

Materialy

UNIA EUROPEJSKA JAKO GRACZ MIĘDZYNARODOWY – PERSPEKTYWA AMERYKAŃSKA

Unia Europejska będąca nadal największą potęgą gospodarczą w świecie jest równocześnie ważnym graczem na scenie międzynarodowej. Problemem jednak pozostaje, jak bardzo skuteczny i zdolny kreować sytuację międzynarodową jest to gracz, jak duży jest jego udział w utrzymywaniu stabilnego i pokojowego porządku globalnego, i to nie tylko w zakresie wolnego handlu i wymiany. Jaki wnosi wkład w rozwiązywanie problemów politycznych w Europie i świecie? Niewątpliwie w ciągu ponad 20 lat, jakie upłynęły od podpisania ustanawiającego Unię Europejską traktatu z Maastricht, ta bezprecedensowa struktura uczyniła znaczące postępy na drodze tworzenia wspólnej strategii zewnętrznej. Chodzi nie tylko o Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony, odpowiedzialne za kształtowanie i prowadzenie polityki zewnętrznej UE¹. Instytucje unijne, występując z inicjatywami wobec innych państw i obszarów, zbudowały sieć powiązań z wieloma krajami pozaunijnymi, a także organizacjami i sojuszami, zarówno o charakterze globalnym, jak i regionalnym².

Aktywność i skuteczność UE jako gracza międzynarodowego wydaje się być znacznie mniejsza niż pozwalałby jej potencjał i możliwości; jest ona także rozczarowująca dla wielu analityków i obserwatorów. Czy wobec tego UE wreszcie ustabilizuje swe instytucje i wypracuje procedury sprawiające, że siła gospodarcza i potencjał polityczny struktury jednoczącej 28 państw przełożą się na silną, koherentną i skuteczną aktywność międzynarodową? Czy państwa zintegrowane w UE będą w stanie szybko i spójnie podejmować wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie? Takie i podobne pytania od dawna stawiają sobie eksperci, stratedzy i politycy w Stanach Zjednoczonych. Chodzi nie tylko o aspekt ekonomicznej konkurencyjności UE wobec pozycji i roli USA w gospodarce światowej, jakkolwiek jest to ważne i aktualne zagadnienie, pozostające jednak poza obszarem poniższych dociekań. Oczekiwania Amerykanów odnoszą się w dużej mierze do sfery polityki i bezpieczeństwa³.

¹ D. Dialer, A. Opitz, *The European External Action Service (EEAS): Reality, Potential and Challenges*, w: S. B. Gareis, G. Hauser, F. Kernic (eds.), *The European Union – A Global Actor?*, Opladen, Berlin, Toronto 2013, s. 65-73; G. Hauser, *The Common Security and Defence Policy (CSDP) – Challenges after “Lisbon”*, w: tamże, s. 32-49.

² Zob. szerzej: G. Brettner-Messler, *The EU and ASEAN – The Interregional Relationship Between Europe and Asia*, w: S. B. Gareis, G. Hauser, F. Kernic (eds.), *The European Union – A Global Actor...*, s. 138-160; M. Brunelli, *The Mediterranean Dialogue*, w: tamże, s. 180; F. Kernic, *EU – Latin America: A Strategic Partnership in Making?*, w: tamże, s. 198-218.

³ W. Rees, *The US – EU Security Relationship. The Tension between a European and a Global Agenda*, Basingstoke 2011, s. 14 i n.

Zważyć należy bowiem, że kolejnym amerykańskim administracjom chodziło i chodzi przede wszystkim o zyskanie w Europie, a po 1992 r. właśnie w UE, partnera, który podejmie w większym wymiarze zobowiązania polityczne na arenie międzynarodowej, a przede wszystkim będzie bardziej zdeterminowany. Zabiegała o to już administracja Williama J. Clintona, zaczął o tym w pewnym momencie myśleć nawet George W. Bush junior, początkowo stawiający na unilateralizm w podejmowaniu wyzwań i rozwiązywaniu problemów globalnych.

Rosnące zaniepokojenie ekipy Clintona budziły urealnijające się zagrożenia, zwłaszcza terroryzm międzynarodowy i proliferacja broni masowego rażenia. Skłaniające się wówczas wyraźnie ku multilateralizmowi Stany Zjednoczone oczekiwały, że w przewycięzaniu tych wyzwań sojusznicy z Europy odegrają – u ich boku – ważną rolę. Tymczasem partnerzy europejscy, nawet w ramach *NATO*, nie byli szczególnie zainteresowani i wręcz nie chcieli pełnić roli „światowego żandarma”, interweniującego bez ograniczeń i wedle życzeń amerykańskiego supermocarstwa. Europa wolała pozostać w kręgu swych własnych spraw, związanych głównie z integracją oraz transformacją jej wschodniej i środkowej części, niż eskalować uwagę na problemy globalne, tak jak chcieliby Amerykanie⁴.

Tego rodzaju oczekiwania administracja amerykańska kierowała głównie pod adresem *NATO*, jako – zdawałoby się – naturalnego partnera Stanów Zjednoczonych w przewycięzaniu wyzwań w zakresie bezpieczeństwa. Mniej natomiast było takich sugestii ze strony ekipy Clintona wobec UE, która dopiero pracowała nad wspólną polityką zagraniczną, obrony oraz bezpieczeństwa, czyli stworzeniem militarnego i politycznego wymiaru integracji europejskiej. Pełna realizacja tego procesu mogła stanowić zagrożenie dla samego *NATO*, gdyż oznaczałaby powstanie niezależnych od Sojuszu możliwości militarnych UE i to za cenę osłabienia wkładu Europy do *NATO*. Niemniej jednak administracja Clintona odnosiła się z pewną życzliwością do europejskiej polityki bezpieczeństwa – jeśli tylko mogło to oznaczać przejmowanie przez Europę większych obciążeń i odpowiedzialności za rozwiązywanie konfliktów na arenie międzynarodowej⁵.

Ewentualne obawy Amerykanów osłabiało dość powszechne przekonanie, że prawdziwy postęp w rozwoju europejskiego potencjału militarnego i zdolności obronnych to – jak twierdzono u kresu prezydentury Clintona – sprawa dość odległa w czasie, kwestia przynajmniej dziesięciu lat. Oznaczało to, że Europejczycy długo jeszcze będą uzależnieni od Stanów Zjednoczonych i *NATO* pod względem wojskowym, co w jakimś stopniu zagwarantuje ich lojalność wobec amerykańskiego partnera, a nawet zobliguje do jego konsekwentnego wspierania, a nie działania „na własną rękę”.

Przywództwo Stanów Zjednoczonych w świecie tradycyjnie nazywanym zachodnim nie było wówczas jeszcze kwestionowane. Wyjątkowo czyniła to Francja, do czego cały Zachód zdążył się już przyzwyczaić. Ameryka utrzymała więc dominację w świecie pozimnowojennym, a skala jej odpowiedzialności na arenie międzynarodowej znacznie przekroczyła zakres odziedziczony przez Clintona po poprzedniku – George’u H. W. Bushu seniorze. Zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w różnych rejonach kuli ziemskiej nie wydawało się wówczas przekraczać możliwości amerykańskiego supermocarstwa. Utwierdzało w Amerykanach poczucie, że ich prezydent dobrze dba o amerykańskie interesy, zmusza innych do respektu wobec ich państwa i umacnia jego rolę w świecie. Pomoc Europy/UE w wymiarze politycznym czy mili-

⁴ Zob. J. Kiwerska, *Gra o Europę, Bezpieczeństwo europejskie w polityce Stanów Zjednoczonych pod koniec XX wieku*, Poznań 2000, s. 145-149.

⁵ W. Rees, *op. cit.*, s. 20-22.

tarnym nie była więc czynnikiem niezbędnym dla utrzymania i utwierdzenia amerykańskiego przywództwa w świecie.

Ale to wówczas Richard Rorty, dziś już nieżyjący amerykański filozof, wyrażając często pojawiającą się w amerykańskim dyskursie politycznym opinię, pisał o nadziejach związanych z Europą:

„marzę sobie czasami, że zwyciężą (...) zwolennicy europejskiego federalizmu. Że uda im się osiągnąć większą polityczną jedność Europy i że dzięki temu spotęguje się duma z faktu bycia Europejczykiem. Powinno jej towarzyszyć zwiększone poczucie odpowiedzialności – świadomość, że to od Europy zależy, czy świat będzie lepszy. (...) Silna, zjednoczona Europa, nie czekająca już, aż Ameryka rozwiąże za nią jej problemy i powie, co trzeba zrobić – to byłby dla nas szok. Ale dzięki niemu (...) Ameryka zaczęłaby się zastanawiać, co się stało z jej wcześniej niekwestionowaną rolą 'przywódcy wolnego świata'”⁶.

Nie brakowało równocześnie opinii kwestionujących potencjalną silną pozycję Europy. Takim sceptykiem był Zbigniew Brzeziński, który w połowie 2000 r. konstatawał: „Europa nie zdoła się przeobrazić w zwarte mocarstwo światowe. Jakkolwiek byłoby to przykre dla zwolenników Europy witalnej politycznie, większość Europejczyków nadal bowiem nie ma ochoty ani za nią umierać, ani nawet za jej bezpieczeństwo płacić”. Odnosząc się bezpośrednio do europejskich planów tworzenia struktur militarnych, czołowy amerykański analityk przewidywał: „Najbardziej prawdopodobne jest to, że proponowana armia nie będzie ani rywalem *NATO*, ani jego wymarzoną drugą europejskim 'filarem', który wyrówna siły partnerów”. Choć Europa usprawni swoje planowanie wojskowe oraz struktury dowodzenia i poprawi zdolność do operacji pokojowych bez udziału USA, to „tzw. filar europejski nie będzie konstrukcją ze stali i betonu, lecz raczej z *papier-mâché*”⁷. Brzezińskiemu wtórował Robert B. Zoellick, wówczas jeden z głównych doradców ds. międzynarodowych w ekipie republikańskiego kandydata na prezydenta George'a W. Busha juniora, dowodząc, że „jeśli Europa nie wzmocni potencjału militarnego, Ameryka uzna wywody Europy na temat jej nowych planów obronnych za niewiele więcej niż papierowe dywagacje. (...) Istnieje całkiem realne niebezpieczeństwo, że luka występująca pomiędzy sferami wojskowymi w Europie i USA poszerzy się”⁸.

Europejscy analitycy potraktowali te pesymistyczne opinie jako wyraz nadal niejednoznacznej postawy Stanów Zjednoczonych wobec tworzonego militarnego i politycznego wymiaru UE. „Jedność tak, ale nie za dużo tej jedności. Biedna Europa, niezdolna do wyjścia poza ograniczoną integrację; szczęśliwa Ameryka, że ma takiego sojusznika” – kwitował amerykańskie stanowisko Daniel Vernet, komentator spraw międzynarodowych w „Le Monde”⁹. Niemiecki analityk Christoph Bertram dowodził konieczności uznania przez Amerykanów prostej prawdy: „Supremacja USA może trwać przez pokolenie, ale nie będzie trwać wiecznie. Jak można lepiej wykorzystać tę tymczasową przewagę, niż tworząc już teraz ramy instytucjonalne dla partnerstwa, w którym Europa – silniejsza niż dziś – oraz Ameryka, słabsza niż obecnie, mogłyby działać razem na rzecz porządku, dobrobytu i demokracji jutrzejszego świata”¹⁰.

⁶ R. Rorty, *Europa sollte auf sich selbst bauen*, „Der Merkur” H. 9/10, 2000, s. 1004-1008 (przedruk „Gazeta Wyborcza” 19-20.05.2001).

⁷ Artykuł Z. Brzezińskiego opublikowany pierwotnie w „The National Interest”, przedrukowano pt. *Jak żyć z nową Europą* „Gazeta Wyborcza” 24-25.06.2000.

⁸ R. B. Zoellick, *Pięć punktów zapalnych*, „Polityka” 15.04.2000.

⁹ D. Vernet w komentarzu dla „Gazety Wyborczej” 24-25.06.2000.

¹⁰ Ch. Bertram w komentarzu dla „Gazety Wyborczej” 24-25.06.2000.

Można zatem było sądzić, że Stary Świat zgłasza gotowość aktywnego włączenia się w kształtowanie i utwierdzenie porządku międzynarodowego. Spodziewano się, że będzie to wymagało wypracowania nowej formuły partnerstwa atlantyckiego, w której Europa przyjmowałaby większe obciążenia wojskowe i finansowe, a Stany Zjednoczone przystąpiłyby na bardziej zrównoważony dialog i zwiększenie kolegalności w podejmowaniu decyzji. UE miała w tym procesie odegrać niepoślednią rolę, wszak znajdowała się w momencie kluczowym – zbliżało się wielkie otwarcie na Europę Środkową i Wschodnią, krystalizowały się jej nowe zasady ustrojowe, które miały umocnić i pogłębić integrację¹¹.

Takie scenariusze snuto po obu stronach Atlantyku i takie oczekiwania towarzyszyły personalnej i politycznej zmianie w Waszyngtonie. Objęcie prezydentury przez G. W. Busha juniora w styczniu 2001 r. obok wielu niesprzyjających nowemu prezydentowi okoliczności, jak choćby zawirowań wynikłych z procedury wyborczej, wiązało się z generalnie nieprzychylnym przyjęciem nowego gospodarza Białego Domu, zadeklarowanego konserwatysty, przez europejską opinię publiczną i wielu polityków na Starym Kontynencie. Większość państw członkowskich Unii Europejskiej potraktowała G. W. Busha z pewną wyższością, a nawet niechęcią, demonstrowując tym samym nowe aspiracje jednoczącej się Europy godnej traktowania jak partnera, którego nie ignoruje się w procesie decyzyjnym¹².

Z kolei administracja Busha od początku tak ustawiła priorytety amerykańskiej polityki zagranicznej, aby dowieść znaczenia żywotnego interesu (*vital interest*) Stanów Zjednoczonych, realizowanego bez względu na reakcje świata. Zaowocowało to wyraźnym pogorszeniem stosunków amerykańsko-europejskich. Gdy w czerwcu 2001 r. prezydent Bush przyjechał do Europy, czekało go niezbyt serdeczne przyjęcie, a podczas spotkania z przywódcami UE w Göteborgu doszło nawet do sporu na tle odrzuconego przez USA protokołu z Kioto o ograniczeniu emisji dwutlenku węgla. Jednak szczególnie zgubne skutki dla wzajemnych relacji przyniosła strategia walki z terroryzmem, przyjęta przez administrację Busha po ataku na Amerykę 11 września 2001 r.

Trudno wprawdzie odmówić racji ekipie Busha, która działając w atmosferze ogólnonarodowej traumy wywołanej uderzeniem Al-Kaidy na Nowy Jork i Waszyngton, zdecydowała się podjąć skuteczną walkę z zagrożeniem terrorystycznym¹³. Stany Zjednoczone miały wówczas pełne poparcie swoich europejskich sojuszników, jak i przeważającą część państw i światowej opinii publicznej. Efektem niemal powszechnego odruchu solidarności z Amerykanami była – obok bezprecedensowego zastosowania przez NATO fundamentalnego art. 5 traktatu waszyngtońskiego mówiącego o wzajemnej obronie („Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej, będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim”) – także deklaracja UE, złożona dzień po ataku przez szefów dyplomacji jej państw członkowskich. Szef Komisji Europejskiej Romano Prodi zapewnił o poparciu Europy dla Stanów Zjednoczonych, żądając przeciwstawienia się terroryzmowi w zdecydowany sposób. Wszystkie państwa europejskie przyłączyły się do tworzonej *ad hoc* koalicji antyterrorystycznej. Administracja Busha stanęła więc przed szansą wykorzystania dramatycznej sytuacji dla umocnienia więzi transatlantyckich i zarysowania Europy pola do demonstracji siły w jedności.

¹¹ S. McGuire, M. Smith, *The European Union and the United States*, Basingstoke 2008, s. 243-244.

¹² Zob. szerzej: J. Kiwerska, *Rozchodzenie się dwóch światów? Stany Zjednoczone i stosunki transatlantyckie 1989-2012*, Poznań 2013, s. 151-160.

¹³ Zob. W. Rees, *op. cit.*, s. 22.

Szansa ta jednak nie została wykorzystana, a choć wina leżała po obu stronach, odpowiedzialność Stanów Zjednoczonych wydaje się zdecydowanie większa. Realizując strategię walki z terroryzmem, której symbolem stała się „doktryna Busha”¹⁴, administracja działała w sposób unilateralny i totalny, w przekonaniu, że zaatakowana Ameryka nie powinna podlegać żadnym ograniczeniom, a przeciwnie – mieć daleko idącą swobodę działania w użyciu siły, zakresie i charakterze jej stosowania. Dopuszczono możliwość działania wyprzedzającego i akcji samodzielnych, nawet bez akceptacji wspólnoty międzynarodowej. Zdecydowano się wypowiedzieć wojnę nie tylko siłom terrorystycznym, ale również wspierającym je ośrodkom i państwom¹⁵.

Potwierdzeniem poczucia własnej potęgi militarnej zdawała się być zbrojna interwencja w Afganistanie. Operację rozpoczętą w październiku 2001 r. Stany Zjednoczone prowadziły niemal samodzielnie (tylko Brytyjczycy wnieśli ograniczony wkład wojskowy), wchodząc jedynie w dwustronne układy z niektórymi sojusznikami europejskimi i nie konsultując z nimi większości decyzji. Zwycięska – jak początkowo sądzono – kampania afgańska umocniła w Amerykanach przekonanie o roli siły militarnej w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych oraz o niemal nieograniczonych możliwościach Stanów Zjednoczonych. W takiej sytuacji administracja Busha nie uważała, że dobre stosunki z Europą stanowią niezbędny czynnik podnoszący rangę i skuteczność państwa amerykańskiego na arenie międzynarodowej. Nie oczekiwano dzielenia obowiązków i przejmowania przez sojuszników europejskich części odpowiedzialności. Stany Zjednoczone były gotowe współpracować z sojusznikami, ale zastrzegały sobie prawo do akcji samodzielnych¹⁶.

Opisana w „doktrynie Busha” strategia, zrealizowana w Iraku wiosną 2003 r., doprowadziła do dramatycznych zawirowań w relacjach Ameryki z państwami europejskimi, w tym czołowymi mocarstwami UE: Francją i Niemcami. Poczuły się one zignorowane podczas operacji afgańskiej, choć deklarowały wolę pełnego współdziałania, nie akceptowały zawartych w „doktrynie Busha” założeń o uderzeniu wyprzedzającym, działaniach unilateralnych bez zgody społeczności międzynarodowej, wreszcie o roli siły militarnej w eliminowaniu zagrożeń¹⁷. Trudno w postawie części europejskich sojuszników nie dostrzec dominującej w Europie od wielu lat tendencji, ujętej przez amerykańskiego politologa Roberta Kagana w zgrabną formułę „Ameryka jest z Marsa, a Europa z Wenus”¹⁸. Budowana przez państwa europejskie struktura unijna skoncentrowana była nie na kwestiach bezpieczeństwa, ale wzmacnianiu swego potencjału gospodarczego. Nie były one zainteresowane podejmowaniem wyzwań typu terroryzm międzynarodowy, ale pogłębianiem i poszerzaniem integracji, a pojawiające się zagrożenia chciały zwalczać drogą dyplomacji. Europa, lub co najmniej większość państw UE, nie chciało pełnić na arenie międzynarodowej roli gracza w wymiarze militarnym¹⁹. Administracja Busha zresztą takich oczekiwań nie

¹⁴ Jej główne elementy zawarte były w *National Security Strategy*, ogłoszonej we wrześniu 2002 r.: *The National Security Strategy of the United States*, Washington, The White House, September 2002.

¹⁵ I. H. Daalder, J. M. Lindsay, *The Bush Revolution: The Remaking of America's Foreign Policy*, Washington, The Brookings Institution, May 2003, *passim*.

¹⁶ Zob. J. Kiwerska, *Neokonserwatywne polityka George'a W. Busha. Założenia, realizacja, skutki*, Zeszyty Instytutu Zachodniego, nr 38/2005, s. 42-44.

¹⁷ A. Bailes, *The Price of Survival: Shared Objectives, Different Approaches*, w: S. Serfaty, *Visions of the Atlantic Alliance: The United States, the European Union and NATO*, Significant Issues Series, Vol. 27/No 8, CSIS, Washington DC 2005, s. 181.

¹⁸ R. Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York 2003 (wyd. polskie: *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003), s. 10 i n.

¹⁹ W. Rees, *op. cit.*, s. 23-28, 59-62.

miała, a przynajmniej nie od nich uzależniała dalsze prowadzenie wojny z terroryzmem. Wydawała się nawet zainteresowana taktyką pogłębiania podziałów i polaryzowania stanowisk w Europie. Użycie przez sekretarza obrony Donalda Rumsfelda sformułowania o „starej” Europie – antyamerykańskiej i „nowej” – proamerykańskiej spotęgowało poczucie pęknięcia kontynentu. Groziło też dalszą dekompozycją *NATO* i UE, która znajdowała się właśnie w przededniu poszerzenia o państwa z Europy Środkowo-Wschodniej, wyraźnie popierającej politykę Busha. Wśród przedstawicieli „starej” Europy, a zwłaszcza w Paryżu i Berlinie pojawiły się zatem głosy o wprowadzaniu amerykańskiego „konia trojańskiego” do Unii Europejskiej²⁰. Fraza o „starej” i „nowej” Europie została odebrana przez większość europejskich polityków i ekspertów jako próba dalszego skłócenia kontynentu i pogłębiania jego podziałów. Timothy Garton Ash pisał, że w ten sposób „Waszyngton zaogniał podziały w Europie i chętnie je wykorzystywał”²¹. Można było odnieść wrażenie, że Stany Zjednoczone nie są zainteresowane jednością Europy i jej silnym głosem na arenie międzynarodowej, ale osłabieniem lub wręcz rozbięciem UE.

Atak na Irak w marcu 2003 r. odsonił kryzys w układzie transatlantyckim, ale także pęknięcie w budowanej wspólnocie europejskiej. Amerykanie wprawdzie mieli po swojej stronie część ważnych partnerów, w tym Wielką Brytanię, Włochy, Hiszpanię i niemal całą pokomunistyczną Europę, szykującą się do członkostwa w UE, ale kluczowe państwa jak Francja i Niemcy, ostro krytykowały interwencję w Iraku. W dyskursie intelektualistów europejskich pojawiły się głosy sugerujące wykorzystanie rozbitcia Unii Europejskiej do stworzenia przez Francję i Niemcy „rdzenia Europy”. Taką ideę zawierał słynny manifest Niemca Jürgena Habermasa i Francuza Jacquesa Derridy, opublikowany pod koniec maja 2003 r. Autorzy pisali o początku nowej europejskiej tożsamości, definiującej się w odmienności od Stanów Zjednoczonych²². Czy koncepcja dzielenia UE według kryterium sympatii do Stanów Zjednoczonych i wytyczania „różnych prędkości”, bo takie skutki niesłaby realizacja idei *Kerneuropa*, oznaczać miała wzmocnienie rangi Starego Kontynentu w świecie oraz większą skuteczność w działaniu? Należało w to wątpić. T. Garton Ash i lord Ralf Dahrendorf, odpowiadając Habermasowi i Derridzie, pisali: „Każda próba zdefiniowania Europy przeciwko Ameryce nie będzie łączyć, ale dzielić. To udowodniła historia kryzysu irackiego”²³. Najgorsze, co mogłoby spotkać relacje amerykańsko-europejskie, odbijając się też negatywnie na kondycji UE, to z jednej strony USA świadomie osłabiające integrację Europy, faworyzowanie niektórych jej państw, z drugiej zaś – UE definiująca się w opozycji do Stanów Zjednoczonych. Świadomość takiego zagrożenia dotarła także do przywódców politycznych w Europie i Stanach Zjednoczonych. W Europie rozumiano, że bezpieczeństwo wobec trudnych wyzwań zależy od dobrego i skutecznego funkcjonowania układu transatlantyckiego, dostrzeżono też zgubne dla procesu integracji i budowania silnej Europy skutki podziałów na kontynencie²⁴. Z kolei USA, uwikłane w opanowywanie chaosu w Iraku, zmagające się z coraz trudniejszą sytuacją w Afganistanie oraz stojące wobec groźby proliferacji broni masowego rażenia, musiały uznać wagę współdziałania z Europą w zakresie

²⁰ Zob. szerzej J. Kiwerska, *Rozchodzenie się dwóch światów...*, s. 220-221.

²¹ T. Garton Ash, *Bo do tanga trzeba dwojga*, „Gazeta Wyborcza” 31.05.-1 06.2003.

²² List opublikowany został 31.05.2003 na łamach „Frankfurter Allgemeine Zeitung” i „Libération”; przedruk w: „Gazeta Wyborcza” 10.06.2003.

²³ Tekst został opublikowany m.in. w: „Süddeutsche Zeitung” (5.06.2003), przedruk w: „Gazeta Wyborcza” 17.07.2003.

²⁴ Zob. J. Rubin, *Building a New Atlantic Alliance*, „Foreign Affairs” July/August 2008, No 4, s. 101-102.

bezpieczeństwa. Współdziałania Stanów Zjednoczonych i UE wymagały też zmiany klimatyczne, kwestie gospodarcze czy „upadające państwa”.

Z tych powodów w debacie amerykańskiej postulowano zmianę stosunku do UE. „Zamiast próbować oddzielić Wielką Brytanię, Włochy i Polskę od koalicji francusko-niemieckiej, administracja powinna popierać zintegrowaną UE, wypowiadającą się jednym głosem w sprawie bezpieczeństwa, dysponującą własnymi siłami zbrojnymi” – sugerowali analitycy Ivo H. Daalder i Charles A. Kupchan. Ich zdaniem lepiej mieć jako partnera Europę silną i zjednoczoną, niż słabą i podzieloną²⁵. W podobnym duchu wypowiadali się Ronald D. Asmus i Philips H. Gordon: „Rzecz jasna, trudności w relacjach transatlantyckich nagle nie znikną. Jednak pełna akceptacja Unii Europejskiej pomoże nadać tym stosunkom nowej, pozytywnej dynamiki”. Nawiązując do niesłabnących w Europie nastrojów antyamerykańskich, dowodzili, że „strategiczne partnerstwo USA z UE będzie przyjęte życzliwie przez zorientowanych atlantycko Europejczyków, a ci, którzy chlubią się antyamerykanizmem, będą zmuszeni dokonać wyboru – przyłączyć się do kręgu przyjaciół Waszyngtonu lub znaleźć się w izolacji w ramach Unii”²⁶.

Poddany naciskom, ale świadomy słabnącej rangi USA w świecie jako konsekwencji realizowanej przez siebie strategii, prezydent Bush skonałstatował potrzebę ożywienia dialogu z Europą. Uznał, że nawet największe mocarstwo świata nie jest w stanie samo podolać groźnym problemom międzynarodowym. Silna i koherentna Europa/UE powróciła do świadomości politycznej decydentów amerykańskich jako ważny i pożądany partner, tym bardziej że wpływy polityczne UE od pewnego czasu wzrastały kosztem Ameryki. Zarówno brukselscy urzędnicy, jak i przywódcy państw członkowskich UE starali się uczynić ją czynnikiem równowagi czy globalnym pośrednikiem między Stanami Zjednoczonymi a resztą świata, zwłaszcza mocno z Ameryką skonfliktowaną jego częścią. To trzy państwa Unii: Niemcy, Francja i Wielka Brytania prowadziły w okresie drugiej kadencji Busha negocjacje z Iranem w sprawie jego programu nuklearnego. Choć rozmowy nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, to jednak tworzyły z owej „trojki” czynnik ewentualnego zastopowania irańskiego projektu nuklearnego.

Gdy Stany Zjednoczone nieudolnie próbowały opanować sytuację w Iraku, Unia Europejska angażowała środki finansowe i kapitał polityczny, aby wciągnąć w orbitę swoich wpływów państwa peryferyjne. „Wiele biednych regionów świata uświadomiło sobie, że chcą europejskiego, a nie amerykańskiego marzenia” – pisał z dozą przesady amerykański politolog Parag Khanna²⁷. W świecie XXI w. ważniejsze dla zdobywania wpływów okazywały się narzędzia „miękkiej siły” – zwłaszcza oddziaływanie ekonomiczne, jak też kulturowe. Natomiast era Busha kojarzyła się z dominacją czynnika militarnego, przypominającą raczej czasy zimnej wojny, oraz utratą przez Stany Zjednoczone atrybutów *soft power*, kiedyś ważnego czynnika amerykańskiej przewagi.

Zyskiwała na tym UE, odwołując się do określenia użytego przez jednego z analityków – *a new sort of power*²⁸. Jako gospodarczo zintegrowana struktura stanowiła pewien wzorcowy model rozwoju, służyła też pomocą i wsparciem. „Europa bardziej

²⁵ I.H. Daalder, Ch. A. Kupchan, *America Abroad: President Bush Does Europe*, „Los Angeles Times” 20.02.2005.

²⁶ Ph.H. Gordon, R.D. Asmus, *Bush Needs a Strategic Partnership with Europe*, „Financial Times” 14.02.2005; zob. też S. Evert, Ch. Grant, *President Bush: Why You Need the Europeans*, „CER Bulletin” December 2004/January 2005, Issue 39.

²⁷ P. Khanna, *Pożegnanie z hegemonią*, „Europa”. Dodatek do „Dziennika” 7-8.03.2009.

²⁸ W. Rees, *op. cit.*, s. 23.

przypomina Merkurego – chodzi z wypchanym portfelem” – twierdził Khanna, nawiązując do słów Kagana o Europie z Wenus i Ameryce z Marsa²⁹. Rzeczywiście, od początku XXI w. rynek unijny stawał się największy na świecie, europejskie technologie wyznaczały standardy, a kraje UE należały do czołowych dystrybutorów pomocy rozwojowej. „Europa ma do zaoferowania światu doświadczenia i umiejętności, jakich nasza planeta w obecnych opałach potrzebuje bardziej niż czegokolwiek innego” – dodawał Zygmunt Bauman, mając na myśli wypracowaną przez Europejczyków po dramatycznych doświadczeniach przeszłości umiejętność pokojowego współżycia, pomimo zróżnicowanych doświadczeń historycznych oraz uprzedzeń³⁰.

Wszystko to procentowało większymi wpływami politycznymi UE – dla słabszych państw partnera bardziej pożądanego, bo mniej kontrowersyjnego i aroganckiego niż Stany Zjednoczone. Zdawało się, że UE jest niemal zupełnie pozbawiona skłonności do działania jak hegemon. Myśl tę rozwijał Kagan: „Europa chce roli światowego autorytetu moralnego oraz wpływów politycznych i ekonomicznych, traktowanych jako antidotum na militarizm”³¹. UE wyznaczała nowy biegun międzynarodowego układu, bo – zdaniem niektórych specjalistów – pod koniec pierwszej dekady XXI w. tworzył się porządek, w którym będzie odgrywała główną rolę obok USA i Chin. Ta nowa Wielka Trójka – twierdzono – już dyktowała reguły i wzorce, a innym państwu pozostawało tylko wybrać sobie partnerów. Trwała walka o wpływy i wzajemne przyciąganie, co utrudniało relacje w ramach trójkąta, a szczególnie między Stanami Zjednoczonymi a UE, należącymi przecież do tego samego świata zachodnich wartości i zasad. Coraz wyraźniej zaczęły je dzielić interesy, cele, rywalizacja o wpływy i możliwości oddziaływania³².

Otwarta pozostawała kwestia skuteczności działania politycznego UE na arenie międzynarodowej. Czy UE stała się wystarczająco zwartą i silną instytucją w zakresie bezpieczeństwa i polityki zagranicznej? Czy dysponowała mechanizmami i środkami pozwalającymi skutecznie reagować na niebezpieczeństwa? Czy mogła współdziałać ze Stanami Zjednoczonymi jako ważny i skuteczny gracz? Posługując się popularną sentencją Henry’ego Kissingera: czy istniał ów numer telefonu w Europie, pod który można zadzwonić, poszukując szybkiej i skutecznej reakcji na zagrożenie? Tylko zdolność podejmowania i rozwiązywania problemów globalnych mogła stanowić o realnej sile Europy.

Odpowiadając, trzeba zgodzić się z opiniami, że UE mimo osłabienia pozycji Stanów Zjednoczonych w okresie prezydentury Busha nie była jeszcze alternatywą dla amerykańskiego przywództwa. Jej oczywistą słabością był choćby brak struktur wojskowych. Brzeziński stawiał sprawę jasno: „Europa polityczna jeszcze nie powstała”, a odnosząc to na grunt stosunków z USA, pisał: „Polityczny dialog Ameryki z Europą sprowadza się do dwustronnych stosunków z poszczególnymi państwami, a szczególnie z trzema czołowymi: Wielką Brytanią, Francją i Niemcami, które same nie potrafią zająć wspólnego stanowiska w sprawach dla Ameryki istotnych”³³. Choć administracja Busha w trakcie drugiej kadencji nie stosowała wobec Europy już tak wyraźnej polityki dyferencjacji, jak wtedy, gdy Rumsfeld dzielił ją na „stara” i „nową”, to jednak łatwiej było rozmawiać z konkretnymi partnerami niż ze zintegrowaną całością. Ale decydujący był fakt, że UE nadal nie była w stanie sama rozstrzygać konfliktów

²⁹ P. Khanna, *Pożegnanie z hegemonią...*

³⁰ Z. Bauman, *Korzenie amerykańskiego zła*, „Gazeta Wyborcza” 28-29.06.2008.

³¹ R. Kagan, *Koniec marzeń, powrót historii*, „Europa”. Dodatek do „Dziennika” 11.08.2007.

³² P. Khanna, *Pożegnanie z hegemonią...*, por. R. Kagan, *Koniec marzeń, powrót historii...*; por. W. Rees, *op. cit.*, s. 31.

³³ Z. Brzeziński, *Tarcza tak, ale nie taka*, „Polityka” 7.06.2008.

światowych: nie posiadając realnych sił militarnych, nie wykazywała woli takiego działania. Innymi słowy, nie była jeszcze globalnym graczem³⁴.

Zbyt silne były również inercja i zachowawczość tworu europejskiego, wynikające z różnic interesów, postaw, doświadczeń i celów poszczególnych państw członkowskich UE. Kraje te różnie definiowały wiele ważnych kwestii strategicznych. Odmienne oceny i zróżnicowane oczekiwania uniemożliwiały od lat wypracowanie wspólnej polityki zagranicznej oraz stanowiska wobec większych i mniejszych problemów międzynarodowych. Nawet pod koniec urzędowania Busha trudno było przesądzić, czy instrumentarium czekającego na wprowadzenie traktatu lizbońskiego okaże się skutecznym mechanizmem kształtowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nie zmieniała tego nawet rola odegrana przez UE w trakcie kryzysu gruzińskiego w sierpniu 2008 r., gdy prezydent sprawującej prezydencję w UE Francji Nicolas Sarkozy przeprowadził dość skuteczną mediację w sporze.

Decyzje podjęte podczas specjalnego szczytu UE 1 września 2008 r. nie oznaczały przyjęcia wobec Rosji kursu na tyle radykalnego, aby zmusić ją do rezygnacji z posunięć zrealizowanych metodą faktów dokonanych. Powodem był brak zgody państw członkowskich UE w kwestii skali zastosowanych środków. Udało się tylko uzyskać konsens co do zawieszenia rozmów z Rosją o nowej umowie o partnerstwie i współpracy, natomiast nie zdecydowano się na zastosowanie sankcji gospodarczych ani restrykcji wizowych. Z drugiej strony, już wówczas zadawano pytanie, czy zróżnicowana wewnętrznie i nieposiadająca wspólnej polityki zagranicznej UE – silniej niż inne regiony świata uzależniona od dostaw rosyjskich surowców energetycznych – może pójść na konfrontację z Moskwą.

Mimo odegrania przez UE i sprawującą prezydencję Francję ważnej, przesądzającej nawet o zakończeniu działań wojennych, roli podczas wojny gruzińskiej, z perspektywy amerykańskiej i w sensie politycznym UE nadal pozostała tworem dość mgławicowym, targanym wewnętrznymi sprzecznościami, uniemożliwiającymi skuteczną grę na scenie międzynarodowej. Nie oznaczało to, że kondycja i pozycja UE nie będą wzrastały. Świadomy rosnącej nie tylko w wymiarze gospodarczym, ale też politycznym pozycji UE, prezydent Bush uznał potrzebę ożywienia dialogu z Europą, przywrócenia dobrych stosunków nawet z tymi państwami, które „w godzinie próby irackiej” okazały się nielojalne. Oczekiwał, że u jego boku Europa/UE stanie się aktywnym uczestnikiem wydarzeń międzynarodowych. W efekcie druga kadencja Busha w Białym Domu upłynęła pod znakiem wysiłków na rzecz odzyskania sojuszników europejskich. Najlepiej udało się to w przypadku Niemiec, również dlatego że po wygranych w 2005 r. wyborach parlamentarnych do władzy w Berlinie powróciła chadecja – zdecydowanie bardziej proamerykańska niż przewodząca koalicji rządowej w okresie kryzysu irackiego socjaldemokracja. Pod koniec drugiej kadencji Busha poprawiły się relacje z Francją, do czego przyczyniło się objęcie urzędu prezydenckiego w maju 2007 r. przez przychylnego Stanom Zjednoczonym N. Sarkozy’ego.

Z drugiej strony, w relacjach amerykańsko-europejskich nastąpiły tak duże spustoszenia, że nie zdołano wszystkiego naprawić. Podjęte przez administrację Busha działania okazywały się nieskuteczne albo pozbawione wiarygodności i moralnego tytułu, aby odrobić straty. Sama zaś Europa poczuła swą siłę i zdolność zdecydowanego artykułowania poglądów i krytycznych wobec polityki amerykańskiej sądów. Demonstrowała niezależność, wręcz niesubordynację wobec Stanów Zjednoczonych, czego dobitnym przykładem była niechętna reakcja na apele Busha o zwiększenie militarnego wysiłku europejskich sojuszników z *NATO* w Afganistanie. Także UE

³⁴ C. Bertram, *The EU and the Future of Transatlantic Relations*, w: N. Kotzias, P. Liacouras (eds.), *EU-US Relations: Repairing the Transatlantic Rift*, Basingstoke 2006, s. 41-42.

zdawała się wyrastać na liczącego się gracza na arenie międzynarodowej, utrzymującego duży margines niezależności od Stanów Zjednoczonych. Nadal nierozstrzygnięte pozostało pytanie, czy UE zechce swój potencjał przekuć na skuteczne działanie polityczne i zdeterminowaną aktywność w zakresie bezpieczeństwa.

Kwestia ta – jako jedna z najważniejszych – stanęła przed Barackiem Obamą. Z nową administracją powszechnie wiązano nadzieję na poprawę stosunków Ameryki z Europą. Sam fakt, że w Europie przyjęto zmianę gospodarza Białego Domu wręcz entuzjastycznie, stwarzał szansę na przezwyciężenie kryzysu relacji. Prezydent Obama już na starcie miał w ręku ważne atuty: sympatię, kredyt zaufania i deklarowane zainteresowanie partnerów europejskich. Jego administracja miała też określone oczekiwania pod adresem UE, zwłaszcza, że skala problemów gospodarczych Ameryki pozostałych po prezydenturze Busha, skupiała uwagę przede wszystkim na walce z recesją. Oczekiwania te formułowano w USA od początku prezydentury Obamy. Pisano, że państwa europejskie powinny poczuć większą odpowiedzialność za sytuację w świecie, za przezwyciężanie trudności i rozwiązywanie problemów, co oznaczać będzie większe ich zobowiązania i powinności. Dowodzone, że kontynent europejski – chcąc zrealizować swe polityczne ambicje i utrzymać dobre stosunki ze Stanami Zjednoczonymi - będzie musiał zwiększyć zaangażowanie na różnych polach i w różnym charakterze. Zabraknie alibi w postaci czasami aroganckiej i unilateralnej polityki poprzedniego prezydenta. „Bush pozwolił im [Europejczykom – J.K.] obarczać amerykański unilateralizm odpowiedzialnością za przejawiany przez nich brak inicjatywy i wykorzystywać błędy amerykańskiej dyplomacji jako wytłumaczenie dla własnego nicnierobienia” – pisała Anne Applebaum. Teraz jednak – zdaniem amerykańskiej publicystki - „wybiła godzina Europy”³⁵. Susan Rice, wówczas główny doradca Obamy ds. zagranicznych, zapowiadała: „Polityka zagraniczna Obamy będzie oznaczać, że USA robią swoją część zadań, ale Europa też musi zrobić swoją. W dobrym partnerstwie nie ma pasażerów na gapę”³⁶.

Własne, utrzymane w znanej już tonacji oczekiwania formułował Brzeziński: „Jeśli Europejczycy nie będą w stanie ustalić wspólnej europejskiej polityki zagranicznej, to oczywiście nie będzie prawdziwego dialogu transatlantyckiego, będzie co najwyżej dialog dwustronny między poszczególnymi krajami. Jeśli Europa chce mieć odpowiednią rangę w świecie, musi mówić jednym głosem” – przekonywał³⁷. Także Barack Obama stawiał sprawę jasno: „Chcemy mieć silnych sojuszników. Nie chcemy być patronami Europy. Oczekujemy, że będziemy partnerami Europy”. Prezydent Stanów Zjednoczonych postrzegał Stary Świat przede wszystkim w kontekście problemów stanowiących na początku jego prezydentury rzeczywiste wyzwanie dla amerykańskich interesów i priorytetów. Europa zdawała się nie być już głównym zobowiązaniem Stanów Zjednoczonych w zakresie bezpieczeństwa i dlatego została podporządkowana innym celom amerykańskiej polityki zagranicznej. Myśl te rozwijał Kagan, pisząc, że

„Obama jest pierwszym naprawdę pozimnowojennym prezydentem USA. Nie łączy wielkich emocji z Europą. (...) Jako człowiek sterujący supermocarstwem, które ma wiele kłopotów, zastanawia się przede wszystkim nad tym, co Europa może zrobić dla niego. A jej znaczenie strategiczne maleje z roku na rok – na jej własną prośbę, z powodu tego, co Europa robi i nie robi”³⁸.

³⁵ A. Applebaum, *Wybiła godzina Europy*, „Gazeta Wyborcza” 31.07.2008.

³⁶ Wypowiedź S. Rice dla „The Daily Telegraph” z 17.07.2008, www.telegraph.co.uk/news/world-news/barackobama/2435862/No-free-ride-for-Europe-says-top-Barack-Obama-aide.html.

³⁷ Rozmowa ze Z. Brzezińskim, *Bez przesady z symbolami*, „Rzeczpospolita” 24-26.12.2008.

³⁸ Rozmowa z R. Kaganem pt. *Obama – cudu nie było* w „Gazecie Wyborczej” 16-17.01.2010.

Zatem o bliskich związkach ze Starym Światem miały teraz decydować bardziej względy pragmatyczne niż – jak to było przez ponad pół wieku – związki historyczne, emocjonalne lub kulturowe. Relacje Stany Zjednoczone – Europa nie miały być tylko wspólnotą wartości i zasad, sprowadzającą się do problemu bezpieczeństwa, czyli *de facto* NATO, ale winny zyskać bardziej praktyczny charakter. Ameryka czasu Obamy chciała UE, na którą będzie można liczyć przy rozwiązywaniu problemów i która będzie angażować się na miarę swych możliwości w różnych częściach świata, nawet tych odległych od teatru europejskiego. Wobec wyzwań takich, jak problemy globalnej gospodarki w erze głębokiego kryzysu, terroryzm, groźba proliferacji broni jądrowej czy konflikt bliskowschodni, celem administracji Obamy była współpraca z każdym, kto okazałby skuteczną pomoc. Nowy gospodarz Białego Domu widział w tym szczególną rolę sojuszników europejskich, co w efekcie miało oznaczać zrównoważenie wzajemnych relacji i nowy podział zadań³⁹.

Czy Europa to wyzwanie podjęła? W wypowiedziach jej przedstawicieli na początku było wiele deklaracji woli współdziałania. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego Hans-Gert Pöttering podczas spotkania z sekretarzem stanu Hillary Clinton w marcu 2009 r. apelował o wspólne działanie jako równorzędni partnerzy „w budowaniu lepszego świata”⁴⁰. Chodziło zresztą nie tylko o współpracę w zakresie bezpieczeństwa i polityki, ale o przewyższanie kryzysu gospodarczego. Pojawiła się też nadmiernie optymistyczna konstatacja, że „ten światowy kryzys finansowy może okazać się początkiem nowego partnerstwa transatlantyckiego”⁴¹.

Jednak generalny bilans relacji amerykańsko-europejskich po pierwszych czterech lat obecności Obamy w Białym Domu trudno uznać za dodatni. Z perspektywy amerykańskiej Europa nie spełniła pokładanych w niej nadziei. Jej państwa, choć coraz bardziej zintegrowane w posiadającej już swego rodzaju ministra spraw zagranicznych UE, nie zdołały zaprezentować się jako zdeterminowany i skuteczny gracz międzynarodowy, mówiący jednym, silnym głosem. Doświadczył tego osobiście prezydent Obama już w kwietniu 2009 r., podczas pierwszego pobytu w Europie, gdy w trakcie spotkania z przywódcami UE w Pradze był zmuszony wysłuchać różnych, czasami sprzecznych głosów polityków europejskich, a zabrakło jasnego, wspólnego przekazu. Efektem rozczarowania było odwołanie przez prezydenta Obamę udziału w kolejnym szczycie USA – UE, planowanym na maj 2010 r. w Hiszpanii, co uznano w Europie za przykry gest. Amerykanie w kuluarowych rozmowach informowali, że szczyty UE są stratą czasu, który prezydent jako człowiek praktyczny bardzo ceni⁴². Wprawdzie z czasem zmalało znaczenie tego incydentu, ale niemiłe wrażenie pozostało.

Trudno było mimo to zaprzeczyć, że Europejczycy nie przejęli w relacjach międzynarodowych roli podmiotu na miarę rangi UE i zapisów w traktacie lizbońskim. Co gorsze, z czasem ten deficyt europejskiej dyplomacji nie ustępował. Brakowało aktywności UE wobec konfliktu bliskowschodniego, gdzie zabrakło rzeczywistej determinacji w ożywieniu i realizacji procesu pokojowego (na spotkaniu w Waszyngtonie w lecie 2010 r., inaugurującym nowy etap rozmów izraelsko-palestyńskich, nie było żadnego przedstawiciela z Brukseli). UE, oczekując działań Stanów Zjednoczonych, ograniczała swą rolę do pomocy finansowej dla strony palestyńskiej (około

³⁹ Zob. wywiad B. Obamy pt. *Potrzebujemy siebie nawzajem*, „Polityka” 8-14.06.2001.

⁴⁰ www.euractiv.com/en/opinion/clinton-sees-us-eu-leading-world/article-180031.

⁴¹ Ch. Hasselbach, *Opinion: Clinton's European Visit Marks a New Beginning*, 7.03.2009, www.dw-world.com/popups/popup/_printcontent/?4079093,00.html.

⁴² Zdecydowano wobec tego, że szczyty USA-UE odbywać się będą nie co roku, jak było to w zwyczaj, ale w razie konieczności i gdy pojawią się konkretne sprawy do rozstrzygnięcia; *EU-US summit to take place 'only when necessary'*, 27.03.2010, www.euobserver.com/9/29782?print=1.

1 mld euro rocznie), natomiast wobec polityki Izraela państwa UE demonstrowały różne stanowiska i oceny – od bardzo krytycznych (dominujących np. w Wielkiej Brytanii i Francji) do bardziej przychylnych (wyrażanych np. w Polsce). Podobnie słabo dostrzegalna była rola UE w rozwiązywaniu groźnego i nadal nieprzezwyciężonego dylematu ambicji nuklearnych Iranu, a przecież o pomoc i przygotowanie konkretnych propozycji w tej sprawie Obama apelował do sojuszników europejskich już na początku swej prezydentury. Jak wiadomo, swego czasu to państwa tzw. trojki (Francja, Niemcy, Wielka Brytania) występowały jako strona w rozmowach z reżimem ajatollahów. Odpowiedzi z Europy jednak nie było.

Wspólna europejska polityka zagraniczna wobec najważniejszych dla świata spraw nadal zależała przede wszystkim od woli politycznej demokratycznie wybieranych rządów. Choćby podczas „arabskiej wiosny” w 2011 r., gdy strategia wobec Libii została wypracowana przez USA oraz tandem francusko-brytyjski poza strukturami Unii Europejskiej. Przygotowując zbrojną interwencję, amerykańska sekretarz stanu Clinton kontaktowała się głównie z szefami dyplomacji Francji i Wielkiej Brytanii, a nie wysokimi urzędnikami UE⁴³. Catherine Ashton kierująca Europejską Służbą Działań Zewnętrznych zdawała się nie posiadać na tyle silnego mandatu i wystarczającej determinacji, aby kształtować i forsować wspólny unijny punkt widzenia. A przecież można było sądzić, że traktat lizboński wyposaży UE w narzędzia przydatne w takich przypadkach jak Libia, a wcześniej Egipt czy Tunezja, integrujące państwa członkowskie wokół ważnego zadania z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Tymczasem w rozpoczętej 19 marca 2011 r. operacji wojskowej w Libii zabrakło m.in. Niemiec, Holandii i Polski⁴⁴. Akcja ta nie miała więc charakteru wspólnego działania Stanów Zjednoczonych i UE.

Nawet otwierane w różnych państwach Azji, Afryki i obu Ameryk kolejne placówki dyplomatyczne UE nie rozwiązywały problemu – nie potwierdzały istnienia jednolitej polityki zagranicznej UE, ani nie czyniły z Brukseli liczącego się dla USA partnera w sprawach międzynarodowych. Można było jedynie stwierdzić, że potrzeba jeszcze czasu i niesłabnącego zapału, aby udało się wykorzystać istniejący potencjał i wspólnym wysiłkiem stworzyć jednolitą politykę europejską, przynajmniej w odniesieniu do niektórych kwestii międzynarodowych. Rangę UE podważały też krytykowane w Stanach Zjednoczonych próby przezwyciężenia kryzysu gospodarczego Europy i załamania finansowego w strefie euro. Dezawuowało to wcześniejsze prognozy, że kryzys stanie się czynnikiem wzmacniającym wspólnotę transatlantycką. Teraz podkreślano brak wyraźnego przywództwa na kontynencie europejskim, zdolnego skutecznie podjąć największe od recesji końca lat 20. ubiegłego stulecia wyzwanie gospodarcze. Można nawet mówić o wzajemnym oskarżaniu się Stanów Zjednoczonych i UE o lekceważenie powagi sytuacji kryzysowej i nieadekwatnych próbach przezwyciężenia problemów ekonomicznych (pobudzanie gospodarki poprzez dopływ środków stosowane w USA, a na gruncie europejskim forsowanie cięć budżetowych w strefie euro)⁴⁵. Administracja Obamy oczekiwała, że Niemcy z racji

⁴³ Przyznawał to w rozmowie z polskim dziennikarzem prof. Andrew A. Michta, amerykański ekspert ds. bezpieczeństwa i współpracy transatlantyckiej: „Odpowiedzmy sobie na pytanie: kto ma więcej do powiedzenia, szefowa dyplomacji UE czy np. szef francuskiego MSZ? Pozycja instytucji europejskich zależy od tego, jaka siła za nim stoi. (...) Gdy trzeba podejmować trudne decyzje, dzwoniemy do tych, którzy są w stanie to zrobić, czyli do szefów poszczególnych państw”, *Ameryka czeka na Europę*, „Gazeta Wyborcza” 28.03.2011.

⁴⁴ J. Kiwerska, *Stany Zjednoczone wobec kryzysów regionalnych – aspekt transatlantycki*, IZ Policy Papers, Poznań 2013, s. 37 i n.

⁴⁵ Zob. szerzej M. Götz, *Gospodarcze aspekty stosunków transatlantyckich*, „Przegląd Zachodni” nr 1, 2013, s. 192-201.

swego potencjału i rangi na kontynencie staną się inicjatorem i motorem rosnącej aktywności UE, a przede wszystkim odegrają główną rolę w walce z kryzysem gospodarczym. To od determinacji i skuteczności kanclerz Merkel miało zależeć – zdaniem Waszyngtonu – czy Europa upora się z załamaniem gospodarczym. Niektórzy amerykańscy analitycy pisali wręcz, że Niemcom w drugiej dekadzie XXI w., przypadła w Europie taka rola w wymiarze gospodarczym, jaką w ubiegłym stuleciu odgrywały Stany Zjednoczone. Jakkolwiek trudno nie docenić roli kanclerz Merkel w walce z kryzysem, to jednak z perspektywy amerykańskiej nie były to działania na miarę realnych potrzeb i powszechnych oczekiwań.

Prestiżu Europie nie przysporzyło także fiasko „szczytu klimatycznego” w Kopenhadze pod koniec 2009 r. Wydawało się, że UE może odegrać istotną rolę w walce ze zmianami klimatycznymi i skutecznie negocjować z różnymi państwami, w tym ze Stanami Zjednoczonymi, jak zresztą w pewnym okresie było. Tymczasem konferencję klimatyczną w stolicy Danii rozegrali między sobą Amerykanie, Chińczycy, Brazylijczycy i Hindusi. Rozczarowujące efekty spotkania w Kopenhadze osłabiły nie tylko autorytet UE, ale i jej wiarę we własne siły oraz możliwości. Sytuacja była dość kuriozalna, jeśli przypomnieć, że dotychczas właśnie Stany Zjednoczone blokowały rzeczywisty postęp w walce z efektem cieplarnianym.

Fakt, że UE nie sprawdzała się jako strategiczny aktor, na którego liczyły Stany Zjednoczone, wynikało – obok całego kompleksu problemów związanych z kryzysem gospodarczym – z braku gotowości państw europejskich do podejmowania większych zobowiązań i odpowiedzialności za bieg spraw w świecie. Wymagało to pokonania narodowych egoizmów i różnicy interesów, większego poświęcenia i woli partnerskiego współdziałania ze Stanami Zjednoczonymi. UE nadal nie potrafiła wykreować własnego przywództwa politycznego, ani uzgodnić, jaką rolę powinna odgrywać w świecie⁴⁶. Brakowało nawet zgody państw członkowskich, czy UE potrzebuje tak wyrazistego przywództwa politycznego, czy nie grozi to dominacją prowadzącą do wewnętrznych sporów i w efekcie dekompozycji UE. Tymczasem z amerykańskiej perspektywy takie przywództwo było wręcz pożądane, gdyż miało ułatwić komunikację i – jak zakładano w Waszyngtonie – mobilizować do skutecznego działania.

Na polu polityki zagranicznej i w zakresie bezpieczeństwa państwa członkowskie UE zachowały silne poczucie narodowej niezależności, co w wielu wypadkach było zrozumiałe. Unię tworzą wszak suwerenne państwa o różnych interesach, a przynajmniej różnie je definiujące. Trudno zatem forsować jeden europejski punkt widzenia⁴⁷. Nawet angażując się w działania *NATO* w Afganistanie, państwa europejskie – rzecz warta przypomnienia – czyniły to *de facto* jako indywidualni sojusznicy, silnie uzależnieni od narodowych uwarunkowań i ograniczeń. W efekcie sprawa Afganistanu przyczyniła się do nasilenia wzajemnego transatlantyckiego rozczarowania, a Europa – z perspektywy Stanów Zjednoczonych – nie sprawdziła się jako zaangażowany i odpowiedzialny partner, dysponujący wspólnym, jednoznacznym stanowiskiem⁴⁸.

Rozczarowała się licząca na powstanie mocno zintegrowanej i bardziej skutecznej Europy administracja Obamy. Okoliczności wymusiły sprowadzenie partnerstwa atlantyckiego – podobnie jak było wielokrotnie w przeszłości – właściwie do bilateralnych relacji z trzema najważniejszymi państwami europejskimi: Wielką Brytanią, Niemcami i Francją. Te kraje prezydent Obama najczęściej odwiedzał podczas swych

⁴⁶ Zob. Z. Brzeziński, *From Hope to Audacity. Appraising Obama's Foreign Policy*, „Foreign Affairs” January/February 2010, No 1, s. 28.

⁴⁷ E. Kirchner, J. Sperling, *EU Security Governance*, Manchester, New York 2007, s. 221.

⁴⁸ Zob. Ch. A. Kupchan, *NATO's Hard Choices*, „The New York Times” 31.03.2009.

nielicznych w czasie pierwszej kadencji podróży do Europy, jedynie one spośród państw europejskich zostały wymienione z nazwy jako najbliżsi sojusznicy Ameryki w *National Security Strategy*, ogłoszonej w maju 2010 r.⁴⁹ Ale nawet w odniesieniu do tych krajów trudno było mówić o umocnieniu więzi. „Korzyści z takiego dialogu były ograniczone politycznymi różnicami, występującymi między przywódcami tych państw” – pisał Brzeziński, powtarzając stawianą już znacznie wcześniej tezę. „Dlatego powstanie faktycznie zjednoczonej Europy i dzięki temu liczącej się w kalkulacjach Obamy wydaje się w najbliższym czasie niemożliwe”⁵⁰.

Administracja Obamy miała więc powody do rozczarowania partnerstwem z Europą, a ponieważ działała w świecie nowych, konkurencyjnych wobec USA potęg, zagrażających amerykańskim interesom i wyznaczających kolejne bieguny porządku międzynarodowego, musiało to skutkować faktami niekorzystnymi dla Europy i stosunków amerykańsko-europejskich. Podczas gdy ogarnięta kryzysem gospodarczym i finansowym UE, stojąca przed realną – jak się wówczas wydawało – perspektywą dezintegracji, przestała być „natchnieniem świata”, o którym pisano na początku wieku, słabiej rysowała się jako gospodarczy konkurent USA, a przede wszystkim nie spełniła oczekiwań Ameryki na arenie międzynarodowej, to inne siły stanowiły rzeczywisty problem dla Stanów Zjednoczonych. To one skupiły ich zainteresowanie. Wyzwaniem dla amerykańskich interesów gospodarczych i politycznych stały się konsekwentnie i dynamicznie rozwijające się Chiny. Rosnący potencjał gospodarczy Chin zaowocował nasileniem ich aspiracji politycznych w regionie azjatyckim⁵¹. Pekin stał się bardziej ofensywny w stosunku do swych sąsiadów, budząc zaniepokojenie dalekowschodnich państw, w tym Japonii, a nawet Australii. Jeśli do tego dodać wpływ Chin na straszących świat programem nuklearnym polityków Korei Płn., nie dziwi, że uwaga administracji Obamy w pewnym momencie wyraźnie skoncentrowała się na regionie dalekowschodnim. Podczas podróży po krajach regionu Pacyfiku w listopadzie 2011 r. prezydent Obama zadeklarował: „Priorytetem USA w polityce zagranicznej stanie się region Azji i Pacyfiku”. Występując przed australijskim parlamentem podkreślał, że Stany Zjednoczone jako mocarstwo Pacyfiku powinny przyczynić się do kształtowania przyszłości tego regionu, dlatego ich obecność tam miała uzyskać najwyższy priorytet w amerykańskiej polityce zagranicznej⁵². Zaczęto wręcz mówić o amerykańskim „zwrocie ku Pacyfikowi” (*pivot to the Pacific Rim*)⁵³. Działo się tak kosztem Europy i europejskich sojuszników, gdyż w tym samym czasie, gdy administracja Obamy ogłosiła plan drastycznych cięć w wydatkach na obronę oraz redukcję amerykańskiej obecności wojskowej w Europie, podpisała z premierem

⁴⁹ *National Security Strategy*, May 2010, www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. Należy dodać, że wprawdzie w dokumencie autorzy piszą o relacjach z sojusznikami europejskimi jako o „kamieniu węgielnym zaangażowania USA w świecie i katalizatorze działań międzynarodowych”, to jednak Europie poświęcono niemal tyle samo miejsca co współpracy z sojusznikami w Azji i Ameryce Północnej.

⁵⁰ Z. Brzeziński, *From Hope to Audacity...*, s. 28.

⁵¹ Zob. R. Kagan, *Why the World Needs America*, February 11, 2012, www.brookings.edu/articles/2012/0211_us_power_kagan.aspx?p=1.

⁵² White House, Office of the Press Secretary, Remarks by President Obama to the Australian Parliament, November 17, 2011, www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament.

⁵³ Po raz pierwszy określenia tego użyło biuro prasowe Białego Domu tuż przed wizytą prezydenta Obamy w państwach Azji Południowo-Wschodniej w listopadzie 2011 r., zob. M. S. Indyk, K. G. Lieberthal, M. E. O'Hanlon, *Bending History. Barack Obama's Foreign Policy*, Washington 2012, s. 56-59.

Australii porozumienie o wzmocnieniu amerykańskiej obecności wojskowej na antypodach.

Amerykański „zwrot ku Pacyfikowi” wywołał żywą reakcję w Europie. Uznano go za fakt przesądzony i jedynie niektórzy analitycy odważyli się twierdzić, że Europa pozostaje najważniejszym zobowiązaniem Stanów Zjednoczonych w zakresie bezpieczeństwa, a układ transatlantycki czynnikiem rangi i znaczenia obu jego członów. Za Atlantykiem przeważały natomiast opinie, które dosadnie wyraził Richard N. Haass, szef nowojorskiego *Council on Foreign Relations*. Dowodził on, że rola Europy w świecie będzie drastycznie spadać. „Konkluzje dla Ameryki są banalne. Choćbyśmy bardzo się starali, nie zmusimy Europejczyków, żeby spełnili nasze oczekiwania. (...) Czas poszukać nowych, równorzędnych partnerów w Azji, gdzie przenosi się środek ciężkości świata”⁵⁴. W ówczesnych realiach stawianie tak zdecydowanej tezy wydawało się dopuszczalne i uzasadnione, aczkolwiek dynamika wydarzeń międzynarodowych zmuszały do ostrożności w prognozach. Nie należało niczego przesądzać.

Bilans polityki amerykańskiej wobec Europy w okresie pierwszej kadencji Obamy, niewątpliwie z jednej strony wskazywał jej marginalizację w globalnej strategii USA, czego wyrazem był głośny „zwrot ku Pacyfikowi”, z drugiej zaś – utrzymującą się i rozczarowującą dla administracji amerykańskiej inercję UE w odniesieniu do wielu wyzwań i problemów. W amerykańskiej ocenie Europa nie zaprezentowała się jako gotowy do działania, aktywny i skuteczny aktor sceny międzynarodowej, choć zdawało się, że ma odpowiednie możliwości i narzędzia. Nasiliło się wrażenie dalszego oddalania się UE i Stanów Zjednoczonych. Początkowo nic nie wskazywało, że kolejne cztery lata prezydenta Obamy w Białym Domu odwrócą ten trend. Zwłaszcza po ujawnionych w lecie 2013 r. rewelacjach o inwigilowaniu przez amerykańską Agencję Bezpieczeństwa Narodowego wielu Europejczyków, w tym przywódców zaprzyjaźnionych państw z kanclerz Niemiec na czele. Z informacji byłego analityka wywiadu amerykańskiego Edwarda Snowdena wynikało, że szpiegowano także unijne instytucje oraz ambasady. Reakcja państw UE była bardzo ostra: „Podśluchiwanie przyjaciół jest nie do zaakceptowania” – mówił rzecznik niemieckiego rządu, zaś francuski prezydent François Hollande grzmiał: „Nie możemy zaakceptować tego typu zachowania między partnerami i sojusznikami. Żądamy, by natychmiast się to skończyło”. Komentarze prasy europejskiej, a także wypowiedzi niektórych polityków europejskich wręcz sugerowały, że w tej sytuacji bliska współpraca USA z Europą pozostaje pod dużym znakiem zapytania.

Obawiano się, że skandal wywołany przez zbiegłego do Rosji pracownika amerykańskiego wywiadu może zaszkodzić negocjacjom Stanów Zjednoczonych z UE w sprawie umowy o wolnym handlu i inwestycjach (*Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*). Jakkolwiek by oceniać – z amerykańskiej perspektywy – rolę i znaczenie UE, jednak rozmowy na temat utworzenia ogromnego rynku transatlantyckiego potwierdzały ekonomiczną rangę struktury brukselskiej. Powodzenie negocjacji służyłoby nie tylko utrwaleniu w światowym handlu zachodnich regulacji i zasad, ale przede wszystkim umocnieniu współpracy między USA a UE. Obie strony wytwarzały w 2014 r. łącznie ponad 33% światowego PKB, a znaczna część międzynarodowej wymiany handlowej dokonywała się między USA a UE. Zastopowanie rozmów o *TTIP*, co sugerowali w reakcji na rewelacje Snowdena niektórzy wysocy urzędnicy z Brukseli, oznaczałoby pogłębienie rozdzwiewu na linii Stany Zjednoczone – UE. Do pewnego momentu obawy wydawały się uzasadnione. Mogło

⁵⁴ R. N. Haass, *Why Europe no longer matters*, www.washingtonpost.com/opinions/why-europe-no-longer-matters/2011/06/15/AG7eCCZH_story_1.html

się zdawać, że relacje między Stanami Zjednoczonymi a UE znalazły się ponownie w kryzysie, a w sferze negocjacji nad *TTIP* wręcz uległy zamrożeniu.

Tymczasem wiosną 2014 r. dynamika wydarzeń międzynarodowych wyraźnie zmieniła trend stosunków amerykańsko-europejskich. Okazało się, że niektóre prognozy i oceny muszą ulec zmianie, a przynajmniej weryfikacji. Impulsem zmieniającym niekorzystną atmosferę w relacjach Ameryki z Europą stała się Rosja i jej agresywne zaangażowanie na Ukrainie. Aneksja Krymu, stanowiąca jawne pogwałcenie suwerenności niepodległego państwa, a następnie inspirowanie przez Moskwę grożącej rozpadem kraju krwawej rebelii we wschodniej części Ukrainy, spowodowały, że trend odwracania się Stanów Zjednoczonych od Europy został gwałtownie zahamowany. Imperialna polityka Władimira Putina wobec Ukrainy uzmysłowiła administracji Obamy, podobnie zresztą jak wielu politykom europejskim, że stabilność w Europie nie jest stanem danym raz na zawsze, poczucie bezpieczeństwa Europy może być złudne i ulotne, a Rosja znowu staje się zagrożeniem dla ustalonego na kontynencie porządku, podważając równocześnie rolę i rangę Stanów Zjednoczonych w świecie. W amerykańskiej optyce nie należy wobec tego odsuwać spraw europejskich na dalszy plan. Stany Zjednoczone zdecydowanie i z determinacją podjęły ukraińskie wyzwanie. Odpowiadając na aneksję Krymu, administracja Obamy niemal natychmiast, już w marcu 2014 r., wprowadziła pierwsze sankcje – restrykcjami objęto m.in. kilka instytucji finansowych w Rosji, a zakazem wjazdu do Stanów Zjednoczonych niektóre osobistości z otoczenia prezydenta Putina. Ostra reakcja Waszyngtonu jawiła się jeszcze wyraźniej na tle działań sojuszników europejskich. UE bowiem – jakkolwiek zaprezentowała pewną stanowczość, a nawet zdobyła się na krytykę posunięć Rosji, daleko bardziej wykraczającą poza tradycyjną inercję i wstrzemięźliwość pod adresem Moskwy – nadal miała kłopoty z wypracowaniem jednoznacznego i zdecydowanego stanowiska. Było to tym bardziej rozczarowujące dla Waszyngtonu, że prezydent Obama nie ustawał w wysiłkach, aby zmusić UE do zdecydowanego i wspólnego działania. Był to dominujący temat rozmów Obamy podczas jego pierwszej w prezydenckiej karierze wizyty w instytucjach unijnych w Brukseli. Uczestnicząc pod koniec marca 2014 r. w szczycie UE – USA, prezydent Obama próbował nakłonić partnerów europejskich, aby nie zważając na silne uzależnienie od dostaw rosyjskich surowców energetycznych, przeciwstawili się polityce Rosji, nakładając na nią sankcje gospodarcze. Wprawdzie UE, odpowiadając na aneksję Krymu, przygotowała listę Rosjan, którym zamrożono aktywa oraz zakazano wjazdu na terytorium państw UE (lista ta była sukcesywnie rozszerzana), a także zapowiedziała możliwość wprowadzenia sankcji gospodarczych wobec Rosji, gdyby Moskwa dalej działała destabilizująco na Ukrainie, to jednak było to znacznie mniej ambitne niż oczekiwały tego Stany Zjednoczone.

Prezydent Obama apelował o solidarne z Ameryką działania Europy wobec Rosji, ale tej solidarności brakowało w samej UE. Powszechnie znanym i opisywanym powodem było różnicowane podejście poszczególnych państw członkowskich UE do Rosji, wynikające głównie ze skali ich gospodarczych powiązań z Moskwą i swoistego stosunku do rozległego mocarstwa eurazjatyckiego. Wyrażał się on choćby w próbach włączenia Moskwy do europejskiego porządku. Chociaż wysiłki te miały swoje uzasadnienie w próbach budowy trwałego bezpieczeństwa w Europie, a także w podejmowaniu wyzwań globalnych, jednak na obecnym etapie relacji z Rosją właśnie czynnik ukraiński powinien być traktowany jako strategiczny – przesądzający o reakcji na działania Moskwy. Taki punkt widzenia prezentował Waszyngton. Tymczasem zdawało się, że czynnik ukraiński takiego wpływu na zachowania państw unijnych nie miał lub występował w różnicowanej – zależnie od interesów poszczególnych państw – skali i charakterze. Trudno o bardziej dosadne opisanie istoty postawy kra-

jów unijnych niż zaprezentowane przez brytyjskiego publicystę Edwarda Lucasa podczas jego wystąpienia przed komisją spraw zagranicznych Senatu USA: „W Brukseli, Londynie i Berlinie wielu wierzy, że Rosję Putina da się oswoić poprzez dyplomację. Że pieniądze nie śmierdzą. Że energia to tylko biznes. Że nie trzeba podejmować radykalnych kroków w odpowiedzi na ukraiński kryzys. Że niebezpieczna jest polityka nie łagodzenia, tylko zbyt ostra reakcja”⁵⁵.

Można uznać argumenty wielu państw unijnych, zwłaszcza odnoszące się do wagi gospodarczych powiązań z Rosją, ich uzależnienia od dostaw rosyjskich surowców energetycznych. Należy też zgodzić się z opinią, że wypracowanie konsensu przez 28 państw nie było sprawą prostą, a na pewno było procesem trudniejszym niż ten, z którym miał do czynienia amerykański prezydent, podejmujący decyzje najczęściej samodzielnie. Prezydent Obama nie musiał ustalać swego stanowiska w żmudnych i gorących dyskusjach, charakteryzujących gremia unijne, nie musiał też – inaczej niż wiele krajów europejskich – obawiać się wysokich kosztów wprowadzanych sankcji. Argumentem była również tradycyjna skłonność większości państw UE do preferowania rozwiązań łagodnych/dyplomatycznych, a nie forsowania – tak jak zwykli to czynić Amerykanie - działań silnie restrykcyjnych.

Z perspektywy amerykańskiej wyglądało to jednak zupełnie inaczej. Administracja Obamy miała prawo sądzić, że w obliczu kryzysu na Ukrainie, wywołanego groźną – szczególnie dla Europy – polityką Putina, sojusznicy europejscy zachowają się z większą determinacją i skutecznością, zastosują stanowcze sankcje wobec Moskwy, a nie ograniczą się do ostrej retoryki i zapowiadanego planu wprowadzania restrykcji. Tak się nie działo. Oceny tej nie zmieniło podpisanie w połowie 2014 r. przez UE specjalnej umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, najpierw jej części politycznej, a następnie handlowej⁵⁶. W amerykańskiej ocenie konflikt na Ukrainie obnażył słabość UE zarówno w działaniach ekonomicznych, jak i politycznych. Ujawnił podziały we wspólnocie europejskiej, uniemożliwiające szybkie podjęcie decyzji. UE okazała się strukturą mało koherentną i niezdecydowaną. Stąd niewybredna wzmianka o Unii Europejskiej z 6 lutego 2014 r., powszechnie dostępna w internecie, zastępcy sekretarza stanu Victorii Nuland, która padła podczas jej telefonicznej rozmowy, podsłuchanej i upublicznionej przez Rosjan. Mocno niecenzuralne stwierdzenie w niewątpliwie dosadny sposób wyrażało opinię podzielaną przez wielu amerykańskich ekspertów i polityków – nie ma co liczyć na wspólnotę europejską. Nie będzie przesydy w stwierdzeniu, że UE oddała Ameryce przywództwo w sprawie Ukrainy i konfliktu z Moskwą. Można nawet zaryzykować opinię, że była z tego dość zadowolona. A przecież to nie Stany Zjednoczone powinny przede wszystkim zabiegać o utrzymanie pokoju i stabilizacji w Europie. Posiadając tak znaczącą strukturę jak UE, wyposażoną w odpowiednie narzędzia, państwa europejskie winny ostro zareagować na działania Moskwy, zagrażające nie tylko suwerenności Ukrainy, ale także porządkowi na kontynencie. Tak się nie działo i to właśnie Stany Zjednoczone jako pierwsze i przez pewien czas jedyne zmierzyły się naprawdę z ambicjami Rosji. Próbując je powstrzymać, wprowadzały sukcesywnie i zdecydowanie kolejne sankcje (jeszcze przed tragedią malezyjskiego samolotu Waszyngton wstrzymał długoterminowe kredyty dla niektórych rosyjskich koncernów i banków).

Dopiero tak dramatyczne wydarzenie, jak zestrzelenie 17 lipca 2014 r. – najprawdopodobniej przez rosyjskich separatystów - samolotu pasażerskiego spowodowało

⁵⁵ www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Lucas_Testimony1.pdf.

⁵⁶ Zob. opinię amerykańskiego eksperta: S. Pifer, *Poroshenko Signs EU-Ukraine Association Agreement*, June 27, 2014, www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/06/27-poroshenko-signs-eu-ukraine-association-agreement-pifer.

zmianę zachowania państw członkowskich UE i ich większą determinację w działaniach wobec Moskwy. Tragiczna śmierć 298 pasażerów malezyjskiego samolotu, w tym obywateli wielu państw europejskich (wśród ofiar było aż 173 Holendrów), bezpośrednio obciążała prezydenta Putina. To Rosja zbroiła i wyposażała rebeliantów oraz wysyłała na wschodnią Ukrainę żołnierzy. Trzeba było tak wielkiej zbrodni, aby UE zdecydowała się na zastosowanie wobec Rosji sankcji gospodarczych. Skala i charakter restrykcji zaskoczyły nawet największych sceptyków. Wprowadzone pod koniec lipca 2014 r. sankcje sektorowe, wymierzone w kluczowe działy gospodarki Rosji, obejmowały m.in. rosyjskie banki i przedsiębiorstwa, które w znacznym stopniu odcięto od międzynarodowych rynków kapitałowych. Bolesne były też restrykcje związane z sektorem energetycznym – zakazano eksportu technologii. Ponadto zablokowano niektóre transakcje na sprzęt zbrojeniowy, a także rozszerzono sankcje personalne.

Trudno przesądzić o skuteczności podjętych wobec Moskwy restrykcji, podobnie jak nie można precyzyjnie ocenić kosztów wprowadzonych sankcji dla państw europejskich – tego typu ograniczenia są bronią obosieczną. Rosja niemal natychmiast ogłosiła własne restrykcje, sprowadzające się najczęściej do zablokowania importu różnych towarów z państw, które zastosowały wobec niej sankcje. Najważniejsze w tej sytuacji było jednak, aby UE, która niewątpliwie w swej polityce wobec Rosji „przekroczyła Rubikon”, pozostała konsekwentna. Chodziło o osiągnięcie celu – zmuszenie prezydenta Putina do rewizji polityki i odstąpienia od agresywnych działań wobec Ukrainy. Można było mieć w tej kwestii wiele wątpliwości⁵⁷.

Pewne natomiast było, że nowy, ostry kurs polityki UE wobec Rosji udowodnił, że słusznie krytykowana za brak determinacji i inercję wspólnota potrafi się jednak zmobilizować. UE pokazała, że – choć niespiesznie – jest zdolna podjąć decyzje potwierdzające jej potencjał. Zademonstrowała możliwości odgrywania aktywnej roli na arenie międzynarodowej. Co więcej, UE zadziała w sposób, jakiego oczekiwał Waszyngton. Po 17 lipca 2014 r., a także wobec nasilającego się zaangażowania militarnego Rosji we wschodniej Ukrainie, politycy po obu stronach Atlantyku zdawali się podobnie myśleć o euroazjatyckim mocarstwie jako państwie, które nie jest siłą racjonalną i konstruktywną, przeciwnie – stanowi zagrożenie i wyzwanie, które należy wspólnie przetrwać. Bez wątpienia jedność w działaniu USA i UE stanowiła najbardziej skuteczny sposób oddziaływania na Moskwę i tym samym pożądaną czynnik kształtowania sytuacji międzynarodowej.

A zatem – z amerykańskiej perspektywy – kryzys ukraiński stał się ważnym testem możliwości UE, zwłaszcza jej predyspozycji do bycia zdeterminowanym i skutecznym graczem na arenie międzynarodowej. Najbliższa przyszłość pokaże, czy UE zda ten test. Wszak nie jest ona koherentnym superpaństwem, tylko strukturą działającą na podstawie kompromisowych ustaleń 28 państw członkowskich. Z jednej strony jest to niewątpliwym atutem, z drugiej – rodzi problem inercji. UE potrafiła tę inercję przetrwać, co daje nadzieję na ukształtowanie jej roli jako skutecznego gracza międzynarodowego. Najlepiej we wspólnej linii ze Stanami Zjednoczonymi.

JADWIGA KIWERSKA

Poznań

⁵⁷ Zob. C. G. Gaddy, B. W. Ickes, *Can Sanctions Stop Putin?*, June 3, 2014, www.brookings.edu/research/articles/2014/06/03-can-sanctions-stop-putin-gad.

Prof. dr hab. Jadwiga Kiwerska, Instytut Zachodni (kiwerska@iz.poznan.pl)

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, Unia Europejska, polityka amerykańska i europejska

Keywords: Unites States, European Union, American and European politics

ABSTRACT

The European Union with its obvious trump cards should be an active and efficient player on the international arena. Such are the expectations of the United States formulated especially by the administration of Barack Obama. However, from the American perspective, the EU did not prove successful as an important international actor, engaged in resolving global problems and prepared to assume greater responsibility for the course of events in the world. This inertia of the EU resulted in a marginalization of Europe in American politics, as manifested by the latter's pivot to the Pacific Rim. Only developments in the Ukraine which are an effect of imperial tendencies in Russia's activity triggered greater activity and coherence in American and European politics. But today it is still difficult to foresee whether the EU will want to live up to the role of an efficient player on the international arena in accord with American expectations.

KONCEPCJE ODRODZENIA PRZYWÓDZTWA STANÓW ZJEDNOCZONYCH NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ W XXI WIEKU

Po zakończeniu zimnowojennej konfrontacji Stany Zjednoczone umocniły swój status supermocarstwa, gdyż posiadały najbardziej konkurencyjną i najbardziej wydajną gospodarkę w świecie, największy potencjał wojskowy, ekspansywną kulturę i ogromną siłę polityczną. Na początku XXI w. pojawiły się jednak nowe wyzwania, które osłabiły amerykańskie przywództwo: zagrożenie terroryzmem, zmiany w układzie sił na arenie międzynarodowej (szczególnie przesunięcie siły ekonomicznej na Wschód i Południe), łatwiejszy dostęp do broni masowego rażenia, katastrofy humanitarne, zmiany klimatyczne. Ogłoszenie przez prezydenta George'a W. Busha „wojny z terroryzmem” po atakach terrorystycznych 11 września 2001 r., a także atak na Irak w marcu 2003 r. bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, osłabiły wizerunek Stanów Zjednoczonych jako państwa stojącego na straży demokracji i przestrzegania prawa międzynarodowego. Możliwości działania na arenie międzynarodowej ograniczył również kryzys finansowy z 2008 r., mający swój początek w USA.

Celem artykułu jest przedstawienie różnorodnych koncepcji umocnienia potęgi USA oraz sposobów odzyskania przez to państwo pozycji przywódczej na świecie. Każda z nich jest próbą odpowiedzi na nasuwające się w związku ze zmierzchem hegemonii tego państwa pytania:

1) Czy Stany Zjednoczone chcą odzyskać hegemoniczną pozycję, stosując politykę unilateralną? Czy powinny raczej dążyć do współpracy z innymi, nawet rywalizującymi z nimi mocarstwami? Innymi słowy, jak to ujął Zbigniew Brzezinski, postawić na dominację czy przywództwo?

2) Czy Stany Zjednoczone, by bronić swoich interesów, muszą angażować się na całym świecie? Czy może wiąże je ideologia – przekonanie o misji, odpowiedzialności za losy świata i społeczna presja, by pełnić rolę przywódczą? Czy takie zaangażowanie tego państwa jest niezbędne dla stabilności systemu międzynarodowego?

3) Jak odbudować zaufanie do Stanów Zjednoczonych jako światowego przywódcy?

STANY ZJEDNOCZONE W RÓŻNYCH ASPEKTACH MOCARSTWOWOŚCI

Mianem mocarstwa określa się państwo wywierające kluczowy wpływ na stosunki międzynarodowe, uznawane za lidera przez inne kraje. Na mocarstwowość składają się następujące czynniki: wielkość terytorium, liczba ludności, zasoby naturalne, potencjał gospodarczy, wojskowy, naukowo-techniczny, rodzaj i jakość prowadzonej polityki zagranicznej¹. Mocarstwa posiadają dużą władzę relacyjną, czyli potencjał wywierania wpływu na podmioty zewnętrzne. Mogą narzucać partnerom korzystne dla siebie rozwiązania regulacyjne i instytucjonalne². Trzy składniki władzy relacyjnej to: wprowadzanie zmian (poprzez system kar i nagród), kontrola nad agendą (ustalanie tematów rozmów międzynarodowych, a także zasad ich prowadzenia) i określanie preferencji (głównie przez wpływ na system, który będzie wymuszał dokonywanie wyborów, postrzeganych następnie przez innych aktorów jako ich własne)³.

Chociaż obserwujemy zmierzch hegemonii Stanów Zjednoczonych, wciąż można mówić o ich dominacji. Dopóki inne państwa się umacniają, ale nie są gotowe przyjąć ciężaru globalnego przywództwa, świat potrzebuje USA⁴. Stany Zjednoczone w porównaniu z innymi państwami przeznaczają najwięcej środków na cele militarne. W czasie prezydentury Baracka Obamy nakłady te są rokrocznie coraz mniejsze, jednak amerykańskie wydatki na obronę stanowią wciąż 37% światowych (wykres 1). Ich spadek, przy wzroście wydatków innych krajów – Chin, Rosji czy Arabii Saudyjskiej – jest zauważalny. W 2003 r., kiedy USA rozpoczęły wojnę z Irakiem, ich udział sięgał połowy wydatków światowych⁵. Według *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, budżet tego państwa na cele militarne w cenach stałych w 2012 r. wynosił 671 mld USD, w 2013 r. – 618 mld. Warto zauważyć, że zajmujące drugie miejsce w tym rankingu Chiny, wydawały blisko czterokrotnie mniej, choć ich nakłady co roku rosły: od 159 mld USD w 2012 r., do 171 mld w 2013 r. (wykres 2).⁶

¹ J. M. Fiszer, *System euroatlantycki przed i po zakończeniu zimnej wojny. Istota, cele i zadania oraz rola w budowie nowego ładu globalnego*, Warszawa 2013, s. 15.

² S. Strange, *Toward a Theory of Transnational Empire*, w: E. Czempiel, J. N. Rosenau (red.), *Global Changes And Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington 1989, s. 165.

³ J. Nye, *The Future of Power*, New York 2011, s.10-16.

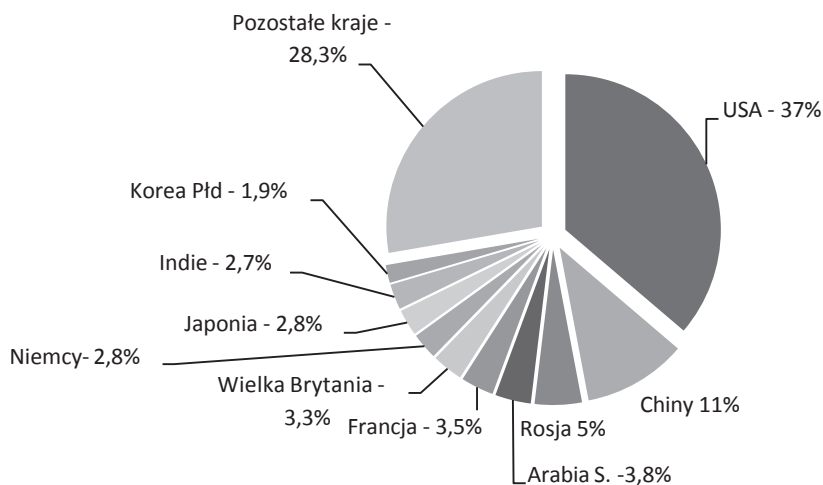
⁴ L. Brainard, D. Lipton, *Can America Still Lead in the Global Economy?* w: K.M. Campbell, J. Price (red.), *The Instruments and Institutions of American Purpose*, Washington 2009, s.119.

⁵ <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx> (dostęp: 23.10.2014).

⁶ *Ibidem*. Dane w cenach stałych, według kursu USD z 2011 r.

Wykres 1

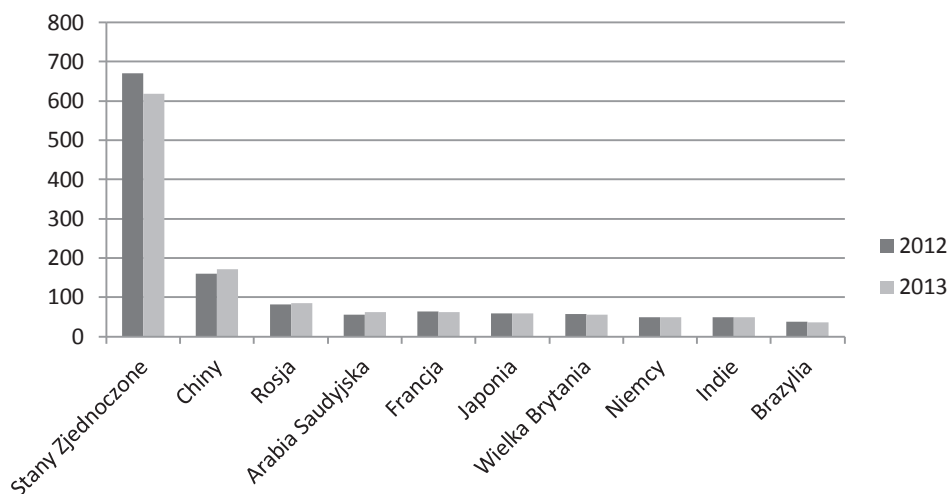
Udział państw w światowych wydatkach na zbrojenia w 2013 roku



Źródło: SIPRI <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/recent-trends>

Wykres 2

Państwa dysponujące największymi budżetami na cele militarne w latach 2012-2013 (w mld USD)



Źródło: <http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2013.xlsx>

Mimo kryzysu finansowego, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych w 2008 r., państwo to przoduje w wielu dziedzinach gospodarki światowej. Atrakcyjność amerykańskiego rynku opiera się na jego wielkości i chłonności, kompetentnej sile roboczej, innowacyjności, przejrzystych i konsekwentnie egzekwowanych regulacjach działalności gospodarczej⁷. Wiele podmiotów gospodarki światowej jest zainteresowanych inwestowaniem i zacieśnianiem kontaktów z tym państwem. Sytuacja ta jest oparta w dużej mierze na zaufaniu, że wymienione korzystne warunki nie ulegną zmianie. Stany Zjednoczone wciąż są największą gospodarką na świecie. W 2013 r. wytworzyły PKB wart ok. 16,8 mld *USD*, podczas gdy zajmujące drugie miejsce w tym rankingu Chiny – ok. 9,2 mld⁸. O wysokim statusie ekonomicznym USA świadczą również następujące wskaźniki:

- 1) silna pozycja dolara w gospodarce światowej;
- 2) znaczny udział w światowym handlu zagranicznym: największa (12,4%) wartość importu światowego i drugie miejsce (po Chinach) wśród eksporterów – 8,4% eksportu światowego⁹;
- 3) z USA pochodzi najwięcej bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) i najwięcej jest zgromadzonych w USA (licząc ich wartość)¹⁰;
- 4) największa suma wydatków na badania i rozwój (B+R), liczba patentów i przedsiębiorstw w sektorze *high tech*¹¹;
- 5) silna pozycja w najważniejszych organizacjach gospodarki światowej (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Światowa Organizacja Handlu WTO, Bank Światowy), co pozwala znacząco wpływać na zasady jej funkcjonowania.

Należy jednak zauważyć, że w XXI w. Stany Zjednoczone traciły dominację w innych dziedzinach gospodarki na rzecz innych prężnie rozwijających się mocarstw, głównie Chin. Państwo to stało się największym eksporterem świata, a w 2010 r. odebrało Stanom Zjednoczonym pierwszeństwo w rankingu największych producentów towarów przemysłowych¹². Produkcja Chin wzrosła z 1612 mld *USD* w 2009 r. do 2331 mld *USD* w 2011 r., zaś USA w tych latach z 1598 do 1800,5 mld *USD*¹³.

⁷ E. Molendowski, W. Polan, *Dyplomacja gospodarcza. Rola i znaczenie w polityce zagranicznej państwa*, Kraków 2007, s. 99.

⁸ GDP Ranking <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> (dostęp: 23.10.2014).

⁹ *Modest trade growth anticipated for 2014 and 2015 following two year slump*, http://www.wto.org/english/news_e/pres14_e/pr721_e.htm (dostęp: 23.10.2014); Por. *Leading exporters and importers in world merchandise trade*, 2012 http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2013_e/its2013_e.pdf (dostęp: 23.05.2014)

¹⁰ Amerykańskie BIZ dokonane w 2012 r. były warte 351,4 mld *USD*, podczas gdy chińskie – tylko 62,4 mld *USD* (CIA The World Fact Book, <https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/rankorder/2198rank.html>), (dostęp: 12.10.2013). Stany Zjednoczone, uznawane jako najlepsze miejsce do inwestowania, w 2013 r. przyciągnęły BIZ warte 159 mld *USD*, a zajmujące drugie miejsce Chiny – 127 mld *USD*, (Global Investment Trends Monitor, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2014d1_en.pdf), (dostęp: 26.05.2014).

¹¹ A. Jarczewska-Romaniuk, *Przestrzeń gospodarcza USA*, w: E. Halizak (red.), *Geoekonomia*, Warszawa 2012, s. 540. W 2013 r. inwestycje Stanów Zjednoczonych w B+R stanowiły 31,4% światowych, a Chin – 16%. W kolejnych latach przewidywany jest wzrost udziału Chin, na niekorzyść USA (2014 *Global R&D Funding Forecast*, December 2013, http://www.battelle.org/docs/tpp/2014_global_rd_funding_forecast.pdf, dostęp: 22.10.2014)

¹² Analitycy wskazują jednak, że wydajność pracowników amerykańskich jest ośmiokrotnie wyższa od chińskich, <http://www.ihs.com/products/global-insight/economics/index.aspx> (dostęp: 16.04.2014).

¹³ <http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.CD> (dostęp: 22.10.2014)

Warto zwrócić uwagę, że także w sferach obecnej dominacji Stany Zjednoczone muszą liczyć się z rosnącą konkurencją. Ich PKB rośnie w wolniejszym tempie niż chiński (w 2012 r. wzrost w USA wynosił 2,8%, w 2013 – 1,9%, podczas gdy w Chinach, w obu latach 7,7%)¹⁴. Chińczycy starają się także dorównać Amerykanom w wydatkach na B+R: w ostatnich latach (2004–2013) ich nakłady rosły najszybciej, choć by osiągnąć ten cel potrzebują co najmniej dekady (przy założeniu utrzymania tego samego tempa wzrostu w obu krajach)¹⁵.

Amerykańska gospodarka w ostatnich latach jest niżej klasyfikowana w rankingu najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata, przygotowywanym przez ekspertów działających pod egidą Światowego Forum Ekonomicznego¹⁶. W 2013 r. została sklasyfikowana na 5. miejscu; w 2012 r. była na 7. miejscu, choć jeszcze w 2006 r. zajmowała drugą pozycję. Uznawane za najgroźniejszego rywala gospodarczego Chin, w 2013 r. zajęły dopiero 29. miejsce. Gospodarka USA została gorzej oceniona przede wszystkim ze względu na spadek inwestycji w pracowników, malejącą liczbę osób kończących średni poziom edukacji, zaniedbania w modernizacji infrastruktury oraz turbulencje w sektorze finansowym. W 2013 r. odnotowano poprawę przede wszystkim w dziedzinie stabilizacji na rynkach finansowych i w sektorze bankowym¹⁷.

Wobec wzrostu znaczenia gospodarek spoza obszaru euroatlantyckiego, planowane są reformy najważniejszych światowych instytucji gospodarczych¹⁸. Wielkim atutem Stanów Zjednoczonych jest fakt, że przetrwało wiele sojuszy i instytucji międzynarodowych utworzonych po II wojnie światowej z inicjatywy amerykańskiej. Wymagają one jednak reform, polegających przede wszystkim na zapewnieniu wschodzącym mocarstwom większego wpływu na ich działanie, przy jednoczesnym utrzymywaniu ożywionych, bilateralnych relacji politycznych i gospodarczych. Bez reform potrzeby instytucji (MFW, Banku Światowego) przerosną ich możliwości. Szansą dla przywództwa Stanów Zjednoczonych, choć pozbawionych już pozycji hegemonu, była organizacja międzynarodowej współpracy i włączenie miliardów ludzi na świecie w gospodarkę rynkową¹⁹.

Państwa zaliczane do tzw. gospodarek wschodzących – kraje *BRICS* (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i RPA), najbardziej zdecydowanie dążą do reformy MFW, chcąc uzyskać większy procent głosów w Radzie Wykonawczej tej instytucji. Sprawa ta nie została jeszcze rozstrzygnięta. Amerykanie zdają sobie sprawę z konieczności zmian, by utrzymać wiarygodność i możliwości finansowe MFW, lecz obawiają się równocześnie zmniejszenia swoich wpływów. Wyrażają także obawę o mniejszą odpowiedzialność krajów *BRICS*, które mogą zmieniać warunki udzielania pożyczek

¹⁴ GDP growth, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (dostęp: 26.05.2014)

¹⁵ 2014 R&D Magazine, *Global Funding Forecast Executive Summary*, <http://www.rdmag.com/articles/2013/12/2014-r-d-magazine-global-funding-forecast-executive-summary> (dostęp: 26.05.2014).

¹⁶ Przy ocenie konkurencyjności gospodarek bierze się pod uwagę następujące czynniki: jakość instytucji, infrastrukturę, stabilność makroekonomiczną, poziom opieki zdrowotnej i edukacji, efektywność rynku dóbr (warunki wymiany wewnętrznej i zagranicznej), efektywność i elastyczność rynku pracy, jakość sektora finansowego, poziom rozwoju technologicznego, wielkość rynku, jakość indywidualnych firm oraz innowacyjność <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness> (dostęp: 17.11.2013).

¹⁷ *The Global Competitiveness Index 2013–2014. Rankings and 2012–2013 Comparisons*, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf (dostęp: 26.05.2014)

¹⁸ <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm> (dostęp: 24.05.2014).

¹⁹ R. Gilpin, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton 2001, s. 230.

na mniej restrykcyjne. Stany Zjednoczone nie realizują swoich zobowiązań z grudnia 2010 r. dotyczących zmian kwot MFW, co antagonizuje państwa BRICS²⁰.

Za znak nowego układu sił na świecie można uznać deklarację przywódców złożoną podczas szczytu USA-UE w 2009 r., że będą przestrzegali zobowiązań przyjętych na spotkaniach G20²¹. Choć odbywające się rokrocznie od 1975 r. szczyty G8 – przywódców najbardziej uprzemysłowionych państw świata²² miały duże znaczenie, jednak spotkania w szerszym gronie są bardziej reprezentatywne. Trudno podjąć wiążące decyzje w sprawach gospodarki światowej czy najważniejszych wyzwań politycznych bez udziału takich potęg jak Chiny, Brazylia czy Indie. Niektórzy analitycy przewidują, że przesunięcie siły ekonomicznej na Wschód i Południe, będzie skutkowało ukształtowaniem się wielu centrów regionalnych, a więc również zabraknie siły wiodącej (hegemon), inicjującej konieczne zmiany w gospodarce światowej. Brak konsensusu między najsilniejszymi państwami, a także rosnącymi w siłę aktorami pozapaństwowymi, może spowodować tzw. *governance gap*²³.

Choć w czasie prezydentury George'a W. Busha narastała krytyka unilateralnych działań Stanów Zjednoczonych w polityce zagranicznej, jednak wciąż postrzeganie tego państwa jako zdolnego brać odpowiedzialność za międzynarodowe bezpieczeństwo i promocję demokracji, stanowi jego wielką siłę. Atutem USA jest również niezwykle ekspansywna kultura popularna, a także prestiż amerykańskich wyższych uczelni. Do osłabienia pozycji Stanów Zjednoczonych przyczyniła się jednak podjęta bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ decyzja o ataku na Irak w 2003 r., ujawnienie zakrojonej na szeroką skalę inwigilacji amerykańskich obywateli, kompromitacja liberalnego modelu gospodarczego po kryzysie finansowym z 2008 r. (nowe instrumenty finansowe znalazły się poza kontrolą polityczną) czy obarczanie tego państwa odpowiedzialnością za negatywne skutki globalizacji. Duże znaczenie miały też problemy wewnętrzne, np. nierównomierna dystrybucja dochodów, stagnacja płac, zadłużenie czy brak ustawy regulującej status nielegalnych imigrantów.

RECEPTY NA ODBUDOWĘ AMERYKAŃSKIEJ POTĘGI

Według Samuela Huntingtona, bardzo ważne dla Stanów Zjednoczonych było uświadomienie sobie własnych słabości i zmierzchu dominacji. Tylko w takim przypadku kraj jest gotowy na wprowadzanie zmian, które mogą zapobiec spełnieniu się „czarnych scenariuszy”²⁴. Dla posiadających żywotne interesy na całym świecie Stanów Zjednoczonych sprawa odnowienia przywództwa międzynarodowego była klu-

²⁰ L. Egan, A. Yukhananov, *G20 gives U.S. year-end deadline for IMF reforms*, Reuters, 11.04.2014, <http://www.reuters.com/article/2014/04/11/us-g20-economy-idUSBREA3A1FC20140411> (dostęp: 26.05.2014).

²¹ *2009 U.S.-EU Summit Declaration*, November 3, 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2009/11/03/2009-us-eu-joint-declaration-and-annexes> (22.05.2011). W obradach G20 biorą udział przedstawiciele: Arabii Saudyjskiej, Argentyny, Australii, Brazylii, Chin, Francji, Indii, Indonezji, Japonii, Kanady, Korei Południowej, Meksyku, Niemiec, Rosji, RPA, Stanów Zjednoczonych, Turcji, Wielkiej Brytanii, Włoch oraz Unii Europejskiej.

²² W szczytach G8 biorą udział przywódcy Francji, Japonii, Kanady, Niemiec, Rosji, Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Włoch oraz przedstawiciele Unii Europejskiej.

²³ G. J. Ikenberry, *A Crisis of Global Governance?*, „Current History”, November 2010, s. 315.

²⁴ Cyt. za: F. Zakaria, *Can America Be Fixed? The New Crisis of Democracy*, „Foreign Affairs”, January/February 2013, s. 31.

czowa. Problemem tym zajmowali się eksperci stosunków międzynarodowych, próbujący wskazać powody utraty przez Stany Zjednoczone pozycji lidera i proponujący metody zmiany tej sytuacji.

Amerykański politolog i publicysta²⁵ proponował, by odbudowę przywództwa światowego rozpocząć od uporządkowania spraw wewnętrznych: wprowadzania reform fiskalnych, zwiększenia inwestycji w infrastrukturę, uchwalenia dobrej ustawy imigracyjnej i edukacyjnej. Miało się to przyczynić do wzrostu konkurencyjności amerykańskiej gospodarki. Zakaria podkreślał, że Stany Zjednoczone powinny oprzeć swój rozwój na wysoko wykwalifikowanych pracownikach, nowoczesnej infrastrukturze, samowystarczalności energetycznej, nauce i innowacyjnej technologii. Zdawał sobie jednak sprawę z istnienia silnych podziałów politycznych w amerykańskim Kongresie. Od listopada 2010 r. większość miejsc w Izbie Reprezentantów posiadali przedstawiciele Partii Republikańskiej, a Senacie – Partii Demokratycznej, co utrudniało przeprowadzanie koniecznych reform²⁶.

Zakaria zauważył również bardzo niski poziom zaufania społecznego do instytucji politycznych. Według badań *American National Election Studies* w styczniu 2010 r. tylko 19% Amerykanów deklaroowało poparcie dla rządu federalnego²⁷. Autor upatrywał przyczyny słabnięcia pozycji Stanów Zjednoczonych głównie w błędnej polityce gospodarczej. Stwierdził, że choć średnie płace nieznacznie wzrastały przez ostatnie 40 lat, wynikało to z coraz większego zadłużania się obywateli, którzy od początku lat 80. XX w. więcej konsumowali niż produkowali²⁸. Od tego czasu najszybciej wzrastały również wydatki federalne, generując rosnący deficyt budżetowy i zadłużenie rządu, sięgające w 2010 r. 107% PKB²⁹.

Zdaniem Zakari polityka cięć wydatków na reformy byłaby błędem, gdyż im dłużej odkłada się ich realizację, tym ich koszty będą większe. Aby poprawić konkurencyjność amerykańskiej gospodarki, konieczne było wprowadzenie zmian strukturalnych (np. uproszczenie przepisów podatkowych) i większych inwestycji w przyszły rozwój. Przede wszystkim należało zwiększyć nakłady na modernizację infrastruktury: dróg, mostów, systemu kontroli lotów, sieci energetycznych i wodociągów. Kongres przyznawał środki na takie cele, kierując się bieżącymi interesami politycznymi, a nie zaspakajaniem najpilniejszych potrzeb, dlatego konieczne byłoby założenie Narodowego Banku Infrastruktury – z kapitałem rządowym i prywatnym. Mogło to zapobiec marnotrawstwu środków, gdyż projekty do realizacji będą zatwierdzać technokraci, kierujący się kryteriami merytorycznymi, a nie politycy chcący zapewnić sobie poparcie polityczne w poszczególnych okręgach wyborczych³⁰. Konkludując, Zakaria określił, że najważniejsze dla pobudzenia wzrostu gospodarczego było zrównoważenie budżetu, by wygenerować środki na inwestycje. Najważniejsze z nich to nie tylko infrastruktura, nauka i technologia, ale także edukacją i programy przygotowujące do wykonywania różnych zawodów. Rząd amerykański powinien

²⁵ Fareed Zakaria jest wydawcą tygodnika „Time”, publikował m.in. w „Newsweeku” i w dzienniku „Washington Post”.

²⁶ F. Zakaria, *op. cit.*, s. 22-33.

²⁷ *Ibidem*, s. 23.

²⁸ W 1974 r. zadłużenie amerykańskich gospodarstw domowych wynosiło 665 miliardów USD, a w 2010 r. – już 13 bilionów USD (F. Zakaria, *op.cit.*, s. 29)

²⁹ *Ibidem*, s. 28. Według danych *Federal Reserve Bank of St. Luis*, w 2010 r. zadłużenie rządu amerykańskiego wynosiło 94,8% PKB, a w 2013 r. – już ponad 104%. Z tego wynika, że było ono mniejsze, niż podaje Zakaria, ale możemy obserwować jego stały wzrost, <http://research.stlouisfed.org/fred2/series/GGGDTAUSA188N>, (dostęp: 30.05.2014).

³⁰ F. Zakaria, *op.cit.*, s. 31.

wspierać szkolenia wysoko wykwalifikowanych pracowników, gdyż opierając się na taniej sile roboczej, gospodarka amerykańska nie ma szans konkurowania z Indiami czy z Chinami³¹.

Paul K. MacDonald i Joseph M. Parent zbadali konsekwencje spadku państw w rankingu światowej produkcji od 1870 r. Stany Zjednoczone są obecnie w takiej sytuacji, dlatego ich rząd powinien podjąć konkretne działania, by odwrócić ten niepokojący trend, a najprostszą receptą była polityka zmniejszania wydatków (*retrenchment*). Proponowali zmniejszenie budżetu na zaangażowanie międzynarodowe, dzielenie jego kosztów z sojusznikami i unikanie – jeśli to możliwe – udziału w operacjach militarnych. Zdawali sobie sprawę, że takie działania mogą „osłabiać morale sojuszników i ośmielać wrogów”³², jednak podejmowane w przeszłości, np. przez Wielką Brytanię, pozwalały utrzymać silną pozycję na arenie międzynarodowej. Wyrażano przekonanie, że Stany Zjednoczone, ponosząc zbyt duże wydatki na utrzymywanie systemu międzynarodowego, osłabiają swą gospodarkę, pozwalając innym państwom umacniać pozycję swoim kosztem.

MacDonald i Parent uważali, że Stany Zjednoczone powinny zacieśnić sojusze z Japonią i Indiami, by państwa te wzięły współodpowiedzialność za region Azji. Stwierdzili, że dzięki temu można będzie stworzyć przeciwwagę dla Chin, dla których ekspansja będzie wtedy bardziej kosztowna. Natomiast w przypadku, gdy Stany Zjednoczone same zdecydowałyby się zwiększyć siły militarne w Azji, spowoduje to dodatkowe wydatki na zbrojenia i będzie postrzegane przez Chiny jako prowokacja do eskalacji rywalizacji. Według MacDonalda i Parenta, Amerykanie powinni podejmować bardziej przemyślane decyzje o użyciu swoich zasobów. Promując politykę oszczędności, nie zachęcali do jej równomiernego stosowania. Za priorytet uznali zachowanie możliwości zapobiegania konfliktom zbrojnym z udziałem mocarstw, jak również zdolność do walki w takich konfliktach. Najbardziej kontrowersyjnym punktem raportu MacDonalda i Parenta jest stwierdzenie, że Stany Zjednoczone tracą zbyt wiele zasobów na walkę z niepaństwowymi aktorami stosunków międzynarodowych, takimi jak komórki terrorystyczne czy handlarze narkotyków. Należy zauważyć, że zagrożenia te są obecnie bardziej realne niż konflikt militarny między mocarstwami. Autorzy zdecydowanie rekomendowali zakończenie obecności wojsk amerykańskich w Iraku i w Afganistanie oraz powstrzymanie się od wszelkich interwencji w konflikty wewnętrzne na Bliskim Wschodzie podczas „Arabskiej Wiosny”³³. Priorytetowym obszarem zaangażowania powinien być region Azji i Pacyfiku³⁴.

Zbigniew Brzeziński skupiał swoje refleksje bardziej na pozaekonomicznym wymiarze amerykańskiej roli na arenie międzynarodowej. Postawił tezę o potędze Stanów Zjednoczonych jako najważniejszej gwarancji stabilności na świecie. Największym problemem jest fakt, że czasem amerykańskie działania podważają tradycyjnie rozumianą suwerenność narodową. Za niebezpieczną tendencję uznał też podtrzymywanie wśród społeczeństwa przekonania o ciągłym zagrożeniu, co powodowało agresywną politykę wobec świata zewnętrznego i ograniczanie wolności obywatelskich w Stanach Zjednoczonych. Brzeziński stwierdził, że sposobem na zmianę tego stanu rzeczy jest rezygnacja z dominacji na rzecz wielostronnej współpracy. Przekonywał,

³¹ *Ibidem*, s. 32.

³² P.K. MacDonald, J. M. Parent, *Resurrecting Retrenchment: The Grand Strategic Consequences of U.S. Decline*, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/macdonald-parent-may-2011-is-%20brief.pdf> (dostęp: 30.09.2014).

³³ W momencie wydania raportu, w maju 2011 r., siły Stanów Zjednoczonych były już zaangażowane w operację w Libii.

³⁴ P.K. MacDonald, J. M. Parent, *op.cit.*

że globalizacja oznacza powstawanie bardzo silnych współzależności, a jeśli Stany Zjednoczone będą działać w sposób unilateralny, grozi im osłabienie sojuszy³⁵. Kilka lat później Brzeziński krytykował kolejne amerykańskie administracje za zmarnowanie szans ustanowienia silnego przywództwa po zakończeniu zimnej wojny. Oceniał przy tym negatywnie sposoby realizacji przywództwa w takich obszarach jak: kształtowanie systemu współdziałania z innymi państwami w celu zapobiegania i kończenia konfliktów; powstrzymanie proliferacji broni masowego rażenia i terroryzmu; likwidacja nierówności w położeniu ludności świata; kształtowanie świadomości globalnej, np. w dziedzinie ochrony środowiska. Postulował jak najszybsze podjęcie działań w celu naprawienia tych błędów³⁶.

W pracy z 2012 r.³⁷, Zbigniew Brzeziński krytykował politykę amerykańskiej administracji zaniedbującej Europę na rzecz koncentrowania wysiłków na relacjach z Azją. Stany Zjednoczone powinny zintensyfikować współpracę z Turcją i Rosją (choć wyrażał obawy wobec roli tego mocarstwa w polityce światowej), a w Azji dążyć do utrzymania równowagi sił. Wzywał do większego zaangażowania w utrzymanie pokoju na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Uważał, że zmierzchu potęgi USA można uniknąć, gdy państwo to zawrze więcej koniecznych strategicznych sojuszy.

DYPLOMACJA TRANSFORMACYJNA

Konieczność poprawy wizerunku Stanów Zjednoczonych na świecie została uważana już w czasie drugiej kadencji George'a W. Busha. W styczniu 2006 r. sekretarz stanu Condoleezza Rice ogłosiła strategię dyplomacji transformacyjnej (*transformational diplomacy*). Była to inicjatywa współpracy z wieloma partnerami na świecie, w celu zbudowania „zrównoważonych, dobrze zarządzanych państw, które mogłyby odpowiadać adekwatnie na potrzeby swoich obywateli i działać odpowiedzialnie na arenie międzynarodowej”³⁸. Rice zauważyła potrzebę zmian w amerykańskich instytucjach dyplomatycznych, „by służyły nowym celom dyplomatycznym i niwelowaniu zagrożeń XXI w.”³⁹ W ramach tej strategii miała być realizowana tzw. koncepcja 3D: *defense, development, diplomacy* (obrony, rozwoju i dyplomacji). Stany Zjednoczone powinny wpływać na zmiany w poszczególnych krajach za pomocą koordynacji działań tych trzech czynników. W Departamencie Stanu powstało Biuro Koordynatora ds. Rekonstrukcji i Stabilizacji (*Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization*)⁴⁰, którego zadaniem było sprawdzanie, czy programy pomocy są zgodne z celami amerykańskiej polityki zagranicznej, a także nowe stanowisko Dyrektora ds. Pomocy Zagranicznej (*Director of Foreign Assistance*). Utworzono również ze-

³⁵ Z. Brzeziński, *Wybór. Dominacja czy przywództwo*, Kraków 2004.

³⁶ Z. Brzeziński, *Druga szansa. Trzej prezydenci i kryzys amerykańskiego supermocarstwa*, Warszawa 2008.

³⁷ Idem, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*, New York 2012.

³⁸ C. Rice, *Transformational Diplomacy*, Georgetown University, Washington, DC, January 18, 2006, <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm> (dostęp: 21.09.2013).

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Biuro to zostało zastąpione w listopadzie 2011 r. przez *Bureau of Conflict and Stabilization Operations*, mające pełnić podobne funkcje. Więcej na temat jego działalności: N.M. Serafino, *In Brief: State Department Bureau of Conflict and Stabilization Operations (CSO)*, October 10, 2012, Congressional Research Service, <http://fas.org/sgp/crs/row/R42775.pdf> (dostęp: 19.10.2014).

społy złożone z ekspertów i przedstawiciele organizacji pozarządowych, które miały wspierać misje wojskowe oraz agendy monitorujące internet i zagraniczne media.

Kluczowe było zwiększenie związków między Departamentem stanu a *USAID* (*United States Agency for International Development*), gdyż celem tej agencji jest promowanie demokracji poprzez programy pomocy. Bardzo ważna była także koordynacja działań między agencjami działającymi w 3D, gdyż często dublowały swe wysiłki, a w wielu przypadkach nawet rywalizowały. Ponadto brak spójnej strategii rządowej w czasie prezydentury George'a W. Busha utrudniał działania organizacjom pozarządowym, które nie mogły otrzymać kompleksowych informacji⁴¹. Zakładano również wysłanie w różne regiony świata pracowników cywilnych z zadaniem wspomagania stabilizacji i rozwoju na poziomie struktur władzy i społeczeństw. W celu przygotowania pracowników rządowych do sprostania nowym wyzwaniom, przewidziano więcej środków na ich wszechstronne szkolenia⁴². Wielu dyplomatów zostało przeniesionych z Waszyngtonu i placówek europejskich do państw w Afryce i Azji, nie tylko do stolic, ale także do mniejszych miast. Mieli lepiej poznać potrzeby i nawiązać kontakty ze społecznościami lokalnymi⁴³.

Ponadpartyjny komitet doradczy, złożony z członków Kongresu i niezależnych ekspertów (*Advisory Committee on Transformational Diplomacy*) rekomendował podwojenie w ciągu 10 lat personelu dyplomatycznego, zwiększenie kompetencji Departamentu Stanu, utworzenie agendy odpowiedzialnej za dyplomację publiczną, szkolenie nowych kadr, wzmocnienie współpracy Departamentu Stanu z korporacjami wielonarodowymi, organizacjami pozarządowymi i ośrodkami akademickimi⁴⁴.

Według Justina Vaïsse'a koncepcja dyplomacji transformacyjnej była zasadniczo zgodna z doktryną Busha⁴⁵, gdyż zakładała, że demokratyzacja państw jest właściwym sposobem rozwiązywania problemów związanych z bezpieczeństwem. Zauważył jednak, że przeprowadzenie wyborów nie jest dowodem zakończenia tego procesu – społeczeństwa muszą otrzymać długofalowe wsparcie, by przekonać się do korzyści wpływających z utrzymania tego ustroju⁴⁶.

⁴¹ R. L. Gallucci, *The Department of State: Reorganizing for a New Mission*, w: K.M. Campbell, J. Price (red.), *The Instruments and Institutions...*, s. 40.

⁴² CRS Report to Congress: K.H. Nakamura, S. B. Epstein, *Diplomacy for the 21st Century: Transformational Diplomacy*, August 23, 2007, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34141.pdf> (dostęp: 20.02.2014).

⁴³ W 2006 r. ubyło 4% pracowników Departamentu Stanu działających w Europie (włączając Rosję i Turcję) oraz w samych Stanach Zjednoczonych (2%). Największy wzrost personelu odnotowały placówki w Indiach i Pakistanie (11%), w Afryce Północnej i w regionie Azji Południowo-Wschodniej (po 5%). O 2% zwiększyła się liczba dyplomatów w Afryce Subsaharyjskiej (*2006 Report to Employees Advancing Transformational Diplomacy*, <http://www.state.gov/documents/organization/69898.pdf> (dostęp: 16.07.2014).

⁴⁴ *Advisory Committee on Transformational Diplomacy: Final Report of the State Department in 2025 Working Group*, <http://2001-2009.state.gov/documents/organization/99879.pdf> (dostęp: 21.04.2014).

⁴⁵ Doktryna Busha, zawarta w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa z 2002 r. zakładała możliwość ataku prewencyjnego, odejścia od zasady multilateralizmu (działania bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ) i konieczność szerzenia demokracji. Zakładano, że demokratyzacja będzie skutecznym środkiem przeciw zagrożeniom bezpieczeństwa, związanym m.in. z terroryzmem (J. Kiwerska, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego”, http://www.iz.poznan.pl/news/206_nr%2040.%20Strategia%20bezpiecze%C5%84stwa%20narodowego%20USA.pdf (dostęp: 23.05.2014).

⁴⁶ J. Vaïsse, *Transformational Diplomacy*, „Chaillot Paper”, No 103, June 2007, Institute for Security Studies, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp103.pdf> (dostęp: 16.07.2014).

Podczas realizacji tej strategii występowały zasadnicze trudności. Po pierwsze, wciąż więcej środków finansowych było wydawanych na cele ściśle militarne, np. utrzymanie wojsk amerykańskich w Afganistanie i Iraku, niż na pomoc rozwojową⁴⁷. Występowało też zjawisko militaryzacji tej pomocy, gdyż zarówno Departament Stanu, jak i organizacje pozarządowe miały mniej pieniędzy na swą działalność. Kongres, nawet zwiększając budżet Departamentu Stanu, jeszcze więcej przeznaczał na funkcjonowanie Departamentu Obrony, pod którego egidą przeprowadzano także akcje niemilitarne, np. pomoc podczas tsunami czy nadzorowanie wyborów. W związku z tym nierównowaga w finansowaniu tych dwóch departamentów stale się powiększała. Poza tym, konflikty interesów między poszczególnymi agencjami ograniczały skuteczność programów dyplomatycznych i rozwojowych⁴⁸.

Robert Gallucci postrzegał to jako problem twierdząc, że często siły wojskowe nie posiadają odpowiednich umiejętności i wiedzy. Na przykład nadzorując pomoc w stabilizacji po konflikcie, często łamią zasadnicze reguły obowiązujące w poszczególnych krajach. Zauważył również, że w wielu regionach amerykańskie siły militarne są odbierane negatywnie, w związku z tym należy oddzielić ich zadania od misji innych agencji. Analizując przypadek Iraku stwierdził, że np. żołnierze zajmujący się budową infrastruktury, dokonują również przeszukań w domach ludności cywilnej. Powoduje to dezorientację społeczeństwa i spadek zaufania do Amerykanów⁴⁹.

Trzeba również zauważyć, że dyplomacja transformacyjna była często oceniana w poszczególnych krajach jako dążenie do narzucania amerykańskich rozwiązań w reformach politycznych, społecznych i gospodarczych. Negatywne doświadczenia z epoki kolonialnej powodowały nieufność wobec Zachodu. „Dlaczego Indonezyjczycy mają słuchać rad amerykańskich dyplomatów w sprawie reform swojego systemu prawnego?” – pytał retorycznie Justine Vaïsse. Zauważył, że nie dość, że problem jest bardzo skomplikowany, to jeszcze dotyczy suwerenności narodowej, której utrzymanie było priorytetem dla państw, które uzyskały ją po II wojnie światowej⁵⁰. Trudno było się również spodziewać, że pomoc będzie kierowana do najbardziej potrzebujących, a nie do państw najważniejszych z punktu widzenia interesu narodowego USA.

Strategia dyplomacji transformacyjnej została zarzucona po tym, jak w 2009 r. na fotelu prezydenta George’a W. Busha zastąpił Barack Obama. Przeszły też działać związane z nią instytucje. Kojarzyła się bowiem przede wszystkim negatywnie jako wyraz dążeń Amerykanów do dostosowywania zasad funkcjonowania poszczególnych krajów do swoich norm i interesów. Trzeba przyznać, że reformowanie struktur Departamentu Stanu w celu dostosowania jego działań do realnej sytuacji na świecie było cenną i słuszną inicjatywą. Obama popierał te zmiany, lecz chcąc odciąć się od stylu polityki zagranicznej swojego poprzednika, skłaniał się do przyjęcia nowej strategii, opartej na *smart power*.

⁴⁷ Należy przy tym zaznaczyć, że według danych z 2012 r. Stany Zjednoczone pozostawały światowym liderem, jeśli chodzi o wartość pomocy rozwojowej, przeznaczając na ten cel rocznie ponad 30 mld *USD*. Druga w tym rankingu Wielka Brytania wydawała 14 mld *USD*. Jeśli jednak wziąć pod uwagę procent PKB, przoduje Luksemburg (1%), a Stany Zjednoczone zajmują dopiero 19. miejsce (0,19%). *Aid Statistics – OECD*, <http://www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountrieslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm> (dostęp:17.07.2014).

⁴⁸ L. Schirch, A. Kishbaugh, *Leveraging “3D” Security: From Rhetoric to Reality*, „Foreign Policy in Focus”, November 14, 2006, http://fpif.org/leveraging_3d_security_from_rhetoric_to_reality/ (dostęp:17.09.2013).

⁴⁹ R.L. Gallucci, *op.cit.*, s. 43.

⁵⁰ J. Vaïsse, *op.cit.*, s. 26.

Soft power i smart power

Strategię zakładającą większe wykorzystanie „miękkiej siły” (*soft power*), zaproponował Joseph Nye zakładając, że „polityka stała się walką o wiarygodność”⁵¹. Według Nye’a składają się na nią: atrakcyjność kultury, ideologii i jakości prowadzonej polityki zagranicznej. Zauważył, że jeśli nawet obywatele poszczególnych krajów nie zgadzali się z polityką USA, nie oznaczało to, że popierają Al Kaidę. Stwierdził, że o ich przychylności należy walczyć za pomocą *soft power*, np. budując szkoły lub oferując możliwość studiowania w Stanach Zjednoczonych. Uważał, że takie działania są bardziej skuteczne niż pokaz siły. „Nie jest takie ważne, czyja armia wygrywa, ale czyja historia się przebieje”⁵². Zaznaczał jednak, że Stany Zjednoczone posiadają także siłę militarną i gospodarczą, a w dobie zmierzchu dominacji na świecie, powinny wykorzystywać cały swój potencjał i wszystkie dostępne zasoby. Dlatego najlepszym rozwiązaniem jest używanie *smart power* – kombinacji „miękkiej” i „twardej” siły w odpowiednich dla danej sytuacji proporcjach. Koncepcja ta była silnie oparta na współpracy z innymi krajami. Władze miały bardzo dokładnie określić cel swoich działań, oszacować dostępne środki, poznać politykę podmiotów, na które chcą oddziaływać i znaleźć możliwe pola porozumienia. Na podstawie tych ustaleń miały wybrać formę użycia najbardziej skutecznego rodzaju siły. Nye podkreślał konieczność współpracy z korporacjami, które dominowały na rynkach finansowych, kontrolowały przepływ informacji, wiedzę i technologię. Zauważał także istotną rolę organizacji pozarządowych, stwierdzając, że ważne źródła *soft power* znajdują się poza zasięgiem państwa⁵³. We współczesnym świecie Stany Zjednoczone będą zmuszone wykorzystywać siłę innych państw dla realizacji swoich celów, więc ich „przyciąganie” w pokojowy sposób jest niezbędne⁵⁴. W pracy z 2011 r. ponownie dowodził, że choć nie można lekceważyć sił ekonomicznej i militarnej, należy bardziej dowartościować rolę informacji i komunikacji (internet i media społecznościowe) oraz postrzegać rolę rządu danego państwa jako prawomocnego i posiadającego autorytet moralny⁵⁵.

Z inicjatywy ośrodka analitycznego *Center for Strategic and International Studies* powstała komisja złożona z kongresmanów Partii Republikańskiej i Partii Demokratycznej (*Smart Power Commission*), która opracowała najważniejsze punkty nowej strategii:

- 1) stworzenie stanowiska osoby odpowiedzialnej za koordynację pracy różnych agencji, planującej z biurem Zarządzania i Budżetu przesuwanie środków na najważniejsze cele;
- 2) koncentrację na umacnianiu sojuszy i istniejących międzynarodowych instytucji, promowaniu globalnego rozwoju;
- 3) rozwijanie *public diplomacy*: promowanie kontaktów międzynarodowych, także między obywatelami poszczególnych państw;
- 4) wspieranie wolnego handlu i integracji regionalnej;
- 5) wprowadzanie nowych technologii celem zapobiegania zmianom klimatu i zastępowania wyczerpujących się surowców naturalnych⁵⁶.

⁵¹ J. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 40. Por. wydanie oryginalne: J. S. Nye, *Soft Power. The Means to Success In World Politics*, New York 2004.

⁵² *Ibidem*, s. 40-47.

⁵³ *Ibidem*, s. 188-190.

⁵⁴ J. Nye, *The Future of American Power*, „Foreign Affairs”, November/December 2010, s. 11-12.

⁵⁵ J. Nye, *The Future of Power...*

⁵⁶ C. Cohen, J. S. Nye Jr., R. L. Armitage, CSIS Commission on Smart Power, *A Smarter, More Secure America*, November 6, 2007, http://csis.org/files/media/csis/pubs/071106_csissmartpowerreport.pdf, (dostęp: 23.09.2013).

Jako bariery dla wprowadzania w życie *smart power* wymieniano najczęściej istnienie zagrożeń asymetrycznych, ograniczone środki finansowe (także na pomoc rozwojową), zmniejszające się poparcie społeczeństwa amerykańskiego dla intensywnego zaangażowania Stanów Zjednoczonych na świecie. Zauważano również, że nie zawsze kraje korzystające z amerykańskiej pomocy zmieniają swoją politykę. Krytycy stwierdzali, że w wyniku przyjęcia strategii *smart power* Stany Zjednoczone stałyby się „skrzyżowaniem światowego policjanta ze światowym pracownikiem socjalnym”, co było niemożliwe w dobie problemów wewnętrznych przeżywanych przez USA⁵⁷.

Barack Obama, po dojściu do władzy w 2009 r., „odziedziczył” po swoim poprzedniku wiele poważnych problemów, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Pierwszym z nich był kryzys finansowy, który rozpoczął się pod koniec prezydentury G.W. Busha i szybko rozprzestrzenił się na rynki najsilniej powiązane z gospodarką amerykańską. Trwały również wojny w Afganistanie i w Iraku. Kluczową kwestią do rozwiązania był też rozwój programów nuklearnych Iranu i Korei Północnej oraz trwająca walka z organizacjami terrorystycznymi. Jeszcze w czasie prezydenckiej kampanii wyborczej, Obama opublikował artykuł⁵⁸, dotyczący założeń polityki zagranicznej kandydata. Główną tezą była konieczność odbudowania na świecie zaufania do Stanów Zjednoczonych, poważnie nadwerężonego przez działania administracji George’a W. Busha. Obama przyznał, że Stany Zjednoczone nie były w stanie samodzielnie sprostać wszystkim wyzwaniom współczesności. Dlatego stwierdził, że budowanie trwałych sojuszy we wszystkich regionach – szczególnie w Azji, leży w żywotnym interesie USA.

W pierwszym roku prezydentury Obama wykonał ważne gesty, które miały pokazać światu, że Stany Zjednoczone zmieniają styl działania. Wyraził m.in. gotowość do wzmocnienia wysiłków rozbrojeniowych, w czerwcu 2009 r. podczas wizyty w Kairze proklamował nowe otwarcie na świat muzułmański i chęć dialogu z Iranem. Zamierzał także poprawić stosunki z Rosją i zintensyfikować mediację w konflikcie izraelsko-palestyńskim. Prezydent zdawał sobie sprawę, że zanim podejmie nowe inicjatywy, musi zakończyć konflikty w Iraku i w Afganistanie. Jak ocenił Joseph Nye, Obama dał się poznać jako przywódca pragmatyczny, który w żadnej mierze nie był „więźniem ideologii”. Mimo to, dokonały się widoczne zmiany: np. poprawa wizerunku USA na świecie czy skierowanie większej uwagi na azjatyckie interesy Stanów Zjednoczonych. Według Nye’a, doktryna Obamy polegała na bardziej powściągliwym używaniu siły militarnej (choć nie wykluczała możliwości jej zastosowania nawet w sposób unilateralny), tworzeniu koalicji w celu rozwiązywania problemów globalnych (nie dotyczących wyłącznie i bezpośrednio USA) i większej aktywności w regionie Azji i Pacyfiku⁵⁹. Zgodnie z tą doktryną, w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa (NSB) z 2010 r. podkreślano raczej konieczność umocnienia amerykańskiego przywództwa w nowym układzie sił na świecie, w którym pojawiły się nowe potęgi. Biały Dom nie występował z pozycji hegemonu – w NSB stwierdzono *explicite*, że Stany Zjednoczone nie mogły same osiągnąć wielkich celów, gdyż ich możliwości i zasoby były ograniczone⁶⁰. Istniało bowiem wiele zagrożeń, których eliminacją byli

⁵⁷ *Global Trends 2030: Alternative Worlds: a Publication of the National Intelligence Council* <http://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf> (dostęp: 24.09.2013).

⁵⁸ B. Obama, *Renewing American Leadership*, „Foreign Affairs”, July/August 2007, s. 8-9.

⁵⁹ J. Nye, *The Obama’s Doctrine First Term*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-obama-doctrine-s-first-term-by-joseph-s--nye> (dostęp: 24.04.2014).

⁶⁰ *The National Security Strategy*, The White House, Washington D.C. May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (dostęp: 23.10.2010).

żywnotnie zainteresowani wszyscy gracze, a rosnące współzależności w różnych obszarach stosunków międzynarodowych czyniły współpracę konieczną⁶¹.

By osiągnąć cele swej doktryny, Obama i pełniący funkcję sekretarza stanu za jego pierwszej kadencji Hillary Clinton, uczynili swoimi priorytetami wzmocnienie możliwości działania dyplomacji i wspieranie programów pomocy rozwojowej. W tym celu planowali zreorganizować struktury i zwiększyć budżet Departamentu Stanu, co realizowano w czasie obu kadencji. Skuteczność *smart power* była w dużej mierze uzależniona od rządowych nakładów finansowych, szczególnie na pomoc rozwojową. Jednak budżet na działania dyplomacji i USAID za kadencji Obamy zmniejszył się sukcesywnie był niższy niż proponowany przez prezydenta. Dlatego można stwierdzić, że ten postulat związany ze wzmocnieniem „miękkiej siły” nie może być realizowany⁶².

Hilary Clinton była zdecydowana przeprowadzić zasadnicze zmiany w Departamencie Stanu, które czyniłyby amerykańską politykę zagraniczną bardziej skuteczną. Oprócz wspomnianego wyżej zwiększenia budżetu, zauważyła konieczność szkolenia kadr, by pracownicy byli przygotowani do sprostania nowym wyzwaniom XXI w.; angażowanie do współpracy aktorów pozapaństwowych, także poza tradycyjnymi kanałami dyplomatycznymi oraz bardziej efektywne używanie nowoczesnych technologii⁶³.

Ważnym testem dla skuteczności *smart power* były wydarzenia nazwane Arabską Wiosną. Po rewolucjach w Tunezji i Egipcie, fala protestów rozlała się na prawie wszystkie kraje arabskie, z wyjątkiem Kataru oraz Libanu⁶⁴. Te wydarzenia zaskoczyły Zachód. Warto przypomnieć, że zarówno kraje europejskie, jak i Stany Zjednoczone, utrzymywały poprawne stosunki, a niekiedy wręcz wspierały autorytarne rządy w krajach arabskich. Z tego względu ich wiarygodność wśród buntujących się przeciw własnym rządóm obywateli regionu Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i Półwyspu Arabskiego była niska. Trudno było przewidzieć rozwój wydarzeń, dlatego Zachód początkowo przyjął pozycję obserwatora, zastanawiając się, jakie skutki może przynieść obalenie dyktatorów. Reakcja Stanów Zjednoczonych na Arabską Wiosnę była postrzegana jako dylemat między obawami o stabilność regionu i zadowoleniem z demokratycznych reform⁶⁵. Mimo dramatycznych wydarzeń w wielu krajach, decyzja o działaniach militarnych państw *NATO* została podjęta tylko w przypadku Libii⁶⁶. Stany Zjednoczone były pierwszym krajem, który zamroził w swoich bankach libijskie aktywa warte 32 mld *USD*, przekonując inne państwa do podjęcia podobnych działań. Amerykanie poparli rezolucję RB ONZ z 17 marca 2011 r. wprowadzającą strefę zakazu lotów wojskowych nad Libią i sankcjonującą użycie środków militar-

⁶¹ R. Menon, *Pax Americana and the Rising Powers*, „Current History”, November 2009, s. 353-360; S. F. Szabo, *Welcome to the Post-Western World*, „Current History”, January 2011, s. 9-13.

⁶² R. Rumbaugh, *President Proposes and Congress Disposes. FY15 International Affairs Budget Request*, http://www.stimson.org/images/uploads/bfadb008_president_proposes_and_congress_disposes.pdf, (dostęp: 23.10.2014).

⁶³ E. Chow, R. Weitz, *Rebuilding Diplomacy. A Survey of Past Calls for State Department Transformation*, August 2010, http://www.cnas.org/files/documents/publications/Rebuilding%20Diplomacy_Chow%20Weitz.pdf (dostęp: 12.06.2014).

⁶⁴ W. Repetowicz, „Arabska wiosna” – szanse i zagrożenia, Brief Programowy Instytutu Kościuski, kwiecień 2011, <http://www.ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2011/04/arabska-wiosna.pdf> (dostęp: 11.05.2012).

⁶⁵ *EU-Washington Forum ONLINE, Debate Summary*, <http://www.iss.europa.eu/regions/united-states/washington-forum-debate/> (dostęp: 23.02.2012).

⁶⁶ Więcej na ten temat: I. H. Daalder, J.G. Stavridis, *NATO's Victory in Libya*, „Foreign Affairs”, March/April 2012, s. 2-7.

nych w celu obrony ludności cywilnej⁶⁷. Choć w ciągu pierwszych dwóch tygodni operacji przeprowadzili najwięcej ataków z powietrza, Obama nie chciał, by akcja była postrzegana jako prowadzona pod amerykańskim dowództwem. Twierdził, że rola sił USA była jedynie pomocnicza (*supporting*)⁶⁸. Operacja *NATO* zakończyła się 31 października 2011 r., gdy uznano, że przeciwnicy Kaddafiego przejęli kontrolę nad całym krajem i mogli przystąpić do tworzenia nowych rządów.

Według Josepha Nye'a, interwencja *NATO* w Libii była dobrym, wręcz modelowym przykładem zastosowania *smart power*. Uważał, że Waszyngton bardzo dobrze przygotował komponent *soft power*, pozyskując mandat Rady Bezpieczeństwa ONZ, jak również poparcie Ligi Arabskiej. Również amerykańska *hard power* była właściwie wykorzystana: w ramach operacji *NATO*, a część jej kosztów została przerzucona na europejskich sojuszników⁶⁹.

W przypadku innych państw objętych Arabską Wiosną Amerykanie i ich sojusznicy z *NATO* zdecydowali, że lepszym rozwiązaniem było udzielanie dyskretnej pomocy w odbudowie krajów, które zdołały obalić dyktatorów. Na szczycie G8 we Francji w maju 2011 r. podjęto inicjatywę *Deauville Partnership*, deklarując pomoc w transformacji, zarówno politycznej, jak i gospodarczej⁷⁰. W oświadczeniu po szczycie USA-UE z listopada 2011 r., państwa Zachodu wyraziły wolę zwiększenia wymiany handlowej i inwestycji w regionie, jak również współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi w celu wsparcia dla młodych demokracji⁷¹. Stany Zjednoczone nie były jednak w stanie zapewnić pomocy rozwojowej każdemu krajowi, który wprowadzał demokratyczne zmiany. Na przykład pomoc USA dla Egiptu po obaleniu Hosniego Mubaraka pozostała na tym samym poziomie, co przed przewrotem, przy czym zdecydowanie przeważały nakłady na pomoc militarną⁷².

Działania Obamy wobec Arabskiej Wiosny były nacechowane dużą ostrożnością – nie była to z pewnością strategia zgodna z „dyplomacją transformacyjną” George'a W. Busha. Nye przyznał, że nie zawsze można skutecznie działać zgodnie z koncepcją *smart power*. Twierdził, że nie było to możliwe w przypadku Syrii, kiedy mimo zakrojonej na szeroką skalę kampanii dyplomatycznej, nie udało się zdobyć poparcia Rosji i Chin dla skoordynowanej akcji pod egidą ONZ, a „twarda siła” została zaaplikowana jedynie w formie sankcji gospodarczych⁷³.

⁶⁷ Stany Zjednoczone uznały, że została ona podjęta w celu realizacji normy „odpowiedzialności za ochronę” (*the responsibility to protect*) – konieczności interwencji społeczności międzynarodowej, gdy rząd nie jest w stanie zapewnić bezpieczeństwa obywatelom swojego państwa.

⁶⁸ E. Schmitt, *U.S. Gives Its Air Power Expansive Role in Libya*, „The New York Times”, March 28, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/03/29/us/29military.html> (dostęp: 16.08.2011).

⁶⁹ Interview: Dr. Joseph Nye, Jr., „Diplomatic Courier”, January 21, 2012, <http://www.diplomaticcourier.com/news/topics/diplomacy/1368-interview-dr-joseph-nye-jr>, (dostęp: 21.07.2014).

⁷⁰ S. Serfaty, *The New Middle East Will Test Europe*, „Current History”, March 2012, s. 118-119.

⁷¹ *Joint Statement: US-EU Summit 2011*, November 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/joint-statement-us-eu-summit> (dostęp: 21.02.2012).

⁷² W 2010 r. ogólna wartość amerykańskiej pomocy dla Egiptu wynosiła 1552 mln *USD*, z czego 1300 mln *USD* przeznaczono na cele militarne. W 2013 r. wartości te przedstawiały się odpowiednio: 1477 mld *USD*, 1200 mln *USD* (J. M. Sharp, *Egypt: Background and U.S. Relations*, June 5, 2014, Congressional Research Service, <http://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf> (dostęp: 18.07.2014).

⁷³ Interview: Dr. Joseph Nye, Jr., „Diplomatic Courier”, January 21, 2012, <http://www.diplomaticcourier.com/news/topics/diplomacy/1368-interview-dr-joseph-nye-jr>, (dostęp: 21.07.2014). Por. M. O'Hanlon, *Winning Ugly in Libya. What the United States Should Learn From Its War in Kosovo*, „Foreign Affairs”, March 30, 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67684/michael-ohanlon/winning-ugly-in-libya> (dostęp: 23.11.2011).

WNIOSKI

Reasumując można stwierdzić, że Stany Zjednoczone wciąż utrzymują przywództwo na świecie ze względu na przewagę w bardzo wielu dziedzinach. Sporo zależy od tego, czy będą chciały (i mogły) nadal znacząco angażować się w kształtowanie sytuacji na świecie i czy będą zdolne do organizowania międzynarodowej współpracy. Jednak na ich pozycję będą wpływać czynniki trudne do przewidzenia: tempo wzrostu gospodarczego innych potęg, konflikty regionalne czy działalność organizacji terrorystycznych. Ważne, że świadomość własnych ograniczeń skłania decydentów do konkretnych działań.

Koncepcja *smart power*, przyjęta jako ważna część strategii politycznej Baracka Obamy, wydaje się być optymalna w świecie oddziaływania wielu potęg. Krytycy zarzucają prezydentowi zbyt dużą powściągliwość w reagowaniu na poważne kryzysy współczesnego świata. Należy jednak zauważyć kluczowy udział wojsk amerykańskich w interwencji w Libii, organizację szerokiego poparcia dla sankcji gospodarczych wobec Iranu w 2011 r. i wobec Rosji w 2014 r.⁷⁴ Z drugiej strony można też odnotować spektakularne porażki: destabilizację sytuacji zarówno w Iraku, jak i w Afganistanie, eskalację konfliktu izraelsko-palestyńskiego czy bezradność wobec przedłużającej się wojny domowej w Syrii.

Nie do końca udało się także odbudować wizerunek Stanów Zjednoczonych na świecie. Według badań *Pew Centre* opublikowanych w lipcu 2013 r., ogólnie postrzeganie tego państwa na świecie uległo poprawie, lecz w większości państw muzułmańskich jest ono wciąż negatywne: w Pakistanie pozytywną opinię o USA wyrażało 11% ankietowanych (w Chinach – aż 81%!), w Egipcie – 16%, a w Turcji, choć należy ona do Sojuszu Północnoatlantyckiego – tylko 21%⁷⁵. Zapewne wpływa na to w dużym stopniu zaognianie się sytuacji na Bliskim i Środkowym Wschodzie.

W celu utrzymania przywództwa, Stany Zjednoczone muszą bardziej skutecznie reagować na międzynarodowe kryzysy, w większym stopniu współpracując z innymi mocarstwami. Nie bez znaczenia jest także poprawa kondycji gospodarczej tego państwa. Najgroźniejsze dla amerykańskiej pozycji w gospodarce światowej byłoby osłabienie dolara jako głównej waluty rezerwowej: zastąpienie go inną walutą, bądź koszykiem walut. Nadwerężyłoby to również pozycję polityczną USA. Większość badaczy jest jednak zgodna, że całkowita zmiana obowiązującego obecnie systemu gospodarczego jest niemożliwa w dającej się przewidzieć przyszłości. Wschodzące mocarstwa dążą raczej do reform instytucji, by zapewnić sobie w nich znaczniejszy wpływ. Żadne z nich w pojedynkę nie ma obecnie środków ani alternatywnego programu, a konsensus między nimi jest trudny ze względu na zróżnicowane interesy.

Warto zauważyć spadek poparcia społeczeństwa amerykańskiego dla zaangażowania Stanów Zjednoczonych w świecie. Aż 51% obywateli uważało w listopadzie 2013 r., że Stany Zjednoczone zbyt mało angażują się za granicą, jednak już w sierpniu 2014 r. ten odsetek spadł do 39%⁷⁶. Aż 57% obywateli USA popiera operację militarną przeciw Państwu Islamskiemu. Można przypuszczać, że aktywność islamskich radykałów, jak również działania Rosji wobec Ukrainy mogą przekonać społeczeństwo

⁷⁴ Skutki tych ostatnich są jednak do tej pory mało efektywne.

⁷⁵ Pew Research: Global Attitudes Project, *Global Image of the United States and China*, July 18, 2013, <http://www.pewglobal.org/2013/07/18/global-image-of-the-united-states-and-china/> (dostęp: 15.07.2014).

⁷⁶ Pew Research: *As New Dangers Loom, More Think the U.S. Does 'Too Little' to Solve World Problems*, August 28, 2014, <http://www.people-press.org/2014/08/28/as-new-dangers-loom-more-think-the-us-does-too-little-to-solve-world-problems/> (dostęp: 23.10.2014).

o konieczności intensyfikacji zaangażowania. Jednak żeby utrzymać przywództwo na arenie międzynarodowej, Stany Zjednoczone muszą używać siły nie tylko dla własnego interesu, ale też dla dobrego funkcjonowania całego systemu – nie mogą zakładać, że jest on niezmienny.

PAULINA MATERA

Łódź

Dr hab. Paulina Matera, Uniwersytet Łódzki, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych (paulinamatera@uni.lodz.pl)

Słowa kluczowe: przywództwo Stanów Zjednoczonych, pozycja USA w systemie międzynarodowym, koncepcje odnowienia przywództwa, dyplomacja transformacyjna, *smart power*.

Key words: US leadership, US position in the international system, the concepts of renewing of American leadership, transformational diplomacy, *smart power*.

ABSTRACT

The article concerns the position of the United States on the international stage in the 21st century. The major areas of domination and loss of the advantage in the new international order are presented in terms of the thesis of the end of American hegemony. The issues undertaken in this situation by the policy-makers are analyzed: defining the major threats and challenges for the United States; the methods of cooperation with the traditional allies and with the new powers; the reforms of the domestic structures of power and the improvement of the state of economy in order to gain a stronger position in international relations; the necessity of the existence of a leader/hegemonist in the contemporary international system which has many centers of influence. The major part of the article presents the conceptions and activity of the administrations of George W. Bush and Barack Obama: the strategy of transformational diplomacy and the concept of smart power.

POLSKO-AMERYKAŃSKIE WZAJEMNE INWESTYCJE BEZPOŚREDNIE

Przedstawione w opracowaniu zagadnienia wpisują się w rozważania na temat konkurencyjności międzynarodowej. Można ją traktować w kategoriach zdolności firm do sprostania zagranicznej konkurencji, czego świadectwem jest handel i obecność na obcych rynkach w formie inwestycji bezpośredniej; jak i atrakcyjności, czyli zdolności - w tym przypadku – krajów czy regionów do pozyskiwania zagranicznego kapitału, szczególnie w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Zakres poruszonej tematyki obejmuje zatem zarówno ekonomię międzynarodową, jak i biznes międzynarodowy, a zagadnienia prezentowane są z perspektywy makroekonomicznej, jak i pojedynczych firm (mikroekonomicznej)¹. Celem artykułu

¹ M. Gorynia proponuje konwencję terminologiczną, zgodnie z którą ekonomia międzynarodowa (*international economics*) jest to część ekonomii (*economics*), odnosząca się do aspektów międzynarodowych działalności gospodarczej, a biznes międzynarodowy (*international business*) to część nauk o za-

jest oszacowanie przepływów i stanu polskich inwestycji bezpośrednich w USA i amerykańskich w Polsce oraz sformułowanie wstępnych wytycznych mających na względzie dalsze sprzyjanie wzajemnym przepływom inwestycyjnym, aby odbywały się one z korzyścią dla Polski. Analiza ogniskuje się wokół procesów delokalizacji, czyli *offshoringu*. W ramach tej problematyki badawczej w Polsce dotychczas prowadzone były jedynie nieliczne projekty naukowe, które w ograniczonym stopniu mogą stanowić źródło istotnych informacji na temat przenoszenia usług biznesowych. W istniejącej literaturze brakuje nadal kompleksowych analiz dotyczących procesu przenoszenia usług biznesowych do Polski oraz ich następstw². Tymczasem rozpoznanie tych kwestii ma wpływ na określenie zakresu możliwych działań polityki gospodarczej.

POLSKIE I AMERYKAŃSKIE WZAJEMNE INWESTYCJE BEZPOŚREDNIE Z PERSPEKTYWY EKONOMII MIĘDZYNARODOWEJ

Od początku transformacji systemowej w 1989 r. Polska cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem zagranicznych inwestorów. W tym czasie stan zobowiązań zagranicznych inwestorów bezpośrednich z tytułu łącznego zaangażowania w Polsce wynosił 153 mld euro, podczas gdy łączna wartość polskich inwestycji za granicą wyniosła 38 mld euro³. W 2011 r. do Polski napłynął kapitał zagraniczny wysokości 13,6 mld euro. Jednak w ocenie ekspertów, jako że Skarb Państwa sprzedawał akcje polskich firm głównie inwestorom finansowym, a nie branżowym, skutkowało to statystycznie większym napływem kapitału portfelowego kosztem inwestycji bezpośrednich, natomiast przepływy w odwrotnym kierunku sięgnęły około 5 mld euro. Polska jest nadal krajem, który może posłużyć za doskonałą bazę do koordynowania działalności biznesowej w Europie Wschodniej⁴. Posiada chłonny rynek wewnętrzny i jest mniej wrażliwa na wahania koniunkturalne, co stanowi ważny atut zwłaszcza w czasach kryzysu. Niestety, spowolnienie gospodarcze i niepewność inwestorów drastycznie zmniejszyły wartość BIZ na całym świecie (*UNCTAD*⁵ wycofał się z wcześniejszych prognoz z 2010 i 2011 r. zapowiadających ponowny wzrost inwestycji)⁶. Powodami, dla których także w przypadku Polski nastąpiła znaczna redukcja BIZ (o prawie 80% w 2012 r. wobec 2011 r., wg NBP z 13,6 mld euro do 2,9)⁷

rządzeniu (*management*) dotycząca aspektów międzynarodowych zarządzania działalnością gospodarczą. M. Gorynia, *O klasyfikacji nauk zajmujących się międzynarodową działalnością gospodarczą*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, <http://www.mariangorynia.pl/prasa/inne/M.Gorynia-UEWroclaw.pdf>.

² R. Malik, *Przenoszenie usług biznesowych do Polski: uwarunkowania, przebieg i skutki procesu*, „Studia i Prace” Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, 1(13)/2013, s. 203.

³ Dane NBP na koniec 2011 r.

⁴ Raport „Reach the Central and Eastern Europe” opracowany przez *ConQuest Consulting* 2013.

⁵ *United Nations Conference on Trade and Development*, dalej: *UNCTAD* łączy dane dotyczące inwestycji typu *greenfield*, które obejmują fabryki, centra *BPO*, itp. z innymi typami BIZ, jak fuzje i przejęcia czy inwestycje portfelowe, co pozwala uzyskać szerszy obraz.

⁶ M. Grzegorzcyk, *Inwestycje spadły i zakłęcia nie pomogą*, „Obserwator finansowy” 04.03.2013.

⁷ Gigantyczny spadek zanotowały też Niemcy – o 96,8 %, a kilkudziesięcioprocentowe obniżki nastąpiły także w Austrii, Belgii, Danii, Włoszech, Luksemburgu, Hiszpanii, Szwecji i Szwajcarii. Dobre wyniki zarejestrowano w Czechach, co tłumaczy się wprowadzeniem korzystnych zachęt dla inwestorów. Grecja wykazała wzrost o prawie 130%, ale przy bardzo niskiej bazie: z 1,1 mld *USD* do 2,6 mld *USD*, jednak gros tych inwestycji to podwyższanie kapitału w greckich spółkach.

są spadek transakcji fuzji i przejęć, kapitał w tranzycie⁸ i zmiana w strukturze projektów. Z danych *fDi Markets*, ośrodka badawczego z grupy *Financial Times*, wynika, że w Polsce nie było aż tak źle: liczba projektów inwestycyjnych nie spadła znacząco w 2012 r., zmniejszyła się natomiast ich wartość. Jednocześnie jednak podwoiła się liczba wytworzonych miejsc pracy. Także PAIiIZ, czyli Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych, będąca alternatywnym źródłem na temat BIZ, akcentuje relatywnie dobrą sytuację w zakresie realizowanych przez nią projektów. Te rozbieżności, wynikające ze złożoności BIZ jako kompozytu inwestycji typu *greenfield* oraz przejęć, skłaniają do dokładniejszego przyjrzenia się kategorii BIZ⁹. W inwestycjach zagranicznych zaznaczają się dwie tendencje. Pierwsza dotyczy malejącej pracochłonności w branżach przemysłowych – w fabrykach maszyny zastępują człowieka i potrzeba mniej ludzi. Druga wiąże się ze spadkiem wartości inwestycji przy jednoczesnym wzroście liczby tworzonych przez nie miejsc pracy, ale głównie w branżach usługowych. Rośnie bowiem liczba projektów dotyczących centrów usług – niezbyt kapitałochłonnych, za to oferujących wiele etatów. Tego typu inwestycje mocno osadzają się w polskiej gospodarce. W 2012 r. przybyło 38 ośrodków zagranicznych koncernów (w sumie działa już 375), a miejsc pracy 15 tys. (obecnie w sumie około 100 tys. etatów). Na amerykańskie inwestycje w Polsce spojrzeć trzeba przez pryzmat *offshoringu*, a dokładniej *offshore outsourcingu* usług, tj. delokalizacji i zlecenia na zewnątrz świadczenia wybranych usług dla biznesu, indukowanego napływem zagranicznego kapitału. Będącą przedmiotem opracowania delokalizację definiować można jako „przesunięcie zamówień, produkcji lub usług poza granice kraju” i stosować alternatywne terminy: przenoszenie, przemieszczanie lub *offshoring*¹⁰. Usługi biznesowe z kolei obejmują wszystkie świadczenia związane z prowadzeniem działalności gospodarczej i obsługą przedsiębiorstw. Usystematyzowanie podstawowych kwestii związanych z *offshoringiem* zawiera schemat 1.

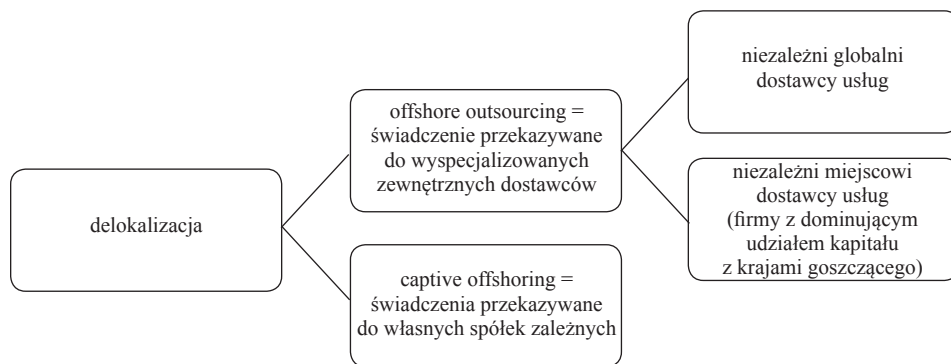
⁸ Kapitał w tranzycie jest wykazywany w oficjalnych statystykach, ale nie ma wpływu na rzeczywistą aktywność gospodarczą w naszym kraju. To pieniądze, które trafiają do nas najczęściej z central międzynarodowych korporacji tylko po to, aby przez spółkę zarejestrowaną w Polsce przekazać je podmiotom w innych krajach. Międzynarodowe koncerny wybierają taką formułę, ponieważ pozwala ona na zmniejszenie obciążeń podatkowych.

⁹ Z. Żimny, ekspert ONZ ds. inwestycji i wykładowca Akademii Finansów i Biznesu Vistula uważa, że NBP powinien podawać kapitał w tranzycie w tabelach napływów i odpływów każdorazowo, kiedy takie dane publikuje. „PAIiIZ zapowiedział, że od 2013 r. powróci do prowadzenia własnych statystyk, w których uwzględniać będzie wyłącznie pieniądze, jakie zagraniczne koncerny wydały na budowę fabryk, ich wyposażenie, zatrudnienie pracowników czy wynajem biur. Udział PAIiIZ w napływających do Polski inwestycjach szacuje się na kilkanaście procent. Ale dane PAIiIZ o zakończonych projektach niezupełnie pokazują, ile firmy zainwestowały. Wszystko zależy od momentu „zamknięcia” projektu przez agencję. Niekiedy jest to ogłoszenie decyzji, innym razem załatwienie wszystkich formalności, co następuje kilkanaście miesięcy później. W pierwszym przypadku inwestycje, które PAIiIZ już uznaje za zamknięte są dopiero zapowiedzią. Nie pokazują faktycznych nakładów, lecz obietnice”. M. Grzegorzcyk, *Inwestycje spadły i zakłęcia nie pomogą*, „Obserwator Finansowy”, [https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/inwestycje-spadly-i-zaklucia-nie-pomoga/Inwestycje spadły i zakłęcia nie pomogą](https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/inwestycje-spadly-i-zaklucia-nie-pomoga/Inwestycje%20spadly%20i%20zaklucia%20nie%20pomoga).

¹⁰ R. Malik, *Przenoszenie usług...*, s. 204.

Schemat 1

Podstawowe kategorie analizy delokalizacji



Źródło: na podstawie R. Malik, *Przenoszenie usług biznesowych do Polski: uwarunkowania, przebieg i skutki procesu*, „Studia i Prace” Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, 1(13)/2013, Warszawa 2013.

Offshoring to przenoszenie niektórych procesów produkcji dóbr i usług poza granice kraju firmy macierzystej¹¹. Na uwagę zasługuje nowy paradygmat *DLE* – *disintegration (D)*, *location (L)*, *externalization (E)*, będący teoretycznym ujęciem procesów *outsourcingu* i *offshoringu* w przedsiębiorstwach, szczególnie w korporacjach międzynarodowych¹². Dla naszego kraju ważne jest, aby zachęcać je do lokowania *offshoringu* o wyższej wartości i wymaganiach technologicznych, które tworzyłyby więcej korzyści dla polskiej gospodarki.

Inwestycje dokonywane przez amerykańskie podmioty¹³ w sektorze B+R wydają się dobrym przykładem, że model grawitacji w przypadku inwestycji wertykalnych nie ma zastosowania. Odległość w kilometrach nie odgrywa większej roli, liczy się bowiem dystans kulturowy – podobieństwo w prowadzeniu biznesu, czynniki mięk-

¹¹ Specjaliści podkreślają, że nie należy mylić go z *outsourcingiem*, który oznacza powierzanie zadań firmom niezależnym i poszukiwanie zewnętrznych usługodawców niezwiązanych na stałe z działalnością przedsiębiorstwa. Dlatego w *outsourcingu* mówimy o podwykonawcach, a w *offshoringu* – o partnerach wewnątrz firmy. *Dlaczego Kraków jest światowym centrum usług dla biznesu?*, 21.03.2013, http://forsal.pl/artykuly/691425,dlaczego_krakow_jest_swiatowym_centrum_uslug_dla_biznesu.html

¹² *DLE* wykorzystuje dorobek czterech dziedzin: zarządzania, biznesu międzynarodowego, nowej geografii ekonomicznej oraz teorii ewolucyjnej. Tworzy nową wartość analityczną, umożliwiając odpowiedź na pytanie: czy jest korzystne i zasadne wydzielenie oraz przeniesienie za granicę pewnych działań, oraz jaka forma byłaby do tego odpowiednia? Ze względu na kompleksowe ujęcie przemian w globalnym otoczeniu, określenie warunków do wydzielenia działań, form zaangażowania oraz powstałych typów modeli biznesu, koncepcję *DLE* można uznać za rozwijający się paradygmat, głównie z zakresu biznesu międzynarodowego. A. Zorska, *Outsourcing i offshoring w ujęciu paradygmatu DLE*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie” nr 4/2012.

¹³ Także firmy amerykańskie reprezentujące tradycyjne branże produkcyjne są obecne na rynku polskim. Przykładem firmy *Mars Incorporated* – korporacji zajmującej się produkcją i sprzedażą jedzenia dla zwierząt, czekolady, dań gotowych, napojów oraz gum do żucia i słodczy cukrowych – może świadczyć, że dla tego typu firm czynnikiem rozstrzygającym okazuje się wymierna pomoc dostępna w Specjalnych strefach ekonomicznych (dalej: SSE), bowiem to niejasności związane z funkcjonowaniem łódzkiej strefy przesądziły o rezygnacji z lokacji w Polsce.

kie – instytucjonalne, społeczne oraz procesy aglomeracji i pozytywne efekty zewnętrzne, w tym generowane korzyści skali, przesądają o atrakcyjności nawet „dalekich” lokalizacji¹⁴. Inwestycje płynące do Polski, głównie związane z poszukiwaniem zasobów, tj. wykwalifikowanej siły roboczej i dodatkowo nienastawione na obsługę lokalnego rynku, sprzyjają eksportowi¹⁵. Badania z wykorzystaniem modelu regresji dla Polski i wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej w okresie 1999-2008 dla przemysłu przetwórczego, usług i działalności badawczo-rozwojowej wykazały pozytywny związek między skalą BIZ (stan) w przemyśle i sektorze B+R a wartością eksportu, szczególnie wyraźny po trzech latach od momentu podjęcia inwestycji. Sugeruje to występowanie komplementarnych relacji między strumieniami handlu a specyficznymi wertykalnymi BIZ wynikającymi z fragmentacji łańcucha wartości dodanej. Zatem wzrost tego typu BIZ w sektorze usług stymuluje rozwój eksportu usług. Oba strumienie mają względem siebie charakter uzupełniający.

Schemat 2

Możliwe kombinacje działalności w myśl DLE



Źródło: Disintegration advantages (D), location-specific resourcing advantages (L) and externalization advantages (E). B. L. Kedia, D. Mukherjee, *Understanding offshoring: A research framework based on disintegration, location and externalization advantages*, „Journal of World Business”, vol. 44, no. 3, 2009, s. 250-261.

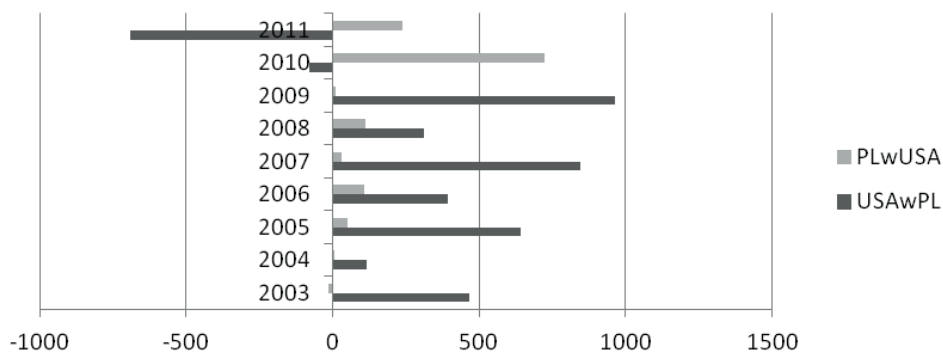
Wstępem do dalszych rozważań nad bilateralnymi – amerykańsko-polskimi relacjami inwestycyjnymi jest statystyka opisowa wzajemnych BIZ zarówno rocznych przepływów, jak i wartości skumulowanych w obu krajach. Dane NBP dotyczące lat 2003-2011 wskazują na utrzymującą się, choć malejącą zwłaszcza w ostatnim okresie, asymetrię wielkości przepływów. Inwestycje amerykańskie płynące do Pol-

¹⁴ D. Castellani, A. Palmero, A. Zanfei, *The Gravity of R&D FDI*s, „Working Papers Series in Economics, Mathematics and Statistics” 06, 2011.

¹⁵E. Chilimoniuk-Przeździecka, A. Kuźnar, *Is Offshoring the Driving Force Behind Export?*, http://www.sgh.waw.pl/instituty/imsq/sklad/kuznar/Przezdziecka_Kuznar.pdf, publikacja internetowa na konferencji międzynarodowej European Trade Study Group, Lozanna, wrzesień 2010.

ski, abstrahując od sytuacji, gdy były one wycofywane, są wielokrotnością strumieni kierowanych z Polski na rynek USA. Przewaga ta waha się od ok. 2% w 2008 r. do ponad 109% w 2009 r.

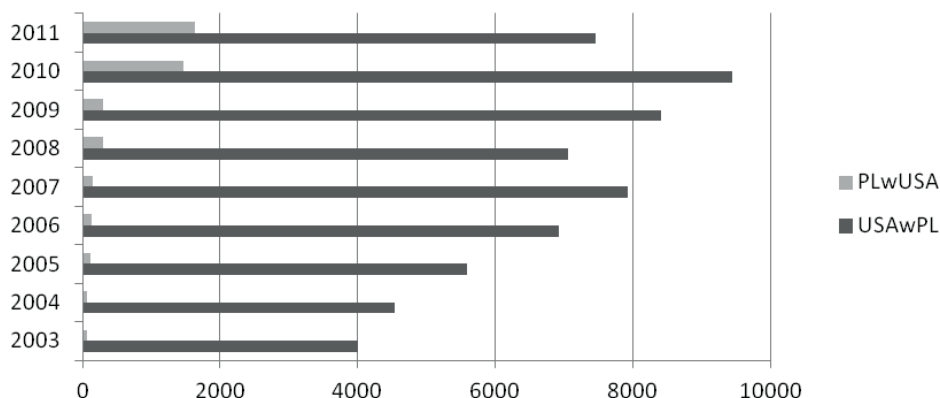
Wykres 1
Przepływy BIZ Polska-USA, mln euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Serie NBP Statystyka Bilansu Płatniczego, http://nbp.gov.pl/home.aspx?f=/statystyka/bilans_platniczy.html, „Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce” oraz „Inwestycje bezpośrednie Polskie”.

Te dysproporcje są jeszcze wyraźniejsze, gdy pod uwagę weźmiemy stan inwestycji, a więc wartości skumulowane. W tym przypadku przewaga inwestycji amerykańskich w Polsce nad polskimi w USA wynosi w granicach 5-78%. Zdecydowanie pozytywnie ocenić należy jednak względnie systematyczny spadek tej nierównowagi mający swe źródło w rosnącej wartości polskich inwestycji za oceanem.

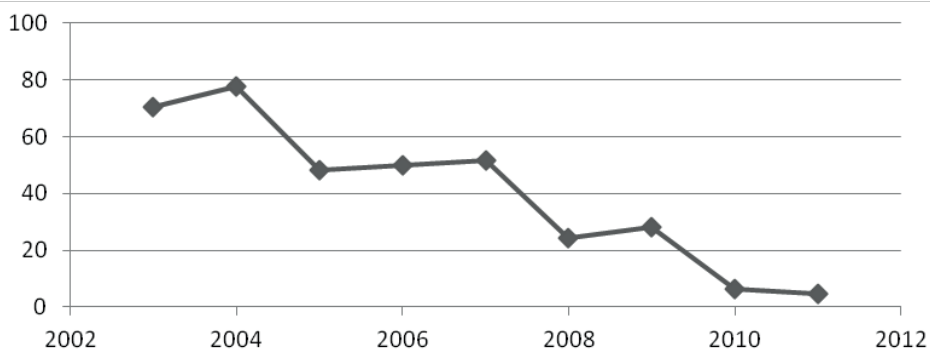
Wykres 2
Stan BIZ USA-Polska, mln euro



Źródło: jw. pod wykresem 1.

Wykres 3

Relacja skumulowanych inwestycji amerykańskich w Polsce do polskich w USA (%)



Źródło: jw. pod wykresem 1.

Podsumowując, należy stwierdzić, że asymetria w zakresie wielkości inwestycji napływających z USA do Polski i wypływających z Polski do USA, jak i ich skumulowanych wartości utrzymuje się, choć wykazuje wyraźną tendencję malejącą. Zdiagnozowana dysproporcja, choć naturalna z racji różnicy potencjału ekonomicznego, sprawia jednak, że podejmowane są próby mające na celu intensyfikację obecności gospodarczej polskich podmiotów w USA (np. w formie *Silicon Valley Acceleration Center - SVAC*)¹⁶.

Innym odzwierciedleniem dysproporcji między wzajemnymi relacjami inwestycyjnymi mogą być wskaźniki *NOI* (*netto outward investemnt*) i *ROI* (*relative outward investment*). Pierwszy z nich wyraża różnicę między skumulowaną wartością inwestycji wypływających z Polski a napływających ze Stanów, drugi natomiast wskazuje na stosunek tych skumulowanych inwestycji – oddaje więc względne różnice. *ROI*, jak wskazują badania, ma tendencję do osiągania minimalnych wartości na kilka lat przed wzrostem *NOI*, czyli momentem, gdy gospodarka wkracza w trzeci etap ścieżki rozwoju inwestycyjnego (*IDP – investment development path*)¹⁷.

Utrzymujące się wartości ujemne wskaźnika *NOI* potwierdzają, że w relacjach z USA Polska jest wciąż biorcą netto kapitału, tj. wysłała mniej inwestycji aniżeli przyjęła.

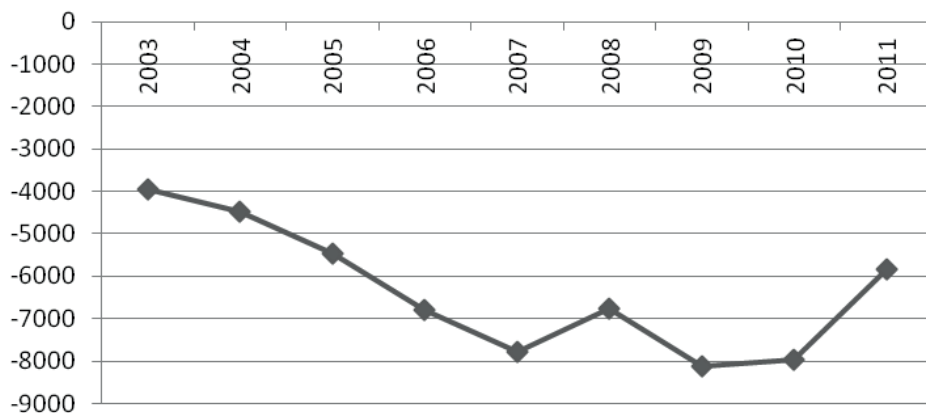
Poprawie ulega wartość *ROI*, co sugerowałoby zmniejszanie skali dysproporcji we wzajemnych przepływach kapitałowych w formie BIZ i potwierdzało wyniki dotyczące relacji przedstawione na wykresie 3.

¹⁶ Np. most krzemowy stanowiący łącznik między polskimi podmiotami w kraju a firmami już obecnymi w USA w Dolinie Krzemowej (Poland's bridge organization /the "Polish Silicon Bridge" acceleration model). P. Pietrasiński, *Polish Silicon Valley Initiative as an example of building an innovative "Bridge Organization" to accelerate European technology companies on the US and global markets*, „WERI Working Papers” No 321, http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KGS/struktura/IGS-KGS/publikacje/Documents/321_P.Pietrasiński.pdf.

¹⁷ E.Chilimoniuk, J.M. Radło, *Service Offshoring and Location Factors: Evidence from Poland*, <http://www.etsg.org/ETSG2008/Papers/Radlo.pdf>.

Wykres 4

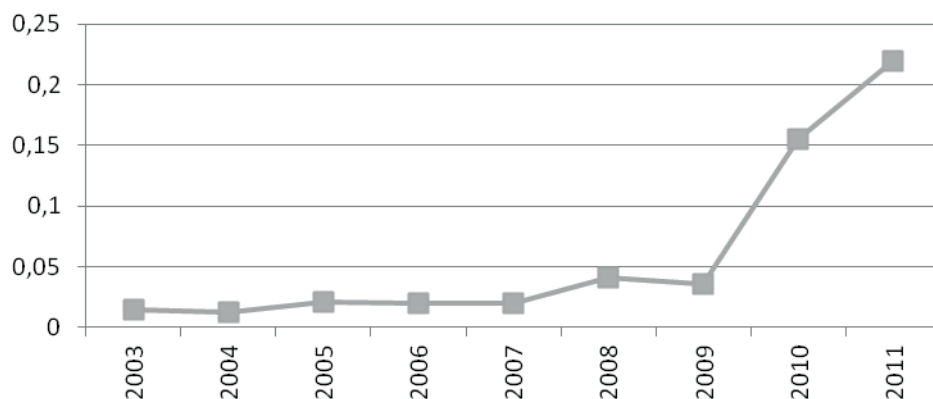
Wskaźnik NOI dla wzajemnych inwestycji polskich i amerykańskich, mln euro



Źródło: jak pod wykresem 1.

Wykres 5

Wskaźnik ROI dla wzajemnych inwestycji polskich i amerykańskich



Źródło: jak pod wykresem 1.

W pierwszym półroczu 2013 r. USA pozostawały bez wątpienia liderem na rynku inwestycji zagranicznych w Polsce. Wartość wszystkich 9 prowadzonych przez PAIiZ projektów (dla porównania kolejne w rankingu Wielka Brytania i Niemcy miały tylko 3 i 2 projekty) wyniosła 240 mld euro i wiązała się z zatrudnieniem około 3,3 tys. pracowników, co odpowiadało około 44% wszystkich realizowanych przez Agencję projektów i 40% tworzonych w ich ramach miejsc pracy¹⁸.

¹⁸ Informacje podawane podczas konferencji PAIiZ, Warszawa 26.06.2013 r. w związku z doroczną prezentacją światowego raportu inwestycyjnego *UNCTAD*.

Inwestycje płynące z USA do Polski podlegały na przestrzeni lat fluktuacjom. Dynamika przepływów wahała się od prawie 800% spadku (2011 r. wobec 2010 r.) do ponad 200% wzrostu (z 2009 r.). Należy podkreślić, że chodzi o skalę rocznych zmian, spadki nie oznaczają zatem wycofania kapitału lecz jego mniejszą wartość kierowaną do Polski. Dość regularnie wzrastała wartość skumulowana inwestycji w Polsce, choć – z racji wspomnianych fluktuacji przepływów – także ona podlegała okresowym spadkom w latach 2003, 2008 i 2011.

Tabela 1

Dynamika napływu i stanu inwestycji amerykańskich w Polsce

Inwestycje amerykańskie w Polsce	Dynamika napływu	Dynamika stanu
1997	69%	40%
1998	8%	40%
1999	-40%	19%
2000	-12%	19%
2001	86%	28%
2002	-35%	3%
2003	9%	-13%
2004	-76%	13%
2005	463%	23%
2006	-39%	24%
2007	115%	14%
2008	-63%	-11%
2009	210%	19%
2010	-108%	12%
2011	-759%	-21%

Źródło: jak pod wykresem 1.

Wartości kapitału wypływającego z Polski do USA w formie BIZ także podlegały wahaniom, rosnąc w niektórych okresach o ponad 8000% (z 2009 na 2010 r.), ale i spadając o prawie 100% (z 2008 na 2009 r.). Podkreślić należy, że chodzi tu wartości przepływów, a nie fakt wycofywania kapitału, a więc jedynie zmieniającą się skalę zjawiska.

Wzrostowi podlegała systematycznie wartość skumulowana inwestycji polskich w USA, choć skala tych przyrostów była różna.

Mając na uwadze podejmowane przez specjalistów zajmujących się międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi kwestie wzajemnych relacji handlu zagranicznego i przepływów kapitałowych, podjęto próbę określenia, jak relacje te kształtują się dla pary USA/Polska. Bazując na danych NBP w zakresie napływu inwestycji oraz statystykach Eurostatu dotyczących eksportu, w tym eksportu usług, starano się osza-

cować, czy faktycznie – jak wynika z niektórych badań – napływ kapitału w formie BIZ może sprzyjać późniejszemu eksportowi¹⁹. W szczególności, czy istnieje pozytywna korelacja między inwestycjami amerykańskimi lokowanymi w Polsce w okresie t a wartościami eksportu, w tym eksportu usług, który wiązany jest z procesami *business process offshoring* BPO w okresach $t+1$, $t+2$ czy $t+3$.

Tabela 2

Dynamika napływu i stanu inwestycji polskich w USA

Lata	Dynamika napływu	Dynamika stanu
2004	149%	3%
2005	711%	100%
2006	112%	20%
2007	-72%	10%
2008	276%	89%
2009	-92%	3%
2010	8125%	392%
2011	-67%	11%

Źródło: jak pod wykresem 1.

W przypadku uwzględnienia strumieni, a więc gdy brano pod uwagę zmieniające się rokrocznie wartości bezpośrednich inwestycji z USA kierowanych do Polski, nie wykazano jasnej zależności, która określiłaby charakter wzajemnych relacji. W przypadku relacji napływ inwestycji-wartość eksportu ogółem stwierdzono, posługując się prostą analizą korelacji, zależność ujemną dla opóźnienia jednego roku $(-0,2)$, dodatnią na poziomie ok. $0,3$ w przypadku opóźnienia dwuletniego i zaledwie $0,07$ dla opóźnienia trzyletniego. Można to interpretować jako początkowo substytucyjną, potem komplementarną, ale coraz słabszą zależność „inwestycje amerykańskie w Polsce – eksport z Polski do USA”. Równie trudna do wytłumaczenia wydaje się zależność „inwestycje a późniejszy eksport usług”. Otrzymane wskaźniki korelacji sugerują w tym przypadku, że w „rok po” wartości napływających BIZ pozytywnie stymulują eksport usług $(0,002)$, jeszcze silniej dwa lata później $(0,41)$, ale gdy uwzględnić okres trzech lat okaże się, że napływ BIZ hamuje eksport usług z Polski do USA $(-0,33)$.

Tabela 3

Relacje napływ inwestycji - eksport, w tym eksport usług

	$t+1$	$t+2$	$t+3$
współczynnik korelacji	-0,2057803	0,27662854	0,07155923
współczynnik korelacji - usługi	0,00258094	0,41793438	-0,3377559

Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych statystyk NBP.

¹⁹ E. Chilimoniuk-Przeździecka, A. Kuźnar, *Is Offshoring...*

Sytuacja staje się dużo bardziej klarowna, gdy pod uwagę weźmiemy skumulowane wartości kapitału amerykańskiego w Polsce i zestawimy je z późniejszym wolumenem eksportu kierowanego z Polski do Stanów, w tym eksportu usług.

Tabela 4

Relacje stan inwestycji - eksport, w tym eksport usług

	t+1	t+2	t+3
Współczynnik korelacji	0,86196551	0,78535797	0,7739907
Współczynnik korelacji - usługi	0,89530707	0,73884058	0,45612017

Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych statystyk NBP.

Dla wszystkich rodzajów opóźnień otrzymamy stosunkowo wysokie i pozytywne wskaźniki korelacji. Może to wskazywać na komplementarny charakter relacji „stan inwestycji amerykańskich a późniejszy eksport w tym eksport usług do Stanów” – im więcej kapitału skumulowanego w Polsce w danym roku, tym więcej sprzedaży, w tym sprzedaży usług, kierowanej z powrotem do USA, choć wpływ ten wydaje się gasnąć w czasie (malejące wartości wskaźnika korelacji).

Przedstawiona analiza jedynie sygnalizuje problematykę BIZ i uzupełniający je eksport usług, może jednak stanowić punkt wyjścia dla dalszych badań, m.in. poprzez poszerzenie spektrum uwzględnianych krajów, skupienie się na wybranych sektorach lub eksplorację kwestii relacji między centralami korporacji międzynarodowych a ich zagranicznymi oddziałami i filiami, które – jak sugeruje literatura – podlegają ciągłej ewolucji²⁰. W dalszej części opracowania przyjęto perspektywę biznesu międzynarodowego, zwracając uwagę na działalność amerykańskich firm w Polsce w ramach *offshoringu* i aktywność polskich przedsiębiorstw w USA²¹.

INWESTYCJE AMERYKAŃSKIE W POLSCE I POLSKIE W USA Z PERSPEKTYWY BIZNESU MIĘDZYNARODOWEGO

Amerykańskie firmy w Polsce

Raport przygotowany z okazji 20-lecia działalności Polsko-Amerykańskiej Izby Handlowej *AmCham*²² wskazuje na zmieniający się w czasie charakter inwestycji podejmowanych przez amerykańskie podmioty w Polsce. Pierwsza ich fala dotyczyła głównie sektora przemysłowego. Przedsięwzięcia w tym zakresie motywowane były dostępem do chłonnego rynku zbytu (*market-seeking FDI*). Druga fala prowadzona jest już w ramach procesu *offshoringu/offshore outsourcingu* i wynika z dążenia do

²⁰ J. Hendriks-Guść, 2007, *HeadQuarters - Subsidiary relationship governance in emerging markets of Central and Eastern Europe: Study in Poland*. Ph.D. Thesis, Wageningen University, 08.10.2007, <http://edepot.wur.nl/2457>

²¹ Por. inne wymiary relacji polsko-amerykańskich – J. Kiwerska, *America- Poland's Perfect Ally*, „Przegląd Zachodni”, Special Number, 2012, s. 229-240.

²² *Twenty Years of American Investment in Poland. Report of American Chamber of Commerce in Poland and KPMG*, Warszawa 2010.

poprawy efektywności i dotarcia do zasobów wykwalifikowanej, ale taniej siły roboczej (*effectiveness and resources seeking FDI*). Raport akcentuje pionierski charakter inwestycji amerykańskich na rynku polskim, jako że to właśnie firmy z USA jako jedne z pierwszych zainicjowały podejmowanie działalności w formie BIZ w Polsce po przemianach ustrojowych 1989 r. Ponadto podkreśla niejako pośredni charakter tych inwestycji wynikający z faktu, że rejestrowane w Polsce podmioty, głównie holenderskie, są *de facto* spółkami koncernów amerykańskich. Pośredni charakter bezpośrednich inwestycji oznacza, że właściciel korporacji nie jest tożsamy z firmą dokonującą inwestycji²³. W wielu zatem przypadkach oficjalne listy najważniejszych podmiotów zagranicznych w kategorii „inwestorów amerykańskich” ujmują nie tylko podmioty, których zarówno kraj pochodzenia, jak i rejestracji kapitału to USA, ale także te, dla których Stany Zjednoczone są krajem pochodzenia ale nie rejestracji działalności. Uściślając i zawężając tę kategorię do firm, które spełniają oba kryteria, otrzymamy liczącą ponad 160 pozycji listę amerykańskich inwestorów w Polsce (z dostępnych baz PAiIZ), na której znajdują się firmy reprezentujące różnorodne branże. Większość z nich prowadzi działalność w zakresie produkcji przemysłowej i zlokalizowała spółki córki w Warszawie²⁴.

Według opublikowanego na początku 2013 r. przez „Financial Times” rankingu *FDI Markets* pod względem wartości BIZ w sektorze *BPO* (*Business Process Offshoring* - usługi świadczone dla różnych, często konkurujących firm) i *SSC* (*shared service center* – zintegrowane usługi świadczone dla jednej dużej firmy, koncernu o rozproszonej lokalizacji) w latach 2010-2011 oraz liczby utworzonych etatów, Polska zajęła trzecie miejsce, ustępując tradycyjnym liderom tej branży: Indiom i Malezji. Region Europy Środkowo-Wschodniej, w którym znaczącą rolę odgrywa Polska (40% etatów), zajął natomiast pierwsze miejsce pod względem liczby placówek zajmujących się rozwojem i utrzymaniem aplikacji *ADM* (*Application Development and Maintenance*). Jest także największym dostawcą usług inżynierskich oraz obsługujących prace B+R. Według „Financial Times” w 2012 r. działające na terenie Polski centra dawały pracę 85 tys. osób, a w lutym 2013 r. liczba zatrudnionych po raz pierwszy przekroczyła 100 tys. W ciągu najbliższych dwóch lat największym popytem cieszyć się będą usługi prawne (50% wskazań w badaniach PWC) i inżynierskie (43%). Ponadto 38% badanych uważa, że największe zapotrzebowanie będzie dotyczyć, zaliczanych wcześniej do szeroko rozumianej sfery usług informatycznych, prac dotyczących rozwoju i utrzymania aplikacji *ADM*. Obecnie najczęściej placówek zajmuje się obsługą finansowo-księgową, a także usługami dotyczącymi infrastruktury informatycznej przedsiębiorstw. Dla inwestorów coraz większej wagi nabierać będzie jakość kapitału ludzkiego i dostępność specjalistów z określonych dziedzin, a także możliwość zaoferowania klientowi już nie tylko jednej konkretnie wydzielonej usługi, ale kompleksowej obsługi wybranych procesów biznesowych. Coraz większym popytem będą się także cieszyć tzw. *huby outsourcingowe*. Oferują one usługi na znacznie bardziej zaawansowanym poziomie niż zwykłe, tradycyjne centra.

Polska jest uważana za jedną z pięciu czołowych na świecie lokalizacji zagranicznych centrów usług biznesowych²⁵. W Europie Środkowo-Wschodniej jest zdecydowanym liderem zarówno pod względem liczby powstałych inwestycji, jak i wielkości

²³ K. Kalotay, *Indirect FDI*, „The Journal of World Investment & Trade” 13, 2012, s. 542-555.

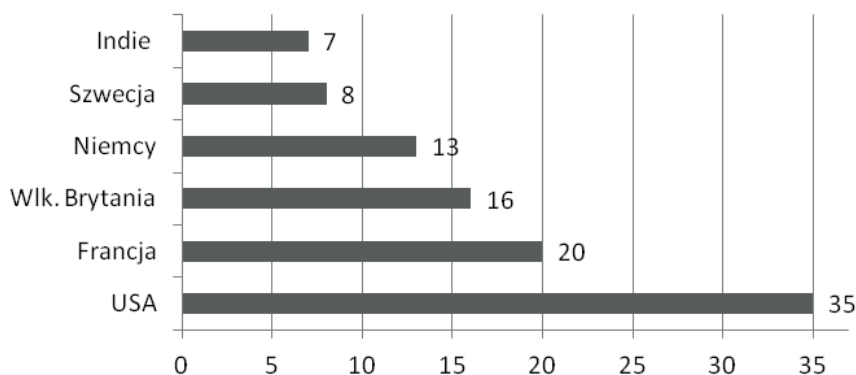
²⁴ Potwierdzeniem atrakcyjności stolicy jako lokalizacji dla zaawansowanych inwestycji amerykańskich może być decyzja z czerwca 2014 r. dotycząca uruchomienia w Warszawie trzeciego, po Londynie i Tel Aviwie, kampusu *start-ups*. Patrz: *Eric Schmidt zapowiada: Google Campus powstanie w Warszawie*, <http://www.polskathebest.pl/nauka/eric-schmidt-zapowiada-google-campus-powstanie-w-warszawie/>.

²⁵ *Polska liderem outsourcingu. Jesteśmy jak Indie*, „Forsal” 05.04.2013.

zatrudnienia w sektorze usług *outsourcingowych*. Wartość całego sektora w Polsce szacowana jest na ok. 12 mld PLN. Dla porównania, w tym samym czasie w Czechach zlokalizowanych było 237 centrów usług biznesowych (40 tys. pracowników), na Węgrzech działało 98 takich firm (32 tys. zatrudnionych), w Rumunii 79 (ponad 30 tys. pracowników), w Bułgarii 54 (13 tys.), a na Słowacji istniały 42 jednostki (z liczbą zatrudnionych rzędu 22 tys.). Z badania przygotowanego w 2012 r. przez Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych (*ABSL*) wynika, że w Polsce działa 375 centrów usług z udziałem kapitału zagranicznego zatrudniających ponad 100 tys. ludzi. Warszawa została sklasyfikowana na pierwszym miejscu jako miasto z największą liczbą utworzonych centrów usług, zaś lokalizacją charakteryzującą się największym zatrudnieniem okazał się Kraków, w którym pracę znalazło ponad 16 tys. pracowników²⁶. Zarysowuje się też pewna specjalizacja poszczególnych ośrodków: Warszawa, Poznań i Łódź to centra księgowo-finansowe, Trójmiasto i Kraków – IT, a Wrocław – B+R.

Wykres 6

Najwięksi dostawcy inwestycji w centrach usług – liczba inwestycji



Źródło: Związku Liderów Sektora Usług Biznesowych.

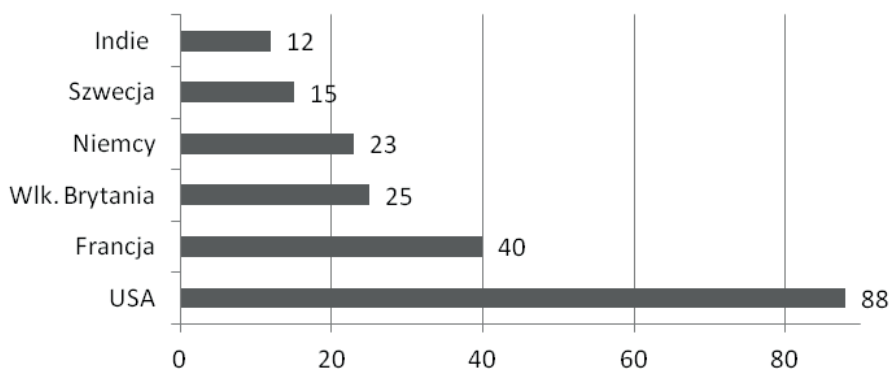
Dane z raportu *The 2013 EU Industrial B+R Investment Scoreboard* wskazują, że Polska zajmuje trzecie miejsce w UE pod względem atrakcyjności dla *outsourcingu B+R*. W ocenie firm dużo wydających na badania i rozwój, warto inwestować w tych krajach, w których możliwa jest silna współpraca z uniwersytetami i publicznymi jed-

²⁶ O wyjątkowym zainteresowaniu firm z całego świata Krakowem jako miejscem lokalizacji centrów usług, w opinii szwajcarskiego banku *USB*, przesądza między innymi: obecność innych liczących się podmiotów („dobre towarzystwo”) – w Krakowie swoje siedziby mają już takie korporacje, jak *Capgemini*, *IBM*, *Shell*, *State Street*, *HSBC*; dobra lokalizacja - („rozwinęta sieć połączeń drogą lądową oraz lotnisko w Balicach zwiększają mobilność pracowników i umożliwiają im łatwy dostęp do biur na całym świecie”); kapitał ludzki („w mieście są 24 wyższe uczelnie”, kadra naukowców i profesjonalistów, w tym najbardziej poszukiwani eksperci w różnych dziedzinach, takich jak informatyka, zarządzanie, prawo czy księgowość”) oraz wciąż relatywnie niskie koszty, zwłaszcza pracy, które należą do najniższych w Europie. *Dlaczego Kraków jest światowym centrum usług dla biznesu?*, „Forsal”, 21.03.2014, http://forsal.pl/artykuly/691425,dlaczego_krakow_jest_swiatowym_centrum_uslug_dla_biznesu.html,

nostkami badawczymi. Tymczasem, według firm inwestujących w Polsce, argument płacowy jest najważniejszym uwzględnianym przy decydowaniu o tworzeniu centrów B+R, kolejne miejsca zajmują jakość i liczba osób, które mogą zostać zatrudnione. Ze względu na dotychczasowe pozytywne doświadczenia branży, w Polsce zaczęły powstawać tzw. *Knowledge Process Centres* oraz *Centres of Excellence*, w których prowadzi się m.in. analizy finansowe, marketingowe, badania i rozwój oprogramowania, działalność związaną z zarządzaniem ryzykiem oraz inne procesy wymagające szerokiego *know-how* po stronie usługodawcy (dane PAIiIZ). Do pochodzących z USA podmiotów właścicielskich, które zainwestowały w sektorze BPO około 88 mln złotych, należy 35 centrów usług biznesowych w Polsce.

Wykres 7

Centra usług według pochodzenia kapitału (dane w mln zł)



Źródło: Związku Liderów Sektora Usług Biznesowych.

Władze Stanów Zjednoczonych oceniają, że amerykańskie firmy zainwestowały w Polsce dotąd około 30 miliardów dolarów, a amerykańscy przedsiębiorcy zatrudniają około 180 tys. Polaków.

Udostępniana przez PAIiIZ w ramach listy największych inwestorów w Polsce baza obejmuje 164 firmy amerykańskie, poczynając od takich gigantów jak *McDonalds* czy *IBM* po mało znane przedsiębiorstwa. Większość oddziałów tych firm zlokalizowana jest w aglomeracjach: w Warszawie rezyduje 80 spółek z kapitałem amerykańskim, w Krakowie 14, we Wrocławiu 10, w Gdańsku 7, w Poznaniu 6, w Łodzi 5, w Bydgoszczy 4. Po trzy firmy zarejestrowane są w Katowicach, Tczewie, Rzeszowie, i Bielsku-Białej, po dwie w Kwidzynie, Częstochowie, Gdyni, Świdnicy, Mielcu i Szczecinie. Zainteresowaniem inwestorów cieszą się też mniejsze ośrodki, np. Niepołomice, Świecie, czy Białogard. Dominuje produkcja przemysłowa (87 wskazań), zaangażowanie w obsługę biznesu i zarządzanie nieruchomością deklaruje 37 firm, handel prowadzi 13 podmiotów, a transportem i magazynowaniem zajmuje się 9 firm. Niektóre z podmiotów wykazują działalność na kilku obszarach tj. zarówno produkcji, jak i obsługi biznesowej czy handlu itp. Lista największych inwestorów częściowo pokrywa się z listą podmiotów amerykańskich prowadzących w Polsce działalność z zakresu *outsourcingu* procesów biznesowych (BPO) w tym B+R. Dotyczy to między innymi aktywności: *Avon*, *CitiGroup*, *Delphi Holding*, *General Electric*, *Google*, *Hamilton Sundstrand*, *HP*, *Intel Europe*, *McKinsey&Company*,

Microsoft Corporation, Motorola, Oracle Corporation, SAS Institute, Templeton Asset Management, czy UPS. Jednak działalność w zakresie BPO lub B+R prowadzi też firmy niezaliczone do grona „głównych inwestorów” np. *Thomson Reuters, Telecordia, Accenture czy 3M.* Krytyczna analiza ogólnodostępnych informacji (kwerenda stron internetowych i materiałów prasowych) na temat wybranych firm pozwoliła na wyciągnięcie wstępnych ogólnych wniosków dotyczących ich działalności. W niniejszym opracowaniu z racji objętości ograniczono się do prezentacji wyników rozważań²⁷. Reprezentowane przez te przedsiębiorstwa sektory i wynikająca stąd specyfika działalności powodują, że inwestycje te są faktycznie stosunkowo silnie zakorzenione w regionie (Polsce). Współpracują z wieloma podmiotami, stając się częścią większej sieci relacji. Angażują się w projekty *pro bono* i działalność w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR), akcentując ją w celach promocyjnych. Zdobywają nagrody – np. w 2009 r. Sabre Polska otrzymało prestiżowe wyróżnienie w ankiecie *Great Place To Work*, zajmując wysokie czwarte miejsce. Cieszą się też renomą dobrych pracodawców i chętnie wybieranych przez absolwentów oferentów staży i praktyk. Krzewią równouprawnienie kobiet, a także nowe style zarządzania i pracy (*life work balance*). Rozwijają programy praktyk studenckich i starają się budować trwałe relacje z klientami.

Polskie firmy w USA

Polski biznes ma w ostatnich latach imponujące osiągnięcia w USA, czego dowodem jest dynamiczny wzrost inwestycji. Trudny rynek amerykański staje się dostępny dla polskich firm, i choć nadal istnieje bardzo duża nierównowaga w relacjach gospodarczych między Stanami Zjednoczonymi a Polską, „odnoszący w ostatnich latach imponujące osiągnięcia polscy przedsiębiorcy dążą do jej wyrównania. Świadczy o tym dynamika polskich inwestycji za oceanem, których łączna wartość przekroczyła ponad 2 mld USD, podczas gdy jeszcze kilka lat temu było to co najwyżej kilkaset milionów”²⁸. Z licznych badań nad internacjonalizacją polskich firm wynika, że przy podejmowaniu za granicą inwestycji oczekują one zwłaszcza pewnej formy wsparcia ze strony państwa. Jedną z nich, popularną i szczególnie chętnie stosowaną w Niemczech czy Francji, zwłaszcza w okresie słabszej koniunktury światowej, są misje gospodarcze. Tymczasem w kręgach polskich polityków taka pomoc wciąż traktowana jest wysoce nieufnie, administracja nie chce lub nie widzi potrzeby angażowania się w nią²⁹. Podejmowanych wysiłków nie wolno jednak nie doceniać. Wydział Pro-

²⁷ Do badań wybrano 30 firm: *Axiom Corporation, Apriso Corporation, AVON International Operations INC., CH2M Hill International Inc., Ciber, Citigroup, COMPUWARE CORPORATION, Cooper-Standard Automotive, Inc., DELPHI HOLDING LUXEMBOURG S.A.R.L, General Electric Corporation (GE), GOOGLE INTERNATIONAL, Hamilton Sundstrand, IBM, InfusionDev LLC, Intel Europe Inc., JPMorgan Chase & Co., McKinsey & Company, MICROSOFT CORPORATION, Motorola Inc., Oracle Corporation, Rockwell Automation, Sabre Holdings, SAS INSTITUTE INC, State Street Corporation, Stream International INC, Symantec Corporation, TEMPLETON ASSET MANAGEMENT Ltd, Tencoco Global Holding Inc, TRW AUTO HOLDINGS INC., United Parcel Service Inc. (UPS).*

²⁸ Komorowski: *Polski biznes w imponującym tempie rozwija się w USA*, „Rzeczpospolita” 25.09.2013.

²⁹ Co więcej, jest też niechętna przybliżaniu jakichkolwiek informacji na jej temat. W zagraniczne misje gospodarcze z przedstawicielami państwa polskiego pojechali w 2012 r. reprezentanci ok. 600 firm. Jak wynika z badania *DGP Forsal* (marzec 2013 r.), urzędnicy niechętnie ujawniają ich nazwy. Pełną

mocji Handlu i Inwestycji (WPHI) Ambasady RP w Waszyngtonie, we współpracy z akceleratorem *US Market Access Center (US MAC)*, w styczniu 2013 r. uruchomił w Dolinie Krzemowej (San Jose, CA) tzw. *Silicon Valley Acceleration Center (SVAC)* – biuro akceleracyjne, którego oferta ma na celu wspieranie procesu ekspansji polskich firm z sektora nowoczesnych technologii na rynku amerykańskim³⁰. Udostępnia powierzchnie biurowe, świadczy usługi doradcze i szkoleniowe obejmujące m.in. specyfikę ekosystemu Doliny Krzemowej, analizę rynku, identyfikację strategicznych partnerów i klientów, budowanie relacji z inwestorami, rozszerzenie działalności na rynki globalne, pozwalające ograniczyć ryzyko związane z procesem wejścia i wyjścia z rynku amerykańskiego, a także pomaga w nawiązywaniu kontaktów biznesowych. Ważnym elementem prowadzonych działań jest organizacja spotkań polskich firm z inwestorami w ramach tzw. *pitching sessions*, umożliwiających weryfikację oferowanej technologii oraz modelu biznesowego. Ponadto, pracownicy biura akceleracyjnego prowadzą prace analityczne pozwalające na identyfikację trendów istotnych dla rozwoju poszczególnych branż w Dolinie Krzemowej: *IT/ICT (hardware, software)*, bio-, nanotechnologii, *clean-tech*, urządzeń medycznych. Z drugiej strony, promowana jest polska gospodarka i wizerunek kraju jako miejsca atrakcyjnego do prowadzenia działalności gospodarczej. Na Zachodnim Wybrzeżu działają dwie polskie jednostki stworzone na bazie WPHI w San Francisco (skupisko firm z branży telefonii komórkowej, gier komputerowych) i *Menlo Park* (oprogramowanie dla przemysłu, branża *cleantech*). Kilkanaście polskich firm informatycznych uczestniczyło w pilotażowym projekcie *Tech-Match Poland* w Dolinie Krzemowej³¹. *Tech Match Poland* to projekt realizowany w ramach programu *InSight2030 into Silicon Valley* i skierowany do polskich firm - *start-upów*, mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, a także dużych przedsiębiorstw posiadających gotowe rozwiązania technologiczne w fazie komercyjnej, które mogą spełniać zapotrzebowanie technologiczne korporacji z Doliny Krzemowej. Celem przygotowanego w ramach działań Ministerstwa Gospodarki projektu jest umożliwienie rozwoju polskich technologii na rynku globalnym, pozyskanie nowych partnerów biznesowych, kapitału inwestycyjnego lub rynku zbytu. Ekspansji polskich młodych firm na rynku amerykański pośrednio służy program TOP500 MNiSW, którego głównym celem jest wspieranie innowacyjności w nauce. 80 laureatów III edycji *Top 500 Innovators* w październiku 2013 r. wyjechało na dwumiesięczny staż do *Stanford University* i *University of California* w Berkeley. Amerykańsko-Polska Rada Współpracy – *The US-Polish Trade Council (USPTC)* – grupa liderów biznesowych działających w USA z doświadczeniem prowadzenia przedsięwzięć także w Polsce – utworzyła *US-Poland Innovation Hub*, polskie przedstawicielstwo w Dolinie Krzemowej, którego głównym celem jest pomoc polskim firmom w nawiązywaniu kontaktów z potencjalnymi partnerami ze światowego centrum innowacji. Jako platforma wymiany doświadczeń uczy potencjalnych inwestorów jak

listę udostępniła Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; z MSZ, MG i Kancelarii Prezydenta uzyskano bardzo wstrzemięźliwe informacje. Ta niechęć rządzących do ujawniania kontaktów z biznesem zaskakuje. W innych krajach politycy często się szczytą tym, kogo ze sobą zabierają i jakie zadania mają wypełnić. Gdy jesienią do Polski przyjechał prezydent Francji François Hollande, już kilka dni wcześniej prasa nad Sekwaną zapowiadała, że w skład delegacji wejdą m.in. prezesi *EdF (Electricite de France)* Henri Proglio i Areyv Luc Oursel.

³⁰ Inne kraje także dysponują takimi centrami, por. *Deutsche Startups auf USA-Kurs*, „Wirtschaftswoche“, 13.12.2013.

³¹ *Polskie spółki w Dolinie Krzemowej. W poszukiwaniu rynków zbytu, inspiracji i inwestorów*, http://wyborcza.biz/Firma/1,101618,15125261,Polskie_spolki_w_Dolinie_Krzemowej__W_poszukiwaniu.html#ixzz2nH41HWmA, 12.12.2013.

radzić sobie na rynku amerykańskim, służy również konkretną pomocą w nawiązaniu kontaktów biznesowych (gotowa sieć kontaktów). Uczestnicząc w spotkaniach i sympozjach, polscy przedsiębiorcy mają szansę zdobyć wiedzę na temat warunków działania i wymagań, jakim muszą sprostać, aby zaistnieć na rynku amerykańskim. Eksperci podkreślają, że aby wzbudzić zainteresowanie globalnych funduszy *venture capital* konieczna jest globalna strategia ekspansji.

„Fundusze poszukują firm o największym potencjale wzrostu wartości, a mają go te, które są nastawione na jak najszerzą ekspansję. Bowiern już w momencie podjęcia decyzji o zaangażowaniu w nową firmę fundusze obmyślają strategię wyjścia z inwestycji, a liczba potencjalnych nabywców pakietu akcji, czy udziałów przedsiębiorstwa o globalnych perspektywach jest znacznie większa niż w przypadku firmy lokalnej. (...) To, że polskie firmy są mniej skłonne do ekspansji niż np. te z krajów EŚW wynika w pierwszym rzędzie z chłonności rodzimego rynku. W mniejszych krajach, o kilkumilionowej populacji wyjście w świat staje się koniecznością i firmy szybciej decydują się na konfrontację z globalnymi konkurentami, a w końcowym efekcie stają się bardziej innowacyjne”³².

Ponadto, jak podkreślają eksperci skuteczna ochrona patentowa jest bardzo ważna dla spółek chcących działać na rynku amerykańskim, który często jest tylko pierwszym krokiem do wyjścia na rynki innych kontynentów - Azji, Australii czy Ameryki Południowej. Choć koszty prawnej ochrony własności intelektualnej, zwłaszcza dla małych przedsiębiorstw, nie są małe, to jednak straty poniesione w wyniku braku takiej ochrony są niepowetowane. Według ekspertów *US-Poland Hub*, rygorystyczne podejście amerykańskich funduszy do kwestii praw własności intelektualnej wynika z potrzeby maksymalnej ochrony inwestycji. Chodzi o uniknięcie sytuacji, w której konkurencja, wykorzystując niedociągnięcia prawne, mogłaby wprowadzić na rynek kopię produktu lub usługi. Z drugiej strony takie działania mają uchronić firmę przed podmiotami patentującymi wszystko co się da, a potem żądającymi niebotycznych sum z tytułu praw intelektualnych³³.

Z racji niewielkiej liczby polskich firm, które podjęły działalność w USA, zbiór podmiotów podlegających przeglądowi był szczupły. W przypadku inwestycji polskich w USA rejestrowanych w bazie Wydziału Ambasady w Waszyngtonie pełna lista *Polish Success Stories in the US*³⁴ zawiera: *LOT Cargo, AmRest, Chicago Financial Technology, CFT (the „Company”), Comarch, Com.40, DICE+, Dressta, FAKRO, HTL-Strefa, Ingot, InteliWISE, IVONA, Korona S.A., RADWAG, Selena, Tele Fonika Cable Americas, US Pharmacia*. Przegląd krytyczny dostępnych danych pozwolił jednak na wstępne rozpoznanie kategorii polskich inwestycji w USA.

Polskie podmioty w USA to niewielka, ale bardzo różnorodna grupa obejmująca duże firmy (w tym przewoźnika narodowego), jak i małe *start-upy* urodzonych globalistów, za który można uznać *GIC* oferujący kostkę *DICE+*; raczej klasyczne przedsięwzięcia typu *BIZ* np. *Comarch*, jak i indywidualne modele biznesowe opierające się na idei „eksport +” np. *Ingot*. Pewne wątpliwości co do ich polskiej proveniencji budzić mogą dane dotyczące właściciela wynikające ze składu akcjonariatu i relacji inwestorskich – np. *HTL Strefa* (szwedzki fundusz *Private Equity*) czy *Dressta*. Zastanawiać może, że liczba firm zaprezentowana na stronie ambasady różni się w zależności od wersji językowej strony: na stronie w języku angielskim figuruje znacznie więcej podmiotów. *De facto* podejmowane przez polskie firmy przedsięwzięcia na rynku

³² A. Burak, *Chłonny polski rynek demotywuje przedsiębiorców*, „Obserwator Finansowy” 27.12.2012, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/urzednik-nie-bedzie-dobrym-inwestorem/>

³³ *Ibidem*.

³⁴ <http://washington.trade.gov.pl/en/SuccessStories>.

amerykańskim wpisują się albo w formułę rozszerzonego eksportu „eksport +” i mają charakter wzbogacenia i poszerzenia sprzedaży, albo stanowią nowe inwestycje, nie tyle kapitałowe w znaczeniu finansowym, ile kapitału technologii i traktowane są jako odskocznia dla dalszej ekspansji – działalności w wymiarze globalnym. Można zaryzykować przypuszczenie, że decyzje polskich firm o rozpoczęciu działalności w USA podyktowane są chęcią przystąpienia do istniejących sieci (*network seeking*), czerpania korzyści z rozbudowanych relacji na tamtejszym rynku i działania w swoim centrum wydarzeń (*marketplace seeking*).

WNIOSKI I PROPOZYCJE REKOMENDACJI

Zmiany w charakterze światowych przepływów handlowych, w tym rozwój globalnych łańcuchów wartości (*Global value chains*) wiążą się z daleko posuniętą fragmentaryzacją handlu skutkującą odejściem od handlu przedmiotami, w stronę handlu zadaniami (*trade in tasks*)³⁵. W Polsce doskonałym przykładem włączenia się w globalne łańcuchy wartości są dynamicznie rozwijające się centra usług dla biznesu, czyli zjawisko *BPO* – *Business Process Offshoring*. Sektor *BPO* staje się coraz ważniejszą gałęzią polskiej gospodarki³⁶. Według danych z 2013 r. w centrach obsługi zagranicznych firm w Polsce pracowało około 110 tys. osób (przy stabilnym wzroście sektora na poziomie 15-20% rocznie)³⁷. Dwie trzecie tych centrów obsługiwało podmioty z branż: bankowej, ubezpieczeniowej i finansowej. Częściowo, jak sugerują badania, powstawanie centrów *BPO* jest skutkiem przeprowadzanych wcześniej *BIZ*, które indukują odwrotne strumienie handlu, czyli właśnie eksport usług. Zatem o ile z jednej strony napływ *BIZ* w sektorze *BPO* zmniejsza wartość wskaźnika *NOI*, oddalając niejako gospodarkę od przejścia na wyższy poziom *NOIP* (*netto outward investment path*), o tyle pozwala na zmiany jakościowe w strukturze gospodarczej w kolejnym etapie i skutkuje większą internacjonalizacją polskich przedsiębiorstw.

Specyfika atrakcyjności Polski dla *offshoringu* bazuje na dużej liczbie średniej wielkości miast i dobrej dostępności powierzchni biurowej. Miasta coraz aktywniej walczą o centra usług³⁸. Prestiżowy ranking międzynarodowej firmy doradczej *Tholons* zestawiający 100 najlepszych lokalizacji dla centrów usług biznesowych i różniący je na te o ustabilizowanej pozycji, aspirujące, wykazujące tendencję wznoszącą oraz te, które dopiero znalazły się w polu zainteresowań firmy, zaliczył Kraków do tej pierwszej grupy (wysoka dziesiąta pozycja na 100). Warszawa uplasowała się na miejscu 36., a Wrocław 75.³⁹ „Efekt kuli śniegowej” sprawia, że te same miasta

³⁵ A. Balcer, K. Blusz, A. Hinc, I. Świącicki, P. Świeboda (red.), P. Zerka, *Polska globalna. Impuls do debaty*, Warszawa 2013, http://www.demoservices.home.pl/www/files/demos_Polska%20globalna.pdf, s.18.

³⁶ *Polskie Centra Usług Biznesowych*, red. J. Lewiński, <http://www.testhr.pl/files/pdf/ssc-bpo-2013.pdf>, dodatek do „Gazety Wyborczej”, poświęcony tematyce rozwoju centrów usług wspólnych w Polsce, 17.06.2013.

³⁷ http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,14802577,Polska_centrum_outsourcingu__Swiatowe_koncerny_na.html?biznes=poznan#BoxBizTxt#ixzz2iHSeonxa.

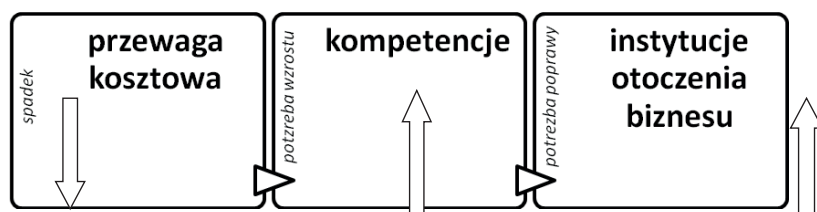
³⁸ *Offshoring* warunkowany dostępnością odpowiednich lokalizacji i wykształconej kadry, sprzyja rozwojowi rynku powierzchni biurowych w Polsce, zwłaszcza w mniejszych miastach i absorbuje rzesze wykwalifikowanych absolwentów.

³⁹ *Polskie Centra Usług Biznesowych*, red. J. Lewiński, *op. cit.*, 17.06.2013.

pozyskują kolejne inwestycje. Jednocześnie obserwujemy specjalizację⁴⁰ i przechodzenie do świadczenia coraz bardziej zaawansowanych usług. Około 25% wszystkich pracowników międzynarodowych korporacji *BPO* świadczy usługi finansowe. Swoje centra w Polsce ma już 10 z 25 największych banków świata, działają 52 towarzystwa funduszy inwestycyjnych – członkowie grup bankowych lub ubezpieczeniowych. Początkowo korporacje przynosiły do Polski proste usługi finansowe, z czasem kadrowe, zakupowe, logistyczne, działy prawne czy marketingowe. Przyszłością są działalność analityczna i *reengineering* (koncepcja biznesowa polegająca na wprowadzaniu radykalnych zmian w procesach biznesowych). „Polska znajduje się w o tyle korzystnej sytuacji, że jest w stanie pozycjonować się w świecie w charakterze obszaru 'bliskiego *offshoringu*', łączącego korzyści z przenoszenia produkcji w celu optymalizacji kosztowej przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyk z tym związanych”⁴¹. Dla inwestycji *offshoringowych* większe znaczenie od czynników rynkowych mają elementy otoczenia instytucjonalnego oraz kompetencje i zasoby ludzkie⁴². Jednak podlegającą erozji przewagę kosztową Polski jako kraju lokalizacji dla *offshoringu* należy systematycznie równoważyć poprawą w zakresie zasobów ludzkich, przede wszystkim kompetencji pracowników oraz jakości otoczenia biznesowego (por. schemat 3).

Schemat 3

Uwarunkowania napływu BIZ w zakresie *offshoringu*



Źródło: Źródło: opracowanie własne.

Jak zauważają specjaliści, wzrost zainteresowania inwestycjami w sektorze usług jest jedną z trzech obserwowanych od pewnego czasu tendencji w napływie zagranicznego kapitału do Polski - obok zmieniającego się modelu biznesowego preferującego mniejsze przedsięwzięcia oraz rosnącej tendencji re-inwestycji potwierdzającej przywiązanie do miejsca inwestycji i pośrednio jego atrakcyjność. Takie trendy mają jednak swoje konsekwencje statystyczne, bowiem z reguły wiążą się z mniejszym zaangażowaniem kapitałowym⁴³. Efekty obecności w Polsce zagranicznych centrów ulokowanych na fali procesów delokalizacji obejmują podniesienie poziomu inwestycji, wzrost eksportu usług, transfer wiedzy i nowych technologii czy zmiany w za-

⁴⁰ Postęp i pogłębianie specjalizacji w tym zakresie ułatwiłyby zmiany obowiązujących przepisów, w tym kluczowych procedur. Postuluje się między innymi wprowadzenie możliwości tzw. grupowego rozliczania VAT (stworzenie usługodawcy i jego klientowi możliwości takiego rozliczania się z urzędem skarbowym jakby byli jednym podatnikiem – według wyliczeń ABSL dałoby to dodatkowych 10 tysięcy miejsc pracy), czy zmiany w zakresie prawa pracy (uelastycznienie, kwestie niekaralności przy rekrutacji z racji charakteru działalności).

⁴¹ A. Balcer, K. Blusz, A. Hinc, I. Świącicki, P. Świeboda (red.), P. Zerka, *Polska globalna...*, s. 32.

⁴² R. Malik, *Przenoszenie usług biznesowych...*, s. 207.

⁴³ Informacje podawane podczas konferencji PAiIZ, Warszawa 26.06.2013 w związku z doroczną prezentacją światowego raportu inwestycyjnego *UNCTAD*.

kresie zatrudnienia, w tym powstawanie nowych miejsc pracy i nowych specjalizacji związanych z procesem przenoszenia usług: menedżera ds. przenoszenia procesów biznesowych (*transition manager*), menedżera ds. optymalizacji procesów biznesowych (*continuous improvement manager*) i menedżera procesu biznesowego (*process manager*).⁴⁴ Jednocześnie niezbędne staje się systematyczne dbanie o zdolności absorpcyjne polskich przedsiębiorstw, aby ewentualne korzyści płynące z tych zaawansowanych inwestycji mogły być zaadaptowane przez krajowe podmioty. W dłuższej perspektywie należałoby oczekiwać bardziej zaawansowanych efektów tej specjalizacji Polski jako kraju lokaty inwestycji *offshoringowych* tj. powstania krajowych przedsiębiorstw wyspecjalizowanych w tej działalności⁴⁵.

Pewnym wyzwaniem dla polityki promowania tego typu inwestycji pozostanie kwestia ich przestrzennej koncentracji. Już teraz ponad 55% wszystkich zatrudnionych w tego typu centrach w Polsce zlokalizowana jest w trzech miastach: Warszawie, Krakowie i Wrocławiu. Być może warto byłoby podejmować działania sprzyjające napływowi BIZ do mniejszych miejscowości oferujących istotne przewagi kosztowe (Bydgoszcz, Toruń).

Obecność polskich firm na rynku amerykańskim w formie BIZ datuje się *de facto* na 2007 r., gdyż wcześniej inwestycje te były marginalne, wręcz na granicy błędu pomiaru⁴⁶. Obok wzrostu samej liczby podmiotów i wartości ulokowanego kapitału wyraźnie zarysowuje się też tendencja do tworzenia polsko-amerykańskich izb gospodarczych. Uruchamianie działalności w USA, co podkreślają eksperci, dementując opinię o kosztach, jakie niesie to dla rodzimej gospodarki, z reguły oznacza, że jedno nowe miejsce pracy stworzone w Ameryce skutkuje co najmniej jednym nowym stanowiskiem w Polsce. Polskie firmy wchodząc na rynek amerykański korzystają z różnych dróg: dokonują przejęć i akwizycji, uczestniczą w programach akceleracji (Dolina Krzemowa), tworzą sieci dystrybucji (Inglot), otwierają zakłady produkcyjne, wchodzą w istniejące łańcuchy wartości dodanej, rozbudowują własne marki, wykorzystują zasoby kopalne (KGHM – skutki przejęcia *Quadry* w Kanadzie). Dolinę Krzemową traktują jako odskocznnię do dalszego rozwoju⁴⁷; jako miejsce umożliwiające czerpanie wiedzy od najlepszych, uczenie się od najbardziej innowacyjnych firm, zdobywanie kontaktów pozwalających zaistnieć na kolejnych rynkach. Rozpoczęcie działalności i obecność w San Francisco czy *Menlo Park* to również szansa na uczestnictwo w istniejących sieciach i łańcuchach wartości dodanej.

Poruszane w opracowaniu zagadnienia wpisują się w szersze rozważania na temat konkurencyjności międzynarodowej. Można ją traktować w kategoriach zdolności firm do sprostania zagranicznej konkurencji, a więc podejmowania na obcych rynkach inwestycji bezpośrednich, jak i atrakcyjności regionu/gospodarki, czyli zdolności konkretnych lokalizacji do pozyskiwania zagranicznego kapitału, szczególnie w formie BIZ. Przeprowadzone wstępne badania rozpoznawcze kategorii konkurencyjności w odniesieniu do USA i Polski i ich wzajemnej atrakcyjności inwestycyjnej pozwalają na ostrożne wnioski dotyczące determinant tej konkurencyjności, które zestawia tabela 5.

⁴⁴ R. Malik, *Przenoszenie usług biznesowych...*, s. 220.

⁴⁵ Dynamiczny rozwój przenoszenia usług informatycznych do Indii w latach 90. XX w. doprowadził m.in. do powstania i rozwoju tego typu lokalnych przedsiębiorstw, których dalsza ekspansja pozwoliła na narodziny korporacji transnarodowych, takich jak *Wipro*, *Infosys*, *Tata Consultancy Services*.

⁴⁶ P. Pietrański, Radca Minister, kierownik WPHI Ambasady RP w Waszyngtonie, podczas konferencji „Ekspansja zagraniczna polskich firm. Kierunki inwestycji i strategiczne rynki finansowe” organizowanej przez ośrodek analityczny ThinkTank i Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 05.12.2013.

⁴⁷ Podobnie jak inne znaczące centra tego typu na świecie – Tel Aviv czy Seul.

Tabela 5
Konkurencyjność - 2 kraje, 2 wymiary

Kraj i wymiar	Determinanty konkurencyjności w ujęciu bilateralnym*
Polskie firmy	Elastyczność, szybkość reakcji, oferta dostosowana do potrzeb klienta, nowatorstwo rozwiązań, małe rozmiary, innowacyjność, <i>know-how</i>
Polska	Duży rynek zbytu, tania, ale wykwalifikowana siła robocza, dostępność powierzchni biurowych
Amerykańskie firmy	Zaplecze finansowe, doświadczenie, skala działania
USA	<i>Marketplace</i> – miejsce handlu, możliwość <i>networkingu</i> , przyjazne biznesowi środowisko

*nie bezwzględne, ale dla tej pary państw.

Przeprowadzana rekonstrukcja przepływów i stanu wzajemnych inwestycji pozwalała na zarysowanie propozycji wstępnych rekomendacji.

- W zakresie BIZ wypływających z Polski zasadne wydaje się:
 - sprzyjanie powstawaniu silnych firm zdolnych do podjęcia konkurencji międzynarodowej, co jest szczególnie ważne na rynku USA. W ramach „nowej” polityki przemysłowej i modelu „państwa optimum” zasadne może być wspieranie narodowych czempionów wraz z działaniami w sferze dyplomacji gospodarczej. „Oświecony interwencjonizm, w przeciwieństwie do ‘starego’ ręcznego sterowania, uzasadniony jest pozbyciem się (dosł. zrzczeniem) przez Polskę wraz z wejściem do UE wielu narzędzi, z których wcześniej mogły korzystać inne państwa, a które pozwoliły im na stworzenie narodowych czempionów zdolnych konkurować za granicą”⁴⁸;
 - zapewnianie, że inwestycje nie odbywają się kosztem działalności w Polsce i nie oznaczają delokalizacji, co biorąc pod uwagę różnice rozwojowe i poziomu zaможności między Polską a USA, w najbliższej przyszłości raczej nie grozi;
 - optymalizacja procesów internacjonalizacji polskich firm i skuteczna dyplomacja gospodarcza⁴⁹ wymagają dalszego lepszego dostosowania oferty i pomocy administracji publicznej do potrzeb i oczekiwań firm⁵⁰;
 - wsparcie polityczne Polski dla projektu Handlowo-Inwestycyjnego Partnerstwa Transatlantyckiego, które może być dodatkowym impulsem dla rozwoju inwestycji przy jednoczesnej dbałości o interesy rodzimych firm;
- W zakresie BIZ napływających do Polski konieczne staje się:
 - bardziej aktywne zabieganie o inwestorów z USA, szczególnie potrzebne, jak się wydaje, w sytuacji renesansu polityki przemysłowej w Stanach i idei *re-shoringu*, zakładającej powrót przemysłu do Ameryki. Coraz popularniejsze koncepcje reindustrializacji USA i patriotyzmu gospodarczego mogą grozić zmniejszeniem zaangażowania biznesu amerykańskiego poza Stanami, a w konsekwencji między innymi redukcją inwestycji w Polsce;

⁴⁸ M. Olex-Szczytowski, *Warto grać o wyższą stawkę*, „Rzeczpospolita” 20.03.2013.

⁴⁹ P. Rabiej, K. Żurek, podczas konferencji „Ekspansja zagraniczna...”

⁵⁰ *Polska-USA. Potrzeba nowego spojrzenia na wspólne interesy i redefinicji wzajemnych relacji*, raport ośrodka analitycznego THINKTANK, <http://www.pte.pl/pliki/2/12/ANALIZA.pdf>.

- ich zakorzenianie, aby bardziej ulotne inwestycje niskokapitałowe, jakimi są projekty usługowe, trwale osadzały się w gospodarce regionu. Chodzi o dbałość o pozytywne efekty mnożnikowe i *spillovers*. W tym celu zasadne staje się wspieranie klastrów i wyspecjalizowanych skupisk, które oferując korzyści skali będą trwale wiązać inwestora z lokalizacją;
- świadome i dostosowane do potrzeb wsparcie inwestycji z sektora BPO, którego niesłabnącą rolę w Polsce potwierdza najnowszy raport⁵¹ „BPOland Potential and Prospects”. Polska jest najpopularniejszym rynkiem w Europie Środkowo-Wschodniej dla inwestorów z sektora nowoczesnych usług dla biznesu ze względu na środowisko biznesowe, rynek pracy i rynek nieruchomości;
- konieczne jest inwestowanie w kapitał ludzki. Od 2011 r. rośnie liczba studentów kierunków inżynierskich i związanych z nowoczesnymi technologiami, co zawdzięczamy m.in. wprowadzeniu przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego tzw. kierunków zamawianych. W opinii ekspertów jest to niezbędne, by polska gospodarka dalej się rozwijała. Jednocześnie, aby kraj był w stanie oferować coraz bardziej zaawansowane usługi, konieczna jest lepsza współpraca uczelni i biznesu;
- uporanie się z wyzwaniem, jakim stanie się kwestia malejącej pomocy publicznej i perspektywy malejącego / braku dofinansowania z funduszy unijnych. Kluczową rolę w przyciąganiu inwestorów powinny odegrać specjalne strefy ekonomiczne, zwłaszcza że ich działalność została przedłużona do 2026 r. Mocną stroną stref jest branżowa specjalizacja, ukierunkowująca ich rozwój w stronę klastrów.

Klamrą spinającą oba rodzaje inwestycji i obszarem potencjalnego wpływu decydentów zdają się być procesy tzw. rozlewania – *spillovers*, a w szczególności, potrzeba ich intensyfikowania rozumiana jako:

- w Polsce – włączanie kolejnych nowych polskich firm w działania obsługi amerykańskich projektów *offshoringowych* (działania mnożnikowe), przy jednoczesnym zakorzenianiu zagranicznych przedsięwzięć;
- w USA – angażowanie kolejnych przedsiębiorstw w inicjatywy tych firm, które już działają na rynku amerykańskim (np. jako poddostawców, kooperantów).

Celem badań była próba oceny dwojako rozumianej konkurencyjności dla pary USA-Polska, a więc odpowiedź na pytania:

1. co sprawia, że polskie podmioty mogą konkurować na rynku amerykańskim i co jednocześnie przesądza, że USA jest dla nich atrakcyjną lokalizacją?;
2. co czyni amerykańskie firmy konkurencyjnymi na rynku polskim oraz na czym polega atrakcyjność naszego kraju jako lokalizacji dla inwestycji tych podmiotów?

Na podstawie analizy ogólnodostępnych informacji o działalności polskich i amerykańskich podmiotów można wstępnie wnioskować, że bardzo różne czynniki odpowiadają za ich konkurencyjność i atrakcyjność lokalizacji, w których inwestują. W szczególności:

1. skala i staż, a więc zasoby kapitałowe i wieloletnie doświadczenie w zagranicznych przedsięwzięciach sprawiają, że amerykańskie podmioty są w stanie podjąć

⁵¹ Raport opracowany przez CBRE, największą na świecie firmę doradcą w sektorze nieruchomości komercyjnych przy współpracy Hays, ekspertów w dziedzinie rekrutacji oraz PAIiIZ *Najszybciej rozwijający się sektor w Polsce - sektor BPO* 16.09.2013, informacje ze strony PAIiIZ.

konkurencję na rynku polskim (mimo obcego statusu)⁵², o którego atrakcyjności przesądzą z kolei różne czynniki na różnych etapach. O ile dla pierwszej fali inwestycji był to głównie duży i chłonny rynek, dla obecnej, prowadzonej przede wszystkim w ramach *offshoringu*, jest to wiedza i wykwalifikowana siła robocza.

2. elastyczność, kreatywność i nowatorska oferta czynią młode polskie firmy zdolnymi do podejmowania konkurencji na rynku amerykańskim, którego atrakcyjność osadza się przede wszystkim na jego dojrzałości, specyficznym charakterze korzyści, jakie udostępnia (dostęp do zaawansowanego popytu), w tym związanymi z funkcjonowaniem klastrów.

Według analityków, negocjowana umowa partnerstwa (*Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP*) przyniesie największy pozytywny impuls gospodarczy państwom najbardziej rozwiniętym ekonomicznie i zaawansowanym technologicznie. Polska najprawdopodobniej stanie się również jej beneficjentem, między innymi poprzez zwiększenie wolumenu wzajemnych BIZ⁵³. Jednak w celu pełnego wykorzystania przez Polskę potencjału możliwości wynikających z umowy należy, z jednej strony, przeprowadzić odpowiednią akcję promocyjno-informacyjną wśród amerykańskich firm oraz Polonii amerykańskiej na temat korzyści z inwestowania w Polsce (reklama SSE) i przeanalizować dane od polskich przedsiębiorców na temat głównych barier w wejściu na rynek amerykański, a z drugiej, wprowadzić konieczne zmiany w dziedzinie regulacji biznesu⁵⁴ i funkcjonowaniu administracji, zwiększające atrakcyjność inwestycyjną Polski na tle innych państw UE.

MARTA GÖTZ
Poznań

⁵² Por. np. J. Kiwerska, *Stany Zjednoczone w świecie zróżnicowanych potęg*, „Przegląd Zachodni” nr 4, 2012, s. 28.

⁵³ M. Kędziński, *Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi – jakie korzyści dla Polski?*, Instytut Sobieskiego, „Analizy” 59, 2013.

⁵⁴ Od początku 2013 r. Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych prowadzi ofensywę prawną mającą na celu zmianę obowiązujących przepisów dotyczących działalności centrów biznesowych. Wśród postulatów znajdują się między innymi: poszerzenie katalogu prac dopuszczonych w niedziele i święta także w obrocie transgranicznym (tj. ze względu na kalendarz świąt - nowelizacja kodeksu pracy dopuszczająca wykonywanie w niedziele i święta tzw. usług transgranicznych została uchwalona 13 grudnia 2013 r.), możliwość weryfikacji niekaralności kandydata, likwidacja doby pracowniczej, wydłużenie okresu rozliczeniowego do 12 miesięcy, wydłużenie niepłatnej przerwy na wniosek pracownika, rekompensata za pracę w dzień wolny i uregulowanie ruchomego czasu pracy. Opozycja i przedstawiciele pracowników widzą w tym ryzyko wyzysku i pole do nadużyć, dla reprezentantów branży to szansa na awans w łańcuchu wartości dodanej i pozyskanie nowych inwestycji. Dziś w Polsce w większości wykonywane są usługi typu *back office*, czyli obsługa księgowości, call-center finansowe, itp.; nowy etap to *middle office*, czyli analizy finansowe, instrumenty finansowe, kwestie podatkowe, transfer *pricing*, zarządzanie ryzykiem finansowym i obsługa funduszy inwestycyjnych. Takie usługi wykonują na razie w ograniczonym stopniu: *BNY Mellon, Franklin Templeton, State Street, Brown Brothers Harriman, Credit Suisse, UBS, Goldman Sachs, HSBC, Geoban, Citi, RBS* czy *Euroclear*. Zmiany w kodeksie pracy wraz z nowelizacją przepisów branżowych (zwolnienie z konieczności uzyskiwania zgody KNF dla określonych kategorii zamkniętych funduszy inwestycyjnych, ułatwienia przy zakładaniu kolejnych funduszy przez już działające TFI, wprowadzenie wzorca statutu funduszu, rejestracja na podstawie dokumentacji angielskiej czy wprowadzenie grup VAT-owskich) pozwoliłyby - wedle szacunków *ABSL* - stworzyć około 100 tys. kolejnych miejsc pracy.

Dr Marta Götz, Instytut Zachodni (mgoetz@iz.poznan.pl)

Słowa kluczowe: USA, Polska, bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BiZ), *business process offshoring* (BPO), przewagi konkurencyjne, atrakcyjność lokalizacji

Keywords: USA, Poland, foreign direct investment (FDI), business process offshoring (BPO), advantages, location's attractiveness

ABSTRACT

This paper deals with the topic of international competitiveness focusing on mutual investment attractiveness of Poland and the United States. Based on available information on the activities of Polish and American firms preliminary conclusions can be formulated as to the factors determining companies' competitiveness and location's attractiveness. Scale of activity and experience including financial resources are decisive for American firms' ability to invest on Polish market whose attractiveness rests on various factors depending on the investment wave, i.e. stage of development. Flexibility and novelty of supplied products and services enable young Polish firms to venture on the mature and highly competitive US market which offers specific local advantages such as access to advanced demand, networks or clusters.

INSTYTUCJONALNA WSPÓLPRACA UNII EUROPEJSKIEJ Z SYSTEMEM ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

TRAKTATOWE PODSTAWY WSPÓLPRACY UNII EUROPEJSKIEJ Z INNYMI
ORGANIZACJAMI MIĘDZYNARODOWYMI

Uwagi wprowadzające

Problematyka statusu prawnego Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej i jej funkcjonowania w charakterze podmiotu prawa międzynarodowego budziła do niedawna wiele wątpliwości i kontrowersji powodujących, że w literaturze były prezentowane rozbieżne poglądy w tym zakresie. Dyskusja naukowa na ten temat była szczególnie ożywiona przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Spowodowane to było zwłaszcza faktem, że dotychczasowe traktaty o UE, a więc Traktat z Maastricht¹, Traktat z Amsterdamu² i Traktat z Nicei³ nie nadawały Unii *expressis verbis* osobowości prawnej, tak w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jak i prawa wewnętrznego państw członkowskich⁴. Określały one natomiast bardzo charakterystyczną i rozpoznawalną konstrukcję prawną UE jako budowli opartej na trzech filarach, ale nie stanowiły o jej podmiotowości prawnej, nie nadawały jej klasycznych dla organizacji międzynarodowych organów tworzących jej własny system instytucjonalny, a także nie wyposażyły jej we własne kompetencje⁵. Te rozwiązania

¹ Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/30.

² Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/31.

³ Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/32.

⁴ J. Klabbers, *The European Union in International Law*, Paris 2012, s. 22.

⁵ To stwierdzenie wymaga uzupełnienia, iż w najważniejszym I filarze Unii o charakterze gospodar-

traktatowe powodowały, że w literaturze stawiane było zasadnicze pytanie o status prawny UE w świetle dotychczasowych traktatów. W odpowiedzi prezentowane było zwykle stanowisko określające Unię jako specyficzną strukturę międzynarodową, a w kategoriach prawa międzynarodowego jako *sui generis* organizację międzynarodową, która jako znajdująca się w rozwoju - *in statu nascendi* - nie uzyskuje jeszcze charakterystycznej dla organizacji międzynarodowych podmiotowości prawnej⁶. Z drugiej jednak strony praktyka międzynarodowa przemawia niewątpliwie za tym, że jednoznaczne określenie podmiotowości organizacji międzynarodowej w jej akcie konstytucyjnym albo w innej umowie międzynarodowej nie musi być tak wyraźne, jak to miało miejsce w odniesieniu do Wspólnot Europejskich⁷. To ugruntowane w doktrynie stanowisko znajduje mocne oparcie w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS), a najlepszym tego przykładem jest powszechnie cytowana opinia doradcza z 1949 r. - *Reparation for injuries case*.⁸ Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości wyraził w niej jednoznaczne stanowisko, że Organizacja Narodów Zjednoczonych jest osobą prawa międzynarodowego i z tego tytułu ma zdolność do posiadania i realizowania praw oraz obowiązków wynikających z tego prawa, jak również zdolność do ochrony swoich praw na drodze procesowej⁹. Pogląd ten MTS formułował i wzmacniał później w kilku innych orzeczeniach¹⁰.

Przechodząc do problematyki UE trzeba podkreślić, że niewyposażenie jej w podmiotowość międzynarodową na mocy wyraźnych postanowień dotychczasowych (przedlizbońskich) traktatów nie musiało oznaczać i w praktyce nie oznaczało jej braku. Należy bowiem pamiętać, że na gruncie tych traktatów Unia uzyskuje niektóre kompetencje do podejmowania działań w zakresie prawa międzynarodowego, realizując między innymi kompetencje traktatowe, co jest szczególnie ważnym przymiotem każdego podmiotu prawa międzynarodowego. Na pytanie o źródła aktywności traktatowej Unii w tamtym okresie należałoby odpowiedzieć, że były to przede wszystkim postanowienia art. 24 i 38 Traktatu o UE w wersji Traktatu z Amsterdamu¹¹. W praktyce stanowiły one podstawę prawną do zawierania przez Unię umów

czym funkcjonowały Wspólnoty Europejskie wyposażone we własne kompetencje traktatowe, a współpraca w ramach dwóch pozostałych filarów o charakterze międzyrządowym oparta była zasadniczo na prawie międzynarodowym i była realizowana przede wszystkim za pomocą umów jako najbardziej rozpoznawalnych instrumentów prawa międzynarodowego.

⁶ E. Cała-Wacinkiewicz, *Charakter prawny Unii Europejskiej w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2007, s. 121. Dla uzasadnienia tej tezy prezentowane było zwykle stanowisko J. Barcza: „Unia Europejska jest pewną specyficzną strukturą o charakterze *sui generis*, nieposiadającą podmiotowości prawnej, działającą na podstawie umowy międzynarodowej, jaką jest Traktat o Unii Europejskiej i znajdująca się w stałym rozwoju [...] wiele przesłanek wskazuje na to, że w wymiernym czasie Unia Europejska rozwinięta jako organizacja międzynarodowa wyposażona w podmiotowość prawną”; patrz: J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. 67.

⁷ Art. 281 TWE i 210 TEWEA.

⁸ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949*, s. 174 i nast.

⁹ B. Mielnik, *Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008, s. 41.

¹⁰ Np. *Western Sahara, Advisory Opinion, ICJ Reports 1975*, p.12, *Interpretation of Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, ICJ Reports 1980*, s. 73 i nast., *Legality of the Use by the State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996*, s. 66 i nast.

¹¹ J. Sozański, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa-Poznań 2011, s. 146.

w sprawach objętych współpracą w ramach byłego filaru II i III, będąc swego rodzaju odpowiednikiem dawnego art. 300 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) odnośnie do zawierania przez WE umów międzynarodowych w ramach I filaru. Praktyka ta była dość szeroka i obejmowała różne kategorie umów międzynarodowych, co dla wielu autorów stanowiło potwierdzenie tezy o faktycznej podmiotowości międzynarodowej UE¹².

Postanowienia dotychczasowych traktatów o Unii Europejskiej

Dotychczasowe podstawy prawne określające relacje UE, a właściwie jeszcze Wspólnot Europejskich, z innymi organizacjami międzynarodowymi znajdujemy w traktatach założycielskich. Dawny art. 229 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) zobowiązywał Komisję do nawiązywania i utrzymywania wszelkich właściwych stosunków z organami ONZ, z jej organizacjami wyspecjalizowanymi, jak również z organami powołanymi przez Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (*GATT*). W postanowieniach art. 230 TEWG i w postanowieniach protokołu dołączonego do Traktatu Paryskiego znajdujemy natomiast sformułowania o szczególnych stosunkach obu Wspólnot z Radą Europy. Do Traktatu o UE z 7 lutego 1992 r. (Traktat z Maastricht) włączone zostały nowe postanowienia: art. 149 ust. 3 TWE (obecny art. 165 ust. 3 Traktatu o funkcjonowanie Unii Europejskiej - dalej: TFUE) i art. 151 ust. 3 TWE (obecny art. 167 ust. 3 TFUE), zgodnie z którymi Unia i jej państwa członkowskie wspierały i rozwijały współpracę z Radą Europy w takich dziedzinach, jak: edukacja, kształcenie zawodowe, sport i kultura. Również dawny art. 231 TEWG określał współpracę WE z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*OECD*). Wymienione wyżej przepisy zostały zastąpione przez art. 302-304 TWE.

W praktyce realizacji tych postanowień traktatowych można zwrócić uwagę na kilka najważniejszych zagadnień.

Odnosząc się do oficjalnej współpracy Wspólnot Europejskich z ONZ, należy podkreślić, że pod rządami TWE Komisja utrzymywała w imieniu WE stosunki z organami ONZ, jej organizacjami wyspecjalizowanym i innymi organizacjami międzynarodowymi. W praktyce Komisję reprezentowały delegacje akredytowane przy tej organizacji i przy organizacjach wyspecjalizowanych, zlokalizowane w Nowym Jorku, Genewie, Paryżu, Rzymie, Wiedniu i w Nairobi. Ponadto Sekretariat Rady utrzymywał biura w Nowym Jorku i Genewie. Zasadniczy przełom w stosunkach nastąpił w 1974 r., kiedy to EWG uzyskała oficjalny status obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, o czym będzie mowa niżej. Ważnym etapem w rozwoju współpracy było ustanowienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jako II filaru UE. Współpracując w realizacji tej polityki, państwa członkowskie UE wzmocniły koordynację działań w ramach różnych organizacji międzynarodowych, przygotowując i prezentując, zwłaszcza za pomocą Rady i Komisji wspólne stanowiska w wielu dziedzinach współpracy (zgodnie z postanowieniami art. 30 Jednolitego Aktu Europejskiego (dalej: JAE) i art. J1, p. 2 Traktatu z Maastricht). Szczególną rolę w działaniach koordynacyjnych odgrywała Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, która reprezentowała Unię, jak również współpracująca z nią Komisja.

Kierunki rozwoju stosunków Wspólnot Europejskich z Radą Europy określiła natomiast wymiana listów z 16 lipca 1987 r. w sprawie umacniania i intensyfikacji wza-

¹² E. Cała-Wacinkiewicz, *op. cit.*, s. 210.

jemnej współpracy¹³. Na mocy tego porozumienia Wspólnota reprezentowana przez Komisję mogła brać udział w pracach poszczególnych komitetów Rady Europy, być stroną konwencji Rady Europy oraz uczestniczyć w konferencjach ministerialnych. Komisja mogła też na bieżąco współpracować z Komitetem Ministrów i Sekretarzem Generalnym Rady.

Gdy chodzi o stosunki Wspólnot Europejskich z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*OECD*), to na mocy postanowień Protokołu Dodatkowego nr 1 do Konwencji w sprawie *OECD* z 14 grudnia 1960 r. Wspólnoty Europejskie uzyskały status obserwatora uprzywilejowanego przy tej organizacji. Oznaczało to, że Komisja EWG i Euratomu oraz Wysoka Władza EWWiS, a po Traktacie Fuzyjnym z 1965 r. wspólna dla trzech Europejskich Wspólnot Komisja mogła uczestniczyć bez prawa głosu w pracach różnych organów *OECD*¹⁴.

Postanowienia Traktatu z Lizbony

Możliwość nawiązywania i rozwijania przez UE stosunków z państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi zasadniczo powiększył Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 r. zmieniający Traktat o UE i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską¹⁵. Doktryna zajmuje w tej mierze jednoznaczne stanowisko¹⁶. W Traktacie z Lizbony znajdujemy w nieco zmodyfikowanej postaci wcześniejsze postanowienia art. 302-304 TWE. Są to zwłaszcza postanowienia art. 220-221 TFUE. Zostały one oparte na postanowieniach proponowanych w Traktacie Konstytucyjnym (art. III-327)¹⁷. Art. 220 TFUE stanowi jednoznacznie, że UE ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy z organami ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, Radą Europy, Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Przepis ten stanowi dalej, że Unia utrzymuje także właściwe stosunki z innymi organizacjami międzynarodowymi. Natomiast obowiązek wykonania w praktyce tych postanowień spoczywa na Wysokim Przedstawicielu Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz na Komisji Europejskiej. Oczywiście postanowienia art. 220-221 TFUE nie stanowią wystarczającej podstawy do uzyskania przez Unię członkostwa w konkretnej organizacji międzynarodowej, a tylko do ustanawiania i utrzymywania współpracy z organizacjami międzynarodowymi, których krąg został określony dosyć szeroko. Nie bez powodu przepisy te wskazują przede wszystkim na ONZ i jej organizacje wyspecjalizowane oraz na regionalne organizacje współpracy europejskiej: Radę Europy, OBWE i *OECD*.

Postanowienia art. 220-221 TFUE zostały zawarte w części piątej (Działania zewnętrzne Unii), w tytule VI (Stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi oraz delegatury Unii). Należy jednak pamiętać, że jeszcze w in-

¹³ Dz. Urz. L 273, s. 35.

¹⁴ Supplementary Protocol No. 1 to the Convention on the OECD, www.oecd.org. Na temat różnych aspektów aktywności *OECD* w stosunkach międzynarodowych patrz np. E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 412 i nast.

¹⁵ Dz. U. 2009, nr 203, poz. 1569.

¹⁶ E. A. Wessel, *The Legal Framework for the Participation of the European Union in International Institutions*, „Journal of European Integration” vol. 33, 2011, s. 621 i nast.

¹⁷ Dz. Urz. UE 2004/C 310/01. Na temat relacji: Traktat z Lizbony - Traktat Konstytucyjny patrz np. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 96 i nast.

nych fragmentach TFUE znajdujemy szczegółowe postanowienia dotyczące konkretnych dziedzin takiej współpracy (np. art. 166 ust. 3, art. 168 ust. 3, art. 191 ust. 4, art. 212 ust. 3)¹⁸. Ponadto art. 34 TUE odnosi się do sytuacji koordynacji działań państw członkowskich na forum organizacji międzynarodowych, których są członkami. Stanowi on, że państwa członkowskie koordynują swoje działania w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych, podtrzymując na tym forum stanowiska Unii. Organizację tej koordynacji zapewnia Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Jeżeli natomiast w organizacjach międzynarodowych lub podczas konferencji międzynarodowych nie są reprezentowane wszystkie państwa członkowskie, to wtedy uczestniczące państwa członkowskie podtrzymują stanowiska Unii. Informują one wszystkie pozostałe państwa członkowskie oraz Wysokiego Przedstawiciela o wszelkich sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Sprawa ewentualnego przystępowania UE do organizacji międzynarodowych nie została uregulowana w sposób wyraźny i szczegółowy w Traktacie z Lizbony. Procedura takiej akcesji wynika z postanowień art. 218 TFUE, określających procedurę wiązania się przez Unię umowami międzynarodowymi. Zasadniczą jednak sprawą pozostaje materialna podstawa uzyskiwania przez Unię członkostwa w organizacjach międzynarodowych, bo nie jest nią przecież przepis art. 220 TFUE. Abstrahując od postanowień statutów poszczególnych organizacji międzynarodowych określających zagadnienie członkostwa, bądź innych form współpracy z daną organizacją, na gruncie prawa UE istota rzeczy sprowadza się do kwestii podziału kompetencji pomiędzy Unię i jej państwa członkowskie¹⁹.

Dlatego należy podkreślić, że fundamentalny przepis art. 5 ust. 1 i 2 TUE określa granice kompetencji UE zgodnie z zasadą przyznania, co oznacza, że Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej w traktatach przez państwa członkowskie dla osiągnięcia określonych w nich celów. Kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą więc do państw członkowskich. Natomiast wykonywanie w praktyce przez Unię kompetencji przyznanych podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. Postanowienia Traktatu lizbońskiego wyrażają czytelne domniemanie kompetencji państw członkowskich, jako że zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 1 TUE wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Te postanowienia Traktatu z Lizbony świadczą bez wątpienia o wyraźnym wzmocnieniu zasady kompetencji przyznanych²⁰. Inne ważne w tym zakresie postanowienia znajdujemy w nowym tytule I części pierwszej TFUE - „Kategorie i dziedziny kompetencji Unii Europejskiej”. Traktat ten przyjmuje w art. 2-6 podział kompetencji według schematu zaproponowanego w trakcie dyskusji nad ustaleniem postanowień Traktatu Konstytucyjnego, podpisanego 29 października 2004 r. i wyróżnia: kompetencje wyłączne Unii, kompetencje dzielone i kompetencje koordynujące (wspierające). Zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii określają postanowienia traktatów odnoszące się do każdej dziedziny realizowanej współpracy, z wyłączeniem przewidzianym w art. 2 ust. 3 i 4 TFUE, obejmującym polityki

¹⁸ B. Krzan, *Komentarz do art. 220-222*, w: A. Wróbel, K. Kowalik-Bañczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 2012, s. 1627.

¹⁹ P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie*, w: J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 1-77.

²⁰ J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 172.

gospodarcze i politykę zatrudnienia oraz politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Można więc powiedzieć, że w sytuacji, w której przedmiot działania organizacji międzynarodowej pozostaje w sferze kompetencji wyłącznych Unii, właśnie ona może uczestniczyć w takiej organizacji na prawach członkowskich (członkostwo wyłączne w ramach tzw. sukcesji funkcjonalnej)²¹. Natomiast w sytuacji, w której przedmiot działania organizacji międzynarodowej pozostaje w sferze kompetencji dzielonych, członkostwo w danej organizacji może należeć zarówno dla Unii, jak i jej państw członkowskich (członkostwo kumulatywne, członkostwo mieszane).

FORMY WSPÓŁPRACY UNII EUROPEJSKIEJ Z SYSTEMEM ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

Charakterystyka ogólna

W praktyce współpraca UE z poszczególnymi organizacjami międzynarodowymi może przybierać i przybiera zróżnicowane formy. Poza mniej sformalizowanymi i zinstytucjonalizowanymi formami luźnej współpracy może to być współpraca na prawach obserwatora przy samej organizacji, bądź jej organach, ale może to być również współpraca wynikająca ze wzmocnionego, a więc uprzywilejowanego statusu obserwatora, określana często jako *enhanced observer status*. Wreszcie może to być najbardziej zinstytucjonalizowana współpraca mająca postać członkostwa w konkretnej organizacji międzynarodowej.

Unia jest reprezentowana przy tych organizacjach przez delegatury, które pozostają w strukturze organizacyjnej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i podlegają Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Działają one w ścisłej współpracy z misjami dyplomatycznymi państw członkowskich.

Na gruncie dzisiejszej praktyki międzynarodowej najszerza i najbardziej reprezentatywna jest współpraca UE z systemem ONZ. W literaturze podkreśla się zwykle, że obejmuje ona zwłaszcza takie dziedziny, jak: problematyka rozwoju, utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, ochrona środowiska, udzielanie pomocy humanitarnej, rozwój handlu, ochrona dziedzictwa kulturowego, ochrona zdrowia oraz szeroko pojmowana problematyka ochrony praw człowieka i podstawowych wolności²². Do tych kierunków współpracy bardzo wyraźnie nawiązują *EU Priorities for the 69th session of the General Assembly of the United Nations* przyjęte przez Radę do Spraw Zagranicznych 23 czerwca 2014 r.²³

Najbardziej reprezentatywne instytucjonalne formy tej współpracy zostaną omówione niżej.

²¹ J. Barcz, E. Skrzydło-Tafelska, *Prawne aspekty stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, w: J. Barcz, (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2006, s. I-462.

²² Bardziej szczegółowo na ten temat patrz np. Ł. Bartkowiak, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 270 i nast. oraz M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*, Warszawa 2012, s. 523. W kontekście problematyki pomocy humanitarnej należy pamiętać, że Unia Europejska jest głównym źródłem finansowania takich działań świadczonych przez organizacje wyspecjalizowane, programy i fundusze Narodów Zjednoczonych.

²³ www.eu-un.europa.eu.

Unia Europejska jako obserwator przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ

Poza przywołanymi wyżej postanowieniami art. 220 TFU stwierdzającymi, że UE ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy z organami ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, należy jeszcze wskazać ogólne postanowienia art. 21 ust. 1 TUE. Wynika z nich, że Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi o zasięgu regionalnym lub światowym, uznającymi zasady, na których opiera się ona w swoim funkcjonowaniu, a które są wymienione w art. 2 TUE. Unia sprzyja wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach ONZ. Ponadto w art. 34 ust. 2 TUE znajdujemy postanowienia odnoszące się do relacji pomiędzy UE a Radą Bezpieczeństwa ONZ. Wynika z nich, że państwa członkowskie Unii, które są także członkami Rady Bezpieczeństwa ONZ, będą podejmować zgodne działania i wyczerpująco o nich informować pozostałe państwa członkowskie, jak również Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Państwa członkowskie, które są członkami Rady Bezpieczeństwa, przy wykonywaniu swoich funkcji będą bronić stanowisk i interesów Unii, bez uszczerbku dla ich zobowiązań wynikających z postanowień Karty Narodów Zjednoczonych. Jeżeli Unia określiła stanowisko w kwestii wpisanej do porządku obrad Rady Bezpieczeństwa, zasiadające w niej państwa członkowskie wnoszą o zaproszenie Wysokiego Przedstawiciela do przedstawienia stanowiska Unii. Praktyka zapraszania Unii do udziału w otwartych debatach Rady Bezpieczeństwa została sformalizowana w postanowieniach art. 39 regulaminu wewnętrznego Rady, w związku z czym, po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego reprezentanci Unii, a zwłaszcza Wysoki Przedstawiciel zaczęli składać oświadczenia na forum Rady (*EU Statements*). Zastąpiły one wcześniejszą praktykę oświadczeń składanych przez Prezydencję Unii, zreformowaną w postanowieniach Traktatu z Lizbony poprzez ustanowienie urzędu stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej²⁴.

Zinstytucjonalizowana współpraca Wspólnot Europejskich z ONZ ma długą tradycję. W 1958 r. zostało podpisane porozumienie o współpracy pomiędzy Wspólnotami Europejskimi i ONZ. Umożliwiało ono wymianę dokumentów i konsultacje pomiędzy organami Wspólnot a Sekretarzem Generalnym ONZ, a także udział przedstawiciela Komisji w określonych sesjach Zgromadzenia Ogólnego. W 1964 r. zostało utworzone Biuro Informacyjne Komisji Europejskiej przy ONZ. Szczególnie ważnym krokiem w rozwijaniu wzajemnych relacji była rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 11 października 1974 r. w sprawie statusu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej przy Ogólnym Zgromadzeniu²⁵. Na jej podstawie EWG uzyskała oficjalny status obserwatora przy Ogólnym Zgromadzeniu.

Ze statusu obserwatora w systemie ONZ, a w praktyce ze statusu obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym, korzystają w praktyce różne podmioty - zarówno państwowe, jak i niepaństwowe. Aktualnie są to następujące grupy podmiotów: państwa nieczłonkowskie, organizacje wyspecjalizowane, międzynarodowe organizacje rządowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe²⁶. Ani Karta NZ, ani regulamin we-

²⁴ M. Zieliński, *Unia Europejska jako obserwator przy Zgromadzeniu Ogólnym Organizacji Narodów Zjednoczonych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2, 2013, s. 44 oraz L. Jesień, *Prezydencja w Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011, s. 59 i nast.

²⁵ UNGA RES/3208/XXIX.

²⁶ W odniesieniu do międzynarodowych organizacji pozarządowych należy podkreślić, że posiadają

wewnętrzny Zgromadzenia Ogólnego nie określają szczegółowej procedury nabywania statusu obserwatora przy Zgromadzeniu. Status taki poszczególne podmioty uzyskują zwykle na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego, które ocenia realizację przesłanek określonych zwłaszcza w jego decyzji 49/426 z 9 grudnia 1994 r. oraz stosuje procedurę określoną w rezolucji 54/195 z 7 lutego 2000 r.²⁷ Wyjątkowe rozwiązanie zostało przyjęte w stosunku do Międzynarodowego Trybunału Karnego, który uzyskał status obserwatora na podstawie porozumienia zawartego z ONZ²⁸.

Zakres praw, z jakich korzystają podmioty mające status obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym, wynika w dużej mierze z praktyki funkcjonowania ONZ, a zwłaszcza Zgromadzenia Ogólnego. Bywa też, że prawa te wynikają z konkretnych rezolucji Zgromadzenia, o czym będzie mowa niżej w odniesieniu do UE. Generalnie podmioty korzystające z takiego statusu mogą: uczestniczyć w posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego, jego komitetów i grup roboczych, uzyskiwać dostęp do oficjalnych dokumentów Zgromadzenia i brać udział w dyskusjach w sprawach będących przedmiotem ich zainteresowania. Podmioty korzystające ze statusu obserwatora nie mogą natomiast składać projektów rezolucji, zgłaszać wniosków proceduralnych, wnosić własnych punktów do porządku obrad, rozpowszechniać własnych dokumentów jako dokumentów ONZ i oczywiście korzystać z prawa do głosowania²⁹.

Z takiego właśnie statusu obserwatora korzystała UE (wcześniej jako EWG/Wspólnota Europejska) od 1974 r. Przez wiele lat trwała jednak dyskusja na temat jego wzmocnienia. Nie brakowało w niej i takich koncepcji, które szły w kierunku przyznania Unii statusu pełnego członkostwa w Zgromadzeniu Ogólnym. Przykładem może być rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1994 r., która wprost formułowała takie oczekiwania³⁰. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, który oznaczał istotną reformę strukturalną UE, państwa członkowskie tej organizacji przygotowały i przedłożyły w sierpniu 2010 r. projekt rezolucji oznaczającej wzmocnienie statusu obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym. Zakładał on między innymi, że Unia uzyska prawo do wygłaszania przemówień, rozpowszechniania własnych dokumentów, przedstawiania projektów uchwał i poprawek oraz proponowania punktów do porządku obrad. Projekt ten został przedłożony Zgromadzeniu Ogólnemu we wrześniu 2010 r.³¹ Ponieważ spotkał się on ze zdystansowanym stanowiskiem licznej grupy państw członkowskich ONZ, Zgromadzenie Ogólne odroczyło uchwalenie odpowiedniej rezolucji w tej sprawie. Po przeprowadzeniu spektakularnej akcji promocyjnej, w marcu 2011 r. Unia, za pomocą węgierskiej prezydencji, przedłożyła w Sekretariacie Generalnym nowy, zmodyfikowany projekt rezolucji w sprawie wzmocnienia statusu obserwatora UE przy Zgromadzeniu Ogólnym. Po przeprowadzeniu szerokich konsultacji z różnymi grupami państw został on jeszcze raz poprawiony i w kwietniu trafił do Sekretariatu jako projekt ostateczny³². Głosowanie nad tym projektem

one status obserwatora w kategoriach od I do III przy Radzie Gospodarczej i Społecznej ONZ określanych jako: generalny status konsultacyjny, specjalny status konsultacyjny i rejestr. O uzyskaniu statusu konsultacyjnego przez konkretną organizację decyduje sama Rada, natomiast o wpisaniu do rejestru obserwatorów decyduje Sekretarz Generalny NZ.

²⁷M. Zieliński, *op. cit.*, s. 46.

²⁸ UNTS, vol. 2283, II-1272.

²⁹ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 47.

³⁰ OJ 1994, C 61, s. 43.

³¹ UNGA Official Records A/64/PV.122.

³² Doc. A/65/L.64.

zakończyło się sukcesem i 3 maja 2011 r. Zgromadzenie Ogólne uchwaliło rezolucję w sprawie udziału UE w pracach ONZ³³.

Rezolucja 65/276 jest postrzegana jako regulacja tworząca nowy status UE przy Zgromadzeniu Ogólnym, określanej jako specjalny status obserwatora lub wzmocniony status obserwatora³⁴. Dotychczasowy status Unii jako obserwatora został rzeczywiście wzmocniony, ale z pewnością nie osiągnął poziomu obserwatora, z jakiego korzysta państwo-obszary, a więc aktualnie Stolica Apostolska jako szczególny, niepaństwowy podmiot prawa międzynarodowego oraz Palestyna. Rezolucja podaje kilka motywów uzasadniających wzmocnienie statusu UE w systemie ONZ. Pośród nich znajdujemy takie, jak wzmocnienie zasady kompetencji przyznanych UE przez państwa członkowskie oraz fakt, że Unia w świetle postanowień art. 1 TUE jest oficjalnym następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej, a ponadto prowadzi zinstytucjonalizowaną współpracę w różnych formach, w tym na zasadach członkostwa, z organizacjami wyspecjalizowanymi systemu ONZ. Tytuł rezolucji 65/276 nawiązuje do udziału UE w pracach ONZ, ale w istocie rzeczy jej postanowienia wzmocniają status obserwatora Unii przy Zgromadzeniu Ogólnym, co oznacza również taki status na forum komitetów Zgromadzenia. Współpraca UE z innymi organami i organizacjami wyspecjalizowanymi oraz z różnymi programami Narodów Zjednoczonych odbywa się na zasadach ustalonych w odrębnych porozumieniach³⁵. Należy również podkreślić, że w rezolucji 65/276 znajdujemy postanowienia mówiące o tym, że Zgromadzenie Ogólne uznaje prawo każdej innej rządowej organizacji regionalnej do uzyskania podobnych warunków udziału w jego pracach jak te, które uzyskała UE.

Szczegółowe warunki udziału Unii w pracach ONZ na zasadzie wzmocnionego statusu obserwatora określa załącznik do rezolucji 65/276. Zakres praw dla Unii wynikających z tego nowego statusu prawnego przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ jest następujący:

1. Przedstawiciele Unii mogą być wpisywani na listę mówców na forum Zgromadzenia i jej komitetów pośród przedstawicieli innych dużych grup państw w celu dokonywania interwencji.

2. Unia może brać udział w debatach Zgromadzenia Ogólnego, ale przedstawiciele Unii mogą w nich występować po przedstawicielach państw członkowskich i przedstawicielach dwóch państw-obszary. Rezolucja określa też następujący poziom reprezentacji Unii w takich debatach: Przewodniczący Rady Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Komisja Europejska i Delegacje Unii jako jednostki organizacyjne Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych.

3. Unia może przekazywać swoje komunikaty odnoszące się do sesji i innych prac Zgromadzenia Ogólnego, jak również sesji i prac wszystkich konferencji i spotkań zwoływanych pod egidą ONZ.

4. Unia może prezentować w formie ustnej propozycje i poprawki uzgodnione przez wszystkie państwa członkowskie.

5. Unia może korzystać z prawa do odpowiedzi dotyczących prezentowanych przez nią stanowisk w czasie sesji i innych prac Zgromadzenia Ogólnego i jego komitetów.

³³ A/RES/65/276, Participation of the European Union in the work of the United Nations.

³⁴ M. Menkes, *Rewizja statusu obserwatora UE przy ONZ (między regionalizmem a uniwersalizmem)*, „Państwo i Prawo” nr 11, 2012, s. 85.

³⁵ J. Wouters, J. J. Odermatt, T. Ramopoulos, *The Status of the European Union at the United Nations after the General Assembly Resolution of 3 May 2011*, Global Governance Opinions, July 2011, s. 5.

6. Przedstawicielom Unii zapewnia się miejsce pomiędzy pozostałymi obserwatorami, ale za państwami mającymi status państw-obszerników.

Rezolucja 65/276 wskazuje również wyraźnie, jakich praw Unia nie może realizować w ramach swojego wzmocnionego statusu obserwatora. Przedstawiciele Unii nie mogą realizować prawa do popierania projektów rezolucji, prawa do wskazywania kandydatów w różnych wyborach na forum Zgromadzenia oraz naturalnie prawa do udziału w głosowaniu.

Uchwalenie rezolucji 65/276 odegrało istotną rolę w procesie rozwijania zinstytucjonalizowanych relacji pomiędzy UE a ONZ. Rezolucja dostosowała zasady udziału Unii w pracach Zgromadzenia Ogólnego do zmian wprowadzonych w systemie instytucjonalnym UE przez Traktat Lizboński. Ponadto wzmocniła status Unii przy Ogólnym Zgromadzeniu i jako rozwiązanie precedensowe może zostać wykorzystana przez inne międzynarodowe organizacje rządowe, posiadające status zwykłego obserwatora przy Zgromadzeniu. Rezolucja ta oceniana jest również w kontekście postępującej integracji w ramach Unii, czego przykładem było zdecydowane i solidarne stanowisko państw członkowskich w trakcie jej przygotowywania, dyskusowania, promowania i uchwalania.

Współpraca Unii Europejskiej z organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ

UE realizuje współpracę z wieloma organizacjami wyspecjalizowanymi systemu ONZ, jak również z różnymi jej agendami i funduszami. Formy prawne tej współpracy są zróżnicowane. Zależą one w znacznej mierze od regulacji statutowych poszczególnych organizacji, określających konkretne formy i zasady współpracy z innymi rządowymi organizacjami międzynarodowymi³⁶. W relacjach UE - system ONZ znajdujemy trzy formy takiej współpracy.

Po pierwsze, jest to współpraca na zasadzie członkostwa UE w organizacjach międzynarodowych o charakterze rządowym, należących do systemu Narodów Zjednoczonych. UE jest członkiem dwóch takich organizacji: Światowej Organizacji Handlu (*WTO*) i Organizacji do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (*FAO*). Powołując przykład współpracy UE z *WTO* należy pamiętać, że podstawę prawną *WTO* stanowi akt końcowy i porozumienie w sprawie ustanowienia tej organizacji, podpisane przez państwa członkowskie *GATT* 15 kwietnia 1994 r. na sesji ministerialnej kończącej rundę Urugwajską³⁷. Problematykę członkostwa *WTO* reguluje art. XI ust. 1 tego porozumienia, stanowiący, iż uzyskały je państwa członkowskie *GATT* oraz Wspólnota Europejska - od 1 stycznia 1995 r. Zgodnie z postanowieniami art. 1 TUE Unia zastępuje Wspólnotę i jest jej następcą prawnym. W dniu wejścia w życie TUE (1 grudnia 2009 r.) UE uzyskała więc członkostwo *WTO*. Na 159 podmiotów tworzących *WTO* UE jest jedynym niepaństwowym członkiem tej organizacji. Uczestnikami *WTO* są także wszystkie państwa UE (członkostwo kumulatywne). Unia aktywnie uczestniczy w procesie regulowania sporów handlowych w ramach *WTO*. Według danych Sekretariatu *WTO* 90 razy wystąpiła jako powód, 77 razy jako pozwany i w 141 sporach jako strona trzecia³⁸. Wskazując natomiast na relacje UE - Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa należy podkreślić, że członkostwo

³⁶ R. Frid, *The Relations Between the EC and International Organizations*, The Hague, London, Boston 1995, s. 167.

³⁷ Dz. U. 1995, nr 98, poz. 483.

³⁸ www.wto.org.

w tej organizacji uzyskała jeszcze Wspólnota Europejska - od 26 listopada 1991 r. Od 1 grudnia 2009 r., a więc od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony, na podstawie postanowień art. 1 TUE jest to członkostwo UE. Do *FAO* należą także wszystkie państwa UE (członkostwo kumulatywne). W 2004 r. działająca w imieniu Wspólnot Europejskich Komisja Europejska i *FAO* podpisały nowe porozumienie o strategicznym partnerstwie³⁹.

Spośród innych międzynarodowych organizacji rządowych spoza systemu ONZ, z którymi UE współpracuje na zasadach członkostwa warto wymienić: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (*EBRD* - od 28 marca 1991 r.) i Światową Organizacją Celną (*WCO* - od 1 lipca 2007 r.). Ponadto Unia współpracuje na podobnych zasadach z różnymi organizacjami pozarządowymi. Warto też pamiętać, że Unia jest stroną niektórych umów międzynarodowych (np. Konwencji o prawie morza z 1982 r.). Bardzo znaczące będzie w tym kontekście planowane przystąpienie UE do Konwencji Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁰.

Po drugie, jest to współpraca na zasadzie statusu wzmocnionego obserwatora (*enhanced observer status*), którą obrazuje omówiona wyżej rezolucja 65/276. Rezolucja ta wyraźnie poprawiła pozycję UE w jej stosunkach z ONZ. Ustanowiony przez nią dla Unii status wzmocnionego obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ rozciąga się oczywiście również na komitety Zgromadzenia. Podobne miejsce Unia zajmuje i realizuje w stosunkach z czterema organizacjami wyspecjalizowanymi z systemu ONZ: Międzynarodową Organizacją Pracy (*ILO*), Międzynarodową Organizacją Lotnictwa Cywilnego (*ICAO*), Światową Organizacją Zdrowia (*WHO*) i z Organizacją Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (*UNESCO*). Podobne relacje, ale już poza systemem ONZ, Unia posiada z Radą Europy i Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*OECD*).

Po trzecie, jest to współpraca na zasadzie statusu obserwatora. Jest to najbardziej reprezentatywna forma współpracy UE z systemem ONZ, dotycząca kontaktów z większością tworzących ten system organizacji wyspecjalizowanych. Relacje takie występują w stosunkach pomiędzy Unią a takimi organizacjami wyspecjalizowanymi, jak np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (*IMF*), Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (*IBRD*), Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (*ITU*), Międzynarodowa Organizacja Morska (*IMO*), Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (*IAEA*), Światowa Organizacja Własności Intelektualnej (*WIPO*), Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju Przemysłowego (*UNIDO*), Program Narodów Zjednoczonych do Spraw Rozwoju (*UNDP*) i Konferencja Narodów Zjednoczonych do Spraw Handlu i Rozwoju (*UNCTAD*).

PODSUMOWANIE

UE podejmuje i realizuje różnorodne formy współpracy z państwami trzecimi i innymi organizacjami międzynarodowymi. Szczególnie interesujące i zróżnicowane są instytucjonalne formy współpracy Unii z systemem ONZ. Zaprezentowane wyżej uwagi na ten temat uprawniają do sformułowania następujących wniosków:

1. Traktat z Lizbony wyraźnie określił status prawny UE jako organizacji międzynarodowej, która w ramach swojej podmiotowości może podejmować i realizować współpracę z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

³⁹ www.fao.org.

⁴⁰ Protokół nr 8 do Traktatu z Lizbony.

2. Postanowienia art. 220 TFUE jednoznacznie stanowią, że UE ustanawia wszelkie właściwe formy współpracy z organami ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi. W dotychczasowym stanie prawnym podobne możliwości działania przysługiwały Wspólnocie Europejskiej na mocy postanowień dawnego art. 302 TWE.

3. Sprawa ewentualnego przystępowania UE do organizacji międzynarodowych nie została uregulowana w sposób wyraźny i szczegółowy w Traktacie z Lizbony. Procedura takiej akcesji wynika z postanowień art. 218 TFUE, określającego procedurę zawierania przez Unię umów międzynarodowych.

4. W praktyce współpraca UE z poszczególnymi organizacjami międzynarodowymi może przybierać zróżnicowane formy. Poza mniej sformalizowanymi i instytucjonalizowanymi formami luźnej współpracy, może to być współpraca na prawach obserwatora przy samej organizacji, bądź jej organach, ale może to być również współpraca wynikająca ze wzmocnionego statusu obserwatora (*enhanced observer status*). Wreszcie może to być najbardziej zinstytucjonalizowana współpraca, mająca postać członkostwa w konkretnej organizacji międzynarodowej.

5. Współpraca UE z systemem ONZ ma charakter wielopłaszczyznowy i jest realizowana w różnych formach. Jej najbardziej charakterystycznym rozwiązaniem prawnym jest wzmocniony status obserwatora UE przy Zgromadzeniu Ogólnym i jej komitetach, określony w postanowieniach rezolucji Zgromadzenia 65/276 z 3 maja 2011 r.

6. Ustanowiony dla UE wzmocniony status obserwatora przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ może zostać wykorzystany przez inne znaczące międzynarodowe organizacje regionalne do podwyższenia ich statusu w stosunkach z ONZ.

7. UE realizuje w różnych formach dobrze rozbudowaną współpracę z organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ. Jej najbardziej zinstytucjonalizowaną formą jest członkostwo Unii w WTO i FAO.

8. Reprezentację UE przy organizacjach międzynarodowych, z którymi podejmuje ona różne formy współpracy zapewniają delegatury Unii, pozostające w strukturze organizacyjnej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i podległe Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Ścisłe współpracują one z misjami dyplomatycznymi państw członkowskich.

9. UE jest także stroną umów międzynarodowych negocjowanych i zawieranych w systemie ONZ. Reprezentatywnym przykładem takiej umowy jest Konwencja o prawie morza z 1982 r.

10. UE realizuje również współpracę z innymi regionalnymi europejskimi organizacjami międzynarodowymi, przy których ma wzmocniony status obserwatora (Rada Europy, *OECD*).

ANDRZEJ GADKOWSKI
Poznań

Mgr Andrzej Gadkowski, Wydział Prawa i Administracji, UAM (andrzej.gadkowski@gmail.com)

Słowa kluczowe: status wzmocnionego obserwatora, system Organizacji Narodów Zjednoczonych, rezolucja 65/276, działania zewnętrzne Unii Europejskiej

Keywords: enhanced observer status, United Nations system, GA resolution 65/276, European Union's external action

ABSTRACT

In its external action, the European Union (EU) maintains relations with third states and other international organizations. This cooperation has led to more significant and wider opportunities after the entry into force of the Treaty of Lisbon, which has strengthened the role of the EU in the international arena. The author analyzes the cooperation between the EU and the United Nations system, the most pertinent example of which is cooperation between the EU and the General Assembly. On the basis of resolution 65/276 adopted by the General Assembly in 2011, the EU obtained a particular, enhanced observer status. Thus, the role of the EU at the United Nations has increased. The enhanced observer status was also attributed to the EU in its relations with some UN specialized agencies such as the ILO, ICAO, WHO or UNESCO. Cooperation with other specialized agencies is based on the observer status. The most interesting aspect in this context is the membership of the EU in the WTO and FAO. The author presents the legal basis for the cooperation between the EU and the UN system and analyzes the existing practice.

**PRZEMIANY INSTYTUCJONALNE W UNII EUROPEJSKIEJ
NA PRZYKŁADZIE KOMPETENCJI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI
W PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA
I SPRAWIEDLIWOŚCI**

Uwagi wprowadzające

Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) z 7 lutego 1992 r., ustanawiając Unię Europejską przyjął założenie, że Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione nadto politykami i formami współpracy przewidzianymi w jego postanowieniach (art. A ust. 1 i 3)¹. Postanowienia te określały charakterystyczną trójfilarową konstrukcję Unii Europejskiej. Pojęcie filarów Unii nie było pojęciem traktatowym, ale nawiązywało do tradycyjnego, podręcznikowego sposobu opisywania Unii Europejskiej jako budowli opartej na trzech filarach². Konsekwencje prawne przyjęcia takiej konstrukcji Unii jako organizacji międzynarodowej były takie, że współpracą w ramach I filaru (Wspólnoty Europejskie) rządził szczególnie, wspólnotowy reżim prawny, a współpraca w ramach filaru II i III, jako współpraca międzyrządowa, opierała się na prawie międzynarodowych, a więc zwłaszcza umowach międzynarodowych.

Jednym z celów Unii Europejskiej, określonych w art. B ust. 4 Traktatu z Maastricht, było rozwijanie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a więc współpracy w III filarze. Utworzenie tego filaru wynikało zwłaszcza z przeświadczenia o konieczności uporządkowania zróżnicowanych dotąd form współpracy państw członkowskich w dziedzinie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wewnętrznego. Określony w postanowieniach art. K.1 tytułu VI (Postanowienia

¹ Tekst traktatu patrz: Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/30.

² Szerzej na ten temat patrz np. T. Gadkowski, *Uwagi na temat kompetencji traktatowych organizacji międzynarodowych*, w: B. Mikołajczak, J. Nowakowska-Małusecka, *Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata*, Bydgoszcz-Katowice 2014, s. 57 i nast. i J. Klabbbers, *The European Union in International Law*, Editions A. Pedone, Paris 2012, s. 22.

o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych) zakres przedmiotowy III filaru obejmował następujące dziedziny: politykę azylową, przekraczanie zewnętrznych granic państw członkowskich oraz sprawowanie kontroli nad tym ruchem osobowym, politykę imigracyjną oraz politykę wobec obywateli państw trzecich w odniesieniu między innymi do zasad wjazdu, przebywania i poruszania się po terytorium państw członkowskich, walkę z nielegalną imigracją, pobytem i nielegalnie wykonywaną pracą, walkę z narkomanią, walkę z oszustwami na skalę międzynarodową, współpracę sądową w sprawach cywilnych oraz karnych, współpracę w sprawach celnych, współpracę policyjną w zakresie zwalczania terroryzmu, nielegalnego handlu narkotykami i innych poważnych form przestępczości, jak również działania prewencyjne w tych dziedzinach.

Traktat z Maastricht określił również specyficzne instrumenty prawne, jakie miały być wykorzystywane w procesie realizacji współpracy w ramach III filaru. Były to: wspólne działania i podejmowane wspólnie stanowiska i konwencje. Z uwagi na międzyrządowy, a nie wspólnotowy charakter współpracy, instrumenty te były - zarówno co do charakteru, jak i skutków prawnych - zasadniczo różne od katalogu źródeł wspólnotowego prawa wtórnego, obowiązujących w filarze I, a więc rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. W praktyce współpraca państw w filarze III była zdecydowanie mniej skuteczna. Jej podstawową formą pozostawało wzajemne informowanie i konsultowanie się na forum Rady.

Ta ogólna konstrukcja III filaru Unii Europejskiej uległa wyraźnemu rozwinięciu w postanowieniach Traktatu z Amsterdamu z 2 października 1997 r.³ Dokonał on istotnej i głębokiej reformy III filaru⁴. Na szczególne podkreślenie zasługują następujące jej elementy:

1. III filar Unii Europejskiej uzyskał nową nazwę: Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych (tytuł VI. Postanowienia o Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych).

2. Nastąpiło tzw. uwspólnotowanie niektórych spraw zaliczonych przez Traktat z Maastricht do III filaru poprzez ich przeniesienie do I filaru, a więc do postanowień Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), w którym wydzielono dla nich specjalną część (tytuł IV), obejmującą politykę wizową, kontrolę na zewnętrznych granicach Unii, politykę azylową i imigracyjną, kwestie przemieszczania się obywateli państw trzecich pomiędzy państwami członkowskimi i współpracę sądową w sprawach cywilnych. Oznaczało to przeniesienie tych spraw do prawa wspólnotowego, a w konsekwencji objęcie ich jurysdykcją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Należy przy tym podkreślić, że art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) przewidział możliwość złożenia przez Komisję albo państwo członkowskie wniosku w sprawie objęcia zagadnień należących do filaru III reżimem określonym w Tytule IV TWE. Jednomyślną decyzję w takiej sprawie miała podejmować Rada na podstawie opinii Parlamentu Europejskiego, a następnie decyzja taka podlegała zatwierdzeniu w państwach członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Dla takiej procedury „uwspólnotowania” przyjęto określenie: klauzula pomostowa lub procedura kładki.

3. Traktat z Amsterdamu po raz pierwszy wprowadził do traktatów europejskich pojęcie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. W postanowieniach art. 2, określającego na nowo cele Unii Europejskiej, znajdujemy w ust. 4 wyraźne

³ Tekst traktatu patrz: Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/31.

⁴ D. Kostakopoulou, *The Area of Freedom, Security and Justice and the European Union's Constitutional Dialogue*, w: C. Barnard (red.) *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford 2007, s. 156-175.

stwierdzenie, że stawia sobie ona za cel „utrzymanie i rozwijanie Unii jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobieganie i zwalczanie przestępczości”. Przestrzeń ta nie była więc jednorodna, jako że obejmowała zarówno współpracę w dziedzinach pozostających dalej w filarze III (tytuł VI TUE - Postanowienia o Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych), jak i w dziedzinach przeniesionych do filaru I (tytuł IV TWE - Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób).

4. Na mocy postanowień dołączonego do Traktatu z Amsterdamu Protokołu nr 17 w sprawie dorobku prawnego Schengen (*acquis Schengen*), w kształcie zdefiniowanym w decyzjach Rady z 1999 r., został on włączony w ramy Unii Europejskiej w ten sposób, że przyznano mu status prawa Unii⁵. Pamiętać przy tym należy, że dorobek prawny Schengen został rozdzielony pomiędzy I i III filar UE, w zależności od zakresu wskazanego wyżej „uwspólnotowienia” niektórych spraw, zaliczonych przez Traktat z Maastricht do filaru III, poprzez ich przeniesienie do filaru I, a więc do postanowień Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE)⁶.

5. Traktat z Amsterdamu dokonał istotnej reformy instrumentów prawnych wykorzystywanych dotychczas w realizacji współpracy w ramach III filaru (wspólne działania, podejmowane stanowiska i konwencje). W postanowieniach art. 34 znajdujemy bowiem nowy katalog instrumentów prawnych uchwalanych przez Radę w celu regulowania zasad współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Zgodnie z tymi postanowieniami Rada, stanowiąc jednomyślnie i na podstawie inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji, mogła przyjmować wspólne stanowiska, podejmować decyzje ramowe i decyzje oraz sporządzać konwencje. Ponadto Rada mogła, na mocy postanowień art. 38 TUE w powiązaniu z art. 24 TUE, zawierać umowy międzynarodowe z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi w sprawach objętych zakresem Tytułu VI TUE. Katalog instrumentów prawnych określonych w postanowieniach Traktatu z Amsterdamu, a wykorzystywanych w procesie realizacji współpracy w ramach filaru III, wyraźnie różnił się od znacznie skromniejszego katalogu tych instrumentów przewidzianych w postanowieniach Traktatu z Maastricht. W art. 34 Traktatu z Amsterdamu nie znajdujemy już wspólnych działań, ale znajdujemy dodatkowo: decyzje ramowe i decyzje⁷.

W przeciwieństwie do Traktatu z Amsterdamu, kolejny reformujący Traktat o Unii Europejskiej - Traktat z Nicei z 26 lutego 2001 r. nie wprowadził istotnych zmian do postanowień dotychczasowego tytułu VI, a więc nie zmienił istoty i zasad współpracy w ramach III filaru Unii⁸.

⁵ Decyzja Rady 1999/435/WE i 1999/436/WE

⁶ Pisze o tym szeroko A. Szachon-Pszenny, *Aquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 26 i nast.

⁷ Katalog instrumentów prawnych wykorzystywanych w procesie realizacji współpracy w ramach filaru III, który został określony w postanowieniach art. 34 Traktatu z Amsterdamu, nie był zamkniętym wykazem takich instrumentów. W praktyce III filaru obecne były jeszcze inne formy działania, a więc tzw. akty nienazwane, określane również jako środki nieformalne, które można zaliczyć do tzw. miękkiego prawa (*soft law*). Były to różnego rodzaju instrumenty, które nie mają charakteru normatywnego, jak np. uchwały, deklaracje, plany działania i zalecenia.

⁸ Tekst traktatu patrz: Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864/32.

PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI UNII
EUROPEJSKIEJ (PWBIS) W ŚWIETLE POSTANOWIENIŃ TRAKTATU Z LIZBONY

Ogólna charakterystyka

Postanowienia Traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 r. w zakresie PWBIS ozna-
czały bardzo poważną strukturalną reformę traktatową współpracy w ramach dotych-
czasowego III filaru. Wiązała się ona z likwidacją trójfilarowej konstrukcji prawnej
UE oraz zastąpieniem Wspólnoty Europejskiej przez Unię, która stała się w ten spo-
sób jej następcą prawnym⁹. Zgodnie z art. 3 TUE, określającym cele Unii, zapewnia
ona swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez
granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w po-
wiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych,
azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Należy podkreślić, że problematyka współpracy w ramach dotychczasowego
III filaru Unii Europejskiej, a zwłaszcza konieczność zacieśnienia współpracy poli-
cyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz współpracy sądowej w sprawach cywil-
nych była bardzo wyraźnie podkreślana już w pracach Konwentu Europejskiego,
który przygotowywał tekst Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy¹⁰.
W pracach tych przyjęto założenie, że cała problematyka PWBIS Unii Europejskiej
miała zostać kompleksowo uregulowana w jednej części traktatu (cz. III, rozdział
IV, art. IIII-257 - III-277), a więc bez dotychczasowego podziału pomiędzy dwa
odrębne traktaty. Dotychczasowe rozwiązania uważane były bowiem za poważ-
ny mankament strukturalny, polegający na realizacji tej współpracy wykorzystując
dwa odmienne reżimy prawne: (wspólnotowy - tytuł IV TWE i międzyrządowy
- III filar UE, tytuł VI TUE)¹¹. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy za-
proponował w związku z tym „uwspólnotowanie” III filaru. Rozwiązanie takie
miało umożliwić ukształtowanie na nowo nie tylko podstaw prawnych, ale rów-
nież instrumentów i procedur współpracy w zakresie funkcjonowania PWBIS¹².
Zaproponowane reformy, obejmujące zarówno zmiany systemowe, jak i poważne
zmiany proceduralne i instytucjonalne, stały się punktem odniesienia dla zmian
przyjętych w Traktacie z Lizbony. W konsekwencji postanowienia odnoszące się
do PWBIS, które były dotychczas rozdzielone między dwa traktaty (tytuł IV TWE
i tytuł VI TUE) znalazły się razem w jednym akcie – Traktacie o Funkcjonowaniu
Unii Europejskiej (TFUE), a konkretnie w jego części trzeciej (Polityki i działania
wewnętrzne Unii Europejskiej), w tytule V (Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa
i Sprawiedliwości), w rozdziałach: 1-5. Pozostająca dotąd w strukturze TUE prob-
lematyka współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych została w ten spo-
sób przeniesiona do TFUE.

Struktura tytułu V TFUE, obrazująca zakres przedmiotowy współpracy w ramach
PWBIS obejmuje, poza postanowieniami ogólnymi (rozdział 1, art. 67-76), cztery
następujące obszary:

⁹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty ustanawiające Unię Europejską. Stan obec-
ny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 80.

¹⁰ Treaty establishing a Constitution for Europe; tekst traktatu patrz: Dz. Urz. UE 2004/C 310/01.

¹¹ J. Węc, *Reforma obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Traktacie Konstytucyjnym*,
„Studia Europejskie” 2006, nr 2, s. 111.

¹² J. Barcz, *Wstęp*, w: J. Barcz (red.), *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii
Europejskiej*, Warszawa 2009, s. XXXIV.

- polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji (rozdział 2, art. 77-80);
- współpraca sądowa w sprawach cywilnych (rozdział 3, art. 81);
- współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych (rozdział 4, art. 82-86)¹³.
- współpraca policyjna (rozdział 5, art. 87-89)¹⁴.

Sygnalizując ujęcie problematyki Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w postanowieniach Traktatu z Lizbony należy zauważyć, że została ona zaliczona do sfery kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 TFUE)¹⁵. Ta kategoria kompetencji, określanych wcześniej w doktrynie jako kompetencje konkurencyjne, została wprowadzona do traktatów przez Traktat z Nicei. Istotę i charakter kompetencji dzielonych określa art. 2 ust. 2 TFUE, który stanowi, że jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencje dzielone z państwami członkowskimi, wówczas zarówno Unia, jak i państwa mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. W takich sytuacjach pierwszeństwo działania jest zastrzeżone dla Unii Europejskiej, a dopiero wtedy, kiedy nie wykonuje ona swojej kompetencji, realizują ją państwa członkowskie, ale tylko w takim zakresie, w jakim nie wykonała jej Unia. Należy powołać w związku z tym postanowienia Protokołu nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, które określają, że jeżeli Unia prowadzi działania w określonej dziedzinie, zakres wykonywania przez nią kompetencji dzielonych obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, a więc nie obejmuje całej dziedziny. Tak określone pierwszeństwo działania Unii Europejskiej przestaje obowiązywać w sytuacji, w której postanowi ona zaprzestać wykonywania swojej kompetencji, a to z kolei powoduje, że państwa członkowskie ponownie realizują swoje kompetencje w tym zakresie¹⁶. Katalog dziedzin współpracy objętych kompetencjami dzielonymi określa art. 4 TFUE. Pośród jedenastu wymienionych w nim dziedzin współpracy znajdujemy również Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości¹⁷.

W kontekście problematyki podziału kompetencji w ramach PWBis należy zasygnalizować kilka podstawowych postanowień Traktatu z Lizbony. Określa on wyraźnie w art. 4 TUE, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Utrzymuje też w mocy „klauzulę gwarancyjną” z dawnego III filaru Unii Europejskiej. Świadczy o tym treść postanowień art. 72 TFUE, z których wynika, że jego postanowienia w niczym nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku

¹³ Jest to nowa wersja polskiego tłumaczenia nazwy tego obszaru współpracy (dotychczasowa wersja: współpraca sądowa w sprawach karnych).

¹⁴ A. Grzelak, *Unia Europejska w drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 43.

¹⁵ Na temat podziału kompetencji w Unii Europejskiej patrz szerzej T. Gadkowski, *op. cit.*, s. 61 i nast.

¹⁶ Taka utrata kompetencji państw na skutek wykonania kompetencji przez Unię Europejską, jest zwykle określana w literaturze jako skutek prekluzyjny lub efekt zajętego pola (*pre-emption*). Kompetencje, przy których taki efekt zajętego pola nie występuje, były dotychczas określane w literaturze jako kompetencje równoległe, ale w postanowieniach Traktatu z Lizbony takie kompetencje nie występują. Pisze o tym P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie*, w: J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. I-77 (w serii publikacji Instytutu Wydawniczego Euro Prawo przyjęto szczególną numerację stron. Oznaczenie rzymskie określa tom serii, a po łączniku stronę [wyjaśnienie T.G.]).

¹⁷ Problematykę kompetencji dzielonych na tle podziału kompetencji w UE omawia m. in. A. Kaczowska, *European Union Law*, London, New York 2013, s. 174 i nast.

ku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Z tych postanowień, jak również z dalszych postanowień art. 73 TFUE wynika wyraźnie, że państwa mogą nadal organizować między sobą i na swoją odpowiedzialność uznane przez nie za właściwe formy współpracy i koordynacji między odpowiednimi służbami pozostającymi w strukturach ich administracji, a odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego. Ponadto należy jeszcze wskazać na postanowienia art. 71 TFUE, przewidujące możliwość ustanowienia w ramach Rady stałego komitetu w celu zapewnienia wewnątrz Unii wspierania i wzmocnienia współpracy operacyjnej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego¹⁸.

Instrumenty prawne

W dotychczasowym III filarze Unii Europejskiej obowiązywał katalog instrumentów prawnych wykorzystywanych w procesie realizacji współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, określony w postanowieniach wskazanego wyżej art. 34 Traktatu z Amsterdamu, obejmujący: wspólnie podejmowane stanowiska, decyzje ramowe, decyzje, konwencje i umowy międzynarodowe. Procedura stanowienia prawa w III filarze wykazywała zasadnicze różnice w porównaniu z procedurami stanowienia prawa w filarze I w ramach reżimu wspólnotowego. Przyczyną takiego stanu rzeczy był zwłaszcza międzyrządowy, a nie wspólnotowy charakter współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

W świetle postanowień Traktatu z Lizbony współpraca w ramach PWBis realizowana jest za pomocą ogólnego katalogu aktów prawnych Unii Europejskiej. Pamiętać przy tym należy, że traktat ten wprowadził istotną reformę źródeł prawa wtórnego, co związane jest zwłaszcza z likwidacją dotychczasowej trójfilarowej konstrukcji prawnej Unii oraz usytuowaniem jej jako następcy prawnego Wspólnoty Europejskiej. Aktualny katalog aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej określa art. 288 TFUE, który stanowi, że w celu wykonania kompetencji Unii jej instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Wejście w życie Traktat z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r. nie oznaczało jednak automatycznego wygaśnięcia dotychczasowych aktów przyjętych i obowiązujących w ramach III filaru. Protokół nr 36 w sprawie postanowień przejściowych zagwarantował bowiem pięcioletni okres przejściowy, liczony od dnia wejścia w życie traktatu, w czasie którego zostają one zachowane i będą przekształcane w rozporządzenia, dyrektywy, decyzje (art. 9 i 10). W świetle postanowień obu tych artykułów akty prawne dawnego III filaru Unii nadal obowiązują w poprzednim reżimie prawnym, chyba że państwa członkowskie zmienią ich prawny charakter poprzez nadanie im formy nowych instrumentów prawa wtórnego ustanowionych w Traktacie z Lizbony¹⁹.

W zależności od procedury ich uchwalania, akty prawa wtórnego mogą występować w formie aktów ustawodawczych i nieustawodawczych (wykonawczych i delegowanych), a także w formie tzw. aktów *sui generis*²⁰. Zgodnie z postanowieniami art. 289 ust. 3 TFUE aktami ustawodawczymi są: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej (zwykłej bądź specjalnej). Zakłada się *a contrario*, że aktami nieustawodawczymi są akty prawne przyjęte w innym niż

¹⁸ *Standing Committee on International Security*.

¹⁹ Pisze o tym obszernie J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 276 i nast.

²⁰ C. Herma, *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 5, s. 22.

ustawodawczy trybie legislacyjnym. Są to akty delegowane, a więc rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (art. 290 ust. 1 TFUE) oraz akty wykonawcze, a więc rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (art. 291 ust. 2 TFUE)²¹. Jednak nie wszystkie akty o charakterze nieustawodawczym muszą stanowić akty delegowane i akty wykonawcze w rozumieniu powołanych wyżej postanowień TFUE. Akty takie mogą zostać bowiem uchwalone w procedurach *sui generis* (np. art. 31 TFUE)²².

Traktat z Lizbony utrzymał dzieloną inicjatywę ustawodawczą Komisji Europejskiej i państw członkowskich w obszarze PWBis. Oznacza to, że Komisja Europejska dzieli kompetencje prawodawcze w tej dziedzinie z państwami członkowskimi²³. Jak się wydaje, jest to pozostałość międzyrządowego charakteru tej współpracy w ramach byłego III filaru Unii Europejskiej. W praktyce oznacza to, że projekty aktów prawnych w obszarze PWBis może zgłaszać zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie. Dla przykładu, zgodnie z postanowieniami art. 76 TFUE projekty aktów prawnych z zakresu współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej, jak również projekty środków zapewniających współpracę administracyjną między właściwymi służbami państw członkowskich w dziedzinach objętych PWBis oraz między tymi służbami a Komisją przyjmowane są na wniosek Komisji lub z inicjatywy jednej czwartej państw członkowskich. W zdecydowanej większości postanowień tytułu V TFUE zachowane jest oczywiście wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej Komisji w konkretnych sprawach przewidzianych w traktatach. Inicjatywa ustawodawcza Komisji może być w praktyce realizowana poprzez przygotowanie projektu konkretnego aktu prawnego, jak również ogólnych planów legislacyjnych w danej dziedzinie. Należy pamiętać, że do współpracy w ramach PWBis znajduje również zastosowanie przewidziana w art. 11 ust. 4 TUE inicjatywa obywatelska, jako nowa instytucja Traktatu z Lizbony, mająca zrównoważyć deficyt demokracji w Unii Europejskiej.

Kolejna istotna zmiana wprowadzona przez ten traktat dotyczy procedury ustawodawczej w ramach PWBis. Zmiana ta polega na tym, że do obszaru objętego współpracą w ramach PWBis zostały wprowadzone identyczne procedury legislacyjne jak te, które są wykorzystywane w pozostałych obszarach integracji. Akty prawne w ramach PWBis są uchwalane w drodze zwykłej procedury ustawodawczej lub specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 TFUE). Co do zasady, akty prawne prawa wtórnego w PWBis są przyjmowane wspólnie przez Parlament Europejski i Radę w ramach określonej w art. 294 TFUE zwykłej procedury ustawodawczej, która zastąpiła dawną procedurę współdecydowania. Zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Podstawowym trybem głosowania w Radzie jest w takich sytuacjach większość kwalifikowana. W niektórych jednak sprawach, a zwłaszcza w sytuacji, w której przyjmowane środki mogą w istotny sposób i bezpośrednio dotykać krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości, przewidziana jest specjalna procedura ustawodawcza, która zastąpiła dawne procedury: konsultacji, współpracy i zgody (np. art. 77 ust. 3, art. 81 ust. 3, art. 82 ust. 2, art. 83, art. 86, art. 87 ust. 3, art. 89 TFUE). Procedura ta oznacza możliwość samodzielnego stanowienia prawa przez Radę, po konsultacji z Parlamentem Europejskim. W takich

²¹ J. Barcz, *Akty delegowane i akty wykonawcze – pojęcie i kryteria rozróżnienia*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2002, nr 2, s.6.

²² M. Muszyński, D. E. Harasimiuk, M. Kozak, *Unia Europejska. Instytucje, polityki, prawo*. Warszawa 2012, s. 201 i nast.

²³ R. Grzeszczak, A. Zawidzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.) *Ustrój...*, s. III-67.

sytuacjach, w których chodzi o sprawy szczególnie „wrażliwe” (np. regulacje prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych), wymagana jest w Radzie jednomyślność. W procedurze ustawodawczej w ramach PWBis znajdujemy również tzw. klauzule pomostowe. Traktat z Lizbony wprowadził te rozwiązania, aby umożliwić stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej w dziedzinach, w których traktaty przewidywały specjalną procedurę ustawodawczą oraz głosowanie w Radzie większością kwalifikowaną w procedurze przyjmowania aktów, które miały być przyjmowane na zasadzie jednomyślności. Możemy mówić o dwóch rodzajach takich klauzul pomostowych, a więc o ogólnych klauzulach pomostowych, stosowanych w ramach wszystkich polityk Unii i o szczególnych klauzulach pomostowych, stosowanych w poszczególnych obszarach współpracy. W ramach PWBis takie szczególne klauzule pomostowe przewidziane są np. w postanowieniach art. 81 ust. 3 TFUE w przypadku uchwalania środków dotyczących prawa rodzinnego, mających skutki transgraniczne. Klauzule te przewidziane są również w procesie stanowienia tzw. wzmocnionej współpracy w różnych dziedzinach (art. 20 TUE). Celem tego rodzaju współpracy jest sprzyjanie realizacji zadań Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu integracji Współpraca taka otwarta jest dla wszystkich państw członkowskich w dowolnym czasie, zgodnie z artykułem 328 TFUE. Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane przez Radę na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 329 ust. 1 TFUE). W ramach PWBis możliwości takie przewidują: art. 82 ust. 3 TFUE (współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych), art. 86 ust. 1 TFUE (utworzenie Prokuratury Europejskiej) i art. 87 ust. 3 TFUE (współpraca policyjna). W procesie ustanawiania wzmocnionej współpracy w tych dziedzinach znajdujemy też konstrukcję tzw. klauzuli hamulca bezpieczeństwa i klauzuli przyspieszenia²⁴.

KOMPETENCJE TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W PRZESTRZENI WOLNOŚCI, BEZPIECZEŃSTWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Stan dotychczasowy

Do czasu wejścia w życie postanowień Traktatu z Lizbony jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie współpracy objętej III filarem UE była wyraźnie ograniczona. Traktat z Maastricht nie przewidywał wprost żadnych kompetencji ETS w zakresie tej współpracy, dopuszczając jedynie możliwość określenia jurysdykcji Trybunału w konwencjach zawieranych w obrębie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na mocy postanowień art. K.3. Była to więc możliwość dokonywania przez Trybunał wykładni takich konwencji oraz orzekania w sporach odnoszących się do ich stosowania²⁵. Traktat z Amsterdamu, który dokonał istotnej i głębokiej reformy III filaru, określił konkretne obszary kompetencji Trybunału w zreformowanym III filarze UE. Zgodnie z postanowieniami art. 46 tego traktatu postanowienia TWE określające kompetencje ETS i ich wykonywanie stosowane były między innymi do postanowień Tytułu VI TUE na zasadach przewidzianych w jego art. 35. Przepis ten określał zarazem zasadnicze odmienności jurysdykcji ETS

²⁴ M. Szwarc-Kuczer, *Wzmocniona współpraca w prawie Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.) 2010, *op. cit.*, s. I-248.

²⁵ E. Borawska-Kędziarska, K. Strąk, *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011, s. XI, 2-44.

w tych sprawach w stosunku do zakresu jego jurysdykcji w sprawach objętych I, a więc wspólnotowym filarem UE. Najbardziej charakterystyczną różnicą, świadczącą o „ułamnym” charakterze kompetencji Trybunału w zakresie współpracy objętej III filarem UE był bez wątpienia brak w Traktacie z Amsterdamu odpowiednika art. 226 TWE, zgodnie z którym Komisja mogła kierować do Trybunału skargę o naruszenie traktatów przeciwko państwu członkowskiemu. Oznaczało to istotny brak najważniejszego instrumentu dyscyplinującego państwa w dziedzinie zapewnienia skuteczności prawa UE we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych²⁶.

W świetle postanowień art. 35 Traktatu z Amsterdamu kompetencja Trybunału w III filarze obejmowała orzekanie w ramach trzech rodzajów procedur:

- wydawanie orzeczeń w odpowiedzi na pytania prejudycjalne kierowane przez sądy krajowe (art. 35 ust. 1);
- postępowanie w sprawie kontroli legalności decyzji i decyzji ramowych (art. 35 ust. 6 TUE);
- postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją (art. 35 ust. 7 TUE).

Najszerzej omawiana w literaturze procedura prejudycjalna w III filarze oznaczała, że Trybunał posiadał kompetencje do orzekania w trybie prejudycjalnym o:

- ważności i wykładni decyzji ramowych;
- ważności i wykładni decyzji;
- wykładni konwencji sporządzonych na podstawie Tytułu VI TUE;
- ważności i wykładni środków wykonawczych do konwencji.

Tak zakreślona procedura prejudycjalna była jednak znacznie osłabiona, co wiązało się zwłaszcza z jej fakultatywnym charakterem, w tym również z możliwością wyboru przez państwo szczebla sądów uprawnionych do zwracania się z pytaniami prejudycjalnymi²⁷. W praktyce taka jurysdykcja Trybunału oznaczała, że każde państwo członkowskie samodzielnie decydowało o uznaniu jurysdykcji Trybunału w tym zakresie. W konsekwencji tylko sądy państwa, które złożyło oświadczenie o uznaniu takiej jurysdykcji mogły zadawać Trybunałowi pytania prejudycjalne w dziedzinach określonych w Tytule VI TUE. Formuła ta oznaczała ponadto, że państwo składające takie oświadczenie zgodnie z postanowieniami art. 35 TUE mogło również decydować o charakterze sądów uprawnionych do zadawania pytań prejudycjalnych²⁸. Postanowienia art. 35 TUE dawały państwu dwie możliwości: mogło ono wskazywać tylko sądy, których orzeczenia były ostateczne w trybie instancyjnym (ust. 3 lit. a), bądź wszystkie sądy (ust. 3 lit. b). Tak zakreślona kompetencja fakultatywna Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni instrumentów prawnych w III filarze UE, oznaczająca w praktyce pełną swobodę państw w zakresie poddania się jego jurysdykcji, mogła być postrzegana jako zagrożenie dla jednolitego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich²⁹.

²⁶ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, w: J. Barcz (red.), *Przestrzeń Wolności...*, s. XI, I-47.

²⁷ W. Czaplinski, *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa 2005, s. 76.

²⁸ W odniesieniu do tak zakreślonej jurysdykcji Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych niektórzy autorzy określali ją jako formułę *opt-and-chose*; patrz np. A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpraca policyjna*, Warszawa 2011, s. XI, I-56.

²⁹ E. Spaventa, *Remembrance of Principles Lost: On Fundamental Rights, the Third Pillar and the Scope of Union Law*, “Yearbook of European Law” 2007, nr 25, s. 153-176.

W związku z powyższym warto wskazać na praktykę polską w tym zakresie. W dniu 8 sierpnia 2008 r. została uchwalona ustawa o upoważnieniu Prezydenta RP do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 TUE³⁰. Prezydent RP skierował tę ustawę w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego, podnosząc zarzut jej sprzeczności z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał nie podzielił argumentów prezydenta i w wyroku z 18 lutego 2009 r. stwierdził, że art. 1 ust. 2 tej ustawy, o którego zbadanie konstytucyjności wnosił prezydent, jest zgodny z konstytucją i podkreślił jednocześnie znaczenie procedury pytań prejudycjalnych dla zapewnienia właściwej ochrony jednostek. Trybunał stwierdził w tym kontekście jednoznacznie, że

„konstrukcja pytań prejudycjalnych sprzyja wydawaniu przez sądy krajowe państw członkowskich prawidłowych orzeczeń z uwzględnieniem wykładni i oceny ważności aktów prawa unijnego dokonanych przez Trybunał Sprawiedliwości. Unikanie nieprawidłowości jeszcze przed uprawomocnieniem się orzeczeń i skierowaniem ich do wykonania ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa krajowego, gdyż wydanie błędnego wyroku niesie za sobą często poważne i trudne do naprawienia skutki [...] uruchomienie przez sąd procedury służącej usunięciu wątpliwości co do wykładni lub ważności aktu prawa unijnego nie może być uznane za spowodowanie zwłoki, która byłaby nieuzasadniona w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji”³¹.

W literaturze podkreśla się, że w praktyce orzeczniczej Trybunału w zakresie trybu prejudycjalnego dominującą grupę stanowiły odpowiedzi na pytania sądów krajowych dotyczące wykładni art. 54 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (zakres zasady *ne bis in idem*) oraz wykładni dyrektywy ramowej 2002/584/WSiSW w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania³². Postępowanie prejudycjalne przed Trybunałem nie jest jednak szybkie; średni czas jego trwania przed 2008 r. wynosił prawie 20 miesięcy. Z tego powodu został przygotowany i 1 marca 2008 r. wszedł w życie tzw. pilny tryb prejudycjalny. Został on uregulowany w postanowieniach art. 23 lit. a Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości³³, oraz art. 104 lit. b Regulaminu Trybunału³⁴. Tę nową procedurę prejudycjalną odróżniają od zwykłej trzy podstawowe cechy:

- po pierwsze, nowy, pilny tryb prejudycjalny wprowadza rozróżnienie pomiędzy uczestnikami dopuszczonymi do udziału w pisemnej fazie postępowania oraz uczestnikami, którzy są dopuszczeni do udziału wyłącznie w jego fazie ustnej;
- po drugie, rozpatrywanie spraw w ramach nowej procedury prejudycjalnej jest znacznie przyspieszone (sprawy rozpatrywane są przez specjalną izbę złożoną z 5 sędziów);
- po trzecie, istnieje możliwość wykorzystania drogi elektronicznej w ramach procedury rozpatrywania pytań prejudycjalnych.

³⁰ Tekst ustawy patrz: Dz. U. 2009, nr 33, poz. 253.

³¹ P. 4.2 orzeczenia; tekst patrz: MP 2009, nr 13, poz. 170. Pomimo treści tego orzeczenia prezydent L. Kaczyński nie wyraził zgody na złożenie przez Polskę jednostronnej deklaracji o uznaniu jurysdykcji Trybunału w zakresie pytań prejudycjalnych.

³² A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca policyjna...*, s. XI, 1-49.

³³ Decyzja Rady 2008/79.

³⁴ Dz. Urz. UE L. 265 z 29 września 2012 r. i L. 173 z 26 czerwca 2013 r.

Postanowienia Traktatu z Lizbony

Postanowienia Traktatu z Lizbony stanowią zdecydowany postęp, rozciągają bowiem jurysdykcję TSUE na cały zakres współpracy objętej PWBis. Oznacza to poddanie kontroli sądowej całego obszaru tej współpracy na takich samych zasadach, jak ma to miejsce w odniesieniu do innych polityk i działań wewnętrznych Unii Europejskiej. Obrazuje to treść art. 19 ust. 3 TUE stanowiąca, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka zgodnie z traktatami:

- a) w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne lub prawne;
- b) w trybie prejudycjalnym, na wniosek sądów państw członkowskich, w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje;
- c) w innych sprawach przewidzianych w traktatach.

Same kompetencje Trybunału zostały zakreślone bardzo szeroko. Zgodnie z postanowieniami art. 19 ust. 1 TUE zadaniem Trybunału jest zapewnienie przestrzegania prawa Unii Europejskiej przy wykładni i stosowaniu traktatów przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, a także przez państwa członkowskie.

Wskazane wyżej postanowienia eliminują podniesione wyżej zasadnicze braki dotyczących rozwiązań, a więc zwłaszcza brak odpowiedzialności art. 226 TWE, zgodnie z którym Komisja mogła kierować do Trybunału skargę o naruszenie traktatów przeciwko państwu członkowskiemu oraz istotne ograniczenia w zakresie procedury prejudycjalnej. W związku z tym zmiany wprowadzone w tej dziedzinie są przez niektórych autorów określane są mianem rewolucyjnych.³⁵

W świetle postanowień powołanego wyżej art. 19 ust. 3 TUE, jurysdykcja Trybunału obejmuje całość prawa Unii Europejskiej, w tym również w zakresie PWBis. Obejmuje ona również całość prawa Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, bowiem na podstawie nowego art. 16 lit. a Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony, przepisy TFUE dotyczące funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (z wyjątkiem art. 271, 275 i 276 TFUE) stosują się do Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej. Pamiętać należy przy tym, że w aktualnym stanie prawnym, w świetle postanowień art. 24 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 75 TFUE, jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE jest niemal całkowicie wyłączona w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) co oznacza, że instrumenty prawne w tym obszarze współpracy pozostają praktycznie poza kontrolą sądową. Ten faktyczny brak kontroli sądowej autonomicznych aktów prawnych przyjmowanych w ramach WPZiB jest postrzegany jako poważny mankament tej polityki, obejmującej nadal współpracę o międzyrządowym charakterze. Należy przy tym podkreślić, że również sądy krajowe nie posiadają i nie realizują takich kompetencji w zakresie WPZiB³⁶.

Wskazując na postanowienia Traktatu z Lizbony, określające jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości UE należy pamiętać, że na podstawie art. 272 TFUE obejmuje ona również sprawy powierzone mu na mocy klauzul arbitrażowych zawartych w umowach prawa publicznego lub prywatnego, a na podstawie art. 273 TFUE sprawy powierzone mu na mocy kompromisów zawartych przez państwa członkowskie. Art. 344 TFUE przewiduje natomiast bardzo ważny obowiązek poszanowania jurysdykcji Trybunału w ramach TUE, TFUE i TEWEA (obligatoryjna jurysdykcja Trybunału).

³⁵ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości...*, s. XI, 1-50.

³⁶ I. Skomerska-Muchowska, *Obszary objęte ograniczoną jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.) *Ustrój...*, s. V-364.

Sformułowane wyżej twierdzenie, że w świetle postanowień art. 19 ust. 3 TUE jurysdykcja Trybunału obejmuje całość prawa Unii Europejskiej, w tym również w zakresie PWBiS, wymaga istotnego uzupełnienia odnośnie do dwóch obszarów współpracy w ramach dawnego III filaru. Chodzi mianowicie o współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i o współpracę policyjną³⁷. Art. 10 Protokołu nr 36 w sprawie postanowień przejściowych stanowi bowiem o maksymalnie pięcioletnim okresie przejściowym, w którym uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości UE w stosunku do aktów prawnych w obu tych przyjętych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony dziedzinach współpracy, przyznane na mocy postanowień Tytułu VI TUE (w wersji Traktatu z Amsterdamu), pozostaną niezmienione. W praktyce więc w przypadku decyzji ramowych i decyzji przyjętych przed 1 grudnia 2009 r. Trybunał będzie orzekał na dotychczasowych zasadach (brak możliwości wniesienia przez Komisję skargi przeciwko państwu o naruszenie traktatów i ograniczone prawo do orzekania w trybie prejudycjalnym). Natomiast w stosunku do nowych aktów prawnych przyjętych po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w tych dwóch dziedzinach współpracy Trybunał będzie miał uprawnienia na zasadach ogólnych określonych przez ten traktat³⁸. Protokół nr 36 budzi również istotne wątpliwości odnośnie do sytuacji państw członkowskich, które nie złożyły jednostronnych deklaracji o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie pytań prejudycjalnych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony³⁹. Niektórzy autorzy wyrażają stanowisko, że protokół ten uniemożliwia składanie państwom deklaracji po tej dacie, natomiast inni jednoznacznie stwierdzają, że art. 10 Protokołu nr 36 odnosi się jedynie do utrzymania skutków deklaracji złożonych przez państwa przed 1 grudnia 2009 r., a nie rozstrzyga jednoznacznie o możliwości (bądź jej braku) składania takich deklaracji później, a za dopuszczeniem takiej możliwości przemawiają zwłaszcza ogólne zasady prawa Unii Europejskiej⁴⁰.

Z uwagi na podkreślaną wyżej wielowątkową specyfikę współpracy w ramach PWBiS jurysdykcja TSUE w tej dziedzinie podlega kilku traktatowym ograniczeniom, określonym uprzednio w art. 68 ust. 2 TWE. Spośród nich na szczególną uwagę zasługują postanowienia art. 276 TFUE, odwołujące się do klauzuli porządku publicznego. Zgodnie z tymi postanowieniami TSUE nie jest właściwy w zakresie kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwach członkowskich, ani do orzekania w sprawie wykonywania przez te państwa obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Wydaje się, że postanowienia te są konsekwencją przyjęcia założeń w powoływanych wyżej postanowieniach Traktatu z Lizbony, z których wynika, że bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego (art. 4 TUE) oraz że postanowienia traktatu w niczym nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 72 TFUE), w związku z czym mogą one nadal organizować między sobą i na swoją odpowiedzialność uznane przez nie za właściwe formy współpracy i koordynacji mię-

³⁷ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Współpraca wymiarów sprawiedliwości...*, s. XI, I-42.

³⁸ I. Skomerska-Muchowska, *op. cit.*, s. V-367.

³⁹ Deklaracje składane na podstawie art. 35 Traktatu z Amsterdamu; patrz wyżej zasygnalizowany przykład Polski.

⁴⁰ I. Skomerska-Muchowska, *op. cit.*, s. V-386. Obszerną argumentację na rzecz stanowiska, że również po wejściu w życie Traktatu z Lizbony państwa mogą składać takie deklaracje prezentuje J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 275-276.

dzy odpowiednimi służbami pozostającymi w strukturach ich administracji, a odpowiedzialnymi za zapewnienie bezpieczeństwa narodowego (art. 73 TFUE).

Warto również pamiętać o tym, że niektóre państwa członkowskie Unii z dużym sceptycyzmem podeszły do mechanizmów współpracy i instrumentów prawnych obowiązujących w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Wielka Brytania, Irlandia i Dania korzystają z prawa odstępowania, które obejmuje wszelkie środki przyjęte w ramach PWBis. Państwa te zagwarantowały sobie możliwość nieuczestniczenia w procedurach ustawodawczych w tych dziedzinach, a przyjęte środki nie są dla nich wiążące⁴¹.

UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Zaprezentowane wyżej rozważania upoważniają do sformułowania kilku najważniejszych konkluzji.

1. Jednym z celów Unii Europejskiej, określonym w postanowieniach Traktatu z Maastricht, było rozwijanie współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a więc współpracy w III filarze. Utworzenie tego filaru w ramach Unii Europejskiej wynikało zwłaszcza z przeświadczenia o konieczności uporządkowania zróżnicowanych dotąd form współpracy państw członkowskich w dziedzinie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wewnętrznego. Współpraca w ramach tego filaru pozostawała poza jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości.

2. Głębokiej reformy III filaru Unii Europejskiej dokonał Traktat z Amsterdamu, który „uwspólnotowił” niektóre sprawy zaliczone przez Traktat z Maastricht do III filaru poprzez ich przeniesienie do I filaru, a więc do postanowień Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (Tytuł IV TWE). Oznaczało to przeniesienie tych spraw do prawa wspólnotowego, a w konsekwencji objęcie ich jurysdykcją Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Traktat z Amsterdamu dokonał też istotnej reformy w zakresie instrumentów prawnych wykorzystywanych dotychczas w procesie realizacji współpracy w ramach III filaru.

3. Zgodnie a postanowieniami art. 46 Traktatu z Amsterdamu, postanowienia TWE określające kompetencje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i ich wykonywanie stosowane były między innymi do postanowień Tytułu VI TUE na zasadach przewidzianych w art. 35 tego traktatu. Określał on zarazem zasadnicze odmienności jurysdykcji ETS w tych sprawach w stosunku do zakresu jego jurysdykcji w sprawach objętych I filarem UE. Odmienności te oznaczały zwłaszcza brak odpowiednika art. 226 TWE, zgodnie z którym Komisja mogła kierować do Trybunału skargę o naruszenie traktatów przeciwko państwu członkowskiemu oraz istotne ograniczenia w zakresie procedury prejudycjalnej.

4. Postanowienia Traktatu z Lizbony w zakresie PWBis oznaczają bardzo poważną strukturalną reformę traktatową współpracy w ramach dotychczasowego III filaru. Reforma ta wiąże się w dużej mierze z likwidacją trójfilarowej konstrukcji prawnej

⁴¹ Patrz Protokół nr 21 w sprawie stanowiska Wielkiej Brytanii i Irlandii w odniesieniu do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości oraz podobny Protokół nr 22 w sprawie stanowiska Danii. Państwa te korzystają m.in. z takiej klauzuli wyłączającej, określanej jako klauzula *opt-out*, jak również z klauzuli pozwalającej państwu na uczestniczenie w procedurze przyjęcia środka lub w stosowaniu środka już przyjętego (klauzula *opt-in*). Na temat korzystania przez Wielką Brytanię ze szczególnych rozwiązań prawnych w ramach Unii patrz np. G. Ronek, *Wielka Brytania we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej*, Rocznik Nauk Społecznych 2012, t. 4 (40), nr 2.

UE oraz zastąpieniem Wspólnoty Europejskiej przez Unię. Postanowienia odnoszące się do PWBis, które były dotychczas rozdzielone między dwa traktaty (tytuł IV TWE i tytuł VI TUE) znalazły się razem w jednym traktacie - TFUE.

5. W świetle postanowień Traktatu z Lizbony współpraca w ramach PWBis realizowana jest za pomocą ogólnego katalogu aktów prawnych Unii Europejskiej. Aktualny katalog aktów prawa wtórnego Unii Europejskiej określa art. 288 TFUE. Do obszaru objętego współpracą w ramach PWBis zostały wprowadzone identyczne procedury legislacyjne jak te, które są wykorzystywane w pozostałych obszarach integracji.

6. Postanowienia Traktatu z Lizbony eliminują zasadnicze braki dotychczasowych rozwiązań w zakresie jurysdykcji Trybunału w dawnym III filarze Unii Europejskiej.

7. Na podstawie postanowień art. 19 ust. 3 Traktatu z Lizbony (TUE) jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje całość prawa Unii, w tym również w zakresie PWBis (z wyłączeniem, w pięcioletnim okresie przejściowym, współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej).

8. Na podstawie postanowień art. 272 TFUE jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje również sprawy powierzone mu na mocy klauzul arbitrażowych zawartych w umowach prawa publicznego lub prywatnego, a na podstawie postanowień art. 273 TFUE sprawy powierzone mu na mocy kompromisów zawartych przez państwa członkowskie.

9. Z uwagi na specyfikę współpracy w ramach PWBis jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej dziedzinie podlega kilku traktatowym ograniczeniom, spośród których na szczególną uwagę zasługują postanowienia art. 276 TFUE, odwołujące się do klauzuli porządku publicznego.

10. Rozwiązania przyjęte przez Traktat z Lizbony odnośnie do jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oznaczają istotną różnicę pomiędzy dawnym filarem II i dawnym filarem III UE w tym zakresie. W aktualnym stanie prawnym jurysdykcja Trybunału jest nadal bardzo znacząco ograniczona w dawnym filarze II UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa), co oznacza, że instrumenty prawne w tym obszarze współpracy pozostają praktycznie poza kontrolą sądową.

TADEUSZ GADKOWSKI

Poznań

Prof. UEP, dr hab. Tadeusz Gadkowski, Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań (tgadkowski@gmail.com)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Traktat z Amsterdamu, Traktat z Lizbony

Keywords: European Union, Area of Freedom, Security and Justice, Court of Justice of the European Union, Treaty of Amsterdam, Treaty of Lisbon

ABSTRACT

The Treaty of Lisbon has introduced some major structural changes within the European Union, one of which was the abolition of its traditional legal architecture: the three-pillar structure. In the first part of the article, the author presents the issue of the Court of Justice's jurisdiction in the former third pillar and highlights its significant limitations. In this context, the provisions of the Treaty of Amsterdam on the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) are analyzed. Secondly, the author emphasizes that, in the light of the Treaty of Lisbon, the AFSJ is realized through a variety of European Union instruments. As the jurisdiction of the Court of Justice covers all EU law, cooperation within the AFSJ falls under its competence. Finally, the author underlines some exceptions to this rule.

STARANIA UNII EUROPEJSKIEJ O PRZYSTĄPIENIE DO KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

Akcesja Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w skrócie Konwencji Europejskiej lub EKPC)¹ stanowi ogromne wyzwanie prawne, polityczne i organizacyjne. Niemal nieprzerwanie od ponad trzydziestu lat – najpierw w ramach Wspólnot Europejskich, później UE, a także Rady Europy – toczy się debata na ten temat. Choć w ciągu ostatnich dziesięciu lat poczyniono w tej materii znaczne postępy, tworząc podstawę prawną akcesji oraz rozpoczynając negocjacje przedstawiciele UE oraz Rady Europy, Unia nie stała się jeszcze stroną EKPC.

Przystąpienie UE do EKPC nadal rodzi szereg pytań, na które odpowiedzi poszukiwali nie tylko negocjatorzy obu organizacji, ale też badacze oraz eksperci. Szczególny charakter przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC wynika – co oczywiste – przede wszystkim z faktu, że Unia jest organizacją międzynarodową, a nie państwem, a w konsekwencji jej przystąpienie stwarza niespotykane dotąd trudności. Trudności te wyrażają się m.in. w konieczności ustalenia szczególnej formy prawnej, w której powinno dojść do przystąpienia oraz konieczności adaptacji postanowień EKPC do potrzeb niepaństwowego sygnatariusza, który – co jest niezwykle istotne – nie zostanie przyjęty w poczet członków Rady Europy². Wiele kwestii nadal pozostaje nierozstrzygniętych, a należą do nich m.in. problemy relacji pomiędzy EKPC a Kartą Praw Podstawowych, kolizji jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy też stworzenia właściwej procedury rozpatrywania spraw (mechanizm współpозwania – *co-respondent mechanism*)³.

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., tekst patrz: Council of Europe Treaty Series CETS, nr. 005, tekst polski patrz: Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284 z późn. zmianami.

² Wszystkie państwa, które są obecnie stronami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, są jednocześnie członkami Rady Europy.

³ Por. m.in.: G. Harpaz, *The European Court of Justice and Its Relations with the European Court of Human Rights: the Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy*, „Common Market Law Review” 46/2009, Issue 1, s. 105-141; M. Kuijer, *The Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?*, „Amsterdam Law Forum” Vol. 3, No. 4, 2011, s. 17-32; T. Lock, *A critical comment on the accession of the EU to the ECHR*, „Justice Journal Volume” 8, No. 2, 2011; P. Craig, *EU Accession to the ECHR: Competence,*

Problemy te stanowiły i stanowią będą wyzwania dla wszystkich uczestników wyjątkowego procesu akcesji Unii do EKPC.

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy wybranych problemów natury instytucjonalnej, widzianych przede wszystkim z perspektywy prawnomiędzynarodowej. W pierwszej kolejności dokonana zostanie analiza problemu wyboru odpowiedniej formy prawnej akcesji oraz określenia jej prawnomiędzynarodowego zakresu. Następnie rozważone zostaną niektóre instytucjonalne aspekty uczestnictwa UE w systemie Europejskiej Konwencji: kwestia reprezentacji Unii w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy oraz w Komitecie Ministrów Rady Europy, a także potencjalnego wyboru sędziego Unii w Europejskim Trybunale Praw Człowieka.

GENEZA ORAZ PODSTAWA PRAWNA PRZYSTĄPIENIA UNII DO EKPC

O potrzebie przystąpienia Unii do EKPC zdecydowały zarówno przesłanki prawne, jak i polityczne. Najistotniejszą przyczyną natury prawnej, przywoływaną zarówno w dokumentach towarzyszących negocjacom akcesyjnym, jak i w literaturze, była chęć zwiększenia spójności w dziedzinie ochrony praw człowieka w Europie, wzmocnienia europejskiego systemu ochrony praw człowieka oraz usunięcia płaszczyzn potencjalnych kolizji jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także uniknięcia dublowania się systemów ochrony praw człowieka funkcjonujących w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej⁴. Warto dodać, że problem powielania i krzyżowania się celów działania organizacji międzynarodowych, będący elementem szerszego zjawiska inter-organizacjonalizmu, został zaobserwowany w ostatnim dwudziestolecu i staje się istotnym przedmiotem zainteresowania badaczy i praktyków, choć wciąż nie doczekał się licznych opracowań⁵.

Procedure And Substance, „Fordham International Law Journal”, Vol. 36, No. 1114, 2013; G. Gaja, *The ‘Co-Respondent Mechanisms’ According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR*, ESIL Reflections, Vol. 2, issue 1, Januar 9, 2013; N. O’Meara, „A More Secure Europe of Rights?” *The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR*, „German Law Journal” Vol. 12, No.10, 2011; G. Martinico, *Is the European Convention Going to Be Supreme - A Comparative-Constitutional Overview of ECHR and EU Law before National Courts*, „European Journal of International Law” Vol. 23, Issue 2 (2012), s. 401-424.

⁴ K. Karski, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, w: I. Głuszczyńska, K. Lankosz (red.), *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, Bielsko-Biała 2008, s. 97-98; Z. Kędzia, *Relacje między Europejską Konwencją Praw Człowieka a Kartą Praw Podstawowych po przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji*, w: J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 244; J. Jaskiernia, *Rada Europy, Unia Europejska i OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka – synergia działań czy konkurencja?*, w: J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Toruń 2012, s. 855 i nast.; *Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, *Final Report*, 47+1(2013)008rev2, Strasbourg, 10 June 2013, s. 16, dokument dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rady Europy pod adresem: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf, [dostęp 29.10.2014], dalej cyt. jako: *Final Report*...

⁵ Zjawisku temu poświęcono m.in. odbywające się w dniach 27-28 stycznia 2012 r. sympozjum pt. *Inter-Organizationalism in International Relations: Theories and Cases* zorganizowane wspólnie

W tym miejscu należy przypomnieć, że integracja w ramach Wspólnot Europejskich w swoim początkowym okresie miała wyłącznie wymiar gospodarczy, a w Traktatach ustanawiających Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie zawarto żadnych odniesień do kwestii praw człowieka. Dopiero za sprawą orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z przełomu lat 60. i 70. ubiegłego wieku prawa człowieka (prawa podstawowe) zaczęły być postrzegane jako jeden z rodzajów zasad ogólnych prawa wspólnotowego⁶. Od lat 90. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich regularnie odwoływał się do EKPC i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, choć formalnie rzecz biorąc, nie miał do tego żadnych prawnych podstaw⁷.

W latach 70. rozpoczęto we Wspólnotach debatę na temat miejsca praw podstawowych w systemie wspólnotowym, a jej formalnym wyrazem było wiele politycznych deklaracji przyjmowanych przez ich organy, na przestrzeni dwóch kolejnych dekad⁸. Komisja Europejska początkowo wykluczała konieczność przystąpienia Wspólnot do EKPC, stojąc na stanowisku, że prawa podstawowe (*fundamental rights*) unormowane w EKPC są uznawane co do zasady za wiążące w prawie wspólnotowym i nie jest do tego wymagany żaden „akt konstytutywny” (*constitutive act*)⁹. W konsekwencji

przez Vesalius College & Institute for European Studies, Wolny Uniwersytet Brukselski (VUB) oraz Global Governance Institute (GGI), por. http://www.ies.be/files/Inter-organizationalism_in_IR_Workshop_Final_Programme_.pdf, [dostęp 30.10.2014].

⁶ Szczegółowe omawianie orzecznictwa dotyczącego tej problematyki wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania. Wśród pierwszych orzeczeń warto wskazać m.in.: wyrok z dnia 17.12.1970 r. w sprawie nr 11/70, w którym Trybunał Sprawiedliwości w pkt. 3 sentencji stwierdza m.in.: „In fact, respect for fundamental rights forms an integral part of the general principles of law protected by the Court of Justice. The protection of such rights, whilst inspired by the constitutional traditions common to the Member States, must be ensured within the framework of the structure and objectives of the Community”. Zbiór Orzeczeń 1970, s. 1126, identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1970:114, a także wyrok z dnia 14.5.1974 r. w sprawie nr 4/43, w którym Trybunał w pkt. 13 sentencji wyraził podłąd, iż: „As the Court has already stated, fundamental rights form an integral part of the general principles of law, the observance of which it ensures. (...) Similarly, international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or of which they are signatories, can supply guidelines which should be followed within the framework of Community law”. Zbiór Orzeczeń 1974, s. 491, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1974:51. Co do ewolucji orzecznictwa w tej materii patrz: C. Mik, *Znaczenie postanowień EKPCz dla ochrony praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa UE*, w: J. Barcz (red.), *Ochrona praw...*, s. 207-213.

⁷ X. Groussot, T. Lock, L. Pech, *EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011*, Fondation Robert Schuman, European Issues no. 218, 7th November 2011, s. 1.

⁸ Rezolucje te wymienione zostały w p. 5, s. 1768 Opinii Trybunału nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Zbiór Orzeczeń 1996, s. 1759, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1996:140.

⁹ „The Commission does not consider it necessary for the Community as such to become a party to the Convention. The fundamental rights laid down as norms in the Convention are recognized as generally binding in the context of Community law without further constitutive act.”, por.: *The protection of fundamental rights as Community law is created and developed*, Report of the Commission of 4 February 1976 submitted to the European Parliament and the Council, COM 76(37), Bulletin of the European Communities, Supplement 5/76, s. 14, tekst w wersji elektronicznej dostępny w serwisie University of Pittsburg Archive of European Integration, <http://aei.pitt.edu/5377/>, [dostęp 27.10.2014].

wspólnotowej debaty politycznej Komisja ostatecznie zmieniła jednak swoje stanowisko i w 1979 r. przedstawiła oficjalną propozycję przystąpienia Wspólnot Europejskich do EKPC¹⁰, jednakże propozycja ta nie spotkała się wówczas z akceptacją Rady¹¹. Na marginesie warto dodać, że potrzeba przystąpienia Unii do Konwencji Europejskiej była także, począwszy od lat 80., dostrzegana przez organy Rady Europy, czego formalnym wyrazem były zalecenia i rezolucje jej Zgromadzenia Parlamentarnego¹². Skonstatować więc można, że w tamtym czasie ukształtowała się, artykułowana przez obie strony, silna polityczna wola doprowadzenia do przystąpienia – wtedy jeszcze Wspólnot Europejskich – do EKPC.

Wspomniana debata zyskała nowy wymiar po wejściu w życie Traktatu z Maastricht. Kwestia przystąpienia do EKPC zaczęła być wtedy postrzegana jako akt, który uroczystie potwierdziłby zobowiązanie UE do ochrony praw podstawowych, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, poprzez poddanie jej działań kontroli zewnętrznego organu monitorującego przestrzeganie praw człowieka¹³.

W 1994 r. Rada skierowała do Trybunału Sprawiedliwości wniosek o wydanie opinii prawnej w sprawie oceny zgodności przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do EKPC z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską¹⁴. W sentencji opinii z 1996 r. Trybunał wyraźnie stwierdził, że przystąpienie do EKPC doprowadziłoby do zasadniczej modyfikacji ówczesnego wspólnotowego modelu ochrony praw człowieka, poprzez umieszczenie Wspólnoty w odrębnym, międzynarodowym systemie instytucjonalnym, co wykraczałoby poza zakres kompetencji przyznanych Wspólnotom postanowieniami traktatów założycielskich. Ponadto Trybunał wyraził pogląd, iż: „modyfikacja zasad ochrony praw człowieka we Wspólnocie, której skutki instytucjonalne miałyby fundamentalne znaczenie zarówno dla Wspólnoty, jak i dla państw członkowskich, miałyby charakter ustrojowy i wykraczałaby ze swej istoty poza zakres zastosowania art. 235. Dokonać jej można jedynie w drodze zmiany traktatu”¹⁵.

¹⁰ *Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, COM (79) 210 final, 2 May 1979, Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79, tekst w wersji elektronicznej dostępny w serwisie University of Pittsburgh Archive of European Integration, <http://aei.pitt.edu/6356/>, [dostęp 27.10.2014].

¹¹ Propozycja ta została ponowiona w dokumencie pt. *Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols*. SEC (90) 2087 final, 19 November 1990, tekst w wersji elektronicznej dostępny w serwisie University of Pittsburgh Archive of European Integration, <http://aei.pitt.edu/3680/> [dostęp 27.10.2014]; por. także A. Gajda, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace”, Szkoła Główna Handlowa nr 1, 2013, s.13.

¹² Por. np. Recommendation 1017 (1985) on the future of European cooperation, tekst dostępny na stronie: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta85/erec1017.htm> [dostęp 30.10.2014], Resolution 1068 (1995) on the accession of the European Community to the European Convention on Human Rights; tekst dostępny na stronie: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta95/eres1068.htm> [dostęp 30.10.2014].

¹³ X. Groussot, T. Lock, L. Pech, *op. cit.*, s. 2.

¹⁴ Opinia Trybunału nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Zbiór Orzeczeń 1996, s. 1763, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1996:140.

¹⁵ Patrz pkt. 35, s. 1789 opinii Trybunału nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Zbiór Orzeczeń 1996, s. 1763, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1996:140.

Tym samym Trybunał uznał, że w ówczesnym stanie prawnym akcesja Wspólnot do EKPC nie była możliwa¹⁶.

W świetle treści omawianej opinii Trybunału Sprawiedliwości oczywista stała się konieczność dokonania zmian traktatowych, stwarzających należyte podstawy prawne przystąpienia Unii do EKPC. Szczegółowe śledzenie prac nad tymi zmianami nie wydaje się konieczne, wypada tylko stwierdzić, że ostateczna podstawa prawna została stworzona na mocy normy zawartej w przepisie art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w wersji zmienionej Traktatem z Lizbony¹⁷. Co ciekawe, norma ta nie ustanawia prawa, lecz obowiązek przystąpienia do EKPC¹⁸, który formalnie ciąży na UE od dnia 1 grudnia 2009 r., czyli od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony¹⁹. Treść art. 6 ust. 2 została przez państwa członkowskie UE doprecyzowana w dołączonych do Traktatu z Lizbony Protokole nr 8²⁰ oraz Deklaracji nr 2²¹. Dokumenty te wskazują m.in., że przystąpienie do EKPC nie może mieć wpływu na kompetencje Unii oraz jej instytucji, ani na zakres własnych zobowiązań państw członkowskich wynikających z EKPC i protokołów dodatkowych, a także, że powinno ono nastąpić w taki sposób, aby można było „zachować szczególnie charakter porządku prawnego Unii”²².

Odpowiedniej nowelizacji wymagała także EKPC, aby również w jej postanowieniach wyartykułowana została podstawa prawna przystąpienia do Konwencji niepaństwowego sygnatariusza. Stworzono ją Protokołem nr 14 z dnia 13 maja 2004 r. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który wszedł w życie 1 czerwca 2010 r.²³. Zmiany umożliwiające UE akcesję do Konwencji zostały dokonane poprzez dodanie do art. 59 EKPC ustępu 2. w brzmieniu „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji”.

¹⁶ Patrz pkt. 36, s. 1789 opinii Trybunału nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Zbiór Orzeczeń 1996, s. 1763, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1996:140.

¹⁷ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326 z dnia 26.10.2012, s. 13-390.

¹⁸ Treść przepisu art. 6 ust. 2 TUE sformułowano następująco: „Unia **przystępuje** [podkr. moje – N.B.] do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach.”

¹⁹ Por. Barcz J., *W sprawie formuły prawnej przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Umowa akcesyjna w świetle prawa unijnego*, w: Jaskiernia J. (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Toruń 2012, s. 940.

²⁰ Pełna nazwa: Protokół dotyczący artykułu 6 ustę 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dołączony do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 306 z 17.12.2007, s. 1-271.

²¹ Pełna nazwa: Deklaracja odnosząca się do artykułu 6 ustę 2 Traktatu o Unii Europejskiej, dołączona do do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 306 z 17.12.2007, s. 1-271.

²² *Ibidem*.

²³ Tekst patrz: Council of Europe Treaty Series CETS No.: 194, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=&DF=&CL=ENG>.

FORMA ORAZ ZAKRES PRZYSTĄPIENIA UNII DO EKPC

Jedną z cech szczególnych charakteryzujących przystąpienie Unii do EKPC jest forma prawna, w jakiej do niego dojdzie, o której nie przesądzą ani art. 6 ust. 2 TUE ani też art. 59 ust. 2. EKPC.

Przypomnieć warto, że zgodnie z postanowieniami obu Konwencji wiedeńskich o prawie traktatów²⁴ zgoda na związanie się umową międzynarodową może być wyrażona, poprzez: podpisanie, wymianę dokumentów stanowiących traktat, ratyfikację, przyjęcie, zatwierdzenie lub przystąpienie albo w jakikolwiek inny uzgodniony sposób²⁵. Związanie się umową międzynarodową przez podmiot, który nie uczestniczył w negocjowaniu umowy, następuje co do zasady poprzez przystąpienie. Jest ono definiowane jako akt międzynarodowy, poprzez który państwo albo organizacja międzynarodowa wyraża na płaszczyźnie międzynarodowej swoją zgodę na związanie się traktatem²⁶. Ow akt międzynarodowy jest rozumiany jako akt jednostronny, który dla swej skuteczności wymaga formalnej zgody wyrażonej przez pozostałe strony umowy²⁷. W przypadku Unii Europejskiej jednostronny akt przystąpienia jako forma prawna jej związania się EKPC, nie mógł być zastosowany, z uwagi na konieczność dokonania zmian niezbędnych dla dostosowania EKPC do potrzeb nowego, niepaństwowego sygnatariusza oraz rozwiązania licznych kwestii kolizyjnych. Tym samym konieczne okazało się znalezienie szczególnej formy prawnej wyrażenia zgody na związanie się przez Unię już obowiązującą umową międzynarodową.

W toku prac rozważano w zasadzie dwie opcje. Pierwszą była możliwość przyjęcia protokołu dodatkowego do EKPC, zawierającego odpowiednie przepisy zmieniające i dostosowujące, któremu towarzyszyłby akt przystąpienia UE²⁸. Drugą z proponowanych możliwości było zawarcie traktatu akcesyjnego – aktu, który wywierałby podwójny skutek prawny – z jednej strony w postaci przystąpienia UE do EKPC, z drugiej zaś – stosownej zmiany postanowień Konwencji²⁹.

Ostatecznie zdecydowano się na drugą formę. Jak już wspomniano, nie znalazła ona jednak swojego formalnego wyrazu w przepisach Traktatu o Unii Europejskiej i EKPC, lecz w postanowieniach Protokołu nr 8 do Traktatu z Lizbony, w których

²⁴ Chodzi o: Konwencję o prawie traktatów z 1969 r., tekst patrz: United Nations Treaty Series, vol. 1155, p. 331, tekst polski patrz: Dz. U. 1990, nr 74, poz. 439, zał. oraz Konwencję o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 1986 r., do dnia 30.10.2014 konwencja nie weszła w życie, tekst patrz: United Nations Treaty Series Doc. A/CONF.129/15.

²⁵ Por. art. 11 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. oraz art. 11 ust. 2 Konwencji o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 1986 r.

²⁶ Por. art. 2 ust. 1.b Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. oraz art. 2 ust. 1.b ter Konwencji o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 1986 r.

²⁷ J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa – Poznań 2005, s. 76.

²⁸ *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights*, Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53rd meeting (25-28 June 2002), s. 5-6, DG-II(2002)006 [CDDH(2002)010 Addendum 2], tekst dostępny na stronie: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Working_documents/Study_accession_UE_2002_en.pdf [dostęp 30.10.2014], dalej cyt. jako: *Study...*

²⁹ J.M. Pérez de Nanclares, *The accession of the European Union to the ECHR: More than just a legal issue*, Working Papers on European Law and Regional Integration, WP IDEIR no 15 (2013), s. 20.

wprost stanowi się o umowie jako formie przystąpienia Unii do Konwencji oraz w przepisie art. 218 ust. 6 p. a) (ii).

Ostatecznie 10 czerwca 2013 r. Grupa negocjacyjna *ad hoc* Komitetu Sterującego ds. Praw Człowieka Rady Europy oraz Komisja Europejska (tzw. grupa „47+1”) przedstawiły „Raport końcowy z negocjacji warunków przystąpienia UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”, zawierający pakiet dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia tego procesu, w skład którego wchodzi: Zrewidowany projekt Umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Projekt deklaracji Unii Europejskiej składanej w momencie przystąpienia, Projekt zmian regulaminu Komitetu Ministrów Rady Europy”, Projekt memorandum o porozumieniu między UE a państwem nieczłonkowskim UE³⁰.

W uzasadnieniu do projektu Umowy akcesyjnej wskazano m.in., że tylko ta forma prawna przystąpienia gwarantuje: prawidłowe przeprowadzenie adaptacji systemu EKPC celem zapewnienia jej dalszego skutecznego stosowania po przystąpieniu UE, umożliwia wprowadzenie dodatkowych przepisów interpretacyjnych, dostosowanie postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z uwzględnieniem specyficznych relacji pomiędzy państwami członkowskimi UE a Unią oraz rozwiązanie innych problemów technicznych i administracyjnych. Ważny jest także fakt, iż pomimo przyjęcia szczególnej formy prawnej przystąpienia, sama umowa akcesyjna oparta została na idei równości praw i obowiązków wszystkich stron EKPC, czyli zasadzie równości państw-stron oraz UE, a wszelkie zmiany, które wprowadza, ograniczone są do minimum koniecznego z uwagi na specyfikę niepaństwowego sygnatariusza³¹.

Oprócz konieczności podjęcia decyzji co do formy prawnej akcesji, istotne okazało się określenie jej zakresu. Kwestię tę uregulowano w art. 1 ust. 1 projektu Umowy akcesyjnej, zgodnie z którym Unia przystępuje do Konwencji, Protokołu do Konwencji [dodatkowego nr 1 – uwaga moja N.B.] oraz Protokołu nr 6 do Konwencji. Ustęp 2 artykułu 1 projektu otwiera możliwość przystąpienia Unii do Protokołów dodatkowych nr 4, 7, 12 oraz 13, jednakże dla osiągnięcia tego celu niezbędne będą odrębne akty akcesji. Ograniczony zakres przystąpienia Unii do EKPC wynika – jak się wskazuje w literaturze – z faktu, że ostatecznie zdecydowano się na formułę, w myśl której Unia przystępuje tylko do tych Protokołów, których stronami są wszystkie państwa członkowskie UE³².

Wskazać należy, że jakkolwiek uznano, iż forma umowy akcesyjnej jest najlepsza (czy wręcz należy stwierdzić, że jest to jedyna możliwa forma), jej przyjęcie powodu-

³⁰ Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final report to the CDDH, Strasbourg, 10 June 2013; Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Appendix I, Draft declaration by the European Union to be made at the time of signature of the Accession Agreement, Appendix II, Draft rule to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in cases to which the European Union is a party, Appendix III, Draft model of memorandum of understanding between the European Union and X [State which is not a member of the European Union], Appendix IV, Draft explanatory report to the Accession Agreement, Appendix V, dokumenty dostępne na oficjalnej stronie internetowej Rady Europy pod adresem: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf.

³¹ *Final Report...*, s. 16.

³² A. Gajda, *op. cit.*, s. 24.

je jednak znaczne wydłużenie procesu akcesji UE do EKPC, ponieważ projekt Umowy akcesyjnej oraz dokumenty jemu towarzyszące będą musiały przejść wieloetapową procedurę akceptacji na szczeblu unijnym, Rady Europy i wreszcie państw-stron EKPC.

4 lipca 2013 r. Komisja wystąpiła, na mocy art. 218 ust. 11 TFUE, z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości o wyrażenie opinii „Czy projekt umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest zgodny z traktatami?”³³ Jakkolwiek należy zakładać, że w toku prac nad projektem umowy dochowano należytej staranności, celem zapewnienia jego zgodności z traktatami, między innymi poprzez konsultacje z Trybunałem, teoretycznie nie można wykluczyć wydania przezeń opinii negatywnej. W takim wypadku Unia nie mogłaby związać się umową akcesyjną, chyba że dokonano by odpowiednich zmian jej treści lub zmian Traktatów. Nawet jeśli ten negatywny scenariusz by się nie ziścił, oczekiwanie na opinię Trybunału może być długie i – jeśli by stosować analogię do czasu oczekiwania na poprzednią opinię nr 2/94 - może wynosić nawet około dwóch lat³⁴.

Uzyskanie pozytywnej opinii Trybunału nie skończy jednak procesu wyrażania zgody na związanie się umową. Na mocy art. 218 ust. 6 i 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁵, decyzję upoważniającą do podpisania umowy przyjąć będzie musiała jednomyślnie Rada, po wcześniejszym uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, a decyzja ta wejdzie w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie UE. Także po stronie Rady Europy procedura ostatecznego przyjęcia Umowy akcesyjnej jest wieloetapowa. Projekt umowy będzie musiał zostać zatwierdzony przez Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka Rady Europy, który przekaże go Komitetowi Ministrów Rady Europy. Opinię w sprawie projektu będą musiały wydać Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Dopiero po zajęciu stanowiska przez te organy, Komitet Ministrów ostatecznie będzie musiał przyjąć umowę akcesyjną i przedstawić ją do podpisu państwom członkowskim Rady Europy. To z kolei otworzy ostatni, ale prawdopodobnie najdłuższy etap zawierania umowy – procedurę ratyfikacji umowy przez wszystkich 47 państw członkowskich.

WYZWANIA INSTYTUCJONALNE STOJĄCE PRZED UE

Chęć zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu EKPC po przystąpieniu do niej UE, stwarza – zarówno z perspektywy UE, jak i Rady Europy – co najmniej kilka zasadniczych wyzwań natury instytucjonalnej. Jak się wydaje, są one implikowane przez dwa główne czynniki. Pierwszy z nich wynika z sygnalizowanego już kilkakrotnie faktu niepaństwowego charakteru Unii Europejskiej. EKPC była natomiast opracowywana wyłącznie z myślą o państwowych sygnatariuszach. Istotne jest także, że stroną EKPC stanie się organizacja ponadnarodowa, której członkami jest

³³Opinia 2/13: Wniosek o opinię przedstawiony przez Komisję Europejską w trybie art. 218 ust. 11 TFUE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2013/C 260/32, s.19.

³⁴ 5 maja 2014 r. odbyło się posiedzenie TSUE w tej sprawie, por. Avis 2/13 - Avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, InfoCuria, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-2-13&td=ALL>, dostęp 29.10.2014; do 31 października 2014 r. opinia nie została jeszcze wydana.

³⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst patrz: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326 z 26.10.2012, s. 47-390.

28 dotychczasowych sygnatariuszy EKPC, co może powodować dodatkowe problemy kolizyjne. Drugim czynnikiem rodzącym problemy instytucjonalne jest fakt, że UE zamierza przystąpić wyłącznie do EKPC, nie stając się – w odróżnieniu od pozostałych 47 sygnatariuszy – członkiem Rady Europy. Jak wiadomo istnieje silne, instytucjonalne powiązanie pomiędzy EKPC i Radą Europy. Jego przejawami są m.in. procedura powoływania sędziów organu monitorującego przestrzeganie postanowień Konwencji oraz kontrola wykonywania jego orzeczeń.

Wobec tego wskazać należy trzy główne problemy, będące konsekwencją zasygnalizowanych czynników: problem uczestnictwa Unii w Europejskim Trybunale Praw Człowieka i powiązana z nim kwestia ewentualnej reprezentacji UE w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy oraz w Komitecie Ministrów Rady Europy. Na marginesie warto wskazać, że jednym ze szczególnie ciekawych zagadnień jest wprowadzony przez projekt Umowy akcesyjnej mechanizm współpозwania (*co-respondent mechanism*), który uznano za konieczny w celu uwzględnienia szczególnej sytuacji UE jako podmiotu niepaństwowego, posiadającego autonomiczny system prawny, stającą się stroną EKPC obok jej własnych państw członkowskich³⁶.

W odniesieniu do udziału umawiających się stron EKPC w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, w art. 20 EKPC sformułowano zasadę „jedno państwo – jeden sędzia” stanowiąc, że Trybunał składa się z sędziów, których liczba jest równa liczbie umawiających się stron. Zasada jednego sędziego ma na celu zapewnienie reprezentacji systemów prawnych wszystkich stron EKPC w Trybunale, a także zagwarantowanie równego udziału każdego z sygnatariuszy w systemie kontroli jej wykonywania, co przyczynia się do legitymizacji decyzji podejmowanych przez Trybunał³⁷.

W toku prac nad projektem umowy rozważano cztery możliwe opcje udziału UE w pracach Trybunału. Po pierwsze, Unia mogłaby nie mieć swojego sędziego w Trybunale, ponieważ – jak argumentowano – zasiada w nim już 28 sędziów z państw członkowskich UE. Komitet Sterujący RE wskazywał jednak, że nie powinna ona być rozważana, ponieważ naruszałaby idee leżące u podstaw zasady jedno państwo/strona Konwencji – jeden sędzia³⁸. Warto wskazać, że ta propozycja nie mogłaby zyskać aprobaty z innego, zasadniczego powodu: otóż Unia Europejska jako podmiot prawa międzynarodowego nie może być wprost utożsamiana z jej państwami członkowskimi i fakt, że są one reprezentowane w Trybunale nie może zastępować, czy tym bardziej wykluczać reprezentacji samej UE.

Kolejne trzy koncepcje zakładały, że w Trybunale będzie zasiadał sędzia UE, jednakże poziom jego zaangażowania w prace Trybunału może być różny. Od opcji sędziego *ad hoc*, powoływanego tylko do spraw dotyczących UE lub stałego sędziego, który zasiadałby w składzie orzekającym jednak tylko wtedy, gdy sprawy dotyczyłyby UE, po opcję stałego sędziego o pozycji równej sędziom państw-stron EKPC. Ostatecznie odrzucono możliwość zakładającą udział sędziego UE (stałego albo *ad hoc*) tylko w sprawach dotyczących UE wskazując, że w praktyce niezwykle trudne byłoby precyzyjne wskazanie, które sprawy w istocie dotyczą UE, a które nie³⁹. Zdecydowano się zatem na przyjęcie koncepcji, według której UE – na ile to

³⁶ Jest to niezwykle interesujące zagadnienie prawne, wymagające obszernej analizy, na którą nie pozwalają jednak ramy niniejszego artykułu. Szerzej na temat mechanizmu współpозwania patrz m.in.: P. Craig, *EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance*, Fordham International Law Journal, Vol. 36, No. 1114, 2013, G. Gaja, *The 'Co-Respondent Mechanisms' According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR*, ESIL Reflections, Vol. 2, Issue 1, Januar 9, 2013.

³⁷ *Study...*, s. 15.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ H. Machińska, *Przystąpienie UE do EKPCz. Relacje instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*

możliwe – uczestniczyć będzie na równi z pozostałymi państwami-stronami EKPC w jej systemie kontrolnym. Tym samym jedynym rozwiązaniem kwestii udziału UE w Trybunale było przyjęcie koncepcji pełnego udziału w pracach Trybunału stałego sędziego UE, którego status i pozycja prawna będą takie same, jak sędziów państw-stron EKPC, a którego wybór będzie dokonywany zgodnie z procedurą przewidzianą w Konwencji dla wyboru sędziów pozostałych państw-stron⁴⁰. Jakkolwiek rozwiązanie to koresponduje bezpośrednio z przyjętą przez negocjatorów projektu Umowy akcesyjnej koncepcją idei równości wszystkich umawiających się stron, budzić może ono pewne wątpliwości. Otóż po wyborze sędziego z ramienia UE w Trybunale zasiadać będzie *de facto* dwóch sędziów z któregoś spośród państw członkowskich UE (sędzia „krajowy” i „unijny”). Oczywistym jest, że sędziowie nie „reprezentują” żadnego państwa i są w pełni niezależni, ale stan ten wymagać będzie od wszystkich sędziów, a w szczególności od „sędziego UE”, szczególnej uwagi wobec reguły, zgodnie z którą sędziowie zasiadają w Trybunale we własnym imieniu.

Przyjęcie koncepcji stałego sędziego UE w Europejskim Trybunale Praw Człowieka stanowić będzie także wyzwanie dla organów UE i jej państw członkowskich, które będą musiały ustalić procedurę wyznaczania kandydatów na stanowisko sędziego, przedstawianych Zgromadzeniu Parlamentarnemu. W uzasadnieniu do projektu Umowy akcesyjnej wskazano, że procedura ta ma być określona przepisami prawa wewnętrznego Unii⁴¹. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby zastosowanie – na ile będzie to możliwe – analogii do procedury wyboru sędziów do Trybunału Sprawiedliwości UE. Takie rozwiązanie proponuje Parlament Europejski, który chce uczestniczyć w sporządzaniu listy kandydatów, zgodnie z procedurą podobną do postępowania przewidzianego w art. 255 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴². Przepis ten przewiduje opiniowanie kandydatów na sędziów przez komitet składający się z siedmiu osóbistości spośród byłych członków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu, członków krajowych sądów najwyższych i prawników o uznanej kompetencji, z których jeden proponowany jest przez Parlament Europejski. Kandydatów na sędziów wskazują państwa członkowskie zgodnie z ich wewnętrznymi procedurami, zaś wspomniany komitet, podczas niejawnego posiedzenia przesłuchuje ich i wydaje opinię wraz z uzasadnieniem, którą przekazuje przedstawicielom rządów państw członkowskich⁴³, te zaś – za wspólnym porozumieniem – mianują sędziego. Bez wątplenia w procedurze tej konieczne będą odpowiednie modyfikacje. Po pierwsze – co zrozumiałe – kandydat na sędziego będzie musiał spełniać wymogi określone w art. 21 EKPC, nie zaś art. 254 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Po drugie – trzeba pamiętać, że Unia Europejska będzie mogła przedstawić Zgromadzeniu Parlamentarnemu tylko trzech kandydatów. Konieczne wobec tego będzie roz-

i Rady Europy, w: J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych...*, s. 261-262., X. Groussot, T. Lock, L. Pech, *op. cit.*, s. 3.

⁴⁰ Na marginesie można wskazać, że w toku prac nad projektem Umowy akcesyjnej rozważano możliwość specjalnej procedury wskazywania sędziego UE. Koncepcję tę jednak odrzucono.

⁴¹ *Final Report...*, s. 29.

⁴² Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (2009/2241(INI))(2011/C 161 E/12), punkt 7, tekst patrz: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 161E z 31.5.2011, s. 72-78.

⁴³ Por. Decyzja Rady z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie zasad działania komitetu, o którym mowa w art. 255 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2010/124/UE), tekst patrz: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 50 z 27.2.2010, s. 18-19, także J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 140.

strzygnięcie, czy każde z państw będzie proponować jednego kandydata, zatem komitet będzie opiniował 28 kandydatów, spośród których następnie państwa wybiorą trzech, czy też już na wcześniejszym etapie państwa, za wspólnym porozumieniem, wybiorą kilku kandydatów i ta ograniczona grupa zostanie przedstawiona komitetowi do zaopiniowania. Niezależnie od tego, która z tych opcji zostałaaby przyjęta, państwa członkowskie będą musiały wspólnie dokonać wyboru trzech kandydatów, co może okazać się trudne.

Decyzja o posiadaniu przez Unię stałego sędziego w Europejskim Trybunale Praw Człowieka pociągnęła za sobą konieczność ustalenia sposobu reprezentacji Unii w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy, które dokonuje wyboru sędziów, co z kolei generuje dwa dalsze problemy. Po pierwsze, Unia nie stanie się członkiem Rady Europy, a stosownie do brzmienia art. 25 Statutu Rady Europy⁴⁴ w skład Zgromadzenia wchodzi parlamentarzyści krajowi **państw członkowskich Rady Europy** [podkr. moje N.B.]. Po drugie zaś, Unia będąc organizacją międzynarodową, a nie państwem, formalnie nie posiada parlamentu. Druga kwestia nie stanowi istotnej przeszkody, bowiem Parlament Europejski, jako organ, którego członkowie wybierani są w powszechnych, bezpośrednich wyborach przez obywateli państw członkowskich UE, z powodzeniem może spełniać funkcję odpowiadającą parlamentowi krajowemu. Co do pierwszej kwestii trzeba było podjąć decyzję o zakresie udziału delegacji Parlamentu Europejskiego w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Projekt Umowy akcesyjnej przewiduje w art. 6 ust. 1, że delegacja Parlamentu Europejskiego będzie miała prawo do uczestnictwa, z prawem głosu, w posiedzeniach Zgromadzenia Parlamentarnego, ale tylko wtedy, gdy Zgromadzenie wykonuje kompetencje określone w art. 22 Konwencji, w odniesieniu do wyboru sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jednocześnie ustalono, że delegacja Parlamentu będzie składała się z liczby deputowanych równej najwyższej liczbie deputowanych przewidzianej w art. 26 Statutu Rady Europy, czyli zgodnie ze stanem obecnym, będzie ona liczyła 18 deputowanych. Ponownie należy skonstatować, że takie rozwiązanie koresponduje z ideą leżącą u podstaw Umowy akcesyjnej – ma ona bowiem być oparta na zasadzie równości umawiających się stron, ale równocześnie dokonywać nieodzownych modyfikacji w systemie EKPC, w stopniu niezbędnym dla akcesji niepaństwowego uczestnika. Tym samym za niewłaściwe należałoby uznać zapewnienie delegacji Parlamentu Europejskiego nieograniczonego prawa udziału w pracach Zgromadzenia. Uznać jednocześnie trzeba, że ponieważ nie zdecydowano się na dokonanie zmiany postanowień art. 25 Statutu Rady Europy, normę zawartą w przepisie art. 6 ust. 1 projektu Umowy akcesyjnej należy traktować jako późniejszą normę szczegółową, zmieniającą postanowienia Statutu w odniesieniu do składu Zgromadzania Parlamentarnego.

Projekt umowy akcesyjnej w przepisie art. 6 ust. 2 stanowi, że reguły udziału delegacji PE w pracach Zgromadzenia mają być ustalone przez Zgromadzenie Parlamentarne we współpracy z Parlamentem Europejskim. Dokument ów nie rozwiązuje natomiast kwestii sposobu wyłaniania delegacji Parlamentu Europejskiego. Również uzasadnienie do Raportu końcowego zawiera jedynie lakoniczną wzmiankę, że wewnętrzne prawo UE określi procedurę wyboru listy kandydatów do udziału w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego⁴⁵. Zatem Parlament Europejski będzie musiał przyjąć wewnętrzne reguły wyboru członków delegacji, której skład musi być oparty na

⁴⁴ Statute of the Council of Europe, tekst patrz: CETS No.: 001, tekst ujednolicony dostępny na stronie internetowej: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm#FN1> [dostęp 30.10.2014], tekst polski patrz: Dz. U. 1994, nr 118, poz. 565.

⁴⁵ *Final Report...*, s. 29.

parytecie aktualnego układu sił politycznych w Parlamencie, z zachowaniem wszakże sprawiedliwego systemu reprezentacji narodowej. Jak wiadomo bowiem, zrzeszającej 28 państw członkowskich Unii przysługiwać będzie tylko 18 miejsc w Zgromadzeniu Parlamentarnym, czyli z założenia co najmniej 10 państw nie będzie miało w składzie delegacji „swojego deputowanego”. Ponadto wypada zgodzić się z prezentowanym w literaturze poglądem, że nie należy upatrywać zagrożenia w zwiększonej reprezentacji niektórych państw członkowskich UE w Zgromadzeniu Parlamentarnym, gdyż będą oni stanowić mniejszość w 318-osobowym Zgromadzeniu⁴⁶. Obawy takiej nie artykułowały także państwa nieczłonkowskie UE podczas procesu negocjacji umowy akcesyjnej⁴⁷.

Wreszcie ostatnią wymagającą rozważenia kwestią instytucjonalną jest udział UE w obradach Komitetu Ministrów Rady Europy, który jest głównym organem decyzyjnym organizacji, a ponadto posiada kompetencje w zakresie monitorowania wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w procesie polubownego załatwiania skarg. Stosownie do normy zawartej w art. 14 Statutu Rady Europy, każdy członek organizacji posiada w Komitecie jednego przedstawiciela w randze ministra spraw zagranicznych, któremu przysługuje jeden głos. Skoro Unia przystępuje tylko do EKPC, a nie staje się członkiem Rady, teoretycznie nie miałyby prawa reprezentacji w Komitecie, a o takie prawo sama silnie zabiegała⁴⁸, zwłaszcza, że już obecnie – na podstawie porozumienia z Radą Europy⁴⁹ – Komisja posiada prawo udziału w pracach Komitetu bez prawa głosu. Jednocześnie państwa członkowskie Rady Europy niebędące członkami UE (tzw. NEUMS) podkreślały, że choć umowa akcesyjna powinna być oparta na zasadzie równości umawiających się stron, to dotychczasową praktyką w Radzie Europy było nieprzyznawanie prawa głosu w Komitecie Ministrów państwom niebędącym członkami Rady⁵⁰. Ostatecznie zdecydowano się na przyjęcie kompromisowego rozwiązania, zawartego w art. 7 projektu Umowy akcesyjnej, zgodnie z którym Unia będzie mogła zasiadać w Komitecie z prawem głosu, ale tylko wtedy, gdy Komitet wykonuje kompetencje na mocy EKPC⁵¹ oraz – po wprowadzeniu jej nowelizacji – gdy będzie podejmował decyzję o przyjęciu protokołów dodatkowych do EKPC⁵². Ten ostatni zapis zdecydowano się wprowadzić celem

⁴⁶ Por. A. Gajda, *op. cit.*, s. 29.

⁴⁷ Por. *Common paper of Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Iceland, Liechtenstein, Monaco, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland, Russian Federation, Turkey and Ukraine on major concerns regarding the Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 47+1(2013) 003, *passim*, tekst opublikowany na oficjalnej stronie Rady Europy: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Working_documents/47_1\(2013\)003_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Working_documents/47_1(2013)003_EN.pdf), dostęp: 27.10.2014, dokument dalej cytowany jako Raport NEUMS.

⁴⁸ Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (2009/2241(INI))(2011/C 161 E/12), tekst patrz: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 161E z 31.5.2011, s. 72-78.

⁴⁹ Por. Exchange of letters between the Secretary General of the Council of Europe and the President of the Commission of the European Communities of 5 November 1996, w: “Compendium of texts governing the relations between the Council of Europe and the European Union”, s. 8-11, tekst patrz: http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_compendium_en.pdf. [dostęp 30.10.2014].

⁵⁰ Por. Raport NEUMS, s. 4.

⁵¹ Czyli na podstawie art. 26 ust. 2, art. 39. ust. 4, art. 46 ust. 2 i 5, art. 47 oraz art. 54 ust. 1 EKPC.

⁵² Po zmianie art. 54 ust. 1 EKPC brzmi: „Protokoły do niniejszej Konwencji przyjmowane są przez Komitet Ministrów”. Bez wątpienia znowelizowany przepis art. 54 ust.1 Konwencji stanowić będzie *lex specialis* w stosunku do postanowień Statutu Rady Europy.

zapewnienia Unii, na zasadzie równości z innymi umawiającymi się stronami, udziału w procesie przyjmowania protokołów dodatkowych⁵³.

Projekt Umowy akcesyjnej nie przesądza o tym, kto powinien reprezentować UE w Komitecie Ministrów, a jak wspomniano wyżej, państwa reprezentowane są przez ministrów spraw zagranicznych, zaś Unia – jako organizacja międzynarodowa – formalnie nie posiada ministra spraw zagranicznych. Spodziewać się jednak należy, że Unia reprezentowana będzie przez Komisję Europejską (np. w osobie Wysokiego Przedstawiciela ds. Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa, który jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji), tym bardziej że jak już zauważono – obecnie uczestniczy w pracach Komitetu. Także Parlament Europejski w swojej rezolucji na temat instytucjonalnych aspektów akcesji Unii do EKPC, stwierdził, że UE powinna mieć „prawo do uczestnictwa za pośrednictwem Komisji Europejskiej w posiedzeniach Komitetu Ministrów”⁵⁴.

PODSUMOWANIE

Przedstawienie przez tzw. Grupę negocjacyjną „47+1” raportu końcowego zawierającego projekt Umowy akcesyjnej, stanowi wprawdzie zwieńczenie niezwykle długiego procesu ustalania szczegółowych warunków i procedur przystąpienia Unii do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jednak nie oznacza definitywnego rozwiązania zasygnalizowanych w niniejszym opracowaniu kwestii proceduralnych i instytucjonalnych, które nadal stanowić będą istotne wyzwania dla Unii.

Dopiero praktyka pokaże, czy prawidłowo funkcjonować będzie mechanizm współpозwania (*co-respondent mechanism*), czy rozwiązany zostanie problem potencjalnych kolizji jurysdykcji obu Trybunałów i czy akcesja UE do EKPC w istocie wpłynie na budowę bardziej spójnego i koherentnego systemu ochrony praw człowieka w Europie. Ważne będzie także określenie wzajemnej relacji pomiędzy EKPC a Kartą Praw Podstawowych oraz ustalenie miejsca tej pierwszej w systemie źródeł prawa unijnego.

Sam moment akcesji wydaje się być jeszcze odległy. Ratyfikacja umowy międzynarodowej przez 47 państw może ciągnąć się latami. Ponadto jest ona wrażliwa na czynniki pozaprawne, takie jak między innymi wahania relacji politycznych, a jak bardzo nieprzewidywalne mogą być stosunki międzypaństwowe, pokazuje choćby kryzys polityczny związany z sytuacją na Ukrainie. Można się zatem zastanawiać, czy obecne napięcie w stosunkach UE-Rosja nie wpłynie negatywnie na zaangażowanie tej ostatniej w proces ratyfikacji umowy akcesyjnej. Tym samym nie sposób obecnie, choćby w przybliżeniu oszacować potencjalny moment wejścia w życie Umowy akcesyjnej.

NATALIA BUCHOWSKA
Poznań

⁵³ Por. *Final Report...*, s. 29.

⁵⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (2009/2241(INI))(2011/C 161 E/12), tekst patrz: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 161E z 31.5.2011, s. 72-78.

Dr Natalia Buchowska, Wydział Prawa i Administracji, UAM (nabu@amu.edu.pl)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przystąpienie do umowy międzynarodowej, organizacja międzynarodowa

Keywords: European Union, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, accession to the treaty, international organization

ABSTRACT

European Union's accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is a significant legal, political and organizational challenge. Its specific character is primarily due to the fact that the Union is a non-state entity. The aforementioned accession raises a number of questions, to which the answers have been sought not only by the negotiators of both organizations, but also by researchers and other experts. The purpose of this article is to analyze some of the institutional problems, seen primarily from the perspective of public international law. Firstly, the object of the article is to analyze the problem of choosing an appropriate legal form and scope of the accession. Subsequently, some of the most important institutional aspects of the EU's participation in the system of the Convention are considered, namely the issue of the representation of the Union in the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the Committee of Ministers of the Council of Europe, as well as the potential choice of a judge of the Union in the European Court of Human Rights.

RZĄD RFN WOBEC IDEI INTEGRACJI ZACHODNIOEUROPEJSKIEGO ROLNICTWA I BUDOWY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W LATACH 1949-1969

Problemy rolnictwa i żywienia odgrywały istotną rolę w polityce wewnętrznej i zagranicznej Republiki Federalnej Niemiec w latach 1949-1969. Polityka rolna stanowiła ważny czynnik stabilizujący sytuację wewnętrzną RFN oraz była narzędziem przełamywania politycznej izolacji, a następnie integracji tego kraju na forum międzynarodowym. Decyzjami o największym ciężarze gatunkowym w zachodnioniemieckiej polityce rolnej w omawianym okresie były: wyłączenie rolnictwa spod zasad „społecznej gospodarki rynkowej” i budowa Systemu Regulacji Rynku Rolnego (*Marktordnung*) w latach 1950-1951, ustawowe potwierdzenie pozycji rolnictwa w strukturze gospodarczej zachodnich Niemiec w postaci uchwalonej w 1955 r. Ustawy Rolnej (*Landwirtschaftsgesetz*) oraz decyzja o udziale w negocjacjach dotyczących unii agrarnej i przystąpieniu do budowy wspólnego rynku rolnego w ramach EWG w 1957 r. Idea unii agrarnej w Europie Zachodniej pojawiła się już na przełomie lat 40. i 50. XX w., jednak na skutek rozbieżności interesów państw uczestniczących w negocjacjach, najpierw na forum Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (*OEEC*) a następnie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, musiało upłynąć prawie 20 lat zanim doczekała się realizacji. Bez wątpienia jednym z najważniejszych uczestników tych negocjacji i twórców Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR) była RFN, dla której kwestie rolne stanowiły cenną kartę przetargową na drodze do osiągnięcia zasadniczych celów polityki zagranicznej.

Głównym celem niniejszych rozważań jest przedstawienie motywów działania i decyzji podejmowanych przez władze RFN odnośnie do idei integracji zachodnioeuropejskiego rolnictwa oraz kolejnych etapów budowy WPR na tle polityki wewnętrznej i zagranicznej tego kraju w latach 1949-1969. Ramy chronologiczne wyznacza okres od powstania RFN do ostatecznego wcielenia w życie zasad WPR w 1969 r. Niewielka objętość opracowania determinuje ujęcie tematu i sprawia, że charakterystyka stosunku zachodnioniemieckich sfer rządowych do idei i realizacji wspólnej europejskiej polityki rolnej ma charakter syntetycznego szkicu, koncentrującego się na głównych aktorach i przełomowych momentach tego procesu.

Idea współpracy międzynarodowej w odniesieniu do europejskiego rynku rolnego powstała już w okresie międzywojennym, ale jej realizację uniemożliwiły tendencje zmierzające do ochrony narodowych rynków rolnych, kryzys gospodarczy oraz wybuch II wojny światowej. Pierwszymi krokami na drodze integracji europejskiego rynku rolnego po jej zakończeniu były idee jedności europejskiej głoszone przez Unię Paneuropejską i postulaty w dziedzinie polityki rolnej zgłaszane przez *OEEC* (inspirowane przez Amerykanów w związku z realizacją Planu Marshalla)¹. *OEEC* głosiła ideę liberalizacji handlu międzynarodowego i promowała współpracę w dziedzinie wymiany handlowej pomiędzy należącymi do niej krajami, w tym także w sferze obrotu artykułami rolnymi, dla lepszego wykorzystania możliwości produkcyjnych europejskiego rolnictwa (poprzez specjalizację i międzynarodowy podział pracy) w związku z panującym wtedy niedostatkim żywności². *OEEC* napotkała jednak wyraźny opór ze strony państw członkowskich, które w odniesieniu do rodzimego rolnictwa praktykowały różne formy interwencjonizmu państwowego i ochrony przed zewnętrzną konkurencją. W dobie poważnego niedostatku żywności w powojennej Europie i pod naciskiem Amerykanów, państwa zrzeszone w *OEEC* podjęły rozmowy na rzecz współpracy w dziedzinie rolnictwa, ale po zażegnaniu kryzysu aprowizacyjnego na początku lat 50. powróciły do myślenia o rolnictwie w kategoriach narodowych³.

Podobnie zachował się Wilhelm Niklas, minister rolnictwa w pierwszym rządzie Konrada Adenauera, który krótko po utworzeniu RFN poparł ideę europeizowania gospodarki rolnej, jednak już na przełomie 1950-1951 r., najpierw pod wpływem kryzysu płatniczego, a następnie w związku z ustabilizowaniem sytuacji aprowizacyjnej przeszedł do polityki wzmocnienia żywnościowej samowystarczalności RFN i ochrony niemieckiego rolnictwa przed międzynarodową konkurencją. Dlatego rozbudowano w tym czasie System Regulacji Rynku Rolnego, negocjowano bilateralne i multilateralne umowy handlowe oraz prowadzono intensywne prace nad nową taryfą celną. Głęboko zakorzeniony w tradycji niemieckiej polityki rolnej nacjonalizm i protekcjonizm gospodarczy wygrał z myśleniem o tworzeniu szerszych porozumień między-

¹ H. Haushofer, *Ideengeschichte der Agrarwirtschaft und Agrarpolitik im deutschen Sprachgebiet*, Bd. 2, München 1958, s. 384.

² Utworzona w 1948 r. w Paryżu *OEEC* miała na celu koordynowanie europejskiej odbudowy i optymalne wykorzystanie środków z Planu Marshalla.

³ Pomimo wspomnianego oporu organizacje proeuropejskie nie zaniechały propagowania idei wspólnej polityki rolnej. W tym celu pod auspicjami *OEEC* m.in. w kwietniu 1949 r. odbyła się konferencja w Westminsterze, na której przedstawiciele Ruchu Europejskiego debatowali na temat zniesienia tradycyjnych granic celnych i stwierdzili m.in., że konieczne byłoby zorganizowanie pewnych istotnych rynków rolnych na poziomie ponadnarodowym. Propozycje dotyczące utworzenia międzynarodowego rynku rolnego zgłoszono również w czerwcu 1950 r. na posiedzeniu Komitetu *OEEC* oraz na posiedzeniu *CEA* jesienią 1950 r. Patrz: M. Chęciński, *Integracja rolnictwa EWG*, Warszawa 1968, s. 27; U. Kluge, *Vierzig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Hamburg-Berlin 1989, s. 76.

narodowych w tej dziedzinie⁴. RFN nie była jednak w swojej polityce odosobniona, gdyż inne kraje zachodnie, pomimo wezwań do prowadzenia polityki wolnego handlu ze strony *OEEC* i *GATT*, także kontynuowały lub powróciły (jak USA w 1947 r.) do otwartego lub ukrytego subwencjonowania produkcji rolnej oraz ochrony rynków wewnętrznych przed nadmiernym importem produktów rolnych⁵.

Jednak równolegle do różnego rodzaju interwencjonistycznych i protekcyjnistycznych działań rządów zachodnioeuropejskich, od połowy 1950 r. na szczeblu rządowym, w gronie organizacji proeuropejskich i rolniczych oraz w środowiskach naukowych toczyły się rozmowy dotyczące nowego zorganizowania europejskiego rynku rolnego. Wielu polityków i naukowców uważało, że europejskie rolnictwo powinno zostać zorganizowane analogicznie jak Europejska Wspólnota Węgla i Stali⁶.

Wydarzeniem otwierającym dyskusję nad integracją sektora rolnego w Europie na szczeblu rządowym stało się ogłoszenie w 1950 r. dwóch projektów przygotowanych niezależnie przez francuskiego ministra rolnictwa Pierre'a Pflimlina oraz holenderskiego ministra rolnictwa Sicco Mansholta. Ich projekty znacznie się od siebie różniły. Pierwszy z nich zakładał wysoki poziom interwencjonizmu oraz pełną integrację rolnictwa europejskiego. Na tym tle drugi projekt można uznać za liberalny, gdyż przewidywał tylko częściową integrację rynku obejmującą cztery podstawowe artykuły żywnościowe: zboże, cukier, mleko i przetwory mleczne oraz wino⁷. Jednocześnie obaj politycy byli zgodni co do konieczności utworzenia ponadnarodowej instytucji kierującej zjednoczonym rynkiem rolnym (głównie w celu ograniczenia wpływu nastawionych protekcyjnistycznie organizacji rolniczych) oraz zasadniczo różnili się w kwestii handlu z krajami trzecimi. Francja opowiadała się za daleko idącym protekcyjnizmem, czemu sprzeciwiała się uzależniona od importu taniego zboża Holandia⁸.

Idea integracji zachodnioeuropejskiego rolnictwa była w latach 1952-1954 przedmiotem czterech konferencji: dwóch w Paryżu (w 1952 i 1953 r.) i dwóch w Stuttgarcie (obie w 1954 r.). Ich głównym inicjatorem była Francja – państwo w największym stopniu zainteresowane osiągnięciem porozumienia w tej kwestii, dążące do poszerzenia rynków zbytu dla swojego rolnictwa. Właśnie Francja w memorandum z 24 marca 1951 r. skierowanym do państw *OEEC* zaproponowała negocjacje w celu stworzenia wspólnej organizacji dla najważniejszych rynków rolnych w Europie, wyraźnie nawiązując do koncepcji P. Pflimlina i przykładu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali⁹.

⁴ Ausführungen des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Prof. Dr. Dr. h.c. W. Niklas vor der Landtagsfraktion der CSU am 29. April 1953, Bundesarchiv Koblenz (dalej: BA Koblenz) Nachlaß Niklas N 1317/6; U. Kluge, *Wandel ohne Erschütterung. Staatliche Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949 bis 1986*, „Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie“ Jg. 35 (1987) H. 2, s. 162-165.

⁵ C. Dietze, *Grundzüge der Agrarpolitik*, Hamburg-Berlin 1967, s. 90; Verhandlungen des Deutschen Bundestages (dalej: VdDB), 1. Wahlperiode, 138. Sitzung 1951, St. Berichte, s. 5458.

⁶ G. Thiemeyer, *Vom „Pool Vert“ zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Europäische Integration, Kalter Krieg und die Anfänge der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik 1950 -1957*, München 1999, s. 31-34; Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung. Posiedzenie z 20 lutego 1953 r. http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1953k/kap1_2/kap2_9/para3_14.html (25.08.2014).

⁷ Koncepcję Pflimlina, nawiązując do rozwiązań kanadyjskich określano jako *Pool vert*. Jesienią 1951 r. P. Pflimlin i S. Mansholt spotkali się w Hadze w celu uzgodnienia propozycji zgłoszonych w 1950 r., aby mogły się stać podstawą obrad planowanej na marzec 1952 r. w Paryżu konferencji przygotowawczej. G. Thiemeyer, *Vom „Pool Vert“ zur ...*, s. 34-48, 51.

⁸ G. Thiemeyer, *Vom „Pool Vert“ zur ...*, s. 48.

⁹ D. Krüger: *Sicherheit durch Integration? Die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit Westeuropas 1947 bis 1957/58*, München 2003, s. 236-240.

Celem organizowanej przez Francuzów konferencji było stworzenie takiej formuły integracyjnej, która byłaby do przyjęcia dla wszystkich 17 państw należących do *OEEC*. Negocjacje koncentrujące się wokół planów S. Mansholta i P. Pflimlina szły jednak bardzo opornie z powodu daleko idącego zróżnicowania narodowych interesów uczestników konferencji, niechętnego stosunku do integracji europejskich związków rolniczych oraz poważnego kryzysu francuskiego rolnictwa na początku lat 50. Na kolejnych konferencjach omówiono, co prawda, wszystkie podstawowe problemy europejskiego rolnictwa, ale nie podjęto żadnych wiążących decyzji. Jedynym ich rezultatem było powoływanie kolejnych specjalistycznych komisji, które zbierały dane o rolnictwie państw europejskich i przygotowywały propozycje rozwiązań dotyczące tych wszystkich produktów, które dla gospodarek poszczególnych krajów uznawano za najistotniejsze.

W trakcie kolejnych konferencji okazało się, że stworzenie europejskiej wspólnoty rolnej będzie zdecydowanie trudniejsze niż to było w przypadku węgla i stali. Narodowe interesy uczestników były bardziej zróżnicowane, a różne warunki produkcji, struktura rolnictwa, oferta rynkowa, koszty produkcji i ceny oraz negatywnie nastawieni do integracji politycy i związki chłopskie sprawiły, że sprowadzenie interesów poszczególnych krajów do wspólnego mianownika na ówczesnym etapie było praktycznie niewykonalne¹⁰.

Rząd RFN, konsekwentnie dążący do przełamania międzynarodowej izolacji i uzyskania pełnej suwerenności, postanowił wykorzystać w tym celu także spotkania i negocjacje dotyczące idei unii agrarnej. Deklarował swoją zasadniczą zgodę dotyczącą zamiaru budowania wspólnego europejskiego rynku na produkty rolne, ale z rezerwą odniósł się zarówno do wspomnianego już memorandum rządu francuskiego z 24 marca 1951 r., jak i rezolucji Zgromadzenia Rady Europy z 7 grudnia 1951 r. postulującej stworzenie unii celnej bądź strefy wolnego handlu w dziedzinie produktów rolnych¹¹. Jedno i drugie rozwiązanie było niekorzystne dla niemieckiego rolnictwa, które po ok. 70 latach funkcjonowania w Niemczech różnych form protekcjonizmu i interwencjonizmu rolnego w zdecydowanej większości było nieprzygotowane do międzynarodowej konkurencji.

Delegacja niemiecka pod kierunkiem Andreasa Hermesa w trakcie wymienionych konferencji i na forum komisji (zgodnie z instrukcjami K. Adenauera) zajmowała bardzo ostrożne stanowisko w kwestii tempa jak i metod budowy europejskiego rynku rolnego. Świadomie spowalniała negocjacje oraz unikała zajęcia jakiegokolwiek wiążącego stanowiska, jednocześnie zgadzając się ze wszystkimi, którzy postulowali ostrożny i organiczny, uwzględniający zdanie chłopów rozwój integracji europejskiej w dziedzinie rolnictwa. Godząc się na udział w konferencji mającej na celu stworze-

¹⁰ D. Krüger, *Sicherheit durch Integration? ...*, s. 314-315; U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, s. 155-158.

¹¹ Ogólnie niechętnie nastawiony do idei unii agrarnej minister rolnictwa RFN Wilhelm Niklas, obawiał się, że usunięcie barier celnych i ograniczeń przywozowych może zagrozić egzystencji dużej liczby gospodarstw rolnych. W związku z powyższym Ministerstwo Rolnictwa zachęcało potencjalnych partnerów z *OEEC*, aby najpierw ujednoczyć uwarunkowania produkcyjne i ceny poszczególnych produktów rolnych w zainteresowanych państwach i dopiero później znosić ograniczenia w wymianie handlowej. Ponadto W. Niklas w trakcie negocjacji preferował budowę wspólnoty rolnej sześciu krajów należących do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (tzw. „Szóstki”), a nie *OEEC*. Patrz: BA Koblenz Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (dalej: BML) B116/1869; BA Koblenz Nachlaß Niklas N1317/6; DBK 1951 nr 5, s. 8; U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 156-157; Die Kabinettsprotokolle..., 78. Posiedzenie z 9 października 1951 http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1951k/kap1_2/kap2_72/para3_8.html?highlight=true&search=Agrarunion&stemming=true&field=all#highlightedTerm (25.08.2014).

nie ponadnarodowej unii agrarnej K. Adenauer oczekiwał, że RFN jako największy importer żywności w ramach *OEEC* w zamian za zgodę na jej powstanie otrzyma rekompensaty w innych gałęziach gospodarki, czemu dał wyraz w styczniu 1953 r. podczas wizyty S. Mansholta w Bonn¹².

Kolejnymi czynnikami determinującymi zachowanie delegacji niemieckiej w 1952 i 1953 r. były: ciągle nierozstrzygnięta kwestia przyszłego kształtu Niemiec (ewentualne zjednoczenie zasadniczo zmieniłoby bilans żywnościowy tego kraju) i protekcjonistyczna postawa zachodnoniemieckich chłopów, którzy stanowili liczną i zdyscyplinowaną grupę wyborców *CDU/CSU*. Ich przedstawicielem na scenie politycznej RFN był dobrze zorganizowany i wpływowy Związek Niemieckich Rolników (*Deutscher Bauernverband – DBV*). Ta nastawiona na ochronę interesów zachodnoniemieckiego rolnictwa organizacja do końca omawianego okresu była jedną z najważniejszych i najbardziej skutecznych instytucji lobbingowych w RFN. Na jego czele stali Andreas Hermes (w latach 1948-1955) i Edmund Rehwinkel (najpierw w latach 1955-1959 jako członek trzyosobowego prezydium, a od 1959 do 1969 r. samodzielnie)¹³.

Pomimo skromnych rezultatów toczących się obrad, jeszcze latem 1953 r. K. Adenauer zachęcał A. Hermesa, aby rozmowy dotyczące europejskiej integracji rolnej za wszelką cenę kontynuować. Z punktu widzenia RFN korzystne było podtrzymywanie obrad i zacieśnianie stosunków pomiędzy ich uczestnikami, gdyż w ostatecznym rezultacie mogło to przyczynić się do powstania tak pożądanej przez Adenauera wspólnoty politycznej państw zachodnioeuropejskich (*politische Gemeinschaft*) z udziałem RFN¹⁴. Sytuacja uległa pewnej zmianie po wyborach 1953 r., gdy w związku z trudnościami w porozumieniu w ramach specjalnej komisji oraz żądaniami i obawami zgłoszonymi na kongresie Konfederacji Rolnictwa Europejskiego (*Confederation of European Agriculture – CEA*) w Sewilli w październiku w 1953 r. nowy minister rolnictwa RFN Heinrich Lübke sceptycznie odniósł się do projektu wspólnego rynku

¹² *Acten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, Hg. H.-P. Schwarz, 1953, Band I: 1. Januar bis 30. Juni 1953, München 2001, s. 74-75. G.Thiemeyer, *Vom „Pool Vert“ zur...*, s. 90.

¹³ Na przewodniczącego delegacji niemieckiej mianowany został Andreas Hermes, prezydent *DBV* i były minister rolnictwa w czasów Republiki Weimarskiej. W ten sposób Adenauer z jednej strony dowartościował Hermesa i zabezpieczył się przed zarzutami ze strony *DBV* o prowadzenie negocjacji za ich plecami, a z drugiej obniżył rangę niemieckiej delegacji. Partnerzy paryskich negocjacji byli zaskoczeni mianowaniem Hermesa i, – jak się później okazało – słusznie obawiali się nadmiernego wpływu *DBV* na zachowania niemieckiej delegacji. *DBV* był przeciwny unii agrarnej, a sam Hermes już w 1951 r. wypowiedział się przeciwko zbyt pośpiesznym rozwiązaniom dotyczącym europejskiego rynku rolnego ze względu na niewystarczające doświadczenia związane z planem Schumana. W przededniu konferencji rolnej w marcu 1953 r. swoje obawy zgłosił także *DBV* stwierdzając, że w odróżnieniu od węgla i stali, rolnictwo tylko w znikomym stopniu poddaje się gospodarce planowej, a wszystkie ewentualne porozumienia dotyczące rynku rolnego powinny uwzględniać zdanie chłopów. Mianowanie Hermesa okazało się błędem strategii negocjacyjnej RFN, gdyż prowadził on podwójną grę. Z jednej strony, z polecenia kanclerza prowadził w kunktatorski sposób negocjacje prezentując ogólnie pozytywne nastawienie, a z drugiej na forum organizacji rolniczych (w porozumieniu z Francuzami i Belgami) opowiadał się przeciw unii agrarnej, szczególnie w wersji proponowanej przez S. Mansholta (czyli ponadnarodowej struktury zorganizowanej na wzór EWWiS) w stopniu wykraczającym poza instrukcje otrzymane od kanclerza. Patrz G.Thiemeyer, *Vom „Pool Vert“ zur...*, s. 89-91, 125; P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftefeld der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis*, Tübingen, Mohr 1970; „Deutsche Bauern – Korespondenz“ (dalej: *DBK*) 1953, nr 5.

¹⁴ G. Thiemeyer, *Vom „Pool Vert“ zur...*, s. 114-115.

rolnego i w coraz większym stopniu przychylił się do koncepcji zawierania w tej dziedzinie umów dwustronnych. Zgodnie z ogólną linią polityki zagranicznej RFN szczególną przy tym wagę przywiązywał do współpracy z Francją¹⁵.

W trakcie obrad specjalnej komisji powołanej na konferencji w 1953 r. Niemcy dawali do zrozumienia, że przyszła europejska wspólnota rolna nie może zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu opartemu na własnej produkcji i strukturze rolnej zdominowanej przez rodzinne gospodarstwa chłopskie oraz musi uwzględniać przyszłe zjednoczenie Niemiec. Zatem Niemcy w dalszym ciągu na pierwszym miejscu stawiali wzrost produkcji, bezpieczeństwo żywnościowe i podnoszenie konkurencyjności, a nie Europejską Wspólnotę Rolną¹⁶.

Ze względu na duże rozbieżności oraz odmienne koncepcje, prace komisji nie posuwały się do przodu. Postępu nie przyniosły również konferencja rolna *OEEC* w Stuttgarcie na początku 1954 r., posiedzenie Rady Ministrów *OEEC* 6 maja 1954 r. oraz konferencja ministrów rolnictwa z 6-10 lipca 1954 r.¹⁷ Po ich zakończeniu stało się jasne, że budowa unii agrarnej na bazie *OEEC* jest niemożliwa.

W połowie 1954 r. w niemieckim rządzie zaznaczyły się trzy koncepcje dotyczące europejskiej polityki rolnej. Minister gospodarki Ludwik Erhard (popierany przez Franza Blüchera, ministra ds. Planu Marshalla) faworyzował liberalne rozwiązania oparte na *GATT* lub *OEEC* (popierane przez państwa anglosaskie), uwzględniające interesy niemieckiego eksportu przemysłowego i był zasadniczo przeciwny utworzeniu w Europie unii agrarnej. Z drugiej strony istniała protekcyjno-konserwatywna koncepcja ministerstwa rolnictwa, którą podzielał jego nowy szef Heinrich Lübke, dopuszczająca powolną integrację europejskiego rolnictwa na bazie tzw. małego rozwiązania (czyli sześć państw członkowskich EWWiS). Trzecia i zarazem najważniejsza była koncepcja realizowana przez Adenauera za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w której cele polityczne (utworzenie wspólnoty politycznej) były ważniejsze niż idea integracji rynku rolnego, traktowana jako drugorzędna. W tej koncepcji, którą można określić jako funkcjonalną, kwestie gospodarcze były jedynie narzędziem do uzyskania korzystnej pozycji w negocjacjach politycznych. W związku z tym niemieccy negocjatorzy na polecenie K. Adenauera świadomie grali na zwłokę w zakresie rozstrzygnięć merytorycznych i instytucjonalnych dotyczących wspólnego rynku rolnego, dążąc jednocześnie do maksymalizacji korzyści polityczno-gospodarczych możliwych do uzyskania w zamian za zgodę na jej utworzenie (w 1954 r. czekali na francuską decyzję w kwestii Europejskiej Wspólnoty Obronnej – EWO)¹⁸.

Wbrew krytykującemu protekcyjno-konserwatywne założenia unii agrarnej L. Erhardowi, K. Adenauer na posiedzeniu gabinetu 13 lipca 1954 r. stwierdził jednoznacznie, że polityka gospodarcza jest jedynie funkcją polityki zagranicznej oraz dodał, że „Francuzi tylko wtedy będą gotowi do popierania europejskiej integracji, jeśli będą mieli zagwarantowaną sprzedaż swojej pszenicy i cukru w Europie” W tym czasie zasadniczym celem Adenauera w polityce zagranicznej było przekonanie Francji do ratyfikacji EWO. Niemcy poparli proponowany przez Francuzów interwencjonistyczny

¹⁵ U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 221.

¹⁶ BA Koblenz BML B116/8091, k. 17-18.

¹⁷ W Stuttgarcie stwierdzono, że szanse na rozwój poprzez mechanizację mają jedynie gospodarstwa powyżej 5 ha, co z niemieckiego punktu widzenia mogło być bardzo niebezpieczne, gdyż w Niemczech istniały setki tysięcy gospodarstw o mniejszym obszarze. Patrz: „Bericht über Ernährung, Landwirtschaft und Forster. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten”, (dalej: BML Bericht...), 1954, nr 7, s. 1; *Agrarwirtschaft* Jg. 5 (1956), s. 48.

¹⁸ G. Thiemeyer, *Vom „Pool Vert” zur ...*, s. 92.

model organizacji wspólnego rynku rolnego, gdyż zdawali sobie sprawę ze znaczenia, jakie dla francuskiego rolnictwa ma niemiecki rynek zbytu oraz jakie wpływy na rząd w Paryżu mają francuskie organizacje rolnicze¹⁹.

Odrzucenie EWO przez parlament francuski 30 sierpnia 1954 r. było dotkliwym ciosem dla procesu integracji europejskiej, spowodowało ochłodzenie stosunków niemiecko-francuskich, a co za tym idzie osłabiło poparcie H. Lübkego dla francuskiej koncepcji integracji rynku rolnego. Ostatecznie 4 listopada 1954 r. wypowiedział się on jednoznacznie negatywnie o możliwości utworzenia europejskiej unii agrarnej, niejako pieczętując fiasko toczących się od 1952 r. negocjacji. Nie oznaczało to jednak definitywnego końca idei integracji rolnictwa europejskiego, będącej istotną częścią większego projektu, jakim stało się utworzenie EWG²⁰.

Pomimo głębokiego rozczarowania upadkiem EWO K. Adenauer konsekwentnie dążył do wyjścia RFN z politycznej izolacji i zapewnienia niemieckiemu przemysłowi możliwości eksportowych. Zdając sobie sprawę z wagi rolnictwa dla Francji i jednocześnie licząc na polityczne koncesje, już jesienią 1954 r. zaoferował rządowi w Paryżu korzystne umowy handlowe. W trakcie negocjacji 19 października 1954 r. premier Claude Mendes-France zaproponował Adenauerowi współpracę w produkcji zbrojeniowej, zaś kanclerz zaakceptował 3-letnie umowy handlowe obejmujące import do RFN cukru i zbóż²¹.

Porozumienie francusko-niemieckie z jesieni 1954 r. wywołało zaniepokojenie pozostałych państw Szóstki. Dlatego Włosi i kraje Beneluxu przystąpiły do ofensywy dyplomatycznej, w wyniku której zwołano konferencję w Messynie 1-2 czerwca 1955 r. Powzięto na niej uchwałę o utworzeniu wspólnoty gospodarczej opartej na swobodnym przepływie czynników produkcji i utworzeniu silnych instytucji ponadnarodowych, których zadaniem byłoby harmonizowanie polityki gospodarczej wspólnoty. RFN była zdecydowanym zwolennikiem integracji europejskiej zarówno w kontekście politycznym jak i gospodarczym²².

Przełomowymi wydarzeniami w procesie budowy wspólnego rynku rolnego w Europie zachodniej, poza podpisaniem traktatów rzymskich 25 marca 1957 r., były konferencja rolna państw EWG w Stresie (3-11 lipca 1958 r.), negocjacje ze stycznia 1962 r. na temat przyspieszenia integracji i stworzenia regulacji rynkowych dotyczących zboża, i Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz decyzje z lipca 1966 r. odnoszące się do problemu finansowania WPR.

W negocjacjach dotyczących utworzenia EWG problem rolnictwa pojawił się dopiero 30 września 1955 r., choć same rozmowy nie wychodziły poza sferę ogólników. Politycy niemieccy tkwili w głębokim dylemacie dotyczącym idei wspólnego rynku rolnego. Z jednej strony zdawali sobie sprawę z korzyści politycznych wynikających ze współpracy gospodarczej z Francją i innymi krajami Europy Zachodniej,

¹⁹ Die Kabinettsprotokolle..., 39. Posiedzenie z 13 lipca 1954, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1954k/kap1_2/kap2_27/para3_2.html?highlight=true&search=Frankreich&stemming=true&field=all#highlightedTerm (25.08.2014); D. Krüger: *Sicherheit durch Integration?* ... s. 339-340; G.Thiemeyer, *Vom „Pool Vert” zur ...*, s. 115-117.

²⁰ U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 222.

²¹ W sierpniu 1955 r. podpisano kolejne umowy, zobowiązujące RFN do zakupu 500 tys. ton pszenicy i 200 tys. ton innych zbóż. Patrz: G. Thiemeyer, *Vom „Pool Vert” zur ...*, s. 59-63, 73-88, 96-106, 110-122, 127-138; S. Pióciennik, *Europejska integracja gospodarcza w polityce RFN (1949-2000)*, Wrocław 2004, s. 328-332.

²² *Ibidem*, s. 113-116; Die Kabinettsprotokolle..., 89. Posiedzenie z 6 lipca 1955, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1955k/kap1_2/kap2_32/para3_6.html?highlight=true&search=Messina&stemming=true&field=all#highlightedTerm, (25.08.2014).

z drugiej jednak obawiali się, że zniesienie różnego rodzaju ograniczeń celnych dotyczących produktów rolnych może być niebezpieczne dla niemieckiego rolnictwa i osłabić wpływy *CDU/CSU* wśród wiejskich wyborców. W 1955 r. niemieckie Ministerstwo Rolnictwa uczestniczyło w pracach dotyczących integracji rolnej na forum *OEEC*, jak i w ramach Konferencji Brukselskiej, stanowiącej kontynuację konferencji w Mesynie. Z niemieckiego punktu widzenia obie propozycje były niezadowolające, choć H. Lübke osobiście preferował rozwiązanie oparte na „Szóstce”, gdyż koncepcja *OEEC* przewidywała daleko idące obniżki ceł, co przez wzmożony import mogło zagrozić istnieniu setek tysięcy małych gospodarstw rolnych. W związku z tym 19 września 1955 r. na posiedzeniu *CEA* H. Lübke po raz kolejny powtórzył, że ewentualna integracja rolnictwa europejskiego nie może zagrozić istnieniu olbrzymiej liczby chłopskich gospodarstw rolnych. H. Lübke opowiadał się konsekwentnie za 12-15 letnimi okresami przejściowymi, które dadzą czas na modernizację niemieckiego rolnictwa, wyrównanie szans oraz udział organizacji rolniczych w kształtowaniu wspólnego rynku rolnego. Kwestie modernizacji strukturalnej i technicznej miały kluczowe znaczenie w jego polityce do końca urzędowania na stanowisku ministra rolnictwa²³.

W toczących się w 1955 i 1956 r. negocjacjach „Szóstki”, osiągnięciem porozumienia najbardziej były zainteresowane RFN (ze względów politycznych) i kraje Beneluxu (ze względów gospodarczych). Z kolei najmniejsze zainteresowanie zacieśnianiem integracji (z wyjątkiem rynku rolnego) wykazywała Francja, która w tym okresie koncentrowała się na rozwiązywaniu kolejnych kryzysów kolonialnych. Dążący do porozumienia Niemcy byli więc zmuszeni do poczynienia daleko idących koncesji na rzecz Francji, której udało się narzucić pozostałym partnerom wspólną polityką rolną w kształcie początkowo wywołującym ich sprzeciw²⁴.

Ostatecznie postanowienia dotyczące wspólnej polityki rolnej w podpisanym 25 marca 1957 r. traktacie o EWG miały charakter bardzo ogólny. Określono jedynie cele i możliwe formy współpracy, zaś opracowaniem szczegółów miała się zająć Komisja EWG. Określenie celów i zasad WPR nastąpiło na konferencji rolnej EWG w Stresie od 3 do 11 lipca 1958 r. Uzgodniono tam powinność dążenia do: utworzenia jednolitego rynku rolnego, równowagi między podażą a popytem, preferencji dla produktów wytworzonych w EWG, solidarności finansowej, powiązania integracji sektorowej z polityką strukturalną, wzrostu dochodów rolników, ujednoczenia cen rolnych, 12-letnich okresów przejściowych i utrzymania gospodarstw rodzinnych jako dominującej formy gospodarowania w europejskim rolnictwie. Na dwóch ostatnich kwestiach szczególnie zależało H. Lübkiem, który przekonywał zebranych, że poparcie rolników (w tym *DBV*) dla WPR zależy od tego, czy zdoła im zagwarantować „wolność i niezależność w ich własnych gospodarstwach”²⁵. Ponadto świadom

²³ BML Bericht..., 1955 nr 1, s. 5; U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 226.

²⁴ K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 64-66.

²⁵ DBK 1958 nr 17; U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, s. 9-10; S. Płóciennik, *Europejska...*, s. 331; M. Rudolf, *Heinrich Lübke. Eine politische Biographie*, Paderborn 1996, s. 238-239; Przedstawiciele *DBV* nie brali udziału w negocjacjach prowadzących do zawarcia traktatu o EWG. W związku z tym odnosili się do jego postanowień z rezerwą, ubolewając, że do zjednoczenia Europy dochodzi na podstawie politycznej, a nie gospodarczej. Zastrzegali również, że integracja gospodarcza państw EWG nie może odbywać się kosztem rolnictwa i rodzinnych gospodarstw rolnych. W tej ostatniej kwestii zaniepokoiła ich szczególnie wypowiedź S. Mansholta, który stwierdził, że w rolnictwie jednoczącej się Europy szansę na przetrwanie mają jedynie gospodarstwa o powierzchni 25-30 ha, dlatego w najbliższych latach 8 mln osób w skali EWG będzie musiało opuścić wieś. Nastroje uspokoiły dopiero postanowienia konferencji w Stresie, a zwłaszcza deklaracja o utrzymaniu rodzinnych gospodarstw rolnych i ich dalszym organicznym rozwoju. Patr.: DBK 1957 nr 9; „Bericht über die Tätigkeit des DBV” für 1956/57, Bonn 1957, s. 8-9;

niskiej konkurencyjności niemieckiego rolnictwa był zainteresowany maksymalnym wydłużeniem okresów przejściowych, aby zyskać czas na jego modernizację.

Po konferencji w Stresie w centrum zachodnioniemieckiej polityki rolnej znalazły się problemy wewnętrzne związane z realizacją Zielonych Planów, zaś kwestie europejskie zeszyły na dalszy plan. Ponownie w centrum uwagi znalazła się za sprawą kierowanej przez Waltera Hallsteina Komisji Europejskiej, która 26 lutego i 30 czerwca 1960 r. przedstawiła propozycje idące w kierunku skrócenia okresów przejściowych i zastąpienia regulacji narodowych jednolitym systemem organizacji rynku rolnego dla całej EWG²⁶.

Propozycje W. Hallsteina spotkały się ze zdecydowaną krytyką zarówno ze strony nowego ministra rolnictwa RFN Wenera Schwarza i *DBV*, jak i L. Erharda. Zdaniem W. Schwarza koncepcja przyspieszenia integracji była sprzeczna z zapisami traktatu rzymskiego i ustaleniami konferencji w Stresie, przewidującymi okresy przejściowe o długości od 12 do 15 lat w integracji rynku rolnego. W. Schwarz i *DBV* nie widzieli możliwości skrócenia wcześniej zaplanowanych okresów przejściowych, gdyż – ich zdaniem – rolnictwo niemieckie nie było jeszcze gotowe do konkurencji międzynarodowej²⁷. Z kolei L. Erhard uważał za błąd nadmierne zacieśnianie współpracy w ramach EWG i odgradzanie się od innych międzynarodowych organizacji gospodarczych. Popierał wcześniejszą koncepcję współpracy pomiędzy EWG, *EFTA* i innymi krajami *OEEC*, gdyż obawiał się, że rosnąca samowystarczalność żywnościowa EWG doprowadzi do ograniczenia eksportu przemysłowego zachodnich Niemiec do państw trzecich²⁸.

Pomimo zastrzeżeń ministra rolnictwa, rząd pod wpływem K. Adenauera postanowił 5 kwietnia 1960 r. pozytywnie odnieść się do pomysłu skrócenia okresów przejściowych, a ministrowie L. Erhard, H. v. Brentano, F. Etzel i W. Schwarz dostali zadanie przygotowania szczegółowego stanowiska RFN wobec propozycji komisji EWG. W rezultacie już 22 kwietnia 1960 r. rząd wstępnie zaakceptował skrócenie okresów przejściowych i obniżenie zewnętrznych stawek celnych o 20%. Decyzje te wywołały negatywną reakcję *DBV*. Jej prezydent E. Rehwinkel protestował u kanclerza przeciwko skróceniu czasu okresu przejściowego, oznaczającego jego zdaniem „poważne zagrożenie dla zachodnioniemieckiego rolnictwa”²⁹.

Powyższe decyzje umożliwiły ustanowienie unii celnej EWG, nie jak wcześniej planowano w 1970 r., ale już w 1965 r. Wspólna taryfa celna dla obszaru EWG miała chronić przed konkurencją wzajemną i państw trzecich oraz stabilizować strukturę cen. Duże znaczenie dla jej zawarcia miała zaplanowana na 16 maja 1960 r. konferencja mocarstw w Paryżu, na której państwa EWG chciały zaprezentować jedność w obliczu Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego³⁰.

U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, s. 10; D. Gessner, *Marktregulierende Agrarpolitik in Deutschland 1924/25 bis 1967: Entwicklung, Ziele, Alternativen und Handlungsspielraume*, „Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte” Bd. 93. H. 2, 2006, s. 142.

²⁶ „Agrardienst” 18.3.1960, s. 1-3; Archiv für Christlich Demokratische Politik (dalej: ACDP), Nachlaß Hermes I-090-034/2.

²⁷ „DBK Informationsdienst” nr 5, 22.03.1960.

²⁸ RFN praktykowała politykę handlową, w myśl której w zamian za możliwość eksportu produktów przemysłowych w ramach tzw. umów kompensacyjnych, zgadzała się na import wyrobów rolniczych.

²⁹ U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 308-309; Die Kabinettsprotokolle..., 103. Posiedzenie z 5 kwietnia 1960 http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1960k/kap1_2/kap2_16/para3_2.html; 105. Posiedzenie z 22 kwietnia 1960 http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1960k/kap1_2/kap2_18/para3_4.html; (28.08.2014).

³⁰ „Archiv der Gegenwart” 1960, s. 8376.

Dnia 30 czerwca 1960 r. S. Mansholt przedstawił w komisji EWG dalsze propozycje rozwoju wspólnej polityki rolnej, zgodnie z którymi dla pszenicy, zbóż paszowych, produktów mlecznych, cukru, mięsa wołowego i wieprzowego, drobiu i jaj powinny zostać utworzone specjalne, wspólnotowe instytucje rynkowe. Zgodnie ze strategią negocjacyjną niemieckiego ministerstwa rolnictwa, W. Schwarz odrzucił możliwość wcześniejszego utworzenia takich instytucji, zniesienia narodowych środków ochronnych dla niemieckiego rolnictwa i obniżenia cen towarów rolnych w RFN, gdyż oznaczałoby to duże straty w dochodach niemieckiej wsi, których rząd nie był w stanie wyrównać (ministerstwo szacowało je na 1 miliard 300 mln marek) oraz zagrożenie dla egzystencji wielu gospodarstw³¹. W imieniu rządu W. Schwarz na posiedzeniu Rady Ministrów EWG 19 i 20 lipca 1960 r. w Brukseli zgłosił sprzeciw dotyczący zamiarów S. Mansholta i komisji EWG³². Odwoływał się przy tym do ustaleń konferencji w Stresie, iż jedną z podstawowych zasad wspólnej polityki rolnej miało być utrzymanie na obszarze EWG chłopskiej, rodzinnej gospodarki rolnej.

Preferowana przez ministerstwo rolnictwa od pierwszej połowy lat 50. taktyka wyczekiwania i odwlekania w czasie decyzji zmierzających do utworzenia wspólnego rynku rolnego zyskała częściowe poparcie ze strony K. Adenauera, który docenił znaczenie chłopów. Był on jednocześnie zainteresowany integracją gospodarzą „Szóstki”, gdyż – jak podkreślał – rozwój wewnętrzny zależał od bezpieczeństwa zewnętrznego, czyli trwałego politycznego i gospodarczego powiązania RFN z zachodem Europy. Dlatego starał się nie zrazić zagranicznych partnerów, w tym szczególnie Francji, i w decydujących momentach z reguły opowiadał się za kontynuowaniem procesu integracji³³. Z tych względów, pomimo sprzeciwu *DBV* i zastrzeżeń ministerstwa rolnictwa, jesienią 1960 r. rząd wyraził zgodę na kontynuowanie integracji rynku rolnego, gdyż – jak to ujął W. Schwarz – „utrzymanie przyjaźni z Francją było dla Adenauera ważniejsze niż interesy rolnictwa”³⁴. W rezultacie na posiedzeniu Rady Ministrów EWG 19 i 20 grudnia 1960 r. zdecydowano o przyspieszeniu działań integracyjnych w tym sektorze³⁵.

W 1961 r. Francja wywierała naciski na partnerów z EWG w kwestii dalszego rozwoju wspólnej polityki rolnej, jednak przewidzianą na 3-4 lipca kolejną rundę negocjacji w ramach Rady ministrów EWG przesunięto na późniejszy termin ze względu

³¹ W tej kwestii, podobnie jak *DBV*, opowiadał się za podniesieniem cen rolnych do poziomu obowiązującego w RFN. Patrz: Informationsdienst für Ernährung und Landwirtschaft Nr 27 11.7.1960, s. 3; Nr. 29, 25.7.1960, s. 2.

³² „Agrardienst” 26.7.1960, s. 2. Sfery przemysłowe popierane przez L. Erharda konsekwentnie opowiadały się za koncesjami w rolnictwie dla międzynarodowych partnerów gospodarczych w celu podtrzymania niemieckiego eksportu przemysłowego.

³³ ACDP Nachlaß Schwarz I – 211 – 001/2, s. 47. Dnia 2 sierpnia 1960 r. odbyło się spotkanie K. Adenauera, W. Schwarza i T. Sonnemanna z A. Hermesem i E. Rehwinklem. Przedstawiciele *DBV* po raz kolejny opowiedzieli się za utrzymaniem niemieckich cen na zboże, a T. Sonnemann stwierdził, że rząd niemiecki w kwestii wspólnej polityki rolnej (w tym także w kwestii cen zboża) powinien zająć pozycję wyczekującą, aż partnerzy zbliżą się do niemieckiego punktu widzenia. Ujednolicenie cen na niemieckim poziomie było atrakcyjne dla chłopów w innych krajach (szczególnie we Francji), mogących wyrzucić nacisk na własne rządy. Patrz: „Agrardienst” 9.8.1960, s. 1-3; Die Kabinettsprotokolle..., 7. Posiedzenie z 3 stycznia 1962; http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1962k/kap1_2/kap2_1/para3_3.html; (15.08.2014).

³⁴ ACDP Nachlaß Schwarz I-211-001/2, s. 8; Die Kabinettsprotokolle..., 123 Posiedzenie z 5 października 1960 r. http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1960k/kap1_2/kap2_39/para3_7.html?highlight=true&search=Landwirtschaft&stemming=true&field=all#Start ((25.08.2014).

³⁵ U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 318.

na wybory do *Bundestagu*. Negocjacje rozpoczęły się dopiero 29 listopada 1961 r. Dla RFN pogłębianie integracji było korzystne z punktu widzenia polityki zagranicznej i interesów przemysłu, zaś w rolnictwie groziło spadkiem dochodów i pogłębieniem istniejącego dysparytetu dzielącego je od przemysłu. Dlatego delegacja niemiecka po raz kolejny odwlekała decyzje o organizacji rynków na główne produkty rolne i poziomie cen. Jej pozycję negocjacyjną wzmocnił wielokrotnie podnoszony przez Schwarza fakt, że pomimo obowiązywania systemu kontyngentów, RFN była jedynym członkiem EWG, który importował znaczące ilości zboża z nadwyżek występujących na jej obszarze³⁶.

W trakcie negocjacji szczególnie trudno było pogodzić interesy dwóch największych państw, czyli Francji i RFN. Ostatecznie Charles de Gaulle na spotkaniu z K. Adenauerem 9 grudnia 1961 r., stwierdził, że Francja nie zgodzi się na przejście do drugiego etapu budowy EWG, jeśli nie obejmie on także produktów rolnych na równi z produktami przemysłowymi. Stwierdził, że ewentualną nadprodukcję żywności EWG musi wziąć na swoje konto, nawet jeżeli będzie to związane z dużymi kosztami³⁷.

W. Schwarz zgodnie z postulatami *DBV* zamierzał odrzucić propozycję Komisji Europejskiej ustanowienia systemu cen kierunkowych na zboże i powołania specjalnego funduszu do finansowania wspólnej polityki rolnej. Jednak jego stanowisko zostało zmodyfikowane na posiedzeniu rządu 3 stycznia 1962 r., kiedy ponadto wyraźnie zgodę na powołanie specjalnego europejskiego Funduszu Rolnego³⁸.

Rada Ministrów EWG pod przewodnictwem Alfreda Müller-Armacka rozpoczęła 4 stycznia 1962 r. kolejne posiedzenie, którego celem było ustalenie zasad przejścia do drugiego etapu integracji, przewidzianego w traktatach rzymskich. Daleko idące rozbieżności pomiędzy uczestnikami obrad oraz nacisk na poszczególne delegacje ze strony parlamentów, partii politycznych i opinii publicznej sprawiły, że negocjacje przedłużały się³⁹. Ostateczne porozumienie zapadło po dramatycznym posiedzeniu Rady Ministrów w nocy z 13 na 14 stycznia 1962 r. Przyjęto uzgodnienia dotyczące wspólnego rynku zboża, jaj, drobiu, wieprzowiny, wina i kontyngentów na wino, cen minimalnych, opłat wyrównawczych i konkurencji, co w powszechnym przekonaniu oznaczało otwarcie nowego okresu w europejskiej polityce rolnej. Na tej podstawie 4 kwietnia 1962 r. Rada Ministrów EWG uchwaliła 8 rozporządzeń regulujących szczegółowo kwestie produkcji i obrotu tymi produktami, wprowadzając system regulacji rynku rolnego wzorowany na niemieckim *Marktordnung*. Zakładał on kształtowanie ceny podstawowych produktów rolnych nie przez rynek, lecz polityczne decyzje Rady EWG oraz obowiązywanie (obowiązkowe lub fakultatywne) zasady nieograniczonego skupu wyprodukowanej przez rolników żywności po cenach interwencyjnych⁴⁰.

³⁶ *Ibidem*, s. 327; BA Koblenz BML B116/7278.

³⁷ K. K. Patel, *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973*, Oldenburg 2009, s. 203-205.

³⁸ Die Kabinettsprotokolle..., 7. Posiedzenie z 3 stycznia 1962, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1962k/kap1_2/kap2_1/para3_3.html; (15.08.2014).

³⁹ „Agraradienst” z 13.01.1962 s. 4 i z 17.01.1962 s. 1.

⁴⁰ Europejski system rynku zboża miał się opierać na jednolitej europejskiej cenie kierunkowej dla producentów i na systemie opłat wyrównawczych w wypadku importu zboża zarówno z krajów trzecich jak i należących do EWG. W odniesieniu do krajów członkowskich opłaty wyrównawcze miały zostać zniesione w okresie przejściowym. Równoległe do znoszenia wewnętrznych opłat wyrównawczych, ceny w EWG miały zbliżać się do siebie. Ich ostateczny poziom nie został określony, co oznaczało przesunięcie decyzji dotyczącej cen zboża na później. Takie rozwiązanie zadowalało RFN, która poszukując kompromisu ogłosiła, że jest gotowa wpłacać do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej

W trakcie brukselskich negocjacji W. Schwarz zgodził się na wprowadzenie systemu cen kierunkowych i zwiększenie niemieckich wpłat na EFOiGR. Jednocześnie zapewnił rządowi RFN swobodę w wyrównywaniu niemieckim chłopom ewentualnych strat wynikłych z jego wprowadzenia oraz kolejny raz zdołał odsunąć w czasie ostateczną decyzję dotyczącą cen na zboże. Ponadto przeforsował zasadę, zgodnie z którą problem ujednoczenia cen na rynku zbożowym miał wrócić pod obrady dopiero wtedy, gdy unia zdobędzie doświadczenia związane z systemem cen kierunkowych⁴¹.

Nowością w zawartym 14 stycznia 1962 r. porozumieniu było wprowadzenie jednolitego prawa europejskiego w dziedzinie rolnictwa, obowiązującego wszystkie państwa członkowskie, inaczej niż w przypadku sektora przemysłowo-gospodarczego, dla którego traktat rzymski przewidywał wyłącznie unię celną⁴².

Adenauer przemawiając 17 stycznia 1962 r. w *Bundestagu* bronił postawy i osiągnięć niemieckiej delegacji w Brukseli, a zawarte porozumienie określił jako decydujący krok do wprowadzenia gospodarczej jedności Europy i jedno z najważniejszych wydarzeń w historii dwudziestowiecznej Europy. Wiązał z nim nadzieje na szybkie stworzenie europejskiej unii politycznej. Był w tym zgodny z de Gaullem, który wobec odprężenia na linii Związek Radziecki – Stany Zjednoczone dostrzegał konieczność wzmocnienia pozycji politycznej Europy⁴³.

Treść zawartych w Brukseli porozumień dotyczących polityki rolnej przedstawił w *Bundestagu* 24 stycznia 1962 r. minister W. Schwarz. W debacie zarysowała się znacząca jedność poglądów partii rządzących i opozycji. Wszystkie frakcje parlamentarne opowiedziały się za koniecznością wsparcia zmian strukturalnych na niemieckiej wsi, aby przygotować ją do międzynarodowej konkurencji i w ten sposób zapewnić przyszłość rodzinnym gospodarstwom rolnym na wspólnym europejskim rynku⁴⁴.

Nowa faza sporu o przyszłą politykę rolną w łonie EWG rozpoczęła się bezpośrednio po wydaniu rozporządzeń z kwietnia 1962 r. i wiązała się z dyskusją na temat ujednoczenia cen zboża⁴⁵. Po kilku miesiącach konsultacji Komisja EWG 14 stycznia 1963 r. złożyła projekt przewidujący znaczące obniżenie niemieckich cen już w latach 1963/1964. Propozycja ta spotkała się z ostrą krytyką ze strony DBV i W. Schwarza, który był jej przeciwny na forum rządu i parlamentu. Prowadził na ten temat także publiczną debatę z prezydentem Komisji EWG – W. Hallsteinem, który traktował cenę jako decydujący czynnik w równoważeniu podaży i popytu, a jednocześnie prezentował pogląd, że zbyt wysoka cena zboża może doprowadzić do nadprodukcji i ostrej konkurencji wewnątrz Wspólnoty⁴⁶. Z kolei W. Schwarz wskazywał na polityczne (poparcie CDU/CSU wśród chłopów) i społeczne (migracja ludności wiejskiej do miast) aspekty polityki cenowej i nadał im pierwszorzędne znaczenie. Powoływał się przy tym na wielokrotnie powtarzane przez K. Adenauera (a później także L. Er-

(EFOiGR, franc. *FEOGA*) więcej niż przewidywał to przyjęty wcześniej klucz EWG, a mianowicie 31%, a nie jak przewidywano wcześniej 28% ogólnych wydatków wspomnianego funduszu Patr: P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 20; „Agraradienst” z 17.01.1962 r., s. 1.

⁴¹ BA Koblenz BML B116/17531; U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 331.

⁴² VdDB, 4. Wahlperiode, 12. Sitzung, 24.01.962, St. Berichte, s. 315-322; VdDB, 4. Wahlperiode, 13. Sitzung, 31.01.1962, St. Berichte, s. 350-403.

⁴³ VdDB, 4. Wahlperiode, 9. Sitzung, 17.01.1962, St. Berichte, s. 176-177.

⁴⁴ VdDB, 4. Wahlperiode, 12. Sitzung, 24.01.962, St. Berichte, s. 315-322; VdDB, 4. Wahlperiode, 13. Sitzung, 31.01.1962, St. Berichte, s. 350-403.

⁴⁵ BA Koblenz BML B116/1321.

⁴⁶ Przewidywania Hallsteina stały się rzeczywistością w drugiej połowie lat 60. i spowodowały kryzys całej WPR pod koniec tej dekady.

harda) stwierdzenie, że dochody niemieckiego rolnictwa, w związku z ujednoliceniem cen w EWG, nie mogą zostać zmniejszone. W celu uspokojenia coraz bardziej radykalizujących się chłopów, krytykujących już nie tylko rząd, ale również *DBV* (co groziło utratą politycznych wpływów chadeków na wsi) oraz w związku ze zbliżającymi się wyborami krajowymi w Dolnej Saksonii, K. Adenauer poparł W. Schwarza i stwierdził, że obniżenie niemieckich cen nie wchodzi w grę⁴⁷. W konsekwencji 24 kwietnia 1963 r. rząd niemiecki postanowił odrzucić zaproponowane przez Komisję EWG ceny kierunkowe zbóż dotyczące roku gospodarczego 1963/1964⁴⁸.

Przed kolejną rundą negocjacji delegacja niemiecka wyposażona została w instrukcje i pełnomocnictwa rządowe, wykluczające zgodę na jakiegokolwiek zmiany cen zboża. W rezultacie W. Schwarz na posiedzeniu ministrów rolnictwa EWG w Brukseli 21 maja 1963 r. odrzucił propozycję obniżki niemieckich cen na zboże w roku gospodarczym 1963/64 oraz zadeklarował, że w następnym roku Niemcy także zgłoszą swój sprzeciw. Postawa W. Schwarza spotkała się z ostrą krytyką ze strony pozostałych ministrów EWG, ale nie zmieniło to niemieckiego stanowiska. Przełomu nie przyniosły również niemiecko-francuskie konsultacje i rozmowy gospodarcze z 4-5 lipca 1963 r. w ramach przygotowań do podpisania Traktatu Elizejskiego.

Pomimo prezentowania twardej postawy, w połowie 1963 r. na forum rządu pojawił się pogląd, że kwestii cen zboża nie należy traktować dogmatycznie. W imię dalszego pogłębiania integracji dopuszczono gotowość do kompromisu, pod warunkiem pełnego wyrównania strat, jakie z tego tytułu poniosą niemieccy rolnicy⁴⁹.

Kolejna faza rokowań dotyczących cen zboża rozpoczęła się już po zmianie na stanowisku kanclerza. Przedstawiona na ich wstępie propozycja Komisji Europejskiej od nazwiska autora zyskała miano Planu Mansholta⁵⁰. W imieniu Komisji EWG przedstawił on 5 listopada 1963 r. Radzie Ministrów EWG propozycję ujednolicenia od 1 lipca 1964 r. cen zboża na średnim poziomie. Cena pszenicy miała wynieść 425 marek za tonę, a jęczmienia 370 marek za tonę. Jednocześnie w ramach działań osłonowych proponował „degresywne wypłaty wyrównawcze do 1970 r.” dla krajów, w których według planu miało dojść do obniżenia cen. Dla RFN powyższa propozycja była trudna do zaakceptowania, gdyż oznaczała obniżkę niemieckich cen interwencyjnych, równoznaczną ze zmniejszeniem się rolniczych dochodów o 11 do 15% w stosunku do roku 1963/1964. Straty niemieckich chłopów byłyby największe w całym EWG; według szacunków Komisji Europejskiej miały wynieść ok. 560 mln marek rocznie⁵¹. Komisja EWG przewidywała, że wywołane zmniejszeniem cen zboża dochody będą wyrównywane ze środków wspólnotowych przez trzy lata⁵².

⁴⁷ U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 346-347.

⁴⁸ Die Kabinettsprotokolle..., 73. Posiedzenie z 24 kwietnia 1963, www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963k/kap1_2/kap2_18/para3_11.html. (25.08.2014).

⁴⁹ W. Schwarz stwierdził, że cena zboża nie jest dogmatem, jeśli poszkodowani chłopci otrzymają pełne i długotrwałe wyrównanie wszystkich strat, U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 351; „Agrardienst” 9.7.1963, s. 2-3.

⁵⁰ S. Mansholt dawał do zrozumienia, że specjalnie poczekał ze swoją propozycją do zmiany na fotelu kanclerskim, gdyż miał nadzieję, że mniej ulegający chłopom L. Erhard będzie bardziej skłonny do kompromisu. Patrz: „Spiegel” 1963, nr 47, s. 37-38, 58-59.

⁵¹ *DBV* obliczył powyższe straty na 1,5 do 2 miliardów marek, a Ministerstwo Rolnictwa na 910 mln marek. Die Kabinettsprotokolle..., 103. Posiedzenie z 11 grudnia 1963 r. - http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963k/kap1_2/kap2_51/para3_11.html; „Spiegel” 1963, nr 47, s. 42-44.

⁵² P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 20-21; U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 354; Die Kabinettsprotokolle..., 98. Posiedzenie z 6 listopada 1963 http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963k/kap1_2/kap2_44/para3_2.html (25.08.2014).

W związku ze zmianą na fotelu kanclerza pozycja W. Schwarzera była niepewna. O ile K. Adenauer był gotowy do znaczących ustępstw na rzecz chłopów, o tyle L. Erhard wyżej cenił szanse dla Niemiec wynikające z negocjacji w ramach rundy Kennedy'ego, niż utrzymanie dotychczasowych niemieckich cen na zboże. Nowy kanclerz nie chciał dopuścić do zerwania tych negocjacji, gdyż w dużej mierze od nich zależał niemiecki eksport produktów przemysłowych. Dlatego konieczność obniżenia niemieckich cen zboża była coraz powszechniej akceptowana w kręgach rządowych, jednocześnie zgodnych, że chłopowie muszą uzyskać rekompensatę za poniesione straty⁵³.

Ża ujednoczeniem cen na zboże już w 1967 r. opowiadały się Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Gospodarki, podobnie jak L. Erhard wskazując na kwestie koniunkturalne oraz związek pomiędzy wspólną ceną zboża a negocjacjami w ramach rundy Kennedy'ego *GATT*⁵⁴. W. Schwarzera odrzucał argumenty swoich kolegów i bronił stanowiska (całkowicie zgodnego z poglądami *DBV*), że ujednoczenie cen powinno nastąpić zgodnie z traktatami rzymskimi w 1970 r. L. Erhard próbował przekonać do koncepcji obu ministerstw frakcje parlamentarne, co zakończyło się połowicznym sukcesem, gdyż *FDP* walcząc o chłopskie głosy, konsekwentnie odrzucała ujednoczenie cen zboża przed 1970 r.⁵⁵

W trakcie rozpoczętych 19 grudnia 1963 r. w Brukseli negocjacji delegacja niemiecka odrzucała plan Mansholta wskazując na traktat rzymski, w którym koniec okresu przejściowego ustalono na 31 grudnia 1969 r. Powoływano się także na ustalenia ze stycznia 1962 r. stwierdzające, że skrócenie czasu przejściowego w sektorze rolnym jest niemożliwe. Niemcy blokowały przyjęcie decyzji dotyczącej cen zboża do jesieni 1964 r., a L. Erhard podkreślał, że aktualna i przyszła kondycja budżetu niemieckiego nie pozwala na dalsze jego obciążenia z tytułu rekompensat dla rolnictwa⁵⁶.

W zaistniałej sytuacji 21 października 1964 r. de Gaulle zagroził wycofaniem się Francji z EWG, jeśli do 15 grudnia nie zostanie zawarte porozumienie dotyczące wspólnej polityki rolnej. Francuzi dali do zrozumienia, że od zawarcia porozumienia w sprawach rolnych zależą dalsze losy negocjacji dotyczących Rundy Kennedy'ego (na czym szczególnie zależało RFN) oraz Unii Politycznej w Europie⁵⁷.

Ułtymatywne stanowisko Francji sprawiło, że rząd RFN nie mógł kontynuować swojej kunktatorskiej polityki w kwestii cen zboża. Jednak osiągnięcie kompromisu na forum EWG wymagało wcześniejszej zgody *DBV*, szczególnie w kontekście zbliżających się wyborów do *Bundestagu* w 1965 r. W tym celu L. Erhard dwukrotnie (13 i 29 listopada 1964 r.) spotkał się z E. Rehwinklem. Ze względu na ultimatum francuskie i napięcia w koalicji (*FDP* demonstrowała swoje poparcie dla chłopów) pozycja przetargowa E. Rehwinkela była wyjątkowo korzystna. Dlatego oprócz wyrównania strat z tytułu obniżki cen zboża (na co poza koalicjantami zgadzały się także partie opozycyjne) zażądał dodatkowych środków na tzw. działania przygotowawcze (*Vorfeldbereinigung*), mające jego zdaniem służyć podniesieniu konkurencyjności niemieckiego rolnictwa w ramach EWG. W sumie domagał się dodatkowych (bezpośrednich i pośrednich) subwencji dla rolnictwa w wysokości ponad 1 mld DM rocznie. Na wątpliwości Erharda kwestionującego wysokość podanej sumy, pewny swojej

⁵³ „Agrardienst” 21.7. 1963, s. 1-2.

⁵⁴ Die Kabinettsprotokolle..., 114. Posiedzenie z 11 marca 1964, http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1964k/kap1_2/kap2_12/para3_6.html?highlight=true&search=Getreidepreis&stemming=false&field=all#Start; (10.08.2014); Die Kabinettsprotokolle..., 103. Posiedzenie z 11 grudnia 1963 r. http://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1963k/kap1_2/kap2_51/para3_11.html (25.08.2014).

⁵⁵ P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 81; „Agra-Europe” 1964, nr 5, 3.02.1964, s. 13.

⁵⁶ „Agrardienst” 21.12. 1963, s.2.

⁵⁷ P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 84-85.

siły E. Rehwinkel odpowiedział, że „EWG, niemiecko-francuska przyjaźń i wiejscy wyborcy są warci jednego miliarda”⁵⁸.

Ostatecznie na spotkaniu 29 listopada 1964 r. *DBV* i rząd zgodziły się na ujednoczenie cen zboża od 1 lipca 1967 r. oraz ustanowienie ceny minimalnej na mięką pszenicę na poziomie 440-450 marek za tonę⁵⁹. W zamian rolnictwo miało otrzymać dodatkowe subwencje, których wysokość L. Erhard określił 2 grudnia 1964 r. podczas debaty w *Bundestagu*. Przedstawiając stanowisko rządu ogłosił, że zgadza się on na ujednoczenie cen zboża od 1 lipca 1967 r., a wywołane tym straty rolników zostaną wyrównane. Zapowiedział również, że w ramach tzw. programu dostosowawczego wieś otrzyma dodatkowo (tzn. ponad kwoty zaplanowane w Zielonych Planach i wyrównanie strat z tytułu obniżki cen) 850 mln *DM* w 1965 r. i 1100 mln *DM* od 1966 do 1970 r.⁶⁰

Na czele niemieckiej delegacji na rokowania w Brukseli stanął minister gospodarki, Kurt Schmücker. Przedstawiona przez niego propozycja porozumienia, zakładająca obniżkę cen pszenicy do 440 marek za tonę, przesunięcie terminu ujednoczenia cen na 1 lipca 1967 r. oraz dodatkowe subwencje dla niemieckiego rolnictwa z funduszy EWG w wysokości 700 mln *DM* rocznie została odrzucona przez pozostałych uczestników obrad. Długotrwałe blokowanie negocjacji przez RFN sprawiło, że znalazła się sama naprzeciwko zjednoczonego frontu pozostałych członków EWG, którzy w ultimatywnej formie zaproponowali niższe ceny. Uleganie *DBV* i wynikająca z tego błędna strategia negocjacyjna z poprzednich lat doprowadziły do sytuacji, w której osamotniona RFN, unikając ostatecznego zerwania negocjacji musiała zgodzić się na przedstawione warunki, nawet bez uzyskania rekompensaty w innych dziedzinach. Protesty W. Schwarza (który groził nawet dymisją) i E. Rehwinkela u L. Erharda nie przyniosły rezultatu, gdyż kanclerz wyżej stawił integrację polityczną i gospodarczą RFN z Zachodem niż żądania *DBV*⁶¹.

Ostatecznie porozumienie zawarte w Brukseli 15 grudnia 1964 r. przewidywało ujednoczenie cen od 1 lipca 1967 r. na poziomie: pszenica 425, jęczmień 365, żyto 375 i kukurydza 362,5 marek za tonę. Tytułem rekompensaty za straty wynikające z obniżenia cen RFN w pierwszym roku po ich ujednoczeniu miała otrzymać 560, w drugim 364, a w trzecim – 187 mln marek⁶².

Po zakończeniu negocjacji każda z delegacji ogłosiła swoje zwycięstwo. Uczynił tak również K. Schmücker, choć opinie w RFN były mocno zróżnicowane⁶³. Zacho-

⁵⁸ W gruncie rzeczy *DBV* zdawał sobie sprawę, że w zaistniałych okolicznościach chadecy raczej wejdą w konflikt z chłopami niż zdecydują się na rezygnację z integracji europejskiej czy wystawią na niebezpieczeństwo negocjacje w ramach Rundy Kennedy'ego. Dlatego pomimo oficjalnej retoryki o „twardej obronie niemieckich cen zboża”, kierownictwo związku w rzeczywistości pogodziło się z tym, co nieuniknione i jedynie starało się jak najdrożej „sprzedać” swoją zgodę na ujednoczenie cen zboża w ramach EWG. Patrz: P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 86-87); „Spiegel“ 1964, nr 48, s. 37; ACDP Nachlaß Schwarz I-211-001/2, s. 70.

⁵⁹ W ten sposób L. Erhard odrzucił propozycję zawartą w planie S. Mansholta, w którym powyższa cena wynosiła 425 marek za tonę. Porozumienie wynegocjowane przez Erharda zostało docenione przez niezbyt mu przychylnego Adenauera, który gratulował mu podjęcia decyzji o „wielkim znaczeniu politycznym”. Patrz: „Spiegel“ 1964 nr 50, s. 29.

⁶⁰ U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 360; P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 89.

⁶¹ K. K. Patel, *Europäisierung wider Willen...*, s. 511; P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 91.

⁶² U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 362, P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 91.

⁶³ Daleko idące zadowolenie wykazywali Francuzi. Maurice Schuman stwierdził nawet, że: „Są dwaj zwycięzcy Europa i Francja”, U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 363.

wanie delegacji niemieckiej w Brukseli spotkało się z ostrą krytyką ze strony *DBV* i W. Schwarza⁶⁴. E. Rehwinkel mówiło o „jawnym znieważeniu rolnictwa” i żądał zwiększenia rekompensat. K. Schmücker i L. Erhard uzasadniali swoje ustępstwa chęcią uniknięcia izolacji w ramach EWG i przedstawiali porozumienie z Brukseli jako „przełom w jednoczeniu Europy”. Porozumienie ostro skrytykowała koalicyjna *FDP*, zarzucając kanclerzowi lekceważenie wcześniejszych uzgodnień i nadmierne uleganie Brukseli⁶⁵.

W celu wyrównania strat wynikających z obniżenia cen na zboże w RFN 30 czerwca 1965 r. *Bundestag* uchwalił Ustawę o wspieraniu integracji niemieckiego rolnictwa z rynkiem Wspólnoty (*Gesetz zur Förderung der Eingliederung der deutschen Landwirtschaft in den Gemeinsamen Markt*), czyli tzw. *EWG-Anpassungsgesetz*⁶⁶. Na jej podstawie poza środkami z Zielonego Planu rolnictwo miało przez cztery lata (począwszy od 1966 r.) otrzymać 1,03 mld *DM* pomocy dostosowawczej (*Anpassungshilfe*) oraz pełne rekompensaty strat z tytułu obniżki cen zboża do końca przewidzianego w traktatach rzymskich okresu przejściowego⁶⁷.

Uchwalone ustawy były niewątpliwie elementem umacniania pozycji *CDU/CSU* wśród wiejskiego elektoratu przed wyborami do *Bundestagu* w 1965 r. Głównym punktem kampanii przedwyborczej chadeków na wsi był Zjazd Chłopów w Düsseldorfie, na którym 16 lipca 1965 r. Erhard odrzucił możliwość dalszych ofiar ze strony niemieckiego rolnictwa na rzecz EWG, stwierdzając, że zgoda na obniżenie cen zboża była wystarczającym dowodem europejskiego nastawienia rządu⁶⁸.

Po stworzeniu europejskiego systemu regulacji dla najważniejszych produktów rolnych oraz ujednoczeniu cen zboża od 1 lipca 1967 r., najtrudniejszym problemem pozostawało ustalenie zasad finansowania EFOiGR. Zasadniczy spór dotyczył wysokości udziału w finansowaniu wspólnej polityki rolnej przez poszczególne kraje oraz kompetencji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej do pobierania i wydatkowania środków na ten cel.

Ponieważ dotychczasowe zasady dotyczące finansowania wspólnej polityki rolnej wygasaly 30 czerwca 1965 r., 31 marca 1965 r. Komisja EWG przedstawiła projekt zmian w tej dziedzinie, proponując zastąpienie składek państw członkowskich przyjętymi na ten cel środkami pochodzącymi z opłat wyrównawczych nakładanych na importowane na obszar EWG produkty rolne oraz ceł pobieranych z tytułu importu wyrobów przemysłowych. W razie potrzeby Parlament EWG miał uchwalić wpłatę dodatkowych środków. Komisja EWG zmierzała w kierunku utworzenia europejskie-

⁶⁴ Paradoksem było, że niemiecka opinia publiczna odpowiedzialnością za porażkę obarczyła nie K. Schmückera, ale W. Schwarza. Patrz: „Agra-Europe” 5 (1964), nr 50, DBK.

⁶⁵ P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 92; „Agra-Europe” 6 (1965), Nr. 7, s. 2-3. Podczas gdy partie koalicyjne sprzeczały się co do rezultatów brukselskich negocjacji, *SPD* korzystając z okazji skrytykowała rząd, stwierdzając, że rolnictwo czuje się oszukane i to w stopniu największym od czasu Capriviego. Patrz: U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 363.

⁶⁶ VdDB, IV. Wahlperiode, 194. Sitzung (30.6.1965), St. Berichte. Bd. 59, S. 987 i n. *Bundestag* uchwalił 25 czerwca 1965 r. inne korzystne dla wsi akty prawne: ustawę dotyczącą sposobu ustalania dochodów w rolnictwie i leśnictwie w oparciu o tzw. stawki przeciętne, kolejne przepisy dotyczące zabezpieczenia na starość rolników oraz ustawę o zabezpieczeniu zaopatrzenia w produkty spożywcze i rolnicze *Ernährungssicherstellungsgesetz*, Patrz: DBK 1965 nr 13; „Bundesgesetzblatt” 24.08.1965 r., s. 938; „Bundesgesetzblatt” 9.07.1965 r., s. 801.

⁶⁷ „Agra-Europe” 6 (1965), nr 26, s. 1-5, nr 28, s. 2-3; P. Ackermann, *Der Deutsche Bauernverband...*, s. 95.

⁶⁸ Niedersächsisches Hauptstaatsarchiv Hannover (dalej: NHStAH), Nachlaß Rehwinkel VVP 38/ Acc 139/84 nr 51, s. 44.

go budżetu, uzyskania samodzielności finansowej oraz przekształcenia EWG w organizację ponadnarodową, w większym niż dotychczas stopniu niezależną od państw członkowskich⁶⁹.

Było to nie do przyjęcia dla Francji, która od początku 1965 r. dążyła do ograniczenia kompetencji Komisji i Parlamentu EWG. Francuski minister spraw zagranicznych uznał, że Komisja EWG przekroczyła swoje kompetencje i w nocy z 30 czerwca na 1 lipca 1965 r. zerwał obrady Rady Ministrów EWG. Odtąd, aż do stycznia 1966 r. Francja nie uczestniczyła w posiedzeniach Rady Ministrów, prowadząc politykę tzw. pustego krzesła⁷⁰. RFN ze względu na dążenie do ściślejszej integracji „Szóstki” popierała propozycję Komisji, zaś decyzja Francji spotkała się w tym kraju z powszechną krytyką. Nastroje antyfrancuskie mieszały się z obawami, że Francuzi w zamian za powrót do stołu rokowań będą chcieli wymusić kolejne korzystne dla siebie ustępstwa w dziedzinie polityki rolnej. W związku z tym, pomimo konfliktów wewnętrznych, partie polityczne, *Bundestag*, rząd i *DBV* podkreślały, że czas niemieckich ustępstw się skończył⁷¹.

Próby przewycięzenia kryzysu w negocjacjach dotyczących finansowania europejskiego rynku rolnego trwały przez całą drugą połowę 1965 r. W tym celu kolejny minister rolnictwa Herman Höcherl kontaktował się z ministrami rolnictwa EWG (szczególnie z Edgardem Pisanim), ekspertami rolnymi w RFN oraz E. Rehwinkelem⁷². Na forum EWG krytykował politykę W. Hallsteina i S. Mansholta i powtórzył, że niemieckie ustępstwa w dziedzinie polityki rolnej skończyły się, a powodzenie integracji zależy od takiego samego i sprawiedliwego traktowania wszystkich partnerów⁷³.

Zawarcie w styczniu 1966 r. tzw. kompromisu luksemburskiego otworzyło drogę do dalszych negocjacji dotyczących finansowania WPR. Toczyły się one od 4 do 5 kwietnia i od 9 do 11 maja 1966 r. w Luksemburgu. Osiągnięto w nich porozumienie dotyczące stopniowego wprowadzania wolnego handlu produktami rolnymi, dopłat eksportowych i handlu z krajami trzecimi, sposobu finansowania funduszu rolnego oraz przepisów przejściowych dotyczących lat 1965/1966 i 1966/1967⁷⁴.

Rezultaty negocjacji wywołały w Republice Federalnej ożywioną dyskusję. Frakcja parlamentarna *CDU/CSU* określiła je mianem zadowolającego i sprawiedliwego

⁶⁹ K. Popowicz, *Historia integracji...*, s. 91.

⁷⁰ S. Plóciennik, *Europejska...*, s. 335.

⁷¹ U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 1, s. 366; K. Popowicz, *Historia integracji...*, s. 91.

⁷² W odniesieniu do negocjacji z Brukselą, kolejny raz pojawiły się konflikty pomiędzy Ministerstwem Rolnictwa, Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Ministerstwem Gospodarki. H. Höcherl od samego początku dawał jednoznacznie do zrozumienia, że kwestie dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej znajdują się w jego kompetencjach, z czym nie chcieli się pogodzić pozostali ministrowie. Patrz: „Agra-Europe” 6 (1965), nr 46, s. 6-7.

⁷³ W związku ze zbliżającymi się wyborami do *Bundestagu* w działania na rzecz zakończenia kryzysu zaangażował się osobiście L. Erhard. Patrz U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 2, s. 17.

⁷⁴ Zgodnie z porozumieniem, począwszy od 1 lipca 1967 r. wpłaty na EFOiGR miały pochodzić z dwóch źródeł. Pierwszym z nich było 90% opłat wyrównawczych pobieranych w handlu rolnym z krajami trzecimi (do końca 1969 r.). Ponieważ spodziewano się, że to nie wystarczy, drugim źródłem miały być składki pokrywające resztę kwoty. Udział poszczególnych państw członkowskich w finansowaniu funduszu kształtował się następująco: RFN 31,2%, Francja 32%, Włochy 20,3%, Holandia 8,2%, Belgia 8,1%, Luksemburg 0,2%. Od 1 lipca 1967 r. EFOiGR miał w pełni finansować koszty ponoszone przez poszczególne państwa z tytułu regulacji rynku rolnego. Na wniosek RFN zgodzono się, że NRD nie jest krajem trzecim Patrz: BML Bericht, 1966 nr 5; „Agra-Europe“ 1966, nr 1-2, Sonderbeilage, s. 1-14; „Archiv der Gegenwart“ 1966, s. 12479-12499.

kompromisu. Z kolei krytyczna *FDP* twierdziła, że osiągnięto je kosztem Niemiec. Jeszcze dalej poszedł E. Rehwinkel wzywając rząd, żeby na forum EWG natychmiast podjął działania na rzecz rewizji porozumienia dotyczącego cen zboża z 1964 r. oraz nie zawierał żadnych kolejnych porozumień, które mogłyby zwiększyć dysparytet dochodów pomiędzy rolnictwem a przemysłem⁷⁵. Posunął się nawet do zawaolowanej groźby, że od postawy rządu i partii koalicyjnych w dalszych negocjacjach zależy zachowanie *DBV* i chłopów w trakcie najbliższych wyborów oraz czy związek „także w przyszłości będzie mógł opowiedzieć się za partiami rządzącymi, czy będzie musiał zrewidować swoje dotychczasowe stanowisko polityczne”⁷⁶.

Ostateczne zatwierdzenie wynegocjowanego w maju porozumienia rząd RFN uzależnił od rozwiązania pozostałych problemów dotyczących mleka i cukru, oraz uzgodnienia zadowalającego z punktu widzenia RFN mandatu negocjacyjnego EWG na kolejne spotkanie Rundy Kennedy’ego *GATT*. Po intensywnych negocjacjach w czerwcu 1966 r. oraz 22-24 lipca w trakcie posiedzenia Rady Ministrów EWG porozumienie w powyższych kwestiach osiągnięto 26 lipca 1966 r. Jego istotą był kompromis pomiędzy interesami dążącej do ograniczenia importu żywności na obszar EWG Francji i RFN, która była szczególnie zainteresowana eksportem towarów przemysłowych⁷⁷.

Porozumienia osiągnięte pomiędzy 22 i 26 lipca 1966 r. stanowiły ostatni krok na drodze do powstania wspólnego rynku rolnego. Minister rolnictwa H. Höcherl uznał je za zadowalające, jednak przedstawiciele rządzących frakcji parlamentarnych w *Bundestagu* byli krytyczni. Szczególnie brzemienne w skutki okazała się opinia *FDP*, która pomimo udziału w koalicji rządzącej po raz kolejny dystansowała się od wynegocjowanych w Brukseli porozumień i obciążała odpowiedzialnością L. Erharda, zarzucając mu, że nie trzymał się propozycji przedłożonych mu przez *FDP* jeszcze przed objęciem urzędu kanclerza. W połowie 1966 r. była to kolejna oznaka ochłodzenia stosunków politycznych pomiędzy L. Erhardem a *FDP*, co ostatecznie doprowadziło do kryzysu rządowego i zmiany na stanowisku kanclerza 30 listopada 1966 r.⁷⁸.

Negocjacje dotyczące sposobu finansowania stanowiły ostatni etap tworzenia WPR, która mogła rozpocząć funkcjonowanie od połowy 1967 r. W końcu maja tego roku Rada Ministrów EWG na podstawie rozporządzenia z 4 kwietnia 1962 r. i ustaleń z grudnia 1964 r. przyjęła postanowienia ramowe dotyczące wspólnej regulacji rynku zboża, wieprzowiny, jaj i drobiu. W czerwcu wydała przepisy wykonawcze, które weszły w życie 1 lipca 1967 r. Zgodnie z nimi, Rada Ministrów EWG miała co

⁷⁵ „Agra-Europe“ 1966, S. 15-16.

⁷⁶ U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 2, s. 22.

⁷⁷ BA Koblenz Nachlaß Höcherl N 1407/40; BML Bericht, 1966, nr 7; „Rolnictwo na świecie“ 1966, nr 12, s. 10-14.

⁷⁸ M.Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*. Frankfurt am Main 2004, s. 434-437; U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 2, s. 24. Porozumienie z Brukseli krytycznie ocenił również sekretarz stanu w niemieckim MSZ Rolf Otto Lahr, którego zdaniem brak porozumienia i ewentualne fiasko WPR nie groziło rozpadem EWG, gdyż żadne państwo nie zechciałoby zaprzepaścić korzyści osiągniętych w przemyśle. Tymczasem przyjęte przez RFN zobowiązania dotyczące finansowania WPR mogły szybko wywołać poważne problemy finansowe, szczególnie w warunkach szybko rosnącej produkcji stymulowanej przez wysokie ceny i przyjęty model interwencji rynkowej. Ponadto coraz wyższy poziom samowystarczalności żywnościowej EWG groził również ograniczeniem importu artykułów rolnych z państw trzecich, co z kolei było niekorzystne dla niemieckiego eksportu wyrobów przemysłowych. W związku z powyższym interesy rolnictwa zostały zaspokojone kosztem polityki finansowej i handlowej. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*. Hg. H.-P. Schwarz, 1966, B. II, vom 1. Juli bis 31. Dezember 1966: München 1997, S. 992.

roku określać ceny kierunkowe, orientacyjne i interwencyjne na poszczególne artykuły rolne. Pierwsza taka dyskusja odbyła się jesienią 1967 r., gdy negocjowano poziom cen na rok 1968/1969. Nie obyło się wówczas bez ostrych konfliktów, dotyczących szczególnie ceny kierunkowej i interwencyjnej na pszenicę, jęczmień i żyto, ostatecznie obniżonych o 10-11%⁷⁹.

Dla rolnictwa Republiki Federalnej, Włoch i Luksemburga wprowadzenie w życie przepisów WPR oznaczało znaczące zmniejszenie cen produktów rolnych, w tym szczególnie zbóż (np. w RFN cena pszenicy miała się zmniejszyć z 475 marek do 425 marek za tonę, a jęczmienia – z 412 do 365 marek za tonę). W związku z tym, pomimo zapowiedzianych rekompensat, na wsi panowało poczucie krzywdy wzmocnione przez spadek dochodów rolniczych w roku gospodarczym 1967/1968. Jego przejawem były manifestacje, marsze i blokowanie dróg oraz wzrost poparcia dla radykalnej prawicy *NPD*. Chłopi, także we Francji i Belgii, protestowali przeciwko polityce rolnej swoich rządów narodowych oraz wspólnej polityce rolnej EWG, oskarżanej o niszczenie warstwy chłopskiej. *DBV* zarzucał rządowi nadmierne ustępstwa w dziedzinie polityki rolnej, wyprzedawanie chłopskich interesów i budowanie jedności europejskiej kosztem niemieckiego rolnictwa oraz żądał wyższych cen na produkty rolne, równouprawnienia z innymi gałęziami gospodarki i grupami społecznymi, a nawet rewizji dotychczasowych umów dotyczących WPR⁸⁰.

Po uzgodnieniu i uchwaleniu szczegółowych zasad funkcjonowania regulacji rynku dotyczącej poszczególnych artykułów rolnych, najtrudniejszym problemem polityki rolnej zarówno w wymiarze EWG, jak i wewnątrzniemieckim stała się kwestia finansowania EFOiGR. Obawy zgłaszane m.in. przez W. Hallsteina i R.O. Lahra dotyczące wzrostu produkcji rolnej i tym samym wydatków na gwarancję rynkową w ramach WPR potwierdziły się już w 1967 r. Głównym czynnikiem generującym koszty w systemie WPR i jednocześnie problemem o zasadniczym znaczeniu zarówno dla rolnictwa RFN, jak i pozostałych krajów EWG stała się nadprodukcja w dziedzinie miękkiej pszenicy, cukru, mleka, a także owoców i warzyw. Pierwsze jej oznaki wystąpiły na przełomie lat 50. i 60. w produkcji mleka i cukru, jednak ze względów politycznych nie zaprzestano ich subwencjonowania⁸¹. Przyjęcie systemu cen gwarantowanych i relatywnie wysokiego ich poziomu w ramach EWG (szczególnie we Francji) doprowadziło do mobilizacji niewykorzystywanych do tej pory możliwości produkcyjnych i dalszego wzrostu podaży⁸².

H. Höcherl od początku swojego urzędowania dostrzegał, że EWG generuje zbyt wysokie koszty, które mogą się stać niebezpieczne dla finansów RFN, a szczególnie budżetu ministerstwa rolnictwa. Dlatego w porozumieniu z kanclerzem Kurtem Georgiem Kiesingerem już w lutym 1967 r. podjął działania zmierzające do zmiany systemu finansowania EFOiGR. W pierwszej kolejności chciał wyłączyć wydatki na ten cel z budżetu ministerstwa rolnictwa, gdyż taki model finansowania ograniczał możliwości wewnętrznej polityki rolnej. Z tego względu oraz zgodnie z przewidywaniami Ministerstwa Finansów prognozującymi znaczący wzrost niemieckich wydatków na sekcję gwarancji do roku 1968/1969, na początku marca 1967 r. rząd RFN postanowił,

⁷⁹ NHStAH Nachlaß Rehwinkel VVP 38/307; BA Koblenz Nachlaß Höcherl N 1407/214, 20.10.1967.

⁸⁰ BA Koblenz Nachlaß Höcherl N 1407/214; *Chronik der Agrarpolitik und der Agrarwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1967*, Bearbeitet Magura Wilhelm, Hamburg-Berlin 1970, s. 48-63, 121; *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft ...*, s. 90.

⁸¹ W RFN w latach 1955-1967 produkcja mleka wzrosła z 12,4 do 20,6 mln ton. Nadwyżki masła (tzw. góra masła) w Niemczech w tym samym czasie wyniosły ok. 150 tys. t. U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 2, s. 58; BA Koblenz; BML B 116/4027, s. 5.

⁸² „Spiegel“ 1969, nr 48.

że Niemcy zgodzą się na otwarcie nowych branżowych regulacji rynkowych w ramach EWG dopiero wtedy, gdy zostanie zreformowana kwestia finansowania EFOiGR⁸³. Także w polityce wewnętrznej, w celu ograniczenia kosztów polityki rolnej, rząd RFN wyraźnie uszytywnił swoją pozycję negocjacyjną i pomimo nacisków ze strony *DBV* oraz realnego zagrożenia ze strony *NPD* nie zgadzał się na podwyżki cen⁸⁴.

W 1968 r., gdy pomimo podjętych działań koszty WPR w dalszym ciągu szybko rosły, H. Höcherl zastanawiał się, czy rząd RFN nie powinien ograniczyć „swojej cenowej i finansowej współodpowiedzialności za państwa partnerskie tzn. umiarkowanie renacjonalizować politykę rolną EWG, aby w polityce wewnętrznej nie popaść w poważne kłopoty”⁸⁵. Nie oznaczało to, że H. Höcherl był zwolennikiem wystąpienia z EWG, jednak ograniczanie narodowych wydatków na rolnictwo, szczególnie na działania o charakterze strukturalnym, związane z coraz większymi wydatkami na WPR i oszczędnościami wprowadzonego w 1967 r. tzw. planowania średniookresowego w samym RFN, oceniał jako nieodpowiedzialne i krótkowzroczne.

Jednocześnie w gorzki i realistyczny sposób oceniał koncesje poczynione przez RFN w sferze WPR oraz niemieckie wpłaty na EFOiGR. Zdaniem H. Höcherla była to cena, którą RFN pod naciskiem partnerów zgodziła się zapłacić za możliwość realizacji swoich zasadniczych celów politycznych i gospodarczych, jednak działania kolejnych niemieckich rządów w sferze rolnictwa, choć znajdowały uzasadnienie polityczne, dalekie były – jego zdaniem – od racjonalnej i optymalnej polityki rolnej⁸⁶. Wskazywał przy tym, że rolnictwo ponosi ofiary na rzecz całej niemieckiej gospodarki i krytykował niekorzystne dla tej branży działania przemysłu niemieckiego oraz politykę gospodarczą rządu francuskiego. W 1968 r., gdy pod naciskiem szybko rosnących kosztów regulacji rynkowej także w Brukseli rozpoczęto dyskusję dotyczącą sformułowania nowej polityki rolnej EWG, H. Höcherl stwierdził, że zarówno dla RFN, jak i całej wspólnoty problemem o największym ciężarze gatunkowym jest ograniczenie kosztów WPR i nadprodukcji, które stały się czynnikiem konfliktogennym, rozsadzającym wspólnotę i pożerającym większość jej budżetu⁸⁷.

PODSUMOWANIE

Wyłączenie na początku lat 50. w RFN rolnictwa ze „społecznej gospodarki rynkowej” i objęcie go interwencjonizmem państwowym stanowiło kontynuację polityki rolnej praktykowanej w Niemczech nieprzerwanie od czasów kanclerza Ottona

⁸³ Wydatki EFOiGR wzrosły z 151 milionów marek w roku gospodarczym 1962/1963 do 9,8 miliardów marek w roku gospodarczym 1968/1969, głównie w wyniku szybko rosnących wydatków w dziale gwarancja, obejmujących regulacje rynkowe (m.in. ceny gwarantowane i premie eksportowe). Wydatki na ten cel z budżetu RFN wyniosły (w markach): w 1967 r. 920 mln, w 1968 r. 1412 mln i 2000 mln w 1969 r. Ponieważ rosnące koszty wspólnej polityki rolnej finansowane z budżetu ministerstwa rolnictwa ograniczały możliwości wewnętrznej polityki rolnej, budziło to protesty *DBV*. Patrz: *DBK* 1969 nr 7; U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 2, s. 44.

⁸⁴ BA Koblenz Nachlaß Höcherl N 1407/217; N 1407/214, 31.10.1968; U. Kluge, *Vierzig Jahre...*, Bd. 2, s. 41.

⁸⁵ Höcherlowi chodziło o coraz większe poparcie chłopów dla głoszącej populistyczno-nacjonalistyczne hasła *NPD*. Patrz: BA Nachlaß Höcherl N 1407/217.

⁸⁶ VdDB, 5. Wahlperiode, 215. Sitzung. 12. Februar 1969, St. Berichte, s. 11622.

⁸⁷ H. Höcherl, *Die Welt zwischen Hunger und Überflus. Eine agrarpolitische Bilanz im technischen Zeitalter*, Stuttgart 1969, s. 182-190.

von Bismarcka. Wybór takiego modelu funkcjonowania rolnictwa sprawił, że rząd, partie polityczne i organizacje rolnicze z ostrożnością, a nawet niechęcią odnosiły się do pomysłów integracji rolnictwa europejskiego, zgłaszanych w tym czasie przez *OEEC*, a następnie Francję i Holandię. Podmioty polityki rolnej w RFN (rząd, rządzące partie polityczne i *DBV*) były świadome zagrożeń gospodarczych, społecznych i politycznych, jakie planowana integracja niesła dla nieprzygotowanego do międzynarodowej konkurencji zachodniemieckiego rolnictwa. W związku z tym starały się spowalniać negocjacje dotyczące unii agrarnej, a następnie w ramach EWG realizację postanowień z Rzymu i Stresy, czyniąc z rolnictwa kartę przetargową w realizacji zasadniczych celów polityki zagranicznej, dotyczących integracji z zachodnioeuropejskimi strukturami politycznymi i gospodarczymi. Jednak pod naciskiem szczególnie zainteresowanej integracją sektora rolnego Francji, która w latach 60. dwukrotnie w ультимatywnej formie żądała realizacji wcześniejszych uzgodnień dotyczących rolnictwa, Niemcy wyraziły zgodę na skrócenie okresów przejściowych, obniżenie niemieckich cen na zboże oraz kosztowny dla RFN sposób finansowania wspólnej polityki rolnej.

W pierwszej połowie lat 50. w rządzie RFN zarysowały się trzy stanowiska dotyczące integracji europejskiego rolnictwa: liberalne, preferowane przez L. Erharda, protekcjonistyczne reprezentowane przez ministrów rolnictwa i funkcjonalne, realizowane przez K. Adenauera i jego następców na fotelu kanclerza. W tym ostatnim ujęciu polityka rolna stanowiła funkcję ogólnej polityki zagranicznej RFN, co miało największy ciężar gatunkowy, jednak nie było jedynym czynnikiem wpływającym na zewnętrzną politykę rolną RFN. Na jej ostateczny kształt znaczący wpływ wywierały również naciski sprzeciwiającego się integracji i liberalizacji rynku rolnego *DBV*. Związek ten nie zdołał zablokować procesu budowy wspólnego rynku rolnego, był jednak na tyle silny, żeby wymusić na politykach odsuwanie w czasie kolejnych porozumień dotyczących WPR i zapewnić chłopom wysokie rekompensaty finansowe. Przyczynił się również do stworzenia korzystnego dla chłopów systemu regulacji rynku rolnego EWG, w którym protekcjonizm i interwencjonizm narodowy został zastąpiony podobnymi mechanizmami o charakterze wspólnotowym.

Reasumując, można stwierdzić, że ustępstwa niemieckiego rządu w dziedzinie WPR były ceną, którą RFN zgodziła się zapłacić za możliwość realizacji swoich zasadniczych celów politycznych i gospodarczych, choć ograniczało to możliwości wewnętrznej polityki rolnej, było kosztowne dla budżetu i osłabiało wpływy polityczne *CDU/CSU* w środowisku wiejskim.

TADEUSZ JANICKI

Poznań

Prof. UAM, dr hab. Tadeusz Janicki, Instytut Historii, UAM (wyki@amu.edu.pl)

Słowa kluczowe: Wspólna Polityka Rolna, integracja europejska, Związek Niemieckich Rolników (*Deutscher Bauernverband*)

Keywords: Common Agricultural Policy, FRG, European integration, German Farmers' Association (*Deutscher Bauernverband*)

ABSTRACT

One of the most complex processes in the history of the EEC was to create an institutional and financial basis for Common Agricultural Policy. Advocated by France, the integration of European agriculture on the one hand was perceived in the FRG as a threat to the existence of hundreds of thousands of German farms, and on the other hand as a valuable bargaining chip for achieving fundamental objectives of its foreign policy in the 1950s and 60s, that is, to overcome international isolation and integrate politically and economically with the West. The article presents motives and decisions made by the FRG authorities with regard to the ideas of Western European integration of agriculture and the subsequent stages of the construction of the CAP in the years 1949-1969. Politicians of the CDU and the CSU responsible for managing agricultural affairs were slowing down the integration process of the agricultural market of the EEC acting under the pressure of a protectionist approach of the German Farmers' Association. Eventually however they were forced to agree to the creation of the CAP and its costly organizational and financing processes. West German agricultural policy was an integral part of general foreign policy and the consent to the creation of the CAP was the price that the FRG agreed to pay in exchange for the opportunity to implement their fundamental political and economic objectives, even though it limited possibilities of internal agricultural policy, was expensive for the budget and weakened the political influence of the CDU / CSU in the rural environment.

FRANCUSKA BATALIA O WSPÓLNĄ POLITYKĘ ROLNĄ W OKRESIE RZĄDÓW GENERAŁA CHARLES'A DE GAULLE'A W LATACH 1958-1969

Wieś, a wraz z nią rolnictwo i chłopi, przez wieki zajmowała w dziejach Francji miejsce szczególne. W swoich pamiętnikach Charles de Gaulle pisze, że z pewnym żalem i troską obserwował, jak odchodziło tradycyjne społeczeństwo wiejskie, które wyznaczało bieg życia Francji, jej wartości, przywiązanie do ziemi, kulturę. To wieś dawała Francji żołnierzy i żywiła ją. Podkreślał też, że w okresie szybkiej transformacji kraju należy pamiętać o tym, że większość Francuzów wywodzi się ze wsi¹.

Kiedy w latach 70. i 80. XIX w. rodziła się III Republika, główną siłą społeczną, a tym samym i polityczną, byli chłopi. Zwolennicy republiki, chcąc zapewnić sobie zwycięstwo w walce z monarchistami, musieli pozyskać ich poparcie. Już wówczas elektorat wiejski oczekiwał przede wszystkim wsparcia ze strony państwa w walce przeciwko importowi tanich towarów rolnych. W 1892 r. minister rolnictwa Jules Méline wprowadził taryfy celne, mające na celu ochronę francuskiego rynku rolnego². Polityka ta na długie lata zabezpieczyła francuskich rolników przed zagraniczną konkurencją³.

Działania podejmowane na rzecz integracji europejskiej po zakończeniu II wojny światowej koncentrowały się na problemach politycznych, bezpieczeństwie i przemyśle ciężkim. Kwestie związane ze współpracą w dziedzinie rolnictwa pozostawały na drugim planie.

Traktat o EWG z 1957 r. traktował sprawy rolnictwa ogólnikowo. Zgodnie z jego zapisami, towary rolne miały być objęte Wspólnym Rynkiem. Natomiast samo funkcjonowanie rynku rolnego miało zostać uregulowane w wyniku dalszych negocjacji⁴. W przekonaniu de Gaulle'a rozwiązania przyjęte w traktacie o EWG nie były

¹ Ch. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t.1 : *Le renouveau 1958-1962*, Paris 1970, s. 164-165.

² S. Bernstein, P. Milza, *Histoire de la France au XXe siècle*, t. 1 : *1900-1930*, Bruxelles 1990, s. 72.

³ R.T. Griffith, *Agricultural Development and Agricultural Trade, 1945-1973*, w : R.T. Griffith, *The Economic Development of the EEC*, Cheltenham, Lyme 1997, s. 351-352.

⁴ B.E. Hill, *The Common Agricultural Policy: past, present and future*, Cambridge 1984, s. 20-22.

zadowalające, gdyż marginalizowały sektor rolny⁵. Winą za to obarczył francuskich negocjatorów marzących o Europie ponadnarodowej, którzy za wszelką cenę chcieli zawrzeć porozumienie, nie bacząc na rzeczywiste interesy Francji. Zamiast tego chcieli sprawić przyjemność Niemcom i ich przemysłowi, zapominając, że Niemcy tylko w połowie są w stanie zaspokoić swoje potrzeby żywieniowe, podczas gdy Francja boryka się z problemem jej nadprodukcji i w związku z tym potrzebuje rynków zbytu⁶.

W momencie powrotu de Gaulle'a do władzy w 1958 r. chłopci oraz robotnicy rolni stanowili ponad 25% wszystkich zatrudnionych, chociaż udział sektora rolnego w wytwarzanym PKB nie przekraczał 8%. W tym samym czasie we Francji nadal funkcjonowało około dwa miliony gospodarstw rolnych, z których $\frac{3}{4}$ nie zarabiała na siebie. Francuski prezydent, przystępując na początku lat 60. do batalii o Wspólną Politykę Rolną (WPR), zakładał, że stanie się ona instrumentem, który pomoże w modernizacji i restrukturyzacji francuskiego rolnictwa⁷. De Gaulle podkreślał, że bez WPR rolnictwo stanie się dla Francji wielkim obciążeniem i osłabi jej konkurencyjność w ramach Wspólnego Rynku⁸. W przeciwieństwie do pozostałych państw Szóstki, Francji zależało na tym, by WPR powstała jak najwcześniej. De Gaulle nie miał złudzeń, że Francja nie może wdawać się w rywalizację na płaszczyźnie przemysłowej z innymi krajami, zwłaszcza z Niemcami, bez uzyskania rekompensat dla rolnictwa⁹. Dzięki WPR francuskie rolnictwo miało pozyskać nowe rynki zbytu w ramach Wspólnego Rynku. Wzrost cen i dopłaty rolne miały z kolei zapewnić rolnikom wzrost dochodów, a środki z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (FEOGA) miał odciążać francuski budżet. Transformacja rolnictwa miała być zadaniem dla wszystkich Francuzów i całej francuskiej gospodarki. Pewnym ułatwieniem w realizacji tych zamierzeń było to, że w tym czasie państwo odgrywało aktywną rolę w rozwoju gospodarczym kraju poprzez politykę centralnego planowania¹⁰.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie roli, jaką w przygotowaniu WPR odegrała Francja pod rządami de Gaulle'a w latach 1958-1969, jak również odpowiedź na pytanie, czy WPR spełniła pokładane w niej nadzieje zarówno samego de Gaulle'a, jak też francuskich rolników.

TWORZENIE ZASAD FUNKCJONOWANIA WPR W LATACH 1958-1962

Poważne reformy rolnictwa we Francji zostały zainicjowane w 1960 r. wraz z wprowadzaniem nowych mechanizmów finansowych. Miały one wspomóc jego rozwój, przeobrażenia strukturalne, a także dostosować produkcję do wymogów

⁵ Ch. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. I, s. 193.

⁶ Wypowiedź z 14 grudnia 1965 r. podczas rozmowy z dziennikarzem M. Droit, Ch. De Gaulle, *Discours et messages*, t. IV: *Pour l'effort 1962-1965*, Paris 1970, s. 424.

⁷ A. Moravcsik uważa nawet, że de Gaulle zdecydował się poprzeć Wspólny Rynek nie ze względów geopolitycznych, ale z uwagi na interesy handlowe, przede wszystkim w dziedzinie rolnictwa; *De Gaulle between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958-1970* (Part 1), „Journal of Cold War Studies” 2000, t. 2, nr. 2, s. 6. Do poglądu tego bardzo krytycznie odniósł się m.in. M. Vaisse podkreślając, że w polityce europejskiej de Gaulle kierował się przede wszystkim celami politycznymi; *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle*, Paris 2013, s. IV-V.

⁸ Ch. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t.1, s. 167.

⁹ E. Pisani, *Le Général indivis*, Paris 1974, s. 64 i 77.

¹⁰ S. Bernstein, *La France de l'expansion*, t. 1 : *La République gaullienne 1958-1969*, Paris 1989, s. 152-155.

rynku. Celem tych reform było ponadto przyspieszenie cywilizacyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Tylko w latach 1958-1962 wydatki państwa na rozwój rolnictwa wzrosły ponad trzykrotnie z 940 milionów franków do 3 miliardów. Dzięki tym środkom udało się zmniejszyć liczbę gospodarstw rolnych z 2,2 miliona do 1,9 miliona, a jednocześnie zwiększyć wartość produkcji rolnej z 32 do 42 miliardów franków¹¹. Polityka ta spotkała się jednak ze sprzeciwem ze strony wielu rolników, którzy organizowali manifestacje, blokowali drogi, a nawet okupowali urzędy państwowe¹². Wnet też okazało się, że rosnące szybko wydatki na rolnictwo stanowią zagrożenie dla finansów państwa.

Kiedy w 1961 r. de Gaulle mianował ministrem rolnictwa Edgara Pisaniego, nie krył, że zacofany sektor rolny jest obciążeniem dla budżetu i hamulcem dla rozwoju gospodarczego Francji. Wierzył jednak, że WPR może być pomocna w rozwiązaniu problemów francuskiego rolnictwa¹³. Po latach sam Pisani wspominał, że w momencie obejmowania przez niego funkcji ministra francuskie rolnictwo pogrążone było w głębokim kryzysie – więcej chłopów protestowało na drogach, niż pracowało. Oceniając politykę de Gaulle'a wobec francuskiego rolnictwa, Pisani uważał, że prezydent z jednej strony był przywiązany do rolniczej Francji, przypisywał jej szczególną rolę i nawet jeśli chłopci niekiedy go denerwowali, to zachował do tej formy cywilizacji rzeczywiste przywiązanie. Wiedział jednak, że konieczna jest modernizacja francuskiego rolnictwa i do tego celu chciał wykorzystać WPR, ale tak, by nie wzmocniło to wspólnotowych instytucji i nie podważało suwerenności Francji. Był rozdarty między korzyściami ekonomicznymi a polityczną ceną, jaką trzeba było za nie zapłacić. Pisani podkreśla, że de Gaulle żywo interesował się negocjacjami na temat rolnictwa w Brukseli¹⁴.

Rozmowy na temat utworzenia WPR zostały zainicjowane podczas konferencji w Stresie, która odbyła się w dniach 3-11 lipca 1958 r.¹⁵ Jej uczestnicy wyznaczyli sobie za cel nakreślenie głównych kierunków współpracy w dziedzinie rolnictwa. Od początku rozmów istniało przekonanie, że krajem, któremu szczególnie zależało na jej realizacji, była Francja. Francuzi mogli liczyć na wsparcie ze strony Włochów, Holendrów, a w niektórych sprawach również Belgów. W ocenie francuskich dyplomatów od początku negocjacji głównym przeciwnikiem utworzenia WPR byli Niemcy, którzy obawiali się negatywnych skutków przyjęcia tego rozwiązania dla niemieckich rolników. Ponadto w imporcie drogich towarów rolnych z Francji nie widzieli rekompensaty dla eksportu swoich towarów przemysłowych do tego kraju¹⁶.

W rzeczywistości sytuacja była bardziej złożona i nie tak jednoznaczna. Francuzi zintensyfikowali działania w sprawie WPR dopiero od połowy 1961 r. wraz nominacją Edgara Pisaniego. Ponadto z dokumentów wynika, że krajem, który miał w tym czasie największy wpływ na przebieg rozmów nie była Francja, lecz Niemcy, które w latach 1960-1964 często były izolowane¹⁷. Minister Spraw Zagranicznych Maurice

¹¹ Ch. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. 1, s. 166-167.

¹² S. Bernstein, *La France de l'expansion...*, t. 1, s. 191.

¹³ E. Pisani, *Le Général indivis...*, s. 64.

¹⁴ *De Gaulle en son siècle*, t. 5: *L'Europe*, Paris 1992, s. 177-178.

¹⁵ T. Janicki, *Kształtowanie się polityki rolnej w Republice Federalnej Niemiec w latach 1949-1969*, Poznań 2010, s. 241.

¹⁶ Notatka Dyrekcji Quai d'Orsay ds. gospodarczych i finansowych z 30 listopada 1960 r.; *Documents Diplomatiques Français* (dalej DDF), 1960, t. 2, s. 668.

¹⁷ L. Warloutzet, *Le choix de la CEE par la France. L'Europe économique en débat de Mendès-France à de Gaulle (1955-1969)*, Paris 2013, s. 238.

Couve de Murville, twierdził, że Niemcy, którzy początkowo byli niechętni WPR, później, kiedy już zaczęła ona funkcjonować, starali się z niej uzyskać maksymalne korzyści¹⁸. Podobnie uważał też Pisani; jego zdaniem Niemcy były krajem, który w największym stopniu skorzystał z WPR¹⁹.

Podczas spotkania w Stresie ustalono, że konieczne jest dążenie do utworzenia jednolitego rynku rolnego, a także zachowania równowagi między podażą a popytem. Zgodzono się, że należy wprowadzić zasadę preferencji dla rolnictwa EWG oraz solidarności finansowej. W rezolucji końcowej podkreślono wolę zachowania rodzinnego charakteru gospodarstw oraz zasadę ścisłej korelacji między dostosowaniem struktur rolnych a polityką rynkową. Ceny powinny spełniać dwie podstawowe funkcje: miały zapobiegać nadprodukcji oraz zapewnić konkurencyjność towarów rolnych EWG. Mimo przyjęcia tych ustaleń, uczestnicy spotkania w Stresie byli świadomi, że dalsze negocjacje będą długie i trudne. Z kolei Komisja w swoim raporcie pisała, że podstawowym problemem europejskiego rolnictwa są zbyt duże rozbieżności między poziomem dochodów rolników a innych grup zawodowych. Ostrzegając również przed niebezpieczeństwem związanym z subsydiowaniem cen, gdyż będzie to hamować proces restrukturyzacji rolnictwa²⁰.

Pod koniec 1959 r. pojawiła się ze strony Francji propozycja przyspieszenia prac nad utworzeniem Wspólnego Rynku²¹. Rząd francuski sugerował, by już z dniem 1 lipca 1960 r., a nie 31 grudnia 1961 r., w handlu między krajami członkowskimi taryfy celne zostały zmniejszone o 20%. W ocenie francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Quai d'Orsay) jednym z problemów związanych z możliwością przyspieszenia prac nad Wspólnym Rynkiem była kwestia rolna²².

12 maja 1960 r. na zakończenie posiedzenia Rady EWG w sprawie przyspieszenia prac nad Wspólnym Rynkiem ministrowie spraw zagranicznych ustalili, że dotyczyć to będzie jedynie produktów przemysłowych. W przypadku produktów rolnych miało nastąpić wraz z wejściem w życie WPR²³. Do 30 czerwca Komisja miała przedstawić Radzie nowe propozycje dotyczące rozwoju rynku rolnego. Ponadto od 1 stycznia 1961 r. państwa członkowskie miały obniżyć o dodatkowe 5% cła krajowe na produkty rolne, o ile ich import nie został już wcześniej zliberalizowany. Mogły też wyrazić zgodę na obniżenie swoich taryf zewnętrznych na towary rolne opierając się na zasadzie wzajemności. Nie przewidziano jednak zbliżenia taryf krajowych w celu wypracowania ich wspólnej wersji stosowanej wobec państw trzecich. Planowano natomiast wzrost kontyngentów o 20%, ale jedynie w 1961 r. Realizacja tych postanowień była jednak uzależniona od tego, czy Rada do 31 grudnia 1960 r. pozytywnie wypowie się na temat postępu w pracach nad WPR. W przygotowaniu decyzji w tej sprawie miał pomóc Komitet specjalny. Jego zadaniem miało być opracowanie zasad funkcjonowania podatku od importu zaproponowanego przez Komisję oraz przygotowanie rozwiązania wspólnotowego w kwestii konkurencji²⁴.

¹⁸ *De Gaulle en son siècle*, t. 5, s. 181.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ W. Dugiel, *Kierunki ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej a integracja polskiego rolnictwa*, „Sprawy Międzynarodowe” październik-grudzień 1998, s. 8.

²¹ Notatka dyrekcji ds. gospodarczych i finansowych Quai d'Orsay z 15 kwietnia 1960 r.; *DDF*, 1960, t. 1, s. 485.

²² *Ibidem*.

²³ *DDF*, 1960, t. 1, s. 787.

²⁴ *DDF*, 1960, t. 2, s. 791.

Decyzje podjęte przez Radę Ministrów EWG dotyczące kwestii rolnych zostały krytycznie ocenione przez Quai d'Orsay²⁵. W opinii Ministerstwa Spraw Zagranicznych nie miały one bowiem większego znaczenia dla produktów rolnych. Tym samym w dziedzinie rolnictwa nie mogło być mowy o przyspieszeniu w sensie gospodarczym, co najwyżej w sensie psychologicznym i politycznym.

Nowe propozycje Komisji EWG w sprawie rynku rolnego przygotowane zostały pod kierunkiem komisarza ds. rolnictwa Sicco Mansholta. Przedstawiono je Radzie Ministrów EWG 30 czerwca²⁶. Plan Mansholta zakładał w przypadku zboża, cukru oraz produktów mlecznych wprowadzenie cen sugerowanych oraz cen interwencyjnych, po których byłyby realizowane, w pewnych warunkach, zakupy konieczne do uzdrowienia rynku. Miały nad tym czuwać specjalne biura europejskie. Z kolei import tych towarów miał być obłożony specjalnym podatkiem importowym oraz powinien być objęty systemem licencji pozwalającym na jego przerwanie w dowolnym momencie. Plan Mansholta przewidywał także, iż okres przygotowawczy rozpocznie się 1 stycznia 1961 r. i potrwa sześć lat, z wyjątkiem mięsa wołowego (trzy lata) i wina (dziewięć lat). W tym czasie ma nastąpić zbliżenie cen krajowych, co pod koniec okresu przygotowawczego doprowadzi do wprowadzenia wspólnych cen. W tym okresie dzięki stopniowemu ograniczaniu stawek celnych miałyby się również zwiększyć wymiana handlowa towarami rolnymi. Przewidywano także harmonizację ustawodawstwa oraz koordynację polityk handlowych wobec państw trzecich. Przewidywano powstanie europejskiego funduszu orientacji i gwarancji rolnej. Mansholt zakładał, że ustanowienie wspólnego rynku rolnego będzie możliwe do 30 czerwca 1967 r.²⁷

Oceniając plan Mansholta, urzędnicy z Quai d'Orsay pisali, że może się on przyczynić do wzrostu cen produktów rolnych, co zwiększy dochody francuskich rolników i poprawi ich poziom życia. Z drugiej jednak strony należało się liczyć ze zbyt dużym wzrostem cen niektórych produktów (zboża, cukier), co negatywnie odbije się na poziomie życia, cenach przemysłowych i francuskim eksporcie. Mogło to również doprowadzić do nadprodukcji, szkodliwej dla rynku wewnętrznego oraz wymiany handlowej z niektórymi krajami trzecimi. Utworzenie funduszu rolnego oznaczać natomiast miało dodatkowe koszty, przeciwko czemu wypowiedziało się Ministerstwo Finansów. Za niebezpieczne uznano również propozycje zmierzające do utworzenia „komitetów doradczych” i „komitetów dyrektorów”. Widziano w tym bowiem tendencje korporacyjne i technokratyczne, mogące uderzyć w konsumentów. Także procedury zaproponowane przez Komisję uznano za trudne do przyjęcia, gdyż oznaczałoby to wzmocnienie jej pozycji. W ocenie ministerstwa wadą planu Mansholta było również marginalne potraktowanie krajów stowarzyszonych i terytoriów zamorskich²⁸.

Plan Mansholta został także krytycznie przyjęty przez Niemców. Doradca Quai d'Orsay do spraw gospodarczych i finansowych J.-P. Brunet ostrzegał, iż nie uda się stworzyć WPR bez poparcia Bonn²⁹. Dlatego należy stworzyć system rekompensat obejmujących m.in. maszyny rolnicze, nawozy i paliwo, chroniący niemieckich rolników przed nadmiernym spadkiem dochodów. Za konieczne uważał ponadto pozyskanie poparcia Stanów Zjednoczonych, które były niechętne nadmiernej ochronie

²⁵ Notatka dyrekcji Quai d'Orsay ds. gospodarczych i finansowych z 30 listopada 1960 r.; *DDF*, 1960, t. 2, s. 668.

²⁶ Notatka dyrekcji Quai d'Orsay ds. gospodarczych i finansowych z 16 lipca, *DDF*, 1960, t. 1, s. 97.

²⁷ T. Janicki, *op. cit.*, s. 263.

²⁸ Notatka dyrekcji Quai d'Orsay ds. gospodarczych i finansowych z 16 lipca, *DDF*, 1960, t. 1, s. 97.

²⁹ Notatka z 26 października 1960 r., *DDF*, 1960, t. 2, s. 531.

Europejskiego rynku. W tym przypadku proponował on ustalenie cen wspólnotowych na poziomie cen francuskich, które – poza pewnym wyjątkami – nie odbiegały od cen amerykańskich. Ponadto widział on potrzebę wprowadzenia wspólnej taryfy celnej i systemu kontyngentów, tym bardziej że instrumenty te były dobrze znane Amerykanom stosującym je dla ochrony swojego rynku.

W opinii francuskiego MSZ podstawowe trudności związane z utworzeniem WPR wynikały z tego, że w zasadzie niemożliwe było uwzględnienie nie tylko często rozbieżnych interesów państw Szóstki, w tym przede wszystkim interesów Niemiec, ale także interesów państw trzecich, przede wszystkim Stanów Zjednoczonych. Ponadto należało brać pod uwagę tradycyjne więzi handlowe³⁰. Dyrekcja ds. gospodarczych i finansowych ministerstwa raczej nie spodziewała się, że dojdzie do porozumienia do końca 1960 r. Uważała natomiast, że dogodnym momentem na jego osiągnięcie będzie przejście do drugiego etapu realizacji Wspólnego Rynku, co miało nastąpić 1 stycznia 1962 r. Gdyby więc porozumienie w sprawie WPR nie zostało zawarte do końca 1961 r., Francja mogła wykorzystać ten moment i w razie potrzeby skorzystać z prawa weta. Do tego czasu, w związku z tym, że żadnemu z państw członkowskich nie zależało na przyspieszeniu WPR, rząd francuski nie powinien zbytnio nalegać w sprawie porozumienia. Ewentualna groźba zahamowania intensyfikacji Wspólnego Rynku doprowadziłaby jedynie do usztywnienia pozycji negocjacyjnych pozostałych państw.

15 grudnia 1960 r. w Paryżu doszło do spotkania przedstawicieli Francji i Niemiec na temat WPR. Miało ono służyć wypracowaniu wspólnego stanowiska w tej kwestii przed zbliżającym się posiedzeniem Rady EWG. Francuzi byli raczej zadowoleni z przebiegu rozmowy³¹. Strona niemiecka wyraziła zgodę na wprowadzenie mechanizmu podatków importowych na zboże i cukier oraz nie wykluczyła możliwości objęcia tym systemem innych towarów rolnych. Jednakże z uwagi na problemy bilateralne dotyczące wymiany handlowej towarami rolnymi nie można było wykluczyć, że francuskie Ministerstwo Rolnictwa będzie przeciwne przyspieszeniu w dziedzinie WPR. W opinii Quai d'Orsay nie byłoby to korzystne dla interesów francuskich rolników, o ile bowiem w krótszej perspektywie skutki przyspieszenia są raczej symboliczne, o tyle w dłuższej perspektywie rezygnacja z przyspieszenia mogłaby doprowadzić do wykluczenia towarów rolnych ze Wspólnego Rynku. Ministerstwo w swojej opinii podkreśliło, że francuskie rolnictwo nie ma alternatywy dla Wspólnego Rynku. Zdaniem resortu, konieczność zakończenia negocjacji w sprawie przejścia do drugiego etapu Wspólnego Rynku w 1961 r. oraz wrześniowe wybory w Republice Federalnej Niemiec, stwarzały dogodne warunki do uzyskania możliwie jak najlepszych warunków porozumienia w sprawie WPR.

Opierając się na zaleceniach Komitetu specjalnego Komisja EWG przedstawiła Radzie Ministrów serię nowych propozycji w sprawie organizacji rynku rolnego, które były przedmiotem jej posiedzenia w dniach 19-20 grudnia. Po długich dyskusjach Rada wyraziła zgodę na przyspieszenie działań integracyjnych w sektorze rolnym. Jak podkreślił szef francuskiej dyplomacji Maurice Couve de Murville, było to przede wszystkim wynikiem woli kompromisu ze strony Francji i Niemiec³². Ministrowie podjęli m.in. decyzję o zmniejszeniu niezliberalizowanych dotąd ceł na towary rolne, m.in. mięso, ryby, warzywa i owoce. Miało jej towarzyszyć zwiększenie kontyngentów wwozowych o 20%, o ile nie sprzeciwiały się temu narodowe systemy regulacji

³⁰ Notatka dyrekcji Quai d'Orsay ds. gospodarczych i finansowych z 30 listopada 1960 r.; *DDF*, 1960, t. 2, s. 668.

³¹ *Ibidem*, s. 753.

³² *Ibidem*, s. 791.

rynku. Ponadto wyrażono zgodę na wprowadzenie w miejsce cel systemu podatków importowych, który miał przyspieszyć tworzenie jednolitego rynku rolnego. System ten, stopniowo znoszony w obrębie Wspólnego Rynku, w odniesieniu do krajów trzecich miał zostać utrzymany na stałe³³. Państwa członkowskie wyraziły tym samym zgodę na zastąpienie krajowych systemów celnych i cen na produkty rolne systemem wspólnotowym. Jednakże Couve de Murville przestrzegał przed nadmiernym optymizmem. Jego zdaniem było jeszcze wiele przeszkód na drodze do utworzenia WPR. Spotkanie w dniach 19-20 grudnia potwierdziło, że chociaż Niemcy są przywiązani do Wspólnego Rynku i opowiadają się za jego przyspieszeniem, to nadal pozostają wrogo nastawieni do zintegrowanej polityki rolnej³⁴.

Osiągnięcie grudniowego porozumienia było o tyle łatwe, że dotyczyło zasad funkcjonowania WPR: wolności przepływu produktów rolnych i jedności cen, ochrony przed zewnętrzną konkurencją oraz gwarancji cen. Znacznie trudniejsze miało się okazać wprowadzenie tego systemu w życie³⁵. O ile Francuzi oraz Włosi jawili się jako zwolennicy ściślejszej regulacji rynku, to Niemcy i Holendrzy nie zamierzali zrezygnować ze współpracy z krajami trzecimi³⁶.

Dyskusja na temat polityki rolnej odżyła ponownie z inicjatywy Francji wiosną 1961 r. Strona francuska dążyła do zwiększenia eksportu swoich nadwyżek rolnych i dlatego naciskała na pozostałe kraje, by wyraziły zgodę na przejście do kolejnego etapu integracji. W tej kwestii Francuzi mogli liczyć na poparcie Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego.

Kwestia przyszłości WPR była przedmiotem rozmów Ch. de Gaulle'a z Konradem Adenauerem w maju 1961 r. Francuski prezydent stwierdził wówczas, iż niemożliwe jest utworzenie Wspólnego Rynku bez integracji w dziedzinie rolnictwa. Podkreślił, że dla Francji sprawa ta jest testem na skuteczność i sens całej Wspólnoty. Na początku czerwca Francja zażądała od swoich partnerów wyrażenia zgody na utworzenie WPR. Rozmowy miały się rozpocząć już w lipcu, ale z uwagi na termin wyborów do *Bundestagu* przesunięto je o kilka miesięcy. Ostatecznie rozpoczęły się one pod koniec listopada 1961 r.³⁷

W czasie rokowań interesy Francji zderzyły się ponownie z interesami RFN. Francja mogła liczyć na poparcie Holandii i do pewnego stopnia również Włoch. De Gaulle ostrzegał, że strona francuska gotowa jest zerwać negocjacje, jeśli nie uzyska satysfakcjonujących ją decyzji³⁸. Ostrzeżenie to było skierowane pod adresem Niemców, którzy importowali duże ilości produktów rolnych spoza EWG, a więc po cenach światowych, które były niższe od obowiązujących w państwach EWG. 9 grudnia de Gaulle podczas spotkania z Adenauerem poinformował, że Francja nie zgodzi się na przejście do drugiego etapu tworzenia Wspólnego Rynku, jeśli nie obejmie on również produktów rolnych. Warunek ten powtórzył w liście z 22 grudnia³⁹. Zachodnioniemiecki kanclerz skłonny był ustąpić, by zapewnić Niemcom korzyści gospodarcze i polityczne związane z procesem integracji europejskiej.

³³ T. Janicki, *op. cit.*, s. 265-266.

³⁴ *DDF*, 1960, t. 2, s. 791.

³⁵ M. Vaisse, *La grandeur*, s. 176.

³⁶ W. Dugiel, *op. cit.*, s. 8.

³⁷ T. Janicki, *op. cit.*, s. 266.

³⁸ Ch. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. 1, s. 197-198.

³⁹ Ch. de Gaulle, *Lettres, notes, carnets* (dalej *LNC*), t. 3: *Juin 1958-novembre 1970*, Paris 2010, s. 433.

20 grudnia dziennik „Le Monde” w obszernym artykule przypomniał historię negocjacji w sprawie utworzenia WPR. Zdaniem gazety cztery powody uzasadniały stanowczość francuskich negocjatorów:

1) okazja, by wykorzystać moment przejścia do drugiego etapu realizacji Wspólnego Rynku i w zamian za wyrażenie zgody otrzymać korzystne rozwiązania w dziedzinie WPR;

2) moment dogodny z psychologicznego punktu widzenia, gdyż żaden kraj nie będzie chciał ponosić odpowiedzialności za porażkę Wspólnego Rynku, która mogłaby mieć poważne konsekwencje polityczne dla Europy;

3) jeśli rolnictwo francuskie nie skorzysta ze Wspólnego Rynku, zagrożone będzie poważnym kryzysem. Rząd to zrozumiał, również jako czynnik mogący doprowadzić do dalszego powiększenia rozbieżności między poziomem życia robotników i rolników, którzy jako jedyni nie skorzystaliby z korzyści wynikających z traktatów rzymskich.

4) perspektywa przystąpienia Wielkiej Brytanii do Wspólnego Rynku sprawia, że jeśli Francja pragnie szybkiego powstania WPR, to lepiej jest dojść do porozumienia w gronie szóstki niż siódemki⁴⁰.

Ostatecznie w Brukseli w nocy z 13 na 14 stycznia 1962 r., po dramatycznych negocjacjach zostało podpisane porozumienie w sprawie wspólnego rynku zboża, jaj, drobiu, wieprzowiny, wina, cen minimalnych, opłat wyrównawczych i konkurencji⁴¹

Zgodnie z nim

„europejski system rynkowy zboża miał się opierać na jednolitej europejskiej cenie kierunkowej dla producentów i na systemie opłat wyrównawczych w wypadku importu zboża zarówno z krajów trzecich, jak i należących do EWG. W odniesieniu do krajów członkowskich dopłaty wyrównawcze miały zostać zniesione w czasie okresu przejściowego. Po jego zakończeniu miały pozostać jedynie dopłaty wyrównawcze dotyczące krajów trzecich. Równoległe do znoszenia wewnętrznych opłat wyrównawczych, ceny w EWG miały zbliżać się do siebie. Ich ostateczny poziom nie został określony, co oznaczało przesunięcie decyzji dotyczącej cen zboża na późniejszy termin”⁴².

Porozumienie z 14 stycznia przewidywało ponadto wprowadzenie jednolitego prawa europejskiego w dziedzinie rolnictwa, które miało obowiązywać wszystkie kraje członkowskie. Podjęto także decyzję o utworzeniu Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej *FEOGA*, który miał finansować produkcję rolną oraz wspomagać restrukturyzację rolnictwa.

Wynik brukselskich ustaleń był znaczącym sukcesem Francji, która uzyskała dostęp do wielkiego rynku zbytu. Nie udało się jednak dojść do porozumienia, gdyby nie postawa Republiki Federalnej Niemiec, która gotowa była podporządkować swoje interesy gospodarcze procesowi integracji europejskiej. Przyjęte w Brukseli ustalenia oznaczały formalną zgodę na wejście w życie WPR, co nastąpiło 1 lipca 1962 r. Pozwoliło to jednocześnie przystąpić do realizacji drugiego etapu budowy Wspólnego Rynku.

Do porozumienia z 14 stycznia 1962 r. de Gaulle odniósł się publicznie rok później podczas konferencji prasowej, podkreślając, że Francja nie mogła się zgodzić na utworzenie Wspólnego Rynku, który nie dawałby jej sposobności do eksportu towarów rolnych⁴³. Dlatego też w styczniu 1962 r. w momencie przejścia do drugiego etapu realizacji Wspólnego rynku Francja postawiła jako warunek formalny włączenie rolnictwa do Wspólnego Rynku.

⁴⁰ „Le Monde” 20.12.1961.

⁴¹ *Année politique*, 1962, s. 382-383.

⁴² T. Janicki, *op. cit.*, s. 269.

⁴³ Ch. de Gaulle, *Discours et messages*, t. IV, s. 61.

PROBLEM USTALENIA WSPÓLNYCH CEN W RAMACH WPR

W latach 1963-1964 kraje EWG zamierzały porozumieć się w sprawie wspólnych cen na produkty rolne, by uniknąć niezdrowej konkurencji. Francja była zainteresowana jak najszybszym osiągnięciem porozumienia w tej kwestii. Rosnące koszty związane z finansowaniem rolnictwa stawały się ciężarem dla budżetu i groziły załamaniem finansów państwa, chociaż nie przyczyniały się do poprawy nastrojów wśród francuskich chłopów. W styczniu 1963 r. podczas posiedzenia rządu de Gaulle ostrzegł, że jeśli sprawa ta nie zostanie rozwiązana, to Francji grożą podobne zamieszki jak w Algierii. Rozwiązanie widział w zdobyciu nowych rynków zbytu dla francuskich towarów rolnych⁴⁴. De Gaulle opowiadał się też za reglamentacją produkcji rolnej i organizacją rynków na produkty rolne, by nie doprowadzić do nadprodukcji⁴⁵. Nie był natomiast zwolennikiem wzrostu cen produktów rolnych jako instrumentu mającego zwiększyć dochody rolników. Nadmierny wzrost cen przy jednoczesnej nadprodukcji uważał za absurd, obawiał się też wzrostu inflacji. Zdaniem de Gaulle'a, dochody rolnicze powinny rosnać za sprawą wzrostu produkcji i wydajności⁴⁶. W kwestii cen nie zamierzał ulegać naciskom ze strony organizacji rolniczych i rolniczych notabli, o których był złego zdania⁴⁷. Zapowiedział, że dla ochrony porządku publicznego, gotów będzie użyć siły⁴⁸.

Rozmowy dotyczące przyszłości WPR w coraz większym stopniu obciążone były politycznymi relacjami Francji z państwami Szóstki, Wielką Brytanią oraz Stanami Zjednoczonymi, a także rozmowami w ramach Rundy Kennedy'ego w sprawie obniżenia barier celnych. 14 stycznia 1963 r. de Gaulle podczas konferencji prasowej zawetował kandydaturę Wielkiej Brytanii do EWG⁴⁹. Chociaż swoją decyzję tłumaczył przede wszystkim nadmiernym uzależnieniem Wielkiej Brytanii od Stanów Zjednoczonych, to nie bez znaczenia były też zasadnicze rozbieżności między Francją i Wielką Brytanią co do funkcjonowania rolnictwa w ramach Wspólnego Rynku⁵⁰. Podczas tej samej konferencji prasowej francuski prezydent odrzucił również amerykańską propozycję przystąpienia do wielostronnych sił jądrowych w ramach NATO⁵¹. Z kolei 22 stycznia podpisany został traktat elizejski, który przewidywał ścisłą współpracę polityczną, wojskową i kulturalną między Francją i Republiką Federalną Niemiec⁵². Wydarzenia te zostały bardzo negatywnie odebrane przez stronę

⁴⁴ A. Moravcsik, *De Gaulle between...*, s. 13.

⁴⁵ Ch. de Gaulle, *LNC*, t. 3, notatka z 23 sierpnia 1963 r.

⁴⁶ *Ibidem*, notatki dla premiera G. Pompidou z 6 kwietnia 1963 r., 7 lutego 1964 r. i 19 września 1964 r., s. 546, 623 i 665.

⁴⁷ A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. 2, Paris 1994, s. 406-407.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 486-487.

⁴⁹ Ch. de Gaulle, *Discours et messages*, t. IV, s. 61.

⁵⁰ Kwestia podporządkowania brytyjskiego rolnictwa wymogom Wspólnego Rynku była wielokrotnie omawiana podczas spotkań bilateralnych, jak też w rozmowach między Szóstką i Brytyjczykami. Mówił o tym na przykład de Gaulle'a podczas spotkania z premierem Haroldem Macmillanem w czerwcu oraz grudniu 1962 r.; *DDF*, 1962, t. I, s. 554; t. II, s. 535.

⁵¹ 21 grudnia 1962 r. w Nassau na Bahamach doszło do zawarcia porozumienia amerykańsko-brytyjskiego w sprawie utworzenia wielostronnych sił jądrowych w ramach NATO. Kennedy i Macmillan chcieli, by przystąpiła do niego także Francja; *Memorandum from President Kennedy to Prime Minister Macmillan*, Nassau, December 21, 1962; *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1961-1963, vol. XIII, doc. 409.

⁵² Więcej na temat tego traktatu, zob. M. Mikołajczyk, *Traktat elizejski - nieudana próba zbudowania „Europy europejskiej”*, „Studia Historica Slavo-Germanica” t. XXVII, 2006-2007, s. 235-297.

amerykańską. Waszyngton starał się odizolować Francję od jej europejskich partnerów, zwłaszcza Niemców. Amerykańscy dyplomaci w rozmowach z Niemcami nie kryli, iż ich poparcie dla WPR może mieć negatywny wpływ na stosunki między obu krajami. Amerykanom zależało na otwartym dostępie do rynku europejskiego dla ich produktów rolnych. Z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych najlepiej by było, gdyby WPR w ogóle nie weszła w życie. Mimo tych nacisków, strona niemiecka dała wyraźnie do zrozumienia, że nie ma możliwości odwrotu od realizacji WPR. Jedyne, co można było zrobić, to opóźnić realizację jej kolejnego etapu do czasu rozpoczęcia negocjacji w ramach Rundy Kennedy'ego⁵³.

W kwestii WPR Niemcy byli też naciskani przez Francuzów domagających się szybkiej realizacji jej kolejnych etapów. RFN, która poczyniła wiele ustępstw na rzecz rozwoju WPR, godząc się m.in. na zakup francuskich produktów rolnych po cenach wyższych od cen światowych, tym razem nie zamierzała tak łatwo ulec presji Paryża. Przeciwni rozwojowi WPR byli niemieccy rolnicy zrzeszeni w Związku Niemieckich Rolników – *DBV*, których sytuacja była mniej korzystna niż rolników francuskich. Bonn spodziewało się ponadto trudnych rozmów w ramach Rundy Kennedy'ego. Niemcy liczyli się z tym, że francuski przywódca będzie się starał zablokować te negocjacje i dlatego chcieli opóźnić wejście w życie WPR, by zyskać kartę przetargową w rozmowach z Francuzami⁵⁴.

Negocjacje dotyczące wprowadzenia ujednoczonych cen na produkty rolne rozpoczęły się w połowie stycznia 1963 r. Propozycja Rady Ministrów EWG w sprawie ujednoczenia cen zboża przedstawiona na początku negocjacji została z zadowoleniem przyjęta przez Francuzów. Jednakże pozostałe kraje członkowskie były jej przeciwnie. Szczególnie negatywnie propozycja ta została oceniona przez rząd niemiecki, gdyż oznaczałaby zbyt wysoką obniżkę cen niemieckiego zboża, przeciwko czemu ostro protestowali tamtejsi rolnicy. Chociaż za obniżką cen opowiadały się niemieckie związki zawodowe oraz organizacje konsumenckie, kanclerz Adenauer poparł rolników⁵⁵. 21 maja na posiedzeniu ministrów rolnictwa przedstawiciel niemieckiego rządu Werner Schwarz zdecydowanie odrzucił propozycję obniżki niemieckich cen na zboże w 1964 r. Spotkało się to z ostrą reakcją ze strony francuskiego ministra rolnictwa Pisaniego. Podczas spotkania ustalono jedynie, że decyzja w tej sprawie zostanie podjęta do 1 lipca 1963 r. w odniesieniu do roku gospodarczego 1963/1964 i do 1 stycznia 1964 r. w odniesieniu do roku gospodarczego 1964/1965⁵⁶.

Problem ujednoczenia cen zboża był przedmiotem pierwszych francusko-niemieckich konsultacji w ramach traktatu elizejskiego w dniach 4-5 lipca 1963 r.⁵⁷ Stronom i tym razem nie udało się dojść do porozumienia z uwagi na rozbieżne oczekiwania. Francuzi poprzez obniżenie cen liczyli na zwiększenie eksportu zboża, Niemcy obawiali się natomiast spadku dochodów swoich rolników. Francuzi dawali wyraźnie do zrozumienia, że w przypadku braku porozumienia, doprowadzą do zablokowania rozmów w ramach Rundy Kennedy'ego. Mówił o tym sam de Gaulle podczas konferencji prasowej pod koniec lipca⁵⁸.

⁵³ B. Schoenborn, *La mésentente approuvoisée. De Gaulle et les Allemands, 1963-1969*, Paris 2007, s. 93.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ T. Janicki, *op. cit.*, s. 274.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 275-276.

⁵⁷ Komunikat na zakończenie pierwszego szczytu francusko-niemieckiego, *Les relations franco-allemandes depuis 1963*, Documents rassemblés et présentés par P. Jardin et A. Kimmel, Paris 2001, s. 91.

⁵⁸ Ch. de Gaulle, *Discours et messages*, t. IV, s. 112.

Na początku listopada 1963 r. Komisja Europejska zgłosiła nową propozycję, w myśl której 1 lipca 1964 r. ceny zbóż miałyby zostać ujednoczone na średnim poziomie. W ramach działań osłonowych Komisja zaproponowała wprowadzenie opłat wyrównawczych do 1970 r. dla krajów, w których doszłoby do obniżenia cen. W projekcie była również mowa o poprawie warunków materialnych rolników w EWG. Propozycja ta nie przekonała jednak rządu niemieckiego, którym w miejsce Adenauera od października kierował Ludwig Erhard. Zarówno on, jak i minister rolnictwa W. Schwarz nie należeli do zwolenników WPR⁵⁹. Rząd w Bonn nie zamierzał jednak do tej kwestii podchodzić dogmatycznie. Niemcy gotowi byli na kompromis, o ile zapewniłby on utrzymanie dochodów rolników na dotychczasowym poziomie poprzez system dopłat wyrównawczych⁶⁰.

Kwestia ceny zboża była jednym z tematów pierwszego spotkania nowego kanclerza z francuskim prezydentem, które miało miejsce w Paryżu w dniach 21-22 listopada⁶¹. Podczas rozmowy de Gaulle ubolewał, że w ramach Wspólnego Rynku nie udało się jeszcze wypracować wspólnych rozwiązań dotyczących rolnictwa, co z perspektywy Francji i jej gospodarki było niekorzystne, gdyż oznaczało brak równowagi między produktami przemysłowymi i rolnymi. Erhard obiecał ze swej strony, że Niemcy uczynią wszystko, by doszło do zawarcia porozumienia w kwestii WPR. Wyraził zadowolenie z dotychczasowego przebiegu rozmów, ale jednocześnie wskazał jako zagrożenie kwestię cen zboża, która mocno niepokoiła niemieckich rolników. De Gaulle, rozumiejąc specyficzną sytuację niemieckiego rolnictwa, uważał jednak, że rząd niemiecki niewiele czyni, by doprowadzić do zawarcia porozumienia w Brukseli. Przyznał, że z punktu widzenia Francji przyjęcie propozycji Mansholta w sprawie cen minimalnych na zboże byłoby wielkim poświęceniem, gdyż oznaczałaby wzrost cen wszystkich produktów rolnych. Oczekiwał więc, że strona niemiecka także będzie gotowa na poświęcenie. W odpowiedzi Erhard podkreślił, że należy odzielić cenę zboża od ceny pozostałych towarów rolnych. O ile w przypadku ustalenia cen na mięso, produkty mleczne i ryż nie widział on większych problemów, o tyle nie wierzył, że w sprawie tak delikatnej, jak cena zboża, uda się osiągnąć porozumienie do końca roku, ani też na początku 1964 r. Uważał, że z uwagi na niemieckie wybory w 1965 r. kwestia ta powinna zostać rozwiązana, choć nie chciał składać żadnych deklaracji co do daty czy też sposobu realizacji. Mimo rozbieżności w kwestii cen zboża, na zakończenie szczytu strony we wspólnym komunikacie podkreśliły wolę dojścia do porozumienia w tej kwestii w uzgodnionym wcześniej terminie, a więc do końca roku⁶².

Podczas spotkania Rady EWG w dniu 19 grudnia poświęconego cenom zboża wszystkie delegacje podkreśliły znaczenie propozycji Komisji przygotowanej przez Mansholta⁶³. Strona niemiecka uznała je za dobrą podstawę do dalszych rozmów. Jednocześnie wszyscy ministrowie przyznali, że plan Mansholta wywołuje wiele wątpliwości. Francuski minister rolnictwa Pisani mówił o możliwych konsekwencjach tych propozycji dla produkcji zbóż i ich wpływie na ceny wszystkich produktów rolnych. Mansholt, starając się tonować wyrażone podczas spotkania zastrzeżenia i obawy zaproponował, by specjalny komitet przygotował pogłębioną analizę poszczególnych kwestii i przedstawił ją Radzie w styczniu. Większość delegacji uznała jednak, że

⁵⁹ C. Germond, *The Agricultural Bone of Contention: The Franco-German Tandem and the Making of the CAP, 1963-1966*, "The Journal of European Integration" 2010, nr 2, s. 27.

⁶⁰ T. Janicki, *op. cit.*, s. 277.

⁶¹ DDF, 1963, t. 2, s. 532.

⁶² *Les relations franco-allemandes depuis 1963*, s. 96.

⁶³ DDF, 1963, t. 2, s. 646.

należałoby zająć się sprawą cen w późniejszym terminie. Tego zdania był m.in. Couve de Murville. Niemcy byli co prawda jedynymi skłonniymi doprowadzić do ustalenia wspólnych cen w jednym etapie, ale nie potrafili wskazać, kiedy miałyby to nastąpić. Ponadto swoją gotowość do zawarcia kompromisu uzależniali od zgody pozostałych krajów na obniżkę ceł w ramach negocjacji Rundy Kennedy'ego⁶⁴.

Francja i tym razem, chcąc doprowadzić do zawarcia porozumienia, mnożyła naciski na swoich partnerów⁶⁵. 21 grudnia de Gaulle w rozmowie z ambasadorem Niemiec Kleiberem żalił się, że strona niemiecka broni swojego stanowiska w Brukseli, które jest sprzeczne z zasadami Wspólnego Rynku. W jego ocenie Niemcy albo nie chcieli, albo nie potrafili doprowadzić do porozumienia w przewidzianym czasie. Prezydent ostrzegł, że Francja nie może dłużej czekać i dał do zrozumienia, że jeśli Niemcy nie zgodzą się na wejście w życie WPR, to Wspólny Rynek powróci do stanu z 1961 r. Ambasador obiecał, że natychmiast powiadomi o tym stanowisku kanclerza. Zapewnił, że Niemcy gotowe są na kompromis jeszcze przed końcem roku⁶⁶. Rozmowa prezydenta Francji z niemieckim ambasadorem najwyraźniej odniosła pożądany skutek, gdyż od tego momentu stanowisko niemieckiej delegacji podczas rozmów w Brukseli było bardziej konstruktywne. Jak informował stały przedstawiciel Francji w Brukseli J.-M. Boegner, Niemcy zgłosili co prawda pewne zastrzeżenia do propozycji przedstawionej przez Komisję, ale nie dotyczyły one istotnych kwestii⁶⁷.

Ostatecznie porozumienie w Brukseli zostało zawarte 23 grudnia⁶⁸. Miało ono jednak ograniczony charakter, przede wszystkim nie obejmowało cen zboża. Wyrażono natomiast zgodę na utworzenie wspólnego rynku mleka, chociaż nie zapadła decyzja w sprawie jego cen – miało to nastąpić w 1966 r. Przyjęto także regulacje w sprawie wołowiny oraz ryżu, ale w obu przypadkach nie osiągnięto porozumienia co do cen orientacyjnych. Ponadto ministrowie zgodzili się na obniżenie stawek celnych w ramach Rundy Kennedy'ego, choć jednocześnie zastrzegli, że szczegóły porozumienia będą przedmiotem dalszych negocjacji⁶⁹.

Generał de Gaulle odniósł się publicznie do porozumienia zawartego w Brukseli podczas konferencji prasowej 31 stycznia 1964 r.⁷⁰ Za najważniejsze uznał, że Wspólnota – decydując o regulacji cen produktów rolnych – wyraziła tym samym wolę dalszego istnienia. Francuski przywódca bardzo pozytywnie ocenił rolę Komisji w osiągnięciu porozumienia i docenił, iż zostało ono zawarte w przewidzianym terminie. Dodał jednak, że jego przestrzeganie będzie uzależnione od woli rządów państw członkowskich. De Gaulle podkreślił również, że dojskie do porozumienia w dziedzinie rolnictwa było dużo trudniejsze niż w dziedzinie przemysłu z uwagi na specyfikę produkcji rolnej. Państwa potrafiły jednak przezwyciężyć swoje zastrzeżenia w tak ważnej dziedzinie i dzięki temu może powstać wspólny rynek rolny od Atlantyku po Łabę, od Morza Północnego po Morze Śródziemne. Można byłoby – stwierdził – ograniczyć Wspólny Rynek to produktów przemysłowych, ale przeczyłoby to jego istocie, a Francja jako kraj jednocześnie rolniczy i przemysłowy nie mogłaby zaakceptować takiego rozwiązania. Przyznał, że z grona sześciu państw to właśnie Francja jako największy producent rolny jest najbardziej zainteresowana tworzeniem WPR.

⁶⁴ T. Janicki, *op. cit.*, s. 278

⁶⁵ C. Germond, *op. cit.*, s. 30.

⁶⁶ *DDF*, 1963, t. 2, s. 653.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 655.

⁶⁸ *Année politique* 1963, s. 325-326.

⁶⁹ T. Janicki, *op. cit.*, s. 278-279.

⁷⁰ Ch. de Gaulle, *Discours et messages*, t. IV, s. 162.

De Gaulle docenił też rolę, jaką podczas negocjacji odegrali Niemcy, którzy przyjmując postanowienia w sprawie WPR zaakceptowali największe zmiany w swoim systemie gospodarczym. W jego przekonaniu potwierdzało to silne więzi obu krajów. Prezydent nie krył, że wejście w życie brukselskiego porozumienia oznaczać będzie konieczność dostosowania się europejskich rolników do jego wymogów. Z kolei rolnicy francuscy będą mogli liczyć na wsparcie ze strony państwa w reformach strukturalnych, organizacji, zdolnościach produkcyjnych i jakości, by mogli stawić czoła konkurencji. De Gaulle dodał też, że porozumienie zawarte w Brukseli nie oznacza zakończenia rozmów na temat WPR, gdyż do uregulowania pozostały szczegóły związane z ich realizacją oraz przede wszystkim ustalenie wspólnych cen.

Czy decyzje w sprawie cen były rzeczywiście sukcesem Francji i de Gaulle'a? Otóż Francji nie udało się narzucić swojego stanowiska w czasie negocjacji i zmuszona była zgodzić się na mniej korzystny kompromis zaproponowany przez Komisję. Należy jednak pamiętać, że de Gaulle nie był bardzo zainteresowany przyjęciem jak najwyższych cen, gdyż groziłoby to wzrostem inflacji; nie chciał też ulegać rolniczemu związkowi zawodowemu.

Z uwagi na negatywne stanowisko strony niemieckiej, do połowy 1964 r. nie udało się podjąć decyzji w sprawie ujednoczenia cen zboża. Ustalono jedynie, że ostateczna decyzja ma być podjęta w połowie grudnia. De Gaulle początkowo podchodził ze zrozumieniem do problemów politycznych kanclerza. W maju 1964 r. oznajmił, że Francji się nie spieszy i podejmie decyzję po niemieckich wyborach⁷¹. Kiedy jednak Niemcy dali do zrozumienia, że ich decyzja jest uzależniona od porozumienia z Amerykanami, de Gaulle stracił cierpliwość. 21 października zagroził, że jeśli do 15 grudnia nie zostanie osiągnięte porozumienie, to Francja wycofa się z EWG. Zasugerował przy tym, że od osiągnięcia porozumienia w kwestiach rolnych uzależnia swoje stanowiska w sprawie obniżenia ceł w ramach Rundy Kennedy'ego. Na początku listopada w podobnym duchu wypowiedział się w Zgromadzeniu Narodowym Couve de Murville⁷². Na posiedzeniu rządu 9 grudnia de Gaulle zaznaczył, że jeśli do 15 grudnia nie zostanie zawarte porozumienie, nie widzi powodu, dla którego Francja miałaby zgodzić się na wejście w życie 1 stycznia 1965 r. kolejnego etapu budowy Wspólnego Rynku. Tak długo bowiem, jak nie powstanie WPR, nie będzie Wspólnego Rynku⁷³.

Niemcy, którzy już wcześniej mieli do czynienia z podobnymi deklaracjami francuskiego prezydenta, nie traktowali raczej poważnie groźby wystąpienia Francji z EWG, co byłoby dla Francji złym wyborem. Kanclerz Erhard mówił wręcz o blefie⁷⁴. Politycy w Bonn obawiali się natomiast zablokowania przez Francuzów negocjacji w ramach Rundy Kennedy'ego. Erhard nie chciał przejść do historii jako kanclerz, który przeszkodził w budowie Europy i ostatecznie 15 grudnia wyraził zgodę na zawarcie porozumienia. Zgodnie z nim jednolite ceny na zboże miały zostać wprowadzone 1 lipca 1967 r., ustalono ich wysokość oraz wielkość rekompensat dla poszczególnych państw. Ponadto Rada EWG zobowiązała Komisję do przedstawienia do 1 kwietnia 1965 r. propozycji finansowania WPR w latach 1965-1967⁷⁵. De Gaulle nie krył satysfakcji z porozumienia, które w jego przekonaniu tworzyło prawdziwie wspólną gospodarkę; mówił o tym nazajutrz podczas posiedzenia rządu. Co prawda

⁷¹ B. Schoenborn, *op. cit.*, s. 95.

⁷² „Le Monde”, 7 listopada 1964 r.

⁷³ A. Peyrefitte, *op. cit.*, t. 2, s. 371.

⁷⁴ B. Schoenborn, *op. cit.*, s. 96.

⁷⁵ Notatka Dyrekcji Quai d'Orsay ds. gospodarczych i finansowych z 4 lutego 1965 r.; *DDF*, 1965, t. 1, s. 128.

wiedział, że nie oznaczało to ostatecznego sukcesu, gdyż do uregulowania pozostały ceny pozostałych produktów rolnych, jak też kwestie finansowania WPR, ale porozumienie w sprawie cen zbóż było najważniejsze. Jego radość była tym większa, że do porozumienia doszło dzięki rządowi państw członkowskich, a nie Komisji⁷⁶. Prezydent Francji docenił też rolę odegraną w negocjacjach przez kanclerza Erharda, któremu osobiście podziękował za to w liście z 19 grudnia⁷⁷.

Kwestia cen na towary rolne podzieliła członków francuskiego rządu⁷⁸. O ile następca Pisaniego Edgar Faure był zwolennikiem wyższych cen, o tyle minister gospodarki i finansów Michel Debré, który w latach 1959-1962 był szefem francuskiego rządu, ostrzegał de Gaulle'a, że grozi to wzrostem inflacji i oznacza zwiększony transfer środków dla najbogatszych rolników. Jeszcze dalej w krytyce mechanizmów cenowych rynku rolnego szedł Jean Dromer – sekretarz generalny *SGCI (Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne)*, który dowodził, że jeśli WPR będzie dążyła jedynie do podtrzymywania cen, będzie zaprzeczeniem spójnej polityki rolnej, gdyż nie zachęca do reform strukturalnych.

SPÓR O FINANSOWANIE WPR

Ostatnią bitwą, jaką przyszło stoczyć Francji pod rządami de Gaulle'a w sprawie WPR, było przyjęcie zasad jej finansowania. Kwestia ta związana była z planami zmian w funkcjonowaniu EWG. 1 stycznia 1966 r. miał wejść w życie trzeci etap tworzenia Wspólnego Rynku, a wraz z nim możliwość podejmowania decyzji przez instytucje wspólnotowe większością głosów, co stało w jawnej sprzeczności z poglądami głoszonymi przez prezydenta Francji. Przewodniczący Komisji EWG Walter Hallstein chciał wykorzystać ten moment do wzmocnienia instytucji wspólnotowych, zwłaszcza samej Komisji. De Gaulle, chociaż był zdecydowanym przeciwnikiem Europy ponadnarodowej, rozumiał, że najlepszym rozwiązaniem dla Francji w dziedzinie rolnictwa jest współpraca wspólnotowa⁷⁹. Nie znaczy to, że akceptował rosnące ambicje przewodniczącego Komisji. Już w listopadzie 1961 r. w rozmowie z Hallsteinem zaznaczył, że Komisja, wbrew swojej roli, próbuje odgrywać rolę państwa; przestrzegał, że może to doprowadzić do tarć i nieporozumień⁸⁰.

Z nowymi propozycjami mającymi na celu wzmocnienie Komisji i Parlamentu wystąpił Hallstein 23 marca 1965 r.⁸¹ By skłonić Francję do ich przyjęcia, zaproponował korzystne dla niej finansowanie WPR⁸². Projekt Komisji przewidywał, że WPR będzie finansowana ze środków własnych Wspólnoty, pochodzących z opłat wyrównawczych nakładanych na importowane produkty rolne oraz ceł od towarów przemysłowych importowanych z krajów trzecich. Jednakże środkami tymi miała zarządzać Komisja, a Parlament w razie potrzeby mógł uchwalić wpłatę dodatkowych

⁷⁶ A. Peyrefitte, *op. cit.*, t. 2, s. 372.

⁷⁷ Ch. de Gaulle, *LNC*, t. 3, s. 680.

⁷⁸ L. Warlouzet, *op. cit.*, s. 436-437.

⁷⁹ J.T.S. Keeler, *De Gaulle et la politique agricole commune de l'Europe: logique et heritages de l'intégration nationaliste*, w: *De Gaulle en son siècle*, t. 5, s. 158-159.

⁸⁰ *DDF*, 1961, t. 2, s. 599.

⁸¹ Szczegółowa analiza tego projektu została zawarta w notatce Dyrekcji Quai d'Orsay ds. gospodarczych i finansowych z 10 maja 1965 r.; *DDF*, 1965, t. 1, s. 575.

⁸² T. Janicki, *op. cit.*, s. 299.

środków⁸³. Ponadto Hallstein w zamian za subsydiowanie rolnictwa zażądał dla Komisji własnych dochodów rocznych. Francuski minister spraw zagranicznych określił to mianem prowokacji i na początku maja ostrzegł Hallsteina przed podejmowaniem podobnych inicjatyw⁸⁴.

Kolejna tura rozmów Rady Ministrów EWG w sprawie finansowania WPR miała miejsce w drugiej połowie czerwca. Sprawa finansowania rolnictwa była o tyle pilna, że dotychczasowy system przyjęty 14 stycznia 1962 r. wygaszał z dniem 30 czerwca 1965 r.⁸⁵ Tymczasem strona niemiecka kwestię finansowania WPR zamierzała połączyć z decyzją o wejściu w życie unii celnej na towary przemysłowe z dniem 1 lipca 1967 r. Niemcy w rozmowach z Francuzami dawali wyraźnie do zrozumienia, że jeśli Francja przystanie na ich propozycję, to ze swej strony podejmą wysiłek, by do tego czasu większość regulacji dotyczących rolnictwa oraz cen na produkty rolne weszło w życie⁸⁶.

Podczas posiedzenia Rada Ministrów EWG toczył się spór, czy do 1 lipca 1965 r. ma ona podjąć decyzję w sprawie finansowania rolnictwa na dwa lata, czy też na cały okres przejściowy do 1 lipca 1970 r. Francja, z powodów prawnych jak też gospodarczych, przeciwna była przyjęciu porozumienia na dwa lata. Pozostałe kraje były w tej kwestii podzielone. 30 czerwca szef francuskiej dyplomacji ostrzegł, że w obliczu tak poważnych rozbieżności dalsza debata jest bezużyteczna. Podkreślił przy tym, że zostały pogwałcone przyjęte wcześniej zobowiązania dotyczące zasad finansowania WPR. Nie chcąc doprowadzić do impasu w rozmowach, partnerzy Francji zaproponowali kontynuowanie rozmów w lipcu, ale Couve de Murville wstrzymał się z wyrażeniem swojego stanowiska w tej kwestii⁸⁷. Miał wrażenie, że pozostałe kraje czekały na wynik grudniowych wyborów prezydenckich we Francji, licząc, że do tego czasu Francja nie podejmie żadnych działań w kwestii finansowania WPR. De Gaulle był jednak gotów podjąć radykalne kroki, nawet jeśli mogłoby to zagrozić jego reelekcji przez utratę głosów chłopskiego elektoratu. Już pod koniec maja zaakceptował sugestię ministra spraw zagranicznych, by w przypadku braku porozumienia w sprawie finansowania WPR Francja ogłosiła rodzaj bojkotu⁸⁸.

Przebieg negocjacji w Brukseli był głównym tematem posiedzenia francuskiego rządu w dniu 1 lipca⁸⁹. Po jego zakończeniu ogłoszono komunikat o wycofaniu się Francji z prac europejskich instytucji, komitetów i grup roboczych⁹⁰. Tak rozpoczął się jeden z najpoważniejszych kryzysów w dziejach integracji europejskiej – kryzys pustego krzesła, który ujawnił głębokie pokłady nieufności między krajami Szóstki. Rolnictwo odegrało w nim rolę *casus belli*, lecz w istocie jego podłoże miało przede wszystkim charakter polityczny. W opinii francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, odpowiedzialność za kryzys ponosili przede wszystkim Niemcy, chociaż nie bez winy była również Komisja⁹¹. Już po jego zakończeniu de Gaulle w rozmowie

⁸³ W opinii P. Gerbet była to propozycja solidnie przygotowana. Jej konstrukcja przypominała trzystopniową rakietę, której pierwszym stopniem było rolnictwo, drugim budżet, a trzecim polityka; P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Paris 1983, s. 322.

⁸⁴ M. Couve de Murville, *Une politique étrangère 1958-1969*, Paris 1971, s. 330-331.

⁸⁵ T. Janicki, *op. cit.*, s. 299.

⁸⁶ *DDF*, 1965, t. 1, s. 776.

⁸⁷ *DDF*, 1965, t. 2, s. 7.

⁸⁸ M. Couve de Murville, *op. cit.*, s. 331-332.

⁸⁹ A. Peyrefitte, *op. cit.*, t. 2, s. 393-395.

⁹⁰ *L'Année politique*, 1965, s. 274.

⁹¹ Notatka z 2 lutego 1966 r., *DDF*, t. 1, s. 212.

z kanclerzem Erhardem nie krył, że podczas trudnych czerwcowych rozmów oczekiwał od strony niemieckiej większego wsparcia⁹².

Partnerzy Francji obawiali się, że decyzja francuskiego rządu z 1 lipca otwiera drogę do jej wycofania się z EWG. Na ile realna była ta groźba? Biorąc pod uwagę korzyści czerpane przez Francję z WPR, z ekonomicznego punktu widzenia jej wystąpienie z EWG byłoby nieopłacalne. Dzięki *FEOGA* oraz dostępowi do europejskich rynków zbytu francuskie rolnictwo mogło się rozwijać, a rolnicy zwiększali swoje dochody. Poprawił się też bilans handlowy Francji. Nic więc dziwnego, że decyzja francuskiego prezydenta została skrytykowana przez organizacje rolnicze, obawiające się jej negatywnych skutków. Chcąc uspokoić rolników, premier Pompidou 25 sierpnia zapewnił, że rząd ma na uwadze ich interesy.

Do kryzysu pustego krzesła Generał ustosunkował się publicznie podczas konferencji prasowej w dniu 9 września⁹³. Stwierdził, że kryzys, do jakiego doszło w Brukseli, pokazał nie tylko upór partnerów Francji w kwestii wejścia w życie WPR, ale też błędy i dwuznaczność zasad zawartych w traktatach o unii gospodarczej Szóstki. Przestrzegał, że gdyby weszły w życie zapisy traktatowe o podejmowaniu od 1 stycznia 1966 r. decyzji większością głosów, Francja byłaby wystawiona na naciski w kwestiach gospodarczych, społecznych czy politycznych. W szczególności takie zagrożenie dotyczyło polityki rolnej, gdyż wszystkie przyjęte wcześniej decyzje mogłyby zostać w każdej chwili podważone.

20 października francuskie stanowisko w sprawie kryzysu pustego krzesła przedstawił w Zgromadzeniu Narodowym Couve de Murville, który powiedział, że zanim dojdzie do rozmów na konkretne tematy, niezbędne jest starannie przygotowane porozumienie polityczne określające normalne warunki współpracy między krajami Szóstki w poszanowaniu interesów Francji, zwłaszcza w dziedzinie rolnictwa⁹⁴.

Po długiej dyskusji, na spotkaniu w dniach 30 listopada - 1 grudnia, ministrowie spraw zagranicznych „piątki” przyjęli wspólne stanowisko w sprawie problemów politycznych dotyczących funkcjonowania EWG⁹⁵. 10 grudnia wystosowano do Francji zaproszenie do udziału w spotkaniu ministrów spraw zagranicznych Szóstki. Zostało ono przyjęte⁹⁶. Termin spotkania wyznaczono na 17-18 stycznia 1966 r. w Luksemburgu⁹⁷. Tak też się stało. Pierwszego dnia rozmów szef francuskiej dyplomacji przedstawił warunki rozwiązania kryzysu, wśród których było uregulowanie finansowania rolnictwa w ramach WPR. Chociaż francuskie żądania napotkały na opór ze strony części państw, to rozmowy były kontynuowane, gdyż wszystkim zależało na przezwyciężeniu kryzysu⁹⁸. Ostatecznie na spotkaniu w dniach 28-30 stycznia ministrowie spraw zagranicznych przyjęli tzw. Protokół luksemburski, który zakończył spór⁹⁹. Była to nieformalna rewizja traktatów rzymskich. Na spotkaniu w Luksemburgu ustalono też, że w możliwie najszybszym terminie podjęte zostaną decyzje dotyczące finansowania WPR. De Gaulle z zadowoleniem przyjął porozumienie zawarte w Luksemburgu, o czym zapewnił podczas swojej konferencji prasowej 21 lutego¹⁰⁰.

⁹² Spotkanie to miało miejsce 7 lutego 1966 r., *DDF*, 1966, t. 1, s. 231.

⁹³ Ch. de Gaulle, *Discours et messages*, t. IV, s. 372.

⁹⁴ P. Gerbet, *op. cit.*, s. 326

⁹⁵ *DDF*, 1965, t. 2, s. 674.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 788.

⁹⁷ M. Couve de Murville, *op. cit.*, s. 336.

⁹⁸ *DDF*, 1966, t. 1, s. 111.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 187.

¹⁰⁰ Ch. de Gaulle, *Discours et messages*, t. V, s. 5.

W momencie rozpoczęcia kryzysu pustego krzesła rozmowy na temat finansowania WPR i cen były dość mocno zaawansowane. Ministrom rolnictwa udało się przede wszystkim uzgodnić kalendarz, zgodnie z którym do 1 listopada 1965 r. miały zostać przyjęte uregulowania dotyczące cukru, tłuszczów, owoców i warzyw. Do tego czasu Rada miała też podjąć decyzje w sprawie ustalenia jednolitych cen na mięso wołowe, ryż, cukier, które miały wejść w życie 1 lipca 1967 r. Do tego czasu miały zostać podjęte decyzje w sprawie wspólnej organizacji rynków lub jednolitych cen na pozostałe produkty rolne. W ocenie Boegniera kalendarz ten wydawał się mało realistyczny, ale mógł być dobrym punktem wyjścia do dalszych rozmów¹⁰¹.

Po formalnym zakończeniu kryzysu pustego krzesła, rozmowy dotyczące finansowania rolnictwa i cen zostały wznowione. W dniach 7-8 marca ministrowie rolnictwa porozumieli się w sprawie widełek cen na wołowinę i mleko, ale nie udało im się ustalić kalendarza działań związanych z dokończeniem WPR. W imieniu Francji Edgar Faure ostrzegł przed próbami zignorowania priorytetów wspólnie przyjętych podczas rozmów w Luksemburgu. Podkreślił, że stanowisko francuskiego rządu w tej kwestii pozostaje niezmiennie – opowiada się on za jak najszybszą realizacją WPR¹⁰².

W wyniku dalszych rozmów 11 maja 1966 r. kraje Szóstki doszły ostatecznie do porozumienia w kwestii finansowania WPR w okresie przejściowym oraz warunków przepływu towarów rolnych w ramach Wspólnego Rynku. Zgodnie z tym porozumieniem wolny obrót zarówno towarami przemysłowymi i rolnymi miał wejść w życie do 1 lipca 1968 r. W przypadku towarów rolnych miałyby dotyczyć ponad 80% całości wymiany handlowej. W kwestiach finansowania WPR ustalono, że w przypadku najważniejszych towarów od 1 lipca 1967 r. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej będzie w pełni finansować koszty ponoszone przez państwa z tytułu regulacji rynku rolnego. Miał on także, w ramach sekcji orientacji, współfinansować do 25%, a w niektórych przypadkach do 45% kosztów reform strukturalnych w rolnictwie. Fundusz ten miał być finansowany z dwóch źródeł. Pierwszym z nich miały być dopłaty wyrównawcze pobierane w handlu towarami rolnymi z krajami trzecimi, co było zgodne z oczekiwaniami Francji. Ponieważ zakładano, że środki te nie wystarczą na finansowanie WPR, drugim źródłem miały być składki wnoszone przez państwa członkowskie. Do 1 lipca 1967 r. udział poszczególnych państw miał być następujący: Francja 30,91%, Niemcy 31,25%, Włochy 20,00%, Holandia 9,66%, Belgia 7,87% i Luksemburg 0,22%. Po tym terminie wkład poszczególnych państw ulec miał niewielkiej zmianie: Francja 32%, Niemcy 31,2%, Włochy 20,3%, Holandia 8,2, Belgia 8,1% i Luksemburg 0,2 %. Największym beneficjentem tego porozumienia była Francja, która w pierwszych dwóch latach finansowania mogła liczyć na 55% wpływów. W kolejnych dwóch latach miało to stanowić 40% środków z budżetu rolnego, podczas gdy całkowity wkład Francji w tym budżecie wynosiłby około 24%. Z kolei Niemcy, chociaż ich składka była porównywalna ze składką francuską, stawały się głównym płatnikiem netto, ponieważ były dużym importerem produktów rolnych spoza Wspólnego Rynku¹⁰³.

Porozumienie zawarte 11 maja nie miało jednak charakteru wiążącego pod względem prawnym, gdyż RFN oraz Holandia uzależniły swoją ostateczną zgodę na jego przyjęcie od wprowadzenia regulacji rynkowej w sprawie tłuszczów i cukru, uzupełnienia przepisów dotyczących warzyw i owoców, ustalenia wspólnych cen na mleko i przetwory mleczne oraz wypracowania wspólnego stanowiska EWG podczas nego-

¹⁰¹ DDF, 1965, t. 2, s. 9.

¹⁰² DDF, 1966, t. 1, s. 402.

¹⁰³ *Ibidem*, s. 837.

cji w ramach Rundy Kennedy'ego¹⁰⁴. Porozumienia w tych kwestiach zostały zawarte przez Radę Ministrów EWG pod koniec lipca, dzięki czemu uczyniono ostatni krok ku utworzeniu WPR¹⁰⁵.

Pod koniec maja 1967 r. Rada Ministrów EWG przyjęła postanowienia ramowe w sprawie regulacji rynku zboża, wieprzowiny, jaj i drobiu. Przepisy wykonawcze weszły w życie 1 lipca tego samego roku. Wspólne regulacje dotyczące innych towarów rolnych weszły w życie w okresie późniejszym, na przykład w przypadku mleka i mięsa wołowego dopiero pod koniec lipca 1968 r. Tym samym zdecydowana większość produkcji rolnej państw Szóstki została objęta systemem regulacyjnym wspólnego rynku.

KRYTYKA WPR

Realizacji WPR towarzyszyła rosnąca fala krytyki. Na początku sierpnia 1966 r. francuskie Ministerstwo Gospodarki i Finansów, dokonując wstępnej oceny porozumienia dotyczącego finansowania WPR, zwróciło uwagę, że do czasu kryzysu pustego krzesła WPR była postrzegana we Francji jako narzędzie rozwiązujące problemy tamtejszych rolników i doskonała operacja dla budżetu, chociaż jednocześnie można było dostrzec pewne zagrożenia, jak na przykład konieczność transferu części decyzji do Brukseli czy też wzrost cen¹⁰⁶. Kryzys z 1965 r. unaoczniał jednak problemy, które wcześniej nie były dostrzegane, np. nadprodukcję zboża, która mogła stanowić poważne obciążenie dla budżetu. Okazało się też, że przyjęte w 1962 r. założenia (nie zawsze realistyczne) dotyczące przyszłości rolnictwa coraz bardziej odbiegają od podejmowanych w kolejnych latach decyzji. Na przykład politycznie niemożliwe do zrealizowania okazało się stopniowe obniżenie najwyższych cen. Zamiast wprowadzenia racjonalnych cen, kraje Szóstki, by kontrolować produkcję, zmuszone były uciekać się do takich rozwiązań, jak na przykład kwoty produkcyjne. Ministerstwo przyznało, że od czasu porozumienia w Luksemburgu WPR była coraz bardziej krytykowana. Jednakże jej wymiar finansowy z perspektywy Francji był korzystny. Koszty pomocy dla rynków rolnych we Francji w latach 1962-1965 wahały się między 1,3-1,7 miliarda franków, tymczasem w przypadku braku WPR, w 1970 r. koszt ten wyniósłby około 2,2 miliarda franków. Francja miała być też beneficjentem Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, dzięki któremu w 1970 r. mogła uzyskać około miliarda franków. Zagrożeniem mógł być natomiast wzrost cen, który doprowadziłby do wzrostu obciążeń finansowych EWG.

Francuskie Ministerstwo Gospodarki i Finansów krytycznie oceniło poziom cen towarów rolnych, gdyż nie odpowiadały one potrzebom Wspólnoty ani też polityce gospodarczej Francji. Z uwagi na konieczność uwzględnienia niemieckich interesów w kwestii cen zboża, zostały one ustalone na zbyt wysokim poziomie. Ministerstwo miało też wiele wątpliwości co do bilansu wymiany handlowej towarami rolnymi zarówno wewnątrz EWG, jak też z państwami trzecimi.

W tym samym czasie sekretarz generalny *SGCI* Jean Dromer w liście do premiera Pompidou zalecał zmianę francuskiej polityki europejskiej, gdyż była ona zbyt oparta na WPR, podczas gdy udział rolnictwa w PKB nie przekraczał 10%. Niezależność Francji w dziedzinie polityki zagranicznej, która była głównym ce-

¹⁰⁴ T. Janicki, *op. cit.*, s. 302-303.

¹⁰⁵ *DDF*, 1966, t. 2, s. 416.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 720.

lem de Gaulle'a, powinna opierać się na niezależności przemysłowej, na badaniach naukowych czy inwestycjach technicznych, a nie na rolnictwie¹⁰⁷. W raporcie *SGCI* na temat aspektów finansowych WPR przygotowanym w połowie marca 1968 r. podkreślono, że w związku z koniecznością wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1970 r. ostatecznych regulacji finansowych WPR, należy się liczyć z nowymi trudnościami, gdyż część państw członkowskich – przede wszystkim Republika Federalna Niemiec i Włochy – uważa, że koszty rolnictwa w ramach Wspólnego Rynku są wyższe niż przewidywano¹⁰⁸. Autor raportu pisał też o rosnących kosztach administracyjnych związanych z prowadzeniem WPR, do czego prowadziła mnogość różnych organów zarządzających. Z perspektywy Francji zasadniczym problemem finansowania WPR był brak możliwości uwzględnienia regionalnych i lokalnych aspektów problemów rolnych. Raport nie przewidywał jednak końca WPR – wola kontynuowania współpracy, siła przyzwyczajień, jak również ciężar samego systemu stanowiły swego rodzaju gwarancje jego kontynuacji. W ocenie autora dokumentu Francja czerpała dwie podstawowe korzyści z funkcjonowania WPR: finansową w postaci 1,1 miliarda franków otrzymywanych rocznie w ramach funduszu rolnego oraz handlową dzięki wzrostowi sprzedaży towarów rolnych w ramach EWG, co zapewniało w ostatecznym rozrachunku oszczędności dla budżetu w wysokości 800 milionów franków rocznie. Jako powód do niepokoju w raporcie wskazano fakt, iż kraje trzecie nadal pokrywają 62% importu państw EWG i sytuacja ta ma tendencję wzrostową. Dlatego celem Francji w przyszłości powinna być większa skuteczność stosowania zasady preferencji wspólnotowej. Ponadto w interesie kraju leżała konsolidacja dotychczasowych wyników osiągniętych na płaszczyźnie finansowej.

W marcu 1968 r. nowy doradca ekonomiczny de Gaulle'a, Alain Prate przestrzegł, że wielkie transfery finansowe, z których korzystała Francja w ramach WPR, były bardzo kosztowne w sensie politycznym, jeśli chodzi o współpracę krajów Szóstki. Jednocześnie nie przyczyniły się do uregulowania głównych kwestii rolnych. Zbyt wygórowane ceny niektórych produktów doprowadziły do koncentracji środków finansowych w rękach tych, którzy ich tak bardzo nie potrzebowali. Podkreślił też, że wysokie wpływy z budżetu WPR bynajmniej nie zmniejszyły wydatków francuskiego budżetu na rolnictwo¹⁰⁹. Były członek gabinetu premiera Pierre Lelong uchodzący za autorytet w sprawach rolnych, w notatce dla szefa rządu z maja 1968 r. zalecał zniesienie WPR, a gdyby nie było to możliwe, jej całkowitą zmianę¹¹⁰. Lionel Stoleru pisał natomiast w 1969 r., że nadmierne wspieranie rolnictwa sprawi, że sytuacja Francji wobec pozostałych państw członkowskich Wspólnego Rynku będzie podobna do państw rozwijających się, które w zamian za towary przemysłowe wysyłają surowce i produkty rolne¹¹¹.

Krytyczne uwagi pod adresem WPR nie pozostały bez odzewu. W październiku 1968 r. ścisły komitet rolnictwa opowiedział się za koniecznością reformy WPR, aby przede wszystkim doprowadzić do obniżki cen towarów. Jednocześnie komitet wskazał, że uzyskane wcześniej przez Francję korzyści powinny zostać zachowane¹¹².

¹⁰⁷ L. Warlouzet, *op. cit.*, s. 438.

¹⁰⁸ *DDF*, 1968, t. 1, s. 506.

¹⁰⁹ L. Warlouzet, *op. cit.*, s. 442-443.

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ L. Stoleru, *L'impératif industriel*, Paris 1969, s. 14.

¹¹² L. Warlouzet, *op. cit.*, s. 443.

PRÓBA BILANSU

Generał de Gaulle podał się do dymisji po przegranym referendum w kwietniu 1969 r. Podczas 11 lat swoich rządów wielokrotnie zapewniał, że sytuacja rolnictwa i los francuskich chłopów są mu bardzo bliskie. Z uwagi na szczególne znaczenie rolnictwa dla Francji, nie wyobrażał sobie, by Wspólny Rynek nie obejmował towarów rolnych. Od początku wspierał WPR, gdyż miała ona poprawić sytuację francuskiego rolnictwa i zwiększyć dochody producentów poprzez system dopłat, wspólną regulację cenowe i dostęp do wielkiego rynku zbytu. Nie ulega wątpliwości, że de Gaulle odegrał zasadniczą rolę w przygotowaniu WPR, którą można uznać za jego największy sukces w polityce europejskiej, gdyż inne europejskie projekty polityczne zakończyły się fiaskiem (plan Foucheta). Pod rządami de Gaulle'a WPR stała się europejskim priorytetem Francji. Był to jednak raczej wybór polityczny i społeczny niż gospodarczy, gdyż jego racjonalność ekonomiczna była ograniczona – udział eksportu towarów rolnych w całości francuskiego eksportu był niewielki, nie spełniła się też wizja Wspólnego Rynku jako wymiany francuskich towarów rolnych za niemieckie produkty przemysłowe.

Jaki był bilans WPR dla Francji? Jak wynika z raportów przygotowanych pod koniec 1969 r. przez Quai d'Orsay był on korzystny, ale nie jednoznaczny¹¹³. Francuski eksport towarów rolnych w ramach EWG w latach 1958-1968 zwiększył wartość z miliarda franków do prawie sześciu miliardów. W tym samym czasie wzrósł też import z 0,5 miliarda do 3,4 miliarda. Tym samym dodatni bilans handlowy w przypadku towarów rolnych zwiększył się z 0,5 miliarda do prawie 2,5 miliarda. Ponad połowa francuskich towarów rolnych była eksportowana w ramach Wspólnego Rynku: 40% zbóż, 87% mięsa wołowego, 40% produktów mlecznych, 64% owoców i warzyw, 53% wina i wyrobów spirytusowych. Dzięki systemowi wspólnotowemu w latach 1958-1968 podwoił się też eksport do państw trzecich. O ile w 1958 r. bilans handlowy w zakresie towarów rolnych był ujemny i zamykał się stratą w wysokości 3,7 miliarda, o tyle w 1968 r. był zrównoważony.

WPR oznaczała istotne korzyści finansowe dla Francji dzięki uzyskaniu lepszych cen eksportowanych towarów rolnych, co w 1968 r. dało zysk w wysokości 1,8 miliarda franków. W tym samym czasie subwencje w ramach *FEOGA* zamknęły się kwotą ponad 2 miliardy franków. W raporcie zakładano, że w przyszłości bilans może być jeszcze lepszy, gdyż Francja może zwiększyć swój eksport w ramach EWG. Ponadto *FEOGA* lepiej na siebie koszty związane z interwencją na rynku produktów mlecznych, co odciąży francuski budżet.

Poza korzyściami związanymi z wejściem w życie WPR, Quai d'Orsay dostrzegło także jej mankamenty¹¹⁴. Jednym z nich był nadmierny wzrost cen towarów rolnych. Problemem były też nadwyżki produkcyjne, które niepokoiły państwa trzecie, gdyż mogły mieć negatywny wpływ na wielkość ich eksportu. Nadwyżki niekorzystnie oddziaływały na warunki konkurencji, a rządy państw członkowskich były zaniepokojone rosnącymi kosztami ich finansowania. Także producenci rolni byli zawiedzeni, gdyż mimo wzrostu cen na towary rolne ich dochody były niewystarczające i nadal mniejsze od pozostałych grup zawodowych. W opinii ministerstwa zarzuty te należało traktować z pewną ostrożnością, gdyż można przyjąć, że nawet gdyby nie było WPR, ceny towarów rolnych we Francji osiągnęłyby poziom zbliżony do usta-

¹¹³ Notatka Quai d'Orsay z 5 września 1969 roku na temat bilansu i perspektyw Wspólnej Polityki Rolnej, *DDF*, 1969, t. 2, s. 324; zob. też *DDF*, 1969, t. 2, s. 715.

¹¹⁴ Notatka Quai d'Orsay z 5 września 1969 roku na temat bilansu i perspektyw Wspólnej Polityki Rolnej, *DDF*, 1969, t. 2, s. 324.

lonych w jej ramach. Nadwyżki natomiast były raczej wynikiem wzrostu wydajności produkcji, niż polityki cenowej.

W opinii Quai d'Orsay rolnictwo we Francji przechodziło okres głębokiej transformacji i przewidywano, że przez wiele kolejnych lat będzie źródłem problemów. Nie uda się ich rozwiązać jedynie instrumentami polityki rolnej; potrzebna będzie przede wszystkim ekspansja i ogólny rozwój francuskiej gospodarki. Szansą był również Wspólny Rynek, który dzięki wzrostowi wymiany handlowej i solidarności finansowej stwarzał dogodne warunki dla rozwoju gospodarczego.

Czy była alternatywa wobec WPR? Zdaniem ministerstwa nie, gdyż rezygnacja z mechanizmów WPR doprowadziłaby do konieczności pokrywania kosztów utrzymania rolnictwa przez francuski budżet, co byłoby dla niego zbyt dużym obciążeniem. Ponadto pogorszeniu uległaby konkurencyjna pozycja Francji w ramach Wspólnego Rynku. Autorzy raportów nie mieli jednak wątpliwości, że WPR wymagać będzie zmian, przede wszystkim w dziedzinie nadwyżek produkcyjnych. Zgodnie z propozycjami Mansholta, niezbędna będzie też modernizacja i restrukturyzacja rolnictwa.

Bez wątpienia WPR odegrała ważną rolę w procesie restrukturyzacji i modernizacji francuskiego rolnictwa, zapewniając mu finansowanie i wzrost eksportu, chociaż nie jest to bilans jednoznaczny. W 1968 r. zatrudnieni w rolnictwie (właściciele gospodarstw rolnych oraz robotnicy rolni) stanowili już niecałe 15% zatrudnionych¹¹⁵, co oznaczało spadek o 11% w porównaniu z 1955 r. W tym samym czasie liczba ludności miejskiej zwiększyła się z 56 do 66%. W latach 1963-1969 liczba gospodarstw rolnych zmniejszyła się z 1,9 miliona do 1,6 miliona. W latach 1961-1971 produktywność rola rosła szybciej niż w przemyśle: z 100 do 188, podczas gdy w przemyśle z 100 do 166¹¹⁶.

W latach 1965-1970 dochody rolników wzrosły w większym stopniu niż dochody robotników czy urzędników. Należy jednak podkreślić, że rolnicy przeznaczali na konsumpcję średnio o 20% mniej niż średnia krajowa. Byli na ostatnim miejscu, jeśli chodzi o wydatki na dobra luksusowe, spędzanie czasu wolnego i edukację, co było podyktowane przede wszystkim inwestowaniem znacznej części swoich dochodów w gospodarstwa. Wyjątek stanowili wielcy właściciele ziemscy z Basenu Paryskiego, których gospodarstwa funkcjonowały jak duże przedsiębiorstwa i to właśnie oni w największym stopniu korzystali z dobrodziejstw WPR¹¹⁷.

Jak wygląda bilans dłuższej perspektywy funkcjonowania francuskiego rolnictwa w ramach WPR? Od połowy lat 70. dochody rolnicze netto zaczęły spadać. Pod koniec lat 70. liczba zatrudnionych w rolnictwie spadła do 8% wszystkich zatrudnionych¹¹⁸. W 1960 r. wartość eksportu rolnego wynosiła 4,7 miliarda franków, w 1979 r. aż 64 miliardy. Bilans handlowy w obrocie towarami rolnymi do 1968 r., kiedy nastąpiło zrównoważenie, był ujemny, a w 1981 r. Francja mogła się pochwalić bilansem dodatnim w wysokości 25 miliardów franków. Rolnictwo stało się, jak to określił Valéry Giscard d'Estaing, prezydent Francji w latach 1974-1981, „zieloną ropą” Francji, pozwalającą rekompensować koszty ponoszone z tytułu importu ropy naftowej. Dzięki dopłatom z funduszu rolnego Francja pozostawała największym beneficjentem WPR.

Po 1969 r. głównym problemem WPR stała się nadprodukcja związana z wprowadzeniem wysokich cen. Koszty ponoszone z tego tytułu przewyższały najbardziej pesymistyczne założenia z lat 60.; w 1979 r. pochłaniały one $\frac{3}{4}$ budżetu EWG. W połowie lat 80. Francja musiała ostatecznie przystać na wprowadzenie zmian, by ograniczyć koszty funkcjonowania WPR.

¹¹⁵ S. Bernstein, *La France de l'expansion*, t. 1, s. 190.

¹¹⁶ P. Gerbet, *op. cit.*, s. 258-259.

¹¹⁷ S. Bernstein, *La France de l'expansion*, t. 1, s. 192-193.

¹¹⁸ J.T.S. Keller, *op. cit.*, s. 161-165.

W latach 1970-1976 udział francuskiego rolnictwa w produkcji rolnej EWG spadł z 30,1% do 28,5%, podczas gdy w tym samym czasie udział Niemiec wzrósł z 10,7% do 19,5%. Było to związane z m.in. niestabilnością monetarną Francji i wzrostem kosztów produkcji. Z kolei Niemcy dzięki silnej marce i niskiej inflacji zaczęli odnosić sukcesy.

Na zakończenie warto przytoczyć opinię Edgara Pisaniego, że WPR dobrze wypełniała swoją rolę do lat 1972-1973, gdyż zapewniła Europie samowystarczalność. Problemy zaczęły się później, gdy zamiast ją zmienić po osiągnięciu zakładanych wcześniej celów, nadal ją kontynuowano¹.

MAREK MIKOŁAJCZYK
Poznań

Dr hab. Marek Mikołajczyk, Instytut Historii, UAM (marmikol@konto.pl)

Słowa kluczowe: de Gaulle, Wspólna Polityka Rolna, Francja

Keywords: de Gaulle, Common Agricultural Policy, France

ABSTRACT

The object of the article is to show the role of France under de Gaulle's rule in the preparation of the Common Agricultural Policy in the years 1958-1969 as well as to answer the question whether the CAP met the hopes that de Gaulle and the French farmers placed in it. Three issues are discussed: France's activity for the creation of the CAP in the years 1958-1962, controversies over establishing common prices for agricultural goods and efforts to develop a system of financing the CAP. The article argues that under de Gaulle's rule France played a decisive role in the creation of the CAP as the French leader wanted to turn it into an instrument which was to help modernize and restructure French agriculture thus contributing to the improvement of the living conditions of French farmers. In the case of France the balance of the CAP in the period of de Gaulle's rule was rather positive although not all of the initially assumed goals were achieved.

SCHWACHE INSTITUTIONALISIERUNG DES SLOWAKISCHEN PARTEIENSYSTEMS (BIS ZUM JAHR 2012)

EINFÜHRUNG

Nach den Parlamentswahlen 2010 hat sich die Zusammensetzung des Nationalrates der Slowakischen Parteien im Vergleich zu der vorherigen Legislaturperiode wesentlich geändert. Eine der ältesten slowakischen Parteien, die Volkspartei – Bewegung für eine demokratische Slowakei (ĽS-HZDS)², mit Vladimír Mečiar an der Spitze, blieb nach 19 Jahren seit ihrer Gründung vor der Parlamentstür stehen. Ebenfalls gelang es der Partei der Ungarischen Koalition (SMK) nicht, die fünfpro-

¹ *De Gaulle en son siècle*, t. 5, s. 180.

² Bezeichnungen aller relevanten Parteien und deren Abkürzungen sind in der Tabelle 1 zu finden.

zente Hürde zu bewältigen. Im Gegenteil: Zwei ganz neuen Parteien gelang es ins Parlament einzuziehen; dem Most-Híd mit dem ehemaligen Parteivorsitzenden der SMK Béla Bugár an der Spitze und der liberalen Partei Freiheit und Solidarität (SaS). Die Wahlperiode unter diesen Umständen hat jedoch nicht die ganzen vier Jahre gedauert. In der rechtsliberalen Koalition gab es ständig Konflikte verschiedener Art (nicht nur ideologische, sondern auch persönliche). Einer der wichtigsten Konflikte, über EU-Rettungsfonds, mündete bereits 14 Monate nach der Regierungserklärung (am 11. Oktober 2011) in den Sturz des Radičová-Kabinettes.

Der Text beruht auf der Annahme, dass, obwohl die Zahl der Parteien im Nationalrat der Slowakischen Republik nach den Wahlen 2010 gleich hoch war wie in der vorherigen Legislaturperiode, die Zusammensetzung des neugewählten Parlaments auf eine dauernde Instabilität des Parteiensystems hindeutete. Als eines der bedeutendsten Merkmale des schwach institutionalisierten slowakischen Parteiensystems ist die hohe Wählerfluktuation zu nennen, die wegen der Entstehung von neuen Parteien und des Niederganges, bzw. der Spaltungsprozesse in bereits etablierten Fraktionen entsteht. Nach Klaus von Beyme ist die Wählerfluktuation in den mittel- und osteuropäischen Ländern keine echte Volatilität, sondern ein begleitendes Merkmal der Demokratiekonsolidierung.³ Diese Aussage gilt jedoch eher für die ersten Jahre nach dem Systemwechsel. Es stimmt, dass sich die Konsolidierungsphase in der Slowakei im Vergleich zu den anderen mitteleuropäischen Ländern (Tschechische Republik, Ungarn, Polen) wegen des undemokratischen Politikstils der Regierung Mečiar zwischen 1994-1998 verzögerte, aber die Mängel im Prozess der Demokratiekonsolidierung wurden bereits von der ersten Dzurinda-Regierung (1998-2002) beseitigt. Einen Beweis der Höhenphase des Demokratisierungsprozesses stellt der Beitritt des Landes zur Europäischen Union 2004 dar. Die konsolidierte Demokratie ist jedoch keine Voraussetzung für ein gut institutionalisiertes Parteiensystem. Auch in den Ländern, in denen die Demokratie längst etabliert worden war, sind heute Merkmale eines schwach institutionalisierten Parteiensystems zu finden (hohe Volatilität, Entstehung und Erfolg von neuen Parteien, Parteien im Schatten ihrer Führer). Im Falle der Slowakei wird angenommen, dass das Demokratieniveau keine bedeutende Rolle im Prozess der Institutionalisierung von Parteien spielt. Das Parteiensystem war instabil sowohl in der Zeit der dritten Mečiar-Regierung (1994-1998), als die Demokratie noch nicht konsolidiert war, als auch nach dem Eintritt des Landes in die transatlantischen Strukturen 2004.

Das Ziel dieses Beitrags ist, bedeutende Ursachen der schwachen Institutionalisierung in der Slowakei nach 2010 zu finden. Bei der Untersuchung der Institutionalisierung wird von dem Konzept von Scott Mainwaring ausgegangen, aber es werden auch Aufsätze von anderen Autoren demonstriert. Zuerst wird der Begriff der Institutionalisierung definiert und danach werden die Kennzeichen eines gut und eines schlecht institutionalisierten Parteiensystems erörtert. Anschließend wird nach diesem Modell das slowakische Parteiensystem untersucht.

CHARAKTERISTIK DES SLOWAKISCHEN PARTEIENSYSTEMS

Demokratische Parteiensysteme werden in der Regel nach drei Merkmalen klassifiziert: erstens nach der Anzahl der relevanten Parteien und ihrer Größe, zweitens nach ihrem ideologischen Abstand und drittens nach dem Grad der Institutionalisierung

³ K. von Beyme, *Parteien im Prozess der demokratischen Konsolidierung*, in: W. Merkel, E. Sandschneider (Eds.); *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess*, Opladen 1997, S. 23 – 56, hier S. 46.

des Parteiensystems. Die Zahl der Parteien und deren Größe spielt bei Jean Blondel eine bedeutende Rolle.⁴ Blondel unterschied zwischen vier Typen der kompetitiven Parteiensysteme: Bipartismus, Zweieinhalbparteiensystem, Multipartismus ohne eine dominierende Partei (dominant party) und Multipartismus mit einer dominierenden Partei. Nach dem Modell Blondels kann man das Parteiensystem in der Slowakei als ein Vielparteiensystem ohne eine dominierende Partei bezeichnen. Unter dem Begriff „dominierende Partei“ versteht man eine Partei, die langfristig erfolgreich ist und mit einer Unterstützung von mindestens 40 Prozent der Wähler rechnen kann. Im Kontext der Wahrnehmung der Parteiensysteme Blondels gibt es in der Slowakei keine dominierende Partei. Das slowakische Parlament setzte sich sowohl nach 2006 als auch nach 2010 zwar aus sechs Parteien zusammen, jedoch nicht aus denselben. Seit der Gründung der Slowakischen Republik im Jahre 1993 gab es im Parlament zwei große Parteien. 1992 und 1994 erreichte die ĽS-HZDS Mečiar das beste Wahlergebnis (37,3 bzw. 35 Prozent), aber 1998 und 2002 war die Stärke der ĽS-HZDS und der Slowakischen Demokratischen Koalition (SDK), bzw. der SDKÚ-DS ausgeglichen. Bei den Wahlen 2006 erlitt die ĽS-HZDS eine Wahlniederlage, aber knapp unter 30 Prozent der Stimmen erlangte die linksorientierte Partei Smer-SD. Damit übernahm sie die Position einer starken, aber im Sinne von Blondels Modell nicht die einer dominierenden politischen Partei. Erfolgreich waren die Sozialdemokraten auch bei den Wahlen 2010, aber mit 35 Prozent der Stimmen waren sie nicht fähig, einen genügend starken Partner zu finden, um im Parlament die absolute Mehrheit zu erreichen und die Regierung zu bilden. Smer-SD geriet damit in die gleiche Situation wie die ĽS-HZDS nach den Wahlen 1998 und 2002, als die Siegerpartei in die Opposition gehen musste.

Die Marginalisierung der gegenwärtigen Linken hängt nicht nur mit dem ideologischen Abstand zwischen dem linken und dem rechten Flügel zusammen. Das niedrige Koalitionspotential der Siegerpartei von 2010 war die Konsequenz starker persönlicher Animosität zwischen Vertretern von rechten Fraktionen und der Linken. Der ideologische Abstand zwischen den Parteien ist das nächste Kriterium für eine Klassifizierung der Parteiensysteme. Im slowakischen Parlament 2010-2012 war die „Linke“ durch eine relativ große Partei (Smer-SD) vertreten, die „Mitte“, bzw. „Rechte“ durch vier Parteien (SDKÚ-DS, SaS, Most-Híd und KDĽ). Dazu zählt man noch die Slowakische Nationalpartei (SNS), die auf der ideologischen Achse nur schwer einzuordnen ist. Giovanni Sartori definiert das Parteiensystem mit fünf oder sechs Parteien als einen moderaten Pluralismus.⁵ In einem solchen Typus des Parteiensystems gibt es keine Antisystemparteien, die Politik der Parteien und ihrer Vertreter ist wenig populistisch, es gibt einen breiten Konsensus über demokratische Spielregeln, und es kommt regelmäßig zu Regierungswechseln, gewöhnlich zwischen der Linken und der Rechten. Eine Antisystempartei gab es im Nationalrat nur einmal (Kommunistische Partei der Slowakei), und zwar zwischen 2002 und 2006. Seitdem sind die Kommunisten nicht fähig, die Fünfprozenthürde zu bewältigen und befinden sich am Rande des Interesses der Wähler. Trotz der Abwesenheit einer Antisystempartei im slowakischen Parlament 2006-2012, gewannen einige Parteien ihre Wähler immer noch durch nationalistische oder sozialpopulistische Rhetorik. Trotz des Populismus akzeptieren die meisten Parteien jedoch die Grundprinzipien der Demokratie. Nur die Einstellung der Slowakischen Nationalpartei, die in der europäischen Presse oft als eine rechts-

⁴ Vgl. J. Blondel, *Party Systems and Pattern of Government in Western Democracies*, „Canadian Journal of Political Science“ Bd. 1, Nr. 2, 1968, S. 183-203.

⁵ Vgl. G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge 1976.

extremistische Partei bezeichnet wird⁶, kann wegen einiger nationalistischer Parolen, welche oft gegen die ungarische Minderheit und die Roma-Bevölkerung gerichtet waren, in Frage gestellt werden. Im Dezember 2010 war der ehemalige Parteipräsident Slota sogar der einzige slowakische Politiker, der dem belarussischen Diktator Alexander Lukaschenko zum Erfolg bei den Präsidentschaftswahlen gratulierte. Nationalpopulistische Ideen, in erster Linie Attacken auf die ungarische Minderheit und deren politische Vertreter, werden jedoch auch in Reden von anderen politischen Akteuren verwendet, vor allem bei den Sozialdemokraten und auch bei dem heute bereits ehemaligen Staatsoberhaupt Ivan Gašparovič. Gerade das ethnische Anderssein bildet den nächsten parteipolitischen Abstand, der nicht nur zwischen politischen Akteuren sondern auch zwischen deren Anhängern entsteht, besonders zwischen Wählern der SNS und der Most-Híd, in früheren Wahlperioden zwischen der SNS und der SMK.⁷

Anhand des ideologischen Abstandes unter den Parteien ordne ich das slowakische Parteiensystem an der Grenze vom moderaten zum polarisierten Pluralismus ein. Zwischen den rechten und linken Parteien auf der einen Seite und den slowakischen Nationalisten und der Most-Híd auf der anderen Seite gibt es bedeutende Abstände, die sich folgenderweise während Parlamentssitzungen widerspiegeln. Unter den Koalitionsparteien wird in der Regel Konsensus getroffen, dass sie im Parlament Oppositionsanträge nicht unterstützen. Auch vorteilhafte Gesetzesvorschläge aus den Bänken der Opposition haben nur minimale Chancen von der Koalitionsmehrheit angenommen zu werden. Die Aussage über Unmöglichkeit der Kooperation zwischen Koalitions- und Oppositionsparteien gilt jedoch nur auf der nationalen, nicht aber auf der regionalen oder kommunalen Ebene. Bei den Kommunalwahlen 2010 gab es zahlreiche Wahlkoalitionen zwischen linken und rechten Parteien, und so wie nach 2006 wurden auch nach 2010 in manchen Städten und Gemeinden gemischte Koalitionen gebildet. Im Falle der Beziehungen zwischen der SNS und der Most-Híd gilt die Animosität auch auf der kommunalen Ebene. Nur in einer kleinen Gemeinde in der Ostslowakei (Hromoš) war 2010 der Kandidat zum Bürgermeisteramt von Ortsverbänden beider Parteien unterstützt worden.

Das dritte Kriterium für die Klassifizierung der Parteiensysteme, dem weit mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird, ist dessen Institutionalisierung. Samuel Huntington definierte diesen Begriff als den „process by which organization and procedures acquire value and stability.“⁸ Er unterschied vier Dimensionen der Institutionalisierung: Anpassungsfähigkeit, Komplexität, Autonomie und Kohärenz. Unter Anpassungsfähigkeit versteht er nicht nur die Fähigkeit der Partei, die erste Generation von leitenden Personen zu überleben, sondern auch die Bereitschaft, nach dem Wahlerfolg Regierungsverantwortung zu übernehmen bzw. aus der Opposition in die Regierung überzugehen. Dieses Kriterium zu betrachten ist besonders bei den postkommunistischen Staaten von Bedeutung, wo Parteiensysteme nach mehr als vierzigjähriger Herrschaft der Kommunisten neu gegründet worden waren. Während die Entwicklung der westeuropäischen Parteiensysteme auf den klassischen sozioökonomischen Spaltungslinien⁹ beruhte, bewirkte der langjährige Kommunismus eine soziale Nivel-

⁶ Vgl. z.B. R. Vetter, *Slowakei kämpft mit Nazi-Vergangenheit* „Handelsblatt“.de. 16.03.2009. <<http://www.handelsblatt.com/politik/international/links-rechts-regierung-slowakei-kaempft-mit-nazi-vergangenheit/3135270.html>>.

⁷ Vgl. T. Haughton, M. Rybář, *A Change of Direction: The 2006 Parliamentary Elections and Party Politics in Slovakia*, „Journal of Communist Studies and Transition Politics“ Jh. 24, No. 2, Juni 2008, S. 232-255.

⁸ Vgl. S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven 1968, S. 12.

⁹ Vgl. S. M. Lipset, S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*, in: Dies. (Eds.) *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, New York 1967.

lierung der Gesellschaft. Die durch die permanenten Eingriffe der Kommunisten geänderte Sozialstruktur der Gesellschaft¹⁰ widerspiegelte sich in der Entwicklung von neuen Parteien. In den postkommunistischen Demokratien hing das Wählerverhalten in den ersten Jahren nach dem Systemwechsel vorwiegend nicht von der Zugehörigkeit der Wähler zu einem sozioökonomischen Segment ab, sondern von deren Einstellungen zu aktuellen politischen Themen¹¹ und von der Popularität der politischen Akteure.

Was das nächste Merkmal des institutionalisierten Parteiensystems – deren Komplexität – betrifft, ist diese nach der Zahl der Subeinheiten innerhalb der Parteienstruktur gemessen. Um eine ausdifferenzierende Organisationsstruktur zu bilden, brauchen die Parteien genug Zeit. Wenn sie nur eine kurze Lebenszeit ausweisen, wird die Struktur innerhalb der Parteien mangelhaft. Dies ist auch der Fall in der Slowakei, wo in der Wahlperiode 2010-2012 nur zwei im Parlament vertretene Parteien bereits in der Zeit der Demokratisierungskonsolidierung entstanden. Das nächste Merkmal von Huntington, die Autonomie, ist mit der Stufe der Differenzierung von anderen gesellschaftlichen Gruppierungen verbunden. In der Slowakischen Republik hängt die Mitgliedschaft in den Parteien von der individuellen Entscheidung ab. Es gibt keine kollektive Mitgliedschaft, die zur Abhängigkeit einer Partei von einer Gruppe führen könnte. Verboten ist die Finanzierung der Parteien durch Firmen mit Staatsbeteiligung. Ausgeschlossen ist jedoch nicht eine Förderung durch Privatunternehmen. Verdächtigungen, dass zwischen Parteien und Firmen, die auf staatliche Aufträge angewiesen sind, enge Verbindungen durch Spenden bestehen, werden oft vorkommen, aber aus der offiziellen Buchführung lässt sich das gewöhnlich nicht nachweisen. Schließlich, die Kohärenz ergibt nach Huntington die Fähigkeit innerparteilicher Flügel, einen Konsensus zu finden.¹² Die Geschichte der slowakischen Parteienlandschaft weist eine Menge von Parteispaltungen auf, die auf der Unfähigkeit zur Kooperation verschiedener Fraktionsflügel beruhten. Diese werden unten noch diskutiert.

Ähnlich wie bei Huntington wird der Begriff der Institutionalisierung auch von anderen Autoren definiert. Nach Angelo Panebianco¹³ verfügt eine gut institutionalisierte Partei über eine gut ausgebildete innere hierarchische Struktur, in der die zentrale Bürokratie eine wichtige Rolle spielt. Alle Organisationsebenen der Partei sind im ganzen Staat nach dem gleichen Prinzip entwickelt. Die Parteien verfügen über genug Kapitalressourcen, welche aus verschiedenen Quellen stammen. Die gut institutionalisierten Parteien pflegen gute Kontakte auch zu anderen nichtpolitischen, aber programmatisch und ideologisch ähnlich orientierten Organisationen (Gewerkschaften oder NGOs). Schließlich ist für eine gut institutionalisierte Partei nach Angelo Panebianco die Kongruenz zwischen formalen Normen der Partei und dem wirklichen innerparteilichen Machtzentrum von Bedeutung. Mit der Frage der Institutionalisierung der Parteien befassen sich auch drei deutsche Autoren - Basedau, Stroh und Erdmann, die vier Kriterien einer gut institutionalisierten Partei nennen:¹⁴ stabile gesellschaftli-

¹⁰ Vgl. K. Beyme, *Parteien im Prozess...*, S. 40.

¹¹ Im Falle der Tschechoslowakei war es die (tschechische oder slowakische) Nationalität der Wähler, aber seit der Gründung der Slowakischen Republik 1993 waren es vor allem die Zukunft der tschechoslowakischen Föderation und der Politikstil der Regierung Mečiar, heute sind es Wirtschaftsreformen. Gemäß der Nationalität entscheiden sich überwiegend Angehörige der ungarischen Minderheit.

¹² Vgl. S. Huntington, *Political Order...*,

¹³ Vgl. A. Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge 1988, S. 58-60, hier S. 58-59.

¹⁴ Vgl. M. Basedau, A. Stroh, G. Erdmann, *Die Institutionalisierung politischer Parteien im anglo-phonen Afrika*, „KAS/Auslandsinformationen“ 11/2006, S. 25-45.

che Verwurzelung - Autonomie, also Unabhängigkeit der Partei von Einzelpersonen und einzelnen Gruppierungen außerhalb der Partei, Organisationsniveau, d. h. ausdifferenzierter bürokratischer Apparat und Kohärenz der ganzen Organisation.

Bei der näheren Charakterisierung der Institutionalisierung des slowakischen Parteiensystems wird vor allem von dem Konzept von Scott Mainwaring ausgegangen.¹⁵ Mainwaring analysiert die Institutionalisierung von Parteiensystemen nach vier Kriterien (Stabilität nach den Regeln der innerparteilichen Konkurrenz, Verankerung der Parteien in der Gesellschaft, Legitimation der Parteien und Wahlen, Parteiorganisation) und unterscheidet dabei zwei Idealtypen: ein gut und ein schwach institutionalisiertes Parteiensystem. Als Institutionalisierung versteht er einen Prozess, bei dem „practice and organization becomes well established and widely known, if not universally accepted.“¹⁶ Ein gut institutionalisiertes Parteiensystem ist nach Mainwaring stabil in der innerparteilichen Konkurrenz; Parteien existieren sehr lange und Wählerwanderungen passieren selten, weil die meisten Bürger sich regelmäßig für die gleiche Partei entscheiden und sie wegen ihres Programms und nicht wegen der Kandidaten wählen. Parteien genießen bei der Wählerschaft Legitimität, d. h. sie werden als notwendige demokratische Institutionen betrachtet. Sie verfügen über bedeutende Material- und Humanressourcen. Der Parteiführer, obwohl wichtig, überschattet nicht die Partei. Und umgekehrt, in einem schwach institutionalisierten Parteiensystem, kommt oft zu Wählerfluktuation. Einige Parteien erleben schnellen Niedergang, während andere plötzlichen Wahlerfolg erreichen. Parteien sind in der Gesellschaft schwach verankert. Nur ein kleiner Teil der Bürger wählt regelmäßig die gleiche Partei. Die Wähler entscheiden sich, eine Partei zu wählen, wegen der Kandidaten, nicht anhand der Partei. Viele Individuen oder Gruppen fragen sich nach der Legitimität der Parteien und Wahlen. Eine bedeutende Gruppe von Bürgern glaubt, dass die Parteien für die Demokratie nicht notwendig sind. Parteien verfügen über wenige Ressourcen, sie sind Produkte von politischen Führern, und innerparteiliche Prozesse funktionieren nicht gut.¹⁷

DIE ENTWICKLUNG DES SLOWAKISCHEN PARTEIENSYSTEMS

Die ersten slowakischen Parteien entstanden im Zuge des Systemwechsels und in einer nivellierten Gesellschaft ohne scharfe Grenzen unter sozioökonomischen Segmenten. Elektorate von Parteien bildeten sich eher von Standpunkten zu aktuellen Themen als von der Zugehörigkeit zu einer Schicht. Zu den Themenkonflikten, von denen die Entwicklung der slowakischen Parteienlandschaft nach den ersten Wahlen 1990 abhing, gehörten die Zukunft des gemeinsamen Staates von Tschechen und Slowaken, der Politikstil von Mečiar's Regierung zwischen 1994 und 1998 und die ökonomische Transformation. Neben diesen Themen war die Entwicklung der slowakischen Parteien auch von der Wahlgesetznovelle von 1998 abhängig. In den jeweiligen Zeitabschnitten wurde von mindestens einem der genannten Themen jede in der damaligen Zeit relevante Partei beeinflusst. Die Auswirkungen dieser Konfliktlinien widerspiegelten sich entweder in dem Wählerverlust oder –gewinn, in der Zersplitterung innerhalb der Parteien und der daraus folgender Gründung eines neuen oder dem Niedergang eines alten politischen Subjektes.

¹⁵ S. Mainwaring, *Party Systems in the Third Wave*, „Journal of Democracy“ Vol. 9, No. 3, July 1998, S. 67-81.

¹⁶ Ebd., S. 69.

¹⁷ Ebd., S. 68.

Zum entscheidenden Faktor für die Bildung von ersten Gründungsparteien in der Tschechoslowakei gleich nach dem Systemwechsel wurde die Zugehörigkeit zu der entweder tschechischen oder slowakischen, bzw. ungarischen Nationalität. Vereinigte Parteien (tschechoslowakische) waren bei den Wahlen nicht erfolgreich. Ebenfalls ohne Erfolg blieben slowakische Varianten tschechischer Parteien. Bereits am Anfang der 90er Jahre ließen sich die Parteien nach deren Einstellung zu der Tschechoslowakei profilieren. Nach der Entstehung der Slowakischen Republik 1993 wurde die Beziehung zu den Grundwerten der Demokratie zum Thema mit dem entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung des Parteiensystems. Es galt vor allem während Mečiar's dritter Regierung (1994-1998). Dieser Konflikt dominierte in der politischen Diskussion in verschiedener Intensität von der Staatsgründung im Januar 1993 bis zum April 2004, als die Slowakische Republik der NATO und einen Monat später auch der Europäischen Union beitrug. Die Christdemokraten zusammen mit den Sozialdemokraten, den Liberalen und den Parteien, welche die ungarische Minderheit vertraten, standen auf der Seite des schnellen Integrationsprozesses. Die Gegenseite bildeten die Koalitionsparteien von Mečiar's Regierung. Obwohl seine Regierung den Integrationsprozess gestartet hatte, verlor die Slowakei wegen des undemokratischen Politikstils der regierenden Koalition Vertrauen bei westeuropäischen Staaten, und der Republik gelang es nicht, zusammen mit den anderen vier Visegrad-Staaten Gespräche über einen EU-Beitritt zu führen. Der Konflikt über den Politikstil kulminierte in den Wahlen 1998. Diese Wahlen werden auch als Plebiszit über die Zukunft des Landes betrachtet. Die Bevölkerung entschied sich nämlich auch darüber, ob die Slowakei weiter an der Peripherie des Interesses von westlichen Staaten stehen wird oder ob es der neuen Regierung gelingt, die Nachbarländer in den Integrationsprozess nachzuholen.

Nach der Konsolidierung der Demokratie wurde die ökonomische Transformation zum einflussreichsten Thema für die Formierung der slowakischen Parteienlandschaft. Rechte Parteien, zusammengeschlossen in der zweiten Dzurinda-Regierung (2002-2006), realisierten tiefe ökonomische Reformen, einschließlich der Steuerreform, der Gesundheitswesens- und der Rentenreform. Einerseits widerspiegelten sich die Reformen in positiven Wirtschaftskennziffern. Das slowakische Wirtschaftswachstum war eines der höchsten unter den EU-Mitgliedstaaten, die Arbeitslosigkeit wurde niedriger, ins Land flossen vermehrte Auslandsinvestitionen. Auf der anderen Seite machte sich die Regierung durch einschneidende Sozialkürzungen und die Verteuerung von Lebensmitteln sowie das Ansteigen der Lebenshaltungskosten bei der breiten Bevölkerung unbeliebt. Infolge innerparteilicher Streitigkeiten verloren zwei Regierungsparteien etliche Abgeordnete und der amtierende Premierminister Dzurinda war bis zum Ende seiner Amtsperiode gezwungen, durch viele Zugeständnisse an unabhängige Abgeordneten eine arbeitsfähige Minderheitsregierung zu erhalten. Unter diesen Umständen wuchs die Popularität des sozialdemokratischen Politikers Robert Fico, der das Dzurinda-Kabinett ständig kritisierte. Bei der niedrigsten Wahlbeteiligung in der Geschichte der slowakischen Parlamentswahlen (54,7 Prozent) wurde die links stehende Partei Smer-SD bei den Wahlen 2006 mit 29,1 Prozent der Stimmen zum Wahlsieger. Die neue Regierung, gebildet aus der Smer-SD, Mečiar's ĽS-HZDS und der nationalpopulistischen Slowakischen Nationalpartei (SNS), empörte die Mitglieder der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE). Infolge der genannten Koalition wurde den Sozialdemokraten die Mitgliedschaft in der SPE übergehend ausgesetzt, aber nach drei Jahren wurde die Partei wieder als Vollmitglied in die SPE aufgenommen.

Trotz der negativen Reaktion europäischer Sozialdemokraten gelang es dem Chef der Smer-SD in der ganzen Wahlperiode hohe Popularität zu behalten. Ficos Popularität beruhte vor allem auf der heftigen Kritik an der Reformpolitik der ehemaligen

liberal-konservativen Regierung. Im Falle zahlreicher Korruptionsskandale seiner Regierung verschob er die Verantwortung von sich selbst auf jene Minister, die von den anderen Koalitionsparteien nominiert worden waren. Die Folge dieser Politik-kommunikation war eine Steigerung seiner Popularität bei den Wählern, aber eine Senkung der Wählergunst für seine Koalitionspartner. Bei den Wahlen 2010 erlangte die SNS bei der Fünf-Prozent-Hürde nur 5,07 Prozent von Stimmen und der LS-HZDS gelang es nicht ins Parlament einzuziehen. Die neue Regierung wurde wieder aus vier mittlerechtsstehenden Parteien gebildet. Aus zwei christlich-demokratischen Parteien (SDKÚ-DS und KDĽ), aus zwei ganz neuen Parteien, der liberalen Partei Freiheit und Solidarität und der Partei Most-Híd, der Partei der ungarisch-slowakischen Zusammenarbeit.

INSTITUTIONALISIERUNG DES SLOWAKISCHEN PARTEIENSYSTEMS

Verankerung der Parteien in der Gesellschaft

Einer der bedeutenden Indikatoren der Institutionalisierung von Parteiensystemen ist das Alter der Parteien.¹⁸ Je ältere Parteien im Parlament zu finden sind, desto mehr ist das System institutionalisiert. Das Parteiensystem ist gut institutionalisiert, wenn sich die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments nicht oft oder gar nicht ändert. Zwanzig Jahre nach dem Systemwechsel kann das slowakische Parteiensystem nach diesem Kriterium als nicht gut institutionalisiert bezeichnet werden. Bereits innerhalb von zehn Jahren nach dem Systemwechsel kam es zu Spaltungen in allen Gründungsparteien und anschließend ebenso in den meistens relevanten Subjekten. Die Annahme eines schwach institutionalisierten Systems demonstriert auch die Zusammensetzung des Nationalrates nach 2010. Die ältesten Parlamentsparteien, die 2010-2012 im Parlament vertreten waren, sind die Christlich-demokratische Bewegung und die Slowakische Nationalpartei. Beide entstanden 1990, bereits vor den ersten freien Wahlen im Juni 1990. Bei der Interpretation der Entstehung der modernen SNS erscheint oft die Ansicht, dass die gegenwärtige SNS der direkte Nachfolger der historischen SNS aus der vorautoritären Zeit (1871-1938) sei. Diese Überzeugung wird sowohl von Parteimitgliedern als auch von einigen Forschern präsentiert. Die historische SNS ist die älteste Partei und ist im 19. Jahrhundert der bedeutendste Vertreter des slowakischen Volkes gewesen. Aber zwischen der historischen und der modernen SNS gibt es eine Tradition des Wählerverhaltens weder im regionalen noch im religiösen Sinne. Die frühere SNS wurde in den 30er Jahren vor allem von der evangelischen Bevölkerung gewählt, und in ganz anderen Regionen als heute. Ebenfalls gibt es keine personelle Verbindung zwischen den beiden Parteien, und die SNS existierte weder in der Illegalität noch im Exil¹⁹, wie zum Beispiel die tschechischen Sozialdemokraten.

Obwohl die KDĽ und die SNS die ältesten Parteien sind, gelang es ihnen nicht, mehrmalige Spaltungen zu vermeiden. Bei den Christdemokraten kam es zur Spaltung viermal. Erstmals noch vor der offiziellen Registrierung der Partei 1990, als

¹⁸ Vgl. K. Janda, *Political Parties. A Cross-National Survey*, New York, London 1980.

¹⁹ Vgl. K. Puskášová, *Súčasná Slovenská národná strana ako najstarší subjekt na Slovensku?*, „Slovenská politologická revue“, Jh. IX, No. 4, S. 62-92.

ungarische Christdemokraten die Partei verließen und eine eigene Ungarische Christdemokratische Bewegung mit Béla Bugár an der Spitze gründeten. Diese Spaltung war die Folge der nationalen Spaltungslinie zwischen der slowakischen und ungarischen Wählerschaft. Das Wahlverhalten von Angehörigen der ungarischen Minderheit wird bis heute vor allem von der nationalen und nicht von der konfessionellen Zugehörigkeit geprägt. 1992 beeinflusste die Stabilität der KDH die Ansichten über die Zukunft der Tschechoslowakei. Aus der Partei traten die Vertreter eines schnellen Zerfalls der Föderation aus. Zehn Jahre danach gründete Mikuláš Dzurinda eine eigene Partei, und schließlich verließen 2006 langjährige Mitglieder mit František Mikloško und Vladimír Palko an der Spitze, die Gespräche mit den Sozialdemokraten über eventuelle Koalitionsbildung ablehnten, die Partei. Während die ersten zwei Spaltungen noch von bedeutenden Themen beeinflusst wurden, waren die zwei folgenden Ausdruck einer mangelnden Kohärenz innerhalb der Partei. Bei der Betrachtung des Alters folgt der KDH und der SNS die Volkspartei – Bewegung für eine demokratische Slowakei (ĽS-HZDS), die jedoch bei den Wahlen 2010 nicht ins Parlament gelangte. Obwohl sie 1991 gegründet wurde, hatte sie bis heute nur einen Vorsitzenden, und zwar Vladimír Mečiar. Der Wahlerfolg, bzw. der Niedergang der Volkspartei hing von der Popularität, bzw. dem Popularitätsverlust ihrer Vorsitzenden ab. Die freie innerparteiliche Konkurrenz war in der Partei faktisch unterdrückt. Diese Bedingungen bewegten mehrere Persönlichkeiten zum Austritt aus der Partei und der Gründung neuer Fraktionen. Was das Alter betrifft, folgt nach der ĽS-HZDS die Partei der Ungarischen Koalition (SMK), die als Folge von Mečiar's Gesetznovelle 1998 aus drei kleineren ungarischen Parteien gegründet wurde. Ebenfalls wie die ĽS-HZDS war die SMK 2010 nicht fähig die Hürde zu überspringen. Die heutzutage populärste Partei Smer-SD wurde 1999 gegründet und ein Jahr später die Slowakische und Christliche Union – Demokratische Partei (SDKÚ-DS), aus der die Premierministerin (2010-2012) Iveta Radičová stammte.

Nach den Wahlen von 2006 setzte sich das Parlament aus sechs Parteien zusammen. Im Laufe der Wahlperiode kam es zur Spaltung in der SMK, nachdem der langjährige Parteipräsident Béla Bugár vom Parteitag nicht wieder in das Amt gewählt worden war. Bugár gründete später eine neue Partei, Most-Híd (dt. Brücke), welche bei den Wahlen 2010 erfolgreich war. Neben der Partei Most-Híd gelangte in das Parlament auch die ganz neue liberale Fraktion SaS. In der vorherigen Wahlperiode war es zu Turbulenzen auch innerhalb der SDKÚ-DS kam. Der Vorsitzende Dzurinda kandidierte nicht zum Abgeordneten wegen unklarer Parteifinanzierung. Die innenparteilichen Vorwahlen entschieden, dass die Wahlkampfleiterin Iveta Radičová wurde.

Während der mittel-rechte Flügel 2010 - 2012 von vier Parteien repräsentiert war, hatten die Linken nur einen Vertreter im Parlament, die Smer-Sozialdemokratie. Obwohl die Smer-SD 1999 als eine pragmatische²⁰ und an keine Ideologie gebundene Partei gegründet worden war, gelang es dem Parteipräsidenten Robert Fico, vor allem die links orientierte Wählerschaft anzusprechen und allmählich die in mehrere Zwergparteien zersplitterte Linke in eine Fraktion zu integrieren. Außerhalb der vereinten linken Partei blieben nur die Kommunisten und die Grünen, die heute zu den marginalen außerparlamentarischen linken Gruppierungen gehören.

²⁰ Vgl. J. Marušiak, *Fenomén strany Smer: medzi „pragmatizmom“ a sociálnou demokraciou*, „Středoevropské politické studie“, Jh. VIII, No. 1, 2006, S. 19-55.

Tabelle 1

*Gründungsjahr der Partei und Jahre im Parlament (1989-2010****)*

Partei	Gründungsjahr	Jahre im Parlament
Öffentlichkeit gegen Gewalt (VPN)	1989	1990 – 1992
Christlich-Demokratische Bewegung (KDH)	1990	1990 – 1998 1998 – 2002* 2002 – 2010
Slowakische Nationalpartei (SNS)	1990	1990 – 2002 2006 – 2010*
Demokratische Partei (DS)	1990	1990 – 1992 1998 – 2002*
Partei der demokratischen Linken (SDL) ***	1990	1990 – 2002
Volkspartei – Bewegung für eine demokratische Slowakei (ĽS-HZDS)	1991	1992 – 2010
Kommunistische Partei der Slowakei (KSS)	1992	2002 – 2006
Demokratische Union (DÚ)	1994	1994 - 1998 1998 - 2002*
Arbeitervereinigung der Slowakei (ZRS)	1994	1994 – 1998
Partei der Ungarischen Koalition (SMK)	1998	1998 – 2010
Partei der Bürgerverständigung (SOP)	1998	1998 – 2002
Smer-Sozialdemokratie (Smer-SD)	1999	2002 – 2010
Slowakische Christlich-Demokratische Union – Demokratische Partei (SDKÚ-DS)	2000	2002 – 2010
Allianz des Neuen Bürgers (ANO)	2001	2002 – 2006
Most-Híd (dt. Brücke)	2009	2010 – 2010
Freiheit und Solidarität (SaS)	2009	2010 – 2010

Bemerkungen:

* 1998 – 2002 – Mitglieder der KDH, DS und DÚ waren 1998 auf der Liste der Wählerpartei (SDK) platziert.

** 2002 – 2006 – Partei hat sich in vier Subjekte gespalten.

*** Vor 1990 Kommunistische Partei der Slowakei. Bei den Wahlen 1990 kandidierte sie noch unter dem Namen Kommunistische Partei der Slowakei.

**** Stand Februar 2012. Das Jahr 2010 bedeutet, dass die Parteien bei den Parlamentswahlen 2010 die fünfprozentige Hürde bewältigt hatten und im Parlament eigene Fraktionen bildeten. Die Situation nach den Wahlen von 2012 ist nicht berücksichtigt.

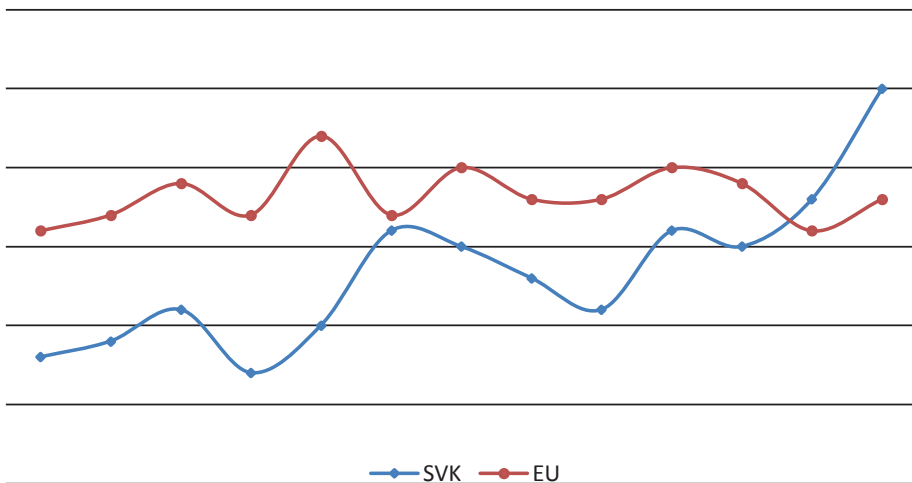
Legitimität der Parteien

Seit dem Beitritt der Slowakei zur EU kann man einen allmählichen Zuwachs des Vertrauens gegenüber den politischen Parteien beobachten (Graphik 1). Nach Eurobarometer 64 vom Frühling 2005, in der Zeit der Dzurinda-Regierung, vertrauten den Parteien nur sieben Prozent der Bürger, während der EU-Durchschnitt an der Grenze von 17 Prozent lag. Im Gegenteil, 88 Prozent der befragten Stimmberechtigten vertrauten den Parteien nicht, während der EU-Durchschnitt 76 Prozent war. Ähnlich

sahen die Ergebnisse ein Jahr später aus. Nach Eurobarometer 65 war die Slowakei zusammen mit Litauen und Polen eines der Länder mit dem niedrigsten Vertrauen der Bürger gegenüber den politischen Parteien. Nachdem Robert Fico in 2006 Premierminister geworden war, verbesserten sich die Beziehungen der Bürger zu den Parteien. Nach Eurobarometer 72 vom Herbst 2009 vertrauten den Parteien 18 Prozent bei dem 16-prozentigen EU-Durchschnitt, bzw. den Parteien vertrauten nicht 78 Prozent (EU-Durchschnitt war 79 Prozent). 2010 erreichte das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber politischen Parteien seinen Höhepunkt. Den Parteien vertrauten sogar 25 Prozent bei 18 Prozent EU-Durchschnitt, bzw. es vertrauten nicht 71 (EU-Durchschnitt 77 Prozent).²¹ Im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedstaaten weist heute die slowakische Parteienlandschaft keine bedeutenden Abweichungen auf. Das Vertrauen der slowakischen Bevölkerung ist sogar höher als im EU-Durchschnitt. Trotz dieser Annahme genießen politische Parteien kein hohes Vertrauen, was ein Merkmal eines schwach institutionalisierten Parteiensystems ist.

Graphik 1

Vertrauen zu politischen Parteien (in Prozent).



Quelle: Eurobarometer 61-73.

Parteiorganisation

In einem gut institutionalisierten Parteiensystem verfügen Parteien über hineinreichende Material- und Humanressourcen und über eine gut entwickelte hierarchische Struktur. Eine solche Partei steht nicht im Schatten ihres Führers, obwohl der für den Wahlerfolg wichtig ist. Was die Materialressourcen betrifft, sind die Parteien in der

²¹ Vgl. Europäische Union: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union: Eurobarometer 61-73. <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm>.

Slowakei vom Staat gut besorgt.²² Wieviel Geld eine Partei bekommt, bestimmen drei Faktoren: 1) das Abschneiden der jeweiligen Partei bei Nationalratswahlen, 2) die Höhe der Beiträge der Parteimitglieder und 3) die Höhe der Spenden, die die jeweilige Partei erhalten hat. Eine wichtige Finanzquelle bildet die Vermietung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen.²³ Trotz freigiebiger staatlicher Förderung gibt es zahlreiche Skandale, die mit der Finanzierung der Parteien verbunden sind. Bis heute wurde jedoch kein Verdacht der Rechtsverletzung vor Gericht geklärt.

Obwohl slowakische Parteien über genug Finanzmittel verfügen, sieht die Situation aus der Sicht der Humanressourcen ganz anders aus. Die Mitgliederzahl der slowakischen Parteien ist niedrig. Zum Beispiel die SaS, deren Chef nach den Wahlen 2010 zum Parlamentspräsident gewählt wurde, hatte im Dezember 2010 lediglich 250 Mitglieder. Die schwache Seite der Parteien ist, dass sie bei der Bildung der Kandidatenliste regionale Interessen nicht in Betracht ziehen und auf die Spitze der Kandidatenliste oft Personen mit dem Festwohnsitz in der Hauptstadt setzen. Bei den Wahlen 2010 wurde die SaS zum Musterbild einer stark zentralisierten Partei. Auf den ersten acht Positionen der Liste waren ausschließlich Bewohner der Hauptstadt plaziert. Der erste Kandidat aus einer ostslowakischen Region befand sich erst auf dem 16. Platz. SaS-Wähler lehnten den Listenvorschlag ab, und durch die Präferenzstimmen änderten sie die Reihenfolge der Kandidaten. Die Partei war nicht fähig, seit ihrer Gründung ausreichende regionale Strukturen zu bilden und dann Vertreter aus allen Regionen auf die Liste zu setzen. Das ist ein Beweis, dass die vertikale Hierarchie innerhalb der Partei von oben nach unten und nicht umgekehrt gebildet wird. Auf diese Art und Weise festigen die Gründungsväter ihre innerparteiliche Machtposition noch vor der Ausdehnung der Mitgliedschaft. Bei den Kommunalwahlen im Winter 2010 nominierte die SaS nur einzelne Kandidaten mit der Begründung, dass sie auf der regionalen Ebene nur wenige Mitglieder habe, weil sie nur ein Jahr vor den Wahlen entstanden sei. Wegen mangelnder Mitgliederbasis suchen mehrere Parteien passende Kandidaten für die Regional- und Kommunalwahlen nicht in den eigenen Reihen, sondern unter den früher politisch nicht aktiven Bürgern (Ökonomen, Juristen, aber auch unter TV-Gesichtern – Schauspielern, Sportlern, Sängern). Es ist üblich, solche Kandidaten zu nominieren, die in die Partei erst kurz vor den Wahlen eintreten. Zu den Wahlen für das Europäische Parlament 2004 nominierte die SDKÚ-DS einen parteilosen Kandidaten, den ehemaligen populären Eishockeyspieler Peter Šťastný. Erst im März 2008 wurde er Parteimitglied. Auf die Liste derselben Partei war bei den Parlamentswahlen 2006 als Elfter der Reihe der Wahlliste ein Fußballschiedsrichter (Luboš Michel') gesetzt worden. Die Wahlen fanden zudem während der Fußballweltmeisterschaft in Deutschland statt, wo der Kandidat manche Spiele entschied. Während der Legislaturperiode wurde Michel' zu den größten Schlachtenbummlern unter allen Abgeordneten. Es folgte sein Austritt aus der Partei, und als er als Manager eines russischen Fußball-Clubs fest angestellt wurde, ignorierte er absolut seine Arbeit im Parlament.²⁴ Trotz der Abwesenheit von den Sitzungen blieb er Abgeordneter bis zum Ende der Legislaturperiode. Obwohl die Partei negative Erfahrungen mit den Seiteneinsteigern hatte, setzte sie 2010 auf die Kandidatenliste wieder Kandidaten aus dem nichtpolitischen Bereich. Einer der drei Seiteneinsteiger wurde nach der Regierungsbildung sogar zum Minister

²² Vgl. M. Belko, *Financovanie politických strán na Slovensku*, „Středoevropské politické studie“, Jh. VII., No. 2-3, 2005, S. 127-161.

²³ Vgl. Parteiengesetz oder R. Štefančík, *Christlich-demokratische Parteien in der Slowakei*. Trnava. UCM, S. 102.

²⁴ Vgl. R. Štefančík, *Zur Entwicklung der slowakischen christlich-demokratischen Parteien nach den Parlamentswahlen 2006*, „Slovenská politologická revue“, Jh. VIII., No. 2, 2008, S. 62-72.

ernannt. Die Nominierung von Seiteneinsteigern ist nicht nur für die SDKÚ-DS typisch, sondern auch für andere Parteien. Die Slowakische Nationalpartei platzierte ganz hoch auf der Liste den ehemaligen Eishockeyspieler Vincent Lukáč. Ein paar Wochen nach den Wahlen wurde er in den Medien wegen seiner Kontakte zur Mafia kritisiert.

Nach Mainwaring ist die Partei nur dann gut institutionalisiert, wenn sie nicht im Schatten ihrer leitenden Person steht.²⁵ Die slowakische Parteienlandschaft ist stark von der Personalisierung geprägt. Unter dem Begriff versteht man eine Verschiebung der Aufmerksamkeit der Politiker, der Medien und der Wähler von der Programmatik und der Ideologie auf den Kandidaten. Wie intensiv die Politik von der Personalisierung betroffen ist, hängt nach Frank Brettschneider von institutionellen, situativen und individuellen Faktoren ab.²⁶ Unter institutionellen Faktoren versteht er vor allem die Regierungsform. In einem Präsidialsystem ist die Politik von der Personalisierung in höherem Maße betroffen, als in einer parlamentarischen Demokratie. Die Slowakei ist zwar eine parlamentarische Republik, aber alle 150 Abgeordneten werden nur in einem gesamtstaatlichen Wahlkreis gewählt. Dieser Bestandteil des Wahlsystems deformiert die innerparteiliche Organisation seit 1998. Die Parteien sind nicht motiviert, eigene Strukturen in allen Regionen zu bilden. Weil alle Kandidaten einer Partei bei den Wahlen auf einer Wahlliste platziert sind, zieht der erste in der Reihe (üblich der Vorsitzende) größte Aufmerksamkeit von Medien auf sich. Zu den situativen Aspekten der Personalisierung gehört neben der Wahlkampfthematik auch das Kandidatenangebot der Parteien. Die Wähler entscheiden sich für Kandidaten eher, wenn unter den Parteien keine bedeutenden programmatischen Unterschiede existieren, oder die Wähler bevorzugen eine Kandidatenwahl, wenn zwischen Kandidaten markante Unterschiede sind. Schließlich, als individueller Faktor des personalisierten Wählerverhaltens (Candidate-Voting) nennt Brettschneider das Nichtvorhandensein einer langfristigen Identifikation mit einer politischen Partei. Das personalisierte Wählerverhalten kommt vor, wenn zwischen Partei und Wähler keine enge Verbindung existiert.²⁷

Zur Personalisierung kommt es nicht nur durch den auf die Kandidaten orientierten Wahlkampf. Zu wichtigen Akteuren der Politikpersonalisierung werden auch Medien. In der Slowakei tragen die Medien vor allem seit Etablierung der großen privaten TV-Gesellschaften bei, die dem Publikum eine vereinfachte Berichterstattung anbieten. Ungeachtet des niedrigeren Niveaus, aber mit der höheren Anzahl der Zuschauer bringen sie Informationen einfach und schnell, ohne Bemühung die Themen gründlicher zu erklären. Berichte über Gesetze, Verträge oder Parlamentssitzungen kommen nur selten vor. Die Medien versuchen, Nachrichten vor allem zu den Politikern anzubieten. Die Erzeugung einer Nachricht über einen Politiker ist doch einfacher als die einer Nachricht zum Programm.²⁸

Stabilität der Wählerunterstützung

Ein langfristiges Merkmal der slowakischen Parteienlandschaft ist die hohe Wählerfluktuation, die nach Mainwaring ein Kennzeichen eines schwach institutionalisierten Parteiensystems ist. Für eine Analyse der Wählerfluktuation ist es optimal,

²⁵ S. Mainwaring, *Party Systems*, S. 68.

²⁶ F. Brettschneider, *Spitzenkandidaten und Wahlerfolg*. Wiesbaden 2002, S. 207.

²⁷ Ebd., S. 207.

²⁸ J. W. Falter, A. Römmele, *Professionalisierung bundesdeutscher Wahlkämpfe, oder: Wie amerikanisch kann es werden?* In: T. Berg (Ed.): *Moderner Wahlkampf. Blick hinter die Kulissen*. Opladen 2002, S. 48-80, hier S. 51.

wenn eine Meinungsuntersuchung zur Verfügung steht, die am Wahltag durchgeführt worden ist (Exit Poll). Diese Methode wird in der Slowakei jedoch von keinem staatlichen Meinungsforschungsinstitut verwendet, und private Institute veröffentlichen deren Forschungsergebnisse frei nur teilweise. Trotz der Absenz von relevanten Daten von der Wahltagsbefragung kann man das Ausmaß der Volatilität aus dem Vergleich von Wahlergebnissen der Parteien in jeweiligen Wahlen und aus der Analyse der Entwicklung der Wählerunterstützung (Tabelle 2) gut abschätzen. Daraus folgt, dass die Wählerfluktuation ein dauerndes Merkmal des slowakischen Parteiensystems ist. Einige Parlamentsparteien erlebten einen schnellen Erfolg (ANO, SaS) und schnellen oder allmählichen (ZRS, ANO, SOP, ĽS-HZDS) Niedergang. Einige Parteien wurden von langjährigen Mitgliedern verlassen, die anschließend neue politische Subjekte (ĽS-HZDS, Smer-SD, Most-Híd, SDL) gründeten, welche dann frühere Wähler anderer Parteien auf ihre Seite zogen.

Tabelle 2

Entwicklung der Wählerunterstützung seit 2002 bis 2012, in Prozent

	Wahlen 2002	Feb. 2005	Wahlen 2006	Feb. 2007	Feb. 2008	Jan. 2009	Jan. 2010	Wahlen 2010	Dez. 2010
Smer-SD	13,5	26,1	29,1	36,3	37,2	46,9	41,4	34,8	40,4
SDKÚ-DS	15,1	8,8	18,4	13,8	16,0	13,6	15,2	15,4	15,3
SaS	-	-	-	-	-	-	5,1	12,1	9,5
KDH	8,3	8,8	8,3	8,0	9,1	7,1	9,0	8,5	8,7
SMK	11,2	10,9	11,7	11,0	9,0	9,0	5,6	4,3	5,0
Most-Híd	-	-	-	-	-	-	5,2	8,1	7,0
SNS	3,3	7,9	11,7	12,0	13,6	8,3	6,2	5,1	5,5
ĽS-HZDS	19,5	15,5	8,8	9,2	8,1	8,1	6,5	4,3	3,8
ANO	8,0	6,1	1,4	1,3	1,2	0,3	-	-	-
KSS	6,3	7,5	3,9	3,8	2,5	1,6	1,8	0,8	1,9

Quelle: Wahlstatistik des Statistikamtes der Slowakischen Republik, Umfragen der Focus-Agentur.

Auch Nationalratswahlen 2010 brachten hohe Wählervolatilität zum Ausdruck (Tabelle 3²⁹). Wie bei den vorherigen Wahlen 2006 geriet ins Parlament wieder eine neu gegründete Partei, SaS. Mit 12,14 Prozent von Stimmen erlangte sie 22 Mandate (von 150). Als zweitgrößte Regierungspartei gewann sie das Amt des Parlamentspräsidenten und vier Regierungssitze. Alle gewählten Abgeordneten der SaS hatten früher keine Erfahrung mit der Funktion eines Abgeordneten oder eines anderen hohen Staatsamtes (Ministers oder Staatssekretären) gehabt. Ihre Wähler waren vor vier Jahren Anhänger meistens der SDKÚ-DS aber auch der Partei Smer-SD, oder sie gehörten zur Gruppe der Nichtwähler.³⁰ Teilweise neu war im Parlament auch die Partei Most-Híd (dt. Brücke). Die Fraktion wurde vor allem von den ehemaligen SMK-Wählern unterstützt, aber dank den slowakischen Kandidaten sowie vier Kandidaten aus der außerparlamentarischen Partei OKS (Bürgerlich-Konservative Partei), die auf der Liste plaziert waren, wurde sie auch von Slowaken unterstützt. Ein Beweis hoher

²⁹ Zum Vergleich der Situation zwischen 2002 und 2006 siehe T. Haughton, M. Rybář: *A Change*, S. 234.

³⁰ Vgl. O. Gyarfášová, *Stabilita a premenlivosť voličského správania*, „Pravda“, 14.10.2010, S. 34-35.

Wählerfluktuation ist die Nichtwiederwahl der längst etablierten Parteien ĽS-HZDS und SMK, und markanter Wählerverlust der Slowakischen Nationalpartei, aber auch Wählergewinn für die Smer-SD, deren Wähler früher Anhänger der ĽS-HZDS und der SNS gewesen waren. Ausgenommen der SaS kam es in 2010 zu keinen bedeutenden Wählerwanderungen zwischen linken und rechten Parteien.³¹ Stabil blieben die Christdemokraten, deren Wählergunst sich auf der Grenze gegen 8,5 Prozent bei den drei hintereinander folgenden Wahlen befand (2002 und 2006 – 8,3 Prozent; 2010 – 8,5 Prozent).

Tabelle 3

Wählerverluste und Wählergewinne in 2010

	2006			2010		
	Stimmen	Prozent	Mandate	Stimmen	Prozent	Mandate
Smer-SD	671 185	29,14	50	+ 208 926	+ 5,65	+ 12
SDKÚ-DS	422 815	18,35	31	- 32 773	- 2,93	- 3
SaS		-	-	+ 307 287	+ 12,14	+ 22
KDH	191 443	8,31	14	+ 24 312	+ 0,21	+ 1
SMK	269 111	11,73	20	- 159 474	- 7,4	- 20
Most-Híd	-	-	-	+ 205 538	+ 8,12	+ 14
SNS	270 230	11,68	20	- 141 740	- 6,61	- 11
ĽS-HZDS	202 540	8,79	15	- 93 060	- 4,47	- 15
ANO	32 775	1,42	0	- 32 775	- 1,42	0
KSS	89 418	3,88	0	- 68 314	- 3,05	0
SF	79 963	3,47	0	- 79 963	- 3,47	0
SDE	2 906	0,12	0	+ 58 231	+ 2,29	0
Andere	103 531	3,11		-	-	-
Insgesamt	2 335 917	100	150	-	-	-

Quelle: Statistikamt der Slowakischen Republik

Stabilität der Partei nach dem Parteileitungswechsel

Wichtige Indikatoren der Institutionalisierung der politischen Parteien sind die Häufigkeit der Parteileitungswechsel und die Fähigkeit der Partei nach dem Wechsel von Gründungsvätern zu überleben. Nach La Palombara a Myron Weiner gehören Dauerhaftigkeit und Unabhängigkeit von aktuellen Führern zu den primären Eigenschaften stabiler politischer Parteien.³² Das Problem vieler slowakischer Parteien besteht darin, dass sie als Produkt von Aktivitäten ihrer Führer oder einer kleinen Gruppe von politisch engagierten Bürgern entstehen³³ Von deren Engagement hängt dann die Popularität der ganzen Partei ab. Nach oben genannten Kriterien ist die Partei institutionalisiert, wenn sie nach dem Parteileitungswechsel keine Wähler verliert.

³¹ Vgl. Ebd.

³² Vgl. J. LaPalombara, M. Weiner, *The Origin and Development of Political Parties*, in: J. LaPalombara, M. Weiner (Eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton 1966, S. 3-42.

³³ Vgl. L. Kopeček, *Institutionalization of Slovak Political Parties and Charismatic Leaders*, „Středoevropské politické studie“, Jh. VI., No. 1, 2004, S. 1-11, hier S. 2.

Von den zwei ältesten Parteien (KDH und SNS) sind nur die Christdemokraten stabil. In 20 Jahren ihrer Existenz kam es zum Wechsel des Parteipräsidenten zweimal, wobei keine Neuwahl einen Einfluss auf die Wählerpräferenzen hatte. Eine andere Erfahrung hat die Nationalpartei. Ján Slota war der fünfte Parteipräsident seit der Parteigründung. Zu den Turbulenzen, bzw. zu der Spaltung der Partei in sogar vier kleine Miniparteien kam es nach 1999, als Anna Belousovová zur Parteipräsidentin gewählt wurde. Bei den Wahlen 2002 war keine der Nachfolgeparteien fähig, die Hürde zu bewältigen, um ins Parlament einzuziehen. Die spannende Situation in der SNS zwischen Slota und Belousovová wiederholte sich auch nach der Wahl des Vorsitzenden 2010. Seit Belousovová gegen Slota in der Wahl nicht erfolgreich war, wurde sie in der Partei marginalisiert, wonach sie aus der SNS austrat und eine neue Partei gründete. Zu der Spaltung nach der Wahl eines neuen Parteipräsidenten kam es auch in der Partei der Ungarischen Koalition. 2007 wurde zum neuen Vorsitzenden Pál Csáky, der den langjährigen populären Politiker Béla Bugár auf seinem Posten ablöste. 2009 trat Bugár aus der Partei aus und gründete ein neues Subjekt, Most-Híd. Bei den Wahlen 2010 bewarben sich so um die Stimmen der in der Slowakei lebenden Ungarn zwei ethnische Parteien. Die anderen im heutigen Nationalrat vertretenen Parteien haben den Chef noch nicht gewechselt, obwohl nicht nur die Wahl des Parteivorsitzenden, sondern bereits der freie Wettbewerb von mindestens zwei Kandidaten für die Stabilität der Partei gefährlich ist. Die SDKÚ-DS erlebte turbulente Zeiten, nachdem an dem Parteitag 2002 nicht nur der amtierende Mikuláš Dzurinda zum Chef kandidiert hatte, sondern auch deren früherer Vizevorsitzender Ivan Šimko. Nach seinem erfolglosen Versuch gegen Dzurinda zu kandidieren, wurde er in der Partei marginalisiert. Zwei Jahre später, nach dem innerparteilichen Konflikt mit Dzurinda, trat er aus der Partei aus. Später gründete er eine neue Partei, in der er am ersten Parteitag wieder erfolglos zum Chef kandidierte. Der Austritt der politisch unbefriedigten Politiker aus der Partei und die daraus folgende Gründung einer neuen Partei ist ein übliches Phänomen der slowakischen Parteienlandschaft, das seit 1989 viele Fraktionen betraf.

Kohärenz

Schwache Kohärenz innerhalb der Parteien ist ein weiteres Merkmal der slowakischen Parteienlandschaft. Streitigkeiten entstehen in der Regel wegen Meinungsverschiedenheiten unter einflussreichen Personen. In einigen Fällen kam es sogar zu Spaltungen der Partei. Eines der Beispiele für eine ursprünglich ideologisch geteilte Partei stellt die SDKÚ-DS dar. Die Partei entstand zuerst als ein Zusammenschluss einer rechtskonservativen und einer liberalen Gruppierung. Nach den ersten Satzungen sollte die Partei auf zwei ideologischen Flügeln aufgebaut werden. Dieses Vorhaben wurde jedoch nie realisiert, was Skepsis unter den ehemaligen Mitgliedern der liberalen Gruppierung hervorrief. Streitigkeiten innerhalb der SDKÚ-DS waren auch nach den Wahlen 2010 intensiv. Auf der einen Seite befanden sich Anhänger des Parteipräsidenten Mikuláš Dzurinda, die andere Seite bildeten Anhänger der Premierministerin Iveta Radičová. Es ist nicht auszuschließen, dass der Sturz der Radičová-Regierung im Oktober 2011 eine direkte Folge des Konflikt innerhalb der SDKÚ-DS war.

Innerhalb von anderen Parteien waren interne Flügel ebenfalls zu finden. Unter diesen Umständen sind die Parteien jedoch nicht fähig für lange Zeit zu existieren. Nach einer bestimmten Zeit kommt es entweder zu der Marginalisierung der Vertreter eines Flügels oder nach der Eskalation von innerparteilichen Streitigkeiten zu deren Parteiaustritt.

Während innerparteiliche Flügel meistens in einer latenten Form existieren und sich nach außen nur selten präsentieren, um der Marginalisierung des eigenen Einflusses zu entgehen, befanden sich in der Wahlperiode 2010-2012 im Parlament zwei Parteien, deren Fraktionen intern deutlich geteilt sind. Die Präferenzstimmen halfen den vier letzten Kandidaten auf der Liste der SaS beim Einzug ins Parlament. Noch vor der Abstimmung über die Regierungserklärung stellte sich heraus, dass die vier Kandidaten, die in der Gruppe mit dem Namen „Einfache Leute“ zusammengeschlossen sind, ein instabiler Bestandteil der Koalitionsmehrheit wird. Im Jahre 2012 haben sie eigene Partei gegründet³⁴. Es sollte keine klassische Partei mit Regionalstrukturen sein, sondern eine Wahlpartei, die den populären Persönlichkeiten eine Chance gibt, zum Amt des Abgeordneten als parteiunabhängiger Bürger zu kandidieren. Neben den „einfachen Leuten“ halfen die Präferenzstimmen auch den Kandidaten der Bürgerlich-Konservativen Partei (OKS), einer außerparlamentarischen Partei³⁵, die auf der Liste der neugegründeten Most-Híd plazierte waren. Sie bildeten einen stabilen Bestandteil der Most-Híd-Fraktion, aber nach außen präsentierten sie sich als selbständige von der Most-Híd unabhängige Partei.

FAZIT

Aus der Analyse ergibt sich die anhaltende schwache Institutionalisierung des slowakischen Parteiensystems. Als Indikatoren wurden Organisationsalter, innerparteiliche Organisation, Wählerfluktuation und Stabilität nach der Wahl des Parteivorsitzenden verwendet. Was das Alter betrifft, wird das Parteiensystem von der Entstehung von neuen Parteien beeinflusst. In der Wahlperiode 2010-2012 saßen nur zwei Subjekte im Parlament, (KDH und SNS), die mehr als 15 Jahre existierten. Obwohl beide Parteien längst etabliert waren, erlebten sie mehrere Spaltungen. Andere Merkmale eines schwach institutionalisierten Systems sind schwache Verankerung in der Gesellschaft, wenige Mitglieder und anhaltende Wählerfluktuation, obwohl diese wenig zwischen linken und rechten Parteien verläuft, sondern überwiegend innerhalb der rechten Parteien. Im Gegenteil, zu den stabilisierenden Faktoren des Parteiensystems gehören genügende Finanzquellen und Absenz von autoritären Politikern.

Bei der Betrachtung der jeweiligen Parteien erscheinen gut institutionalisiert die Christdemokraten aus der KDH. Sie existieren seit 20 Jahren, erlebten zweimal Parteileitungswechsel, ohne dadurch eigene Wähler zu verlieren, die Partei steht nicht im Schatten ihrer Führer und arbeitet auch mit programmatisch ähnlichen nichtpolitischen Organisationen. Gut institutionalisiert scheint auch die linksorientierte Smer-SD zu sein, aber im Vergleich zu den Christdemokraten ist sie wesentlich jünger, und die Parteimitglieder haben noch keinen zweiten Vorsitzenden gewählt. Die heutige Popularität der Linken beruht auf der Popularität ihres Parteipräsidenten Robert Fico. Es bleibt also offen, ob es der Partei gelingt, ihre hohen Wählerpräferenzen auch nach dem Wechsel der Parteileitung zu bewahren.

Ein höherer Grad der Institutionalisierung des slowakischen Parteiensystems ist in der nahen Zukunft nicht zu erwarten, eher umgekehrt. Die zwei im Parlament vertretenen Parteien (SaS und Most-Híd) in der Periode 2010-2012 hatten keine einheitlichen Fraktionen, was zu einer weiteren Splitterung der Parteienlandschaft führte. In vier

³⁴ Vgl. J. Majchrák, *Chcem sa vysmiať stranám. Interview mit Igor Matovič, dem Mitglied des Nationalrates der Slowakischen Republik aus der Gruppe Einfache Leute*, „Týždeň“, 10.1.2011.

³⁵ In den Umfragen befindet sich die OKS langfristig unter einem Prozent.

Parteien wurden noch keine Nachfolger der Parteigründer gewählt. Die Instabilität bezieht sich vor allem auf die rechten Parteien. Die Linke Partei Smer-SD gilt heute als die stabilste Fraktion mit sehr stabiler, bzw. wachsender Wählerschaft. Vier Jahre in der Regierung zwischen 2006 – 2010 und auch der Abgang in die Opposition nach den Parlamentswahlen 2010 hatten keinen negativen Einfluss auf deren Wählerpräferenzen. Außerdem wird die Partei intensiv von dem größten Gewerkschaftsbund unterstützt, und stabil ist sie auch in den Regionen und Gemeinden. Eine schwache Seite dieser Partei ist, dass ihre Popularität auf dem Charisma ihres Vorsitzenden Robert Fico beruht. Ähnlich populär war in der Vergangenheit nur Vladimír Mečiar. Da er sein Charisma allmählich verloren hatte und es in der Partei innerhalb von 20 Jahren zu keinem Parteileitungswechsel gekommen war, war sie 2010 nicht wieder fähig ins Parlament einzuziehen. Um die Fehler der ĽS-HZDS nicht zu wiederholen, sollten die Smer-SD, aber auch die anderen Fraktionen, auf die Entwicklung und Stabilisierung der innerparteilichen Prozessen achten.

RADOSLAV ŠTEFANČÍK
Bratislava (Slowakja)

Ph. Dr Radoslav Štefančík, Uniwersytet Ekonomiczny w Bratisławie, Slowakja (radolist@yahoo.de)

Ślowa kluczowe: system partyjny na Slowakji, rząd Ivety Radičovej, partie polityczne

Keywords: Slovak party system, Iveta Radičová government, political parties

ABSTRACT

The treatise outlines the current Slovak party system from the perspective of its institutionalization. The text is based on the assumption that weak institutionalization was an ongoing attribute of the Slovak party system after the general elections in 2010, which eventually led to the overthrow of the Radičová government. The text presents the theory of the institutionalization of political parties and development of the Slovak party system and thus analyzes features of the weakly established party system. A weak anchoring of parties in the party landscape and high volatility are presented as the most striking features of the Slovak party system.