu polityka popytowa została uznana za zupełnie nieefektywną w zakresie oddziaływania na bezrobocie.

Teoria naturalnej stopy bezrobocia jest najbardziej znaną koncepcją bezrobocia równowagi, czyli takiego, które jest charakterystyczne dla stanu równowagi gospodarczej i istnieje nawet w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej. W latach osiemdziesiątych XX wieku R. Layard, S. Nickell

---

11 E. Kwiatkowski, *Elastyczność popytu na pracę w teoriach rynku pracy*, [w:] *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, red. E. Kryńska, Warszawa 2003, s. 24–25.

12 R.E. Lucas, *Expectations and the Neutrality of Money,* „Journal of Economic Theory" 1972, vol. 4; T.J. Sargent, N. Wallace, *„Rational" Expectations, the Optimal Monetary Policy, and the Optimal Money Supply Rule*, „Journal of Political Economy" 1975, vol. 33, nr 2.

13 T.J. Sargent, *A Classical Macroeconomic Model for the United States*, „Journal of Political Economy" April 1976, vol. 84, nr 2, s. 213.

i R. Jackman[14] wysunęli teorię bezrobocia NAIRU (non accelerating inflation rate of unemployment – nieprzyspieszająca inflacji stopa bezrobocia), nawiązującą do teorii istnienia związku bezrobocia i inflacji. Zdaniem tych ekonomistów, w gospodarce występuje pewien poziom bezrobocia, który stabilizuje procesy inflacyjne[15]. Właśnie ten poziom bezrobocia określają oni mianem NAIRU. Gdy bezrobocie faktyczne jest niższe od poziomu bezrobocia NAIRU, to występuje tendencja do nasilenia procesów inflacyjnych z powodu wzrostu siły przetargowej związków zawodowych, gdy zaś faktyczne bezrobocie przewyższa bezrobocie NAIRU, wtedy zmiany wysokości inflacji ulegają zmniejszeniu ze względu na akceptowanie przez pracowników niższych stawek płac. Z teorii bezrobocia NAIRU wynika, że obniżenie poziomu cen wymaga, aby faktyczne bezrobocie przewyższało wysokość bezrobocia NAIRU. Prowadzi do tego stosowanie polityki ograniczającej łączny popyt na towary, jednakże skutki takiej polityki dla poziomu cen zależą nie tylko od skali zmniejszenia łącznego popytu, ale również od poziomu bezrobocia NAIRU. Takie samo zmniejszenie łącznego popytu prowadzi bowiem do większej obniżki inflacji, gdy poziom bezrobocia NAIRU jest niższy. Skuteczność polityki antyinflacyjnej zależy więc w dużym stopniu od poziomu bezrobocia NAIRU.

4. Rynek pracy i równowaga na rynku pracy

Równowaga makroekonomiczna jest efektem spełnienia warunków równowagi na trzech współzależnych rynkach: dóbr, pieniądza i pracy. Wielkość i zmiany łącznego popytu są efektem współzależności między rynkami dóbr i pieniądza. Rynki te powiązane są ze sobą przez ceny i stopy procentowe. Wielkość łącznej podaży wyznacza współzależność między rynkiem dóbr a rynkiem pracy. Oba te rynki powiązane są ze sobą za pośrednictwem zatrudnienia i produkcji oraz płac i cen.

Podstawową zmienną wiążącą łączną podaż dóbr AS z poziomem ich cen (p)[16] jest zatrudniona siła robocza przy danym poziomie płacy realnej

---

[14] R. Layard, *How to Beat Unemployment*, Oxford University Press, Oxford 1986; R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford 1991.

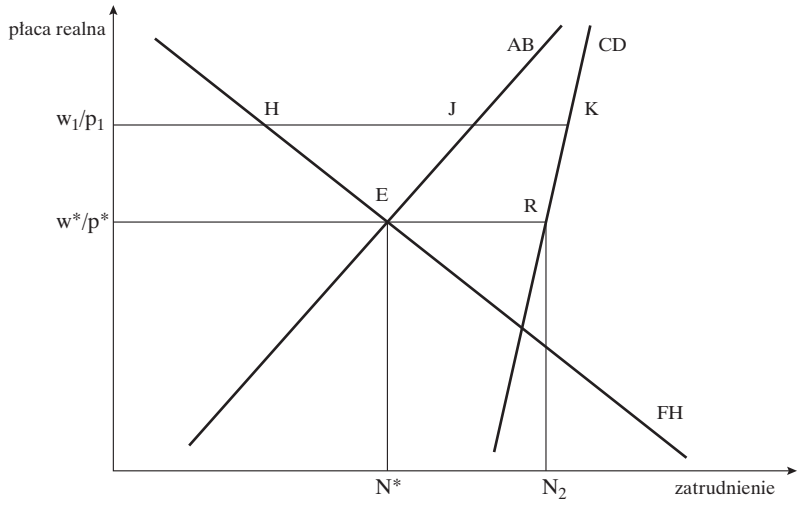
[15] R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment…*, op. cit., s. 15.

[16] Poziom cen to inaczej przeciętna cena wszystkich dóbr w gospodarce – jest to kategoria abstrakcyjna.

(w/p)[17]. Krzywa łącznej podaży AS pokazuje rozmiary produkcji wytworzonej przez przedsiębiorstwa przy różnych poziomach cen. Popyt na pracę zgłaszany przez przedsiębiorstwa zależy od poziomu płacy realnej w/p i jest wyznaczany przez krańcowy produkt pracy. Krańcowa produktywność pracy MPL jest równa przyrostowi produkcji ΔQ wynikającemu z zatrudnienia dodatkowego pracownika ΔN, przy danym zasobie kapitału produkcyjnego, MPL = ΔQ/ΔN. Krańcowa produktywność pracy zmniejsza się wraz ze wzrostem zatrudnienia na skutek działania prawa malejących przychodów. Zapotrzebowanie na pracę zgłaszane przez przedsiębiorstwa osiąga wielkość optymalną w punkcie, w którym płaca realna zrównuje się z krańcowym produktem pracy. Zatem warunek równowagi przyjmuje postać w/p=PML ↔ w= pMPL.

Rysunek 1

Równowaga na rynku pracy



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 1 pokazuje, że podaż pracy w gospodarce jest równa wielkości zatrudnienia i liczbie zarejestrowanych bezrobotnych CD. Podaż pracy jest dodatnią funkcją płacy realnej w/p. Liczba osób skłonnych do podjęcia pracy AB zależy od dostępności i wysokości zasiłku dla bezrobotnych i relacji jego wysokości do płacy realnej. Wielkość bezrobocia dobrowolnego (odcinek ER) stanowią ci, którzy nie chcą podjąć pracy przy oferowanej wysokości

[17] Płaca realna to relacja płacy nominalnej w i poziomu cen p. Inaczej, jest to siła nabywcza płacy pieniężnej, czyli ilości dóbr, jakie można nabyć za płacę nominalną.

płacy realnej w/p. Wzrost liczby ludności w wieku produkcyjnym prowadzi do zwiększenia zarówno liczby osób skłonnych do podjęcia pracy AB, jak i podaży pracy CD. Wzrost wysokości zasiłku dla bezrobotnych w wyrażeniu realnym, powoduje zmniejszenie się liczby osób skłonnych do podjęcia pracy AB.

Jak przedstawia rysunek 1, równowaga przy pełnym zatrudnieniu (punkt E) występuje przy płacy realnej w^*/p^* i zatrudnieniu N^*. Odpowiada ona poziomowi produkcji potencjalnej. W stanie pełnego zatrudnienia może istnieć tylko bezrobocie dobrowolne równe odcinkowi ER. Stosunek odcinka ER (bezrobocie dobrowolne) do podaży siły roboczej $0N_2$ przy płacy realnej w^*/p^* równoważącej rynek pracy jest naturalną stopą bezrobocia. Przy płacy realnej wyższej od w^*/p^* istnieje bezrobocie przymusowe. Na przykład przy płacy w_1/p_1 bezrobocie dobrowolne jest równe JK, a bezrobocie przymusowe HJ. W warunkach równowagi na rynku pracy wzrost zatrudnienia mógłby nastąpić tylko wtedy, gdyby na prawo przesunęły się linie FH (popyt na pracę) lub krzywa AB (pracownicy akceptowaliby niższe płace). Jednakże przesunięcie krzywej FH w prawo, przy płacy w^*/p^*, prowadziłoby głównie do wzrostu płacy realnej, ale nie do wzrostu zatrudnienia (stromo położona krzywa AB[18]). Natomiast przy płacy realnej wyższej od w^*/p^* zwiększenie popytu na pracę powodowałoby wzrost zatrudnienia, ale bez wzrostu płacy.

W modelu neoklasycznym, przy pełnej elastyczności cen i płac pieniężnych, płace realne są również w pełni elastyczne, co oznacza, że rynek pracy znajduje się zawsze w stanie równowagi. Przyjęcie założenia o pełnej giętkości cen i płac oraz braku iluzji pieniądza[19] pozwala uznać, że: 1) jedynie zmiany wielkości realnych, jak np. wzrost liczby ludności albo powiększenie kapitału produkcyjnego, przesuwają krzywe popytu i podaży pracy i powodują zmiany poziomu płacy realnej odpowiadającej warunkom równowagi. Oznacza to, że jakikolwiek wzrost cen, nie spowodowany przesunięciem krzywych popytu i podaży pracy, musi zostać skompensowany przez ekwiwalentną zmianę płac pieniężnych, tak aby nie zmieniła się płaca realna zapewniająca równowagę na rynku pracy; 2) przy niezmienionej płacy realnej nie zmienia się też poziom zatrudnienia równoważący rynek pracy.

---

[18] Oczywiście, z teoretycznego punktu widzenia nachylenie krzywej AB może być bardzo różne, w opracowaniu postawiono jednak nacisk na stylizowanych faktach.

[19] Iluzja pieniądza oznacza sytuację, kiedy ludzie nie odróżniają wielkości realnych od wielkości nominalnych.

5. Działanie mechanizmu dostosowawczego na elastycznym rynku pracy

Przyjmuje się założenie, że ceny dóbr rosną dwukrotnie, a krzywa popytu na pracę FH i podaży pracy CD nie zmieniają swojego położenia. Sytuacja taka uruchamia mechanizm dostosowań na rynku pracy, którego przebieg można przedstawić w następujący sposób. Początkowo przy niezmienionych płacach pieniężnych płace realne spadają do połowy, co powoduje powstanie nadwyżki popytu na pracę. Istniejąca konkurencja o pracowników prowadzi do wzrostu płac pieniężnych (dwukrotnego), a to likwiduje nadwyżkę popytu na pracę i oznacza powrót do poprzedniej płacy realnej i poziomu zatrudnienia zapewniającego równowagę.

Pozwala to uznać, że zmianie cen przy danym położeniu krzywych popytu FH i podaży pracy CD towarzyszy każdorazowo natychmiastowa zmiana płac nominalnych. Wynika to stąd, że zarówno pracownicy, jak i przedsiębiorstwa powinny dbać raczej o płace realne, a nie płace nominalne. Zmiany cen nie wpłyną zatem ani na poziom płacy realnej, ani na wielkość zatrudnienia.

Jak już przedstawiono, w neoklasycznym modelu dostosowań zawsze istnieje pełne zatrudnienie, a zatem nie może występować bezrobocie przymusowe. Jeżeli nie będą miały miejsca szoki popytowe lub podażowe, to na poziom pełnego zatrudnienia nie mogą wpływać zmiany cen. Pełne zatrudnienie w połączeniu z danym zasobem kapitału produkcyjnego wyznacza poziom produkcji potencjalnej, czyli wielkość produkcji przy istnieniu tylko bezrobocia naturalnego. Właśnie zmniejszenie stopy bezrobocia naturalnego (odcinek ER) w efekcie poprawy elastyczności rynku pracy albo innych czynników realnych, jak na przykład: podniesienie wydajności pracy, umiar w zakresie hojności zasiłków dla bezrobotnych, obniżenie kosztów zwolnień z pracy, poprawa pozycji „outsiderów", poprawa informacji o rynku pracy, bardziej skuteczne usługi pośrednictwa pracy, wzrost intensywności poszukiwań pracy, ograniczenie bezrobocia długookresowego, lepsze dopasowanie systemu edukacji i szkoleń zawodowych do wymagań rynku pracy, poprawa mobilności siły roboczej, czy odpowiednie adresowanie aktywnych programów rynku pracy[20], mogą powiększyć pełne zatrudnienie i poziom produkcji potencjalnej. Przedsiębiorstwa w modelu neoklasycznym zawsze wytwarzają tu na poziomie produkcji potencjalnej, na który nie wpływają zmiany cen. W modelu tym również krzywa podaży łącznej AS przebiega pionowo i jest

[20] E. Kwiatkowski, *Strukturalne determinanty naturalnej stopy bezrobocia*, XXII Konferencja Naukowa NBP „Reformy strukturalne a polityka pieniężna", Falenty 2002, s. 1.

niezależna od cen, co oznacza, że poziom łącznej podaży i produkcji potencjalnej są sobie równe. Jest to wyjaśniane w następujący sposób. Spadek cen pociąga za sobą wzrost płac realnych, co z kolei prowadzi do pojawienia się nadwyżki podaży pracy. Istnienie tej nadwyżki powoduje, że płace pieniężne obniżają się, wzrasta zatrudnienie i w konsekwencji następuje powrót do punktu wyjścia, czyli poziomu produkcji potencjalnej.

6. Endogenizacja stopy bezrobocia naturalnego

W gospodarce działają mechanizmy sprowadzające bezrobocie faktyczne do poziomu bezrobocia NAIRU, czy też bezrobocia naturalnego. Dla Friedmana i Phelpsa naturalna stopa bezrobocia oznacza zarazem równowagę popytu i podaży na rynku pracy, natomiast nie można tego powiedzieć o większości przedstawicieli i twórów koncepcji bezrobocia NAIRU. Bezrobocie równowagi (naturalna stopa bezrobocia czy NAIRU) nie jest wielkością stałą. Może się zmieniać pod wpływem czynników je determinujących. Podkreśla się tu istotną rolę czynników realnych wśród determinant bezrobocia równowagi. Myśl o niewrażliwości bezrobocia równowagi na wahania ogólnej aktywności gospodarczej (zwłaszcza popytu na towary) utrzymywała się dosyć długo. Dopiero pod koniec lat 80. zmodyfikowano ją w związku z rozwojem teorii histerezy bezrobocia.

W teoriach bezrobocia równowagi niezmiennie akcentuje się ważną rolę różnorodnych czynników realnych. Na szczególną uwagę zasługuje w tym względzie teoria NAIRU, gdyż można w niej znaleźć rozwinięte uzasadnienie tych czynników. Zgodnie z teorią NAIRU bezrobocie równowagi jest wyznaczone przez zrównanie postulowanych przez pracowników płac realnych z płacami odpowiadającymi możliwościom ekonomicznym gospodarki[21]. Przy poziomie bezrobocia NAIRU następuje stabilizacja procesów inflacyjnych. Jeżeli postulaty płacowe przewyższają płace realne, to inflacja się nasila. W przeciwnym przypadku inflacja słabnie. Podstawowym czynnikiem decydującym o wysokości płac realnych odpowiadających możliwościom ekonomicznym gospodarki jest poziom wydajności pracy.[22] Podniesienie wydajności pracy umożliwia stabilizację inflacji przy bardziej wygórowanych postulatach płacowych.

Zgodnie z teorią NAIRU wysokość postulowanych płac realnych zależy od wielu czynników.[23] Są to: bieżąca sytuacja na rynku pracy, rozwiązania

[21] R. Layard, *How to Beat Unemployment*, op. cit., s. 35.
[22] Ibidem, s. 39.
[23] Ibidem, s. 43–65.

w zakresie zasiłków dla bezrobotnych, ustawodawstwo określające stopień ochrony pracy, siła związków zawodowych i stopień uzwiązkowienia, intensywność poszukiwań pracy przez bezrobotnych, stopień niedopasowań strukturalnych podaży pracy i popytu na pracę w różnych przekrojach, a w szczególności w przekrojach zawodowych, wykształcenia i regionów.

Bieżącą sytuację na rynku można określić za pomocą faktycznej stopy bezrobocia. Przy wzroście stopy bezrobocia presja na wzrost płac słabnie ze względu na zaostrzenie się konkurencji o miejsca pracy. Spadek stopy bezrobocia prowadzi do bardziej wygórowanych postulatów płacowych.

Presja na wzrost płac zależy od rozwiązań w zakresie zasiłków dla bezrobotnych. Zasiłki dla bezrobotnych chronią przed niemożliwym do ubezpieczenia ryzykiem na rynku pracy[24]. Są one zastępczym dochodem dla osób doświadczających okresów bezrobocia po utracie pracy. Na niedoskonale konkurencyjnym rynku pracy zasiłki dla bezrobotnych istotnie poprawiają alternatywną (rezerwową) opcję pracowników, przyczyniając się do zwiększania żądań płacowych przy stole negocjacyjnym. Jest to efekt płacowy oddziaływania zasiłków dla bezrobotnych.

Zasiłki dla bezrobotnych zwiększają rynkową płacę równowagi. Efekt ten będzie tym większy, im silniejszy jest wpływ zasiłków dla bezrobotnych na alternatywną opcję pracowników, to jest wartość bycia bezrobotnym. Wartość bycia bezrobotnym rośnie wraz z hojnością zasiłków, ponieważ poszukujący pracy uzyskują wyższe dochody przy danym poziomie intensywności poszukiwań. Wzrost płac zmniejsza prawdopodobieństwo znalezienia pracy przy danym poziomie intensywności poszukiwań.

Zasiłki dla bezrobotnych jednoznacznie zwiększają długość trwania bezrobocia. Maksymalny czas, na jaki przyznaje się zasiłki dla bezrobotnych, i przeciętny czas trwania bezrobocia są dodatnio skorelowane (w poszczególnych krajach).

Istnieje również zależność między hojnością zasiłków dla bezrobotnych a poziomem bezrobocia. W wypadku hojniejszego systemu zasiłków ma miejsce wzrost bezrobocia w wyniku niższych odpływów z tego stanu. Efekt ten można ograniczyć, wypłacając zasiłki tylko przez określony czas i uzależniając ich otrzymywanie od zatrudnienia w przeszłości. W takiej sytuacji, w wyniku efektu uprawnień, zasiłki dla bezrobotnych mogą zmniejszyć czas trwania bezrobocia wśród poszukujących pierwszej pracy. Największy wpływ na stopę bezrobocia ma maksymalna długość okresu, na jaki są przyznawane zasiłki dla bezrobotnych, a nie poziom stóp zastąpienia. Oznacza to, że wzrost poziomu

[24] Oczywiście teoretycznie istnieje możliwość ubezpieczenia się od bezrobocia.

zasiłków w mniejszym stopniu wpływa na czas trwania bezrobocia, niż wzrost o taki sam procent maksymalnego czasu wypłacania zasiłków. Zasiłki dla bezrobotnych oddziałują również na strukturę zatrudnienia poprzez wypychanie z niej kobiet, młodzieży i starszych pracowników[25]. Obecnie wiele krajów UE zgodnie z rozwiązaniami *flexicurity* zapewnia coraz większą ochronę przed wahaniami dochodu nie w postaci prawnej ochrony zatrudnienia, ale w formie zasiłków dla bezrobotnych.

Wysokość zgłaszanych postulatów płacowych zależy od ustawodawstwa określającego stopień ochrony stosunku pracy. Długość okresu wypowiedzenia, a zwłaszcza wysokość odprawy pieniężnej w przypadku zwolnień, zachęcają do wysuwania przez pracowników śmielszych postulatów płacowych. Instytucje prawne ochrony zatrudnienia (EPL) dostarczają pewnego ubezpieczenia od ryzyka bezrobocia. EPL chroni tych, którzy akurat mają rację w sporze z pracodawcą. Dopóki EPL obejmuje płatności dokonywane przez pracodawców przy zwolnieniach, dopóty internalizuje fiskalny efekt zewnętrzny zwolnień (fakt, że zwolnieni pracownicy są uprawnieni do zasiłków dla bezrobotnych, które są finansowane przez wszystkich pracowników i pracodawców, a nie tylko tych odpowiedzialnych za zwolnienia).

Prawna ochrona zatrudnienia nakłada na firmy koszty dostosowań wielkości zatrudnienia. Ujmując jej sens inaczej, pracodawcy mogą unikać wypłacania odpraw i ponoszenia kosztów procesowych, jeżeli w obliczu szoków popytu nie będą zmieniać wielkości zatrudnienia. Skutkiem tego jest zmniejszenie skłonności pracodawców do zatrudniania nowych pracowników, w sytuacji gdy zdają oni sobie sprawę z potencjalnych problemów ze zwolnieniem pracowników w przyszłości. Brak odpowiedniej reakcji na szoki może jednakże prowadzić do mniejszych zysków firmy. Jednocześnie stratę tę firmy mogą sobie zrekompensować zmniejszeniem płac, jeśli tylko uda im się przenieść koszty prawnej ochrony zatrudnienia, będące dla firm podatkiem nakładanym na pracowników jako rodzaj dobrowolnego ubezpieczenia. Dostępne informacje na temat egzekwowania EPL sugerują, że sposób i surowość egzekwowania EPL rzeczywiście różnią się w poszczególnych krajach oraz że są one silnie uzależnione od bieżącej kondycji rynku pracy[26].

---

[25] G. Bertola, T. Boeri, *EMU labour markets two years on: Microeconomic tensions and institutional evolutions*, [w:] *EMU and economic policy in Europe*, red. M. Buti, E. Elgar, Northampton 2002.

[26] G. Bertola, J.F. Jimeno, R. Marimon, C. Pissarides, *EU welfare systems and labor markets: Diverse in the past, integrated in the future?*, [w:] *Welfare and employment in Europe*, red. G. Bartola, T. Boeri, G. Nicoletti, MIT Press, Cambridge 1999.

Prawna ochrona zatrudnienia jest instytucją, która zabezpiecza pewien segment siły roboczej przed ryzykiem bezrobocia. Ze względu na selektywne objęcie pracowników ochroną oferowaną przez EPL dobrze jest w trakcie analiz regulacji EPL uzupełnić informacje na temat surowości przepisów o faktyczne objęcie nimi siły roboczej. W niektórych krajach bardzo surowe przepisy dotyczące umów na czas nieokreślony idą w parze z dużą skalą zatrudnienia w sektorze nieformalnym, w zakładach zwolnionych z obowiązku wywiązywania się z tych norm, zatrudnienia wielu pracowników na podstawie umów tymczasowych (na czas określony lub tymczasowo) lub częstą pracą na własny rachunek. Z tych powodów EPL jest instytucją silnie redystrybucyjną. Chroni tych, którzy mają pracę, zwłaszcza na czas nieokreślony w sektorze formalnym. Osoby bezrobotne i zatrudnione na kontraktach czasowych na ogół tracą w wyniku istnienia surowych regulacji dotyczących umów na czas nieokreślony. Ci pierwsi często doświadczają dłuższych okresów bezrobocia, drudzy natomiast mogą utknąć na swoistym równoległym, wtórnym rynku pracy umów na czas określony, z ograniczonym dostępem do pierwotnego rynku pracy z umowami na czas nieokreślony. Pracodawcy również tracą, mając niższe zyski z racji istniejącej ochrony zatrudnienia, zwłaszcza gdy nie udaje się im przerzucić na pracowników (poprzez niższe płace) kosztów świadczenia tego ubezpieczenia. Zatem z punktu widzenia ekonomii, w zależności od względnej liczby i/lub wpływu politycznego zatrudnionych na czas nieokreślony, bezrobotnych, pracowników zatrudnionych na kontraktach czasowych i pracodawców, prawna ochrona zatrudnienia powinna być mniej lub bardziej rygorystyczna.

Ważnym czynnikiem wpływającym na poparcie polityczne EPL jest obecność innych instytucji, takich jak na przykład zasiłki dla bezrobotnych, które mogą zastąpić ochronę zatrudnienia w dostarczaniu ubezpieczenia od ryzyka bezrobocia. Siła przetargowa związków zawodowych jest związana z zakresem osiągniętej koordynacji płacowej oraz ze stopniem objęcia pracowników umowami zbiorowymi. W literaturze podkreśla się wpływ szczebla negocjacji zbiorowych na stopień elastyczności płac[27]. Dominuje pogląd, iż zawieranie układów zbiorowych na szczeblu przedsiębiorstwa sprzyja wzrostowi elastyczności płac, gdyż zdecentralizowane rokowania zbiorowe stwarzają możliwość uwzględnienia warunków ekonomicznych przedsiębiorstwa w kształtowaniu płac. Natomiast wysoki stopień centralizacji układów zbiorowych zmniejsza elastyczność płac względem sytuacji ekonomicznej poszczególnych przedsiębiorstw, zapew-

[27] L. Calmfors, J. Oriffill, *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, „Economic Policy" 1988, t. 6, s. 12–61.

nia jednakże stosunkowo wysoką elastyczność płac względem sytuacji na rynku pracy. Dzięki temu w gospodarce ze scentralizowanymi układami zbiorowymi łatwiejsze jest absorbowanie szoków aktywności gospodarczej[28].

Kraje Unii Europejskiej różni sposób organizacji negocjacji zbiorowych. W niektórych krajach negocjacje odbywają się na szczeblu ogólnokrajowym. Uczestniczą w nich związki zawodowe i organizacje pracodawców, a także rząd pełniący funkcje mediatora. W innych krajach porozumienia są zawierane wyłącznie na szczeblu sektorowym, a nawet na szczeblu pojedynczego zakładu. Związki zawodowe zazwyczaj negocjują wszystkie aspekty umowy o pracę: płace, czas pracy, wynagrodzenie za nadgodziny, dodatkowe świadczenia, gwarancję zatrudnienia oraz standardy bezpieczeństwa. Za ich sprawą dochodzi do negocjacji zbiorowych z pracodawcami, przy czym rezultaty tych negocjacji albo zastępują, albo uzupełniają zapisy indywidualnych kontraktów pracy.

Stopień centralizacji negocjacji zbiorowych, czyli szczebel, na którym są zawierane umowy zbiorowe, określa się zgodnie z pięciostopniową klasyfikacją przyjętą przez OECD[29]. Podczas gdy w niektórych krajach (np. Wielkiej Brytanii) negocjacje odbywają się przede wszystkim na szczeblu przedsiębiorstwa, to w Europie kontynentalnej najczęściej spotyka się negocjacje na szczeblu branżowym, uzupełniane o umowy społeczne ograniczające wzrost płac na szczeblu ogólnokrajowym. Nawet zdecentralizowane negocjacje zbiorowe mogą być koordynowane przez związki zawodowe na szczeblu branżowym lub ogólnokrajowym. Dlatego informacje o zinstytucjonalizowanym stopniu centralizacji negocjacji zbiorowych należy uzupełnić miarami stopnia koordynacji tych negocjacji (w przedziale 1–5). Struktury negocjacyjne w krajach UE ewoluowały w ostatnim okresie w kierunku większej decentralizacji[30].

Istnieją poważne argumenty teoretyczne na rzecz decentralizacji negocjacji zbiorowych, pod warunkiem występowania znacznego zróżnicowania produktywności pomiędzy branżami i regionami. Scentralizowane negocjacje płacowe sprawiają, że wysokość płac jest niewrażliwa na różnice w produktywności, co prowadzi do wzrostu bezrobocia w branży lub regionie o niskiej produktywności. Alternatywnym wyjaśnieniem uzyskiwania lepszych wyników makroekonomicznych w krajach o zdecentralizowanych negocjacjach zbiorowych, w porównaniu z krajami o mieszanych strukturach negocjacyjnych, jest możliwość skutecznego uwzględnienia bodźców do poprawy efektywności

[28] Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999, s. 97–101.

[29] Wartości zawierają się w przedziale 1–5, gdzie 1 oznacza szczebel pojedynczego przedsiębiorstwa, a 5 szczebel ogólnokrajowy.

[30] *Jobs study*, OECD, Paris 2006.

w tej grupie krajów, na przykład dzięki uzależnieniu płac od produktywności pracy. Wobec tego wyniki negocjacji efektywnych, w których jednocześnie negocjuje się wysokość płac i poziom zatrudnienia, mogą być odtworzone wyłącznie na szczeblu pojedyńczego przedsiębiorstwa. Decentralizacja negocjacji zbiorowych może zatem pozwolić na osiągnięcie bardziej efektywnych wyników negocjacji, potencjalnie uwzględniając zarówno wyższe zatrudnienie, jak i wyższe płace, w porównaniu z modelem *right to manage*.

Miarą siły przetargowej związków zawodowych jest stopa objęcia pracowników umowami zbiorowymi, czyli odsetek uprawnionych pracowników, których umowy są regulowane przez porozumienia zbiorowe negocjowane przez związki zawodowe. Można zauważyć, że w wielu krajach stopa objęcia umowami zbiorowymi jest znacznie wyższa od stopy uzwiązkowienia[31].

Pozycja „insiderów", to jest pracowników posiadających ważne dla przedsiębiorstwa kwalifikacje i umiejętności zawodowe (uzyskane często w wyniku kosztownych szkoleń zawodowych w miejscu pracy), jest ugruntowana. Gdy koszty zastąpienia „insiderów" są wysokie, to ich pozycja jeszcze bardziej rośnie, w rezultacie czego presja na wzrost płac może być silniejsza.

„Outsiders" to bezrobotni bądź zatrudnieni w sektorze nieformalnym, dysponujący ogólnymi, często też niskimi kwalifikacjami. Siła „insiders" wynika z wysokich kosztów odejścia tej grupy pracowników (koszty zwolnienia, nowej rekrutacji, dodatkowego przeszkolenia). „Insiders" mogą odmówić pozytywnego współdziałania z nowo przyjętymi pracownikami (outsiders) i nie przekazywać im swojego doświadczenia zawodowego. Siła „insiders" jest wykorzystywana w negocjacjach płacowych z menedżerami. Rynek zewnętrzny wpływa na decyzje „insiders" pośrednio. Większa siła przetargowa „insiders" powoduje ustalenie płacy na poziomie wyższym, niż uczyniłby to rynek, a tym samym zwiększa stopę bezrobocia strukturalnego. Co więcej, bezrobocie to w razie poprawy koniunktury nie zmniejsza się.

Podczas poszukiwania pracy bezrobotni otrzymują zasiłek, który jest proporcjonalny do płacy, tak jak w systemach zasiłków dla bezrobotnych powiązanych z zarobkami. W tym kontekście wzrost hojności zasiłków dla bezrobotnych jednoznacznie zmniejsza optymalny poziom intensywności poszukiwań. Dzieje się tak dlatego, że rośnie koszt alternatywny posiadania pracy. W wyniku spadku intensywności poszukiwań maleje prawdopodobieństwo znalezienia pracy i zwiększa się czas trwania bezrobocia. Ten negatywny wpływ zasiłków dla bezrobotnych na poszukiwania pracy mógłby być mniej-

[31] B. Ebbinghaus, J. Visser, *Trade unions in Western Europe since 1945*, Macmillan, London 2000.

szy, gdyby zasiłki można było pobierać przez ograniczony okres. Oznacza to, że negatywny wpływ na intensywność poszukiwania pracy zmniejsza się wraz z długością okresu bezrobocia, co łagodzi wpływ zasiłków dla bezrobotnych na czas trwania bezrobocia. Bezrobotni, którzy pozostają bez pracy zbyt długo, mogą utracić część lub całość swoich umiejętności. Przymusowi bezrobotni, którzy chcą inwestować w siebie, aby nabyć umiejętności niezbędne do znalezienia pracy, nie zawsze mogą łatwo sfinansować tę inwestycję. W tej sytuacji może wkroczyć rząd i zaoferować wsparcie finansowe.

Stopień niedopasowań strukturalnych podaży pracy i popytu na pracę w różnych przekrojach, a w szczególności w przekroju zawodów, wykształcenia i regionów zwiększa poziom bezrobocia równowagi[32]. Z tego punktu widzenia bardzo ważny jest stopień mobilności siły roboczej, zwłaszcza mobilności zawodowej, kwalifikacyjnej i przestrzennej.

7. Elastyczność rynku pracy jako mechanizm dostosowawczy. Wyniki badań

Przeprowadzone badania elastyczności rynku pracy w polskiej gospodarce w latach 1996–2011 pozwalają na następujące stwierdzenia.

Badania związków między zmianą inflacji a bezrobociem wskazują na brak w polskiej gospodarce zależności między stopą inflacji a stopą bezrobocia. (rysunek 2). Punkty odpowiadające różnym stopom inflacji są rozproszone. Przy wysokiej stopie bezrobocia stopa inflacji była zarówno wysoka, jak i niska.

Przedstawiający wyniki badań rysunek 2 wskazuje na brak istnienia ujemnej zależności między stopą bezrobocia a stopą inflacji, charakterystycznej dla krzywej Phillipsa. Można zaś uznać, że wzrost stopy bezrobocia prowadzi do obniżania się stopy inflacji. Potwierdza to opinię, że w polskiej gospodarce stopa bezrobocia zależy głównie od czynników realnych, czy strukturalnych, a nie pieniężnych[33].

Badania rozmiarów wytwarzanej produkcji, czyli wielkości nominalnego PKB w latach 1997–2011, pokazuje jego wzrost z 138 705,4 mln euro w 1997 r. do 369 665,8 mln euro w 2011 r.[34], to jest o około 167% (rysunek 3).

---

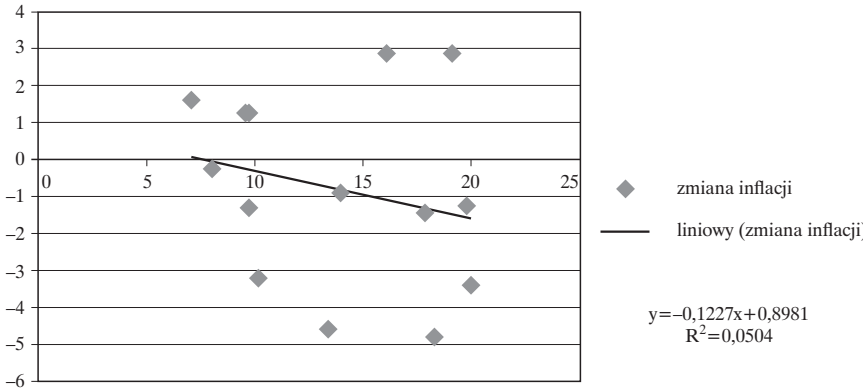
32 R. Layard, S. Nickell, R. Jackman, *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 285–335.

33 Por. ibidem.

34 Obliczenia na podstawie danych z Eurostatu.

Rysunek 2

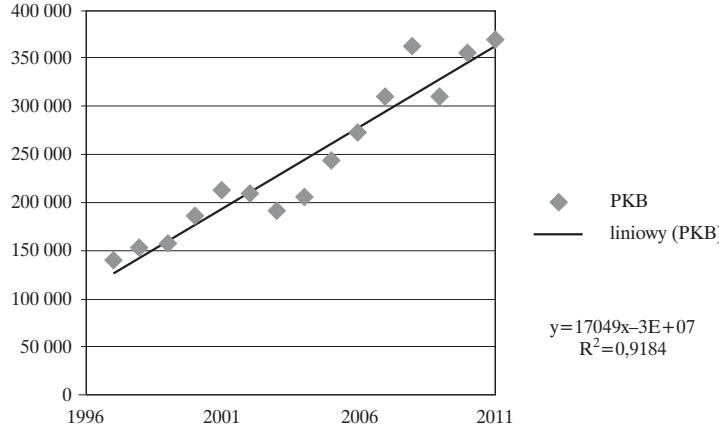
Zmiana inflacji a bezrobocie w Polsce w latach 1997–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Rysunek 3

Nominalny PKB w Polsce w latach 1997–2011



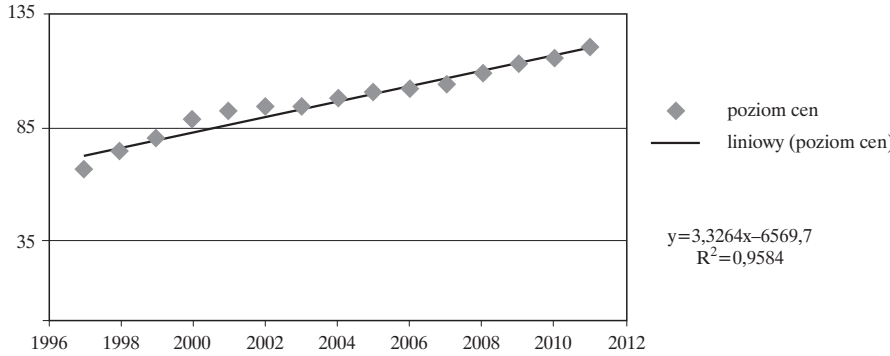
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Wzrost wielkości wytwarzanej produkcji łączy się ze wzrostem jej cen, co pokazuje rysunek 4. Zależność między poziomem cen a produkcją jest jednocześnie krzywą łącznej podaży dóbr, której właściwością są: 1) nachylenie dodatnie, co oznacza, że wzrost produkcji w gospodarce prowadzi do wzrostu cen, 2) podstawową zmienną łączącą globalną podaż dóbr z poziomem ich

cen (p) jest zatrudnienie siły roboczej przy danym poziomie płacy realnej *w*/p, 3) przy danym oczekiwanym poziomie cen rzeczywisty poziom cen jest rosnącą funkcją oczekiwanego poziomu cen, 4) wzrost oczekiwanego poziomu cen przesuwa krzywą łącznej podaży w górę, a spadek w dół.

Rysunek 4

Poziom cen w latach 1996–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Wzrost wielkości PKB nie prowadził jednakże do wzrostu zatrudnienia w polskiej gospodarce. Rozmiary zatrudnienia od 1998 r. spadły z 15 377,5 tys. osób do swojej najniższej wielkości 13 616,8 tys. osób w 2003 r., to jest o 11,4%, a następnie, poczynając od 2004 r., zaczęły zwiększać się, co przedstawia rysunek 5.

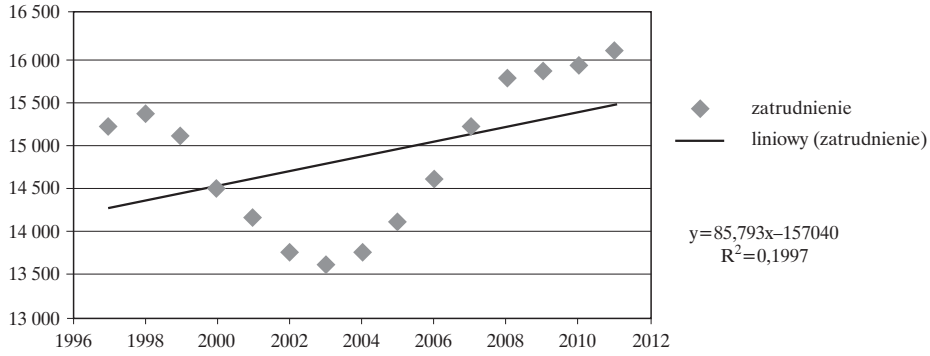
Spadek zatrudnienia oznacza wzrost bezrobocia. Jak pokazuje rysunek 6 w badanym okresie, lata 1999–2006 charakteryzuje bardzo wysokie bezrobocie. W 2002 r. osiągnęło ono najwyższy do chwili obecnej poziom 20,0%. W latach 2003–2011 stopa bezrobocia zmniejszyła się z 19,7% do 9,6%.

Elastyczność rynku pracy wymaga istnienia zarówno giętkich cen, jak i giętkich płac. Przeprowadzone badania dowodzą zmian wysokości i tempa wzrostu płac. Rysunek 7 pokazuje zmiany wysokości płac nominalnych, a rysunek 8 – płac realnych.

W badanym okresie płace nominalne wzrosły z 2 309,54 zł w 1997 roku do 5 370,0 zł w 2011 roku, to jest o 132,5%. Tempo wzrostu płac nominalnych zmniejszyło się. W 1997 r. wzrosły one średnio o 278,30 zł., natomiast w 2011 r. średnio o 180,71 zł. Stopa wzrostu płac nominalnych w 1997 r. wyniosła 12,05%, a w 2011 r. tylko 3,48%.

Rysunek 5

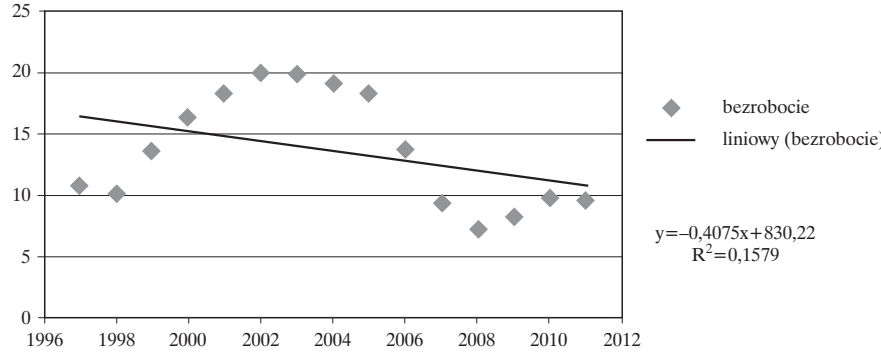
Zatrudnienie w Polsce w latach 1997–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Rysunek 6

Bezrobocie w Polsce w latach 1997–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

W tym samym okresie płace realne wzrosły z 34,83469 w 1997 r. do 43,20841w 2011 r.[35], co przedstawia rysunek 8.

Zwiększenie płacy realnej w 1998 r. wyniosło (–1,0639), natomiast w 2011 r. (–0,1773). Stopa wzrostu płac realnych w 1998 r. wyniosła (–2,6%), a w 2011 r. (–0,40%)[36]. Przedstawione obliczenia pozwalają stwierdzić, że

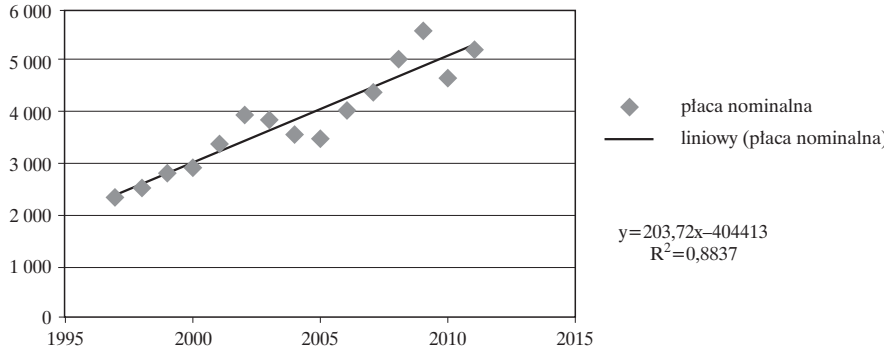
[35] We wszystkich obliczeniach wykorzystano dane z Eurostatu.

[36] Ibidem.

w latach 1998–2011 nastąpiło istotne obniżenie się tempa wzrostu płac zarówno nominalnych jak i płac realnych. Zmiany te pokazuje rysunek 9.

Rysunek 7

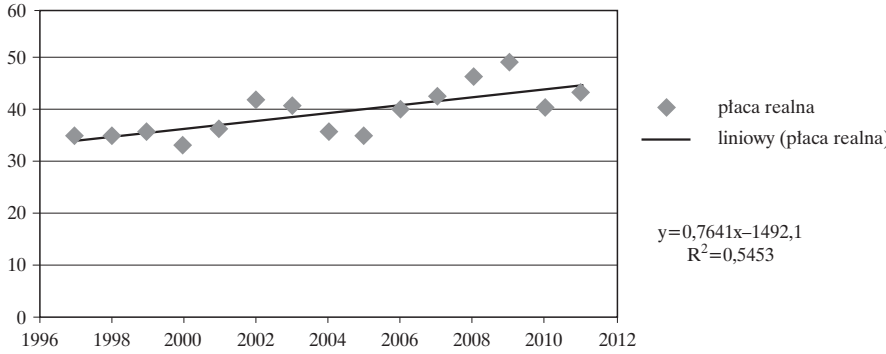
Płace nominalne w Polsce w latach 1997–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Rysunek 8

Płace nominalne w Polsce w latach 1997–2011



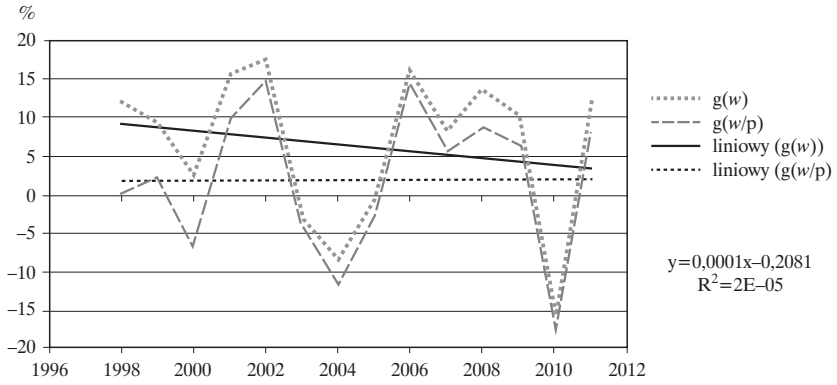
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Zmiany wysokości i tempa wzrostu płac nie miały istotnego wpływu na zmiany stopy bezrobocia. Rysunek 10 pokazuje wpływ zmian wysokości płacy realnej na zmiany stopy bezrobocia, a także duży rozrzut punktów przedstawiających stopy bezrobocia. Przy danej wysokości płacy realnej stopy bezrobocia osiągały bardzo różne wysokości. Z pewnym prawdopodobieństwem

można jednak stwierdzić, że w badanym okresie wzrost płac realnych wpływał na zmniejszanie się stopy bezrobocia.

Rysunek 9

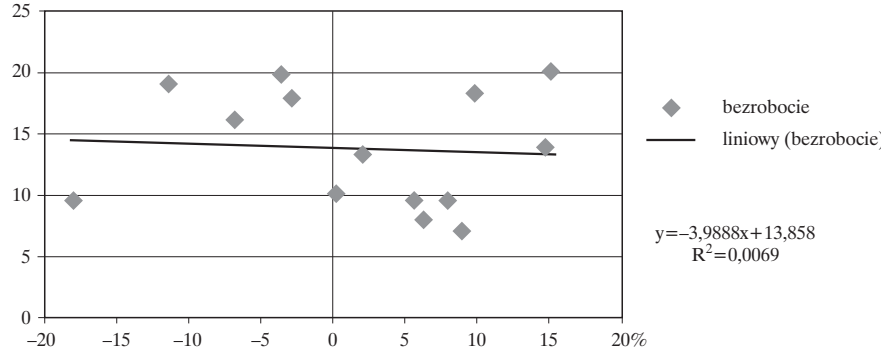
Stopa wzrostu płac nominalnych g(*w*) i płac realnych g(*w*/p) w Polsce w latach 1997–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Rysunek 10

Tempo wzrostu płac realnych a stopa bezrobocia w Polsce w latach 1998–2011



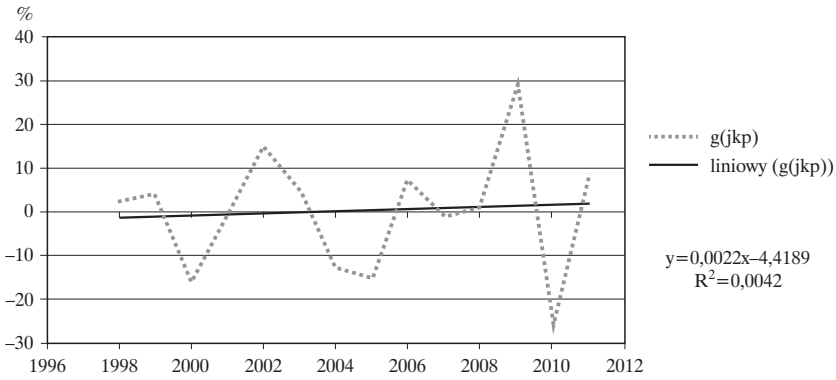
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Zbadano również zmiany wysokości jednostkowych kosztów pracy i ich wpływ na wysokość bezrobocia.

Zmiany jednostkowego kosztu pracy w Polsce w latach 1998–2011 zostały przedstawione na rysunku 11.

Rysunek 11

Zmiany jednostkowych kosztów pracy w Polsce w latach 1998–2011

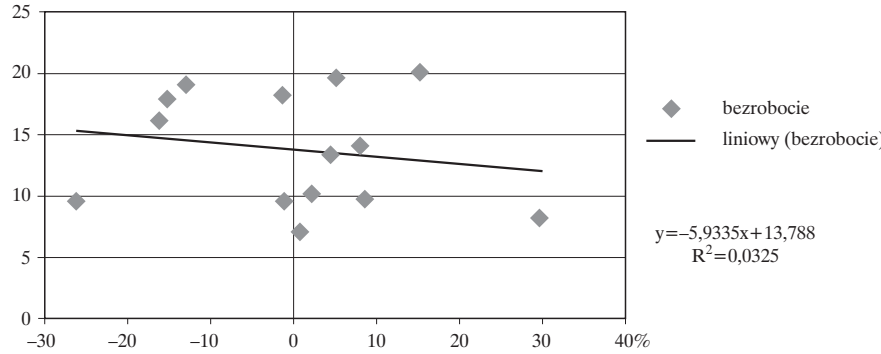


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Badania wpływu zmian wysokości jednostkowych kosztów pracy na stopę bezrobocia pozwalają stwierdzić, że chociaż ich wysokość zmniejszyła się, to nie miało to wpływu na zmiany wysokości stopy bezrobocia (rysunek 12). Przy różnych wielkościach jednostkowych kosztów pracy stopa bezrobocia pozostawała na tym samym niezmienionym poziomie.

Rysunek 12

Zmiana jednostkowego kosztu pracy a stopa bezrobocia w Polsce w latach1998–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes

Podsumowanie

Teoria ekonomiczna wskazuje, iż w warunkach doskonale elastycznych cen i płac gospodarka niemal natychmiast będzie powracać do stanu równowagi, a tym samym bezrobocie będzie powracać do naturalnego poziomu. Jednak w sytuacji sztywności cenowo-płacowych proces dostosowawczy może przebiegać bardzo długo. Dlatego właśnie ekonomia popytowa sugeruje stosowanie ekspansywnej polityki fiskalnej lub/i monetarnej w warunkach sztywność płacowych. Jednak jak pokazują badania przedstawione w ostatniej części opracowania, polityka taka jest niewłaściwym rozwiązaniem dla Polski. Jest tak dlatego, że bezrobocie w Polsce jest niewrażliwe na zmiany wielkości nominalnych. Sugeruje to, iż większa część bezrobocia jest związana z czynnikami sturkturalnymi – realnymi. Z tych względów obniżenie stopy bezrobocia w Polsce musi wiązać się z poprawą funkcjonowania mechanizmu rynkowego, a w szczególności uelastycznianiem rynku pracy.

Bibliografia

Belka M., *Główne nurty współczesnej teorii ekonomii*, „Ekonomista", 1992, nr 3.

Bertola G., Boeri T., *EMU labour markets two years on: Microeconomic tensions and institutional evolutions*, [w:] *EMU and economic policy in Europe*, red. Buti M., Edward Elgar, Northampton 2002.

Bertola G., Jimeno J.F., Marimon R., Pissarides C., *EU welfare systems and labor markets: Diverse in the past, integrated in the future?*, [w:] *Welfare and employment in Europe*, red. Bartola G., Boeri T., Nicoletti G., MIT Press, Cambridge 1999.

Calmfors L., Oriffill J., *Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance*, „Economic Policy" 1988, t. 6.

Ebbinghaus B.,Visser J., *Trade unions in Western Europe since 1945*, Macmillan, London 2000.

Jobs study, OECD, Paris 2006.

Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Kwiatkowski E., *Elastyczność popytu na pracę w teoriach rynku pracy*, [w:] *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, red. Kryńska E., Warszawa 2003.

Kwiatkowski E., *Strukturalne determinanty naturalnej stopy bezrobocia*, XXII Konferencja Naukowa NBP „Reformy strukturalne a polityka pieniężna", Falenty 2002.

Layard R., *How to Beat Unemployment*, Oxford University Press, Oxford 1986.

Layard R., Nickell S., Jackman R., *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford 1991.

Layard R., Nickell S., Jackman R., *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market,* Oxford University Press, Oxford 1999

Lipsey R.G., *The relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the U.K. 1862–1957; A Futher Anlaysis*, „Economica", February 1960, vol. 27, nr 105.

Lucas R.E., *Expectations and the Neutrality of Money*, „Journal of Economic Theory" 1972, vol. 4.

Okun A.M., *Ceny i ilości. Analiza makroekonomiczna*, Warszawa 1991, Wydawnictwo Naukowe PWN.

Phillips A.W., *The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861–1957*, „Economica" 1958, vol. 25, nr 100.

Samuelson P.A., Solow R.M., *Problem of Achieving and Maintaining a Stable Price Level. Analitical Aspects of Anti-niflation Policy*, „The American Economic Review" May 1960, vol. 1, nr 2.

Sargent T.J., *A Classical Macroeconomic Model for the United States*, „Journal of Political Economy" April 1976, vol. 84, nr 2.

Sargent T.J., Wallace N., *„Rational" Expectations, the Optimal Monetary Policy, and the Optimal Money Supply Rule*, „Journal of Political Economy" 1975, vol. 33, nr 2.

Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1999.

STRESZCZENIE

Wysoka stopa bezrobia jest problemem, na który napotyka nie tylko gospodarka Polski, lecz także większość krajów Unii Europejskiej. Z tego względu ważne wydaje się zagadnienie działania mechanizmów dostosowawczych rynku pracy oraz sposobów obniżania stopy bezrobocia, gdy te mechanizmy zawodzą. W artykule poruszono kwestie działania mechanizmów dostosowawczych w warunkach elastycznych i nieelastycznych płac, a także

przeanalizowano – na bazie teorii oraz przykładów z współczesnych gospodarek – przyczyny zawodzenia mechanizmów dostosowawczych na rynku pracy. Następnie za pomocą danych z Eurostatu i prostej analizy regresji dokonano oceny sytuacji na rynku pracy w Polsce. W podsumowaniu zamieszczono konkluzje na temat kierunków radzenia sobie z problemem bezrobocia w Polsce, z położeniem głównego nacisku na czynniki strukturalne.

Summary

High unemployment rate is a problem observed not only in Poland but also in most European Union countries. Because of that, the issue of adjusting mechanisms of the labor market and methods of decreasing the unemployment rate seem to be very important, especially when the mechanisms fail. The article discusses the functioning of adjusting mechanisms in conditions of flexible and inflexible remuneration. It also analyses, on the basis of the theory and examples of contemporary economies, why the adjusting mechanisms fail on the labor market. Next, with the use of Eurostat data and simple analysis of the regression, the article presents an assessment of the labor market in Poland. Finally, the article includes conclusions on directions of addressing the unemployment problem in Poland, focusing on structural factors.

Резюме

Высокий уровень безработицы – это проблема, которая затронула не только польскую экономику, но также большинство государств Европейского Союза. Исходя из этого, представляется важным вопрос о действии механизмов выравнивания рынка занятости, а также о мерах по снижению уровня безработицы, когда эти механизмы подводят. В статье затронуты вопросы действия механизмов выравнивания рынка занятости, в условиях гибкой и негибкой заработной платы, а также проведён анализ – на основе теории и примеров из современных экономик – причин сбоя механизмов выравнивания рынка занятости. Затем, благодаря данным Евростата и прямого анализа регрессии, произведена оценка ситуации на рынке труда в Польше. В заключении содержатся выводы на тему направлений решения проблемы безработицы в Польше, с основным нажимом на структурные факторы.

Zbigniew Dobosiewicz

POLSKIE FUNDUSZE EMERYTALNE

We wszystkich wysoko rozwiniętych krajach świata fundusze emerytalne spełniają podwójną rolę:

1) wypłacają znaczną część (często – większość) emerytur,
2) są jednym z najważniejszych czynników rozwoju gospodarczego, dzięki realizowanym przez nie inwestycjom.

Wszędzie też działalność funduszy emerytalnych budzi rozmaite kontrowersje, naturalne w sytuacji wielkich oczekiwań społecznych i olbrzymich możliwości finansowych. Tak też dzieje się w Polsce, przy czym spory wokół tych funduszy zaostrza obligatoryjny charakter największych z nich i nieukrywane zakusy Ministerstwa Finansów na przynajmniej częściowe przejęcie kontrolowanych przez nie zasobów finansowych, w celu przejściowego zmniejszenia deficytu finansów publicznych.

W niniejszym artykule[1] przedstawiono działalność polskich funduszy emerytalnych, koncentrując się na ich roli jako czynnika rozwoju rynku kapitałowego i analizując finansowe rezultaty ich inwestycji, rzutujące na sytuację przyszłych emerytów. Niemal zupełnie pominięto natomiast toczące się wokół tych funduszy kontrowersje, licząc na to, że Czytelnik potrafi wypracować w tym zakresie własną opinię.

I. Charakterystyka otwartych funduszy emerytalnych

1. Reforma polskiego systemu emerytalnego

Pierwsze polskie fundusze emerytalne zostały założone na mocy Ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytal-

---

[1] Przy pisaniu artykułu wykorzystano materiały zebrane do książki *Giełda. Zasady działania. Inwestorzy. Rynki giełdowe* (PWE, Warszawa 2013).

nych[2] i działały zgodnie z założeniami wielkiej reformy systemu emerytalnego, wprowadzonej w życie w 1999 roku. Stworzono wtedy złożony systemy emerytalny, w ramach którego wyodrębniono tzw. trzy filary, na które składają się:

- pierwszy filar – system obowiązkowy, w którym każdy uczestnik otrzymuje indywidualne konto emerytalne prowadzone przez państwowy Zakład Ubezpieczeń Społecznych (państwo pobiera i rejestruje składki, mające w odpowiednim czasie pozwolić na wypłacanie świadczeń emerytalnych osobom, które składki opłacały);
- drugi filar, w ramach którego obowiązkowe składki są przekazywane do Powszechnych Towarzystw Emerytalnych (PTE), zarządzających Otwartymi Funduszami Emerytalnymi (OFE); pobrane pieniądze są inwestowane przez OFE i mają pozwolić na wypłacanie dodatkowych emerytur;
- trzeci filar, w ramach którego uczestnicy dobrowolnie wpłacają składki na wybrane przez siebie fundusze emerytalne innych typów.

Wszystkie osoby urodzone po 31 grudnia 1968 r. automatycznie weszły do zreformowanego systemu, ich przymusowe składki emerytalne są dzielone na część przekazywaną do ZUS (który otrzymuje większość pieniędzy) i wybrane przez siebie OFE. Osoby urodzone przed 31 grudnia 1948 roku pozostały w ramach starego systemu repartycyjnego (cała składka jest przekazywana na ZUS). Osoby urodzone między końcem 1948 roku a 1 stycznia 1969 miały prawo wyboru między jednym z powyższych systemów.

Zakładano, że ZUS będzie pod względem finansowym wypłacalny m.in. dzięki otrzymywaniu istotnej części wpływów z prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Od początku jednak miał on deficyt, który stopniowo wzrastał i w 2010 roku osiągnął astronomiczną kwotę 48 miliardów zł. Konieczność finansowania tego deficytu stała się jednym z najważniejszych powodów wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa. W tej sytuacji los przyszłych emerytów, dla których wypłaty z ZUS będą miały najważniejsze znaczenie, zależy od możliwości finansowania deficytu tej instytucji przez kolejne budżety państwa[3]. Duży wpływ na ich sytuację materialną ma mieć wielkość emerytur dodatkowych, wypłacanych przez fundusze emerytalne.

---

[2] Dz.U. z 1998 r. Nr 137, poz. 887.

[3] R. Przasnyski, *Emerytury będą coraz droższe i coraz niższe*, Open Finance, http://biznes.onet/emerytury z 22 kwietnia 2012 r.

2. Zasady działania OFE

Dla obywateli Polski, którzy urodzili się po 1968 roku, zgodnie z założeniami przeprowadzonych reform uczestnictwo w OFE jest przymusowe. Przyszły emeryt otrzyma więc emeryturę z dwu źródeł – z ZUS i z jego OFE. Wysokość emerytury z OFE zależeć będzie od rezultatów inwestycji zrealizowanych przez jego fundusz. Każdy uczestnik systemu może sam wybrać sobie OFE, do którego będzie należeć, i może go zmieniać w dowolnym czasie. Obecnie do OFE należy już większość pracujących mieszkańców kraju – w końcu 2012 roku OFE miało 15 940 000 uczestników.

Zgodnie z ustawą[4] OFE są wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi, dysponującymi swoją masą majątkową, mającymi osobowość prawną, ale w pełni podległymi Powszechnym Towarzystwom Emerytalnym. PTE są spółkami akcyjnymi o charakterze komercyjnym, dążącymi do osiągnięcia jak największego zysku. Większość z nich należy do banków i towarzystw ubezpieczeniowych. Ich działalność jest poddana ścisłej kontroli Komisji Nadzoru Finansowego; jest ona w znacznej mierze określona przez ustawy i rozporządzenia. Jedno powszechne towarzystwo emerytalne może posiadać tylko jeden OFE, a oprócz tego może też mieć omawiane dalej dobrowolne towarzystwo emerytalne. Osoby pracujące w OFE są zatrudnione przez powszechne towarzystwo emerytalne, które określa politykę danego OFE.

Organizacją reprezentującą większość powszechnych towarzystw emerytalnych jest Izba Gospodarcza Funduszy Emerytalnych[5]. Na stronach internetowych Izby są zamieszczane publikacje dotyczące m.in. działalności inwestycyjnej funduszy.

Wtedy, gdy ZUS ustali prawo do emerytury członka OFE, fundusz przekazuje ze zgromadzonych na jego rachunku pieniędzy naliczone okresowe świadczenie emerytalne do ZUS, który wypłaca je wraz ze swoją częścią emerytury[6]. Pozostałe sumy są nadal pomnażane przez OFE[7]. Liczba osób

---

4 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych.

5 Izba Gospodarcza Funduszy Emerytalnych, Warszawa, ul. Jana Pawła II 34, lok. 7; e-mail: igte@igte.com.pl

6 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Rozdział 11. Wypłata środków zgromadzonych na rachunku.

7 Ministerstwo Finansów opracowało kilka projektów reformy obecnego systemu, zgodnie z którymi po przejściu członka OFE na emeryturę jego składka zostałaby przekazana do ZUS.

pobierających świadczenia emerytalne z OFE jest dotychczas niewielka[8] (na emeryturę przechodzą głównie kobiety urodzone przed 1948 rokiem, na rzecz których nie wpłacano składek do OFE). Sytuacja ta jednak szybko ulegnie zmianie, przewiduje się, że w 2014 roku liczba osób pobierających emeryturę bardzo wzrośnie (emeryturę zaczną w skali masowej pobierać także mężczyźni).

Wprowadzone w 2012 roku przesunięcie na później wieku przechodzenia na emeryturę poważnie zwiększy wysokość miesięcznych wypłat emerytalnych z OFE. Stanie się to z kilku przyczyn:

– składki na rzecz OFE będą wpłacane przez dłuższy czas i ich suma będzie znacznie większa,
– dłuższy okres, przez który OFE będą dysponowały funduszami zgromadzonymi na rachunkach przyszłych emerytów pozwoli na znaczne zwiększenie zysków z inwestycji realizowanych przez fundusze,
– krótszy okres dalszego życia pobierających emeryturę pozwoli na poważne zwiększenie wypłat.

3. Rola zysku jako głównego celu działania OFE

Najważniejszym zadaniem funduszu emerytalnego jest przynoszenie jak największych zysków z realizowanych inwestycji z korzyścią zarówno dla akcjonariuszy powszechnego towarzystwa emerytalnego, jak i uczestników funduszu. Większy zysk (ujmowany jako stopa zwrotu) oznacza wyższą emeryturę członków funduszy, a w praktyce także wyższe dochody towarzystwa emerytalnego. Zarządzające funduszem powszechne towarzystwo emerytalne myśli przede wszystkim o sobie, ale ponieważ uczestnicy funduszu mogą go w każdej chwili opuścić, musi także starać się zapewnić im wzrost wartości ich lokat. Jeśli fundusz opuszcza jego uczestnik (aby przenieść się do innego, bardziej obiecującego funduszu), taki fundusz traci kontrolę nad całością zgromadzonych przez niego sum. Skłania to fundusze do dbałości o rezultaty dokonywanych inwestycji. Dodatkowym czynnikiem jest ustawowa konieczność osiągania rezultatów finansowych na poziomie niezbyt odbiegającym od innych funduszy – jeśli rezultaty są gorsze od ustalonej przez ustawę normy, towarzystwo musi pokryć niedobór z rachunku rezerwowego OFE, a gdy okaże się to niewystarczające – ze środków własnych towarzystwa oraz

[8] Pierwsze emerytury z OFE zostały wypłacone w 2009 r., masowe wypłacanie tych emerytur rozpocznie się w 2014 r.; OFE wypłacało też kapitał zaoszczędzony przez klientów OFE zmarłych od 1999 roku ich spadkobiercom lub osobom wskazanym.

z Funduszu Gwarancyjnego na który wpłacają wszystkie TFE. Skarb państwa gwarantuje pokrycie niedoboru towarzystwa, gdyby nie wystarczyły na to wymienione możliwości.

Szybki wzrost wartości kapitałów zgromadzonych na rachunkach uczestników funduszy utrudnia fakt, że Powszechne Towarzystwa Emerytalne pobierają duże opłaty. Tak, jak w przypadku funduszy inwestycyjnych zasadnicze znaczenie mają opłaty dwu typów:

– z tytułu wpłat pieniędzy do funduszu (jest to tzw. opłata dystrybucyjna pobierana od każdej wpłaconej składki emerytalnej),
– opłata za zarządzanie, pobierana od wysokości aktywów netto członka funduszu.

Fundusz (a w praktyce – TFE) pobiera opłatę dystrybucyjną od wpłaty każdej składki, kwota zainwestowana w aktywa jest więc od początku niższa od składki. Opłata za zarządzanie jest pobierana co miesiąc, w praktyce – odliczana od wyniku finansowego inwestycji.

Aby utworzyć TFI i OFE, właściciele TFI musieli zainwestować znaczne sumy, m.in. na pokrycie deficytu w krótkim pierwszym okresie działalności, sfinansowanie znacznych kosztów marketingu i inwestycji kapitałowych (m.in. w dziedzinie informatyki). Wartość tych inwestycji dokonanych przez wszystkie TFI do końca 2010 roku jest szacowana na 3,1 mld zł. Szybko jednak OFE zaczęły przynosić zyski, największe w przypadku PTE ING (w sumie ponad 1,3 mld zł do końca 2010 r.) i Aviva PTE (prawie 1,3 mld zł)[9]. Silnie wzrosła też wartość OFE. W połowie 2011 roku, mimo wprowadzenia niekorzystnych zmian wynikających z omawianej dalej ustawy, wszystkie one były razem wyceniane na 13–15 mld zł. W 2011 roku przychody towarzystw były szacowane na 1,7 mld zł, w koszty – na 1 mld, co w tym nienajlepszym roku charakteryzującym się złą koniunkturą giełdową i spadkiem wpłat składek do funduszy oznaczało bardzo komfortową sytuację dla właścicieli TFI.

4. Ograniczenie ryzyka inwestycyjnego

Działalność funduszy emerytalnych jest związana ze znacznym ryzykiem. Aktywa funduszy składają się prawie wyłącznie z papierów wartościowych, a ich wartość z natury rzeczy podlega bardzo dużym wahaniom związanym m.in. z wahaniami koniunktury. Zarządzający funduszami dążą do osiągnię-

[9] W okresie 1999–2011 Towarzystwo Emerytalne ING wypłaciło dywidendy w wysokości 1 320 mln zł, a Aviva – 1 297 mln zł.

cia jak najwyższej bieżącej stopy zysku swoich funduszy – od tego zależą ich zarobki i reputacja. Może to ich skłonić do podejmowania bardzo ryzykownych decyzji, do takich należy np. koncentracja inwestycji na najbardziej w danym momencie dochodowym typie papierów wartościowych. W przypadku nagłego obniżenia giełdowych cen tych papierów wartość aktywów funduszu nagle by spadła, przynosząc straty przyszłemu emerytowi.

W celu utrudnienia podejmowania przez zarządzających OFE ryzykownych decyzji ustawa[10] wprowadza ograniczenia dotyczące struktury inwestycji realizowanych przez fundusze. W praktyce fundusz może inwestować głównie w akcje przedsiębiorstw giełdowych, obligacje Skarbu Państwa, papiery dłużne NBP, banków i samorządów terytorialnych, jednostki uczestnictwa i certyfikaty inwestycyjne funduszy inwestycyjnych oraz depozyty bankowe. Wielu typów inwestycji nie wolno przeprowadzać, np. fundusz nie może inwestować znacznych sum w nieruchomości czy surowce. Swobodę działania OFE dodatkowo ograniczają limity inwestycyjne. Przede wszystkim ograniczono wielkość inwestycji w akcje, w sumie można na nie przeznaczyć do 45% aktywów (po zwiększeniu limitu w 2013 roku). W praktyce oznacza to, że największy udział w aktywach muszą mieć obligacje skarbowe. Z czasem mają następować w tym zakresie zmiany, co dwa lata pułap inwestycji w akcje ma wzrastać o 2,5 punktów procentowych. Kolejnym ograniczeniem jest postanowienie, że nie wolno lokować więcej niż 5% aktywów w papierach wartościowych jednego emitenta (nie dotyczy to papierów Skarbu Państwa). Maksymalny pułap inwestycji zagranicznych wynosi 5% aktywów[11].

Istotną rolę w ograniczaniu ryzyka inwestycyjnego odgrywa instytucja depozytariusza. Podobnie, jak w przypadku funduszy inwestycyjnych, pieniądze wpłacane do OFE są automatycznie kierowane na konto depozytariusza – wybranego przez Powszechne Towarzystwo Emerytalne banku lub Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Depozytariusz następnie przelewa wpłacone pieniądze na rachunek wskazany przez OFE, po sprawdzeniu, czy

---

[10] Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, Rozdział 15. Działalność lokacyjna funduszy emerytalnych, Dz.U. z 1997 r. Nr 139, poz. 934.

[11] Ograniczenie pułapu inwestycji w aktywa zagraniczne, mające na celu nie tylko zmniejszenie ryzyka, ale także zmniejszenie wywozu kapitałów z Polski, było przez dłuższy czas atakowane przez zwolenników funduszy, w ciągu ostatnich lat okazało się jednak, że inwestycje zagraniczne są najczęściej dużo mniej opłacalne niż dokonywane w Polsce. W 2012 roku na aktywa zagraniczne przypadało zaledwie 2% wszystkich aktywów funduszy emerytalnych; zapowiedziano stopniowe zwiększenie maksymalnego pułapu inwestycji zagranicznych.

przeprowadzana operacja nie jest niezgodna z zasadami – ma to uchronić uczestników systemu przed nadużyciami i zagwarantować przestrzeganie przez OFE norm i ograniczeń (np. dotyczących struktury inwestycji).

Za swoją pracę depozytariusz otrzymuje wynagrodzenia, ale ma też znaczne obowiązki, do których należy prowadzenie rejestru aktywów funduszu i częste dokonywanie wyceny aktywów netto funduszu. W przypadku, gdyby niewłaściwie działające OFE spowodowało szkody członkom funduszu, depozytariusz jest zobowiązany do wystąpienia w ich imieniu z powództwem cywilnym wobec Powszechnego Towarzystwa Emerytalnego.

5. Problem wahań wysokości emerytury

W dalszym ciągu pozostał nierozwiązany istotny problem techniczny związany z wypłatą emerytur. Jest nim sprawa ryzyka członków funduszu związanego z wahaniami wysokości aktywów w okresie poprzedzającym wypłatę emerytury. Dotychczasowy mechanizm sprawia, że inwestycje pieniędzy osób, które mają wkrótce przejść na emeryturę, są dokonywane na takich samych zasadach, co wszystkich pozostałych osób[12]. Uczestnik funduszu ryzykuje, że w przypadku pogorszenia koniunktury w czasie rozpoczęcia wypłat wielkość sum zgromadzonych na jego rachunku przejściowo bardzo zmaleje, co oczywiście przełoży się na poważne zmniejszenie emerytury.

Postulaty, by ustalić odmienne zasady dla inwestycji funduszy realizowanych w ciągu ostatnich 3–5 lat przed rozpoczęciem wypłacania emerytury, nie zostały zrealizowane. Ministerstwo Finansów wielokrotnie zgłaszało postulat przekazywania przez OFE zgromadzonych sum do ZUS w momencie rozpoczęcia wypłaty emerytury, co doraźnie zmniejszyłoby deficyt ZUS, ale też poważnie osłabiłoby fundusze emerytalne.

II. Finansowe rezultaty działalności OFE

1. Stopa zysku osiągana przez OFE

Zgodnie z artykułem 99 Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych składki wpłacane do funduszu są przeliczane na jednostki rozrachunkowe. Dokonywane jest to w każdy dzień roboczy. Według artykułu 100

[12] Wynika to z faktu, że – zgodnie z ustawą – wartość jednostki rozrachunkowej funduszu jest taka sama dla wszystkich uczestników.

wymienionej ustawy „wartość jednostki rozrachunkowej w dniu przeliczenia jest ustalana przez podzielenie wartości aktywów netto funduszu w dniu przeliczenia przez liczbę jednostek rozrachunkowych zapisanych w tym dniu na rachunkach prowadzonych przez fundusz". Fundusz musi regularnie podawać do informacji publicznej aktualną wartość jednostki rozrachunkowej, dzięki czemu przyszły emeryt może ocenić wyniki inwestycyjne funduszu i podjąć decyzję dotyczącą uczestnictwa w nim.

Wyniki działalności OFE, na które wskazuje wartość jednostek rozrachunkowych, zmieniają się z czasem, zależą głównie od koniunktury na giełdzie. W latach dobrej koniunktury roczne stopy zysku osiągane przez fundusze były bardzo wysokie. Do takich należały lata 2003, 2004, 2005, 2009 i 2012 rok. Z kolei, w latach złej koniunktury rezultaty inwestycji były bardzo niekorzystne, najgorsze były w 2001 i w 2008 roku.

Na podstawie sprawozdań poszczególnych OFE Komisja Nadzoru Finansowego oblicza trzyletnie stopy zwrotu (zysku) wszystkich funduszy emerytalnych[13]. Okazuje się że w okresie od 28 września 2001 r. do 30 września 2004 średnie trzyletnie stopy zwrotu wyniosły według Komisji Nadzoru Finansowego 53,8%. W ciągu następnych trzech lat było podobnie, w okresie od 30 września 2004 do 28 września 2007 wyniosły one 52,5%. Światowy kryzys finansowy w latach 2007–2009 przyniósł gwałtowne pogorszenie rezultatów inwestycji, w okresie od 30 marca 2007 do 31 marca 2010 trzyletnie stopy zwrotu wyniosły zaledwie 2,9%. Według niektórych komentatorów były one dobre, jeśli wziąć pod uwagę bardzo niekorzystne rezultaty z roku 2008. Obliczenie przeprowadzone za okres od marca 2009 do marca 2012 wskazuje z kolei na wysoką stopę zwrotu, wynoszącą 31% (w okresie trzyletnim). W całym okresie od września 1999 do marca 2012 nominalna stopa zwrotu wszystkich OFE wynosiła 206%. Jeśli uwzględnimy inflację, która w tym okresie była szacowana na 55%, średnia realna stopa zwrotu OFE wyniosła 97%[14], o tyle też zwiększyłaby się siła nabywcza sum wypłacanych za ten okres przez fundusze emerytalne[15]. Mierzone w długim okresie czasu rezultaty funduszy wydają się więc być bardzo korzystne – w ciągu 12 lat 1999–2011 OFE zarobiły przeciętnie około 150% (mimo strat w wysokości prawie 5% w 2011 roku[16]).

---

[13] Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz.U. z 2008 r. Nr 228, poz. 1507.

[14] „Rzeczpospolita" z 10 maja 2012 r., s. B7.

[15] Warto zauważyć, że w tym samym okresie sumaryczna waloryzacja emerytur w ZUS (uwzględniająca inflację) wyniosła tylko 39%.

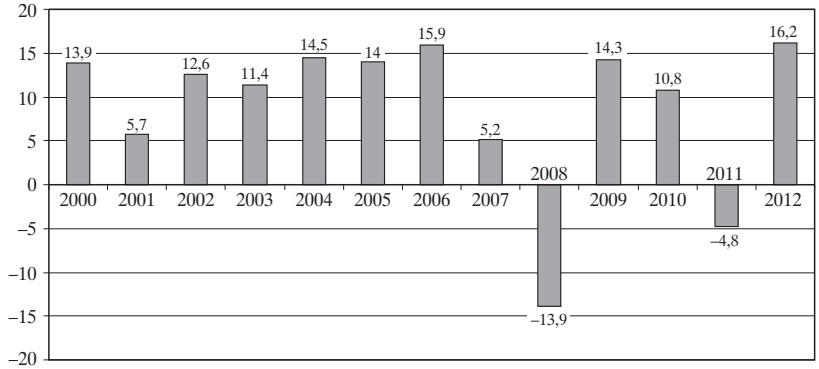
[16] Wynik finansowy funduszy emerytalnych w 2011 roku można oceniać pozytywnie – straty funduszy wyniosły 4,8%, ale WIG obniżył się w tym samym czasie o 21%.

Nie oznacza to wcale, że taki będzie realny zysk przyszłych emerytów – część tego zysku pochłonęła inflacja, poważnie obniżająca wartość pieniądza.

Na rysunku 1 zostały przedstawione zmiany stopy zwrotu (czyli zmiany wartości jednostki rozrachunkowej) osiągniętej w poszczególnych latach przez wszystkie OFE. Widzimy, że przez większość lat stopa zwrotu (zysku) rosła bardzo szybko, bo o ponad 10% rocznie, ale w latach 2001 i 2007 – mniej, a w latach 2008 i 2011 – spadła. Od wzrostu stopy zwrotu w znacznej mierze zależy wartość przyszłych emerytur.

Rysunek 1

Zmiany wartości stopy zwrotu OFE (w %)



Źródło: opracowanie własne.

Duże wahania rezultatów finansowych OFE wywołały poważne obawy przyszłych emerytów, nasiliła się krytyka systemu określanego mianem „drugiego filaru". Podkreślano m.in., że niezależnie od rezultatów finansowych działalności, towarzystwa emerytalne osiągają bardzo wysokie zyski dzięki pobieraniu wysokich opłat od wpłat i za zarządzanie pieniędzmi przyszłych emerytów. Doprowadziło to do przeprowadzenia w 2011 roku reformy systemu, radykalnie zmniejszającej tempo przyrostu środków finansowych znajdujących się w dyspozycji OFE, zdecydowanie obniżono też wysokość opłat, które mogą one pobierać.

2. Koszty ponoszone przez klientów OFE

Przez dłuższy czas OFE pobierały od swoich członków niewspółmiernie wysokie opłaty, przez co poważnie zmniejszały ich przyszłą emeryturę. W latach 1999–2004 średnia arytmetyczna wartości opłaty dystrybucyjnej

pobieranej od nowych członków wynosiła ponad 8,5% (w przypadku dotychczasowych członków była – po uruchomieniu tzw. programów lojalnościowych – trochę niższa i w 2004 roku wynosiła 6,75%)[17]. W wyniku nowelizacji w 2003 r. Ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych postanowiono tę opłatę stopniowo obniżać, nadal jednak była ona bardzo wysoka (w okresie 2004–2010 wynosiła maksymalnie 7%, a w 2011 roku – maksymalnie 6,125%). Pozwalało to towarzystwom funduszy emerytalnych na osiąganie nadal bardzo wysokiej stopy zysku, a także na dokonywanie wydatków nieuzasadnionych ze społecznego punktu widzenia.

Konkurencja między towarzystwami emerytalnymi teoretycznie powinna prowadzić do obniżania pobieranych przez nie opłat, w rzeczywistości jednak najważniejszym przejawem konkurencji była aktywna działalność wielkiej liczby akwizytorów, którzy otrzymywali wysokie premie za przyciągnięcie do swojego funduszu nowych członków kosztem konkurentów. Koszt akwizycji prowadzonej przez fundusze był bardzo wysoki, w 2009 roku wynosił aż 446 mln zł[18]. Wszystko to wywoływało społeczną krytykę i przyczyniło się do poważnych zmian wprowadzonych w 2009, a potem w 2011 roku.

Zgodnie z przyjętą w 2009 roku ustawą[19] obniżono (od 2010 roku) maksymalną wysokość opłaty dystrybucyjnej do 3,5%, co i tak jest bardzo dużą wielkością[20]. Ustanowiono też skomplikowany system naliczania przez fundusze opłaty za zarządzanie, zmniejszający koszty ponoszone dawniej przez członków (w praktyce do maksymalnie 0,6% wartości aktywów rocznie).

Obniżenie opłaty dystrybucyjnej i zmniejszenie opłaty za zarządzanie poważnie ograniczyło dochody towarzystw funduszy emerytalnych. Uzyskane od 2012 roku oszczędności na wydatkach na akwizycję częściowo wynagrodziły poniesione straty. W 2012 roku wprowadzono bowiem w życie ustawę, w istotny sposób korygującą system emerytur kapitałowych, której jednym

---

17 D. Stańko, *Analiza wybranych propozycji reform kapitałowego systemu emerytalnego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 39.

18 Za przyciągniętego do funduszu nowego klienta, który rozpoczynał pracę zawodową, OFE płaciły akwizytorom od 30 do 100 zł, natomiast za klienta, który zgodził się przejść z innego funduszy płacono do 3% sumy zgromadzonej przez niego na koncie (czyli w niektórych przypadkach – nawet kilka tysięcy złotych).

19 Ustawa z dnia 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2009 r. Nr 127, poz. 1048.

20 Opłata dystrybucyjna i za zarządzanie w sumie stanowią ponad 4% wpłacanych sum, tylko niektóre OFE pobierają od swoich klientów nieco mniej niż dopuszczalne maksimum.

z aspektów było wprowadzenie od 1 stycznia 2012 roku zakazu akwizycji[21]. Automatycznie wzrosły wprawdzie wydatki towarzystw na marketing, ale w stopniu dużo mniejszym niż ponoszone dawniej na akwizycję. Mimo spadku wpływów towarzystw emerytalnych, ich działalność jest nadal bardzo dochodowa. W styczniu 2013 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej rozpoczęło szerokie konsultacje dotyczące kolejnych zmian w systemie OFE; nie ulega wątpliwości, że z czasem opłaty na rzecz tych funduszy zostaną ponownie obniżone.

3. Zmiana systemu wpłat na OFE

W praktyce wielkość aktywów funduszy emerytalnych zależy od trzech czynników:
- wielkości składek wpłacanych na rachunek członków,
- liczby członków i ich uposażeń,
- zysków z inwestycji dokonywanych przez fundusze.

Największe znaczenie ma, oczywiście, wielkość składek wpłacanych na rachunek członków funduszy, wpłacane sumy powinny być w długim okresie czasu zwielokrotnione dzięki dokonanym inwestycjom. Wysokość składek zależy od określającej je ustawy, w tym zakresie sytuacja nie ulegała zmianie przez długi czas, do końca kwietnia 2011 roku.

W 2010 roku przeprowadzono kolejną bardzo dużą zmianę w systemie emerytalnym. Związane to było przede wszystkim z faktem, że gwałtownie rosły dopłaty budżetowe do działalności ZUS, stając się główną pozycją wydatków państwa. W 2007 roku ZUS wypłacił o 32,7 mld zł więcej niż pozyskał, a w 2010 – aż 48,5 mld zł, deficyt ten musiał być w całości pokrywany z budżetu. W tej sytuacji Ministerstwo Finansów zainicjowało projekt zmiany struktury składek emerytalnych, zgodnie z którym przejściowo ponad 2/3, a w dłuższym okresie czasu – ponad połowa składek do tej pory przekazywanych na OFE miałaby zostać oddawana ZUS. Oznaczało to zmniejszenie wydatków budżetowych z tytułu dofinansowania ZUS o kilkanaście miliardów złotych. Odpowiednia ustawa została przyjęta w marcu 2011 r. i w powyższym zakresie wprowadzona w życie od 1 maja 2011 r.

Zgodnie z przyjętymi w 1999 r. rozwiązaniami składka emerytalna wynosiła do 30 kwietnia 2011 r. prawie jedną piątą (19,52%) uposażeń wszystkich osób zatrudnionych na etacie, z czego 12,22% zasilało ZUS i 7,3% – OFE.

[21] Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398.

Składka obciążała zarówno pracodawcę, jak i pracownika, była wpłacana za pośrednictwem urzędów skarbowych. Przy szybko rosnącej liczbie osób zakwalifikowanych do II filaru i rosnących uposażeniach zapewniało to corocznie bardzo duży wzrost ilości pieniędzy zasilających OFE. W 1999 r. wartość składek przekazanych OFE wynosiła 2,3 mld zł, a w 2010 r. – już około 24 mld zł. Po wprowadzonych w 2011 roku zmianach ustawowych całkowita wysokość składki emerytalnej nie uległa zmianie, ale część zasilająca OFE została zmniejszona do zaledwie 2,3% uposażeń w okresie maj 2011 – koniec 2012 r., po czym ma ona stopniowo wzrosnąć do 3,5%.

Tabela 1

Udział składek przeznaczonych na OFE i ZUS w zarobkach pracowników etatowych w latach 2011–2017

Okres	Podstawa wymiaru składki (%)		
	Do OFE	Do ZUS	Razem
Do 30 IV 2011	7,3	12,22	19,52
Od 1 V 2011 do końca 2012	2,3	17,22	19,52
Od 1 I 2013 do 31 XII 2013	2,8	16,72	19,52
Od 1 I 2014 do 31 XII 2014	3,1	16,42	19,52
Od 1 I 2015 do 31 XII 2016	3,3	16,22	19,52
Od 1 I 2017	3,5	16,02	19,52

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 2011, Nr 75, poz. 398.

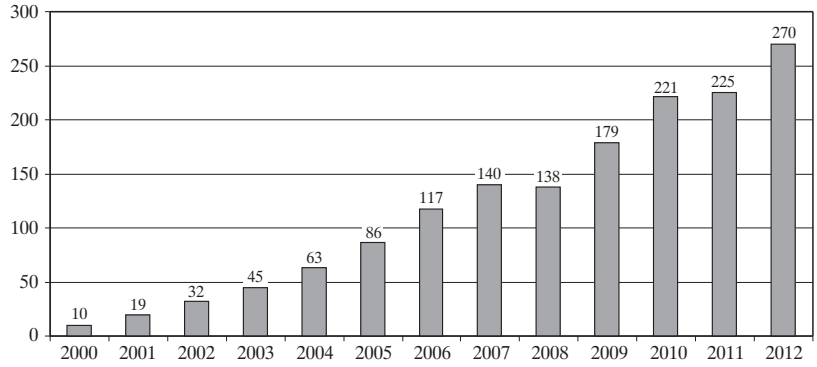
Rezultatem wprowadzonych zmian był gwałtowny spadek środków ze składek do OFE, zmalał on do 15 mld zł w 2011 r. i 8 mld zł w 2012 r. Nie są to wprawdzie małe sumy, ale nawet w okresie krótkoterminowym głównym czynnikiem wzrostu stanu aktywów przypadających na większość członków funduszy stały się rezultaty inwestycji realizowanych przez ich fundusze.

4. Wielkość środków na rachunkach OFE

W wyniku napływu nowych składek i działalności inwestycyjnej OFE w ciągu ostatnich kilkunastu lat nastąpił bardzo duży wzrost środków na rachunkach członków tych funduszy. Na uwagę zasługuje fakt, że był to wzrost nieprzerwany, z wyjątkiem roku 2008.

Rysunek 2

Wielkość środków na rachunkach członków OFE (w miliardach zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Nadzoru Finansowego.

5. Ocena rezultatów inwestycji funduszy emerytalnych

Członkowie funduszy w zróżnicowany sposób oceniają rezultaty swoich funduszy. Większość z nich opiera się na ocenach przeprowadzonych w jeden z trzech wymienionych sposobów:

– porównując rezultaty swojego funduszu z rezultatami innych funduszy, przedstawionymi w prasie lub w Internecie,
– porównując ogłaszane przez fundusze stopy wzrostu wartości jednostki rozrachunkowej z benchmarkiem (np. z WIG 20),
– przeprowadzając głębszą analizę, biorąc pod uwagę przyrost wartości jednostek rozrachunkowych, pozycję danego funduszu w zestawieniach podawanych do wiadomości publicznej przez Komisję Nadzoru Finansowego (swoisty ranking funduszy) i obliczając ryzyko inwestycyjne funduszu mierzone odchyleniem standardowym[22].

Oceny rezultatów inwestycji dokonywanych przez fundusze ulegają dużym zmianom w czasie, co w części wynika ze zmian osób lepiej czy gorzej zarządzających tymi funduszami. Za przykład może służyć PKO Bankowy OFE, który w przeszłości miał najgorsze rezultaty[23], a w październiku 2011 został

[22] Rezultaty rankingów funduszy emerytalnych przeprowadzanych w wymieniony sposób zostały przedstawione w dodatku Moje pieniądze do „Gazety Wyborczej" z 13.10.2011, s. F1–F4.

[23] PKO Bankowy OFE został w przeszłości dwukrotnie ukarany karami finansowymi za niewypracowanie minimalnej stopy zwrotu.

uznany przez „Gazetę Wyborczą" za fundusz o najlepszej efektywności inwestycji[24].

Ocenę funduszy powinien ułatwiać nałożony przez ustawę z 2011 roku obowiązek ogłaszania co roku przez każdy z nich prospektu informacyjnego zawierającego m.in. statut i roczne sprawozdanie finansowe.

6. Fundusze emerytalne stabilizują rynek kapitałowy

Zgodnie z powszechną opinią specjalistów fundusze emerytalne wywierają przez większość czasu stabilizujący wpływ na polski rynek kapitałowy, a przede wszystkim na giełdę. Wynika to z faktu, że obecnie największe inwestycje tych funduszy są realizowane z myślą o zysku w długim okresie. Wtedy, gdy fundusze przewidują pogorszenie koniunktury giełdowej, i w momencie, kiedy ceny akcji zaczynają spadać, fundusze sprzedają uznaną za najbardziej zagrożoną część aktywów, jednak potem – w okresie pogłębiania się spadków cen – trzymają akcje w swoim portfelu, cierpliwie czekając na poprawę koniunktury. Dane liczbowe z lat 2008–2009 i 2011 wskazują, że część funduszy zaczyna kupować akcje wtedy, gdy uważają, że ich cena jest wyjątkowo niska, co wiąże się z oczekiwaniem na przyszły wysoki zysk. Wskazują na to dane z 2011 roku, kiedy to OFE sprzedały małą część posiadanych akcji w marcu i maju, gdy ich ceny były jeszcze wysokie, a kupiły akcje za znaczne sumy w lipcu i sierpniu, po poważnym spadku cen giełdowych.

Fundusze emerytalne wzmacniają giełdę, są istotnym czynnikiem zwiększającym jej obroty. Skład portfela akcji w dyspozycji tych funduszy ulega zmianom, kupowane są akcje przedsiębiorstw, które według analiz zarządzających funduszem w przyszłości prawdopodobnie przyniosą wysoki zysk, a sprzedawane – akcje przedsiębiorstw niestwarzające takich możliwości. Wartość akcji w posiadaniu funduszy emerytalnych rośnie, do czego przyczyniają się rosnące zakupy, a także wzrost cen akcji, jaki nastąpił w okresach dobrej koniunktury. W 2008 r. fundusze kupiły akcji za 9,0 mld zł (netto), w 2009 r. – za 12,2 mld zł, a w 2010 r. – za 16,9 mld zł. Wartość portfela akcji w posiadaniu funduszy wyniosła na koniec 2012 roku 95 mld zł. Są to głównie akcje największych przedsiębiorstw, w końcu czerwca 2012 roku OFE miały akcje PKO BP za 6,9 mld zł, PGE za 5,1 mld i PZU za 4,9 mld zł. Stopa zysku osiągana dzięki inwestycjom w akcje największych przedsiębiorstw jest zwykle niższa od przeciętnej, ale ich kurs jest bardziej stabilny.

[24] „Gazeta Wyborcza", 13.10.2011, s. F3.

Fundusze emerytalne są też ważnym graczem na giełdowym rynku obligacji. W końcu 2012 r. wartość portfela obligacji w ich posiadaniu była szacowana na około 150 mld zł, a często dokonywane w tym zakresie transakcje zwiększają obroty giełdy[25]. Na uwagę zasługują znaczne transakcje giełdowe obligacjami nieskarbowymi, a wśród nich tzw. obligacjami drogowymi emitowanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego – w końcu 2012 roku w portfelu funduszy emerytalnych znajdowały się takie obligacje o wartości 18 mld zł. W trakcie większości dużych emisji obligacji fundusze emerytalne są największymi ich nabywcami.

* * *

Reasumując, można stwierdzić, że otwarte fundusze emerytalne to jeden z najważniejszych czynników rozwoju gospodarczego w Polsce, ich rola uwidacznia się przede wszystkim na rynku kapitałowym. Rosnąca wielkość aktywów tych funduszy o wartości przekraczającej już 270 mld zł i dokonywane przez nie masowe operacje finansowe sprawiają, że od otwartych funduszy emerytalnych w znacznej mierze zależy powodzenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, sytuacja na giełdzie i koszt emisji obligacji skarbowych służących do pokrycia deficytu finansów publicznych.

IV. Fundusze emerytalne III filaru

W ramach trzeciego filaru reformy emerytalnej działają fundusze, na które wpłaty są dokonywane dobrowolnie przez ich członków. Mają one pozwolić na uzupełnienie otrzymywanej emerytury. W większości krajów Europy Zachodniej i w USA aktywa takich funduszy mają wartość wielu miliardów euro. W Polsce fundusze tego typu odgrywają jednak dotychczas małe znaczenie, wartość zgromadzonych na nich kapitałów jest ciągle jeszcze niewielka. Stwierdzić można, że zainteresowanie publiczne tymi funduszami było do niedawna bardzo małe, dopiero uświadomienie sobie przez przyszłych emerytów, że wysokość otrzymywanej emerytury będzie bardzo mała sprawiło, że większa liczba osób zaczęła o nich myśleć poważnie. Istotnym czynnikiem zwiększającym zainteresowanie dobrowolnymi funduszami eme-

[25] Wartość innych – poza akcjami i obligacjami – składników aktywów funduszy emerytalnych jest ograniczona, np. na koniec 2011 r. na depozyty bankowe przypadało około 10 mld zł, na bony skarbowe – mniej niż 3 mld zł, na listy zastawne – niecały 1 mld zł, a na certyfikaty inwestycyjne – 400 mln zł.

rytalnymi jest przekonanie rosnącej liczby ludzi o wydłużaniu się przeciętnej długości życia[26]. Pewne zmiany ułatwiające działanie funduszy III filaru wprowadziła też Ustawa z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

1. Ubezpieczeniowe fundusze kapitałowe

Ze wszystkich funduszy emerytalnych III filaru największą rolę odgrywają ubezpieczeniowe fundusze kapitałowe. W ciągu ostatnich lat na polskim rynku kapitałowym pojawia się coraz większa liczba takich funduszy, niektóre z nich są zasilane znacznymi wpłatami członków. Są one tworzone, opierając się praktycznie na takich samych zasadach co otwarte fundusze inwestycyjne, rzeczywiste różnice między tymi dwoma formami funduszy są niezbyt duże (dotyczą one m.in. nazewnictwa, np. odpowiednikiem jednostek udziałowych funduszy inwestycyjnych są tu po prostu jednostki funduszu). Fundusze takie tworzą towarzystwa ubezpieczeniowe, część z nich (np. Aviva) działa w ścisłej współpracy z bankami. Liczba ubezpieczeniowych funduszy kapitałowych jest bardzo duża i nadal szybko rośnie.

Uczestnictwo w ubezpieczeniowym funduszu kapitałowym zakłada podpisanie przez członka funduszu umowy ubezpieczenia na życie, w rzeczywistości jednak ilość środków przeznaczanych na ubezpieczenie na życie jest bardzo mała, z czym jest też związana nieduża wysokość gwarantowanych wypłat w przypadku śmierci członka funduszu, np. w funduszu UFK Aviva Investors Polskich Akcji wypłaty takie wynoszą do 2000 zł.

Tylko część z omawianych funduszy bezpośrednio zarządza zgromadzonymi środkami finansowymi, większość ogranicza koszty i robi to za pośrednictwem funduszy inwestycyjnych[27]. Aktywa ubezpieczeniowych funduszy kapitałowych są najczęściej lokowane w jednostki uczestnictwa wybranego funduszu inwestycyjnego, w związku z czym podział na typy funduszy jest taki sam, jak w przypadku funduszy inwestycyjnych[28] (liczba funduszy lub subfunduszy jest jednak znacznie mniejsza). Do różnic między tymi typami funduszy należą zasady pobierania opłat od ich członków. W przypadku części ubezpieczeniowych funduszy kapitałowych żadne opłaty za wpłatę pieniędzy przez członków nie są pobierane, natomiast pobiera się opłatę za

---

26 Obecnie obywatele Polski po osiągnięciu 65 lat żyją średnio 14,1 roku.

27 Ubezpieczeniowe fundusze kapitałowe wpłacają funduszom inwestycyjnym zgodną z umową opłatę za zarządzanie aktywami, koszt tej opłaty pokrywa w praktyce członek funduszu.

28 Z. Dobosiewicz, *Fundusze inwestycyjne*, Twigger, Warszawa 2008.

wypłatę tych środków, jeśli nastąpi ona w ciągu pierwszych lat. Za przykład mogą służyć fundusze działające w ramach programu inwestycyjnego In plus BZ WBK, w których jeśli członek funduszu zażąda wypłaty zgromadzonych swoich środków opłata wyniesie w ciągu pierwszego roku aż 6% ich wartości, w drugim roku – 4% ich wartości, a w ciągu trzeciego roku – 2,5%. Po upływie trzech lat żadne opłaty z tytułu wypłaty środków nie są pobierane[29]. W wielu funduszach opłaty takie są pobierane przez dłuższy okres.

Już obecnie aktywa ubezpieczeniowych funduszy kapitałowych są znaczne, w końcu 2012 roku przekraczały 43 miliardy zł. Większość inwestorów trzyma w tych funduszach pieniądze przez dłuższy czas, część – traktuje dokonane inwestycje jako źródło dodatkowej emerytury. Pozwoliło to funduszom kapitałowym na długofalowe planowanie inwestycji, przez co zaliczają się do czynników stabilizujących rynek kapitałowy.

2. Pracownicze fundusze emerytalne

Natychmiast po wejściu w życie ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych utworzono pierwsze pracownicze fundusze emerytalne. Są to w praktyce fundusze zakładowe, w których wszystkie koszty składki ponosi pracodawca[30]. Powstają zgodnie z pracowniczymi programami emerytalnymi.

Pracodawca, który zamierza utworzyć pracowniczy program emerytalny, podpisuje dwie umowy; są to:

1) umowa zakładowa, zawierana przez pracodawcę z reprezentacją pracowników (najczęściej – ze związkami zawodowymi), dotycząca zasad, na jakich będzie prowadzony program emerytalny;
2) umowa z instytucją finansową, która będzie inwestować składki lub umowa pozwalająca na utworzenie własnego pracowniczego funduszu emerytalnego.

Tworząc taki program, pracodawca podpisuje umowę z instytucją, do której będzie wpłacać składki[31] i która będzie je inwestować (może to być np. otwarty fundusz inwestycyjny lub ubezpieczeniowy fundusz kapitałowy). Jeśli

[29] Ubezpieczeniowe fundusze kapitałowe pobierają natomiast stałe opłaty za zarządzanie zgromadzonymi środkami, obciążające wyniki finansowe członków.

[30] Odprowadzane składek i koszty związane z funkcjonowaniem pracowniczych programów emerytalnych pracodawca wlicza do kosztów uzyskania przychodów, składki są też zwolnione z obciążeń na rzecz ZUS.

[31] W ramach pracowniczego programu emerytalnego obowiązuje limit wpłat, zmieniający się z czasem (w 2012 r. wynosił on 15 867 zł).

pracodawca decyduje się na utworzenie pracowniczego funduszu emerytalnego, trzeba najpierw powołać pracownicze towarzystwo emerytalne. Nie może ono mieć celu zarobkowego i jego akcjonariusze nie mają prawa do udziału w zysku[32]. Rada nadzorcza towarzystwa składa się co najmniej w połowie z osób wybranych przez członków funduszu, czyli głównie przez pracowników przedsiębiorstwa. O tym, kto będzie członkiem funduszu, decyduje umowa zakładowa.

Uczestniczenie w pracowniczym planie emerytalnym oznacza dla pracodawcy dodatkowe obciążenie finansowe, wynikające z konieczności wpłacania składek[33]. W krajach Europy Zachodniej i w USA stosowane są podobnie rozwiązania. Najczęściej są one wprowadzane w ramach zbiorowych układów pracy, obejmujących grupy przedsiębiorstw lub całe sektory (w tym także pracowników sektora publicznego), do takich rozwiązań dążą związki zawodowe. W Polsce pracownicy najczęściej wolą po prostu otrzymać podwyżkę pensji i rzadko kiedy upominają się o wprowadzenie w zakładzie pracowniczego programu emerytalnego, co tłumaczy bierną postawę związków zawodowych.

Zasady dotyczące działalności pracowniczych funduszy emerytalnych są w większości takie same jak w przypadku otwartych funduszy emerytalnych. Do odmiennych zasad należy m.in. postanowienie, że członkowie pracowniczego fundusze emerytalnego mogą w każdej chwili zażądać wypłaty całości środków zgromadzonych na ich rachunkach jednorazowo lub w ratach. Wypłaty tych środków są zwolnione z podatku dochodowego.

Dotychczas liczba pracowniczych funduszy emerytalnych w Polsce jest nieduża, a większość z nich ma też niewielką liczbę członków[34]. Część tych funduszy działa już od wielu lat, dzięki czemu ich aktywa osiągnęły w 2012 r. wartość 6,8 mld zł.

Sądzić można, że przyszłość pracowniczych funduszy emerytalnych zależy w dużej mierze od polityki związków zawodowych. Jeśli nie będą one wykazywać większego zainteresowania tworzeniem tych funduszy, ich znaczenie dla gospodarki pozostanie niewielkie.

---

[32] Zwykle największym akcjonariuszem pracowniczego towarzystwa emerytalnego jest pracodawca.

[33] Pracodawca może w każdej chwili zawiesić wpłacanie składek do pracowniczego funduszu emerytalnego lub zmniejszyć ich wysokość, chyba że jest to sprzeczne z umową podpisaną z załogą.

[34] W Polsce we wrześniu 2012 r. działało tylko 1,1 tys. pracowniczych programów emerytalnych, składki były wpłacane na rachunek zaledwie 340 tys. osób. Tylko część z nich była członkami pracowniczych funduszy emerytalnych.

3. Dobrowolne fundusze emerytalne

Wprowadzone w 2011 r. zmiany w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych pozwalają m.in. na tworzenie nowego rodzaju funduszy, a mianowicie dobrowolnych funduszy emerytalnych. Są one powoływane przez towarzystwa funduszy emerytalnych. „Przedmiotem działalności dobrowolnego funduszu emerytalnego jest prowadzenie indywidualnego konta emerytalnego … lub indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego”[35]. Można założyć, że większość pieniędzy wpłacanych na dobrowolny fundusz emerytalny będzie inwestowana razem z pieniędzmi inwestowanymi przez otwarty fundusz emerytalny, co pozwoli na zmniejszenie kosztów zarządzania.

Dobrowolne fundusze emerytalne są zasilane ze środków wpłacanych na tzw. indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego. Indywidualne konto emerytalne – IKE może być zakładane przez wszystkie osoby, które skończyły 16 lat. Wpłacane poprzez to konto pieniądze mogą być przekazywane nie tylko na dobrowolny fundusz emerytalny, ale także na wybrany fundusz inwestycyjny lub ubezpieczeniowy fundusz kapitałowy, można je przeznaczyć też m.in. na zakup obligacji skarbowych. Wysokość wpłat jest ograniczona, rośnie ona co roku i w 2012 r. można było na IKE wpłacić maksymalnie 10 578 zł. Jeśli oszczędzający będzie trzymać pieniądze na tym koncie do momentu wypłaty emerytury, zostanie zwolniony z podatku od zysków kapitałowych, może je podjąć wraz z osiągniętym zyskiem, wcześniej (po minimum 5 latach), ale wtedy podatek zapłaci. W sumie do końca 2012 r. na IKE zgromadzono około 3,5 mld zł.

Dobrowolne fundusze emerytalne mogą być zasilane także przez indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE). Wpłaty na te konta można odliczyć od podstawy opodatkowania. Zgromadzone na IKZE środki będą wypłacane jako dobrowolna emerytura w ratach przez minimum 10 lat lub jednorazowo. Można je także pobrać w dowolnym momencie (po ponad 5 latach oszczędzania) na wniosek oszczędzającego, ale wtedy należy zapłacić podatek dochodowy (PIT). Podatek dochodowy trzeba będzie zapłacić także w momencie wypłaty z rachunku IKZE świadczeń emerytalnych.

Dobrowolne fundusze emerytalne będą początkowo dysponować tylko niewielkimi zasobami środków pochodzących z IKE i IKZE ze względu na obecne ograniczenia wysokości odpisów na ten cel[36]. Liczba osób zaintereso-

[35] Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, op. cit., art. 4.

[36] Dodatkowym czynnikiem ograniczającym wielkość wpłat na dobrowolne fundusze emerytalne jest pobieranie przez towarzystwa funduszy emerytalnych bardzo dużych

wanych wpłacaniem na dodatkową emeryturę i jednocześnie korzystających z rozmaitych ulg szybko rośnie, ale przy małej wysokości suma wpłat jest ciągle nieduża. W przypadku IKZE można maksymalnie wpłacić do 4% wysokości składki na ZUS z poprzedniego roku[37]. W sumie wysokość dopuszczalnych maksymalnych wpłat na IKZE jest jeszcze niższa niż na IKE (w 2013 roku wynosi 4 231 zł). W długim okresie oszczędności zgromadzone na IKZE pozwolą jednak osobom systematycznie oszczędzającym na zgromadzenie sum pozwalających na odczuwalne zwiększenie emerytury.

* * *

W sumie udział funduszy emerytalnych III filaru w obrotach na polskim rynku kapitałowym jest nieduży. Sytuacja ta będzie jednak z czasem ulegać zmianie, coraz więcej osób będzie myśleć z obawą o wysokości przyszłej emerytury. W konsekwencji wzrosną wpłaty na rzecz funduszy III filaru, tym bardziej, że można się spodziewać zmian obowiązujących obecnie zasad prawnych ich działalności. Zasilone finansowo fundusze III filaru w ciągu kilkunastu lat staną się jednym z większych inwestorów giełdowych i współwłaścicielami licznych przedsiębiorstw.

Bibliografia

Dobosiewicz Z., *Fundusze inwestycyjne*, Twigger, Warszawa 2008.

Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych, www.igte.com.pl/sysemeryt z 23 listopada 2011.

Ostrowska K., *OFE kupują obligacje*, „Rzeczpospolita" z 20 stycznia 2012 roku, s. B10.

Przasnyski R., *Emerytury będą coraz droższe i coraz niższe*, Open Finance, http://Biznes.onet.pl/emerytury z 22 kwietnia 2012.

„Rzeczpospolita" z 10 maja 2012 r., s. B7.

Stańko D., *Analiza wybranych propozycji reform kapitałowego systemu emerytalnego w Polsce*, b. w., Warszawa 2010, s. 39.

opłat od sum wpłacanych na IKE i IKZE, w przyszłości zapewne opłaty te poważnie zmaleją.

37 Wpłaty na IKZE nie mogą przekroczyć 4% wpłat na ZUS liczonych od 30-krotności średniej płacy, co znacznie ogranicza wysokość dopuszczalnych maksymalnych wpłat dokonywanych przez osoby o wyższych zarobkach.

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu fundusze emerytalnych, Dz.U. 1997, nr 139, poz. 934, z późniejszymi zmianami (m.in. Dz.U. 1998, Nr 137, poz. 887).
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 o emeryturach kapitałowych, Dz.U. 2008, Nr 228, poz. 1507.
Ustawa z dnia 26 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, Nr 127, poz. 1048.
Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 2011, Nr 75, poz. 398.

STRESZCZENIE

Artykuł przedstawia działalność polskich funduszy emerytalnych. Największe znaczenie mają otwarte fundusze emerytalne (OFE); są one jednym z najważniejszych czynników rozwoju gospodarczego w Polsce. Ich rola uwidacznia się przede wszystkim na rynku kapitałowym. Przynależność do tych funduszy ma charakter obligatoryjny. Rosnąca ich wielkość i dokonywane przez nie masowe operacje finansowe sprawiają, że od funduszy emerytalnych już obecnie zależy w znacznej mierze powodzenie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, sytuacja na giełdzie i koszt emisji obligacji skarbowych. Dotychczas dużo mniejszą rolę odgrywają natomiast dobrowolne fundusze emerytalne; ich znaczenie będzie niewątpliwie rosło w przyszłości.

SUMMARY

The article presents the operations of the Polish pension schemes. The most important ones are the open pension schemes (OFE); they are one of the key factors of the economic development in Poland. Their role is especially evident on the capital market. The participation in the schemes is obligatory. Their growing size and massive financial operations cause that the success of privatization of public sector companies, the situation at the stock exchange and the cost of the issue of bonds to a large extend depend on them at present. The role of optional pension schemes has been much lower so far; their importance will definitely rise in the future.

Резюме

Статья представляет анализ деятельности польских пенсионных фондов. Большое значение имеют открытые пенсионные фонды (OFE); они являются одним из важнейших факторов экономического развития в Польше. Их роль становится очевидной прежде всего на рынке капитала. Принадлежность к этим фондам имеет обязательный характер. Растущее их количество и совершаемые ими массовые финансовые операции приводят к тому, что от пенсионных фондов в настоящее время зависит в значительной степени успех приватизации государственных предприятий, ситуация на бирже и стоимость выпуска облигаций. В то время как до сих пор меньшую роль играют добровольные пенсионные фонды; их значение будет несомненно увеличиваться в будущем.

Adrian Chojan

POLITYKA ZAGRANICZNA WSPÓŁCZESNEJ POLSKI W ŚWIETLE UWARUNKOWAŃ INSTYTUCJONALNO-PRAWNYCH

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest ukazanie i analiza kontrowersyjnych przepisów Konstytucji RP z 1997 roku dotyczących polityki zagranicznej Polski. Ustawa zasadnicza dokonuje podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Za prowadzenie polityki zagranicznej państwa odpowiada władza wykonawcza, którą w Polsce reprezentują Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Ponadto swoje kompetencje w tym obszarze funkcjonowania państwa posiada także władza ustawodawcza w postaci Sejmu i Senatu RP. Taki stan rzeczy samoczynnie generuje spory poszczególnych instytucji w związku z kreowaniem, realizacją i oceną polskiej polityki zagranicznej.

Autor, mając na myśli politykę zagraniczną współczesnej Polski, rozumie przez to okres od 1 maja 2004 roku, czyli datę przystąpienia do Unii Europejskiej. Rozważania zostały podzielone na trzy części. W pierwszej z nich zostały poddane analizie instytucje państwa posiadające kompetencje i zadania w zakresie kreowania i realizacji polityki zagranicznej Polski. Część druga ukazuje problem koabitacji w polskiej polityce zagranicznej, którego apogeum przypadło na lata 2007–2010, tj. od momentu wygranych przez Platformę Obywatelską wyborów parlamentarnych w październiku 2007 roku[1] do 10 kwietnia 2010 roku, kiedy to w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem zginął prezydent Lech Kaczyński. Ostatnią część rozważań stanowią wnioski i propozycje zmian obecnych uwarunkowań instytucjonalno-prawnych w obszarze polityki zagranicznej RP.

[1] Od tego czasu funkcjonuje rząd koalicyjny Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Przed podjęciem próby analizy kompetencji poszczególnych organów władzy państwowej w sferze polityki zagranicznej jest konieczne definicyjne usystematyzowanie takich terminów, jak *prowadzenie polityki zagranicznej* oraz *koordynacja polityki zagranicznej*. Ryszard Stemplowski przez pojęcie „prowadzenia polityki zagranicznej" rozumie „sprawowanie przez Radę Ministrów funkcji kierowniczej w tym zakresie"[2]. Jest to opinia słuszna, zwłaszcza że znajduje silne umocowanie w Konstytucji RP, co zostanie wykazane w dalszej części niniejszego tekstu. Z kolei termin *koordynacja polityki zagranicznej* znajduje wyjaśnienie w dwóch ujęciach. W węższym ujęciu koordynacja polityki zagranicznej to podejmowanie decyzji w głównych sprawach dotyczących tej dziedziny funkcjonowania państwa. Pozostaje ono zatem w kompetencji właściwych organów władzy państwowej[3]. W szerszym ujęciu termin ten oznacza prowadzenie długoterminowych prac studialnych i analitycznych, a także gromadzenie danych, które mogą być podstawą do podejmowania decyzji. Przy tym ujęciu zasadniczą rolę odgrywają instytuty naukowe, a także zespoły analityczno-badawcze[4]. Na potrzeby tego opracowania przyjęto węższy sposób rozumienia koordynacji polityki zagranicznej. Kwestia koordynacji jest szczególnie ważna dla efektywnego realizowania priorytetów polityki zagranicznej. Jak pisze bowiem Longin Pastusiak, wszelka luka i niedoprecyzowanie materii koordynacji polityki zagranicznej osłabiają pozycję państwa w działaniach na arenie międzynarodowej, a także generują sprzeczne komunikaty wysyłane do partnerów zagranicznych[5].

Instytucje odpowiedzialne za kreowanie i realizację polityki zagranicznej Polski

Przedstawicielem władzy wykonawczej jest Prezydent RP[6], który zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku „jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej"[7]. Przepis ten inter-

2 R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, PISM, Warszawa 2006, s. 132.

3 *Raport w sprawie koordynacji polityki zagranicznej*, Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu RP, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 7.

4 Ibidem, s. 7.

5 L. Pastusiak, *Rozważania o polskiej polityce zagranicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Geostrategiczne i geoekonomiczne uwarunkowania*, red. E. Haliżak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1995, s. 58–59.

6 *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, art. 10, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

7 Ibidem, art. 126 ust. 1.

pretowany jest dosyć szeroko, bowiem odnosić się może zarówno do stosunków wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W kontekście stosunków zewnętrznych przepis ten ma w gruncie rzeczy symboliczny charakter, gdyż to prezydent, a nie Prezes Rady Ministrów jest uosobieniem majestatu Rzeczypospolitej Polskiej w relacjach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Jednak, oprócz funkcji reprezentacyjnej w polityce zagranicznej, literatura przedmiotu wskazuje także na tzw. reprezentację władczą Prezydenta RP, wynikającą również z przepisów Konstytucji. Zgodnie z nią jest on reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych z uprawnieniami w postaci ratyfikowania i wypowiadania umów międzynarodowych (z obowiązkiem zawiadomienia Sejmu i Senatu), mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i organizacjach międzynarodowych[8], przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych[9]. W gruncie rzeczy, jeśli prezydent miałby kierować się tylko tym enumeratywnym zbiorem kompetencji, to jego rola w polityce zagranicznej byłaby wysoce pasywna, czego nie pokazała praktyka prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, a zwłaszcza Lecha Kaczyńskiego. Niemniej, Konstytucja RP z 1997 roku nie zawiera kluczowych dla prezydenta przepisów Małej Konstytucji z 1992 roku, które stanowiły, że to prezydent posiadał „ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zewnętrznych”[10], a także wpływ na wybór ministra spraw zagranicznych[11]. Wobec tego prezydent *de facto* nie posiada kompetencji władczych o charakterze instrumentalnym w sferze polityki zagranicznej, a jego funkcja sprowadza się do cytowanych już postanowień art. 133 ust. 1, a także do „form oddziaływania inspiracyjno-koordynacyjnego w zakresie współokreślania celów i kierunków polityki”[12].

---

[8] Czyni to na wniosek ministra spraw zagranicznych, zgodnie z postanowieniami art. 17 ustawy z 27 lipca 2001 roku o służbie zagranicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403.

[9] Ibidem, art. 133 ust. 1, pkt. 1–3.

[10] *Mała Konstytucja z 1992*, art. 32 ust. 1, Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

[11] Nieformalnie kompetencje tę próbował realizować Lech Kaczyński, starając się wpłynąć na Donalda Tuska, aby ten nie powoływał na stanowisko ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego. Szerzej na ten temat zobacz. R. Grochol, D. Uhlig, *Prezydent Kaczyński: Desygnuję Tuska, ale…*, „Gazeta Wyborcza”, 2.XI.2007; P. Wroński, *Kto się potknie o Sikorskiego?,* „Gazeta Wyborcza”, 12.XI.2007.

[12] M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 53; Zobacz także J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 214.

Kompetencja prezydenta związana z ratyfikacją umów międzynarodowych[13] znajduje odzwierciedlenie w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku, nakładającym nań obowiązek stania „na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium". Wobec powyższego, decyzje o ratyfikowaniu bądź nieratyfikowaniu umów międzynarodowych winny być podejmowanie w poczuciu odpowiedzialności za suwerenność i bezpieczeństwo państwa. Przykładem takiego rozumowania przepisów Konstytucji był *casus* w pierwszej kolejności ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, a w drugiej negocjacje nad traktatem lizbońskim wraz z jego późniejszą ratyfikacją. Trzeba pamiętać, że prezydent, ratyfikując umowę międzynarodową, automatycznie akceptuje jej zapisy, przyjmując na siebie międzynarodowy obowiązek ich przestrzegania w myśl zasady *pacta sunt servanda*[14]. Słusznie zatem wskazuje Paweł Sarnecki, że „osoba ta [Prezydent RP – A.Ch.], będąca żywym symbolem państwa, czyni powszechnie wiadomym, że uosabiane przez nią państwo przyjmuje pewne zobowiązania prawne w stosunkach międzynarodowych"[15]. Nie dziwi więc fakt, że prezydent w pierwszej kolejności chciałby mieć wpływ na treść umowy międzynarodowej, co w praktyce jest mało realne, bądź też wpływ na treść ustawy o ratyfikacji umowy międzynarodowej. *Casus* ten miał miejsce w przypadku projektu ustawy o ratyfikacji traktatu lizbońskiego[16]. Paradoks tego zagadnienia sprowadza się do tego, że z jednej strony to Rada Ministrów jest tym organem władzy wykonawczej, który występuje z propozycją ratyfikacji

---

[13] Szerzej na temat kompetencji Prezydenta RP w tym zakresie zob. M. Grzybowski, P. Mikuli, op. cit., s. 54–61; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 94–96, 118–122.

[14] W doktrynie prawa międzynarodowego zasada ta została nazwana także „zasadą wykonywania przez państwa zobowiązań w dobrej wierze" bądź „zasadą świętości umów". Zasada ta została wyrażona w art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych. Zobacz szerzej J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 48–49.

[15] P. Sarnecki, *Uwaga nr 4 do art. 133 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, t. I, s. 2.

[16] Prezydent Lech Kaczyński wystąpił z własnym projektem ustawy o ratyfikacji traktatu lizbońskiego. Na temat prezydenckiego projektu ustawy o ratyfikacji traktatu z Lizbony zobacz szerzej A. Szmyt, *O zgodności z Konstytucją RP prezydenckiego projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 492–500.

umowy międzynarodowej, ale z drugiej strony Konstytucja w żadnym artykule nie zakazuje prezydentowi wystąpienia z taką inicjatywą[17].

Przytaczając dalej przepisy Konstytucji z 1997 roku, w art. 133 ust. 3 czytamy, że prezydent „w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem". W domyśle stwierdza się, że oba te organy władzy wykonawczej nie powinny prowadzić konkurencyjnej wobec siebie polityki zagranicznej, bowiem byłoby to sprzeczne z polską racją stanu[18]. Wobec tego, ważnym elementem współdziałania Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów jest odpowiednia komunikacja, która obu organom powinna znacząco ułatwić pracę, a jednocześnie nadać spójność polityce zagranicznej państwa. Jak wskazuje Bogusław Banaszak, konieczność współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych dotyczy m.in. działań o charakterze niewładczym – czyli takich, które nie są realizacją kompetencji konstytucyjnych lub ustawowych. Wobec tego prezydent może w sposób publiczny formułować apele do Rady Ministrów i wskazywać ważne z jego punktu widzenia kierunki polityki. Nie wolno mu jednak wchodzić w treści będące w kompetencji Rady Ministrów[19]. Brak jasno sprecyzowanych sfer kompetencji jest zasadniczą wadą Ustawy Zasadniczej z kwietnia 1997 roku. A przepis mówiący o współdziałaniu Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów, podobnie jak przytoczone wcześniej sformułowanie, że jest on reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych, budził znaczące kontrowersje w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego, głównie od czasu zwycięskich dla Platformy Obywatelskiej wyborów parlamentarnych w październiku 2007 roku.

W przytoczonych powyżej przypisach Konstytucji zachodzi pewna nieścisłość. Ustrojodawca w art. 126 Konstytucji użył zwrotu „najwyższy przedstawiciel", natomiast w art. 133 określił, że jest on tylko „reprezentantem", bez dodania przymiotnika „najwyższy"[20]. Na pierwszy rzut oka może wydawać się, że ta „gra słów" nie ma większego znaczenia. Literatura przedmiotu *de facto* potwierdza, że jest on „najwyższym reprezentantem kraju w stosunkach mię-

---

17 Kwestie te szerzej wyjaśnia konstytucjonalista, prof. Piotr Winczorek w wywiadzie z redaktor Ewą Milewicz, E. Milewicz, *Do ratyfikacji traktatu droga wiedzie przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gazeta Wyborcza", 19.III.2008.

18 B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, [w:] *Instytucje prawa..*, op. cit., s. 447.

19 Ibidem, s. 447.

20 Część autorów uważa, że jest to wynikiem niekonsekwencji ustrojodawcy, a terminy „przedstawiciel" i „reprezentant państwa" są synonimami, zobacz szerzej: M. Grzybowski, P. Mikuli, op. cit., s. 52.

dzynarodowych". Przy czym nie należy tego łączyć wyłącznie z wykonywaniem przez prezydenta najważniejszych kompetencji władczych, ale raczej powinno się to utożsamiać z wykonywaniem przez niego tzw. czystej reprezentacji. Jej istotą jest obecność prezydenta wszędzie tam, gdzie być powinien, co jeszcze bardziej potęguje opinię, iż jest on faktycznie głową państwa[21].

Przechodząc w kilku słowach do kwestii technicznych prezydenckiej aktywności w sferze polityki zagranicznej, należy wymienić struktury wspierające ową aktywność. Do obsługi kwestii związanych z polityką zagraniczną służy wydzielone do tego, w ramach Kancelarii Prezydenta RP, Biuro Spraw Zagranicznych[22], a w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa organem doradczym głowy państwa jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego[23]. Jednak nawet najlepiej zorganizowana struktura organizacyjno-techniczna nie będzie stanowiła wartości dodanej, gdy osoba sprawująca urząd Prezydenta RP nie będzie posiadała odpowiednich zarówno predyspozycji politycznych, jak i cech osobowościowych. Swoją rolę odgrywa także zaplecze polityczne. Uosobieniem tych trzech elementów była prezydentura Lecha Kaczyńskiego. Jego zaplecze polityczne w postaci partii Prawo i Sprawiedliwość miało ograniczone możliwości merytoryczne w sferze polityki zagranicznej państwa, dlatego też centrum decyzyjne zostało wyraźnie przesunięte w stronę Pałacu Prezydenckiego. Co do predyspozycji politycznych Lecha

---

21 B. Opaliński, op. cit., s. 93–94.

22 Wskazuje się, że funkcja Biura Spraw Zagranicznych jest skierowana raczej do „wnętrza systemu", czyli służy obsłudze Prezydenta, a nie całego systemu koordynacji polityki prezydenta w sprawach zagranicznych, A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej*, [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 150. Na temat struktury organizacyjnej i statusu Kancelarii Prezydenta RP zobacz szerzej: *Zarządzenie Nr l Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* – wraz z załącznikiem (wersja skonsolidowana).

23 Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zostało powołane mocą art. 11 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Jest to organ zarządzany przez sekretarza stanu z Kancelarii Prezydenta i finansowany z jej środków budżetowych. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej (wersja skonsolidowana),* art. 1 ust. 1–5. Dz.U. z 2012 r., poz. 461. W okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego funkcję szefa BBN sprawowali kolejno Jerzy Bahr, Ryszard Łukasik (p.o.), Andrzej Urbański (p.o.), Władysław Stasiak, Roman Polko, Władysław Stasiak, Aleksander Szczygło. Następnie, po śmierci Aleksandra Szyczygły w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem funkcję pełniącego obowiązki szefa BBN sprawował przez 4 dni Zbigniew Nowek, a od 13 kwietnia 2010 roku nieprzerwanie sprawuje ją gen. Stanisław Koziej.

Kaczyńskiego, to opinie są podzielone, podobnie, jak te związane z cechami osobowościowymi. Z kolei obecny prezydent, Bronisław Komorowski, nie przejawia dużej aktywności w sferze stosunków zewnętrznych, pozostawiając ją głównie w rękach Rady Ministrów. Aktywność Lecha Kaczyńskiego i bierność Bronisława Komorowskiego ma swoje źródło w postanowieniach Konstytucji RP z 1997 roku. W porównaniu z przepisami Małej Konstytucji z 1992 roku, kompetencje Prezydenta RP zostały znacząco zmniejszone[24]. W związku z tym celem Lecha Kaczyńskiego było niedopuszczenie do zmarginalizowania roli prezydenta w polityce zagranicznej Polski, a z kolei Bronisław Komorowski w sposób pełny i bezwarunkowy zaakceptował obowiązujące od 1997 roku przepisy, tym samym pozostając w cieniu Rady Ministrów.

Drugim organem władzy wykonawczej jest Rada Ministrów[25] składająca się z Prezesa Rady Ministrów (premier[26]) i ministrów. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku dopuszcza także powoływanie w skład Rady Ministrów wicepremierów[27]. W sferze polityki zagranicznej najistotniejsze przepisy Konstytucji znajdują się w art. 146 ust. 1, który stanowi, że to

[24] Na temat różnić między kompetencjami Prezydenta RP w Małej Konstytucji RP z 1992 r. a Konstytucji RP z 1997 zobacz szerzej: R. Alberski, *Władza wykonawcza*, [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 243–244.

[25] Wyjaśnienia wymagają kwestie natury terminologicznej. Mianowicie przy określaniu nazwy tego organu władzy wykonawczej najwcześniej stosowano termin „gabinet", który w głównej mierze został zaczerpnięty z brytyjskiej praktyki ustrojowej. Drugi termin, to „rząd", który w pierwszym – szerszym – znaczeniu odnosi się do całokształtu zasad określających mechanizm sprawowania władzy. W drugim – węższym znaczeniu, „rząd" oznacza władzę wykonawczą w ogóle, określaną mianem egzekutywy (obejmuje wtedy sam rząd i cały aparat administracyjny). Trzecie znaczenie, najwęższe, dotyczy szefa rządów, ewentualnych wicepremierów i ministrów. Jak wskazuje praktyka w Polsce przyjął się termin „rząd" w kontekście najwęższego znaczenia. Na temat dalszych kwestii terminologicznych zobacz szerzej: W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2010, s. 334–337; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle* Konstytucji z 1997 r., Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 167–168.

[26] W języku potocznym używa się także terminu „premier". Ma on swoją genezę w XIX wieku, kiedy to „premier" był jednym z członków rządu, ale był *primus inter pares*, który przewodniczył obradom ministrów.

[27] W okresie 2005–2007 funkcję wicepremierów sprawowali Andrzej Lepper (minister rolnictwa), Roman Giertych (minister edukacji), Zyta Gilowska (minister finansów), Ludwik Dorn (minister spraw wewnętrznych i administracji), Przemysław Gosiewski (wicepremier i minister bez teki). W okresie rządów koalicji PO-PSL był to Waldemar Pawlak (minister gospodarki), a obecnie funkcję tę pełni Janusz Piechociński (minister gospodarki).

Rada Ministrów prowadzi zarówno politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną Polski. Przepis ten nakłada nań obowiązek zapewnienia integralności polityki państwa i rozpatrywania jej jako całości[28]. Jak wspomniano we wstępie, użycie w Konstytucji terminu „prowadzenie polityki zagranicznej" w praktyce oznacza, że Rada Ministrów sprawuje w tym zakresie funkcję kierowniczą[29], a przy założeniu, że jest to organ kolektywny[30], implikuje to współodpowiedzialność wszystkich jej członków za prowadzoną politykę, także politykę zagraniczną. Nie należy zatem ograniczać funkcjonowania Rady Ministrów wyłącznie do realizacji ustaw i ustalania określonej polityki. Jak pisze Paweł Sarnecki „organy władzy wykonawczej zawsze były i są powołane po prostu do permanentnej realizacji zadań państwa, także tych, które wynikają z istoty każdej państwowości (…)"[31]. Szczególną pozycję Rady Ministrów podkreśla art. 146 ust. 2 Konstytucji RP. Zawarto w niej zasadę domniemania kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa nie leżących w kompetencjach innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Zatem każde nieuregulowane przepisami zadanie w domyśle i z założenia jest przypisywane Radzie Ministrów, także te w zakresie polityki zagranicznej.

Idąc dalej w ślad za przepisami Konstytucji RP – odnoszącymi się głównie do polityki zagranicznej – czytamy, że to Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa[32], zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe[33] oraz sprawuje ogólnie kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (…)[34]. Rada Ministrów koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej[35], a także sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi[36]. Ostatnia kompetencja jest szczególnie ważna na kanwie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Rada Ministrów

---

28 R. Stemplowski, op. cit., s. 132–133.

29 O pozostałych funkcjach Rady Ministrów zobacz szerzej: P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze, Kraków 2002, s. 181–282.

30 Przepisy ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów mówią o konieczności współdziałania ministra z innymi członkami Rady Ministrów w realizacji ustalonej przez nią polityki. *Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie pracy działania ministrów*, art. 7 ust. 4 pkt. 1, Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

31 P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów*…, s. 184.

32 *Konstytucja*…, op. cit., art. 146 ust. 4 pkt. 8b.

33 Ibidem, art. 146 ust. 4 pkt. 10.

34 Ibidem, art. 146 ust. 4 pkt. 11.

35 Ibidem, art. 146 ust. 4 pkt. 3.

36 Ibidem, art. 146 ust. 4 pkt. 9.

od 1 maja 2004 roku czynnie uczestniczy w stanowieniu prawa unijnego razem z Parlamentem RP, co reguluje ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[37]. Wobec powyższego, to Rada Ministrów jest jedynym organem władzy wykonawczej, który posiada uprawnienia do uczestniczenia w pracach Rady Unii Europejskiej, a jej zasadniczym zadaniem jest koordynacja polityki zagranicznej z ogólną polityką europejską, zwłaszcza wobec państw nie będących częścią Unii Europejskiej[38].

Prezes Rady Ministrów jest odpowiedzialny za reprezentację Rady Ministrów, kierowanie jej pracami, wydawanie rozporządzeń, zapewnienie wykonywania polityki Rady Ministrów wraz z określeniem sposobów jej wykonania, koordynowanie i kontrolę pracy ministrów[39], sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym, a także pełni funkcję zwierzchnika pracowników administracji rządowej[40]. Premier ustala skład personalny swojego rządu i to on zasadniczo ustala cele w polityce, prezentowane zazwyczaj w *expose* zawierającym plan działania rządu. Zatem to premier w porozumieniu z innymi członkami Rady Ministrów decyduje o wyborze celów w polityce zagranicznej na co pozwala mu pozycja prawnoustrojowa. Sukcesywnie wprowadzane zmiany prawne wzmocniły pozycję Prezesa Rady Ministrów w obszarze władzy wykonawczej. To premier zgodnie z przepisami ustawy o Radzie Ministrów określa

---

37 Ustawa ta zakłada pięć obszarów, w których Rada Ministrów ma obowiązek współpracy z Parlamentem RP: 1) w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej, 2) w zakresie wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, 3) w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej, 4) w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym, Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej), 5) w związku ze sprawowaniem przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, *Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

38 P. Sadowski, *Konstytucyjne aspekty akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] *Polskie prawo…*, s. 464.

39 Jednym z przejawów wykonywania funkcji kontrolnej przez Prezesa Rady Ministrów względem swoich podwładnych był tzw. przegląd resortów dokonany przez premiera Donalda Tuska, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów http://www.kprm.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/harmonogram-rozmow-premiera-z-ministrami.html [dostęp: 19.11.2012].

40 *Konstytucja…*, op. cit., art. 148 ust. 1–7.

dział lub działy, jakimi ma kierować minister, a także zakres uprawnień ministra jako dysponenta konkretnej części budżetu[41]. Zakres obowiązków oraz część budżetu zostały określone także wobec ministra spraw zagranicznych. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 roku minister właściwy do spraw zagranicznych kieruje następującymi działami administracji rządowej: 1) sprawy zagraniczne, 2) członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Przysługuje mu z kolei 45 część budżetu państwa[42].

W powszechnym dyskursie publicznym utarło się przekonanie, że za politykę zagraniczną państwa odpowiada wyłącznie minister spraw zagranicznych i podległy mu resort[43]. Nie jest to teza do końca słuszna i prawdziwa, bowiem każdy członek Rady Ministrów jest zaangażowany w politykę zagraniczną[44], a głównym zadaniem ministra spraw zagranicznych jest wspomaganie (jako koordynator[45]) Prezesa Rady Ministrów w wykonywaniu postanowień art. 146 Konstytucji RP[46]. Z kolei minister spraw zagranicznych współpracuje z sekretarzem stanu i podsekretarzami stanu, wspomaganymi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w rozumieniu urzędniczo-pracowniczym. Minister spraw zagranicznych nie jest tylko koordynatorem polityki zagranicznej, ale zgodnie z przepisami ustawy o działach administracji rządowej „jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów

---

41 *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*, art. 33 ust. 1a pkt. 1 i 3, Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199.

42 *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych*, Dz.U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1492.

43 Uznaniowość takiego sformułowania może być wynikiem doświadczeń historycznych z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W tym okresie obowiązywała ustawa o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych, w której czytamy, że „do zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych należy w szczególności: a) opracowanie założeń i realizacja polityki zagranicznej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zgodnie z kierunkami i wytycznymi ustalanymi przez Radę Ministrów", *Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych*, art. 2 ust. 1, Dz.U. z 1974 r. Nr 21, poz. 115 (ustawa została uchylona 01 kwietnia 1999 r.)

44 Przepisy prawa stanowią że „ministrowie w zakresie kierowanych przez nich działów administracji rządowej opracowują roczne i wieloletnie plany współpracy zagranicznej", *Ustawa z 8 września 1997 r. o działach administracji publicznej*, art. 38 ust. 3, Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437.

45 *Ustawa z dnia 04 września 1997 roku o działach administracji rządowej*, art. 32 ust. 1 pkt. 3, op. cit.

46 R. Stemplowski, *Wprowadzenie…*, s. 159.

założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów”[47]. Ujawnia się tu zatem funkcja kreacyjna polskiego ministra spraw zagranicznych. W pierwszym z przypisanych do szefa MSZ działów administracji rządowej, tj. spraw zagranicznych, do jego kompetencji należy m.in. reprezentowanie i ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, kształtowanie międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej, wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów[48]. Z kolei koordynacyjna funkcja ministra spraw zagranicznych obejmująca organy administracji rządowej i podległe jej jednostki jest sprawowana się poprzez:

a) coroczne opracowywanie, uzgadnianie i wnoszenie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dokumentu rządowego określającego kierunki i cele polskiej polityki zagranicznej oraz promocji interesów Rzeczypospolitej Polskiej na następny rok, a także opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów wieloletnich strategii w zakresie spraw zagranicznych;
b) opiniowanie pod względem zgodności z dokumentem, o którym mowa w pkt 1, i przedkładanie Prezesowi Rady Ministrów opinii na temat rocznych i wieloletnich planów współpracy zagranicznej ministrów;
c) współuczestniczenie w istotnych dla interesów Rzeczypospolitej Polskiej relacjach międzynarodowych[49].

W praktyce wymienione przepisy czynią z ministra spraw zagranicznych kogoś w rodzaju *primus inter pares* wśród konstytucyjnych ministrów. Nabiera to zasadniczego znaczenia w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a także nadzorowania przez szefa MSZ działu administracji rządowej: członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[50]. Utworzony w 2009 roku Komitet do Spraw Europejskich[51] uczynił z ministra spraw

[47] *Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej*, art. 34 ust. 1, op. cit. Dla uściślenia postanowień obowiązującego prawa, każdy minister jest zobowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w zależności od działu, jakim się zajmuje. Nie jest to tylko obowiązek nałożony na ministra spraw zagranicznych.

[48] Więcej obszarów przypisanych ministrowi spraw zagranicznych, zobacz szerzej: ibidem, art. 32 ust. 1 pkt. 1–7.

[49] Ibidem, art. 32 ust. 2 pkt. 1–3.

[50] Zakres zadań ministra spraw zagranicznych w dziale członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest sprecyzowany w ibidem, art. 13.

[51] Został utworzony na 1 stycznia 2010 roku na podstawie *Ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich*, Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1277. Ma on służyć współpracy wszystkich członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w kwestiach dotyczących polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Przewodniczącym Komitetu

zagranicznych kogoś w rodzaju „superministra" czy „nadministra"[52]. Jeszcze w trakcie debaty nad projektem ustawy politycy Prawa i Sprawiedliwości wskazywali, że skutkiem jej wejścia w życie będzie wzmocnienie pozycji ministra spraw zagranicznych, „i to w zakresie wykraczającym poza politykę zagraniczną"[53] – chodziło w głównej mierze o wzmocnienie pozycji szefa MSZ w zakresie polityki europejskiej, która *de facto* stanowi integralną część polityki wewnętrznej państwa.

Minister spraw zagranicznych ma ustawowy obowiązek corocznie informować Sejm RP o zadaniach polskiej polityki zagranicznej. Dokument ten zgodnie z ustawą powinien być przyjęty przez Radę Ministrów do dnia 20 grudnia danego roku[54]. Ponadto ma za zadanie ustalić organizację i kierować działalnością placówek dyplomatycznych[55] i koordynować działania zapewniające im bezpieczeństwo[56]. Ministra w wykonywaniu swoich zadań wspomaga Ministerstwo Spraw Zagranicznych składające się obecnie z Gabinetu Politycznego oraz 34 komórek organizacyjnych, w tym czternastu departamentów zapewniających obsługę ministra w dziale sprawy zagraniczne[57] oraz trzech w dziale

jest minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, czyli minister spraw zagranicznych. W posiedzeniach Komitetu reprezentuje go Sekretarz do Spraw Europejskich. Oprócz przewodniczącego, w jego skład wchodzą ministrowie, a także szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów bądź wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Kompetencje Komitetu zostały sprecyzowane w art. 3 ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich. W procesie legislacyjnym posłowie Prawa i Sprawiedliwości zwracali uwagę na niekonstytucyjność ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich, bowiem w art. 3 ustawy, jak wskazywał poseł Karol Karski, „dopuszczono możliwość upoważnienia przez Radę Ministrów komitetu do rozstrzygania w określonych sprawach, które w świetle art. 146 Konstytucji należą do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów", zobacz szerzej: *Sprawozdanie stenograficzne z 35. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 lutego 2009 r. (trzeci dzień obrad),* s. 316.

52 W. Lorenz, *Superminister Sikorski*, „Życie Warszawy", 5.IX.2009.

53 *Sprawozdanie stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 2009 roku (trzeci dzień obrad),* s. 257.

54 *Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej,* art. 32 ust. 3, op. cit.

55 W świetle ustawy za placówkę dyplomatyczną uznaje się „przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, urząd konsularny, instytut polski lub inną placówkę podległą ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, mającą siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej", *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej*, art. 4 ust. 2, Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403.

56 *Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej*, art. 32 ust. 3.

57 Są to: Departament Afryki i Bliskiego Wschodu, Departament Ameryki, Departament Azji i Pacyfiku, Departament do Spraw Postępowań przed Międzynarodowymi Orga-

członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej[58]. Kształt struktury organizacyjnej MSZ od 1989 roku ulegał ciągłej ewolucji[59], jednak obecnie szczególnie miejsce w strukturze organizacyjnej Ministerstwa zajmuje Departament Strategii Polityki Zagranicznej (DSPZ), który opracowuje długoterminowe koncepcje polityki zagranicznej i europejskiej Polski, a także monitoruje jej realizację. Jednym z efektów pracy tegoż Departamentu jest opracowanie pierwszej w historii Polski wieloletniej strategii polityki zagranicznej. Dokument pt. „Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016"[60] ma służyć lepszej koordynacji organów administracji rządowej w kontekście stosunków zewnętrznych Polski, a tym samym jest egzemplifikacją realizacji postanowień art. 32 ust. 1 pkt. 3 ustawy o działach administracji rządowej. DSPZ jest także odpowiedzialny za współpracę Ministerstwa z instytutami naukowo-badawczymi[61], a także komórkami planistycznymi innych państw. W rzeczywistości jest to „mózg" polskiej polityki zagranicznej, spajający różne jej wymiary w jedną, względnie syntetyczną całość.

Kompetencje w polityce zagranicznej RP mają także organy władzy ustawodawczej, czyli Sejm RP i Senat RP. Ogólnie rzecz ujmując, kształtowanie polityki zagranicznej przez oba te organy zamyka się w czterech obszarach: 1) powoływania i odwoływania Rady Ministrów i jej Prezesa, członków niektórych innych organów państwa oraz opiniowania kandydatur na określone stanowiska, 2) prawodawstwa, 3) działalności partii politycznych w Parlamencie[62],

---

nami Ochrony Praw Człowieka, Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej, Departament Konsularny, Departament Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka, Departament Polityki Bezpieczeństwa, Departament Polityki Europejskiej, Departament Prawno-Traktatowy, Departament Wschodni, Departament Współpracy Ekonomicznej, Departament Współpracy Rozwojowej, Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, *Zarządzenie nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych*, M.P. 2012 nr 0, poz. 443.

58 Są to: Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej, Departament Komitetu do Spraw Europejskich, Departament Prawa Unii Europejskiej, Ibidem.

59 Na temat ewolucji struktury organizacyjnej centrali MSZ i jednostek w latach 1918–2010 zobacz szerzej: K. Szczepanik, op. cit., s. 291–356.

60 *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.

61 Obecnie Ministerstwu Spraw Zagranicznych podlegają takie ośrodki badawcze, jak Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Instytut Zachodni w Poznaniu, czy też Instytut Europy Środkowo-Wschodniej w Lublinie.

62 Na temat roli partii politycznych w polityce zagranicznej zobacz szerzej: R. Stemplowski, op. cit., s. 151–153.

4) kontroli parlamentarnej[63]. Istotną prerogatywą Parlamentu jest uchwalenie ustawy budżetowej, która – jak wspomniano wcześniej – w części 45 odnosi się do spraw zagranicznych, a także wyrażana uchwałą zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej w myśli art. 90 ust. 1 Konstytucji RP[64]. Poza tym, jak wspomniano wcześniej, minister spraw zagranicznych jest zobowiązany ustawą do corocznego informowania Sejmu RP o zadaniach polskiej polityki zagranicznej, a wygłaszane przez Prezesa Rady Ministrów *expose* dotyczące także polityki zagranicznej jest przedmiotem sejmowej debaty. Wszystkie wymienione przykłady mają charakter „kolegialny". Natomiast posłowie i senatorowie nad szczegółowymi zagadnieniami polityki zagranicznej pracują w poszczególnych komisjach sejmowych i senackich. W Sejmie funkcjonuje Komisja do Spraw Unii Europejskiej (SUE) oraz Komisja Spraw Zagranicznych (SZA), a w Senacie Komisja Spraw Europejskich oraz Komisja Spraw Zagranicznych[65]. Zakres prac sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych lakonicznie określa Regulamin Sejmu stanowiąc, iż do jej zadań należą „sprawy polityki zagranicznej państwa"[66]. Na jej posiedzeniach minister spraw zagranicznych (bądź wyznaczona przez niego osoba) przedstawia informację na temat zagadnień polskiej polityki zagranicznej[67] oraz prezentuje tezy swojego *expose*. Zadaniem posłów Komisji jest także przesłuchiwanie kandydatów na stanowiska ambasadorów[68].

---

63 Ibidem, s. 149.

64 Treść artykułu: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach". Na podstawie tego artykułu, Polska mogła stać się państwem członkowskim Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

65 Szerzej na temat kwestii organizacyjno-merytorycznych obu tych Komisji zobacz *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,*; *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*.

66 *Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.*, pkt. 22, M.P. 1998 Nr 44, poz. 618 z późn. zm.

67 Podając za przykład: *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat udziału Polski w organizacjach międzynarodowych, zaangażowanie finansowe, udział polskich obywateli w strukturach kierowniczych*, Stenogram z 57. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych w dniu 22.11.2012 r., Biuro Komisji Sejmowych; *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat stosunków polsko-chińskich*, Stenogram z 54. Posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP w dniu 01.11.2012 r., Biuro Komisji Sejmowych.

68 Decyzja podjęta przez Komisję Spraw Zagranicznych nie jest wiążąca. Zdarza się, że mimo negatywnej opinii Komisji, kandydat zostaje mianowany ambasadorem i odwrotnie. Przesłuchania te zazwyczaj mają charakter merytoryczny, a nie polityczny. Najbardziej znanym w ostatnich latach przypadkiem upolitycznienia przesłuchania na

Jednak obecnie nie te zadania wydają się być najważniejsze, ale te związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Rzecz jasna, jak wspomniano wcześniej, w obu izbach Parlamentu pracują komisje odpowiedzialne za sprawy unijne – w Sejmie jest to Komisja do spraw Unii Europejskiej, a w Senacie – Komisja Spraw Unii Europejskiej. Posiadają one znacznie szersze uprawnienia niż pozostałe komisje sejmowe i senackie, bowiem mają prawo występować bezpośrednio do rządu, a ich opinie są traktowane jako głos całego Sejmu bądź Senatu[69]. Szczególnie mocną pozycję zajmuje Komisja do Spraw Unii Europejskiej, nazywana często nawet „małym Sejmem"[70]. Jej zasadniczym zadaniem jest opiniowanie m.in. projektów aktów prawnych Unii Europejskiej; projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej; propozycji zmian Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej czy też projektów decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie[71]. Opinie te nie mają jednak charakteru wiążącego, a konieczność ich uwzględnienia przez Radę Ministrów ma charakter fakultatywny[72]. Z prawnego punktu widzenia podstawą współpracy Parlamentu z Radą Ministrów w kwestiach polityki europejskiej jest tzw. ustawa kooperacyjna[73], której jednym z celów było dostosowanie standardów pracy do nowych realiów politycznych wprowadzonych postanowieniami traktatu lizbońskiego. *Notabene* wejście w życie tegoż traktatu zwiększyło rolę Parlamentu w polityce europejskiej, także w jej zewnętrznym wymiarze[74].

---

ambasadora miało miejsce 22 kwietnia 2009 roku, kiedy to przesłuchiwano Annę Fotygę, byłą minister spraw zagranicznych w rządzie PiS. Treść przesłuchania zobacz szerzej: *Stenogram ze 104 posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP w dniu 22.04.2012 r.*, Biuro Komisji Sejmowych.

69 A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 6.

70 Z. Cieślik, *Udział Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Sejmu w Unii Europejskiej. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, Kancelaria Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 38.

71 Zobacz szerzej: *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej,* art. 148b ust. 1 pkt. 1–12.

72 Jeśli Rada Ministrów nie uwzględni opinii Komisji, to zobowiązana jest niezwłocznie wyjaśnić powód takiej decyzji. Zobacz szerzej: A. Fuksiewicz, op. cit., s. 7.

73 *Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy…*, op. cit.

74 Na temat roli Parlamentu w zarządzaniu kwestiami związanymi z członkostwem Polski w Unii Europejskiej zobacz szerzej: A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] *Pięć lat…*, s. 156–170.

Podsumowując, Rada Ministrów kierowana przez jej Prezesa jest główną siłą napędową w polskiej polityce zagranicznej, podejmującą strategiczne decyzje. Zauważmy, że to Rada Ministrów decydowała o złożeniu wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej, czy też o zamknięciu poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych[75] i to ona faktycznie stanowi (bądź powinna stanowić) punkt odniesienia dla innych organów władzy wykonawczej i ustawodawczej. Obecnym problemem polskiej polityki zagranicznej jest jednak brak jasno sprecyzowanych przepisów prawnych związanych z jej prowadzeniem. Jest to efekt zarówno defektu postanowień Konstytucji RP z 1997 roku, jak i zmieniających się uwarunkowań politycznych, zwłaszcza w związku z polskim członkostwem w Unii Europejskiej. Dodatkowo, młoda polska demokracja nie wypracowała jeszcze odpowiednich standardów kultury politycznej, których brak także intensyfikował i nadal intensyfikuje problemy natury prawno-kompetencyjnej w zakresie polityki zagranicznej.

Polska polityka zagraniczna w warunkach koabitacji

Rozważania na temat polskiej polityki zagranicznej w warunkach koabitacji[76] należy rozpocząć od wyjaśnień terminologicznych. Pierwszym, który użył terminu koabitacja, był francuski prezydent Valery Giscard d'Estaign[77]. Pochodzi ono od łacińskiego słowa *habitatio*, co oznacza mieszkanie. Natomiast koabitacja (*cohabitation*) tłumaczone z języka francuskiego oznacza współistnienie, współzamieszkiwanie. Przekładając to zatem na język polityki, oznacza ona sytuację polityczną, w której prezydent wybierany w powszechnych wyborach, mający określone kompetencje w polityce zagranicznej pochodzi z innej formacji politycznej niż rząd mający poparcie większości parlamentarnej. Cechą charakterystyczną koabitacji w polityce zagranicznej jest także dążenie do realizacji przez rząd odmiennego niż prezydent programu politycznego[78]. Polski badacz ustrojów państw współczesnego świata, Andrzej

---

[75] T. Gibas, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, red. J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006, s. 157.

[76] W literaturze spotyka się także stosowanie terminu „kohabitacja". W niniejszych rozważaniach zdecydowano się używać terminu koabitacja.

[77] W. Skrzydło, *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji (1986–198*8), „Studia Prawnicze", 1989, nr 2–3, s. 219.

[78] Ł. Jakubiak, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 11.

Pułło, pisze, że koabitacja to „wspólne mieszkanie pod jednym dachem (…), to konieczność pokojowego współistnienia, wymuszająca zgodne działanie prezydenta i premiera, mimo że reprezentują przeciwne obozy polityczne i inne programy”[79].

Warunkiem *sine qua non* istnienia koabitacji jest wywodzenie się obu organów władzy wykonawczej z zupełnie odmiennych formacji politycznych[80]. W kontekście polskiej polityki zagranicznej w warunkach koabitacji wątpliwości budzić może zasadność zastosowania tegoż terminu do polskiego ustroju parlamentarno-gabinetowego. Nie bez przyczyny geneza koabitacji jako formy współdziałania politycznego znajduje się we Francji, państwie o ustroju półprezydenckim[81], gdzie głowa państwa ma mocniejsza pozycję niż w systemie parlamentarno-gabinetowym. Wobec tego jednoczesne istnienie organów władzy wykonawczej reprezentujących odmienne obozy polityczne wcale nie musi oznaczać pojawienia się koabitacji. Potrzebne są do tego określone warunki konstytucyjne, ale także i polityczne. Swój wkład w „rozwój koabitacji” mają także stosunki personalne między prezydentem a premierem, czego byliśmy świadkami w okresie jednoczesnego pełnienia funkcji przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego i premiera Donalda Tuska. Niemniej doktryna nawet w systemie parlamentarno-gabinetowym przyjęła stosowanie terminu „koabitacja”, w głównej mierze dla lepszego zrozumienia specyfiki współpracy organów władzy wykonawczej, których przedstawiciele pochodzą z diametralnie odmiennych formacji politycznych. Taki też jest cel stosowania tegoż terminu w niniejszym tekście.

Zagadnienia związane ze współdziałaniem organów władzy wykonawczej są w Polsce przedmiotem licznych badań naukowych zarówno wśród konstytucjonalistów, jak i politologów. Specyfika i złożoność tych zagadnień implikuje wiele zależności, których nie sposób wyjaśnić w jednym tylko opracowaniu. Źródłem problemów w obszarze polityki zagranicznej są, wielokrotnie już wspomniane, nieprecyzyjne przepisy zawarte w Konstytucji RP z 1997 roku[82], które samoistnie generują rozbieżności interpretacyjne, przez co nader często są one wykorzystywane do celów o charakterze nie tylko politycznym, lecz

---

79 A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 178.

80 Ibidem. Na temat koabitacji we Francji zobacz także A. Kuczyńska, *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2008.

81 W literaturze spotyka się też określenie „semiprezydencki”.

82 Na temat sporów kompetencyjnych między organami władzy zobacz szerzej: A. Nowak-Far, *Spory kompetencyjne między organami władzy państwowej w sferze polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu…*, s. 181–192.

także personalnym. Dotyczy to, rzecz jasna, art. 146 ust. 4 pkt. 9 Konstytucji, który to Radzie Ministrów powierzył funkcję kierownictwa w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, oraz art. 133 ust. 3 Konstytucji nakładający na Prezydenta RP współdziałanie z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem obowiązek w zakresie polityki zagranicznej. Istotą zagadnienia jest właściwe określenie przedmiotu „współdziałania". Jak wskazuje część badaczy, współdziałanie może oznaczać zarówno koordynację określonych działań, jak i obowiązek wypracowywania wspólnych ustaleń w dziedzinie polityki zagranicznej[83]. W zasadniczym względzie żaden przepis prawa nie nakłada na Prezydenta RP obowiązku ani nie przyznaje mu uprawnień do koordynowania całości polityki zagranicznej, bowiem, jak wykazano wcześniej, leży to w gestii Rady Ministrów i właściwego ministra. Wobec tego, treścią terminu „współdziałanie" jest ustalanie wspólnych działań na rzecz realizacji polskiego interesu narodowego, ale i nie tylko jego.

W historii Polski po 1989 roku były cztery okresy, gdy polityka zagraniczna funkcjonowała w warunkach koabitacji:

1) lata 1993–1995 – prezydentem RP był Lech Wałęsa (prawica), a premierem Józef Oleksy (lewica);
2) lata 1997–2001 – prezydentem był Aleksander Kwaśniewski (lewica), a premierem Jerzy Buzek (prawica);
3) rok 2005 – prezydentem był Aleksander Kwaśniewski (lewica), a premierem Kazimierz Marcinkiewicz (prawica);
4) lata 2007–2010 – prezydentem był Lech Kaczyński (prawica), a premierem Donald Tusk (prawica).

Z punktu widzenia niniejszego tekstu, duże znaczenie mają dwa okresy funkcjonowania władzy wykonawczej w warunkach koabitacji. Trudno doszukiwać się przykładów potwierdzających tezę, iż prezydent Kwaśniewski dążył do prowadzenia własnej polityki zagranicznej, konkurencyjnej wobec Rady Ministrów[84], trzymając się postanowień art. 133 ust. 3 Konstytucji RP[85]. Z wyjątkiem „zgrzytów" personalnych z premierem Leszkiem Millerem, współpraca organów egzekutywy układała się względnie dobrze. Wobec tego, odwołując się do definicji koabitacji jako pokojowym współdziałaniu, można rzec, że czas prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego wpisuje się w ową definicję.

---

83 M. Grzybowski, P. Mikuli, op. cit., s. 61.

84 Jednym z nielicznych przykładów sporów organów władzy wykonawczej był ten między Aleksandrem Kwaśniewskim a Bronisławem Geremkiem z 1997 roku. Dotyczył on w głównej mierze kwestii związanych z mianowaniem ambasadorów.

85 Zobacz szerzej: B. Opaliński, op. cit., s. 139–144.

Problemy koabitacji w polityce zagranicznej ukazały się z całą mocą dopiero w latach 2007–2010, gdy na dobre rozgorzał spór polityczny między Prawem i Sprawiedliwością a Platformą Obywatelską. Zasadniczym problemem okazały się być kwestie koordynacji polityki zagranicznej RP. Lata 2005–2007 centrum koordynacji przesunęły w stronę urzędu Prezydenta RP, pozostawiają Radę Ministrów niejako „na uboczu". Po zwycięskich wyborach parlamentarnych z października 2007 roku[86] Platforma Obywatelska wespół z Polskim Stronnictwem Ludowym zdecydowała się wrócić do wcześniej praktykowanego modelu koordynacji polityki zagranicznej, którą to funkcję spełniała Rada Ministrów – głównie za sprawą Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Na dobre rozgorzał konflikt, który wypacza znaczenie koabitacji w jej definicyjnym ujęciu. Zamiast współpracy i dialogu nastał czas rywalizacji i walki zarówno politycznej, jak i ambicjonalnej między przedstawicielami władzy wykonawczej.

Przegrane przez PiS wybory parlamentarne były ciosem wymierzonym także w ówczesnego Prezydenta RP, Lecha Kaczyńskiego. Już pierwsze powyborcze symptomy w postaci braku gratulacji czy też unikanie wypowiedzi medialnych pozwalały sądzić, że dla polskiej polityki zagranicznej nastaną trudne czasy. Lech Kaczyński od początku kontestował decyzję Donalda Tuska o powierzeniu teki ministra spraw zagranicznych Radosławowi Sikorskiemu, tłumacząc, że jest on niegodny do sprawowania tej funkcji[87]. Z racji tego, że wcześniejszy rząd *de facto* przeniósł sprawy polityki zagranicznej do Pałacu Prezydenckiego, Lech Kaczyński nie miał zamiaru zaprzestać stosowania tej praktyki. Dołączając do tego ambicje nowego Prezesa Rady Ministrów, Donalda Tuska, w obszarze polityki zagranicznej, polityczny spór na linii PO-PiS nabrał jeszcze większego zasięgu i w gruncie rzeczy trwa po dziś dzień. Pierwszym „spięciem" na linii prezydent – premier była kwestia dobrania składu delegacji do Lizbony w celu podpisania traktatu reformującego Unię Europejskiej. Ostatecznie delegacji z premierem i ministrem spraw zagranicznych

[86] Platforma Obywatelska uzyskała wynik 41,51% głosów, Prawo i Sprawiedliwość 32,11%, a Polskie Stronnictwo Ludowe 8,91% głosów przy frekwencji wynoszącej 53,88% uprawnionych do głosowania. Na temat wyników uzyskanych przez inne partie polityczne zobacz szerzej: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.* Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 23.10.2007.

[87] R. Podgórzańska, *Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, red. R. Podgórzańska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 195.

przewodniczył Lech Kaczyński. Tak naprawdę był to koniec wzajemnych uprzejmości, a początek walki o wpływy i dominację na polu polityki zagranicznej, w tym także na forum Unii Europejskiej.

Zważywszy na fakt, że Prezydent jest głównym reprezentantem państwa, a Rada Ministrów głównym organem rządzącym, jedną z głównych kwestii spornych w latach 2007–2010 między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów była reprezentacja Polski na spotkaniach Rady Europejskiej – kolokwialnie spór ten został nazwany „walką o krzesła". Ze względu na niemożność polubownego rozstrzygnięcia sporu 17 października 2008 roku Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 192 w zw. z art. 189 Konstytucji oraz art. 53 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o „rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu, który jest uprawiony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej w celu reprezentowania stanowiska Państwa". Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął spór w dniu 20 maja 2009 roku, stwierdzając, że:

a) „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; (pkt 1)
b) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji; (pkt 2)
c) Rada Ministrów na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko; (pkt 3)
d) udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami; (pkt 4)
e) współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypo-

spolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej"[88]. (pkt 5)

Powyższe wyjaśnienia Trybunału Konstytucyjnego zostały przyjęte z mieszanymi uczuciami, a samo orzeczenie końcowe zostało nazwane „salomonowym"[89]. Niemniej, odwołując się do bardziej ogólnych kwestii polityki zagranicznej RP i koabitacji, sędziowie Trybunału stwierdzili, że „Konstytucja nie zawiera upoważnienia do prowadzenia polityki zagranicznej oraz ogólnego kierowania tą polityką przez Prezydenta RP", a także, że pozycja prezydenta jako najwyższego przedstawiciela RP nie oznacza, że jest on także „najwyższym przedstawicielem władzy RP"[90]. Wobec tego, fakt bycia najwyższym reprezentantem państwa nie zawiera dyspozycji dających prezydentowi prawo prowadzenia polityki zagranicznej państwa. Trybunał stwierdził także, że przepisy art. 126 ust. 2 Konstytucji nie są katalogiem kompetencji prezydenta, ale jego zadaniami. Są one realizowane przez prezydenta wspólnie z innymi organami władzy państwowej. Sędziowie Trybunału odnieśli się także do przepisów art. 133 ust. 3 Konstytucji. Stwierdzili, że obowiązek współdziałania w zakresie polityki zagranicznej „ciąży przede wszystkim, choć nie tylko, na Prezydencie"[91], co *expressis verbis* potwierdza Konstytucja przypisując „współdziałanie" wyłącznie do Prezydenta RP. Wobec powyższego, idąc w ślad za logiką Trybunału Konstytucyjnego, prezydent nie może podejmować żadnych decyzji i działań, które nie zostały wcześniej uzgodnione z Prezesem Rady Ministrów bądź ministrem spraw zagranicznych[92].

Jedynym sensowym i zarazem skutecznym działaniem na rzecz zmiany przepisów prawa w sferze prowadzenia polityki zagranicznej jest zmiana o charakterze generalnym, związana z rekonstrukcją systemu rządów bądź

---

88 *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08*, Monitor Polski 2009, nr 32, poz. 478.

89 G. Osiecki, A. Gielewska, *Prezydent może jeździć*, „Dziennik", 21.V.2009.

90 *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego…*, op. cit.

91 Ibidem.

92 Ibidem. Wobec tego, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego działania podjęte przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego w sierpniu 2008 roku związane z wojną w Gruzji były niezgodne z literą prawa. Ówczesny prezydent bez porozumienia z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych podjął działania w celu zakończenia konliktu. Zobacz szerzej: S. Kucharski, *Prezydent Kaczyński leci na wojnę do Gruzji*, „Polska The Times", 12.XIII.2008.

na prezydencki[93], bądź kanclerski[94]. Wydaje się, że dla polskiej, młodej demokracji najlepszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie modelu niemieckiego[95], z silną pozycją szefa rządu, przy jednoczesnym osłabieniu pozycji prezydenta[96]. W Polsce w 2009 roku trwała debata na temat zmiany Konstytucji, a tym samym systemu rządów. Jedną z propozycji było m.in. zaczerpnięcie doświadczeń z niemieckiego systemu politycznego i znaczące wzmocnienie kom-

---

93 W literaturze spotyka się także określenie „system prezydencjalny". Jego istotą jest wzmocniona pozycja ustrojowa głowy państwa w obszarze władzy wykonawczej. Mimo że premier kieruje bieżącymi pracami rządu, to i tak prezydent przewodniczy jego posiedzeniom, a zatem ma także decydujący wpływ na podejmowane decyzje. Zobacz szerzej: A. Chorążewska, *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje: casus sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 29–28.

94 Zakłada silne wzmocnienie pozycji ustrojowej rządu. Badacze problemu wskazują, że silne wzmocnienie pozycji rządu prowadzi do usankcjonowania się trójczłonowej, a nie dwuczłonowej władzy wykonawczej składającej się z głowy państwa, rządu oraz kanclerza, zobacz szerzej: ibidem, s. 29, J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy", 2007, nr 1, s. 35–38.

95 Na temat wpływu systemu politycznego na politykę zagraniczną Niemiec zobacz szerzej: S. Sulowski, *Polityka zagraniczna*, [w:] red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, Instytut Nauk Politycznych UW, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005, s. 254–273. Na temat niemieckiego systemu politycznego zobacz szerzej: J.M. Fiszer, *Republika Federalna Niemiec*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1994; S. Sulowski, K. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005; M. Kowalska, *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny RFN*, PWN, Warszawa 2009, s. 99–121.

96 W ostatnich kilkunastu latach obserwuje się wzrost znaczenia liderów na krajowych scenach politycznych. W coraz większym stopniu reelekcje parlamentarzystów, ministrów i ich kariery polityczne zależą od lidera, tak samo jak ich wybór zależy od „mocno humorzastego" elektoratu lidera. Zmiany takie są nazywane prezydencjalizacją polityki, bowiem nawet w państwach o systemie gabinetowym, gdzie urząd prezydenta nie funkcjonuje (Wielka Brytania) bądź jego pozycja jest bardzo słaba (RFN), to w głównej mierze szefowie władzy wykonawczej przyjmują „cechy prezydenta". Leszek Skiba wymienia trzy elementy, które potwierdzają taki stan rzeczy: 1) wzrost siły i autonomii lidera w obrębie władzy wykonawczej, 2) wzrost siły i autonomii lidera w partii, 3) wzrastające znaczenie samej osoby lidera w procesie wyborczym, zobacz szerzej: L. Skiba*, Rządzić państwem: centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2010, s. 36–37. Z ostatnim elementem mamy od siedmiu lat do czynienia w Polsce, gdzie zarówno Donald Tusk (PO), jak i Jarosław Kaczyński (PiS) *de facto* „decydują" o poziomie poparcia dla swoich partii politycznych.

petencji szefa rządu[97]. Jednak przy mocno podzielonej scenie politycznej szybkie i efektywne zmiany Konstytucji są wykluczone[98]. Dlatego też w celu wyeliminowania problemów koordynacji polityki zagranicznej w przyszłości, doraźnym mechanizmem rozstrzygania sporów i współdziałania prezydenta z rządem może być Rada Gabinetowa, o ile w przedmiocie jej istoty ustawowo zostaną wprowadzone zmiany. Rozwiązanie to co prawda podniesie prestiż prezydenta względem premiera i rządu, ale jednocześnie pozwoli zniwelować deficyt dialogu w obszarze władzy wykonawczej, którego kulminacja przypadła na lata 2007–2010.

Podsumowanie

Ukazane w artykule problemy w obszarze polityki zagranicznej są w gruncie rzeczy rezultatem nieprecyzyjnych postanowień Konstytucji RP z 1997 roku. Zasadniczy problem sprowadza się do podejścia interpretacyjnego poszczególnych „stron sporu", a także czynników osobowościowych i politycznych, co ukazały kolejno prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego i Bronisława Komorowskiego. Co istotne, obie strony (prezydencka i rządowa) akceptują konieczność realizacji konstytucyjnej zasady

97 M. Graczyk, *PO chce zrobić z Tuska kanclerza*, „Dziennik", 6.V.2008.

98 Prawo i Sprawiedliwość w projekcie konstytucji z 2010 roku postulowało wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta. W art. 71 ust. 1 pkt 1 napisano, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa i ogłasza, w porozumieniu z Radą Ministrów, strategiczne kierunki polityki państwa". W nawiązaniu do kwestii reprezentacji Polski wobec państw trzecich i na forach organizacji międzynarodowych w art. 73 zapisano „Prezydent Rzeczypospolitej może, według swojego uznania, osobiście reprezentować Rzeczpospolitą Polską w rokowaniach z przedstawicielami innych państw oraz w organizacjach międzynarodowych zgodnie z prawem i zwyczajami międzynarodowymi". Novum, które wprowadza projekt konstytucji PiS to zniesienie dualizmu egzekutywy – miałaby ją sprawować wyłącznie Rada Ministrów (art. 7 ust. 2) zobacz szerzej: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Projekt Prawa i Sprawiedliwości, styczeń 2010. Z kolei projekt Samoobrony zakładał, że to „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej" (art. 121 ust. 1). *Projekt Konstytucji RP*, Samoobrona RP, grudzień 2004. Wobec tego zadaniem prezydenta byłaby koordynacja polityki zagranicznej, a Rada Ministrów miałaby ją realizować. Na temat projektów konstytucji partii PiS, LPR i Samoobrona zobacz szerzej: R. Glajcar, *Instytucja prezydenta w projektach konstytucji ugrupowań parlamentarnych (pomiędzy parlamentaryzmem a prezydenckim systemem rządó*w), [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Glajcar, M. Migalski, Wydawnictwo Sejmowe 2006, s. 290–334.

„współdziałania" w polityce zagranicznej. Przeszkodą jest tylko określenie tego po czyjej stronie owe „współdziałanie" ma najpierw wystąpić. Systemowe znaczenie koabitacji w normalnych warunkach sprowadza się do umiejętnej współpracy organów władzy wykonawczej w celu jak najlepszej realizacji interesów państwa. W systemie parlamentarno-gabinetowym prezydent z racji konstytucyjnie zapisanej apolityczności winien być kimś w rodzaju moralnego arbitra, wskazującego innym organom władzy kierunki polityki. Winien być także merytorycznym recenzentem polityki rządu, a także inicjatorem – we współpracy z rządem – aktywności państwa w stosunkach międzynarodowych. Pierwszeństwo rządu w sprawowaniu polityki zagranicznej nie powinno jednak całkowicie deprecjonować roli prezydenta. W końcu, jak twierdzi polski ustrojodawca, jest on reprezentantem państwa w stosunkach międzynarodowych, zatem należy mu się szacunek i zaufanie, tym bardziej że polityka zagraniczna zawsze stanowi istotny element pracy urzędującego prezydenta[99]. Poziom zaangażowania prezydenta w politykę zagraniczną zależy nie tylko od przepisów prawa, ale także od cech charakteru i predyspozycji danej osoby do aktywnego udzielania się w środowisku międzynarodowym.

Krytyka i nieufność, jaką darzą się poszczególne opcje polityczne, jest tym większa, im większe jest pragnienie wykazania własnej przewagi i pierwszeństwa w polityce zagranicznej, a także ukazania ignorancji przeciwników politycznych. Jednak poziom agresji, jaki w ostatnich latach dotyka polską politykę (nie tylko zagraniczną) jest rezultatem niskiej kultury politycznej przedstawicieli wszystkich opcji politycznych zasiadających w Parlamencie od 1989 roku. Zatem w świetle wydarzeń z lat 2007–2010 niebezpodstawne będzie postawienie tezy, że relacje prezydenta i premiera w obszarze polityki zagranicznej w znikomym stopniu przypominały definicyjne ujęcie koabitacji mówiące o pokojowym współistnieniu organów egzekutywy, a stanowiły raczej przejaw walki o wpływy i polityczne wyniszczanie przeciwników.

Bibliografia

Alberski R., *Władza wykonawcza*, [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2005.

Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.

[99] R. Podgórzańska, op. cit., s. 176.

Chorążewska A., *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje: casus sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.

Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.

Cieślik Z., *Udział Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Sejmu w Unii Europejskiej. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, Kancelaria Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.

Fiszer J.M., *Republika Federalna Niemiec*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1994.

Fuksiewicz A., S*ejm i Senat rok po wejściu w Zycie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Gibas T., *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, red. J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006.

Glajcar R., *Instytucja prezydenta w projektach konstytucji ugrupowań parlamentarnych (pomiędzy parlamentaryzmem a prezydenckim systemem rządó*w), [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Glajcar, M. Migalski, Wydawnictwo Sejmowe 2006.

Graczyk M., *PO chce zrobić z Tuska kanclerza*, „Dziennik", 6.V.2008.

Grochol R., Uhlig D., *Prezydent Kaczyński: Desygnuję Tuska, ale…*, „Gazeta Wyborcza", 2.XI.2009.

Grzybowski M., Mikuli P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.

Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat stosunków polsko-chińskich, Stenogram z 54. Posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP w dniu 01.11.2012 r., Biuro Komisji Sejmowych.

Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat udziału Polski w organizacjach międzynarodowych, zaangażowanie finansowe, udział polskich obywateli w strukturach kierowniczych, Stenogram z 57. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych w dniu 22.11.2012 r., Biuro Komisji Sejmowych.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Projekt Prawa i Sprawiedliwości, styczeń 2010.

Kowalska M., *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny RFN*, PWN, Warszawa 2009.

Kucharski S., *Prezydent Kaczyński leci na wojnę do Gruzji*, „Polska The Times", 12.VIII.2008.

Kuczyńska A., *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2008.

Lorenz W., *Superminister Sikorski*, „Życie Warszawy", 5.IX.2009.

Mała Konstytucja z 1992, Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

Milewicz E., *Do ratyfikacji traktatu droga wiedzie przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gazeta Wyborcza", 19.III.2008.

Nowak-Far A., *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej*, [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r. Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 23.10.2007.

Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Osiecki G., Gielewska A., *Prezydent może jeździć*, „Dziennik", 21.V.2009.

Pastusiak L., *Rozważania o polskiej polityce zagranicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Geostrategiczne i geoekonomiczne uwarunkowania*, red. E. Haliżak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1995.

Podgórzańska R., *Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej,* red. R. Podgórzańska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08, Monitor Polski 2009, Nr 32, poz. 478.

Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.

Projekt Konstytucji RP, Samoobrona RP, grudzień 2004.

Pułło A., *Ustroje państw współczesnych*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Raport w sprawie koordynacji polityki zagranicznej, Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu RP, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych, Dz.U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1492.

Sarnecki P., *Uwaga nr 4 do art. 133 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, t. I.

Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze, Kraków 2002.

Skiba L., *Rządzić państwem: centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2010.

Skrzydło W., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2010.

Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle* Konstytucji z 1997 r., Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Skrzydło W., *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji (1986–1988*), „Studia Prawnicze", 1989, nr 2–3.

Sprawozdanie stenograficzne z 35. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 lutego 2009 r. (trzeci dzień obrad).

Sprawozdanie stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 2009 roku (trzeci dzień obrad).

Stemplowski R., *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, PISM, Warszawa 2006.

Stenogram ze 104 posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP w dniu 22.04.2012 r., Biuro Komisji Sejmowych.

Sulowski S., *Polityka zagraniczna*, [w:] red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, Instytut Nauk Politycznych UW, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005.

Sulowski S., Wojtaszczyk K.A. [red.], *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005.

Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy", 2007, nr 1.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, art. 148b ust. 1 pkt. 1–12.

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ustaw o Komitecie do Spraw Europejskich, Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1277.
Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie pracy działania ministrów, art. 7 ust. 4 pkt. 1, Dz.U. z 2012 r., poz. 392.
Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.
Ustawa z 8 września 1997 r. o działach administracji publicznej, art. 38 ust. 3, Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437.
Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej (wersja skonsolidowana), art. 1 ust. 1–5. Dz.U. z 2012 r., poz. 461.
Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403.
Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych, art. 2 ust. 1, Dz.U. z 1974 r. Nr 21, poz. 115 (ustawa została uchylona 01 kwietnia 1999 r.)
Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 33 ust. 1a pkt. 1 i 3, Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199.
Wroński P., *Kto się potknie o Sikorskiego?,* „Gazeta Wyborcza", 12.XI.2007.
Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., pkt. 22, MP 1998 Nr 44 poz. 618 z późn. zm.
Zarządzenie nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych, M.P. 2012 nr 0, poz. 443.
Zarządzenie Nr l Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – wraz z załącznikiem (wersja skonsolidowana).

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza uwarunkowań prawnoinstytucjonalnych współczesnej polskiej polityki zagranicznej. Zawartość merytoryczna tekstu została podzielona na cztery części. Po wprowadzeniu otwierającym artykuł autor w kolejnej części dokonuje analizy instytucji odpowiedzialnych za kreowanie i realizację polityki zagranicznej Polski. Część trzecia odnosi się do istoty polskiej polityki zagranicznej w warunkach koabitacji. Artykuł zamyka podsumowanie, w którym autor wskazuje, że istniejące w polskiej polity-

ce zagranicznej problemy są wynikiem zarówno nieprecyzyjnych przepisów Konstytucji RP z 1997 roku, jak i czynników osobowościowych i politycznych najważniejszych osób w państwie.

Summary

The article is aimed at analyzing legal and institutional conditions of contemporary Polish foreign policy. The contents were divided into four parts. After the introduction, the author analyzes the institutions responsible for the development and implementation of Polish foreign policy. The third part deals with the essence of the Polish foreign policy in the conditions of cohabitation. In the conclusions, the author points out that the institutional problems existing in the Polish foreign policy result from both inaccurate regulations in the 1997 Constitution of the Republic of Poland and personal and political features of the most important people in the state.

Резюме

Целью статьи является анализ правовых и институциональных обусловленностей современной польской внешней политики. Содержание текста состоит из четырёх частей. После вступления, с которого начинается статья, автор в следующей её части проводит анализ институтов, ответственных за создание и реализацию внешней политики Польши. Третья часть касается сути польской внешней политики в условиях коабитации. Завершает статью подведение итогов, в котором автор указывает, что составляющие польской внешней политики являются результатом как неточных положений Конституции РП 1997 года, так и личностных и политических факторов важнейших представителей правительства и государства.

Stanisław Koziej

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ: ASPEKTY STRATEGICZNE

Bezpieczeństwo to jedna z dwóch najważniejszych – obok rozwoju – składowych podstawowej funkcji każdego państwa. W Polsce jest ona wyraźnie określona w art. 5. Konstytucji, który stwierdza: *Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju*[1].

Warto w tym miejscu podkreślić, że bezpieczeństwo i rozwój są dwiema wzajemnie warunkującymi się kategoriami. Bez bezpieczeństwa nie byłoby rozwoju, nawet jeśli byłby, to wcześniej czy później jego rezultaty konsumowałby ktoś inny. Z kolei bez rozwoju trudno sobie wyobrazić skuteczne zapewnianie bezpieczeństwa. Po pewnym czasie okazałoby się to wręcz niemożliwe. Chcę zwrócić uwagę, że chyba najbardziej praktycznym wyrazem związku bezpieczeństwa i rozwoju jest przyjęta u nas w 2001 roku, z inicjatywy ówczesnego MON i obecnego Prezydenta Bronisława Komorowskiego, obowiązująca zasada ustawowego związania nakładów na wojsko z rozwojem gospodarczym. Wyraża się to w stałym wskaźniku 1,95% PKB przeznaczanego na budżet MON[2].

Dlatego ważnym obecnie wyzwaniem w pracach strategicznych jest łączne rozpatrywanie strategii rozwojowych i strategii bezpieczeństwa. W Polsce po raz pierwszy zostało ono podjęte w ramach zakończonego w 2012 roku uruchomionego przez Prezydenta RP Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa

---

1 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5.

2 Ustawa z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Narodowego (SPBN)[3], który prowadzony był równolegle i we wzajemnej korelacji z rządowymi pracami nad strategiami rozwojowymi.

W niniejszej publikacji przedstawię podstawowe uwarunkowania i wnioski tego pierwszego w dziejach Polski Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, którego treścią było poszukiwanie odpowiedzi na kompleksowe pytanie: Jaki jest stan całościowego bezpieczeństwa narodowego Polski, jakie można sformułować prognozy (scenariusze) zmian jego warunków w perspektywie 20 lat oraz jakie wynikają z nich możliwe strategiczne kierunki przyszłościowego kształtowania bezpieczeństwa Polski w wymiarze operacyjnym i preparacyjnym (transformacyjnym), a które spośród tych kierunków byłyby najbardziej pożądane (rekomendowane) dla optymalizacji osiągania celów strategicznych?

Powołana w tym celu Komisja SPBN dokonała analizy powyższej problematyki, wykorzystując ekspertyzy najważniejszych krajowych ośrodków analitycznych i czołowych ekspertów w tej dziedzinie, a także opracowania, oceny i projekty instytucji państwowych (rządowych) odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa.

Wybrane kwestie organizacyjne i metodologiczne SPBN

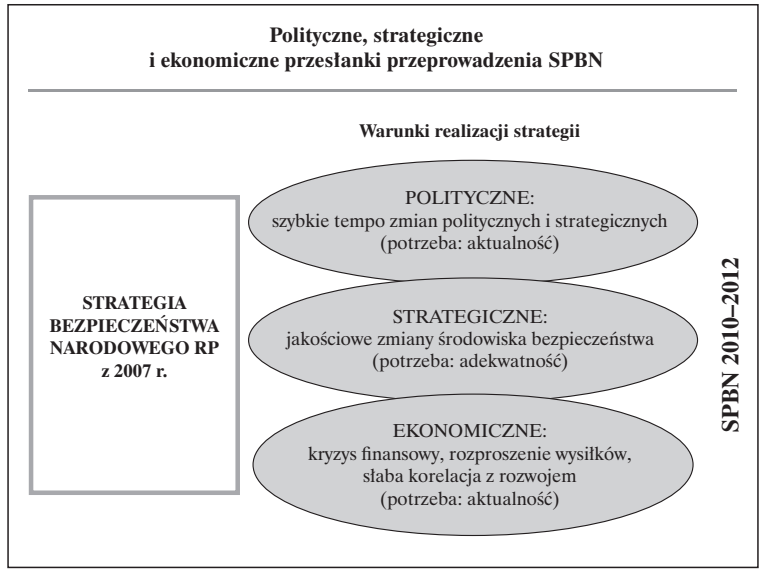
O przeprowadzeniu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego przesądziły szeroko rozumiane przesłanki polityczne, strategiczne oraz ekonomiczne. Wskazują one na potrzebę zapewnienia aktualności, adekwatności i ekonomiczności strategii oraz systemu bezpieczeństwa narodowego stosownie do zmieniających się warunków środowiska międzynarodowego oraz posiadanego przez Polskę strategicznego potencjału bezpieczeństwa (rysunek 1).

Analizę konkretnych problemów bezpieczeństwa warto rozpocząć od definicyjnego ujęcia zjawiska bezpieczeństwa. Do dalszych rozważań przyjmuje się więc, że **bezpieczeństwo to teoria i praktyka zapewniania możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez dany podmiot w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), podejmowanie wyzwań, redukowanie ryzyk oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów**.

[3] Zarządzenie Prezydenta RP nr 4/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Zarządzenia Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego nr 29/2010 z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

Rysunek 1

Przesłanki przeprowadzenia SPBN



Podkreślmy, ze współczesne bezpieczeństwo ma charakter zintegrowany (kompleksowy, wielowymiarowy), w którym – w zależności od przyjętego kryterium – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary[4]. Kierując się tym założeniem, na potrzeby analiz prowadzonych w ramach przeglądu przyjęto strukturę bezpieczeństwa narodowego, której istotą jest możliwie pełna integracja wymienionych powyżej składników bezpieczeństwa (patrz: rysunek 2).

W ramach zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego Polski (bezpieczeństwa państwa) można wyróżnić dwa jego konstytucyjne obszary: bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz cztery podstawowe dziedziny: obronność (obrona narodowa, czyli bezpieczeństwo militarne), ochrona (bezpieczeństwo niemilitarne) i bezpieczeństwo społeczne oraz bezpieczeństwo gospodarcze (w ich ramach – społeczne oraz gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa).

Z kolei zgodnie z przyjętą w Polsce strukturą działalności państwowej w zakresie działów administracji publicznej[5] można wyróżnić sektory bezpie-

[4] O złożoności i wielowymiarowości współczesnego bezpieczeństwa – patrz np. P.D. Wiliams, *Security Studies. An Introduction,* Routledge, London & New York 2012.

[5] Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

czeństwa narodowego. Z istoty bezpieczeństwa zintegrowanego wynika także występowanie transsektorowych obszarów bezpieczeństwa, takich jak bezpieczeństwo informacyjne (w tym cyberbezpieczeństwo) czy też bezpieczeństwo antyterrorystyczne.[6] Dodajmy do tego, że na bezpieczeństwo należy patrzeć nie jako na stan, ale jako na proces, dynamicznie i stale ewoluujące zjawisko.

Rysunek 2

Model zintegrowanej struktury bezpieczeństwa narodowego

<table>
<tr><td colspan="18">Dziedziny bezpieczeństwa narodowego</td></tr>
<tr><td colspan="3">obronna</td><td colspan="3">ochronna</td><td colspan="6">społeczna</td><td colspan="6">gospodarcza</td></tr>
<tr><td colspan="18">Sektory bezpieczeństwa narodowego</td></tr>
<tr><td>dyplomatyczny</td><td>militarny</td><td>wywiadowczy</td><td>kontrwywiadowczy</td><td>prawa i porządku publicznego</td><td>ratownictwa</td><td>kulturowy</td><td>edukacyjny</td><td>socjalny</td><td>demograficzny</td><td>migracyjny</td><td>...</td><td>finansowy</td><td>energetyczny</td><td>transportowy</td><td>infrastruktury krytucznej</td><td>środowiska naturalnego</td><td>...</td></tr>
<tr><td colspan="18">Transsektorowe obszary bezpieczeństwa
(np. cyberbezpieczeństwo; bezpieczeństwo antyterrorystyczne)</td></tr>
</table>

Inną istotną zmianą jest *demilitaryzacja* bezpieczeństwa. Kiedyś mieliśmy do czynienia głównie z zagrożeniami twardymi, czyli konfliktami militarnymi, agresją zbrojną. Natomiast obecnie istnieje dużo więcej szarych zagrożeń. Pojawiają się zagrożenia pośrednie, które dziś nazywamy asymetrycznymi. Są one stwarzane albo przez jakieś niepaństwowe organizacje czy struktury transnarodowe, albo przez czynniki państwowe, ale w sposób niekonwencjonalny. Obok tego występuje cała sfera zagrożeń niemilitarnych, na przykład w obszarze bezpieczeństwa finansowego, energetycznego, cyberbezpieczeństwa.

Nie można jednak zapominać także o klasycznych zagrożeniach militarnych. Wśród nich należy rozróżnić dwie klasy: po pierwsze – zagrożenia, które najogólniej określiłbym *aterytorialnymi* (w których przeciwnik nie ma zamiaru opanować atakowanego terytorium), czyli punktowe, selektywne, o świadomie ograniczonej skali i zasięgu, obliczone na szantażowanie państwa bądź też zmuszenie do jakiegoś kroku politycznego w warunkach izolacji od szerszego

[6] Patrz np. *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, red. K. Liedel, Difin, Warszawa 2011.

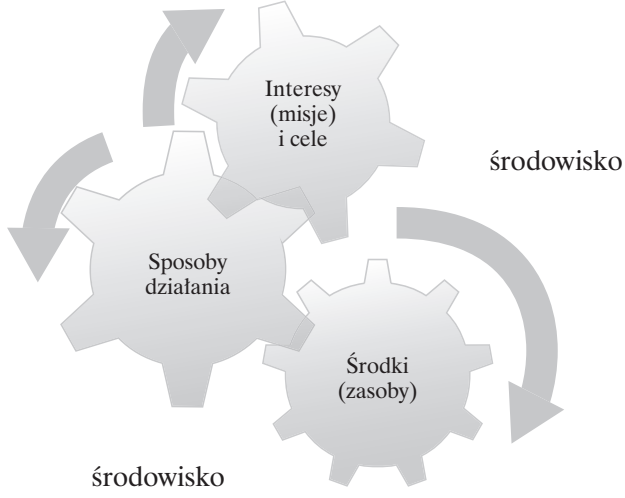
systemu bezpieczeństwa międzynarodowego (np. bez uruchamiania NATO); po drugie – zagrożenia związane z sytuacją dzisiaj mniej prawdopodobną, ale jednocześnie najbardziej niebezpieczną, a więc wojną na dużą skalę. Jednak tego rodzaju wojna mogłaby mieć miejsce w warunkach radykalnej zmiany obecnego kursu polityki międzynarodowej, a więc musiałaby zostać poprzedzona raczej długotrwałą zmianą sytuacji politycznej czy strategicznej w świecie. W związku z tym byłby czas na przygotowanie reakcji, w tym także tej zbiorowej, czyli całego Sojuszu, którego członkiem jest Polska.

Odpowiedzią na istniejące oraz przyszłe zagrożenia jest koncepcja zbudowania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. Jednym słowem, potrzebne jest stworzenie systemu, który można zdefiniować jako pewną sieć bezpieczeństwa narodowego. Tymczasem dzisiaj na polu bezpieczeństwa Polska jest zorganizowana na zasadach państwa resortowego, chociaż rzeczywistość domaga się podejmowania działań wspólnych, połączonych, zintegrowanych, czyli – jakbym to określił – *smart security*.

Każda pełnowymiarowa, całościowa strategia, w tym także strategia bezpieczeństwa, w swej treści musi zawierać trzy kluczowe elementy decyzyjne (odnoszące się do wyboru celów, sposobów ich osiągania i koniecznych do tego środków/zasobów) oraz jeden prognostyczny (odnoszący się do przyszłych warunków/środowiska zamierzonego działania strategicznego). Wszystkie one są we wzajemnym związku ze sobą (patrz rysunek 3.).

Rysunek 3

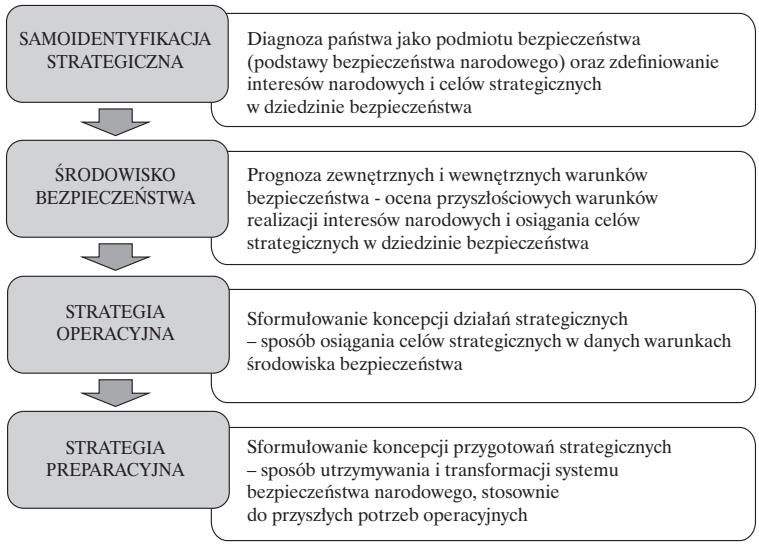
Treści kluczowych elementów strategii



Zgodnie z tym każda procedura strategiczna, podejmowana w celu opracowania strategii bezpieczeństwa narodowego, powinna być zaplanowana i zorganizowana z uwzględnieniem stałego **cyklu strategicznego**, obrazującego logiczną kolejność każdego całościowego studium strategicznego. Zgodnie z powyższym cyklem strategicznym proces opracowywania strategii tworzą cztery fazy: samoidentyfikacji strategicznej, oceny środowiska bezpieczeństwa, sformułowania koncepcji działań strategicznych oraz koncepcji przygotowań strategicznych. Ilustruje to rysunek 4.

Rysunek 4

Cykl strategicznego planowania koncepcyjnego



Źródło: opracowanie własne.

POLSKA JAKO STRATEGICZNY PODMIOT BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Podstawą wszelkich działań w sferze bezpieczeństwa jest określenie interesów narodowych i wynikających z nich celów strategicznych. Punktem wyjścia do ich sformułowania jest diagnoza państwa jako strategicznego podmiotu bezpieczeństwa, zarówno w kontekście historycznego kształtowania się tożsamości narodowej i państwowości, jak i obecnego potencjału ustrojowo-politycznego, społecznego, gospodarczego, obronnego i ochronnego.

W przypadku Polski **doświadczenia historyczne** pokazują, że nasze geopolityczne położenie między Zachodem a Wschodem było najważniejszym strategicznym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się tożsamości narodowej i państwowości polskiej, determinującym charakter interesów narodowych i celów w dziedzinie bezpieczeństwa. Liczne konflikty (wojny zewnętrzne lub wewnętrzne kryzysy) sprawiały, że sprawy bezpieczeństwa przez znaczną część polskich dziejów należały do najważniejszych problemów władz państwa i społeczeństwa. Lekceważenie ich kończyło się bądź to marginalizacją znaczenia na arenie międzynarodowej (okres rozbicia dzielnicowego), bądź zupełnym upadkiem państwowości (okres rozbiorów). Historia pokazuje też, jak ważna jest harmonia (właściwe proporcje) między interesami indywidualnymi (jednostki) i zbiorowymi (państwa) oraz interesami materialnymi i niematerialnymi. Przerost interesów indywidualnych i stanowych (partykularne interesy dynastyczne, „złota wolność" szlachty itp.) nad państwowymi doprowadził do wymienionych wyżej dwóch zapaści polskiej państwowości.

Obecnie w państwach nowoczesnych, w tym także w Polsce, indywidualna dowolność interpretacyjna i implementacyjna interesów narodowych jest redukowana przede wszystkim przez skodyfikowane w konstytucjach **zasady ustrojowe** funkcjonowania państw. Zawarte w polskiej Konstytucji zasady: demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną, wolności i praw człowieka i obywatela; unitarnego charakteru państwa; zwierzchnictwa (suwerenności) narodu i reprezentacji politycznej; podziału i równowagi władz publicznych; decentralizacji administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz funkcja zapewnienia bezpieczeństwa i nienaruszalności granic determinują potencjał ustrojowo-polityczny Polski i stwarzają ramy do określenia interesów i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Ujęte w te ramy kategorie interesów narodowych mogą w swej treści mieć różną skalę oraz natężenie; mogą być bardziej lub mniej ambitne. Zależy to od warunkującego te ambicje (ograniczającego lub wzmacniającego je) potencjału strategicznego państwa.

Analizy wykazują, że **potencjał społeczny i gospodarczy** Polski wywiera zróżnicowany wpływ na definiowanie interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Czynnikiem pozytywnym jest rozwój gospodarki. Mimo trwającego kryzysu, Polsce udało się utrzymać wzrost produktu krajowego brutto (PKB). Ograniczająco na definiowanie interesów narodowych działa natomiast stan finansów publicznych, wynikający z ogólnej nierównowagi sektora finansów. Składają się na niego znaczący dług publiczny oraz deficyt sektora finansów publicznych.

Wyzwaniem dla Polski jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Szansę stwarzają – będące obecnie przedmiotem oceny – zasoby gazu łupkowego. Polska jest jednym z najuboższych w Europie państw w zakresie zasobów wodnych. Obecne zużycie wody, generowane głównie przez przemysł, z każdym rokiem wzrasta. Na tym tle pozytywnie wyróżniają się lasy, będące strategicznym zasobem kształtującym bezpieczeństwo ekologiczne.

Negatywny wpływ na potencjał strategiczny, a tym samym na skalę i charakter interesów narodowych i celów strategicznych państwa wywierają trudności w takich obszarach, jak: demografia, nauka i technika. Polskę dotyka wyraźny spadek urodzeń, przez co niż demograficzny stanowi jedno z głównych wyzwań dla państwa. Poważnymi problemami są również wysokie bezrobocie przekładające się bezpośrednio na stan gospodarki i sposób niwelowania barier w przedsiębiorczości i stwarzania odpowiednich warunków dla rozwoju kapitału społecznego, a także poziomu techniki (rankingi wskazują na niepokojąco niską pozycję Polski w dziedzinie wolności gospodarczej).

Diagnoza potencjału społecznego i gospodarczego Polski wskazuje, że interesy narodowe oraz cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa powinny uwzględniać zwiększenie innowacyjności, efektywności i konkurencyjności gospodarki, zapewnienie stabilności finansowej państwa oraz bezpieczeństwa energetycznego, wprowadzenie efektywnej polityki prorodzinnej i wypracowanie polityki migracyjnej, a także zapewnienie ochrony środowiska.

Jednym ze składników potencjału strategicznego państwa jest **potencjał obronny**, którego główny element stanowią siły zbrojne. Rozwój ich zdolności, wyszkolenie, właściwa struktura organizacyjna oraz sprawny system dowodzenia, a także odpowiedni poziom finansowania oraz sprawność systemu jako całości wpływają istotnie na ambicje strategiczne państwa, mające swój wyraz w zdefiniowanych interesach i celach strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Siły Zbrojne RP utrzymują gotowość do realizacji trzech głównych misji: zagwarantowania obrony państwa i przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych; udziału w stabilizacji sytuacji międzynarodowej, w operacjach reagowania kryzysowego i pomocy humanitarnej oraz wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i udzielania pomocy społeczeństwu. Profesjonalizacja i transformacja Sił Zbrojnych RP są ukierunkowane na zwiększanie potencjału militarnego i zdolności operacyjnych o charakterze obronnym, zapewniających również możliwość uczestniczenia w działaniach sojuszniczych poza terytorium kraju. Poprawa zdolności operacyjnych profesjonalizujących się SZ RP w ostatnich latach wpływa pozytywnie (dodatnio) na poziom polskich ambicji strategicznych (a tym samym skali i charakteru interesów i celów w dziedzinie bezpieczeństwa).

Podobną rolę w definiowaniu interesów i celów strategicznych odgrywa **potencjał ochronny** (służby i straże). Ta dziedzina stoi obecnie przed szeregiem trudnych wyzwań, jak np. nasilenie się szeroko rozumianej przestępczości zorganizowanej, groźby terroryzmu, w tym cyberterroryzmu oraz wzrost nielegalnej migracji. Dadzą się w nim jednocześnie zidentyfikować istotne słabości dotyczące m.in. systemu ratownictwa, a szczególnie niedostatecznej koordynacji działań administracji rządowej i samorządowej; braku środków na działania o charakterze profilaktycznym oraz niedostatecznego systemu ostrzegania (niedziałające centrale powiadamiania ratunkowego). Ponadto nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują koordynację i osłabiają spoistość działania potencjału ochronnego. Wpływa to ograniczająco na możliwy poziom ambicji w definiowaniu interesów i celów w dziedzinie bezpieczeństwa.

Podstawą do określenia interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa, oprócz doświadczeń historycznych oraz diagnozy strategicznego potencjału państwa, mogą być tzw. **interesy konstytucyjne**, czyli wymienione w art. 5. Konstytucji RP podstawowe funkcje (zadania) Rzeczypospolitej Polskiej. Odnoszą się one do czterech wymiarów Rzeczypospolitej Polskiej jako narodowej całości: państwa jako politycznej organizacji narodowej; obywateli z osobna jako unitarnych elementów narodu; potencjału niematerialnego, którego składnikiem ciągłym jest dziedzictwo, w tym zwłaszcza tożsamość narodowa; potencjału materialnego, budowanego w ramach rozwoju gospodarczego, który obecnie i w przyszłości powinien być rozwojem zrównoważonym, uwzględniającym potrzebę ochrony środowiska.

Interesy konstytucyjne można skonkretyzować poprzez odniesienie ich treści do dwóch podstawowych sfer aktywności każdego państwa, jakimi są rozwój i bezpieczeństwo. W ten sposób można zidentyfikować dwie grupy interesów narodowych: interesy rozwojowe i interesy bezpieczeństwa.

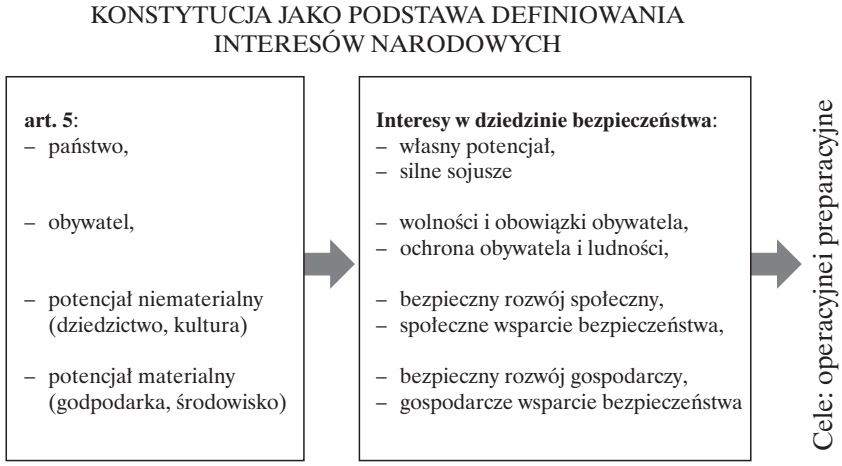
Z każdej z czterech grup interesów konstytucyjnych można wyprowadzić po dwie zsyntetyzowane grupy **interesów w dziedzinie bezpieczeństwa**. I tak w odniesieniu do interesów państwowych – dysponowanie skutecznym własnym potencjałem bezpieczeństwa oraz udział w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego; w odniesieniu do interesów obywatelskich – swoboda korzystania z praw i wolności oraz ochrona indywidualnego i zbiorowego bezpieczeństwa obywateli; w odniesieniu do interesów społecznych i gospodarczych – bezpieczne warunki rozwoju społecznego i gospodarczego oraz społeczne i gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa (rysunek 5.).

Działania w dziedzinie bezpieczeństwa mają w praktyce – podobnie jak każde działanie zorganizowane – dwie fazy, czy też dwa wymiary: przygotowanie i wykonanie. Istotą pierwszej jest optymalne przygotowanie (zaplano-

wanie, zorganizowanie, wyposażenie, szkolenie itp.) sił i środków (zasobów) niezbędnych i wydzielonych do realizacji danego działania. Druga – to operacyjne użycie przygotowanych sił i środków w taki sposób, aby sprawnie osiągnąć zaplanowany cel. Stosownie do tego całą strategie bezpieczeństwa można podzielić na dwie dziedziny: operacyjną (wykonawczą) i preparacyjną (przygotowawczą). W ramach każdej z tych strategii można zidentyfikować konkretne cele strategiczne, czyli pożądane z punktu widzenia operacyjnego lub preparacyjnego przyszłościowe stany, zjawiska i procesy w sferze bezpieczeństwa. W odróżnieniu od interesów narodowych, które są kategorią względnie trwałą, cele strategiczne odnoszą się do konkretnych warunków w danym okresie historycznym istnienia podmiotu.

Rysunek 5

Interesy konstytucyjne a interesy w dziedzinie bezpieczeństwa



Cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa państwo osiąga poprzez prowadzenie polityki bezpieczeństwa, jako bieżącej działalności jego organów kierowniczych. Dlatego dalszym uszczegółowieniem celów strategicznych są bieżące cele polityczne, formułowane w ramach zewnętrznej i wewnętrznej polityki państwa, stosownie do zmieniających się warunków, ale w ramach ustalonej zawczasu całej strategii postępowania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa[7].

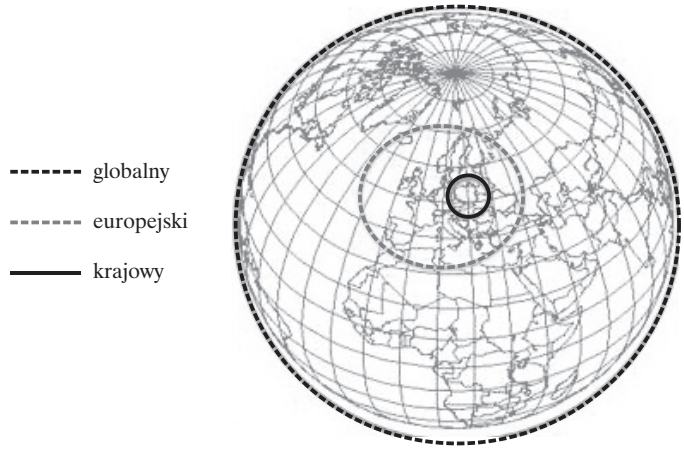
[7] Dotykamy tu problemu relacji między strategią a polityką. Z punktu widzenia prakseologii strategia danego podmiotu (państwa, organizacji międzynarodowej) jest nadrzędną nad jego polityką. Jest to relacja podobna w swej istocie do tej, jaka występuje np. w sztuce wojennej między strategią a sztuką operacyjną. Często spotykane stano-

Kształtowanie się strategicznego środowiska bezpieczeństwa Polski

Strategiczne środowisko bezpieczeństwa Polski należy rozpatrywać w wymiarach globalnym, regionalnym (europejskim) i krajowym (rysunek 6.)

Rysunek 6

Wymiary strategicznego środowiska bezpieczeństwa Polski



Jednym z kluczowych czynników kształtujących środowisko bezpieczeństwa jest globalizacja. Przyczynia się generalnie do podnoszenia poziomu dobrobytu oraz sprzyja rozprzestrzenianiu nowoczesnych technologii, metod zarządzania przedsiębiorstwami i sposobów finansowania rozwoju gospodarczego. Stwarza więc dużą szansę na postęp gospodarczy, społeczny i polityczny na świecie – również w jego biedniejszych częściach. Procesowi globalizacji towarzyszą coraz wyraźniej rysujące się podziały świata i zjawiska fragmen-

---

wisko odwrotne, tzn. wyznające prymat polityki nad strategią, wiąże się z traktowaniem strategii jako dziedziny dotyczącej wyłącznie spraw wojska (strategii wojskowej). Często wynika też z podejścia ograniczonego do analizowania zachowań podmiotu (państwa) wyłącznie jako działań zdeterminowanych przez istniejące warunki, a nie jako działań wynikających przede wszystkim (choć, oczywiście, nie wyłącznie) z potrzeby realizacji własnych interesów (w przypadku państwa – interesów narodowych). Świadomość interesów prowadzi do myślenia strategicznego, koncentrowanie się na tzw. obiektywnych warunkach ogranicza podmiot do myślenia operacyjnego (jeśli podmiotem jest państwo – do myślenia politycznego właśnie).

tacji. Państwa bogate, które posiadają odpowiednie środki finansowe, kreują postęp naukowy, techniczny i technologiczny oraz tworzą główne ośrodki innowacyjności i jej wykorzystania. Państwa biedne, stanowiące zaplecze surowcowe, produkcyjne i ludnościowe dla regionów bogatych, są m.in. rynkiem zbytu dla zglobalizowanej gospodarki. Podział ten stale pogłębia się.

Oprócz zdecydowanie pozytywnych skutków, efektem procesów globalizacyjnych są nowe wyzwania, ryzyka i zagrożenia dla **światowego bezpieczeństwa** zarówno w aspekcie militarnym, jak i pozamilitarnym[8]. Rozszerzanie się światowego rynku i nowa faza rewolucji przemysłowej prowadzą do gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na surowce energetyczne, żywność i wodę. Powoduje to znaczące reperkusje dla światowej polityki, gospodarki i procesów społecznych; nieuniknione zjawiska kryzysowe przenoszą się między ściśle powiązanymi regionami świata, doprowadzając do sytuacji, którą określić można umownie jako „współzależna niestabilność".

Mówiąc o bieżącym, a tym bardziej przyszłym, bezpieczeństwie nie można ograniczać się do analizy sytuacji wewnętrznej żadnego kraju, jego potęgi gospodarczej i militarnej, rozwiązań prawnych, osiągnięć naukowych i technologicznych oraz sytuacji społecznej. Równie istotnymi elementami, które wpływać będą na bezpieczeństwo, są czynniki międzynarodowe. Na świecie istnieje wiele ognisk zapalnych, które mogą stać się zarzewiem konfliktu na szerszą skalę (konflikty: Pakistan vs. Indie, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna vs. Republika Korei, Izrael vs. Iran, Izrael vs. Autonomia Palestyńska, sunnici vs. szyici i inne). Sytuacji tej towarzyszy niebezpieczne zjawisko proliferacji broni masowego rażenia. Państwa atomowe niezwiązane międzynarodowymi porozumieniami o nierozprzestrzenianiu broni atomowej (Indie, Pakistan, Izrael i Korea Północna) stanowią wyjątki w powszechnym systemie, co powoduje erozję reżimu nieproliferacji, a to w konsekwencji doprowadzić może do jego rozpadu. Istnienie grupy państw upadłych i upadających (według danych ONZ, sytuacja taka dotyczy 35 krajów) działa negatywnie na sytuację w ich sąsiedztwie. Nie można wykluczyć destabilizacji państwa posiadającego broń jądrową lub możliwości zdobycia i użycia broni jądrowej przez podmioty niepaństwowe, w tym organizacje terrorystyczne. Jest to tym bardziej istotne, że w nadchodzących dekadach terroryzm – zarówno religijny, jak i ideologiczny – będzie zagrożeniem, do przeciwdziałania któremu

[8] Szerzej o wpływie globalizacji na bezpieczeństwo patrz: S. Koziej, *Miedzy piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

państwa muszą przygotowywać się w niemniejszym stopniu niż do zagrożeń wojennych[9].

Aktywność terrorystów przenosi się również do cyberprzestrzeni, a cel coraz częściej stanowić będą systemy teleinformatyczne państw i instytucji. Obszar ryzyka związanego z zagrożeniami sieciowymi będzie rosnąć w miarę postępu technologicznego i zwiększania jego dostępności. Działania przestępcze w cyberprzestrzeni kierowane będą przede wszystkim przeciwko infrastrukturze krytycznej państw. Cyberprzestrzeń w coraz większym stopniu stawać się będzie też obszarem rywalizacji i konfrontacji między państwami. Globalizacja sprawia, że zagrożenia te nabrały wymiaru ponadnarodowego, toteż reakcja na nie powinna wykorzystywać mechanizmy współpracy państw i organizacji międzynarodowych.

Rola organizacji międzynarodowych zdolnych do uruchomienia skutecznych, powszechnych mechanizmów współpracy słabnie. Obniża się pozycja Organizacji Narodów Zjednoczonych, dotychczas autorytatywnego gracza na arenie międzynarodowej. Formuła działania tej organizacji, odpowiadająca porządkowi świata po zakończeniu II wojny światowej, okazuje się coraz mniej skuteczna. Najpotężniejszym państwem świata zarówno pod względem potencjału militarnego, jak i wysokości dochodu narodowego oraz największego udziału w światowych obrotach rynków kapitałowych i towarowych są i w perspektywie nadchodzących dwóch dekad prawdopodobnie pozostaną Stany Zjednoczone. Przewidywania i ekstrapolacje, które zakładają radykalny, szybszy od obecnego, rozwój tzw. mocarstw wschodzących (często również określanych skrótem BRICS: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA) i wysunięcie się na pierwszą pozycję Chin, biorą pod uwagę tylko wysokość PKB[10]. Jednak USA są i pozostaną emitentem waluty, w której zgromadzona została zdecydowana większość rezerw finansowych świata. Mimo tego że trwa proces relatywnego osłabiania USA (m.in. z powodu pogłębiających się problemów gospodarczych, które obniżają atrakcyjność amerykańskiego modelu), państwo to posiada bardzo wysoką elastyczność budżetową oraz wiele innych przewag, z których najważniejsza to pozycja światowego lidera w technologii.

W dłuższej perspektywie **Europa**, czy to rozpatrywana szeroko – jako kontynent, czy też wąsko – jako Unia Europejska, wydaje się słabnąć. Osłabienie byłoby groźne zwłaszcza w sytuacji, w której doszłoby do poważnego zakłócenia funkcjonowania gospodarki UE, upadku euro lub wręcz dezin-

[9] T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, WAiP, Warszawa 2008.

[10] Na ten temat patrz np. D. Blumenthal, P. Swagel, *An Awkward Embrace: The United States and China in the 21st Century*, AEI, Washington D.C. 2012.

tegracji Unii Europejskiej. Negatywne skutki odczułyby nie tylko państwa członkowskie, lecz cały kontynent, a w pewnym stopniu również cała gospodarka światowa (globalna).

Bezpieczeństwo Europy jest determinowane zasadniczo przez cztery czynniki: strategiczną obecność USA, przyszłość NATO i Unii Europejskiej oraz relacje Zachodu z Rosją.

Strategiczna (polityczno-wojskowa i gospodarcza) obecność USA w Europie to nadal fundament bezpieczeństwa europejskiego. Zmiana priorytetów w polityce administracji amerykańskiej wprowadziła wiele niewiadomych w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego, w tym w odniesieniu do porozumień z Rosją w sprawach broni strategicznej i rakietowej.

Jednakże w Stanach Zjednoczonych następuje **reorientacja strategiczna**, przyjmująca postać ich zwrotu w stronę Azji i Pacyfiku. Oznacza to, według USA, zmianę zimnowojennego paradygmatu, który umiejscawiał globalną rywalizację na linii Wschód-Zachód w Europie. Zwrot ten został ujęty w strategii obronnej USA ze stycznia 2012 r., a także w pewnym sensie w koncepcji tzw. „kierowania z tylnego siedzenia" – po raz pierwszy zastosowanej w praktyce przez Waszyngton podczas operacji libijskiej. Oznacza on przede wszystkim przeniesienie zainteresowania strategicznego oraz częściowo także wysiłku wojskowego. Przed europejskimi członkami NATO pojawia się nowe wyzwanie – Europa musi bardziej niż dotychczas wziąć sprawy bezpieczeństwa europejskiego w woje ręce.

NATO jest i prawdopodobnie pozostanie najpotężniejszym sojuszem militarnym, zdolnym do skutecznego odstraszania – od agresji do interwencji – w skali całego globu. Jest podstawowym, wielostronnym zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa Polski. Jednocześnie organizacja ta na nowo zdefiniowała swoje zadania w zmienionej po zakończeniu zimnej wojny sytuacji międzynarodowej, dodając do swej rdzennej misji obrony kolektywnej dwa nowe zadania: opanowywanie kryzysów oraz bezpieczeństwo oparte na współpracy. Zostały one wskazane w koncepcji strategicznej NATO przyjętej na szczycie Sojuszu w Lizbonie w 2010 r.

Co do przyszłej **ewolucji NATO to można postawić tezę**, że zakończyła się pozimnowojenna faza transformacji Sojuszu i pojawia się konieczność zdefiniowania nowego paradygmatu tej transformacji. Przez ostatnie 20 lat Sojusz dostosowywał się do radykalnie i szybko zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa głównie kosztem swej podstawowej, obronnej funkcji opartej o art. 5 TW. NATO angażowało się w operacje poza swoim terytorium traktatowym, pozostawiając na dalszym planie zadania jego obrony. Był to model „rozwoju przez redukcję", rozwoju jednej funkcji za cenę innej: poszerzania

funkcji pozatraktatowej kosztem redukcji fundamentalnej funkcji traktatowej. Przykładem jest zaangażowanie NATO w Afganistanie.

W ostatnim czasie można zaobserwować potrzebę reorientacji strategicznej Sojuszu. Przesunięcie strategicznego zainteresowania USA z Europy do Azji niesie konsekwencje dla Europy, które można wyrazić następującym zdaniem: ***skoro Amerykanie przenoszą się z Europy do Azji, my musimy wracać z Azji do Europy***. Jednym słowem, wśród europejskich państw maleje zainteresowanie operacjami poza obszarem traktatowym Sojuszu. Ale jednocześnie trudno sobie wyobrazić, aby NATO mogło w ogóle uchylić się od tego typu zadań. I na tym polega główne wyzwanie strategiczne, w tym transformacyjne, przed jakim stoi obecnie Sojusz. Streszcza je pytanie: jakie ma być postafgańskie NATO?

Istotę nowego modelu transformacji NATO, jaki w wyniku tego wyzwania zaczyna, a przynajmniej powinien zacząć się kształtować, można sprowadzić do frazy: ***najpierw dom*** (***home first***). Nową erę charakteryzować winna przede wszystkim konsolidacja. Od ekspansji do konsolidacji – tak można skrótowo określić zwrot strategiczny, w którego obliczu stoi obecnie NATO. Jeśli Sojusz chce mieć swobodę operowania poza obszarem traktatowym, najpierw musi zapewnić poczucie bezpieczeństwa państw członkowskich na swoim terytorium. To jest warunek podstawowy. Jeśli chcemy gdzieś się angażować, to najpierw musimy być bezpieczni w domu. To jest konieczny warunek skuteczności strategicznej NATO w nowym środowisku bezpieczeństwa.

Kolejne wyzwanie, które należy także mocno podkreślić, to **dylemat bezpieczeństwa w ramach UE**. Są z nim znane kłopoty. Unia Europejska, która na początku bieżącej dekady weszła w fazę kryzysu, próbuje strukturalnie dostosować się do nowych zagrożeń, spośród których najtrudniejszym jest kryzys strefy euro oraz wyzwań, takich jak rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Zmagająca się z kryzysem gospodarka UE traci dynamikę. Ograniczenie produkcji gazów cieplarnianych i przyznawanie państwom członkowskim kwot emisyjnych jest jednym z filarów polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska. Jednakże samoograniczenia, które narzuciła sobie Unia w dziedzinie emisji dwutlenku węgla powodują, że europejska ekonomia staje się coraz mniej rentowna, czego przykładem może być zjawisko tzw. carbon leakage („ucieczki" przemysłu emitującego CO_2 do państw, które nie nakładają ograniczeń emisyjnych). Ograniczenie emisji CO_2 w Europie tylko pozornie rozwiązuje problem zanieczyszczeń atmosfery, ponieważ nie obniża wysokiej emisji dwutlenku węgla w skali świata, a tylko przenosi ją w inne rejony geograficzne. Część krajów członkowskich UE, zwłaszcza tych,

które produkują energię wykorzystując własne zasoby węgla, jest zmuszana do dodatkowego zakupu kwot emisyjnych, co znacząco podnosi koszt energii i obniża rentowność. Sytuacja ta dotyczy również Polski.

Europa nie jest samowystarczalna surowcowo. Niedobór surowców energetycznych, tylko częściowo rekompensowany przez wytwarzanie energii ze źródeł alternatywnych, jest dla państw UE wyzwaniem.

Najpoważniejsze zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej dotyczą finansów. Jeżeli nie zostaną podjęte konieczne zmiany w mechanizmach zarządzania obszarem wspólnej waluty, nie da się wykluczyć ryzyka rozpadu strefy euro. Zakładając, że państwa członkowskie UE zechcą i będą w stanie podporządkować się rygorom naprawczym, a polityka makroekonomiczna w strefie euro zostanie zreformowana (przede wszystkim w celu zwiększenia zakresu wspólnotowej polityki fiskalnej), kryzys zostanie przezwyciężony.

Mimo kryzysu w strefie euro i stagnacji gospodarczej, wielkich różnic w poziomie życia, dochodów, dostępu do dóbr i usług, a także istnienia znacznej liczby punktów zapalnych, które w niesprzyjającej sytuacji mogą przerodzić się w konflikty (Kosowo, Naddniestrze, Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach, Krym i rosyjski Kaukaz Północny), Europa wciąż powszechnie jest postrzegana jako kontynent dobrobytu i pokoju. Skutkiem tego jest stały napór migracyjny. Przyjmowanie migrantów pragnących osiedlić się w Europie (najchętniej w bogatych krajach UE) wiąże się z szeregiem ryzyk, wśród których na pierwszy plan wysuwa się napływ osób powiązanych z grupami terrorystycznymi i przestępczością zorganizowaną oraz konflikty wynikające z różnic kulturowych między gospodarzami a przybyszami. Jednakże kryzys demograficzny i starzenie się społeczeństw europejskich (w ciągu 20 lat w UE podwoi się odsetek osób w wieku poprodukcyjnym) spowodują, że przyjmowanie imigrantów stanie się dla państw europejskich koniecznością. Najgłębsze i najmniej korzystne zmiany demograficzne dokonują się w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym w Polsce – ta ostatnia w 2060 r. będzie miała najwyższy w Europie odsetek ludzi powyżej 65 roku życia. Tak istotne zachwianie proporcji między pracującymi a niepracującymi postrzegać należy jako wyjątkowo trudne wyzwanie dla państwa.

Mówiąc o kłopotach z bezpieczeństwem w ramach UE, łatwo wykazać, że są one w dużym stopniu determinowane kryzysem gospodarczym. Ale nie tylko. Ważnym powodem jest w dużej mierze już przestarzały fundament koncepcyjny, jakim jest strategia bezpieczeństwa UE. To rdzewiejący coraz bardziej drogowskaz strategiczny z 2003 roku. Trzeba go uaktualnić. Potrzebna jest nowelizacja strategii bezpieczeństwa UE.

I wreszcie czwarty z regionalnych (europejskich) czynników bezpieczeństwa Polski to **relacje między Rosją a Zachodem**. Dzisiaj trudno określić ich perspektywę. Czy Rosja będzie utrzymywać swój imperialny kurs na budowę swojej mocarstwowości, nie licząc się z innymi, kosztem innych?[11] Czy też nastąpi zmiana tego kursu na rzecz współpracy w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa? Na dzisiaj bardziej prawdopodobny wydaje się scenariusz kontynuacyjny, niestety niekorzystny z polskiego punktu widzenia.

Przechodząc do krajowego wymiaru warunków bezpieczeństwa Polski warto podkreślić, że dzisiejsza **Polska** – państwo członkowskie UE i NATO – jest beneficjentem pozytywnych przemian politycznych i gospodarczych w Europie. Oceniając i prognozując wewnętrzne warunki bezpieczeństwa, należy w odniesieniu do wymiaru militarnego już na wstępie wykluczyć wewnętrzne zagrożenia militarne (pucz, bunt). Istnieje jednak ryzyko możliwości poszerzania się zorganizowanej przestępczości zbrojnej (z użyciem broni na większą skalę). Jednym z bardziej prawdopodobnych wyzwań związanych z koniecznością użycia Sił Zbrojnych RP wydaje się tradycyjne wsparcie struktur państwa w likwidacji skutków klęsk żywiołowych i katastrof technicznych lub pomocy służbom państwowym w przeciwdziałaniu niekontrolowanej, masowej migracji ludności na terytorium RP.

W nadchodzącym dwudziestoleciu niezbędne będzie podjęcie wielu działań niemających obecnie szerszego poparcia społeczeństwa. Będą one dotyczyć m.in. dalszych zmian w systemie emerytalnym, budowy elektrowni jądrowych i wprowadzenia waluty euro. Działaniom tym mogą towarzyszyć wewnętrzne spory ideologiczne i eskalacja negatywnych nastrojów. Należy także liczyć się z próbami wpływania innych państw na polskie decyzje w takich wrażliwych kwestiach jak budowa elektrowni atomowych albo zwrot majątku.

Jednym z najpoważniejszych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa jest zapewnienie niezakłóconego rozwoju gospodarczego państwa, stabilnej sytuacji finansowej i spójnej, dalekosiężnej polityki społecznej. Sprostanie tym wyzwaniom pozwoliłoby rozwiązać istotne problemy związane z dywersyfikacją bilansu energetycznego, ewentualną zapaścią demograficzną i realizacją kryteriów konwergencji (przyjęcie euro). Doprowadzenie do dywersyfikacji i zmniejszenia uzależnienia od jednego źródła zewnętrznych dostaw gazu i ropy wymagać będzie wielokierunkowej współpracy międzynarodowej. Gdyby ziściły się nadzieje na opłacalność eksploatacji polskich złóż gazu

[11] E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, DW REBIS, Poznań 2008.

łupkowego, wyzwanie przerodziłoby się w wielką szansę – również dla państw unijnych sąsiadujących z Polską.

Szansą dla polskiej gospodarki jest również e-biznes, jedna z szybciej rozwijających się branż. Już w 2009 r. wartość e-biznesu przekroczyła wartość udziału górnictwa w PKB, chociaż przez wiele lat to właśnie górnictwo stanowiło filar polskiej gospodarki. Szacuje się, że w 2015 r. biznes elektroniczny będzie stanowić 4,1 proc. PKB i rosnąć dwukrotnie szybciej niż PKB.

Zagrożenia, jakich obawiać się musi Polska w nadchodzącym dwudziestoleciu, są związane przede wszystkim z dekapitalizacją infrastruktury przemysłowej (kopalnie i zakłady przemysłowe, elektrownie i energetyczne linie przesyłowe oraz zbiorniki retencyjne), transportowej (drogi, mosty, koleje i szlaki wodne) oraz mieszkalnej (budynki wielorodzinne z wielkiej płyty). Dekapitalizacja, a często również dewastacja infrastruktury powodują, że z każdym rokiem wzrasta zagrożenie katastrofami o podłożu technicznym.

Ocena środowiska bezpieczeństwa oraz możliwych kierunków jego rozwoju w wymiarze globalnym, regionalnym (europejskim) i krajowym w nadchodzącym dwudziestoleciu pozwala nakreślić **trzy scenariusze** kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa: integracyjny – optymistyczny (z przewagą pozytywnych i pożądanych zjawisk i tendencji); dezintegracyjny – pesymistyczny (z przewagą niekorzystnych i niebezpiecznych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych) oraz ewolucyjny – realistyczny (zakładający kontynuację względnej równowagi negatywnych i pozytywnych zjawisk).

Scenariusz integracyjny na najbliższe dwudziestolecie zakłada, że umacniane będą trendy korzystne dla światowego i europejskiego środowiska bezpieczeństwa: Europa wróci na ścieżkę wzrostu gospodarczego i pogłębiania integracji; utrzymana zostanie sprawność NATO; USA w dalszym ciągu będą zainteresowane (zarówno w aspekcie wojskowym, jak i politycznym) ścisłą współpracą z Europą, a Rosja będzie wiarygodnym partnerem. Metody zwalczania terroryzmu okażą się skuteczne, zaś proliferacja broni rakietowej i masowego rażenia zostanie zahamowana. Gospodarka europejska, a wraz z nią polska, będzie konkurencyjna, innowacyjna, z ustabilizowanym bilansem płatniczym i mocną walutą, bezpieczna pod względem żywnościowym i surowcowym. Sytuacja demograficzna pozostanie pod kontrolą. Polska dzięki przynależności do silnej Unii Europejskiej, ale także dzięki opłacalnej eksploatacji gazu łupkowego, dokona kolejnego skoku cywilizacyjnego. Jednym z elementów tego sukcesu będzie przyjęcie waluty euro w najkorzystniejszym dla Polski momencie. Optymistyczny wariant wydarzeń zakłada osiągnięcie przez Polskę statusu średniej wielkości regionalnego mocarstwa, zdolnego do współkształtowania europejskiego i światowego bezpieczeństwa.

Scenariusz dezintegracyjny wiąże się przede wszystkim z osłabieniem spójności UE, powstaniem „Europy dwóch prędkości" i poważnym kryzysem strefy euro. W skrajnej sytuacji należałoby liczyć się z upadkiem euro i rozpadem Unii, a tym samym z zupełną utratą konkurencyjności Europy w porównaniu z dynamicznymi gospodarkami państw wschodzących. Dla Polski taka sytuacja skutkowałaby renacjonalizacją polityki bezpieczeństwa (z koniecznością kosztownej rozbudowy własnych zdolności obronnych), ale także pogorszeniem pozycji gospodarczej i międzynarodowej. W sensie strategicznym oznaczałoby to powrót Polski do tzw. szarej strefy bezpieczeństwa, między konfrontacyjną Rosją i osłabionym Zachodem. Kryzys społeczno-gospodarczy, w którym pogrążyłaby się Europa, rzutowałby również na Polskę, zmuszoną samodzielnie szukać rozwiązania problemów związanych z narastaniem zagrożeń dla stabilności gospodarki: kryzysu demograficznego; konfliktów związanych z integracją imigrantów; narastającym uzależnieniem od dostaw surowców energetycznych, owocującym brakiem możliwości dywersyfikacji bilansu energetycznego i modernizacji infrastruktury.

Scenariusz ewolucyjny, który należy uznać za najbardziej prawdopodobny, opiera się na kilku filarach:

- Unia Europejska, mimo występowania kryzysów gospodarczych o niskim lub średnim stopniu intensywności, przetrwa jako wspólny rynek zjednoczony wspólną walutą, a podstawowe elementy spójności zostaną utrzymane;
- NATO pozostanie podmiotem zdolnym wspierać i wzmacniać bezpieczeństwo państw członkowskich oraz selektywnie interweniować wszędzie tam, gdzie zagrożone są żywotne interesy sojuszników;
- USA pozostaną najpotężniejszym państwem na świecie, a ich zainteresowanie bezpieczeństwem Europy nie zmniejszy się w sposób istotny;
- międzynarodowa współpraca państw całego świata okaże się wystarczająco solidarna, aby wspólnie zwalczać terroryzm, przestępczość zorganizowaną i inne zagrożenia bezpieczeństwa.

Wystąpienie nagromadzonych „szczęśliwych przypadków" w scenariuszu optymistycznym czy też „czarnej serii" w scenariuszu pesymistycznym wydaje się mało prawdopodobne. Żaden ze scenariuszy nie służy jednak przewidywaniu ciągu wydarzeń w przyszłości; ich celem jest zwrócenie uwagi na szanse, które należałoby w pełni wykorzystać, i ostrzeżenie przed zagrożeniami, którym należałoby zapobiegać lub je zwalczać.

W świetle prognozowanego najbardziej prawdopodobnego scenariusza można sformułować następujące główne wymagania wobec strategii operacyjnej:

- monitorowanie i „pilnowanie" podstawowej funkcji obronnej NATO;
- wpływanie na kształtowanie UE jako kompatybilnego z NATO podmiotu bezpieczeństwa;
- podtrzymywanie i wykorzystywanie amerykańskiego zainteresowania Europą;
- utrzymywanie gotowości do samodzielnego działania, zwłaszcza w obszarach, w których słabsze są NATO i UE;
- rozwijanie strategii działań zintegrowanych (międzyresortowych, połączonych, cywilno-wojskowych itp.), z uwzględnieniem także działań w cyberprzestrzeni.

Koncepcja działań strategicznych (strategia operacyjna)

Obecne wyzwania dla systemu bezpieczeństwa narodowego Polski są liczniejsze i bardziej rozproszone, niż kiedykolwiek w najnowszej historii. Jest to jakościowo nowa sytuacja, która wymaga przekształcenia podejścia państwa do spraw bezpieczeństwa.

Zmiany zachodzące w otoczeniu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej – przede wszystkim jego nieprzewidywalność i niedookreśloność, spadek znaczenia klasycznych zagrożeń militarnych na rzecz zagrożeń o charakterze asymetrycznym, a także rozszerzenie pola konfliktów o cyberprzestrzeń i rozwój struktur sieciowych – pociągają za sobą konieczność zmiany zasad funkcjonowania poszczególnych struktur i podmiotów bezpieczeństwa. Czytelnie określone zasady i sposoby zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski muszą odzwierciedlać zmieniające się realia, będące skutkiem postępu globalizacji i przemian w stosunkach wewnętrznych, traktując Polskę jako węzeł w globalnej i europejskiej sieci stosunków międzynarodowych.

Przyjmując do dalszych rozważań założenia scenariuszy kształtowania się przyszłych warunków bezpieczeństwa Polski (optymistycznego, pesymistycznego i realistycznego), można sformułować następujące **opcje strategii operacyjnej**:

- opcję maksymalnego umiędzynarodowienia działań na rzecz bezpieczeństwa Polski, związaną jednocześnie z przesunięciem priorytetów na działania pozamilitarne. Odpowiada scenariuszowi optymistycznemu;
- opcję autarkii strategicznej (samodzielności i samowystarczalności), zakładającą zdecydowane wzmocnienie samodzielności działania państwa w sferze bezpieczeństwa w kontekście kryzysu zbiorowej polityki bezpieczeństwa w Europie i we wspólnocie transatlantyckiej. Odpowiada scenariuszowi pesymistycznemu;

- opcję zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski, zakładającą wzmacnianie więzi sojuszniczych oraz relacji dwustronnych z najważniejszymi partnerami i uwiarygodnienie przez to zewnętrznych filarów bezpieczeństwa z jednoczesną gotowością do samodzielnego działania w sytuacjach, w których pełna wiarygodność sojusznicza nie może być gwarantowana. Odpowiada scenariuszowi realistycznemu.

Postuluje się wybór opcji zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia Polski w sferze bezpieczeństwa, wynikającej z założeń scenariusza realistycznego. Kładzie ona nacisk na racjonalne połączenie wysiłków narodowych z międzynarodowymi mechanizmami solidarności i współodpowiedzialności. Pokazuje też wybór cywilizacyjny odzwierciedlający nadzieję na możliwość odnowy procesów integracji, z uwzględnieniem długofalowej witalności porządku demokratycznego.

W warunkach postulowanej opcji osiąganie celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa powinno koncentrować się na trzech głównych kierunkach:

- utrzymaniu własnej determinacji i gotowości do działania w pełnym spektrum dziedzin, obszarów i sektorów bezpieczeństwa narodowego z priorytetowym traktowaniem tych, w których sojusznicze (wspólne) działanie może być utrudnione (sytuacje trudnokonsensusowe);
- umacnianiu międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez pogłębianie procesów integracyjnych w Europie opartych na wspólnocie interesów, w tym zwłaszcza w ramach systemu kolektywnej obrony NATO, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE oraz strategicznych relacji z USA i innymi partnerami oraz sąsiadami;
- wspieranie i selektywny udział w aktywności prewencyjnej i uprzedzającej, przeciwdziałającej powstaniu nowych źródeł zagrożeń lub rozprzestrzenianiu się już istniejących kryzysów w wymiarze ponadregionalnym, przy udziale szerokiej koalicji partnerów oraz na podstawie czytelnego mandatu międzynarodowego.

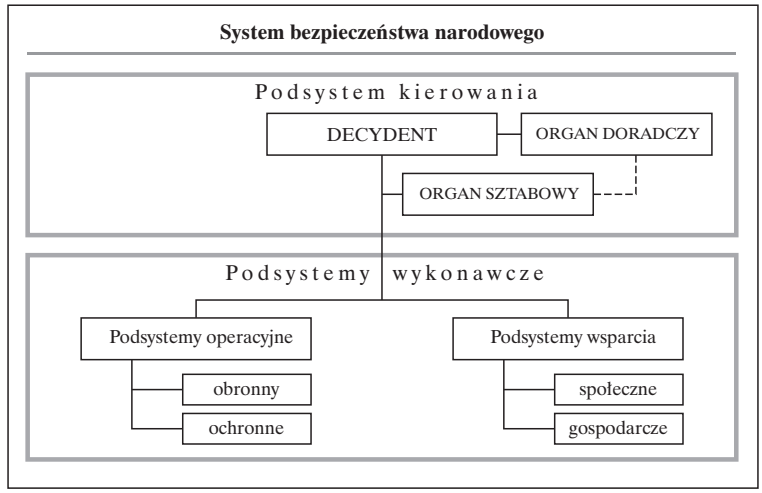
Koncepcja przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego (strategia preparacyjna)

Do realizacji zadań w ramach strategii operacyjnej tworzy się i utrzymuje system bezpieczeństwa narodowego. Jest to całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy

i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Składa się z podsystemu (systemu) kierowania i szeregu podsystemów (systemów) wykonawczych, wśród których wyróżnia się podsystemy operacyjne (obronny i ochronne) i podsystemy wsparcia (społeczne i gospodarcze) – patrz rysunek 7.

Rysunek 7

Struktura systemu bezpieczeństwa narodowego



Obecny system bezpieczeństwa narodowego Polski to w istocie suma odrębnych, słabo ze sobą powiązanych podsystemów, co utrudnia synergię. Kompetencje poszczególnych podmiotów są rozproszone lub powielone, zbyt duża jest liczba podmiotów planistycznych, a koordynacja jest utrudniona. Brakuje też spójnego prawa, szczególnie w odniesieniu do podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Sytuacja taka stwarza zagrożenie powstawania luk kompetencyjnych oraz powoduje zbędne dublowanie wysiłków, co prowadzi do marnowania części posiadanych sił i środków, a zatem przesądza o nieekonomiczności i nieefektywności systemu[12].

Przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego do funkcjonowania w czasie pokoju, kryzysu i wojny jest treścią strategii operacyjnej. Stosownie do opracowanych opcji tej strategii można sformułować trzy **opcje strategii preparacyjnej**: umiędzynarodowienia, usamodzielnienia i zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa.

[12] Szerzej patrz: W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa 2011.

Opcja umiędzynarodowienia systemu bezpieczeństwa narodowego to przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego, którego priorytetem jest maksymalne wykorzystanie szans wynikających ze współpracy międzynarodowej, w tym zwłaszcza z członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych. Oznacza to większe nakłady na przygotowanie sił do działania w strukturach międzynarodowych (np. pogłębiona specjalizacja) kosztem nakładów na zdolności do samodzielnego działania. Państwo mogłoby przekazywać coraz mniej środków i poświęcać coraz mniej uwagi potencjałowi ściśle wojskowemu (obronnemu), koniecznemu do zapewnienia bezpieczeństwa państwa, przesuwając akcent na dziedziny związane z bezpieczeństwem pozamilitarnym w kontekście bezpieczeństwa obywateli.

Opcja usamodzielnienia systemu bezpieczeństwa narodowego oznacza konieczność przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego, którego priorytetem jest maksymalizacja narodowego potencjału bezpieczeństwa, zdolnego przede wszystkim do realizacji zadań związanych z bezpośrednim bezpieczeństwem Polski i w następnej kolejności zadań międzynarodowych. Wymagałoby to powrotu do polityki większej samodzielności i samowystarczalności obronnej kraju, czyniąc podsystem obronny i wszystkie jego elementy składowe centralnym elementem systemu bezpieczeństwa narodowego. W związku z zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa ze strony czynników niemilitarnych, np. gwałtownej, niekontrolowanej imigracji lub zagrożenia międzynarodowym terroryzmem, niezbędne byłoby uzupełnienie systemu obronnego wzmocnionymi zdolnościami ochronnymi państwa, a więc ochroną granic i kontrolą legalności pobytu, służbami wywiadowczymi, instytucjami zapewniającymi bezpieczeństwo i porządek wewnętrzny.

Opcja zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego, czyli przygotowanie systemu bezpieczeństwa narodowego do zrównoważonego wykorzystywania zarówno szans wynikających ze współpracy międzynarodowej, jak i racjonalnie umacnianych zdolności sukcesywnie integrowanego narodowego potencjału bezpieczeństwa, którego priorytety rozwojowe koncentrowałyby się jednak wokół zadań związanych z zapewnieniem bezpośredniego bezpieczeństwa Polski. Jest to opcja ekstrapolacji obecnych kierunków transformacji systemu bezpieczeństwa.

Znaczny wpływ na kształt przyszłego systemu bezpieczeństwa państwa będą miały normy i regulacje wynikające z międzynarodowej integracji systemów prawnych, gospodarczych i bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza państw Unii Europejskiej. Może to sprzyjać budowie bezpieczeństwa RP poprzez umiarkowaną specjalizację w niektórych tylko dziedzinach bezpieczeństwa, np. w sferze produkcji uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Uznając za najbardziej zasadną trzecią opcję, można wskazać na następujące główne rekomendacje w zakresie przygotowania (transformacji, rozwoju, doskonalenia) systemu bezpieczeństwa narodowego RP: ustanowienie podstaw prawnych i organizacyjnych całego zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego – obecnie funkcjonują jedynie jego podsystemy, a podstawy prawne są chaotyczne i rozproszone; ustanowienie zasad i procedur kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego jednolitych we wszystkich stanach bezpieczeństwa (podsystem kierowania); odejście od „branżowego" (resortowego) sposobu budowania systemu bezpieczeństwa narodowego na rzecz spójnego systemu państwowego; zbudowanie wewnętrznie spójnej teleinformatycznej infrastruktury systemu kierowania bezpieczeństwem, tak aby stworzyć synergię podsystemów.

Uogólniając można podsumować, że funkcjonowanie państwa jako systemu bezpieczeństwa narodowego wymaga przede wszystkim utworzenia zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. W celu utworzenia takiego systemu konieczne będą działania wielu instytucji i organów państwa w dłuższym okresie. Z tego względu proces przeglądu bezpieczeństwa narodowego powinien mieć charakter ciągły, maksymalnie apolityczny i transparentny.

* * *

W sumie Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego był przedsięwzięciem pionierskim. Zapoczątkował nową jakość w kształtowaniu polskiej kultury strategicznej. Wywołał duże zainteresowanie w kraju i za granicą. Jego sukcesem jest uruchomienie szerokiej debaty o bezpieczeństwie. Sukces ten będzie pełny, jeżeli efektem końcowym przeglądu będą działania transformacyjne zmierzające do stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Bibliografia

Aleksandrowicz T., *Terroryzm międzynarodowy*, WAiP, Warszawa 2008.

Blumenthal D., Swagel P., *An Awkward Embrace: The United States and China in the 21st Century*, AEI, Washington D.C. 2012.

Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system*, AON, Warszawa 2011.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5.

Koziej S., *Miedzy piekłem a rajem. Szare bezpieczeństwo na progu XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

Lucas E., *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, DW REBIS, Poznań 2008.

Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego, red. K. Liedel, Difin, Warszawa 2011.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

Ustawa z dnia 25 maja 2001 roku o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Wiliams P.D., *Security Studies. An Introduction*, Routledge, London & New York 2012.

Zarządzenie Prezydenta RP nr 4/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Zarządzenia Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego nr 29/2010 z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

Streszczenie

W artykule i przedstawiono podstawowe uwarunkowania i wnioski pierwszego w dziejach Polski Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, którego treścią było poszukiwanie odpowiedzi na pytania dotyczące stanu całościowego bezpieczeństwa narodowego Polski, sformułowania prognozy zmian jego warunków w perspektywie 20 lat oraz wynikających z nich strategicznych kierunków kształtowania bezpieczeństwa Polski.

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego był przedsięwzięciem pionierskim. Zapoczątkował nową jakość w kształtowaniu polskiej kultury strategicznej, wywołał duże zainteresowanie w kraju i za granicą. Jego sukcesem jest uruchomienie szerokiej debaty o bezpieczeństwie. Sukces ten będzie pełny, jeżeli efektem końcowym przeglądu będą działania transformacyjne zmierzające do stworzenia zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Summary

The article presents basic conditions and conclusions of the first in the history of Poland Strategic Review of National Security, which aimed at finding answers to the questions about the overall national security of Poland, formulating a forecast of changes in its conditions in the perspective of 20 years' time and strategic directions of developing the security of Poland resulting from them.

The Strategic Review of National Security was a pioneering initiative. It started a new quality in the development of the Polish strategic culture and attracted a lot of attention at home and abroad. Its success is that it has triggered a widespread debate about security. The success will be complete if the review results in transformational activities aimed at creating an integrated system of national security.

Резюме

В статье представлены основные обусловленности и результаты первого в истории Польши Стратегического Обзора Национальной Безопасности, суть которого заключается в поисках ответов на вопросы, касающиеся состояния общей национальной безопасности Польши, формулирования проноза изменений его условий в перспективе 20-ти лет, а также связанных с ним стратегических направлений формирования безопасности Польши.

Стратегический Обзор Национальной Безопасности был новаторским проектом. Он дал начало новому качеству формирования польской стратегической культуры и пробудил большую заинтересованность в стране и за рубежом. Его успехом является начало широкой дискуссии о безопасности. Этот успех можно считать окончательным, если конечным результатом обзора будут трансформационные действия, целью которых является создание интегрированной системы национальной безопасности.

Krzysztof Łazarski

ERIC VOEGELIN'S NEW POLITICAL PHILOSOPHY: A BRIEF OVERVIEW

In *The New Science of Politics* published in 1952, the Austrian-American philosopher Eric Voegelin subjected contemporary social sciences to a smashing criticism.[1] "Scientific" methodology introduced to social sciences by positivism substitutes philosophy with *philodoxy* (love for subjective, "arrogant" opinions), thereby it ruines man's faculty to comprehend the order of being. The search for *arche* or the (transcendent) source of being – which seemed natural for man of all times and cultures – suddenly becomes irrelevant; and, as a result, it is exiled from the academia. To rediscover the lost order Voegelin put forward the idea of the restoration of philosophy, essentially, through the return to Plato and Aristotle's notion of philosophy, and through the revelation of divine reality. He attempted to do so in *The New Science of Politics* and various other writings. However, only his monumental *Order and History* seems to realize this grand design.

Voegelin was a giant among twenty-century thinkers and his scholarly legacy is immense. The author of this brief overview of Voegelinian thought approaches this task with great humility and hopes for indulgence of the readers.

BIBIOGRAPHICAL NOTE

Voegelin was born in Cologne, Germany in 1901.[2] Between 1910 and 1938 he lived in Vienna where in 1922 he received a doctorate in political

---

1 The full title is: *The New Science of Politics: An Introduction*, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1987). The book grew out of six lectures on "Truth and Representation" given by Voegelin in 1951 at the University of Chicago.

2 Biographical information is based mostly on Ellis Sandoz', *The Voegelinian Revolution. A Biographical Introduction* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1981).

science from Vienna University and where he taught at the faculty of law. In 1928 he published his first important book *Ueber die Form des amerikanischen Geistes* which was the fruit of his studies in the United States (1924–1926). After the experience with the European, especially German, speculative philosophy, America impressed him with its "commonsense philosophy" and "the language of the classics," the phenomena which then still prevailed in the Anglo-American world.[3] His next books on race and on the authoritarian state (*Rasse und Staat*, 1933) placed him highly on the list of people wanted by the Gestapo; therefore, after the *Anschluss* of Austria he left the country and went to the United States.

In search for a permanent academic position in America, Voegelin moved between several universities, finally settling at Louisiana State University in Baton Rouge. He worked there for years on, as he then thought, his *opus magnus* "The History of Political Ideas," a small fragment of which was published much later in his book *From Enlightenment to the Revolution*.[4] The project was never completed, for he realized that ideas, beginning with the Stoics, "turned out to be a secondary conceptual development" which "refer to a reality other than the reality experienced." Subsequently, Voegelin's interest moved from ideas to historical research. By analysing symbols and myths, and in general all works that articulated and interpreted the past, he attempted to reach back to the reality itself; in other words, to the reality as it truly was, and as it was experienced by man and women who lived through it.[5] Beginning with *The New Science of Politics*, Voegelin's search for the experienced reality led him to *Order and History*, his ultimate five-volume *opus*. Its completion took Voegelin more than thirty years. The first volume – titled *Israel and Revelation* – came out in 1956; the last, titled *In Search of Order* was published pusthumously in 1987.[6]

"The History of Political Ideas" as well as *Order and History* required gigantic erudition, in particular a profound knowledge of the classics. Voegelin achieved it thanks to his life-long habit of working eighteen hours a day, as

---

3 R. Eric O'Connor (ed.), *Conversations with Eric Voegelin* (Montreal: Thomas More Institute, 1980), 65.

4 Edited by John H. Hallowell (Durham: Duke Univeristy Press, 1975).

5 Eric Voegelin, "Autobiographical Memoir," unpublished transcript of taped interviews (1973), 79–86, quoted by Sandoz, *Voegelinian Revolution*, 80–81.

6 Eric Voegelin, *Order and History* (Baton Rouge: Louisiana State University, 1956––1987), The titles of the remaining volumes are as follow: II: *The World of Polis*; III: *Plato and Aristotle*; IV: *The Ecumenical Age*.

well as through his mastering Latin, Greek, Hebrew and a dozen of contemporary languages, and through his own original research of primary sources.

In 1958 Voegelin left America for eleven years and went to Germany to be the director of the Institute for Political Science at the University of Munich. His inaugural lectures at Munich, published in 1959 as *Wissenschaft, Politik, und Gnosis* (English translation came out later as *Science, Politics and Gnosticism*), provoked an uproar, comparable to that caused by *The New Science of Politics*. Voegelin angered the academia by his uncompromising, wholesale attack on Hegel, Nietzsche, Marx and Heidegger, and, in fact, on the entire mainstream of modern social sciences.[7] In 1969 Voegelin returned to the United States and, prior to his retirement in 1974, was affiliated to the Hoover Institution, Stanford University. Until his death in 1985 he continued to work his customary eighteen hours a day, which partly explains his polyhistoric erudition.

Voegelin as a critic

"Nothing beneficial is ever accomplished within the confines of the university," Voegelin once remarked.[8] In a lengthy interview published in 1980, he expressed the same thought even stronger: "I knew ten years ago that our universities, not only in America but in Europe, were completely rotten: brothels of opinion, no science, nothing."[9] One should be familiar with Voegelin terminology to fully appreciate his epithet of "brothel of opinion." Brothel is quite an innocent expression in comparison to opinion. These two quotations illustrate well how uncompromising Voegelin could be against phenomena which he held responsible for the triumph of no-science over science, and of *doxai* (subjective opinion) over wisdom. Positivism was the first to be singled out.[10]

The tremendous development of natural sciences in early modern Europe gave rise to the belief that the methods employed by those sciences could be applicable with equal success to the social sciences. In itself, this was

---

7 Eric Voegelin, *Science, Politics and Gnosticism* (Chicago: Regnery Gateway, 1968), v.

8 Fred Lawrence (ed.), *The Beginning and the Beyond: Papers from the Gadamer and Voegelin Conferences* (Chico, CA: Scholars Press, 1984), 121.

9 O'Connor, *Conversations*, 110. Voegelin continues that universities in the eighteenth century Europe were in a similar crisis and that then science sought refuge in Royal Academies.

10 Voegelin, *New Science of Politics*, 1–26.

a "harmless idiosyncrasy," as Voegelin says. However, in time that belief led to a dangerous assumption that any study of reality have to use exclusively the methods of exact and natural sciences in order to be scientific. Positivism held precisely that view, and it suceeded in imposing them on the academia sometime in the second half of the nineteenth century. Since then, scholarly inquiry either applies these methods or ceases to be considered scholarly (or scientific, as Voegelin preferred to put it). Methods thus become the criterion of what is or is not science. As a result, all phemena that escape those methods – the metaphysical questions in particular – lost their relevance in any examination aspiring to be scientific.[11]

Yet science, according to the Voegelinian definition, "is a search for truth concerning the nature of the various realms of being," therefore, "relevant in science is whatever contributes to the success of this search." Furthermore, each science needs methods that serve best its ends. Mathematics is of little relevance if one searches for the meaning of Plato's *Republic*. In general, scientific inquiry is a process much more complex than the positivists envisioned. The process of cognition, according to Voegelin, "starts from prescientific existence of man, from his participation in the world with his body, soul, intellect, and spirit, from his primary grip on all the realms of being … And from this primary cognitive participation … rises the arduous way, the *methodos*, toward the dispassionate gaze on the order of being in the theoretical attitude." By contract, positivism rigidly requires specific methods in scholarly research, regardless of its nature and make their use "a criterion for theoretical relevance in general." It thus pervertes the meaning of science and corruptes scholarly research.[12]

The positivistic perversion of social sciences manifests itself in three dimensions, continues Voegelin. First, factualism is promoted to "the dignity of science." Such attitude brought a gigantic accumulation of "trivialities," i.e., a fact-oriented scholarly production, produced without any meaningfull aim. It serves well the purpose of employing "scientific technicians" but it does not contribute to the development of science. Second, relevant material is examined under defective theories. Such a research results, for example, in discovering Plato as "a constitutionalist, a utopian, a socialist, or a Fascist." Or it leads to writing history of Western constitutionalism without mentioning its roots in medieval thought. While the factual side of such works can be reliable and useful, the damage is done by interpretation. And finally third,

11 Voegelin, *New Science of Politics*, 4–5.

12 Ibidem.

strictly "objective" methodology – that allegedly excludes all "value-judgement" and admits only "judgements concerning facts" – ultimately leads to relativism. Relativism is unavoidable, as Voegelin points out, if we are to neglect the question about "the right order of soul and society" and if we are to judge only facts. In themselves, facts have no relevance. A Marxist and a liberal, though both try to be objective, choose different facts as relevant, and therefore each reaches different conclusions.[13]

Voegelin attacked positivism in the forefront but his real archenemy appeared to be gnosticism.[14] Assaulted already in the final chapters of *The New Science of Politics*, it was thoroughly reexamined and fully unmasked in *Science, Politics and Gnosticism*.

In a search for man's salvation from the misery of the world, gnosticism, which seems to have always accompanied *zoon politikon*, replaces the Platonic-Aristotelian meaning of *philo-sophia* – the love of wisdom, i.e., the opening of the soul toward the order of being, especially its transcendent source which is never fully discernible, with *gnosis* – knowledge, i.e., the actual cognition of existing reality and dominion over it.[15] *Gnosis* thus overcomes the uncertainty of philosophy. A pre-modern gnostic "theist" did not simply believe in his god or in divine revelation but actually achieved knowledge of god and of divine hidden aims. *Gnosis*, therefore, made him immune to the cataclysms of the world. A modern gnostic atheist, in turn, achieves self-salvation either through his own intellectual potency (for example, Hegel, Shelling) or volitional power (for example, Comte, Marx, Nietzsche, Hitler), or through "an indwelling of divine substance in the human soul." The first is preoccupied primarily with a speculative penetration of the order of being which goes "beyond the mere love of wisdom, toward real knowledge." The second, aims mainly at the redemption of mankind through revolutionary activity or at self-liberation. In turn, the third is principally emotional.[16]

---

13 Ibidem, 8–12.

14 Positivism as well as "progressivism … Marxism, psychoanalysis, communism, fascism, and national socialistm" were an integral part of gnosticism, see E. Voegelin, "Ersatz Religion," in *Science, Politics and Gnosticism*, 83. *New Science of Politics* is less clear in this respect.

15 Voegelin, *Science, Politics and Gnosticism*, 8–20. Voegelin finds the roots of gnosis in different periods. The earliest goes as far as last centuries B.C., while the latest reaches the thirteenth century, see *Science, Politics and Gnosticism*, 7–9 and *New Science of Politics*, 110–11.

16 Voegelin, *New Science of Politics*, 124–25; Ellis Sandoz (ed.), *Eric Voegelin's Thought. A Critical Appraisal* (Durham: Duke University Press, 1982), 190. Voegelin seems to list liberalism and secularism among the third category of modern gnosticism.

Gnostic dogmas are valid only under the condition that the assumptions upon which they are founded are not questioned. Marx, for example, made certain assumptions about nature and man which, as he admited himself, could not be proven. For Marx, nature does not exist but is in the state of becoming. In that process, nature also "brought forth man." Man is a part of nature yet he also stands out from it. Through his labor, in particular through technology, industry and science, man assists nature in its development. "In the process of creating nature, … man at the same time also creates himself to the fullness of his being." Voegelin claims that the reason for this speculation of Marx "is to shut off the process of being from transcendent being and to have man create himself."[17] However, if one doubts in the existence of Marxian nature and man without a proof, and – prompted by "the tangible experience" – asks about the origin of nature and the first man, Marx replies that these questions are "a product of abstraction" and orders: "do not question me."[18] As a consequence all such questions are dismissed as "idle" (Comte) and prohibited (Marx).

According to Voegelin, the process of the prohibition of questions occurs in a gnostic mind in three stages: first, on the surface it can be only a deception or an error. Yet, second, it becomes a self-deception when on a deeper level there appears an awareness of the deception. At this stage a gnostic thinker commits "an intellectual swindle" (Nietzsche, Marx), i.e., he persists in lie in spite of being aware of it. And finally, third, in revolt against God, the will to power (the *libido dominandi*, as Voegelin calls it) stimulates gnostic thinker's lust for mastering the deception and for making god of himself.[19]

Voegelinian solution

There are some realities of which man is conscious inwardly, not through the five senses. Since these realities are experienced internally, and not through sensual perception, their evidence must be given by inward consciousness,

17 Voegelin, *Science, Politics and Gnosticism*, 23–24.

18 Karl Marx, *Early Writings*, ed. and trans. T.B. Bottomore (New York, 1964), 166, quoted by Voegelin, *Science, Politics and Gnosticism*, 24–25. As many other Voegelinian terms, "tandible experience" requires an explanation. Man does not wait for science to have his life explained to him. He himself interprets his own existence by "tangible experience" i.e., by the participation in the world. Only this prescientific cognition leads towards scientif inquiry (*New Science of Politics*, 5).

19 Voegelin, *Science, Politics and Gnosticism*, 33–34.

and not by referring to an outward reality. This proposition does not mean an escape from the world. As Voegelin stresses the relation between consciousness and the experienced reality is not that of the observer, on the one hand, and the observed world, on the other, but that which unifies both in participation in the order of being. In *Anamnesis* Voegelin worked out his theory of consciousness that reflects this fundamentaly participatory nature of human mind.[20]

The search for the order of consciousness begins with the realization that we remember what has been forgotten, and we remember it – at times with considerable difficulty – because it should not be forgotten. Meditative process of re-entering into oneself, starting with "the remembrance of the things past" helps one to overcome this difficulty. Such a descent into oneself, achievable only for a philosopher, reveals that consciousness is a process of experiencing; that it has a "biography," and that "consciousness finds in the order of being … no level which it does not also experience as its own foundation."[21] Consequently, the philosopher's life, the history of his society, of humankind, as well as of universe are experienced as the foundation of his own consciousness. That structure of consciousness makes possible a process leading upward toward the world-transcendent ground of being. Furthermore, such nature of consciousness helps explain why the awareness of divine ground of being is universal in all cultures and societies.[22]

"God and man, world and society form a primordial community of being" says the opening sentence of the *Order and History*.[23]

> Man's role in being is that of a participant. He is thrown into and out of existence without knowing either the why or the how of it. He only knows himself as a participant in the lasting and passing existence … "Participation is the essence of existence" (*Order* and History, I: 1). In this position of essential ignorance concerning both himself and being, man fastens on the knowledge [which] his experience gives him in seeking to understand the essentially unknowable order of being and his place in it.[24]

The crucial event in the growth of this experience and in breaking with man's essential ignorance, is the discovery of the transcendent being by the prophets of Israel and by Greek classic philosophy. This breakthrough was subsequently absorbed and perfected by Christinity, while similar discoveries,

---

20 Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1978.
21 Voegelin, *Anamnesis*, 11, 14–35, especially 28.
22 Ibidem, 32–34.
23 Voegelin, *Order and History*, I: 1.
24 Sandoz, *Voegelinian Revolution*, 119.

though less complete, took place in India and China about the same time. Voegelin termed this discovery "the leap in being," by which he means a great increase in our understanding of the order of being.[25] The tremendous importance of this event becomes clearer if we realize that, in addition to a better understanding of reality, the leap in being was also a decisive step toward man's "attunement to the truth of being," which Voegelin views as the most fundamental goal in our life.[26]

Man has always sensed the divine source of being. But the early society and cosmological civilizations, such as Mesopotamian, Egyptian or Chinese, operated on the level of myth that reflected observable order of universe. Universe itself seemed to be of divine nature, and cosmological civilizations viewed themselves "as analogous of cosmic order" and tried to imite it. Their story of ordering the world includes no speculation "on the principle, the *arche*, of being," as in Greece, or on transcendent person that created it, as in Israel. Although comprehensive, cosmological account still produces myth, not history. Because its understanding of reality is "compact," not differenciated – the voice of truth is scarcely audible on such a level – attunement to the truth of being is barely possible within a cosmological civilization.[27]

The leap in being radically separates cosmological civilizations and historical existence. By divine decision, Israel was to become the community that took this leap and that began attunement of a substantially higher degree. It thus substituted myth with history and, at the same time, recorded its own birth "as an event with a special meaning in history."[28] History, as viewed by Voegelin, is a variety of differentiated "presents" that has occurred in the past as a result of the leap in being. It "creates mankind as the community of men who, through the ages, approach the true order of being that has its origin in God."[29] However, history that men are making in the process of attunement remains ambiguous. We do not know what we are creating and if we are proceeding on a right path. We cannot produce a meaning of history that could be stored

25 Voegelin, *Order and History*, I: 235, 405ff, 496; II:1, 8–11, 181, 262; III: 113; cf. Sandoz, *Voegelinian Revolution*, 117–18.

26 Voegelin, *Order and History*, I: 4–5.

27 Ibidem, I: 83; Voegelin, *New Science of Politics*, 54–60. The terms "compact" and "differentiated" can be explained in a following way: "What the music lover hears in a concert is 'compact'; the conductor hears the same music in the 'differentiated' manner." Thus, something is closed for the individual who lives in a cosmological civilization (Sandoz, *Eric Voegelin's Thought*, 35).

28 Voegelin, *Order and History*, I:116, 124.

29 Ibidem, I: 128.

and passed on to posteriority. No, the meaning of history "reveals a mankind striving for its order of existence within the world while attuning itself with the truth of being beyond the world, and gaining in the process not a substantially better order within the world but an increased understanding of the gulf that lies between immanent existence and the transcendent truth of being."[30]

On the other hand, the multiplicity of historical "presents" does not change the elementary fact that all of them reflect the same truth of being, though on different levels. A differentiated historical present is closer to the order of being than a compact form, yet the former does not entirely abolish the truth of the latter. The relationship between headenism, Judaism and Christianity illustrates this point:

> All three of the communities – Christians, Jews, and Gentiles – belonged to one mankind as they all participated in divine order; but the order had been revealed to them in different degrees of clarity, increasing in chronologial succession. To the Gentiles the law was revealed throught the spectacle of the divine creation; to the Jews through the Covenant and the issuing of a divine, positive command; to the Christians throught Christ and the law of the heart. History and its order, thus were established by the meansure in which various societies approached to the maximal clarity of divine revelation.[31]

The relationship between compact and differentiated presents has its consequences for Voegelin's notion of history. Man's past does not form a senseless cycle of civilizations turning around in a fortuitous manner but, in its essence, it is the experience of one and the same transcendent order of being. Civilizations are merely products of this experience. Hence, history, as a science, makes sense only if through study of civilizations traces that which is ever lasting – the order of being.

Conclusion

The Voegelinian thought is an entirely unique phenomenon in contemporary social sciences. The complete rejection of their methods and praxis, as principally wrong; the firm refusal of operation according to the canons

---

30 Ibidem, I: 129.

31 Ibidem, I:131. Arnold J. Toynbee (*A Study of History*, 12 vols., London: Oxford Univeristy Press, 1935–61) whom Sandoz quotes is more clear in this respect: "Judaism has its own theology of sin and salvation which runs parallel, on the level of ethnic compactness, with the universalist theology of Christianity. This recognition of the parallelism … does not deny the differences in the levels of truths between Judaism and Christianity" (*Voegelinian Revolution*, 127).

sanctioned by the consensus in the academia, as promoting no-science over science; and the creation of "a new science of politics," founded upon the Jewish revelation, the Greek classic philosophy and the early Christian thought, constitute its uniqueness.

Positivistic methodology doomed to non-existence all phenomena that are not emphirically experienced. The adoption of methods proper to natural sciences resulted in a huge outpouring of "trivialities." Driven by the *libido dominandi*, the big egos of various shades built, in turn, a gnostic salvation for mankind. Voegelin was uncompromising in showing the consequences of this state of the social sciences. Trivialities as well as great gnostic systems separate mankind from the transcendent being, prevent man and women from the attunement to it, and thus threaten us with a three-thousand-year lapse, back into a cosmological civilization.

Voegelin was outspoken in holding gnostic thinkers responsible for the hell which they have already assisted in creating on earth. By rejecting the transcendent order and replacing it with gnostic systems, they rendered a great service to communist and nazi tyrannies.

With the help of scientific technicians, the vindictive gods of the academic pantheon doomed Voegelin to scholarly oblivion from where, however, his thought does not cease to emerge as a refection of "the flash of eternity into time."

Bibliography

Voegelin Eric, *Anamnesis*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1978.

Voegelin Eric, *The New Science of Politics: An Introduction*, 2nd ed., Chicago: University of Chicago Press, 1987.

Voegelin Eric, *From Enlightenment to the Revolution*, edited by John H. Hallowell, Durham: Duke Univeristy Press, 1975.

Voegelin Eric, *Order and History*, Baton Rouge: Louisiana State University, 1956–1987.

Voegelin Eric, *Science, Politics and Gnosticism*, Chicago: Regnery Gateway, 1968.

O'Connor R. Eric (ed.), *Conversations with Eric Voegelin*, Montreal: Thomas More Institute, 1980.

Lawrence Fred (ed.), *The Beginning and the Beyond: Papers from the Gadamer and Voegelin Conferences*, Chico: Scholars Press, 1984.

Sandoz Ellis (ed.), *Eric Voegelin's Thought. A Critical Appraisal*, Durham: Duke University Press, 1982.
Sandoz Ellis, *The Voegelinian Revolution. A Biographical Introduction*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1981.

Summary

The article shortly presents the silhouette and views of an Austrian-American political philosopher Eric Voegelin, who is not well known in Poland. Voegelin radically questioned the methods and practices used in the modern social sciences. The great development of exact sciences in the time of scientific revolution led to a belief that the methods used in those sciences can be successfully used in social sciences. In the course of time, the view eliminated other methods and acknowledged experience, inductive concluding and mathematical logics as the only acceptable methods in scientific research. Positivism made the methods the only criteria of scholarship and all the fields that did not use them were expelled from the area of science.

According to Voegelin, science requires the use of such methods that are adequate to the nature of scientific examination (mathematics is for example not very useful in the analysis of *The Republic* by Plato). A man wants to know but does not get to know the reality as an external observer but as a participant. A man gets to know some fragments of the reality not in an empiric way but through internal consciousness and meditation. The history of humanity is a process of "attunement" of human cognition to the existing order of existence. The consciousness of a transcendental source of existence has always accompanied a man. Originally, a man finds a reflection of an existence order in a cosmological civilization. A leap in being towards the existing order takes place in Israel through revelation and finishes in Christianity. This makes a man give up a myth for the benefit of history. Science is to help in the attunement to the order of existence and its transcendental source.

Streszczenie

Artykuł pokrótce prezentuje sylwetkę i poglądy mało znanego w Polsce austriacko-amerykańskiego filozofa politycznego Eryka Voegelina. Voegelin w radykalny sposób zakwestionował metody i praktyki stosowane w nowożyt-

nych naukach społecznych. Olbrzymi rozwój nauk przyrodniczych i ścisłych w okresie rewolucji naukowej doprowadził do przekonanania, że metody używane w tych naukach mogą być z powodzeniem stosowane w naukach społecznych. Z czasem pogląd ten wykluczył inne metody i uznał doświaczenie, indukcyjne wnioskowanie oraz zmatematyzowaną logikę za jedyne metody dopuszczanle w naukowym badaniu. Pozytywizm uczynił z tych metod kryterium naukowości i niestosujące je dziedziny usunął poza obszar nauki. To zaś doprowadzilo do wypaczenia nauki.

Według Voegelina, nauka wymaga stosowania takich metod, które odpowiadają naturze badania (matematyka jest np.mało przydatna do analizy *Państwa* Platona). Czlowiek chce wiedzieć. Rzeczywistość poznaje jednak nie jako jako zewnętrzny obserwator, ale jako uczestnik. Niektóre fragmenty rzeczywistości poznaje nie empirycznie, ale poprzez wewnetrzną swiadomość i medytację. Historia ludzkości to proces „dostrajania" się (*attunement*) ludzkiego poznania do istniejącego porządku bytu. Swiadomość transcendentnego zródła bytu towarzyszy czlowiekowi od zawsze. Pierwotnie czlowiek odnajduje odzwierciedlenie porządku bytu w kosmologicznej cywilizacji. Skok ku prawdzie (*leap in being*) w kierunku istniejącego ładu dokonuje się w Izraelu poprzez objawienie i dopełnia się w chrześcijaństwie. To prowadzi człowieka do porzucenia mitu na rzecz historii. Nauka ma pomagać mu w dalszym dostrajaniu się do porzadku bytu i jego transcendentnego źródła.

Резюме

Статья кратко представляет личность и мировоззрение мало известного в Польше австрийско-американского философа-политика Эрика Фёгелина. Фёгелин радикальным образом подверг сомнению методы и практики, применяемые в современных общественных науках. Гигантское развитие естественных и точных наук в период научной революции привёл к убеждению, что методы, используемые в этих учениях, могут быть успешно приняты в общественных науках. Со временем это убеждение исключило другие методы, и Фёгелин выдвинул эксперимент, индуктивный вывод, а также математическую логику как единственные допустимые в научном исследовании. Для позитивизма из данных методов создал критерий научности, и не применяемые их отрасли выставил за пределы науки. Привело это к искажению понятия науки.

Согласно Фёгелину, наука требует применения таких методов, которые отвечают природе исследования (от математики, напр, мало пользы для ана-

лиза *Государств* Платона). Человек хочет знать. Однако действительность он познаёт не как внутренний наблюдатель, а как участник. Некоторые фрагменты действительности изучаемы им не эмпирически, а посредством внутреннего сознания и медитации. История человечества – это процесс «настройки» (*attunement*) человеческого познания на существующий порядок вещей. Сознание трансцедентального источника быта сопутствует человеку всегда. Первоначально человек находит отражение порядка вещей в цивилизации космоса. Прыжок к правде (*leap in being*) в сторону существующего порядка совершается в Израиле путём явления и дополнено в христианстве. Ведёт это человека к отказу от мифа в пользу истории. Наука призвана помогать ему в дальнейшей настройке на порядок вещей и его трансцедентальный источник.

Rafał Krawczyk

REGUŁA ODWRÓCONEGO OPTIMUM

1. Społeczny wymiar racjonalności

Ludzie, to prawda, różnią się od siebie pod względem genetycznym. Istotą człowieczeństwa, niezależnie od mapy genów pojedynczych osobników, nie jest jednak sama genetyka, bowiem wszystkich nas łączy jedna wspólna cecha: rozumność określana też racjonalnością postępowania. Dla niej indywidualny zestaw genów różniących od siebie pojedynczych osobników ma znaczenie drugorzędne. Nie byłoby współczesnego świata ani też jego historii sięgającej prehistorii bez rozumności, czyli tego wybijającego się przymiotu ludzi jako takich. Z niej wywodzą się wszystkie definicje człowieka: „człowiek rozumny (*Homo sapiens*) – czytamy w encyklopedycznych opisach – to gatunek ssaka z rodziny człowiekowatych (*Hominidae*), jedyny występujący współcześnie przedstawiciel rodzaju *Homo*. Występuje na wszystkich kontynentach".

Człowiek zmienia hierarchię celów w zależności od jego własnej ewolucji oraz od warunków, jakie tworzy mu otoczenie. Niebezpieczeństwo, które pojawia się przy próbie dokonania jakiejś ich syntezy, sprowadza się do możliwości pomieszania dwóch poziomów racjonalności: indywidualnego i lokalnego z jej innym poziomem – zachowań wielkich organizmów społecznych, takich jak państwa, wielkie kultury i cywilizacje. Warto zadać pytanie, czy ten drugi typ racjonalności – ogólnospołeczny i pozbawiony jednostkowego egoizmu – naprawdę istnieje, czy też jest produktem konfucjańskiego myślenia i pojawia się *post factum*, stając się wyrazistym dopiero z odległej perspektywy historycznej[1]. W szerokim znaczeniu cywilizacyjnym istota racjonalności społecznej to nie tyle wielkie ideologie i ich rozumowe uzasadnienie, ile dążenie do złączenia celów jednostkowych w jakąś większą spójną całość. Ograniczeniem dla podejmowania racjonalnych decyzji w skali makrospołecznej jest nie tyle

[1] Credo Konfucjusza w wolnym tłumaczeniu brzmiało: „Sam przecież niczego nie wnoszę, korzystam jeno z dokonań przodków".

wiarygodność otrzymywanych przez ludzi informacji oraz możność rozróżnienia domysłów od faktów, ile częsta sprzeczność interesów jednostkowych i grupowych. Uogólnienie ma to do siebie, że musi posiadać jakiś konkretny wymiar: intelektualny, religijny lub polityczny i jest z tej przyczyny odległe od czysto jednostkowego punktu widzenia, rodząc samo z siebie sprzeczności.

Peter Heather, wykładowca oksfordzkiego Worcester College, zauważa, iż ludzie są pod urokiem domniemanej szlachetności władców i przyrodzonego im altruizmu. Heather cierpko konkluduje, że w odniesieniu do polityków, czyli tych, którzy – w mniemaniu zwykłych ludzi – kierować się powinni patriotyzmem i ogólnospołecznym rachunkiem korzyści i strat, ich prawdziwa motywacja *zawsze i nieodmiennie była związana z dorabianiem się, tak w państwach dużych, jak i małych, ekonomicznie zdrowych i słaniających się na nogach. W większości dawnych społeczeństw i w wielu współczesnych połączenie politycznego znaczenia i zysku nie było i nie jest w najmniejszym stopniu problematyczne: wyciąganie korzyści dla siebie i przyjaciół jest postrzegane jako zasadnicza i najzupełniej legalna motywacja do wysiłku w celu zdobycia władzy*[2]. Sprzeczność pomiędzy górnolotnymi deklaracjami władców a obnażaną przez wydarzenia siermiężną rzeczywistością odsłania również fałszywość ich przesłania. W innym miejscu autor uwagi dokonuje nie mniej ważnego spostrzeżenia, że oto wielkie historyczne przełomy i rewolucje wykazują istotną rozbieżność tych dwóch wcześniej wymienionych rodzajów racjonalności na niekorzyść jej makrospołecznego wymiaru. *Trzeba było dokonać nowego podziału (…), dawna organizacja legła w gruzach, a produkcja (…) raptownie spadła*[3]. Akurat tę uwagę autor kieruje pod adresem następstw, jakie miały miejsce w Europie po upadku imperium rzymskiego. To samo spostrzeżenie odnotowuje jednak, omawiając mechanizm inwazji Normanów na Anglię i dokonaną przez nich wymianę elit właścicieli ziemskich z angielskiej na normańską, ale zaraz dodaje znamienny komentarz: *Analogiczną sytuację obserwowano niedawno w Zimbabwe w związku z przejęciem i parcelacją przez reżim Mugabe farm białych właścicieli: i tam suma odrębnych składników okazała się o wiele mniejsza od poprzedniej całości*[4]. Nie da się tego zjawiska wyjaśnić inaczej, aniżeli tym, że w wielkich rewolucyjnych przesileniach rachunek ekonomiczny przegrywa z rachunkiem społecznym. Ten ostatni odbywa się bez liczb i w przestrzeni świadomości kulturowej mieszkańców, i jest odległy od hipotetycznego rachunku makroekonomicznego. Hipotetycznego, bo i w rzeczywistości,

---

2 P. Heather, *Upadek Cesarstwa Rzymskiego*, Poznań 2010, s. 125.

3 P. Heather, *Imperia i barbarzyńcy. Migracje i narodziny Europy*, Poznań 2012, s. 327.

4 Ibidem.

rachunek makroekonomiczny jako źródło podejmowania decyzji politycznych jest rzadkością na kształt białego kruka. Powodem jest to, że ośrodkiem tego typu rachunku racjonalności nie jest ani rząd, ani parlament, ale tzw. interes społeczny, czyli coś, co w rzeczywistości nie istnieje w materialnej czy w instytucjonalnej formie. To po prostu inny rachunek, wymagający z gruntu odmiennej kalkulacji, tyle że odnoszący się zawsze do hipotetycznego, nie zaś twardego punktu odniesienia. Realne są jasno wyliczalne interesy, rachunek hipotetyczny od realności jest odległy. Inaczej mówiąc, pełna ruina gospodarki Zimbabwe nie była poprzedzona jakimś szczególnym makroekonomicznym rachunkiem, ponieważ był on dla rachmistrzów z góry oczywisty, tyle że pozbawiony społecznej nośności. W tego rodzaju sytuacji rachunek musi przegrać z chciwością. Makroekonomiczna ruina kraju musiała tylko zostać skompensowana poczuciem jakiegoś rodzaju korzyści, które powodowały, by nieracjonalność przekształcić się mogła w odczucie wspólnotowego sukcesu.

Z historycznej perspektywy podobny mechanizm daje się odnotować w czasach wszystkich wielkich przełomów społeczno-politycznym – od upadku Rzymu i pochłonięciu Europy przez średniowieczne „Wieki Ciemności", przez najazd Normanów na Anglię, rewolucję – francuską i rosyjską, po upadek Związku Sowieckiego, czy też następujące po tym wydarzeniu przemiany własnościowe w Europie Środkowo-Wschodniej. Wszędzie pojawiało się takie samo zjawisko: suma nowych składników – na dłużej lub krócej – była mniejsza od poprzedniej całości. Zderzenie tej konstatacji z rozważanym wcześniej sposobem rozumienia ludzkiej racjonalności można sformułować jako dającą o sobie znać ***Regułę odwróconego optimum*** powodującą, że cechą wielkich społecznych przemian jest przerwanie ciągłości uznawanych dotąd wartości a w ich następstwie **optymalizacja części nie idzie w parze z utrzymaniem optimum dla całości**. Na tym też polega społeczny mechanizm rewolucyjnych przełomów. Ich treścią jest, że wiążą się z redystrybucją majątkową, czyli przesunięciem dóbr od dawnych właścicieli do nowych. Nowi odczuwają satysfakcję, niezależnie od makroekonomicznych skutków całej operacji. A skoro własność jest zwykle powiązana z władzą, racja staje po ich stronie, a nie tych, którzy na operacji tracą. Nie idzie tutaj o mniej lub bardziej odległą historię, lecz obecne, a może też i przyszłe wielkie wydarzenia. Pojawiają się oznaki, że może dotyczyć także i współczesności. Rodzi się bowiem pytanie, czy dzisiejsze problemy Unii Europejskiej, sam kryzys Zachodu oraz głębokie przedziały społeczno-polityczne w społeczeństwie polskim nie mają również źródła w ujawnieniu się gotowości społecznej do akceptacji podobnego mechanizmu redystrybucji dóbr, tyle że dzisiaj nie wyzwala to już tyle co dawniej emocji, ze względu na utrwalenie się modelu państwa dobrobytu niosącego świadomość korzyści osłabiających społeczne napięcia.

Reguła odwróconego optimum niesie ważną społeczną treść. Po pierwsze, podważa próby dowodzenia o ponadczasowości społecznej zgody na nienaruszalność własności. Po drugie, ilustruje stale powracającą w dziejach świata presję na okresową redystrybucję dóbr i przyzwolenie na odbieranie bogactwa oraz władzy najbogatszym i najmożniejszym na rzecz nowych grup społecznych żądających większego udziału w całości. Na obronę starego porządku jest przywoływane „święte" prawo własności, ale argumentem zwolenników przemian jest równie „święta" idea sprawiedliwości. Proces upadku starego porządku i ponownego podziału majątku, jeśli pojawia się nieoczekiwanie, jest kosztowny i chaotyczny; podlega *Regule odwróconego optimum* głównie z tej przyczyny, że **rachunek makrospołeczny jest kategorią dla ekonomii nieczytelną, jako że odbywa się w przestrzeni odmiennej logiki.** Z punktu widzenia wielkich procesów społecznych korzyść jednych odnoszona kosztem drugich nie upowszechnia odczucia straty, jeżeli tylko sukces zwycięzców ma charakter masowy i gwarantuje również awans w hierarchii społecznej oraz jakiś rodzaj udziału we władzy, czyli w kontroli samego strumienia dostępnych dóbr. I to jest właśnie to, o co w pierwszym rzędzie idzie, nie zaś o prostą grabież mienia. Ta ostatnia, wraz z osiągnięciem władzy przez zwycięzców, staje się rychło bardziej ludzka i cywilizowana, zostaje ponownie ubrana w państwowotwórczą ideologię, porzucając otwartą eksploatację jednych przez drugich na rzecz idei „prawa i porządku".

Okazuje się, że w dokładnym zrozumieniu fenomenu nie pomaga nam wciąż pogłębiająca się wiedza o społecznych mechanizmach wielkich przesileń. W praktyce wielu, zdawałoby się oczywistych decyzji, rządzący nie są w stanie podjąć w odpowiednim czasie – ze względu na rozpierzchnięcie interesów grupowych i pojawianie się wzajemnej blokady interesów. Globalizacja dała światowej gospodarce nowy rozwojowy impuls, lecz szybko okazało się, że spowodowało to również przesunięcie decyzyjnej bariery niemożności na wyższy poziom. Problemy dzisiejszego świata są dobrze zdiagnozowane i mamy wystarczającą wiedzę teoretyczną by im zaradzić, a mimo to poważne decyzje *ex ante* nadchodzącego kryzysu nie są podejmowane i nawet nie wiadomo do jakiej instytucji kierować zarzuty. Jak zauważa amerykański politolog: *Mamy cztery lata globalnej recesji, która odbija się na wszystkich krajach świata, ale nie mamy globalnego mechanizmu, żeby sobie z tym poradzić*[5]. Pozostaje więc tylko czekać na kryzys i uruchomienie się kosztownego mechanizmu *Reguły odwróconego optimum*. *Ex post* i po szkodzie będziemy mądrzejsi a rozwiązania zapewne znajdą się jakoś same. Tak bowiem, jak racjonalność indywidualna

[5] *Mc Świat rządzi*, rozmowa z Benjaminem Barberem, „Wprost", nr 1/2013.

umożliwia nam rozpoznanie zagrożeń, tak ociężała racjonalność makrospołeczna uruchamia wyobraźnię ludzi ze znacznym opóźnieniem.

2. Zwodniczość wspólnotowego *ratio*

Warto zadać pytanie: w jakich warunkach racjonalność makrospołeczna może wziąć górę nad indywidualną? Docieramy do pierwszej przyczyny wyjaśniającej fenomen tego, że cywilizacje ludzi tak bardzo się od siebie różnią. Istotą jest **mechanizm powstawania informacji o własnym otoczeniu oraz sposób i intensywność ich upowszechniania**. Akurat w tym procesie genetyka nie ma nic do powiedzenia, chociaż istnieją próby powiązania zjawisk biologicznych z efektywnością intelektualną wielkich kultur. To w gruncie rzeczy próbuje robić memetyka, wiążąc istotę cywilizacji ze swoistym kodem kulturowym, niesionym rzekomo przez niewidzialne cząstki informacyjne – „memy", mające być mentalnym odpowiednikiem genów istniejących w biologicznej konstrukcji człowieka[6].

Racjonalność postępowania oparta na prostej ekonomii wysiłku jest klarowną cechą postępowania jednostek. Próba jej uogólnienia do kategorii makrospołecznej wymaga jednak ostrożności, by nie pomieszać idei z ideologią. Jak zauważyliśmy, takie próby są dokonywane z tym jednak, że pojawiają się *ex post*. Amerykański psycholog słusznie zauważa, że ta prawidłowość jest spowodowana tym, że większość naszych działań związanych z uczestnictwem w społeczeństwie *„jest do końca zdeterminowane przez czynniki i uwarunkowania niezależne od nas. Wszystko – od nabytych upodobań smakowych po wyuczone zachowania odpowiadające statusowi społecznemu – to powiązania przyczynowo-skutkowe ukształtowanego przez rodziców i przodków, kulturę i społeczeństwo, środowisko rówieśników i przyjaciół, mistrzów i nauczycieli oraz przypadkowe wydarzenia zarówno z naszego życia, jak i przed naszymi narodzinami*[7].

Jeśli przyjmie się model racjonalności ograniczony tylko do zasad ekonomii wysiłku, czyli jednostkowej optymalizacji korzyści indywidualnych, nabiera ona cech samolubnych, w których nie ma miejsca na altruizm. Ten ostatni, kiedy pojawia się jako zjawisko masowe, jest tylko eksponentem pojęcia szerszego – atawistycznego dążenia ludzi do społecznej równości, rozumianej jako egalitarna jednakowość zwana sprawiedliwością. Rzecz w tym, że jeśli

---

6 Zob. prace R. Dawkinga i jego zwolenników.

7 M. Shermer, *Wolność zdeterminowana*, Scientific American/Świat Nauki nr 9/2012.

uzna się za najważniejszy model rozwoju społecznego oparty na poszukiwaniu optimum społecznego nie zaś indywidualnego, tak jak to miało miejsce w komunizmie czy faszyzmie, wtedy zachowania jednostek muszą być uznane za siły przeciwne makrospołecznemu optimum, co rodzi naturalną tendencję do ich politycznej eliminacji. Jednostka zmuszana do poświęcenia swoich własnych interesów na ołtarzu wspólnoty ocenia sytuację jako wyjątkowo niewygodną i skłania się ku biernemu oporowi, pogłębiając następstwa mechanizmu odwróconego optimum. Chyba że ma pewność rekompensaty strat w przyszłości. Pozostaje to jednak nadal w sferze racjonalności jednostkowej, nie zaś społecznej. Tak czy owak, jakiś rodzaj łączności pomiędzy nią samą a wspólną ideą istnieje, lecz nie idzie tak daleko jak przekonanie psychologa, że *potraktowanie ludzkiej woli jako istotnego elementu sieci przyczyn i skutków pozwala przywrócić osobistej odpowiedzialności człowieka należne jej miejsce w społeczeństwie obywatelskim*[8]. Z pewnością na to pozwala, lecz droga do zrozumienia mechanizmu tego procesu jest jeszcze daleka a sama myśl trąci idealizmem. Wielu ludzi podziela to szczytne i humanistyczne przekonanie, chociaż jest obciążone jednostronnie zachodnim pojmowaniem rzeczywistości. Społeczeństwo obywatelskie jest wyłącznym tworem Zachodu i daleko mu do powszechności i zadowalającej funkcjonalności. Inaczej, Roger Scruton w tytule głośnej książki nie musiałby wyłączyć ze swego pola widzenia całej tej „reszty”[9]. Poza tym wydaje się, że słuszne jest w tym względzie inne, ostrożniejsze domniemanie, że nasza wolna wola w konfrontacji z wymogami wspólnoty jest w rzeczywistości iluzją, a to czego chcemy lub nie chcemy jest narzucane nam z zewnątrz przez społeczne otoczenie[10].

Odniesienie się do cech kulturowo-cywilizacyjnych społeczeństwa wymaga połączenia tych dwóch typów racjonalności – indywidualnej i makrospołecznej w jedną całość. Jedna przecież nie może istnieć bez drugiej, sprawa musi mieć więc drugie dno. Inaczej mówiąc, nie jest istotne, któremu z modeli nadajemy pierwszeństwo, ważne jest natomiast, w jaki sposób formułujemy problem i jak określamy jego ramy. Staje się to kluczowe dla postawienia diagnozy, w jakim kierunku dążą wielkie kultury współczesnego świata ze wszystkimi tego następstwami geopolitycznymi. Jak rozumieć dwie wielkie idee – równość i sprawiedliwość w obliczu widocznych nierówności społecznych jak i rażącego braku sprawiedliwości? Ludzie Zachodu uważają, że dobrobyt im się należy, ponieważ za źródło swego sukcesu uznają – mniej lub bardziej słusznie

[8] Ibidem.

[9] R. Scruton, *Zachód i cała reszta*, Poznań 2003.

[10] Zob. S. Harris, *Free Will*, New York 2012.

– eksploatację własnych umiejętności, co wynika z powszechności dostępu do wiedzy oraz z żelaznego prawa do jej wykorzystania na własny użytek i we własnym interesie. W świecie tej „całej reszty" kluczem do sukcesu najczęściej nie jest ani produktywność, ani też indywidualny potencjał twórczy, lecz osiągnięcie przewagi nad innymi poprzez wejście w krąg władzy politycznej. To ta różnica rozstrzygnęła zapewne wyścig o pierwszeństwo w produktywności wielkich kultur i legła u podstaw potęgi Zachodu, otwierając przed nią niezmierzone źródła finansowania tkwiące w następstwach ludzkiej przemyślności. Indywidualne umiejętności, jeśli są przez społeczeństwo nagradzane sukcesem, multiplikują się i akumulują na podobieństwo składanego kapitału. Uzależnienie sukcesu od posiadania władzy wymaga chytrości, cierpliwości i jakiegoś rodzaju bezwzględności, lecz ani głęboka profesjonalna wiedza, ani też same umiejętności i talenty techniczne nie mają znaczenia lub stają się nawet dla osobistego sukcesu przeszkodą. Ta odmienność radykalnie zmienia zasady racjonalnego postępowania niezależnie od tego, na jakim poziomie pożądania znajduje się cel w postaci władzy. Władza jako taka nie tworzy nowej wartości, żywiąc się sukcesami poddanych poprzez ściąganie podatków oraz domaganie się innych obowiązków na jej rzecz. Władza polityczna, jeśli tylko może, najchętniej umożliwia jednostkom rozwijanie talentów tylko do granic określonych definicją korzyści rządzących. Taki system musi cechować mniejsza efektywność niż ten, z którego wyrosła cywilizacja zachodnia, gdzie ludzie swoją wolność konsekwentnie wywalczyli i wymusili jej przestrzeganie. Władza ze swej natury jest bowiem przeciwna jednostkowym wolnościom, godząc się je rozszerzać tylko pod przymusem, w następstwie udanej rewolty poddanych lub też pozwalając się w jakiś sposób skorumpować. Korupcja jest przy tym wmontowana w sam system władzy z samej natury rzeczy i obie – korupcja i władza – są w sensie społeczno-ekonomicznym bardzo sobie bliskie. Korupcja, podobnie jak władza, nie tworzy nowych dóbr, lecz przysparza korzyści ich użytkownikom. Dla perspektyw rozwojowych całości niesie jednak podobnie opóźniający efekt, eliminując sukces jako nagrodę za umiejętności i premiując w jego miejsce bezproduktywną redystrybucję dochodów od producentów do ludzi władzy. Pierwsi tracą motywacje do efektywności, drudzy – niczego nie tworząc i nie będąc w stanie sami wyżywić swego sukcesu, muszą żywić się sukcesami poddanych. Wpadają w kleszcze trwałego skostnienia ograniczonego własnymi ambicjami i możliwościami, jeśli te nie mogą owocować awansem politycznym. Ten jednak zawsze ma swój kres, a koło się zamyka, rozpoczynając tylko kolejny obrót.

Inaczej mówiąc, cywilizacje, w których drogą do sukcesu jednostki jest głównie władza, stają się w jałowe z braku trwałego motoru rozwoju dopóty,

dopóki nie pojawią się możliwości objęcia eksploatacją nowych terytoriów lub poszerzenia korzyści z własnego społeczeństwa. Potwierdza to przebieg wszystkich wielkich wojen i podbojów oraz proces powstawania wewnętrznych napięć. Cała niemal historia świata to podbijanie jednych społeczeństw przez drugie po to, by ekstensywnie zwiększać dopływ korzyści dla zwycięzcy. Wtedy dodatkowe zasoby mogą zostać wchłonięte i skonsumowane, ale nie zostają przeznaczone na rozwój, bo też i sam mechanizm władzy niewiele ma z rozwojem wspólnego a dodatkowe dochody nie wnoszą do systemu nowej jakości. Tyle, że obecnie tego rodzaju jałowa ekspansja jest ograniczona naturą otoczenia. Świat jest już wypełniony. Nie ma już możliwości zwiększania dochodów rządów jednego kraju przez poszerzania terytorium kosztem innych ani też przez pogłębianie eksploatacji własnego społeczeństwa bez groźby wywołania kryzysu i załamania wewnętrznej równowagi. Przeciwnie, mnożą się tendencje i ruchy odśrodkowe, dążące do zmniejszenia obszaru państw oraz ich możliwości fiskalnych. Pozostał więc im tylko jeden typ rozwoju: racjonalna eksploatacja ludzkich umiejętności w ramach wolnościowych systemów sprzyjających jednostkowej efektywności. Upodobnia to je wzajemnie do siebie a cały proces z wielkim uproszczeniem jest nazywany globalizacją na wzór zachodni i mylony z imperializmem i religijnym prozelityzmem. Również i sam Huntington wpadł w tę pułapkę. Definiując Zachód jako splot trzech powiązanych ze sobą elementów: zachodniego chrześcijaństwa, wolności rynkowych oraz politycznych, stał się tej definicji niewolnikiem i uznał, że skoro trzeba wykluczyć przejście reszty świata na katolicyzm czy protestantyzm, zatem jego konwergencja i uniwersalizacja natrafi na niepokonalną przeszkodę. Czeka nas raczej zderzenie cywilizacji opartych na odmiennościach religijnych niż uniwersalizacja wartości. Inaczej rzecz by się miała, gdyby autor „zderzenia" położył nacisk na samą tylko efektywność systemu społecznego pozbawioną religijnych konotacji. Wtedy w skład tak rozumianego „Zachodu" mógłby włączyć wiele krajów Azji. Zauważyłby również, że jeśli istnieje jakaś poważna bariera konwergencji systemowej, to przebiega ona między Zachodem a islamem, czyli cywilizacjami wywodzącymi się z tego samego religijnego źródła. Czyżby nie można było połączyć przesłania Mahometa z wolnym rynkiem i demokracją? A jeśli tak, to co jest temu winne: religia – z gruntu przecież „abrahamiczna", tak samo jak katolicyzm i prawosławie – czy może jednak jakiś inny czynnik?

Prawdziwym źródłem sukcesu religii nie jest wiara w tego czy innego Boga, lecz ukryta w jej treści metoda rozwoju społecznego, to jest sposób interakcji, w jakie wchodzą między sobą jego członkowie związani społeczną umową, nawet jeśli przybiera ona głównie formę kultu. Na tym gruncie

zasady samej religii okazują się wtórne, jako że jest historycznie bezsporne, że to one muszą dopasować się do istniejących zasad społecznej umowy, nie zaś na odwrót. To dlatego pośród wielkich religii wywodzących się od Mojżesza i Abrahama, tylko jedna okazała się rozwojowym sukcesem i nie był to ani islam, ani prawosławie. To, że sukces gospodarczy kapitalizmu zrodził się w otoczeniu chrześcijaństwa w jego zachodnim kształcie, jest znamienne o tyle, że trudno sobie wyobrazić jego budowę, gdyby w Europie panowała bliskowschodnia czy hinduska, a nie zachodnia forma religijności. Ta religijność jest „zachodnia" z tej samej przyczyny, dla której kapitalistyczna produktywność nie zrodziła się ani w starożytnym Egipcie, ani w Chinach czy w Indiach. Budowanie intelektualnych barier dla tak rozumianego procesu konwergencji świata na gruncie scholastycznie pojmowanych nacjonalizmów, czy religijnej wspólnotowości jest bezprzedmiotowe. Jeśli zdarza się, że w jakimś regionie zrozumienie tego faktu natrafia na szczególne trudności, to – jak w świecie islamu – reformy przekształcają się w bezowocne wysiłki zastąpienia starzejącego się wzorca jeszcze starszym. Widać to doskonale w jałowości i bezskuteczności „arabskich rewolucji"[11]. Jeśli zatem zgodzimy się z tym, że człowiek z samej swej natury i od dnia urodzenia nie jest altruistą i nie myśli kategoriami patriotyzmu, czy też innego rodzaju interesu makrospołecznego, lecz kieruje się przede wszystkim własnymi korzyściami indywidualnymi i rodzinnymi (altruizm krewniaczy), to w jakich kategoriach ten interes można zdefiniować? Jak go połączyć z głębokością doznań religijnych i wiary w Boga?

Najogólniej rzecz biorąc, jeśli wyjdziemy poza przestrzeń czystych zasad ekonomii, to można uznać społeczny wymiar racjonalności postępowania **jako trwałe dążenie jednostki do osiągnięcia życiowego sukcesu**. Określenie treści tego pojęcia ma już jednak bardziej konkretne znaczenie i nie dla wszystkich społeczeństw sukces jest równoznaczny z materialnym dostatkiem. W świecie cywilizacji zachodniej ciężar spoczywa na dochodzeniu do bogactwa lub określonego poziomu zamożności co ma podkreślać prestiż wysokiego miejsca w hierarchii społecznego uznania. Wszystko jednak zależy od społecznej a nie subiektywnej oceny sukcesu; wielkie kultury znacznie różnią się od siebie pod tym względem. Zachód jest zasadniczo odmienny od islamu, gdzie zamożność jest uważana za sprzeczną z pobożnością – powszechnie zalecaną i społecznie cenioną tyle, że definiowaną inaczej niż czyni to chrześcijaństwo[12]. W obu przypadkach jest to równoznaczne z wyjściem naprzeciw szerszemu zapotrzebowaniu, kiedy to życiowy sukces sprowadza się do uzyskania poważania

[11] Zob. R. Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
[12] Ibidem.

społecznego, a ludzie z zasady nie lubią bogaczy. Utrzymując myśl w kategoriach ekonomicznych, można powiedzieć, że sukces łączy się wszędzie z efektem w postaci jakiegoś rodzaju „społecznego produktu", oczekiwanego i powszechnie uznawanego. Tyle, że odmienne cywilizacje inaczej kształtują strukturę „popytu na sukces" i są oporne na wzorce obce.

Inna sytuacja pojawia się w kulturach, w których najwyższym prestiżem cieszy się władza i manifestowana w związku z nią siła. Przykładem takiej tradycji kulturowej jest Rosja. Kandydat do sukcesu nie musi tam realizować faktycznego zapotrzebowania społecznego, lecz zaspokajać oczekiwania władzy. Jeśli idzie o społeczne pojmowanie tego, czym jest sukces, szczególnym wyjątkiem jest świat islamu. Tam sukces prowadzący do społecznego uznania nie oznacza prostego dążenia do bogactwa, lecz uzyskanie cenionej społecznie opinii człowieka pobożnego, co łączy się z obowiązkiem dzielenia się zamożnością z innymi. Bogactwo jest tam legitymizowane dobroczynnością, a nie akumulacją. W świecie Zachodu człowiek bogaty ma szanse stawać się coraz bogatszym w myśl zasady, że „pieniądz rodzi pieniądz", w społeczeństwie islamu akumulacja bogactwa jest uważana za niespołeczną i nie cieszy się szacunkiem, co – w sposób zapewne przez Mahometa niezamierzony – na dłuższą metę zapobiegło rozwojowi ekonomicznemu całego społeczeństwa, a przynajmniej go spowolniło. Inaczej mówiąc, o ile dążenie do sukcesu można uznać za uniwersalne dla ludzi wszystkich cywilizacji, to jego forma oraz mechanizm osiągania należy rozważać w wymiarze kulturowym, nie tylko ekonomicznym. Jest on społecznym produktem „wyższego rzędu", ludzie bowiem ulegają przymusowi kulturowej presji co do oceny obranej drogi życiowej. W naszym rozumieniu procesów globalnych podstawowa różnica pomiędzy światem Zachodu a „całą resztą" sprowadza się do rozumienia tego, czym jest ten życiowy sukces i jakie znaczenie ma w tym względzie jakość cywilizacyjnej oferty. Nie jest przy tym przypadkiem, że za kolebkę Zachodu powszechnie uważa się Europę, aczkolwiek debata na temat jego cywilizacyjnych źródeł wydaje się być stale otwarta.

Pojęcie racjonalności wydaje się czymś powszechnie zrozumiałym i szeroko akceptowanym także i w odniesieniu do wielkich zjawisk społecznych. Zaskakujące jest jednak to, że występuje w tej kwestii dwubiegunowa dwoistość: istnieje na ogół zgoda co do przyczyn i mechanizmów zdarzeń, lecz pojawia się dopiero w dłuższej perspektywie czasowej. Ich uczestnicy nie są obiektywnym źródłem informacji i ocen ze względu na skróconą perspektywę mającą źródło w bezpośrednim zaangażowaniu. Co więcej, rzadko kiedy udało się obserwatorom i uczestnikom tego rodzaju wydarzeń przewidzieć je z rozsądnym wyprzedzeniem, a z całą pewnością nie udało się wyobrazić sobie ich następstw. Mam

w pamięci 30 sierpnia 1980 roku i obraz rzeszy stoczniowców okupujących słynny płot Stoczni Gdańskiej. W przeddzień podpisania porozumień gdańskich prowadzących ostatecznie do uformowania polskiej odmiany kapitalizmu byli ze swoimi 21 postulatami absolutnie przekonani, że walczą o sprawiedliwą, lepszą i bardziej liberalną odmianę socjalizmu. Nie przychodziło im do głowy, że rezultatem ich wysiłku będzie jego unicestwienie razem z prorobotniczym hasłem „cała władza w ręce rad!". To oni należą dzisiaj do grona ludzi najbardziej zawiedzionych obecnym kształtem własnościowym kraju. Jak to się dzieje, że ludzie zupełnie nie panują nad wydarzeniami, które nie tylko ich tak bezpośrednio dotyczą, ale też których są animatorami? Sformułowana wcześniej *Reguła odwróconego optimum* ilustruje tylko problem, ale go w pełni nie wyjaśnia. Rzecz bowiem ma znacznie głębszy i bardziej skomplikowany wymiar, w którego zrozumieniu pomagają pewne przykłady zdarzeń, które już miały miejsce i poddają się ocenie z pewnego dystansu.

3. Odwrócone optimum i dwaj panowie „*M*"

Na tę literę zaczynają się nazwiska dwóch pojawiających się w światowych mediach polityków: Roberta Mugabe, prezydenta Republiki Zimbabwe oraz Mohammada Mursi – prezydenta Egiptu. Gospodarcza zapaść Zimbabwe jest widoczna dla każdego, kto zna elementy arytmetyki. Załamanie gospodarcze Egiptu zaczęło się niepostrzeżenie wraz z wygraniem powszechnych wyborów przez Bractwo Muzułmańskie. Jeśli przyjmie się za miarę wydarzeń naszą *Reguły odwróconego optimum* również i jego przebieg da się przewidzieć z prawdopodobieństwem sięgającym pewności. Obydwa kraje dobrze nadają się jako przykład jej działania.

Zimbabwe to przypadek kliniczny ze względu na wyrazistość i łatwość przeprowadzenia dowodu. Mechanizm ilustrujący działanie *Reguły* w tym afrykańskim kraju oraz jego następstwa ujawniły się szybko. Inne przypadki przykłady rozciągały sprawę na dziesięciolecia a nawet stulecia. Dawna Rodezja Południowa to kraj o znakomitych warunkach agrarnych oraz rozwiniętej infrastrukturze pozostawionej przez brytyjskich kolonistów. Kluczem zarówno do sukcesu, jak i późniejszej ruiny kraju była segregacja rasowa. Jej ekonomiczny wymiar był z początku źródłem imponującej produktywności, natomiast wymiar społeczny prowadził do konfliktu. Biali, świetnie wykwalifikowani farmerzy, produkowali cenne towary eksportowe napełniając podatkami kasę skarbu państwa. Jednocześnie był to jednak społeczny zgrzyt: zatrudniali czarnych robotników czujących się u siebie i mających białych za intruzów, chociaż większość z nich mieszkała tam od pokoleń.

Gospodarczy aspekt segregacji rasowej w Rodezji Południowej polegał na rozwiązaniach w sprawie podziału ziemi. Regulowała je ustawa z 1930 r. Jej podstawą było pewne manipulacja społeczna symulująca, że obie grupy ludności udzielają poparcia dla pomysłu segregacji rasowej. Ustalono, że przedstawiciele obu ras nie mogą kupować ziemi należącej do obszaru wydzielonego drugiej rasie. Ustawa o podziale ziemi określała areały ziemi przysługujące białym i czarnym. Pierwsi, chociaż pracowało ich na roli nie więcej niż 3 procent, otrzymali 51 procent terenów rolnych, drudzy – znacznie liczniejsi – zaledwie 22 procent. Pozostałą część podzielono na ziemię w dyspozycji administracji kolonialnej (18,5 procent), reszta miała stanowić rezerwę dla czarnej ludności kraju. W ręce białych kolonistów dostały się przy tym tereny najbardziej urodzajne, a do czasu uzyskania przez kolonię niepodległości ich udział we własności ziemi przekroczył 70 procent, chociaż stanowili zaledwie 7 procent ogółu ludności[13]. Wydawało się, że w tej sytuacji łatwo przewidzieć zarówno konflikt, jak i jego ostateczny rezultat, jednak zgodnie z *Regułą odwróconego optimum* ogląd tej samej sprawy *ex ante* tchnie optymizmem a prawdziwe mechanizmy stały się widoczne wtedy, gdy było za późno.

Porównanie stanu zamożności społeczeństwa kolonialnej Rodezji Południowej z jej prawnym następcą – współczesną Republiką Zimbabwe może służyć za szkolny przykład gospodarczej ruiny. Według The World Factbook, dzisiejsza Republika jest na 221 miejscu wśród krajów świata, jeśli idzie o PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca (niespełna 500 dolarów amerykańskich), należy do najbiedniejszych krajów świata, targanym przy tym rekordową hiperinflacją. Stopa bezrobocia ma wymiar podobnie niespotykany i sięga 95 procent[14]. Jeszcze w 1998 roku stopa inflacji w Zimbabwe wynosiła „tylko" 32 procent rocznie. Był rok politycznego przełomu, ponieważ ukazały się dekrety zmieniające w rewolucyjny sposób stosunki własnościowe odbierające ziemię białym i uwłaszczające czarnych rolników. Załamanie było błyskawiczne. Pod koniec roku 2007 inflacja przekroczyła już 100 tysięcy (!) procent, by w lipcu roku następnego osiągnąć tempo 231 milionów (!) procent. Tym sposobem w pierwszych dniach lipca tego samego roku polski złoty był już wart 8 miliardów zimbabweńskich dolarów. Systemy bankowe okazały się nieprzygotowane do operowania taką liczbą zer. Gospodarka Zimbabwe przekształciła się w bankruta, a w kraju prowadzić można już tylko ograniczone transakcje gotówkowe w amerykańskich dolarach, brytyjskich

13 Więcej zob.: *Dramat Rodezji*, http://historieodklamane.salon24.pl.

14 The World Factbook 2012, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/zi.html.

funtach, południowoafrykańskich randach oraz w… pulach – stabilnej walucie sąsiedniej Botswany[15]. Jeśli przypomnimy, że w dniu uzyskania niepodległości (18 kwietnia 1980 roku) powstająca republika należała do najlepiej rozwiniętych i ekonomicznie stabilnych krajów regionu, wtedy pytanie *cui bono* samo się przeciska przez usta. Okazuje się, że rozwój wypadków w niepodległym Zimbabwe nie trzyma się żadnego prawa ekonomii, lecz wyraźnie ulega *Regule odwróconego optimum.*

Z punktu widzenia naszej *Reguły* istotne są wnioski. Po pierwsze, przypadek Zimbabwe jest jaskrawym dowodem, że rachunek makrospołeczny jest czymś innym niż makroekonomiczny i pojawiają się sytuacje, gdy oczywista szkoda wyrządzona całości może być niekiedy postrzegana jako poprawa sytuacji. W tym afrykańskim kraju z powodu tych dramatycznych wydarzeń, szerzącego się głodu, bezrobocia i szalejącej hiperinflacji nie pojawił się poważniejszy społeczny opór. Koloniści byli bezbronni, albowiem ich liczebność była znikoma i nie mieli wpływu na bieg wydarzeń. Czarna ludność odczuła satysfakcję z przydzielenia jej ziemi kosztem białych, ale zapewne też i z upokorzenia dawnych panów. Po drugie, *Reguła odwróconego optimum* najlepiej działa w otoczeniu wzniosłych argumentów, nie dających się zweryfikować. Nie obyło się więc bez religijnej otoczki gospodarczego przemeblowania, a sam Mugabe ogłosił się kimś w rodzaju Mesjasza. *Umarłem wiele razy* – wołał w jednym z publicznych przemówień – *W rzeczywistości to ja okazałem się w tym lepszy niż sam Chrystus, który umierał tylko jeden raz*[16].

Egipt to przypadek szczególny i ze względu na turystyczną atrakcyjność bolesny dla wielu Europejczyków, którzy przyzwyczaili się już do perspektywy spędzania na plażach Morza Czerwonego komfortowych urlopów. To jedyny rejon śródziemnomorski, gdzie nawet w grudniu można spodziewać się suchej i ciepłej pogody. W 2012 roku turystyka przynosiła Egiptowi ponad dziesiątą część krajowego PKB[17]. Drugie tyle dawała gospodarce bezpośrednia dotacja amerykańska przyznawana „w nagrodę" za zawarcie jeszcze przez prezydenta Sadata pokoju a Izraelem. To razem jedna piąta PKB i jeśli wypadki potoczą się zgodnie z przewidywaniami oraz *Regułą odwróconego optimum*, obydwa źródła wyschną i Egipt czeka gospodarcze trzęsienie ziemi na wzór Zimbabwe. Jest jednak ważna między nimi różnica. Zimbabwe to peryferyjny kraj afrykański, w którym działanie *Reguły* zaszkodziło głównie jemu samemu. Egipt to najważniejszy kraj arabski o łącznej (wraz z emigrantami)

15 Ibidem.

16 http://www.brainyquote.com/quotes/authors/r/robert_mugabe.html.

17 *Gospodarka Egiptu*, http://cairo.trade.gov.pl/pl/egypt/article/detail,479, Gospodarka_Egiptu.html.

liczbie ludności sięgającej 90 milionów, położony w bardzo wrażliwym miejscu i rządzony niepodzielnie przez nieprzewidywalne Bractwo Muzułmańskie.

Oznaki tego, że w pewnych okolicznościach również w Egipcie może zadziałać *Reguła odwróconego optimum*, były widoczne wcześniej. Jak powiedzieliśmy, turystyka do jeden z najważniejszych działów gospodarki, przynoszący najwięcej wpływów dewizowych. Powinno być przez mieszkańców rozumiane, że rozwój tej gałęzi ma bezpośredni związek z jej własnym poziomem życia, w związku z czym turystów należy traktować jak kury znoszące złote jaja. Tymczasem od dawna byli traktowani jako zło konieczne. W kurortach Morza Czerwonego trzeba było ustawiać zasieki, bariery i zbrojne straże, by zapobiec wzajemnym kontaktom. Wycieczki do zabytków południa kraju przemieszczały się tylko w zbrojnych kawalkadach, a ogromny rejon pozostałości po faraonach wzdłuż setek kilometrów Nilu pomiędzy Luksorem a piramidami był dla turystyki niedostępny, ponieważ lokalnymi wspólnotami rządziło Bractwo Muzułmańskie. Teraz Bractwo rządzi całym Egiptem. Co bardziej liberalni bracia twierdzą, że turyści będą mile widziani, lecz będą musieli przestrzegać przepisów szariatu. Oznacza to ni mniej ni więcej tylko osobne plaże dla mężczyzn i kobiet a rosyjskie plażowiczki, uwielbiające stringi, będą musiały zamienić je na chusty i hidżaby. Można być niemal pewnym, że to źródło dochodów Egiptu szybko wyschnie. Spadek wpływów z turystyki dał się odnotować natychmiast po objęciu władzy przez Mohammada Mursiego[18]. Spirala zaczęła kręcić się w dół ze zdwojoną prędkością w ostatnim dniu 2012 roku, gdy ludność rzuciła się do banków, próbując ratować swoje oszczędności przez masową wymianę egipskich funtów na amerykańskie dolary. Islam nie zna wolnego kursu walut (jest on niedopuszczalny, bo umożliwia spekulację zakazaną przez Koran), więc sprzedaż dewiz odbywać się musiała drogą losowania. Trudno nie uznać, że *Reguła odwróconego optimum* już się uruchomiła. Społeczeństwo muzułmańskie ze względu na społeczno-religijny system, w jakim żyje od półtora tysiąca lat, nie tylko nie ceni ekonomicznej racjonalności, ale nie zna i nie rozumie jej wcale, będąc się pod dobrowolnym urokiem świętej racjonalności Koranu. Ortodoksyjni muzułmanie naprawdę nie rozumieją, dlaczego to turystki są gotowe płacić za pobyt, kiedy mogą ubierać stringi a odmawiają zapłaty tylko dlatego, że miałyby zamienić je na hidżaby i pobożne chusty. Koraniczna logika podpowiada mieszkańcom, że to właśnie ta logika jest słuszna, a nie ekonomia typu zachodniego, zwana pogardliwie „świecką". To ona jest nie tylko bezbożna, lecz i pozbawiona „racjonalności wyższego rzędu" i to Europejczycy niczego nie rozumieją, a szczególnie

[18] Ibidem.

tego, że islam jest nie tylko najlepszym systemem na świecie, lecz systemem wprost idealnym[19]. Jak zapewniał Said Qutb, stracony w 1966 r. przywódca i ideolog egipskiego Bractwa Muzułmańskiego, *nie jest celem Islamu zmuszanie ludzi do wierzenia. Islam nie jest po prostu wierzeniem. (…) jest zapowiedzią uwolnienia człowieka od zniewolenia przez innych ludzi*[20]. Jaki rozsądny człowiek, nawet jeśli jest tylko turystą, odrzuci tak wspaniałomyślną ofertę? Muzułmańska Deklaracja Praw Człowieka zapewnia, *że religia muzułmanów jest tworem doskonałym, ponieważ «islam ujmuje całościowo życie i jego problemy. Jest zupełnym i doskonałym kodeksem życia, nie znosi częściowych reform lub kompromisów»*[21]. Ludzie Bractwa sądzą, że jeśli turyści się nie pojawią, to tylko ich strata. Jeśli stać ich na rezygnację z tak doskonałej oferty islamu, nie są warci większej uwagi. Muzułmańska Deklaracja Praw Człowieka miała być w zamierzeniu odpowiedzią na „świecką" Deklarację Praw Człowieka uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, stała się jednak najkrótszą recenzją zasad działania *Reguły odwróconego optimum* i – zapewne niezamierzenie – zwróciła uwagę na to, że *Reguła* ma odwieczne konotacje religijne, sprowadzając się do pomieszania dwóch typów racjonalności – makroekonomicznej i makrospołecznej.

4. *Ratio Christi*, czyli racjonalność monoteizmu

Sięgniemy do przykładu, który wzbudza najwięcej i to zupełnie sprzecznych emocji oraz spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, dlaczego w dziejach świata – nagle, lecz w wielu jego częściach równolegle – pojawia się monoteizm jako obowiązująca formuła wierzeń i powszechnie zastępuje politeistyczne bałwochwalstwo? Religie głoszące istnienie tylko jednego Boga wykazały swoją wielkość i społeczną siłę już dawno temu, jeszcze w okresie powstawania i rozprzestrzeniania się po świecie, głęboko przy tym zmieniając własne społeczeństwa. Judaizm jest twórcą pierwszego w dziejach pojęcia szczególnej wspólnoty – narodu żydowskiego, chrześcijaństwo głęboko przeorało społeczny porządek Rzymu opierającego potęgę na państwowym terrorze i nieludzkim niewolnictwie, natomiast Arabowie udowodnili skuteczność Allacha olśniewającym sukcesem podbojów i nawracaniem milionów chrześcijan i Persów. Potem jednak nośność tych religii tylko się kurczyła. Czemu to

[19] Por. Jafer Laliwala, *Theories of Interest, Money and Banking Secular and Islamic*, Ahmedabad 1994.

[20] R. Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.

[21] Ibidem.

przypisać, skoro Bóg jest wszędzie ten sam – Wszechmogący, Wszechobecny, Wszechwiedzący i Czyniący Dobro? Co zazgrzytało w mechanizmie monoteizmu, że tryby już się nie chciały dalej zazębiać? Odpowiedź kryje się w innym pytaniu: dlaczego to monoteizm jest słusznie uważany za wyższy rodzaj religijności niż starożytny politeizm, odrzucany przez wierzących w Jedynego Boga jako prymitywne bałwochwalstwo? Wielkie religie nie zostały narzucone siłą, przeciwnie – musiały wykazać wiele siły przekonywania i żywotności, by przeciwstawić się zorganizowanym w państwa politykom pragnącym pozostawić ludzi w politeizmie. Co było tą wielką spajającą siłą?

Naszym domniemaniem jest, że we wszystkich trzech przypadkach monoteizmu – judaizmu, chrześcijaństwa oraz islamu – ich motoryczną siłą była idea społecznej sprawiedliwości oraz uznanie równości za cechę ludziom wrodzoną Boskim nadaniem. O tym, że otaczający wtedy ludzi świat wojen, niewolnictwa i rabowania słabych przez silniejszych jest głęboko niesprawiedliwy, wiedzieli wszyscy. Biedni czuli to w postaci eksploatacji przez silnych, zamożni – mając tę świadomość – prowadzili do instytucjonalizacji i upaństwowienia religii, na wszelki wypadek zbrojąc swoje drużyny i nie dopuszczając do noszenia broni przez gmin. Do dzisiaj jest żywy mit szlachetnego wojownika przechowany w wielu językach w słowie „rycerskość". Literatura podnosi jego cechy moralne i wierność sprawie lub wybranej niewieście, lecz zapomina o drugiej strony zagadnienia, że reszcie ludności wojowanie razem z jego szlachetnością było zakazane a posiadanie broni karane śmiercią. Wojownik służył przy tym nie tylko interesom jego zwierzchników, ale przede wszystkim ich bogom, dzięki którym żyć mogli w dobrobycie wymagającym eksploatacji maluczkich. Powiedzenie tego wprost byłoby zbyt proste i podważałoby przekonanie o słuszności istniejącego porządku. Mogłoby również świadczyć o nawoływaniu do buntu. Burzyć się przeciwko ludziom można, ale przeciw bogom trudniej, jako że obawa ich straszliwej zemsty jest zbyt silna. Chyba że doda nam odwagi opieka jakiegoś nowego Boga, naszego własnego i od tamtych potężniejszego, do którego można przekonać innych i to bez politycznej organizacji i narażenia się na represje. Jeśli On jest jeden, a tamtych bogów wielu, to oczywiste, że jest od nich potężniejszy, bo daje sobie radę ze światem sam, bez pomocy i konieczności dzielenia się władzą. Najlepiej więc, gdy cechuje go Omnipotencja, Omniprezencja, Omniscjencja oraz emanuje Siłą i Dobrocią jednocześnie. Wtedy nikt mu się nie oprze. Warto podkreślić, że w definicji każdego monoteizmu Bóg posiada wszystkie te atrybuty: jest Wszechmogący, Wszechobecny, Wszechwiedzący, Wszechmocny i Nieskończenie Dobry. Zbieżność przypadkowa? Powoływanie się na takiego Boga nie od razu prowadzi do buntu i nie od razu lud odkrywa, że

kryje się za nim zupełnie rewolucyjna idea. Jeśli jest On jeden, jedyny, jest zatem Bogiem wszystkich i każdego z osobna. W religiach politeistycznych bogowie mają wyznaczone obszary działania – Zeus to potężny ojciec miotający pioruny. Jego żona – Hera była patronką macierzyństwa, opiekunką małżeństwa i rodziny. Apolla uważano za boga piękna, światła, życia, śmierci, muzyki, wróżb, prawdy, prawa, porządku, patrona sztuki i poezji, Atena – to bogini mądrości i sztuki, wojny sprawiedliwej oraz opiekunka miast. Hefajstos był bogiem ognia, kowali i złotników, natomiast Hermes nadzorował drogi, czuwał nad bezpieczeństwem podróżnych, kupców, pasterzy i powodzeniem wynalazców. Samych bogów olimpijskich było dwunastu, nie licząc całej plejady pomniejszych. Każdy mógł więc odnaleźć swojego, boskiego opiekuna i do niego kierować prośby i modlitwy. Ich siła jednak była ograniczona, napotykali na wiele przeciwności, a ich kompetencje krzyżowały się nawzajem. A Bóg monoteistyczny? Przed nim nie można się ukryć, bo jest potężny i wszechwiedzący i nie dzieli się władzą z nikim. Monoteizm strącił z piedestału wszystkich innych bogów i podważył pozycję tych, którymi się opiekowali. Bóg monoteistyczny opiekuje się wszystkimi, a przede wszystkim bliskie mu są masy ludzi ubogich. *Łatwiej jest wielbłądowi przejść przez ucho igielne, niż bogatemu wejść do królestwa Bożego*[22]. Wierni, zbrojni w takie przesłanie, mogli dokonać społecznego przewrotu i to uczynili.

Już starożytni mędrcy mieli wyrobioną opinię co do istotnych funkcji religii poza wypełnianiem wewnętrznego życia duchowego ludzi, wskazując na aspekty jej ziemskiej racjonalności. Sławny rzymski filozof, Seneka Młodszy, ujął rzecz lapidarnie, znacznie przy tym upraszczając zagadnienie: *Dla ludu religia jest prawdą, dla mędrców fałszem, dla władców jest po prostu użyteczna*[23]. Głęboko religijny perski mistyk wczesnego średniowiecza Al-Qutayba również nie miał wątpliwości, co do bardzo ziemskiej strony przesłania Mahometa: *Islam przypisuje rządzeniu cztery sprawy: sprawiedliwość, łupy wojenne, modlitwę piątkową oraz dżihad*[24]. Jeden i drugi odnotowali ważną „pozareligijną" cechę religii, a mianowicie to, że w rozumieniu rozmaitych grup ludności pełni odmienne funkcje. Dla szerokich mas najbiedniejszych jest prawdziwą wiarą, dającą nadzieję na nadejście dnia sprawiedliwości Bożej, ludzie wiedzy są zwykle niedowiarkami zarówno przez wzgląd na swoją wiedzę, jak i pewien rodzaj społecznej alienacji, ludzie władzy natomiast doskonale zdają sobie sprawę z siły religii, jeśli da się wykorzystać jako narzędzie panowania. Pogląd

[22] Ewangelia wg. św. Marka (Mk 10,23.25).
[23] R. Krawczyk, op. cit., s. 47.
[24] Ibidem, s. 166.

uczonych nie ma większego znaczenia, ponieważ jego społeczna nośność jest mała. „Religijna gra" toczy się między najniższymi warstwami, zawsze skłonnymi do buntu w imię sprawiedliwego rozdziału dóbr, natomiast dla ludzi władzy pełni funkcję przeciwną, to jest hamulca wobec zmian zagrażających ich pozycji społecznej i majątkowej. W tej sytuacji religia musi zmieniać swoją formułę, stale szarpana z dwóch stron: ludzi prących ku szybkim zmianom i obaleniu porządku społecznego oraz struktur istniejącego systemu pragnących utrzymania przywilejów. W tych kategoriach spojrzymy na fenomen, nazwany kiedyś „rewolucją chrześcijańską" i zastanowimy się nad tym, czy da się do niej zastosować *Regułę odwróconego optimum.*

5. Rewolucja chrześcijańska

Wiara w uniwersalne przesłanie Chrystusa weszła już w trzecie tysiąclecie istnienia. Nie tu jest miejsce na teologiczne rozważania, zastanowimy się tylko nad jednym aspektem problemu, zadając sobie pytanie: czy w tak długiej historii religii będącej podstawą cywilizacji Zachodu odnajdziemy okres, o którym można by powiedzieć, że odzwierciedla treść naszej *Reguły odwróconego optimum*, czyli że pierwotne przesłanie spowodowało zupełnie niespodziewane i szkodliwe dla samych animatorów wydarzeń skutki? Kładziemy nacisk na to, że *Reguła* dotyczy głębokich przemian własnościowych i wiąże się z religią tylko wtedy, gdy ta – na podobieństwo wczesnego chrześcijaństwa oraz islamu – prowadzi co zmiany struktury własnościowej. Każda rewolucja niesie głębokie konsekwencje, które kiedyś skrócono do określenia, że „pożera własne dzieci". Jest to znamienny czynnik „odwracania optimum", jako że ofiarami są jej pierwsi animatorzy, którzy często nie okazują się późniejszymi beneficjentami. Osią każdego wielkiego przełomu jest stosunek do własności, ponieważ tylko jej transfer z rąk jednej grupy społecznej do drugiej może generować odczucie otrzymania rekompensaty pomimo, że dla wielu oznacza dramatyczne pogorszenia sytuacji.

Z rewolucyjnego charakteru nowej religii, która pojawiła się okresie największej potęgi Imperium Rzymu, zdają sobie sprawę także i ludzie głęboko wierzący. *Zagadka tej niezwykłej żywotności religii chrześcijańskiej* – zauważa katolicki publicysta – *związana jest w dużej mierze z postacią jej Założyciela. Jezus z Nazaretu, będący dla chrześcijan Wcielonym Bogiem, uznawany jest powszechnie, także poza kręgiem kultury chrześcijańskiej, za jednego z największych duchowych nauczycieli ludzkości – obok Buddy, Konfucjusza, Sokratesa, czy Mahometa. W gronie tym tylko Jezus i Sokrates ponieśli śmierć z rąk swoich*

rodaków, skazani prawomocnymi wyrokami ówcześnie urzędujących organów władzy. Sokratesa oskarżono o bezbożność i demoralizowanie młodzieży. O co oskarżono Jezusa? W pewnym sensie o to samo. Żydowscy dostojnicy jako pierwsi zrozumieli, a może tylko przeczuli rewolucyjny wymiar nauki Nazarejczyka i usiłowali zrobić wszystko, aby ją stłumić, zdeptać, zagasić w zarodku. Wiedzieli, że w przeciwnym razie ta iskra wznieci pożar, który nieodwracalnie zmieni świat pozbawiając ich wielu, a może nawet wszystkich niesprawiedliwych przywilejów[25]. Dla współczesnych aktywistów ich religii ten ostatni aspekt przesłania Chrystusa wydaje się być najważniejszy, choć mają dzisiaj – inaczej niż on sam – pełną swobodę działania i nie grozi im śmierć przez ukrzyżowanie ani też zadana w żaden inny sposób. Emocja jest jednak zrozumiała, jako że zarówno dla dzisiejszych radykałów, jak i dla wczesnych chrześcijan, ukrytym lecz rzeczywistym celem religijności było nie tyle upowszechnienie samej religii, ile chęć głębokiego przekształcenia społeczeństwa według własnej wizji świata. Nie sam Bóg był tu najważniejszy, ale cel w postaci przemiany społeczeństwa i przekształcenia religii w instytucję nadzorującą politykę[26]. Łączność między wiarą a władzą jest w takim ujęciu czytelna.

Analizy logiki i racjonalności postępowania zwykłych ludzi działających na rzecz eksplozji chrześcijaństwa w czasach rzymskich podjął się amerykański socjolog Rodney Stark. Dostrzegał jej ziarna nie tyle w samej teologicznej formule, ile w korzyściach społeczno-ekonomicznych, z jakimi się wiązała jej akceptacja. Od setek lat świat jest zafascynowany pytaniem o przyczyny obezwładniającego sukcesu chrześcijaństwa w rzymskim imperium, prowadzącym w końcu do jego unicestwienia. Sądząc po opiniach współczesnych, nie było ku temu podstaw, o czym świadczyć może treść przesłania dziełka Celsusa, antychrześcijańskiego paszkwilu z II w. n.e. zatytułowanego *Prawdziwe słowo*. Rodney Stark również nie do końca rozumie motywacje wczesnych chrześcijan i stawia problem otwarcie w samym tytule książki: *Powstanie chrześcijaństwa. W jaki sposób prostacki i marginalny ruch Jezusowy stał się wiodącą religią świata zachodniego w ciągu zaledwie kilku stuleci?*[27] Przekonująca odpowiedź na tak zadane pytanie jednak nie pada.

Stark skoncentrował się na eschatologicznej stronie chrześcijaństwa, czyli na przekonaniu wiernych o nagrodzie oczekującej ich po śmierci, ale widzi

---

25 J. Moser, *Rewolucja chrześcijańska (Cz. 1),* Fronda.pl, http://www.fronda.pl/a/moser-rewolucja-chrzescijanska-cz-1,17101.html.

26 Więcej zob. T. Zieliński, *Chrześcijaństwo starożytne a filozofia rzymska*, Zamość 1921.

27 R. Stark, *The Rise of Christianity: How the Obscure, Marginal Jesus Movement Became the Religious Force in the Western World in a Few Centuries*, Princeton University Press, 1996.

również podstawy ekspansji w społeczno-demograficznej strukturze Imperium. Zauważył, że w przeciwieństwie do kultów pogańskich, chrześcijaństwo od samego początku cechowała zasada miłości bliźniego i skłonność do działalności charytatywnej. Nakaz opieki nad biednymi, słabymi i chorymi odróżniał je od wszystkich innych religii. Przy czym pojęcie bliźniego było definiowane nie jak w judaizmie – jako inny współwyznawca – ale dla chrześcijanina bliźnim był każdy inny człowiek, niezależnie od jego narodowości, pozycji społecznej i wyznania. Jak na czasy, idea była zupełnie rewolucyjna. Ewangelie z pełną otwartością nawołują do przyjęcia miłości bliźniego jak standardu zachowania i poglądu na świat[28]. Sprawa miała szczególne znaczenie w II i III wieku n.e., kiedy to Imperium nawiedziła epidemia, która pochłonąć mogła nawet trzydzieści procent populacji. Druga, równie rewolucyjna jak na czasy idea, to zrównanie kobiet z mężczyznami. W chrześcijańskich gminach kobiety mogły pełnić nawet funkcje przywódcze, co w tradycyjnie patriarchalnym społeczeństwie było absolutnym novum. Inaczej niż Żydzi, chrześcijanie tolerowali przy tym małżeństwa z innowiercami, pozostawiając kwestię wyznania dobrej woli i sumieniu małżonków. Z tego wszystkiego wynikał również brak akceptacji dla aborcji i powszechnego w tych czasach zabijania niemowląt, szczególnie płci żeńskiej, nadając chrześcijaństwu walor religii niezwykle humanitarnej.

Kluczowa jest jednak inna konstatacja autora. Podnosi, że inne badania socjologiczne dowiodły, że społecznie *niekonwencjonalne zachowania silnie korelują z różnym stopniem społecznych zmian i brakiem stabilizacji*[29]. Wyniki jego badań w stosunku do wczesnochrześcijańskiego Rzymu potwierdziły fakt, że – jak stwierdza Stark – miasta Imperium przeżywać zaczęły poważne turbulencje równowagi społecznej. Uważa, że wszystkie miasta poddane zostały „niewiarygodnej dezorganizacji". Ilustruje to przypadkiem Antiochii, wielkiego miasta Azji Mniejszej, sławnego m.in. jako miejsca, skąd nauczania św. Pawła.

Podsumowując zagadnienie, Rodney Stark dochodzi wniosku, że sukces chrześcijaństwa ma dwa źródła[30]. Po pierwsze, w porównaniu z wyznawcami tradycyjnych rzymskich religii fakt, że Bóg kocha tych, którzy po prostu kochają Jego, była zupełną nowością, a szczególnie zaskakujący dla współczesnych był pogląd, że nie można kochać Boga bez miłowania innych ludzi. Po drugie, chrześcijaństwo oferowało nową i spójną wspólnotową kulturę, która nie przywiązywała wagi do narodowego, społecznego, czy religijnego pochodzenia ludzi, oferując im przestrzeń o uniwersalnych normach i obyczajach, do przestrzega-

28 Zob. Ewangelia według św. Piotra 2:11–12.
29 R. Stark, op. cit., s. 144.
30 Ibidem, s. 213.

nia których nie zmuszał ani pogański bożek, ani odziedziczona etniczność, lecz tylko wewnętrzny nakaz moralny. Można nawet mówić o absorpcji chrześcijaństwa przez ówczesnych konwertytów w atmosferze powszechnego uniesienia.

Komentatorzy są w jednym zgodni: zastąpienie kultów pogańskich przez chrześcijaństwo podniosło rzymskie społeczeństwo na wyższy poziom dominujących w nim wartości. Inaczej mówiąc, z punktu widzenia etycznego, spójności samego społeczeństwa, jak i eksponowania pojęcia sprawiedliwości było epokowym przełomem. Dlaczego więc następnym etapem historii regionu było zniknięcie cywilizacji rzymskiej i wejście Europy w Wieki Ciemności na całe tysiąclecie?

Odpowiedź na pytanie nie kryje się w walorach etyczno-teologicznych nowej wiary Rzymian, ale w rozumieniu tego, w jaki sposób podważyła ona porządek ekonomiczny Imperium, powodując zapaść finansów publicznych i w konsekwencji upadek całej państwowości. System spajający Rzymian w całości opierał się nie tylko na społecznej drodze awansu i dochodzeniu ludzi z gminu do statusu rzymskiego obywatela. Był także dobrze rozwiniętą gospodarką towarowo-pieniężną opartą na pieniądzu kruszcowym – srebrnej sestercji. Wraz z przekształceniem się państwa cezarów w chrześcijańską cywilizację średniowiecznej Europy obrót pieniężny niemal zamarł, jej mieszkańcy powrócili do prymitywnej wymiany „towar za towar". Uderzające, że ta zabójcza dla gospodarki zmiana może być również postrzegana jako głęboki jakościowy przełom, który dokonał się w bardzo krótkim czasie i równolegle z ostatecznym zwycięstwem chrześcijaństwa w Imperium. W 476 roku n.e., kiedy zwycięski Odoaker odesłał rzymskie insygnia cesarskie do Konstantynopola, resztki imperialnej gospodarki jeszcze istniały. W kilkadziesiąt lat później już jej nie było, a nowa – jeszcze nieokrzepnięta – stała się początkiem systemu, który historycy nazwali feudalnym. Czym – w systemowym znaczeniu – różniła się jedna od drugiej, skoro tysiąc lat skutecznego budowania śródziemnomorskiego układu powiązań społecznych i handlowych skończyło się zapaścią i następnym tysiącem lat międzynarodowej degradacji Europy?

Gospodarka rzymska była strukturą nie tylko ekonomiczną, lecz przede wszystkim wielką umową społeczną mozolnie budowaną w procesie podbojów i poszerzania imperium o coraz to nowe terytoria. Podbijani nie tylko płacili kontrybucję z nagromadzonych wcześniej bogactw, ale stawali się również źródłem wielkich mas niewolników dostarczanych do Italii[31]. Ci z kolei sta-

[31] Mechanizm doskonale opisuje cytowany Peter Heather w dwóch cytowanych wcześniej dziełach: *Upadek Cesarstwa Rzymskiego* oraz *Imperia i barbarzyńcy. Migracje i narodziny Europy.*

nowili ekonomiczną bazę dla masowej produkcji opartej na darmowej pracy. Dopóki Rzym się poszerzał, miał również stałe źródła nadzwyczajnych dochodów, to jest znacznie ponad to, co mógł wytworzyć jego matecznik w samej Italii. Kalkulacja była prosta, lecz wymagała istnienia stałej i zawodowej armii po to, by:

(i) zapewnić stały dopływ niewolników na rzymskie rynki,
(ii) utrzymać ich w ryzach i zapobiegać buntom.

W konsekwencji Imperium musiało dysponować:

(iii) stałą i liczną płatną armią zaciężną,
(iv) stabilną bazą podatkową wysoko wydajnych wielkich gospodarstw rolnych (latyfundia),
(v) nieodpłatną usługą latyfundystów jako senatorów i zarządców municypalnych dla zapewnienia państwu sprawności instytucyjnej.

Już w czasach wczesnego cesarstwa liczebność armii przekroczyła trzysta tysięcy. Ekspansja terytorialna zatrzymała się za rządów Dioklecjana, czyli w III wieku naszej ery, lecz mimo tego armia zwiększyła się niemal dwukrotnie – do pół miliona żołnierzy. Wraz z ustaniem podbojów zaczęły przy tym działać dwie przeciwstawne siły: brak nowych terenów do eksploatacji powstrzymywał przypływ dodatkowych dochodów oraz niewolników, a zwiększona defensywną strategią presja barbarzyńców wymuszała wzrost wydatków na armię nadal opłacanej ze skarbu cesarskiego[32]. Jak zauważyliśmy, źródła finansowania wysiłku wojennego oraz stałego funkcjonowania instytucji państwowych były zasadniczo podwójne: podatki ściągane z ludności oraz darmowa praca. Ta ostatnia dotyczyła nie tylko niewolników, ale paradoksalnie – także ich właścicieli. W zamian za ochronę i utrzymywanie spokoju mieli obowiązek nie tylko odprowadzać do skarbu państwa znaczne kwoty z zysków z posiadanych latyfundiów, lecz także nieodpłatnie świadczyć pracę administracyjną – w senacie Rzymu i w miejskich instancjach municypalnych. Splot interesów był trwały: latyfundyści to zaledwie 5 procent ludności imperium i bez zbrojnej ochrony ze strony państwa nie byliby w stanie utrzymać swej własności. Obie strony znalazły się w kleszczach wzajemnej zależności i uświęcenie własności ziemi było zwornikiem trwałości systemu. Można się domyślać, że takiemu układowi społeczno-własnościowemu świat zachodni zawdzięcza ciągle rozbudowywane prawo własności oparte na majątku nieruchomym, które stało się w wiele stuleci później podstawą liberalnego

[32] P. Heather w tym kontekście podaje informację, że w czasie przygotowań do odwołanej w 430 r. inwazji na Afrykę zajętą przez Wizygotów, rzymskie dowództwo miało w taborach zapas 3 ton srebrnych monet przygotowanych do wypłaty.

kapitalizmu. Jednak u schyłku Imperium ten rodzaj własności głęboko eksploatującej niewolnictwo innych ludzi okazał się – w obliczu etycznych wymagań chrześcijaństwa – zabójczy dla społeczno gospodarczego systemu.

Jeśli zatem, jak wspominaliśmy wcześniej, Rodney Stark dostrzegł narastający w rzymskich miastach chaos, to miał on zapewne źródła nie tylko w niesubordynacji ludności chrześcijańskiej, lecz również w załamywaniu się możliwości właścicieli ziemskich do świadczenia darmowej pracy na rzecz instytucji miejskich. Rzymski patriotyzm spajający dotąd Imperium stawał się coraz słabszy. Ostateczny kryzys przyszedł w połowie V wieku. *W latach sześćdziesiątych V wieku Rzym stracił kontrolę nad większością swojej bazy fiskalnej, co pociągnęło za sobą ostateczny upadek jego potęgi*[33]. W okresie osłabiania Imperium armia stawała się oczywistym priorytetem, więc ucisk podatkowy musiał się zwiększać, działając jako dodatkowy element destabilizacyjny. Szlachetna skądinąd presja chrześcijan na uwalnianie niewolników miała nieobliczalne skutki systemowe, pozbawiając latyfundia darmowej pracy a skarb państwa fiskalnej bazy. Dysponując coraz mniejszą ilością gotówki, możni uchylali się od płacenia podatków i świadczenia darmowych usług a spirala przybierała kształt błędnego koła: spadek podatków to zmniejszanie armii, utrata kolejnych prowincji oraz dochodów podatkowych aż do zupełnego chaosu. Władza centralna nie miała możliwości zapewnienia dalszej stabilności systemu. Nie jest przypadkiem, że to właśnie wtedy nasilają się ataki barbarzyńców i narasta ich skłonność do osiedlania się wewnątrz imperium, powodując powiększanie się działania błędnego koła. Barbarzyńcy to uzbrojeni mężczyźni, nie mają ziemi, więc i podatków nie płacą, co skutkuje tym, że „dziura budżetowa" dramatycznie się powiększa. Aż wreszcie następuje przełom, uniemożliwiający stabilizację, lecz też i kończący historię rzymskiego imperium na Zachodzie. Polegał na przejęciu przez nowe barbarzyńskie elity znacznej części rzymskich latyfundiów, jednak bez obowiązku płacenia podatków. Nowe elity miały władzę i to one dyktowały warunki, a że były też zawodową siłą zbrojną, zamiast podatków oferowały władcom swój wojenny honor w postaci nieodpłatnej służby rycerskiej. Zmiana z pozoru drobna, ale w konsekwencji dramatyczna, ponieważ uchylając konieczność tworzenia finansowych nadwyżek dla celów podatkowych, unicestwiła główną podstawę rzymskiej gospodarki towarowo-pieniężnej, strącając Europę na długie stulecia w otchłań cywilizacyjnego zacofania. *Reguła odwróconego optimum* ukazała swoją moc w całej rozciągłości, niszcząc jedną cywilizację lecz nie

[33] P. Heather, *Imperia i barbarzyńcy. Migracje i narodziny Europy*, op. cit., s. 334.

rodząc następnej. Trzeba było tysiąca lat, by Europa doczekała momentu nie bez przyczyny nazwanego Odrodzeniem.

Powszechnym poglądem jest to, że zniszczenie Imperium Rzymskiego było spowodowane inwazją ludów barbarzyńskich. Dzisiaj już wiemy, że był to nieunikniony skutek wewnętrznej erozji całego społeczno-gospodarczego systemu. W tym procesie chrześcijaństwo odegrało rolę bodaj najważniejszą, podkopując główne źródło imperialnego bogactwa, w postaci uznawanej za normę eksploatacji darmowej pracy, czy to jako pracy niewolniczej, czy też wykonywania obowiązków administracyjnych i finansowania budownictwa publicznego.

Miarą „odwrócenia optimum" może być porównanie pierwotnych celów ruchu z jego rezultatami. Wtedy okaże się, że wcześni chrześcijanie ani nie pragnęli obalenia Imperium, ani nie zamierzali zapraszać barbarzyńców, by je nimi zastąpić. Mechanizm spowodował, że wydarzenia potoczyły się ku zaskoczeni wszystkich i tak jak polska Solidarność w 1980 roku nie pragnęła wprowadzenia kapitalizmu w miejsce „rządów klasy robotniczej", tak rzymscy chrześcijanie nie czekali na feudalizm. Więcej, nowa formacja społeczna właściwie w niczym nie rozwiązała pierwotnie podnoszonych problemów: średniowieczna Europa nie zaczęła być ani na jotę bardziej sprawiedliwa, stała się natomiast wielokrotnie biedniejsza. Tyle, że bez feudalizmu nie byłoby równie pozbawionego litości kapitalizmu, a bez tego ostatniego nie pojawiłoby się państwo dobrobytu. Jeśli więc *Regułę odwróconego optimum* cechuje zrazu przewrotna i nawet niszczycielska zmiana celów, to w stosunku do wielkich przemian cywilizacyjnych okazuje się w ostatecznym rozrachunku pożyteczna.

Bibliografia

Dramat Rodezji, http://historieodklamane.salon24.pl.

Gospodarka Egiptu, http://cairo.trade.gov.pl/pl/egypt/article/detail,479, Gospodarka_Egiptu.html.

Harris S., *Free Will*, New York 2012.

Heather P., *Upadek Cesarstwa Rzymskiego*, Poznań 2010.

Heather P., *Imperia i barbarzyńcy. Migracje i narodziny Europy*, Poznań 2012.

http://www.brainyquote.com/quotes/authors/r/robert_mugabe.html.

Krawczyk R., *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.

Laliwala J., *Theories of Interest, Money and Banking Secular and Islamic*, Ahmedabad 1994.

Mc Świat rządzi, rozmowa z Benjaminem Barberem, Wprost Nr 1/2013.
Moser J., *Rewolucja chrześcijańska (Cz. 1)*, Fronda.pl, http://www.fronda.pl/a/moser-rewolucja-chrzescijanska-cz-1,17101.html.
Scruton R., *Zachód i cała reszta*, Poznań 2003.
Shermer M., *Wolność zdeterminowana*, Scientific American/Świat Nauki nr 9/2012.
Stark R., *The Rise of Christianity: How the Obscure, Marginal Jesus Movement Became the Religious Force in the Western World in a Few Centuries*, Princeton University Press, 1996.
The World Factbook 2012, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/zi.html.
Zieliński T., *Chrześcijaństwo starożytne a filozofia rzymska*, Zamość 1921.

Streszczenie

Autor artykułu stara się odpowiedzieć na pytanie dotyczące mechanizmu wydarzeń historycznych, które z początku wyglądają na nie mające znaczenia, ale z późniejszej perspektywy układają się w logikę swego rodzaju optimum, które dla animatorów rewolt okazuje się odwrotnością ich pierwotnych zamierzeń. Autor eksponuje dającą się odnotować prawidłowość, którą określa mianem „reguły odwróconego optimum": cechą wielkich społecznych przemian jest przerwanie ciągłości powszechnie uznawanych dotąd wartości, ale w ich następstwie nowe wcale nie muszą tworzyć wyższego poziomu, a optymalizacja poszczególnych części systemu przestaje iść w parze z utrzymaniem optimum dla jego całości. Na tym też polega społeczny mechanizm wielkich przełomów. Ich treścią jest to, że wiążą się głównie z wielką redystrybucją majątkową, czyli przesunięciem dóbr od dawnych właścicieli do nowych. Beneficjenci odczuwają satysfakcję nawet wtedy, gdy z makroekonomicznego punktu widzenia efektywność całego systemu się pogarsza. Wbrew moralizatorskiej interpretacji dziejów, podejrzewającej istnienie jakiejś „historycznej myśli przewodniej" prącej rzekomo do osiągania coraz wyższego poziomu społecznego optimum, rzeczywiste przemiany odbywają się skokowo i dosyć bezładnie, wedle szczególnej reguły odwróconego optimum, będącej zaprzeczeniem optimum makrospołecznegp. Reguła odwróconego optimum stawia je raczej w roli przedmiotów wydarzeń, aniżeli ich animatorów.

Summary

The author tries to answer the question about the mechanism of historic events, which initially look unimportant but from the time perspective form a logic of some kind of optimum, which for the revolt initiators turns out to be the reverse of their initial intentions. The author highlights a noticeable regularity, which he calls a 'rule of a reversed optimum': a characteristic feature of great social changes is that they disrupt the commonly accepted values but in consequence the new ones do not have to create a higher level and optimization of individual parts of the system does not go hand in hand with maintaining the optimum for it as a whole. That is what the social mechanism of great breakthroughs consists in. Their essence is that they are mainly connected with great property redistribution from former owners to the new ones. The beneficiaries feel satisfied even if from the macro-economic point of view the effectiveness of the whole system deteriorates. Contrary to the moralistic interpretation of history, which suspects the existence of some kind of 'historic keynote' supposedly aimed at achieving higher and higher social optimum, the real changes take place abruptly and rather disorderly, in accordance with a particular rule of a reversed optimum being a denial of a macro-social optimum. The rule of a reversed optimum makes them play the role of objects rather than initiators.

Резюме

Автор статьи пытается ответить на вопрос, касающийся механизма исторических событий, которые сначала кажутся незначительными, однако позднее укладываются в логику своего рода optimum, который для аниматоров восстаний оказывается обратной стороной их первоначальных намерений. Автор подчёркивает заметную регулярность, которую определяет как «правило перевёрнутого optimum»: отличительной чертой великих общественных перемен является нарушение постоянства повсеместно признаваемых до сих пор ценностей, однако сменившие их новые вовсе не должны достигать более высокого уровня, а оптимальность отдельных частей режима перестаёт идти рука об руку с сохранением optimum для его совокупности. В этом также заключается общественный механизм великих переворотов. Суть их в том, что они в основном связаны с великим перераспределением материальных благ, то есть их переходом от прежних владельцев и собственников к новым. Бенефициары чувствуют сатисфакцию даже тогда, когда с точки

зрения макроэкономии эффективность всей системы ухудшается. Вопреки морализаторству в интерпретации истории, предполагающей существование какого-то «исторического лейтмотива», стремления к достижению высшего уровня общественного optimum, действительные перемены происходят скачками и достаточно беспорядочно, согласно особенному правилу перевёрнутого optimum, являющегося отказом от макро-социального optimum. Правило перевёрнутого optimum ставит бенецифиаров скорее в роли объектов и явлений, а не аниматоров.

R E C E N Z J E

JÓZEF M. FISZER (RED.)
PREZYDENCJA POLSKI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN
WARSZAWA 2012, S. 465

1 lipca 2011 roku Polska po raz pierwszy objęła przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej i rozpoczęła realizację założonych priorytetów. Wydarzenie to ze względu na swoją rangę stało się symbolem powrotu Polski do Europy i potwierdzeniem jej demokratycznego charakteru. Ponadto wobec przyjętego traktatu lizbońskiego i wdrażanych na jego mocy reformach, znalazła się w centrum rywalizacji, trwającej pomiędzy Komisją a Radą o miano najważniejszej instytucji Unii Europejskiej. Polska stała się świadomym, lecz *de facto* losowo wybranym państwem, które musiało odnaleźć się w nowej rzeczywistości traktatowej i ukształtować od podstaw rolę i zakres odpowiedzialności prezydencji. To trudne zadanie sprawiło, że nasze państwo nie tylko potwierdzało swoją europejskość, ale przede wszystkim wykazywało, że jest zdolne do włączenia się do europejskiej dyskusji o kształcie i charakterze Unii Europejskiej. Znaczenie tego wydarzenia przejawiało się nie tylko w priorytetach, strategiach i podejmowanych działaniach, lecz także w zdolnościach organizacyjnych i administracyjnych oraz umiejętności negocjowania i przekonywania do swoich racji, a właściwie do racji wspólnotowych. Niebagatelny stał się również fakt pełnienia „prezydencji" w Radzie Unii Europejskiej w trakcie najcięższego od lat trzydziestych dwudziestego wieku kryzysu finansowego, znajdującego się wówczas w fazie przekształcania się w kryzys gospodarczy oraz wobec faktu gwałtownych i strukturalnych zmian kształtu ładu międzynarodowego. Polska prezydencja musiała więc od dnia inauguracji swojej funkcji wypracować model funkcjonowania, w ramach którego łączyłaby swoje zdolności z możliwościami działania i kreowania nowej rzeczywistości.

Ze względu na tak ważne zadania stojące wówczas przed Polską naukowcy, politycy i dziennikarze podjęli dyskusję najpierw nad przygotowaniami naszego kraju do pełnienia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, po czym zajęli się jej przebiegiem i podsumowaniem. Rozliczne konferencje, dyskusje i debaty na ten temat znalazły odzwierciedlenie w licznych, mniej lub bardziej naukowych i rzeczowych publikacjach, które wręcz zalały księgarnie i biblioteki. Potwierdzało to tylko znaczenie tego wydarzenia dla naszego kraju i wskazywało na istniejące liczne wizje, a nawet metodologie postrzegania Unii Europejskiej, jej mechanizmów, instrumentów, jakości funkcjonowania oraz znaczenia w tych procesach Polski. Na półce z literaturą dotyczącą polskiej prezydencji pojawiła się w 2012 roku publikacja wydana przez Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk na temat „Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej". Książka została opublikowana pod redakcją prof. zw. dr hab. Józefa M. Fiszera w ramach serii Zakładu Europeistyki ISP PAN zatytułowanej: „Unia Europejska w świecie" i jest obszerną monografią naukową składającą się z trzech części i dwudziestu rozdziałów. Autorzy tejże publikacji reprezentują różnorodne polskie ośrodki naukowo-badawcze i wyrażają wiele ciekawych poglądów, które składają się na pełny i wartościowy obraz polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, prowadząc czytelnika chronologicznie od okresu przygotowań do zakończenia pełnienia tej funkcji oraz problemowo – od aspektów instytucjonalno-prawnych do realnych działań i ich skutków.

Część pierwsza pracy składa się z pięciu rozdziałów traktujących o uwarunkowaniach polskiej prezydencji i analizujących przyjęte do realizacji priorytety w odniesieniu do możliwości ich realizacji. Rozdział I, przygotowany przez Józefa M. Fiszera, w zwięzły i rzeczowy sposób przedstawia nie tylko samą prezydencję jako instytucję, czy też funkcję, lecz jednocześnie analizuje negatywne i pozytywne przesłanki polskiej prezydencji. Autor nie tylko ukazuje duże znaczenie polskiej prezydencji dla jej pozycji na arenie międzynarodowej, lecz także sięga znacznie głębiej do aspektów politycznych, ekonomicznych, naukowych, społecznych a nawet kulturowych. Publikacja ta stanowi niezwykle wartościowe i unikatowe opracowanie wskazujące na tak duży wpływ tego wydarzenia na stosunki wewnątrzpaństwowe przy jednoczesnym omówieniu skomplikowanej i złożonej implikacji tego przewodnictwa. Ponadto w artykule znajdujemy bilans pozytywnych i negatywnych aspektów prezydencji zakończony wynikowym podsumowaniem świadczącym o ogólnie dobrej ocenie polskiej działalności. W kolejnym artykule Janusz Węc rozważa osiągnięcia polskiej prezydencji dotyczące realizacji priorytetu na temat „Europy korzystającej na otwartości". Autor podkreślił, że Polska zrealizowała w tym zakresie wszystkie założone cele operacyjne, prezentując i analizując jednocześnie przede

wszystkim wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i zwracając uwagę na szczególne w tym zakresie osiągnięcia związane ze wzmocnieniem polityki wschodniej i podpisaniem umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, co wskazuje na realizację przez Polskę nie tylko priorytetu prezydencji, lecz także jej żywotnych interesów strategicznych. Podkreśla także polski sukces związany z wypracowaniem wspólnego stanowiska wobec akcesji Rosji do Światowej Organizacji Handlu. W trzecim rozdziale tej części Tomasz Grosse podjął się skomplikowanego zadania związanego z przeanalizowaniem szans wzmocnienia systemu polityki zagranicznej w Polsce w perspektywie jej polityki europejskiej. Ta złożona analiza wykazała, że Polska nie w pełni wykorzystała szansę na wzmocnienie systemu i przeprowadzenie w nim niezbędnych zmian. Dlatego też rozdział ten jest niewątpliwie swoistego rodzaju novum na polu badań nad tym zagadnieniem. W kolejnym rozdziale Beata Piskorska dokonała szczegółowej analizy okresu przygotowań do prezydencji i jej przebiegu, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów zewnętrznych, mających bezpośredni lub pośredni wpływ na proces kształtowania i modyfikowania polskich priorytetów. Artykuł w tym zakresie jest kompleksowym źródłem wiedzy na temat implikacji zachodzących procesów decyzyjnych i pozwala zrozumieć czytelnikowi złożoność podejmowanych działań. W ostatnim rozdziale tej części Agnieszka Legucka wskazuje na najważniejsze zmiany, jakie zaszły w roli i funkcji prezydencji na mocy traktatu z Lizbony, oraz na wpływ tych zmian nie tylko na polską prezydencję, lecz także na prezydencję w ogóle. Autorka słusznie podkreśla, że Polska poradziła sobie z nowym wyzwaniem, nie walcząc o wzmocnienie pozycji i roli prezydencji, lecz prowadząc negocjacje i doprowadzając do konsensusu, co w tak szczególnej sytuacji reform traktatowych miało ogromne znaczenie dla całego systemu funkcjonowania Unii Europejskiej.

Część druga to analiza znaczenia polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. W pierwszym rozdziale tej części Łukasz Goczek przeprowadza analizę przyczyn kryzysu fiskalnego w Unii Europejskiej w kontekście polskiej prezydencji. Autor słusznie zauważa zależność między funkcjonowaniem Polski poza strefą Euro a jej relatywnie nikłym wpływem nawet w czasie pełnienie prezydencji na decyzje dotyczące regulowania rynków i walki z kryzysem, choć można by oczekiwać bardziej pogłębionych wniosków w tym zakresie. Wojciech Gizicki, przeprowadzając analizę porównawczą trzech z czterech państw Grupy Wyszhradzkiej, które do tej pory pełniły funkcję prezydencji, rozważa nie tylko ich priorytety i realne działania, lecz przede wszystkim bada je w perspektywie czynników warunkujących i sprawczych, uwzględniając „wyszehradzką" perspektywę działań i możliwości wykorzystania tak ważnej funkcji w Unii Europejskiej dla potrzeb ściślejszej integracji państw Grupy. Słusznie zauważa

i podkreśla różnorodny porządek prawny, w którym funkcjonowały Czechy, Węgry i Polska, właściwie i obiektywnie wykazując, że najtrudniejszym okresem w tym względzie był ten przypadający na czas polskiej prezydencji, która mimo to osiągnęła większość zakładanych celów i wykazała się największą aktywnością, asertywnością i skutecznością. Agnieszka Cianciara przeprowadziła natomiast unikatową jak na dotychczas występujące prace, analizę i ocenę polskiej prezydencji w aspekcie dyskursów medialnych prowadzonych na ten temat w Niemczech i Francji. Niewątpliwie artykuł ten stanowi novum wśród licznych analiz polskiej prezydencji, wskazując na jej wartość dodaną wynikającą z wykreowania pozytywnego wizerunku Polski na arenie europejskiej. Autorka wskazała na wzrost zainteresowania Polską i zdecydowane podniesienie wartości oceny naszego państwa w Europie Zachodniej. W czwartym rozdziale drugiej części Mikołaj Tomaszyk podjął się próby całościowej oceny przewodnictwa Polski w Unii Europejskiej, zastrzegając jednak, że taka pełna ocena będzie w pełni możliwa dopiero po upływie więcej niż kilku miesięcy po zakończeniu sprawowanej funkcji. Autor zauważa, że Polska w ramach pełnionej funkcji nie doprowadziła do znaczącej zmiany funkcji prezydencji ani jej pozycji względem Komisji i Parlamentu, wskazując jednocześnie podstawowe zasady działania tak zwanej dobrej prezydencji. Zalicza do nich wiele elementów składających się na ogólne oczekiwanie wobec państwa obejmującego przewodnictwo do pełnienia przez nie roli „dobrego menedżera interesów Rady". Jens Boysen w swoim rozdziale charakteryzuje polskie przewodnictwo w perspektywie wzrostu znaczenia naszego kraju w polityce niemieckiej i umocnienia Polski jako tak zwanego „niezawodnego partnera Niemiec". Autor głębiej niż w sam aspekt prezydencji wchodzi w kwestie polityki wewnętrznej w Polsce, podkreślając zmianę wizerunku naszego państwa w Niemczech wraz ze zmianą polityczną po wyborach parlamentarnych.

W trzeciej części autorzy skupili się przede wszystkim na rozważaniach na temat wybranych priorytetów polskiej prezydencji, realnych zdolności i możliwości ich realizacji. Pierwszy rozdział tej części autorstwa Adriana Chojana dotyczy oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w perspektywie polskiej prezydencji i przyjętych przez nią priorytetów. Autor po przeprowadzeniu dogłębnej analizy słusznie zauważa, że realizacja priorytetów w wyżej wymienionym zakresie była umiarkowanym sukcesem Polski. Rezultaty jednak w tym wymiarze nie mogły być inne, w szczególności wobec samoistnego zamknięcia się Unii Europejskiej do wewnątrz i jej ogromnego skupienia na problemach wewnętrznych wynikających z kryzysu gospodarczego. Niemniej jednak Adrian Chojan przytacza także osiągnięcia

związane z wymiarem wschodnim podkreślając, że takie rezultaty nie tyle nie osiągnęły poziomu przyjętych założeń, a raczej nie były tak spektakularne i znaczące jak polityczno-społeczne oczekiwania w tym zakresie. Agnieszka Cianciara w rozdziale zatytułowanym „Partnerstwo Wschodnie i polska prezydencja – zawiedzione nadzieje?" dokonała analizy celów, działań i skutków realizacji założeń polskiej prezydencji wobec państw ujętych oddziaływaniem Wymiaru Wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Agnieszka Cianciara odmiennie od autorów pozostałych rozdziałów negatywnie ocenia działania Polski w tym zakresie, wskazując specyficzne uwarunkowania wewnętrzne Unii i zewnętrzne, które wpłynęły na realny kształt i zakres realizacji przyjętych zadań oraz rozbieżne oczekiwania Unii Europejskiej i państw tego obszaru. Słusznie zauważa, że Polska wobec fiaska realizacji polityki wschodniej, szczególnie w czasie pełnionej prezydencji zaczęła przesuwać swoją politykę zewnętrzną do wewnątrz Unii, skupiając się przede wszystkim na politykach unijnych. Kolejny rozdział traktujący o tej samej tematyce jest prezentacją, odmiennej od poprzedniego, oceny wschodniego sąsiedztwa i działań polskiej prezydencji w tym zakresie. Szczególnie zwraca uwagę część dotycząca osiągnięć polskiej prezydencji, w której jej autorki, Krystyna Gomółka i Izabela Borucińska-Dereszkiewicz, wbrew powszechnym ocenom rezultatów zorganizowanego w Warszawie szczytu Partnerstwa Wschodniego, stwierdzają, że „skuteczność organizacyjną można ocenić bardzo dobrze, choć merytorycznie program mógłby być ambitniejszy", podkreślając jednocześnie sukces związany z zawarciem pomiędzy państwami dwóch deklaracji. Pozytywna ocena formułowanych priorytetów i rezultatów polskiej prezydencji wobec partnerstwa wschodniego, w aspekcie organizacyjnym i koncepcyjnym została przez autorki zestawiona z negatywną opinią wyrażoną w zakończeniu artykułu, gdzie napisały: „sztandarowe wydarzenie, czyli szczyt Partnerstwa Wschodniego, nie przyniosło oczekiwanych rozwiązań, nie było żadnym przełomem, ale nadało pewien impuls rozwojowy inicjatywie." Autorki zaznaczają także, że Polska nie podjęła wszystkich niezbędnych działań w celu realizacji założonego priorytetu, w szczególności nie aktywizując „wszystkich regionalnych inicjatyw wschodnich (…)". Takie dualistyczne zestawienie oceny działania Polski w wymiarze wschodnim jest niezmiernie ciekawe i daje czytelnikowi asumpt do przeprowadzenia pogłębionych studiów nad tym zagadnieniem. Niezmiernie ciekawym i wartościowym merytorycznie jest rozdział Krzysztofa Żęgoty, który prezentuje mały, lecz niezwykle ważny wycinek działań polskiej prezydencji dotyczący obwodu kaliningradzkiego. Realizację zadań w tym zakresie ocenia umiarkowanie pozytywnie, podkreślając znaczenie uwarunkowań zewnętrznych, które miały wpływ na realizację przyjętych priorytetów. Autor zwraca uwagę czytelnika na szczególne wyzwanie dla Polski

i Europy, jakim jest region Kaliningradzki i jego znaczenie dla dalszych relacji unijno-rosyjskich i polsko-rosyjskich. Jakub Wódka w swoim opracowaniu omówił działania Polski podejmowane wobec przemian zachodzących na Bliskim Wschodzie, podkreślając jej starania zarówno o równoważenie wymiarów południowego i wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jak i możliwości transpozycji polskich doświadczeń transformacyjnych do państw objętych arabską wiosną. Tekst zasługuje na uwagę także ze względu na rozszerzenie przez autora przeprowadzanej analizy o państwa Afryki Północnej i zaprezentowanie ich w porównaniu z państwami Bliskiego Wschodu. Jakub Wódka słusznie zadaje pytanie o zdolność Warszawy do utrwalenia wzmocnionych wpływów, uzyskanych podczas prezydencji. Jest to niezmiernie ważne nie tylko ze względu na potrzebę kontynuowania już podjętych działań, lecz także w aspekcie utrzymania i rozszerzenia znaczącej roli Polski w świecie. W ten sposób czytelnik jest inspirowany do podjęcia szerszych rozważań na temat oceny rezultatów prezydencji w tym wymiarze oraz do zastanowienia się, czy doświadczenia polskiej transformacji mogą zostać w jakikolwiek sposób przeniesione na grunt opisywanych państw. W kolejnym rozdziale Anna Umińska-Woroniecka podejmuje rozważania dotyczące takich obszarów, jak kultura, sprawy audiowizualne i prawa autorskie. Szeroko omawia program kulturalny polskiej prezydencji, który – jak zauważa – powinien zostać umieszczony w katalogu działań podejmowanych przez polską dyplomację publiczną, a jego realizacja powinna zostać w przyszłości skorelowana z założeniami polskiej polityki zagranicznej. W tym kontekście, Anna Umińska-Woroniecka poprawnie wskazuje na możliwości wykorzystania rezultatów prezydencji do dalszego wzmacniania roli Polski w świecie. Z analizy, jaką przeprowadza, czytelnik nie tylko nabywa wiedzę na temat sukcesów polskiej prezydencji, lecz także dostrzega porażki, w tym tą związaną z podpisaniem ACTA. Autorka, podkreślając w konkluzji duży zakres haseł, idei i koncepcji dotyczących realizacji działań w opisywanym zakresie, jak i wynikające z tego problemy, słusznie wskazuje na jeden z największych mankamentów tego programu, a więc nikły w nim udział społeczeństwa polskiego, a także jego słabą identyfikację w Unii Europejskiej. Może to jednak być rezultatem przesunięcia punktu ciężkości związanego z jego promocją i oddziaływaniem społecznym na zewnątrz Polski, co jednak nie może stanowić w żadnym wypadku ani wyjaśnienia, ani rozgrzeszenia dla jego twórców. W tym też duchu znajduje się kolejny wartościowy rozdział autorstwa Zygmunta Janca, który przeanalizował promocyjny wymiar polskiego przewodnictwa i wykazał, że pomimo dużych środków przeznaczonych na jego realizację, efekty były znikome i niewspółmierne do kosztów. Proponując wprowadzenie promocji międzynarodowej do kanonu polityki zagranicznej, jako elementu przemian

globalizacyjnych, autor odniósł się jednocześnie do roli w tym procesie organizacji pozarządowych i profesjonalistów zajmujących się marketingiem i promocją. Zygmunt Janiec właściwie wskazuje na niedostatek promocji Polski podczas prezydencji przede wszystkim ze względu na realizację tego zadania poprzez urzędników państwowych, nieprzygotowanych do tego typu działań. W kolejnym rozdziale Agata Makowiec analizuje realizację polskich priorytetów w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych ze szczególnym uwzględnieniem rozporządzenia w sprawie dziedziczenia. Jest to niezwykle ciekawy tekst dotyczący skomplikowanej materii, która do tej pory nie znajdowała szerszego odzwierciedlenia w publikacjach wydawanych poza głównym nurtem nauk prawnych. Niemniej jednak jego wysoce utylitarny charakter powoduje, że każdy kto sięga po niniejszą monografię, z zaciekawieniem czyta ów rozdział. Rozdział dziewiąty trzeciej części monografii autorstwa Ilony Przybojewskiej jest analizą zewnętrznego wymiaru polityki energetycznej Unii Europejskiej z uwzględnieniem działań polskiej prezydencji. Na uwagę zasługuje odmienne niż u innych autorów podejście do problemu unijnej współpracy energetycznej i rozważanie go nie na poziomie braku możliwości wypracowania wspólnego stanowiska, a na bazie różnic potencjałów państw członkowskich i delikatnej specyfiki potrzeb i relacji wewnętrznych i zewnętrznych Unii Europejskiej. Ostatni rozdział tej części stanowi o miejscu Polski w Unii Europejskiej po zakończeniu pełnienia przez nią przewodniczenia w Radzie. Autorka, Izabela Babińska, w klarowny i rzeczowy sposób analizuje pozycję Polski po zakończeniu prezydencji, wskazując na możliwość pełnienia przez nią roli reprezentanta państw regionu i systematycznie wzmacniającego się gracza na arenie europejskiej.

Podsumowując, monografia „Prezydencja Polski w Radzie Unii Europejskiej" jest rzeczowym i kompleksowym opracowaniem traktującym o najważniejszych kwestiach związanych z realizacją polskiej prezydencji. Stanowi znaczący element w dyskusji nad miejscem Polski w Unii Europejskiej, jak i kształtem samej funkcji przewodniczącego Rady Unii Europejskiej. Tym samym ta niezmiernie interesująca i wartościowa publikacja może nie tylko stanowić materiał przydatny dla badaczy, lecz także dla osób zainteresowanych tą tematyką, a niezwiązanych z nauką.

Paweł Olszewski

JÓZEF M. FISZER (RED.)
EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA

INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN I DOM WYDAWNICZY ELIPSA
WARSZAWA 2012, S. 328

Do 1 maja 2004 roku Unia Europejska nie potrzebowała osobnej polityki, osobnych ram współpracy z najbliższymi sąsiadami. Zasady współpracy były określane przez prowadzone negocjacje akcesyjne z państwami takimi, jak Polska, Czechy, Słowacja czy Estonia. Po tzw. dużym rozszerzeniu z 2004 roku przed Unią Europejską stanęło wyzwanie ustanowienia nowych ram współpracy z sąsiadami, którzy w najbliższej perspektywie nie mogli spodziewać się uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej. Odpowiedzią na ten problem była Europejska Polityka Sąsiedztwa po raz pierwszy zaprezentowana w 2003 roku w komunikacie Komisji Europejskiej. Skonkretyzowane propozycje Unii Europejskiej, skierowane ku państwom Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ukazały się w maju 2004 roku. Zarówno Unia Europejska, jak i państwa objęte EPS wiązały z nową unijną polityką duże nadzieje. W pierwszej wersji polityką sąsiedztwa objęto takie państwa, jak: Algieria, Białoruś, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdawia, Palestyna, Syria, Tunezja, Ukraina. W 2004 roku rozszerzono ten skład o Armenię, Azerbejdżan oraz Gruzję.

Europejska Polityka Sąsiedztwa jest przedmiotem zarówno krajowych, jak i zagranicznych badań naukowych. W ostatnim czasie na polskim rynku wydawniczym ukazało się kilka pozycji analizujących EPS. Literaturę przedmiotu w tym obszarze integracji europejskiej wzbogacił także Instytut Studiów Politycznych PAN, wydając pod redakcją profesora Józefa M. Fiszera monografię naukową pt. „Europejska Polityka Sąsiedztwa". Praca ta jest pokłosiem ogólnopolskiej konferencji naukowej nt. „Europejska Polityka Sąsiedztwa – cele, dotychczasowe doświadczenia i efekty oraz perspektywy", zorganizowanej przez Zakład Europeistyki ISP PAN i Komitet Nauk Politycznych PAN.

Struktura pracy odzwierciedla jej problemowy charakter. Zebrane teksty Autorów zostały podzielone na pięć logicznie ułożonych części, co znacząco ułatwia lekturę. Oprócz części merytorycznej składającej się z dziewiętnastu artykułów, praca składa się z obszernego wstępu, w którym Redaktor dokonuje syntetycznego wprowadzenia do tematyki recenzowanej monografii naukowej.

Część pierwsza zatytułowana „Geneza i cele Europejskiej Polityki Sąsiedztwa" składa się z pięciu artykułów. Rozważania rozpoczyna tekst Pawła J. Borkowskiego pt. „Europejska Polityka Sąsiedztwa – gwiazda jednego sezonu?". Autor w konkluzjach stwierdza, że EPS była gwiazdą jednego sezonu głównie ze względu na zbyt rozbudowane oczekiwania wobec faktycznych jej treści, co w zrozumiały sposób rozwiało nadzieję państw objętych EPS, a zbudziło frustrację (s. 40). W kolejnym artykule Beata Jagiełło ukazuje Europejską Politykę Sąsiedztwa jako element nowej regionalizacji w skali europejskiej i globalnej. Z kolei Tomasz G. Grosse koncentruje się na analizie wschodniego wymiaru EPS w celu scharakteryzowania podejścia geopolitycznego Unii Europejskiej. W interesujący sposób przedstawia typologię geopolityki Unii Europejskiej, co w polskiej literaturze przedmiotu jest raczej pomijane. Z kolei Agnieszka Legucka dokonuje porównania koncepcji polityki wschodniej Unii Europejskiej poprzez analizę Nowej Inicjatywy Sąsiedztwa z 2002 roku, Wschodniego Wymiaru Unii Europejskiej z 2003 roku, Szerszej Europy z 2003 roku oraz EPS i Partnerstwa Wschodniego. Część pierwszą zamyka ciekawy artykuł Kingi Schlesinger ukazujący Europejską Politykę Sąsiedztwa z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego. Celem tego artykułu – jak wskazuje Autorka – „jest porównanie funkcjonowania wymiaru południowego z wymiarem wschodnim Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z perspektywy organizacji społeczeństwa obywatelskiego" (s. 90).

Część drugą zatytułowano „Europejska Polityka Sąsiedztwa ze szczególnym uwzględnieniem jej wymiaru wschodniego". Ten najobszerniejszy fragment recenzowanej monografii składający się z sześciu artykułów otwierają rozważania Beaty Piskorskiej na temat implikacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dla „partnerstwa strategicznego" Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską. Autorka słusznie zauważa, że nieobecność w EPS Federacji Rosyjskiej przynosi negatywne konsekwencje głównie dla Unii Europejskiej, bowiem nie jest ona w stanie realizować celów w jej tak południowym, jak i wschodnim sąsiedztwie (s. 126). W drugim artykule tej części pracy Agnieszka Bryc prezentuje obraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa widziany z perspektywy rosyjskiej. Wartością dodaną jest ciekawe i autorskie przedstawienie strategii oddziaływania Rosji i Unii Europejskiej we wspólnym sąsiedztwie,

stawiając przy tym tezę: „Moskwa zauważa, że wizja zaangażowania UE w regionie poradzieckim w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie jest dopracowana" (s. 134). Podobnie Jelena Brodowska i Michał Słowikowski, piszą o stosunku Rosji do wschodnich inicjatyw Unii Europejskiej. Cennym kapitałem tego artykułu jest wykorzystanie literatury rosyjskojęzycznej, co pozwala przedstawić problem nie tylko z polskiej czy europejskiej perspektywy, ale także perspektywy rosyjskiej. Kolejny, krótki tekst autorstwa Wojciecha Śleszyńskiego prezentuje politykę Unii Europejskiej wobec Białorusi w perspektywie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. Z kolei Tomasz Stępniewski zastanawia się nad miejscem Białorusi i Ukrainy w polityce sąsiedztwa Unii Europejskiej, pytając czy jest to europeizacja czy peryferyzacja. W swoich rozważaniach stawia tezę, że „myślenie o wschodnim sąsiedztwie przez decydentów UE jest technokratyczne i pozbawione wrażliwości na specyfikę państw, wobec których działania Unii są podejmowane" (s. 184). Nie jest to jednak postawa kierowana wyłącznie w stronę państw wymiaru wschodniego. Unijny brak wrażliwości i aktywności dotyka także inne obszary świata. A jeśli już owa aktywność się pojawi, to w większości przypadków jest ona spóźniona (przykład reakcji na trzęsienie ziemi na Haiti czy wojnę gruzińsko-rosyjską z sierpnia 2008 roku). Część drugą zamyka artykuł autorstwa Pawła Olszewskiego i Kingi Schlesinger odnoszący się do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec Republiki Mołdawii. Autorzy zwracają uwagę na „delikatność" położenia Mołdawii między wpływami Federacji Rosyjskiej a Unii Europejskiej. Rekomendują zatem tak Mołdawii, jak i UE działanie z wyczuciem, aby nie obudzić w Moskwie poczucia zagrożenia, a tym samym nie doprowadzić do przekształcenia Naddniestrza w drugi Kaliningrad (s. 202).

Część trzecią pt. „Wymiar południowy i północny Europejskiej Polityki Sąsiedztwa" otwiera artykuł Katarzyny Stachurskiej-Szczesiak traktujący o południowym wymiarze EPS w postaci Unii dla Śródziemnomorza. Grzegorz Ronek z kolei pisze o Synergii Czarnomoskiej analizując jej cele, dziedziny współpracy oraz implementacje. Część trzecią kończą rozważania Justyny Misiągiewicz na temat energetycznego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z ukazaniem roli Turcji jako państwa tranzytowego. Artykuł, oprócz opisu polityki energetycznej Turcji i UE, ukazuje także perspektywy tranzytu surowców energetycznych przez Turcję, a także analizuje znaczenie głównych projektów infrastruktury surowców energetycznych przez tureckie terytorium.

Część czwarta pt. „Rola Polski w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa" składa się z dwóch artykułów. Izabela Albrycht dokonuje analizy działalności

polskich eurodeputowanych VI kadencji Parlamentu Europejskiej w obszarze Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Autorka, powołując się na dokument „Ranking polskich eurodeputowanych" opracowany przez Instytut Kościuszki pisze, że polscy europosłowie „animowali zmiany priorytetów zagranicznych Unii Europejskiej, w tym wzmacniali jej wymiar wschodni oraz zaangażowanie Unii we wsparcie demokratyzacji krajów Europy Wschodniej (…)" (s. 254–255). Natomiast Joanna Kamińska prezentuje rolę Polski w tworzeniu Partnerstwa Wschodniego jako wschodniego wymiaru EPS.

Część ostatnia, piąta, to „Bilans i perspektywy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa". Otwiera ją artykuł Wojciecha Szpocińskiego na temat wsparcia Unii Europejskiej dla państw obszaru wschodniego sąsiedztwa. Natomiast Agnieszka Cianciara w ciekawym artykule ukazuje genezę Partnerstwa Wschodniego oraz jego realizację w trakcie czeskiej i szwedzkiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. W ostatnim artykule zarówno tej części, jak i całej monografii naukowej, Agata Włodkowska przedstawia Perspektywy Partnerstwa Wschodniego pisząc, że powodzenie tej koncepcji pozwoliłoby uwiarygodnić Polskę i w UE, i w państwach wschodnich (s. 328).

Europejska Polityka Sąsiedztwa jest w kryzysie. Zdanie to może stanowić wniosek generalny wyciągnięty po lekturze recenzowanej monografii naukowej. Słusznie we wprowadzeniu zauważa Józef M. Fiszer, że „większość autorów tutaj piszących dość krytycznie ocenia EPS i zwraca uwagę na fakt, iż staje się ona coraz mniej skuteczna. Podkreślają, że jest ona *de facto* „jednokierunkowa" i nie daje krajom, do których jest adresowana, praktycznie żadnej siły oddziaływania na europejskich partnerów" (s. 25). Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest przyjęcie w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa tzw. zasady warunkowości (*more for more*), czego dobrym przykładem jest polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego oraz brak jasnych perspektyw uzyskania akcesji. Inną zupełnie kwestią jest to, czy Unia Europejska chce, aby państwa objęte EPS i Partnerstwem Wschodnim stały się jej integralną częścią. Mam tu na myśli spory między państwami członkowskimi UE w trakcie szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, gdzie zastanawiano się, czy wobec tych państw używać słowa „europejskie" czy też nie[1].

Konferencja, której pokłosiem jest recenzowana monografia naukowa, odbyła się w 2009 roku. Zatem od tego czasu minęły już 3 lata. Zasadniczo z jednej strony jest to wada tejże książki, jednak z drugiej – jej treść stanowi dobry przyczynek do weryfikacji tez stawianych przez poszczególnych Auto-

[1] D. Pszczółkowska, *Partnerstwo Wschodnie, czyli ocalone słowa na „e"*, „Gazeta Wyborcza", 26.IX.2011.

rów w 2009 roku pod kątem obecnego stanu faktycznego. Książka jest oparta na dobrej bazie źródłowej, jednak jej mankamentem jest brak bibliografii do poszczególnych rozdziałów bądź wybranej bibliografii umieszczonej na końcu monografii. Wartym zastanowienia jest także brak w strukturze pracy wykazu skrótów, co przy tej tematyce byłoby niezwykle cennym i pomocnym elementem służącym czytelnikowi, niekoniecznie mocno zagłębionemu w tematykę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i związaną z nią terminologią.

Mimo wykazanych mankamentów, książka spełnia swój cel – dostarczając nowej wiedzy na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Jak wspomniano, jest także doskonałą okazją do oceny ewolucji EPS w okresie od **2010** roku do czasów obecnych. Treści zawarte w recenzowanej monografii pobudzają do refleksji nad stanem i przyszłością Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Mam zatem nadzieję, że jej odbiorcami nie będą wyłącznie studenci i naukowcy zajmujący się na co dzień Europejską Polityką Sąsiedztwa, ale także decydenci polityczni, których kompetencje dotyczą także i tego obszaru integracji europejskiej.

Adrian Chojan

NOTY O AUTORACH

Łukasz Gołota – dr, adiunkt w Instytucie Stosunków Międzynarodowych WDiNP Uniwersytetu Warszawskiego

Jerzy Wieczorek – dr hab., profesor nadzwyczajny Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Alina Gładzicka-Janowska – dr, adiunkt na Wydziale Ekonomicznym Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie

Zbigniew Dobosiewicz – prof. zw. dr hab., profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Adrian Chojan – mgr, asystent w Instytucie Studiów Politycznych PAN

Stanisław Koziej – prof. zw. dr hab., generał, profesor Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Krzysztof Łazarski – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Rafał Krawczyk – dr hab., profesor nadzwyczajny Uczelni Łazarskiego w Warszawie

Paweł Olszewski – dr, adiunkt Uczelni Łazarskiego w Warszawie

NOTES ON THE AUTHORS

Łukasz Gołota, PhD – Assistant Professor at the Institute of International Relations, Warsaw University

Prof. Jerzy Wieczorek, PhD – Lazarski University in Warsaw

Alina Gładzicka-Janowska, PhD – Assistant Professor at the Department of Economics, West Pomerania University of Technology in Szczecin

Prof. Zbigniew Dobosiewicz, PhD – Professor at Lazarski University in Warsaw

Adrian Chojan, MA – Professor Assistant at the Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences

Prof. General Stanisław Koziej, PhD – Professor at Lazarski University in Warsaw

Krzysztof Łazarski, PhD – Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw

Rafał Krawczyk, PhD – Professor at Lazarski University in Warsaw

Paweł Olszewski, PhD – Assistant Professor at Lazarski University in Warsaw

ПРИМЕЧАНИЯ ОБ АВТОРАХ

Кандидат наук Лукаш Голота – преподаватель Института Международных Отношений WDiNP Варшавского Университета

Доктор наук Ежи Вечорек – доцент Университтеа Лазарского в Варшаве.

Кандидат наук Алина Гладзицка-Яновска – преподаватель экономического факультета Западнопоморского Технологического Университета в Щецине

Профессор, доктор наук Збигнев Добосевич – профессор Университета Лазарского в Варшаве

Магистр Адриан Хоян – ассистент Института Политологии Польской Академии Наук

Профессор, доктор наук, генерал Станислав Козей – профессор Университета Лазарского в Варшаве

Кандидат наук Кшиштоф Лазарски – преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

Доктор наук Рафал Кравчик – доцент Университета Лазарского в Варшаве

Кандидат наук Павел Ольшевски – преподаватель Университета Лазарского в Варшаве

Informacja dla autorów kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”

1. W czasopiśmie mogą być publikowane prace naukowe dotyczące szeroko rozumianej problematyki ekonomicznej i politycznej. Nadsyłane materiały powinny zawierać istotne przyczynki teoretyczne lub ciekawe zastosowanie empiryczne. Publikowane są także recenzje oraz sprawozdania z życia naukowego szkół wyższych. Artykuły są przedmiotem recenzji, a warunkiem opublikowania jest pozytywna opinia recenzenta.
2. Materiał do Redakcji należy przekazać w jednym egzemplarzu znormalizowanego maszynopisu (30 wierszy na stronie, po 60 znaków w wierszu, ok. 1800 znaków na stronie) wraz z tekstem zapisanym na nośniku elektronicznym lub przesłanym na adres: wydawnictwo@lazarski.pl
3. Przypisy należy umieszczać na dole strony, podając najpierw inicjały imienia, nazwisko autora, tytuł pracy, nazwę wydawnictwa, miejsce i rok wydania, numer strony. W przypadku prac zbiorowych należy podać imię i nazwisko redaktora naukowego.
4. Zdjęcia i rysunki mogą być dostarczone w postaci oryginalnej (do skanowania) lub zapisane w formatach TIFF, GIF, BMP.
5. Do artykułu należy dołączyć **bibliografię** oraz **streszczenie**, podając **cel artykułu, zastosowaną metodykę, wyniki pracy** oraz **wnioski**. Streszczenie nie powinno przekraczać 20 wierszy maszynopisu. Jeżeli w streszczeniu występują specjalistyczne terminy albo zwroty naukowe lub techniczne, należy podać ich odpowiedniki w języku angielskim.
6. Artykuł nie powinien przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast recenzja, komunikat naukowy i informacja – 12 stron.
7. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanej pracy skrótów, zmiany tytułów, podtytułów oraz poprawek stylistycznych.
8. Opracowanie należy podpisać pełnym imieniem i nazwiskiem, podać swój adres z numerem telefonu, faksu, e-mail, stopień lub tytuł naukowy, nazwę instytucji naukowej, w której autor jest zatrudniony.

Procedura recenzowania publikacji w kwartalniku „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”

Rada Programowa i Kolegium Redakcyjne kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” na posiedzeniu 30 czerwca 2011 r. jednogłośnie przyjęły następujące zasady obowiązujące przy recenzowaniu publikacji w kwartalniku „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.

1. Do oceny każdej publikacji Kolegium Redakcyjne powołuje co najmniej dwóch recenzentów zewnętrznych, czyli specjalistów wywodzących się spoza Uczelni Łazarskiego.
2. Jeden z wyżej wymienionych dwóch recenzentów musi pochodzić z zagranicznych ośrodków naukowo-badawczych.
3. W postępowaniu recenzyjnym obowiązuje tzw. *double-blind reviev proces*, czyli zasada, że autor publikacji i jej recenzenci nie znają swoich tożsamości.
4. Recenzenci składają pisemne oświadczenia o niewystępowaniu konfliktu interesów, jeśli idzie o ich relacje z autorami recenzowanych tekstów.
5. Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem dotyczącym dopuszczenia publikacji do druku lub jej odrzucenia.
6. Powyższa procedura i zasady recenzowania publikacji są podawane do publicznej wiadomości na stronach internetowych kwartalnika „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji nie są podawane do publicznej wiadomości, natomiast są ujawniane dane recenzenta każdego numeru kwartalnika.

Powyższe procedury i zasady recenzowania są zgodne z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Redaktor Naczelny
prof. zw. dr hab. Józef M. Fiszer

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego
oferuje następujące publikacje:

1. Krystyna Regina Bąk (red.), *Statystyka wspomagana Excelem 2007*, Warszawa 2010.
2. Wojciech Bieńkowski, Krzysztof Szczygielski, *Rozważania o rozwoju gospodarczym Polski*, Warszawa 2009.
3. Remigiusz Bierzanek, *Przez wiek XX. Wspomnienia i refleksje*, Warszawa 2006.
4. Janusz Filipczuk, *Adaptacyjność polskich przedsiębiorstw w warunkach transformacji systemowej*, wyd. II, Warszawa 2007.
5. Jerzy A. Gawinecki (red. nauk.), *Ekonometria w zadaniach*, praca zbiorowa, Warszawa 2008.
6. Jerzy A. Gawinecki, *Matematyka dla ekonomistów*, Warszawa 2010.
7. Grażyna Gierszewska, Jerzy Kisielnicki (red. nauk.), *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw*, Warszawa 2010.
8. Marian Guzek, *Makroekonomia i polityka po neoliberalizmie. Eseje i polemiki*, Warszawa 2011.
9. Marian Guzek (red. nauk.), *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, praca zbiorowa, Warszawa 2012.
10. Marian Guzek, *Teorie ekonomii a instrumenty antykryzysowe*, Warszawa 2013.
11. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Word 2007*, Warszawa 2009.
12. Anna Harasiewicz-Mordasewicz, *Excel 2007*, Warszawa 2010.
13. Stanisław Hoc, *Prawo administracyjne gospodarcze. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2013.
14. „Ius Novum", Ryszard A. Stefański (red. nacz.), kwartalnik WSHiP, numery: 1/2007, 2–3/2007, 4/2007, 1/2008, 2/2008, 3/2008, 4/2008, 1/2009, 2/2009, 3/2009, 4/2009, 1/2010, 2/2010, 3/2010, 4/2010, 1/2011, 2/2011, 3/2011, 4/2011, 1/2012, 2/2012, 3/2012, 4/2012, 1/2013.
15. Andrzej Jagiełło, *Polityka akcyzowa w odniesieniu do wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2000–2010 i jej skutki ekonomiczne*, Warszawa 2012.
16. Jerzy Kowalski, *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne. Antologia*, Warszawa 2008.
17. Rafał Krawczyk, *Podstawy cywilizacji europejskiej*, Warszawa 2006.
18. Rafał Krawczyk, *Islam jako system społeczno-gospodarczy*, Warszawa 2013.
19. Maria Kruk-Jarosz (red. nauk.), *System organów ochrony prawnej w Polsce. Podstawowe instytucje*, wyd. II zm. i popr., Warszawa 2008.
20. Maciej Krzak, *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa 2012.
21. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe w XXI wieku. Księga pamiątkowa profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.
22. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, Warszawa 2006.
23. Jerzy Menkes (red. nauk.), *Wybór kazusów z prawa międzynarodowego. Zagadnienia ogólne*, zeszyt 1, Warszawa 2008.
24. Aleksandra Mężykowska, *Interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2008.

25. Mariusz Muszyński (red. nauk.), Dominika E. Harasimiuk, Małgorzata Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012.
26. „Myśl Ekonomiczna i Polityczna", Józef M. Fiszer (red. nacz.), kwartalnik, Uczelnia Łazarskiego, numery: 1(28)2010, 2(29)2010, 3(30)2010, 4(31)2010, 1–2(32–33)2011, 3(34)2011, 4(35)2011, 1(36)2012, 2(37)2012, 3(38)2012, 4(39)2012.
27. Edward Nieznański, *Logika dla prawników*, Warszawa 2006.
28. Leokadia Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
29. Leokadia Oręziak (red. nauk.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Warszawa 2008.
30. Leokadia Oręziak, Dariusz K. Rosati (red. nauk.), *Kryzys finansów publicznych*, Warszawa 2013.
31. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Gospodarka oparta na wiedzy. Aspekty międzynarodowe*, Warszawa 2007.
32. Dariusz Rosati (red. nauk.), *Euro – ekonomia i polityka*, Warszawa 2009.
33. Grzegorz Rydlewski, Przemysław Szustakiewicz, Katarzyna Golat, *Udzielanie informacji przez administrację publiczną – teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
34. Jacek Szymanderski, *Schyłek komunizmu i polskie przemiany w odbiorze społecznym*, Warszawa 2011.
35. Jerzy Wojtczak-Szyszkowski, *O obowiązkach osób świeckich i ich sprawach. Część szesnasta Dekretu przypisywanego Iwonowi z Chartres* (tłum. z jęz. łac.), Warszawa 2009.
36. Janusz Żarnowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys problematyki*, Warszawa 2012.

Oficyna Wydawnicza
Uczelni Łazarskiego
02-662 Warszawa, ul. Świeradowska 43
tel.: (22) 54 35 450
fax: (22) 54 35 480
e-mail: wydawnictwo@lazarski.edu.pl
www.lazarski.pl