

Krakowskie Studia Międzynarodowe

ZNACZENIE NOWEJ ROLI
MIĘDZYNARODOWEJ NIEMIEC
DLA WSPÓŁPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Część 1: Polska i Niemcy w Unii Europejskiej

redakcja

ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XIII) Kraków 2016



THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise



FUNDACJA WSPÓLPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

Projekt **Wyzwania nowej międzynarodowej roli Niemiec w dobie globalizacji oraz kryzysów gospodarczo-finansowych i politycznych po 2007 roku, cz. 2. Implikacje wzrostu międzynarodowej roli Niemiec dla współpracy polsko-niemieckiej w drugiej dekadzie XXI wieku**

wydano z finansowym wsparciem Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej

Herausgegeben mit finanzieller Unterstützung der Stiftung für deutsch-polnische Zusammenarbeit

Krakowskie Studia Międzynarodowe

ZNACZENIE NOWEJ ROLI
MIĘDZYNARODOWEJ NIEMIEC
DLA WSPÓŁPRACY POLSKO-NIEMIECKIEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU

Część 1: Polska i Niemcy w Unii Europejskiej

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XIII) Kraków 2016



XIII: 2016 nr 1

Krakowskie Studia Międzynarodowe

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

www.ksm.ka.edu.pl

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski
Krakow University:**

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

Sev Ozdowski, Australia

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor tematyczny/Subject Editor:

Erhard Cziomer

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficyna Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, C 224; 30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficyna@afm.edu.pl

Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing: *Oleg Aleksejczuk*

Redaktor językowy/Proofreading: *Kamil Jurewicz, Daria Podgórska, Halina Baszak Jaroń*

Projekt okładki/Cover design: *Igor Stanisławski*

Opracowanie graficzne okładki/Preparation of the project of the cover: *Oleg Aleksejczuk*

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2016

ISSN 1733-2680

e-ISSN 2451-0610

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/
The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

Wszystkie numery kwartalnika „Krakowskie Studia Międzynarodowe”
są dostępne w wolnym dostępie (open access).

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne.

SPIS TREŚCI

- 7 **Erhard Cziomer:** Polska i Niemcy w Unii Europejskiej:
wprowadzenie

Studia

- 21 **Erhard Cziomer:** Przesłanki i wyzwania poszukiwania
nowej roli międzynarodowej Niemiec
w dobie narastających kryzysów Unii Europejskiej – wybrane problemy
badań i praktyki politycznej w XXI wieku
- 49 **Krzysztof Malinowski:** Debata o odpowiedzialności Niemiec
za sprawy międzynarodowe i warunkach udziału Bundeswehry
w operacjach zagranicznych
- 65 **Bogdan Koszel:** Trójkąt Weimarski: bilans i perspektywy
współpracy
- 83 **Krzysztof Miszczak:** Polska i Niemcy a realizacja Wspólnej Polityki
Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej
- 107 **Janusz Józef Węc:** Podstawowe założenia, cele i zasady
reformy ustrojowej strefy euro. Implikacje dla Polski
- 131 **Łukasz Ambroziak, Edward Molendowski:** Wpływ
członkostwa Polski w Unii Europejskiej na ewolucję jej partnerstwa
handlowo-inwestycyjnego z Niemcami
- 151 **Beata Molo:** Polska i Niemcy wobec wyzwań polityki energetycznej
Unii Europejskiej (na przykładzie unii energetycznej)
- 175 **Piotr Mickiewicz:** Rozwój lądowych linii transportowych
Azja–Europa jako determinanta niemieckiej i polskiej polityki
transportowej w zlewisku Morza Bałtyckiego
- 191 **Anna Paterek:** Niemiecka i polska pomoc rozwojowa
w obliczu wyzwań globalizacji w drugiej dekadzie XXI wieku
– nowe obszary i formy współpracy rozwojowej

Varia

- 213 **Peter Munkelt:** Zur Krise der Europäischen Union:
Nationalstaatliche Renaissance kontra europäische Integration und
Solidarität? Beobachtungen am Beispiel Polen

SPIS TREŚCI

Recenzje

- 227 **Beata Moło:** Krzysztof Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje* [Instytut Zachodni, Poznań 2015, 348 s.]

Sprawozdania

- 233 **Daniel Wilk:** Międzynarodowa konferencja naukowa: „Zagrożenia – wyzwania – szanse bezpieczeństwa europejskiego”, Kraków, 26 i 27 listopada 2015 r.
- 239 **Katarzyna Czornik, Miron Lakomy:** Konferencja naukowa: „Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo międzynarodowe w kontekście konfliktu ukraińskiego”, Katowice, 10 grudnia 2015 r.

- 245 **Noty o autorach**

- 247 **Informacje dla autorów**

- 249 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

Erhard Cziomer

**POLSKA I NIEMCY W UNII EUROPEJSKIEJ:
WPROWADZENIE**

17 czerwca 2016 roku minęła 25. rocznica podpisania w Bonn „Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec”, który tworzy po dzień dzisiejszy podstawy formalnoprawne współpracy polsko-niemieckiej w wymiarze dwu- i wielostronnym. Problematyka polsko-niemiecka zdominowała pierwsze roczniki „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” – serii europejskiej i niemcoznawczej z udziałem autorów polskich i niemieckich z czołowych ośrodków naukowych w obu krajach. Skoncentrowano się w nich na ocenie roli międzynarodowej Niemiec po zjednoczeniu oraz na analizie różnych aspektów bezpieczeństwa oraz współpracy wzajemnej między Polską a Niemcami w pierwszej dekadzie XXI wieku¹.

25. rocznica traktatu polsko-niemieckiego skłoniła redaktora naukowego wraz z autorami z Polski, Niemiec i Ukrainy do przygotowania kolejnego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” (2016) pod tytułem: „Znaczenie nowej roli międzynarodowej Niemiec dla współpracy polsko-niemieckiej w drugiej dekadzie XXI wieku”. Praca powyższa składa się z dwóch części: *Polska*

¹ Pod redakcją Erharda Cziomera ukazały się następujące tomy „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” (KSM): *Nowa rola międzynarodowa Niemiec*, KSM 2006, nr 4 (III) [Nagroda Ateny na Targach Książki Akademickiej, Warszawa 2007]; *Polska i Niemcy wobec wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego XXI wieku*, KSM 2007, nr 4 (IV); *Wyzwania partnerstwa polsko-niemieckiego u schyłku pierwszej dekady XXI wieku*, KSM 2008, nr 4 (V).

*i Niemcy w Unii Europejskiej (1) oraz Wyzwania współpracy polsko-niemieckiej oraz polityki wschodniej Unii Europejskiej (2)*².

Po „przełomie politycznym” w Polsce 1989 r. i pokojowym zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. doszło na bazie ostatecznego uznania przez Niemcy polskiej granicy zachodniej na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz Bałtyku w tzw. układzie granicznym z 14 listopada 1990 r. do stopniowej normalizacji i zbliżenia między obu państwami. Wyrazem tego było między innymi otwarcie w kwietniu 1991 r. granic dla ruchu osobowego oraz ustanowienie Traktatem z 17 czerwca 1991 r. podstaw formalnoprawnych całokształtu stosunków polsko-niemieckich³. Od tej pory pierwszoplanowym celem w polityce zagranicznej Polski był „powrót do Europy”, czyli zdecydowany zwrot w kierunku zachodnim w celu osiągnięcia członkostwa w NATO i Unii Europejskiej (UE). Niemcy popierały zasadniczo aspiracje Polski w dążeniu do struktur euroatlantyckich od początku lat 90. Wyrazem tego była formalna deklaracja Niemiec we wspomnianym Traktacie z 17 czerwca 1991 r. poparcia zarówno dla starań Polski odnośnie do przystąpienia do układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi (art. 8, ust. 2), jak też na rzecz przyszłego członkostwa UE – „gdy tylko powstaną ku temu przesłanki” (art. 8, ust. 2)⁴.

Natomiast istotne różnice interesów, kontrowersje i spory wzajemne uwiarydlały się wymiarze współpracy dwustronnej i w poszczególnych etapach procesu integracji Polski z UE w latach 90. oraz w pierwszej dekadzie XXI w. Można do nich zaliczyć przede wszystkim:

- bolesne doświadczenia historyczne Polski, roszczenia Związku Wypędzonych wobec Polski, kontrowersje wokół statusu mniejszości niemieckiej w Polsce oraz Polaków w Niemczech, odmienny stosunek prawny do pozostałego Polsce „majątku ponemieckiego” po 1945 r., utrzymywanie negatywnych się stereotypów i uprzedzeń wzajemnych oraz szereg innych kwestii szczegółowych wynikających z obciążeń przeszłością, zróżnicowany poziom stabilności systemów politycznych, asymetrie rozwoju i dysproporcje potencjału gospodarczego obu państw, jak również odmienne położenie geopolityczne po 1989 r. oraz wynikające stąd dla Niemiec i Polski odmienne zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa oraz pozycja i role międzynarodowe,
- różnice stanowisk podczas rozmów akcesyjnych 1998–2003 w odniesieniu do warunków członkostwa Polski w UE, w tym zwłaszcza długości

² Praca powyższa uzupełnia projekt badawczy: E. Cziomer, „Wyzwania nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji oraz kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych UE po 2007 roku”. Projekt indywidualny nr 00285/2015/KJ realizowany w latach 2015–2017 w ramach umowy Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie z Fundacją Współpracy Polsko-Niemieckiej w Warszawie.

³ Por. *Polska-Niemcy: dobre sąsiedztwo i przyjazna współpraca*, red. J. Barcz, M. Tomala, Warszawa 1992.

⁴ *Die deutsch-polnischen Verträge von 15.11.1990 und 17.06.1991*, hrsg. vom Auswärtigen Amt (AA), Bonn 1991, s. 380.

okresów przejściowych oraz innych kwestii szczegółowych w relacjach dwustronnych,

- odmienne podejścia obu stron wobec forsowanego przez Niemcy Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, reform instytucjonalnych UE w latach 2003–2009, w tym zwłaszcza w trakcie negocjacji nad wypracowaniem ostatecznego kształtu i wejścia w życie obowiązującego traktatu lizbońskiego w latach 2007–2009⁵.

Ważnym miernikiem stabilności wewnątrzpolitycznej w Polsce i Niemczech może być funkcjonowanie systemu politycznego, w tym przykładowo liczba polityków pełniących funkcje szefów rządu (premierów i kanclerzy) w Warszawie po 1989 r. – 15, a federalnych w Bonn/Berlinie po 1990 r. – 3. O ile Polska należy do grupy państw europejskich średniej wielkości o aspiracjach przewodzenia w Europie Środkowo-Wschodniej, o tyle Niemcy są pierwszoplanowym państwem UE o rozbudowanych interesach oraz powiązaniach globalnych. Wyżej wskazano już na zasadnicze sprzeczności i kontrowersje w stosunkach polsko-niemieckich po 1989 r.; najbardziej rozbieżne były one w okresie rządów PIS/Samoobrony/Ligi Polskich Rodzin w latach 2005–2007, zarówno w kwestiach dwustronnych, jak też europejskich. Dopiero po utworzeniu jesienią 2007 r. rządu koalicji Platforma Obywatelska (PO) / Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) doszło do wyciszenia kontrowersji i sporów oraz podjęcia próby ułożenia współpracy wzajemnej na zasadach partnerstwa polsko-niemieckiego⁶. Punktem zwrotnym było wypracowanie nowych zasad partnerstwa w deklaracji polsko-niemieckiej, podpisanej 21 czerwca 2011 r. w Warszawie z okazji 20-lecia „Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy”. W dokumencie powyższym o randze międzyrządowej określono szeroko i szczegółowo 11 dziedzin współpracy między rządami RP a RFN: 1. Dialog polityczny, 2. Współpraca regionalna i transportowa, 3. Transport i infrastruktura, 4. Bezpieczeństwo publiczne, 5. Sprawy obywatelskie i społeczne, 6. Kultura, 7. Edukacja, nauka, badania i rozwój, 8. Gospodarka i energetyka, 9. Ochrona środowiska, 10. Współpraca w płaszczyźnie europejskiej, 11. Bezpieczeństwo, ochrona i sprawy humanitarne. W punkcie 10 w odniesieniu do spraw współpracy europejskiej w deklaracji stwierdzono między innymi:

10. Współpraca na płaszczyźnie europejskiej

[...] Jako członkowie Unii Europejskiej, Polska i Niemcy wyznają wspólne wartości i są przekonane o wadze procesu jednoczenia się Europy. Jesteśmy świadomi naszej roli w Europie i dołożymy wszelkich starań w celu zachowania i wzmocnienia atrakcyjności i konkurencyjności UE. Unia Europejska powinna umacniać rolę obrońcy wolności, bezpieczeństwa i demokracji oraz współpracować w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Polska i Niemcy pragną, poprzez ścisłe uzgadnianie stanowisk i wspólne

⁵ Por. szczegółowo: M. Stolarczyk, *Zbieżności i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989–2009*, Katowice, s. 517–607 oraz J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007*, Kraków 2011.

⁶ Por. W. Góralski, *Polsko-niemiecka wspólnota interesów. Geneza, dokonania, zagrożenia*, [w:] *Polska-Niemcy 1945–2007*, red. W. Góralski, Warszawa 2007, s. 303–350.

inicjatywy, wnosić wkład w rozwój silnej i efektywnej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

10.1. Ostatni kryzys finansowy i gospodarczy pokazuje wyraźnie, jak istotne jest wzmocnienie stabilności strefy euro i konkurencyjności. Chcemy uzgadniać sprawy finansowe i gospodarcze o znaczeniu europejskim oraz wspierać inicjatywy europejskie na rzecz promocji trwałego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. W tym zakresie pragniemy między innymi jak najszybszej realizacji zobowiązań, podjętych w ramach Paktu ma rzecz Euro Plus.

10.2. Szczególną uwagę chcemy zwrócić na współpracę w zakresie przyjęcia przez Polskę wspólnej europejskiej waluty, co należy do priorytetów polskiej polityki gospodarczej.

10.3. Będziemy współpracować, wymieniać poglądy i doświadczenia oraz uzgadniać stanowiska w kwestiach zarządzania gospodarczego w UE, w szczególności w celu zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych. W tym względzie, sprawę najwyższej wagi stanowi dla nas wprowadzenie nowego mechanizmu nadzoru i korekty nierównowag makroekonomicznych, wzmocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz ustanowienie skutecznego Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Uważamy, że środki podjęte w tym zakresie powinny uwzględniać interesy zarówno państw członkowskich należących do strefy euro, jak i pozostających poza nią.

10.4. Mając na względzie polską prezydencję w Radzie UE, będziemy ściśle współpracować w procesie przygotowania rocznego budżetu UE 2012 oraz Wieloletnich Ram Finansowych UE po 2013 r.

10.5. Będziemy wspierać realizację kierunkowych działań wskazanych we wspólnym stanowisku, podpisanym przez Prezesa Rady Ministrów RP Polski i Kanclerz RFN w dniu 28 stycznia 2011 r. ws. przyszłości polityki energetycznej UE.

10.6. Chcemy również pogłębiać współpracę w zakresie polityki podatkowej UE (np. w zakresie zbliżania zasad opodatkowania w podatku dochodowym od osób prawnych), jak również w zakresie finansów samorządu terytorialnego.

10.7. Opowiadamy się za silną Wspólną Polityką Rolną, która sprosta społecznym oczekiwaniom wobec rolnictwa, m.in. co do zapewnienia wysokiej jakości i bezpiecznej żywności, ochrony zwierząt i ochrony zasobów oraz rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego też chcemy zintensyfikować naszą współpracę i konsultacje w celu współkształtowania procesów toczących się na forum UE.

10.8. W wyniku inicjatyw, podjętych przez Trójkąt Weimarski w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, chcemy rozwijać cywilno-wojskowe zdolności zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej, przede wszystkim poprzez zapewnienie wszechstronnego cywilno-wojskowego podejścia do planowania i prowadzenia misji cywilnych, operacji wojskowych oraz misji cywilno-wojskowych, na poziomie strategicznym i operacyjnym oraz poprzez rozwój sił szybkiego reagowania.

10.9. Chcemy razem z naszymi francuskimi partnerami w ramach Trójkąta Weimarskiego prowadzić dialog z Rosją i wschodnimi partnerami. Ważną rolę powinien odegrać tutaj projekt Partnerstwa dla Modernizacji z Rosją oraz rozszerzanie i pogłębianie Partnerstwa Wschodniego, także w aspekcie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Pragniemy angażować się na rzecz realizacji propozycji dalszej rozbudowy Partnerstwa Wschodniego, zawartych we wspólnym liście Ministrów Spraw Zagranicznych Polski i Niemiec do Wysockiej Przedstawiciel UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa i Komisarza UE ds. Rozszerzenia i Polityki Sąsiedztwa.

10.10. Ministerstwa Spraw Zagranicznych obu państw będą kontynuowały współpracę z partnerami rosyjskimi w ramach trójstronnych konsultacji, których zasadniczym celem jest rozbudowa i umacnianie zaufania na kontynencie europejskim⁷.

⁷ Zob. Wspólna Deklaracja Rządów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Federalnej Niemiec z okazji 20. rocznicy podpisania Traktatu między Rzeczypospolitą Polską i Republiką Fe-

Wdrożenie wielu deklarowanych w powyższym dokumencie ambitnych celów politycznych, gospodarczych i społecznych okazało się bardzo trudne. Wynikało to z wielu czynników, ale głównie z powodu rosnącego zaangażowania i pozycji międzynarodowej zajmowanej przez Niemcy w drugiej dekadzie XXI w. Polska nie zawsze była w stanie sprostać wynikającym z tego tytułu oczekiwaniom niemieckim. Dotyczyło to zwłaszcza aktywnego współdziałania w rozwiązywaniu kryzysu w strefie euro⁸. Polska nie została członkiem strefy euro nie tylko ze względu na niespełnianie wymaganych kryteriów fiskalnych. Przeciwnie członkostwu Polski w strefie euro opowiadała się bowiem zdecydowanie nie tylko opozycja parlamentarna – PiS, lecz także większość społeczeństwa polskiego. Dlatego rząd PO/PSL nie mógł osiągnąć zakładanego celu, aby przez bliską współpracę z Niemcami wejść do „ścisłego jądra” oraz znaleźć się w gronie najważniejszych państw „trzymających władzę w UE” (minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w 2013 r.). Dochodziły do tego jeszcze różnice między rządami Polski i Niemiec w takich sprawach jak realizacja polityki wschodniej UE w perspektywie zainicjowanego przez Polskę i Szwecję w latach 2008–2009 Partnerstwa Wschodniego, odmienne podejście do wspólnej polityki energetycznej UE, jak również charakteru współpracy z Rosją, która mimo pogarszających się od 2012 r. relacji rosyjsko-niemieckich posiadała – w odróżnieniu od Polski – formalnie status partnera strategicznego Niemiec⁹.

Wymienione w deklaracji polsko-niemieckiej z 21 czerwca 2011 r. (zob. wyżej 10.10) regularne spotkania ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Polski i Rosji (G. Westerwelle, R. Sikorski i S. Ławrow) w latach 2010–2013 odbywały się regularnie z inicjatywy Niemiec i przybrały nieformalną nazwę Trójkąta Królewieckiego. Ułatwiły one między innymi przygotowanie umowy o małym polsko-rosyjskim ruchu przygranicznym z obwodem kaliningradzkim, ale nie były w stanie doprowadzić do przezwyciężenia wielu istotnych trudności w relacjach polsko-rosyjskich¹⁰.

Poważnym wyzwaniem dla współpracy polsko-niemieckiej okazały się lata 2014–2015, w których doszło do kryzysu ukraińskiego. W momencie trwania „Rewolucji Godności” na kijowskim Majdanie dyplomacja polska w osobie ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego uczestniczyła – w wspólnie ministrami spraw zagranicznych Niemiec F.W. Steinmeierem i Francji L. Fabiusem – w próbach zawarcia krótkotrwałego rozejmu między opozycją a prezydentem Wikto-

deralną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy: Sąsiedzi i partnerzy, Warszawa 21 czerwca 2011, http://www.berlin.msz.gov.pl/pl/wspolpraca_dwustronna/stosunkipolskoniemieckie/wspolpracapolniem/?printMode=true [dostęp: 8.02.2016].

⁸ Por. E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013.

⁹ Por. szerzej: K. Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Poznań 2015, s. 43 i nast.

¹⁰ Por. *Szefowie dyplomacji Trójkąta Królewieckiego w Warszawie*, „Euractiv”, 15.05.2013, <http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/arttykul/szefowie-dyplomacji-trojka-krolewieckiego-w-warszawie-004677> [dostęp: 8.02.2016].

kowyczem 21 lutego 2014 r. Jednak po ucieczce Janukowycza do Rosji, aneksji przez Kreml twierdzy Sewastopol i Półwyspu Krymskiego 18 marca 2014 r. oraz czynnym wsparciu separatystów w Donbasie wiosną 2014 r. – kryzys ukraiński przekształcił się w ostrą konfrontację dyplomatyczno-polityczną i propagandową USA, państw NATO i UE z Rosją. Podczas obchodów 70. rocznicy otwarcia drugiego frontu w Normandii w czerwcu 2014 r. nowy prezydent Ukrainy Petro Poroszenko uzgodnił z przywódcami Niemiec, Francji i Rosji utworzenie nowej formuły dyplomatycznych rozmów (tzw. formatu normandzkiego) w celu doprowadzenia do zawieszania broni oraz określenia warunków przywrócenia pokoju na wschodzie Ukrainy. Znamienne było wyłączenie Polski z powyższych rozmów, traktowane w publicystyce i mediach jako jej porażka dyplomatyczna. Stawiało też pod znakiem zapytania znaczenie Trójkąta Weimarskiego dla Polski¹¹. Liczne spotkania na różnych szczeblach „formatu normandzkiego” wraz z przedstawicielami OBWE oraz separatystów doprowadziło dopiero 12 lutego 2015 r. w Mińsku do wypracowania ogólnego planu przywrócenia pokoju w Donbasie na zasadzie nadania mu autonomii i przeprowadzenia tam wyborów samorządowych w oparciu o prawo ukraińskie oraz wprowadzenia innych rozwiązań szczegółowych. Równocześnie Rosja za złamanie prawa międzynarodowego została izolowana i obłożona trzykrotnie dotkliwymi sankcjami ekonomicznymi. Wzbudzają one jednak szereg kontrowersji w niektórych państwach UE w Europie Południowej i Zachodniej, zwłaszcza w kołach gospodarczych, w tym także w Niemczech. Według zgodnych ocen polskich i międzynarodowych szanse na rozwiązanie kryzysu ukraińskiego są znikome. Można hipotetycznie założyć, że prezydent Rosji Władimir Putin i grupa rządząca na Kremlu będą przez aneksję Krymu i zamrożenie konfliktu w Donbasie dążyli do doprowadzenia do trwałej destabilizacji Ukrainy. Zarówno rząd PO/PSL oraz opozycyjny PiS popierały władze Ukrainy w konflikcie z Rosją. Na teren Polski w latach 2014–2015 napłynęło blisko 1 milion migrantów ekonomicznych z Ukrainy¹².

Na tle kryzysu ukraińskiego zaostrzały się relacje NATO i UE z Rosją. Dla Niemiec oznaczało to dodatkowe zwiększenie międzynarodowej odpowiedzialności oraz aktywności polityczno-dyplomatycznej. Poza zaangażowaniem w stabilizację strefy euro oraz próby rozwiązania kryzysu ukraińskiego w centrum uwagi rządu CDU/CSU/SPD na czele z kanclerz Angelą Merkel były w 2014 r. oraz na przełomie 2015/2016 działania na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjno-uchodźczego oraz udział w rozmowach 5+1 (stali członkowie Rady Bezpieczeństwa + Niemcy) na rzecz rozbrojenia atomowego Iranu (Genewa), działania na

¹¹ Por. E. Cziomer, *Niemcy wobec międzynarodowego wymiaru kryzysu na Ukrainie w latach 2013–2014*, [w:] *Polska i Niemcy wobec przemian na Ukrainie*, red. W. Furman, Rzeszów 2014, s. 29–42.

¹² Zob. szerzej: K. Czornik M. Łakomy, M. Stolarczyk, *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze i społeczne*, Katowice 2015.

rzecz przywrócenia pokoju w Syrii (Wiedeń), jak również wsparcia interwencji zbrojnej Francji w Mali oraz udział w koalicji antyterrorystycznej przeciwko Państwu Islamskiemu w Syrii¹³. Wzrost aktywności międzynarodowej przyczynił się do zwiększenia niebezpieczeństwa zamachów terrorystycznych w Niemczech na skutek napływu na ich terytorium w 2015 r. ok. 1,1 mln nielegalnych uchodźców.

W okresie narastania zasygnalizowanych wyżej kryzysów UE w latach 2014–2015 doszło w Polsce w wyniku wyborów prezydenckich (w maju) oraz parlamentarnych (w październiku 2015 r.) do zmian politycznych. Prezydentem RP został Andrzej Duda z PiS, a premierem rządu Beata Szydło – po uzyskaniu przez PiS samodzielnej większości parlamentarnej. PiS jako największa partia opozycyjna prezentował w okresie rządów PO/PSL 2007–2015 krytyczną ocenę roli Niemiec w UE i polsko-niemieckich relacji bilateralnych. W exposé ministra Witolda Waszczykowskiego z 29 stycznia 2016 r. w Sejmie Niemcy pozostały wprawdzie najważniejszym „sąsiadem i partnerem gospodarczym”, ale zeszły na dalszy plan wśród nowych priorytetów rządu PiS w polityce zagranicznej Polski, po Wielkiej Brytanii:

[...] Polska będzie kontynuować przyjazne relacje z Niemcami, naszym najważniejszym sąsiadem i partnerem gospodarczym. W tym roku mija 25 lat od podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy między Polską i Republiką Federalną. Jest to dobry czas na pozytywną refleksję o wspólnocie interesów w Europie, gdyż wbrew niektórym opiniom i stereotypom, bardzo wiele nas łączy. Jest to też dobra okazja do małego remanentu spraw sąsiedzkich¹⁴.

Celem pierwszego w roku 2016 tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” jest próba oceny znaczenia wzrastającej roli międzynarodowej Niemiec w kontekście ich współpracy z Polską w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI w. Problem powyższy należy rozpatrywać na tle dynamicznego przyspieszenia procesu globalizacji w kontekście kryzysów UE, zwłaszcza w odniesieniu do kryzysu strefy euro od 2010 r. oraz nielegalnej i masowej migracji z Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz z Afryki do UE od drugiej połowy 2015 r. W powiązaniu z kryzysem ukraińskim oraz niebezpieczeństwem wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE w zależności od wyniku referendum 23 czerwca 2016 r. (Brexit), kumulacja powyższych kryzysów stanowi poważne zagrożenie oraz utrudnia sprawne funkcjonowanie UE. Perspektywicznie na tle umacniania się tendencji populistyczno-nacjonalistycznych w państwach członkowskich stawia pod znakiem zapytania przyszły kształt UE.

¹³ Por. *Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w.*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1 (XII), cz. 1: *Globalny i transatlantycki wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. E. Cziomer; P. Neumann, *Die neuen Dschihadisten. ISIS, Europa und die neue Welle des Terrorismus*, Berlin 2015.

¹⁴ Zob. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej Rządu RP w 2016 r. z 29 stycznia 2016 r., <http://www.rp.pl/Rzad-PiS/160129236-Pelna-tresc-expose-Witolda-Waszczykowskiego.html#ap-2> [dostęp: 10.04.2016].

Tom otwiera artykuł wprowadzający Erharda Cziomera *Przesłanki i wyzwania poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie narastających kryzysów Unii Europejskiej – wybrane problemy badań i praktyki politycznej w XXI wieku*, analizujący współzależność między różnymi aspektami badań teoretycznych i aplikacyjnych oraz ich wpływ na praktyczne kształtowanie koncepcji roli międzynarodowej Niemiec w XXI w. przez kolejne rządy federalne na przykładzie kryzysów strefy euro (2010–2015) i migracyjno-uchodźczego (od połowy 2015). O ile w kryzysie strefy euro Niemcom i osobiście kanclerz Angeli Merkel udało się zachować przywództwo i przeforsować niemieckie priorytety gospodarczo-finansowe oraz strategię wymuszania oszczędzania przez państwa południowe UE – PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja i Hiszpania), o tyle w kryzysie migracyjno-uchodźczym rząd RFN został osamotniony w UE, nie mogąc narzucić swojej koncepcji dyslokacji uchodźców według rozdzielnika ustalonego przez Komisję Europejską pozostałym państwom członkowskim UE, w tym Polsce. Z artykułem powyższym koresponduje analiza Krzysztofa Malinowskiego *Debata o odpowiedzialności Niemiec za sprawy międzynarodowe i warunkach udziału Bundeswehry w operacjach zagranicznych*. Autor przestawia fazy debaty polityczno-prawnej w Niemczech na temat „kultury wstrzemięźliwości militarnej”, czyli kontrowersji wokół udziału Bundeswehry w zagranicznych misjach stabilizacyjnych. Debata powyższa wpływa na wiele decyzji Bundestagu i orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, stanowiąc jedną z przyczyn słabej kondycji Bundeswehry, która wymaga poważnej reformy modernizacyjnej, gdyż w istniejącym stanie nie może sprostać oczekiwaniom sojuszników w sprawie większego udziału w operacjach zagranicznych. Osłabia to także aspiracje kolejnych rządów federalnych po 2005 r. do przejmowania przez Niemcy większej roli i odpowiedzialności międzynarodowej.

Artykuł Bogdana Koszela *Trójkąt Weimarski: bilans i perspektywy współpracy* podejmuje pogłębioną ocenę znaczenia oraz 25-letniego funkcjonowania trójstronnej współpracy Polski, Niemiec i Francji w ramach tzw. Trójkąta Weimarskiego (TW) w różnych dziedzinach. Autor przytacza zarówno jego sukcesy, jak też niepowodzenia, po czym przypomina własne scenariusze z 2009 r. odnośnie do dalszych perspektyw rozwojowych TW, optując za scenariuszem 4 – reanimacja Trójkąta Weimarskiego. Nabiera on aktualności w sytuacji kryzysu UE, w którym winno dojść do ożywienia różnych form kontaktów i współpracy trójstronnej.

Bardzo krytyczną ocenę współpracy Niemiec i Polski na polu Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony (WPZBiO) UE zawiera artykuł Krzysztofa Miszczaka *Polska i Niemcy a realizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej*. Główną winę za istniejący stan współpracy ponoszą kolejne rządy federalne, zwłaszcza kanclerzy Gerharda Schrödera (1998–2005) oraz Angeli Merkel po 2005 r., które torpedowały wiele polskich inicjatyw na rzecz wzmocnienia WPZBiO UE i wraz z Francją osłabiały obecność USA w Europie oraz bliższą współpracę w NATO z uwzględnieniem

szeroko pojętych interesów bezpieczeństwa Polski na Wschodzie. Prowadzi to autora do pesymistycznej konstatacji w odniesieniu do współpracy na polu bezpieczeństwa między Niemcami a Polską: „Asymetria kultur bezpieczeństwa i różny poziom recepcji interesów bezpieczeństwa w swoim bezpośrednim otoczeniu międzynarodowym pozostaje dla Niemiec i Polski w najbliższym okresie nie do przewyżczenia. Europa dzisiaj w okresie nowych wyzwań, powstawania nowych potęg, załamania tradycyjnych struktur państwowych konfrontowana jest z zagrożeniami skierowanymi na osłabienie europejskiego systemu wartości struktur demokratycznych, państwa prawa, ochrony praw człowieka. Dzisiaj Europa przegrywa na znaczeniu ze światem zewnętrznym w wymiarze demograficznym, gospodarczym i politycznym, napotykając coraz więcej problemów w nawiązywaniu skutecznych sojuszy, celem dalszego własnego rozwoju i zachowania dotychczasowego poziomu dobrobytu swoich mieszkańców. To rodzi potencjał konfliktowy wewnątrz i na zewnątrz Unii Europejskiej. Unia nie jest i nie będzie w przyszłości zorganizowanym organizmem o określonej państwowości, porównywalnej do struktury państw narodowych. Ze względu na różnice w postępowaniu i w działaniach zewnętrznych państw członkowskich Unia nie będzie mogła w przyszłości odgrywać roli odpowiedzialnej, zjednoczonej siły międzynarodowej i tym samym nie wytworzy odpowiednio silnej woli politycznej kreowania własnej suwerennej europejskiej polityki zagranicznej. Wręcz przeciwnie, Unia musi się liczyć z degradacją tego już osiągniętego poziomu potencjału zjednoczeniowego, jakim jest Wspólna Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony UE”.

W artykule *Podstawowe założenia, cele i zasady reformy ustrojowej strefy euro. Implikacje dla Polski* Janusz Józef Węc przedstawia szczegółowo cele oraz przebieg kolejnych faz prac nad przygotowaniem zasad reformy ustrojowej strefy euro. Główne kierunki przekształceń strefy euro miały na celu reformy semestru europejskiego i utworzenie Unii Bankowej oraz Finansowej, a w dalszej perspektywie – Unii Politycznej. W drugiej części autor rozpatruje implikacje potencjalnych reform strefy euro dla Polski, która z różnych przyczyn pozostała poza strefą euro. Artykuł ważny w kontekście wyników referendum w Wielkiej Brytanii w sprawie opuszczenia przez nią UE (Brexit), bowiem w dyskusjach politycznych i naukowych wraca sprawa przyszłości UE i samej strefy euro. Sam autor ostrzega, pisząc między innymi: „Skala ryzyka takiego procesu będzie zależała od zakresu podjętych reform. Najmniejsze ryzyko fragmentaryzacji Unii Europejskiej może wystąpić w przypadku ustanowienia Unii Bankowej, większe w razie utworzenia Unii Bankowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej, zaś największe w sytuacji, gdy w ramach Unii Fiskalnej doszłoby do utworzenia odrębnego budżetu dla strefy euro”.

Artykuł Łukasza Ambroziaka i Edwarda Molendowskiego: *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na ewolucję jej partnerstwa handlowo-inwestycyjnego z Niemcami* podejmuje problem rozbudowy relacji polsko-niemieckich po przystąpieniu Polski do UE w 2004 r. Przedstawiając zwiększający

się zakres oraz poziom współpracy handlowej i inwestycyjnej między Polską a Niemcami, autorzy zwracają uwagę na fakt, że zakres wzajemnych powiązań, a zwłaszcza eksport z Polski do Niemiec nie zależy już tylko od popytu w Niemczech na polskie towary, ale od globalnego popytu na wiele części, urządzeń i towarów niemieckich przez tworzenie się tzw. globalnych łańcuchów wartości. Ma to szereg korzyści, jednak wiąże się również z ryzykiem, które autorzy oceniają następująco: „Włączenie się Niemiec i Polski w globalne łańcuchy wartości sprawiło, że wzajemna wymiana handlowa (towarami i usługami) w coraz większym stopniu jest efektem procesów zachodzących w gospodarce światowej. Z jednej strony pozwala to obu państwom czerpać dodatkowe korzyści, wynikające z lepszego wykorzystania posiadanych przez nie przewag komparatywnych. Z drugiej jednak – wysoki stopień zintegrowania z gospodarką światową sprawia, że polsko-niemiecka wymiana handlowa jest bardzo wrażliwa na wahania koniunkturalne”.

Ważny i kontrowersyjny problem w ramach współpracy Polski i Niemiec w UE podejmuje Beata Molo w artykule: *Polska i Niemcy wobec wyzwań polityki energetycznej Unii Europejskiej (na przykładzie unii energetycznej)*. Autorka wskazuje szczegółowo na odmienne uwarunkowania oraz strategie rozwoju polityki energetycznej obu państw. Niemcy formalnie popierają inicjatywę powołania unii energetycznej, ale zdecydowanie odrzucają możliwość uwspólnotowienia zakupów energii w całej UE. Różnią się od Polski także preferencją dla importu gazu rosyjskiego, nie tylko wykluczając jego dywersyfikację, lecz sprzyjając inicjatywie niemieckich i zachodnioeuropejskich koncernów energetycznych budowy drugiej nitki Gazociągu Północnego. W ocenie różnic interesów oraz celów strategii polityki energetycznej obu państw autorka stwierdza między innymi: „Dla Niemiec w ramach tworzonej unii energetycznej UE priorytetowa pozostaje również rozbudowa odnawialnych źródeł energii i zwiększenie potencjału oszczędzania energii. [...] Największym wyzwaniem dla Polski w procesie tworzenia unii energetycznej będzie bez wątpienia transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej przy jednoczesnym zwiększaniu bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Zrównoważona mieszanka energetyczna w przypadku Polski w krótkiej i średniej perspektywie oznacza nie tyle całkowitą rezygnację z wykorzystania paliw kopalnych, ile głównie zwiększanie udziału gazu ziemnego i odnawialnych źródeł energii (oraz ewentualnie energii jądrowej)”.

W przedostatnim artykule, *Rozwój lądowych linii transportowych Azja–Europa jako determinanta niemieckiej i polskiej polityki transportowej w zlewisku Morza Bałtyckiego*, Piotr Mickiewicz koncentruje się na ocenie znaczenia projektowanego długofalowo „nowego szlaku jedwabnego” z Chin przez Azję Środkową i Rosję do Europy Środkowo-Wschodniej i Zachodniej. Autor widzi w tym wielką szansę dla gospodarek Polski i Niemiec, ponieważ szlak powyższy może objąć: „[...] bałtyckie porty Republiki Federalnej Niemiec, Federacji Rosyjskiej i Polski. Równocześnie Polska i Republika Federalna Niemiec mogą stać się istot-

nymi państwami tranzytowymi dla wymiany handlowej prowadzonej na linii Azja kontynentalna – Europa północno-zachodnia – kontynenty amerykańskie. Status ten obydwu państwa uzyskają, w dużej mierze, w wyniku wykorzystywania połączeń lądowych przechodzących przez środkową część terytorium Polski i środkowe i północne Landy RFN. W konsekwencji tych przeobrażeń niezbędnym warunkiem podtrzymania tego, korzystnego dla obydwu państw, układu szlaków transportowych jest podjęcie kooperacji ukierunkowanej na rozbudowę szlaków transportowych Azja kontynentalna – Europa, zwłaszcza *północnej nitki Nowego Jedwabnego Szlaku*”.

Wymagać to będzie w przyszłości negocjacji z Rosją oraz rozmów z przedstawicielami władz w Pekinie, które będą ostatecznie decydowały o wyborze najbardziej korzystnych dla Chin rozwiązań.

W ostatnim artykule, *Niemiecka i polska pomoc rozwojowa w obliczu wyzwań globalizacji w drugiej dekadzie XXI w. – nowe obszary i formy współpracy rozwojowej*, Anna Paterek stwierdza, że mimo dysproporcji w wysokości udzielanej pomocy rozwojowej na korzyść Niemiec, Polska stara się w wymiarze bilateralnym oraz UE i ONZ udzielać poparcia najbardziej potrzebującym pomocy państwom w Afryce i Azji. W latach 2014–2015 znaczna część pomocy rozwojowej Niemiec i Polski musiała zostać przekazana na stabilizację państw pochodzenia oraz tranzytowych nielegalnych uchodźców, przemieszczających się w kierunku Europy.

Tom uzupełnia dział *Varia*, w którym zamieszczone zostały rozważania Petera Munkelta, prezentujące niemiecki punkt widzenia ważkich dla jedności Europy problemów, *Zur Krise der Europäischen Union: Nationalstaatliche Renaissance kontra europäische Integration und Solidarität? Beobachtungen am Beispiel Polen* (Kryzys Unii Europejskiej: odrodzenie narodowo-państwowe przeciw integracji i solidarności europejskiej? Obserwacje na przykładzie Polski).

Na podstawie analizy niemieckich materiałów prasowych, publicystycznych oraz kilku wybranych artykułów naukowych autor przedstawia implikacje kryzysu zadłużenia strefy euro, polityki wobec uchodźców, konfliktu ukraińskiego, polityki energetycznej oraz politycznych następstw „paktu fiskalnego” dla wzrostu tendencji narodowo-populistycznych w Niemczech i w innych państwach UE, w tym zmian politycznych w Polsce po wyborach prezydenckich w maju oraz parlamentarnych w październiku 2015 r. W Polsce PiS wygrało podwójne wybory w 2015 r. między innymi ze względu na poparcie młodych wyborców, którzy krytycznie podchodzili do efektów rządzenia Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego w latach 2007–2015. Autor zwraca uwagę na politykę Polski w UE, powołując się między innymi na politykę energetyczną UE, w tym głównie forsowanie przez Niemcy budowy drugiej nitki Gazociągu Północnego przez Rosję, wyłączenie Polski z rozmów na temat rozwiązania kryzysu ukraińskiego w 2014 r. Ogół Polaków pozytywnie odbiera liczne posunięcia prospołeczne rządu. Może to jednak w przyszłości zwiększyć

deficyt budżetowy. Autor ostro krytykuje neoliberalną politykę społeczno-gospodarczą w UE i Niemczech, także forsowaną przez kanclerz Angelę Merkel politykę oszczędności wobec południowych państw UE, która jest bardzo korzystna dla Niemiec. Munkelt postuluje, aby UE po ustanowieniu unii gospodarczej i fiskalnej zdecydowała się na wprowadzenie unii socjalnej (Sozialunion). Uważa, że będzie to w konsekwencji lekarstwo na przewyciężenie narastającego populizmu, radykalizacji społeczno-ekstremistycznej oraz tendencji terrorystycznych

Tom zamykają recenzja monografii (K. Malinowski, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Instytut Zachodni, Poznań 2015, 348 s.) oraz sprawozdania relacjonujące przebieg i najważniejsze wyniki konferencji krajowych i międzynarodowych z udziałem pracowników i doktorantów Katedry Stosunków Międzynarodowych KAAFM: sprawozdanie z polsko-ukraińskiej międzynarodowej konferencji naukowej „Zagrożenia – wyzwania – szanse bezpieczeństwa europejskiego”, Polska Akademia Umiejętności, Kraków, 26 i 27 listopada 2015 r. (Daniel Wilk) oraz z konferencji naukowej „Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo międzynarodowe w kontekście konfliktu ukraińskiego”, Katedra Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Śląski, Katowice, 10 grudnia 2015 r. (Katarzyna Czornik, Miron Lakomy).

* * *

Na koniec pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom, redaktorom, recenzentom oraz innym osobom i instytucjom, które włożyły znaczny wysiłek merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie, redagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.

STUDIA

Erhard Cziomer

**PRZESŁANKI I WYZWANIA POSZUKIWANIA
NOWEJ ROLI MIĘDZYNARODOWEJ NIEMIEC
W DOBIE NARASTAJĄCYCH KRYZYSÓW UNII EUROPEJSKIEJ
- WYBRANE PROBLEMY BADAŃ I PRAKTYKI POLITYCZNEJ
W XXI WIEKU**

Wprowadzenie

Celem opracowania jest syntetyczne przedstawienie poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec. Zagadnienie powyższe ma duże znaczenie teoretyczne oraz praktyczne, stanowiąc zarazem ważny przyczynek do pogłębienia badań nad ewolucją polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Cezura czasowa analizy obejmuje okres ponad dziesięciu lat. Jest to uzasadnione postępującym obiektywnie poszukiwaniem nowej roli międzynarodowej Niemiec w kontekście przezwyciężenia następstw światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2007 + w latach 2008–2010, jak również odgrywania pierwszoplanowej roli w próbach zainicjowania rozwiązywania takich złożonych kryzysów i konfliktów w Unii Europejskiej (UE) oraz w Europie Wschodniej jak: zadłużenia strefy euro UE (2010–2013 i 2015), ukraińsko-rosyjskiego (2014–2015/2016) oraz migracyjnego w UE (od połowy 2015 r.). Działania powyższe podejmowały dzięki stabilizacji wewnętrznej oraz gospodarczo-społecznej przez rządy federalne: Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD (2005–2009), chadecko-liberalnej (2009–2013) oraz ponownie chadecko-socjaldemokratycznego (po 2013 r.). Funkcję kanclerza powyższych rządów przez ponad 10 lat pełni bez przerwy Angela Merkel z CDU (od

jesieni 2005 r.). W artykule wykorzystano najnowsze publikacje niemieckie¹, polskie², jak też wcześniejsze autora³. Zawierają one obszerny wykazy bibliograficzne w odniesieniu do źródeł oraz najnowszej literatury przedmiotu. Istotne znaczenie miała również bieżąca obserwacja uczestnicząca autora za pośrednictwem mediów niemieckich, w tym kanału dokumentacyjnego telewizji satelitarnej Phoenix TV oraz licznych portali internetowych.

Ograniczone ramy opracowania pozwalają autorowi jedynie na syntetyczne zasygnalizowanie prób poszukiwania nowej roli Niemiec w kontekście współzależności między głównymi tendencjami badawczymi oraz działaniami kolejnych rządów federalnych na przykładzie dwóch wybranych kryzysów: zadłużenia strefy euro (od 2010) oraz migracyjnego (od 2015).

Ogólne przesłanki ewolucji roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec

Ocena roli międzynarodowej państwa ma wymiar teoretyczny i praktyczny. Badania w powyższym zakresie posiadają z reguły charakter interdyscyplinary i wymagają zastosowania różnych metod i technik badawczych⁴. W teorii stosunków międzynarodowych można wyróżnić zasadnicze kierunki oraz nurty badawcze (realizm, neorealizm, liberalizm, konstruktywizm, teoria krytyczna i postmodernizm)⁵, które odmiennie oceniają hierarchię ważności czynników wewnętrznych i zewnętrznych, interesy, wartości i cele towarzyszące kształtowaniu ról i pozycji międzynarodowych państw⁶. Za Ziemowitem Jackiem Pietrasiem można przyjąć pojęcie kategorii „roli międzynarodowej państwa” jako system jego oddziaływań

¹ Zob. G. Hellmann, D. Jacobi, U. Stark-Urrestarazu (hrsg.), „*Früher, entschiedener und substanzieller*”? *Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik*, „Zeitschrift für Ausen- und Sicherheitspolitik”, Heidelberg 2015; S. Harnisch, J. Schild (hrsg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung: Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden 2015.

² Por. K. Malinowski, *Nauka i polityka zagraniczna. Dyskurs o międzynarodowej roli Niemiec (1990–2005)*, Poznań 2007; idem, *Polska i Niemcy w Europie (2004–2014). Różnice interesów – uwarunkowania i konsekwencje*, Poznań 2015.

³ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010; idem, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013; idem, *Teoria i praktyka decydowania w polityce zagranicznej Niemiec na przykładzie roli kanclerz Angeli Merkel w kryzysie strefy euro w latach 2010–2013*, [w:] *Teoria i praktyka stosunków międzynarodowych. Dziedzictwo intelektualne profesora Ziemowita Jacka Pietrasia*, red. M. Pietraś, H. Dumala, B. Surmacz, A.W. Ziętek, Lublin 2014, s. 271–288; idem, *Rola Niemiec w geopolitycznej grze o Ukrainę w latach 2013–2015*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2 (XII), s. 39–56.

⁴ Por. szerzej D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006.

⁵ Por. H. Haftendorn, *Theorien der internationalen Beziehungen, Eine Einführung*, München 2013.

⁶ Zob. G. Sorensen, *Wprowadzenie do teorii stosunków międzynarodowych*, Kraków 2006.

na innych uczestników stosunków międzynarodowych, wyznaczanych przez czynniki (uwarunkowania) wewnętrzne i międzynarodowe. Wyróżnia on dodatkowo następujące kategorie czynników oddziaływań międzynarodowych państw: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne, czasu, stosunku do rzeczywistości międzynarodowej, hierarchii oraz efektywności. Z kryteriów powyższych najistotniejsze znaczenie mają przede wszystkim: czynniki podmiotowe oraz efektywnościowe. W kryterium podmiotowym wyróżnia się role oczekiwane przez innych uczestników stosunków międzynarodowych, względnie role wybierane przez konkretne państwa. Natomiast w kryterium efektywnościowym wyróżnia się – role deklarowane i odgrywane (rzeczywiste) przez poszczególne państwa. Można zatem przyjąć, że role rzeczywiste są niejako wypadkową ról deklarowanych, narzucanych oraz rzeczywistych⁷. Ponadto należy podkreślić, iż rola międzynarodowa państwa w metodach behawioralnej oraz funkcjonalnej koncentruje się głównie na ocenie działalności wybitnych jednostek względnie wąskich grup kierowniczych (najczęściej przywódców politycznych oraz ich najbliższego otoczenia) w stosunkach międzynarodowych i polityce zagranicznej państw. Starają się oni realizować konsekwentnie interesy państwowo-narodowe z uwzględnieniem reakcji i oczekiwań uczestników zewnętrznych. Znajdują się oni w samym centrum ośrodka decyzyjnego, przypada im pierwszoplanowa rola w kształtowaniu celów polityki zagranicznej w oparciu o uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne (obiektywne i subiektywne), uwzględniając zwłaszcza interesy oraz wyselekcjonowane instrumenty i środki działania w polityce zagranicznej poszczególnych państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych⁸.

W niemieckich badaniach odnośnie roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec uwidoczniła się od początku lat 90. duża współzależność między badaniami teoretycznymi oraz ich wpływem na kształtowanie koncepcji polityki zagranicznej poszczególnych rządów federalnych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na fakt, że przy określeniu roli i pozycji międzynarodowej zjednoczonych Niemiec po przezwyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód 1989/1990 w badaniach empirycznych brano pod uwagę głównie takie wyznaczniki wewnętrzne jak: potencjał gospodarczy i demograficzny, warunki życia ludności, poziom rozwoju technologicznego oraz infrastruktury, stabilność systemu politycznego oraz zewnętrzne jak – korzystne położenie geopolityczne Niemiec po zjednoczeniu w centrum Europy, silne powiązania gospodarczo-handlowe oraz członkostwo w kluczowych organizacjach międzynarodowych.

Równocześnie ze względu na zasygnalizowane wyżej atuty zjednoczonych Niemiec – społeczność międzynarodowa, a zwłaszcza sojusznicy zachodni

⁷ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 25–26.

⁸ Por. K. Holsti, *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*, „International Studies Quarterly” 1970, No. 3, s. 233 i nast.; w literaturze polskiej: M. Bielecka, *Role międzynarodowe państw*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 177–192.

na czele z USA, oczekiwali od zjednoczonych Niemiec większego zaangażowania w działania zewnętrzne na rzecz rozwiązywania złożonych problemów oraz narastających lawinowo postzimnowojennych konfliktów międzynarodowych. Najbardziej drażliwą sprawą był udział niemieckich sił zbrojnych – Bundeswehry w interwencjach zbrojnych poza obszarem obrony NATO. Stało się to formalnie możliwe dopiero po orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (z 5 lipca 1994 r.), które uzależniało udział oddziałów Bundeswehry w misjach wojskowych od legalnego mandatu międzynarodowego (głównie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ) oraz dodatkowo każdorazowej zgody Bundestagu. Mimo ustanowienia powyższych podstaw formalno-prawnych dopiero nowa generacja polityków koalicji socjaldemokratyczno-zielonej na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem z SPD (1998–2005) przełamała tradycyjne opory oraz zdecydowała się na szerszy udział oddziałów Bundeswehry w takich międzynarodowych operacjach stabilizacyjnych jak np. wojny w Kosowie (1999) oraz Afganistanie (2002–2014) i innych. Decyzje powyższe nie osłabiły jednak ani tendencji pacyfistycznych w społeczeństwie niemieckim, ani też przywiązania elit politycznych do elementów „kultury wstrzemięźliwości militarnej” w odniesieniu do użycia sił zbrojnych w operacjach poza obszarem NATO. Kontrowersje wokół powyższej kwestii utrzymały się również w drugiej dekadzie XXI w.⁹ Skłoniło to przykładowo między innymi – obok kalkulacji politycznych w wyborach do Bundestagu w 2002 r. – ekipę rządzącą SPD/Sojusz’90/Zieloni kanclerza Schrödera do odmowy udziału RFN w interwencji zbrojnej w „koalicji chętnych” w Iraku (2003) pod kierunkiem USA. Doprowadziło to w konsekwencji przejściowo do izolacji RFN w ramach NATO w połowie pierwszej dekady XXI w. Mimo załagodzenia powyższych kontrowersji i poprawy relacji niemiecko-amerykańskich na przełomie 2004/2005 USA demonstracyjnie odrzuciły starania ekipy SPD/Sojusz’90/Zieloni o przyjęcie RFN do grona stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ¹⁰. Decyzja powyższa zbiegła się z kryzysem w UE wokół sprawy odmowy ratyfikacji zmodyfikowanego Traktatu Konstytucyjnego dla Europy w referendach we Francji i Holandii w 2005 r., stwarzając dla RFN okazję do podjęcia nowych kroków w kierunku działania na rzecz reformy UE¹¹. Była to także okazja do jeszcze większego zaangażowania się Niemiec w dążeniu do umocnienia swej pozycji w UE oraz w całej Europie.

Zasygnalizowana wyżej modyfikacja polityki zagranicznej i bezpieczeństwa po zjednoczeniu nie pozostała bez wpływu na badania naukowe w odniesieniu do określenia nowej roli i pozycji międzynarodowej Niemiec po zjednoczeniu. W badaniach teoretycznych i empirycznych występowały w tym zakresie zróżnicowane tendencje, z których najważniejsze to:

⁹ Por. szerzej K. Malinowski, *Nauka...*, *op. cit.*, s. 7–44.

¹⁰ Por. J. Fischer, „*I am not convinced*”. *Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre*, Köln 2011, s. 285 i nast.

¹¹ Zob. szerzej: E. Wolfram, *Rot-Grün an der Macht. Deutschland 1998–2005*, München 2013, s. 64–109; w literaturze polskiej: K. Miszczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji SPD–Sojusz 90/Zieloni w okresie 1998–2005*, Warszawa 2012, s. 389 i nast.

- sformułowanie po 1990 r. przez wybitnego historyka i politologa Hansa Petera Schwarza w obszernej monografii tezy, że w wyniku zjednoczenia Niemcy stały się ponownie ze względu na swój potencjał ekonomiczny i korzystne położenie geopolityczne „centralnym mocarstwem europejskim” i winny odgrywać bardziej aktywną rolę w polityce światowej¹²;
- podtrzymywanie ze względu na doświadczenia historyczne Niemiec przez niemieckie badania nad pokojem (Friedensforschung), koncepcji dwóch ról międzynarodowych Niemiec: bądź to jako – „mocarstwo cywilne” (Zivilmacht), bądź też jako „mocarstwo pokojowe” (Friedensmacht)¹³;
- badacze nurtu realistycznego wskazywali na konieczność dostrzeżenia kontynuacji i zmian w polityce zagranicznej zjednoczonych Niemiec stosownie do wymogów postępującej ewolucji systemu międzynarodowego po 1949 r.¹⁴;
- ważne znaczenia miały też badania politologiczno-prawne polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, koncentrujące się na szczegółowej analizie funkcjonowania ich złożonego mechanizmu decyzyjnego¹⁵;
- przedstawiciele młodszej generacji badaczy niemieckich preferowali spełnianie przez zjednoczone Niemcy ze względu na ogromny potencjał gospodarczy oraz silne powiązania handlowe w skali całego świata – roli mocarstwa gospodarczego (Wirtschaftsmacht) względnie handlowego (Handelsmacht)¹⁶.

Po długoletnich rządach chadecko-liberalnych kanclerza Helmuta Kohla z CDU (1982–1998) oraz latach rządów koalicji socjaldemokratyczno-zielonej kanclerza G. Schrödera z SPD (1998–2005) doszło stopniowo do wzrostu roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec. Niemcy utrzymały swoją pozycję jako „sektorowe mocarstwo ekonomicznie” w skali globalnej, umacniając zarazem swoją pozycję jako czołowe państwo UE. Znalazło to również odzwierciedlenie w zasygnalizowanych wyżej kierunkach oraz tendencjach badawczych nad rolą międzynarodową zjednoczonych Niemiec.

¹² Por. H.P. Schwarz, *Die Zentralmacht Europas – Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin 1994.

¹³ Por. S. Harnisch, H. Maull, *The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester 2001.

¹⁴ Zob. Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Berlin 2003; w literaturze polskiej: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec: kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005.

¹⁵ S. Bierling, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Normen, Akteure, Entscheidungen*, München 1999.

¹⁶ Por. M. Staack, *Großmacht oder Handelsstaat? Deutschlands außenpolitische Grundorientierungen in einem neuen internationalen System*, München–Wien 2000.

Poszukiwanie nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec w kontekście prób rozwiązywania kryzysu strefy euro UE po 2010 r.

Po przeniesieniu stolicy z Bonn do Berlina (pod koniec 1999 r.), RFN przekształciła się nieformalnie od początku XXI w. w tzw. Republikę Berlińską. W ciągu kilku lat Berlin stał się stopniowo w XXI w. najważniejszym ośrodkiem koordynacji badań nad stosunkami międzynarodowymi oraz polityką zagraniczną RFN. Z wielu think thanków pierwszoplanowe znaczenie miały tam – Fundacja Nauka i Polityka (SWP) oraz Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (DGAP), które poza badaniami teoretycznymi oraz empirycznymi spełniały również ważną rolę doradczo-eksperską dla Urzędu Kanclerskiego (UK) i Urzędu Spraw Zagranicznych (AA). Do współpracy zapraszano nie tylko naukowców z innych placówek badawczych w RFN oraz zagranicznych, lecz także polityków z rządu federalnego, deputowanych Bundestagu, publicystów oraz ekspertów z różnych dziedzin gospodarki i praktyki społeczno-politycznej.

Pierwszą syntezą oceny stanu badań nad całokształtem aspektów teoretycznych oraz praktycznych zadań polityki zagranicznej oraz nowej roli międzynarodowej Niemiec według stanu na połowę pierwszej dekady XXI w. była obszerna interdyscyplinarna praca zbiorowa¹⁷. W pracy powyższej obok diagnozy sformułowano również szereg nowych postulatów badawczych. Poza kontynuacją badań nad integracją europejską i współpracą transatlantycką wskazywano w niej na potrzebę intensyfikacji badań problemów globalnych oraz relacji Niemiec z państwami i nowymi mocarstwami pozaeuropejskimi (neue Führungsmächte). Obszerne oraz pogłębione badania na powyższy temat o charakterze strategicznym oraz polityczno-gospodarczym, ze wskazaniem na możliwości oraz priorytety współpracy Niemiec z rynkami wschodzącymi oraz nowymi mocarstwami regionalnymi w Azji, Afryce oraz Ameryce Łacińskiej przygotowała wspomniana już wyżej fundacja SWP w Berlinie¹⁸. Frank Walter Steinmeier jako szef Urzędu Kanclerskiego w latach 1998–2005 oraz bliski współpracownik kanclerza Schrödera, a następnie minister spraw zagranicznych 2005–2009 i ponownie od 2013 r. w rządach kanclerz Merkel był osobiście mocno zaangażowany w tworzenie SWP w Berlinie 1999/2000 oraz jej współdziałanie z praktyką polityczną w przygotowaniu wielu ekspertyz specjalistycznych na zlecenie AA i UK. Prace powyższe były kontynuowane oraz pogłębiane w ramach tworzenia kolejnych rządów koalicyjnych pod kierunkiem kanclerz Merkel po 2005 r.

Warto podkreślić, że działania rządów federalnych kanclerz Merkel na rzecz wzmocnienia roli międzynarodowej Niemiec po 2005 r. wiązały się z koniecznością rozwiązania wielu istotnych kwestii wewnętrznych i europejskich, poniżej zostały podane najważniejsze z nich.

¹⁷ Zob. S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf (hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007.

¹⁸ Por. szerzej: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie...*, *op. cit.*, s. 149–169.

- W sprawach wewnętrznych doprowadzenie do zdecydowanej poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej, głównie ograniczenia bezrobocia oraz nadmiernie rozbudowanych świadczeń społecznych. W aspekcie zewnętrznym chodziło o to, aby Niemcy przestały być „chorym człowiekiem Europy” i były zdolne do przestrzegania forsowanych jeszcze przez kanclerza Kohla kryteriów stabilności UE z Maastricht z 1993 r. Udało się to przewyciężyć średniofalowo przez wdrożenie jeszcze pod koniec rządów kanclerza Schrödera kontrowersyjnej Agendy 2010 z 2003 r. Ironią losu było to, że jej efekty wdrożenia przez kolejne ekipy rządzące po 2005 r. przyczyniły się głównie do umocnienia pozycji CDU i jej przewodniczącej A. Merkel w niemieckim systemie partyjnym. Natomiast SPD jako inicjator Agendy 2010 w 2003 r. w wyborach do Bundestagu w latach 2009 i 2013 utraciła poparcie społeczne wśród warstw najuboższych oraz znacznej części klasy średniej. Jej poparcie ze strony wyborców na szczeblu federalnym oscyloowało w granicach ok. 21–25%. Od tej pory SPD skazana została na szczeblu federacji bądź to na pełnienie funkcji słabszego koalicjanta chadecji (2005–2009 i od 2013), bądź też sprowadzona została do roli partii opozycyjnej (2009–2013). Między innymi dzięki Agendzie 2010 Niemcy stosunkowo szybko przewyciężyły również ujemne następstwa światowego kryzysu finansowo gospodarczego 2007+. Rząd CDU/CSU/SPD zdecydował się między innymi wyasygnować na przełomie lat 2008/2009 w formie różnych świadczeń społecznych, dotacji itp. działań, zwłaszcza dla utrzymania miejsc pracy oraz udzielania szerokich gwarancji kredytowych firmom i bankom niemieckim w wysokości ponad 700 mld euro. Dzięki temu Niemcy stały się od początku drugiej dekady XXI w. jedną z najbardziej stabilnych i prężnych gospodarek UE o wzrastających powiązaniach globalnych¹⁹. Pozwoliło to Niemcom odegrać pierwszoplanową rolę w rozwiązywaniu kryzysu strefy euro od 2010 r., o czym w dalszej części artykułu.
- W kwestiach europejskich Niemcy, począwszy od prezydencji w UE w pierwszej połowie 2007 r. odegrały pierwszoplanową rolę w przygotowaniu założeń traktatu lizbońskiego (TL)²⁰. W wyniku jego wdrożenia po ratyfikacji w 2009 r. Niemcy umocniły swoją pozycję, uzyskując najwięcej tzw. podwójnych głosów w Radzie UE. Od tej pory wielu polityków i ekspertów niemieckich formułowało tezę, że w ramach UE nie można nic przeforsować wbrew interesom i stanowisku Niemiec²¹.
- Po utworzeniu rządu CDU/CSU/FDP w 2009 r. kanclerz Merkel zdominowała całkowicie w ramach rządu pozycję ministra spraw zagranicznych;

¹⁹ Zob. M. Fratzscher, *Die Deutschland-Illusion: Warum wir unsere Wirtschaft überschätzen und Europa brauchen*, München 2014, s. 18–46.

²⁰ Por. szerzej J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2009*, Kraków 2011.

²¹ Zob. szerzej: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie...*, *op. cit.*, s. 207 i nast.

Guido Westerwelle bowiem z powodu szeregu błędów w polityce wewnętrznej i zagranicznej musiał ustąpić z funkcji wicekanclerza i przewodniczącego FDP. W tym kontekście przypisywano mu między innymi główną odpowiedzialność za błędną decyzję na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, gdzie wiosną 2011 r. delegat Niemiec w odróżnieniu o czołowych sojuszników zachodnich wstrzymał się przy podejmowaniu decyzji odnośnie interwencji zbrojnej oraz sankcji przeciwko dyktatorowi Libii Muamarowi Kadafiemu podczas wojny domowej w okresie tzw. arabskiej wiosny w 2011 r.²² Westerwelle jako minister spraw zagranicznych, popierając inicjatywy czołowych ekspertów z SWP i DGAP w Berlinie, postulujących liczne działania na rzecz wzmocnienia roli międzynarodowej Niemiec.

Na przełomie 2011/2012 środowiska naukowe wspólnie ze Sztabem Planowania AA podjęły próbę modyfikacji koncepcji rządu CDU/CSU/FDP w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa w formie dokumentu pt. „Globalizację kształtować – partnerstwo rozbudować – odpowiedzialność dzielić”, którego rangę podniesiono przez specjalną uchwałę Bundestagu do oficjalnej koncepcji rządu federalnego. Dokument powyższy przedstawiał priorytety polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec, uwzględniając jednak w szerszym zakresie ich relacje w odniesieniu do „współdecydujących mocarstw” (*Gestaltungsmächte*) na trzech kontynentach – Ameryce Łacińskiej, Azji i Afryce. Jego najważniejsze punkty ciężkości przedstawiały się następująco:

- 1) „Europa i jej sąsiedzi” z priorytetami rozwiązania kryzysu strefy euro oraz wzmocnienia WPZBiO UE;
- 2) „współpraca transatlantycka” z ważnymi elementami działania w ramach NATO oraz ścisłą współpracą z USA w celu utworzenia wspólnego Rynku Wewnętrznego po zakończeniu zainicjowanych rozmów UE–USA (TTIP);
- 3) dalsze angażowanie się Niemiec we współpracę w ramach ONZ, G 8 i G 20 oraz rozwiązywanie problemów globalnych w aspekcie dwu- i wielostronnym;
- 4) współpraca z „nowymi centrami siły” (*neue Kraftzentren*), czyli zacieśnienie relacji z państwami wschodzących gospodarek, takich jak Chiny, Indie, Brazylia, Rosja i Afryka Południowa (BRICS) oraz innymi państwami Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej, z którymi współpraca rozwija się we wszystkich płaszczyznach i służy dobrze interesom politycznym i gospodarczym Niemiec;
- 5) dążenie do: a) wzmocnienia ochrony praw człowieka oraz b) udzielania pomocy humanitarnej w skali globalnej i regionalnej²³.

²² Por. O. Gentyert, *Guido Westerwelle. Vom Supermann zum Hampelmann*, Remscheid 2011.

²³ Gestaltungskonzept der Bundesregierung (8.02.2012), *Globalisierung gestalten – Partnerschaft ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmachtekonzep.pdf> [dostęp: 20.03.2015].

Od 2012 r. w literaturze naukowej i publicystyce pojęcie „mocarstwo współdecydujące” (*Gestaltungsmacht*) znalazło szerokie zastosowanie dla określenia nowych form aktywności międzynarodowej Niemiec. W ramach wspomnianej już Fundacji SWP podjęło dodatkowo próbę określenia nowej strategii postępowania Niemiec na tle długofalowych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Nowa strategia postępowania RFN w stosunkach międzynarodowych winna charakteryzować się do 2030 r. następującymi zasadami i wartościami oraz wolą umocnienia przywództwa międzynarodowego Niemiec:

- Wypracować zdolność i gotowość elit politycznych i kół rządzących Niemiec do przewodzenia w polityce międzynarodowej;
- Opanować umiejętność przejścia roli „roli mocarstwa współprzewodzącego” (*Mit-Führungsmacht*) w Europie i najbliższym sąsiedztwie;
- Zachować elastyczne podejście do zmieniających się konstelacji układu sił w świecie;
- Wykorzystać własne wartości do tworzenia spójnej koncepcji ładu międzynarodowego w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec;
- Opanować zdolności dokonywania wyboru odpowiednich partnerów do współdziałania w szybko zmieniających się uwarunkowaniach nowych ram międzynarodowych (*Rahmenbedingungen*)²⁴.

Zasygnalizowane wyżej niemieckie koncepcje i rozważania teoretyczne miały określony wpływ na działania praktyczne rządu federalnego kanclerz Merkel w kierunku rozwiązania kryzysu strefy euro w latach 2010–2013 i dodatkowo w pierwszej połowie 2015 r. Poniżej ograniczam się do wyeksponowanie skrótowo kilku kwestii ogólnych:

Po ogłoszeniu przez Grecję pod koniec 2009 r. niemożności obsługi swojego zadłużenia zagranicznego, kryzys zadłużenia objął od 2010 r. dodatkowo w różnym stopniu Portugalię, Irlandię, Hiszpanię i Włochy (tzw. państwa grupy PIIGS). Stopniowo kryzys zadłużenia strefy euro przekształcił się w kryzys polityczny oraz funkcjonowania całej UE, która była całkowicie nieprzygotowana do jego rozwiązania. Niemcy dzięki szybkiemu przewyciężeniu na przełomie 2009/2010 ujemnych następstw światowego kryzysu finansowo-gospodarczego stały się ostatnią deską ratunku dla nadmiernie zadłużonych państw PIIGS. Ponieważ traktat o Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 r. nie przewidywał możliwości udzielania pożyczek i kredytów zarówno ze strony państw członkowskich, jak też Europejskiego Banku Centralnego (EBC) – państwom zadłużonym, z inicjatywy przywódców Niemiec i Francji – 6 maja 2010 r. 16 państw Eurogrupy (bez Słowacji) razem z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW) udzieliły bankrutującej Grecji pożyczkę i gwarancje kredytowe na zasadach komercyjnych (4,75 oprocentowania) na obsługę kredytów i zadłużenia o łącz-

²⁴ M. Kaim, V. Perthes, *Herausforderungen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Gestaltung in der turbulenten Welt*, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/fachpublikationen/121016_ZfAS_Deutschland2030 prt_kim.pdf [dostęp: 12.02.2016].

nej wysokości 110 mld euro, z czego na Niemcy stosownie do ich potencjału gospodarczo-finansowego w Eurogrupie przypadało 27,92%²⁵ Nie uspokoiło to jednak rynków finansowych, a amerykańskie agencje ratingowe nadal obniżały wiarygodność kredytową Grecji i pozostałych południowych państw Eurogrupy. Stąd niemiecko-francuskie team kanclerz Merkel i prezydenta Nikolasa Sarkozy'ego, a od maja 2012 r., jego następcy – Francois Hollande'a – przeforsował ustanowienie stałych instrumentów finansowych jako pewnego rodzaju „ściany zaporowej” przeciwko spekulacjom giełdowym. Tylko w latach 2010–2012 kraje strefy euro i MFW miały przekazać Grecji łącznie gwarancje kredytowe na ok. 120 mld euro. Dlatego też przedstawiciele Komisji Europejskiej i EBC oraz MFW, czyli tzw. Trojka, uzgadniali w Atenach szczegóły porozumienia oraz przyszłej strategii stabilizacji finansowej dla Grecji. Zasadniczym argumentem przeciwko przyznaniu Grecji kredytów była jednak obawa – czy zostanie on prawidłowo wykorzystany i czy rząd w Atenach spłaci go i wykupi papiery dłużne w przewidzianym terminie?

Ostatecznie państwa Eurogrupy zdecydowały się od połowy 2010 r. na ściśle współdziałanie z instytucjami UE w celu tworzenia stałego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF ustanowionego 7 czerwca 2010), do udzielania w wyjątkowych sytuacjach nadmiernie zadłużonym państwom strefy euro gwarancji kredytowych. Obok Grecji z kredytu powyższego musiały skorzystać Portugalia i Irlandia. Nadal było realne niebezpieczeństwo pogłębienia się zadłużenia Hiszpanii i Włoch. W ciągu ponad roku (od czerwca 2010 do lipca 2011) EFSF dysponował kapitałem w wysokości ok. 240 mld euro, którego zasoby na posiedzeniu Rady Europejskiej 21 lipca 2011 r. zostały podniesione do 440 mld euro, zakładając ich optymalne podniesienie w przyszłości do 750 lub nawet 780 mld euro po wyrażeniu na to zgody podczas procesu ratyfikacyjnego w parlamentach Eurogrupy.

21 lipca 2011 r. powołano do życia na szczycie UE w Brukseli stały mechanizm ratunkowy (zmodyfikowany 2 lutego 2012 r.) – Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (ESM). Musiał on zostać ratyfikowany przez parlamenty Eurogrupy do połowy 2012 r. i zostać wyposażony w kapitał o wysokości 700 mld euro, z czego 500 mld euro będzie mogło zostać przekazane w formie niskooprocentowanych kredytów dla najbardziej zadłużonych państw, a pozostałe 200 mld euro pozostaną w rezerwie. Hipotetycznie przewidywano perspektywicznie podniesienie wkładu finansowego ESM nawet do 1 biliona euro. Dodatkowo 80 mld euro zostało przeznaczone na doraźne udzielanie kredytów w szczególnych sytuacjach. Każdorazowo decyzję o przyznaniu kredytu gwarancyjnego będą podejmowali ministrowie finansów Eurogrupy. Największy wkład kapitałowy do ESM wniosą Niemcy, które zadeklarowały w ciągu pięciu lat wkład finansowy w wy-

²⁵ Por. szerzej E. Cziomer, *Od światowego kryzysu finansowego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnątrzpolityczne dla Niemiec w latach 2008–2011*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 35 i nast.

sokości 22 mld euro. Dodatkowo przejęły one największe gwarancje kredytowe ESM do wysokości 168 mld euro²⁶.

Od lata 2011 r. coraz bardziej nabrzmiała stawała się sprawa ratowania Grecji przed możliwym bankructwem. Wprawdzie na kolejnym szczycie Eurogrupy 21 lipca oraz 26–27 października 2011 r. w Brukseli uzgodniono wstępną zgodę odnośnie udzielenia Grecji kolejnych gwarancji kredytowych z funduszu EFSF w wysokości ok. 130 mld euro przy równoczesnej redukcji o 50% jej zadłużenia. Sprawa powyższa była jednak bardzo skomplikowana i przeciągnęła się do początku marca 2012, gdyż towarzyszyły jej protesty i zawirowania polityczne w Grecji oraz wątpliwości Komisji Europejskiej, EBC i MFW – czy rząd i parlament grecki są w stanie podjąć konkretne kroki na rzecz niezbędnych oraz niepopularnych w społeczeństwie cięć budżetowych, czy podjęcia działań stabilizujących sytuację w państwie?

Z drugiej strony państwa Eurogrupy musiały brać pod uwagę ryzyko implikacji ewentualnego bankructwa Grecji nie tylko dla strefy euro i UE, ale także dla całej Europy. Należy podkreślić, że wartość całokształtu wierzycielności niemieckich w 17 państwach strefy euro (koncernów, instytucji państwowych i osób prywatnych) opiewała w 2011 r. na sumę 3,4 biliona euro. Dlatego Merkel i rząd chadecko-liberalny zabiegały usilnie o szukanie dróg do rozwiązania utrzymującego się tam kryzysu zadłużenia. Dopiero po utworzeniu rządu o fachowców Lukasa Papademosy uzyskał on niezbędne pełnomocnictwa parlamentu greckiego do ostatecznego przyjęcia drugiego „pakietu ratunkowego” oraz redukcji zadłużenia o 50% wobec banków prywatnych²⁷.

Zasygnalizowane powyżej decyzje odnośnie „drugiego pakietu ratunkowego” stanowiły przełom w walce z kryzysem zadłużenia Grecji, ale nie przesądziły o jego ostatecznym powodzeniu. Wynikało to z faktu, że nadal utrzymywała się niska wiarygodność kredytowa Grecji, a jej gospodarka nie była w stanie wyjść z utrzymującej się od czterech lat ostrej recesji. Nie było też możliwości szybkiego rozwiązania kwestii zadłużenia oraz przywrócenia stabilności finansowej Grecji. Ukoronowaniem działań niemiecko-francuskich w kierunku zahamowania zachwianej od 2010 r. stabilności finansowej strefy euro było zaproponowanie przez Merkel i Sarkozy'ego 5 grudnia 2011 r. w Paryżu oraz podpisanie 1 marca 2012 r. w Brukseli przez przywódców 25 państw UE (z wyjątkiem Czech i Wielkiej Brytanii) „Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową”²⁸. Zaostrzał on kryteria wydatków budżetowych oraz wprowadzał liczne kontrole finansowe, zapowiadając równocześnie wprowadzenie Unii Bankowej.

²⁶ Zob. szerzej: R. Ohr, *Wie viel Euro braucht Europa*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” (APZ) 2012, Nr 13, s. 23–34.

²⁷ Zob. *Alles für die Hälfte. Beteiligung an Griechenlands Schuldenschnitt*, „Süddeutsche Zeitung”, 8.03.2012, www.sueddeutsche.de [dostęp: 20.03.2015].

²⁸ Zob. *Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union*, 1.03.2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf. [dostęp: 20.03.2015].

Zasadniczym elementem działań Niemiec na rzecz stabilizacji strefy euro do połowy 2013 r. był ich dotychczasowy wkład finansowy w pakiety ratunkowe dla zadłużonych państw na okres trzech lat w ramach umów dwustronnych dla Grecji pierwszy (I) 2010–2013, oraz drugi (II) 2012–2014, Irlandii (2010–2013), Portugalii (2011–2014), banków hiszpańskich (2013–2016) oraz Cypru (2013–2016). Dodatkowo Niemcy partycypowały procentowo w udziałach pomocy MFW, w wykupie papierów dłużnych oraz zobowiązaniach targetowych EBC. Według danych Federalnego Ministerstwa Finansów ogólny wkład finansowy Niemiec w poszczególne pakiety ratunkowe i formy pomocy przedstawiał się następująco:

1. Ogólna wartość niemieckich gwarancji kredytowych: 127,91 mld euro na 440,00 mld euro gwarancji całej strefy euro, czyli 29,07%,
2. Udział Niemiec w pakietach ratunkowych MFW 13,98 mld euro, czyli 5,59%,
3. Wpłaty gotówkowe do ESM: 23,26 mld euro,
4. Maksymalny pułap potencjalnych gwarancji kredytowych ESM: 190 mld euro,
5. Partycypacja w wykupie papierów dłużnych EBC: 26,26 mld euro,
6. Udział w zobowiązaniach targetowych EBC: 98,84 mld euro.

Udział Niemiec w powyższych gwarancjach kredytowych i pakietach ratunkowych obliczało się w 2013 r. łącznie na ok. 392,40 mld euro. Zestawienie powyższe nie obejmowało udziału Niemiec w pakiecie ratunkowych dla Cypru wiosną 2013 r., który był o wiele mniejszy niż wcześniejsze. Na 10 mld euro przyznanych Cyprovi Niemcy partycypowały w wysokości 29%. Warto zaznaczyć, iż Niemcy odrzucały zdecydowanie ustanowienie tzw. eurobonów, czyli przejęcie wspólnej odpowiedzialności za całkowite zadłużenie wszystkich członków Eurogrupy. Tolerowano natomiast aktywność EBC w krótkoterminowych zakupach długów poszczególnych państw Eurogrupy na zasadach komercyjnych, dopuszczając do emisji przez EBC waluty euro na rynki kapitałowe. Generalnie można stwierdzić, że ze względu na swój wkład finansowy w pakiety ratunkowe oraz silną pozycję ekonomiczno-finansową – Niemcy odegrały pierwszoplanową rolę w dążeniu do przezwyciężenia kryzysu strefy euro w latach 2010–2013.

Ze względu na pogarszającą się długofalowo sytuację gospodarczą w strefie euro, mimo pewnych zastrzeżeń Francja popierała niemiecką strategię narzucania wszystkim państwom PIIGS, a zwłaszcza Grecji, programu oszczędzania. Udało w ten sposób załagodzić kryzys poprzez bieżące interwencje (zakup przez EBC długów) i doprowadzić do częściowej stabilizacji państw PIIGS. Forsowana przez kanclerz Merkel i niemieckiego ministra finansów Wolfganga Schaueble w ramach działań Trojki idea rygorystycznego narzucania Grecji ostrych cięć budżetowych na cele społeczne pogarszała systematycznie jej sytuację społeczno-gospodarczą. Również w Hiszpanii, Portugalii i Włoszech wzrastało bezrobocie i niezadowolenie społeczne. W wyborach parlamentarnych duży przyrost głosów wyborców w całej UE uzyskiwały partie populistyczne. Z ocen greckich wynika, że strategia

Merkel wobec Grecji przyniosła tylko doraźnie zażegnanie kryzysu bez widoku na jego ostateczne rozwiązanie. Oddała to możliwość przejęcia przez Niemcy w pełni akceptowanej w Grecji i całej UE roli przywódczej²⁹.

Na początku 2015 r. wybory parlamentarne w Grecji wygrała populistyczna partia lewicowa Syriza na czele z Alexisem Tsiprasem, która odmówiła dalszych cięć wydatków społecznych, przeciwstawiając się przez 5 miesięcy jakimkolwiek ustępstwom proponowanym przez Niemcy i pozostałe 18 państw strefy euro (w międzyczasie wspólną walutę euro przyjęły Estonia 2011, Łotwa 2014 i Litwa 2015). Dopiero w lipcu 2015 pod groźbą trudnego do przeprowadzenia zgodnie z prawem europejskimi – Grexitu, czyli opuszczenia strefy euro – Grecja uzyskała trzeci pakiet ratunkowy w wysokości 86 mld euro na lata 2015–2018. Decyzję w sprawie przyznania powyższego kredytu w kilku ratach na twardych warunkach Grecji przesądziła w RFN ostatecznie kanclerz Merkel, mimo wielu zastrzeżeń resortu finansów oraz Niemieckiego Banku Federalnego³⁰.

Pomyślne zakończenie kontrowersji wokół warunków przyznania trzeciego pakietu ratunkowego dla Grecji w pierwszej połowie 2015 r. potwierdziło pierwszoplanową rolę Niemiec oraz kanclerz Merkel w próbach rozwiązywania kryzysu strefy euro³¹. Niemieckie gwarancje kredytowe nie przesądziły jednak ostatecznego przezwyciężenia kryzysu strefy euro. Kryzys powyższy został jedynie przejściowo zażegnany, przysparzając Niemcom znaczne korzyści finansowe. Według obliczeń Instytutu Badań Gospodarczych w Halle (IWH) z tytułu samego oprocentowania niemieckich pożyczek i różnych form gwarancji kredytowych dla Grecji w latach 2010–2015 Niemcy osiągnęły łącznie ok. 100 mld euro zysku, głównie dzięki bardzo korzystnej sprzedaży swoich papierów dłużnych³². Pierwszy program telewizji niemieckiej ARD wykorzystał powyższą analizę do umieszczenia na swoim portalu internetowym wiadomości: „Niemcy są zwycięzcą kryzysu”³³. Nie miała ona jednoznacznego przełożenia praktycznego na rozwiązanie kryzysu strefy euro. Grecja nie zrealizowała przyjętych w lecie 2015 r. zobowiązań przeprowadzenia zalecanych przez Instytucje (dawna Trojka) reform.

Na początku 2016 r. MFW, EBC i Komisja Europejska stanęły przed koniecznością udzielenia Grecji nowego pakietu ratunkowego w wysokości

²⁹ Por. Ch. Katsioulis, *Der schmale Grat zwischen Führung und Führer. Die deutsche Führungsrolle in der Eurokrise aus griechischer Sicht*, [w:] S. Harnisch, J. Schild (hrsg.), *op. cit.*, s. 251–275.

³⁰ *Griechenland erhält neue Milliardenkredit*, „Spiegel-Online”, 2.12.2015, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/griechenland-esm-ueberweist-naechsten-milliardenkredit-a-10692> [dostęp: 21.03.2016].

³¹ Zob. szerzej: E. Cziomer, *Teoria i praktyka...*, *op. cit.*

³² Por. IWH Online, *Germany's benefit from the Greek crisis*, http://www.iwh-halle.de/d/publik/iwhonline/io_2015-07.pdf [dostęp: 21.03.2016].

³³ *Deutschland ist der Krisengewinner. Studie zu Folgen der Griechenland-Krise*, (10.08.2015), <http://www.br.de/nachrichten/tagesschau/studie-griechenland-krise-tagesschau-100.html> [dostęp: 21.03.2016].

ok. 86 mld euro w celu utrzymania płynności budżetowej. Szczegółowe warunki przyznania pakietu nie zostały jeszcze uzgodnione, ale posunięcie takie będzie prawdopodobnie nieuchronne ze względu na nie do przecenienia znaczenie Grecji w 2016 r. w powstrzymaniu napływu nielegalnych uchodźców do UE, w tym zwłaszcza do Niemiec³⁴.

Wyzwania przywództwa Niemiec w UE oraz roli kanclerz Angeli Merkel w kryzysie migracyjnym 2015/2016

W początkowej fazie kryzysu strefy euro wielu polityków europejskich oczekiwało nie tylko na wzrost roli i odpowiedzialności Niemiec, lecz wręcz postulowało przejęcia przez Berlin przywództwa w UE. Świadczył o tym między innymi poniższy fragment wystąpienia 28 listopada 2011 r. na spotkaniu w DGAP w Berlinie polskiego ministra spraw zagranicznych R. Sikorskiego, który stwierdził, że:

...Nie możecie sobie pozwolić na porażkę przywództwa. Nie możecie dominować, lecz macie przeprowadzić reformom. Jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji, możecie liczyć na wsparcie ze strony Polski [podkr. moje – E.C.] ... I domagam się od Niemiec tego, abyście – dla dobra Waszego i naszego – pomogli tej strefie euro przetrwać i prosperować. Dobrze wiecie, że nikt inny nie jest w stanie tego zrobić. Zapewne jestem pierwszym w historii ministrem spraw zagranicznych Polski, który to powie: *Mniej zaczynam się obawiać się niemieckiej potęgi niż niemieckiej bezczynności...*³⁵.

Podobnych wypowiedzi polityków i ekspertów zagranicznych pojawiło się sporo. Na marginesie warto dodać, że powyższe wystąpienie ministra Sikorskiego miało charakter wybitnie retoryczny, obliczone na rozgłos medialny. Nie było one szerzej konsultowane z rządem polskim. Sikorski uzależnił zarazem poparcie dla aktywnej roli Niemiec od włączenia Polski w procesy decyzyjne strefy euro, do której nie była w stanie obiektywnie przystąpić.

Pod koniec kadencji koalicji chadecko-liberalnej Sztab Planowania AA zlecił wykonanie kolejnej, bardziej kompleksowej o pogłębionej ekspertyzy w formie raportu końcowego z badań na temat nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec pt. „Nowa siła. Nowa odpowiedzialność. Elementy niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dla świata w okresie przełomu”³⁶. Prace nad raportem trwały blisko rok: (od listopada 2012 do października 2013) z udziałem

³⁴ Por. *Schulden und Fluechtlinge. Griechenlands doppelte Krise*, „Spiegel-Online”, 27.02.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/griechenland-schon-im-maerz-2016-pleite-a-1079485.html> [dostęp: 18.04.2016].

³⁵ R. Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej. Berlin, 28 listopada 2011 r.*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2011, nr 10, z. 4.

³⁶ *Neue Macht. Neue Verantwortung. Elemente einer deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch. Ein Papier der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des German Marshall Fund on the United States (GFM)*, Berlin, Oktober 2013, <http://www.swp.de> [dostęp: 22.03.2016].

łem kilkudziesięciu specjalistów i ekspertów z różnych dyscyplin, przedstawiciele kół gospodarczych, polityków Bundestagu oraz rządu federalnego różnych opcji pod organizacyjnym i merytorycznym kierownictwem Niemieckiego Instytutu Bezpieczeństwa i Polityki, działającego ramach wspomnianego już wyżej czołowego think tanku w Berlinie SWP oraz amerykańskiej fundacji transatlantyckiej w Niemczech (German Marshall Fund of the United States, GMF).

Raport powyższy miał poza walorami merytorycznymi również znaczenie praktyczne, zawierając wiele konkretnych rekomendacji dla rządu federalnego w odniesieniu do całokształtu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Postulował też przejście przez Niemcy większej odpowiedzialności oraz przywództwa międzynarodowego, zwłaszcza w odniesieniu do UE. Do treści raportu nawiązywała bezpośrednio umowa koalicyjnego nowego rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU i SPD, utworzonego po wyborach do Bundestagu 27 września 2013 r. Dotyczyło to między innymi sformułowania rozdziału 7 umowy koalicyjnej z 27 listopada 2013 r. pt. „Odpowiedzialność w świecie”, w którym stwierdzono między innymi:

Niemcy są gotowe do przejścia swojej roli międzynarodowej. Chcemy aktywnie współkształtować porządek globalny. Będziemy się przy tym kierowali interesami i wartościami naszego kraju. W skali całego świata Niemcy opowiadają się za pokojem, wolnością i bezpieczeństwem oraz sprawiedliwym porządkiem międzynarodowym, przestrzeganiem praw człowieka, stosowaniem prawa międzynarodowego, jak również zrównoważonego rozwoju i zwalczania biedy. Jesteśmy stosownie do oczekiwań uczestniczyć w rozwiązywaniu kryzysów i konfliktów. Na pierwszym miejscu stawiamy środki dyplomatyczne, pokojowe regulacje i współpracę rozwojową. Opowiadamy się za wiarygodnością oraz solidarnością sojuszniczą. Zamierzamy być dobrym partnerem przy kształtowaniu sprawiedliwego ładu pokojowego³⁷.

Ogólnie można stwierdzić, że zarówno raport SWP/GMF z października, jak też postanowienia umowy koalicyjnej nowego rządu CDU/CSU i SPD z końca listopada 2013 r. stanowiły w aspekcie programowym zasadniczy trzon nowej strategii zewnątrzpolitycznej Niemiec, wyrażającej gotowość do przejścia większej odpowiedzialności i przywództwa w stosunkach międzynarodowych. Zawarte w nich zasady, cele, wartości i interesy znalazły się w deklaracjach rządowych kanclerz Merkel oraz szeregu innych dokumentach i wypowiedziach oficjalnych czołowych polityków niemieckich. Nieprzypadkowo sprawa powyższa została nagłośniona na przełomie stycznia i lutego 2014 r. w Monachium – podczas prestiżowej i liczącej się w środowisku międzynarodowym jubileuszowej 50. Monachijskiej Międzynarodowej Konferencji Bezpieczeństwa (MSK) z udziałem czołowych polityków i ekspertów z Niemiec, USA, wszystkich ważniejszych państw europejskich oraz z innych kontynentów. 31 stycznia 2014 r. z ważnym przemówieniem wystąpił prezydent Joachim Gauck, opowiadając

³⁷ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013, 18 Legislaturperiode*, Berlin, s. 165.

się zdecydowanie za koniecznością zwiększenia aktywności międzynarodowej i przywództwa Niemiec, nie wykluczając interwencji wojskowych Bundeswehry przy rozwiązywaniu konfliktów zbrojnych oraz przywracaniu stabilności zagrożonych regionów i państw³⁸. W drugim dniu obrad MSK 1 lutego 2014 r. ministrowie spraw zagranicznych – Frank Walter Steinmeier³⁹ oraz obrony Ursula von der Leyen⁴⁰ w swoich wystąpieniach pogłębili tezy prezydenta Gaucka w odniesieniu do potrzeby kreowania nowego podejścia do polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa i obrony Niemiec. W ocenie niektórych ekspertów niemieckich wystąpienia prezydenta Gaucka, Steinmeiera oraz von der Leyen miały wprawdzie aspekt propagandowy, ale podkreślały determinację nowego rządu CDU/CSU/SPD w dążeniu do realizacji deklarowanych założeń programowych⁴¹.

Po MSK minister spraw zagranicznych Steinmeier zainicjował w lutym 2014 r. debatę na temat: „Przegląd 2014: w polityce zagranicznej myśleć dalekosiędnie. Kryzys – Europa – Porządek” z udziałem 57 naukowców, polityków i ekspertów z 26 państw, którzy przygotowali 52 krytycznych analiz z uwagami i wnioskami pod adresem realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec. Następnie zorganizowano kolejne spotkania merytoryczno-dyskusyjne z: 1) autorami opracowań; 2) wybranymi grupami społeczno-zawodowymi w Niemczech; 3) dyplomatami AA w celu przygotowania wdrożenia zaleceń i zmian w ciągu 18 miesięcy od chwili przedstawienia raportu końcowego przez Steinmeiera.

Efektem końcowym były rekomendacje w odniesieniu do zmian strukturalno-funkcjonalnych AA w celu szybszej, skuteczniejszej oraz prawidłowej z punktu interesów Niemiec reakcji na zagrożenia i konflikty międzynarodowe⁴². Prace wdrożeniowe postępowały powoli, koncentrując się głównie na wzmocnieniu działań prewencyjno-dyplomatycznych niektórych komórek organizacyjnych AA.

Przygotowane przez SWP/ GFM w Berlinie w latach 2012–2013 ekspertyzy oraz inne prace analityczno-aplikacyjne na temat nowej roli, odpowiedzialności i przywództwa międzynarodowego Niemiec doczekały się nie tylko zastosowania w działaniach politycznych rządu CDU/CSU/SPD, lecz pobudziły badaczy oraz tworzone *ad hoc* zespoły naukowe w Berlinie i innych ośrodkach akademickich do

³⁸ J. Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung. Normen und Bündnissen*, München, Rede, 31.01.2014, s. 1–9, Bundespraesidialamt, www.bundespraesident.de.

³⁹ F.W. Steinmeier, *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz*, 01.02.2014, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html [dostęp: 24.10.2015].

⁴⁰ U. von der Leyen, *Rede anlässlich der Muechener Sicherheitskonferenzen*, 1.02.2014, https://www.securityconference.de/fileadmin/MSK_/2014/Reden/2014-01-01_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf [dostęp: 24.10.2015].

⁴¹ A. Rinke, *Die Genese der „neuen deutschen Außenpolitik“*, „Internationale Politik”, 4, Juli/August 2014.

⁴² *Review 2014: Außenpolitik Weiter Denken. „Krise – Ordnung – Europa“*. Die Schlussfolgerungen, 25.02.2015, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Review2014/Ueberblick/Text_node.html [dostęp: 11.02.2016].

pogłębienia i poszerzenia wiedzy na powyższy temat. Poniżej ograniczymy się do przedstawienia syntetycznej oceny kilku najważniejszych publikacji naukowych w tym zakresie. Należą do nich przede wszystkim:

- Obszerna synteza jednego z najbardziej wnikliwych historyków współczesności Heinricha Augusta Winklera z Uniwersytetu Humboldta w Berlinie, który przedstawia przemiany świata zachodniego (USA, NATO, UE w kontekście roli poszczególnych państw, w tym także Niemiec) oraz relacje regionalne (z pozostałymi regionami państwami europejskimi oraz pozaeuropejskimi). Syntetycznie ujmuje też najważniejsze problemy globalne⁴³.
- Problematyce polityki zagranicznej RFN w kontekście przywództwa międzynarodowego w aspekcie teoretycznym oraz empirycznym z udziałem wielu autorów niemieckich i zagranicznych, poświęcona została praca zbiorowa pod redakcją S. Harnischa i J. Schilda⁴⁴. W artykule wprowadzającym S. Harnisch definiuje „rolę przywództwa międzynarodowego (internationale Fruerungsrolle) jako działania wynikające z oczekiwań członków grupy popierających państwo aspirujące do przywództwa stosownie do posiadanych przez niego środków, jak też możliwości przeforsowania celów grupy dla zapewnienia jej dalszego rozwoju”. W poszczególnych fazach kryzysu strefy euro, zwłaszcza zaś w odniesieniu do Grecji – przywództwo Niemiec ujawniało się równocześnie w trzech obszarach jako 1) inicjatora konkretnych działań wobec państw zadłużonych, 2) reprezentanta interesów określonej grupy krajów członkowskich, MFW, banków i wierzycieli, 3) czołowego maklera w negocjowaniu konkretnych decyzji⁴⁵. Kryzys strefy euro 2010–2013 doprowadził w praktyce do sytuacji, iż jej państwa członkowskie ze względu na odmienne położenie gospodarczo-finansowe nie popierały oszczędnościowej strategii Niemiec wobec państw PIIGS, ale nie były też w stanie się jej zablokować ze względu na ich dominację gospodarczo-finansową.
- Obszerne oraz pogłębione materiały analityczne o charakterze teoretycznym i empirycznym zawiera obszerna publikacja na temat przebiegu dyskusji wokół nowej debaty o polityce zagranicznej Niemiec we wszystkich ważniejszych zakresach. W jej przygotowaniu uczestniczyło kilkunastu naukowców, ekspertów i polityków z głównych ośrodków naukowych. W części ostatniej, szóstej wypowiedziało się pięciu specjalistów zagranicznych na temat oceny debaty niemieckiej o nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej w polityce międzynarodowej⁴⁶.
- Na wyróżnienie zasługują rozważania teoretyczne o charakterze geopoliti-

⁴³ Por. H.A. Winkler, *Geschichte des Westens. Die Gegenwart*, München 2015.

⁴⁴ S. Harnisch, J. Schild (hrsg.), *op. cit.*

⁴⁵ S. Harnisch, *Deutsche Führung in der internationalen Gesellschaft; ein rollentheoretischen Ansatz*, [w:] S. Harnisch, J. Schild (hrsg.), *op. cit.*, s. 23–51.

⁴⁶ Por. G. Hellmann, D. Jacobi, U. Stark-Urrestarazu (hrsg.), *op. cit.*

tycznym politologa z Uniwersytetu im. Humboldta w Berlinie – Herfrieda Muenklera na temat nowej roli Niemiec w Europie jako „mocarstwa środka” (*Macht in der Mitte*), które nie zmierza do „hegemonii”, lecz stara się realizować interesy większości państw UE⁴⁷.

- Zbliżoną tendencję badawczą reprezentuje Stefan Berling z Uniwersytetu w Regensburgu. Definiuje on rolę Niemiec po zjednoczeniu w 1990 r. jako „mocarstwo przewodzące wbrew (własnej) woli” (*Vormacht wider Willen*), którego duży potencjał ekonomiczny wymusza na nim podejmowanie działań z pożytkiem dla całej UE i Europy⁴⁸.
- Bardzo krytyczne oceny odnośnie dominacji geoeconomicznej Niemiec w UE i całej Europie prezentuje ekspert Hans Kundnani, związany z londyńską Europejską Radą Spraw Zagranicznych. Niemcy wykorzystując swoją silną pozycję ekonomiczną realizują konsekwentnie w XXI w. w coraz większym stopniu swoje własne interesy mocarstwowe i narodowe w polityce zagranicznej⁴⁹.
- Złożony problem międzynarodowy podejmuje publikacja zbiorowa DGAP w Berlinie na temat strategii i praktycznej realizacji polityki zagranicznej Niemiec, jak również innych państw demokracji zachodniej (w tym Polski s. 229–245) oraz międzynarodowych organizacji (w tym np. NATO, UE, OBWE oraz inne) wobec państw o charakterze autorytarnym i „autarkicznych” (Autarkien). Praktyczna realizacja polityki wobec państw autorytarnych wymaga często szeregu ustępstw politycznych, aby osiągnąć wymierne korzyści gospodarcze i inne. Politykę Niemiec wobec „autarkii” przedstawiono obszernie w 12 rozdziałach, uzupełniając ją o analizę stanowiska głównych partii politycznych wobec wybranych państw autorytarnych⁵⁰.

W niemieckich badaniach naukowych problem przywództwa Niemiec jest rozpatrywany w szerszym kontekście polityki zagranicznej oraz nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej Niemiec. Natomiast aspiracji Niemiec do przywództwa w UE w szerszym kontekście międzynarodowym nie można rozpatrywać w oderwaniu od znaczenia czynnika osobowościowego. Wiąże się on bezpośrednio z oceną działalności kanclerz Merkel, która jako przewodnicząca najsilniejszej partii chadeckiej CDU od 2000 r. bez przerwy od dziesięciu lat sprawuje najważniejszą funkcję władzy wykonawczej w Niemczech – kanclerza federalnego, wygrywając kolejne wybory parlamentarne do Bundestagu 2005, 2009 i 2013. Jest ona najdłużej sprawującym urząd szefem rządu wśród państw

⁴⁷ Por. H. Münkler, *Macht der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2014.

⁴⁸ S. Bierling, *Vormacht wider Willen: Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart*, München 2014.

⁴⁹ Por. H. Kundnani, *The Paradox of German Power*, London 2014.

⁵⁰ Por. J. Braml, W. Merkel, E. Sandschneider, *Außenpolitik mit Autokratien*, Berlin–München–Boston 2014.

demokratycznych świata, której amerykański tygodnik „Time” nadał w 2015 r. tytuł „Człowieka Roku”, a amerykański magazyn „Forbes” uznał ją za „Najbardziej wpływową kobietę roku”.

W ważniejszych pracach biograficznych oceny na temat Merkel jako szefowej rządu federalnego w odniesieniu do wytyczania zadań i realizacji polityki zagranicznej, zwłaszcza zaś europejskiej, nie są jednolite. Szczegółową analizę jej cech osobowych, zachowań i stylu uprawiania polityki europejskiej do końca pierwszego rządu Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD w 2009 r. dokonał historyk i politolog G. Langguth, wskazując na dobrą koordynację polityki wewnętrznej i europejskiej, której głównym efektem było wypracowanie i wdrożenie przez Niemcy głównych postanowień traktatu lizbońskiego⁵¹. Natomiast w odniesieniu do drugiego kanclerstwa Merkel 2009–2013, czyli w okresie kryzysu strefy euro, w wielu biografacjach Merkel dominują zarówno oceny krytyczne w odniesieniu do polityki wewnętrznej (zmiana polityki energetycznej, 2011 (Energiewende), wprowadzenie armii zawodowej i inne)⁵², jak też bardziej wyważone i obiektywne w kontekście kryzysu strefy euro⁵³. W pierwszych dwóch pracach krytykowano częste niezdecydowanie Merkel i odwlekanie podjęcia decyzji w polityce europejskiej ze względów wewnątrzpolitycznych. Natomiast publicysta S. Kornelius koncentruje się głównie w swej biografii na skutecznym działaniu Merkel w różnych aspektach polityki europejskiej, jej preferencje dla współpracy międzyrządowej kosztem współdziałania z instytucjami wspólnotowymi. W najnowszej – ostatniej biografii publicystycznej geneza i ewolucja działalności politycznej Merkel została przedstawiona w pięćdziesięciu „odślonach”. Autorka – Julia Schramm poszukuje w nich odpowiedzi na pytanie – w jaki sposób Angela Merkel, córka pastora protestanckiego, z zawodu fizyk, socjalizowana w młodości w NRD poprzez życzliwą protekcję kanclerza H. Kohla zrobiła szybką karierę polityczną w zjednoczonych Niemczech, osiągając duże uznanie w Europie oraz w skali światowej?⁵⁴. W najnowszej publicystyce telewizyjnej zaangażowanie się w próby rozwiązania wspomnianych już wyżej kryzysów: finansowo-gospodarczego 2007+, strefy euro (2010–2015), ukraińskiego od 2014 r., a ostatnio migracyjnego UE od połowy 2015 r. – Merkel jest często określana jako „kanclerka kryzysów” (Krisenkanzlerin)⁵⁵.

Cezurą przełomową w odniesieniu do weryfikacji oceny przywództwa kanc-

⁵¹ Por. G. Langguth, *Kohl, Schröder, Merkel. Machtmenschen*, München 2009 s. 340–454.

⁵² Zob. M. Heckel, *So regiert die Kanzlerin*, München 2011 oraz G. Hoehler, *Die Patin. Wie Angela Merkel Deutschland umbaut*, Zürich 2012.

⁵³ Por. S. Kornelius, *Angela Merkel. Die Kanzlerin und ihre Welt*, Hamburg 2013.

⁵⁴ J. Schramm, *Fifty Shades of Merkel*, Hamburg 2016.

⁵⁵ Zob. *Angela Merkel – die Krisenkanzlerin*, Film von Birgit Schwarz – Phoenix TV, <http://airzip2.inspsearch.com/search/web?fcoid=417&fcop=topnav&fpid=2&q=tv+angela+merkel+-+die+krise> [dostęp: 13.02.2016] oraz *Angela Merkel. Kanzlerin in Zeiten der Krisen*, „Stuttgarter Zeitung”, 22.11.2015, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.angela-merkel-kanzlerin-in-zeiten-der-krisen.5009a85b-fd30-4c9f-bbe9-fc40c5e76cee.html> [dostęp: 20.02.2016].

lerz Merkel w UE stał się tzw. kryzys migracyjny od przełomu sierpnia i lipca 2015 r., związany z masowym napływem nielegalnych migrantów do UE. Rolę w masowym napływie nielegalnych uchodźców do Niemiec odegrała z pewnością osobiście kanclerz Merkel, której wideo „Damy sobie rady” (Wir Schaffem das) krążyło za sprawą grup przemytniczych oraz przestępczych w sierpniu/wrzeźniu 2015 r. w wielu krajach Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki. Były one komentowane jako wyraz życzliwości rządu niemieckiego, a nawet uważane za zaproszenie do Niemiec. Wydarzenia powyższe zbiegły się decyzją rządu węgierskiego z końca sierpnia 2015 r. odnośnie przyspieszenia zakończenia budowy metalowych umocnień wzdłuż granicy z Serbią, uniemożliwiających uchodźcom nielegalne przedostanie się na terytorium Węgier. Doprowadziło to do zamieszania i chaosu zarówno na granicy serbsko-węgierskiej, jak też na dworcu Keleti w Budapeszcie, gdzie tysiące nielegalnych uchodźców koczowało, chcąc bez kontroli jak najszybciej przedostać się przez Austrię do Niemiec. Z inicjatywy Berlina kanclerze Austrii i Niemiec – Werner Feyman oraz Merkel ze względów humanitarnych uzgodnili 4 września 2015 r. z władzami węgierskimi tymczasowe zawieszenie dyrektywy azylowej UE Dublin III z 2013 r. oraz praktyczne przepuszczanie nielegalnych uchodźców do Austrii i Niemiec bez kontroli i rejestracji. Była to decyzja humanitarna i czasowa, ale wywołała szereg kontrowersji. Od tej pory premier węgierski Wiktor Orban uznał, iż sprawa masowej migracji do UE nie dotyczy już Węgier, pozostając tylko „sprawą niemiecką”. Punkt widzenia Orbana podzielało wielu przywódców państw UE, w tym zwłaszcza Grupy Wyszehradzkiej⁵⁶.

Konsekwencją decyzji Merkel był masowy napływ (ponad 90%) uchodźców głównie do Niemiec, których liczba od września do grudnia przekraczała w niektórych dniach ponad 10 000 dziennie, osiągając na koniec 2015 r. – rekordową liczbę ok. 1,1 mln osób. Od stycznia – do marca 2016 r. – mimo rejestracji i częściowej kontroli pogranicza grecko-macedońskiego oraz austriacko-niemieckiego do Niemiec napłynęło = 170 000 nielegalnych uchodźców, z czego w marcu 2016 r., czyli po całkowitym zamknięciu granicy z Grecją przez Macedonię tylko 20 000 uchodźców. Mimo zamkniętej granicy z Austrią od przełomu lutego/marca 2016 r. do Niemiec nielegalnie granicę dziennie przekraczało jeszcze w kwietniu 2016 r. ok. 200 uchodźców. O ile w pierwszej połowie 2015 r. dominowali uchodźcy z Kosowa, Albanii i Serbii, o tyle w drugiej połowie 2015 r. na czoło wysunęli uchodźcy z Syrii, Iraku i Afganistanu. Nowością było przybycie w 2015 r. mniejszej liczby migrantów ekonomicznych z Maghrebu (Tunezja, Algieria i Maroko). Wymienione wyżej sześć państw bałkańskich i północnoafrykańskich w międzyczasie uznano w Berlinie za bezpieczne w celu ułatwienia do nich readmisji osób nie odpowiadających kryterium starania się o azyl polityczny w Niemczech. W pierwszym kwartale 2016 r. w Niemczech złożyło wnioski aryłowe 181 405

⁵⁶ Por. J. Lehmann, *Flucht in die Krise – Ein Rückblick auf die EU-„Flüchtlingskrise” 2015*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 18.12.2015, s. 7–11, <http://www.bpb.de/apuz/217302/ein-rueckblick-auf-die-eu-fluechtlingskrise-2015?p=all> [dostęp: 22.02.2016].

uchodźców. Natomiast ok. 400 000 nadal czekało na możliwość złożenia takich wniosków w kolejności wyznaczonej przez stosowne placówki Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (BAMF)⁵⁷.

Ramy opracowania nie pozwalają na szerszą analizę genezy oraz motywów forsowanej strategii i taktyki kanclerz Merkel w kształtowaniu polityki Niemiec wobec masowego napływu nielegalnych uchodźców do Niemiec między sierpniem /wrześniem 2015 oraz w pierwszym kwartale 2016 r. Jeszcze podczas publicznej dyskusji telewizyjnej (Buerger Forum) 16 lipca 2015 r. w Rostoku kanclerz Merkel – starała się pocieszyć rozplakaną dziewczynkę palestyńską – Reem, dziecko nielegalnych uchodźców, marzącą o nauce i studiach w Niemczech – dlaczego po 4 latach tolerowanego pobytu miała lada dzień zostać z całą rodziną przymusowo deportowana do obozu w Libanie? Na zakończenie wywodów Rem usłyszała od Merkel: „...Niestety mamy taką politykę azylową”⁵⁸.

Stanowisko Merkel zmieniło się po kilku tygodniach o 180 stopni; 4 września 2015 r., po wspomnianej już wyżej rozmowie z kanclerzem austriackim Feynmanem – wyraziła zgodę na nielegalne przekraczanie przez uchodźców granicy austriacko-niemieckiej oraz przemieszczania się bez kontroli do obozów przejściowych dla uchodźców w Niemczech. Nie ulega wątpliwości, że Merkel działała pod presją niepokojących obrazów telewizyjnych o narastającej frustracji i agresji uchodźców na granicy serbsko-węgierskiej oraz w Budapeszcie. Uczyniła to jednak bez szerszych konsultacji politycznych w Niemczech oraz w UE. Równocześnie Merkel do końca 2015 r. była niezwykle uparta w forsowaniu swojego stanowiska oraz odrzucała krytyczne uwagi.. Przyjmowała tylko analizy i oceny potwierdzające jej koncepcje rozwiązania kryzysu migracyjnego. Nie reagowała na sygnały zewnętrzne, w tym z pogranicza bawarsko-austriackiego oraz gmin i miast niemieckich, które z trudem opanowały masowy napływ uchodźców tylko dzięki pomocy szerokiego grona oddanych sprawie wolontariuszy w Bawarii i całych Niemczech⁵⁹.

Początkowo humanitarna argumentacja Merkel znalazła szerokie poparcie społeczne, zwłaszcza w zachodniej części RFN. Pozytywnej oceny napływu uchodźców nie przekreślała wrogość wobec nowych migrantów ze strony partii i ruchów populistyczno-nacjonalistycznych, zwłaszcza we wschodniej części Niemiec. Niemiecka kultura życzliwego przyjęcia i gościnności (Willkommenkultur) wobec nielegalnych uchodźców znalazła również duże uznanie międzyna-

⁵⁷ Zob. Flüchtlingskrise, *Zahl der Asylsuchenden sinkt drastisch*, „Handelsblatt”, 8.04.2016, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/fluechtlingskrise-zahl-der-asylsuchenden-sinkt-drastisch/13420838.html> [dostęp: 18.04.2016].

⁵⁸ *Merkel – nicht emotional beschränkt, nur sprachlich*, „Die Welt”, 16.07.2015, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article144106520/Merkel-nicht-emotional-beschaenkt-nur-sprac> [dostęp: 1.03.2016].

⁵⁹ Por. obszerną analizę zespołu dziennikarskiego: *Herbst der Kanzlerin. Geschichte eines Staatsversagens*, „Die Welt”, 9.11.2015, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article148588383/Herbst-der-Kanzlerin-Geschichte-eines-Staatsversagens.html> [dostęp: 1.03.2016].

rodowe. Stopniowo jednak w licznych analizach specjalistycznych wskazywano na trudności koordynacji, przyjmowania uchodźców, wydłużającego się procesu rejestracji, przyznawania lub odmowy nadania statusu azylanta oraz generalnie braku przemyślanej koncepcji długofalowej integracji części uchodźców w społeczeństwie i gospodarce niemieckiej itp.⁶⁰ Od początku 2016 r. nasiliły się coraz bardziej krytyczne oceny pod adresem strategii Merkel odnośnie przyjmowania bez ograniczeń przez Niemcy nielegalnych uchodźców. Dominowało coraz bardziej przekonanie, że ich liczbę należy bezwzględnie ograniczyć. Merkel formalnie odrzucała zasadę forsowanej przez współrządząca CSU konieczności ustalenia górnej granicy liczby przyjmowanych uchodźców przez Niemcy. W praktyce udało się nieco przyspieszyć procedurę rozpatrywania wniosków przy równoczesnym zaostrzeniu prawa azylowego oraz przyspieszenia readmisji określonych kategorii uchodźców do tzw. bezpiecznych państw pochodzenia uchodźców.

Poważnym ciosem dla Merkel było też odejście dotychczasowego sojusznika – Austrii ze względów wewnątrzpolitycznych od współpracy z Niemcami i przejścia na przełomie lutego/marca 2016 r. do ścisłego współdziałania z państwami bałkańskimi (Macedonią, Albanią, Chorwacją i Bułgarią) w celu zamknięcia granicy macedońsko-greckiej. Od tej pory tzw. szlak bałkański nielegalnych uchodźców został zablokowany.

Pozostał otwarty problem przyspieszenia weryfikacji i readmisji tych kategorii nielegalnych uchodźców, którzy nie spełniali kryteriów przyznania statusu uchodźców w RFN. Wymagało to jednak czasu⁶¹. W wielu niemieckich analizach podkreślano, że budowanie na granicach szlaku bałkańskiego płotów i dodatkowych umocnień nie powstrzyma napływu uchodźców do Europy. Źródłem migracji na obrzeżach UE jest połowie drugiej dekady XXI w. rozpad państw upadłych oraz ujawnianie się na ich terytorium konfliktów oraz wojen domowych. Nie ma równocześnie możliwości doprowadzenia do szybkiej poprawy warunków życia ludności tych państw przez tradycyjną pomoc rozwojową. Dlatego też napływ nielegalnych uchodźców stał się jednym z kluczowych problemów globalnych, a jego rozwiązanie będzie wymagało dużo wysiłku i czasu ze strony UE⁶².

Kancelarz Merkel zakładała jeszcze w październiku 2015 r. możliwość rozwiązania kryzysu migracyjnego przy pomocy państw członkowskich UE. Przychylna planom Merkel Komisja Europejska przeforsowała na Radzie UE 24 października 2015 r. zwykłą większością głosów dyrektywę odnośnie ustalenia wiążących

⁶⁰ Por. R. Balcerowiak, *Faktencheck Flüchtlingskrise: Was kommt auf Deutschland noch zu?*, Berlin 2015.

⁶¹ Por. *Angela Merkel muss ihre einsame Haltung ändern*, „Der Tagesspiegel”, 5.02.2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/europa-und-die-fluechtlinge-angela-merkel-muss-ihre-einsame-haltung-aendern/129> [dostęp: 16.04.2016].

⁶² Por. S. Riedel, *Fluchtursache Staatszerfall am Rande der EU. Die europäische Verantwortung*, Arbeitspapier FG Globale Fragen SWP, Berlin 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP-Riedel-Fluchtursache_Staatszerfall-16-10-2015.pdf [dostęp: 16.04.2016].

kwot obowiązkowego rozdzielnika przydziału 160 000 nielegalnych uchodźców na wszystkie 28 państw członkowskich UE. Wywołało to sprzeciw i odmowę państw Grupy Wyszehradzkiej (Czech, Słowacji i Węgier). Polska – rząd PO/PSL – wyraziła zgodę na przyjęcie dyrektywy UE, ale odmówiła w następnych miesiącach po powstaniu rządu PIS przyjmowania uchodźców⁶³.

Tak samo postąpiła większość państw członkowskich UE, co było nie tylko odcieciem się od zasad polityki imigracyjnej Niemiec, ale stanowiło wyraz podważania ich aspiracji do przewodzenia UE. W 2016 r. tylko niektóre państwa członkowskie przyjęły łącznie ok. 700 uchodźców. Dlatego strategia Merkel pod koniec 2015 r. zakładała poszukiwanie nowych rozwiązań w uzgodnieniu ze wszystkimi państwami członkowskimi, zmierzającymi do połączenia przyjmowania uchodźców z ochroną granic zewnętrznych UE, zwalczania grup przemytników uchodźców, zwiększeniem liczby centrów przyjmowania i rejestracji uchodźców w Grecji i Włoszech, udzieleniem pomocy utrzymania uchodźców niektórym państwom Bliskiego Wschodu i Afryki. W ten sposób dążono do zahamowania masowej i nielegalnej migracji do UE oraz przekształcenia w przyszłości tej nielegalnej w legalny napływ migrantów. Nie wchodząc w kwestie szczegółowe, należy wskazać tylko na najważniejsze porozumienia w tym zakresie, w których aktywną rolę odegrały Niemcy:

- Utworzenie na szczycie UE–Afryka 11–12 listopada 2015 r. europejskiego „Fundusz Powierniczego na rzecz stabilizacji i przeciwdziałania nielegalnej migracji ludności w Afryce”. Ma on być zasilony docelowo przez Komisję Europejską i państwa członkowskie w wysokości 2,8 mld euro. Realizacja będzie zależała w dużym stopniu od ustabilizowania się sytuacji w objętej wojną domową Libii.
- Niemcy przywiązywały szczególną wagę do szczytu UE–Turcja 29 listopada 2015 r. w Brukseli, który miał po wstępnych konsultacjach uzgodnić zasady ograniczenia migracji uchodźców przez Grecję do UE. Za przyjęcie takiego zobowiązania Turcji obiecano z jednej strony przyspieszenie rozmów akcesyjnych z UE, a z drugiej – uzyskanie rekompensaty w wysokości 3 mld euro na zmniejszenie kosztów utrzymania ponad 2,7 mln uchodźców syryjskich w jej granicach. Równocześnie państwa UE zadeklarowały dodatkowo znaczenie odciążenie Turcji przejęciem odpowiedniego kontyngentu uchodźców syryjskich, ok. 400.000 uchodźców syryjskich w ciągu kilku lat. Realizacja tego zobowiązania może jednak napotkać na trudności po stronie UE i Turcji. W uzupełnieniu do powyższych wstępnych uzgodnień na kolejnym szczycie UE–Turcja w Brukseli 18 marca 2016 r. doprecyzowano dodatkowo następujące kwestie:
 - współpracę Turcji i Grecji z okrętami NATO patrolującymi Morze Egejskie

⁶³ K.O. Lang, *Rückzug aus der Solidarität? Die Visegrád-Länder und ihre Reserviertheit in der Flüchtlingspolitik*, SWP-Aktuell 2015, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A84_ing.pdf [dostęp: 16.04.2016].

- skie w celu uszczelnienia granicy z Grecją,
- doprecyzowanie zasady przyjmowania oczekujących w Grecji uchodźców na powrót do Turcji rządu ok. 400 000, za których UE przyjmie w stosunku 1:1 ok. 72 000 uchodźców syryjskich i „rozdzieli je na państwa członkowskie”,
 - z tytułu powyższej umowy Turcja dostanie dodatkowo 3 mld, czyli łącznie 6 mld do 2018 r. euro na utrzymanie uchodźców syryjskich na swoim terytorium,
 - poza uzgodnionym już wcześniej przyspieszeniem rozmów akcesyjnych obywatele tureccy winni skorzystać już od lipca 2016 r. z przywileju ruchu bezwizowego do państw UE
 - Niemcy na konferencji w Londynie na początku lutego 2016 r. z udziałem 70 państw świadczących pomoc dla ludności syryjskiej objętej wojną domową od 2011 r. przekazały pomoc w wysokości 2,3 mld euro,
 - Utworzenie przez UE na terenie Grecji i Włoch 11 centrów przyjęć i rejestracji dla migrantów (tzw. hot spotów), które byłyby w stanie nie tylko rejestrować, lecz także decydować o pozostaniu lub readmisji z UE wszystkich potencjalnych azylantów⁶⁴.

Zasygnalizowane wyżej działania rządu federalnego na czele z kanclerz Merkel na rzecz rozwiązania kryzysów UE, a zwłaszcza zawarcie układu odnośnie porozumienia migracyjnego UE–Turcja z 18 marca 2016 r., zahamowała masowy napływ nielegalnych uchodźców do Niemiec, ale nie rozwiązały sprawy dyslokacji ok. 720 000 uchodźców syryjskich w ramach całej UE. W Niemczech spadła popularność CDU/CSU i SPD oraz samej Merkel, a antyemigracyjna partia prawicowa Alternatywa dla Niemiec (AfD) uzyskała wzrost poparcia w sondażach z 15% do ponad 20% i zyskała realną szansę na wejście do Bundestagu w wyborach jesienią 2017 r.

Merkel i państwa UE uzależniły się w dużym stopniu od interesów Turcji oraz dobrej woli jej autorytarnego prezydenta E. Erdogana w kwestii zahamowania napływu nielegalnych migrantów do UE. Nie rozwiązuje to jednak ostatecznie kryzysu migracyjnego; od wiosny 2016 r. nielegalni uchodźcy po zamknięciu szlaku bałkańskiego, poszukują innych dróg nielegalnego przekroczenia granic UE, zwłaszcza przez Morze Śródziemne do Włoch. Istnieje też wiele obaw o dotrzymanie przez Turcję warunków umowy z 18 marca 2016 r. oraz funkcjonowanie uzgodnionego rozdzielnika dyslokacji nielegalnych uchodźców syryjskich z obozów tureckich do państw członkowskich UE.

⁶⁴ Por. S. Angemendt, D. Kipp, A. Koch, *Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingssschutzes?*, SWP-Aktuell, 2016, Nr 30, https://www.google.pl/?gws_rd=ssl#q=Angemendt/D.Kippa.Koch,+Grenzsicherung,+SWP+Aktuell+2016+April [dostęp: 30.04.2016].

Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy przesłanek i wyzwań poszukiwania nowej roli i odpowiedzialności międzynarodowej przez Niemcy w dobie kryzysów w drugiej dekadzie XXI w. wynikają następujące wnioski o charakterze ogólnym:

1. Od chwili zjednoczenia Niemiec w 1990 r. występuje duża współzależność między badaniami naukowymi a praktyką polityczną. Generalnie badania naukowe są wykorzystywane w dużym stopniu przez praktykę polityczną na szczeblu federalnym przy formułowaniu zadań oraz rozwiązań w różnych zakresach polityki zagranicznej w zakresie bezpieczeństwa Niemiec. Funkcja ekspertyzowo-doradcza nauki dla praktyki politycznej wzrosła w drugiej dekadzie XXI w. w trakcie kolejnych koalicji rządowych kanclerz Angeli Merkel od 2005 r.
2. Dzięki korzystnemu położeniu geopolitycznemu i znacznemu potencjałowi gospodarczemu Niemcy wraz z Francją odegrały pierwszoplanową rolę w próbach rozwiązywania kryzysu zadłużenia strefy euro UE od 2009 r. Narzucona przez Niemcy zadłużonym państwom PIIGS, zwłaszcza Grecji, strategia rygorystycznego oszczędzania, nie doprowadziła do całkowitego rozwiązania powyższego kryzysu i jego następstw (bezrobocie, niski wzrost gospodarczy i brak stabilizacji politycznej itp.), ale nie dopuściła do rozpadu strefy euro, utrzymując konkurencyjność UE w skali międzynarodowej. Mimo krytyki niektórych posunięć rządów kanclerz Merkel, Niemcy walnie przyczyniły się w podejmowanych działaniach do stabilizacji strefy euro.
3. W trakcie kontrowersji i napięć wokół napływu nielegalnych uchodźców przez granicę węgierską do UE w sierpniu/wrzeźniu 2015 r. decyzją kanclerz Merkel w porozumieniu z kanclerzem Austrii doszło czasowego zawieszenia europejskiej dyrektywy azylowej Dublin III. W wyniku powyższej decyzji i otwarcia granic do końca 2015 r. do Niemiec przybyło ponad milion nielegalnych uchodźców. W okresie powyższym nie udało się ani skutecznie kontrolować granic zewnętrznych, ani zahamować masowego napływu uchodźców do UE, zwłaszcza Niemiec. Podejmowane próby rozwiązania powyższego problemu przez Komisję Europejską w formie dyslokacji uchodźców według rozdzielnika na wszystkie państwa członkowskie skończyło się niepowodzeniem. W tej sytuacji z inicjatywy Niemiec oraz Komisji Europejskich doszło do zawarcia stosownego porozumienia UE–Turcja (18 marca 2016), które częściowo rozwiązało problem uszczelnienia granicy turecko-greckiej oraz odsyłania nielegalnych uchodźców z Grecji do Turcji w zamian za przejmowanie uchodźców syryjskich z obozów tureckich do UE. Turcja uzyskała także szereg innych ustępstw ze strony UE (przyspieszenie rozmów akcesyjnych, ruch bezwizowy obywateli tureckich do UE), które stawiają UE w kłopotliwej sytuacji.

4. Mimo przyjęcia ponad 1 mln nielegalnych uchodźców oraz ścisłej współpracy z Komisją Europejską, Niemcom przez kilka miesięcy nie udało się doprowadzić ani do pomyślnego uregulowania ochrony granic zewnętrznych, ani do zahamowania masowego napływu nielegalnych uchodźców do UE. Rząd kanclerz Merkel przeforsował jedynie przyjęcie 24 października 2015 r. dyrektywy Komisji Europejskiej odnośnie przyjęcia dyslokacji 160 000 nielegalnych uchodźców w UE, której jednak nie zdołano wdrożyć ze względu na brak zgody większości państw członkowskich na przyjęcie wyznaczonych kontyngentów uchodźców. Dopiero zawarcie kontrowersyjnej umowy UE–Turcja z 18 marca 2016 r. stworzyło szansę zahamowania nielegalnego napływu uchodźców do Grecji z Bliskiego i Środkowego Wschodu, nie zmieniając jednak skali nielegalnych migracji z Afryki Północnej przez Morze Śródziemne do Włoch i innych państw UE.
5. Mimo znacznego zaostrzenia na przełomie 2015/2016 prawa azylowego, sprawniejszej kontroli przekraczania granicy austriackiej, rejestracji oraz przyspieszenia readmisji nielegalnych uchodźców przez rząd federalny doszło do pogorszenia się nastrojów społeczno-politycznych w Niemczech. Spadły notowania popularności kanclerz Merkel i rządu federalnego, zwłaszcza SPD.
6. W części mediów i dominuje przekonanie, że kanclerz Merkel i rząd federalny nie są w stanie opanować implikacji wewnętrznych masowego napływu uchodźców, a zdecydowana większość państw członkowskich i instytucje UE nie są w stanie wypracować szybko zadowalających rozwiązań w tym zakresie. Hipotetycznie nie wyklucza się konieczności odejścia od układu z Schengen i przywrócenia granic wewnętrznych w UE.

Premises and challenges of the quest for Germany's new international role in the era of growing crises in the European Union – the selected problems of studies and political practice in the 21st century

The article attempts to synthetically analyze the premises and challenges involving Germany's search for new international role and responsibility in the era of snowballing crises afflicting the European Union. The basic task of the analysis is to show the interdependence between various aspects of theoretical and applied studies as well as their impact on practical formulation of Germany's international position in the 21st century by the subsequent federal governments on the examples of the eurozone crisis (2010–2015) and the EU's migration crisis lasting since the midst of the 2015. The text consists of three parts, in which the following issues were presented in sequence: 1) the general premises of the evolution of the unified Germany's international role; 2) the hunt for new international role and responsibility of Germany in the context of attempts to solve the eurozone crisis after 2010; 3) the challenges for German leadership in the EU with particular reference to the chancellor Angela Merkel's role in migration crisis of 2015/2016. The principal thesis of the paper is as follows: Due to the giant economic-financial potential as well as the important position within the EU, Germany played a crucial role in the endeavours to finish the crisis and to

stabilize the eurozone after 2010. However, the serious difficulties accompanying massive inflow of illegal refugees to Germany and the entire Europe since the half of 2015, which so far have not been unambiguously solved, are truly enormous challenges for the German and chancellor Angela Merkel's leadership in the EU.

Key words: international role, Germany, leadership, crisis, eurozone, illegal migration, scientific researches, political practice

Krzysztof Malinowski

**DEBATA O ODPOWIEDZIALNOŚCI NIEMIEC
ZA SPRAWY MIĘDZYNARODOWE I WARUNKACH
UDZIAŁU BUNDESWEHRY W OPERACJACH ZAGRANICZNYCH**

Wprowadzenie

Ożywienie debaty o potrzebie większego zaangażowania międzynarodowego Niemiec od 2014 r. można łączyć z różnymi okolicznościami. Z pewnością asumpt dała nie tylko sama zmiana koalicji rządzącej i objęcie władzy przez koalicję CDU/CSU/SPD w 2013 r. Aktywne działania rządów kanclerz Merkel w trakcie kryzysu w strefie euro umocniły przywódczą rolę Niemiec w UE, a także przyczyniły się do zwiększenia aspiracji niemieckich elit politycznych. Ponadto ważną determinantą debaty były postępujące uwarunkowania globalnej polityki zagranicznej Niemiec. Istotnym impulsem była również narastająca wcześniej w środowiskach eksperckich krytyka poprzedniego ministra spraw zagranicznych Guido Westerwellego (FDP), głównie ze względu na jego negatywne stanowisko wobec udziału Niemiec w operacji NATO w Libii w 2011 r. Naraziło to rząd Merkel na zarzuty o brak solidarności sojuszniczej ze strony głównych partnerów w NATO. W niemieckich elitach politycznych, a przede wszystkim w obu dużych partiach, CDU/CSU i SPD, pojawiło się przekonanie, że Niemcy powinny aktywniej reagować na wyzwania polityki międzynarodowej i bardziej współuczestniczyć w budowie ładu i bezpieczeństwa międzynarodowego, a przy tym zrezygnować ostatecznie z pasywnej postawy. Wcześniej określano ją jako „kulturę powściągliwości” (*Kultur der Zurückhaltung*). Choć Niemcy przewartościowały ją już poprzez udział w ope-

racjach sojuszniczych na Bałkanach i w Afganistanie (*Enduring Freedom* i w siłach ISAF), to absencja w operacji NATO przeciw Libii stanowiła do pewnego stopnia nieoczekiwane odstępstwo od normalizacyjnego kursu w niemieckiej polityce bezpieczeństwa, a sam minister Westerwelle przywrócił wspomniane pojęcie do sfery politycznych deklaracji. Należy jednak zauważyć, że mimo kilkunastu lat stopniowej reorientacji w zakresie użycia siły militarnej, po zmianie koalicji rządzącej w 2013 r. w niemieckiej opinii publicznej i elitach nadal pojawiały się wątpliwości co do politycznych kryteriów i zasad użycia siły militarnej przez Niemcy.

Tymczasem narastające kryzysy i konflikty międzynarodowe zaczęły wymagać od UE, NATO i USA kompleksowej odpowiedzi, w tym także okazania większej woli współdziałania i solidarności w zakresie operacji militarnych. Konfrontacja z tzw. Państwem Islamskim, czy konieczność rewitalizacji funkcji obronnych NATO poprzez wzmocnienie jego wschodniej flanki, stworzyły – dla lansowanego od 2014 r. programu ostrożnej reorientacji niemieckiej polityki bezpieczeństwa – nieoczekiwane problemy. W sferze międzynarodowej wynikały one częściowo z konieczności wyważenia interesów bezpieczeństwa w zakresie militarnym, uwarunkowanych aksjomatem sojuszniczym, i jednocześnie określenia ich pozycji względem priorytetowych interesów dotyczących specjalnych stosunków łączących Niemcy z Rosją. Jednak widoczne stało się także, że aktywny udział Niemiec w nich – w stopniu większym niż w przypadku innych państw członkowskich NATO – jest uwarunkowany nie tylko odpowiednim przygotowaniem sił zbrojnych, ale także gotowością polityczną klasy politycznej do użycia siły militarnej, tj. m.in. poparciem opinii publicznej i efektywnym systemem decyzyjnym. System ten charakteryzuje w Niemczech wysoki stopień partycypacji legislatywy, dysponującej silną prerogatywą w postaci konieczności wyrażania zgody na udział Bundeswehry w operacjach zagranicznych (*Parlamentvorbehalt*). Z tych względów Bundeswehrę określa się nieraz „armią parlamentarną”.

Za dość miarodajny wskaźnik gotowości klasy politycznej do dokonania dalszych zmian i zajęcia bardziej pragmatycznego stanowiska w nastawieniu do siły militarnej w kierunku uelastyczenia jej użycia, mogą uchodzić stan i rezultaty debaty na temat zmian w ustawie o współdziałaniu parlamentu regulującej warunki decyzji dotyczących delegowania Bundeswehry do udziału w operacjach zagranicznych.

Dyskusja o nowej, zwiększonej roli międzynarodowej Niemiec¹

Wezwania czołowych niemieckich polityków w 2014 r. do podjęcia stosownej debaty oznaczały, że znacząca część klasy politycznej w Niemczech jest gotowa

¹ Autor pomija w tym artykule analizę debaty nt. roli Niemiec w Unii Europejskiej. Zob. na ten temat w polskiej literaturze np.: E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013, s. 54 i nast.

podjąć głębszą refleksję nad ewentualnym przemodelowaniem niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także, że koalicja CDU/CSU/SPD poważnie traktuje zastrzeżenia sojuszników co do niedostatecznego zaangażowania Niemiec w polityce bezpieczeństwa i udziału militarnego w rozwiązywaniu konfliktów, odpowiedniego do ich potencjału ekonomicznego i politycznego.

Kluczowe znaczenie miały wezwania prezydenta Joachima Gaucka, ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera i minister obrony Ursuli von der Leyen w trakcie konferencji bezpieczeństwa w Monachium w lutym 2014 r. do zajęcia przez Niemcy bardziej prominentnej roli międzynarodowej². Wystąpienia polityków i memoranda ekspertów szybko znalazły rezonans w opinii publicznej, o czym świadczyło zainteresowanie poczytnych czasopism i dzienników, a także telewizyjnych redakcji. Jednak, jak się wydaje, główne impulsy pochodziły od decydentów, inspirujących szersze konsultacje. Jeszcze minister G. Westerwelle zainspirował opracowanie firmowanego przez ośrodki doradcze *Stiftung Wissenschaft und Politik* oraz *German Marshall Fund* specjalnego studium na podstawie konsultacji 51 przedstawicieli ministerstw, Bundestagu, thinktanków, świata akademickiego i gospodarki pod wymownym tytułem *Neue Macht, Neue Verantwortung*³. Minister Steinmeier, po objęciu urzędu w 2013 r., zaprosił do dyskusji kilkudziesięciu ekspertów z Niemiec i zagranicy, których wypowiedzi i opinie, a także posty zostały umieszczone na specjalnie utworzonym, pod egidą *Auswärtiges Amt*, portalu pod nazwą *Review 2014 Aussenpolitik weiter denken*⁴. W maju 2014 r. i w październiku 2015 r. powtórnie *Koerber-Stiftung* przeprowadziła sondaż na grupie ok. 1000 osób na temat nastawienia społeczeństwa niemieckiego do problemów polityki zagranicznej Niemiec, w tym ich roli międzynarodowej. Wyniki badań potwierdziły rosnącą gotowość poparcia dla zaangażowania się Niemiec na arenie międzynarodowej (z 37% do 40%) i malejące poparcie dla postawy „powściągliwości” (z 60% do 55%)⁵.

Wypowiedzi prezydenta Gaucka i czołowych polityków koalicji CDU/CSU-SPD w trakcie konferencji nt. bezpieczeństwa w Monachium w 2014 r. nawiązywały m.in. do chwytliwej frazy o potrzebie podjęcia przez Niemcy większej „odpowiedzialności międzynarodowej”, względnie uzyskaniu „zwiększonej odpowiedzialności międzynarodowej” (*internationale Verantwortung*). Pojawiała się ona już wcześniej, w latach dziewięćdziesiątych XX w., jako ważny argument w dyskusji o nowej roli międzynarodowej zjednoczonych Niemiec. Łącznie z argumentem o konieczności dochowania lojalności sojuszniczej tworzyła ona wówczas

² Przemówienia zostały zamieszczone na portalu konferencji, <https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/msc-2014/speeches> [dostęp: 8.04.2016].

³ *Neue Macht, Neue Verantwortung*, Stiftung Wissenschaft und Politik, German Marshall Fund (hrsg.), Berlin 2013.

⁴ *Review 2014 Aussenpolitik weiter denken*, <http://www.aussenpolitik-weiter-denken.de/de/themen.html>.

⁵ *Aktualisierung 2015. Einmischen oder zurückhalten? Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik*, Koerber-Stiftung.

perswazyjną konstrukcją na rzecz udziału Niemiec w operacjach sojuszniczych na obszarze byłej Jugosławii⁶. W trakcie debaty publicznej w 2014 i 2015 r. widoczne stało się przesunięcie akcentów. Funkcję wzmacniającą wezwania do „zwiększenia odpowiedzialności” Niemiec pełnią nie tyle wspomniane względy sojusznicze, czyli potrzeba dochowania solidarności sojuszniczej, ile aspiracje międzynarodowe Niemiec związane z kształtującą się ich globalną rolą jako czołowego mocarstwa ekonomicznego świata⁷. Potrzeba sprostania wyzwaniom w zakresie kształtowania ładu światowego czy bezpieczeństwa międzynarodowego – albo inaczej globalne interesy Niemiec – ma legitymizować przyjęcie przez nie zwiększonej, globalnej roli międzynarodowej. W gruncie rzeczy kontekst debaty – tak jak w latach dziewięćdziesiątych – dotyczył ponownie większego zaangażowania Niemiec w rozwiązywanie współczesnych konfliktów i kryzysów.

Inicjatywa elit politycznych i eksperckich dotyczyła *par excellence* wymiaru militarnego zaangażowania międzynarodowego Niemiec, a ściślej zmiany jakości udziału Niemiec w operacjach sojuszniczych. Sens debaty w tym wymiarze polegał m.in. na sformułowaniu zaleceń dla praktyki politycznej, mających na celu zoptymalizowanie sposobów militarnego angażowania się Niemiec, czyli kryteriów ich udziału w operacjach sojuszniczych w ramach NATO lub UE, mających na celu opanowywanie konfliktów regionalnych. Klasa polityczna starała się zatem po raz kolejny rozwiązać tradycyjny dylemat niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Generalnie zarówno wśród decydentów, jak i elit parlamentarnych zauważalny był brak szerszej akceptacji dla ofensywniejszego wariantu zaangażowania (co nie koliduje z ww. wynikami sondaży *Koerber-Stiftung*). Wydaje się, że to przede wszystkim doświadczenia Bundeswehry w operacji w Afganistanie, w ramach ISAF, odpowiadały za to, że zarówno w elitach politycznych, jak i opinii publicznej osłabło poparcie dla udziału sił zbrojnych w operacjach zagranicznych⁸.

Obaj ministrowie na wspomnianej konferencji w 2014 r. wskazywali na potrzebę większego wkładu Niemiec w kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego i że nie może ono abstrahować od czynnika militarnego. Minister F.-W. Steinmeier zauważał, że: „Siła militarna jest środkiem ostatecznym. Przy jego użyciu nakazem jest powściągliwość. Kultura powściągliwości nie może stać się dla Niemiec kulturą «trzymania się z boku»». Niemcy są za duże, aby komento-

⁶ K. Malinowski, *Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa*, Poznań 2009; zob. też U. Roos, *Deutsche Außenpolitik: Eine Rekonstruktion der Verhandlungsregeln*, Wiesbaden 2010.

⁷ Rząd CDU/CSU/FDP opublikował w 2012 r. specjalny programowy dokument, obrazujący globalne aspiracje Niemiec. Zawarto w nim koncepcję pod nazwą „Globalisierung gestalten”, a Niemcy określono jako partnera w sprawach kształtowania globalizacji. Zob. Auswärtiges Amt (hrsg.), *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, 2012.

⁸ H.W. Maull, *Deutsche Außenpolitik nach der „Review 2014“: Zivilmacht 2.0?*, „Zeitschrift für Politik“ 2015, Nr 3, s. 327.

wać politykę światową z linii bocznej⁹, a U. von der Leyen podkreślała, że Niemcy „mają zobowiązanie i odpowiedzialność, ponoszenia wkładu na rzecz stopniowego rozwiązywania aktualnych kryzysów i konfliktów. Obojętność dla takiego kraju jak Niemcy nie jest opcją, ani pod względem polityki bezpieczeństwa, ani pod względem humanitarnym”¹⁰. Mimo gotowości do zmian po stronie decydentów (i ekspertów) nie było jednak pewności, czy elementy tradycyjnie ostrożnego podejścia do użycia siły militarnej w międzynarodowych ramach zostaną utrzymane. Kanclerz Merkel z jednej strony zachowywała milczenie, nie udzielając deklaratywnego wsparcia postulatam prezydenta i obu ministrów, co dawało pretekst do przypuszczeń, że próbuje wykorzystać konkurencję von der Leyen i Steinmeiera do własnych celów¹¹, ale z drugiej jeszcze w 2012 r. wypowiadała się za podjęciem dyskusji w Bundestagu na temat usprawnienia procesu decyzyjnego¹².

Generalnie istnieje kilka źródeł ograniczeń dla ewentualnej głębszej zmiany w niemieckiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Wspomniana „kultura powściągliwości”, czyli sceptyczne nastawienie opinii publicznej do stosowania siły militarnej nadal uwarunkowuje podejście egzekutywy i klasy politycznej do decyzji w sprawie udziału Bundeswehry w sojuszniczych operacjach militarnych, które miałyby charakter bojowy. Dodatkowo opinia publiczna jest wyjątkowo uwrażliwiona na ten problem. Choć od lat podejmuje się liczne dyskusje na ten temat, to społeczeństwo jeszcze bardziej nawet niż elity polityczne nie jest skłonne zaakceptować innego niż ostrożnościowy model, którego zręby zostały wypracowane po zjednoczeniu. Eksperti partyjni związani z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa borykali się z problemem, w jaki sposób uwzględniać ową współzależność między generalnie sceptycznym nastawieniem opinii publicznej a pragmatycznym podejściem do sprawy uczestnictwa Bundeswehry w operacjach wojskowych. Urząd kanclerski pod naciskiem administracji USA był niezwykle zainteresowany reformowaniem roli Bundestagu w sankcjonowaniu operacji Bundeswehry, wzmocnieniem autonomii egzekutywy w polityce bezpieczeństwa i zmniejszeniem ograniczeń ze strony opinii publicznej. Z jego inicjatywy dwaj eksperci frakcji CDU/CSU (Roderich Kiesewetter, Andreas Schockenhoff) przygotowali w tym celu specjalne opracowanie, w którym zasugerowali, że Bundestag powinien przyznać

⁹ Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 1.02.2014, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html [dostęp: 16.04.2016].

¹⁰ Rede der Bundesministerin der Verteidigung, Dr. Ursula von der Leyen, anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz München, 31. Januar 2014, https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31_Rede_BMin_von_der_Leyen_MSC_2014.pdf [dostęp: 16.04.2016].

¹¹ M. Leonard, *The revenge of the German elite*, 4.02.2014, <http://blogs.reuters.com/mark-leonard/2014/02/04/the-revenge-of-the-german-elite/?print=&r=> [dostęp: 16.04.2016].

¹² U. Winkelmann, *Das Ende der Parlamentsarmee?*, „Deutschlandfunk – Hintergrund“, http://www.deutschlandfunk.de/verteidigungspolitik-das-ende-der-parlamentsarmee.724.de.html?dram:article_id=317643 [dostęp: 16.04.2016].

egzekutywie prawo do delegowania Bundeswehry na podstawie ogólnej, udzielanej z góry, aprobaty (*Vorratsbeschluss*)¹³. Celem było wzmocnienie wiarygodności sojuszniczej Niemiec w przypadku przyszłych operacji sojuszniczych. Pomysł spotkał się z oporem SPD i innych partii, a spodziewana debata publiczna się nie została podjęta¹⁴.

Przebieg dyskusji od 2014 r. wskazuje, że zwolennicy usprawnienia systemu, nie tyle zmierzają do ponownego otwarcia debat o „kulturze powściągliwości” i przewartościowania tego elementu kultury politycznej Niemiec, ile starają się głównie o poprawienie jakości udziału Bundestagu w procesie decyzyjnym, a przy tym o podniesienie sprawy wartości sojuszniczych jako uwarunkowań działania Bundeswehry i tym samym ożywienie aksjomatu sojuszniczego umocowania Republiki Federalnej Niemiec. Jednocześnie inicjatywę tę należy interpretować jako racjonalizację procesu decyzyjnego dla lepszego przygotowania Niemiec do udziału w inicjatywach NATO i UE mających na celu większą integrację zdolności wojskowych, a tym samym zachowanie przez Niemcy wpływu na ich kształt. Pomysł powołania specjalnego gremium do wypracowania zmian wynikał też z zapisów porozumienia koalicyjnego¹⁵. Można go także rozpatrywać w kontekście działań podejmowanych równolegle przez egzekutywę, mających na celu, jak wspomniano powyżej, przygotowanie Niemiec do większego zaangażowania na arenie międzynarodowej. Służą temu prace prowadzone w *Auswärtiges Amt* nad przepracowaniem dokumentu *Review 2014* w kierunku „zaakcentowania kwestii wczesnego ostrzegania, zapobiegania kryzysom i stabilizowaniu, w ministerstwie obrony nad kolejną edycją tzw. białej księgi, czyli dokumentu kodyfikującego sprawy wojskowe, a w ministerstwie rozwoju nad dokumentem p.n. Agenda 2030, w którym mają zostać powiązane ściślej cele polityki zagranicznej z celami polityki rozwojowej.

Propozycje zmian w zakresie delegowania Bundeswehry do operacji sojuszniczych

Konkretnym przejawem woli zaangażowania się świata polityki w reformę niemieckiej polityki bezpieczeństwa stało się powołanie do życia specjalnej komisji Bundestagu do weryfikacji i zapewnienia praw parlamentu w zakresie mandowania operacji zagranicznych Bundeswehry (*Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr*). Celem jej działalności było zbadanie, czy uprawnienia Bundestagu, tzw. *Parlamentsvorbehalt* (udzielanie zgody), przy decyzjach o wysyłaniu Bun-

¹³ A. Schockenhoff, R. Kiesewetter, *Europa sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken: Es ist höchste Zeit*, 30.05.2012.

¹⁴ T. Dyson, *German Defence Policy under the second Merkel Chancellorship*, „German Politics” 2014, No. 4, s. 468–469.

¹⁵ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode, s. 123.

deswehry, nie wymagają zmiany. Złożona z 16 członków Bundestagu na zasadzie parytetowej i współkierowana przez posłów oraz ekspertów ds. polityki bezpieczeństwa Volkera Rühego (CDU) i Waltera Kolbowa (SPD) komisja odbyła łącznie 14 spotkań, 2 publiczne i 7 niepublicznych przesłuchań.

Dyskusja na temat zakresu uprawnień Bundestagu toczyła się od lat. Według kluczowego orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1994 r. Bundeswehra może uczestniczyć w działaniach operacyjnych jedynie w ramach tzw. systemów bezpieczeństwa zbiorowego (do których obok ONZ zaliczono wówczas UZE i NATO). Był to też punkt zwrotny w kształtowaniu kontroli parlamentarnej, ponieważ zostało w ten sposób przeniesione konstytucyjne prawo współdecydowania na parlament¹⁶. Oznaczało to, że Bundestag został zobowiązany do aktywnego współdziałania w przygotowywanych przez rząd decyzjach o wysłaniu sił zbrojnych. Jednak Bundestag może tylko reagować na inicjatywy egzekutywy, nie ma samodzielnego prawa do inicjatywy. Ukształtowała się także praktyka, że Bundestag głosował w każdym przypadku, bez względu na to, czy chodziło o mandat dla operacji, przedłużenie misji, czy wielkość kontyngentu Bundeswehry. Najpoważniejszym problemem w związku z tym stało się ryzyko opóźnienia między polityczną deklaracją rządu a udzielanym następnie przez Bundestag mandatem. Część kwestii spornych i niejasnych uregulowała specjalna ustawa (*Parlamentsbeteiligungsgesetz*) z 2004 r.¹⁷ Ustawa była pewnego rodzaju paradoksem, wykazując sprzeczność pomiędzy pragmatyzmem kanclerza Schrödera w nastawieniu do udziału Bundeswehry w operacji w Afganistanie, a ostrożną postawą lewicy. Zapisy ustawy, przeforsowane przez koalicję SPD/Zieloni, nie wyszły naprzeciw wyzwaniom związanym z kształtowaniem się nowych mechanizmów w NATO (*NATO Response Force*) i UE (grupy bojowe) oraz były raczej zachowawcze.

Kością niezgody między CDU/CSU i SPD była kwestia rozwiązania ogólnego, polegającego na udzielaniu „na zapas” obowiązującej cały rok zgody na udział żołnierzy Bundeswehry w operacjach NATO w ramach wspólnych załóg samolotów rozpoznania typu AWACS lub w ogóle w operacjach NATO (tzw. *Beschluss auf Vorrat*). SPD była przeciwna temu rozwiązaniu, a CDU/CSU miała jednak nadzieję, że komisja mogłaby uczynić przynajmniej pierwszy krok ku temu rozwiązaniu.

Wspomniane rozwiązanie było determinowane nowymi koncepcjami konsolidacji i integracji zdolności wojskowych posiadanych przez sojuszników, co miałyby służyć oszczędnościom środków przeznaczanych na wydatki wojskowe w budżetach narodowych (*pooling and sharing* w UE i *smart defense* w NATO)¹⁸.

¹⁶ Zob. szerzej K. Malinowski, *op. cit.*, s. 400 i nast.

¹⁷ *Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland*, „Bundesgesetzblatt“, Jahrgang 2005, Teil I, Nr. 17, ausgegeben zu Bonn am 23. März 2005, s. 775.

¹⁸ U. Winkelmann, *op. cit.*, s. 3.

Realizacja tych koncepcji wymagałaby usprawnienia systemu decyzyjnego poprzez uniknięcie długotrwałych debat w Bundestagu. Przedstawiciele SPD wskazywali, że Bundestag nie zablokował jeszcze żadnej operacji sojuszniczej, na którą zdecydował się rząd¹⁹. Prace komisji znalazły rezonans w środowiskach eksperckich i akademickich, które włączyły się do debaty i choć były podzielone, to łączyło je rosnące przekonanie, że po pierwsze – Niemcy muszą bardziej reagować na występujące kryzysy z użyciem siły militarnej, i pod drugie – możliwe jest to tylko na podstawie ściślejszej niż dotąd kooperacji i lepszego zintegrowania zasobów sojuszników²⁰.

Zgodnie z politycznymi założeniami komisja przygotowała specjalny raport na temat różnych kwestii politycznych i prawnych dotyczących głębszej integracji Bundeswehry z NATO i w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), jak również roli Bundestagu w procesie decyzyjnym pod kątem jej uelastycznienia²¹. Komisja jednoznacznie potwierdziła najważniejszy aksjomat niemieckiej polityki bezpieczeństwa, tzn. fakt, że uzyskiwanie zgody Bundestagu jest nadal konieczne, a udział niemieckich żołnierzy w operacjach bojowych nie jest możliwy bez mandatu parlamentarnego. Z drugiej strony komisja zaleciła jednak legislaturze doprecyzowanie pojęcia operacji, jak również konsekwentne udzielanie Bundestagowi informacji na temat „wojskowych zdolności operacyjnych [Republiki Federalnej Niemiec – K.M.] w zakresie multilateralnym” (*militärisch multilateralen Verbundfähigkeiten*), a tym samym na temat zobowiązań Niemiec wobec partnerów w Sojuszu. Komisja wezwała rząd do corocznego składania raportu dotyczącego takich zdolności Bundeswehry. Dokument powinien przedstawiać, w jakich zakresach sojusznicy są uzależnieni od zdolności wojskowych posiadanych przez Bundeswehrę. Zgodnie z intencjami członków komisji istota tego pomysłu polegała na wzmocnieniu świadomości niemieckich elit politycznych w sprawie znaczenia sojuszniczych zobowiązań Republiki Federalnej w ramach NATO.

Właśnie determinanta „sojusznicza” została dość wyraźnie wyartykułowana w sprawozdaniu. Dotyczyło to obecności Niemiec zarówno w Sojuszu Północnoatlantyckim, jak i Unii Europejskiej. Jednym z kluczowych trendów rozwojowych jest wspomniana kwestia wiązania i dzielenia zasobów wojskowych. Sprawozdawcy konstatowali postępujące współzależności między sojusznikami w tej mierze. Niemcy, z uwagi na swoje znaczące zasoby wojskowe i dysponent kluczowych zdolności, pełnią ważne funkcje w obu strukturach,

¹⁹ R. Neukirch, *Teilen, ohne abzugeben*, „Der Spiegel“, 8.12.2014.

²⁰ Por. wypowiedź na rzecz reformy: J. Varwick, *Neues Einsatzrecht*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ 15.10.2014; C. Major, Ch. Mölling, *Die Zukunft ist europäisch*, „Der Tagesspiegel“, 4.11.2015, oraz za zachowaniem praw Bundestagu: W. Wagner, *Bewährter Vorbehalt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 16.10.2014.

²¹ *Unterrichtung durch die Kommission zur Überprüfung und Sicherung der Parlamentsrechte bei der Mandatierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Abschlussbericht der Kommission*, Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/5000, 16.06.2015.

a także są niezbywalnym uczestnikiem modernizacji. Można określić tę sytuację jako funkcjonalne uzależnienie sojuszników od Niemiec. Niemcy z uwagi na swój specyficzny system decyzyjny, uwarunkowany ostrożnością i wspomnianą kulturą powściągliwości, mogą potencjalnie utrudniać wspólne sojusznicze przedsięwzięcia. Jednak komisja stanęła na stanowisku, że uprawnienie rządu do podejmowania decyzji bez zwłoki zabezpiecza zdolność sojuszniczą Niemiec w sytuacjach, w których nakazane jest natychmiastowe działanie i terminowe zajęcie się sprawą przez Bundestag jest niemożliwe²².

Wydaje się, że protagonistom modernizacji zależało na wytworzeniu nowej narracji wokół Bundeswehry jako „armii parlamentarnej” i w tym celu na umocnieniu w elitach politycznych silniejszych preferencji sojuszniczych i zwrócenia uwagi, że coraz częstsze uczestnictwo Niemiec w operacjach zagranicznych wymaga elastyczniejszej ustawy. Kluczowym argumentem był postępujący podział zadań i współzależności w zakresie zdolności wojskowych. V. Rühle w trakcie prezentacji sprawozdania podkreślał, że „Partnerów w Sojuszu nie można stawiać w sytuacji paraliżującej działanie, ponieważ Niemcy decydują, że nie mają zamiaru uczestniczyć w operacji”. Bundeswehra – jak wskazywał – nie jest już „armią Niemiec”, lecz w coraz większym stopniu oddaje do dyspozycji partnerom specyficzne zdolności. Jako przykład podawał samolot transportowy A400M.

Jeśli wszystkie A400M będą gotowe do użytku, Niemcy wraz z Francją będą posiadały ponad 70% wojskowych zdolności transportowych. Tym samym będziemy mieli praktycznie monopol na transport²³.

Pomysł corocznego udzielania przez rząd informacji o występujących współzależnościach wojskowych między Niemcami i sojusznikami, uzupełniał jeszcze inny, podobny postulat komisji. Zaproponowała ona wprowadzenie nowej praktyki udzielania przez rząd Bundestagowi informacji również o tajnych operacjach sił zbrojnych, jednak dopiero po ich zakończeniu. Pomysł ten wynikał z intencji zwiększenia transparentności wiedzy o uwarunkowaniach działania Bundeswehry i poprawienia komunikacji między klasą polityczną i opinią publiczną.

Trzecie zalecenie komisji dotyczyło sprecyzowania samego pojęcia udziału operacyjnego (*Einsatz*). Według niej istniała konieczność wyjaśnienia, w jakiego typu operacjach nie należy oczekiwać działań bojowych, a tym samym nie zachodzi konieczność uzyskania zgody Bundestagu. Komisja zajęła stanowisko, że zaliczyć do nich można np. misje szkoleniowe i obserwacyjne (liczące do kilkudziesięciu żołnierzy) oraz operacje humanitarne. Mniej wątpliwy był przypadek operacji, służących ratowaniu życia ludzkiego (tzw. *Gefahr im Verzug*). Wyjątkowy ich charakter potwierdził w 2015 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że

²² *Parlamentsbeteiligung bei Kampfeinsätzen*, <http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/bricht-auslandseinsatz/403006> [dostęp: 17.04.2016].

²³ *Abschlussbericht der „Rühle-Kommission” an Bundestagspräsident übergeben*, Bundesministerium der Verteidigung, 16.05.2015.

rząd jest uprawniony do podejmowania decyzji o operacji samodzielnie, wszakże ciąży na nim obowiązek dostarczenia zgody Bundestagu w możliwie najkrótszym terminie, bądź po zakończeniu operacji, obowiązek poinformowania Bundestagu o swoich motywach²⁴.

Jednak, co najistotniejsze, zalecenie Komisji dotyczyło też najbardziej chyba newralgicznego aspektu związanego z udziałem Bundeswehry w operacjach sojuszniczych, aspektu, który stał się swego rodzaju „piętą achillesową” niemieckiego systemu decyzyjnego w odniesieniu do zobowiązań sojuszniczych RFN. Komisja stwierdziła mianowicie, że w przyszłości nie będzie już potrzeby uzyskiwania zgody parlamentu w tych przypadkach, kiedy żołnierze Bundeswehry wypełniają funkcje w wielonarodowych dowództwach i sztabach NATO lub UE, o ile te nie znajdują się na obszarach, gdzie toczą się konflikty²⁵. Innymi słowy, to kryterium geograficzne (czyli lokalizacja tej części operacji, która wymagała udziału żołnierzy Bundeswehry) miało być podstawą decyzji o udzielaniu zgody przez Bundestag. Politycy CDU/CSU po prostu pogodzili się z faktem, że w tym wypadku nie będzie zgody na mandat udzielany z góry, „na zapas”, na okres jednego roku.

Wnioski i zalecenia komisji posłużyły do przygotowania projektu specjalnej ustawy wniesionej przez CDU/CSU i SPD do Bundestagu²⁶. Końcowy raport komisji i projekt stały się przedmiotem debaty parlamentarnej w styczniu b.r.²⁷ Głównym celem pomysłodawców było udoskonalenie uprawnień Bundestagu przy operacjach zagranicznych Bundeswehry, aby zabezpieczyć je w obliczu zmieniających się warunków i postępującej integracji wojskowej i jednocześnie wzmocnić tzw. zdolność sojuszniczą Niemiec (*Bündnisfähigkeit*). W trakcie debaty wyraźnie doszło do podkreślenia potrzeby zapewnienia rządowi wiarygodności w NATO i UE, w zakresach wymagających wspólnego działania (rozpoznanie, AWACS, transport powietrzny). Generalnie komisja rekomendowała wzmocnienie praw Bundestagu w decyzjach dotyczących nadzoru nad operacjami poprzez wprowadzenie dla Bundestagu kompetencji w zakresie oceny i ewaluacji operacji, zobowiązanie rządu do składania corocznego raportu o operacjach pod kątem występujących współzależności wynikających ze zobowiązań Bundeswehry wobec sojuszniczych sił zbrojnych (Roderich Kiesewetter, CDU²⁸). Łącznie widoczne były dwie tendencje: jedna do wzmocnienia uprawnień Bundestagu w relacji do egzekutywy, a tym samym demokratycznej legitymizacji Bundeswehry, druga natomiast do uwiarygodnienia Niemiec w ramach sojuszniczych i tym samym jednocześnie do wzmocnienia ich

²⁴ *Bewaffnete Auslandseinsätze im Eilfall ohne Zustimmung des Bundestags möglich*, „Der Spiegel“, 23.09.2015.

²⁵ *Unterrichtung durch die Kommission...*, *op. cit.*, s. 5 i nast.

²⁶ *Gesetz zur Fortentwicklung der parlamentarischer Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland im Zuge fortschreitender Bündnisintegration*, Drucksache 18/7360.

²⁷ Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht, Plenarprotokoll 18/153, 29.01.2016.

²⁸ *Ibidem*, s. 15055.

znaczenia politycznego. W trakcie debaty dla przedstawiciela SPD dostosowanie prawa Bundestagu liczyło się ze względu na potrzebę chronienia interesów Europy i jej zwiększającą się odpowiedzialność międzynarodową w zglobalizowanym świecie, a także ze względu na „przybierającą integrację militarną europejskich sił zbrojnych” (Sonja Steffen, SPD²⁹). Przedstawiciel frakcji CDU/CSU podkreślał zobowiązania sojusznicze Niemiec, które muszą być niezawodnym partnerem, a „udzielanie zgody przez parlament nie może czynnikiem zakłócającym” (Hans-Peter Uhl, CDU/CSU³⁰).

Szczególnym czynnikiem uwiarygodniania sojuszniczego Niemiec był udział Bundeswehry w tzw. zintegrowanych wielonarodowych sztabach i dowództwach, wymagający uzyskiwania zgody Bundestagu. Sprawa ta wcześniej była często kością niezgody między koalicjami rządzącymi a opozycją, a także narażała Niemcy na tarcia w relacjach z sojusznikami, jak np. w trakcie operacji NATO przeciw Libii w 2011 r., kiedy rząd Merkel wycofał przejściowo żołnierzy Bundeswehry z załóg samolotów AWACS, zakłócając przebieg operacji. Komisja zaproponowała złagodzenie dotychczasowej praktyki przez zniesienie konieczności uzyskiwania zgody Bundestagu w tych przypadkach, pod warunkiem, że operacje sojusznicze nie będą realizowane na obszarach zbrojnego konfliktu, albo nie będą służyć bezpośrednio obsłudze użytych tam broni i uzbrojenia.

Sprawozdawcy podkreślali też znaczenie polityczne proponowanego sprawozdania rządu na temat zdolnościach militarnych Bundeswehry w ramach współpracy sojuszniczej. Niels Annen, rzecznik SPD ds. polityki bezpieczeństwa, podkreślał:

Wychodzimy z założenia, że sprawozdanie to będzie nie tylko dyskutowane tutaj, nie tylko dostrzegane przez niemiecką opinię publiczną, lecz także przez europejską opinię publiczną, że będzie przyjmowane do wiadomości przez kolegów i koleżanki w innych parlamentach i rządach. To zapewni polityczną asekurację. Stworzy też część niezawodności, którą chcemy osiągnąć, i być może zmniejszy trochę nieufność, która istnieje w innych krajach względem naszej praktyki parlamentarnej w sprawie udzielania zgody³¹.

Opozycja zarzucała sprawozdawcom, że projekt ustawy zmierza do obciążenia kompetencji Bundestagu poprzez rezygnację z obowiązku zabiegania egzekutywy o zgodę parlamentu w przypadku częstych operacji małego kalibru polegających na logistycznym wsparciu sił zbrojnych sojuszników czy misjach obserwacyjnych (Alexander Neu, *Die Linke*). Generalny punkt krytyki dotyczył niepotrzebnego przekształcania Bundeswehry w instrument niemieckiej polityki zagranicznej i dla powstrzymania tego procesu *Die Linke* domagała się zachowania przez Bundestag kompetencji do bezwarunkowego decydowania o operacjach Bundeswehry³².

²⁹ *Ibidem*, s. 15058.

³⁰ *Ibidem*, s. 15063.

³¹ *Ibidem*, s. 15065.

³² *Ibidem*, s. 15058.

Krytyka Zielonych zmierzała w podobnym kierunku. Podważali oni wprowadzenie kategorii operacji wówczas, gdy nie zachodzi ryzyko wciągnięcia w konflikt zbrojny, co oznacza, że nie jest wymagana zgoda Bundestagu, argumentując, że konieczna jest szczegółowa analiza konkretnych przypadków, nie zaś generalizowanie typów operacji (Frithjof Schmidt, Zieloni), tym bardziej że działałoby się to kosztem uprawnień kontrolnych legislatywy. Podobnie ze sprzeciwem Zielonych spotkała się sprawa udziału w sztabach i dowództwach międzynarodowych³³.

Projekt ustawy został krytycznie oceniony na kolejnym etapie procesu legislacyjnego pod koniec kwietnia 2016 r. aż przez pięciu z sześciu ekspertów parlamentarnej Komisji ds. weryfikacji wyborów, immunitetów i porządku obrad (*Ausschuß für Wahlprüfung, Immunitet und Geschäftsordnung*), którzy zarzucili projektowi, że nie zwiększa on bezpieczeństwa prawnego i raczej komplikuje sytuację prawną związaną z delegowaniem Bundeswehry³⁴.

Niemcy i zwalczanie terroryzmu

Praktycznym i pierwszym poważnym testem dla poszukującej zwiększenia odpowiedzialności międzynarodowej niemieckiej polityki bezpieczeństwa stała się sprawa zaangażowania Niemiec po stronie koalicji chętnych pod egidą USA w zwalczanie tzw. Państwa Islamskiego.

Pierwszy etap zaangażowania wyznaczyła decyzja rządu w sprawie dostarczenia broni i wyposażenia dla Kurdów w północnym Iraku, aby umożliwić im obronę i walkę z Państwem Islamskim (od początku 2014 r. ok. 100 żołnierzy Bundeswehry bierze udział w szkoleniu Peszmergów). Świadczyła o tym, że Niemcy rzeczywiście są bardziej skłonne niż dotychczas podejmować energiczne działania po stronie sojuszników. Na pewno dzięki temu posunięciu rząd Merkel, wychodząc naprzeciw sojusznicznym oczekiwaniom, zapewnił sobie znaczącą pozycję w koalicji i wśród sojuszników. Jednocześnie ze względu na wewnętrzne uwarunkowania decyzja ta została uzasadniona koniecznością powstrzymania brutalności tzw. Państwa Islamskiego i zagrożeniem dla interesów Niemiec. Została też zaprezentowana jako wyjątek, a nie jako początek wprowadzenia nowej reguły, oznaczającej fundamentalną zmianę w ostrożnym nastawieniu do siły militarnej i eksportu broni. Posunięciem tym rząd Merkel ograniczył ryzyko ewentualnej krytyki ze strony sojuszników z powodu słabego zaangażowania się w rozwiązywanie konfliktów regionalnych.

Drugi etap stanowił już bezpośredni udział Bundeswehry w operacji wojskowej przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu od końca 2015 r. Asumpt dał apel Francji po zamachach w Paryżu o udzielenie pomocy wojskowej w działaniach

³³ *Ibidem*, s. 15060.

³⁴ F.L. Averdunk, *Die Quadratur des Kreises. Experten melden Zweifel an Reform an*, „Das Parlament“, 18.04.2016.

przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu. Francja powołała się na art. 42 ust. 7 traktatu lizbońskiego, który zobowiązuje państwa członkowskie do udzielenia wojskowej pomocy. Ponadto Rada Bezpieczeństwa na wniosek Francji przyjęła rezolucję wzywającą państwa członkowskie do wzięcia udziału w działaniach przeciw temu terrorystycznemu tworowi na terenie Syrii i Iraku (rezolucja ONZ nr 2249). Decyzja rządu Merkel o wysłaniu pomocy wojskowej o ograniczonym charakterze została powiązana ze zwiększeniem kontyngentu niemieckich sił zbrojnych w Mali w ramach dwóch operacji: misji MINUSMA (do 650 żołnierzy) i misji szkoleniową UE EUTM (208 żołnierzy).

Po początkowych wahaniach establishment SPD udzielił poparcia konstrukcji prawnej opartej na wspomnianych filarach, mimo że brakowało mandatu ONZ dla podjęcia działań na mocy rozdziału VII Karty NZ. Wspomniany art. 42 ust. 7 nie był dotąd przywoływany w UE. Wezwanie Francji stworzyło konieczność zaangażowania się Niemiec, a jednocześnie dało okazję do zademonstrowania, że absencja w sprawie Libii w 2011 r. była wypadkiem przy pracy. Tym samym Niemcy zyskały też możliwość pokazania, w jaki sposób wyobrażają sobie praktyczne zastosowanie przejęcia zwiększonej odpowiedzialności za sprawy międzynarodowe, do czego gotowość sygnalizowano sojusznikom od 2013 r.

Zaangażowanie Niemiec przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu (jak i w Mali), choć decyzja o nim została podjęta na podstawie przesłanek, które jeszcze w 2011 r. w przypadku operacji NATO przeciwko Libii zostały uznane za wątpliwe, miało charakterystyczny niski profil (wykluczający bezpośredni udział bojowy), odzwierciedlający ostrożne i powściągliwe podejście do użycia siły militarnej. Wkład Bundeswehry polegał bowiem na wydelegowaniu aż 1200 żołnierzy i wysłaniu fregaty do ochrony francuskiego lotniskowca „Charles de Gaulle” na Morzu Śródziemnym, 6 samolotów rozpoznawczych Tornado Recce i samolotu Airbus MRTT do tankowania w powietrzu. Wyraźnie zamierzano uniknąć udziału w akcjach bojowych. Operacja z wykorzystaniem 6 samolotów rozpoznawczych trwa od 8 stycznia b.r. i polega na pozyskiwaniu danych i przekazywaniu ich sojusznikom i partnerom do wykorzystania w działaniach bojowych przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu. Sytuacja ta wzbudziła protest przedstawicieli *Die Linke*, wskazujących na ryzyko przekazywania danych do innych celów niż oficjalnie zadeklarowane, tj. np. w przypadku Turcji danych wykorzystywanych do zwalczania syryjskich Kurdów³⁵. Inna wątpliwość dotyczyła tego, czy dane, zbierane w trakcie misji samolotów AWACS z udziałem niemieckich żołnierzy, nie są wykorzystywane w akcjach bojowych przeciwko terrorystom, a w ten sposób przekraczany nie jest mandat Bundestagu. Bowiem Bundeswehra (żołnierze na pokładach AWACS-ów) mogłyby zostać w ten sposób uwikłana w działania zbrojne³⁶.

³⁵ *Bundeswehr hat keine „eigenen Erkenntnisse“ über mögliche Opfer*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 21.03.2016.

³⁶ Wniosek frakcji *Die Linke* pt. *Keine NATO-Unterstützung für türkische Syrien-Politik* - *Bundeswehrangehörige aus AWACS-Einsatz zurückziehen*, Deutscher Bundestag, Drucksache

Podsumowanie

1. Reforma udziału Bundestagu w procesie decyzyjnym, dotyczącym delegowania sił zbrojnych do operacji sojuszniczych, nie miała na celu ograniczenia uprawnień parlamentu. Szczególnie przedstawiciele CDU/CSU podkreślali, że chodzi o większe zaangażowanie Niemiec w postępujących procesach integrowania zdolności i zasobów, kluczowych dla wzmocnienia NATO. Zwolennicy reformy tworzyli *unctim* między włączeniem się Niemiec do wspomnianych procesów w NATO i potwierdzeniem sojuszniczej niezawodności a uelastycznieniem systemu.
2. Dla neuralgicznego punktu reformy – podejmowania uchwał przez Bundestag w trybie „na zapas”, uprawniającym rząd do decydowania o delegowaniu Bundeswehry do operacji – nie ma konsensu w obrębie koalicji. Dotyczy to zarówno operacji z kontrybucją mniejszego kalibru (zdolności zintegrowanych sztabach i siłach NATO), jak i generalnie przy zgłaszaniu gotowości oddziałów Bundeswehry do operacji w NATO i UE.
3. Zaproponowane rozwiązania, w postaci corocznie składanego sprawozdania na temat zdolności sojuszniczych, nie rozprószą wątpliwości sojuszników, którzy bardziej są zainteresowani, czy Bundeswehra będzie umiała sprostać swoim obowiązkom sojuszniczym w ramach wspólnych operacji, a Niemcy oddać część suwerenności w zakresie polityki bezpieczeństwa, a nie wewnętrznymi uwikłaniami i sporami między egzekutywą a Bundestagiem i zachowaniem parlamentarnej tożsamości sił zbrojnych. Jednak propozycja ta ma wydźwięk pozytywny, bo stwarza dodatkowo ważną okazję do dyskusji w Bundestagu kwestii strategicznej – powiązań transatlantyckich Niemiec, a także szerzej spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Perspektywy

Ten rodzaj zaangażowania militarnego, jaki wystąpił w 2015 r., tj. kombinacja stosunkowo sporych liczebnie kontyngentów ze „słabym” mandatem bojowym, należy uznać za wyraz asekuracyjnego modelu zaangażowania międzynarodowego Niemiec. Takie bowiem podejście nie wywołuje kontrowersji niemieckiej opinii publicznej i nawiązuje do tradycji „Kultur der Zurückhaltung”, choć przecież poprzez udział w operacji w Afganistanie Niemcy już wcześniej przełamały tabu w sprawach militarnych. Wydaje się, że kurs ten będzie kontynuowany.

Wydaje się, że nawet kilkanaście lat po wojnie o Kosowo, a więc od pierwszego udziału RFN w sojuszniczej operacji o bojowym charakterze, jakiegokolwiek głębsze przeobrażenia wymagałyby nie tylko zmiany konsensu między głównymi

partiami, lecz także trwalszego wkomponowania w szersze porozumienie społeczne. Sprzyjać temu mogłaby ewentualnie pewna ogólniejsza zmiana nastawienia do spraw bezpieczeństwa w niemieckiej opinii publicznej. Według badań *Institut für Demoskopie Allensbach* zagrożenia związane z nowymi ogniskami kryzysowymi (Ukraina, Irak, Syria) silniej uświadomiły wielu Niemcom znaczenie zachodniego sojuszu obronnego (zarówno NATO, jak i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE) i wartość przywództwa Stanów Zjednoczonych³⁷.

The debate about the Germany's international responsibility and the conditions of the Bundeswehr's participation in international operations

Germany's active involvement in military operations is subject to the Bundestag's approval. A special Bundestag committee has been put in charge of streamlining the decision-making process. The committee has proposed that annual reports be filed on the Bundeswehr's capacity to cooperate with allied armed forces and announced that Bundestag's consent for operations will not be required to authorize the posting of soldiers in multinational command centers and staff of NATO or the EU as long as they are not located in conflict areas.

Key words: German security policy, Bundeswehr, Bundestag

³⁷ W 2011 r. 59% respondentów uważało, że najlepiej zapewnieniu bezpieczeństwa Niemiec służy członkostwo w NATO, a w 2015 r. – 71%. Zob. *Der Groll über den großen Bruder. Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 216 vom 17. September 2014*, http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/FAZ_Sept_Amerika.pdf [dostęp: 17.04.2016].

Bogdan Koszel

**TRÓJKĄT WEIMARSKI:
BILANS I PERSPEKTYWY WSPÓŁPRACY**

Wprowadzenie

Po załamaniu się systemu komunistycznego w Europie Środkowej i Wschodniej pierwszym zadaniem nowych elit, które objęły władzę w tym regionie było zakotwiczenie państw budujących demokratyczne struktury i gospodarkę wolnorynkową w zachodnich strukturach gospodarczych i bezpieczeństwa. W Polsce rządy Tadeusza Mazowieckiego i następnie Jana Krzysztofa Bieleckiego dokładały wiele starań, aby uzyskać zewnętrzne poparcie dla trudnego procesu reform. Za oceanem i w Europie, głównie w Niemczech we Francji Wielkiej Brytanii szukano sojuszników, którzy aktywnie – politycznie i finansowo – zaangażowaliby się w proces polskiej transformacji.

Po traktatowym unormowaniu stosunków Polski z Francją (9.04.1991) i Niemcami (17.06.1991) przede wszystkim Berlin i w mniejszym zakresie Paryż wspierały polskie starania o uzyskanie członkostwa we Wspólnotach Europejskich, a później w NATO. 28 sierpnia 1991 r. minister spraw zagranicznych RFN Hans-Dietrich Genscher zaprosił do Weimaru na wspólne spotkanie swoich odpowiedników z Francji – Rolanda Dumasa i Polski – Krzysztofa Skubiszewskiego. Czas spotkania – data urodzin Johanna Wolfganga Goethego i miejsce spotkania – ulubione miasto zasłużonego dla kultury europejskiej poety wybrane wraz z leżącym w pobliżu Buchenwaldem nadawały trójstronnemu spotkaniu symboliczną oprawę. Na zakończenie obrad, dzień później, opublikowano „Wspólne

oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Polski i Niemiec w sprawie przyszłości Europy”, znane bardziej pod nazwą Deklaracji Weimarskiej. Dokument ten stał się ideową platformą Trójkąta. Składał się z dziesięciu punktów, które ujmowały najistotniejsze poglądy trzech państw na teraźniejszość i przyszłość spraw europejskich oraz rolę Niemiec, Francji i Polski w ich kształtowaniu. Mówił o „punkcie zwrotnym historii”, w którym znajduje się właśnie Europa i fakt ten wiązał się z potrzebą kształtowania skutecznych form dobrosąsiedzkiego współdziałania, opartego na wartościach demokratycznych, bezpieczeństwie i dążeniu do dobrobytu. Dokument stwierdzał, że w stosunkach pomiędzy Niemcami i Francją współpraca stała się rzeczą normalną, a między Niemcami i Polską jest ona kluczem do przyszłej wspólnoty państw i ich obywateli. Szczególną wagę Deklaracja przywiązywała do roli instytucji europejskich w budowie zrębów jednoczącej się Europy, a zwłaszcza Wspólnoty Europejskiej i Rady Europy. W zakresie polityki bezpieczeństwa wskazywano na dużą rolę Unii Zachodnioeuropejskiej i Paktu Północnoatlantyckiego. Wyeksponowane zostało także znaczenie takich dokumentów jak Karta Paryska czy też dwustronne układy polsko-francuski i polsko-niemiecki z 1991 r. Punkt siódmy „Deklaracji” mówił o niemieckim i francuskim wsparciu Polski i innych państw znajdujących się okresie wielkiego przełomu w nawiązywaniu dialogu politycznego z Zachodem. Istotne było stwierdzenie, że „Francja i Niemcy popierają wszelkie działania na rzecz zbliżenia Polski i pozostałych nowych demokracji do Wspólnoty Europejskiej. Nalegają one na szybkie zawarcie układów o stowarzyszeniu z demokracjami Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej”¹. Końcowe fragmenty dokumentu obejmowały kwestie współpracy w zakresie ekologii, energetyki, komunikacji, technologii, infrastruktury i polityki społecznej. W końcowej części dokumentu wyrażono przywiązanie do kulturowego dziedzictwa Europy, którego pielęgnację i rozwijanie uznano za jeden z najistotniejszych celów sygnatariuszy Deklaracji, podobnie jak rozszerzanie współpracy w tej sferze kontaktów międzyludzkich. W zakończeniu wyrażono zgodną opinię co do konieczności podtrzymywania trójstronnego dyskursu, co znalazło uzewnętrznienie w obietnicy o regularnych dorocznych spotkaniach i „dodatkowo, gdy będzie tego wymagała sytuacja w Europie”².

Trójkąt Weimarski w kształcie nadanym przez inicjatorów spotkania nie miał być organizacją w rozumieniu prawa międzynarodowego, stanowił raczej specyficzne forum dyskusji, wymiany poglądów na najważniejsze aspekty polityki międzynarodowej oraz inspirował współpracę francusko-polsko-niemiecką w różnych dziedzinach.

Nie ulega wątpliwości, że idea trójstronnych konferencji miała również wymiar europejski. Francji i Niemcom zależało, aby działalność Trójkąta stała się

¹ *Zbiór dokumentów*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 1992, nr 2, s. 11.

² *Ibidem*, s. 12. Por. *Deklaracja weimarska*, „Rzeczpospolita”, 31.08.1991; *Deutsches Großkreuz für polnischen Außenminister*, „Der Tagesspiegel”, 29.08.1991; *Neue Demokratien an EG herantführen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 30.08. 1991.

symbolicznym wyrazem przewycięzania podziału Europy, łączenia się trzech pierwiastków duchowych, językowych i kulturowych wywodzących się ze światów germańskiego, romańskiego i słowiańskiego. Jednocześnie miała być wyraznym przesłaniem świadczącym o zainteresowaniu dwóch największych państw Wspólnoty Europejskiej pomysłą transformacją regionu środkowoeuropejskiego. Polakom zależało, aby Francja równoważyła zaangażowanie Niemiec w Europie Środkowej i Wschodniej oraz powściągała ich ambicje do odgrywania dominującej roli w tej części kontynentu³. Warszawa aspirowała do reprezentowania w Trójkącie interesów wszystkich państw środkowoeuropejskich zarówno w sferze bezpieczeństwa jak i wielopłaszczyznowej kooperacji ze Wspólnotami. Z kolei Niemcy byli dogłębnie zainteresowani włączeniem Francji do współpracy w rozwiązywaniu priorytetowych dla nich problemów Europy Środkowo-Wschodniej. W ten sposób zamierzali rozproszyć obawy Paryża przed ich rzekomo mocarstwowymi ambicjami w regionie środkowoeuropejskim i utrwalić oś Bonn/Berlin-Paryż. Wyrażali też opinie, iż Trójkąt Weimarski może być znakomitą trampoliną do przeszczepienia na grunt polski doświadczeń wynikających z francusko-niemieckich doświadczeń w obszarze pojednania. Jak się wydaje takie ustawienie zadań Trójkąta odpowiadało politykom francuskim, gdyż dodatkowo mógł on hamować zapędy niektórych polityków polskich i środkowoeuropejskich idących w kierunku zacieśnienia kooperacji ze Stanami Zjednoczonymi⁴.

Rola Trójkąta w procesie integracji Polski z WE/UE

Po podpisaniu przez Polskę 16 grudnia 1991 r. umowy stowarzyszeniowej ze WE temat zacieśniania przez nią powiązań z tą organizacją regularnie przewijał się podczas spotkań ministrów spraw zagranicznych w Bergerac (23–24.04.1992), w Warszawie (11–12.11.1993), Bambergu (14–15.09.1994) i Paryżu (26.10.1995). Prezydencja niemiecka w Radzie UE w drugiej połowie 1994 r. i następująca po niej francuska dodały nowego impulsu rokowaniom UE z Polską i innymi państwami byłego bloku radzieckiego poprzez realizację specjalnej strategii przedakcesyjnej.

Po korzystnych dla Aleksandra Kwaśniewskiego wyborach prezydenckich w Polsce na spotkaniach kanclerzem Kohlem i prezydentem Jacquesem Chirakiem próbował on nadać większą rangę Trójkątowi Weimarskiemu poprzez wprowadzenie konsultacji na szczeblu szefów państwa i rządów, a nie jak dotąd – ministrów spraw zagranicznych. Jeszcze wówczas strony francuska i niemiecka tego tematu nie podejmowały⁵.

³ Zob. B. Koszel, *Mitteleuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Poznań 1999.

⁴ K.-O. Lang, *Das Weimarer Dreieck. Ein neuer „Motor“ für die größere EU?*, SWP-Studie, Mai 2004, s. 11; I. Kolboom, *Deutschland-Frankreich-Polen. Lust oder Frust zu Dritt?*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-polnischen Dialog” 1997, Nr 2, s. 21–29.

⁵ J. Krauze, *Notre démocratie peut sortir renforcée de la crise politique*, „Le Monde”, 11.01.1996.

Uchylenie się od podjęcia polskiej inicjatywy na tym etapie nie spowodowało żadnych poważniejszych zgrzytów w relacjach Warszawy z Berlinem i Paryżem. Wola polityczna podtrzymania i rozwijania trójstronnej współpracy nadal była wysoka, choć w głównym stopniu dotyczyło to Polski. Premier RP Włodzimierz Cimoszewicz przemawiając 28 maja 1996 r. na wspólnym posiedzeniu komisji spraw zagranicznych parlamentów Francji, Niemiec i Polski w Warszawie uznał, że współpraca weimarska jest dla Polski najskuteczniejszym sposobem potwierdzenia związków z Zachodem przed uzyskaniem członkostwa w Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckim, jest czynnikiem torującym Polsce drogę do tych struktur, sprzyja pogłębieniu w Polsce zasad demokracji i gospodarki rynkowej oraz stwarza korzystne warunki pojednania polsko-niemieckiego przy wykorzystaniu doświadczeń z pojednania francusko-niemieckiego⁶.

Wykorzystując korzystny klimat, który pojawił się w trójstronnych relacjach, Polska intensywnie promowała rozwój Trójkąta Weimarskiego. 18 kwietnia 1997 r. podczas przemówienia wygłoszonego w Fundacji Konrada Adenauera w St. Augustin koło Bonn prezydent A. Kwaśniewski zwrócił uwagę, iż

wartościową, choć nie wykorzystywaną w optymalnym, odpowiadającym jej potencjałowi strukturą jest Trójkąt Weimarski. W Polsce traktujemy go jako jeden z kluczowych elementów naszej polityki europejskiej. Optymalizacja współpracy polsko-niemiecko-francuskiej nastąpi wraz z dołączeniem przez Polskę do „strefy zageszczonej integracji”, kiedy to nasze wzajemne stosunki nabiorą większej formalnej symetrii. Aby Trójkąt mógł spełniać pozytywną rolę w trakcie oraz po zakończeniu negocjacji akcesyjnych, wskazane jest szybkie przejście do etapu wypełniania jego pola siecią wspólnych programów i inicjatyw. Już obecnie warto wykorzystywać możliwości wspólnego lub komplementarnego działania w takich obszarach, jak polityka zagraniczna i bezpieczeństwa⁷.

Przed uruchomieniem konkretnych rokowań akcesyjnych Polski z UE, w lutym 1998 r. po raz pierwszy w Poznaniu spotkali się prezydenci Francji, Polski i kanclerz Niemiec. Szczyt był potwierdzeniem woli kontynuacji współpracy trójstronnej i podniesieniem jej na najwyższy poziom. Podczas rozmów w Poznaniu omówiono strategiczne problemy związane z bezpieczeństwem europejskim i rozszerzeniem UE oraz perspektywy współpracy Polski, Francji i Niemiec. Prezydenci Polski i Francji oraz kanclerz Niemiec potwierdzili, że współpraca weimarska ma przede wszystkim kontekst europejski. Trójkąt Weimarski ma do spełnienia misję w Europie, polegającą na stabilizacji sytuacji na kontynencie, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania na Wschód Europy. A. Kwaśniewski wysoko ocenił rolę obu państw jako „advokatów” sprawy polskiej w Brukseli i osobiste zaangażowanie w tej kwestii prezydenta Chiraca i kanclerza Kohla. Francuski prezydent odwzajemnił się natomiast stwierdzeniem

⁶ K. Kołodziejczyk, *Trójkąt w Sejmie. Polska – Francja – Niemcy*, „Rzeczpospolita”, 29.05.1996.

⁷ *Zbiór dokumentów*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 1992, nr 2.

– co natychmiast podchwyciła prasa – że w przyszłości trzy państwa będą „motorem integracji europejskiej”⁸.

Objęcie rządów RFN przez koalicję SPD-Bündnis90/Die Grünen spowodowało, że w europejskiej polityce Niemiec zaczął dominować pragmatyzm i akcentowanie narodowych interesów Republiki Federalnej. Nie przełożyło się to jednak jakoś gruntownie na zasadniczą zmianę w kwestii otwarcia Unii na wschód. W wypowiedziach nowego kanclerza Gerharda Schrödera na temat poszerzenia Unii Europejskiej często przewijało się określenie *Realpolitik*, które w Polsce odczytywane było jako zapowiedź osłabienia niemieckiego poparcia dla aspiracji państw kandydujących do Unii i utratę szczególnie dotąd eksponowanego przez kanclerza Kohla miejsca Polski w grupie państw ubiegających się o członkostwo⁹.

Pewną zmianę akcentów w polityce niemieckiej zaobserwować można było już podczas dorocznego dziewiątego spotkania przedstawicieli Trójkąta Weimarskiego (H. Védrine, J. Fischer, B. Geremek) 6 stycznia 1999 r. w Paryżu. Poprzedzone ono zostało oświadczeniem polskiego MSZ, w którym Polska wyraziła chęć pogłębiania współpracy politycznej w ramach Trójkąta, jak również w sferze obrony, kultury i komunikacji. We wspólnym oświadczeniu podkreślono, że zdaniem strony polskiej Trójkąt Weimarski nie jest formacją konkurencyjną wobec Unii Europejskiej, czy próbą stworzenia w jej ramach wewnętrznego ugrupowania a jedynie stanowi jej dopełnienie. Podczas szczytu paryskiego, tematem numer jeden była sprawa przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Minister B. Geremek żywił nadzieję, iż nastąpi to przed końcem 2002 r. Ale nowy minister spraw zagranicznych RFN Joschka Fischer powtórzył wcześniejsze opinie nowego rządu niemieckiego o niemożności podania konkretnego terminu zakończenia procesu akcesji. Zgodnie z przyjętą logiką *Realpolitik* ograniczył się tylko do stwierdzenia, że rząd RFN zainteresowany jest jej najszybszym przystąpieniem Polski do UE. Sprawa rozszerzenia Unii nie otrzymała podczas tego spotkania żadnego nowego impulsu. Pojawiły się natomiast nowe projekty kooperacji przemysłów zbrojeniowego i lotniczego. Zapadło też postanowienie, że Warszawa, Bonn i Paryż utworzą związek miast bliźniaczych¹⁰.

W okresie rządów Schrödera/Fischera w Niemczech zaczęła utrwać się opinia, której gorącą orędowniczką była Francja, że poszerzenie Unii o nowych kandydatów z Europy Środkowej wymaga zmian instytucjonalnych w łonie konstrukcji europejskiej i przystosowania jej do dobrego funkcjonowania w poszerzonym składzie. Już rząd Kohla przeszedł ewolucję od formuły *iunctim* pomiędzy

⁸ D. Vernet, *Cohabitation sur la Seine et la Vistule*, „Le Monde”, 23.02.1998; FRANCE-ALLEMAGNE-POLOGNE: premier sommet du „triangle de Weimar” sur l’élargissement de l’Union européenne, „Le Monde”, 21.02.1998.

⁹ H.W. Maull, W. Neßhöver, Ch. Stah, *Vier Monate rot-grüne Aussenpolitik*, „Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik“ 1999, Nr 1.

¹⁰ P. Kasznia, *Spotkanie w trójkącie*, „Rzeczpospolita”, 7.01.1999.

procesem reform instytucjonalnych i celowością rozszerzania Unii i z wolna przechylał się do opinii, że pogłębienie integracji jest warunkiem *sine qua non* rozszerzenia ugrupowania na wschód.

Dla Francji szybkie włączenie Polski do Unii Europejskiej nie było priorytetową sprawą. W odróżnieniu od Niemiec nie traktowano tego jako kwestii o kluczowym znaczeniu, większe znaczenie przywiązywano do zainteresowania Unii obszarem Morza Śródziemnego i wspierania wielopłaszczyznowych powiązań krajów Maghrebu z Brukselą. Od drugiej połowy 2000 r., kiedy Francuzi przejęli kierownictwo w Unii zmuszeni byli sfinalizować negocjacje z krajami aspirującymi do członkostwa. Nie kryli przy tym zastrzeżeń, że przyjęcie do UE tak wielu słabo przygotowanych i o wiele uboższych krajów dawnego bloku komunistycznego sparaliżuje, a nawet rozsądzi wspólnotę, przez co spełnią się marzenia Brytyjczyków, od lat rywali Francji w walce o duszę zjednoczonej Europy. Istniało niebezpieczeństwo, że Unia nie będzie sprawnie funkcjonującym organizmem lecz rozmyje się i zredukuje do strefy wolnego handlu. Nie będzie się liczyć polityce międzynarodowej i utrzymywać partnerskich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. I wreszcie *last but not least* obawiano się, że Polska, Czechy czy Węgry niejako w sposób naturalny staną się zapleczem i tak już nieproporcjonalnie dużych w skali Unii Niemiec. Ten „hinterland” mógłby przesunąć punkt ciężkości Wspólnoty na wschód, a wówczas Francja przestałaby w europejskim koncercie być dla Niemiec równorzędnym partnerem¹¹.

Jak już wspomniano to właśnie za pomocą Trójkąta Weimarskiego Francja próbowała kontrolować i stymulować aktywność niemiecką w regionie środkowo-europejskim. Konkretnie opowiadała się natomiast za:

- utrudnieniem dostępu na rynki UE towarów rolnych z krajów kandydujących do członkostwa poprzez wprowadzenie okresów przejściowych, obliczonego na długi okres stopniowania dopłat bezpośrednich i wprowadzenia limitów produkcyjnych;
- wprowadzeniem 7-letniego okresu przejściowego na zatrudnianie siły roboczej;
- zminimalizowaniem kosztów udziału Francji w najnowszej fazie poszerzenia UE (zmniejszenie transferów finansowych z funduszy pomocowych i przedakcesyjnych oraz docelowo obniżenie wysokości składki francuskiej do budżetu UE);
- włączeniem krajów kandydackich do aktywnego współtworzenia szeroko rozumianej europejskiej tożsamości obronnej.

Nic dziwnego, że tej w tej sytuacji szybko uzewnętrzniał się konflikt interesów. Polska dążyła, aby Trójkąt Weimarski był jedną z głównych sił napędowych integracji europejskiej, gdzie Francja reprezentowałaby interesy państw basenu Morza Śródziemnego, Niemcy krajów skandynawskich i Europy Środkowej na-

¹¹ B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza. Działalność. Perspektywy współpracy*, Poznań 2006, s. 81–82.

tomiast Polska państw nowo przyjmowanych do Unii. Taka perspektywa nie budziła entuzjazmu nad Sekwaną i Francja raczej hamowała instytucjonalny rozwój Trójkąta¹².

Koalicyjny SLD-PSL Leszka Millera, który został utworzony po zwycięskich wyborach w 2001 r. przykładał wielką wagę do poparcia Francji i Niemiec w końcowej fazie rokowań akcesyjnych, choć nie miał złudzeń, że będzie ono wyrażane w ramach Trójkąta Weimarskiego. W polskich mediach coraz częściej wyrażane były opinie o Trójkącie Weimarskim jako politycznej efemerydzie, która traci na znaczeniu, przede wszystkim z powodu braku zainteresowania francuskich i niemieckich partnerów.

Nasilające się kontrowersje z Francją i Niemcami związane z finalizacją rokowań akcesyjnych przez Polskę zbiegły się z 10. rocznicą istnienia Trójkąta Weimarskiego. Z tej okazji ukazały się wspominkowe artykuły i opublikowane zostały materiały dokumentujące dorobek Trójkąta Weimarskiego¹³. 8 kwietnia 2002 r. na łamach „Le Figaro” ukazał się interesujący artykuł Boudouina Bollaerta (*Rebus Trójkąta Weimarskiego*) będący wnikliwą, krytyczną analizą dotychczasowych osiągnięć Trójkąta. Po ponad dziesięciu latach od powstania, jego funkcjonowanie przyrównano do stanu „wegetacji”. Przyczyną takiego stanu rzeczy miały być ukryte obawy, waga problemów związanych z rozszerzeniem UE oraz brak zaangażowania i woli działania trzech rządów.

Berlin i Warszawa zastanawiają się nad determinacją Paryża, który obawia się z jednej strony skutków integracji polskiego rolnictwa z UE, z drugiej strony wpływu rozszerzenia UE na przyszłe funkcjonowanie instytucji wspólnotowych. Ponadto we Francji odżywają stare obawy przed powstaniem niemieckiej strefy wpływów w sercu Europy. Pojawia się również pytanie czy Polska, która już dziś jest członkiem NATO, a jutro stanie się członkiem UE, będzie równie jak w przeszłości zainteresowana współpracą z Francją i Niemcami w ramach Trójkąta Weimarskiego.

W dalszej opinii autora

Inicjatywa Trójkąta Weimarskiego miała za cel budowanie zaufania pomiędzy trzema krajami i nie dopuszczenie do sytuacji, w której rozwój stosunków bilateralnych Francja-Polska i Niemcy-Polska odbywałby się kosztem współpracy z trzecim partnerem. To interesujące przedsięwzięcie szybko straciło rozpęd ze względu na rutynę, brak przekonania i jałową rywalizację pomiędzy partnerami, której przykładem może być prześciganie się Kohla i Chiraca w połowie lat dziewięćdziesiątych w obietnicach przystąpienia Polski do UE w 2000 r. W tym samym czasie współpraca francusko-niemiecka wkroczyła w fazę

¹² B. Koszel, *Francja-Niemcy a polskie członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, red. M. Czajkowski, E. Cziomer, Kraków 2003, s. 73–82.

¹³ Zob. C. Desmares, *Le dix ans du triangle de Weimar*, „Dialogues Europeens”, automne 2001, s. 4–10; H. Menudier, *Das Weimarer Dreieck*, „Dokumente”. Gesellschaft für Übernationale Zusammenarbeit, Bonn-Bielefeld, Juni 2002, s. 44–64; F. Plasson, *Zehn Jahre Weimarer Dreieck: Entstehungsgeschichte-bilanzierende Bestandaufnahme-Zukunftsperspektiven*, Strasbourg 2001; K. Schich, *Zehn Jahre trilaterale Kooperation im Weimarer Dreieck (1991–2001)*, München 2002.

stagnacji [...] Przyszłość Trójkąta Weimarskiego może leżeć w przejęciu zadań dotychczasowego motoru francusko-niemieckiego w rozszerzonej UE i zdynamizowanie jej rozwoju [...] Dzisiaj Trójkąt Weimarski to przede wszystkim piękna karoseria. Nie jest jednak pewne czy pojazd ma silnik i paliwo¹⁴.

13 grudnia 2002 r. w Kopenhadze odbyła się finałowa runda negocjacyjna, podczas której to głównie Polska nieustępliwie podtrzymywała swoje postulaty dotyczące m.in. składki do budżetu, dopłat bezpośrednich i limitów rolnych. Przełom w rozmowach nastąpił dopiero po oświadczeniu złożonym przez kanclerza Schrödera, że poszerzenie Unii Europejskiej bez udziału Polski „jest nie do pomyślenia”. W opinii przywódcy RFN, Niemcy nie mogli pozwolić, by historyczne negocjacje w tej sprawie zakończyły się fiaskiem. Kanclerz zwrócił się jednocześnie z apelem do państw kandydujących, aby miały na uwadze stan budżetu UE i nie stawiały nadmiernie wygórowanych żądań¹⁵.

Końcowe porozumienie osiągnięte w Kopenhadze w Polsce przyjęte zostało jako tryumf nieustępliwiej postawy polskiej delegacji. Zwiększone zostały dopłaty bezpośrednie do rolnictwa (55% w pierwszym roku, 60% w drugim i 65% w trzecim), ale przy pomocy finansowej państwa. Poszerzono limity na mleko, przyjęto korzystne rozwiązania dla państw kandydujących w zakresie składki członkowskiej i wypłat z funduszy strukturalnych.

Francusko-niemiecki kompromis w Kopenhadze w RFN został odebrany jako gest dobrej woli symbolizujący finansowe ofiary obu krajów na rzecz poszerzenia. Nie zabrakło jednak głosów krytyki o małoduszności i ograniczonym charakterze pomocy udzielonej nowo przyjmowanym państwom. Nie należy jednak zapominać, że francuskie ustępstwa miały swoją cenę. Rząd Niemiec musiał zgodzić się na petryfikację kosztownej Wspólnej Polityki Rolnej przynajmniej do 2006 r.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej odbyły się tylko trzy szczyty Trójkąta Weimarskiego na najwyższym szczeblu: w Mettlach (5.12.2006) i dwa w Warszawie (7.02.2011, 6.03.2013) co nie świadczyło dobrze o zainteresowaniu wzajemną kooperacją.

Wkład Trójkąta w akcesję Polski do NATO. Współpraca w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE

W latach 1990–1991, do czasu rozpadu Związku Radzieckiego i Układu Warszawskiego Niemcy i Francja zgodnie odrzucały jakiegokolwiek polskie sugestie dotyczące bliższych powiązań Warszawy ze strukturami NATO. Obawiały się konwulsji upadającego imperium i tym samym zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskie-

¹⁴ B. Bollaert, *Le rébus du triangle de Weimar*, „Le Figaro”, 8.04.2002.

¹⁵ J. Bielecki, *Schröder: rozszerzenie bez Polski nie do pomyślenia*, „Rzeczpospolita”, 13.12.2002.

go. Na szczycie Trójkąta w Bergerac w 1992 r. zgodnie z ówczesnymi priorytetami silnie eksponowano rolę KBWE jako forum dialogu 51 państw Europy, Ameryki Północnej i Azji. Uważano, że organizacja ta powinna odgrywać większą rolę w zapobieganiu i przezwyciężaniu kryzysów. W związku z deklaracją rządu RP, iż pełne członkostwo w NATO jest strategicznym celem Polski, wskazywano, że droga do Sojuszu będzie celem długotrwałym i osiąganym stopniowo. Na razie uwaga Polski skoncentrować się miała przede wszystkim na zaangażowaniu w pracach powstałej w 1990 r. Północnoatlantyckiej Rady Współpracy¹⁶.

Podczas spotkania Trójkąta w Warszawie w 1993 r. wyrażono polityczną wolę ostrożnego, stopniowego zbliżania Polski do Paktu Północnoatlantyckiego. W opublikowanej deklaracji wskazano, że Niemcy i Francja

popierają wyrażoną przez Polskę i inne państwa Europy Środkowej wolę ściślejszego stowarzyszenia z europejskimi i atlantyckimi strukturami. [...] jedno z najważniejszych zadań Sojuszu Północnoatlantyckiego polega na wnoszeniu wkładu do stabilności i bezpieczeństwa całej Europy. Wielkie znaczenie miałby sygnał ze strony Sojuszu, wskazujący na zaakceptowanie zasady jego rozszerzenia¹⁷.

Jak widać, podczas spotkania w Warszawie nie dało się zauważyć aktywnego wsparcia Polski w jej działaniach na rzecz członkostwa w NATO, chociaż wyrażono opinię, że pożądany byłby konkretny impuls wskazujący na celowość i nieuchronność poszerzenia Sojuszu. Po październikowym szczycie państw NATO w Travemünde stopniowo kształtowała się koncepcja nowego etapu pośredniego prowadzącego do członkostwa w postaci późniejszego Programu Partnerstwa dla Pokoju (PdP). Poza tym Niemcy jak i Francja duże znaczenie przywiązywały do nowej architektury bezpieczeństwa na całym kontynencie w oparciu o proces KBWE. Wyrażano pogląd, że organizacja ta powinna stać się skuteczniejszym instrumentem dyplomacji prewencyjnej i pokojowego rozstrzygnięcia konfliktów. Ostrożne zachowanie partnerów Polski w kwestii NATO miało również związek z ich dążeniem do zachowania partnerstwa z Rosją i nowego ułożenia stosunków z tym państwem¹⁸.

3 marca 1994 podczas spotkania w Paryżu ministrów obrony Polski (adm. Piotr Kołodziejczyk), Francji (François Leotard) i Niemiec (Volker Rühle) zapoczątkowana została trójstronna współpraca wojskowa w ramach Trójkąta Weimarskiego. Przeniesienie akcentu na taką właśnie formę współpracy zawdzięczać należało objęciu w RFN fotela ministra obrony przez sprzyjającego Polsce Volkera Rühle, ale też i ministrowi Leotardowi, którego małżonka miała polskie korzenie.

¹⁶ *Zbiór dokumentów*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 1992, nr 2; *Współpraca polityczna i wojskowa Polski, Francji i Niemiec w ramach Trójkąta Weimarskiego*, „Przegląd Środkowoeuropejski – Central European Review”, http://www.medianet.pl/~ceurorev/numer_21/19.htm.

¹⁷ *Zbiór dokumentów*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych 1993, nr 4.

¹⁸ M. Wągrowska, „Trójkąt Weimarski” zbliża nas do Zachodu, „Rzeczpospolita”, 13.11.1993.

Francuską reakcją na jego działania było zaproszenie wystosowane przez F. Leotarda do ministrów obrony FRN i Polski. W trakcie paryskiego spotkania, podpisano wspólną deklarację określającą ramy trójstronnej współpracy wojskowej Francji, Niemiec i Polski. Potwierdzono w niej, że zadaniem państw Trójkąta Weimarskiego jest kształtowanie systemu bezpieczeństwa w Europie Środkowej i w tym celu będą one dążyć do zajmowania wspólnego stanowiska w najważniejszych kwestiach polityki europejskiej. Nakreślono też główne kierunki współpracy, głównie w dziedzinie szkolenia, w tym wspólne ćwiczenia w ramach PdP. Jak podkreślali eksperci, dla strony polskiej zasadniczym celem wojskowej współpracy w ramach Trójkąta było poznanie organizacji, funkcjonowania, procedur dowodzenia w siłach zbrojnych Francji i Niemiec w celu dostosowania organizacji i funkcjonowania sił zbrojnych RP do standardów NATO. Równocześnie, w dużej mierze dzięki stanowisku V. Rühle jej zakres poszerzono także o cykliczne spotkania ekspertów dotyczące kształtowania doktryn obronnych, realizacji gier sztabowych oraz wspólnych ćwiczeń wojskowych szczebla taktycznego¹⁹.

Symptomy zmian w ocenie celowości przyjmowania Polski i innych krajów do Paktu uwidoczniły się wyraźnie podczas piątego spotkania ministrów spraw zagranicznych Polski, Francji i Niemiec, które miało miejsce 26 października 1995 r. w Paryżu. W komunikacie końcowym za kluczowy element bezpieczeństwa europejskiego trzej dyplomaci uznali Sojusz Północnoatlantycki. Nieco śmielej wyrażono poparcie dla polskich aspiracji do członkostwa: „Francja i Niemcy liczą na poszerzenie NATO o państwa demokratyczne ze Wschodu i sprzyjają temu w ramach ewolucyjnego procesu, uwzględniającego współpracę polityczną i bezpieczeństwo na obszarze całej Europy”. Ze względu na stanowisko Moskwy, podkreślono, że dalszy rozwój wydarzeń w Europie nie może doprowadzić do wyobcowania Rosji z rodziny narodów europejskich, gdyż groziłoby to nowymi podziałami na kontynencie²⁰.

Kończącym akordem negocjacji państw wyszehradzkich z NATO stało się podpisanie 16 grudnia 1997 r. w Brukseli z udziałem ministrów spraw zagranicznych Czech, Węgier i Polski „Protokołu przystąpienia”. Ostatnią przeszkodą na drodze do uzyskania członkostwa była ratyfikacja protokołu przez parlamenty krajów „16”. Oficjalne przyjęcie Polski, Czech i Węgier do sojuszu odbyło się 12 marca 1999 r. w Independence w USA.

Kiedy zaproszenie Polski do Paktu Północnoatlantyckiego zostało przesądzone, Francja zdecydowała się na aktywizację współpracy wojskowej w ramach Trójkąta Weimarskiego. W trakcie pierwszego po trzyletniej przerwie, warszawskiego spotkania ministrów obrony Trójkąta (2–3 lutego 1997 r.) w którym uczestniczyli Stanisław Dobrzański, Charles Millon i Volker Rühle podpisano „Inicjatywę Ministrów Obrony Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Francuskiej i Rze-

¹⁹ J. Gryz, *Współpraca wojskowa Polski, Francji i Niemiec*, [w:] *Polska-Niemcy. Partnerzy w nowej Europie*, red. A. Podraza, Lublin 2003, s. 70.

²⁰ *Ibidem*.

czypospolitej Polskiej dotycząca intensyfikacji trójstronnej współpracy polityczno-wojskowej i wojskowej”. W zasadzie można stwierdzić, że dopiero dzięki tej decyzji Polska *de facto* została na równych prawach włączona do francusko-niemieckiej współpracy wojskowej. Szczegółowe zasady, zgodnie z zapisami „Inicjatywy”, przedstawili delegowani do Wspólnej Wojskowej Grupy Koordynacyjnej zastępcy Szefów Sztabów oraz przedstawiciele departamentów Ministerstw Obrony odpowiedzialnych za politykę wojskową²¹. Do realizowanych od 1994 roku form współpracy w kwestii bezpieczeństwa europejskiego włączono przedsięwzięcia z zakresu szkolenia operacyjno-taktycznego poprzez wspólne przeprowadzenie minimum jednego ćwiczenia każdego z rodzajów sił zbrojnych oraz szeregu dwustronnych i trójstronnych ćwiczeń szczebla taktycznego. Strona francuska, w ramach zapowiadanych w Inicjatywie ćwiczeń dwustronnych, ograniczała ich zakres do wspólnych manewrów sił przeznaczanych do realizacji operacji pokojowych. Wspólne przedsięwzięcia przewidywać realizację podstawowych zadań sił pokojowych dotyczących akcji blokadowych, ratownictwa morskiego czy też rozminowywania akwenów morskich²².

Przechodząc do szerszej refleksji można powiedzieć, że udział Niemiec i Francji w procesie „przybliżania” Polski do NATO był znaczący, jednakże nie decydujący. Klucze do członkostwa od samego początku spoczywały w Waszyngtonie i nawet największa ofiarność i zaangażowanie ze strony Bonn/Berlina i Paryża w razie kategorycznego sprzeciwu USA nie dałyby żadnych rezultatów. Z drugiej strony bez silnych impulsów płynących głównie z RFN idea poszerzenia NATO na wschód szybko rozbiłaby się o mur nieustępliwości rosyjskiej. Rację więc miał minister obrony Rudolf Scharping, który w wykładzie wygłoszonym w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie 18 czerwca 2002 r. stwierdził, iż „we Germans have supported Poland accession to NATO with great determination”²³. Niewątpliwie największą zasługą rządu bońskiego było przełamanie oporu Rosjan i skłonienie ich do zaakceptowania idei „poszerzenia”. Cena tego porozumienia nie była niska, gdyż na podstawie Karty Rosja-NATO z 1997 r. Moskwa otrzymała prawo współdecydowania w wielu sprawach dotąd zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji sojuszu. Było to poniekąd zasługą Francji, luźno związanej z Paktem, która nie kryła swojej fascynacji Rosją. Nie ulega wątpliwości, że francuska akceptacja rozszerzenia strategicznego sojuszu z Niemcami o Polskę i wsparcie jej starań o członkostwo w NATO wynikała z konieczności dotrzymania kroku Niemcom w ich polityce środkowoeuropejskiej. Ten strategiczny wybór, który powodował uznanie Polski za najważniejszego partnera w Europie Środkowej podyktowany

²¹ Treść Inicjatywy Ministrów Obrony Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Francuskiej i Rzeczypospolitej Polskiej zob. „Przegląd Środkowoeuropejski” 1998, nr 20/21.

²² B. Koszel, *Trójkąt Weimarski*, op. cit., s. 58.

²³ „German and Poland in a Changing NATO”. *Speech of the German Minister of Defence, Rudolf Scharping, at the Academy for National Defence in Warsaw on 18 June 2002*, <http://www.bmvg.de>.

był nie tyle przyznaniem Polsce kluczowej roli w regionie, ale koniecznością zmuszenia Niemiec do realizacji wspólnej polityki europejskiej uwzględniającej interesy V Republiki.

Współpracę wojskową w ramach Trójkąta Weimarskiego poważnie utrudniło polskie zaangażowanie się w Iraku po stronie USA w początkach 2003 r. i słynny list 8 europejskich premierów z 31. stycznia 2003 r. wyrażający solidarność z polityką Stanów Zjednoczonych wobec reżimu Saddama Husajna. W Paryżu i Berlinie uważano, że nie ma żadnych poważnych podstaw do interwencji wojskowej w tym kraju i nie ma zgody na awanturniczą politykę prezydenta George'a W. Busha. Ostrze krytyki niemieckiej i francuskiej zwróciło się przeciwko Polsce. W RFN podpis L. Millera pod listem potraktowany został jako wyraz niewdzięczności za niemieckie zaangażowanie dla polskich starań o członkostwo w UE i próbę podminowania europejskiej tożsamości obronnej. Nie starano się zrozumieć motywów polskich, proamerykańskich działań, wyolbrzymiano natomiast fakt nie poinformowania kanclerza G. Schrödera o polskich zamiarach. Zadawano pytanie, czy Polska rozumie sens integracji europejskiej i czy jej zaproszenie do członkostwa w Unii nie było politycznym błędem. Podobne negatywne opinie, lecz na jeszcze większą skalę powielano we Francji. Prezydent J. Chirac publicznie strofował sygnatariuszy „listu 8”, a w szczególności Polskę, zalecając jej bardziej wstrzeźliwe zachowania (*avait perdu une occasion de se taire...*)²⁴. Kolejny list 10 szefów państw tzw. grupy wileńskiej (Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia, Słowacja, Rumunia, Bułgaria, Macedonia, Chorwacja, Albania i Chorwacja) dodatkowo podzielił kontynent – zgodnie z terminologią amerykańskiego sekretarza obrony Donalda Rumsfelda na „starą” i „nową” Europę²⁵.

Dla bezstronnych obserwatorów życia politycznego było bezsporną sprawą, że Trójkąt Weimarski nie zdał egzaminu i zawiodła jedna z jego głównych funkcji – prewencyjnego zapobiegania tego typu sytuacjom i kryzysom. Nie doszło do żadnej szybkiej, bezpośredniej konsultacji ministrów spraw zagranicznych i choćby próby zdefiniowania wspólnego stanowiska. Wręcz przeciwnie, dał się zaobserwować powrót do klasycznej *Interessensspiel* i eksponowania przede wszystkim własnych narodowych interesów. Renacjonalizacja polityk państw tworzących Trójkąt Weimarski w całej rozciągłości pokazała deficyty tego ugrupowania i pod znakiem zapytania postawił celowość kontynuacji trójstronnej współpracy w przeszłości²⁶.

²⁴ Chirac *attaque de front les pays candidates*, „Le Figaro”, 18.02.2003; *Sans états d'âme, la Pologne s'est placée sous le parapluie américain*, „Le Monde”, 17.02.2003.

²⁵ *Dix pays d'Europe signent une lettre en faveur de la campagne de Washington contre Bagdad*, „Le Monde”, 6.02.2003.

²⁶ K. Miszczak, *Przyszłość Trójkąta Weimarskiego po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Środkowoeuropejski” 2004, nr 37, <http://www.medianet.pl/~ceurorev/numer37/3.htm>.

9 maja 2003 r. doszło we Wrocławiu do wcześniej już zaplanowanego spotkania przywódców państw Trójkąta, które miało być próbą znalezienia wyjścia z sytuacji. W podpisanym komunikacie nie kwestionowano głębszej różnicy w ocenie sytuacji międzynarodowej i europejskiej polityki bezpieczeństwa. A. Kwaśniewski zdystansował się jednak do koncepcji budowy europejskich struktur bezpieczeństwa i obrony oddzielonych od NATO, zaproponowanych wspólnie 29 kwietnia 2003 r. w Tervuren przez Francję, Niemcy, Belgię i Luksemburg. Zdecydowanie stwierdził, że jakkolwiek Polska „nie ma wątpliwości odnośnie do wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”, to uważa, że nie powinna ona „powielać roli NATO ani osłabiać sojuszu transatlantyckiego. Na to nie chcemy się zgodzić. Z polskiego punktu widzenia NATO jest bardzo potrzebne”. Generalnie jednak w dążeniu do poprawienia relacji z Paryżem i Berlinem, Polska obiecała poświęcić jeszcze więcej uwagi i zainteresowania dla budowy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej²⁷.

Po przejściu władzy w Polsce przez koalicję Prawa i Sprawiedliwości, Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin w maju 2006 r., trójstronna współpraca uległa zawieszeniu. Wprawdzie polski prezydent Lech Kaczyński z powodów zdrowotnych nie wziął udziału w obchodach 15-lecia istnienia Trójkąta Weimarskiego w czerwcu 2006 r., ale wcześniej 5 grudnia 2005 r. spotkał się z przywódcami Niemiec i Francji w Mettlach. Tematem przewodnim spotkania Trójkąta Weimarskiego była rola niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej. Niemcom zależało na wsparciu Polski oraz Francji, bo od tego zależał sukces niemieckiej prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2007 r. Merkel, Kaczyński i Chirac zapowiedzieli również stworzenie do roku 2012 Weimarskiej Grupy Bojowej i współpracę w dziedzinie kształcenia dyplomatów. Wszyscy trzej przywódcy podkreślili, że ich celem jest pogłębienie wspólnej polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa w Europie. Szefowie państw i rządów Niemiec, Francji i Polski zdecydowanie opowiedzieli się za intensyfikacją współpracy z Ukrainą zwłaszcza w dziedzinie migracji i bezpieczeństwa granic. Uzgodniono poparcie dla nowej kompleksowej umowy z Ukrainą, łącznie z porozumieniem o wolnym handlu UE-Ukraina²⁸.

Dopiero w 2010 r. doszło do próby reanimacji Trójkąta Weimarskiego, a miało to związek z przygotowaniem Polski do objęcia przewodnictwa w Radzie UE w 2011 r. i odnowieniem w RFN koalicji chadecko-liberalnej po wyborach w 2009 r. Nowy minister spraw zagranicznych Guido Westerwelle miał ambicje nawiązać do polityki swojego mentora H.-D. Genschera i odnowić weimarską współpracę. Polska w priorytetach swojej prezydencji przewidywała wzmocnienie

²⁷ *Weimarer Dreieck webt an engerem Sicherheitsnetz*, „Die Welt”, 10.05.2003; T. Roser, *Die unerwünschten Drei. In Polen sind zum Treffen mit Berlin und Paris Zweifel an dem Bündnis laut geworden*, „Der Tagesspiegel”, 10.05.2003.

²⁸ P. Jendroszyk, *Radosny i konkretny Trójkąt Weimarski*, „Rzeczpospolita”, 6.12. 2006; M. Magierowski, *Trójkąt Weimarski – reaktywacja. Polska, Niemcy i Francja chcą zacieśniać współpracę*, „Gazeta Wyborcza”, 4.12.2006.

unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Już w lutym 2010 r. parlamentarzyści Niemiec, Polski i Francji opowiedzieli się w Berlinie za powołaniem koordynatorów współpracy międzyparlamentarnej wewnątrz Trójkąta Weimarskiego i stworzenie systemu „wczesnego wykrywania kryzysów”.

Z kolei uzgodnione z Niemcami i Francuzami w kwietniu 2010 r. w Bonn kolejne propozycje szły w kierunku powołania do życia stałej unijnej kwatery głównej o charakterze wojskowo-cywilnym, reformy grup bojowych w celu usprawnienia ich działalności w sytuacjach kryzysowych i odświeżenia współpracy pomiędzy NATO i UE za pomocą konkretnych projektów²⁹.

W grudniu trzy państwa przesyłały list w tej sprawie na ręce Wysokiej Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Catherine Ashton, która pozytywnie odniosła się do tej inicjatywy. W początkach 2011 r. na trzech wysokiej rangi konferencjach przedstawiciele państw Trójkąta Weimarskiego wypracowane zostały szczegóły polskiej prezydencji z położeniem nacisku na reformę grup bojowych. W lipcu C. Ashton przedłożyła unijnym ministrom spraw zagranicznych raport opierający się na ustaleniach państw Trójkąta. Poza Wielką Brytanią, która zgłosiła zastrzeżenia do koncepcji powołania unijnej kwatery głównej, pozostałe państwa pozytywnie odniosły się do raportu Ashton³⁰.

Nieporozumienia pomiędzy Francją, Wielką Brytanią z jednej strony, a Niemcami z drugiej na tle sposobu rozwiązania konfliktu w Libii w marcu 2011 r., spiętrzenie się problemów związanych z kryzysem finansowym strefy euro podcięły próby reanimacji Trójkąta w zakresie WPZiB ale nie do końca. gdyż 5 lipca 2011 r. podpisano porozumienie o powołaniu do życia Weimarskiej Grupy Bojowej (WGB). Decyzja polityczna w tej sprawie zapadła już w 2006 r. na spotkaniu ministrów obrony trzech państw w Krakowie, ale ustalanie konkretnych współpracy przeciągnęło się do pięciu lat. W liczącym ok. 21 tys. żołnierzy kontyngencie na Polskę spadło zadanie pełnienia roli państwa ramowego, co oznaczało wystawienie Dowództwa Operacji, Dowództwa Sił i batalionu manewrowego. Niemcy wzięły na siebie obowiązki w zakresie zabezpieczenia logistycznego, a Francja zabezpieczenia medycznego. Rotacyjny dyżur bojowy WGB sprawowała w pierwszej połowie 2013 r.³¹

Podczas wydarzeń na Ukrainie zimą 2013/2014 wydawało się, że zaistniała możliwość odrodzenia weimarskiej współpracy. Dążenie do zapobieżenia eskalacji krwawej konfrontacji na Majdanie w Kijowie i doprowadzenie do porozumienia pomiędzy rządem i opozycją zainspirowało szefa niemieckiej dyplomacji

²⁹ *Trójkąt Weimarski za europejską polityką obronną*, „Deutsche Welle”, 27.04.2010, <http://www.dw.com/pl/tr%C3%B3jk%C4%85t-weimarski-za-europejsk%C4%85-polityk%C4%85-obronn%C4%85/a-5512301>.

³⁰ C. Major, F. Fassenberg, *Polens ambitionierte GSV-Agenda. Die polnische EU-Ratspräsidentschaft will die Initiative des Weimarer Dreiecks vorantreiben*, „SWP-Aktuell” 2011, Nr 34, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A34_mjr_wsb_ks.pdf.

³¹ *Koniec dyżuru Weimarskiej Grupy Bojowej UE*, „Dziennik Zbrojny”, 30.06.2013.

Franka-Waltera Steinmeiera, aby wspólnie z polskim ministrem spraw zagranicznych Radosławem Sikorskim i jego francuskim odpowiednikiem Laurentem Fabiusem szukać na Ukrainie polubownego rozwiązania. Nie działa się to jednak pod szyldem WPBiO lecz właśnie reanimowanego na ten czas Trójkąta Weimarskiego. Prasa polska trafnie stwierdziła, że Francja ze względu na bardzo dobre relacje z Rosją od początku nie chciała mieć z tym kryzysem nic wspólnego, a nastawienie wobec sytuacji na Ukrainie zmieniła dopiero po namowie innych państw unijnych. Szef francuskiego MSZ miałby wręcz zostać zaciągnięty przez R. Sikorskiego i F.-W. Steinmeiera do Kijowa, przez co ostatecznie potwierdził francuską akceptację dla wspólnego stanowiska państw UE³².

Misja powiodła się. 21 lutego 2014 r. wymuszono porozumienie pomiędzy rządem i opozycją. Zaprzestano rozlewu krwi, prezydent Wiktor Janukowicz zbiegł do Rosji i zapoczątkowano budowę nowego rządu³³. Idąc jeszcze za ciosem trzej ministrowie spraw zagranicznych na szczycie w Weimarze 31. marca 2014 r. wyrazili sprzeciw wobec zaanektowaniu przez Rosję Krymu i poparcie dla starań Ukrainy w celu podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE³⁴.

W opinii wielu komentatorów polski minister spraw zagranicznych R. Sikorski pragnął wykorzystać konflikt na Ukrainie do zacieśnienia weimarskiego współdziałania. Ta próba nie powiodła się. Eskalacji konfliktu po zajęciu Krymu przez Rosję i wybuchu walk we wschodniej Ukrainie zapobiec miał nie Trójkąt Weimarski, lecz tzw. format normandzki. Powstał on 6 czerwca 2014 r. podczas spotkania A. Merkel, F. Hollande'a, prezydenta Ukrainy Petra Poroszenki i Władimira Putina z okazji kolejnej rocznicy lądowania aliantów w północnej Francji i prawdopodobnie na życzenie Kremla Polska została z niego wyłączona. W zgodnej opinii Berlina i Paryża silnie proukraińska i antyrosyjska Polska byłaby balastem blokującym możliwości porozumienia z Rosją³⁵.

Niewielka wartość Trójkąta Weimarskiego ujawniła się podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych 24 października 2014 r. w La Celle Saint-Cloud pod Paryżem. Nieprzekonująco brzmiały słowa nowego polskiego ministra spraw zagranicznych Grzegorza Schetyny, że Trójkąt Weimarski „ma nie tylko przeszłość, ale i może także być skuteczny”. Rozmowy w zasadzie ograniczyły się do *tour d'horizon* w różnych kwestiach: od walki z epidemią wirusa eboli, ogranicze-

³² A. Barabas, *Prasa polska wobec zaangażowana Niemiec i Francji w kryzys polityczny na Ukrainie (luty–maj 2014)*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 2, s. 105.

³³ S. Lehnartz, F. Kellermann, *Der diplomatische Coup des Frank-Walter Steinmeier*, „Die Welt”, 22.02.2014; P. Doliger, *Le Triangle de Weimar à l'épreuve de la crise ukrainienne*, „Allemaigne d'aujourd'hui” 2014, No. 209, s. 3–16.

³⁴ *Wspólne oświadczenie w sprawie Ukrainy. Ministrów Spraw Zagranicznych Trójkąta Weimarskiego Franka-Waltera Steinmeiera (Niemcy), Laurenta Fabiusa (Francja) i Radosława Sikorskiego (Polska) złożone dnia 31 marca 2014 r. w Weimarze, Niemcy*, <https://www.msz.gov.pl/resource/12ff4568-5abe-4311-88d2-d88c6a748873:JCR>.

³⁵ M. Gonzalez, *Mission commune à Kiev. Les nouveaux défis du Triangle de Weimar*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog” 2015, Nr 3, s. 10–12.

nia emisji dwutlenku węgla, po reformę europejskiej polityki sąsiedztwa i zwiększenie pomocy dla Ukrainy³⁶.

Do tematu wzmocnienia WPBiO oraz Europejskiej Polityki Sąsiedztwa ministrowie spraw zagranicznych powrócili na spotkaniu we Wrocławiu w początkach kwietnia 2015 r. Podpisali wspólny list skierowany do Wysokiej Przedstawiciel UE Federiki Mogherini, w którym postulowali potrzebę dalszego wzmocnienia WPBiO³⁷.

Nieco wcześniej, bo 30 marca 2015 r. po raz pierwszy od 2006 r. odbyło się trójstronne spotkanie ministrów obrony z udziałem Tomasza Siemoniaka, Ursuli von der Leyen i Jeana-Yvesa le Drian. Spotkanie miało służyć pogłębieniu wzajemnych konsultacji i prowadzeniu strategicznej dyskusji na temat podniesienia poziomu bezpieczeństwa w ramach UE i NATO. Uczestnicy spotkania podkreślili, że państwa Trójkąta Weimarskiego chcą wnieść własny wkład do WPBiO UE, w związku z czym planują przyspieszenie prac nad nową strategią europejskiej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa i będą aktywnie wspierać działania w zakresie szkolenia, doradztwa, wspólnych manewrów i innych posunięć zwiększających ich zdolność obronną. Ważnym elementem takich działań miało być wprowadzenie nowego sprzętu na wyposażenie sił zbrojnych, skutecznego w razie wojny hybrydowej i cybernetycznej. Dużą rolę odegrać tutaj miałyby współpraca w ramach Europejskiej Agencji Obrony³⁸.

Nowy rząd Prawa i Sprawiedliwości w kwestii funkcjonowania Trójkąta Weimarskiego wysyłał sprzeczne sygnały. W wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” 6 kwietnia 2016 r. minister Witold Waszczykowski twierdził, że pomimo gotowości Polski do kontynuacji współpracy w ramach Trójkąta we Francji i Niemczech nie ma chęci do ożywienia weimarskiej współpracy, gdyż ta formuła w tamtejszych opiniach się wyczerpała. Po zaprzeczeniach ministrów Steinmeiera i Fabiusa, 19 kwietnia 2016 r. w Warszawie zarówno polski, jak i niemiecki szef dyplomacji zgodnie wypowiedzieli się za „aktywnym” Trójkątem Weimarskim. Możliwości intensyfikacji współpracy na różnych płaszczyznach miałyby zostać opracowane podczas obchodów 25-lecia istnienia Trójkąta Weimarskiego w czerwcu 2016 r.³⁹

³⁶ *Spotkanie Trójkąta Weimarskiego pod Paryżem 24.10.2014*. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/spotkanie_trojkatu_weimarskiego_pod_paryzem.

³⁷ *Szefowie dyplomacji Trójkąta Weimarskiego we Wrocławiu*. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, http://www.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/szefowie_dyplomacji_trojkatu_weimarskiego_we_wroclawiu.

³⁸ *Gemeinsame Presseerklärung im Anschluss an das Treffen der Verteidigungsminister des Weimarer Dreiecks am 30. März 2015 in Potsdam*, Bundesministerium der Verteidigung, http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/NYzBCsIwEET_KJtUPejNUgSP9aDGi6TtEheapGy38eLHm4LOwJvDg4EHIEaXyTuhFN0Id7A9Hbq36kL2amKcZ_xNIBGkcYkeo3LcvyG_K212cFtfBlR9iigrBaNQoWcnidWUWMbVLMzFKBrAatPU2uh_zGd_3Z5au6mq5lxfYArh-AWDdDFq.

³⁹ *Waszczykowski i Steinmeier za aktywnym Trójkątem Weimarskim*, „Gazeta Wyborcza”, 19.04.2016; *Niemiecki dyplomata: Nieprawda, że Niemcy nie są zainteresowane Trójkątem Weimarskim*, „Deutsche Welle”, 7.04.2016, <http://www.dw.com/pl/niemiecki-dyplomata-n>

Podsumowanie. Scenariusze na przyszłość

Powstanie Trójkąta Weimarskiego było niewątpliwie sukcesem dyplomacji polskiej. Na pierwszy plan wysuwało się wspieranie aspiracji Polski do członkostwa w NATO i UE i ten cel został osiągnięty. Jako forum wymiany myśli i ścierania się poglądów Trójkąt spełnił swoje zadanie. Nie zadawał jednak w Polsce tych, którzy liczyli na trwałe i niewzruszony sojusz polsko-francusko-niemiecki i otwarcie go na współpracę w różnych obszarach. Kolejne lata przynosiły ostudzenie zapałów. Konkretnie plany kooperacji jakkolwiek godne podkreślenia rozmijały się z nadmiernie rozbudzonymi oczekiwaniami. Górze brały opinie krytyczne, że z wymiany poglądów niewiele dla Polski wynika. obrońcy Trójkąta podkreślali jego zasługi dla wprowadzenia Polski do NATO i UE. Wskazywano przy tym, że żadnemu państwu byłego bloku wschodniego nie udało się stworzyć podobnej struktury pomimo inicjatyw podejmowanych przez niektóre państwa środkowoeuropejskie.

Najważniejszą wadą Trójkąta Weimarskiego jest to, że nie był on nigdy trójkątem „równobocznym” państw o porównywalnych potencjałach. Przez wiele lat jego istnienia Polska była traktowana jako „junior partner”. Ta wada konstrukcyjna nie dyskredytowała jego w pierwszych latach. Dzięki Trójkątowi Polska zyskiwała poparcie dwóch największych potęg w UE i nabierała politycznego doświadczenia. Problem asymetrii stawał się coraz bardziej widoczną przeszkodą, kiedy trzeba było przekształcić Trójkąt w porozumienie trzech partnerów kształtujących politykę europejską. W sytuacjach, kiedy był on najbardziej potrzebny, np. w kwestii irackiej, określenia długofalowej polityki wobec Rosji, Trójkąt Weimarski był na ogół dysfunkcyjny. W nowych realiach XXI w. przed Trójkątem rysują się różne możliwe scenariusze jego rozwoju. Najbardziej prawdopodobne wydają się te sformułowane przez autora tego artykułu w 2009 r., które tylko w niewielkim stopniu można zmodyfikować:

1. Rezygnacja z trójstronnej współpracy. Polska, Francja i Niemcy oświadczają, że misja Trójkąta uległa wyczerpaniu, a jego cele zostały wypełnione. Nie ma potrzeby wzmacniania jego konstrukcji, gdy w Unii Europejskiej system podejmowania decyzji opiera się raczej na doraźnych koalicjach i porozumieniach.
2. Trójkąt Weimarski jako symbol (*decorum*). 25-letni bilans Trójkąta należy uznać za pozytywny. Harmonizował on interesy Polski, Francji i Niemiec w Europie, przyczynił się do stabilizacji UE i ułatwiał jej ekspansję w Europie Środkowej i Wschodniej. Ze względu na tradycję i obecne polityczne uwarunkowania należy Trójkąt utrzymać przy życiu. Szefowie rządów i państw, podobnie jak ministrowie różnych resortów powinni nadal się spotykać i prowadzić wymianę informacji i konsultować swoje stanowiska. Podczas tych spotkań nie dochodziłoby do żadnych wiążących ustaleń.

3. Trójkąt Weimarski jako ważny element koordynacji i wdrażania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W tym scenariuszu Trójkąt Weimarski odgrywałaby decydującą rolę w zbliżaniu państw Europy Wschodniej (głównie Ukrainy), państw kaukaskich (Gruzja) i krajów Afryki Północnej (Tunezja) do norm i standardów UE. Polska żywotnie zainteresowana stabilizacją sytuacji u swoich wschodnich sąsiadów jednocześnie musiałaby wspierać wysiłki Francji idące w tym samym kierunku w Afryce Północnej. Należy oczekiwać, że Niemcy akceptowałyby taki podział ról i obowiązków.
4. Reanimacja Trójkąta Weimarskiego. Idei wzmocnienia polsko-francusko-niemieckiej współpracy należy dodać nowych impulsów, szczególnie po udanej misji weimarskiej trójki do Kijowa. Jak się wydaje w drugiej dekadzie XXI w. w obliczu wielu zagrożeń dla integracji europejskiej Francja i Niemcy i Polska widzą potencjał rozwojowy Trójkąta. Otwarte pozostaje pytanie, czy wystarczy politycznej woli i konsekwencji w działaniu. W tej sytuacji należy przemyśleć, w jakich obszarach należy wybrać priorytety i punkty ciężkości. Z pewnością do czołowych należy współpraca na rzecz efektywniejszego kształtowania WPZiB oraz WPBiO. Dobrym przykładem jest utworzenie Weimarskiej Grupy Bojowej.

Olbrzymie znaczenie należy przywiązywać do oddolnych inicjatyw w trzech państwach wspierających funkcjonowanie trilateralnej współpracy. Tworzenie „małych Trójkątów Weimarskich” w postaci gospodarczej współpracy regionalnej, wymiany młodzieżowej, kooperacji kulturalnej i naukowej, zakładanie klubów weimarskich i trójstronnych stowarzyszeń jest najlepszym sposobem wzmocnienia weimarskiej konstrukcji i przywracania jej żywotności. Wiele takich inicjatyw jest już obecnie realizowanych⁴⁰. Generalnie należy wspierać takie pomysły, które społeczeństwu trzech państw przybliżyć będą idee Trójkąta i celowość jego dalszego istnienia.

The Weimar Triangle: balance and perspectives for cooperation

The author analyzes the genesis of the Weimar Triangle and its contribution to Polish integration with NATO and the European Union. Despite many differences, and differences in interests between the three partners, the result is positive. Major opportunities for Triangle should be sought in the intensification of cooperation in the Common Security and Defence Policy of the European Union. In the author's opinion, should strengthen its functioning by the creation of small informal "Weimar Triangle".

Key words: Poland-Germany-France – The Weimar Triangle

⁴⁰ Zob. przykłady: *Deutschland – Frankreich – Polen seit 1945*, hrsg. C. Defrance, Berlin 2014; B. Koszel, *Rezygnacja, czy wzmocnienie współpracy trójstronnej? Droga od pogrzebu Trójkąta Weimarskiego do jego rewitalizacji*, [w:] *Trójkąt Weimarski w Europie. Das Weimarer Dreieck in Europa. Le Triangle de Weimar en Europe*, red. K.H. Standtke, Toruń 2009, s. 256–283; idem, *Das Weimarer Dreieck: Leistungen und Zukunftsszenarien*, „Welt Trends. Das außenpolitisches Journal” 2015, Nr 110, s. 36–38.

Krzysztof Miszczak

**POLSKA I NIEMCY A REALIZACJA
WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ, BEZPIECZEŃSTWA
I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

Wzmocnienie politycznej roli Europy jako wzajemnie uzupełniającego się międzynarodowego aktora w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej jest kluczowym, do tej pory jednak tylko deklaracyjnym celem zasadniczym procesu integracyjnego tej międzynarodowej organizacji. Postanowienia ostatniego traktatu lizbońskiego UE z 13 grudnia 2007 r. wskazują na kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmującej wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która miała prowadzić do wspólnej obrony¹. Postanowieniami Traktatu dot. Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) obszary te są nie tylko integralną częścią Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), traktat bowiem zapewnia również zdolność operacyjną Unii. Określa on wykorzystanie środków cywilno-wojskowych, przeprowadzanie misji poza obszarem Unii, zasady utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmocnienia międzynarodowego bezpieczeństwa na podstawie Karty NZ. Temu miały służyć m.in. mechanizm decyzyjny Unii, mechanizm stałej współpracy strukturalnej, wzmoc-

¹ Patrz szczególnie: K. Miszczak, *Nowa Wspólna Polityka Bezpieczeństwa UE w ramach traktatu lizbońskiego* „Polski Kalendarz Europejski” 2008, nr 114, wydanie specjalne, s. 21.

nionej współpracy, klauzula solidarności, Europejska Agencja Obrony i przyszłe „ramię” zbrojne Unii, tzw. Grupy Bojowe, Czyli Europejskie Siły Szybkiego Reagowania z ich globalnym użyciem. Obie polityki Unii Europejskiej, tzn. WPZiB i WPBiO leżą w gestii państw narodowych, ograniczając zakres integrowania się państw członkowskich Unii przy jej działaniach zewnętrznych. Pomimo tego Unia Europejska i jej europejski proces integracyjny doprowadził do postępującego uwspólnotowienia polityki zagranicznej tej organizacji, gdzie kompetencje w polityce zagranicznej Unii są częściowo uprawnieniami Unii i po części jej państw członkowskich.

Ponieważ system struktury stosunków międzynarodowych i globalnego bezpieczeństwa poddawany jest obecnie głębokim procesom polityczno-gospodarczej transformacji², adekwatna reakcja na te zmiany staje się dla Unii Europejskiej kwestią kluczową.

Zakończenie okresu zimnej wojny zapoczątkowanej procesami rewolucyjnymi w Europie Środkowowschodniej i zjednoczeniem obu państw niemieckich wpłynęło na przesunięcie dystrybucji dotychczasowej i tradycyjnie funkcjonującej siły „nowej” Republiki Federalnej Niemiec i państw europejskich z nią graniczących, w tym Polski. Niemcy stały się „siłą w środku Europy”³. Charakteryzują ją ewolucyjno-relatywny i postępujący spadek znaczenia cywilizacyjno-polityczno-militarnej rangi Stanów Zjednoczonych jako mocarstwa europejskiego i zachwiania liberalnego porządku międzynarodowego, w którym USA sytuowały się na pozycji jego niepodważalnego lidera.

Postępująca polityczno-gospodarczo-cywilizacyjna degradacja neoimperialnej Federacji Rosyjskiej oraz awansowanie Republiki Federalnej Niemiec do pozycji niekwestionowanej potęgi polityczno-gospodarczej kontynentu europejskiego stały się kolejnymi oznakami definitywnego żegnania się ze strukturami starego porządku międzynarodowego. Temu procesowi towarzyszyło równocześnie zjawisko polityczno-gospodarczego usamodzielniania się państw byłych satelitów Związku Radzieckiego w Europie Środkowowschodniej, gdzie Polska, dopiero po akcesji do NATO i do Unii Europejskiej zamierzała w tym procesie odgrywać rolę polityczno-gospodarczego przywódcy tego nowego geopolitycznego obszaru. Spowodowane było to m.in. strategicznie antagonistycznym zwrotem sąsiadującej poradzieckiej Rosji w stosunkach z państwami demokratycznego Zachodu i odrzuceniem przez to państwo zachodniej oferty rozwoju wielostronnej współpracy w ramach budowy sprzężonych z Federacją Rosyjską struktur bezpieczeństwa międzynarodowego opartych na fundamencie poszanowania prawa międzynarodowego.

² *Power. Order and Change in World Politics*, ed. G.J. Ikenberry, Cambridge 2014, s. 1–3.

³ H. Münkler, *Mitte und Maß. Der Kampf um die richtige Ordnung*, Berlin 2010; idem, *Die Mitte und die Flüchtlingskrise: Über Humanität, Geopolitik und innenpolitische Folgen der Aufnahme Entscheidung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 4.04.2016, s. 3–8, tutaj cyt. s. 4.

Te kompleksowe i strukturalne zmiany międzynarodowego systemu europejskiego bezpieczeństwa⁴ wymuszały na Polsce i Republice Federalnej Niemiec przewartościowanie swoich „tradycyjnych” metod międzynarodowej aktywności. Celem było dostosowanie zwyczajowo funkcjonujących koordynat własnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony oraz ich transpozycji w efektywny instrument realizacji interesów narodowych w nowym aktywnie rozwijającym się środowisku międzynarodowym, uwzględniającym aktualne struktury współpracy i zależności geoeconomicznych, czego platformą miały być ponadnarodowe sojusznicze struktury i mechanizmy takie jak Unia Europejska czy Sojusz Północnoatlantyczny.

W ten proces przeobrażeń politycznych aktywnie włączyły się zjednoczone Niemcy i politycznie „nowa”, sojusznicza Polska. Niemcy⁵ jako semihegemonialna i dominująca geoeconomiczna siła na kontynencie europejskim i Polska – największe strefowo-regionalnie państwo EŚW dążyły do organizowania komercyjnej *Realpolitik* szczególnie w ramach „subsystemu” Unii Europejskiej. Niemcy przypisując sobie rolę głównego aranzera dalszego rozwoju tej organizacji międzynarodowej i z nadzieją realizacji swoich europejsko-globalnych ambicji, a Polska – swoich regionalnych dążeń, których inscenizacja bez sprzyjającej tym zamierzeniom politycznej konstrukcji strukturalno-decyzyjnej UE nie byłaby możliwa.

Polska i Niemcy w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej 2004 r., już jako kandydat do integracji z nią, wszystkie rządy wolnej Polski traktowały kwestie generalnego rozwoju europejskiej polityki zagranicznej i europejskich sił antykryzysowych dosyć pozytywnie⁶. Polska jednak nie miała jeszcze bezpośredniego

⁴ S. Patrick, *World Order: What, Exactly, are the Rules*, “The Washington Quarterly”, Spring 2016, s. 7–27. Tutaj szczególnie s. 10–16.

⁵ Patrz S.F. Szabo, *Germany, Russia and the rise of Geo-Economics*, New York 2015, s. 8–9.

⁶ Polska skryształizowała swoje stanowisko odnośnie do polityki bezpieczeństwa państwa dopiero w końcu 1992 r. Jej zasadniczym celem miało być osiągnięcie członkostwa w europejskich i atlantyckich instytucjach integracji i bezpieczeństwa. 2 listopada 1992 r. ówczesny prezydent RP Lech Wałęsa podpisał dokument o „Założeniach Polskiej Polityki Bezpieczeństwa”, w których zdefiniowano strategiczny cel polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, szybkiego uzyskania w latach dziewięćdziesiątych członkostwa w NATO i UE w ramach struktur tzw. bezpieczeństwa kooperatywnego, gdzie Wspólnoty Europejskie zostały wymienione na pierwszym miejscu przyszłych fundamentów polskiej polityki bezpieczeństwa. Problem dla Warszawy stwarzała jednak nieprecyzyjność definicji pojęcia „zdolności obronnych” Unii Europejskiej. Miały one służyć tylko prowadzeniu operacji kryzysowych, tzn. obejmujących spektrum tzw. zadań petersberskich (operacje humanitarne i ratownicze, operacje pokojowe, operacje wojskowe), czy też całej polityce obronnej Unii. Strona polska obawiała się zacierania różnic operacyjnych między siłami obron-

wpływu na tworzenie europejskiej polityki bezpieczeństwa. Rodzący się dopiero projekt Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) nie miał dla Warszawy realnego wymiaru gwarancji bezpieczeństwa i nie był postrzegany jako alternatywa dla NATO. Polska szukała tzw. solidnych fundamentów bezpieczeństwa w jej polityce zagranicznej, a te mógłby jej zdaniem Warszawy, zapewnić tylko Sojusz Północnoatlantycki.

Relatywnie słabe zaufanie ekip rządzących w Polsce do partnerów w Europie, w szczególności spowodowane obawami wzrostu siły Republiki Federalnej Niemiec po zjednoczeniu obu państw niemieckich w pierwszej fazie suwerennego bytu państwa polskiego potęgowały obawy o tendencje renacjonalizacji polityki zagranicznej Niemiec, największego sąsiada Polski na zachodzie oraz dążenia imperialne w polityce Federacji Rosyjskiej (doktryna Moskwy o tzw. bliskiej zagranicy) na wschodzie. Zasadność obranej strategii potwierdzały ponadto brak stabilizacji na kontynencie europejskim. Wybór opcji NATO-wskiej, tzn. euroatlantyckiej, której eksponentem były Stany Zjednoczone powodował, że Polska sceptycznie obserwowała próby wzmocnienia drugiego filara UE (bezpieczeństwo), przypuszczając, że budowa samodzielnej europejskiej polityki bezpieczeństwa oddali państwa Europy Zachodniej od transatlantyckich struktur bezpieczeństwa, co

nymi UE i NATO, ich przyszłości, roli, ich wielkości oraz stopnia niezależności europejskich sił obronnych od Sojuszu. Po przyjęciu Polski do Sojuszu (1994) stanowisko Polski zaczęło jednak powoli ewoluować w kierunku bardziej elastycznego podejścia. W „Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej” przyjętej na posiedzeniu Rady Ministrów 4 stycznia 2000 r. strona polska uznała unijno-polityczne struktury za drugi, obok Sojuszu Północnoatlantyckiego filar polityki bezpieczeństwa państwa. Rząd zadeklarował również wolę uczestnictwa Polski w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz zaproponował udział polskich żołnierzy w siłach antykrzysowych Unii. W swoim przemówieniu z 11 maja 2001 r. ówczesny minister spraw zagranicznych RP W. Bartoszewski w jasny sposób sprecyzował interesy bezpieczeństwa państwa polskiego na progu XXI wieku. Myśląc o bezpieczeństwie, „musimy mieć na uwadze politykę obronną, siły zbrojne, kwestie ekonomiczne i społeczne, stabilność polityczną, bezpieczeństwo demokracji, które legitymizm może być zagrożony przez korupcję czy ubóstwo szerszych grup społecznych, ochronę środowiska naturalnego, zagrożenia pochodzące z katastrof technologicznych w rodzaju czarnobylskiej awarii, masowe naruszenia praw człowieka, w tym praw mniejszości narodowych, napięcia etniczne wewnątrz poszczególnych państw i na ich granicach, żywiołowe migracje na dużą skalę czy przestępczość zorganizowaną”. W. Bartoszewski, *Wspólna europejska odpowiedzialność. Wybrane przemówienia i wywiady*, styczeń–lipiec, 2001 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001, s. 127 i s. 134. W pewnym sensie realizacji polskich oczekiwań miał służyć zamiar utworzenia do 2003 r. przez Unię (tzw. Europejski Cel Operacyjny, *European Headline Goal – EHG*) sił szybkiego reagowania UE w sile 50–60 tysięcy żołnierzy gotowych do operacji w ciągu 60 dni. Nie miały być one jednak nowymi jednostkami czy podstawą do budowy swego rodzaju „armii europejskiej”. Unia miała zająć się wyłącznie rozwiązywaniem sytuacji kryzysowych i operacji cywilnych i współpracować z NATO na bazie istniejących sztabów, wielonarodowych i narodowych jednostek na zasadzie realizacji procesu „Set of Forces”. Sojusz Północnoatlantycki pozostawał w dalszym ciągu jedyną realną organizacją bezpieczeństwa odpowiedzialną za wspólną obronę obszaru euroatlantyckiego. K. Miszczak, *Reforma Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 236–254, tutaj s. 237.

w rezultacie mogłoby doprowadzić do osłabienia samego NATO, tzn. fundamentu bezpieczeństwa państwa polskiego. Sytuacja uległa zmianie po integracji z NATO (1999) i z Unią Europejską 2004 r.

Generalnie stanowisko wszystkich polskich rządów okresu pokomunistycznego ewoluowało w kierunku uzyskania dodatkowego wzmocnienia bezpieczeństwa państwa w sytuacji spadku zaangażowania Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo kontynentu europejskiego. Polska prowadziła określoną politykę zagraniczną mającą na celu oddziaływanie na kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego, rozumianego tutaj jako bezpieczeństwo określonej zbiorowości państw. W tym kontekście Polska jako członek NATO i Unii Europejskiej stawiała w dalszym ciągu przede wszystkim na sztywno gwarancje bezpieczeństwa ze strony Sojuszu w formie odstraszania własnego, tzn. sojuszniczego i uzupełniających wobec NATO samodzielnych zdolności cywilno-militarnych Unii Europejskiej w ramach WPBiO. To stanowisko do dnia dzisiejszego nie uległo większej zmianie. Jeszcze przed przyjęciem Polski do UE rząd polski opowiadał się, wspierany przez stronę niemiecką za rozwojem silnej i skutecznej europejskiej polityki bezpieczeństwa z jej Europejską Strategią Bezpieczeństwa (2003). Warszawa zaczęła się aktywnie udzielać w budowę Europejskich Sił Szybkiego Reagowania, tzw. Grup Bojowych, oraz brała udział wraz z Niemcami w operacjach cywilno-militarnych Unii⁷.

Wzrost poziomu zagrożenia ze strony ponadnarodowego terroryzmu spowodował powolną konsolidację unijnej polityki bezpieczeństwa, ale jednocześnie przyczynił się do nowych podziałów w Europie. Linie tej polaryzacji wyznaczały stanowiska państw europejskich w sprawie zakresu współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w czasie trwania konfliktu irackiego (2003). Polska wraz z Wielką Brytanią, Hiszpanią i innymi państwami konsekwentnie wspierała politykę interwencji zbrojnej USA przeciwko Irakowi, co wzmagało nieufność do Polski ze strony Niemiec i Francji, które były przeciwnie interwencyjnej polityce amerykańskiego supermocarstwa w stosunku do Bagdadu. Kanclerz Niemiec, G. Schröder, ostentacyjnie konsultował kwestie polityki bezpieczeństwa w Europie z rosyjskim przywódcą W. Putinem z zamiarem obniżenia roli Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim, co Polska ze względu na własne interesy bezpieczeństwa związane z USA traktowała z wielką nieufnością, sądząc, że strona niemiecka zdefiniuje politykę bezpieczeństwa na kontynencie europejskim kosztem polskich interesów⁸. Sytuację zaognił dodatkowo tzw. list 8, który był manifestem solidarności ośmiu przywódców europejskich, w tym z Polski z polityką Stanów Zjednoczonych. Berlin zaczął wręcz zarzucać Warszawie, że jest naiwnym i bezrefleksyjnym eksponentem interesów amerykańskich na kontynencie europejskim, swego rodzaju koniem trojańskim USA w Europie. Podkreślano przy tym, że państwo,

⁷ K. Miszczak, *Polityka zagraniczna, bezpieczeństwa i obrony koalicji rządowej SPD-Sojuszu90/Zieloni w okresie 1998–2005*, Warszawa 2012, s. 286 i nast.

⁸ G. Schöllgen, *Gerhard Schröder. Die Biographie*, München 2015, s. 651.

które stoi „w kolejce” do Unii Europejskiej, „powinno” współpracować z Brukselą, a nie z Waszyngtonem.

Konsekwencje kryzysu wokół Iraku i wzrostu pozycji supremacji USA w polityce światowej doprowadziły do sytuacji rozpoczęcia zainicjowanej przez Niemcy w Unii Europejskiej szeroko zakrojonej strategicznej dyskusji nt. unijnej koncepcji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Cel był oczywisty: zdynamizowanie polityki zagranicznej Brukseli i próby budowy jej „ramienia zbrojnego” w formie wspólnej tożsamości bezpieczeństwa i obronnej. Jej wynikiem było, po wejściu w życie Traktatu nicejskiego (2003) powstanie pierwszej strategii bezpieczeństwa UE (ESB) z 12 grudnia 2003 r.⁹

Instrumentem przyspieszającym osiągnięcie celu integracyjnego Unii w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony była niemiecko-francuski pomysł utworzenia Europejskiej Unii Polityki Bezpieczeństwa¹⁰. Głównym celem tej nowej inicjatywy byłakontynuacja procesu uwspólnotowienia polityki bezpieczeństwa i później polityki obrony państw europejskich. Zwiększony poziom interoperabilności Unii i Sojuszu miał służyć rozbudowie europejskiego filara w NATO.

Polska traktowała te wysiłki jako kontynuację tak rozumianej w tym czasie europejskiej niemiecko-francuskiej polityki gry interesów¹¹. Dla strony polskiej propozycja ta w rzeczywistości prowadziła bezpośrednio do głębokich podziałów w UE. Zmuszała ona bowiem mniejsze państwa takie jak Polska albo do uczestnictwa w tym projekcie albo braku akceptacji dla niego, co w praktyce eliminowało je z jakiegokolwiek politycznego wpływu na dalszy rozwój unijnej polityki bezpieczeństwa¹². Wspieranie takich inicjatyw mogło by doprowadzić do dublowania zasobów i środków, i w końcowym efekcie do osłabienia samego Sojuszu, o co Polska podejrzewała przede wszystkim stronę niemiecką wspieraną przez Francję w ramach tzw. motoru niemiecko-francuskiej współpracy w Europie.

Polska w dalszym ciągu demonstrowała gotowość aktywnego angażowania się w budowę struktur bezpieczeństwa europejskiego przy jednoczesnym rozwoju współpracy wojskowej, co potwierdzono w założeniach projektu nowej „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP” zatwierdzonego przez rząd 22 lipca 2003 r. Polską politykę bezpieczeństwa tego okresu można określić jako „pomostową”

⁹ <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>.

¹⁰ *Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Europäischen Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Beitrag von Dominique de Villepin und Joschka Fischer, Mitglieder des Konvents. Europäischer Konvent, CONV 422/02, Brüssel, 22.11.2002, s. 1–4.

¹¹ *Gemeinsame Erklärung, Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits-, und Verteidigungspolitik*, Brüssel, 29 April 2003. <http://nachtwei.de/sicherheitspolitik/Deutschland%20Frankreich%20Luxemburg%20und%20Belgien.htm> [dostęp 21.03.2016].

¹² M. Dembinski, *Ein Sturm im Wasserglas? Deutsche Außenpolitik im Zeichen transatlantischen und europäischen Verwerfungen*. „HSFK-Report“ 2003, Nr. 12, s. 4.

między NATO a UE, przy czym Sojusz odgrywał tutaj zasadniczą rolę gwaranta bezpieczeństwa państwa polskiego¹³.

Generalnie wszystkie rządy wolnej Polski, definiowały swoje oczekiwania w stosunku do europejskiej polityki bezpieczeństwa w dwóch aspektach. Po pierwsze, uważano, że relacje Polski i Brukseli w tym zakresie nie są zadowalające, ponieważ nie zapewniają wypełnienia zadań obu stron w odniesieniu do współpracy między UE a państwami trzecimi, członkami NATO, a państwami członkowskimi Unii, do niego nienależącymi i państwami kandydującymi do Sojuszu. Polska zgłosiła gotowość uczestniczenia w operacjach organizowanych w ramach ESDP m.in. w stworzeniu tzw. brygady ramowej, tzn. pełnoprawnego uczestnictwa w niej i jej organizowania jak i w procesie konsolidacji europejskiego przemysłu zbrojeniowego i w programach badawczych w tym obszarze, bez dyskryminującego podziału na państwa produkując uzbrojenie i te, które mają stać się jego odbiorcami. Po drugie, strona polska oczekiwała jasnego zdefiniowania roli jaką miała by odgrywać europejska polityka obronna w powstającym systemie europejskiego i tym samym międzynarodowego bezpieczeństwa i przeciwstawiała się ewentualnemu rozluźnieniu więzi pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Europą¹⁴. Polska oczekiwała koordynowania działań między unijnymi strukturami bezpieczeństwa i Sojuszem. Obie struktury nie powinny ze sobą rywalizować tylko współpracować oraz się wzajemnie uzupełniać¹⁵.

Wspierano również jedną z najważniejszych decyzji w dziedzinie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa ustanowienia 12 lipca 2004 r. Agencji ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (European Defence Agency – EDA) i rozszerzenie zakresu misji petersberskich. Postępujący proces rozbudowy militarnej części polityki bezpieczeństwa i ustalania politycznych ram rozwiązywania sytuacji kryzysowych realizował doktrynę UE tzw. efektywnego multilateralizmu we współpracy z ONZ i organizacjami regionalnymi.

W kwestii europejskiej polityki bezpieczeństwa Polska dalej angażowała się na forum „15+6”, którego skład wchodziły państwa członkowskie UE i sześć państw, które do niej nie należały, ale były państwami członkowskimi NATO.

¹³ K. Miszczak, *Polens Mitgliedschaft in der NATO und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik-ESVI*, „Eurojournal“ 2000, Nr. 3–4, s. 35–36.

¹⁴ K. Miszczak, *Polens Aussenpolitik als Kunst der Balance*, „Neue Züricher Zeitung”, 4 September 2004, s. 9.

¹⁵ Można uznać, że wprowadzeniu w życie polskich oczekiwań miały się przysłużyć plany utworzenia do 2003 r. przez Unię (tzw. Europejski Cel Operacyjny, *European Headline Goal – EHG*) sił szybkiego reagowania UE w sile 50–60 tysięcy żołnierzy, gotowych do operacji w ciągu 60 dni. Z góry zakładano, że nie będą to nowe jednostki ani podstawa do stworzenia swego rodzaju „armii europejskiej”. Unia miała bowiem koncentrować się wyłącznie na rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych i prowadzeniu operacji cywilnych, i współpracować z NATO (w ramach istniejących sztabów, wielonarodowych i narodowych jednostek) w celu realizacji procesu „Set of Forces”. Sojusz Północnoatlantycki nadal pozostawał jedyną strukturą odpowiedzialną za wspólną obronę obszaru europejskiego.

Prowadzone rozmowy na tym forum były trudne. Członkowie polskiej delegacji sygnalizowali wręcz dyskryminujące podejście ze strony niektórych członków Unii. Destruktywną politykę prowadziły przede wszystkim Niemcy i ponownie Francja¹⁶. Rezultatem tak prowadzonych „rozmów” było zniechęcenie i ugruntowanie przekonania, że zasadniczym dążeniem nie jest polityczna integracja Europy ale propagandowo-fasadowy wymiar polityki europejskiej i forsowanie w jej ramach własnych interesów największych państw unijnych, przy współpracy z Federacją Rosyjską w opozycji do polityki Stanów Zjednoczonych, na co Polska nie mogła wyrazić zgody¹⁷.

Za pierwszych rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005–2007) doszło do zaostrzenia stosunków polsko-niemieckich, które miały bezpośredni wpływ na rozwój współpracy ze stroną niemiecką na polu realizowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii. Niemcy okazały się tutaj nierzetelnym partnerem w stosunku do swojego najbliższego sąsiada na wschodzie, preferując dynamiczny rozwój współpracy z Federacją Rosyjską kosztem interesów bezpieczeństwa Polski¹⁸. Problemy piętrzyły się już wcześniej, ale kulminacyjny szczyt osiągnęły za rządów premiera Kazimierza Marcinkiewicza i premiera Jarosława Kaczyńskiego z PiS-u. Głównym źródłem rozbieżności były kwestie polityki bezpieczeństwa (diametralnie różne stanowiska w sprawie wojny w Iraku), polityki wschodniej obu kontrahentów. Niemcy opowiedziały się tutaj za ścisłą współpracą energetyczną z Rosją (budowa pierwszej nitki gazociągu (Nord Stream I) omijającego terytorium Polski, państwa członkowskiego tej organizacji, co naruszało postanowienia kreowania WPZiB Unii.

Kolejną kwestią rozchodzących się interesów w europejskiej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski i Niemiec było fundamentalnie różne postrzeganie procesu finalnej integracji w ramach Unii, tzn., czy ta organizacja miała być związkiem państw narodowych (Polska) czy też unią polityczną, tak jak widziały to Niemcy. Do tego dochodziła kwestia odmiennego postrzegania historii obu państw i ich rozbieżnych narracji historycznych. Warszawa zarzucała Niemcom nie bez powodu, hegemonalne¹⁹ zapędy w polityce europejskiej i podkreślała odchodzenie państwa polskiego w polityce od rozwiązań epoki „wasalizmu” w stosunkach polsko-niemieckich. Pomimo tych zasadniczych różnic w stanowiskach dwustronnych demonstrowano zaangażowanie obu państw w europejską politykę zagraniczną i obronną m.in. na forum Trójkąta Weimarskiego.

Pod wpływem opinii publicznej w kraju, gdzie 77% społeczeństwa wypowiedziało się pozytywnie za Unią Europejską wyposażoną we własne siły zbroj-

¹⁶ Autor uczestniczył w rozmowach jako członek polskiej delegacji.

¹⁷ K. Miszczak, *Europejska polityka bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych w Łodzi. Łódź 2004, s. 20

¹⁸ *Ibidem*, s. 25 i nast.

¹⁹ B. Crawford, *German power and „embedded hegemony” in Europe*, [w:] *The Routledge Handbook of German Politics & Culture*, ed. S. Colvin, London–New York 2015, s. 332.

ne²⁰ i przede wszystkim za rozpoczęciem od 2005 r. realizacji Gazociągu Północnego omijającego terytoria Republik Bałtyckich i Polski, rząd polski zmienia swoje stanowisko. Polska została skonfrontowana z nową sytuacją na kontynencie europejskim potwierdzającą obawy Warszawy, co do braku solidarności Niemiec w kwestii tworzenia wspólnej polityki bezpieczeństwa, i jednoznacznie wskazującej na ograniczony wpływ na politykę zagraniczną i bezpieczeństwa partnera niemieckiego i jego cynizm polityczny²¹. Warszawie chodziło m.in. o bezpieczeństwo energetyczne i wypracowanie wspólnej polityki unijnej w tej kwestii w stosunku do Rosji. W tym kierunku szła inicjatywa rządu Prawa i Sprawiedliwości premiera Marcinkiewicza przedstawiona przed ekonomicznym marcowym szczytem 2006 r. UE, powstania tzw. energetycznego NATO i z 2 listopada 2006 r., co Niemcy i inne państwa członkowskie Unii Europejskiej odrzuciły oraz premiera J. Kaczyńskiego utworzenia 100-tysięcznej armii europejskiej, powiązanej z NATO przedstawionej podczas rozmów J. Kaczyńskiego z kanclerz Niemiec, A. Merkel w Berlinie. Zwierzchnikiem takiej armii europejskiej miał być przewodniczący Komisji Europejskiej, a jednostki operacyjne Unii podporządkowane byłyby Kwaterze Głównej NATO²². Obie propozycje zostały odrzucone przez państwa unijne. Bruksela odniosła się również negatywnie do pomysłu stworzenia swego rodzaju armii europejskiej kanclerz A. Merkel przedstawionego w marcu 2007 r. Zaproponowano to w Polsce podczas rozmów kanclerz Niemiec z premierem Kaczyńskim. Szef polskiego rządu zgodził się na propozycję niemiecką pod warunkiem, że taka armia będzie integralną częścią NATO²³.

Po przejściu rządów w 2007 r. przez Platformę Obywatelską (PO) i Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL), stosunki polsko-niemieckie uległy ociepleniu. W dalszym ciągu były to stosunki, w których poziom wzajemnego zaufania był ograniczony i to szczególnie jeżeli chodziło o politykę europejską i bezpieczeństwa. Spowodowane to było takimi sprawami jak kwestia polityki Niemiec wobec Rosji co do budowy gazociągów, bezpieczeństwa energetycznego, budowy surowcowego sojuszu niemiecko-rosyjskiego jak i powstania tarczy antyrakietowej. W dalszym ciągu występowały różnice w sprawie wizji reform w Europie, kierunku rozwoju narodów w Europie albo realizacji politycznej i równorzędnej roli Polski w Unii. Podobnie przyczyniała się do tego polityka historyczna: jako znak upamiętniający wypędzenia, roszczenia majątkowe, przypominający o asymetrii dotyczącej rozli-

²⁰ K. Longhurst, M. Zaborowski, *The New Atlanticist, The New Poland's Security Policy Priorities*, London 2007, s. 54.

²¹ W „Informacji Rządu RP o polityce zagranicznej państwa” przedstawionej 21 stycznia 2005 przez szefa MSZ, A. Rotfelda i później potwierdzonej przez stanowisko Komisji Obrony Narodowej i Komisji Spraw Zagranicznych Senatu RP z 15 marca 2007 r. o wspieraniu i umacnianiu WPBiO. A. Ciupiński, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza, rozwój, funkcjonowanie*, Warszawa 2013, s. 381–382.

²² Autor brał udział w rozmowach premiera J. Kaczyńskiego z kanclerz A. Merkel. Archiwum autora.

²³ Autor było brał czynny udział w rozmowach z delegacją niemiecką. Archiwum autora.

czenia historii. To wszystko przekładało się na, mimo na zewnątrz demonstrowanej harmonii, podejrzania strony polskiej co do rzeczywistych interesów strony niemieckiej, jeżeli chodzi o „wspólne” tzn. w większości niemieckie realizowanie obecnej i przyszłej polityki na kontynencie europejskim. Po włączeniu do struktur unijnych Polska stała się automatycznie państwem odpowiedzialnym za udział w rozwijaniu, tzn. oddziaływania na kreowanie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej²⁴.

Po wejściu traktatu lizbońskiego w życie (2009) strona niemiecka dążyła do wzmocnienia zdolności cywilno-wojskowych Unii i tworzeniem stałych struktur wielonarodowych, przyspieszających proces integracji cywilno-militarnej w ramach struktur unijnych. Tak jak strona polska, Berlin akcentował nawiązanie takiej współpracy szczególnie w formie kooperacji Polski, Francji i Niemiec w formie Trójkąta Weimarskiego, powołując się na wspólną deklarację polsko-francuską z 5 listopada 2009 r.²⁵ Według strony niemieckiej, odpowiadała ona również wyobrażeniom Niemiec, że WPBiO musi stanowić integralną część tzw. Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych Unii, chodziło tutaj o tzw. warunek „double hatting/ połączenie funkcji”²⁶. W akapicie dot. Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Polska i Francja postrzegały WPBiO i NATO jako wzajemnie uzupełniające się i wzmacniające struktury. Oba państwa deklarowały swoje poparcie dla i zwiększania zdolności obronnych Europy²⁷.

Dla Polski silniejsza Unia w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa była by również bardziej wiarygodnym partnerem dla sojuszników w NATO, w tym dla Stanów Zjednoczonych²⁸ poza obszarami terytorialnego obowiązywania traktatu unijnego i Paktu Północnoatlantyckiego. Dążenie do prowadzenia wyraźniejszej polityki zagranicznej oraz silniejszej obrony europejskiej miało zdaniem strony polskiej żywotne znaczenie dla zwiększenia siły oddziaływania również w NATO oraz wzrostu pozycji państw członkowskich Unii, tzn. również podniesienia znaczenia Polski w samym Sojuszu. Warszawa opowiedziała się za dialogiem i pragmatyczną współpracą z Rosją na forum Rady Stałej NATO-Rosja.

Natomiast Niemcy obstawały przy postulatcie utworzenia w tym czasie oddzielnej formacji w Unii Europejskiej, tzn. Rady ds. Obrony, gdzie ministerstwom obrony państw członkowskich miano przyznać więcej praw w procesie decyzyjnym Unii. Polska obawiała się, że Berlin będzie dążył w ten sposób do

²⁴ A. Ciupiński, *Wspólna Polityka...*, *op. cit.*, s. 381.

²⁵ Patrz „Deklaracja Francusko-Polskiego Szczytu w sprawie bezpieczeństwa i Obrony”, Paryż, 5 listopada 2009 r., www.msz.gov.pl/resource/193d3e4d-22e0-4af2-b382-4d6ac0c7ba0 [dostęp: 15.03.2016].

²⁶ Chodziło tutaj o powołanie tzw. specjalnego przedstawiciela UE pełniącego funkcję szefa delegacji Komisji Europejskiej. Rozmowa autora ze stroną niemiecką z dn. 19 lutego 2010 r. w MSZ Niemiec. Patrz też M. Peter, *Double-hatting in EU External Engagements*, „SWP Comments” 46, December 2012, s. 3–4.

²⁷ *Ibidem*, s. 1 Deklaracji.

²⁸ *Ibidem*.

utworzenia w Unii samodzielnego ośrodka dowodzenia, niezależnego od struktur NATO, co miało by zmobilizować państwa unijne do większej aktywności, przy zachowaniu kontroli ministrów spraw zagranicznych nad tym nowym organizmem polityczno-militarnym UE. W końcu Berlin zrezygnował z tego projektu. W tym czasie Niemcy bardzo sceptycznie odnosili się do możliwości poprawy samych relacji UE-NATO poprzez utworzenie nowych mechanizmów instytucjonalnych. Jednocześnie z dystansem podchodziły do kwestii powstania swego rodzaju armii europejskiej. Miał to być długofalowy cel polityki niemieckiej, a ale tylko w ramach rozbudowy struktur cywilno-wojskowych Unii²⁹.

Podczas polskiej prezydencji w UE w 2011 r. i w postanowienia szczytu „bezpieczeństwa” UE w Brukseli z grudnia 2013 r. celami polskiej polityki bezpieczeństwa była realizacja podziału zadań między WPBiO, która miała służyć rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych przez rozwój jej zdolności cywilno-militarnych, a NATO – jako instrumentu wzmocnionej kolektywnej obrony militarnej obszaru obowiązywania Sojuszu (art. 5) i utrzymania zaangażowania USA w Europie.

Polska pomimo relatywnie ograniczonego wpływu na rozwój wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii (Polska w narodowej strategii bezpieczeństwa państwa polskiego z 2007 r. opowiedziała się dobitnie za przyspieszonym rozwojem integracji polityk państw członkowskich w tym obszarze wspólnej polityki unijnej. Źródłem takiego postępowania trzeba upatrywać w bardziej przyjaznej polityce „otwarcia na Europę” i przyspieszenia przez nowy rząd procesu asymetrycznej normalizacji stosunków z Niemcami i nieakceptowanych przez Platformę Obywatelską metod realizacji polskiej polityki europejskiej poprzedniego rządu Prawa i Sprawiedliwości. Nie zrealizowanie celów polskiej misji interwencyjnej w Iraku, polityczne i finansowe zastrzeżenia ze strony Stanów Zjednoczonych co do zainstalowania elementów tarczy antyrakietowej w Polsce jako konsekwencja politycznego zbliżenia administracji prezydenta Obamy z Rosją, polityka tzw. resetu z Kreml i z Iranem wraz z przyspieszeniem procesu wycofywania się USA z kontynentu europejskiego skutkowało w konsekwencji spadkiem zaangażowania Waszyngtonu w bezpieczeństwo europejskie. Takie były główne powody zmiany postrzegania relacji Polski z „niemiecką” Unią Europejską.

W tym czasie Polska wskazywała na wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego płynące z konsekwencji polityki Rosji. Chodziło o bezpieczeństwo energetyczne i dywersyfikację źródeł energii, polsko-szwedzką inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, kwestię rozbudowy unijnych sił szybkiego

²⁹ Patrz przemówienie byłego ministra spraw zagranicznych Niemiec G. Westerwelle (FDP) na 46. Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium, w którym opowiada się za utworzeniem „armii europejskiej”. Różnica stanowisk między MON i MSZ Niemiec była tutaj oczywista; www.securityconference.de/en/activites/munich-security-conference [dostęp: 14.03.2016].

reagowania kryzysowego, współpracy cywilno-wojskowej i następstw kryzysu gruzińskiego³⁰. Polska dążyła do uaktualnienia i przystosowania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. do nowych wyzwań, uwzględniających diametralną zmianę sytuacji politycznej na kontynencie europejskim i w jego bezpośrednim sąsiedztwie, spowodowanych destabilizacją obszaru Afryki Północnej, Konfliktem Bliskowschodnim, nierozwiązanym konfliktem na Kaukazie i brakiem stabilizacji politycznej w państwach Europy Wschodniej, oraz generalnie zwiększeniem jakościowego wkładu UE w budowę nowego porządku międzynarodowego.

Polskie postulaty częściowo realizowały postanowienia traktatu lizbońskiego z 1 grudnia 2009 r. zastępując dotychczasową europejską politykę bezpieczeństwa i obrony Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, co zapewniało Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilno-wojskowych, tzn. traktat potwierdził celowe wdrażanie wspólnej polityki obronnej Unii. Polska zaangażowała się w wypełnianie założeń tzw. Celu Operacyjnego/Zasadniczego UE-2010 (Headline Goal) dotyczącego rozwijania wspólnych zdolności wojskowych, służących stworzeniu w armiach członkowskich państw UE odpowiedniego poziomu zdolności szybkiej reakcji na sytuacje kryzysowe.

Militarnym fundamentem tego rodzaju operacji było utworzenie tzw. Europejskich Sił Szybkiego Reagowania czyli Grup Bojowych formalnie włączonych do traktatu lizbońskiego. Gotowość operacyjnego działania Grup osiągnięto w styczniu 2007 r. z zamiarem prowadzenia operacji cywilno-wojskowych na poziomie globalnym. W listopadzie 2007 r. Francja i Niemcy zaproponowały (pomysł z 2003) wzmocnienie tzw. zdolności planowania i kierowania misjami (17) UE wraz z utworzeniem na bazie istniejącej jednostki planowania (operacyjne centrum) tzn. sztabu generalnego UE w ramach WPBiO, nie używając jednak tej nazwy³¹. Było to konsekwencją działań, które rozpoczęto w styczniu 2005 r. i utworzeniem w ramach Sztabu Generalnego UE Komórki Cywilno-Wojskowej, w celu budowy tzw. Centra Operacyjne dla unijnych operacji pokojowych. Te Europejskie Siły Szybkiego Reagowania, liczące 15 brygad (o sile 1500 żołnierzy każda) miały być skierowane w regiony kryzysowe (dwie grupy) i pełnić dyżur bojowy przez pół roku. Polska jako państwo ramowe (wiodące) podjęła decyzje o utworzeniu grupy bojowej z Niemcami, Słowacją, Litwą i Łotwą w 2004 r. Grupa ta miała osiągnąć swoją gotowość operacyjną w pierwszej połowie 2010 r. i działać na podstawie porozumienia z 13 listopada 2006 r. ministrów obrony narodowej państw uczestniczących w tego rodzaju współpracy. Polski

³⁰ „Raport Sekretarza Generalnego/Wysokiego przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w sprawie implementacji ESB”, www.msz.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa.

³¹ *The Battle Groups: catalyst for a European Defence Policy*, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/studybattlegroupe381401_studybattlegroupe381401_en.pdf [dostęp: styczeń-luty 2016].

wkład w prowadzenie Grupy miał wynosić ok. 50%. Dowództwo operacyjne zlokalizowano w Poczdamie³².

Ponadto Polska uczestniczyła od pierwszej połowy 2013 r. w Europejskiej Grupie Bojowej w ramach Trójkąta Weimarskiego, jako państwo ramowe i miała wystawić od pierwszego półrocza 2015 r. wspólną grupę bojową państw Grupy Wyszehradzkiej z Ukrainą. Polski udział w Grupach Bojowych UE w latach 2010–2016 wyglądał następująco: pierwsze półrocze 2010, Polska państwo ramowe Niemcy, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja; pierwsze półrocze 2013, Polska państwo ramowe Francja Niemcy, Polska (Grupa Weimarska); pierwsze półrocze 2016, Polska państwo ramowe Polska Węgry, Słowacja, Republika Czeska (Grupa Wyszehradzka)³³.

Również inicjatywy Polski w formule Trójkąta Weimarskiego Polski, Niemiec i Francji, i Trójkąta Weimarskiego Plus, tzn. dołączanie do spotkań trójstronnej współpracy m.in. Hiszpanii, Włoch, czy też Mołdowy służyły wzmocnieniu polityki bezpieczeństwa Unii. Jednocześnie dążono do przyspieszenia europejskiej współpracy w sferze przemysłu zbrojeniowego, szybkiego wdrożenia inicjatywy *pooling and sharing* (łączenie i wspólne wykorzystywanie zdolności wojskowych), usprawnienia struktur zarządzania kryzysowego UE i w końcu usprawnienia operacyjnego Grup Bojowych i ich praktycznego użycia na polu walki.

Z inicjatywy Polski i Niemiec doszło w końcu listopada 2013 r. podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych i obrony UE do reorganizacji systemów działania Grup Bojowych. Polska opowiadała się za wzmocnieniem i podniesieniem skuteczności działań wspólnej polityki bezpieczeństwa, w której głównym komponentem powinny być siły szybkiego reagowania Unii, takie jak jej Grupy Bojowe. Pomimo tych wysiłków formacje te nigdy nie zostały użyte w operacjach kryzysowych.

Problem rozwiązania unijnego zarządzania kryzysowego zostały zaprezentowane przez stronę polską podczas przewodnictwa Polski Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Polskie propozycje poprawy skuteczności polityki bezpieczeństwa i obrony Unii, tzw. bezpieczna Europa przedstawione podczas prezydentury opierały się na postanowieniach państw Trójkąta Weimarskiego z kwietnia 2010 r.; Polska, Niemcy i Francja podjęły wówczas inicjatywę wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Zasadniczym elementem projektu tych trzech państw, była budowa permanentnie działającej cywilno-militarnej struktury planowania i dowodzenia, czyli kwatery głównej, przygotowującej i realizującej misje cywilno-wojskowe Unii Europejskiej³⁴.

³² *Porozumienie Ogólne dotyczące Ramowych Regulacji dla Grupy Bojowej Unii Europejskiej*, [w:] A. Ciupiński, *Wspólna Polityka...*, op. cit., s. 383–384; A. Konarzewska, *Grupy Bojowe UE. Zaczątek Euroarmii? Raport*, www.bbn.gov.pl/download/1/934/rap9_grupy_bojowe_ue.pdf. [dostęp: marzec 2016].

³³ *ISIS*, „European Security Review”, June 2012, s. 9–10.

³⁴ C. Major, *Ein zivil-militärisches Hauptquartier für die EU. Die Initiative des Weimarer Dreiecks bleibt die laufende Debatte*, „SWP-Aktuell 74“, Oktober 2010, s. 1–3.

Ponadto w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony polska prezydencja skoncentrowała się na kwestii zwiększenia użyteczności i funkcjonalności Grup Bojowych jako „ramienia” cywilno-wojskowego UE proponując wydłużenie dyżuru Grup z 6 do 12 miesięcy i wspólne ich finansowanie przez wszystkie państwa członkowskie tej organizacji. Zaproponowano również wzmocnienie zdolności UE w obszarze planowania i realizacji operacji w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), jak i maksymalnie produktywnego pozyskania i wykorzystania zdolności obronnych Unii w konwencji *pooling and sharing* w ramach niemiecko-szwedzkiej inicjatywy z Gandawy z września 2010 r. Ponadto rząd polski dążył do wewnętrznego zbalansowania polityki bezpieczeństwa i obrony postulując zaangażowanie państw partnerskich w Unii nie tylko w Afryce, czy też na Bałkanach, ale jednocześnie w kierunku wschodnim, gdzie Polska odgrywa rolę „państwa frontowego” Unii i NATO.

Cele polskiej prezydencji w obszarze WPBiO, które zostały zaakceptowane przez Niemcy nie zostały osiągnięte. Polska mogła tylko ożywić dyskusję nad sposobami zwiększenia skuteczności tej polityki. Ze względu na brak wspólnej szybkiej i sprawnej identyfikacji zagrożeń w samej Unii w obszarze europejskiego obowiązywania WPBiO, a także na peryferiach kontynentu, polskie postulaty mające na celu osiągnięcie maksymalnych zdolności zapobiegawczych oraz służące utrzymaniu stabilizacyjnych struktur wspólnotowych w Unii Europejskiej poza unijnym obszarem – nie znalazły wsparcia u pozostałych państw członkowskich Unii. Brak woli politycznej państw członkowskich UE do ich realizacji jak również obniżające się budżety wydatków na obronę w tych państwach spowodowały, że polskie propozycje potraktowane zostały jako sformułowane na wyrost i wynikające z ambicji politycznych niemających realnego zastosowania w politycznej i ekonomicznej rzeczywistości pozostałych państw członkowskich UE.

Kolejny szczyt „bezpieczeństwa” UE z 19–20 grudnia 2013 r. nie był przełomem, jeżeli chodzi o dalszy rozwój w kierunku osiągnięcia wspólnej europejskiej obrony³⁵. Pomimo tego państwa członkowskie UE zobowiązały się do systematycznego przeglądu postępów w ramach WPBiO. Kolejne spotkanie odbyło się w czerwcu 2015 r.³⁶ Pomimo oporów innych państw unijnych, Polska przeformułowała postulat wzmocnienia współpracy z państwami partnerskimi UE, szczególnie z państwami uczestniczącymi w inicjatywie Partnerstwa Wschodniego. Ponadto podnoszono polską propozycję rozszerzenia kryteriów użycia Grup Bojowych, również w konstelacji interesów współpracy między UE a NATO, ze szczególnym uwzględnieniem współdziałania między obu organizacjami zarządzania regionalnymi sytuacjami konfliktowymi³⁷.

³⁵ *Konkluzje szczytu Rada Europejska 19–20 grudnia 2013*, Rada Europejska, Bruksela, 20 grudnia 2013 r., EUCO 217/13, CO EUR 15, Concl 18.

³⁶ *Konkluzje szczytu Rada Europejska 25–26 czerwca 2015*, Rada Europejska, Bruksela, 26 czerwca 2015, www.consilium.europa-en/pl/meetings/...2015/06/euco-coconclusion_pdf.

³⁷ Do tej pory „Grupy Bojowe” UE nie zostały użyte do żadnych operacji/misji cywilno-wojskowych.

Nie powiodły się jednak starania o uzyskanie wsparcia dla polskiego stanowiska ze strony Niemiec, które nie widziały uzasadnienia dla prowadzenia przez UE intensywnych operacji wojskowych poza terytorium Unii Europejskiej. Postanowienia szczytu Rady Europejskiej z 25–26 czerwca 2015 r. ograniczyły się tylko do stwierdzeń o kontynuowaniu procesu strategicznej refleksji z opcją budowy Globalnej Strategii UE kreowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej, o czym ma postanowić przyszły szczyt Rady Europejskiej UE z czerwca 2016 r.³⁸ Jest to projekt przygotowywany przez Polskę, Szwecję, Hiszpanię i Włochy i przewidujący budowę wspólnej architektury kultury bezpieczeństwa europejskiego. Do tego instrumentu efektywnego multilateralizmu w dziedzinie bezpieczeństwa, Niemcy odnoszą się kompleksowo, tzn. odpowiednio do poziomu rozwoju własnych globalnych interesów³⁹.

Geokonomiczacja europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemiec a stosunki z Polską

Od zjednoczenia obu państw niemieckich (1989/1990) wszystkie rządy niemieckie zaniedbały rozbudowę pożądanego obecnie własnego odstrasającego komponentu militarnego w polityce bezpieczeństwa państwa, stając się tylko „miękkim” kooperacyjnym partnerem bezpieczeństwa kolektywnego w NATO i technicznie nieprzygotowanym do rozbudowy nawet fragmentarycznego bezpieczeństwa w Unii Europejskiej, niezdolnym do zaoferowania realnej pomocy swoim sojusznikom w sytuacji zagrożenia ich bezpieczeństwa. Nawet tak silnie rozwinięty komponent polityki cywilnej państwa niemieckiego nie zwalnia go z rozbudowy wraz z państwami sojuszniczymi własnych zdolności militarnych jako elementu *ultima ratio* w razie zagrożenia porządku międzynarodowego opartego na fundamencie wartości demokracji zachodnich, których gwarantem jest m.in. Republika Federalna Niemiec⁴⁰.

Taka sytuacja przerasta siły państwa niemieckiego i wymusza nawiązywanie stosunków kooperacyjnych z pozaeuropejskim ideologicznie wrogim otoczeniem międzynarodowym. Jednocześnie skłania do niekoniecznie korzystnych kompromisów, narażając politykę tego państwa na zarzut koniunkturalności, koncyliacji,

³⁸ Toward an EU Global Strategy-Consulting the experts. ISS. European Union Institute for Security Studies. April 2016.

³⁹ *Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich der Outreach-Veranstaltung zur European Union Global Strategy on Foreign and Security Policy in Berlin*, 28.01.2016, www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse-Reden/2016/16012 [dostęp: 8.03.2016].

⁴⁰ Stan osobowy jednostki ma osiągnąć poziom od 5 do 7 tysięcy żołnierzy. Czas mobilizacji 48 godzin. W jej skład ma wchodzić Batalion Grenadierów Pancernych z Marienbergu (Saksonia) i żołnierze z niemiecko-niderlandzkiego korpusu z Moguncji. NATO-Szpica została powołana na posiedzeniu państw członkowskich Sojuszu w Walii w 2014 r., <http://www.nato.int> [dostęp: 5.02.2015].

braku jasnych zdecydowanych strategii, lawirowania politycznego, prowadzenia polityki supremacji i dogadywania się kosztem innych państw partnerskich, łącznie z poświęceniem ich interesów na ołtarzu realizacji własnych egoistycznych celów, niejednokrotnie podporządkowanych lobby gospodarczemu RFN, które coraz częściej kwestionuje prymat polityki państwa nad gospodarką.

Realizację takiej polityki nie ułatwia również konflikt polityczny w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa rządzącej w Niemczech od 13 grudnia 2013 r. „Wielkiej Koalicji” CDU/CSU-SPD. Różnica w strategiach jej realizacji osłabia zdolność operacyjną rządu niemieckiego na zewnątrz i rodzi niepokój, co do wiarygodności i niezawodności Niemiec w sytuacji zagrożeń bezpieczeństwa obszaru unijnego⁴¹.

Republika Federalna Niemiec znajduje się dzisiaj w sytuacji, która dla jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest z perspektywy interesów państwa niemieckiego niekorzystna. Z żadnym ze swoich sojuszników i partnerów Niemcy nie mają dzisiaj dobrych stosunków partnerskich. Nawet z Polską, która przez ostatnie lata prowadziła politykę „resetu” z Niemcami stosunki te są stosunkami nierównych partnerów, a strona niemiecka wręcz ignorowała polskie interesy na Wschodzie Europy, nie wspierając polskich oczekiwań włączenia państwa polskiego w bezpośrednie konsultacje z Federacją Rosyjską w sprawie rozwiązania konfliktu Rosji z Ukrainą (tzw. Format Normandzki)⁴².

Agresywne realizowanie polityki geoeconomicznych interesów Niemiec na kontynencie europejskim i na jego peryferiach związane jest przede wszystkim z pozycją Niemiec na świecie, która ewoluuje w kierunku szukania nowej tożsamości w Unii Europejskiej, jako centralnych ram oddziaływania niemieckiej polityki zagranicznej i jednocześnie w zglobalizowanym świecie stosunków międzynarodowych te ramy definiujące. W przeszłości dla państw europejskich Unii bardzo istotne znaczenie dla ich bezpieczeństwa miało bezkolizyjne funkcjonowanie motoru francusko-niemieckiego. Dzisiaj jest to kwestia drugorzędna, a Francja dla Niemiec postrzegana jest tylko jako ideologiczno-wербalny sojusznik z ograniczonym wpływem politycznym⁴³. Aktywny udział Francji w rozwiązywaniu konfliktu rosyjsko-ukraińskim, tzn. też uczestnictwo m.in. w Trójkącie Weimarskim oraz w ramach Formatu Normandzkiego z Niemcami służy stronie francuskiej do wzmocnienia pozycji na kontynencie europejskim. Słaba politycznie i gospodarczo Francja obawia się stracenia politycznego wpływu jako państwo członkowskie Rady Bezpieczeństwa na Niemcy i Rosję, i próbuje odzyskać

⁴¹ K. Miszczak, *Nowa polityka bezpieczeństwa i obrony Niemiec*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 2, s. 64–65.

⁴² „Format Normandzki” obejmuje czterostronne rozmowy trwające od 2014 r. między Francją, Niemcami, Rosją i Ukrainą nt. uregulowania konfliktu między rosyjskim agresorem a Ukrainą i szukania dróg jego zakończenia.

⁴³ Patrz rutynowe *Gemeinsame Erklärung zum Deutsch-Französischen Ministerrat am 7. April 2016*, <https://www.bundesregierung.de/Cntent/DE/Pressemitteilungen/BP>.

dawną siłę i kontrolę nad rozwojem współpracy z obu największymi kontrahentami swojej polityki europejskiej. W ten sposób Paryż przez akceptację polityki niemieckiej musiał uznać prymat tego państwa na kontynencie europejskim, osłabiając pozycję Polski w stosunku Niemiec, ale również do Francji.

Niemcy mają dzisiaj zasadnicze problemy ze wszystkimi większymi państwami w Europie; z Francją przede wszystkim o utrzymanie dyscypliny budżetowej i realizowania polityki koniecznych reform w państwie. Z Wielką Brytanią strona niemiecka jest w konflikcie z powodu rozbieżności w sprawie realizacji modelu przyszłego procesu zjednoczeniowego Europy oraz budowy wspólnych struktur bezpieczeństwa i obrony Unii. W Wielkiej Brytanii żadna siła polityczna nie jest zainteresowana realizacją logiki niemieckiej polityki integracyjnej. Ponadto między Londynem a Berlinem istnieją zasadnicze różnice w ocenie neoimperialnej polityki reżimu prezydenta Putina. Wielka Brytania premiera Camerona wycofała się całkowicie z polityki europejskiej pozostawiając pole jej realizowania Niemcom. Po zrealizowaniu wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej kontynent europejski poddany zostanie całkowitej dominacji Niemiec ze wszystkim negatywnymi konsekwencjami dla Polski.

Ponadto na południu Europy mamy zasadnicze różnice co do wyobrażeń o porządku gospodarczym i stylu życia społeczeństw Hiszpanii, Portugalii, Włoch i przede wszystkim Grecji – dla strony niemieckiej całkowicie obcym i nie do zaakceptowania, również jeżeli chodzi o rozwiązanie, tak jak to przedstawia strona niemiecka, problemu uchodźczego w Europie. W praktyce politycznej jest to kwestia realizacji interesów niemieckich, a z pewnością nie europejskich. Tutaj konflikt polsko-niemiecki wydaje się nie do rozwiązania. Polska nie akceptuje interpretacji i skutków tego konfliktu reprezentowanych przez Niemcy.

Dla Polski nie do zaakceptowania jest rosnący, zdystansowany stosunek do jej najpoważniejszego partnera polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ze strony Niemiec; w stosunku do Stanów Zjednoczonych mamy do czynienia z procesem zasadniczych zmian. Głęboki kryzys finansowo-gospodarczy w Europie i generalnie redukcja nakładów finansowych na rozwój polityk bezpieczeństwa i obrony w państwach dotkniętych kryzysem nie sprzyjał procesowi pogłębienia integracji europejskiej w tym obszarze. Wstrzymanie się od głosu przez Niemcy w Radzie Bezpieczeństwa 17 marca 2011 r. dotyczącej uchwalenia rezolucji w sprawie Libii i kwestii interwencji zbrojnej w celu ochrony ludności cywilnej w tym kraju oraz odmowa udziału w operacjach Althea w Bośni i Hercegowinie po listopadzie 2012 r. i demonstrowały opinii publicznej brak zdecydowanego zaangażowania Niemiec po stronie zachodnich partnerów oraz sytuacyjnego podporządkowania niemieckiej polityki bezpieczeństwa jego doraźnym, a nie wspólnym interesom obszaru euroatlantyckiego⁴⁴.

⁴⁴ Por. U. Diedrichs, *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Wien–Köln–Weimar–Opladen–Toronto 2012, s. 207–209 i wywiad kanclerz A. Merkel dla „Saabrücker Zeitung“ z 17.03.2011 dotyczący ewentualnej interwencji w Libii.

Stosunki dwustronne zachwiała dodatkowo tzw. afera podsłuchowa amerykańskiej NSE (National Security Agency, Agencja Bezpieczeństwa Narodowego) – inwigilacja służb specjalnych USA przeciwko obywatelom niemieckim i operacje podsłuchowe przeciwko samej kanclerz Niemiec oraz krytyka rządu niemieckiego za zdystansowane zaangażowanie w zwalczaniu /ponadnarodowego terroryzmu, tzw. Państwa Islamskiego (ISIS). Dopiero po protestach społeczności międzynarodowej, Berlin zdecydował się na dostarczenie broni Partii Pracujących Kurdystanu (PKK), która zwalcza z sukcesem terrorystów ISIS.

Niemcy oczekują od Stanów Zjednoczonych po częściowym wycofaniu ich sił zbrojnych z kontynentu europejskiego w kierunku obszaru Pacyfiku potwierdzenia specjalnych, tzn. wyjątkowych stosunków z amerykańskim supermocarstwem. Niemcy w swoim mniemaniu wypełnią przestrzeń bezpieczeństwa strategicznego po USA w Europie i staną się, ze wsparciem Stanów Zjednoczonych i przy słabości Francji oraz polityki luźnego powiązania Wielkiej Brytanii z kontynentalną częścią Europy czołową potęgą polityczną Europy. Taki scenariusz podważa interesy bezpieczeństwa Polski w Europie. Nieufność Polski do realizacji polityki niemieckiej potwierdza reakcja obecnego rządu niemieckiego kanclerz Merkel, stania na stanowisku kontynuacji polityki zacieśniania stosunków gospodarczych z Federacją Rosyjską w kwestii realizacji własnej polityki energetycznej, bez brania pod uwagę interesów Polski i innych państw europejskich⁴⁵.

Niemieckie interesy szeroko rozumianego bezpieczeństwa definiowane są dzisiaj pomimo oczywistych konfliktów z amerykańskim supermocarstwem przede wszystkim poprzez geopolityczne gwarancje bezpieczeństwa euroatlantyckiego właśnie z strony USA⁴⁶ i geoeconomiczne zabezpieczenie energetyczne i surowcowe ze strony Rosji, ale nie na warunkach tego ostatniego. Granica współpracy jest tutaj nie do końca jasno określona i uzależniona od dynamiki rozwoju sytuacji międzynarodowej oraz sytuuje ją między poziomem oceny zagrożeń ze strony niemieckiej klasy politycznej płynących dla Niemiec z regionu Bliskiego i Dalekiego Wschodu (m.in. terrorystycznego państwa islamskiego), podczas gdy zależność od dostaw nośników energetycznych i surowców dla niemieckiej gospodarki z Rosji pozostaje ekonomicznie stałym elementem⁴⁷. Celem polityki bezpieczeństwa Niemiec jest dążenie do „ucywilizowania” regionalnych stosunków z Moskwą przez jak najściślejsze związanie gospodarki rosyjskiej z gospodarką

⁴⁵ *Nord Stream II will undermine EU Security, EPP leader says*, „EUobserver”, 2.05.2016.

⁴⁶ Rząd niemiecki, pomimo silnych protestów w społeczeństwie niemieckim aktywnie wspiera powstanie strefy wolnego handlu między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską, tzw. Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowego i Inwestycyjnego (TTIP), pogłębionej integracji między UE i USA, www.oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/pigulki/handel_ue_usa.pdf i www.bundesregierung.de/Content/DE?Artikel/2015-01-16 [dostęp: 6.02.2015].

⁴⁷ H. Münkler, *Nationale Sicherheitsinteressen-Eine Analyse der deutschen Sicherheitspolitik*, [w:] G.F. Kaldrack, H.-G. Pöttering (Hrsg.), *Eine einsatzfähige Armee für Europa. Die Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon*, Baden-Baden 2011, s. 118.

niemiecko-europejską na zasadzie wymuszenia kreowania odpowiedzialnego partnerstwa bezpieczeństwa z tym państwem w okresie, w którym polityczny wpływ Stanów Zjednoczonych w Europie kurczy się. Plany te legły czasowo w gruzach po inwazji Rosji przeciwko suwerennej Ukrainie i braku realizacji tzw. porozumienia Mińsk II, który ma na celu rozwiązanie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego.

Polityka wschodnia Polski i Niemiec a kryzys polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE

Dzisiaj Polska znajduje się w sytuacji, która dla jej polityki bezpieczeństwa i obrony z perspektywy interesów państwa jest dalece niekomfortowa. Środowisko bezpieczeństwa państwa tworzą na zachodzie i południu państwa partnerskie, takie jak Niemcy, Czechy, Słowacja i Węgry. Państwa te tak jak Polska są członkami NATO i UE. Dodatkowo trzy ostatnie wraz z Polską współdziałają w ramach tzw. Grupy Wyszehradzkiej. Ponadto z Niemcami i Francją, Polska tworzy tzw. nieformalną i wyjątkową strukturą współpracy i konsultacji jaką jest Trójkąt Weimarski. Z Mołdową, Polska nie ma wspólnej granicy ani żadnych powiązań sojuszniczych. Na Wschodzie – Ukraina bezpośredni sąsiad, z którym państwo polskie również nie utrzymuje powiązań sojuszniczych, mimo że utrzymanie niezależności terytorialnej i suwerenności tego państwa leży w fundamentalnym interesie bezpieczeństwa Polski. Mimo krótkiej granicy na północy z Rosją, Enklawa Okręgu Kaliningradzkiego niezależna Ukraina prowadząca prozachodnią politykę oddala geopolitycznie Federację Rosyjską od granic Polski bardziej na Wschód. Białoruś należy również do bezpośrednich sąsiadów Polski, ale jest całkowicie uzależniona politycznie i gospodarczo od Rosji. Kraje bałtyckie Łotwa i Estonia, które są sojusznikami Polski w NATO i UE, posiadają w swoich społeczeństwach duże rosyjskojęzyczne mniejszości narodowe, a Litwa sojusznik Polski w obu tych organizacjach dużą i znaczącą politycznie mniejszość polską.

Z żadnym ze swoich sojuszników i partnerów Polska nie ma już dzisiaj tak dalece uporządkowanych rzeczywistych stosunków partnerskich, które zabezpieczyłyby jej bezpieczeństwo w dostateczny sposób.

Aneksja Krymu przez Rosję, wojna na wschodzie Ukrainy, polityczno-militarny konflikt z Rosją poprzez jej trwałe wsparcie militarno-logistyczne dla separatystów na wschodzie Ukrainy jak również niebezpieczeństwo załamania gospodarczo-finansowego Ukrainy wytworzyło sytuację permanentnego zagrożenia i gwałtownego poczucia obniżenia poziomu bezpieczeństwa obszaru Europy Środkowowschodniej, w tym Polski. Obawy pogłębia postępujący proces renacjonalizacji polityk zagranicznych i bezpieczeństwa wiodących państw europejskich, Niemiec i Francji jak również innych partnerów polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach NATO i UE. Uwzględnianie przez nie fikcyjnych interesów zagrożenia bezpieczeństwa Rosji poprzez podkreślanie respektowania po-

stanowień Aktu Stanowiącego o podstawach wzajemnych stosunków współpracy i bezpieczeństwa NATO-Rosja z 1997 r. wielokrotnie łamanego przez Moskwę i jednocześnie sprzeciwianie się m.in. ze strony Niemiec, najważniejszemu polskiemu sojusznikowi rozmieszczeniu w Polsce i państwach bałtyckich stałych baz NATO pogłębia poczucie osamotnienia Polski w regionie. Brak zrozumienia i empatii w społeczeństwie niemieckim dla osadzonych w realiach geopolitycznych zagrożeń bezpieczeństwa Polski ze strony Rosji nie rodzi atmosfery zaufania między tymi państwami partnerskimi Unii i Sojuszu Transatlantyckiego i stwarza sytuacje, w której bezpieczeństwo Polski może stać się wartością przetargową dla państw ościennych w zabezpieczaniu przede wszystkim własnych interesów bezpieczeństwa.

Koncepcja budowy tzw. Pasa Międzymorza z państwami tego regionu ze względu na wyraźne różnice interesów tych państw jest w najbliższej przyszłości nie do zrealizowania. Jest to sojusz słabych struktur państwowych z gospodarkami uzależnionymi od gospodarki niemieckiej. Polska prowadząc politykę budowy struktury pasa między Niemcami i Rosją, osłabia wprawdzie niewydolne, ale istniejące struktury WPBiO UE i podnosi stopień nieufności obu mocarstw europejskich Niemiec i Rosji co do realizacji polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Polska w oparciu o swoje historyczne bardzo negatywne doświadczenia i poczucie odpowiedzialności za politykę bezpieczeństwa wielokrotnie zagrożonego w przeszłości bezpieczeństwa nie może dzisiaj w obliczu agresji Rosji na Wschodzie opierać się na stanowisku prowadzenia polityki życzeniowej, musi koncentrować się na realnych podstawach jej realizacji uwzględniających własny, tzn. rzeczywisty potencjał gospodarczo-militarny państwa. Z tego też powodu obecne wyzwania na wschodzie Europy dla polskiej polityki zagranicznej mają w sensie strategicznym pierwszoplanowe znaczenie. Kwestia budowy środowiska bezpieczeństwa z Rosją reżimu Putina w Europie do czego w rzeczywistości dążą Niemcy będzie wg Warszawy zawsze definiowane jako zagrożenie dla własnego bezpieczeństwa, ponieważ odbywać się będzie kosztem interesów najbliższych sąsiadów Federacji Rosyjskiej. Tak długo jak Rosja nie powróci do prowadzenia polityki kooperacji i zaniechania polityki konfrontacji ze swoimi sąsiadami, taka polityka Moskwy będzie przez Warszawę, ale również przez NATO i UE kategorycznie odrzucana. Z tego też powodu neoimperialna polityka reżimu Putina zmusiła Warszawę do zapoczątkowania procesu wzmocnienia własnego systemu bezpieczeństwa i obrony państwa, uwzględniającego relatywnie słabą polską pozycję w przestrzeni bezpieczeństwa europejskiego.

Obecnie stosunki polsko-niemieckie w dalszym ciągu są stosunkami nierównych partnerów, a strona niemiecka wręcz umniejsza polskie interesy polityczne na wschodzie Europy, nie wspierając polskich oczekiwań włączenia państwa polskiego w bezpośrednie konsultacje z Federacją Rosyjską dot. roz-

wiązania konfliktu Rosji z Ukrainą. Obecna rządząca opcja polityczna nie bez podstaw interpretuje to jako akceptację stanowiska Rosji odsunięcia Warszawy od udziału w bezpośrednich rozmowach z tym państwem i z Ukrainą, sugerując prowadzenie przez stronę niemiecką znanej z przeszłości samodzielnej polityki w stosunku do Rosji z pominięciem interesów państwa polskiego. Czynne eliminowanie Polski jako partnera niemieckiej polityki wschodniej ignorowania żywotnych interesów bezpieczeństwa polskiego partnera prowadzić będzie do pogłębienia zasadniczych rozbieżności w prowadzeniu dialogu bezpieczeństwa między Polską a Niemcami w przyszłości. Tak długo jak Berlin będzie uzależniał stosunki bezpieczeństwa od swoich relacji z Rosją, tak długo Polska będzie odrzucać niemiecką politykę kreowania akceptacji różnych poziomów bezpieczeństwa w Europie Środkowowschodniej⁴⁸.

Ponieważ ani Niemcy, ani Francja, oraz możliwy brak Wielkiej Brytanii w UE postępów w realizacji tworzenia rzeczywiście Wspólnej Polityki Zagranicznej Bezpieczeństwa i Obrony Unii dla Polski nie daje, to NATO i przede wszystkim Stany Zjednoczone pozostają najważniejszym gwarantem polityki bezpieczeństwa państwa. Dlatego też w polskim interesie leży skłonienie i na stałe włączanie USA i państw UE do planów uwzględniania polskich problemów polityki bezpieczeństwa. Również z tego powodu strona polska, tzn. jednomyślnie partie rządzące i opozycja oceniają wstrzemięźliwie projekt powstania armii europejskiej. Ewentualne zaistnienie obok NATO drugiego związku militarnego w Europie Warszawa uważa za niepotrzebne, ponieważ osłabiłoby to sam Sojusz, który jest najlepszym gwarantem bezpieczeństwa dla Polski. Aby armia europejska kiedyś mogła powstać wymaga to najpierw stworzenia wspólnej polityki zagranicznej Unii, co w najbliższym czasie pozostaje iluzorycznym zadaniem, ze względu na brak woli politycznej państw członkowskich Unii do rezygnacji z suwerenności w obszarze ich bezpieczeństwa. Klucz bezpieczeństwa europejskiego leży w zachowaniu atomowej równowagi sił w stosunku do Rosji. Tylko Stany Zjednoczone są w stanie tę równowagę realnie zapewnić.

W tym kontekście postanowienia lipcowego 2016 r. szczytu NATO w Warszawie będą miały zasadnicze znaczenie dla odbudowy zaufania między państwami jeżeli chodzi o zagwarantowanie kolektywnego bezpieczeństwa państwom członkowskim tej organizacji (wypełnianie art. 5 NATO, o wzajemnej pomocy) na wschodzie UE i NATO. Pomimo kategorycznego odrzucenia agresywnej polityki Moskwy w stosunku do suwerennej Ukrainy, Niemcy w dalszym ciągu opowiadają się przeciwko stacjonowaniu większych jednostek NATO na terytorium państw ESW⁴⁹.

⁴⁸ K. Miszczak, *Die deutsch-polnischen Beziehungen in Zeiten der Krise in Osteuropa*, ZFAS, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik“ 2015, Nr. 4, s. 467–468.

⁴⁹ K. Miszczak, *The Polish Security and Defence*, „European Security & Defence” 2015, No. 5, s. 14.

Dzisiaj Niemcy demonstrują wzrastającą gotowość do przejęcia większej odpowiedzialności⁵⁰ i gotowości zwiększonego angażowania się na arenie międzynarodowej, nawet wtedy gdy taka postawa koliduje z interesami i oczekiwaniami bezpośredniego europejskiego środowiska międzynarodowego tego państwa. Swoimi dążeniami do ekskluzywnej realizacji własnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, z zaniechaniem uwzględniania elementów kooperacji, tworzyło w Unii Europejskiej atmosferę nieufności i podejrzewaniem o celową dekompozycję gospodarczo-politycznego procesu integracji struktur tej organizacji zgodnie z własnym interesem i realizowaniem „wspólnotowego” charakteru Unii według własnych strategii.

Reakcja Berlina na kryzys w strefie euro, całkowita zmiana własnej polityki energetycznej i to bez konsultacji z państwami partnerskim, z tym z Polską, oraz fatalna polityka w kwestii rozwiązywania kryzysu greckiej gospodarki potwierdza tylko narastający unilateralny charakter polityki niemieckiej na kontynencie europejskim. Koliduje to ze wzrastającymi oczekiwaniami kierowanymi pod adresem Berlina aktywnej realizacji integracji w ramach kontynuowania procesu uwspólnotowienia, tzn. działania wspólnie na polu polityki zagranicznej bezpieczeństwa i obrony UE i zwiększonego faktycznego, a nie deklaracyjnego wkładu Niemiec w ich realizację. Kryzys struktur wielostronnych w polityce międzynarodowej i coraz częstsze zastępowanie ich konstrukcją selektywnego, tzn. stosowanego *ad hoc* multilateralizmu ze strony Berlina, osłabia międzynarodową pozycję Unii Europejskiej i tym samym jej państw członkowskich. Konflikt Rosji z Ukrainą, i trwający konflikt w Syrii, leżącej w obszarze bezpośrednich zagrożeń interesów polityczno-gospodarczych Unii, postępująca destabilizacja świata arabskiego i państw afrykańskich, wybuch problemu uchodźczego destabilizuje państwa członkowskie Unii.

Poprzez błędną i politycznie naiwną politykę imigracyjną Niemiec obecnego rządu CDU/CSU i SPD i narzucanie jej innym państwom członkowskim Unii, tzn. również Polsce, która kategorycznie przeciwstawia się niemieckiej wersji „szczególnej drogi i szczególnego moralizatorstwa”⁵¹ w Europie doszło do rozwoju kolejnego problemu dla starego kontynentu. Dla Polski jest znane z historii pojawienie się tzw. kwestii niemieckiej na kontynencie europejskim, podważające sens kreowania Wspólnej Polityki Zagranicznej, Bezpieczeństwa i Obrony Unii.

Dotychczasowa aktywnie kształtująca i przewodząca rola Republiki Federalnej Niemiec, z jej tradycyjnym deliberującym fundamentem siły cywilnej zastę-

⁵⁰ Mówił o tym otwarcie prezydent RFN J. Gauck, minister spraw zagranicznych RFN F.-W. Steinmeier oraz minister obrony von der Layen podczas monachijskiej konferencji bezpieczeństwa w 2014 r., <https://www.security-conference.de> [dostęp: 12.02.2015]. Kanclerz RFN A. Merkel, minister spraw zagranicznych F.-W. Steinmeier i minister obrony von der Layen w swoich wystąpieniach podczas monachijskiej konferencji bezpieczeństwa z lutego 2015 r. potwierdzili jednomyślnie ambicje realizowania takiego celu polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Niemiec; <https://www.security-conference.de> [dostęp: 13.03.2016].

⁵¹ „Süddeutsche Zeitung”, 21.09.2015.

powana jest niemiecką presją gospodarczą na europejskie otoczenie. Dodatkowo siłą osłabiająca zagraniczną działalność państwa są pojawiające się nowe siły polityczne w polityce wewnętrznej i wzrost presji politycznej z ich strony na oficjalną politykę państwa. Nowe antyeuropejskie partie polityczne takie jak „Alternatywa dla Niemiec” (Alternative für Deutschland, AfD)⁵², czy też konsolidacja partii i ruchów lewicowych, *Die Linke* czy inicjatywy skrajnie konserwatywnej prawicy: PEGIDA (Patriotyczni Europejczycy przeciwko islamizacji Zachodu) i LEGIDA (Lipsk przeciw islamizacji Zachodu) otwarcie podważających dotychczasowy demokratyczny porządek polityczny Republiki Federalnej Niemiec procesy te przyspiesza. Ugrupowania te w otwarty sposób kwestionują dotychczasowy proces integracyjny w Unii Europejskiej oraz stawiają pod znakiem zapytania zasadnicze instytucje transatlantyckiej architektury bezpieczeństwa oraz otwierają się na ścisłą współpracę z imperialną Rosją, przez którą te partie są oficjalnie finansowane, jako tzw. piąta kolumna interesów rosyjskich w Europie. Klasa polityczna państwa niemieckiego nie nadąza za otwarciem demonstrowanymi oczekiwaniami społeczeństwa niemieckiego, które mogą doprowadzić do destabilizacji Niemiec w środku Europy. Konsekwencje tego procesu mogą mieć katastrofalne następstwa dla całego kontynentu europejskiego, a szczególnie dla Polski, dla której polityka mocarstwa zachodniego – Niemiec była od zawsze częścią jej własnej.

Wzrost nastrojów pacyfistycznych i antyamerykańskich jak również towarzysząca tym zjawiskom nowa, korygowana narracja historyczna państwa niemieckiego relatywizująca własną negatywną przeszłość historyczną, osłabia partnerskie stosunki Berlina z sąsiadami, byłymi państwami-ofiarami nazizmu niemieckiego, w tym przede wszystkim z Polską. Tutaj interesy Polski i Niemiec są całkowicie rozbieżne. Polska powinna dążyć do wzrostu własnej roli w strukturze polityczno-gospodarczej Unii Europejskiej, co może sprzyjać polskim interesom bezpieczeństwa, podnosząc rangę Warszawy w kalkulacjach geopolitycznych sojuszników na kontynencie europejskim. Obok ścisłych kontaktów ze Stanami Zjednoczonymi, pogłębiony rozwój współpracy niemiecko-polskiej w ramach polityki wschodniej i sąsiedztwa Unii Europejskiej spełni wówczas zasadniczy cel strategiczny polskiej i niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – dążenia do osiągnięcia spójności tej Unii w działaniach zewnętrznych. Dlatego też oba państwa powinny stać się jednym z zasadniczych filarów stymulujących rozwój polityczno-militarnych procesów integracyjnych dla całej Unii Europejskiej i dążyć do wypracowania wspólnej strategii obejmującej zespoloną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony oraz europejską politykę sąsiedztwa. Dzisiaj taka współpraca jest mało realna i wypełnia tylko podstawową rolę zabezpieczenia interesów bezpieczeństwa obu partnerów.. Nie jest to jednak demon-

⁵² Patrz *Alternative für Deutschland. Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland. Leitantrag der Bundesprogrammkommission und des Bundesvorstandes. Vorlage zum Bundesparteitag am 30.04.2016/01.05.2016*, <https://www.alternativefur.de/Leiantrag-Grundsatzprogramm-a.pdf>.

strowanie dalekowzrocznego strategicznego kreowania woli politycznej obu stron w kierunku rozwoju jakości poziomu bezpieczeństwa wzajemnych stosunków. Asymetria kultur bezpieczeństwa i różny poziom recepcji interesów bezpieczeństwa w swoim bezpośrednim otoczeniu międzynarodowym pozostaje dla Niemiec i Polski w najbliższym okresie nie do przewyciężenia.

Podsumowanie

Europa dzisiaj w okresie nowych wyzwań, powstawania nowych potęg, załamania tradycyjnych struktur państwowych konfrontowana jest z zagrożeniami skierowanymi na osłabienie europejskiego systemu wartości struktur demokratycznych, państwa prawa, ochrony praw człowieka. Dzisiaj Europa przegrywa na znaczeniu ze światem zewnętrznym w wymiarze demograficznym, gospodarczym i politycznym, napotyka coraz więcej problemów w nawiązywaniu skutecznych sojuszy, w celu dalszego własnego rozwoju i zachowania dotychczasowego poziomu dobrobytu swoich mieszkańców. To rodzi potencjał konfliktowy wewnątrz i na zewnątrz Unii Europejskiej. Unia nie jest i nie będzie w przyszłości organizmem o określonej państwowości, porównywalnej do struktury państw narodowych. Ze względu na różnice w postępowaniu i w działaniach zewnętrznych państw członkowskich Unia nie będzie mogła w przyszłości odgrywać roli odpowiedzialnej, zjednoczonej siły międzynarodowej i tym samym nie wytworzy odpowiednio silnej woli politycznej kreowania własnej suwerennej europejskiej polityki zagranicznej. Wręcz przeciwnie, Unia musi się liczyć z degradacją tego już osiągniętego poziomu potencjału zjednoczeniowego, jakim jest Wspólna Polityka Zagraniczna, Bezpieczeństwa i Obrony UE.

The Polish-German relationship in the EU Common Foreign, Security and Defense Policy

The article aims to present the stand of relationship between Germany and Poland in context of changes that took place in the EU Common Foreign, Security and Defense Policy and New East Policy of Germany and Germany's Russia policy deeply influence threw aggressive Russian policy agents Ukraine and adders postsoviet countries. Author also analyses Poland's "resets" with Germany and Russia and interested in changing German-Russian relationship in the future. German see Russia as a partner due to its global role while Poles see it as a partner due to its geographic proximity and needs to stabilize the region. While Germans do not see Russia as a direct threat Poles understand why Ukraine, Belarus, and the Caucasus see it as a threat. Poland and Germany has consistently supported the strengthening of cooperation between member states within Common Foreign, Security and Defense Policy of the European Union with an aim of making this international organization gain a status of the key player in the international politics in the future.

Key words: New International Order, EU Common Foreign, Security and Defense Policy, relationship between Poland and Germany, Easter Policy of Germany and Poland, Ukraine, Russia

Janusz Józef Węc

**PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA, CELE I ZASADY
REFORMY USTROJOWEJ STREFY EURO.
IMPLIKACJE DLA POLSKI**

Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest analiza podstawowych założeń, celów oraz zasad reformy ustrojowej strefy euro oraz jej implikacji dla Polski. Pierwsza część artykułu poświęcona została procesowi realizacji reformy w okresie od przyjęcia przez Radę Europejską raportu Hermana Van Rompuy (13–14 grudnia 2012) aż do utworzenia zrębów organizacyjnych Unii Bankowej. W drugiej części przedstawiono pracę nad reformą po opublikowaniu 22 czerwca 2015 r. tzw. raportu pięciu przewodniczących, czyli dokumentu opracowanego przez Komisję Europejską, a przedłożonego przez jej nowego przewodniczącego Jeana-Claudea Junckera w ścisłej współpracy z nowym przewodniczącym tzw. szczytu państw strefy euro, Donaldem Tuskiem, nowym przewodniczącym Eurogrupy, Jeroenem Dijsselbloemem, prezesem Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghim, oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Martinem Schulzem. Natomiast w części trzeciej omówiono następstwa zmian ustrojowych w strefie euro dla Polski.

Pierwsza faza reformy (2012–2015)

Projektowane zmiany ustrojowe

Podstawą programową pierwszej fazy reformy ustrojowej strefy euro był raport Hermana Van Rompuy¹, zaakceptowany przez Radę Europejską w dniach 13–14 grudnia 2012 r. W przyjętych wówczas konkluzjach Rada Europejska określiła podstawowe cele oraz zakres proponowanych zmian ustrojowych, co miało być sposobem na przezwycięzenie kryzysu zadłużeniowego strefy euro².

W ślad za tym reforma ustrojowa winna prowadzić do ustanowienia w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej trzech nowych struktur: zintegrowanych ram finansowych (Unia Finansowa), zintegrowanych ram budżetowych (Unia Fiskalna) oraz zintegrowanych ram polityki gospodarczej (Unia Gospodarcza)³. Ponieważ jednak utworzenie tych nowych struktur oznaczało poważne ograniczenie suwerenności państw członkowskich strefy euro, przewodniczący Rady Europejskiej zaproponował w zamian ustanowienie bliżej nieokreślonego mechanizmu legitymizacji i rozliczalności. Pod tym enigmatycznym pojęciem krył się zamiar rozszerzenia kompetencji instytucji Unii Europejskiej, przede wszystkim Parlamentu Europejskiego, oraz parlamentów narodowych w strefie euro zgodnie z art. 13 paktu fiskalnego oraz protokołem nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonym do TUE i TFUE i TEWEA. Oznaczało to jednak również rezygnację z idei przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną rozumianej jako sposób na przezwycięzenie kryzysu zadłużeniowego strefy euro, co wydawało się zrozumiałe z powodu licznych kontrowersji, jakie wzbudziła debata na ten temat w Unii Europejskiej w latach 2011–2012⁴.

¹ Pierwszą wersję raportu Van Rompuy przedstawił w czerwcu, drugą w październiku, zaś trzecią w grudniu 2012 r., por. Rada Europejska. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Komunikat prasowy, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., EUCO 120/12, s. 3. Rada Europejska. Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie okresowe, Bruksela, 12 października 2012 r., s. 1–8. Rada Europejska. Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. [Sprawozdanie końcowe], Bruksela, 5 grudnia 2012 r., s. 1–18. Własne plany działania w tej sprawie opublikowały również Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny (EBC) oraz Grupa Refleksyjna ds. Przyszłości Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011–2012)*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 1, s. 18–30.

² Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13–14 grudnia 2012 r. Konkluzje, Bruksela, 14 grudnia 2012 r., EUCO 205/12, s. 1–5. Szerzej na temat przyczyn kryzysu zadłużeniowego strefy euro, por. M. Pietrzykowski, *Polska na drodze do reformowanej strefy euro*, Poznań 2014, s. 44–58. Jako początek kryzysu zadłużeniowego Komisja Europejska podaje przełom lat 2010/2011, por. Komisja Europejska. Notatka prasowa – Unia Bankowa: przywracamy stabilność finansową w strefie euro, Bruksela, 15 kwietnia 2014 r., s. 1.

³ Ich szczegółową analizę por. J.J. Węc, *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, s. 33–34.

⁴ Z propozycją przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną jako sposobem na przezwycięzenie kryzysu zadłużeniowego w strefie euro wystąpili jako pierwsi w październiku

Reforma ustrojowa miała przebiegać w trzech etapach. Pierwszy z nich winien obejmować lata 2012–2013, drugi etap – lata 2013–2014, zaś etap trzeci miałby się rozpocząć po 2014 r. i stanowić punkt kulminacyjny procesu zmian. Pierwszym krokiem w kierunku utworzenia Unii Finansowej powinno być powołanie do życia Unii Bankowej. Winna się ona opierać na trzech filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym; jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów⁵.

Unia Fiskalna miała powstawać w kilku fazach. Najpierw należałoby zakończyć proces implementacji sześciopaku, paktu fiskalnego i dwupaku, których celem była koordynacja *ex ante* rocznych budżetów państw członkowskich strefy euro. Następnie powinno dojść do uzgodnienia pułapu rocznego salda budżetowego i długu publicznego dla państw strefy euro, co stworzyłoby uwarunkowania dla emisji wspólnego długu bez odwoływania się do uwspólnotwienia długu państwowego. Emisja długu publicznego ponad wspólnie ustalony pułap musiałaby być uzasadniona i uprzednio zatwierdzona przez instytucje Unii Europejskiej. Natomiast w perspektywie długoterminowej należałoby ustanowić odrębny budżet strefy euro, nazywany przez Van Rompuy'a enigmatycznie mechanizmem zdolności fiskalnej (*fiscal capacity*), a także organ skarbowy o „wyraźnie zdefiniowanych obowiązkach”⁶.

Unia Gospodarcza powinna stanowić dopełnienie Unii Finansowej i Unii Fiskalnej. W perspektywie krótkoterminowej trzeba byłoby zakończyć proces tworzenia jednolitego rynku. Opierając się na semestrze europejskim i pakcie euro plus, należałoby poprawić skuteczność koordynowania głównych reform polityki gospodarczej⁷. W związku z tym powinno dojść do ustanowienia mechanizmu ko-

2011 r. przedstawiciele rządu Niemiec. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011–2012)*, „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten” 2014, H. 2, s. 201–208. Również raport Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej z 17 września 2012 r., zawierał zarówno propozycje zmian ustrojowych w strefie euro, jak i przewidywał kompleksową reformę ustrojową całej Unii Europejskiej, skutkującą przekształceniem tej organizacji międzynarodowej w Unię Polityczną, por. J.J. Węc, *The European Union Debate*, *op. cit.*, s. 18–21.

⁵ Harmonizacja krajowych systemów gwarantowania depozytów miała prowadzić do tego, że „w każdym państwie członkowskim utworzone zostaną wystarczająco solidne krajowe systemy ubezpieczenia depozytów, co pozwoli na ograniczenie efektów rozlania związanych z ucieczką depozytów do innych instytucji i krajów oraz zapewnienie odpowiedniego stopnia ochrony depozytów w Unii Europejskiej”, por. Rada Europejska. Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. [Sprawozdanie końcowe], Bruksela, 5 grudnia 2012 r., *op. cit.*, s. 8.

⁶ Odrębny budżet strefy euro miałby zabezpieczać państwa do niej należące przed skutkami tzw. wstrząsów asymetrycznych, por. *ibidem*, s. 8–12. Por. też *Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna Sprawy Gospodarcze i Finansowe, Przyszłość UGW. Plan działania na przyszłość*, http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/economic_and_monetary_union/the_future_of_emu, s. 1 [dostęp: 30.04.2016].

⁷ Semestr europejski był obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. mechanizmem oceny, koordynacji i nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich strefy euro, scalającym działania zaplanowane w strategii „Europa 2020” oraz pakcie euro plus. Obejmował on trzy ele-

ordynacji *ex ante* głównych reform polityki gospodarczej zgodnie z art. 11 paktu fiskalnego, a także mechanizmu koordynacji i konwergencji oraz realizacji polityk strukturalnych⁸. W ramach tego ostatniego mechanizmu zainteresowane państwa członkowskie strefy euro zawierałyby z instytucjami unijnymi umowy reformatorskie, w których zobowiązywałyby się do wzmocnienia konkurencyjności swoich gospodarek, przyspieszenia wzrostu gospodarczego oraz obniżenia bezrobocia. W zamian otrzymywałyby one wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej⁹.

Realizacja zmian ustrojowych

Realizacja założeń raportu Van Rompuy'a z grudnia 2012 r. objęła w pierwszej kolejności działania na rzecz ukonstytuowania Unii Bankowej jako części składowej przyszłej Unii Finansowej. Podczas posiedzeń Rady Europejskiej w marcu i czerwcu 2013 r. uzgodniono, że priorytetem w dalszych pracach będzie właśnie zakończenie procesu ustawodawczego nad Unią Bankową, ponieważ miało to podstawowe znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej państw członkowskich strefy euro¹⁰.

Unia Bankowa winna sprawować nadzór nad instytucjami kredytowymi, w tym bankami, strefy euro, ale z drugiej strony ma także gwarantować, że instytucje te będą mogły być likwidowane w sposób kontrolowany, bez szkód dla systemu finansowego państw oraz kosztów, jakie do tej pory ponosili z tego tytułu podatnicy. Podstawę prawną Unii Bankowej stanowią przepisy prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej. W dziedzinie prawa pierwotnego są to posta-

menty składowe: nadzór makroekonomiczny, koordynację oraz nadzór fiskalny. O ile dwa pierwsze elementy tego mechanizmu dotyczyły krajowych programów reform, o tyle ostatni odnosił się do programów stabilności lub konwergencji, przygotowywanych na mocy Paktu Stabilności i Wzrostu. Pakt euro plus został przyjęty w dniach 24–25 marca 2011 r. i zobowiązywał państwa sygnatariuszy do koordynacji działań w celu pobudzenia konkurencyjności ich gospodarek, wzrostu zatrudnienia oraz zwiększenia stabilności finansów publicznych i budżetów. Do paktu euro plus przystąpiły wszystkie państwa członkowskie strefy euro oraz sześć państw do niej nienależących – Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia (stąd nazwa pakt euro plus), por. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 132–133.

⁸ Rada Europejska. Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. [Sprawozdanie końcowe], *op. cit.*, s. 13.

⁹ *Ibidem*, s. 14–16.

¹⁰ Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 14–15 marca 2013 r. Konkluzje, Bruksela, 14 marca 2013 r., EUCO 23/13, s. 9. Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 27–28 czerwca 2013 r. Konkluzje, Bruksela, 28 czerwca 2013 r., EUCO 104/2/13, REV 2, s. 9–10. Z kolei podczas posiedzenia w marcu 2014 r. Rada Europejska wezwała Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej do jak najszybszego uchwalenia rozporządzenia w sprawie ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, a także zaapelowała do rządów państw członkowskich strefy euro o zakończenie negocjacji nad umową międzyrządową w sprawie utworzenia Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, por. Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 20–21 marca 2014 r. Konkluzje, Bruksela, 21 marca 2014 r., EUCO 7/1/14, REV 1, s. 2

nowienia traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności art. 114 ust. 1–10, art. 127 ust. 6 oraz art. 53 ust. 1 TFUE¹¹.

W latach 2013–2015 udało się ustanowić dwa spośród trzech filarów Unii Bankowej. Nie dysponuje ona zatem nadal pełną strukturą organizacyjną. Pierwszym filarem jest Jednolity Mechanizm Nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism* – SSM). Powstał on 4 listopada 2014 r., choć zgodnie z raportem Van Rompuy miał być utworzony 1 stycznia tegoż roku. Drugi filar stanowią Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Mechanism* – SRM) oraz Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Fund* – SRF). Pierwszy z nich uzyskał zdolność operacyjną 1 stycznia 2015 r., zaś drugi 1 stycznia 2016 r.¹² Natomiast trzecim filarem winien być w przyszłości mechanizm harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów¹³. W literaturze podkreśla się, że brak trzeciego filaru ujemnie wpływa na

¹¹ Traktat z Lizbony (dalej – Traktat z Lizbony), zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2008, nr 115, s. 90, 124, 134–135. Szersze omówienie tej kwestii, w tym także aktów prawa pochodnego, na mocy których doszło do ustanowienia dotychczasowych struktur Unii Bankowej, por. J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, *op. cit.*, s. 35–37.

¹² Warunkiem utworzenia SRF była ratyfikacja umowy międzyrządowej o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na jego rzecz, podpisanej 21 maja 2014 r. przez 26 państw członkowskich Unii Europejskiej (bez Wielkiej Brytanii i Szwecji). Aby umowa mogła wejść w życie, winny ją ratyfikować państwa reprezentujące co najmniej 90% łącznej wagi głosów wszystkich krajów uczestniczących w SSM i SRM, por. J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, *op. cit.*, s. 37. Do 30 listopada 2015 r. umowa została ratyfikowana przez 18 spośród 19 państw należących do Unii Bankowej. 29 grudnia 2015 r. ratyfikowały ją Węgry, jako pierwszy z krajów nieuczestniczących w Unii Bankowej, zaś 11 stycznia 2016 r. Luksemburg, jako ostatnie państwo należące do Unii Bankowej. Polska podpisała tę umowę, ale dotąd jej nie ratyfikowała, por. Komisja Europejska – drugi filar Unii Bankowej w pełni operacyjny, „Przegląd Spraw Europejskich” 2016, nr 1, s. 4.

¹³ A. Jurkowska-Zeidler, *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII, s. 189–192; M. Zaleska, *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013, s. 16; G. Nosiadek, *Unia bankowa krajów Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 3, s. 133–164; J. Koleśnik, *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania” 2013, nr 2, s. 91–110. Według niektórych autorów Unia Bankowa miała się opierać na następujących trzech filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym; jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także powiązanych ze sobą mechanizmach finansowania (wspólnych dla całego rynku wewnętrznego), czyli jednolitym funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, systemie gwarantowania depozytów oraz wspólnym mechanizmie ochronnym (linia kredytowa). Oznaczało to, że SRF miałby wchodzić w skład trzeciego filaru, por. J. Patynowska, *Horyzonty bankowości 2015: Trzy filary stabilności*, www.aleBank.pl, s. 1–4. Por. też J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, *op. cit.*, s. 3. Zaliczenie SRF do trzeciego filaru Unii Bankowej wzięło się stąd, że w pierwszym raporcie Van Rompuy z czerwca 2012 r. wspomniane wyżej mechanizmy finansowe były łączone razem, por. Rada Europejska. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Komunikat prasowy, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., *op. cit.* s. 5.

stwom członkowskim osiągnięcie zakładanych korzyści z Unii Bankowej¹⁴. Przyjęto również przepisy legitymizujące wspomniane zmiany ustrojowe w postaci rozszerzenia kompetencji Europejskiego Banku Centralnego, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, Rady Unii Europejskiej i parlamentów narodowych w strefie euro¹⁵.

Pierwszy filar Unii Bankowej, czyli Jednolity Mechanizm Nadzorczy, składa się z Europejskiego Banku Centralnego oraz właściwych krajowych organów nadzorczych. Europejski Bank Centralny pełni bezpośredni nadzór nad 120 największymi bankami strefy euro, co stanowi ok. 82% aktywów bankowych w strefie euro¹⁶. Nadzór ten jest sprawowany przez wspólne zespoły złożone z pracowników EBC i krajowych organów nadzorczych (*Joint Supervisory Team* – JST). Pozostałe 3500 banków są natomiast nadzorowane przez krajowe organy nadzorcze, choć ostateczną odpowiedzialność w tym zakresie ponosi Europejski Bank Centralny, przy czym jego uprawnienia polegają na wydawaniu i cofaniu zezwoleń na prowadzenie działalności, a także na ocenie nabycia i zbycia znacznych pakietów akcji tychże banków¹⁷.

Drugi filar Unii Bankowej, czyli Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, zwany także mechanizmem upadłościowym, ma na celu zagwarantowanie, aby w przyszłości potencjalne bankructwa instytucji kredytowych w strefie euro, w tym banków, skutkowały jedynie minimalnymi kosztami dla podatników. Realizację jednolitych zasad i jednolitej procedury upadłościowej zapewnia Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji wraz z Radą Unii Europejskiej, Komisją Europejską oraz krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji może być wykorzystywany jedynie w państwach objętych Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym. Natomiast w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej będą podejmowane działania w oparciu o krajowe organy restrukturyzacji i uporządkowanej likwi-

¹⁴ K. Waliszewski, *Unia bankowa i unia rynków kapitałowych – analiza porównawcza europejskich projektów integracyjnych w obszarze finansowym*, „Nauki o Finansach. Financial Sciences” 2015, nr 2, s. 100–101; D. Schoemaker, *Banking union: Where we're going wrong*, [w:] *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, ed. T. Beck, Centre for Economic Policy Research, London 2012.

¹⁵ J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, *op. cit.*, s. 40–42.

¹⁶ *Europejski Bank Centralny – rozpoczęcie nadzorowania banków strefy euro przez EBC*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2014, nr 11, s. 15. Początkowo zakładano, że będzie to 128 banków reprezentujących 85% aktywów bankowych strefy euro, por. J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, *op. cit.*, s. 38.

¹⁷ Rozporządzenie Rady z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 287, s. 63–89. *Europejski Bank Centralny – rozpoczęcie nadzorowania banków strefy euro przez EBC*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2014, nr 11, s. 15.

dacji¹⁸. Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, zwany także funduszem upadłościowym, ma być budowany stopniowo przez osiem lat, licząc od 1 stycznia 2016 r. Przed upływem tego okresu winien on dysponować co najmniej 1% kwoty depozytów gwarantowanych wszystkim instytucji kredytowych¹⁹, czyli jak się szacuje kwotą ok. 55 mld euro. Zgodnie z umową międzyrządową z 21 maja 2014 r. składki do Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji będą pobierane od banków przez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a następnie przekazywane do tegoż Funduszu. Początkowo środki finansowe będą gromadzone w kopertach (tzw. pulach) przypisanych do poszczególnych państw i winny być przeznaczone wyłącznie na ratowanie banków mających siedzibę w danym państwie. Jednak w ciągu ośmiu lat ulegną one uwspólnotowieniu i wtedy będą mogły być przeznaczone na restrukturyzację dowolnego banku strefy euro. W pierwszym roku uwspólnotowione zostanie 40% zgromadzonych środków, w drugim roku – kolejne 20%, a reszta – stopniowo przez sześć kolejnych lat). Składki poszczególnych banków do Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji będą obliczane proporcjonalnie do kwoty ich zobowiązań oraz stopnia ryzyka²⁰.

Trzecim filarem Unii Bankowej ma być mechanizm harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów, spełniający warunki określone w art. 4 ust. 1 dyrektywy DGSD²¹. Oznacza to, że odpowiedzialność za gwarantowanie depozytów w strefie euro spoczywać miała nadal na władzach krajowych, choć nadzór i decyzja o upadłości danego banku należeć winny do Europejskiego Banku Centralnego. Podstawowym zadaniem trzeciego filaru powinna być ochrona deponentów przed skutkami niewypłacalności instytucji kredytowych. Państwa uczestniczące w Unii Bankowej winny gwarantować tymże deponentom wypłacalność depozytów do 100 tys. euro. W razie zagrożenia upadkiem banki byłyby wprawdzie zmuszone do ochrony swoich depozytariuszy, ale z drugiej

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady oraz jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L. 2014, nr 225, s. 1–90.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2014 r., *op. cit.*, s. 77.

²⁰ Umowa o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, Bruksela, 21 maja 2014 r., EU/SRF, s. 22–23, 27.

²¹ Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy każde „państwo członkowskie zapewnia utworzenie i urzędowe uznanie na swoim terytorium jednego lub więcej systemów gwarancji depozytów. Nie wyklucza to możliwości połączenia systemów gwarancji depozytów różnych państw członkowskich ani ustanawiania transgranicznych systemów gwarancji depozytów. Zatwierdzenie takich transgranicznych lub połączonych systemów gwarancji depozytów uzyskuje się od państw członkowskich, w których zostały ustanowione dane systemy gwarancji depozytów”, por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 173, s. 158.

strony miałyby także możliwość korzystania z części środków, objętych wspomnianymi gwarancjami, na finansowanie działań pozwalających uniknąć ich upadku²². W związku z tym w literaturze słusznie zwraca się uwagę, że ta część przepisów dyrektywy stanowi „silny impuls zachęcający banki do podjęcia większego ryzyka inwestycyjnego”²³. Warto również zauważyć, że pierwszy raport Van Rompuy’a z czerwca 2012 r. przewidywał ustanowienie europejskiego systemu gwarantowania depozytów²⁴, ale w kolejnych jego edycjach z października 2012 r. oraz grudnia tegoż roku propozycja ta zniknęła, co wskazywało na to, że brak było wówczas woli politycznej do ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów²⁵.

W przypadku upadłości banków Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji miały funkcjonować w ścisłym związku z dyrektywą DGSD. Zgodnie z art. 15 ust. 1–4 rozporządzenia z 15 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji za błędy spowodowane przez banki odpowiedzialiby w pierwszej kolejności ich akcjonariusze oraz wierzyciele, następnie posiadacze depozytów powyżej 100 tys. euro, a dopiero w ostatniej kolejności (w przypadku braku wystarczających środków) Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji²⁶.

Poza trzecim filarem Unii Bankowej nie udało się utworzyć Wspólnego Mechanizmu Ochronnego (*Common Backstop* – CB), co wymagałoby podpisania przez każde z państw należących do Unii Bankowej porozumienia o uruchomieniu linii kredytowej (*Loan Facility Agreement*) dla SRF. Do 11 lutego 2016 r. takie porozumienie podpisały jedynie Niemcy, Francja i Słowenia spośród 19 państw uczestniczących w SSM i SRM. Ponadto kilka państw członkowskich Unii Europejskiej nadal nie implementowało do swojego prawa krajowego dwóch istotnych dla Unii Bankowej aktów ustawodawczych. Były to: po pierwsze, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 15 maja 2014 r., ustanawiająca

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r., *op. cit.*, s. 150, 160–163.

²³ K. Zielińska, *Drogi do unii bankowej – reformy systemu regulacji systemu bankowego*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2013, z. 4, s. 35.

²⁴ Por. Rada Europejska. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy’a. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Komunikat prasowy, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., *op. cit.*, s. 5.

²⁵ Dlatego też niektórzy autorzy błędnie podają, że trzecim filarem Unii Bankowej miał być „europejski system gwarantowania depozytów”, co sugerowałoby, że chodzi o ponadnarodowy system gwarancji, por. M. Zaleska, *op. cit.*, s. 16; K. Waliszewski, *Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, [w:] *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, *op. cit.*, s. 35; K. Zielińska, *op. cit.*, s. 35; G. Nosiadek, *op. cit.*, s. 145, 158.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2014 r., *op. cit.*, s. 39–40.

ramowe uwarunkowania dla działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, a także firm inwestycyjnych (tzw. dyrektywa BRRD)²⁷; po drugie, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów (*Deposit Insurance Scheme – DIS*) (tzw. dyrektywa DGSD)²⁸. Obydwie dyrektywy winny być implementowane w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Termin transpozycji dyrektywy BRRD do prawa krajowego upłynął 31 grudnia 2014 r., zaś dyrektywy DGSD 1 lipca 2015 r.²⁹

Również dynamika prac na pozostałymi zmianami ustrojowymi przebiegała z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu przyjętego przez Radę Europejską w grudniu 2012 r. W toku znajdowały się bowiem nadal prace nad utworzeniem Unii Fiskalnej. Weszły wprawdzie w życie sześciopak (grudzień 2011 r.), dwupak (maj 2013 r.) oraz pakt fiskalny (styczeń 2013 r.). Jednak wskutek sprzeciwu niektórych państw członkowskich nie rozpoczęto prac, ani nawet nie podjęto decyzji o ustanowieniu wspólnego budżetu strefy euro, czyli najbardziej kontrowersyjnego celu całej reformy. Nie udało się również utworzyć mechanizmu koordynacji i konwergencji oraz realizacji polityk strukturalnych państw strefy euro w oparciu o umowy reformatorskie.

Druga faza reformy (od 2015 r.)

Projektowane zmiany ustrojowe

Mimo istotnych postępów w procesie tworzenia rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności w zakresie konstituowania Unii Bankowej, trzy spośród czterech celów reformy ustrojowej strefy euro do połowy 2015 r. nadal nie zostały zrealizowane. W związku z tym nowy przewodniczący Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker, przedstawił dwa bardzo istotne dokumenty, których realizacja miała przyspieszyć prace nad reformą ustrojową strefy euro. 12 lutego 2015 r. przedstawił on notę analityczną *Przygotowania do kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro*, zaś 22 czerwca tegoż

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady nr 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/24/WE, nr 2002/47/WE, nr 2004/25/WE, nr 2005/56/WE, nr 2007/36/WE, nr 2011/35/UE, nr 2012/30/UE i nr 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 173, s. 190–348.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r., *op. cit.*, s. 149–178.

²⁹ Przepisy dotyczące *bail-in*, zawarte w dyrektywie BRRD należało natomiast implementować do 31 grudnia 2015 r., por. *Rada Unii Europejskiej – wdrażanie Unii Bankowej*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2016, nr 2, s. 10–11.

roku zaprezentował raport *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*³⁰.

O ile jednak w dotychczasowym harmonogramie reformy ustrojowej strefy euro, przyjętym na mocy decyzji Rady Europejskiej, które zapadały kolejno w grudniu 2012 r. oraz marcu i czerwcu 2013 r., priorytetem było ustanowienie Unii Bankowej, o tyle w raporcie czterech przewodniczących i prezesa EBC, dla uproszczenia zwanym odtąd raportem pięciu przewodniczących, punkt ciężkości spoczywał na mechanizmie koordynacji i konwergencji *ex ante* polityk gospodarczych państw strefy euro. Było to następstwem decyzji szczytu państw strefy euro z 24 października 2014 r., podczas którego wskazano na priorytetowe znaczenie ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej³¹.

W ślad za tym autorzy raportu zalecali realizację czterech następujących celów: po pierwsze, utworzenie Unii Gospodarczej, dzięki której „każda gospodarka będzie miała cechy strukturalne dające jej możliwość pomyślnego rozwoju” w ramach Unii Walutowej; po drugie, ustanowienie Unii Finansowej poprzez zakończenie procesu konstytuowania Unii Bankowej oraz przyspieszenie prac nad Unią Rynków Kapitałowych; po trzecie, powołanie do życia Unii Fiskalnej, zapewniającej zarówno długookresową stabilność budżetową, jak i fiskalny mechanizm stabilizacyjny (*fiscal stabilisation function*); po czwarte, podjęcie działań zmierzających „w kierunku unii politycznej”, która winna stanowić podstawę ogółu „powyższych przedsięwzięć dzięki prawdziwej demokratycznej odpowiedzialności i zasadności oraz wzmocnieniu instytucjonalnemu”³². Zgodnie podkreślali oni, że wszystkie „cztery unie są od siebie wzajemnie zależne. Dlatego też winny

³⁰ Komisja Europejska. Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie opracowane przez: Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, Bruksela, 22 czerwca 2015 r., s. 2. Komisja Europejska. Komunikat prasowy. W sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC określono plan wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r., Bruksela, 22 czerwca 2015 r., s. 1–4. Obydwa dokumenty były przygotowane w ścisłej współpracy z nowym przewodniczącym tzw. szczytu państw strefy euro, Donaldem Tuskiem, nowym przewodniczącym Eurogrupy, Jeroenem Dijsselbloemem, prezesem Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghim, oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Martinem Schulzem.

³¹ 24 października 2014 r. podczas szczytu państw strefy euro wydano oświadczenie, w którym podkreślono znaczenie ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich dla sprawnego funkcjonowania UGiW. W ślad za tym przywódcy państw strefy euro zwrócili do przewodniczącego Komisji Europejskiej, aby – we współpracy z przewodniczącym szczytu strefy euro, przewodniczącym Eurogrupy i prezesem EBC – przygotował on raport na temat podjęcia następnych kroków w celu usprawnienia zarządzania gospodarczego w strefie euro, por. *Rada Europejska – oświadczenie przywódców państw strefy euro*, „Przeгляд Spraw Europejskich” 2014, nr 10, s. 11.

³² Komisja Europejska. Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, op. cit., s. 2.

się one rozwijać równolegle, a wszystkie państwa członkowskie strefy euro muszą uczestniczyć w każdej z wyżej wspomnianych unii”³³.

Raport pięciu przewodniczących zawierał plan zakończenia procesu konstituowania Unii Gospodarczej i Walutowej w trzech etapach. Etap pierwszy miał obejmować okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. W ciągu tych dwóch lat należałoby wykorzystać istniejące instrumenty i traktaty do „zwiększenia konkurencyjności i konwergencji strukturalnej”, prowadzić odpowiedzialną politykę budżetową na poziomie krajowym i strefy euro, a także wzmocnić legitymację demokratyczną realizowanych reform. W drugim etapie miałyby zostać przeprowadzone bardziej zasadnicze reformy. Winno dojść wówczas m.in. do ustanowienia „zestawu wspólnie uzgodnionych wskaźników dotyczących konwergencji, który miałby charakter prawny”, a także do powołania do życia organu skarbowego strefy euro. Natomiast trzeci etap reformy powinien doprowadzić do ostatecznego utworzenia w 2025 r. rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej³⁴.

Autorzy raportu nie precyzowali, kiedy dokładnie miałyby się zakończyć drugi etap, a kiedy winien się zacząć trzeci etap reformy ustrojowej³⁵. Równocześnie zapowiedziano opublikowanie wiosną 2017 r. przez Komisję Europejską Białej Księgi, zawierającej szczegółowy harmonogram przejścia od pierwszego do drugiego etapu. W dokumencie tym Komisja Europejska miała także dokonać oceny dotychczasowych prac oraz wskazać na niezbędne dalsze działania, „w tym środki o charakterze prawnym”, niezbędne do zrealizowania w drugim etapie. Biała Księga winna być opracowana w porozumieniu z przewodniczącymi innych instytucji Unii Europejskiej³⁶.

Unia Gospodarcza

Sygnatariusze raportu stwierdzali, że pakt euro plus nie przyniósł oczekiwanych rezultatów ze względu na jego międzyrządowy i niewiążący prawnie charakter. Jedną ze słabości tego porozumienia był brak instytucji odpowiedzialnej za monitorowanie stosowania jego postanowień. W związku z tym zalecali oni utworzenie rzeczywistej Unii Gospodarczej opartej na konwergencji, wzroście gospodarczym i zatrudnieniu. W tym celu w ramach pierwszego etapu reformy należałoby zadbać o : po pierwsze, utworzenie systemu organów ds. konkurencyjności, obejmującego całą strefę euro; po drugie, usprawnienie i wzmocnienie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej; po trzecie, zwiększenie nacisku na za-

³³ *Ibidem*, s. 5–6.

³⁴ *Ibidem*, s. 2.

³⁵ Najwyraźniej z powodu urzędowej ostrożności, podyktowanej niedotrzymaniem dotychczasowych terminów prac nad reformą strefy euro, w analizowanym dokumencie mówiono już tylko bardzo ogólnie o drugim etapie, w perspektywie średniookresowej i długookresowej, oraz o trzecim etapie jako etapie końcowym, który winien się zakończyć najpóźniej w 2025 r., por. *ibidem*, s. 22–23 (Załącznik nr 1: Plan działania mający na celu osiągnięcie pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej).

³⁶ *Ibidem*, s. 5–6.

trudnienie i kwestie socjalne, m.in. w ramach semestru europejskiego; po czwarte, dalsze usprawnienie i uproszczenie semestru europejskiego, m.in. przez lepsze powiązanie ze sobą kwestii istotnych z punktu widzenia całej strefy euro z problemami poszczególnych państw członkowskich. Wszystkie te działania winny być realizowane zgodnie z metodą wspólnotową, a ich efekty powinny znaleźć odzwierciedlenie w prawie Unii Europejskiej. Natomiast w ramach drugiego etapu proces konwergencji miałby nabrać wiążącego prawnie charakteru w zakresie rynków pracy, konkurencyjności, otoczenia biznesu, administracji publicznej oraz niektórych aspektów polityki podatkowej³⁷.

Unii Finansowa

W raporcie pięciu przewodniczących zwracano uwagę na fakt, że Unia Gospodarcza oraz Unia Finansowa winny się wzajemnie uzupełniać. Dlatego prace zmierzające do ich ustanowienia powinny „stanowić najwyższy priorytet” pierwszego etapu planowanej reformy. Unia Finansowa winna się składać z Unii Bankowej oraz Unii Rynków Kapitałowych. Należałoby zatem dokończyć budowę Unii Bankowej oraz rozpocząć prace nad ustanowieniem Unii Rynków Kapitałowych. Obydwa elementy składowe Unii Finansowej winny zostać ustanowione w pierwszym etapie planowanej reformy ustrojowej³⁸.

Jeśli chodzi o Unię Bankową, to autorzy raportu postulowali:

- po pierwsze, dokonanie pełnej implementacji do prawa krajowego tzw. dyrektywy BRRD, mającej kluczowe znaczenie dla dzielenia się ryzykiem z sektorem prywatnym;
- po drugie, wnosili, aby wszystkie państwa uczestniczące w SSM oraz SRM podpisały porozumienia o uruchomieniu linii kredytowej, czyli mechanizmu finansowania pomostowego wspomagającego SRF. Mechanizm taki miał zapewnić SRF w ośmioletnim okresie przejściowym wystarczające środki finansowe na pokrycie ewentualnych kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji;
- po trzecie, niezbędne byłoby utworzenie Wspólnego Mechanizmu Ochronnego związanego z SRF przez wykorzystanie do tego celu linii kredytowej z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS);
- po czwarte, należałoby ustanowić Europejski System Gwarantowania Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme* – EDIS) jako trzeci filar Unii Bankowej. Kluczowym elementem EDIS miałby być wspólny fundusz finansowy, zasilany ze składek uiszczanych *ex ante* przez należące do niego banki, analogicznie jak w przypadku Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji.

³⁷ *Ibidem*, s. 8.

³⁸ *Ibidem*, s. 13.

Natomiast Unia Rynków Kapitałowych, winna zapewniać m.in. zwiększenie zróżnicowania źródeł finansowania i wzmocnienie mechanizmu transgranicznego podziału ryzyka, a także powinna stanowić *sui generis* bufor chroniący przed wstrząsami systemowymi w sektorze finansowym³⁹.

Unia Fiskalna

Sygnatariusze raportu zgodnie uznali, że uchwalone w ostatnich latach pakiety aktów prawnych w sprawie zarządzania gospodarczego, czyli sześciopak, dwupak oraz pakt fiskalny, znacznie usprawniły koordynację *ex ante* polityk budżetowych w całej Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wzmocniły nadzór nad tymi państwami, które popadają w trudności finansowe. Mimo to opowiedzieli się oni za dalszym wzmocnieniem mechanizmu koordynacji poprzez ustanowienie jeszcze w pierwszym etapie reformy Europejskiej Rady Budżetowej jako organu o kompetencjach doradczych. Miałyby ona koordynować i wspierać prace krajowych rad budżetowych, a także przeprowadzać niezależną ocenę budżetów państw członkowskich oraz ich wykonanie pod kątem celów i zaleceń określonych w unijnych ramach zarządzania budżetowego. Jej opinie winny być uwzględniane przy podejmowaniu przez Komisję Europejską decyzji dotyczących semestru europejskiego⁴⁰.

Aby lepiej radzić sobie ze wstrząsami gospodarczymi, których złagodzenie nie jest możliwe wyłącznie na poziomie krajowym, autorzy raportu proponowali również ustanowienie w drugim etapie reformy, ale w dłuższej perspektywie czasowej, wspólnego fiskalnego mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro. Nie mówili oni wprawdzie już o mechanizmie zdolności fiskalnej (*fiscal capacity*), lecz o fiskalnym mechanizmie stabilizacyjnym (*fiscal stabilisation function*), ale cele obu instrumentów miały być podobne, czyli amortyzacja dużych wstrząsów makroekonomicznych, a w konsekwencji zwiększenie odporności całej Unii Gospodarczej i Walutowej⁴¹.

W kierunku Unii Politycznej: demokratyczna rozliczalność, zasadność i wzmocnienie instytucjonalne

W celu legitymizacji wspomnianych wyżej zmian ustrojowych autorzy raportu zalecali, aby w strefie euro doszło do rozszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurze semestru europejskiego⁴²;

³⁹ Komisja Europejska. Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, op. cit., s. 14.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 16, 22.

⁴¹ *Ibidem*, s. 17.

⁴² *Ibidem*, s. 19–20, 24 (Załącznik nr 2: Bardziej zintegrowany europejski semestr). Od 1 stycznia 2012 r. do opublikowania raportu pięciu przewodniczących w dniu 22 czerwca 2015 r. procedura semestru europejskiego wyglądała następująco. W listopadzie roku poprzedniego Komisja Europejska przedstawiała roczną analizę wzrostu gospodarczego oraz sprawozdanie ostrzegawcze na

wzmocnienia reprezentacji Unii Europejskiej i strefy euro na forach międzynarodowych instytucji finansowych, zwłaszcza na forum Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW); włączenia porozumień międzyrządowych, dotyczących strefy euro, do prawa pierwotnego Unii Europejskiej (paktu fiskalnego, części paktu euro plus, umowy międzyrządowej w sprawie ustanowienia Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, a także porozumienia o utworzeniu EMS); umocnienia pozycji Eurogrupy m.in. przez ustanowienie urzędu jej stałego przewodniczącego, a także utworzenia organu skarbowego, odpowiedzialnego za podejmowanie decyzji w dziedzinie polityki fiskalnej⁴³.

temat ewentualnych nierównowag makroekonomicznych. To pierwsze sprawozdanie zawierało m.in. cele i priorytety w polityce gospodarczej i finansowej w nadchodzącym roku budżetowym oraz ocenę realizacji przez państwa członkowskie ubiegłorocznych zaleceń. Roczna analiza wzrostu gospodarczego dotyczyła trzech elementów polityki gospodarczej: polityki makroekonomicznej i budżetowej, reform strukturalnych oraz środków służących pobudzeniu wzrostu gospodarczego. W sprawozdaniu ostrzegawczym Komisja Europejska przedstawiała sytuację makroekonomiczną w poszczególnych państwach członkowskich oraz wymieniała te spośród nich, dla których należałoby przeprowadzić szczegółową ocenę sytuacji wobec dużego ryzyka wystąpienia nierównowag makroekonomicznych. Jeśli chodzi o część semestru europejskiego, poświęconą analizie wzrostu gospodarczego, to zalecenia Komisji Europejskiej stanowiły podstawę do debaty na forum Parlamentu Europejskiego, która kończyła się uchwaleniem rezolucji, a także dyskusji podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej, która przyjmowała raport na temat priorytetów w nadchodzącym roku budżetowym. Następnie w oparciu o ten raport Rada Europejska podczas swojego wiosennego posiedzenia (luty/marzec) przyjmowała konkluzje zatwierdzające te priorytety. W połowie kwietnia (a od 2015 r. w lutym) każdego roku państwa członkowskie Unii Europejskiej miały przedkładać do oceny Komisji Europejskiej krajowe programy reform oraz programy stabilności (państwa strefy euro) lub programy konwergencji (państwa spoza strefy euro). Krajowe programy reform określały m.in. plany państw członkowskich w zakresie reform strukturalnych oraz środków służących pobudzeniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Natomiast programy stabilności i programy konwergencji obejmowały krajowe zobowiązania służące zapewnieniu solidnych i zrównoważonych finansów publicznych. Na przełomie maja i czerwca (a od 2015 r. w maju) danego roku Komisja Europejska, po uprzednim przeprowadzeniu wspomnianej wyżej oceny, przedstawiała Radzie Unii Europejskiej projekt zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich, wskazując na ich postępy i ewentualne zaniechania w realizacji uzgodnionych działań. Po przedyskutowaniu i zatwierdzeniu tych zaleceń przez Radę Europejską podczas jej letniego (czerwiec) posiedzenia, a następnie ich przyjęciu (wraz z opinią na temat programów reform i stabilności lub programów konwergencji) przez Radę ds. Gospodarki i Finansów (lipiec) państwa członkowskie musiały uwzględnić ewentualne wskazówki w projektach swoich budżetów na następny rok. Ostatnim elementem semestru była debata na forum Parlamentu Europejskiego, kończąca się uchwaleniem rezolucji na temat realizacji przez państwa członkowskie priorytetów na dany rok budżetowy, por. *Ministerstwo Gospodarki RP. Semestr europejski. Okres oceny i koordynacji polityki gospodarczej w UE*, Warszawa 2014, s. 8–9. Semestr europejski. Przebieg cyklu koordynacji na poziomie Unii i Polski (2011–2016) (stan prawny na 30 listopada 2015), Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej. Biblioteka Sejmowa, <https://oide.sejm.gov.pl>, s. 1–5. Na temat harmonogramu semestru europejskiego w 2011 r. por. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja, op. cit.*, s. 133–134.

⁴³ Komisja Europejska. Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, *op. cit.*, s. 19–20, 24 (Załącznik nr 2: Bardziej zintegrowany europejski semestr). Nie oznaczałoby to jednak „centralizacji wszystkich aspektów polityki przychodów i wydatków”. W dyspozycji państw członkowskich strefy euro nadal pozostawałyby bowiem decyzje dotyczące polityki podatkowej i podziału wydatków budżetowych, por. *ibidem*, s. 14.

Raport pięciu przewodniczących był nie tylko bardziej szczegółowy, ale także szedł o wiele dalej aniżeli raport Van Rompuya sprzed dwóch i pół roku. O ile ten ostatni nadawał kierunek reformie ustrojowej strefy euro i całej Unii Gospodarczej i Walutowej, o tyle raport z 22 czerwca 2015 r. przedstawiał już konkretne cele, instrumenty, metody oraz precyzyjny harmonogram realizacji reformy. Warto również zauważyć, że raport Van Rompuya pomijał jako nieskuteczną niemiecką propozycję rozwiązania kryzysu zadłużeniowego strefy euro poprzez przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Natomiast raport pięciu przewodniczących mówił wprost o możliwości, ale także o konieczności ustanowienia zrębów Unii Politycznej w ramach procesu konstytuowania rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej.

Realizacja zmian ustrojowych

25–26 czerwca 2015 r. Rada Europejska zapoznała się z raportem pięciu przewodniczących, a następnie zwróciła się do Rady Unii Europejskiej „o szybkie przeanalizowanie” jego założeń⁴⁴. 15 października tegoż roku Rada Europejska ostatecznie zaakceptowała tenże raport. Dwa miesiące później, w konkluzjach uchwalonych 17–18 grudnia 2015 r., wezwała ona Radę Unii Europejskiej do rychłego rozpatrzenia dokumentów Komisji Europejskiej, opublikowanych w związku z przedłożonym raportem⁴⁵. Były to dwa komunikaty oraz trzy wnioski ustawodawcze, które winny być uchwalone jeszcze w pierwszym etapie reformy ustrojowej.

Pierwszy komunikat dotyczył działań następczych po opublikowaniu raportu pięciu przewodniczących, głównie w okresie do 30 czerwca 2017 r. Komisja Europejska zalecała w nim realizację następujących zadań: po pierwsze, reorganizację semestru europejskiego (Unia Gospodarcza); po drugie, ustanowienie krajowych rad ds. konkurencyjności (Unia Gospodarcza); po trzecie, utworzenie Europejskiej Rady Budżetowej (Unia Fiskalna); po czwarte, wzmocnienie zewnętrznej reprezentacji strefy euro (legitymizacja); po piąte, dalsze prace zmierzające do powołania do życia Unii Finansowej, zwłaszcza utworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (Unia Finansowa)⁴⁶.

⁴⁴ Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25–26 czerwca 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 26 czerwca 2015 r., EUCO 22/15, s. 8.

⁴⁵ Posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 15 października 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 16 października 2015 r., EUCO 26/15, s. 6. Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17–18 grudnia 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 18 grudnia 2015 r., EUCO 28/15, s. 5.

⁴⁶ Komisja Europejska. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 600 wersja ostateczna, s. 3. Ponadto Komisja Europejska zajęła się w tym komunikacie pracami przygotowawczymi do drugiego etapu reformy. Podkreśliła, że rok 2016 będzie miał przełomowe znaczenie dla uzgodnienia środków, które pozwolą zakończyć budowę struktury gospodarczej i instytucjonalnej Unii Gospodarczej i Walutowej. W związku z tym instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie winny uzgodnić i podjąć działania, mające na celu zapewnienie do połowy 2016 r. pełnej operacyjności systemowi organów ds. konkurencyjności oraz Europejskiej Radzie Budżetowej. Komisja

Jeśli chodzi o Unię Gospodarczą, to Komisja Europejska zaproponowała przede wszystkim reorganizację semestru europejskiego według harmonogramu załączonego do analizowanego komunikatu. Jeszcze w tym samym dniu Komisja Europejska zgłosiła wniosek ustawodawczy w sprawie zalecenia Rady Unii Europejskiej, dotyczącego utworzenia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności. Wniosek był skierowany do państw strefy euro, ale do powołania podobnych organów zachęcono także pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej. Każde państwo powinno powołać jedną radę ds. konkurencyjności. Krajowe rady ds. konkurencyjności winny współpracować z Komisją Europejską w ramach procedury semestru europejskiego, a także z radami ds. konkurencyjności w innych państwach członkowskich w celu koordynacji stanowisk. Miały one publikować swoje analizy i opinie w sprawozdaniu rocznym⁴⁷.

Co się tyczy Unii Fiskalnej, to również 21 października 2015 r. Komisja Europejska zgłosiła wniosek ustawodawczy adresowany wyłącznie do państw członkowskich strefy euro, a dotyczący jej decyzji w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Budżetowej. Miałyby ona być samodzielnym gremium funkcjonującym przy Komisji Europejskiej. Winna pełnić funkcję doradczą w ramach procedury wielostronnego nadzoru w strefie euro oraz ściśle współpracować z krajowymi radami polityki budżetowej państw członkowskich⁴⁸.

Sprawie zakończenia procesu konstituowania Unii Finansowej Komisja Europejska poświęciła najwięcej uwagi. Zastrzegła sobie, że wykorzysta wszystkie traktatowe uprawnienia, aby zapewnić jak najszybsze dokonanie pełnej implementacji dyrektyw BRRD i DGSD przez państwa członkowskie. Wezwała kraje uczestniczące w Unii Bankowej, aby do 30 listopada 2015 r. ratyfikowały one umowę międzyrządową o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz SRF, a także zachęciła je do uzgodnienia dwóch ważnych porozumień: o utworzeniu mechanizmu finansowania pomostowego dla SRF oraz o powołaniu do życia Wspólnego Mechanizmu Ochronnego związanego z SRF. Komisja Europejska zapowiedziała również przedłożenie do końca 2015 r. nowego wniosku ustawodawczego w sprawie ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, całkowicie odrębnego od systemów krajowych oraz dającego obywatelom Unii Europejskiej gwarancję, że „bezpieczeństwo ich depozytów” nie będzie więcej zależało od „położenia geograficznego” ich państw. Do istotnych działań w pierwszym etapie reformy Komisja zaliczyła także rozpoczęcie procesu konstituowania Unii Rynków

Europejska zapowiedziała także powołanie w połowie 2016 r. grupy ekspertów „w celu zbadania prawnych, gospodarczych i politycznych warunków wstępnych”, dla opracowywania „bardziej długofalowych propozycji” opisanych w raporcie pięciu przewodniczących, por. *ibidem*, s. 17–18.

⁴⁷ Komisja Europejska. Wniosek. Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 601 wersja ostateczna, s. 1–6.

⁴⁸ Komisja Europejska. Wniosek. Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradczą Europejską Radę Budżetową, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2015, nr 282, s. 37–40.

Kapitałowych. W tym kontekście wskazała na opublikowany przez nią 30 września 2015 r. komunikat zatytułowany *Plan działania na rzecz budowy unii rynków kapitałowych*. Komunikat zawierał działania priorytetowe Komisji Europejskiej, których celem byłoby stworzenie Unii Rynków Kapitałowych do 2019 r.⁴⁹

Drugi komunikat Komisji Europejskiej z 21 października 2015 r. był poświęcony sprawie ustanowienia jednolitej reprezentacji państw strefy euro na forach międzynarodowych. Zawierał on szczegółowy plan wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro głównie na forum Międzynarodowego Funduszu Walutowym jako kluczowej organizacji międzynarodowej globalnego zarządzania gospodarczego⁵⁰. Jeszcze w tym samym dniu Komisja Europejska przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia najpóźniej do 2025 r. jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Reprezentacja ta miała się opierać na następujących zasadach: po pierwsze, w Radzie Gubernatorów oraz w Międzynarodowym Komitecie Walutowym i Finansowym MFW poglądy strefy euro miał przedstawiać przewodniczącego Eurogrupy; po drugie, w Radzie Wykonawczej MFW strefę euro powinien reprezentować dyrektor wykonawczy grupy państw strefy euro, „po ustanowieniu jednej lub kilku grup państw składających się tylko z państw członkowskich strefy euro”, przy czym dyrektor ten miał być wybierany na wniosek przewodniczącego Eurogrupy zgodnie z procedurą art. 2 protokołu nr 14 w sprawie Eurogrupy załączonego do TUE i TFUE⁵¹.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w komunikacie w sprawie działań następczych 24 listopada 2015 r. Komisja Europejska zgłosiła nowy wniosek ustawo-

⁴⁹ Komisja Europejska. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, *op. cit.*, s. 14–16. Do rozpoczęcia prac nad projektem Unii Rynków Kapitałowych Komisja Europejska przystąpiła 28 stycznia 2015 r. Ta nowa struktura mogłaby obejmować wszystkie 28 państw członkowskich Unii Europejskiej. Jej działalność winna się przyczynić m.in. do obniżenia kosztów pozyskania kapitału, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także zwiększenia atrakcyjności Unii jako obszaru do inwestowania. Plan działania powstał w wyniku konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską od 18 lutego do 13 maja br., por. Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, Bruksela, 30 września 2015 r., COM(2015) 468 wersja ostateczna, s. 1–36. Analizę komunikatu, por. Komisja Europejska – Publikacja *Planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2015, nr 8–9, s. 7–9. Por. też *Komisja Europejska – początek prac nad projektem unii rynków kapitałowych*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2015, nr 1, s. 8–9.

⁵⁰ Komisja Europejska. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego. Plan działania na rzecz bardziej spójnej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 602 wersja ostateczna, s. 1–12.

⁵¹ Komisja Europejska. Wniosek. Decyzja Rady określająca środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 603 wersja ostateczna, s. 1–10.

dawczy w sprawie utworzenia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. Był to wniosek nowelizujący wspomniane wyżej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 15 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji⁵².

W skład EDIS miały wchodzić tylko państwa uczestniczące w Unii Bankowej. Powinien on się opierać na istniejącym już mechanizmie harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów, zarządzanych zgodnie z dyrektywą DGSD, ale docelowo miał także doprowadzić do ich unifikacji. Winien on być stopniowo przekształcany z systemu reasekuracji do w pełni uwspólnionego systemu koasekuracji. Proces budowy Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów miałby obejmować trzy etapy: po pierwsze, okres reasekuracji (2017–2020), podczas którego EDIS dostarczałyby dodatkowych funduszy dla krajowych systemów gwarantowania depozytów, gdyby znalazły się one w sytuacji wymagającej wypłaty środków gwarantowanych lub finansowania przymusowej restrukturyzacji; po drugie, fazę koasekuracji (2020–2024), w czasie której dzięki EDIS doszłoby do stopniowego zwiększenia poziomu uwspólnienia ryzyka między krajowymi systemami gwarancji depozytów; po trzecie, pełne ubezpieczenie depozytów przez EDIS (od 2024 r.)⁵³. Uprawnienia decyzyjne, nadzorcze i wykonawcze miałyby w ramach EDIS Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Gwarantowania Depozytów, powstała z przekształcenia dotychczasowej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, należącej do II fi-

⁵² Skoro utworzenie EDIS wymagało zmiany tego rozporządzenia, potwierdzało to tylko wspomnianą wyżej opinię, że mechanizmy finansowania w Unii Bankowej, czyli SRF, EDIS i CB, były ze sobą bardzo ściśle powiązane, por. Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, Strasburg, 24 listopada 2015 r., COM(2015) 586 wersja ostateczna, s. 1–82. Wnioskowi temu towarzyszył komunikat Komisji Europejskiej, przewidujący wprowadzenie środków pozwalających na dalsze ograniczenie utrzymującego się ryzyka dla systemu bankowego, równoległe do prac nad ustanowieniem EDIS, por. Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Droga do utworzenia unii bankowej, Strasburg, 24 listopada 2015 r., COM(2015) 587 wersja ostateczna, s. 1–13.

⁵³ W okresie reasekuracji miał powstać system reasekuracji, który „w pewnym stopniu” zapewniałby finansowanie oraz pokrywałby „część strat” krajowych systemów gwarantowania depozytów. W fazie koasekuracji utworzono by system koasekuracji, który „w większym stopniu” zapewniałby finansowanie oraz pokrywałby straty systemów krajowych. W 2024 r. stworzony zostałby natomiast system pełnego zabezpieczenia, który zapewniałby finansowanie oraz pokrywałby w 100% straty krajowych systemów. W odróżnieniu od okresu reasekuracji w fazie koasekuracji krajowe systemy gwarancji depozytów nie byłyby zobowiązane do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem wsparcia finansowego ze strony EDIS. W obydwu przypadkach warunkiem byłaby konieczność pokrycia przez krajowe systemy wypłat na rzecz depozytariuszy lub finansowania przymusowej restrukturyzacji, por. Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014, *op. cit.*, s. 9, 32–33.

laru Unii Bankowej⁵⁴. W celu realizacji zadań EDIS projekt zakładał utworzenie Funduszu Ubezpieczenia Depozytów (*Deposit Insurance Fund – DIF*), finansowanego ze składek *ex ante* wpłacanych przez banki bezpośrednio Jednolitej Radzie oraz obliczanych i fakturowanych przez „uczestniczące systemy gwarantowania depozytów”⁵⁵.

Należy podkreślić, że trzy spośród czterech wyżej wspomnianych wniosków ustawodawczych, które ogłoszone zostały przez Komisję Europejską w ramach działań następczych, czyli projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, projekt decyzji Rady Unii Europejskiej, określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, a także projekt zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności, nadal znajdują się w trakcie procedur legislacyjnych. Natomiast decyzja Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Budżetowej weszła w życie 1 listopada 2015 r.⁵⁶

Implikacje zmian ustrojowych w strefie euro dla Polski

Ocena implikacji reformy ustrojowej w strefie euro dla Polski jest możliwa do przeprowadzenia, ale z zastrzeżeniem, że będzie ona dokonana na dość dużym poziomie ogólności. Na tym etapie nieznanne są bowiem szczegóły dotyczące m.in. takich kwestii jak: skodyfikowanie w prawie unijnym zasad procesu konwergencji (Unia Gospodarcza), ustanowienie jednolitego europejskiego organu nadzoru rynków kapitałowych (Unia Finansowa), powołanie do życia wspólnego fiskalnego mechanizmu stabilizacyjnego strefy euro, umożliwiającego lepszą amortyzację dużych wstrząsów makroekonomicznych (Unia Fiskalna), utworzenie organu skarbowego strefy euro, odpowiedzialnego za podejmowanie decyzji w dziedzinie polityki fiskalnej, czy też włączenie do prawa unijnego paktu fiskalnego, części paktu euro plus, umowy międzyrządowej w sprawie ustanowienia SRF, a także porozumienia o utworzeniu EMS (Unia Polityczna). Biorąc to pod uwagę, że wszystkie spośród podanych wyżej projektów ustrojowych (z wyjątkiem europejskiego organu nadzoru rynków kapitałowych), winny być realizowane w dłuższej perspektywie czasowej, postawiona wyżej teza wydaje się w pełni uzasadniona.

Oficjalne stanowisko polskiego rządu wobec podjętej przez Unię Europejską w 2012 r. reformy wyrażone zostało w raporcie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczypospolitą Polską, wydanym 22 stycznia 2014 r.,

⁵⁴ *Ibidem*, s. 24.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 9, 18.

⁵⁶ Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2015, nr 282, s. 37–40.

a zatytułowanym *Implikacje reformy instytucjonalnej strefy euro dla procesu wprowadzenia euro w Polsce*. Autorzy raportu wskazywali, że Unia Europejska podjęła słuszne decyzje co do konieczności przeprowadzenia reformy ustrojowej strefy euro, zaś implementacja tych zmian, pod warunkiem, że wszystkie państwa tego dokonają, stworzyła szansę na skuteczne i stabilne funkcjonowanie strefy. Utworzenie Unii Fiskalnej, mimo ograniczenia suwerenności państw członkowskich w tym zakresie, winno przyczynić się do skuteczniejszego egzekwowania zasad Paktu Stabilności i Wzrostu i w tym sensie do ograniczenia swobody prowadzenia przez rządy państw członkowskich „dyskrecjonalnej polityki fiskalnej”⁵⁷. Powołanie do życia Unii Bankowej powinno skutkować usprawnieniem nadzoru nad instytucjami kredytowymi, a także przyczynić się do przeciwdziałania ich niekontrolowanej likwidacji na koszt podatników. Ma ona bowiem w założeniu „przezwyciężać powiązania między oceną wiarygodności kredytowej poszczególnych państw a ocenami wiarygodności banków nadzorowanych przez władze tych krajów”⁵⁸.

Natomiast ustanowienie Unii Gospodarczej, m.in. przez poprawę koordynacji *ex ante* polityk gospodarczych oraz utworzenie nowego mechanizmu koordynacji, konwergencji i realizacji polityk strukturalnych państw strefy euro na podstawie umów reformatorskich, winno „dopełnić niekompletną dotąd architekturę strefy euro”. Wprowadzenie i usprawnienie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, przy założeniu skutecznego stosowania, powinno przyczynić się do zwiększenia stabilności i konkurencyjności UGiW oraz strefy euro. O ile jednak część prewencyjna procedury, dzięki wczesnej identyfikacji zakłóceń w równowadze makroekonomicznej – zdaniem autorów raportu – może przyczyniać się do zapobiegania ich rozwojowi w przyszłości, o tyle część korekcyjna pozostawia wiele wątpliwości w zakresie samego jej wdrażania, jak i efektywności, z powodu „ograniczonych możliwości reakcji na nierównowagi”⁵⁹. Zastrzeżenia te winny być istotne dla Polski, jeżeli w przyszłości miałyby ona przystąpić do strefy euro. Z drugiej strony wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich strefy euro, w tym m.in. polityki fiskalnej i makroostrożnościowej, mogłoby „istotnie ograniczyć możliwość reakcji na szoki asymetryczne oraz te spośród szoków wspólnych, które mają zróżnicowany wpływ na gospodarki strefy euro”⁶⁰.

W konkluzji autorzy raportu podkreślali, że reforma ustrojowa strefy euro będzie niewątpliwie skutkowałą koniecznością przeprowadzenia o wiele głębszych, niż dotąd zakładano, procesów dostosowawczych w państwach, które w przyszłości zamierzałyby przystąpić do strefy. Obiektywna ocena skuteczności reformy będzie możliwa dopiero po pewnym okresie, tym bardziej że nie wszystkie elementy

⁵⁷ *Implikacje reformy instytucjonalnej strefy euro dla procesu wprowadzenia euro w Polsce*, s. 1, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow> [dostęp: 22.01.2014].

⁵⁸ *Ibidem*, s. 2.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 3.

składowe nowej architektury strefy euro i UGiW zostały już ustanowione. Ostrożność w zakresie formułowania oczekiwań w odniesieniu do Unii Gospodarczej nakazywały w szczególności doświadczenia związane z funkcjonowaniem Paktu Stabilności i Wzrostu, w szczególności w zakresie „procedury nierównowag makroekonomicznych”. Powściągliwość winna być również wskazana w odniesieniu do Unii Bankowej i Unii Fiskalnej „z uwagi na innowacyjny charakter zmian”⁶¹. Z tego samego powodu, ale także dlatego, że poszczególne jej filary nie osiągnęły jeszcze pełnej zdolności operacyjnej, trudno byłoby na tym etapie oceniać także ewentualne skutki przystąpienia Polski do Unii Bankowej⁶².

O wiele bardziej krytycznie implikacje reformy ustrojowej strefy euro dla Polski oceniał Narodowy Bank Polski (NBP). W raporcie NBP z listopada 2014 r. w kwestii Unii Gospodarczej zwracano uwagę m.in. na fakt, że „porozumienia umowne, wspierane mechanizmem solidarności, będą mogły jedynie w umiarkowanym stopniu ograniczyć zróżnicowanie strukturalne pomiędzy krajami członkowskimi strefy euro”. W szczególności nie zmniejszą one ryzyka związanego z tym, że „uczestnictwo w unii walutowej jest kosztowne ekonomicznie dla najsłabszych strukturalnie gospodarek”. Przystąpienie do mechanizmu porozumień umownych w okresie poprzedzającym akcesję Polski w strefie euro, „mogłoby przyspieszyć działania na rzecz zwiększenia konkurencyjności strukturalnej polskiej gospodarki”, ale pod warunkiem, że kryteria udzielania wsparcia finansowego w ich ramach winny zostać ustalone tak, aby „wylimitować ryzyko, że beneficjentami netto systemu będą gospodarki o wysokiej konkurencyjności strukturalnej kosztem mniej konkurencyjnych gospodarek”⁶³.

Co się tyczy Unii Fiskalnej, najwięcej uwagi poświęcono sprawie odrębnego budżetu strefy euro oraz kwestii uwspólnotowienia zadłużenia. Ustanowienie *fiscal capacity* uznawali za korzystne pod względem ekonomicznym dla Polski jako potencjalnego państwa członkowskiego strefy euro, albowiem pozwoliłoby ono „ograniczyć amplitudę cyklicznych wahań aktywności gospodarczej zarówno u głównych partnerów handlowych Polski ze strefy euro, jak i w polskiej gospodarce”. Ponieważ jednak zarówno konieczność implementacji nowych rozwiązań (w ramach procesu dostosowawczego przed przyjęciem euro), jak i ewentualne przystąpienie Polski do strefy euro spowodowałoby ograniczenie konkurencyjności kosztowej polskiej gospodarki, należałoby przed akcesją do strefy wzmocnić konkurencyjność strukturalną polskiej gospodarki⁶⁴. Uwspólnotowienie zadłużenia państw członkowskich strefy euro mogłoby poprawić stabilność Unii Walutowej, ale nie jest ono konieczne dla zachowania jej integralności. Z drugiej strony w okresie pozostawania Polski poza strefą euro nie powinno ono stanowić zagrożenia dla

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*, s. 2.

⁶³ Narodowy Bank Polski. Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro, Warszawa 2014, s. 66.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 43.

polskiego rynku obligacji skarbowych. Polska mogłaby odnieść nawet „wymierne korzyści przystępując do projektu częściowego uwspólnotowienia zadłużenia na zasadzie «bliskiej współpracy» (*opt-in*), gdyby taka opcja była dopuszczalna”⁶⁵.

Ocena Unii Bankowej przez autorów raportu NBP miała natomiast ambiwalentny charakter. I tak, Jednolity Mechanizm Nadzorczy oceniany był pozytywnie jako instrument służący wzmocnieniu i ujednoczeniu nadzoru nad bankami-matkami państw strefy euro oraz ujednoczeniu „zasad transgranicznej współpracy nadzorczej”⁶⁶. Nie zachęcano do nawiązania przez Polskę „bliskiej współpracy” z SSM⁶⁷, ani tym bardziej akcesji do niego, ponieważ łączyłoby się to „z konkretnymi ograniczeniami i niepewnymi korzyściami, zwłaszcza biorąc pod uwagę stabilną sytuację polskiego sektora bankowego”. Wśród najważniejszych ograniczeń wskazywano na niewielki wpływ na proces decyzyjny w SSM oraz brak dostępu do mechanizmu wsparcia kapitałowego z EMS, którego Polska nie jest przecież członkiem, gdyż nie należy do strefy euro⁶⁸.

Bardziej krytycznie oceniano natomiast Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, eksponując zwłaszcza cztery następujące zastrzeżenia: po pierwsze, bardzo skomplikowany proces decyzyjny w SRM, co może znacząco osłabić jego zdolność do „szybkiego reagowania w sytuacji kryzysowej” i negatywnie wpłynąć na efektywność całego mechanizmu; po drugie, brak pełnego uwspólnotowienia środków zgromadzonych na koncie Jednolitego Funduszu ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji od początku jego istnienia; po trzecie, dyskrecjonalność i uzależnienie od decyzji Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji wysokości zwracanych środków przy okazji ewentualnego opuszczenia SRM przez państwo przystępujące do niego na zasadzie „bliskiej współpracy” z EBC, co stawiało pod znakiem zapytania zasadność jej nawiązywania; po czwarte, brak w SRM instrumentów zabezpieczających dla państw pozostających poza strefą euro. Dlatego też w konkluzji stwierdzano, że pozostawanie Polski poza SRM umożliwi jej podejmowanie „własnych niezależnych decyzji” w ewentualnej procedurze upadłościowej podmiotów krajowych zgodnie z dyrektywą BRRD⁶⁹. Jeszcze bardziej krytycznie zarówno z punktu widzenia państw należących do strefy euro, jak też

⁶⁵ *Ibidem*, s. 48.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 87.

⁶⁷ W przypadku nawiązania „bliskiej współpracy” z EBC przez państwo nienależące do strefy euro, stawało się ono członkiem SSM i SRM. Państwo to musiało by jednak wtedy wpłacić składkę do SRF w kwocie, jaką winno uiścić, gdyby uczestniczyło w SRM od początku jego istnienia. Jednak w razie zakończenia „bliskiej współpracy” odzyskiwało ono wpłacone składki na podstawie warunkowej decyzji Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, uzależnionej od następujących kryteriów: po pierwsze, przyczyny zakończenia „bliskiej współpracy” z EBC; po drugie, ewentualnych postępowań upadłościowych, które byłyby w toku; po trzecie, cyklu gospodarczego w zainteresowanym państwie, por. *ibidem*, s. 93–94.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 86.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 92–95.

państw pozostających poza nią, w tym Polski, oceniano brak trzeciego filaru Unii Bankowej. Uniemożliwia to bowiem realizację podstawowego celu Unii Bankowej, czyli zerwanie „negatywnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy kondycją banków i stanem finansów publicznych”⁷⁰.

Podsumowanie

Podstawowym problemem w procesie realizacji reformy ustrojowej strefy euro wydaje się zakres jej zmian ustrojowych oraz umiejętność ich pogodzenia z wymogami integralności Unii Europejskiej. Ustanowienie Unii Gospodarczej, Unii Fiskalnej oraz Unii Finansowej, które wydaje się niezbędne w celu ostatecznego przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego oraz usprawnienia funkcjonowania i wzmocnienia stabilności strefy euro, może bowiem doprowadzić do osłabienia Unii Europejskiej przez ukształtowanie się w jej ramach „Europy dwóch prędkości”. Skala ryzyka takiego procesu będzie zależała od zakresu podjętych reform. Najmniejsze ryzyko fragmentaryzacji Unii Europejskiej może wystąpić w przypadku ustanowienia Unii Bankowej, większe w razie utworzenia Unii Bankowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej, zaś największe, gdy w ramach Unii Fiskalnej doszłoby do utworzenia odrębnego budżetu dla strefy euro.

The essential assumptions, objectives and principles of the system reform of the euro area. Implications for Poland

The first part of the article concentrates on the implementation of the system reform in the period since the adoption by the European Council Herman Van Rompuy's report on 13th/14th December 2012 until the creation of organisational foundations for the Banking Union. The second part has been devoted to the work on the reform after publishing on 22 June 2015 what is known as Five President's Report. In the third part have been discussed at length the consequences of system changes in the euro area for Poland.

Key words: system reform of the euro area, European Council, Banking Union, European Union, implications for Poland

⁷⁰ *Ibidem*, s. 97. Na temat konsekwencji dla polskiego sektora bankowego, wynikających z ustanowienia Unii Bankowej, oraz następstw „bliskiej współpracy” z EBC, por. *Konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Bankowej*, red. B. Lepczyński, Gdańsk 2014, s. 41–102.

Łukasz Ambroziak, Edward Molendowski

**WPLYW CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ
NA EWOLUCJĘ JEJ PARTNERSTWA
HANDLOWO-INWESTYCYJNEGO Z NIEMCAMI¹**

Wprowadzenie

Jak wiadomo, Niemcy należą do najbardziej rozwiniętych państw świata, a ich gospodarka jest czwartą co do wielkości (po USA, Chinach i Japonii). Mimo kryzysu w gospodarce światowej oraz w strefie euro utrzymały swoją relatywnie korzystną pozycję ekonomiczną na arenie międzynarodowej. Od początku lat 90. XX w. należą do najważniejszych partnerów handlowych i gospodarczych Polski. Szczególnie ważny wpływ na kształtowanie wzajemnych relacji miało przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Uzasadnione wydaje się więc zbadanie, jak kształtowały się wzajemne powiązania w okresie poakcesyjnym.

Celem artykułu jest prezentacja wyników analizy zmierzającej do przedstawienia roli Niemiec w polskim handlu towarami i usługami oraz we współpracy inwestycyjnej w okresie członkostwa w Unii Europejskiej. Zmiany pokazano na tle powiązań z państwami „Piętnastki” (UE-15). Analizę przeprowadzono zarówno na podstawie tradycyjnych statystyk handlu zagranicznego (w kategoriach wartości brutto) pochodzących z bazy danych WITS-Comtrade oraz statystyk handlu zagranicznego w kategoriach wartości dodanej opracowanych na podstawie bazy World Input-Output Database (WIOD). W pierwszej części artykułu pokazano zmiany

¹ Projekt został sfinansowany ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego (E. Molendowski) oraz ze środków IBRKK (Ł. Ambroziak).

miejsca Niemiec w polskim handlu towarami i usługami. W części drugiej podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jak zmieniała się rola Niemiec w napływie do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) oraz jaka część polskich inwestycji bezpośrednich była lokowana w Niemczech. W zakończeniu podjęto próbę zidentyfikowania najważniejszych czynników determinujących współpracę gospodarczą Polski i Niemiec.

Wymiana handlowa (towarami i usługami) Polski z Niemcami

Główne tendencje

Od początku lat 90. XX wieku Niemcy są w gronie najważniejszych partnerów handlowych Polski. Duże znaczenie dla kształtowania się wzajemnych relacji miał Traktat Akcesyjny Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, który wszedł w życie 1 maja 2004 r. Wraz z akcesją Polski do UE w obrotach handlowych zostały usunięte wszelkie ograniczenia (ilościowe, taryfowe i pozataryfowe)². Znalazło to odzwierciedlenie w wielkości i dynamice obrotów towarowych oraz handlu usługami. Dane statystyczne obrazujące kształtowanie się tych strumieni zestawiono w tabeli 1.

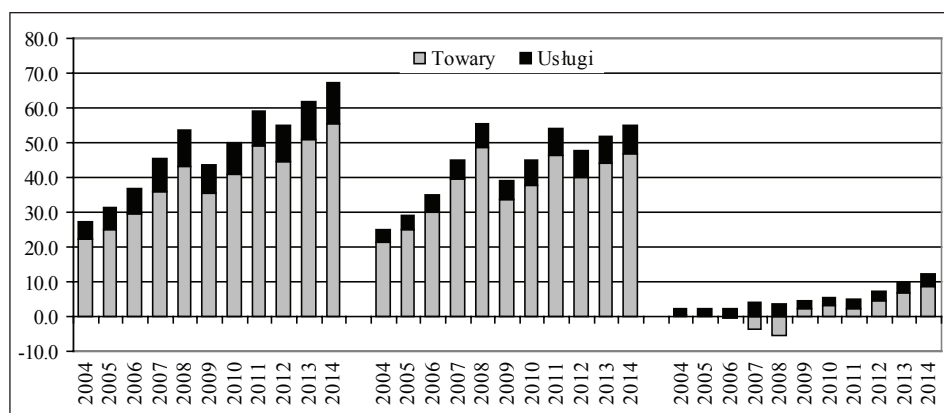
Tabela 1. Handel towarami i usługami Polski z Niemcami (na tle obrotów ogółem i z państwami UE-15) w latach 2004–2014 (mln USD)

Rok	Eksport towarów			Import towarów			Eksport usług			Import usług		
	Ogółem	UE-15	Niemcy	Ogółem	UE-15	Niemcy	Ogółem	UE-15	Niemcy	Ogółem	UE-15	Niemcy
2004	73 778,9	49 655,8	22 132,3	88 154,4	52 531,2	21 479,2	13 323,3	8 711,4	5 319,3	13 313,8	8 729,4	3 478,5
2005	89 378,1	58 141,9	25 222,7	101 538,8	57 791,0	25 053,4	16 291,9	10 735,0	5 983,7	15 561,5	10 338,2	3 812,1
2006	109 584,1	69 658,0	29 701,3	125 645,3	68 463,8	30 144,5	20 534,6	13 417,0	6 907,2	19 813,7	12 858,2	4 676,2
2007	138 785,0	87 207,4	35 901,2	164 172,5	89 894,1	39 399,7	28 664,9	18 618,8	9 618,7	24 000,8	15 628,5	5 728,8
2008	171 859,9	105 868,3	43 104,5	210 478,5	111 207,5	48 514,0	35 240,2	22 256,0	10 721,6	30 103,7	19 569,7	7 093,9
2009	136 641,3	87 823,9	35 679,6	149 569,8	78 349,0	33 418,5	28 679,5	17 785,7	8 072,1	23 935,5	15 939,3	5 647,5
2010	157 064,9	99 545,4	40 890,9	174 127,6	85 821,0	37 784,4	35 441,2	21 126,5	9 169,5	31 072,9	19 618,2	7 001,6
2011	188 105,1	115 856,5	48 868,9	209 191,5	103 578,4	46 426,3	40 903,2	24 580,2	10 177,0	33 790,8	21 135,9	7 689,2
2012	179 603,6	105 923,5	44 741,1	191 430,1	89 862,9	40 068,8	41 031,3	23 999,8	10 337,0	33 309,0	21 313,4	7 717,0
2013	203 847,9	118 028,7	50 942,0	205 613,8	99 533,6	44 229,7	44 622,0	26 148,5	10 866,2	34 475,2	21 748,4	7 520,0
2014	214 476,8	127 400,9	55 615,0	216 687,3	104 931,7	47 026,9	48 124,8	28 840,6	11 788,0	36 752,8	23 286,7	8 044,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z: bazy WITS-Comtrade (handel towarami; <http://wits.worldbank.org> [dostęp: 20.04.2016]) oraz bazy OECD (handel usługami; <http://stats.oecd.org> [dostęp: 20.04.2016]).

² Problem ten był szeroko opisywany w literaturze. Szerzej na ten temat zob. np.: E. Molendowski, *Integracja handlowa w Nowych Państwach Członkowskich (UE-10)*, Warszawa 2012, s. 176–192.

Jak wynika z danych zestawionych w tabeli 1, wartość eksportu towarów i usług Polski do Niemiec w 2004 r. wynosiła 27,5 mld USD, a w 2014 r. już 67,4 mld USD. Była zatem blisko dwuipółkrotnie wyższa niż przed akcesją (wykres 1). Dynamiczny wzrost polskiego eksportu na rynek niemiecki miał miejsce w pierwszych latach członkostwa Polski w UE (2004–2008). Natomiast w pierwszym roku po wybuchu światowego kryzysu dostawy do Niemiec zmniejszyły się, po czym, z wyjątkiem 2012 r., ponownie rosły. Podobna sytuacja dotyczyła polskiego importu towarów i usług z Niemiec, przy czym załamanie w imporcie w okresie kryzysu było większe niż w eksporcie, a jego wartość po 2010 r. rosła wolniej niż wartość polskiego eksportu na rynek niemiecki. W 2014 r. wartość polskiego importu towarów i usług z Niemiec wyniosła 55,1 mld USD i była 2,8-krotnie wyższa niż przed akcesją i tylko o 0,5 mld USD niższa niż w rekordowym 2008 r.

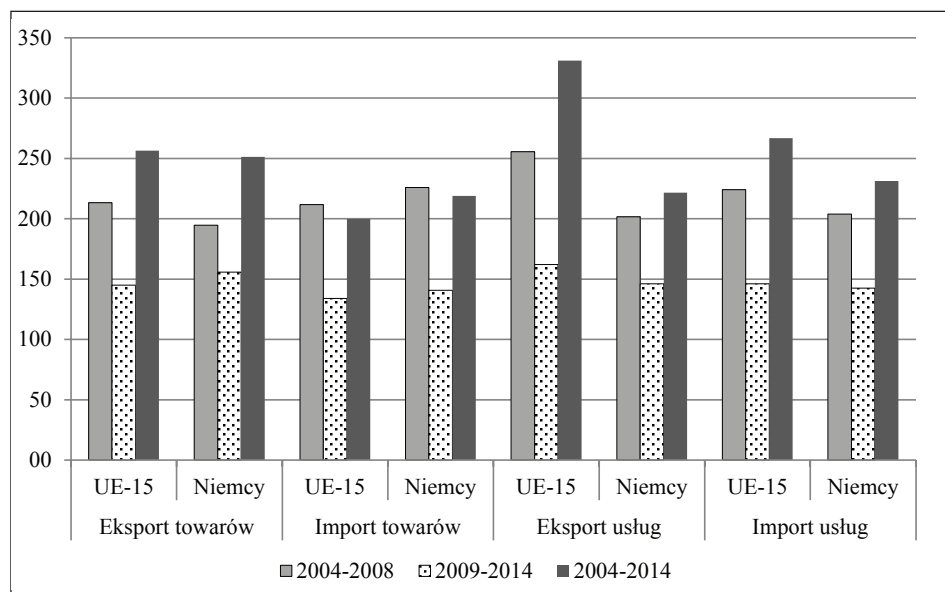


Wykres 1. Handel towarami i usługami Polski z Niemcami, w mld USD

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych jak w tabeli 1.

Lata po przystąpieniu do UE nie były okresem jednorodnym pod względem kształtowania się dynamiki obrotów towarowych i handlu usługami. Ze szczegółowej analizy danych zestawionych w tabeli 1 wynika, że w pierwszych latach po akcesji nastąpiło wyraźne przyspieszenie eksportu i importu towarów i usług, zarówno w relacji z Niemcami, jak i pozostałymi państwami UE-15. Sytuacja tak utrzymywała się aż do roku 2008. Wartość towarów wyeksportowanych do Niemiec w 2008 r. była o prawie 95% wyższa niż w roku 2004, a usług – odpowiednio o 102%. W relacji z UE-15 wskaźniki te wynosiły 113% i 155%. Z kolei wartość towarów importowanych z Niemiec do Polski wzrastała w nieco szybszym tempie i była o 126% wyższa, a usług – wolniej i była o 104% wyższa. W relacji z państwami UE-15 wskaźniki te wyniosły odpowiednio: 112% i 124%. Tak więc, pomimo dynamicznego rozwoju, polski handel towarami i usługami charakteryzował się w tych latach w relacji z Niemcami niższymi wskaźnikami

dynamiki niż w relacji z państwami UE-15. Wyjątek stanowił tylko import towarów. Ilustruje to wykres 2.



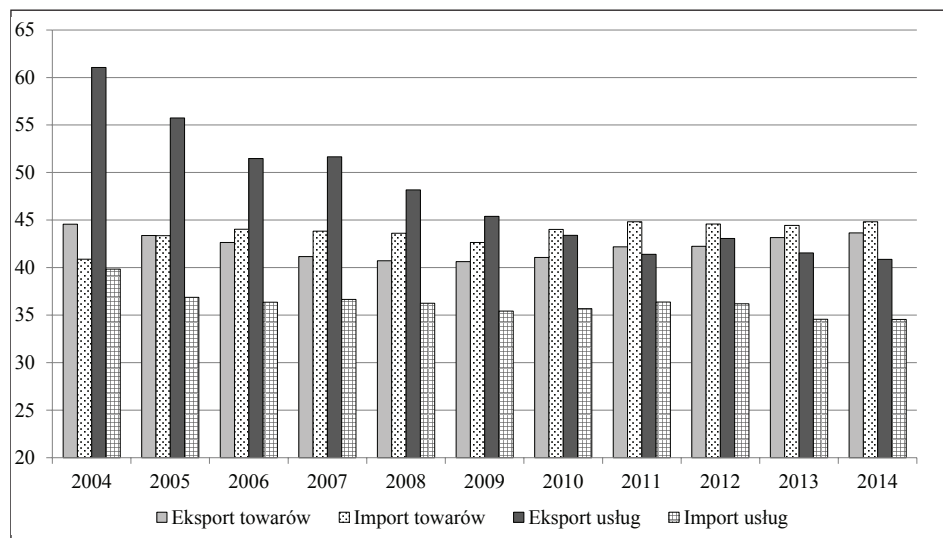
Wykres 2. Dynamika polskiego eksportu i importu towarów i usług w relacji z Niemcami oraz z państwami UE-15 w latach 2004–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1.

Po wybuchu światowego kryzysu ekonomicznego ta wysoka dynamika obrotów towarami i usługami uległa osłabieniu. Jednak w relacji z Niemcami osłabienie to nie było tak wysokie, jak w handlu globalnym, czy w handlu z państwami UE-15. W rezultacie w całym okresie poakcesyjnym w eksporcie towarów do Niemiec zanotowano podobne wskaźniki jak w relacji z UE-15. Z kolei import towarów z Niemiec wzrastał szybciej niż z UE-15. W przypadku handlu usługami eksport oraz import do UE-15 wzrastał szybciej niż do Niemiec.

Tendencje te spowodowały wyraźne osłabienie pozycji Niemiec wśród polskich partnerów w handlu towarami i usługami w badanym okresie. O ile w 2004 r. do Niemiec kierowano aż 44,6% towarów eksportowanych do UE-15 (oraz 61,1% usług), to w roku 2014 udziały te zmniejszyły się odpowiednio do 43,7% oraz 40,9%. Po stronie importu tendencje te nie były tak wyraźne. W przypadku towarów ich udział nawet nieco się zwiększył (z 40,9% w 2004 r. do 44,8% w 2014 r.). W przypadku usług natomiast nastąpiło zmniejszenie ich udziału (z 39,8% do 34,5%). Na uwagę zasługuje to, że w okresie „pokryzysowym” udział Niemiec w eksporcie towarów zaczął jednak stopniowo zwiększać się. Ilustruje to wykres 3.

Konsekwencją tego było również osłabienie pozycji Niemiec wśród wszystkich partnerów handlowych Polski. Ich udział w globalnym eksporcie towarów zmniejszył się w roku 2014 w porównaniu z rokiem 2004 do 25,9% (z 30%), w imporcie – do 21,7% (z 24,4%). Tendencja ta w podobnym stopniu wystąpiła w handlu usługami: spadek udziału w eksporcie do 24,5% (z 39,9%) oraz w imporcie do 21,9% (z 24,4%)³.



Wykres 3. Udział Niemiec w handlu towarami i usługami w latach 2004–2014 (UE-15=100%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 1.

Te spadające udziały były konsekwencją szybszego tempa wzrostu obrotów handlowych Polski z pozostałymi partnerami unijnymi. Warto podkreślić, że spośród nowych państw członkowskich UE tylko Polsce udało się dokonać osłabienia pozycji Niemiec wśród najważniejszych partnerów handlowych⁴.

Ważnym elementem polsko-niemieckich relacji handlowych było kształtowanie się salda wymiany. W 2004 r. Polska miała w handlu towarami i usługami z Niemcami nadwyżkę w wysokości 2,5 mld USD. Wskutek szybko rosnącego importu towarów po przystąpieniu do UE wartość tej nadwyżki malała, a w latach 2007–2008 odnotowano deficyt obrotów handlowych. Odwrócenie trendu nastąpiło w 2009 r., kiedy to zarówno handel towarami, jak i usługami generował dodatnie saldo. W latach 2010–2014 wartość tej nadwyżki systematycznie rosła,

³ Wszystkie wyliczenia na podstawie danych tabeli 1.

⁴ Szerzej na ten temat: *Współpraca gospodarcza Polska-Niemcy*, red. R. Wyżnikiewicz, Warszawa 2014, s. 13; P. Misztal, *Ewolucja polsko-niemieckiej wymiany handlowej na przełomie XX i XXI wieku*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2013, nr 146.

głównie w efekcie dynamicznie rosnącej sprzedaży towarów na rynku niemieckim. W 2014 r. wyniosła już 12,3 mld USD (8,6 mld USD w zakresie towarów oraz 3,7 mld USD w zakresie usług).

Handel towarami i usługami w kategoriach wartości dodanej

Handel w ujęciu brutto a handel wartością dodaną – istota i metoda pomiaru

Jeszcze do niedawna praktycznie jedynym źródłem danych o światowych strumieniach handlu były tradycyjne statystyki w ujęciu brutto. Istota tych statystyk polegała na mierzeniu wartości wyrobów przekraczających granice poszczególnych obszarów celnych. Międzynarodowa fragmentaryzacja procesów produkcji, tj. specjalizacja państw w poszczególnych etapach produkcji oraz globalizacja łańcuchów dostaw przyczyniły się do dynamicznego wzrostu handlu półproduktami, co czyniło tradycyjne statystyki coraz mniej użytecznymi w badaniu handlu. Stąd też opracowano światowe tablice przepływów międzygałęziowych, a na tej podstawie statystyki handlowe w kategoriach wartości dodanej. Uwzględniają one wkład poszczególnych krajów w powstawanie wartości dodanej oraz eliminują wielokrotne liczenie w handlu komponentów, najpierw oddzielnie (jako dóbr pośrednich), a następnie jako części składowych wyrobów finalnych.

Jednym z dwóch podstawowych pojęć związanych z przepływem wartości dodanej pomiędzy państwami jest „handel wartością dodaną”, inaczej zwany również jako „handel w kategoriach wartości dodanej” (*trade in value added*)⁵. Pozwala on określić, ile wartości dodanej wytworzonej w danym państwie trafia do innego kraju i tam jest zużywane bądź konsumowane. Wartość dodana może trafiać do kraju docelowego bezpośrednio w postaci dobra finalnego bądź pośrednio w postaci półproduktu poprzez inne kraje. Oznacza to, że dane państwo eksportuje dobro pośrednie do państwa, w którym wykorzystywane jest ono do produkcji dobra finalnego, eksportowanego następnie do kraju docelowego, gdzie jest konsumowane lub zużywane⁶. Oprócz eksportu wartości dodanej można również wyróżnić import wartości dodanej. Pozwala on określić skąd pochodzi wartość dodana konsumowana bądź zużywana w państwie importującym.

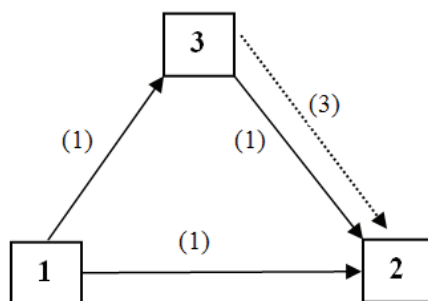
Koncepcja związana z przepływem wartości dodanej pomiędzy państwami umożliwia także obliczenie wartości salda obrotów handlowych w kategoriach wartości dodanej. Choć na poziomie całego handlu danego państwa bilans obrotów handlowych w ujęciu brutto i w kategoriach wartości dodanej są takie same, to różnią się one w handlu bilateralnym. Różnice te wynikają z niezaliczania do

⁵ R. Stehrer, *Trade in Value Added and the Value Added in Trade*, „WIIW Working Paper” 2012, No. 81; idem, *Accounting Relations in Bilateral Value Added Trade*, „WIIW Working Paper” 2013, No. 101.

⁶ R.C. Johnson, G. Noguera, *Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value-added*, „Journal of International Economics” 2012, Vol. 86, No. 2.

handlu wartością dodaną tych części strumieni, która została ujęta w tradycyjnych statystykach więcej niż raz⁷. Handel dobrami pośrednimi przyczynia się zatem do rozbieżności w statystykach według tych dwóch koncepcji. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że strumienie handlu w kategoriach wartości dodanej lepiej odzwierciedlają korzyści poszczególnych państw z wymiany w zakresie dochodów i zatrudnienia⁸.

W celu ukazania różnic między bilateralnymi saldami handlowymi w ujęciu brutto i w kategoriach wartości dodanej na Rys. 1 przedstawiono przykład handlu między trzema państwami. Saldo obrotów handlowych w ujęciu brutto między państwem 3 i 2 wyniosło 4 USD. Jednakże, w handlu między tymi dwoma krajami znalazła się także wartość dodana pochodząca z państwa 1, warta 1 USD (dobro pośrednie będące częścią dobra finalnego wytworzonego przez państwo 3). Stąd też saldo obrotów handlowych w kategoriach wartości dodanej między krajem 3 i krajem 2 wyniosło 3 USD, gdyż w eksporcie z kraju 3 do kraju 2 zawarta była zagraniczna wartość dodana warta 1 USD.



Rys. 1. Schemat handlu między trzema państwami (w ujęciu brutto i wg wartości dodanej)

Uwaga: Saldo w ujęciu brutto między państwem 1 i 2 wynosi 1 USD, między państwem 1 i 3 – 1 USD, a między państwem 3 i 2 – 4 USD. Saldo w kategoriach wartości dodanej będzie różnić się od salda w kategoriach brutto z uwagi na handel dobrami pośrednimi i w handlu między państwem 1 i 2 wyniesie 2 USD, między państwami 1 i 3 – 0 USD, a między 3 i 2 – 3 USD.

Źródło: A.J. Nagengast, R. Stehrer, *Collateral imbalances in intra-European trade? Accounting for the differences between gross and value added trade balances*, „ECB Working Paper Series” 2014, No. 1695.

⁷ R. Koopman, Z. Wang, S.-J. Wei, *Tracing Value-Added and Double Counting in Gross Exports*, „American Economic Review” 2014, Vol. 104, No. 2.

⁸ N. Foster-McGregor, R. Stehrer, *Value added content of trade: A comprehensive approach*, „Economics Letters” 2013, Vol. 120.

Statystyki handlu w kategoriach wartości dodanej opracowano z wykorzystaniem danych z bazy *World Input-Output Database* (WIOD), zawierającej światowe tablice przepływów międzygałęziowych dla lat 1995–2011⁹. Na podstawie tych tablic, korzystając z układu równań bilansowych w modelu przepływów międzygałęziowych (model nakładów i wyników, *input-output*), dokonano odpowiednich obliczeń. Podstawowe równanie miało następującą postać:

$$\mathbf{x} = \mathbf{Ax} + \mathbf{f} = \mathbf{Lf},$$

gdzie:

\mathbf{A} – macierz współczynników techniczno-finansowych (kosztów),

\mathbf{x} – wektor produkcji globalnej,

\mathbf{f} – wektor popytu końcowego,

$\mathbf{L} = (\mathbf{I} - \mathbf{A})^{-1}$ – macierz współczynników materiałochłonności (lub dodatkowego zapotrzebowania), inaczej zwana odwróconą macierzą Leontiefa (gdzie \mathbf{I} to macierz jednostkowa)¹⁰.

Głównym mankamentem statystyk handlowych w kategoriach wartości dodanej jest kilkuletnie opóźnienie danych – ostatnie statystyki dostępne są za rok 2011. Dlatego też opisaną w niniejszym artykule analizę polsko-niemieckiej współpracy handlowej rozpoczęto od zaprezentowania wartości handlu towarami i usługami na podstawie danych WITS-Comtrade oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Następnie na podstawie danych z bazy *World Input-Output Database* (WIOD) dokonano charakterystyki polsko-niemieckiej wymiany handlowej zarówno w ujęciu brutto, jak i w kategoriach wartości dodanej, w latach 2003–2011. Zastosowanie tych dwóch różnych ujęć sprawia, że ocena polsko-niemieckiej współpracy handlowej jest bardziej kompleksowa.

Handel towarami i usługami wg kategorii wartości dodanej

Ocena korzyści z bilateralnej wymiany handlowej dokonana na podstawie tradycyjnych statystyk handlowych opartych na strumieniach eksportu i importu brutto staje się coraz mniej miarodajna. Właściwym wydaje się posługiwanie statystykami handlowymi w kategoriach wartości dodanej. Pozwala to bowiem uwzględnić tylko tę część strumieni eksportu, która jest polską wartością dodaną konsumowaną bądź zużywaną w Niemczech oraz tę część importu, która jest niemiecką wartością dodaną konsumowaną bądź zużywaną w Polsce. Saldo w kategoriach wartości dodanej nie uwzględnia natomiast handlu komponentami, które są obecne w statystykach jako części składowe dóbr finalnych.

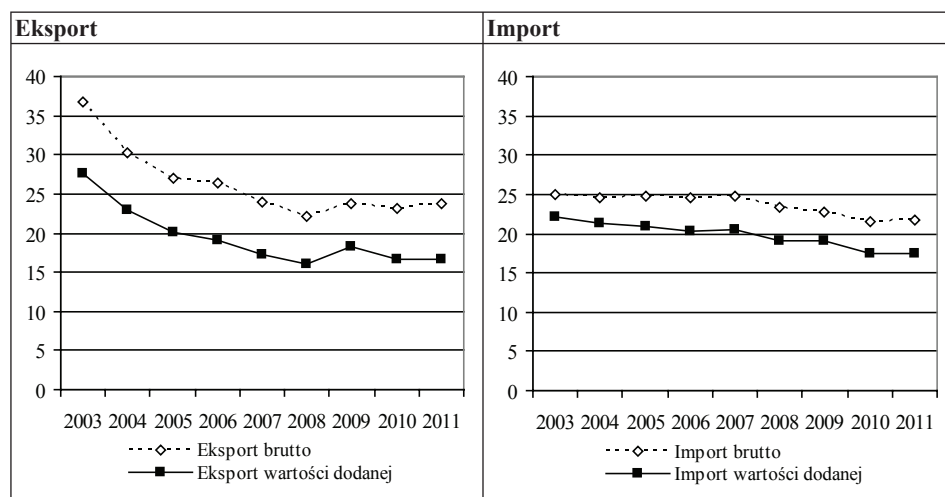
Niemcy były w analizowanym okresie największym partnerem w polskim handlu towarami i usługami. Według obliczeń na podstawie danych z bazy WIOD,

⁹ M.P. Timmer, *An Illustrated User Guide to the World Input-Output Database: the Case of Global Automotive Production*, „Review of International Economics” 2015, Vol. 23, s. 575–605.

¹⁰ Szerzej na temat metody obliczeń patrz: Ł. Ambroziak, *Handel zagraniczny Polski – analiza z wykorzystaniem statystyk wartości dodanej*, „International Business and Global Economy” (w druku).

w okresie członkostwa w UE ich znaczenie zarówno w polskim eksporcie w ujęciu brutto, jak i w eksporcie w kategoriach wartości dodanej wyraźnie zmalało. W 2003 r. udział Niemiec w polskim eksporcie brutto towarów i usług wyniósł 36,7%, podczas gdy w 2011 r. był o 13 pkt. proc. niższy niż przed akcesją i wyniósł 23,7% (wykres 4). Na spadku znaczenia Niemiec w polskim handlu zyskały m.in. Wielka Brytania, Czechy, Turcja i Chiny.

W analizowanym okresie udział rynku niemieckiego w polskim handlu obliczony na podstawie tradycyjnych statystyk był wyraźnie wyższy (przeciętnie o około 7 pkt. proc.) niż obliczony na podstawie statystyk wartości dodanej. W 2011 r. w Niemczech skonsumowano bądź zużyto 16,6% polskiej wartości dodanej, która w tymże roku trafiła za granicę. Różnice w znaczeniu Niemiec obliczone według dwóch różnych statystyk można tłumaczyć silną pozycją tego państwa w polskim łańcuchu wartości dodanej, wynikającą z ulokowania przez Niemcy w Polsce wielu przedsięwzięć inwestycyjnych w różnych sektorach gospodarki, a szczególnie w przetwórstwie przemysłowym. Wiele polskich przedsiębiorstw stało się poddostawcami części i podzespołów do niemieckich fabryk, co oznaczało „zawyżenie” tradycyjnych statystyk eksportu do Niemiec poprzez dużą obecność dóbr pośrednich. Dobra te, jako części składowe niemieckich wyrobów, trafiały do innych odbiorców. W 2011 r. blisko 40% polskiej wartości dodanej, która dotarła do Niemiec, znalazło się ponownie w eksporcie tego państwa¹¹.



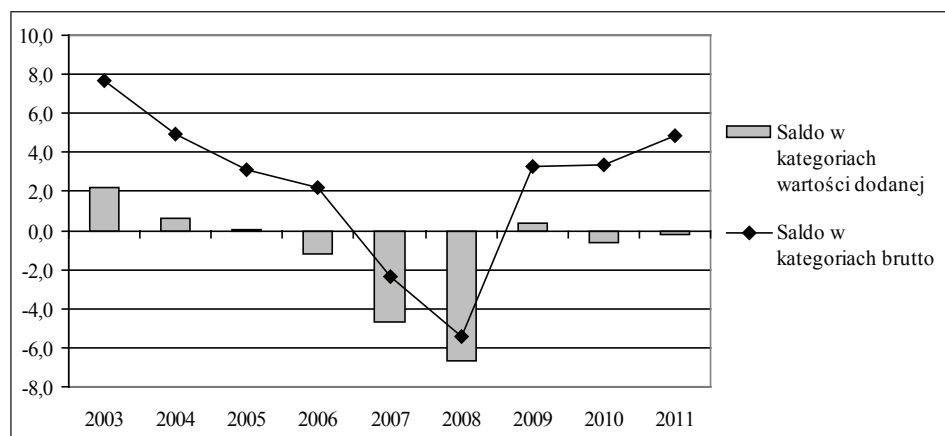
Wykres 4. Udział Niemiec w polskim eksporcie i imporcie towarów i usług (wartość brutto i wartość dodana) w latach 2003–2011, w %

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z bazy WIOD, http://www.wiod.org/new_site/data.htm [dostęp 15.03.2016].

¹¹ Ł. Ambroziak, *Znaczenie Niemiec w łańcuchach wartości dodanej państw Grupy Wyszehradzkiej*, „Miscellanea Oeconomicae” 2015, nr 1, s. 95–113.

Znaczenie Niemiec w polskim imporcie towarów i usług, obliczone na podstawie statystyk w kategoriach wartości dodanej było podobnie jak w eksporcie mniejsze niż w ujęciu brutto. Różnica ta była jednak mniejsza niż w eksporcie i nie przekraczała zazwyczaj 4 pkt. proc. W 2011 r. nieco ponad 17% zagranicznej wartości dodanej, która została w Polsce skonsumowana lub zużyta, pochodziło z Niemiec. W porównaniu z 2003 r. udział Niemiec w polskim imporcie wartości dodanej zmniejszył się o blisko 5 pkt. proc. Oznacza to, że w badanym okresie Polska była nie tylko poddostawcą części i podzespołów do niemieckich fabryk, ale również importowała coraz więcej niemieckiej wartości dodanej w postaci dóbr pośrednich, które po odpowiednim przetworzeniu bądź montażu eksportowała do innych państw.

Bilans polsko-niemieckich obrotów handlowych towarami i usługami w kategoriach wartości dodanej był w okresie członkostwa Polski w UE mniej korzystny niż bilans w kategoriach brutto (wykres 5). Wynikało to przede wszystkim z zaangażowania Polski jako poddostawcy części i podzespołów na potrzeby niemieckiej produkcji przeznaczonej na eksport. Świadczy o tym chociażby różnica w udziale Niemiec w polskim eksporcie brutto i eksporcie wartości dodanej.



Wykres 5. Saldo obrotów handlowych (towarami i usługami) Polski z Niemcami w latach 2003–2011, w mld USD

Źródło: jak w wykresie 4.

W 2003 r. Polska miała nadwyżkę w handlu z Niemcami zarówno w kategoriach brutto, jak i w kategoriach wartości dodanej. W pierwszych latach członkostwa UE (2004–2008) wyraźnie pogorszył się bilans obrotów handlowych brutto, a w ślad za tym również saldo obrotów w kategoriach wartości dodanej. W 2008 r. wartość deficytu w kategoriach wartości dodanej przekroczyła 6 mld

USD. W 2009 r. nastąpiła wyraźna poprawa polsko-niemieckiego bilansu obrotów – odnotowano nadwyżkę mierzoną według obu podejść. Mimo poprawy salda brutto w latach 2010–2011 ponownie wystąpił deficyt obrotów handlowych w kategoriach wartości dodanej, ale nieprzekraczający 500 mln USD. Według danych GUS i OECD, w latach 2012–2014 nastąpił dalszy wzrost nadwyżki obrotów handlowych Polski z Niemcami, do ponad 12 mld USD w 2014 r. Sugeruje to, że poprawiło się również saldo w kategoriach wartości dodanej i było trwale dodatnie.

Statystyki handlu zagranicznego w kategoriach wartości dodanej pozwalają również dokonać dekompozycji polsko-niemieckiej wymiany handlowej według struktury rodzajowej towarów i usług (tabela 2)¹². Z przeprowadzonej analizy wynika przede wszystkim, że udział towarów w eksporcie z sektorów o silnym umiędzynarodowieniu produkcji (m.in. produkcja maszyn i urządzeń oraz środków transportu) był – w kategoriach wartości dodanej – wyraźnie niższy niż w ujęciu tradycyjnym.

Z kolei udział usług, a szczególnie usług niehandlowych i biznesowych, był wyższy. Można to tłumaczyć w dwojaki sposób. Po pierwsze, specyfika produkcji dóbr pozwala na dokonanie podziału tego procesu na wiele etapów, często zlokalizowanych w różnych państwach. Kreuje to strumienie handlu zagranicznego półproduktami pomiędzy państwami, w których umieszczone są poszczególne etapy produkcji. Taka sytuacja nie jest w zasadzie możliwa w przypadku handlu usługami, gdyż nie da się podzielić na poszczególne etapy procesu świadczenia usługi. Po drugie, w procesie produkcji towarów istotny wkład mają także usługi, np. usługi związane z projektowaniem, transportem, dystrybucją itp. W tradycyjnych statystykach ta część wartości dodanej ujmowana jest jako eksport towarów, co prowadzi do zaniżania rzeczywistego znaczenia usług w handlu międzynarodowym. W 2011 r. udział usług w polskim eksporcie towarów i usług do Niemiec w ujęciu brutto był niższy niż 10%, podczas gdy udział usług w polskim eksporcie wartości dodanej do Niemiec przekroczył 40%. Podobna sytuacja dotyczyła również importu. Znaczenie usług było wyraźnie wyższe w polskim imporcie wartości dodanej (39% w 2011 r.) niż w polskim imporcie brutto (3%).

¹² W światowych tablicach przepływów międzygałęziowych uwzględniono 35 sektorów gospodarki: 2 sektory związane z produkcją rolną i wydobywcą, 15 branż przemysłu przetwórczego oraz 18 branż usługowych. Na potrzeby opracowania dokonano pogrupowania tych ostatnich na 6 kategorii: usługi budowlane, handel hurtowy i detaliczny oraz naprawa pojazdów, pozostałe rynkowe niehandlowe usługi, transport i komunikacja, usługi biznesowe oraz pozostałe usługi.

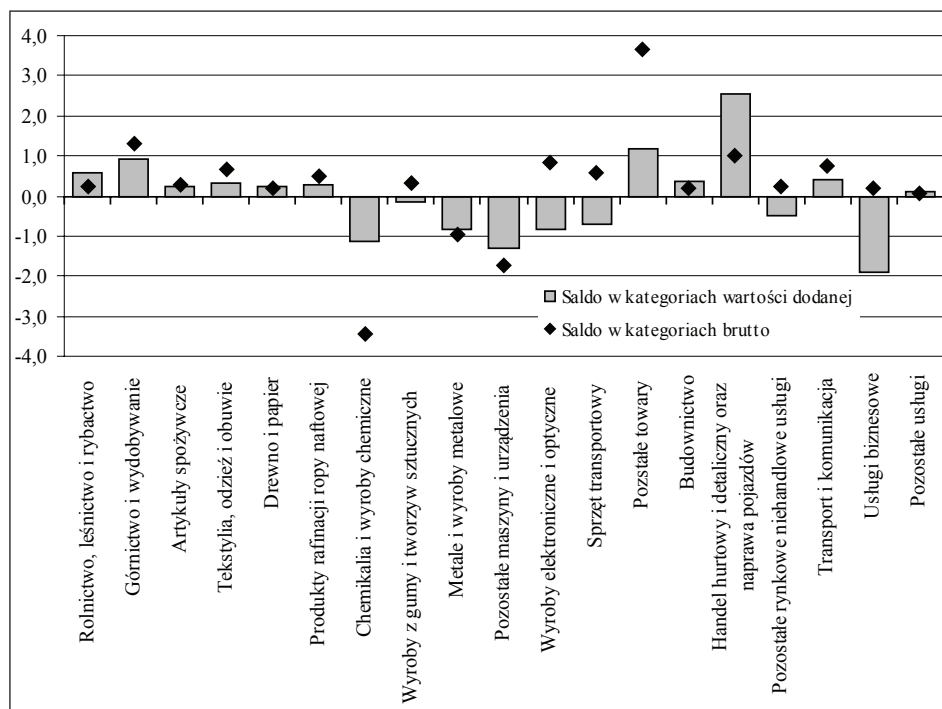
Tabela 2. Polski eksport do Niemiec i import z Niemiec w ujęciu branżowym, w %

Sektor gospodarki	Eksport brutto		Eksport wartości dodanej		Import brutto		Import wartości dodanej	
	2003	2011	2003	2011	2003	2011	2003	2011
Produkty rolnictwa, leśnictwa i rybactwa	1,2	2,1	3,8	4,7	0,3	1,8	0,8	2,4
Produkty górnictwa i wydobywania	2,1	2,4	3,3	3,8	0,3	0,0	0,3	0,1
Artykuły spożywcze	5,0	6,8	3,2	5,0	2,9	6,8	1,6	4,0
Tekstylia, odzież i obuwie	8,3	4,3	5,4	3,2	4,2	3,3	1,7	1,9
Drewno i papier	6,5	5,4	5,0	4,6	6,0	5,6	4,2	3,7
Produkty rafinacji ropy naftowej	2,0	4,0	1,1	2,5	1,7	3,4	0,9	1,3
Chemikalia i wyroby chemiczne	2,9	6,3	2,0	3,5	12,0	14,0	7,6	8,0
Wyroby z gumy i tworzyw sztucznych	4,2	6,6	2,8	3,6	6,9	6,6	4,5	4,2
Metale i wyroby metalowe	10,9	14,0	5,3	6,6	13,2	17,3	8,3	9,8
Pozostałe maszyny i urządzenia	4,8	5,9	3,3	3,5	12,9	10,1	9,7	8,7
Wyroby elektroniczne i optyczne	8,0	8,8	4,0	3,4	10,6	8,0	7,7	6,8
Sprzęt transportowy	17,7	16,5	5,9	4,5	16,4	16,9	8,1	7,4
Pozostałe towary	10,7	9,6	7,7	7,1	3,9	3,0	2,7	2,4
Budownictwo	0,8	0,7	2,1	2,2	0,4	0,3	0,9	0,8
Handel hurtowy i detaliczny oraz naprawa pojazdów	3,2	2,3	17,4	19,0	0,6	0,5	8,2	8,7
Pozostałe rynkowe niehandlowe usługi	1,1	0,5	4,0	3,8	0,8	0,0	6,1	5,6
Transport i komunikacja	8,0	2,5	10,0	6,6	2,8	1,2	6,1	5,0
Usługi biznesowe	1,4	0,7	8,8	7,9	3,9	0,4	17,8	15,4
Pozostałe usługi	1,3	0,6	4,8	4,3	0,3	0,6	2,7	3,9

Źródło: jak w wykresie 4.

Ocena korzyści z handlu międzynarodowego na poziomie sektorów gospodarki dokonana na podstawie tradycyjnych statystyk i statystyk w kategoriach wartości dodanej wyraźnie się różni. Podobnie jak w handlu ogółem, deficyt bądź nadwyżka w handlu poszczególnymi grupami towarów i usług obliczone na podstawie statystyk wartości dodanej były mniejsze niż wynikało to ze statystyk w ujęciu brutto. W 2011 r. według tradycyjnych statystyk Polska miała największą nadwyżkę w handlu z Niemcami w grupie pozostałe towary, którą stanowi-

ły głównie meble (wykres 6). Wartość dodatniego salda wyniosła 3,7 mld USD, podczas gdy w kategoriach wartości dodanej nadwyżka była ponad trzykrotnie mniejsza i wyniosła 1,1 mld USD. Największą nadwyżkę w kategoriach wartości dodanej miała Polska w handlu z Niemcami takimi usługami, jak: handel hurtowy i detaliczny oraz naprawa pojazdów. Jej wartość w 2011 r. wyniosła 2,5 mld USD. W handlu sprzętem transportowym oraz wyrobami elektronicznymi i optycznymi dodatnie saldo notowano tylko w ujęciu brutto, podczas gdy w kategoriach wartości dodanej występował deficyt. Różnice te wynikały z dużego wkładu zagranicznego w polskim eksporcie tych wyrobów oraz z relatywnie dużego znaczenia usług w ich produkcji. Wartość dodana w postaci różnego rodzaju usług w procesie produkcji pojazdów była w tradycyjnych statystykach handlowych rejestrowana jako wartość towaru. W 2011 r. największy deficyt polsko-niemieckich obrotów handlowych w ujęciu brutto obejmował chemikalia i wyroby chemiczne (3,4 mld USD). Biorąc pod uwagę statystyki wartości dodanej deficyt ten był blisko trzykrotnie niższy.



Wykres 6. Saldo obrotów handlowych Polski z Niemcami w 2011 r., w mld USD

Źródło: jak w wykresie 4.

Polsko-niemiecka współpraca inwestycyjna

W prezentowanej analizie przyjęto za Narodowym Bankiem Polskim, że

inwestycja bezpośrednia za granicą jest inwestycją dokonaną przez rezydenta jednej gospodarki (inwestora bezpośredniego) w celu osiągnięcia długotrwałej korzyści z kapitału zaangażowanego w przedsiębiorstwo – rezydenta innej gospodarki (przedsiębiorstwo bezpośredniego inwestowania). Przedsiębiorstwem bezpośredniego inwestowania jest przedsiębiorstwo, w którym inwestor bezpośredni posiada, co najmniej 10% akcji zwykłych (tzn. udziału w kapitale) lub uprawnienia do 10% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy lub udziałowców¹³.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne obejmują trzy elementy: kapitał własny, reinwestowane zyski oraz kredyty i pożyczki.

Zmiany w metodologii statystyki bezpośrednich inwestycji wprowadzone w ostatnich latach przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Organizację Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD), a przyjęte przez Narodowy Bank Polski sprawiły, że dostępne dane o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w Polsce i polskich inwestycjach za granicą są nie do końca porównywalne. Zmiana wprowadzona w 2010 r. polegała na przeniesieniu części zobowiązań o charakterze dłużnym między podmiotami w ramach grup kapitałowych z inwestycji portfelowych do inwestycji bezpośrednich. W 2014 r. Narodowy Bank Polski wprowadził zmiany w prezentacji danych dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych zgodne z międzynarodowymi zasadami BPM6, zastępując dotychczas obowiązujące zasady standardu BPM5. Zmiany te dotyczyły klasyfikowania transakcji pomiędzy innymi podmiotami w grupie podmiotów powiązanych kapitałowo, tj. pomiędzy spółkami siostrami¹⁴ i były głównie związane z kategorią inwestycji bezpośrednich o nazwie „kapitał w tranzycie”. Typowa transakcja kapitału w tranzycie polegała na przekazaniu kapitału przez spółkę matkę działającą za granicą do specjalnie utworzonej w tym celu spółki córki w wybranym państwie, która następnie inwestowała ten kapitał w całości w państwie trzecim¹⁵. Inwestycje tego typu nie mają znaczenia dla polskiej gospodarki, gdyż tylko przepływają przez nasz kraj nie przekładając się na sferę gospodarki realnej.

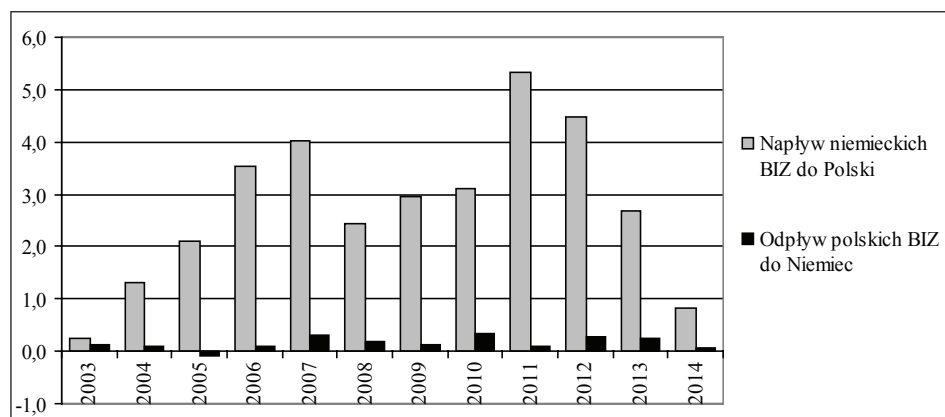
¹³ *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce i polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2014 roku*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2015, s. 45.

¹⁴ W wyniku zastosowania nowego sposobu prezentacji transakcji pomiędzy „spółkami-siostrami” nastąpiły przesunięcia pomiędzy zagranicznymi inwestycjami bezpośrednimi w Polsce a polskimi inwestycjami bezpośrednimi za granicą. Przeniesienia z zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce do polskich inwestycji bezpośrednich za granicą dotyczą pasywów innych podmiotów w grupie, które są kontrolowane przez rezydentów. Przeniesienia z polskich inwestycji bezpośrednich za granicą do zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce dotyczą aktywów innych podmiotów w grupie, które są kontrolowane przez nierezydentów. Szerzej: *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce...*, *op. cit.*, s. 46.

¹⁵ *Polskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne i potencjał ich finansowania przez instrumenty TFI BGK*, Warszawa 2015.

Wartość strumieni napływu niemieckich bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski w okresie członkostwa w Unii Europejskiej cechowała się zmiennością. W latach 2004–2007 wartość napływu BIZ z Niemiec do Polski systematycznie rosła, przekraczając w 2007 r. poziom 4 mld USD (wykres 7). W strumieniach BIZ przeważały kapitał własny i reinwestowane zyski, podczas gdy wyraźnie mniejsze znaczenie miały kredyty i pożyczki. Podobna struktura cechowała niemieckie BIZ w latach 2008–2010, jednakże wartość napływu była niższa niż 2007 r. i oscylowała wokół 3 mld USD. W 2011 r. wartość napływu niemieckiego wyraźnie wzrosła i wyniosła 5,3 mld USD. Było to efektem zwiększenia się wartości udzielonych pożyczek i kredytów polskim filiom niemieckich przedsiębiorstw przez ich macierzyste oddziały. Kredyty i pożyczki stanowiły bowiem około 55% zainwestowanego w 2011 r. kapitału.

W kolejnych latach wartość napływających BIZ z Niemiec do Polski systematycznie malała, a w 2014 r. wyniosła niespełna 0,9 mld USD. Dominowały reinwestowane zyski, podczas gdy wartość inwestycji w kapitał własny malała, a w 2014 r. była nawet ujemna (wyniosła minus 1,1 mld USD). Oznaczało to dezinwestycje, tj. wycofywanie udziałów wcześniej nabytych w polskich firmach przez niemieckie przedsiębiorstwa.



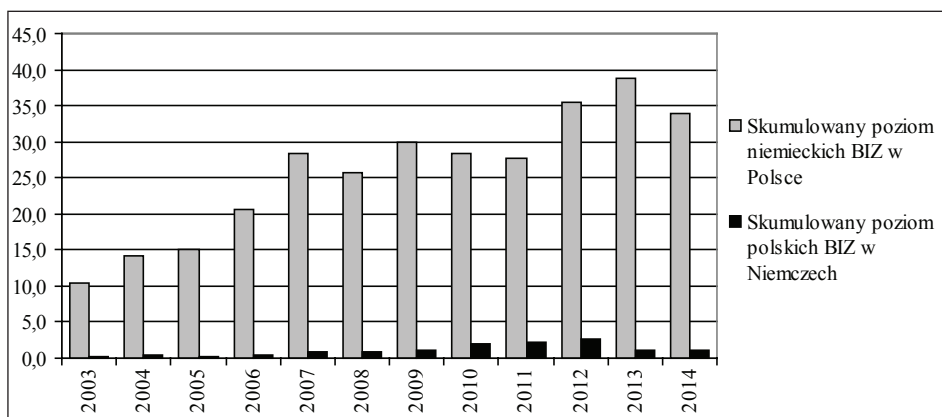
Wykres 7. Napływ niemieckich inwestycji bezpośrednich do Polski oraz odpływ polskich inwestycji bezpośrednich do Niemiec w latach 2003–2014, w mld USD

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/zib/zib.html> oraz <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/pib/pib.html> [dostęp: 22.04.2016].

W 2003 r. odpływ polskich inwestycji bezpośrednich do Niemiec był dużo mniejszy niż napływ niemieckich BIZ do Polski, jego wartość nie przekraczała 0,4 mld. USD. W 2005 r. nastąpiło zjawisko dezinwestycji, w efekcie transferu zysków z przedsiębiorstw w Niemczech do Polski oraz ujemnej wartości odpływu kredytu i pożyczek (polskie filie w Niemczech pożyczały środki firmom

matkom w Polsce). W całym badanym okresie odpływ polskich inwestycji do Niemiec cechował się dużo większą zmiennością, niż napływ niemieckich BIZ do Polski. Wynikała ona przede wszystkim z wahań bezpośrednich inwestycji w postaci kredytów i pożyczek.

Na koniec 2014 r. skumulowany poziom niemieckich bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce wyniósł 34,0 mld USD i był ponad trzykrotnie wyższy niż na koniec 2003 r. (wykres 7). Blisko 85% wartości zobowiązań wynikała z inwestycji w kapitał własny i reinwestowanych zysków, a pozostałe 15% z udzielonych kredytów i pożyczek. Niemcy – z udziałem na poziomie 16,3% – były drugim, po Holandii, państwem pod względem wartości zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych Polski (wykres 8). Kolejne miejsca zajęły: Luksemburg, Francja i Hiszpania. W całym dotychczasowym okresie członkostwa w UE znaczenie Niemiec jako bezpośredniego inwestora zagranicznego Polski było stabilne. Wyjątkiem były lata 2010–2012, kiedy to udział Niemiec w wartości zobowiązań wobec zagranicznych inwestorów nieco zmalał. Można to jednak wiązać ze zmianą metodologii statystyk bezpośrednich inwestycji.

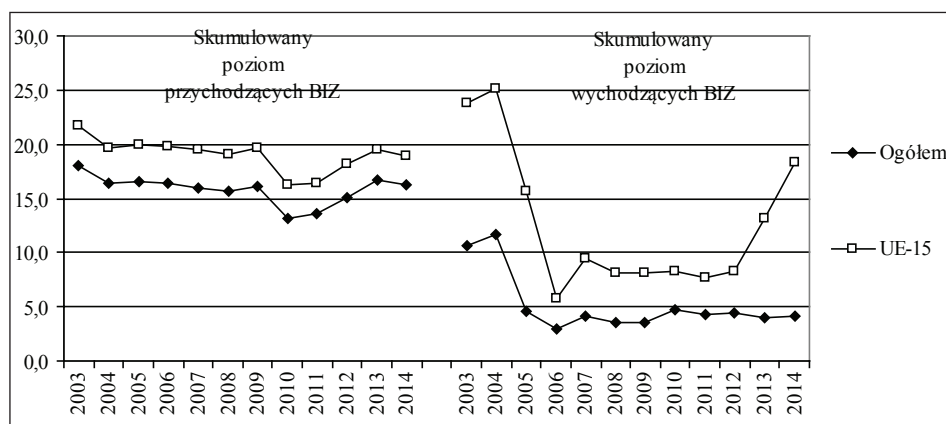


Wykres 8. Skumulowany poziom niemieckich inwestycji bezpośrednich w Polsce i polskich inwestycji bezpośrednich w Niemczech, w mln USD

Źródło: jak w wykresie 7.

Skumulowany poziom polskich bezpośrednich inwestycji w Niemczech na koniec 2014 r. wyniósł 1,1 mld USD i był pięciokrotnie wyższy niż na koniec 2003 r. Około 2/3 zasobu tych inwestycji stanowił kapitał własny, a pozostałą część – udzielone kredyty i pożyczki. Jednocześnie był on również nawet o ponad połowę niższy niż w latach 2010–2012 (wykres 8). Wzrost należności z tytułu polskich inwestycji bezpośrednich w Niemczech po 2010 r. wynikał z przeniesienia transakcji finansowych związanych z papierami wartościowymi przeprowadzanych w ramach grup kapitałowych z tytułu polskich inwestycji portfelowych do inwestycji bezpośrednich.

Mimo wzrostu zaangażowania inwestycyjnego polskich podmiotów w Niemczech w okresie członkostwa w UE, na koniec 2014 r. wartość należności z tytułu inwestycji bezpośrednich była aż 30 razy mniejsza niż stan zobowiązań z tytułu niemieckich inwestycji bezpośrednich w Polsce. Niemcy, z udziałem około 4%, tj. trzykrotnie niższym niż w 2004 r., znalazły się dopiero na szóstym miejscu pod względem wartości skumulowanego poziomu polskich inwestycji bezpośrednich za granicą (wykres 9). Największe znaczenie miały bowiem Cypr (32%), Luksemburg (27%), Szwajcaria (12%), Holandia (10%) oraz Czechy (7%). Z wyjątkiem Czech, w przypadku pozostałych wymienionych państw przeważająca część należności z tytułu polskich inwestycji bezpośrednich wynikała z chęci wykorzystania zagranicznych podmiotów specjalnego przeznaczenia do optymalizacji podatkowej i operacyjnej dokonywanych transakcji¹⁶.



Wykres 9. Udział Niemiec w skumulowanym poziomie przychodzących BIZ w Polsce i wychodzących BIZ z Polski

Źródło: jak w wykresie 7.

Uzupełnieniem danych publikowanych przez Narodowy Bank Polski są statystyki Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące działalności gospodarczej podmiotów z kapitałem zagranicznym oraz działalności podmiotów posiadających udziały w podmiotach z siedzibą za granicą. Dane pochodzące z tych dwóch źródeł nie są jednak porównywalne ze względu na różnice metodologiczne¹⁷. Według da-

¹⁶ Szerzej: *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce...*, op. cit., s. 31.

¹⁷ Według metodologii Głównego Urzędu Statystycznego, pod pojęciem podmiotu z udziałem kapitału zagranicznego rozumie się podmiot, w którym na koniec danego roku ulokowany był kapitał zagraniczny, niezależnie od ich formy prawnej i klasy wielkości. Prezentowane dane nie uwzględniają podmiotów prowadzących działalność bankową, maklerską, ubezpieczeniową oraz towarzystw inwestycyjnych i emerytalnych, szkół wyższych, gospodarstw indywidualnych w rolnictwie, a także samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i instytucji kultury posiadających osobowość prawną. W przypadku podmiotów posiadających jednostki zagraniczne

nych GUS, w 2014 r. działało w Polsce 6041 podmiotów z udziałem niemieckiego kapitału zagranicznego, co stanowiło blisko 23% podmiotów z kapitałem zagranicznym ogółem¹⁸. W 2013 r. w Niemczech miało swoje siedziby 469 polskich jednostek zagranicznych (około 14% liczby polskich jednostek zagranicznych ogółem), w których zatrudnione było 27,5 tys. pracowników.

Statystyki GUS pozwalają również dokonać charakterystyki zaangażowania niemieckich inwestycji bezpośrednich w poszczególnych sektorach polskiej gospodarki. W 2014 r. najwięcej, bo blisko 36%, niemieckiego kapitału było zaangażowane w podmioty zajmujące się przetwórstwem przemysłowych. W dziale handel oraz naprawa pojazdów samochodowych zaangażowane było 26% niemieckiego kapitału, w dziale wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę – blisko 12%, a w obsługę rynku nieruchomości – ponad 7%. Łącznie we wspomnianych wyżej czterech sektorach polskiej gospodarki ulokowane było w 2014 r. blisko 82% niemieckiego kapitału, jaki trafił do Polski.

Podsumowanie

Od początku lat 90. XX wieku Niemcy są najważniejszym partnerem handlowym i inwestycyjnym Polski. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej dostarczyło polsko-niemieckiej współpracy nowych impulsów. Dynamicznie rozwijała się także współpraca z innymi partnerami handlowo-inwestycyjnymi Polski. Stąd też znaczenie Niemiec w polskim handlu towarami i usługami nieznacznie zmalało, podobnie jak udział Niemiec w napływie BIZ i odpływie polskich inwestycji bezpośrednich.

Umocniła się natomiast pozycja Polski w niemieckiej wymianie handlowej (towarami i usługami). W 2014 r. udział Polski w niemieckim eksporcie i imporcie towarów wyniósł 4,3%, a Polska była siódmym co do wielkości dostawcą towarów na rynek niemiecki oraz ósmym pod względem wielkości rynkiem zbytu dla Niemiec. Oznaczało to awans w porównaniu z 2004 r., kiedy to Polska zajmowała dopiero 14 miejsce w niemieckim imporcie i 11 w eksporcie. Rola Polski zwiększyła się, choć w mniejszym stopniu, także w niemieckim handlu usługami. W latach 2004–2014 awansowała ona z 17 na 13 miejsce w niemieckim eksporcie oraz

(udziały w przedsiębiorstwach z siedzibą za granicą, oddziały lub zakłady zlokalizowane za granicą) badaniem nie były objęte banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, instytucje ubezpieczeniowe, biura i domy maklerskie, towarzystwa i fundusze inwestycyjne oraz towarzystwa i fundusze emerytalne. Szerzej: *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2014 r.*, GUS, 2015, *Działalność podmiotów posiadających udziały w podmiotach z siedzibą za granicą w 2013 roku*, GUS, 2015.

¹⁸ Wartość zaangażowanego kapitału wyniosła 30,7 mld zł, co jest wartością ponad czterokrotnie wyższą niż wartość skumulowanego poziomu niemieckich BIZ w Polsce na koniec tego roku. Por. *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2014 r.*, GUS, 2015.

z 11 na 9 miejsce w imporcie usług. Polska była zatem najważniejszym partnerem handlowym Niemiec wśród Nowych Państw Członkowskich.

Jednym z głównych czynników kształtujących współpracę handlowo-inwestycyjną Polski z Niemcami w okresie członkostwa w UE było uczestnictwo obu państw w globalnych łańcuchach wartości. Polska, podobnie jak pozostałe państwa Europy Środkowej, aktywnie włączyła się od lat 90. XX wieku w procesy fragmentaryzacji produkcji. Bliskość geograficzna, podobieństwo kulturowe, relatywnie niskie koszty pracy oraz wykwalifikowana siła robocza sprawiły, że Niemcy zdecydowały się przenieść część swojej produkcji do Polski. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne niemieckich przedsiębiorstw w zakłady produkcyjne zlokalizowane w Polsce miały poprawić efektywność ich działania poprzez minimalizację kosztów produkcji. Głównymi odbiorcami BIZ były przede wszystkim pracochłonne branże przemysłu przetwórczego, m.in. produkcja sprzętu transportowego oraz niektórych maszyn i urządzeń mechanicznych oraz elektrycznych. Wzrost powiązań handlowo-inwestycyjnych skutkował przede wszystkim rosnącym udziałem dóbr pośrednich w polsko-niemieckim handlu. Polska importowała z Niemiec części i podzespoły do produkcji i montażu dóbr finalnych (np. samochodów), które następnie eksportowała, często również do Niemiec. Jednocześnie polskie fabryki były dostawcą części i podzespołów dla niemieckich fabryk wytwarzających dobra finalne przeznaczone na eksport. Oznaczało to, że polski eksport do Niemiec zależał nie tylko od popytu w Niemczech ale w coraz większym stopniu od globalnego popytu na niemieckie dobra. Dotyczyło to przede wszystkim polskiego eksportu części i komponentów dla niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego, dla którego Polska była ważnym ich dostawcą. Dla przykładu, spadek chińskiego popytu na niemieckie auta spowoduje spadek niemieckiego popytu na polskie części i komponenty, wykorzystywane w produkcji tych aut.

Włączenie się Niemiec i Polski w globalne łańcuchy wartości sprawiło, że wzajemna wymiana handlowa (towarami i usługami) w coraz większym stopniu jest efektem procesów zachodzących w gospodarce światowej. Z jednej strony pozwala to obu państwom czerpać dodatkowe korzyści, wynikające z lepszego wykorzystania posiadanych przewag komparatywnych. Z drugiej – wysoki stopień zintegrowania z gospodarką światową sprawia, że polsko-niemiecka wymiana handlowa jest bardzo wrażliwa na wahania koniunkturalne.

The Impact of Poland's Membership in the European Union on the Polish Trade and investment partnership with Germany

The aim of the paper is to present significance of Germany in Polish trade in goods and services as well as investment cooperation during the Poland's membership in the European Union. The role of Germany was compared to other EU-15 countries. The research was carried out using both the traditional foreign trade statistics (in gross terms) downloaded from WITS-Comtrade database and trade statistics in value added terms calculated based on World Input-Output Database (WIOD).

The foreign direct investment data came from the National Bank of Poland. The research results show that since 1990s Germany has been the main trade and investment partner of Poland. It's accession to the European Union has accelerated the Polish-German economic cooperation. One of the most important factors influencing this cooperation was participation of Poland and Germany in global value chains.

Key words: Poland, Germany, foreign trade, foreign direct investment, trade in value added

Beata Molo

**POLSKA I NIEMCY WOBEC WYZWAŃ
POLITYKI ENERGETYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ
(NA PRZYKŁADZIE UNII ENERGETYCZNEJ)**

Wprowadzenie

Rozwój sektorów energetycznych w Polsce i w Niemczech jest w coraz większym stopniu kształtowany przez politykę energetyczną (i klimatyczną) Unii Europejskiej. Niemniej jednak w ramach integracji rynku energetycznego UE pozostaje wiele problemów do rozwiązania, jak chociażby niezharmonizowana infrastruktura techniczna czy różne podejście państw członkowskich UE do ochrony środowiska (i klimatu). Dlatego też do wyzwań stojących przed państwami UE należy zaliczyć zróżnicowaną sytuację energetyczną, kwestię bezpieczeństwa dostaw, konieczność budowy konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii i zwiększenia racjonalizacji zużycia energii, jak również reagowania na problemy będące konsekwencją zmian klimatycznych.

Celem artykułu jest zaprezentowanie stanowiska Polski i Niemiec wobec wyzwań polityki energetycznej Unii Europejskiej na przykładzie unii energetycznej – z uwzględnieniem oceny bilansu paliwowo-energetycznego Polski i Niemiec, założeń i celów narodowych polityk energetycznych obu państw, jak również wspieranych przez Polskę lub/i Niemcy potencjalnych kierunków polityki energetycznej UE, względnie działań w tym zakresie podejmowanych na poziomie UE. Artykuł opiera się na dostępnych źródłach i badaniach własnych autorki, co znajduje odzwierciedlenie w przypisach.

Ogólne uwarunkowania polityki energetycznej Polski i Niemiec

Punktem wyjścia analizy jest ocena bilansu paliwowo-energetycznego Polski i Niemiec, cele polityki energetycznej wynikają bowiem z uwarunkowań zaopatrzenia w energię:

1) Struktura zużycia energii pierwotnej:

- w Polsce zdominowana przez paliwa stałe – węgiel kamienny i brunatny (2013: 53,7%, 2014: 52,4%). W ciągu ostatnich lat zauważalny jest nieznaczny wzrost zużycia gazu ziemnego (2013: 13,9%, 2014: 14,1%), ropy naftowej (2013: 23,2%, 2014: 23,8%) i odnawialnych źródeł energii (2013: 8,7%, 2014: 9,6%)¹. Wzrost znaczenia gazu ziemnego jako paliwa w bilansie energetycznym jest powiązany z dostępnością i ceną surowca na krajowym rynku. Wysoki udział węgla kamiennego w bilansie energii pierwotnej podwyższa samowystarczalność energetyczną Polski i lokuje ją wśród państw o wysokim poziomie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego w Unii Europejskiej.
- w Niemczech podlega zmianom skutek politycznej decyzji o rezygnacji z użytkowania energii jądrowej i rozwijaniu odnawialnych źródeł energii, a także ograniczaniu zużycia energii. Oleje mineralne pozostają najważniejszym źródłem energii w Niemczech; ich udział w zużyciu energii pierwotnej w 2014 r. wyniósł 35%. Spadek udziału w strukturze zużycia energii odnotowano w przypadku gazu ziemnego (2013: 22,3%, 2014: 20,5%). W kolejnych latach gaz ziemny będzie jednak odgrywał ważną rolę w zaopatrzeniu energetycznym – jako wykorzystywany do produkcji energii cieplnej i elektrycznej, jak również w przemyśle chemicznym, transporcie, a w perspektywie jako uzupełnienie produkcji energii elektrycznej pochodzącej ze źródeł odnawialnych. W strukturze zużycia energii pierwotnej w 2014 r. węgiel kamienny miał 12,6%, zaś węgiel brunatny – 12%, odnawialne źródła energii 11,1%, natomiast udział energii jądrowej wyniósł 8,1%².

2) Rodzime paliwa stałe zwiększają bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego:

- w Polsce udział paliw stałych w zużyciu energii pierwotnej podwyższa samowystarczalność energetyczną Polski, jednak implikuje konieczność instalowania urządzeń ograniczających emisję zanieczyszczeń szkodliwych dla środowiska. Geologiczne zasoby bilansowe węgla brunatnego wynoszą 23 510 590 tys. ton (stan na 31.12.2014). Krajowa produkcja całkowicie zaspokaja popyt na węgiel brunatny. W 2014 r. wydobyto 64 002 tys. ton surowca. Natomiast udokumentowane zasoby bilansowe złóż węgla kamiennego wynoszą 51 960 mln ton (stan na 31.12.2014). Zasoby złóż zago-

¹ *Gospodarka paliwowo-energetyczna w latach 2013 i 2014*, GUS, Warszawa 2015, s. 32–33, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5485/4/10/1/gospodarka_paliwowo-energetyczna_2013-14.pdf [dostęp: 04.01.2016].

² *Energieverbrauch in Deutschland im Jahre 2014*, AGE, 2015, s. 4.

spodarowanych stanowią obecnie 38,2% zasobów bilansowych i wynoszą 19 853 mln ton. W 2014 r. wydobyto 65 969 tys. ton węgla kamiennego (o 2430 tys. ton mniej niż w 2013 r.)³.

- w Niemczech paliwa stałe są wraz z olejami mineralnymi najważniejszym surowcem energetycznym dla gospodarki. Przy czym węgiel brunatny jest obok odnawialnych źródeł energii głównym krajowym surowcem do produkcji energii elektrycznej. Duży udział węgla w produkcji energii skutkuje znaczną emisją gazów cieplarnianych. Blisko 100% zapotrzebowania na węgiel brunatny pokrywane jest z rodzimych złóż. Rezerwy węgla brunatnego szacowane są na około 41 mld ton (zasoby około 77 mld ton). W 2014 r. produkcja węgla brunatnego wyniosła 178,2 mln ton (2013: 183 mln ton). Około jednej piątej światowej produkcji tego paliwa pochodzi z Niemiec. Z kolei rezerwy węgla kamiennego wynoszą około 24 mld ton (zasoby 186 mld ton). W 2014 r. wydobyto 7,6 mln ton węgla kamiennego (2000: 36,8 mln ton; 2013: 7,56 mln ton)⁴.

3) Własna produkcja paliw kopalnych nie pokrywa zapotrzebowania na energię pierwotną, stąd uzależnienie od dostaw paliw z zagranicy:

- stopień uzależnienia Polski od zewnętrznych dostaw paliw kopalnych wynosi 25,8% (UE 53%), natomiast w przypadku ropy naftowej i gazu ziemnego odpowiednio – 91,3% (UE 87%) i 74,2% (UE 65%)⁵. Dostawy gazu ziemnego z zagranicy w ilości 9 698 mld m³ stanowiły 76% zapotrzebowania na surowiec w 2014 r. Obejmowały one w większości import z Rosji (64%) oraz dostawy z Niemiec i Czech. Polska jest uzależniona od dostaw ropy naftowej, której zużycie kształtuje się na poziomie około 25 mln ton rocznie; wydobycie krajowe (2014: 918 750 ton) pokrywa tylko około 2–3% zapotrzebowania na surowiec. Największym dostawcą ropy naftowej jest Rosja, której udział w strukturze dostaw wynosi około 95–97%. W przypadku węgla kamiennego wielkość importu wynosi ponad 10 mln ton. Czołowymi dostawcami węgla kamiennego są Rosja, Czechy i USA. W latach 2004–2013 z tych państw pochodziło odpowiednio: 59%, 18% i 13% importu paliwa. Wśród pozostałych dostawców węgla do Polski należy wymienić Ukrainę, Kazachstan i Kolumbię.

³ Państwowy Instytut Geologiczny, <http://geoportal.pgi.gov.pl/surowce/energetyczne> [dostęp: 26.01.2016].

⁴ *Der Bergbau in der Bundesrepublik Deutschland 2014. Bergwirtschaft und Statistik – 66. Jahrgang 2015 Dokumentation*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, November 2015, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/bergbau-bundesrepublik-deutschland-2014-dokumentation,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [dostęp: 04.01.2016].

⁵ *EU Energy in figures*, Statistical Pocketbook 2015, European Commission, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/PocketBook_ENERGY_2015%20PDF%20final.pdf [dostęp: 4.01.2016].

- stopień uzależnienia Niemiec od zewnętrznych dostaw paliw kopalnych wynosi 62,7%, natomiast w przypadku ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla – odpowiednio 96,1%, 87,2%, 44,5% (UE 44%)⁶. 87% węgla kamiennego konsumowanego w Niemczech jest sprowadzane z zagranicy. Do najważniejszych dostawców tego paliwa należą: Rosja (32,2%), USA (17%), Kolumbia (15,4%), Australia (13,3%), Polska (9,7%) i Republika Południowej Afryki (5,5%). Niemcy importują około 90 mln ton ropy naftowej rocznie. Import surowca podlega dywersyfikacji głównych kierunków dostaw, przy czym około 60% niemieckiego importu ropy naftowej przypada na trzech największych dostawców: Rosję (35,7%), Norwegię (13,7%) i Wielką Brytanię (11%). W przypadku gazu ziemnego własna produkcja pokrywa mniej niż 10% zapotrzebowania Niemiec. Import surowca cechuje koncentracja na regionalnych źródłach zaopatrzenia. Do wiodących dostawców zalicza się Rosję (40%), Holandię (29%) i Norwegię (21%).

4) Wzrost bezpieczeństwa energetycznego poprzez rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii:

- w Polsce udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2014 r. wyniósł 11,45% i wzrósł o 4,25% w stosunku do roku 2005 r. (docelowo w 2020 r. ma osiągnąć 15%). Struktura jej pozyskania wynika z warunków geograficznych i możliwych do zagospodarowania zasobów. Energia ze źródeł odnawialnych pochodzi głównie z biopaliw stałych (76,62%), biopaliw ciekłych (9,23%), z energii wiatru (8,18%), energii wody (2,33%) i biogazu (2,57%). Energia elektryczna wytworzona ze źródeł odnawialnych pochodzi: z biopaliw stałych (46,17%), energii wiatru (38,68%), energii wody (11,0%) oraz z biogazu (4,11%). Biopaliwa stałe to podstawowy nośnik w produkcji ciepła ze źródeł odnawialnych (prawie 98%)⁷.
- w Niemczech energia odnawialna stanowi coraz ważniejszy składnik bilansu energetycznego, jako alternatywa dla paliw kopalnych przyczynia się do redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także do realizacji jednego ze strategicznych celów polityki energetycznej, tj. bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię. W 2014 r. udział odnawialnych źródeł energii był następujący: w zużyciu energii końcowej brutto 13,5%, w zużyciu energii pierwotnej 11,3%, w zużyciu energii końcowej brutto w ciepłe i chłodzenie 12,2%, w transporcie 5,6%. Struktura udziału odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii pierwotnej w 2014 r.: biomasa 51%, fotowoltaika 8%, energia wiatru 5%. Odnawialne źródła energii dostarczyły w 2014 r. 161,1 TWh energii elektrycznej (26,2% udział w produkcji energii elektrycznej). Jeśli uwzględnić natomiast poszczególne rodzaje energii odnawialnej, ich udział w produkcji energii elektrycznej przedstawiał się następująco: energia wia-

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Energia ze źródeł odnawialnych w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

tru 57,3 TWh, biomasa 48,9 TWh, energia słoneczna 35,1 TWh, energia wodna 19,6 TWh.

5) Produkcja energii elektrycznej oparta na paliwach stałych:

- w Polsce około 90% energii elektrycznej produkowane jest w elektrowniach węglowych. Dominującą rolę odgrywają elektrownie opalane węglem kamiennym i brunatnym, których udział wynosi łącznie ponad 78% całkowitej mocy zainstalowanej. Blisko 45% urządzeń wytwarzających energię elektryczną ma ponad 30 lat, zaś około 77% – ponad 20 lat. Przewidywany okres eksploatacji bloków węglowych wynosi 40–45 lat. Odnowienie istniejącego potencjału wymaga wybudowania instalacji o łącznej mocy 13–18 GW, co implikuje konieczność znacznych inwestycji w krótkiej i średniej perspektywie.
- w Niemczech 70% węgla kamiennego jest spalane w elektrowniach i elektrociepłowniach, a węgiel brunatny w 90% wykorzystywany jest przez elektrownie. Niemcy są eksporterem netto energii elektrycznej, a nadwyżka eksportowa stale rośnie. W 2014 r. wyniosła ona 35,5 TWh, co stanowi około 6% wytwarzanej przez Niemcy energii elektrycznej.

6) Emisja gazów cieplarnianych:

- według danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami w 2013 r. całkowita emisja gazów cieplarnianych w Polsce wyniosła 394,89 MtCO₂e (mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla, spadek o 32% w porównaniu do roku bazowego – 1988). Największą redukcję emisji odnotowano w sektorze energii (o 32%), co było spowodowane procesem transformacji przemysłu ciężkiego, spadkiem wykorzystania i wydobycia węgla, jak również wdrażanymi działaniami na rzecz efektywniejszego wykorzystania energii. Dominującą rolę w emisji krajowej odgrywa dwutlenek węgla – w 2013 r. emisja dwutlenku węgla stanowiła 81,8% całkowitej emisji gazów cieplarnianych w Polsce. Głównym źródłem emisji dwutlenku węgla jest spalanie paliw – 92,4% udział w całkowitej emisji CO₂ w 2013 r.⁸ Polska gospodarka – jako oparta na paliwach stałych – jest gospodarką wysokoemisyjną.
- w Niemczech emisja gazów cieplarnianych w przeliczeniu na jednego mieszkańca należy do najwyższych w UE; jest o około 27% wyższa niż średnia unijna⁹. W 2014 r. emisja gazów cieplarnianych wyniosła 920 MtCO₂e. Tym samym zmniejszyła się o 26% w porównaniu z 1990 r. Kluczowy dla dalszej redukcji emisji jest sektor energetyczny. Według szacunków w 2014 r.

⁸ *Krajowy Raport Inwentaryzacyjny 2015. Inwentaryzacja gazów cieplarnianych w Polsce dla lat 1988–2013*, Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, Warszawa, październik 2015.

⁹ *Commission Staff Working Document, Country Factsheet Germany Accompanying the document, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, State of the Energy Union*, Brussels, 18.11.2015, SWD(2015) 225 final.

emisja gazów cieplarnianych przez ten sektor zmniejszyła się do 317 mln ton (2013: 331 mln ton). Pomimo wyraźnie rosnącej produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych nie odnotowuje się znaczącej redukcji emisji przez sektor energetyczny. Wynika to z dużego udziału węgla kamiennego i brunatnego w produkcji energii elektrycznej¹⁰.

Założenia i cele polityki energetycznej Polski i Niemiec

Cele i priorytety polityki energetycznej Polski

Głównym celem polityki energetycznej Polski jest wzrost bezpieczeństwa energetycznego przy zachowaniu zasady zrównoważonego rozwoju¹¹. Podstawowymi kierunkami polityki energetycznej Polski do 2030 r. są:

- poprawa efektywności energetycznej (główne cele w tym zakresie to m.in.: dążenie do utrzymania zeroenergetycznego wzrostu gospodarczego i zmniejszanie energochłonności polskiej gospodarki do poziomu UE-15),
- wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii (m.in. przez zagwarantowanie stabilnych dostaw do odbiorców, dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw),
- dywersyfikacja struktury produkcji energii elektrycznej (wprowadzenie energetyki jądrowej, zapewnienie pokrycia zapotrzebowania przy maksymalnym wykorzystaniu rodzimych zasobów i przyjaznych środowisku technologii, rozwój połączeń transgranicznych skoordynowany z rozbudową krajowego systemu przesyłowego i systemów państw sąsiednich),
- rozwój odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw (wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w finalnym zużyciu energii w 2020 r. do 15% i dalszy wzrost tego wskaźnika w kolejnych latach oraz osiągnięcie w 2020 r. 10% udziału biopaliw w rynku paliw transportowych),
- rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii,
- ograniczenie oddziaływania sektora energii na środowisko (głównie poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych i pyłów przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa energetycznego oraz zmianę struktury wytwarzania energii w kierunku technologii niskoemisyjnych).

Natomiast w projekcie polityki energetycznej Polski do 2050 r. zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa oraz zaspokojenie potrzeb energetycznych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych powiązано z tworzeniem warunków dla zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego, który powinien

¹⁰ *Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2014. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2015. Analyse*, Agora Energiewende, Januar 2015 (Aktualisierung: September 2015), s. 27.

¹¹ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 10.11.2009.

przyczynić się także do rozwoju gospodarki narodowej¹². Realizacji celu głównego podporządkowane zostały następujące trzy cele operacyjne: zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, zwiększenie konkurencyjności i efektywności energetycznej gospodarki narodowej w ramach rynku wewnętrznego energii UE i ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko.

W zakresie osiągnięcia pierwszego celu operacyjnego podejmowane działania obejmować będą w szczególności dążenie do dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw nośników energii pierwotnej, zapewnienia odpowiedniego poziomu mocy wytwórczych i dywersyfikacji struktury wytwarzania energii finalnej, do utrzymania i rozwoju zdolności przesyłowych i dystrybucyjnych, jak również ochronę infrastruktury krytycznej. Z kolei dążenie do zwiększenia konkurencyjności i efektywności energetycznej gospodarki narodowej wymagać będzie podejmowania określonych działań na rzecz racjonalizacji kosztów energii pierwotnej, rozwoju konkurencyjnych rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego oraz poprawy efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach energetycznych, ciepłownictwie i wykorzystaniu końcowym energii. Ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko obejmować będzie działania zmierzające do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby oraz zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw.

Natomiast za projekty priorytetowe do 2050 r. uznano: efektywne zagospodarowanie rodzimych zasobów paliw stałych (rodzime zasoby węgla kamiennego i brunatnego mają być „stabilizatorem bezpieczeństwa energetycznego”), poprawę efektywności energetycznej, w tym rozwój kogeneracji, wprowadzenie energetyki jądrowej („energetyka jądrowa stanie się istotnym elementem sektora energetycznego po 2025 r., zgodnie z Polskim programem energetyki jądrowej”); wykorzystanie potencjału gazu ze złóż niekonwencjonalnych, rozwój odnawialnych źródeł energii i energetyki prosumenckiej, rozwój inteligentnych sieci energetycznych, rozwój połączeń transgranicznych i zapewnienie warunków rozwoju infrastruktury wytwórczej¹³.

Według prognozy zakładającej realizację kierunków zapisanych w *Polityce energetycznej Polski do 2050 roku* krajowe zapotrzebowanie na energię pierwotną do 2030 r. utrzyma się na poziomie około 102–103 Mtoe rocznie, a w kolejnych dwóch dekadach obniży się o około 15% (pod warunkiem zwiększenia efektywności energetycznej głównie w gospodarstwach domowych i transporcie). Modernizacja i przebudowa technologiczna polskiej elektroenergetyki przyczyni się do spadku udziału węgla kamiennego w zaspakajaniu popytu na energię pierwotną do

¹² Projekt *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Warszawa, sierpień 2015; Ocena realizacji *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*, załącznik nr 1 do *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, czerwiec 2015; Wnioski z analiz prognostycznych na potrzeby *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, załącznik nr 2 do *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku*, Warszawa 2015.

¹³ *Ibidem*.

28% w roku 2050. Wyczerpywanie się złóż węgla brunatnego i spadek relatywnej opłacalności elektrowni opalanych tym paliwem przy wzroście cen uprawnień do emisji spowoduje redukcję udziału tego paliwa w bilansie energetycznym. W miejsce węgla brunatnego pojawi się m.in. paliwo jądrowe, dzięki realizacji rządowego programu rozwoju energetyki jądrowej. W strukturze zapotrzebowania na energię pierwotną udział gazu ziemnego wzrośnie do 18% (elektrownie gazowe będą niezbędne wobec rozwoju niestabilnych źródeł energii odnawialnej), a odnawialnych źródeł energii – do 16% (dzięki rozwojowi systemowych elektrowni wiatrowych i rozproszonych źródeł generacji energii elektrycznej i ciepła). Produkcja energii elektrycznej zwiększy się do 223 TWh w 2050 r. Głównym producentem energii elektrycznej w całym okresie prognozy będą elektrownie opalane węglem kamiennym. Do 2030 r. produkcja energii elektrycznej w elektrowniach opalanych węglem kamiennym wzrośnie o około 20% w porównaniu do roku 2010. Równocześnie zapotrzebowanie na energię elektryczną wzrośnie o około 40%, a zasoby węgla brunatnego w istniejących kopalniach zaczną się wyczerpywać. Według prognozy powstała luka między produkcją a popytem na energię elektryczną wypełnią technologie niskoemisyjne. Powyższe procesy spowodują ukształtowanie się miksu elektroenergetycznego w 2050 r. z nadal największym (33%), choć mniejszym niż obecnie, udziałem energii elektrycznej wyprodukowanej z węgla kamiennego. Zróżnicowane technologie produkcji energii ze źródeł odnawialnych osiągną w 2050 r. udział zbliżony do energetyki węglowej. Energia jądrowa będzie odpowiadała za 19% produkowanej energii, a gaz ziemny – za 9%. Natomiast 5% energii elektrycznej w 2050 r. produkować będą ostatnie bloki opalane węglem brunatnym¹⁴.

Założenia i cele polityki energetycznej Niemiec

Koncepcja polityki energetycznej do 2050 r. była poprzedzona przyjęciem „Zasadniczych założeń zintegrowanego programu energetycznego i klimatycznego” (*Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*) w 2007 r. W dokumencie zostały określone sposoby realizacji ambitnych celów polityki energetyczno-klimatycznej, które miały skutkować obniżeniem zużycia energii w zakładach, urządzeniach domowych, systemie grzewczym domów i mieszkań oraz pojazdach, a w efekcie – ograniczeniem negatywnego wpływu na środowisko (i klimat). Celem było zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej brutto do 2020 r. do 25–30% i w produkcji ciepła do 14%. Natomiast wzrost udziału biogazu do 10% miał przyczynić się do redukcji zależności Niemiec od importu gazu ziemnego. Ponadto Niemcy planowały zmniejszyć emisję gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% w porównaniu poziomu z roku 1990¹⁵.

¹⁴ Wnioski z analiz prognostycznych na potrzeby *Polityki energetycznej Polski...*, *op. cit.*

¹⁵ *Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm*, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkt-fuer-ein-integriertes-energie-und-klimaprogramm,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [dostęp: 22.12.2015].

Ideą koncepcji polityki energetycznej do 2050 r. było oparcie rozwoju gospodarczo-społecznego na mieszance energetycznej, w której stopniowo konwencjonalne źródła energii będą zastępowane przez źródła odnawialne. Przy czym rząd federalny był gotowy przedłużyć okres eksploatacji elektrowni jądrowych pod warunkiem przestrzegania niemieckich i międzynarodowych standardów bezpieczeństwa oraz wykorzystania dodatkowych zysków właścicieli elektrowni jądrowych do przyspieszenia procesu przestawiania się na odnawialne źródła energii. Zmianę tę uzasadniono ważną rolą energetyki jądrowej jako „technologii przejściowej” do czasu, gdy po 2030 r. energia elektryczna będzie produkowana w większym stopniu przy użyciu odnawialnych źródeł energii. Stanowisko to wynikało z przeświadczenia o dużym znaczeniu energii jądrowej dla bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię i ochrony klimatu.

28 września 2010 r. rząd federalny przyjął długofalową (do 2050 r.) strategię rozwoju sektora energetycznego (*Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*¹⁶). Dokument zawiera około 60 środków wskazujących sposoby zrealizowania ambitnych celów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 40% i do 2050 r. o 80% w porównaniu roku 1990, zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej brutto do 2050 r. do 80%, zmniejszenia zużycia energii pierwotnej do 2050 r. o 50% w porównaniu do roku 2008 i zwiększenia do 2050 r. udziału odnawialnych energii w zużyciu energii końcowej brutto o 60%. Głównymi założeniami strategii obok przedłużenia okresu eksploatacji elektrowni jądrowych o 8 lub 14 lat, w zależności od ich wieku (co oznaczało, że ostatnia siłownia została by wyłączona w 2036 r.) i rozbudowy odnawialnych źródeł energii (priorytetowo potraktowano rozbudowę elektrowni wiatrowych na morzu o mocy 25 GW do 2030 r. oraz rozbudowę energetyki wiatrowej na lądzie, w tym zastąpienie starych instalacji bardziej efektywnymi), jest zwiększenie efektywności energetycznej. Cel ten ma zostać osiągnięty głównie poprzez modernizację budynków, których ogrzewanie, chłodzenie i oświetlanie pochłania obecnie około 40% zużywanej w Niemczech energii i odpowiada za 20% emisji dwutlenku węgla. Pozostałymi istotnymi założeniami strategii energetycznej są: rozbudowa sieci elektroenergetycznej, a zwłaszcza transportowanie energii elektrycznej na znaczne odległości, zwiększenie wydajności magazynów i rozwój prac badawczo-rozwojowych nad nowymi technologiami energetycznymi¹⁷.

Katastrofa w elektrowni jądrowej w Japonii w marcu 2011 r. przyczyniła się do podjęcia w krótkim czasie działań służących modyfikacji strategii energetycznej Niemiec, w tym także obejmujących plan stopniowego wygaszania elektrow-

¹⁶ *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 28.09.2010, https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [dostęp: 22.12.2015].

¹⁷ *Ibidem*.

ni jądrowych do 2022 r.¹⁸. Ostatecznie 6 czerwca 2011 r. rząd federalny przyjął pakiet projektów ustaw energetycznych, a 9 czerwca w oświadczeniu rządowym na forum Bundestagu kanclerz Merkel zapowiedziała stopniową rezygnację z eksploatacji elektrowni jądrowych oraz potwierdziła główne założenia i cele strategii energetycznej z 2010 r. w zakresie rozwijania odnawialnych źródeł energii, ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i zmniejszenia zużycia energii¹⁹.

Szczegółowe zapisy przyjętego latem 2011 r. pakietu energetycznego mają służyć realizacji głównych założeń strategii energetycznej rządu federalnego z 2010 r. Są to:

- rozwój energetyki odnawialnej. Zgodnie z nowelizacją ustawy o energiach odnawialnych (*Erneuerbare-Energien-Gesetz*, EEG) z 2012 r. udział produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii elektrycznej brutto ma systematycznie wzrastać, do 35% w 2020 r. i do 80% w 2050 r. (50% w 2030 r., 65% w 2040 r.). Natomiast nowelizacja ustawy w 2014 r. ustanowiła dodatkowe cele pośrednie: udział ten powinien wzrosnąć do 40–45% do 2025 r., a w 2035 r. wynieść 55–60%,
- wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii końcowej brutto do 18% w 2020 r., 30% do 2030 r., 45% do 2040 r. i 60% do 2050 r.,
- podwyższenie efektywności energetycznej. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez redukcję zapotrzebowania na ciepło w budynkach do 2020 r. o 20% i redukcję zapotrzebowania na energię pierwotną o 80% do 2050 r.,
- redukcja emisji gazów cieplarnianych o 40% do 2020 r. w porównaniu do poziomu z roku 1990 (o 55% do 2030 r., o 70% do 2040 r. i o 80–95% do 2050 r.),
- spadek zużycia energii pierwotnej o 20% do 2020 r. i o 50% do 2050 r. w porównaniu do poziomu z roku 2008. Produktywność energii powinna rosnąć o 2,1% rocznie w stosunku do końcowego zużycia energii,
- redukcja zużycia energii elektrycznej do 2020 r. o 10% i do 2050 r. o 25% w porównaniu do poziomu z roku 2008.

Punktem odniesienia dla polityki energetycznej Polski i Niemiec są również działania podejmowane w tym obszarze na poziomie Unii Europejskiej. Można założyć, że Polska i Niemcy pomimo zróżnicowanych uwarunkowań narodowych polityk energetycznych będą wspierać określone działania na poziomie UE:

- kreowanie polityki energetycznej (i klimatycznej) UE w taki sposób, aby nie spowodować obniżenia poziomu narodowego bezpieczeństwa energetycznego,

¹⁸ Szerzej: B. Molo, *Problem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w kontekście stopniowej rezygnacji z użytkowania elektrowni jądrowych*, „Przegląd Zachodni” 2013, nr 2, s. 69–89.

¹⁹ B. Molo, *Die Energiepolitik Deutschlands im 21. Jahrhundert. Determinanten – Ziele – Maßnahmen*, Berlin 2014, s. 183.

- zwiększanie bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię poprzez wykorzystywanie własnych surowców energetycznych, inwestycje w odnawialne źródła energii i dywersyfikację kierunków dostaw źródeł energii,
- rozwój infrastruktury energetycznej, który zapewni prawidłowo funkcjonujący wewnętrzny rynek energii, zagwarantuje bezpieczeństwo dostaw, umożliwi integrację odnawialnych źródeł energii i zwiększy efektywność energetyczną,
- wspieranie integracji i liberalizacji rynku gazu, ale pozostawienie strategicznych decyzji w tym sektorze w kompetencji państw członkowskich,
- współpraca z tradycyjnymi dostawcami energii i państwami tranzytowymi, poszukiwanie nowych dostawców i możliwości kooperacji.

Ponadto w przypadku Polski w odniesieniu do unijnych działań należy się spodziewać akcentowania w stanowisku takiego podejścia do wymogów w zakresie ochrony środowiska, które w możliwie największym stopniu będzie uwzględniać specyfikę polskiego sektora energetycznego. Natomiast w przypadku Niemiec punkty ciężkości udzielanego wsparcia działań podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej dotyczyć będą zapewnienia zrównoważonego rozwoju sektora energetycznego dzięki podnoszeniu norm efektywności i bezpieczeństwa, zwiększaniu konkurencyjności i znacznemu ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych.

Polska i Niemcy wobec polityki energetycznej UE na przykładzie unii energetycznej

W ostatnich dwóch latach problematyka polityki energetycznej UE zogniskowała się wokół unii energetycznej, jej filarów i instrumentów. Natomiast punktem wyjścia debaty o unii energetycznej była kwestia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, która ponownie zyskała na znaczeniu na początku 2014 r. w kontekście kryzysu rosyjsko-ukraińskiego.

25 lutego 2015 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała pakiet o unii energetycznej, na który składa się m.in. komunikat *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*²⁰.

Strategia unii energetycznej w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, stabilności i konkurencyjności opiera się na pięciu ściśle powiązanych obszarach:

- 1) Bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie. Proponowane działania mają doprowadzić do dywersyfikacji źródeł energii, dostawców i szlaków dostaw, co jest kluczowe dla zapewnienia bezpiecznych i stabilnych

²⁰ Pakiet dotyczący unii energetycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, Bruksela, 25.2.2015, COM(2015) 80 final.

dostaw energii, a także uodpornienia UE na zewnętrzne kryzysy energetyczne. Nie bez znaczenia jest również krajowa produkcja energii obejmująca zarówno odnawialne źródła energii, jak też konwencjonalne i niekonwencjonalne zasoby paliw kopalnych. Ponadto celem jest usunięcie przeszkód w imporcie LNG z USA i od innych producentów. W odniesieniu do umów na dostawę stwierdzono, że Komisja Europejska „powinna być informowana o negocjacjach umów międzyrządowych na wczesnym etapie, co pozwoli na lepszą ocenę *ex ante* zgodności umowy międzyrządowej z zasadami rynku wewnętrznego i kryteriami bezpieczeństwa dostaw”. Udział KE w negocjacjach z państwami trzecimi pozwoli uniknąć wywierania przez nie nacisku. KE zobowiązała się do przedstawienia propozycji umożliwiających mówienie UE „jednym głosem w negocjacjach z państwami trzecimi”. Propozycja KE nie zakładała wspólnych zakupów gazu ziemnego, dopuszczając jedynie taką możliwość.

- 2) Wewnętrzny rynek energii. Do priorytetów zaliczono lepsze połączenia międzysystemowe, pełne wdrożenie i egzekwowanie przepisów, lepszą współpracę państw członkowskich w kształtowaniu polityk energetycznych, łatwiejszy wybór dostawców energii przez obywateli państw członkowskich.
- 3) Efektywność energetyczna jako sposób na zmniejszenie zapotrzebowania na energię. UE powinna realizować cel poprawy efektywności energetycznej o co najmniej 27% do 2030 r. Stąd też Komisja Europejska zaproponowała zwiększenie efektywności energetycznej w budownictwie (głównie dzięki lepszym systemom ogrzewania i chłodzenia), a także działania na rzecz energooszczędności i niskoemisyjnego sektora transportu.
- 4) Dekarbonizacja gospodarki. Integralną część unii energetycznej stanowi ambitna polityka przeciwdziałania zmianom klimatu, oparta na zobowiązaniu do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w UE do 2030 r. o co najmniej 40% w porównaniu z rokiem 1990.
- 5) Badania naukowe, innowacje i konkurencyjność. UE powinna stać się światowym liderem na rynku technologii inteligentnych sieci energetycznych i inteligentnych domów, w transporcie ekologicznym, a także globalnym ośrodkiem prac nad nowymi, zaawansowanymi technicznie i konkurencyjnymi źródłami energii odnawialnej²¹.

W dokumencie wskazano 15 działań, które mają pomóc w tworzeniu unii energetycznej. Nad procesem tworzenia unii energetycznej ma czuwać Agencja ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

Propozycje Komisji Europejskiej zostały omówione podczas szczytu 19 i 20 marca 2015 r. W konkluzjach Rady Europejskiej zapisano, że „UE jest zdecydowana zbudować unię energetyczną opartą na przyszłościowej polityce klimatycznej na podstawie przygotowanej przez Komisję ramowej strategii, która obejmuje pięć ściśle ze sobą powiązanych i wzajemnie się wzmacniających wymiarów”.

²¹ *Ibidem*.

Rada Europejska podkreśla, że wszystkie wymiary unii energetycznej są ważne, jednak skupiła się na niektórych jej aspektach i zaapelowała m.in. o:

- przyspieszenie prac nad projektami infrastrukturalnymi w dziedzinie energii elektrycznej i gazu, w tym nad połączeniami międzysystemowymi,
- zwiększenie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu poprzez podniesienie efektywności energetycznej i korzystanie z lokalnych źródeł energii, a także bezpiecznych i zrównoważonych technologii niskoemisyjnych,
- zapewnienie pełnej zgodności z prawem unijnym wszystkich umów dotyczących kupowania gazu od dostawców zewnętrznych, przede wszystkim poprzez zwiększenie przejrzystości takich umów i zwiększenie ich zgodności z unijnymi postanowieniami w zakresie bezpieczeństwa energetycznego,
- wykorzystanie instrumentów polityki zewnętrznej w celu ustanowienia strategicznych partnerstw w zakresie energii z zyskującymi na znaczeniu państwami-producentami i państwami tranzytu [...] ²².

Ogólnie należy stwierdzić, że sformułowane w strategii unii energetycznej cele i priorytety są obecne w debacie o polityce energetycznej i bezpieczeństwie energetycznym Unii Europejskiej od wielu lat. Nieskoordynowane polityki energetyczne państw członkowskich, sprzeczne interesy uczestników rynków energii i różnicowanie sektorów energetycznych to przyczyny niepowodzeń w tworzeniu wspólnego rynku energii w UE. W ocenie ekspertów o wartości unii energetycznej świadczyć będą propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej, których wdrożenie będzie niezbędne w realizacji tego projektu.

W ramach strategii unii energetycznej Komisja Europejska przedłożyła 15 lipca 2015 r. propozycje nowej oferty dla konsumentów energii, transformacji europejskiego rynku energii elektrycznej, aktualizacji systemu etykiet efektywności energetycznej i przeglądu systemu handlu uprawnieniami do emisji ²³. KE przedstawiła komunikat poświęcony nowej ofercie dla konsumentów energii, opartej na trzech filarach: 1) pomocy konsumentom w oszczędzaniu pieniędzy i energii dzięki lepszej informacji; 2) szerszym wyborze dla konsumentów, jeśli chodzi o sposób udziału w rynkach energii; 3) utrzymaniu jak najwyższego poziomu ochrony konsumentów. Sposobem na to są bardziej klarowne przepisy dotyczące rachunków za energię i reklamy, wiarygodne narzędzia służące do porównywania cen oraz wykorzystanie siły przetargowej konsumentów we wspólnych programach (np. zbiorowe zmiany dostawcy). Ponadto konsumenci powinni mieć prawo do wytwarzania i zużywania energii na własne potrzeby. Komunikat KE zainicjował konsultacje publiczne na temat nowej struktury rynku energii elektrycznej, która powinna zapewniać jak największe korzyści z konkurencji transgranicznej i pozwalać na rozproszone wytwarzanie energii oraz wspierać tworzenie innowacyjnych przedsiębiorstw usługowych na rynku energetycznym.

²² Posiedzenie Rady Europejskiej (19 i 20.03.2015). Konkluzje, Rada Europejska, Bruksela, 20.03.2015, EUCO 11/15.

²³ Komisja Europejska – Komunikat prasowy, *Reforma europejskiego systemu energetycznego – letni pakiet energetyczny Komisji wskazuje drogę*, Bruksela, 15.07.2015.

W opublikowanym 18 listopada 2015 r. sprawozdaniu na temat stanu unii energetycznej przyjrzano się postępowi poczynionym w ciągu ostatnich dziewięciu miesięcy, określono kluczowe obszary działań na rok 2016 i przedstawiono wnioski dotyczące polityki na szczeblu krajowym, regionalnym i europejskim. Zapowiedziano przedstawienie w 2016 r. stosownych aktów prawnych, które usprawnią funkcjonowanie rynku energii elektrycznej i umożliwią zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii, zmniejszenie zużycia energii, a także zapewnią bezpieczeństwo dostaw gazu. Dzięki temu stworzone zostaną warunki niezbędne do przekształcenia systemu energetycznego w system niskoemisyjny. Przedstawione wytyczne dotyczące zintegrowanych krajowych planów w zakresie energii i klimatu stanowią dla państw członkowskich podstawę do rozpoczęcia opracowywania krajowych planów na lata 2021–2030. Sprawozdaniu towarzyszy 28 zestawień informacji dotyczących oceny działań podejmowanych przez każde z państw członkowskich na rzecz realizacji unii energetycznej.

Wraz z powyższym dokumentem opublikowano m.in. sprawozdanie z postępów w realizacji celu zwiększenia efektywności energetycznej o 20% do 2020 r. z którego wynika, że pomimo poczynienia znaczących postępów, wspólne wysiłki państw członkowskich przyniosły oszczędności energii pierwotnej w wymiarze jedynie 17,6% w stosunku do zużycia prognozowanego na 2020 r.²⁴, oraz drugi wykaz projektów infrastrukturalnych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (PWZ), których realizacja jest niezbędna do osiągnięcia celów polityki energetycznej. Projekty te mają umożliwić budowanie unii energetycznej poprzez integrację regionalnych rynków energii oraz dywersyfikację źródeł energii i tras przesyłu. Wykaz obejmuje łącznie 195 projektów, w tym: 108 projektów dotyczących energii elektrycznej, 77 dotyczących gazu ziemnego, 7 – ropy naftowej i 3 dotyczące inteligentnych sieci. Projekty te skorzystają z szeregu udogodnień, w tym z przyspieszonych procedur wydawania pozwoleń (nieprzekraczalny termin trzech i pół roku), szybszych i usprawnionych ocen oddziaływania na środowisko oraz mogą kwalifikować się do wsparcia finansowego ze środków instrumentu „Łącząc Europę” i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). O umieszczeniu określonego projektu w wykazie rozstrzygały takie czynniki jak znaczne korzyści z projektu dla co najmniej dwóch państw członkowskich, przyczynianie się do integracji rynku i wzrostu konkurencyjności, a także zwiększenia bezpieczeństwa dostaw i ograniczenia emisji dwutlenku węgla²⁵.

Z kolei 16 lutego 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet propozycji w zakresie zrównoważonego bezpieczeństwa energetycznego, które należy

²⁴ Komisja Europejska – Komunikat prasowy, *Unia energetyczna na dobrej drodze do sukcesu*, Bruksela, 18.11.2015.

²⁵ Komisja Europejska – Komunikat prasowy, *Komisja przedstawia kluczowe projekty dotyczące infrastruktury energetycznej mające zintegrować europejskie rynki energii i zdywersyfikować źródła*, Bruksela, 18.11.2015.

zapewnić poprzez zmiany w następujących obszarach: dostaw gazu, umów międzyrządowych w zakresie energii, dostępu do skroplonego gazu oraz w ciepłownictwie i chłodnictwie. W ramach bezpieczeństwa dostaw KE wprowadza postulowaną zasadę solidarności, zgodnie z którą sąsiednie państwa członkowskie będą zobowiązane dostarczać surowiec do gospodarstw domowych i podstawowych służb w sąsiednich państwach członkowskich w przypadku problemów z dostawami. KE będzie promować regionalne podejście do bezpieczeństwa zaopatrzenia w gaz ziemny. Oznacza to, że analizy dotyczące bezpieczeństwa zaopatrzenia w gaz i proponowanie nowych rozwiązań w tej dziedzinie powinny poświęcać więcej uwagi ich wpływowi na cały region. Państwa członkowskie zostały przypisane do siedmiu grup regionalnych (bez Cypru i Malty). Polska znalazła się w grupie środkowo-wschodniej wraz z Czechami, Niemcami i Słowacją. Ponadto, firmy gazowe będą musiały informować KE i państwa członkowskie o zapisach, które wpływają na bezpieczeństwo dostaw. Ma to umożliwić państwom i KE przygotowanie odpowiednich planów na wypadek problemów z dostawami. Druga część propozycji dotyczyła umów międzyrządowych w zakresie energii. Państwa członkowskie będą musiały notyfikować KE przed zawarciem takich umów. Ponadto będą musiały zawiadomić KE przed rozpoczęciem negocjacji i informować ją na bieżąco w trakcie procesu negocjacyjnego. Komisja Europejska w ciągu sześciu tygodni będzie mogła wydać opinię na temat proponowanej umowy. W przypadku zastrzeżeń KE, państwo będzie miało 12 tygodni na wprowadzenie wymaganych zmian. Według propozycji KE skroplony gaz ziemny ma być odpowiedzią na problemy w dostępie do więcej niż jednego dostawcy gazu w państwach Europy Wschodniej. Stąd też postulat rozbudowy przez państwa członkowskie infrastruktury LNG (gazoporty, połączenia umożliwiające przesyłanie tego gazu między państwami regionu). Ważnym punktem opublikowanego przez KE pakietu jest kwestia wydajności energetycznej budynków. Ogrzewanie i chłodzenie budynków odpowiadania za 50% rocznego zużycia energii w UE, dlatego też nawet niewielkie zmiany w tym obszarze mogą znacząco wpłynąć na zapotrzebowanie na energię. Dlatego też KE zamierza ułatwić stosowanie do celów ciepłowniczo-chłodniczych energii odnawialnej – obecnie tylko 5% energii w tej dziedzinie pochodzi ze źródeł odnawialnych²⁶.

Polska wobec unii energetycznej

Ówczesny polski premier Donald Tusk przedstawił projekt europejskiej unii energetycznej pod koniec marca 2014 r. Elementy tej koncepcji były następujące:

- skuteczny mechanizm solidarności na wypadek kryzysów dostaw gazu ziemnego,

²⁶ Komisja Europejska – Komunikat prasowy, *Zmierzając do unii energetycznej: Komisja występuje z pakietem propozycji w zakresie zrównoważonego bezpieczeństwa energetycznego*, Bruksela, 16.02.2016.

- zwiększenie unijnych nakładów na budowę infrastruktury zapewniającej tę solidarność (dofinansowanie projektów na wschodzie UE powinno wynosić nawet do 75% ich wartości),
- wspólne zakupy gazu ziemnego dla wszystkich państw członkowskich UE, co wzmocni pozycję UE w kontaktach handlowych z Federacją Rosyjską,
- przywrócenie znaczenia węgla jako źródła energii mogącego zapewnić bezpieczeństwo energetyczne pod warunkiem stosowania nowoczesnych technologii redukujących poziom emisji dwutlenku węgla,
- wydobywanie gazu łupkowego,
- dywersyfikacja kierunków dostaw konwencjonalnego gazu ziemnego do UE i import gazu łupkowego z USA²⁷.

Tusk prowadził konsultacje projektu z szefami państw członkowskich UE i unijnych instytucji, a w artykule *A united Europe can end Russia's energy stranglehold* opublikowanym 21 kwietnia 2014 r. na łamach „Financial Times” sprecyzował koncepcję stworzenia europejskiej unii energetycznej. Celem miała być ściślejsza współpraca państw członkowskich UE w zakresie zaopatrzenia w gaz ziemny, a jej integralnymi elementami – instytucja, która kupowałaby gaz i dostarczała go do wszystkich państw członkowskich, oraz mechanizm solidarności (uruchamiany gdy jedno lub więcej państw UE zostanie zagrożonych odcięciem dostaw gazu ziemnego), polegający na dostarczeniu przez inne państwa surowca pochodzącego np. z własnych zapasów²⁸. Propozycja Tuska była skoncentrowana na dostawach gazu ziemnego, a postulaty miałyby skutkować zmniejszeniem zależności od dostaw gazu ziemnego z Rosji – w ocenie Tuska duża zależność energetyczna od Rosji osłabia Unię Europejską.

Non-paper rządu polskiego proponował zestaw środków będących odpowiedzią na wyzwania zależności energetycznej UE. Ich wdrożenie miałyby doprowadzić do stworzenia unii energetycznej. „UE musi przyspieszyć swoje działania i w pełni wykorzystać kompetencje traktatowe w celu zbudowania unii energetycznej”. Propozycja opierała się na sześciu filarach²⁹:

- 1) infrastruktura energetyczna: postulowano priorytetowe traktowanie projektów infrastrukturalnych w regionach najbardziej narażonych na zakłócenia dostaw zewnętrznych (państwa Europy Środkowo-Wschodniej). Przyznawane wsparcie powinno zostać podwyższone do 75% kosztów dla projektów przyczyniających się do dywersyfikacji i integracji rynku gazowego UE. Aktualizowana w 2015 r. lista projektów PCI (*Projects of Common Interest*)

²⁷ *Polski pomysł na unię energetyczną UE*, 31.03.2014, <http://www.euractiv.pl/energia-srodowisko/artykul/polski-pomysl-na-uni-energetyczn-ue-005637> [dostęp: 20.12.2015].

²⁸ D. Tusk, *A united Europe can end Russia's energy stranglehold*, „Financial Times”, 21.04.2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0.html> [dostęp: 20.12.2015].

²⁹ *Roadmap towards an Energy Union for Europe. Non-paper addressing the EU's energy dependency challenges*, <https://www.msz.gov.pl/resource/34efc44a-3b67-4f5e-b360-ad7c71082604:JCR> [dostęp: 4.01.2016].

powinna uwzględniać rozwój magazynów gazu i ropy naftowej w związku z ich bezpośrednim wpływem na zwiększenie bezpieczeństwa dostaw. Zaproponowano również przygotowanie systemu finansowania i usprawnienia procedur dla projektów o statusie PECEI (*Projects of Energy Community Interest*) w ramach Wspólnoty Energetycznej.

- 2) mechanizmy solidarnościowe: zaakcentowano potrzebę znowelizowania tzw. rozporządzenia SoS (*Security of Supply*)³⁰ w celu wypracowania mechanizmów reagowania na zakłócenia dostaw na poziomie UE. System powinien się opierać na: zdolności zarządzania kryzysowego KE, optymalizacji wykorzystania istniejącej i planowanej infrastruktury, w tym magazynów gazu, pełnym wykorzystaniu różnorodności i potencjału systemów energetycznych w państwach członkowskich. Taki system umożliwiłby elastyczną i szybką reakcję na zdarzenia, które mogłyby skutkować zakłóceniem dostaw.
- 3) zwiększenie siły przetargowej państw członkowskich i UE wobec dostawców zewnętrznych: kontrakty na dostawy powinny być oparte wyłącznie na czynnikach handlowych i ekonomicznych, a nie na przesłankach politycznych. Zapewniony powinien być odpowiedni poziom przejrzystości umów międzyrządowych. Postulowano wypracowanie wspólnego podejścia do umów międzyrządowych w dziedzinie energii, w tym przygotowanie szablonu składającego się z katalogu niedozwolonych klauzul umownych, takich jak indeksacja z cenami ropy naftowej, zakaz reeksportu, klauzule *take or pay*, oraz katalogu obligatoryjnych klauzul, które umożliwiłyby w przyszłości spójne stosowanie prawa europejskiego przez odpowiednie przedsiębiorstwa. Postulowano również bezpośrednie wsparcie przez KE państw członkowskich w procesie negocjacji umów międzyrządowych w obszarze energii. „Wymagany powinien być obligatoryjny udział KE w negocjacjach w charakterze obserwatora, a także ocena *ex ante* i *ex post* negocjowanych umów, aby zminimalizować możliwość niezgodności umowy międzyrządowej z prawem UE”³¹. Zaproponowano mechanizm wspólnych zakupów, który mógłby przybrać formę agencji odpowiedzialnej za „odbieranie popytu od wszystkich zainteresowanych firm”, inspirowanej Agencją Dostaw Euratomu. Ponadto taka agencja utrzymywałaby strategiczne zapasy gazu dla całej UE, które mogłyby służyć zmniejszaniu podatności na zakłócenia w dostawach.
- 4) rozwój rodzimych źródeł energii w UE: zaproponowano wykorzystanie rodzimych zasobów paliw kopalnych UE, w tym węgla i gazu łupkowego. Konwencjonalne paliwa kopalne powinny zostać uznane za kluczowy

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE.

³¹ *Ibidem*.

element bezpieczeństwa energetycznego UE. Proponowano przyznanie darmowej puli uprawnień do emisji dwutlenku węgla elektrowniom opalanych paliwami stałymi zapewniającym 15% mocy krajowej bądź wsparcie finansowe dla technologii składowania dwutlenku węgla pod ziemią (CCS). Zwrócono uwagę na promowanie rozwoju stabilnych odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej.

- 5) dywersyfikacja dostaw energii do UE: postulowano dążenie do wzmocnienia współpracy UE z obecnymi dostawcami alternatywnymi i zachęty dla nowych dostawców ropy naftowej i gazu ziemnego, w tym LNG. Należy wzmocnić współpracę z Kanadą; eksport gazu i ropy z USA przyczyniłby się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego. Perspektywnym partnerem jest także Australia. UE powinna kontynuować prace nad Południowym Korytarzem Gazowym, wzmacniając współpracę z nowymi dostawcami z regionu kaspijskiego i śródziemnomorskiego, takimi jak Azerbejdżan czy Turkmenistan.

6) wzmocnienie Wspólnoty Energetycznej: w ocenie rządu polskiego „droga do bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej prowadzi przez stabilne i bezpieczne sąsiedztwo”³². Stąd postulat ukierunkowania wsparcia UE dla Wspólnoty Energetycznej na Ukrainę i Mołdawię w celu umożliwienia im wdrożenia i stosowania wiążącego prawodawstwa w ramach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Energetyczną. Podkreślono potrzebę dokonania postępu w realizacji tych projektów, które doprowadzą do połączenia państw Wspólnoty Energetycznej, w szczególności Ukrainy i Mołdawii, z wewnętrznym rynkiem UE. Warte rozważenia jest udzielenie przez UE wsparcia technicznego państwom Wspólnoty Energetycznej (na ich prośbę) w negocjacjach ich umów międzyrządowych z zewnętrznymi dostawcami spoza UE.

Postulowane przez polski rząd priorytety unii energetycznej w niewielkim stopniu znalazły odzwierciedlenie w projekcie Komisji Europejskiej i w wersji ostatecznie przyjętej na szczycie w marcu 2015 r. Struktura celów unii energetycznej została bowiem oparta na ramach polityki klimatyczno-energetycznej 2030 r. Unii Europejskiej, a tylko w części dotyczącej gazu ziemnego odnosiła się do niektórych postulatów rządu polskiego, tj. budowy interkonektorów gazowych i wzmocnienia mechanizmu solidarności energetycznej.

Dla sektora energetycznego w Polsce niekorzystny jest postulat dekarbonizacji, co oznacza konieczność usuwania węgla z mieszanki energetycznej, a co za tym idzie – z polskiej gospodarki. Transformacja gospodarki w kierunku niskoemisyjnym będzie wymagała znacznych inwestycji. Szacuje się, że bezpośrednie koszty mikroekonomiczne wyniosą około 12,5–15 mld zł rocznie (do 2030 r.), przy czym największe wydatki przypadną około roku 2020 r. i mogą sięgnąć 2% PKB.

W kontekście rozbudowy mocy połączeń elektroenergetycznych między państwami sąsiednimi w UE za zbyt niski w stosunku do potrzeb i możliwości

³² *Ibidem*.

należy uznać poziom mocy połączeń transgranicznych. W 2014 r. około 2% zużywanego energii elektrycznej zostało pokryte z importu. Teoretyczna przepustowość interkonektorów wynosi ponad 10%, jednak nie jest w pełni wykorzystywana. Eksperci zwracają uwagę, iż dla Polski rozbudowa połączeń elektroenergetycznych przykładowo z Niemcami nie jest korzystna ze względu na zjawisko niekontrolowanych przepływów energii elektrycznej obciążające polskie sieci elektroenergetyczne. Ponadto po otwarciu rynku m.in. na dostawców z Niemiec, do Polski trafi stamtąd tańsza energia elektryczna, która zacznie wypierać krajowych producentów. Do 2017 r. ma zostać wybudowane nowe połączenie elektroenergetyczne między Polską a Niemcami, o mocy 1,5 tys. MW³³.

W kontekście unii energetycznej w odniesieniu do sektora gazu ziemnego należy podkreślić, że w ostatnich latach podjęto działania, które przekładają się na zwiększenie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, jak uruchomienie polsko-czeskiego połączenia transgranicznego w okolicy Cieszyna (przepustowość 0,5 mld m³ rocznie), zakończenie rozbudowy polsko-niemieckiego połączenia międzysystemowego w okolicy Lasowa, co zwiększyło możliwości odbioru gazu ziemnego do 1,5 mld m³ rocznie, oraz usługa rewersu wirtualnego od listopada 2001 r., która pozwala na dostawy do Polski przez gazociąg jamalski dodatkowych ilości gazu (do około 2,3 mld m³ rocznie). Niemniej jednak z perspektywy Polski poprawy wymaga prawodawstwo unijne dotyczące skutecznego uruchamiania dostaw awaryjnych (w sytuacji odcięcia ich przez Rosję) oraz zapobieganie dyskryminacji niektórych odbiorców gazu ziemnego poprzez m.in. eliminowanie z umów nierynkowych klauzul.

Niemcy wobec unii energetycznej

Wspólne zakupy gazu dla państw członkowskich Unii Europejskiej D. Tusk zaproponował w marcu 2014 r. w czasie rozmów z niemiecką kanclerz Angelą Merkel w Warszawie. Na wspólnej konferencji prasowej 12 marca 2014 r. Merkel stwierdziła, że w Niemczech gaz ziemny kupują przedsiębiorstwa (E.ON, RWE, BASF), które zawarły długoterminowe kontrakty, a nie rząd federalny. Poza tym niektóre przedsiębiorstwa mają udziały w eksploracji złóż gazu ziemnego i ropy naftowej w Rosji. Należałoby się zastanowić, w jaki sposób porozumienia na wspólne dostawy surowca powinny być skonstruowane i jakie klauzule powinny zawierać³⁴.

W podobnym tonie została sformułowana odpowiedź rządu federalnego z 17 kwietnia 2014 r. na zapytanie Zielonych dotyczące zaangażowania KE w proces negocjowania umów na dostawy gazu ziemnego. Podkreślono przy

³³ P. Turowski, *Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 4, s. 11–24.

³⁴ *Pressekonzferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Donald Tusk*, in Warschau, Mittwoch, 12. März 2014, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonzferenzen/2014/03/2014-03-12-merkel-tusk.html> [dostęp: 19.12.2015].

tym, że niemieckie przedsiębiorstwa zawarły długoletnie umowy z rosyjskim koncernem (niektóre na okres dłuższy niż 20 lat), a rząd federalny nie ma wpływu na ich zapisy³⁵.

W kwietniu 2014 r. podczas wizyty Tuska w Berlinie kanclerz Merkel wyraziła poparcie dla jego propozycji ściślejszej współpracy energetycznej w UE. Stwierdziła, że wprowadzie propozycje Tuska idą w dobrym kierunku, niemniej jednak wymagają jeszcze dopracowania i podkreśliła przy tym potrzebę dokończenia budowy wspólnego rynku wewnętrznego energii³⁶. Oznaczało to, iż Niemcy będą wspierać projekt unii energetycznej, w którym wewnętrzny rynek energii elektrycznej i gazu ziemnego będzie jej „rdzeniem”, a rozbudowa infrastruktury elektroenergetycznej – tego warunkiem.

W nieoficjalnym stanowisku (*non-paper*) ujawnionym 19 stycznia 2015 r. zadeklarowano poparcie dla takiego projektu unii energetycznej, który byłby w znacznej mierze zbieżny z celami polityki energetycznej Niemiec, tj. stopniowym wycofywaniem się z użytkowania paliw kopalnych i rozwijaniem odnawialnych źródeł energii, a w efekcie – budową gospodarki niskoemisyjnej.

Według Niemiec unia energetyczna potrzebuje spójnej strategii. Dlatego też pięć filarów unii energetycznej nie powinno być rozdzielanych, a aktywność w jakimkolwiek filarze powinna być zgodna z celami pozostałych. Transformacja energetyczna w kierunku bezpiecznego i zrównoważonego systemu energetycznego wymaga wielu inwestycji. Dlatego też unia energetyczna powinna skupić się na tworzeniu warunków dla inwestycji w nowoczesne technologie niskoemisyjne, zwłaszcza odnawialne źródła energii i efektywność energetyczną, co ma zapewnić konkurencyjność europejskiego przemysłu w przyszłości. Filarami bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego UE są: zmniejszenie popytu na energię poprzez wdrażanie efektywności energetycznej, dekarbonizacja gospodarki, rozbudowa rynku wewnętrznego i infrastruktury. Poprawa elastyczności dostaw i zmniejszenie popytu są kluczowe dla zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, szczególnie w sektorze energii elektrycznej. W ocenie Niemiec propozycja ustanowienia mechanizmu wspólnych zakupów gazu ziemnego jest sprzeczna z zasadami wolnorynkowymi. Natomiast dokończenie budowy rynku wewnętrznego gazu w UE przyczyni się do wzmocnienia pozycji europejskich przedsiębiorstw w negocjacjach z zewnętrznymi dostawcami. Bezpieczeństwo dostaw gazu ziem-

³⁵ *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Oliver Krischer, Kerstin Andreae, Dr. Julia Verlinden, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis '90/die Grünen, Position der Bundesregierung zu Energierohstoffimporten aus Russland*, Deutscher Bundestag, Drucksache 18/1210, 17.04.2014, s. 7.

³⁶ *Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem polnischen Ministerpräsidenten Tusk am 25. April 2014*, in Berlin, Mitschrift Pressekonferenz, 25.04.2015, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2014/04/2014-04-25-merkel-tusk.html> [dostęp: 30.12.2015]; *Energiepolitik. Merkel unterstützt Tusks Energieunion*, 25.04.2014, <http://www.wiwo.de/politik/europa/energiepolitik-merkel-unterstuetzt-tusks-energieunion/9808990.html> [dostęp: 30.12.2015].

nego zostanie zapewnione dzięki rozbudowie infrastruktury gazowej, w tym – dostępowi do terminali LNG.

Z perspektywy Niemiec rynek wewnętrzny energii elektrycznej i gazu powinien być centralnym elementem unii energetycznej. Jest on kluczowy dla konkurencyjnych cen energii i zintegrowania odnawialnych źródeł energii z rynkiem, zwiększa bezpieczeństwo energetyczne UE i efektywność użytkowania energii. Unia energetyczna powinna akcentować osiągnięcie celu 10% połączeń do 2020 r. Pierwszeństwo powinny otrzymać projekty infrastrukturalne szczególnie ważne dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i zakończenia izolacji energetycznej państw członkowskich.

Według Niemiec efektywność energetyczna musi być integralną częścią projektu unii energetycznej. Efektywność energetyczna jest najbardziej opłacalną metodą dekarbonizacji, ponieważ efektywne technologie redukują kosztowny import paliw kopalnych, zmniejszają rachunki za energię i zapewniają bezpieczeństwo energetyczne. *Non-paper* nie zawierał jednak konkretnych propozycji, w jaki sposób zwiększać efektywność energetyczną. Unia energetyczna powinna uwzględniać decyzje Rady Europejskiej z 23 i 24 października 2014 r. o polityce energetycznej i klimatycznej do 2030 r. W ramach unii energetycznej miała być przeprowadzona reforma systemu handlu emisjami, która polegałaby na wprowadzeniu w życie od 2017 r. (dotychczas zakładano rok 2021) rezerwy zapewniającej stabilność rynku EU ETS (tzw. *market stability reserve*). Przyspieszenie reformy systemu handlu emisjami ma celu niedopuszczenie do dużego spadku cen uprawnień. Ważne jest rozwiązanie problemu konkurencyjności europejskiego przemysłu i ucieczki emisji (*carbon leakage effects*). Komisja Europejska powinna przedstawić propozycje regulacji zabezpieczających przed ucieczką emisji po 2020 r.³⁷

W oparciu o powyższe można ogólnie stwierdzić, że z perspektywy Niemiec zwiększenie bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego będzie możliwe dzięki rozbudowie odnawialnych źródeł energii, zwiększeniu potencjału oszczędzania energii i dokończeniu budowy unijnego wewnętrznego rynku energii. Niemniej jednak w dalszym ciągu ważna pozostaje dywersyfikacja źródeł energii i szlaków transportu. Sukces unii energetycznej uzależniony jest od powiązania ze sobą jej poszczególnych obszarów i ukierunkowania ich na osiągnięcie średnio- i długookresowych celów polityki energetycznej i klimatycznej UE. W tym kontekście ważne jest stworzenie bodźców dla ambitnych narodowych celów rozbudowy odnawialnych źródeł energii i wzrostu efektywności energetycznej. Według Niemiec obszarem kluczowym dla integracji w sektorze energetycznym pozostaje rynek wewnętrzny energii elektrycznej i gazu ziemnego, dlatego też powinien on być centralnym elementem unii energetycznej. Takie stanowisko prezentował m.in. minister Sigmar Gabriel podczas spotkania ministrów gospodarki i energii państw

³⁷ *German non-paper on the „Energy Union”*, <https://drive.google.com/a/euobserver.com/file/d/0Bzkk5QQezBErTFNQQ2ZjMVpBYUU/view?pref=2&pli=1> [dostęp: 20.12.2015].

członkowskich UE 5 marca 2015 r. w Brukseli, którego przedmiotem były propozycje Komisji Europejskiej dotyczące unii energetycznej³⁸. Gabriel podkreślił, że unia energetyczna stwarza szansę na wzmocnienie Europy w obszarze energii, a co za tym idzie może przyspieszyć integrację europejską. W odniesieniu do transgranicznej infrastruktury gazu ziemnego i energii elektrycznej stwierdził, że aby wykorzystać w pełni zalety wewnętrznego rynku energii, należy usunąć niedostatki infrastruktury transgranicznej³⁹.

Z kolei kanclerz Merkel w oświadczeniu rządowym 19 marca 2015 r. na forum Bundestagu podkreśliła, iż z perspektywy Niemiec priorytetem jest wzmocnienie wewnętrznego rynku energii i realizacja celów polityki energetyczno-klimatycznej do 2030 r. przyjętych na szczycie w październiku 2014 r.⁴⁰.

Warto podkreślić, że w odniesieniu do projektu unii energetycznej przedstawionej w lutym 2015 r. i możliwości zawierania wspólnych umów na dostawy gazu rząd federalny prezentował stanowisko, że wspólne zakupy gazu przez państwa członkowskie UE powinny być dobrowolne i dopuszczalne tylko w wyjątkowych przypadkach, a w ramach unii energetycznej należy przestrzegać zasad wolnego rynku i konkurencji. Konkurencja, rozwój infrastruktury i ułatwienia w transporcie gazu (co spowoduje uregulowanie cen), powinny uniemożliwić nadużywanie przez rosyjskiego monopolistę Gazprom pozycji na rynku.

Postulaty rządu federalnego znalazły w znacznej mierze odzwierciedlenie w projekcie unii energetycznej przygotowanym przez Komisję Europejską, a następnie przyjętym przez państwa członkowskie w marcu 2015 r., oraz w omówionych powyżej pakietach propozycji KE.

Z perspektywy bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego (w procesie transformacji energetycznej) dokumenty te zawierają korzystne dla Niemiec rozwiązania w sektorze elektroenergetycznym i gazu ziemnego. Pomimo silnego uzależnienia od importu gazu ziemnego z zagranicy, Niemcy postrzegają dostawy tego surowca jako zabezpieczone w dłuższym okresie ze względu m.in. na zdysyfikowanie infrastruktury przesyłu surowca do Niemiec i wysoki poziom infrastruktury zaopatrzenia i magazynowania. W związku z powyższym rola Niemiec w ramach mechanizmu solidarności na wypadek przerwania dostaw surowca do jednego lub więcej państw członkowskich UE może być nie do przecenienia. Rozbudowa w państwach członkowskich UE sieci przesyłowych energii elektrycznej i ich połączeń transgranicznych, jak również finansowanie ich ze źródeł unijnych,

³⁸ C. Gammelin, *Vorschlag der EU-Kommission. Warum Gabriel die Energieunion ablehnt*, 5.03.2015, „Süddeutsche Zeitung”, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vorschlag-der-eu-kommission-warum-gabriel-die-energieunion-ablehnt-1.2379537> [dostęp: 20.12.2015].

³⁹ *Gabriel: Europäische Energieunion als große Chance*, 5.03.2015, Pressemitteilung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=694094.html> [dostęp: 20.12.2015].

⁴⁰ *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 19. und 20. März 2015*, 19.03.2015, Deutscher Bundestag, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2015/2015-03-19-regierungserklearung.html> [dostęp: 20.12.2015].

spowodowałyby obniżenie kosztów transformacji energetycznej w Niemczech. Warto nadmienić, że 29 września 2008 r. doszło do połączenia systemów elektroenergetycznych Niemiec i Danii. Z kolei decyzja z maja 2008 r. o fuzji giełd energii, EEX i francuskiej Powernext, była wstępem do połączenia sieci krajów Beneluksu i Francji z niemiecką, które ostatecznie nastąpiło 9 listopada 2010 r. (*Central-Western Europe-market coupling*). Na początku 2014 r. integrowany rynek poszerzył się o *North-Western Europe-market coupling* (NWE). Zainstalowana w Niemczech moc elektrowni stanowi około 20% konwencjonalnego parku elektrowni regionu NWE. W ocenie Niemiec głęboka integracja rynków energii i wspólne zarządzanie rezerwami mocy zwielokrotni korzyści i zmniejszy koszty energii elektrycznej dla państw członkowskich UE. Ponadto integracja rynków energii odsuwa w czasie budowę dróg magazynów energii w Niemczech⁴¹.

Podsumowanie

Polityka energetyczna UE stanowi istotny kontekst dla kreowania i realizacji polityki energetycznej poszczególnych państw członkowskich – w tym także Polski i Niemiec, ponieważ jej oddziaływanie skutkuje m.in. uprzywilejowaniem odnawialnych źródeł energii i technologii niskoemisyjnych.

Stworzenie wewnętrznego rynku energii, z efektywną konkurencją, zapewni UE wysoki poziom bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego, pod warunkiem że rynek ten będzie mógł w pełni funkcjonować w przypadku zakłócenia lub przerwania dostaw do jednego lub więcej państw członkowskich.

Z perspektywy Niemiec wzmocnienie rynku wewnętrznego gazu jest najbardziej efektywną drogą do polepszenia pozycji negocjacyjnej wobec zewnętrznych dostawców, takich jak Federacja Rosyjska. Dla Niemiec w ramach tworzonej unii energetycznej UE priorytetowa pozostaje również rozbudowa odnawialnych źródeł energii i zwiększenie potencjału oszczędzania energii.

Ponadto Niemcy będą wspierać te projekty, które pomogą zintegrować rynki energii i położyć kres izolacji energetycznej części państw członkowskich, a także przyczynią się do zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w sieci energetycznej, co przełoży się na spadek emisji gazów cieplarnianych.

Największym wyzwaniem dla Polski w procesie tworzenia unii energetycznej będzie bez wątpienia transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej przy jednoczesnym zwiększaniu bezpieczeństwa zaopatrzenia energetycznego. Zrównoważona mieszanka energetyczna w przypadku Polski w krótkiej i średniej perspektywie oznacza nie tyle całkowitą rezygnację z wykorzystania paliw kopalnych, ile głównie zwiększanie udziału gazu ziemnego i odnawialnych źródeł energii (oraz ewentualnie energii jądrowej).

⁴¹ R. Bajczuk, *Niemcy lobują za integracją rynków energii*, 10.06.2015, OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-06-10/niemcy-lobuja-za-integracja-rynkow-energii> [dostęp: 20.12.2015].

Poland and Germany towards the challenges of the EU-Energy Policy (on an example of the Energy Union)

The article presents Poland's and Germany's position on the challenges of the EU-Energy Policy on an example of the EU Energy Union. The article includes an evaluation of Poland's and Germany's energy balance as an important determinant of the energy policy in both countries. The core tasks of the Polish and German energy policy were discussed as well as the possible support of future key issues of the EU energy policy.

Key words: Poland, Germany, European Union, energy policy, Energy Union

Piotr Mickiewicz

**ROZWÓJ LĄDOWYCH LINII TRANSPORTOWYCH
AZJA-EUROPA JAKO DETERMINANTA
NIEMIECKIEJ I POLSKIEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ
W ZLEWISKU MORZA BAŁTYCKIEGO**

Wprowadzenie

Oficjalne nadanie przez chińską Krajową Komisję Rozwoju i Reform projekto-
wi *The Belt and Road Initiative refers to the Silk Road Economic Belt and 21st
Century Maritime Silk Road* (popularnie określanemu jako *One Belt One Initia-
tive*) rangi dokumentu strategicznego¹, na nowo określa przestrzenny układ sieci
transportowych w Eurazji. Prowadzi także do przeobrażeń charakteru rywalizacji
z USA w wymiarze globalnym², gdyż niweluje znaczenie jednego z amerykań-
-

¹ *Vision and Actions on Jointly Building the Silk Road Economic Belt and 21st Century
Maritime Silk Road Part III Framework*, 28 March 2015. Issued by the National Development and
Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Re-
public of China, with State Council authorization, March 2015. First Edition 2015, [http://en.ndrc.
gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html) [dostęp: 3.04.2016]. Publicystyczne omó-
wienie tego dokumentu zob. *Jedwabne szlaki XXI wieku. Wizja i działania w sprawie wspólnego
budowania Pasa Gospodarczego wzdłuż Jedwabnego Szlaku i Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI
wieku*, Narodowa Komisja Rozwoju i Reformy, Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Minister-
stwo Gospodarki Chińskiej Republiki Ludowej, z upoważnienia Rady Państwa (Rządu), wyd. I,
marzec 2015, s. 3–36, pl.china-embassy.org/pol/xwtd/P020150425734274256571.pdf [dostęp:
10.03.2016].

² Szerzej zob. m.in. M. Grabowski, *Wiek Pacyfiku. Polityka Stanów Zjednoczonych wo-
bec regionu Azji i Pacyfiku po 1989 r.*, Kraków 2012; M. Gołębiowska-Śmiałek, *Stany Zjednoczo-*

skich atrybutów, w postaci możliwości kontroli globalnej sieci wymiany handlowej. Chiński projekt nie jest jednak tylko koncepcją wytyczenia nowych, czy też bezpiecznych dla chińskich interesów, tras przesyłu towarów. Co więcej ma postać kompleksowej strategii globalnego oddziaływania gospodarczego, opartego na wykorzystaniu potencjału eksportowego Chin i dostosowaniu szlaków wymiany handlowej do celów eksportowych Pekinu. Tras, których przebieg ogranicza możliwości kontroli ich przez Stany Zjednoczone, ale i umożliwia swoiste związanie gospodarcze państw tranzytu.

Nowy Jedwabny Szlak jako kreator zmian północnoeuropejskiego układu linii transportowych

Przestrzenny układ, projektowanych w ramach projektu *One Belt One Initiative*, sieci wymiany towarowej determinuje przede wszystkim skala i charakter chińskiej wymiany towarowej. Status przedsięwzięcia priorytetowego uzyskał projekt połączeń euroazjatyckich, nazywany *Nowym Jedwabnym Szlakiem*. Przyjął on jednak formułę kompleksowego projektu o charakterze inwestycyjnym, w postaci budowy infrastruktury komunikacyjnej, opartej na stworzeniu układu sieci połączeń multimodalnych (linie transportu kołowego, szynowego, morskiego i lotniczego) na obszarze Eurazji³.

Podstawą, pozwalającą na podjęcie tej współpracy, jest właśnie stworzenie sieci połączeń handlowych obejmujących terytorium Europy, Afryki, Bliski Wschód, Afrykę Subsaharyjską i Azję Południowo-Wschodnią. Jego istotą jest przede wszystkim umożliwienie kooperacji gospodarczej państw leżących na trasach przebiegu wymiany handlowej⁴ w kilku priorytetowych obszarach (planowa-

ne wobec chińskiej strategii dwóch oceanów. Kompleks bezpieczeństwa w strefie monsunów, [w:] *Globalna potęga Chin. Czynniki i perspektywy*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2013, s. 174–185; Y. Leksyutina, *US-China rivalry as a source of instability in East Asia in the 21 st century*, [w:] *Aspects of contemporary Asia. Security and economy*, ed. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2015, s. 44–67.

³ *Vision and Actions...*, *op. cit.*; *Jedwabne szlaki XXI wieku...*, *op. cit.* Poza chińskimi dokumentami i opracowaniami publicystycznymi warto zapoznać się z opracowaniami think tanku *East by Southwest*, zwłaszcza Briana Eyer'a, *Who's afraid of China's One Belt One Road Initiative*, *East by Southwest*, 24.04.2015 i *China's Maritime Silk Road is all about Africa*, 17.10.2014; Williama Yale, *China's Maritime Silk Road Gamble*, *East by Southwest*, 27.03.2015 oraz X. Chena, *China & Europe: Reconnecting Across a New Silk Road*, 25.02.2015, <http://www.eastbysoutheast.com> [dostęp: 11.03.2016].

⁴ Państwa, które jako pierwsze wyraziły gotowość uczestnictwa w projekcie, to Kazachstan, Kambodża, Laos, Sri Lanka, Malediwy, Polska, Litwa, Rosja, Izrael, Austria, Grecja, Tadżykistan, Afganistan, Turcja, Indonezja, Egipt. Formalnie, już jako sygnatariusze Umowy o utworzeniu Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, uczestniczy w projekcie aż 57 krajów. Zob. Załącznik nr 1 i 3 rządowego projektu uchwały o ratyfikacji Umowy o utworzeniu Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, sporządzonej w Pekinie dnia 29 czerwca 2015 r., Druk nr 256, www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/.../2991/.../246.pdf [dostęp: 2.04.2016]. Ciekawą, chociaż wpisującą się w narrację polityczną władz chińskich ocenę uwarunkowań chińskiego pro-

nie rozwoju gospodarczego przy uwzględnieniu wymogów prowadzenia wymiany towarowej Azja kontynentalna–Europa, systemy przesyłu informacji, gospodarka niskoemisyjna, polityka transportowa handlowa i celna)⁵.



Mapa 1. Plan projektu One Belt One Initiative

Źródło: B. Eyler, *Who's afraid of China's One Belt One Road Initiative?* East by Southwest z 24 kwietnia 2015, <http://www.eastbysoutheast.com>.

Zaprezentowana przez władze chińskie koncepcja przewiduje możliwość budowy różnych, częściowo względem siebie alternatywnych, wariantów połączeń do zasadniczych obszarów prowadzenia wymiany handlowej. W odniesieniu do Europy za priorytetową uznano trasę lądową, prowadzącą przez obszar Eurazji, oraz szlak żeglugowy, rozciągający się wokół południowych wybrzeży Azji i Europy. Trasa lądowa, łącząca wschodnie wybrzeże Chin z Europą, przebiegać ma przez obszar Azji Centralnej, ze szczególną rolą terytorium Kazachstanu (hub⁶

projektu przedstawił zastępca rektora Uniwersytetu Lanzhou w trakcie 3 Forum Regionalnego Polska–Chiny w Łodzi (28–29.06.2015). Zob. G. Xincui, *Współpraca w zakresie budowy i infrastruktury Jedwabnego Szlaku Gospodarczego*, www.polskachiny.lodzkie.pl/files/2.pdf [dostęp: 3.03.2016].

⁵ *Vision and Actions...*, op. cit.; Part IV. Cooperation Priorities, *The Belt and Road Initiative*, HKTDC Research, <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/One-Belt-One-Road/The-Belt-and-Road-Initiative/obor/en/1/1X000000/1X0A36B7.htm> [dostęp: 3.04.2016].

⁶ Hub definiując zgodnie z klasyfikacją stosowaną w logistyce, jako główny punkt (węzeł) przeładunkowy sieci multimodalnej, drogowej, kolejowej, morskiej lub powietrznej.

Horgos) na granicy chińsko-kazachskiej. Jej przedłużeniem są trasy przez terytorium Rosji, projektowane w kilku wariantach, w różnym stopniu zakładających wykorzystanie terytorium Rosji i jej sieci połączeń szynowych lub – wręcz – omijających Rosję od południa. Trasa morska wytyczona została z portów prowincji Guandong, poprzez Kanał Sueski, na Morze Śródziemne (Izrael lub Grecja oraz Włochy), a następnie przewiduje się prowadzenie żeglugi wzdłuż wybrzeży Europę Południowej oraz transportu przez kontynent europejski do zlewisk Morza Północnego i ew. Bałtyckiego⁷.

Konsekwencją przyjętej koncepcji funkcjonowania *Jedwabnego Szlaku* będzie zmiana układu regionalnych, zwłaszcza europejskich, powiązań gospodarczych. Dla wymiany handlowej prowadzonej przez Chiny z państwami Unii Europejskiej jego zasadniczym elementem jest tak zwana *nitka północna*, której wykorzystanie umożliwi znaczne skrócenie czasu przewozu⁸. Jednakże, zwłaszcza w kontekście interesów gospodarczych części państw potencjalnego tranzytu, uwzględnić należy także możliwość budowy na ich terytorium elementów tworzących kompleksowy system powiązań gospodarczych łączący państwa Azji Centralnej, Europy oraz Chin. Projekt bowiem zakłada nie tylko budowę sieci połączeń transportowych, ale także infrastruktury przesyłowej nośników energii oraz telekomunikacyjnej. Przedstawione rozwiązania sytuują projekt *Nowego Jedwabnego Szlaku* jako emanację założeń polityczno-gospodarczych w ramach koncepcji *One Belt One Initiative*, nie zaś jako nowy strumień transportowy. Jego istotnym celem jest próba „związania gospodarczego” państw tranzytu, co doskonale ukazują założenia dotyczące finansowania tego przedsięwzięcia⁹. Sposób konstrukcji oferty biznesowej (zaangażowania się w inwestycje wzdłuż linii transportowej) oraz korzyści gospodarcze powodują, że dla części państw objętych projektem, zwłaszcza dla państw tranzytu i potencjalnych uczestników wymiany handlowej Azja–Europa, stanowić może również propozycję alternatywą – w stosunku

⁷ Jego poszerzeniem jest lądowa nitka przez Bangladesz i Indię (pozwoli to na omińnięcie Cieśniny Malakka. Szczegółowy opis różnych wariantów dostępny jest w szeregu publikacji. Na potrzeby niniejszego opracowania zamieszczam opisy prezentowane w chińskich publikatorach anglojęzycznych: *What Can China's New Silk Road Do For Global Trade?*, <http://emergingequity.org/2015/10/02/what-can-chinas-new-silk-road-do-for-global>; *Xi'an readies for key role in 'One Belt, One Road' initiative*, <http://english.sina.com/china/p/2015/0421/803602.html> oraz opracowanie z portalu Tristan: *Slow and steady ambition*, <http://www.thestar.com.my/news/nation/2015/10/18/slow-and-steady-ambition-china-will-need-time-to-tackle-the-challenges-of-reviving-its-much-talked-ab> [dostęp: 10.03.2016].

⁸ Czas dostarczenia towarów do niemieckich hubów 16 dób w transporcie kołowym, w stosunku do 30–45 dni przy wykorzystaniu klasycznych przewozów morskich.

⁹ Zasoby są gromadzone w tzw. Funduszu Nowego Jedwabnego Szlaku z kapitałem 40 mld dolarów, Azjatyckim Banku Inwestycji w Infrastrukturę (AIIB) oraz Funduszu Rozwoju Energetyki, zakładający realizację inwestycji w wysokości 20 mld dolarów. Akcjonariuszami są państwa uczestniczące w projekcie, co stanowi ważny czynnik integrujący, zarówno państwa tranzytu, na terytorium, których powstanie część inwestycji, jak i pozostałych akcjonariuszy.

do ofert współpracy gospodarczej, składanych państwom Azji Środkowej, Bliskiego Wschodu, Europy Środkowej i tzw. Rogu Afryki – przez USA i Rosję¹⁰.

Tabela 1. Główne szlaki przesyłowe w kontekście europejskim – warianty

Ośrodki gospodarcze ChRL	Przebieg tras lądowych Nowego Jedwabnego Szlaku (tzw. nitka północna)	
	Przebieg tras w Azji	Przebieg trasy w Europie
Wuhan, Chongqing, Chengu, Zhengzhou	Trasa optymalna w Azji: Urumczy–Dostyk–Astana–Trasa Transsyberyjska	Polska (Łódź) – RFN (Duisburg) – Rotterdam
		Sankt Petersburg RFN (Sasnitz i Rostock, Duisburg) – Rotterdam
		Ukraina–Słowacja–Austria i ew. Białoruś–Litwa
	1 trasa alternatywna w Azji: Dostyk (lub Astana) – Wołgograd–Turcja	Morze Czarne–Ukraina–Polska (Łódź) – RFN (Duisburg) – Rotterdam
2 trasa alternatywna w Azji: Kazachstan–Morze Kaspijskie (porty Autka i Baku) – Iran–Turcja	Rumunia–Austria–RFN (Duisburg) – Rotterdam	
	Morze Czarne–Ukraina–Polska (Łódź) – RFN (Duisburg) – Rotterdam	
Zasadnicze porty ChRL	Przebieg tras morsko-lądowych Nowego Jedwabnego Szlaku	
Yvou,	Sri Lanka–Malediwy–Kenia–Egipt (Port Said) lub Izrael (Hajfa)	Grecja (Pireus i Saloniki) – Macedonia (Bar) – Serbia–Węgry i Słowacja lub Austria–RFN–Rotterdam
		Włochy (Wenecja Bari) lub – Słowenia (Koper) – Austria–RFN (Berlin) – Hamburg lub Lubecka
		Włochy (Genua) – Szwajcaria lub Austria–RFN–Hamburg i Rotterdam

Źródło: opracowanie własne na podstawie *What Can China's New Silk Road Do For Global Trade?* <http://emergingequity.org/2015/10/02/what-can-chinas-new-silk-road-do-for-global>, *Xi'an readies for key role in 'One Belt, One Road' initiative*, *The Belt and Road Initiative*, HKTDC Research <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/One-Belt-One-Road/The-Belt-and-Road-Initiative/obor/en/1/1X000000/1X0A36B7.htm> [dostęp: 3.04.2016].

Zaproponowane państwom europejskim rozwiązania połączeń komunikacyjnych, określane jako tzw. *północna nitka Szlaku*, przewidują powstanie tras szynowej i morskiej, z kilkoma wariantami powiązań regionalnych. Ich przebieg jest uzależniony także od uwarunkowań polityczno-gospodarczych oraz technicznych. Optymalnym, z ekonomicznego punktu widzenia, rozwiązaniem jest przewóz towarów trasami szynowymi przez terytorium Kazachstanu, Rosji, Białorusi,

¹⁰ Zwłaszcza amerykański projekt Trans-Pacific Partnership (TPP) oraz rosyjska koncepcję współpracy regionalne Eurazjatycką Unię Gospodarczą. Szerzej zob. S. Bobowski, *Megaregionalne projekty handlowe TPP i RCEP w budowie. W co gra Japonia przy dwóch stołach negocjacyjnych?*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 407, s. 147–157, J. Kuśpit, *Euroazjatycka unia gospodarcza jako przykład rosyjskich inicjatyw w zakresie reintegracji gospodarczej państw byłego ZSRR*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 41, t. 1, s. 127–138.

Polski do RFN, przy wykorzystaniu linii kolei transsyberyjskiej, co dodatkowo skraca czas dostaw i zmniejsza koszty transportu. Jednakże charakter chińskich interesów politycznych¹¹ powoduje, że rozważana jest trasa przebiegająca przez Kazachstan oraz Iran (i Turcję) lub przez akweny Morza Kaspijskiego i Czarnego oraz Ukrainę lub Rumunię. W tym przypadku koniecznym jest jednak prowadzenie przewozów w systemie multimodalnym (szynowym i morskim), co poza kosztami politycznymi (stosunek Rosji do przebiegu szlaku) dodatkowo podnosi finansowe koszty transportu.

Ekonomiczna efektywność *Szlaku*, jako trasy kreującej poziom wymiany handlowej, jest determinowana także innymi czynnikami natury ekonomicznej i technicznej. Najważniejszym spośród uwarunkowań strictly ekonomicznych jest, wynikająca z charakteru wymiany towarowej w układzie Chiny–Unia Europejska, opłacalność wykorzystania tej trasy przesyłu towarów oraz tzw. problem interoperacyjności istniejących systemów transportowych. Wynosząca ok. 559 mld dolarów wymiana towarowa zdominowana została przez chiński eksport na obszar Unii Europejskiej. Jest ona prowadzona głównie w systemie przewozów kontenerowych, co uzasadnia możliwość wykorzystania połączeń szynowych oraz morskiego, w tym także przewozów „ro-ro” i „lo-lo”¹². Charakter wymiany towarowej Chiny–Unia Europejska powoduje, że transport lądowy, ze względu na potencjał przewozowy pociągów towarowych, będzie raczej uzupełnieniem dla transportu morskiego. Przewozowi podlegać będą więc grupy towarowe, dla których transport morski z różnych względów jest nieopłacalny lub niskoopłacalny. Wiąże się to w pełni z drugą determinantą, ograniczającą ekonomiczną zasadność tego rozwiązania, jakim jest dysproporcja wzajemnej wymiany handlowej UE–Chiny. Warunkiem ekonomicznego uzasadnienia wykorzystywania *północnej nitki Nowego Jedwabnego Szlaku* jest zapewnienie przewozu towarów w układzie zachód–wschód¹³. Koniecznością dla jego funkcjonowania jest zatem otwarcie się chińskiego rynku na towary z UE i wykorzystywanie tej trasy dla dostaw towarów do Kazachstanu i – przede wszystkim – centralnej i wschodniej Rosji. Ten czynnik wzmacnia z kolej pozycję Federacji Rosyjskiej, jako gracza polityczno-gospodarczego, bez którego efektywność gospodarcza przedsięwzięcia może być stosunkowo niska.

¹¹ Szerzej P. Mickiewicz, *Trójkąt Rosja–Chiny–Iran i jego rola na arenie międzynarodowej*, [w:] *Mocarstwo na przełomie XXI–XXI wieku*, red. S. Wojciechowski, Poznań 2010, s. 147–168.

¹² Pojęcie ładunku „ro-ro” i „lo-lo” można zdefiniować jako ładunek drobnicowy, przewożony zazwyczaj przez tzw. pojazdy toczne, zwłaszcza naczepy siodłowe, nadwozia wymienne, samochody ciężarowe, wagony kolejowe lub inne tzw. zestawy drogowe (pojazdy z naczepą). Kryterium podziału jest sposób przeładunku definiowany, jako poziomy (ro-ro) lub pionowy (lo-lo).

¹³ Szlakami szynowymi w roku 2015 na terytorium Europy wwieziono towary o wielkości 794 TEU, a z Europy do Chin o wielkości 146 TEU. *Twenty-foot equivalent unit* to standardowy system miary ładunku kontenerowego (kontener o wymiarach 20×8×8,5 stopy, co pozwala na załadunek towaru o pojemności 39 m³).

Tabela 2. Wymiana handlowa Chin z UE i wybranymi państwami członkowskimi 2015

Państwo	Obroty	Eksport	Import
Unia Europejska	564,9 mld USD	356 mld USD	208 mld USD
RFN	156,8 mld USD	69,2 mld USD	87,6 mld USD
Wielka Brytania	78,5 mld USD	59,6 mld USD	18,9 mld USD
Rosja	68,3 mld USD ¹⁾	34,8 mld USD	33,3 mld USD
Holandia ²⁾	68,3 mld USD	59,5 mld USD	8,8 mld USD
Francja	51,4 mld USD	26,8 mld USD	24,7 mld USD
Włochy	44,7 mld USD	27,8 mld USD	16,9 mld USD
Polska	36 127 mln USD	13 472 mln USD	22 655 mln USD

1) Obroty handlowe między Chinami a Rosją liczone rok do roku (2014 i 2015) spadły o 27,8%, w tym rosyjski eksport do Chin zmalał o 19,1%. Jednakże latach 2013 i 2014 dynamika wzrostu wzajemnych obrotów wyniosła 6,8% (95 mld USD). Takie dane podaje Biuro Statystyczne ChRL, <http://www.stats.gov.cn> [dostęp: 10.03.2016].

2) Obroty z Holandią (zwłaszcza wartość eksportu) obejmują także dostawy do holenderskich portów przeładunkowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Biura Statystycznego ChRL <http://www.stats.gov.cn> [dostęp: 10.03.2016].

Odnosząc się do drugiego ze wskazanych czynników należy podkreślić, że określana jako „optymalna” trasa *Szlaku* przebiegać będzie przez trzy systemy kolejowe: chiński, postradziecki oraz europejski. Wymaga to dostosowania systemu przewozów szynowych, który uwzględnić powinien alternatywne rozwiązania w postaci:

- budowy nowych linii kolejowych o standardowym rozstawie szyn na odcinku Kazachstan–Rosja–Białoruś, co wymaga aprobaty Rosji;
- wytyczenia zasadniczej trasy przewozów przez kraje leżące w południowej części zlewiska Morza Kaspijskiego i Turcję lub Gruzję i Ukrainę. W tym wariantcie wydłużeniu ulega jednak czas transportu, jak i atrakcyjność takich przewozów dla RFN i Polski, czyli państw najbardziej zainteresowanych uruchomieniem połączeń lądowych *Nowego Jedwabnego Szlaku*;
- budowy systemów pozwalających na zmianę rozstawu osi wagonów, co podnosi stosunkowo wysokie – względem transportu morskiego – koszty przewozu towarów.

W przypadku uznania jednej z tras „alternatywnych” za wiodącą poszerza się *spectrum* możliwości przewozowych w Europie, poprzez wykorzystanie szlaków wodnych (żegluga śródlądowej), ale czas transportu zmienia się tylko nieznacznie, w stosunku do samych przewozów morskich. Negatywem tej koncepcji jest konieczność zmiany przyjętej koncepcji redystrybucji towarów na terytorium Europy, dla której centrum lądowym ma być Duisburg, a głównym portem Rotterdam (szczegółowo kwestię tę omawiam w dalszej części opracowania). Natural-

nym w tym przypadku jest przejście, ze względu na przebieg europejskich szlaków komunikacyjnych, roli zasadniczego portu przeładunkowego przez Hamburg. Rozwiązanie to zmniejszy możliwości dystrybucyjne w odniesieniu do docelowych odbiorców chińskiego eksportu, co powoduje, że zaangażowanie się w budowę połączeń Adriatyk–Morze Północne lub – popieranym przez część polskich polityków – Adriatyk–Morze Bałtyckie, stanie się mało opłacalnym przedsięwzięciem dla chińskiej inwestycji.

Uwarunkowania polityczne, w odniesieniu do *północnej nitki Jedwabnego Szlaku*, to przede wszystkim konsekwencje jej funkcjonowania w kontekście stosunków Chiny–Rosja i, w nieco mniejszym stopniu, Chiny–USA. Przebieg trasy kolejowej na kontynencie azjatyckim wzmacnia znaczenie powiązań gospodarczych Chin z Kazachstanem i Tadżykistanem oraz określa rolę Iranu w chińskiej polityce. Prowadzi to do osłabienia amerykańskich wpływów w regionie oraz – co ważniejsze – ogranicza możliwości oddziaływania regionalnego Federacji Rosyjskiej. Wskazać należy tu przede wszystkim na możliwość uzyskania przez Pekin środka nacisku na Rosję w kwestii ograniczania dostępu rynku nośników energii eksportowanych przez Tadżykistan i Kazachstan na dalekowschodnie oraz stosowanie polityki ewentualnego ograniczenia wielkości dostaw ropy naftowej poprzez ropociąg WSTO¹⁴. Natomiast niezaprzeczalnym pozytywem dla rosyjskiej polityki gospodarczej jest wykorzystanie połączeń szynowych Kolei Transsyberyjskiej. Przede wszystkim pozwoli to na prowadzenie tranzytu przez rosyjskie terytorium, co częściowo niwelować będzie negatywne konsekwencje współpracy gospodarczej Chin z państwami Azji Centralnej. Udostępnienie połączenia transsyberyjskiego pozwoli także Rosji na osiągnięcie istotnych celów politycznych w postaci wyeliminowania z projektu Ukrainy i Turcji oraz ograniczy rolę Kazachstanu, jako ważnego państwa tranzytowego. Natomiast w kontekście rosyjskiej polityki europejskiej, rozwiązanie to umożliwi podjęcie rozmów o przebiegu odnog północnej nitki Szlaku w europejskiej części terytorium Rosji oraz formy wykorzystania rosyjskich portów bałtyckich w systemie przewozów do państw nordyckich i ewentualnie do docelowego hubportu (Rotterdam) oraz Wielkiej Brytanii.

Konsekwencje funkcjonowania północnej nitki Nowego Jedwabnego Szlaku dla europejskich państw tranzytu

Podjęcie przewozów trasami *Jedwabnego Szlaku* w wymiarze globalnym sankcjonuje pozycję państw Unii Europejskiej, jako najważniejszego globalnego partnera

¹⁴ P. Mickiewicz, *Trójkąt Rosja–Chiny Iran...*, *op. cit.*; *idem*, *Iran w chińskiej koncepcji oddziaływania międzynarodowego w latach 2003–2008*, [w:] *Historia, polityka, dyplomacja. Studia z nauk społecznych i humanistycznych. Księga Pamiątkowa dedykowana prof. Marianowi S. Wołańskiemu*, red. M. Mróz, E. Stadtmuller, Toruń 2010, s. 535–548.

handlowego Chin oraz zwiększenie wzajemnych obrotów towarowych. Dla części krajów europejskich, zwłaszcza z regionu Europy Środkowo-Wschodniej i ewentualnie Południowo-Wschodniej, istotną wartością będzie samo funkcjonowanie jako państw tranzytu, objętych wspólnymi inwestycjami w narodowe systemy transportowe i okołotransportowe. Pozwala to na wyselekcjonowanie trzech grup państw, które z różnych względów, angażują się w projekt budowy północnej nitki *Jedwabnego Szlaku*, w postaci:

- Państw zainteresowanych inwestycjami w infrastrukturę transportową, do których zaliczyć należy kraje Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz Federację Rosyjską;
- Państw zainteresowanych tranzytem przez ich terytoria i ewentualnie uczestnictwem w wymianie towarowej, do których zaliczyć należy Polskę, Białoruś oraz Holandię i RFN, głównie jako państwa lokalizacji centralnych hubów przeładunkowych (Duisburg¹⁵–Rotterdam, Hamburg, Brema);
- Kraje, których wartością staje się skrócenie czasu dostaw. Jest to ograniczona liczba, do której – poza wymienionymi powyżej – zaliczyć należy Szwecję, Finlandię i ewentualnie Wielką Brytanię, Francję oraz Hiszpanię.

Jak wynika z powyższego zestawienia, w gronie państw zainteresowanych funkcjonowaniem północnej nitki *Nowego Jedwabnego Szlaku*, znajduje się większość krajów zlewiska Morza Bałtyckiego oraz państw basenu Morza Czarnego i Europy Południowo-Wschodniej. Trasa jej przebiegu oraz sama możliwość prowadzenia wymiany towarowej stanowi istotny element polityki gospodarczej, zwłaszcza Republiki Federalnej Niemiec, Polski i Rosji, Austrii, Serbii, Słowacji i Rumunii Austrii. Najpoważniejszym atutem północnej części kontynentu jest stan infrastruktury szynowej i portowej w państwach południa oraz uwarunkowania funkcjonowania hubu *WienCont* w okolicach Wiednia. Głębokość basenów portowych ogranicza możliwości zawinięcia dużych jednostek kontenerowych, hub *WienCont* w ograniczonym zakresie posiada połączenia w kierunku zachodnim (rozbudowano system przewozu dla państw regionu i przez Niemcy na północ Europy), zaś ukształtowanie fizyczne terenu ogranicza zarówno długość, jak i wysokość składów kolejowych. Przykładowo, przez terytorium Słowenii nie można prowadzić składów towarowych o długości powyżej 500 metrów i ciężarze powyżej 110 ton. Natomiast w Austrii, ze względu na konieczność przejazdu przez tunele, konieczne jest stosowanie wagonów o małych średnicach zestawów kołowych. Uwarunkowania te powodują, że czas transportu z portów Adriaty-

¹⁵ Uznanie Duisburga za centralny punkt dostaw towarów drogą lądową jest uzasadnione ekonomicznie, zarówno poprzez analizę kosztów transportu, jak i roli duisburskiego Centrum Logistycznego w europejskim systemie transportowym. Miasto to jest jednym z centrów niemieckiego przemysłu metalurgicznego, zostało doskonale skomunikowane z centrami gospodarczymi i portami zarówno RFN, jak i państw ościennych. Pełni także funkcję zasadniczego hubu przeładunkowego dla portu Rotterdam.

ki do centrów logistycznych Europy północnej wynosi 28 godzin bezpośrednio, a przy konieczności wykorzystania hubu *WienCont* 38 godzin¹⁶.

Uwarunkowania te nie stanowią istotnego czynnika niwelującego rolę tego korytarza transportowego. Decydujące znaczenie ma wpływ stosowania tego rozwiązania na gospodarkę niemiecką. Państwo niemieckie jest najważniejszym europejskim graczem, a celem polityki niemieckiej jest ukształtowanie środkowoeuropejskich sieci transportowej w taki sposób, by opierała się ona na niemieckim systemie przewozowo-przeładunkowym. Dzięki temu rozwiązaniu państwo niemieckie usankcjonuje *de facto* rolę swoich centrów logistycznych w europejskim obrocie towarowym. Polska i Rosja mają natomiast szansę uzyskać statusu ważnego kraju tranzytu oraz możliwość wykorzystania wybranych centrów logistycznych, jako regionalnych hubów przeładunkowych.

Rozwiązanie to jest zbieżne z celem strategicznym państwa polskiego, jakim jest uznanie za zasadniczy szlak *północnej nitki*, tras *II Paneuropejskiego Korytarza Transportowego*. Taki przebieg *nitki* pozwala na wykorzystanie Centrum Logistycznego w Małaszewiczach. Terespoła do przeładunku towarów oraz łódzkiego Centrum Logistycznego, jako leżącego na trasie Azja–Duisburg–Rotterdam¹⁷ hubu przeładunkowego dla towarów kierowanych na rynek skandynawski oraz do państw południowej części Europy Środkowej, przy wykorzystaniu *VI Korytarza Transportowego*. Alternatywą lub uzupełnieniem dla tego rozwiązania może być wykorzystanie trasy *III Korytarza*, z przyznaniem roli regionalnego hubu Euroterminalowi Sławków, dysponującym również połączeniami z trasami *VI Korytarza Transportowego*. Obydwa rozwiązania pozwalają na wykorzystanie portów Gdańsk i Gdynia. Niwelują też zagrożenie, jakim jest wykorzystanie połączenia Adriatyk–Morze Północne (Bałtyk) w postaci przejścia większości przewozów przez transport śródlądowy, kierowany nie przez Polskę i porty Gdańsk oraz Gdynia, ale niemieckimi szlakami wodnymi do Hamburga i Lubecki.

Alternatywą wobec tego rozwiązania, o znacznie bardziej negatywnych dla Polski konsekwencjach, jest koncepcja wykorzystania szybkiej magistrali kolejowej Moskwa–Sankt Petersburg i rosyjskich oraz niemieckich i skandynawskich portów bałtyckich (Rostock i Sassnitz–Mukran, Helsinki oraz Gothenburg i zespół portów Stockholms Hamnar). Rozbudowa morskich połączeń bałtyckich z RFN zapewni Rosji możliwość osiągnięcia celów gospodarczych oraz politycznych. W odniesieniu do celów gospodarczych jest to prowadzenie wymiany handlowej bez konieczności prowadzenia przewozów tranzytowych, co także

¹⁶ T. Krawczyk, *Zarządzanie łańcuchami dostaw w transporcie intermodalnym*, „Logistyka” 2013, nr 5, s. 117.

¹⁷ Mniejsze znaczenie dla polskich interesów gospodarczych ma trasa morsko-łądowa, dla której ważnym elementem będzie połączenie szynowe i kołowe Bałtyk–Adriatyk. Pozwoli to na potencjalne wykorzystywanie Centrów Logistycznych oraz portów Gdańsk i Gdynia, ale o dużo mniejszej skali niż w przypadku połączenia lądowego. Układ europejskich szlaków przewozowych powoduje, że beneficjentem tego wariantu przesyłu towarów będą niemieckie centra logistyczne oraz porty w Hamburgu i Lubece.

zwiększa regionalne znaczenie portów Obwodu Kaliningradzkiego. Pozwoli to także na zwiększenie ekonomicznej rentowności inwestycji pozwalających na utrzymanie połączeń pomiędzy portami Obwodu a portami północno-zachodniej części Rosji.

Rozwiązanie to może także zostać uznane za dobrze wpisujące się w założenia niemieckiej polityki rozwojowej w odniesieniu do północno-wschodnich Landów. Jego zaletą jest możliwość pełnego wykorzystania rosyjsko-niemieckich Autostrad Morskich, dostosowanej do przewozów wagonów z szerokim rozstawem osi kół, niemieckiej infrastruktury portowej oraz rozbudowywanej sieci połączeń lądowych niemieckich portów bałtyckich z centrami gospodarczymi w Europie Zachodniej. W niewielkim stopniu wpłynie to na przebieg lądowego odcinka północnej nitki Szlaku na terytorium RFN. Negatywnie natomiast wpłynie to na poziom wykorzystania Łodzi, jako hubu przeładunkowego i polskich portów oraz ośrodków przesyłu towarów na rynek skandynawski.

Uwarunkowania te powodują, że kwestia przebiegu *północnej nitki Jedwabnego Szlaku* stanowić będzie ważny element działań polityczno-gospodarczych. Ostateczny kształt i rola przedstawionych powyżej dwóch środkowoeuropejskich nitek (przez Morze Bałtyckie, przy wykorzystaniu Autostrad Morskich Rosja–RFN oraz drogą lądową przez Białoruś i Polskę do Duisburga) w największym stopniu uzależniona jest od celów polityczno-gospodarczych RFN oraz zainteresowania polityków chińskich wykorzystaniem Rosji, jako państwa tranzytu. Usankcjonowanie Duisburga, jako docelowego miejsca transportu towarów *Jedwabnym Szlakiem*, jest uzasadnione ekonomicznie i było chińskim celem od początku podjęcia debat nad trasą jego przebiegu. Lokalizacja ta umożliwi także znaczne wykorzystanie niemieckich portów bałtyckich, jako miejsc prowadzenia przewozów i przeładunku towarów. Duisburg posiada połączenia szynowe aż z dwudziestoma dwoma, zlokalizowanymi w regionie Morza Bałtyckiego, potencjalnymi punktami prowadzenia przeładunku. Między innymi są to Herne, Frankfurt nad Odrą, Swarzeheide, Ludwisghafen, a zwłaszcza Rostock i Lubeka oraz szwedzki port Gothenburg.

Interesy narodowe Polski, RFN i Rosji w procesie ustalania przebiegu północnej nitki *Jedwabnego Szlaku*

Ostateczne ukształtowanie trasy *północnej nitki Jedwabnego Szlaku* będzie konsekwencją umiejętnego wykorzystania regionalnych powiązań gospodarczych i politycznych oraz formy włączenia się poszczególnych państw w inwestycje wynikające z chińskich planów jego funkcjonowania. W regionie bałtyckim na nowo określi to układ powiązań polityczno-gospodarczych, w którym najważniejszymi graczami będą Republika Federalna Niemiec, Rosja oraz Polska. Pozycja wymienionych państw jest konsekwencją roli, jaką projekt *Szlaku* odgrywać

może w strategiach gospodarczych, jak i charakteru zmiany układu regionalnych tras wymiany handlowej.

Zasadniczą kwestią jest sposób przewozu towarów do państw nordyckich oraz układ głównego szlaku przewozowego na terytorium RFN. W odniesieniu do układu przewozowego, kierowanego do państw nordyckich zasadniczą kwestią jest wybór hubportu przeładunkowego. W istniejących koncepcjach głównym szlakiem towarowym jest linia kolejowa Chengdu–Łódź i porty Gdańsk oraz Gdynia. Posiadają one nabrzeża kontenerowe oraz drobnicowe (główne kategorie towarowe w eksporcie z Chin) i ukształtowany stały system połączeń z portami skandynawskimi. Niezaprzeczną zaletą polskich portów w kontekście transportu towarów na rynek nordycki są inwestycje w porty obsługujące właśnie te połączenia, zwłaszcza w Trelleborgu, oraz infrastrukturę umożliwiającą wykorzystanie gazu LNG, jako paliwa do napędu jednostek promowych¹⁸.

Realizacja celów polskiej polityki wymaga więc właściwego jej skorelowania z celami, jakie osiągnąć zamierzają Chiny oraz politycy niemieccy. W kontekście chińskim zasadnym jest podnoszenie kwestii skrócenia czasu dostaw towarów oraz ograniczeń w stosowaniu przewozów szynowych w południowo-wschodniej części kontynentu. Rozwiązanie to uzasadnia nie tyle przebieg *północnej nitki*, co niweluje znaczenie połączeń poprzez Turcję, Grecję i państwa Europy Południowo-Wschodniej. W tej kwestii potencjalnymi sojusznikami są politycy niemieccy, gdyż ogranicza to także możliwości przewozowe przez terytorium tego państwa. Ale najważniejszym argumentem jest zaangażowanie finansowe w projekty przez Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych.

Kolejnym argumentem, który może wpłynąć na układ środkowoeuropejskiego odcinka *północnej nitki* jest wskazanie regionalnych możliwości eksportowych. Najpoważniejszym ograniczeniem projektu jest bowiem brak przewozów w kierunku zachód–wschód. W tym kontekście ponownie istotnym rozwiązaniem jest podjęcie kooperacji z RFN, dotyczącej zarówno zawieszenia zdolności eksportowych na rynki azjatyckie państw północnej Europy, jak i zdominowania ich przewozu.

Drugim, o wiele trudniejszym do osiągnięcia, celem polskiego oddziaływania powinno być dążenie do zminimalizowania roli szlaku bałtyckiego z wykorzystaniem Autostrad Morskich RFN–Rosja. Jego osiągnięcie prowadzi do naruszenia rosyjskich interesów oraz stwarza konieczność redefinicji polityki prorozwojowej, prowadzonej przez państwo niemieckie w odniesieniu do północno-wschodnich Landów. Celem niemieckiej polityki rozwojowej jest pobudzenie gospodarcze regionów poprzez stworzenie, na obszarze Nadrenii Północnej Westfalii, regional-

¹⁸ Decyzją Międzynarodowej Organizacji Morskiej i Komisji Europejskiej pływające na akwenu Morza Bałtyckiego jednostki morskie są zobowiązane do wykorzystywania paliwa o niskiej zawartości siarki. Maksymalna zawartość siarki w paliwach nie może przekroczyć 0,1%. Zalecenia Komisji Europejskiej wskazują na gaz LNG, jako paliwo dla jednostek prowadzących żeglugę na Bałtyku.

nych centrów logistycznych oraz przystosowanie portów do prowadzenia wymiany z Rosją. Podkreślić należy, że w roku 2015 państwo niemieckie zakończyło szereg inwestycji komunikacyjnych i przebudowę systemów przeładunkowych w portach Rostock i Sassnitz–Mukran, co ogranicza możliwości polskiego oddziaływania politycznego w tej kwestii. Natomiast pozytywnym zjawiskiem, w kontekście celów politycznych państwa polskiego, jest spadek wzajemnych obrotów towarowych pomiędzy obydwojma państwami oraz zmiana wolumenu przewożonych towarów. Niemieckie porty były przebudowane z myślą, że podstawową formą przeładunku będą towary skonteneryzowane, wielkogabarytowe elementy konstrukcji metalowych oraz drobnicowe, przewożone w systemie *ro-ro*. W praktyce są to głównie przeładunki kontenerowe i *ro-ro*, a koniecznością jest ich dalszy transport systemem szynowym lub linią morską z portów Obwodu Kaliningradzkiego do centrów logistycznych w regionie Sankt Petersburga. Efektywność ekonomiczna tego rozwiązania uzależniona jest więc od skali wymiany handlowej, a ta uległa obniżeniu. Rozwiązaniem, które pozwoli na zwiększenie obrotów, jest budowa sieci połączeń nie w układzie Rosja–RFN, ale z wykorzystaniem portów niemieckich jako hubów przeładunkowych dla portów Morza Północnego i zachodnioeuropejskich partnerów handlowych. Zwłaszcza Holandii, Francji i Wielkiej Brytanii oraz odbiorców rosyjskich lub państw Azji kontynentalnej. Niezaprzeczalnym walorem tego rozwiązania jest możliwość przeprowadzenia – w oparciu o port Sassnitz – jednej odprawy celnej na obszarze Unii Europejskiej.

Oceniając znaczenie konsekwencji o charakterze gospodarczym, uwzględnić należy również możliwość wykorzystania przez partnera rosyjskiego argumentu o charakterze polityczno-ekonomicznym. Najpoważniejszym problemem efektywnego wykorzystania *północnej nitki* jest możliwość wykorzystania do przewozów towarowych z Europy do Azji. Potencjalne wykorzystanie przez Rosję tego szlaku, do transportu towarów w głąb własnego terytorium towarów, może być czynnikiem decydującym o wiodącej roli połączenia z wykorzystaniem autostrad morskich i rosyjskiej sieci połączeń szynowych w kształtowaniu trasy jej przebiegu. Rozwiązanie to ogranicza rolę połączenia kolejowego poprzez Łódź do Duisburga, co niweluje rolę łódzkiego Centrum Logistycznego, jako głównego hubu przeładunkowego dla towarów kierowanych do Europy Północnej, zwłaszcza państw nordyckich. Wpłyne to też decydująco na kondycję polskich portów (głównie Gdańsk i Gdynia).

Zaprezentowane uwarunkowania powodują, że realnym scenariuszem może stać się potencjalny brak wsparcia państwa niemieckiego dla polskich koncepcji ograniczania roli połączeń bałtyckich, lub uznanie tych połączeń za istotne dla funkcjonowania szlaku przez polityków chińskich. Uwarunkowania te niwelują w zasadzie możliwość samodzielnego osiągnięcia przez Polskę celu, jakim jest ograniczenie roli połączeń bałtyckich. Ograniczenie przewozów niemiecko-rosyjskimi autostradami morskimi możliwe jest jedynie poprzez uzyskanie akceptacji dla tej idei przez partnera chińskiego. A to z kolei będzie mogło zaistnieć poprzez

podkreślenie potencjalnego uzależnienia ekonomicznej roli północnej nitki *Nowego Jedwabnego Szlaku* od charakteru rosyjskich interesów i kształtu rosyjskiej polityki. Zwłaszcza w kontekście azjatyckich planów Pekinu, sprowadzających się do ekonomicznego „związania” gospodarki Kazachstanu oraz – w mniejszym stopniu – Turcji z Chinami.

Przedstawione powyżej uwarunkowania polityczno-gospodarcze powodują, że zasadnym – zarówno z punktu widzenia polityki chińskiej, jak i niemieckiej – staje się rozważenie rosyjskich interesów w odniesieniu do przebiegu *północnej nitki Jedwabnego Szlaku*. Ich akceptacja stanowi zagrożenie dla interesów polskich, co z kolei wymaga podjęcia działań podkreślających znaczenie głównej odnogi północnej nitki szlaku. Zwłaszcza, że zarówno z punktu widzenia polityki chińskiej, jak i niemieckiej – zasadnym staje się rozważenie rosyjskich interesów w odniesieniu do przebiegu *północnej nitki Jedwabnego Szlaku*. Ich akceptacja stanowi zagrożenie dla celów strategicznych polskiej polityki transportowej.

Podsumowanie

Przekształcenia euroazjatyckiego układu szlaków transportowych, a zwłaszcza powstanie północnej nitki tzw. *Nowego Jedwabnego Szlaku*, oddziałują na sposób funkcjonowania europejskich linii transportowych. Pośrednio, ale w istotny sposób, funkcjonowanie tego szlaku zmienia charakter przewozów towarowych z wykorzystaniem bałtyckich linii żeglugowych. Zwłaszcza wykorzystujących bałtyckie porty Republiki Federalnej Niemiec, Federacji Rosyjskiej i Polski. Równocześnie Polska i Republika Federalna Niemiec mogą stać się istotnymi państwami tranzytowymi dla wymiany handlowej prowadzonej na linii Azja kontynentalna – Europa północno-zachodnia – kontynenty amerykańskie. W dużej mierze status ten obydwu państwa uzyskają, w wyniku wykorzystywania połączeń lądowych przechodzących przez środkową część terytorium Polski i środkowe oraz północne Landy RFN. W konsekwencji tych przeobrażeń niezbędnym warunkiem podtrzymania tego, korzystnego dla obydwu państw, układu szlaków transportowych jest podjęcie kooperacji ukierunkowanej na rozbudowę szlaków transportowych Azja kontynentalna–Europa, zwłaszcza *północnej nitki Nowego Jedwabnego Szlaku*. Natomiast interesem Polski jest przekonanie polityków niemieckich co do konieczności zmiany polityki przewozowej, ukierunkowanej na współpracę z Rosją. Pozwoli to na ograniczenie roli niemiecko-rosyjskich Autostrad Morskich w systemie przewozów z Azji kontynentalnej. Cel ten jest możliwy do osiągnięcia tylko poprzez równoległe prowadzone działania wobec partnera chińskiego, zwłaszcza poprzez podkreślanie uwarunkowań ekonomicznych, zwiększających czas transportu w wyniku zastosowania przewozów multimodalnych przez subregion bałtycki oraz czynnika politycznego, w postaci nadmiernego uzależnienia chińskiego projektu od rosyjskich interesów. Polityka ta two-

rzy jednak potencjalne pole polsko-nienieckiego konfliktu w postaci rywalizacji o zdominowanie przewozów towarowych na terytorium państw skandynawskich oraz sposób wykorzystania bałtyckich szlaków transportowych i ich lądowych odcinków. Zwłaszcza, że w obecnym i przyszłym układzie sieci transportowych naturalnym rozwiązaniem jest przejęcie połączeń z portami państw nordyckich przez Polskę. Sytuacja ta wymaga prowadzenia odpowiedzialnej polityki gospodarczej, ukierunkowanej na rozbudowę europejskiej sieci transportowej i kreowania powiązań gospodarczych z państwami Azji kontynentalnej, czyli na obszarze odbudowywanej z różnym skutkiem rosyjskiej strefy wpływów.

The Development of the transportation lines Asia-Europe as a determinant of the German's and Poland's transport policies in the Baltic Region

In the article, regional consequences of Chinese One Belt One Initiative project were elaborated. Author pointed out the possibility of cooperation between Poland and Germany in order to achieve the role of the most important countries in transit, overload and conditioning that may allow achieving this target. Article also presents some limitation – mainly results of Russian interests and potential conflict areas.

Key world: One Belt One Initiative, Baltic Region, transport politic

Anna Paterek

**NIEMIECKA I POLSKA POMOC ROZWOJOWA
W OBLICZU WYZWAŃ GLOBALIZACJI
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU
- NOWE OBSZARY I FORMY WSPÓŁPRACY ROZWOJOWEJ**

Wprowadzenie

Zmiany zachodzące obecnie w środowisku międzynarodowym wyznacza tzw. kompleksowa globalizacja¹, kształtująca nową rzeczywistość systemu międzynarodowego. Jest ona implikacją czterech wzajemnie potęgujących się fal światowej transformacji: zglobalizowanej gospodarki, rozproszonej siły, antropocenu – nowej epoki, którą tworzy działalność człowieka, oraz procesów digitalizacji². Jednocześnie wytworem globalizacji są nowe zależności i większa wrażliwość państw na zagrożenia, a także mniejsza zdolność sterowania polityką państwa. Coraz częściej w dyskursie rozwojowym podkreśla się potrzebę wypracowania nowej jakości i nowych wzorców współpracy międzynarodowej, która pozwoliłaby na wyeliminowanie nasilających się ponadgranicznych źródeł ryzyka, zmienności i kryzysów politycznej legitymacji państwa. Niniejszy artykuł podejmuje próbę ukazania niemieckiej i polskiej polityki rozwojowej przez pryzmat zarysowanych trendów rozwoju systemu międzynarodowego i dynamiki globalnych zmian – z uwzględ-

¹ D. Messner, *Deutschland als Gestaltungsmacht in der globalen Nachhaltigkeitspolitik – Chancen und Herausforderungen unter den Bedingungen „umfassender Globalisierung“*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik“ 2015, Sonderheft 6: „Früher, entschiedener und substantieller“? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik, s. 380.

² *Ibidem*, s. 381.

nieniem tylko niektórych aspektów tej kompleksowej problematyki. O ile Niemcy pretendują do roli mocarstwa kształtującego globalne procesy, i dysponują odpowiednim do tego potencjałem, o tyle Polska dopiero od niedawna postrzega współpracę na rzecz rozwoju jako istotny komponent polityki zagranicznej, powiązany z narodowymi interesami i bezpieczeństwem wewnętrznym³. W przypadku obu państw otwiera to zarówno nowe możliwości, jak i implikuje wyższe oczekiwania wobec ich aktywności.

Wpływ postmilenijnej debaty na temat rozwoju na kształtowanie się polskich i niemieckich strategii współpracy rozwojowej

Od początku lat 90. zmienia się pozycja Polski w architekturze globalnego systemu pomocowego. Stopniowo z beneficjenta pomocy w latach 1990–2004, Polska – włączając się w międzynarodową współpracę rozwojową krajów OECD – stawała się jej dawcą⁴. W październiku 2013 r. Polska dołączyła do grona członków Komitetu Pomocy Rozwojowej (*Development Assistance Committee, DAC*) OECD. Równoległe do tych procesów kreowany był system polskiej współpracy na rzecz rozwoju. Jego organizację, zasady i formy współpracy rozwojowej z krajami rozwijającymi się oraz państwami objętymi programem Partnerstwa Wschodniego określa przyjęta 16 września 2011 r. Ustawa o współpracy rozwojowej⁵, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r.

Przyjęte przez Radę Ministrów *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* uznają współpracę rozwojową, odzwierciedlającą ideę solidarności międzynarodowej, za „kluczową dla budowy dobrobytu i stabilności na świecie”⁶. W związku z aktywnym wsparciem celów milenijnych polski rząd deklarował większe zaangażowanie w działania na rzecz rozwoju, unowocześnienie podejścia do pomocy rozwojowej, a tym samym – dążenie do podniesienia swojej pozycji wśród europejskich donatorów. W dalszym ciągu współpraca rozwojowa współtworzy wachlarz instrumentów realizacji celów polityki zagranicznej państwa⁷.

³ Zob. szerzej: A. Paterek, *Pomoc rozwojowa jako instrument polskiej polityki zagranicznej – szanse i wyzwania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 4, s. 207–232.

⁴ Szerzej zob. P. Bagiński, *Udział Polski w międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju*, [w:] P. Bagiński, K. Czaplicka, J. Szczyciński, *Międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju. Ewolucja, stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2009, s. 188–192.

⁵ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej, <https://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty/publikacje/USTAWA%20o%20wspolpracy%20rozwojowej%20FINAL.pdf> [dostęp: 5.01.2016].

⁶ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Warszawa, marzec 2012, https://www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Priorytety_Polskiej_Polityki_Zagranicznej_2012-2016.pdf, s. 22 [dostęp: 5.01.2016].

⁷ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.*, http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosc/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji [dostęp: 5.01.2016].

W październiku 2015 r. przyjęty został *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*⁸. Uwzględnia on wyzwania stojące przed polskim systemem współpracy rozwojowej w kontekście trwającej debaty nad agendą rozwojową po 2015 r., a także uwarunkowań zewnętrznych (m.in. sytuacji na Ukrainie). Przyjęte we wrześniu 2015 r. na forum ONZ nowe ramy polityki rozwojowej na lata 2015–2030, tzw. Cele Zrównoważonego Rozwoju (*Sustainable Development Goals*, SDGs), stanowią rozwinięcie i kontynuację Milenijnych Celów Rozwoju. Nowa agenda ma być podstawą zmodyfikowanej koncepcji globalnego partnerstwa, obejmującego kraje rozwijające się, rozwinięte i gospodarki wschodzące. 17 celów rozwojowych spaja zasada zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, ekologicznego i społecznego. Jest to drugi po uchwalonej na szczycie w Rio de Janeiro w 1992 r. Agendzie 21 program łączący walkę z ubóstwem z paradygmatem zrównoważonego rozwoju. *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020* osadza polską współpracę rozwojową w unijnych i globalnych ramach, przy wsparciu realizacji Celów Zrównoważonego Rozwoju. W myśl porozumienia zawartego na III Międzynarodowej Konferencji w sprawie Finansowania dla Rozwoju w lipcu 2015 r. w Addis Abebie, Polska zapowiedziała dążenie do zwiększenia oficjalnej pomocy rozwojowej (*Official Development Assistance*, ODA) do poziomu 0,33% DNB do 2030 r.⁹ Mając na uwadze efektywność pomocy rozwojowej, uczestniczy w pracach Globalnego Partnerstwa na rzecz Skuteczności Współpracy Rozwojowej oraz deklaruje realizację postanowień IV Forum na rzecz Skuteczności Pomocy w Pusan w 2011 r., w szczególności postulatów dotyczących zwiększenia przejrzystości polskiej współpracy rozwojowej, redukcji fragmentacji pomocy oraz uwzględnienia specyfiki priorytetów krajów partnerskich. Jednocześnie za kluczowe przy realizacji unijnej zasady spójności polityki na rzecz rozwoju (*Policy Coherence for Development*, PCD), uznano:

- zapewnienie zgodności z globalnymi SDGs;
- wspieranie realizacji SDGs w trakcie międzynarodowych negocjacji na forach międzynarodowych;
- wprowadzenie kryteriów/elementów zrównoważonego rozwoju do publicznych polityk;
- wprowadzenie zmian w politykach krajowych, które przyczynią się do globalnego rozwoju¹⁰.

Priorytetem dla Polski w zakresie spójności polityki na rzecz rozwoju ma być walka z nielegalnymi przepływami finansowymi, przede wszystkim z unikaniem opodatkowania i praniem pieniędzy. Wśród zasad polskiej współpracy rozwojowej wymieniono ponadto: niedyskryminację (poszanowanie i przestrzeganie

⁸ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*, <https://www.polska-pomoc.gov.pl/Wieloletni,program,wspolpracy,rozwojowej,na,lata,2016-2020,2080.html> [dostęp: 5.01.2016].

⁹ *Ibidem*, s. 8.

¹⁰ *Ibidem*, s. 47.

praw człowieka, uwzględnienie równości szans), partycypację (aktywny i wolny udział interesariuszy współpracy rozwojowej w procesie jej powstawania i funkcjonowania, równy dostęp do korzyści płynących z działań współpracy), upodmiotowienie (możliwość decydowania krajów partnerskich o kierunku zmian, który chcą podjąć), dbałość o środowisko naturalne (zrównoważone gospodarowanie zasobami naturalnymi oraz przeciwdziałanie zmianom klimatu)¹¹. Polska brała czynny udział w negocjacjach dotyczących wypracowywania wspólnego stanowiska UE wobec agendy rozwojowej po 2015 r., a także na forum ONZ, eksponując znaczenie dobrego rządzenia, praworządności oraz praw człowieka w dążeniu do rozwoju i dobrobytu¹². Zostały one włączone do celów zrównoważonego rozwoju jako cel 16¹³.

Niemieckie stanowisko wobec agendy postmilenijnej przedstawione w lutym 2014 r. podkreślało potrzebę ustanowienia nowego globalnego partnerstwa jako „nadrzędnych ram” dla przyszłej agendy¹⁴. Zasada zrównoważonego rozwoju już od 1998 r. jest obecna w niemieckiej polityce wewnętrznej. W 2002 r. przyjęta została Narodowa Strategia Zrównoważonego Rozwoju, co cztery lata rząd publikuje sprawozdanie z jej realizacji. W połowie 2016 r. ma ona zostać uaktualniona w oparciu o SDGs, tak by tworzyła ramy dla realizacji Agendy 2030 w Niemczech. Jej trzon tworzą cztery główne obszary: sprawiedliwość międzypokoleniowa, jakość życia, społeczna inkluzja i międzynarodowa odpowiedzialność. Działania rządu federalnego wspiera powołany do tego celu organ doradczy – Rada Zrównoważonego Rozwoju, w ramach niemieckiego parlamentu działa Parlamentarna Rada ds. Zrównoważonego Rozwoju, a na poziomie – ministerialnym Komitet Sekretarzy Stanu, który podczas regularnych spotkań omawia międzyresortowe zagadnienia pod kątem zrównoważonego rozwoju. Te instytucjonalne ramy stwarzają szansę na bardziej ambitne polityczne ukierunkowanie agendy postmilenijnej. Również na arenie międzynarodowej Niemcy aktywnie wspierają koncepcję zrównoważonego rozwoju. Poza polityczną aktywnością wyróżniają się wypracowywaniem międzyresortowych strategii w zakresie globalnego zaangażowania oraz wykorzystywaniem swojej strategicznej pozycji dla działań w ważnych

¹¹ *Ibidem*, s. 48.

¹² *Polska współpraca na rzecz rozwoju. Raport roczny 2014*, https://www.polskapomoc.gov.pl/files/Dokumenty_i_Publikacje/Raport2014/raport_2014.pdf, s. 48 [dostęp: 10.01.2016].

¹³ „Cel 16: Promowanie pokojowych i otwartych społeczeństw na rzecz zrównoważonego rozwoju, zagwarantowanie wszystkim dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz budowa efektywnych, odpowiedzialnych i uwzględniających potrzeby wszystkich instytucji na każdym poziomie”, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Agenda,Zrownowazonego,Rozwoju,2030,2370.html> [dostęp: 10.01.2016].

¹⁴ *Post-2015 Agenda for Sustainable Development: Key Positions of the German Government*, German Federal Government, Berlin 2014; szerzej zob. I. Scholz, *German Positions on the Post-2015 Global Agenda for Sustainable Development*, [w:] *United Nations Post-2015 Agenda for Global Development: Perspectives from China and Europe*, eds. T. Fues, Jiang Ye, Bonn 2014, s. 151–168.

obszarach rozwoju (m.in. ochrona klimatu, prawa kobiet, zrównoważony rozwój energetyczny).

Od 2013 r. Niemcy podejmują inicjatywy na rzecz respektowania zasad uniwersalizmu, wspólnej odpowiedzialności i przejrzystego monitorowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju przyjętych we wrześniu 2015 r. na szczycie ONZ¹⁵. Stojący od 17 grudnia 2013 r. na czele Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) chadecki polityk Gerd Müller (CDU/CSU) wzywa do zmiany paradygmatu w dyskursie rozwojowym, postawienia na nowo pytania o granice wzrostu gospodarczego, kształtowania procesów globalizacyjnych przez pryzmat dobra człowieka, a nie rynków i gospodarki, w kierunku ekologiczno-społecznej gospodarki rynkowej¹⁶. W jego przekonaniu „zrównoważony rozwój musi stać się zasadą każdego działania i każdego rozwoju”¹⁷. W 2014 r. BMZ wypracowało *Kartę przyszłości. Jeden świat – nasza odpowiedzialność*¹⁸, która ma wyznaczać kształt nowego globalnego systemu zrównoważonego rozwoju po 2015 r. Spójność stanowi nieodłączną zasadę kształtowania niemieckiej polityki w zakresie rozwoju – właściwość, która jest obecnie wdrażana w ramach szeroko zakrojonej, kompleksowej krajowej koncepcji realizacji Agendy 2030. Priorytet ograniczonej liczby strategicznych obszarów, przynoszących korzyści zarówno dla Niemiec, jak i dla krajów rozwijających się, ma przyczynić się do efektywnego międzyresortowego podejścia do tematów istotnych wewnątrz kraju i za granicą. *Karta przyszłości* jest ogólną, opartą na wartościach wizją współpracy rozwojowej, ukierunkowanej na osiągnięcie na poziomie narodowym i globalnym celu zrównoważonego rozwoju. Wyznacza hierarchię niemieckich priorytetów przy realizacji Agendy 2030 z uwzględnieniem trzech rozpoczętych w 2014 r. specjalnych inicjatyw: walki z głodem, reintegracji uchodźców i zakończenia kryzysu na Bliskim Wschodzie. BMZ planuje wzmocnienie międzyresortowego podejścia w krajach partnerskich. *Karta przyszłości* określa osiem obszarów działań:

- 1) zagwarantowanie godnego życia w skali światowej;
- 2) ochrona i zrównoważone wykorzystywanie naturalnych podstaw życia;
- 3) powiązanie wzrostu gospodarczego ze zrównoważonym rozwojem i godnym zatrudnieniem;
- 4) wspieranie i promowanie praw człowieka oraz „dobrego rządzenia” (*good governance*);
- 5) kształtowanie pokoju, wzmocnienie bezpieczeństwa;
- 6) respektowanie i ochrona kulturowej i religijnej różnorodności;

¹⁵ *Der deutsche Beitrag*, http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/ziele/2030_agenda/millenniumsziele/deutscher_beitrag/index.html [dostęp: 10.01.2016].

¹⁶ *Rede von Bundesentwicklungsminister Gerd Müller im Deutschen Bundestag, Auszug aus dem Protokoll der 10. Sitzung des Deutschen Bundestages am 29.01.2014*, https://www.bmz.de/de/presse/reden/minister_mueller/2014/Januar/20140129_rede_bundestag.html [dostęp: 2.01.2016].

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Zukunftscharta*, <https://www.zukunftscharta.de/das-dokument.html> [dostęp: 10.01.2016].

- 7) wykorzystanie innowacji, technologii i digitalizacji w procesie transformacji;
- 8) rozwój nowych globalnych partnerstw i partnerstw wielu aktorów dla realizacji Agendy 2030¹⁹.

Dokument zwraca szczególną uwagę na etyczne i moralne zobowiązania przynieszone przez zglobalizowaną gospodarkę światową. Dotyczą one zarówno jednostek, jak i polityki, gospodarki, społeczeństwa i nauki – w ramach lokalnych, narodowych i globalnych powiązań „w jednym świecie”. Pierwszym etycznym nakazem jest zapewnienie wszystkim ludziom godnego życia, z poszanowaniem praw człowieka i uwzględnieniem ekologicznych ograniczeń naszej planety. *Karta* podkreśla znaczenie działań ukierunkowanych na zewnątrz, zwłaszcza w czasach nasilających się kryzysów i zbrojnych konfliktów, natomiast powiązany gospodarczo świat wymaga międzynarodowej współpracy dla przezwyciężenia wspólnych problemów. Należą do nich przede wszystkim: transformacja systemów energetycznych dla zapobieżenia zmianom klimatu, rozbudowa i przebudowa społecznych systemów bezpieczeństwa w starzejących się społeczeństwach, respektowanie praw człowieka i zrównoważone przekształcenie wzorców produkcji i konsumpcji.

Niemcy – priorytety, kierunki i organizacja współpracy rozwojowej

Niemiecka współpraca rozwojowa za rządów koalicji CDU/CSU/FDP (2009–2013) została osadzona na fundamencie uniwersalnych wartości i strategicznych interesów. Przedstawiona w 2011 r. przez BMZ nowa koncepcja polityki rozwojowej, zatytułowana *Stworzyć szanse – rozwijać przyszłość*²⁰, łączy paradygmat liberalny, według którego pomiędzy zaspokajaniem interesów ekonomicznych i moralnych możliwa jest harmonia, a zatem polityka rozwojowa jest nie tylko inwestycją we własne bezpieczeństwo na przyszłość, ale również pozwala kształtować poczucie wolności i współodpowiedzialności²¹, z nowymi dążeniami. W tym kierunku idzie również polityka współpracy rozwojowej kolejnej ekipy rządowej, CDU/CSU/SPD. Umowa koalicyjna z grudnia 2013 r. „Kształtować przyszłość Niemiec” podkreśla, że celem polityki rozwojowej jest walka z głodem i ubóstwem oraz wzmocnienie demokracji i rządów prawa „w oparciu o nasze wartości i interesy”²².

¹⁹ *Zukunftscharta. EINEWELT – Unsere Verantwortung*, BMZ, https://www.zukunftscharta.de/files/upload/daten_bilder_zukunftscharta/Zukunftscharta.pdf [dostęp: 15.01.2016].

²⁰ *Chancen schaffen – Zukunft entwickeln*, BMZ, Bonn 2011, http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf [dostęp: 10.01.2016].

²¹ *Ibidem*, s. 9–11.

²² *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode*, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2, s. 180 [dostęp: 10.01.2016].

W myśl jej zapisów niemieckie wsparcie ukierunkowane jest na: pokój, wolność, bezpieczeństwo, poszanowanie i urzeczywistnianie politycznych i socjalnych praw człowieka, ochronę natury, społeczną i ekologiczną gospodarkę rynkową, dobre rządy, społeczeństwo obywatelskie. Jednocześnie polityka rozwojowa ma stanowić dla krajów rozwijających się formę „pomocy w ich własnych wysiłkach”. Podobnie jak poprzednie ekipy rządowe, koalicja CDU/CSU/SPD postrzega współpracę rozwojową w kategoriach globalnej polityki strukturalnej, a mając na uwadze jej prewencyjny charakter, uznaje ją za „perspektywiczną politykę pokojową”²³. Cele polityki rozwojowej zawarte w umowie koalicyjnej powtarza wspomniana wyżej Karta przyszłości. Jeden świat – nasza odpowiedzialność²⁴ BMZ z 2014 r., dołączając dwa operacyjne priorytety wsparcia innowacyjności i globalnych partnerstw dla realizacji Agendy 2030.

Charakterystyczną cechą niemieckiej polityki rozwojowej jest jej „gabinetowa ranga”. Od 1961 r. istnieje samodzielne ministerstwo, w którego gestii jest kształtowanie działalności prorozwojowej RFN – Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ)²⁵. BMZ realizuje pomoc rozwojową za pośrednictwem trzech różnych instrumentów: w ramach współpracy finansowej (FZ), technicznej (TZ) i personalnej (PZ), deleguje jako zleceniodawca określone zadania na odpowiednie organizacje²⁶. Najważniejszym aktorem w ramach współpracy finansowej jest Grupa bankowa KfW (KfW Bankengruppe), obejmująca niemiecki państwowy bank rozwoju KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau Bankengruppe) i Niemieckie Towarzystwo Inwestycji i Rozwoju DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft)²⁷. Natomiast współpraca techniczna wdrażana jest za pośrednictwem Niemieckiego Towarzystwa Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ). BMZ jest odpowiedzialne za kształtowanie polityki rozwojowej i sprawowanie kontroli nad niemiecką współpracą rozwojową. Operacyjna koordynacja wzmocniona została poprzez jasny podział pracy pomiędzy BMZ i organizacjami pośredniczącymi, ustanowienie zespołów krajowych, a także wspólnych biur GIZ i KfW w większości krajów partnerskich. Pozwala to na większą elastyczność i lepszą wymianę informacji.

Niemiecka pomoc rozwojowa koncentruje się na redukcji ubóstwa, ze szczególnym ukierunkowaniem na najbiedniejsze kraje, głównie w Afryce. Wspiera demokrację i dobre rządy, społeczną i ekologiczną odpowiedzialność oraz system gospodarki rynkowej. Zaangażowanie w krajach borykających się z ubóstwem oraz z problemami niestabilnej państwowości przebiega w oparciu o kompleksową

²³ *Ibidem*, 180–181.

²⁴ *Zukunftscharta*, <https://www.zukunftscharta.de/das-dokument.html> [dostęp: 10.01.2016].

²⁵ Wśród pozostałych ministerstw najważniejszą rolę odgrywa w tym obszarze Urząd Spraw Zagranicznych (AA).

²⁶ Szerzej zob. A. Paterek, *Pomoc rozwojowa jako instrument niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2011, nr 1, s. 45–60.

²⁷ KfW jest własnością rządu federalnego Niemiec (80%) i niemieckich krajów związkowych.

polityczną strategię²⁸. Alokacja środków BMZ i podejście do współpracy rozwojowej są dostosowywane do lokalnego kontekstu poszczególnych krajów partnerskich, co pozwala na bardziej skuteczną realizację szeroko zakrojonej agendy²⁹. Pragmatyzm w działaniach rozwojowych, zwłaszcza w przypadku krajów dysfunkcyjnych, przejawia się w przypisywaniu szczególnego znaczenia lokalnym uwarunkowaniom oraz zasadzie *local ownership* (wzmocnienie odpowiedzialności krajów partnerskich) i *do no harm* (nieprzyczyniania się do zaostrzenia problemów)³⁰. Przy wyborze krajów partnerskich pod uwagę brane są następujące kryteria: potrzeba pomocy rozwojowej, znaczenie niemieckiego zaangażowania, istotne polityczne i ekologiczne cele oraz interesy, „dobre rządy” (*good governance*) krajów partnerskich, aspekty regionalne, jak i rodzaj powiązań z państwem-beneficjentem pomocy. Postulat skuteczności pomocy i kryterium „dobrych rządów”, wokół którego orientują się bilateralne alokacje niemieckiej współpracy rozwojowej, stoją w opozycji do zamiaru mocniejszego zaangażowania się w państwach niestabilnych, w których brak struktur rządowych. Implikuje to rozbieżność między wyraźnym skoncentrowaniem się na najbiedniejszych krajach i wielkością pomocy przekazywanej do krajów o średnim dochodzie. Ponadto, system sztywnego podziału budżetu technicznej i finansowej współpracy rozwojowej utrudnia osiągnięcie celu skutecznej i efektywnej formy interwencji w przypadku zmieniającej się sytuacji³¹.

Według wstępnych danych OECD za rok 2015, pod względem wielkości pomocy Niemcy w dalszym ciągu znajdują się w czołówce 28 donatorów Komitetu Pomocy Rozwojowej, zajmując trzecią po USA i Wielkiej Brytanii pozycję, przed Japonią i Francją (wykresy 1 i 2)³². Niemiecka ODA w 2015 r. osiągnęła 17,78 mld USD, co stanowiło 0,52% DNB i tym samym osiągnęło najwyższy dotychczas poziom³³. W stosunku do roku 2014 wzrosła realnie o 25,9%. RFN, biorąc pod uwagę wartość ODA, jest trzecim donatorem DAC, pod względem jej stosunku do DNB zajmuje dziewiąte miejsce. Umowa koalicyjna z 2013 r. podtrzymuje mię-

²⁸ Szerzej zob. A. Paterek, *Polityka rozwojowa Niemiec jako czynnik stabilizacji i bezpieczeństwa państw upadłych na przykładzie Afganistanu i państw Afryki Subsaharyjskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1, s. 171–188.

²⁹ *Development Co-operation Report 2015*, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4315041e.pdf?expires=1461795045&id=id&accname=guest&checksum=FA4E-73262C190A6611FC0F8621B0A734> [dostęp: 16.01.2016].

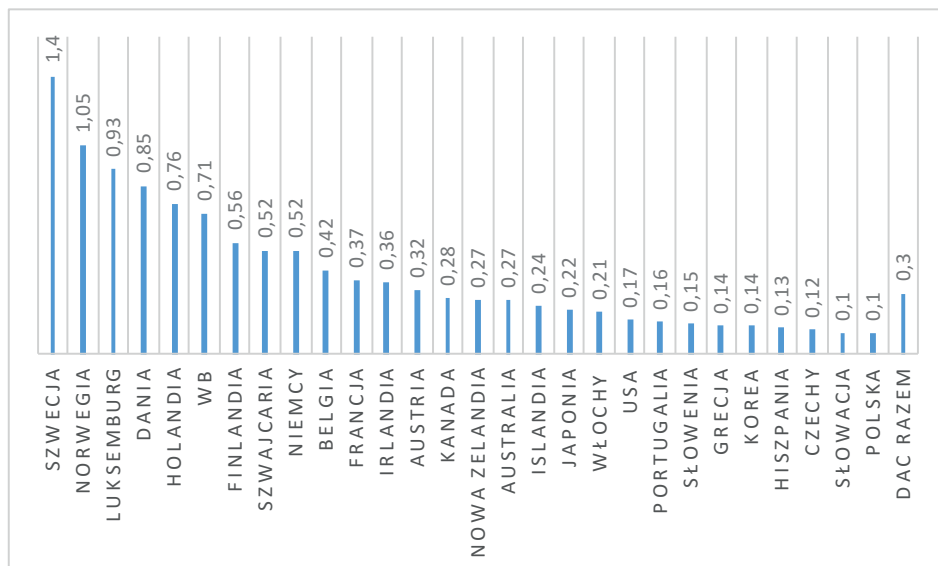
³⁰ *Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien*, AA, BMVg, BMZ, August 2012, https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf [dostęp: 16.01.2016]; *Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*, BMZ-Strategiepapier 2013, 4, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier328_04_2013.pdf, s. 18 [dostęp: 16.01.2016].

³¹ Szerzej zob. *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015*, OECD, s. 36–37.

³² *Development Aid in 2015 Continues to Grow despite Costs for In-donor Refugees*, OECD, <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf> [dostęp: 13.04.2016].

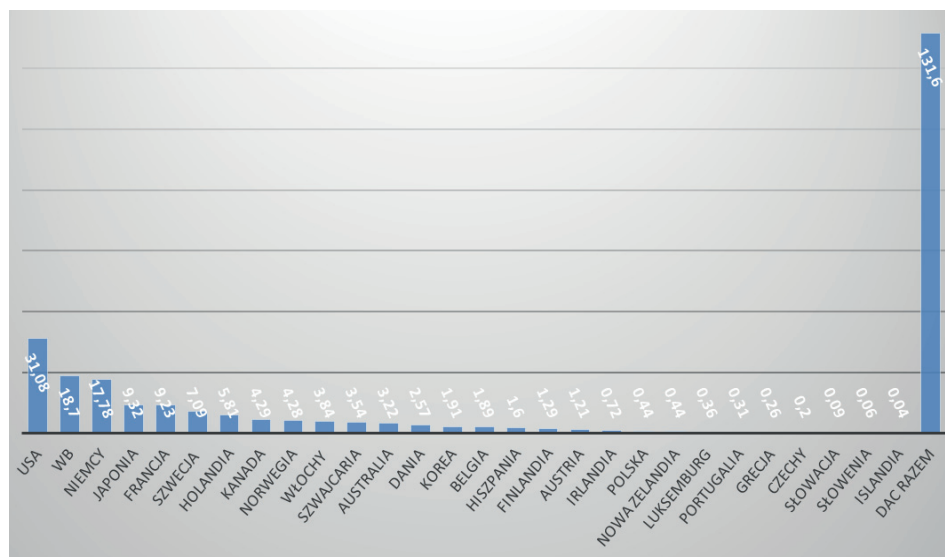
³³ *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 211.

dzynarodowe zobowiązanie do osiągnięcia 0,7% DNB. Na okres 2014–2019 rząd federalny zapowiedział zwiększenie budżetu ODA o 10,3 mld euro.



Wykres 1. Udział ODA w DNB (%) w 2015 r. w państwach członkowskich DAC OECD

Źródło: *Development Aid in 2015 Continues to Grow despite Costs for In-donor Refugees*, OECD, <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf>, s. 7 [dostęp: 13.04.2016].



Wykres 2. ODA krajów DAC w 2015 r. (w mld USD)

Źródło: *Development Aid in 2015 Continues to Grow...*, op. cit.

Od 2009 r. konsekwentnie zmniejszany był udział działań rozwojowych realizowanych na płaszczyźnie multilateralnej na rzecz pomocy bilateralnej (z 41,2% w 2009 r. i 33,4% w 2012 r. do 29% w 2013 r.)³⁴. Do 2013 r. funkcjonowało odgórne przyporządkowanie realizacji dwóch trzecich niemieckiej ODA kanałami współpracy bilateralnej, a jednej trzeciej – multilateralnej, znajdujące również odzwierciedlenie w zapisach umowy koalicyjnej z 2009 r.³⁵. Umowa koalicyjna z grudnia 2013 r. to zmienia – mówi o elastycznym zastosowaniu bilateralnych i multilateralnych instrumentów współpracy rozwojowej odpowiednio do ich komparatywnej przewagi. W 2013 r. 29% niemieckiej ODA stanowiły wkłady do budżetów organizacji multilateralnych. Ponadto 7% bilateralnej ODA przeznaczono na projekty realizowane przez organizacje wielostronne (środki powiązane celowo).

Mimo że udział multilateralnej ODA w ostatnich pięciu latach sukcesywnie się zmniejszał, Niemcy priorytetowo traktują podstawowe finansowanie multilateralnych organizacji. Zwiększyło się również niemieckie wsparcie dla wyspecjalizowanych funduszy realizowanych przez wielostronnych donatorów, głównie na rzecz przezwyciężenia kryzysów humanitarnych (w 2013 r. Niemcy podwoiły swój wkład do programów ONZ mających na celu pomoc humanitarną dla Syrii)³⁶.

Mając na celu podwyższenie skuteczności przekazywanych środków, rząd federalny zredukował liczbę krajów partnerskich z 58 w 2009 r. i 57 w 2011 r. do 50 w 2012 r.³⁷. Ponadto z 29 krajami realizowane są tematyczne i regionalne programy w ramach współpracy bilateralnej, mające na celu m.in. walkę z HIV/AIDS, ochronę klimatu i lasów, zapobieganie kryzysom. W przypadku programów tematycznych współpraca ogranicza się do jednego obszaru³⁸. Jednakże to ukierunkowanie nie przyczyniło się do większej koncentracji środków ODA (od 2002 r. ma ona tendencję spadkową), wzrosło bowiem finansowanie sektorów, przy których nie jest możliwe ich geograficzne przyporządkowanie bądź których podział odbywa się regionalnie³⁹. W latach 2007–2011 średnio 47% niemieckiej pomocy bilateralnej trafiło do 20 najważniejszych beneficjentów, a w latach 2012–2013 było to już tylko 43%. Ponadto, czterech z dziesięciu najważniejszych odbiorców niemieckiej pomocy nie znajduje się na liście 50 krajów partnerskich, w których realizowane są całościowe programy bilateralne (Chiny, Wybrzeże

³⁴ Zob. *DAC Mid-term Review of Germany: Berlin, 6th November 2012*, http://www.bmz.de/en/zentrales_downloadarchiv/Presse/47_414_1_Abschlussbericht_Brief_Lomoy_2.pdf; <http://stats.oecd.org> [dostęp: 7.01.2016].

³⁵ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode*, 26. Oktober 2009, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, s. 129 [dostęp: 10.01.2016].

³⁶ *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit...*, *op. cit.*, s. 50–51.

³⁷ *Auswahl der Kooperationsländer*, http://www.bmz.de/de/laender_regionen/laenderliste/index.html [dostęp: 20.01.2016].

³⁸ *14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Weißbuch zur Entwicklungspolitik*, http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Weissbuch_lang.pdf, s. 38 [dostęp: 10.01.2016].

³⁹ *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit...*, *op. cit.*, s. 19.

Kości Słoniowej, Syria i Turcja)⁴⁰. Finansowanie programowe krajów partnerskich (*Country Programmable Aid*, CPA) utrzymuje się na stałym poziomie i w 2013 r. stanowiło 52% bilateralnej ODA. Zatem prawie połowa niemieckiej ODA nie jest przypisana do realizacji programów w krajach partnerskich, z czego 22% to pomoc w ogóle nieprzyporządkowana do kryterium programowego (łącznie ze środkami dla fundacji politycznych i organizacji kościelnych). Pozostałe 24% bilateralnej ODA stanowią stypendia studenckie, pomoc humanitarna, umarzanie zadłużenia i koszty administracyjne⁴¹.

W 2013 r. przeszło 71% niemieckiej ODA stanowiła pomoc bilateralna. W myśl politycznych deklaracji mocniejszej koncentracji na najbardziej niebezpiecznych krajach, regionalnym punktem ciężkości działań BMZ jest Afryka, będąca beneficjentem 50% bilateralnej pomocy rozwojowej, rocznie kraje tego regionu otrzymują łącznie wsparcie w wysokości 1,2 mld euro⁴². Do największych odbiorców niemieckiego wsparcia rozwojowego (średnio w latach 2010–2014) należały: Demokratyczna Republika Konga, Egipt, Mozambik, Kenia i Tanzania⁴³.

Od 2015 r. planowane jest skierowanie na ten kontynent 51% budżetu BMZ w ramach pomocy dwustronnej. W 2013 r. kraje Afryki Subsaharyjskiej otrzymały wsparcie w wysokości 2,1 mld USD, a kraje południowej i środkowej Azji – 1,9 mld USD. W latach 2012–2013 adresatem 21% niemieckiej pomocy bilateralnej były kraje Afryki Subsaharyjskiej, 11% – Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, 6% – Europy, 17% – południowej i środkowej Azji, 13% – pozostałej Azji i Oceanii. W tym okresie 47% bilateralnej ODA trafiło do 10 beneficjentów (Chiny, Indie, Afganistan, DR Konga, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Turcja, Egipt, Syria, Brazylia). W 2013 r. wsparcie państw niestabilnych osiągnęło 3,2 mld USD (28,1% bilateralnej ODA)⁴⁴.

22 kraje partnerskie niemieckiej współpracy rozwojowej to kraje afrykańskie, 25 – to kraje najsłabiej rozwinięte (LDC) i inne o niskim dochodzie. Niemniej w 2013 r. 34% bilateralnej ODA trafiło do państw azjatyckich, natomiast 32% – do afrykańskich. Przy czym 27% objęło kraje najmniej rozwinięte (LDC) i inne o niskim dochodzie, podczas gdy 73% trafiło do państw o średnim dochodzie. Rozbieżność pomiędzy politycznymi celami i rzeczywiście wydatkowaną ODA wiąże się z tym, że kryteria alokacji obowiązują tylko budżet BMZ, a całość pomocy obejmuje również pożyczki KfW. Niemiecki bank rozwojowy KfW nie jest zobowiązany do ich przestrzegania, jeśli wykorzystuje własne środki dla udzielania kredytów preferencyjnych. W 2014 r. 34% ODA wydatkowano

⁴⁰ *Ibidem*, s. 47.

⁴¹ *Ibidem*, s. 47–48.

⁴² W tym ok. 350 mln euro przypada na współpracę z Unią Afrykańską (AU), organizacjami regionalnymi Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej (EAC), Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) i Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (SADC).

⁴³ *Die neue Afrika-Politik des BMZ*, BMZ-Strategiepapier 2014, 6, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier344_06_2014.pdf, s. 5 [dostęp: 16.01.2016].

⁴⁴ *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 212.

na kredyty, w większości w krajach o średnim dochodzie, głównie w krajach azjatyckich⁴⁵.

Sektorowa alokacja niemieckiej współpracy rozwojowej koncentruje się na walce z ubóstwem, dobrych rządach, wspieraniu wzrostu gospodarczego i środowisku naturalnym. Szczególnie wyróżnia się zaangażowanie Niemiec na rzecz polityki klimatycznej: udział niemieckiej ODA na ochronę klimatu i działania dostosowawcze wzrósł do 28% (w porównaniu ze średnią DAC 16%). Największą część niemieckiego wsparcia przypada na społeczną infrastrukturę i usługi (43% w latach 2012–2013), ze szczególnym uwzględnieniem edukacji, wzmocnienia instytucji państwowych i społeczeństwa obywatelskiego. Na drugim miejscu plasuje się infrastruktura i usługi gospodarcze (27% w latach 2012–2013), głównie w obszarze energii, bankowości i usług finansowych⁴⁶. Problematyka *gender* jako kluczowy czynnik ubóstwa jest integralnym elementem niemieckich programów rozwojowych. W 2013 r. 4,7 mld USD bilateralnej ODA wiązało się ze wsparciem równości płci⁴⁷.

Programy niemieckiej współpracy rozwojowej wypracowywane są w ramach bilateralnych negocjacji z rządami krajów partnerskich. Ustanowione w 2014 r. specjalne inicjatywy („Świat bez głodu”, „Zwalczanie przyczyn uchodźstwa, reintegracja uchodźców”, „Stabilizacja i rozwój Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu”) są wyrazem politycznej reakcji na pojawiające się pilne potrzeby międzynarodowe. Przy tych inicjatywach alokacja środków może przebiegać dowolnym kanałem niemieckiej współpracy rozwojowej. Jest to zasadnicza zmiana w sposobie pracy BMZ, która stwarza ministerstwu możliwość wyboru odpowiedniego instrumentarium i partnerów. Wyzwanie w ich realizacji wiąże się z elastycznym wdrażaniem inicjatyw, tak by nie wpływały na spójność realizowanych programów krajowych w związku z odrębnymi wymogami ich planowania i sprawozdawczości.

Polska – priorytety, kierunki i organizacja współpracy rozwojowej

Ramy polskiej współpracy rozwojowej wyznacza przede wszystkim członkostwo w Unii Europejskiej. W 2005 r. Polska przyjęła na siebie zobowiązanie zwiększenia wartości ODA do poziomu 0,17% DNB w 2010 r. i 0,33% DNB w 2015 r. Tych założeń nie udało się urzeczywistnić. By osiągnąć deklarowane zaangażowanie w 2015 r., Polska musiałaby czterokrotnie zwiększyć wartość pomocy świadczonej dwustronnie⁴⁸. Według wstępnych danych OECD za 2015 r. polska pomoc wzrosła do 0,1% DNB, osiągając 442 mln USD, co oznacza wzrost o 16,8% w porównaniu

⁴⁵ *Ibidem*, s. 17

⁴⁶ *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit...*, *op. cit.*, s. 50.

⁴⁷ *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 213.

⁴⁸ Zob. A. Paterek, *Pomoc rozwojowa jako instrument polskiej...*, *op. cit.*, s. 218.

do 2014 r.⁴⁹. Polska jest 28. (ostatnim) donatorem w gronie członków Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD pod względem wielkości pomocy rozwojowej mierzonej udziałem procentowym w DNB, natomiast pod względem wielkości pomocy plasuje się na 20. pozycji (por. wykres 1 i 2)⁵⁰.

Polski system pomocowy, w odróżnieniu od niemieckiego modelu współpracy rozwojowej, charakteryzuje znaczna przewaga pomocy dystrybuowanej kanałami współpracy wielostronnej w porównaniu z udziałem wsparcia realizowanego w ramach pomocy dwustronnej. Działania realizowane za pośrednictwem instytucji międzynarodowych stanowiły w latach 2008–2015 ponad 70% polskiej ODA⁵¹. W 2015 r. objęły one 78% polskiej ODA (w 2013 r. – 71%), na pomoc dwustronną przekazano 22% (w 2013 r. – 29%). Pomoc wielostronna realizowana jest przede wszystkim za pośrednictwem UE (75–80%) oraz agend systemu ONZ. 8% pomocy dwustronnej stanowią programy realizowane poprzez organizacje wielostronne.

Polska pomoc dwustronna koordynowana jest przez Departament Współpracy Rozwojowej MSZ⁵², na którego czele stoi Krajowy Koordynator Współpracy Rozwojowej⁵³. Przybiera ona formę m.in. pożyczek i umorzeń długów (Ministerstwo Finansów), a także programów i projektów realizowanych bezpośrednio w kraju partnerskim. W 2013 r. 39% pomocy dwustronnej stanowiły programy realizowane we współpracy z krajem partnerskim (CPA)⁵⁴. Działania

⁴⁹ *Development Aid in 2015 Continues to Grow...*, *op. cit.*

⁵⁰ *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 254.

⁵¹ Por. *Polska współpraca rozwojowa 2015. Podsumowanie raportu Grupy Zagranica*, http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/RaportGZ/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2015_podsumowanie_grupa_zagranica_www.pdf; *Polska pomoc w liczbach*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Pomoc,w,liczbach,15.html> [dostęp: 20.04.2016].

⁵² W krajowy system udzielania pomocy rozwojowej – poza kluczowym Ministerstwem Spraw Zagranicznych – zaangażowane są: Ministerstwo Finansów (odpowiada za koordynację działań związanych z ODA w zakresie: udzielania państwowym kredytów rządowych w ramach pomocy związanej, redukcji zadłużenia, dokonywania części wpłat na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych znajdujących się na oficjalnej liście DAC OECD i przekazywania, w ramach składki członkowskiej do budżetu unijnego, polskiego udziału w finansowaniu polityki rozwojowej UE), Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (stypendia) oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (pomoc dla uchodźców) i Ministerstwo Obrony (Afganistan: działania realizowane przez polskich ekspertów cywilnych w Zespole Odbudowy Prowincji w prowincji Ghazni). Działania pomocowe finansowane są ze środków publicznych uwzględnianych corocznie w budżecie państwa, za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych ze środków rezerwy celowej przeznaczonej na współpracę rozwojową, ze środków MSZ oraz ze środków innych resortów świadczących pomoc rozwojową.

⁵³ Por. *Biogram Ministra ds. Współpracy Rozwojowej*, <https://www.polskapomoc.gov.pl/Biogram,Ministra,ds.,Pomocy,Rozwojowej,1533.html> [dostęp: 10.01.2016]. Do kompetencji Koordynatora należy reprezentowanie Polski w zakresie kształtowania wielostronnej współpracy rozwojowej na forum Unii Europejskiej i innych organizacji międzynarodowych.

⁵⁴ Udział polskiej pomocy programowanej (CPA) był niższy niż średnia DAC (54,5%), a interwencje typu projektowego stanowiły 76% CPA, umarżenie długu wyniosło 50% bilateralnej ODA, zob. *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 255.

z zakresu współpracy rozwojowej realizowane są przez organy administracji rządowej, które mają obowiązek uzgodnienia wydatkowania tych środków z ministrem spraw zagranicznych⁵⁵.

W 2014 r. 47% polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej koncentrowało się na Europie (głównie Ukraina, Białoruś i Mołdawia), 41% – krajach Afryki Subsaharyjskiej (głównie Angola i Etiopia), 7% – Azji Południowej i Centralnej (głównie Gruzja i Afganistan), 3% objęło Bliski Wschód (głównie Syria i Strefa Gazy), Amerykę Środkową i Południową, 0,4% – Afrykę Północną (głównie Tunezja Egipt i Libia), Oceanię (0,03%), 4% przypadło na inne regiony⁵⁶. Odbiorcami polskiej pomocy dwustronnej w 2015 r. były: Ukraina (116,89 mln PLN), Etiopia (102,89 mln PLN), Białoruś (66,11 mln PLN), Angola (52,20 mln PLN), Syria (11,18 mln PLN), Mołdawia (9,1 mln PLN), Gruzja (7,42 mln PLN), Kazachstan (4,06 mln PLN), Palestyna (3,93 mln PLN), Kambodża (3,74 mln PLN)⁵⁷.

Wsparcie państw niestabilnych osiągnęło w 2013 r. 8,6 mln USD (6,1% dwustronnej ODA). Pomoc skierowana do najmniej rozwiniętych krajów (LDC) stanowiła 34% dwustronnej ODA (47,2 mln USD). Jest to duży wzrost w porównaniu do 9% w 2012 r., zarazem jej udział jest wyższy od średniej DAC, kształtującej się na poziomie 31%. Kraje o średnim dochodzie wciąż otrzymywały najwyższą część polskiej bilateralnej ODA w 2013 r. (36%, w porównaniu do 61% w 2012 r.). Niemniej osiągając poziom 0,03% DNB w 2013 r., całość polskiej pomocy skierowanej do LDC była daleko poniżej wyznaczonego celu ONZ na poziomie 0,15% DNB⁵⁸.

Mając na uwadze wsparcie sektorowe, w 2013 r. 42% dwustronnej pomocy przeznaczono na infrastrukturę i usługi społeczne (60 mln USD), szczególnie w zakresie edukacji (30 mln USD), dobrych rządów i społeczeństwa obywatelskiego (24 mln USD). Polska różnicuje sektory wsparcia w zależności od priorytetów geograficznych na państwa Europy Wschodniej i inne kraje partnerskie. Pomoc dla krajów Europy Wschodniej realizowana jest w ramach dwóch obszarów: demokratyzacji i praw człowieka oraz wsparcia politycznej i gospodarczej transformacji. Beneficjenci polskiej pomocy w Azji i Afryce wspierani są w obszarach edukacji, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz profesjonalizacji administracji publicznej. Polska uwzględnia postulat równość płci jako integralną część tematycznego priorytetu demokracji i praw człowieka. Ponadto wspiera projekty ukierunkowane na podniesienie społecznego i ekonomicznego statusu kobiet i dziewcząt w krajach partnerskich,

⁵⁵ Art. 8 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o współpracy rozwojowej. Minister finansów realizuje zadania z zakresu pomocy rozwojowej po zasięgnięciu opinii ministra spraw zagranicznych (art. 9), https://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/USTAWA%20o%20wspolpracy%20rozwojowej%20FINAL.pdf [dostęp: 29.01.2016].

⁵⁶ *Polska współpraca rozwojowa 2015. Podsumowanie raportu...*, op. cit., s. 2

⁵⁷ *Polska pomoc w liczbach*, op. cit.

⁵⁸ *Development Co-operation Report 2015*, op. cit., s. 256.

m.in. w Afganistanie. Wszystkie projekty wspierane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych zobowiązane są uwzględniać równość płci i wzmocnienie pozycji kobiet jako zagadnienie przekrojowe.

Również troska o środowisko naturalne, zrównoważone użycie zasobów naturalnych i przeciwdziałanie zmianom klimatu należą do głównych zasad polskiej współpracy rozwojowej. Przeciwdziałanie degradacji środowiska, łagodzenie zmian klimatu i dostosowywanie się do nich zostały włączone w polski system wsparcia. Ocena oddziaływania na środowisko jest wymagana dla wszystkich projektów rozwojowych realizowanych pod nazwą „Polska pomoc rozwojowa”, wraz ze zobowiązaniem do naprawy ewentualnych negatywnych ich skutków. Polska była gospodarzem międzynarodowych konferencji w sprawie zmian klimatu (Konferencje ONZ w sprawie Zmian Klimatu w 2008 r. w Poznaniu i w 2013 r. w Warszawie). Na cel ochrony środowiska, głównie walkę ze zmianami klimatu, przeznaczono 2,4 mln USD (1,7%) bilateralnej pomocy rozwojowej⁵⁹.

Pierwszy *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015*⁶⁰ zakładał skierowanie ponad 60% polskiej pomocy rozwojowej od 2013 r. do krajów Partnerstwa Wschodniego – ze szczególnym naciskiem na działania wspierające demokrację oraz transformację w tych krajach (70% środków). W 2014 r. na wszystkie kraje Partnerstwa Wschodniego przypadło 46% polskiej pomocy dwustronnej, zaś 28% – na pozostałe kraje priorytetowe⁶¹ (kraje priorytetowe – por. tabela 1). Według danych OECD w okresie 2012–2013 91% polskiej pomocy dwustronnej koncentrowało się na dziesięciu jej największych beneficjentach (Chiny, Angola, Białoruś, Ukraina, Afganistan, Wietnam, Gruzja, Mołdawia, Kazachstan, Korea)⁶². Wysoka pozycja krajów spoza listy priorytetowych (zwłaszcza Chin) wynika z uwzględniania w statystykach pomocy udzielanych im pożyczek i preferencyjnych kredytów, również w ramach pomocy związanej⁶³. Co więcej, ponad dwie trzecie polskiej pomocy dwustronnej (70 mln euro) w 2013 r. otrzymała Angola w ramach jednej umowy kredytowej, zakładającej jej wydatkowanie na polskie produkty i usługi (pomoc związana)⁶⁴. Podobnie w 2014 r. kredyty preferencyjne dla Chin stanowiły 40% polskiej dwustronnej pomocy rozwojowej.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 258.

⁶⁰ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2012–2015. Solidarność, demokracja, rozwój*, https://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf [dostęp: 10.01.2016].

⁶¹ *Polska współpraca rozwojowa 2015. Podsumowanie raportu...*, *op. cit.*

⁶² *Development Co-operation Report 2015*, *op. cit.*, s. 258.

⁶³ Por. *Raport Polska współpraca rozwojowa 2010*, Grupa Zagranica, Warszawa 2011, http://globalnepoludnie.pl/IMG/pdf/RAPORT_Polska_wspolpraca_rozwojowa_2010.pdf, s. 8 [dostęp: 10.01.2016]; *Raport Polska współpraca rozwojowa. 2011*, Grupa Zagranica, Warszawa 2012, http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/RaportGZ/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2012_grupa_zagranica.pdf, s. 44 [dostęp: 10.01.2016].

⁶⁴ *Raport Polska współpraca rozwojowa 2014*, Grupa Zagranica, Warszawa 2015, http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/raport-zagranica_2014_www_0.pdf, s. 17–18 [dostęp: 10.01.2016].

Tabela 1. Lista krajów priorytetowych polskiej współpracy rozwojowej w latach 2004–2020

2004	6 krajów priorytetowych: Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdawia i Wietnam
2005	7 krajów priorytetowych (dodano Autonomię Palestyńską): Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Gruzja, Irak, Mołdawia, Wietnam
2006	9 krajów priorytetowych (dodano Białoruś i Ukrainę): Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Irak, Mołdawia, Ukraina, Wietnam
2007	9 krajów priorytetowych (usunięto Wietnam, dodano Tanzanię): Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Irak, Mołdawia, Tanzania, Ukraina
2008	8 krajów priorytetowych (usunięto Irak): Autonomia Palestyńska, Afganistan, Angola, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Tanzania, Ukraina
2009	7 krajów priorytetowych (usunięto Tanzanię): Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska
2010	7 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Afganistan, Angola, Autonomia Palestyńska
2011	9 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Afganistan, Angola oraz Autonomia Palestyńska, Armenia, Azerbejdżan
2012–2015	20 krajów priorytetowych: Białoruś, Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Armenia, Azerbejdżan, Afganistan, Autonomia Palestyńska, 8 państw regionu Afryki Wschodniej (Burundi, Etiopia, Kenia, Ruanda, Somalia, Sudan Południowy, Tanzania, Uganda) 2 państwa Afryki Północnej (Libia, Tunezja), Kirgistan, Tadżykistan
2016–2020	10 krajów priorytetowych: Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina, Etiopia, Kenia, Mjanma, Palestyna, Senegal, Tanzania, Afganistan i Tunezja – mechanizm przejściowy do końca 2017 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2011_grupa_zagranica_9bg9.pdf, s. 44; http://watchdog.org.pl/wwwdane/files/raport_polska_wspolpraca_rozwojowa_2010_grupa_zagranica_cdy.pdf, s. 7–8; https://www.polskapomoc.gov.pl/files/dokumenty_publicacje/PW_PL-po_reas.pdf, s. 5–6; *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*, https://www.polskapomoc.gov.pl/Wieloletni_program_wspolpracy_rozwojowej_na_lata_2016-2020,2080.html, s. 10 [dostęp: 10.01.2016].

Obecny *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020* do priorytetów tematycznych polskiej współpracy rozwojowej zalicza: dobrze rządzenie, demokrację i prawa człowieka, kapitał ludzki, przedsiębiorczość i sektor prywatny, zrównoważone rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, ochronę środowiska. W oparciu o pięć kryteriów (potrzeby rozwojowe, wdrażanie współpracy rozwojowej, współpraca dwustronna, spójność z działaniami UE i bezpieczeństwo) określono nowe priorytety geograficzne. Obejmują one dziesięć priorytetowych krajów (por. tabela 1), w tym cztery Partnerstwa Wschodniego (Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę), oraz sześć krajów Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu (Etiopia, Kenia, Mjanma, Palestyna, Senegal, Tanzania). Afganistan i Tunezja, będące krajami priorytetowymi w latach 2012–2015, objęte zostały mechanizmem przejściowym do końca 2017 r. Zapowiedziano, że na dwustronną współpracę rozwojową z państwami innymi niż priorytetowe przeznaczone zostanie co roku nie więcej niż 10% środków z rezerwy celowej pozostającej do dyspozycji MSZ⁶⁵. Realizując działania w ramach współpracy rozwojowej, Polska uwzględni kwestie poszanowania praw człowieka, dobre rządy, równość płci, wpływ na środowisko przyrodnicze oraz klimat. Uruchomiła również tzw. inicjatywy flagowe, które mają pozwolić na zapewnienie wieloletniej obecności polskiej pomocy w wybranych obszarach i których implikacją ma być jej widoczność i rozpoznawalność. Należą tu: 1) Akademia Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego, której celem jest wzmocnienie administracji publicznej w państwach PW oraz kształtowanie kadry urzędniczej, 2) Centrum Informacyjne dla Władz Lokalnych w Mołdawii, wspierające mołdawskie władze lokalne czy organizacje pozarządowe w działalności na rzecz wzmocnienia demokracji lokalnej, a także absorpcji środków pomocowych oraz budowania partnerstw z instytucjami z Polski i innych krajów UE, 3) programy stypendialne, m.in. im. Stefana Banacha i im. Ignacego Łukasiewicza, pozwalające zagranicznym studentom na zdobycie wykształcenia w Polsce⁶⁶. Jednocześnie w ramach wsparcia dla państw PW Polska będzie w dalszym ciągu dzielić się swoim doświadczeniem transformacyjnym i wspierać proeuropejskie aspiracje tych krajów (m.in. wdrażanie Umów Stowarzyszeniowych i DCFTA na Ukrainie, w Mołdawii i Gruzji).

Podsumowanie

Mimo zasadniczej asymetrii w odniesieniu zarówno do tradycji, wartości, jak i skali zaangażowania w działania na rzecz rozwoju obu analizowanych podmiotów, współpraca rozwojowa niewątpliwie współtworzy wachlarz instrumentów realizacji ich polityki zagranicznej. Niemcy i Polskę łączą międzynarodowe ramy współpracy rozwojowej, wspólne zainteresowanie umacnianiem regionu

⁶⁵ *Wieloletni program współpracy rozwojowej na lata 2016–2020*, op. cit., s. 9–10.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 11.

Europy Wschodniej, Afryki Subsaharyjskiej czy zwalczaniem kryzysu migracyjnego w UE.

Niemcy i Polska należą do 22 krajów, które zwiększyły wartość pomocy rozwojowej w 2015 r. W Niemczech ODA wzrosła o 25,9%, przede wszystkim w obliczu kosztów sytuacji związanej z uchodźcami. W Polsce o 16,8% – w związku z ogólnym zwiększeniem programów pomocowych⁶⁷. Na pomoc dla uchodźców w 2015 r. Niemcy przeznaczyły 2993 mln USD w ramach ODA (16,8% ODA, w 2014 r. było to 171 mln USD), Polska – 9 mln USD (2,1% ODA)⁶⁸.

Niemieckie zaangażowanie determinuje wizja polityki rozwojowej będącej nie tylko inwestycją we własne bezpieczeństwo na przyszłość, ale również pozwalającej kształtować poczucie współodpowiedzialności. Stabilizacja i bezpieczeństwo stanowią niezbędny warunek właściwego rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z powyższym strategię i działania w zakresie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i rozwojowej należy za sobą zintegrować, czego przykładem jest niemieckie zaangażowanie w państwach niestabilnych czy wypracowanie kompleksowej strategii dotyczącej uchodźców. Celem jest wkład w zapobieganie przyczynom i minimalizowanie konsekwencji, mających swoje źródła w dysfunkcyjności i niestabilności krajów rozwijających się. Tym bardziej że jednym z obecnie doświadczanych zagrożeń jest rosnący napływ uchodźców na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej, a także w Niemczech. Niemcy przekazały ok. 800 mln euro na wsparcie syryjskich uchodźców i przyjmujących ich krajów regionu, głównie Jordanii (zaopatrzenie w wodę), Libanie (żywność, programy edukacyjne) i północnym Iraku (schronienie).

Niemieckie wsparcie rozwojowe na Ukrainie ma 20-letnią tradycję i koncentruje się przede wszystkim na zrównoważonym rozwoju gospodarczym, sektorze energetycznym i przeciwdziałaniu HIV/AIDS. W reakcji na kryzys ukraiński Niemcy potroiły dotychczasowe regularne wsparcie do 70 mln euro. W 2014 r. Ukraina otrzymała 45,5 mln euro w ramach niemieckiej pomocy rozwojowej⁶⁹, m.in. BMZ przekazało kontenery mieszkalne dla 4 tys. wewnętrznych uchodźców⁷⁰.

Podobnie polska współpraca na rzecz rozwoju wpisana została w proces kształtowania pokoju i stabilności w środowisku międzynarodowym oraz działania na rzecz promocji demokracji i poszanowania praw człowieka. Ma służyć wzmocnieniu rządów prawa, wspieraniu procesów transformacyjnych i zwalczaniu

⁶⁷ *Development Aid in 2015 Continues to Grow...*, *op. cit.*

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ *Ukraine*, http://www.bmz.de/de/laender_regionen/Mittel-Ost-und-Suedosteuropa/ukraine/index.html [dostęp: 20.04.2016].

⁷⁰ *Bundesminister Müller übergibt Wohneinheiten an Flüchtlinge in Charkiw*, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2014/oktober/141014_pm_099_Bundesminister-Mueller-in-der-Ostukraine-Jahrzehntelange-Freundschaft-bewaehrt-sich-jetzt-in-der-Krise1/index.html [dostęp: 20.01.2016].

korupcji, a także respektowaniu praw człowieka i wolności obywatelskich w celu zbliżenia państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski w swoim *exposé* w Sejmie 29 stycznia 2016 r. zapewnił, że

będziemy pomagać Ukrainie, ale jednocześnie będziemy wymagać efektywnego wykorzystania tej pomocy [...] W 2016 r. planujemy kontynuować realizację projektów humanitarnych oraz rozwojowych na rzecz ofiar wojny na wschodzie Ukrainy. Polska szeroko otworzyła drzwi dla setek tysięcy obywateli ukraińskich, którzy ze względów materialnych lub ze względu na brak poczucia bezpieczeństwa chcą lub muszą szukać swojego miejsca poza ojczyzną [...] ⁷¹.

Intensyfikacja współpracy z krajami Afryki Północnej nastąpiła w wyniku wydarzeń „arabskiej wiosny” i rozpoczętych tam procesów transformacji ustrojowej.

W odpowiedzi na kryzys migracyjny Polska zapowiedziała pomoc humanitarną uchodźcom z regionu Bliskiego Wschodu, przede wszystkim uchodźcom syryjskim. Na ten cel od 2012 r., w ramach *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej 2012–2015*, Polska przeznaczyła około 18 mln złotych. Polska pomoc dwustronna koncentrowała się głównie na Libanie i Jordanii (organizacja stałych miejsc zamieszkania, zapewnienie opieki zdrowotnej, rehabilitacja dzieci, edukacja nieformalna) i objęła ponad 10 tys. uchodźców. *Wieloletni programu współpracy rozwojowej 2016–2020* zapowiada kontynuację pomocy humanitarnej dla uchodźców w regionie Bliskiego Wschodu, przede wszystkim uchodźców syryjskich. Minister Waszczykowski zapewnił, że

koncentrując się na problemach w naszej części kontynentu, dostrzegamy także wagę zagrożenia ze strony tak zwanego Państwa Islamskiego. Polska jest członkiem globalnej koalicji walczącej z tym zbrodniczym ugrupowaniem. Wspieramy sojuszników oraz partnerów w walce z międzynarodowym terroryzmem. Przypominamy w tym kontekście, że obrona należy się również mniejszościom religijnym, a szczególnie chrześcijanom. Współuczestniczymy też w udzielaniu pomocy humanitarnej ofiarom wojny terrorystycznej. Wspomnę tu o samolocie z pomocą humanitarną dla Jordanii. Będziemy ten proces kontynuować [...].

Nawiązując do napiętej sytuacji w związku z napływem uchodźców, minister oświadczył, że

w celu zwalczania negatywnych skutków obecnego kryzysu, UE winna przede wszystkim odzyskać kontrolę nad przepływem osób przybywających do Europy. Warunkiem ograniczenia presji migracyjnej jest bowiem efektywna ochrona zewnętrznych granic UE. Pozwoli to na wyjście z permanentnego trybu reagowania na kryzys ⁷².

⁷¹ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku*, https://www.msz.gov.pl/pl/ministerstwo/minister/wystapienia/informacja_ministra_spraw_zagranicznych_o_zadaniach_polskiej_polityki_zagranicznej_w_2016_roku [dostęp: 30.01.2016].

⁷² *Ibidem*.

I podkreślił, że

w roku 2016 wzmocnione zostaną relacje z czterema krajami priorytetowymi dla polskiej współpracy rozwojowej, a mianowicie z Kenią, Tanzanią, Etiopią i Senegalem. Ważnym partnerem w Afryce pozostanie Republika Południowej Afryki⁷³.

Zarówno deklaracje polityczne, jak i inicjatywy podejmowane przez administrację rządową z początkiem drugiej dekady XXI w. świadczą o postrzeganiu współpracy na rzecz rozwoju jako istotnego komponentu polityki zagranicznej oraz jej powiązaniu z interesami i bezpieczeństwem zarówno Polski, jak i Niemiec. Niemniej w Polsce w dyskursie politycznym i społecznym przypisuje się jej o wiele mniejsze, wręcz marginalne znaczenie. Świadczy o tym chociażby zaledwie jedna debata sejmowa poświęcona problematyce współpracy rozwojowej w VII kadencji Sejmu (2011–2015), choć była ona poruszana przy okazji omawiania innych aspektów polskiej polityki zagranicznej⁷⁴. Co prawda w lipcu 2015 r. rząd RP podtrzymał stanowisko, w myśl którego Polska będzie dążyć do zwiększenia oficjalnej pomocy rozwojowej do poziomu 0,33% DNB, jednakże do roku 2030. Z kolei Niemcy, dążąc do roli mocarstwa kształtującego globalne procesy, starają się dostosować zarówno swoją politykę, jak i nowe instrumenty do zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań współpracy rozwojowej, czego przykładem są m.in. partnerstwa z gospodarkami wschodzącymi.

German and Polish development policy in the face of the challenges of globalization in the second decade of the twenty-first century – new areas and forms of development cooperation

This paper will deal with the aspects of the question of the role of German to provide more leadership – and of Poland to be more present – in the global development context in the future. It gives a short summary of the German and Polish policy towards developing countries. Relevant topics include the German and Polish development policy guidelines, partner countries, and higher official development assistance (ODA) expenditure. The analysis take look at forthcoming global and development challenges and the role of both countries particular in addressing these challenges.

Key words: development policy, development cooperation, Germany, Poland, ODA, aid

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Szerzej zob. *Współpraca rozwojowa w debacie sejmowej VII kadencji Sejmu (2011–2015)*, <http://zagranica.org.pl/sites/zagranica.org.pl/files/attachments/Publikacje/Sejm/wspolpraca-rozwojowa-2011-2014.pdf> [dostęp: 20.04.2016].

VARIA

Peter Munkelt

**ZUR KRISE DER EUROPÄISCHEN UNION:
NATIONALSTAATLICHE RENAISSANCE KONTRA
EUROPÄISCHE INTEGRATION UND SOLIDARITÄT?
BEOBACHTUNGEN AM BEISPIEL POLEN**

Nach zwei verheerenden Weltkriegen, nach millionenfachen Vertreibungen, nach faschistischen und kommunistischen Diktaturen war die gesellschaftliche und politische Entwicklung so weit fortgeschritten, Europa endlich als gemeinsames Projekt zu begreifen und zu organisieren, zunächst wirtschaftspolitisch mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957, währungspolitisch mit der Entwicklung eines Europäischen Währungssystems (EWS) ab Ende 1978, schließlich politisch mit der Gründung der Europäischen Union (EU) 1992.

Nach dem Zusammenbruch der östlichen Hegemonialmacht musste sich Europa als politische Ordnungsmacht zudem nicht länger nahezu auf die Regionen des Herrschaftsbereichs von Kaiser Karl dem Großen begrenzen. Politisch geeintes und geografisches Europa entwickelten sich fortschreitend deckungsgleicher. Diskutiert wurde, ob die EU Staatenbund bleiben oder sich als Bundesstaat konstituieren sollte.

Den erreichten Stand der europäischen Integration wirbeln seit Ende des letzten Jahrzehnts jedoch Krisen gleich in Serie kräftig durcheinander. Mindestens Stillstand droht, sogar Rückschläge können nicht mehr ausgeschlossen werden. Das Gespenst der Renationalisierung geht um.

„Schuldenkrise“

So sieht sich die EU seit 2007/2008 mit der sogenannten Finanzkrise konfrontiert. Eine anfangs auf die USA begrenzte Immobilienkrise weitete sich zur Bankenkrise aus. Der Handel der Geldinstitute untereinander schrumpfte gegen Null. Unternehmen und die Wirtschaft insgesamt litten unter der knappen Liquidität. Die Konjunktur brach weltweit ein. Um „systemrelevante“ Banken (Too big to fail) vor dem Konkurs zu retten, pumpeten Regierungen hohe Summen in Rettungsprogramme, mit der Folge steigender Staatsverschuldung. Im politischen und medialen Diskurs gelang es jedoch, die Krise der Banken frühzeitig zur Finanz- und Eurokrise umzudeuten und Staaten wegen ihrer Verschuldung an den Pranger zu stellen:

Krise. Die größten Schuldenstaaten. Immer mehr Staaten stecken im Schuldensumpf.¹

„Schuldenkrise“ und „Staatsschuldenkrise“ beherrschen als dominierende Begriffe inzwischen die öffentliche Diskussion.

Solche Etikettierung korrespondiert mit der Interessenlage vor allem eines Mitgliedsstaates der EU, wirtschaftlich und politisch in eine führende Rolle hinein gewachsen: Von den Krisen anderer Staaten wusste Deutschland erheblich zu profitieren. Zur angeblichen Krisenbewältigung konnten Instrumente durchgesetzt werden, die schärfste Restriktionen für die krisengeschüttelten Länder vor allem im Süden Europas bedeuten, der deutschen Volkswirtschaft und den öffentlichen Kassen des Bundes und der Bundesländer aber erhebliche Vorteile brachten und weiterhin bringen.

Deutschlands Wirtschaft boomte beim Export, mit weiteren Konsequenzen für die Staaten, die sich verschulden mussten:

Deutschland steht angesichts seiner starken Exportausrichtung immer wieder in der Kritik. Die EU-Kommission stuft Werte von dauerhaft mehr als sechs Prozent im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt als stabilitätsgefährdend ein. Da Deutschland seit Jahren über dieser Grenze liegt, wurde die Bundesregierung im März 2014 von Brüssel gerügt. Gleichzeitig wird ihr empfohlen, mehr zu investieren und so die Nachfrage im Inland zu stärken. Auch das US-Finanzministerium prangerte die Überschüsse wiederholt als Risiko für die weltweite Finanzstabilität an, da Länder mit hohen Überschüssen solchen gegenüber stünden, die ihre Importe über Schulden finanzieren müssten.

Ökonomen sehen die Investitionsschwäche der deutschen Wirtschaft als Kernproblem des Ungleichgewichts.²

Die Finanzminister in Deutschland konnten teure Kredite gegen Kredite mit niedrigen Zinssätzen umschulden:

Deutschland profitiert von Eurokrise

Der ausgeglichene Haushalt in Deutschland ist zu einem großen Teil auf Zinseinsparungen aufgrund der Schuldenkrise zurückzuführen. Berechnungen des Leibniz-Instituts für

¹ „WirtschaftsWoche“, wiwo.de, 22.11.2011.

² „Spiegel Online“, 2.02.2015.

Wirtschaftsforschung Halle (IWH) zeigen, dass sich aus der Krise zwischen 2010 und heute Einsparungen für den deutschen Haushalt von rund 100 Milliarden Euro (mehr als 3% des Bruttosozialprodukts, BIP) ergaben.³

Institutionell ist während der Eurokrise

ein beachtliches europäisches Regelwerk (Fiskalpakt, Europäischer Stabilisierungsmechanismus) außerhalb des EU-Vertrags entstanden, das wesentlich von Deutschland gesteuert wurde [...] deutsche Macht (hat) partiell europäisches Recht ersetzt [...] Eine politische Union, die gemeinsam getragene und politisch legitimierte Entscheidungen produziert, sieht anders aus.⁴

Hebel für solche Durchsetzungsmacht war die fortschreitende Aufwertung des 1992 geschaffenen Europäischen Rates, zu Lasten gemeinschaftlicher Institutionen und kodifizierter Regeln der EU.

Mittlerweile gehen alle wegweisenden europapolitischen Entscheidungen ausschließlich aus den Treffen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat hervor. [...] Begründet wird diese Ausdehnung exekutiver Handlungsvollmacht mit dem Entscheidungsdruck in Krisenzeiten. Es muss rasch gehandelt und entschieden werden, und das bewerkstelligen kleine Exekutivspitzen besser als debattierende Parlamente [...] Die gegenwärtig zu beobachtende Machtentfaltung der Exekutivspitzen entfernt sich bedenklich weit von dieser Idee der Volkssouveränität.⁵

Weitere Alleingänge und von Deutschland dominierte Entscheidungen:

Flüchtlingspolitik

Aktuell vor allem aus Syrien, weiterhin aus Afghanistan und dem Irak flüchten Millionen Menschen vor Hunger und Tod durch Krieg und Verfolgung. Die UNO-Flüchtlingshilfe UNHCR schätzt die Zahl auf weltweit mehr als 60 Millionen. Aus Syrien flohen die meisten in die Türkei (rund 3 Mio.), in den Libanon (über 1 Mio.), nach Jordanien (geschätzt 630.000 bis 1,4 Mio.). Die wenigsten konnten sich weiter auf den Weg nach Europa machen, über das Mittelmeer, mit zahlreichen Todesopfern, oder über die Balkanstaaten.

Die EU hat im Dubliner Übereinkommen, seit 1997 in Kraft, vereinbart, welcher Staat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist, nämlich in der Regel derjenige, in dem Asylbewerber zuerst ankommen, also durchweg die Staaten an den Außengrenzen der EU.

³ Pressemitteilung des Instituts, 10.08.2015.

⁴ Ulrike Guérot, *Von Normalität über Übermacht zur Ohnmacht? Betrachtungen zur deutschen Rolle in Europa*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 52/2015, 21. Dez., S. 17–22, hier S. 19 und 21.

⁵ Emanuel Richter, *Alle Staatsgewalt ging vom Volke aus, In Zeiten der Krise verkommt die EU zu einem undemokratischen System von Großmächten*, IPG, Internationale Politik und Gesellschaft, 18.04.2016.

Die Bundeskanzlerin entschied im September 2015 im Alleingang, dieses Verfahren auszusetzen und Flüchtende direkt nach Deutschland einreisen zu lassen. Merkel auf ihrer jährlichen Sommerpressekonferenz am 31.8.2015 in Berlin: „Wir schaffen das.“ Bis zu 1 Mio. Flüchtende nahmen die Bundeskanzlerin beim Wort. Bald jedoch pochte die Bundesregierung auf eine Aufteilung innerhalb der EU. Besonders Polen geriet in die Kritik, weil die Regierung dort sich weigerte, für die Folgen der bundesdeutschen Entscheidung in Haftung genommen zu werden.

Dank der Dublin-Regel hatte Deutschland vorher kaum Flüchtlinge aufnehmen müssen, es sei denn, diese kamen mit dem Flugzeug direkt an. Die Hauptlasten hatten Länder wie Griechenland und Italien zu tragen, zusätzlich zu den Belastungen durch die „Schuldenkrise“.

Und die Bundesregierung hat immer wieder das Hilfeersuchen von Griechenland und Italien abgewehrt.⁶

Nach Merkels Entscheidung reagierten immer mehr Staaten der EU mit der Einführung von Grenzkontrollen. Die mit dem Abkommen von Schengen, seit 1995 in Kraft, erreichte Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft wurde somit aufgehoben. Dadurch wird auch die Wirtschaft, letztlich der Verbraucher, mit steigenden Kosten belastet, verursacht durch Wartezeiten für Lkw an den Grenzen sowie durch ausgeweitete Vorratshaltung in Firmenlagern.

Für die gesamte EU errechneten die Experten Einbußen bis 2025 von 470 Milliarden bis 1,4 Billionen Euro [...] Auch außerhalb Europas bei den großen Handelspartnern USA und China würden neue Grenzen in Europa zu Milliardenverlusten führen.⁷

Ukraine-Konflikt

Hauptakteure bei der Eindämmung dieses Konflikts waren Deutschland und Frankreich, unter deren Federführung mit Russland und der Ukraine Abkommen in Minsk und in der Normandie ausgehandelt werden konnten.

Obwohl seit 1991 zwischen Deutschland, Frankreich und Polen besonders enge Konsultationen und Abstimmungen vereinbart sind („Weimarer Dreieck“), blieb Polen in den Verhandlungen außen vor, trotz unmittelbarer Nachbarschaft zur Konfliktregion, aus der viele nach Polen flüchteten.

Auch die EU-Außenbeauftragung wurde nicht einbezogen.

⁶ Gesine Schwan, *Die EU hat sich immer zu sehr an den wirtschaftlichen Interessen der Deutschen orientiert*, Interview mit EurActic.de, 16.02.2016.

⁷ *Untersuchung der Bertelsmann Stiftung*, „Süddeutsche Zeitung“, 23.02.2016.

Energiepolitik

Die deutsche „Energiewende“ im Juni 2011, von Bundeskanzlerin Merkel nach der Atomreaktorkatastrophe in Fukushima ausgerufen, war ebenfalls mit keinem Partnerstaat in der EU, geschweige denn mit der EU als Institution abgesprochen worden.

Regenerative Energien produzieren in Deutschland an besonders sonnigen oder windigen Tagen mehr Strom, als das deutsche Stromnetz bewältigen kann. Um einen Blackout zu verhindern, leitet Deutschland die Überschüsse deshalb ins benachbarte Ausland um. Doch Tschechien, Polen, Belgien, Frankreich und die Niederlande wollen nicht länger den Preis für die deutsche Energiepolitik zahlen und reagieren mit Strom-Blockaden.⁸

Bei den Pipelineprojekten Northstream und Northstream II zwischen Deutschland und Russland werden nicht allein Polens Interessen ignoriert.

Nord Stream 2 widerspreche den strategischen Zielen der Energieunion, auf die sich die EU kürzlich verständigt hat. Eines der wichtigsten Ziele ist es, möglichst verschiedene Energiequellen anzuzapfen. Die Länder der Union sollen vor allem von russischem Gas unabhängig werden.⁹

Soziale und politische Auswirkungen des „Fiskalpakts“

Die sozialen und politischen Verwerfungen als Folgen nationaler Interessenpolitik sind verheerend. Die EU, zur „Stabilitätszone“ deklariert, wird von Millionen Europäern vor allem im Süden und Osten zunehmend als Bedrohung für erträgliche Lebensbedingungen erlebt. Die Arbeitslosigkeit hat gewaltige Höhen erreicht, noch dramatischer ist die Jugendarbeitslosigkeit angestiegen: Griechenland 24 / 51,9%, Spanien 20,4 / 45,5%, Portugal 12,1 / 30,7%, Italien 11,4 / 36,7%, Polen 6,8 / 19,5%.¹⁰

Sozialleistungen wie Renten und Löhne wurden gekürzt. Staatsvermögen wird durch Privatisierungen verscherbelt. Ein Beispiel: In Griechenland bekam die Fraport AG, Betreibergesellschaft des Flughafens Frankfurt am Main, für 40 Jahre die Rechte an 14 gut im Geschäft stehenden griechischen Flughäfen zum Schnäppchenpreis von 1,23 Mrd. Euro plus einer jährlichen Gebühr von 23 Mio. €. Die übrigen 30 Flughäfen, die ohne Gewinne subventioniert werden müssen, verbleiben beim griechischen Staat. Zum Vergleich: Der unfertige Flughafen in Berlin, einst für November 2011 terminiert, kostet bis jetzt 5,4 Mrd. €.

⁸ „Deutsche Wirtschafts Nachrichten“, 6.08.2015.

⁹ Alice Bota, Matthias Krupa, Michael Thumann, *Die Rohrbombe, Nord Stream 2: Deutschland hält an der umstrittenen Gaspipeline mit Russland fest – und verärgert damit den Rest Europas*, „Die Zeit“, 4.02.2016, Nr. 6.

¹⁰ statista, letzte Angaben für März 2016.

Reaktionen bei Wahlen

Politisch befördern Unzufriedenheit und Verarmung der Bevölkerungen populistische Gruppierungen und Parteien, die bei Wahlen sogar auf Anhub in Parlamente und in Regierungen einziehen können.

Viele Kommentatoren – auch viele Ökonomen – bringen den Aufstieg des Populismus mit den Folgen der Finanzkrise von 2008 in Verbindung. Da ist durchaus etwas dran. In den USA, und mehr noch in Europa waren die wirtschaftlichen und sozialen Kosten der Krise gewaltig. Einkommen in der Größenordnung des Bruttoinlandsprodukts eines Jahres oder mehr wurden vernichtet. 2014 waren in den Industrieländern immer noch zwölf Millionen mehr Menschen arbeitslos als 2007. Trotzdem wurden nur wenige, die in den 2000er Jahren Entscheidungen trafen, für ihr Versagen zur Verantwortung gezogen. Da es keinen offensichtlichen Bösewicht gibt und nicht mal einen Sündenbock, geben die Bürger verständlicherweise den Politikern die Schuld.¹¹

Nicht allein populistischen bis rechtsextremistischen Gruppierungen gelingt es, die Blicke von Politikversagern doch wieder mal auf „Sündenböcke“ abzulenken:

Hass und Hetze gegen Flüchtlinge

„Was will man auch vom Gesindel erwarten?“. Auf vielen Facebook-Seiten werden offen Vorurteile gegen Flüchtlinge geschürt. Wer sich dagegen wehrt, gerät selbst in die Schusslinie¹²

Hetze gegen Flüchtlinge

Parolen im Internet häufig unter Klarnamen.¹³

Durch stetig geschwundene Wahlbeteiligung (*Kündigung durch den Bürger*, Frankfurter Allgemeine, 28.12.2015) sind die Hürden für Wahlerfolge anfangs kleinerer Parteien nicht mehr allzu hoch.

So lag die Wahlbeteiligung in Polen bei der Parlamentswahl im Oktober 2015 gerade mal bei 50,9%, bei der Präsidentschaftswahl im Mai 2015 im ersten Wahlgang bei 48,96%, im zweiten bei 55,34%. Bei der Parlamentswahl in Griechenland im September wurde eine Beteiligung von nur 56,57% erreicht.

Andererseits war bei den Landtagswahlen in Deutschland im Frühjahr 2016 zu sehen, dass es einer „Protestpartei“ gelingen kann, Wähler für sich zu mobilisieren, die zuvor nicht (mehr) zur Wahl gegangen sind, resignierend oder aus sonstigen Gründen nicht.

Dagegen wird die politische Linke bei Wahlen zunehmend marginalisiert. Wähler, verunsichert, mit Abstiegsängsten und existenziellen Sorgen, auch wegen angestiegener Zuwanderung, erkennen offensichtlich dort keine überzeugen-

¹¹ Jean Pisani-Ferry, *Wurzeln des Populismus, Die Erosion der unteren Mittelschicht hat die Glaubwürdigkeit der etablierten Politik unterminiert*, „Süddeutsche Zeitung“, 2.02.2016.

¹² „Handelsblatt“, 17.08.2015.

¹³ „Frankfurter Allgemeine“, FAZ.NET, 1.12.2015.

den Angebote (mehr). Zudem werden über die Medien zwar Positionierungen der Linken gegen die Parolen aus dem rechten Spektrum kommuniziert, deutlich weniger dagegen deren Alternativen und Angebote für soziale und finanzielle Verbesserungen. Erschwerend kommt hinzu, dass das linke Lager aufgespalten und zerstritten ist.

Eine vergleichbare Entwicklung bei den Rechten, zumindest in Deutschland, lässt doch wieder hoffen.

Nationalstaatliche Gegenmaßnahmen

Zu den Wahlerfolgen trugen nicht zuletzt Wahlversprechen bei, mit denen Verbesserungen für die Mehrheit der Bevölkerung zugesagt wurden. Im polnischen Wahlkampf kündigte die Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) an, nach ihrer Regierungsübernahme Kindergeld und Mindestlohn einzuführen, das Renteneintrittsalter wieder abzusenken sowie den Steuerfreibetrag zu erhöhen.

Analysen zu den Wahlen in Polen kommen zu dem Schluss, dass der Wahlerfolg der PiS nicht zuletzt in der prekären finanziellen und sozialen Situation breiter Bevölkerungsschichten begründet ist.

PiS verdankt ihren Erfolg vor allem dem Aufbegehren der jungen Generation, dem Unmut der sozial Schwachen und dem besonders in den ländlichen Regionen Polens weit verbreiteten Hass auf die selbstherrlichen politischen und wirtschaftlichen Eliten in den Städten. Der Mythos der Transformation von 1989 und deren Helden ist verblasst.¹⁴

In der Tat geht es Polen makroökonomisch gut. Das Wachstum liegt bei über drei Prozent. Die Arbeitslosenquote liegt bei unter zehn Prozent, Das Problem ist, dass viele Polen das Gefühl haben, nicht an diesem Erfolg teilzunehmen. Die Jugendarbeitslosigkeit ist mit 20 Prozent sehr hoch, gerade die jungen Männer scheinen hier empfänglich für nationalistische Töne der PiS. Das frühere Renteneintrittsalter wiederum spricht ältere Wähler an.¹⁵

Wenn eine demokratisch gewählte Regierung darangeht, ihre Wahlversprechen sozialer Verbesserungen, aus denen schließlich ihr Wahlsieg resultiert, in die Tat umzusetzen, sieht sie sich erheblichem Druck ausgesetzt: durch massive Interventionsversuche von außen. Durchweg erlebten das linksorientierte Regierungen, so in Griechenland, Spanien, Portugal, um nur Beispiele in Europa zu nennen. Aktuell ergeht es der neuen polnischen Regierung kaum besser.

Zur Finanzierung versprochener Sozialleistungen wurde eine sanfte Steuererhöhung für Banken, Versicherungen und große Einzelhandelsketten beschlossen.

¹⁴ Reinhold Vetter, *Analyse: Von Kaczyńskis Gnaden/ Die neue nationalkonservative Regierung*, „Polen-Analysen“, 1.02.2015, Nr. 173, S. 2–8.

¹⁵ Roland Feicht, „*Abstrafung des liberalen Establishments*“, über den Rechtsruck bei den Parlamentswahlen in Polen, „IPG. Internationale Politik und Gesellschaft“, 26.10.2015.

Die Reaktionen der „Finanzmärkte“ und der Handelsketten erfolgten dennoch vehement:

Besonders bitter stößt den Investoren die Steuer für Banken und Versicherungen auf, welche die einheimischen Geldhäuser ab Februar zusätzlich zu zahlen haben. Die Regierung erhofft sich dadurch Mehreinnahmen von insgesamt 4,4 Milliarden Zloty – also etwas mehr als eine Milliarde Euro. Die Unternehmen sollen ein Summe entrichten, die 0,44 Prozent des jährlichen Wertes ihrer Vermögenswerte entspricht. Die PiS will damit ihre teuren Wahlversprechen finanzieren.¹⁶

Ungestraft provoziert man die „Märkte“ nicht:

Ratingagentur Standard & Poor's stuft Polens Kreditwürdigkeit herab.¹⁷

Die Europäische Zentralbank (EZB) kennt den Fluchtweg:

Das Vorhaben könnte dazu führen, dass die Geldhäuser ihre Portfolios zugunsten von riskanteren Anlageklassen umbauen oder Geschäfte ins Ausland verlagern, warnten die europäischen Währungshüter am Dienstag. Die EZB riet dem osteuropäischen Land, eine umfangreiche Analyse über die Auswirkungen zu erstellen. Sollte die Steuer in der gegenwärtigen Form in Kraft treten, wäre sie ein Anreiz für die Kreditinstitute, ihre Bilanzsummen zu reduzieren, argumentiert die Zentralbank. Damit würden sich die Steuerverpflichtungen der Geldhäuser verringern.¹⁸

Wer die soziale Lage der Bevölkerung verbessern will, wird eingekreist und mit Gegenmaßnahmen bedroht. Auch gegenüber Polen tauchten schon Forderungen auf, den Geldhahn der EU zuzudrehen.

Solange die politischen und ökonomischen Eliten Europas nach den Interessenlagen der „Märkte“ agieren, bleibt es nicht verwunderlich, wenn immer wieder nationalstaatliche Gegenwehr versucht wird. Massiver Einsatz von Medienmacht sowie massiver Druck der Geldgeber haben bisher Ausbruchversuche aus der Fremdbestimmung scheitern lassen. So konnte zuletzt Griechenland wieder „auf Linie“ gebracht werden, mit schmerzhaften Folgen für große Teile der Bevölkerung.

Polens Regierung will Außendruck mit ihrer Politik nationaler Selbstbehauptung entgegentreten, vor allem gegenüber Deutschland als benachbarter Hegemonialmacht:

Der Blick der PiS und ihrer Vertreter auf Deutschland ist geprägt von abgrundtiefer Skepsis, manifesten Dominanzbefürchtungen und dem Wunsch, sich aus vermeintlicher Umklammerung durch den westlichen Nachbarn oder gar durch ein „deutsch-russisches Kondominium“ (Jaroslaw Kaczyński) zu befreien. [...] Sie ist der Ansicht, die Investition in die deutsch-polnischen Beziehungen habe sich nicht ausgezahlt. Daher möchte sie mit der an-

¹⁶ Sebastian Becker, *Kaczyński lässt die Finanzmärkte zittern*, «Spiegel Online», 5.01.2016.

¹⁷ stern.de, 16.01.2016.

¹⁸ „Deutsche Wirtschafts Nachrichten“, 13.01.2016.

geblich „servilen“ Politik der „Bußetuns und Bittstellens“ ihrer Vorgänger brechen. Die PiS will Deutschlands Einfluss ausbalancieren und zurückdrängen.¹⁹

Lehren aus der deutschen Geschichte

„Alternativlos“, ein beliebter Standpunkt von Bundeskanzlerin Merkel, war die Entscheidung für einen „Fiskalpakt“, vorrangig im Eigeninteresse Deutschlands, keineswegs, zumal gerade Deutschland einem Gegenmodell den Wiederaufstieg aus den Trümmern des Krieges verdankt.

Statt jedoch

verschuldeten Volkswirtschaften einen Wachstumsweg aus der Rezession zu ermöglichen und damit ihre Schuldenlast zu reduzieren [...] weigerte sich Deutschland beharrlich, einen solchen keynesianischen Ansatz zu verfolgen. Stattdessen bestand es auf Austerität in der Eurozone, was es der Peripherie erschwerte, die eigene Wirtschaft in Gang zu bringen, und die Krise verschärfte. So etwas wie einen Marshallplan gab es für die verschuldeten Länder Europas jedenfalls nicht.²⁰

Der Marshallplan der USA von 1948 bis 1952 für das im Krieg zerstörte Westeuropa initiierte vor allem in der Bundesrepublik Deutschland einen lange anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung („Deutsches Wirtschaftswunder“).

Nicht zuletzt dank amerikanischer Hilfe mit positiven ökonomischen Auswirkungen, die auch sozialen Fortschritt ermöglichten (so Dynamische Rente und Lohnfortzahlung bei Krankheit seit 1957), hat sich die Bundesrepublik Deutschland zu einer stabilen Demokratie entwickelt. Stets hohe Wahlbeteiligung war nicht der einzige Indikator.

Doch statt wie die USA die eigene Macht klug einzusetzen, hat Deutschland seit Beginn der Krise statt Anreize zu setzen Druckmittel benutzt und statt langfristiger Ziele kurzfristige Interessen verfolgt.²¹

Mit den

von der Bundesregierung dogmatisch verteidigten Regeln des ‚Fiskalpakts‘ [...] die seit Jahren die wirtschaftliche Entwicklung in vielen Ländern Europas hemmen, soziales wie auch ökonomisches Unheil vor allem in Südeuropa anrichten

werden

zunehmend Zweifel an der demokratischen Legitimität demokratischer Entscheidungen

geweckt.

¹⁹ Kai-Olaf Lang, *Misstrauen und Zusammenarbeit, Warschauer Blick auf Deutschland und Folgen für die deutsch-polnischen Beziehungen*, „SWP-aktuell, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit“, Nr. 13, März 2016, S. 1–2.

²⁰ Hans Kundnani, Ulrike Guérot, Alister Miskimmon, *Deutschland in Europa. Drei Perspektiven*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Nr. 52/2015, 21. Dez., S. 12–17, hier S. 13/14.

²¹ Kundnani u.a. S. 13.

Anknüpfend an das erfolgreiche historische Modell zum Aufbau Westeuropas nach dem Weltkrieg muss dieser negativen Entwicklung gegensteuert werden, endlich mit einem.

Beitrag zu einer europäischen Investitionsinitiative [...] Angesichts der niedrigen Zinsen ist die Finanzierung öffentlicher Investitionen für den Staat günstig wie noch nie.²²

Selbst der Internationale Währungsfonds, Griechenland gegenüber deutlich anders positioniert, kennt diese Alternative:

Der IWF schaut sich drei sehr konkrete Reformen an – einen Ausbau der Kita-Betreuung und der Ganztagschulen, eine Ausgabensenkung für Geringverdiener und einer Liberalisierung des Dienstleistungssektors [Anmerkung: Liberalisierung bedeutet von Einschränkungen, Regeln befreien, wenigstens da bleibt der IWF sich treu] – und modelliert die makroökonomischen Folgen (und als wolle er [Bundesfinanzminister] Schäuble eins auswischen, bezeichnet er alle drei Reformen als Strukturreformen, die Deutschland ja bekanntlich von anderen einfordert).

Die Quintessenz des Papiers: Wenn der Staat tüchtig Geld in die Hand nehmen würde, um kreditfinanziert die Abgaben zu senken und die Betreuung auszubauen, dann würde das die Wirtschaft spürbar ankurbeln. Und noch besser: Mittelfristig finanzieren sich die Maßnahmen über mehr Wachstum und höheres Steueraufkommen selbst. Man kann also – hört, hört – tatsächlich Schulden mit Schulden bekämpfen.²³

Europa vor der Entscheidung: Ausbau endlich auch zur Sozialunion

Wenn sich Europa weiterhin der Hegemonie der Austeritätspolitik neoliberaler Prägung unterordnet, kann sich die Situation gefährlich verschärfen.

Der amerikanische Ökonom Paul Krugman erinnert an ein historisches Beispiel: die rigiden Sparmaßnahmen mit Kürzungen staatlicher Leistungen und Lohnsenkungen unter dem deutschen Reichskanzler Heinrich Brüning Anfang der 1930er Jahre.²⁴

Die verheerenden ökonomischen Folgen bis zu Massenarbeitslosigkeit mobilisierten und radikalisierten Opfer solcher „Sparpolitik“, was die Nationalsozialisten unter Hitler schließlich zur Machtübernahme auszunutzen wussten.

Vergleichbare Entwicklungen und Konstellationen können erfolgreich nur verhindert werden, wenn der Nährboden hierfür nicht weiter gedüngt, stattdessen ausgehungert wird.

In der sogenannten Ukraine-Krise wurde oft davor gewarnt, nicht erneut wie „Schlafwandler“ in einen neuen großen Krieg zu schlittern, angeblich der Weg in den Ersten Weltkrieg. Die unmittelbare Kriegsgefahr innerhalb Europas hat sich

²² Gesine Schwan, Hans-Jürgen Urban, *Das Flüchtlingsdrama: Ein Appell zum Umsteuern*, „Gastbeitrag in der Frankfurter Rundschau“, 14.04.2016.

²³ „Zeit Online“, 26.04.2016, zum IMF Working Paper, Tom Krebs, Martin Scheffel, *Structural Reform in Germany*, WP 16/96, April 2016.

²⁴ Paul Krugman, *That '30s Feeling*, „New York Times“, 17.06.2010.

nach der Ukraine-Krise durch den Krieg in Syrien mit Kooperationszwang bei der Bekämpfung islamistischen Terrors inzwischen zwar geographisch entfernt. Die Folgen schlagen aber mit Scharen von Flüchtenden, aber auch als terroristische Bedrohung in Metropolen Europas, auf unseren Kontinent zurück. In der starken Zuwanderung sehen viele Bürger, selbst mit existenziellen Problemen konfrontiert, Konkurrenz bei den Arbeitsplätzen, den Wohnungen, Sozialleistungen, Löhnen. Sogenannte Rechtspopulisten verstehen es erneut, von solchen Nöten und Ängsten zu profitieren.

Verbale Abgrenzung dagegen allein wird solche Parolen zusätzlich verbreiten, nicht jedoch die Ursachen für ansteigenden Zuspruch des Protestpotentials in der Wählerschaft abmildern oder sogar beseitigen.

Europa ist gefordert, auch diese Herausforderungen gemeinsam zu bewältigen, statt in längst überwunden geglaubte Nationalstaaterei zurückzufallen.

Nach Wirtschaftsgemeinschaft, Währungsunion und Europäischer Union zur politischen Einigung muss Europa endlich auch als Sozialunion organisiert werden:

Dem europäischen Haus fehlt das soziale und solidarische Fundament.²⁵

Ende April 2016 abgeschlossen

Funktionen der zitierten Autorinnen und Autoren

Becker, Sebastian: Wirtschafts- und Politikjournalist, schreibt u.a. für die Börsezeitung, das Stahlmagazin und für polnische Medien.

Bota, Alice: Auslandskorrespondentin im Moskauer Büro der ZEIT.

Feicht, Roland: Leiter der Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Polen.

Guérot, Ulrike: Gründerin und Direktorin des European Democracy Lab an der European School of Governance (eusg), Berlin, lehrt an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder).

Krebs, Tom: Professor, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre/Makroökonomik, Universität Mannheim.

Krugman, Paul: Professor für Volkswirtschaftslehre an der Princeton University, Centenary Professor an der London School of Economics, Träger des Alfred-Nobel-Gedächtnispreises für Wirtschaftswissenschaften 2008.

Krupa, Matthias: Brüssel-Korrespondent der ZEIT.

Kundnani, Hans: Senior Transatlantic Fellow, German Marshall Fund of the USA, Berlin.

Lang, Kai-Olaf: Senior Fellow in der Forschungsgruppe EU/Europa der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

²⁵ Gesine Schwan, Hans-Jürgen Urban.

- Miskimmon, Alister:** Head of Department and International Relations, Centre of European Politics, Royal Holloway, University of London.
- Pisani-Ferry, Jean:** Professor an der Hertie School of Governance in Berlin und Generaldirektor von France Stratégie in Paris.
- Richter, Emanuel:** Professor für Politikwissenschaft an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.
- Scheffel, Martin:** Junior-Professor, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität Köln.
- Schwan, Gesine:** Politikwissenschaftlerin, Präsidentin und Mitgründerin der Humboldt-Viadrina Governance Platform, Berlin, 1999–2008 Präsidentin der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder), 2005–2009 Koordinatorin der Bundesregierung für die Zusammenarbeit mit Polen.
- Thumann, Michael:** Außenpolitischer Korrespondent in der Berliner Hauptstadtredaktion der ZEIT.
- Urban, Hans-Jürgen:** Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Industriewerkschaft Metall.
- Vetter, Reinhold:** Ingenieur und Politikwissenschaftler, freier Publizist in Warschau und Berlin.

RECENZJE

Beata Molo

**KRZYSZTOF MALINOWSKI, POLSKA I NIEMCY W EUROPIE
(2004–2014). RÓŻNICE INTERESÓW – UWARUNKOWANIA
I KONSEKWENCJE
[INSTYTUT ZACHODNI, POZNAŃ 2015, 348 S.]**

Problematyce stosunków polsko-niemieckich poświęcono wiele opracowań o zróżnicowanym charakterze i różnym znaczeniu dla dorobku badań niemcoznawczych w Polsce. Na ich tle niewątpliwie wyróżnia się nowa publikacja Krzysztofa Malinowskiego, pracownika naukowego Instytutu Zachodniego w Poznaniu.

K. Malinowski przedmiotem analizy uczynił interesy Polski i Niemiec „w różnych obszarach UE i w ramach NATO”, aby następnie na tej podstawie „określić odpowiedzialność Niemiec” za problem różnicowania się tych interesów oraz wytłumaczyć znaczenie jego następstw dla Polski (s. 13). Uwarunkowania i następstwa zjawiska różnicowania się interesów Polski i Niemiec – determinowane koncepcjami ról obu państw – zostały ukazane na przykładzie wybranych obszarów w Unii Europejskiej oraz w zakresie bezpieczeństwa transatlantyckiego. W związku z powyższym zasadne jest postawienie przez autora pytań: „czy i w jaki sposób wyraźniejsza od momentu rozszerzenia UE i szczególnie w trakcie kryzysu w strefie euro i konfliktu na Ukrainie, wiodąca rola Niemiec w UE [...] sprzyjała dywergencji interesów oraz czy obaj partnerzy byli w stanie skutecznie niwelować elementy konfliktogenne (np. wynikające z kryzysu uchodźczego)? Czy po stronie niemieckiej liczono się z ryzykiem marginalizacji wzajemnych stosunków i w rezultacie deprecjacją znaczenia polskiego partnera w UE i układzie transatlantyckim?” (s. 15).

Książka składa się z dziewięciu rozdziałów poprzedzonych Wstępem; wieńczy ją Zakończenie zawierające najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonej w opracowaniu analizy.

W rozdziale pierwszym (*Polska w Europie*) analizie poddane zostały wyobrażenia o roli Polski w Unii Europejskiej, których cechą charakterystyczną – w ocenie K. Malinowskiego – była „ewolucyjność i konkurencyjność”. Niemniej jednak „wyobrażenia roli Polski w UE reprezentowane przez różne ugrupowania po akcesji Polski do UE świadczą o stosunkowo trwałym i szerokim konsensie” (s. 39). Malinowski zalicza do nich: aspiracje dotyczące odgrywania przez Polskę bardziej znaczącej roli w UE, w tym w jej polityce wschodniej, i awansowania do grona dużych państw członkowskich, zdolnych do udziału w różnych koalicjach przesądzających o kształcie UE (s. 39–40). Przytoczone wyobrażenia o roli Polski skutkowały określonymi interesami i priorytetami działania w ramach Unii Europejskiej.

Rosnącej roli międzynarodowej Niemiec poświęcony został rozdział drugi monografii (*Nowa rola międzynarodowa Niemiec*). Jest ona rozpatrywana w kontekście tożsamościowych przesłanek roli Niemiec, a więc określonych przekonań elit politycznych, jak i koncepcji odnośnie do miejsca Niemiec w Europie i na arenie międzynarodowej. Drugim kontekstem są oczekiwania sojuszników i partnerów Niemiec, tj. Francji, Stanów Zjednoczonych i Rosji, które cechowały daleko idące sprzeczności. W przypadku USA była to koncepcja Niemiec jako uprzywilejowanego partnera i czynnika umacniania Sojuszu Północnoatlantyckiego. Taka rola Niemiec kolidowała jednak z „francuskimi zamiarami pomniejszenia amerykańskiej obecności na kontynencie i emancypacji UE przy pomocy Niemiec”. Natomiast z perspektywy Rosji Niemcy miały odgrywać rolę pośrednika „jej interesów (bezpieczeństwa i gospodarczych)” (s. 73). W ocenie autora powyższe konteksty polityki Niemiec oddziaływały na pozycję Polski w Unii Europejskiej, w ramach stosunków transatlantyckich i wobec Rosji.

W rozdziale trzecim (*Niemcy wobec nowego miejsca Polski w Europie*) przedmiotem analizy autor uczynił podejście Niemiec do prozachodniego zwrotu Polski i pojednania, jak również wsparcie przez Niemcy procesu transformacji w Polsce i jej akcesji do NATO i UE. Podstawą poparcia politycznego dla polskich aspiracji do członkostwa w strukturach euroatlantyckich i europejskich był szerszy konsens polityczny na niemieckiej scenie politycznej.

Stosunki polsko-niemieckie determinowane są pozycją i rolą Niemiec jako państwa, które w znacznej mierze określa kształt procesów politycznych w Unii Europejskiej. To głównie od współpracy z Niemcami uzależniona jest realizacja polskich interesów w ramach UE i w obszarze bezpieczeństwa transatlantyckiego. Kolejne rozdziały monografii dotyczą poszczególnych przypadków różnicowania się interesów Polski i Niemiec w odniesieniu do UE i NATO – oraz ich następstw.

Sporowi o sposób ważenia głosów w przyszłym systemie decyzyjnym UE poświęcony jest rozdział czwarty (*Niemcy i Polska wobec zmian w systemie gło-*

sowania w UE). Niemcy, starając się usprawnić system decyzyjny w UE, miały na celu zachowanie swoich wpływów i oczekiwały od Polski angażowania się i reprezentowania podobnej linii co do przyszłości wspólnoty, podążania „za propozycjami niemieckimi lub francusko-niemieckimi” (s. 130). Natomiast Polska prezentowała stanowisko, którego istota sprowadzała się do „dążenia do zachowania przez średnie bądź mniejsze państwa członkowskie wpływu na blokowanie dużych państw członkowskich” (s. 129).

Rozdział piąty (*Rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE*) dotyczy polsko-niemieckich kontrowersji wokół Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jej relacji wobec NATO, jak i konsekwencji dla obecności amerykańskiej w Europie. Niemcy opowiadały się za rozwijaniem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jako swego rodzaju łącznika między „współpracą transatlantycką w ramach NATO oraz procesem integracji europejskiej w ramach UE” (s. 157–158). Polska wprawdzie podzielała koncepcje budowy WPBiO formułowane przez Niemcy, jednak „pod warunkiem, że projekt ten miał wzmocnić partnerstwo transatlantyckie w sferze bezpieczeństwa i nie podważy NATO w zakresie obrony sojuszniczej” (s. 158).

W rozdziale szóstym (*Europa Wschodnia*) K. Malinowski analizuje stosunki polsko-niemieckie przez pryzmat relacji z Europą Wschodnią, zwłaszcza w kontekście wydarzeń na Ukrainie, które uzewnętrzniły konflikt ról obu państw: Polska jako rzecznik Ukrainy *versus* Niemcy jako promotor strategicznego partnerstwa z Federacją Rosyjską. Co znamienne, Niemcy wcześniej uważały polskie interesy i działania wspierające prozachodnią orientację Ukrainy „za czynnik komplikujący ich relacje z Rosją” (s. 205–206). Zaangażowanie Niemiec na rzecz zachodniej orientacji Ukrainy datowane od 2014 r. nie oznacza jednak porzucenia przez nie roli pośrednika Rosji w Unii Europejskiej. Autor zauważa, że „mimo formalnej zgody UE na kontynuowanie polityki sankcji wobec Rosji, jej powodzenie zależy od stanowiska Niemiec. W razie pojawienia się po stronie rosyjskiej gotowości do negocjacji w celu rozwiązania konfliktu na Ukrainie i zniesienia sankcji, Niemcy mogą powrócić do tradycyjnej roli promotora interesów rosyjskich w UE, także stworzeniem nowego post-pozimnowojennego porządku, uwzględniającego w większym stopniu rosyjskie aspiracje na obszarze postsowieckim” (s. 207).

Rozdział siódmy (*Europejskie aspiracje Polski i przywództwo Niemiec w UE*) zawiera analizę polskich oczekiwań, jak również asymetrii zainteresowań i strategicznej kooperacji w Unii Europejskiej. Autor słusznie podkreśla, iż Polska i Niemcy odgrywają inne role w ramach UE. O ile rola Niemiec „ma charakter inicjujący, kształtujący i katalizujący przemiany w sferze integracji”, o tyle Polska „nie była tak traktowana przez innych, ani sama nie uważała siebie za kreatora zmian” (s. 232). Co więcej, Polska „jako partner tradycyjnie poszukujący współpracy z Niemcami, była skłonna zapewnić im poparcie legitymizujące ich przywództwo w skali całej UE” (s. 232).

Rozdział ósmy (*Problematyka energetyczna i klimatyczna*) poświęcony jest odmiennemu stanowisku Polski i Niemiec w odniesieniu do polityki energetycznej UE i ochrony klimatu. W przypadku polityki energetycznej różnice między Niemcami i Polską dotyczą roli Rosji w zapewnieniu bezpieczeństwa zaopatrzenia, jak i jej intencji w sferze relacji z UE. Polska stara się bowiem zredukować zależność od dostaw paliw kopalnych z Rosji, natomiast Niemcy dążą do stabilizacji importu surowców energetycznych. Ponadto odmienne uwarunkowania narodowych polityk energetycznych Polski i Niemiec implikują wspieranie określonych działań na poziomie UE, jak chociażby w kwestii bezpieczeństwa dostaw, konieczności budowy konkurencyjnego wewnętrznego rynku energii i ograniczenia zużycia energii. Rozbieżność narodowych interesów obu państw widoczna jest również w sferze polityki klimatycznej UE. Niemcy opowiadają się za rozwijaniem jej ambitnej wersji, natomiast w przypadku Polski charakterystyczne jest akcentowanie takiego podejścia do wymogów w zakresie ochrony klimatu, które w możliwie największym stopniu będzie uwzględniać specyfikę polskiego sektora energetycznego.

W rozdziale dziewiątym (*Przyszłość Sojuszu Północnoatlantyckiego*) K. Malinowski poddaje analizie zróżnicowane interesy państw członkowskich NATO – USA, Niemiec i Polski – aby następnie w oparciu o nią przedstawić implikacje stanowiska Niemiec wobec przyszłości Sojuszu dla Polski. Należy zgodzić się z autorem, że dla Polski istotna pozostaje kwestia wsparcia przez rząd Angeli Merkel konsensu budowanego „wokół przygotowania NATO na nową sytuację w Europie Wschodniej”. W związku z tym pojawia się pytanie, czy rząd Niemiec „będzie ten proces spowalniać w imię kontynuowania poszukiwań zachowania «kanałów porozumienia» z Rosją i w zgodzie z tradycyjnymi przekonaniem niemieckiej klasy politycznej w sprawie Ostpolitik” (s. 300).

Nie sposób dokonać drobiazgowego omówienia treści poszczególnych rozdziałów i szczegółowo odnieść się do wszystkich tez stawianych przez autora, jednak oceniając całość publikacji, należy podkreślić, że prezentowana monografia stanowi kompetentnie przygotowane opracowanie naukowe, o czym świadczą następujące walory: 1) oryginalność i doniosłość prezentowanej tematyki, 2) dostarczenie uporządkowanej wiedzy na temat zjawiska różnicowania się interesów Polski i Niemiec w ramach UE, a także bezpieczeństwa transatlantyckiego, 3) ujęcie prezentowanej tematyki w perspektywie porównawczej – z punktu widzenia Polski i Niemiec, 4) wykorzystanie przy opracowaniu poszczególnych zagadnień materiałów źródłowych i bogatej literatury przedmiotu (Bibliografia, s. 313–340).

Na koniec warto podkreślić, że omawiana książka wzbogaca wiedzę o uwarunkowaniach i istocie różnicowania się interesów Polski i Niemiec w procesie integracji europejskiej oraz w obszarze bezpieczeństwa transatlantyckiego. Publikacja K. Malinowskiego jest warta polecenia wszystkim zainteresowanym złożoną problematyką stosunków polsko-niemieckich.

SPRAWOZDANIA

Daniel Wilk

**MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA:
„ZAGROŻENIA - WYZWANIA
- SZANSE BEZPIECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO”,
KRAKÓW, 26 I 27 LISTOPADA 2015 R.**

26 i 27 listopada 2015 r. w siedzibie Polskiej Akademii Umiejętności przy ul. Sławkowskiej 17 w Krakowie odbyła się konferencja naukowa zatytułowana „Zagrożenia – wyzwania – szanse bezpieczeństwa europejskiego”.

Organizatorami spotkania naukowców z ośrodków badawczych w Polsce i na Ukrainie byli: Polska Akademia Umiejętności, Instytut Państwa i Prawa im. Wołodymyra Koreckiego Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Polskie Towarzystwo Naukowe w Żytomierzu oraz Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

Do udziału w konferencji, prócz naukowców z wyżej wymienionych ośrodków akademickich, zaproszono przedstawicieli: Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni i Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

Uroczystego otwarcia dokonał Przewodniczący Komisji Środkowoeuropejskiej PAU prof. dr hab. Jan Machnik wraz z organizator konferencji prof. dr hab. Ireną Stawowy-Kawką z Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz prof. drem Wołodymyrem Gorbatenko z Instytutu Państwa i Prawa Narodowej Akademii Nauk Ukrainy. Profesor Gorbatenko skorzystał ze sposobności, aby podziękować za dotychczasową współpracę polskich i ukraińskich ośrodków badawczych. Wręczył

medale Narodowej Akademii Nauk Ukrainy wieloletniemu Sekretarzowi Generalnemu Polskiej Akademii Umiejętności prof. drowi hab. Jerzemu Wyrozumskiemu oraz prof. dr hab. Irenie Stawowy-Kawce.

Sytuacja społeczno-polityczna na Ukrainie, stosunki ukraińsko-rosyjskie oraz wyzwania dla międzynarodowej społeczności związane z ekspansyjną polityką Rosji zdominowały tematy referatów wygłaszanych przez prelegentów. Prof. dr hab. Jan Machnik rozpoczął konferencję słowami: „Bez wielkiej i bezpiecznej Ukrainy nie ma ładu europejskiego”. Wśród problemów poruszanych przez naukowców znalazły się również kwestie związane z kryzysem migracyjnym oraz sytuacją na Bliskim Wschodzie.

Prof. dr Wołodymyr Gorbatenko w referacie pt. *Strategia asymetryczna jako odpowiedź na wezwania bezpieczeństwa europejskiego* przypomniał, że anektowanie Krymu przez Rosję wiosną 2014 r. ukazało niedoskonałość systemu bezpieczeństwa europejskiego. W obliczu państwa nierespektującego norm prawa międzynarodowego, system został poddany próbie wytrzymałości – której nie zaliczył. Asymetryczna strategia w krótkiej perspektywie czasowej powinna polegać na zastosowaniu stałego, aktywnego i systemowego nacisku w formie sankcji na Federację Rosyjską przy jednoczesnym wsparciu rozwoju państwa ukraińskiego. W dłuższej perspektywie asymetryczna strategia powinna opierać się na zapewnieniu nietykalności granic, powstrzymaniu się od wykorzystania siły militarnej w rozwiązywaniu sporów politycznych oraz przewyciężeniu tzw. miękkich zagrożeń, takich jak terroryzm czy transnarodowa przestępczość zorganizowana.

Swojemu przedmówcy wtórował prof. dr hab. Janusz Węc, który w referacie pt. *Ewolucja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego* zwrócił uwagę, że mimo zmian wprowadzonych w 2007 r., mających wzmocnić politykę obronną europejskiej wspólnoty, nie udało się implementować istotnych przepisów odnoszących się do stałej współpracy strukturalnej, utworzyć funduszu początkowego oraz określić zasad stosowania klauzuli sojuszniczej w obszarze WPZiB. Głównymi przyczynami takiego stanu rzeczy jest kryzys zadłużeniowy strefy euro oraz brak strategii bezpieczeństwa zewnętrznego Unii Europejskiej. Konflikt na Ukrainie, zagrożenia wynikające z działalności Państwa Islamskiego i kryzys imigracyjny uwiarydociły problemy z osiągnięciem kompromisu i wypracowaniem zasad wspólnotowych w dziedzinie europejskiego bezpieczeństwa. Nie udało się wypracować strategii określającej rolę UE jako aktora zaangażowanego w budowanie międzynarodowej polityki bezpieczeństwa.

Prof. dr hab. Roman Bäcker w referacie pt. *Ewolucja rosyjskiego systemu politycznego* przybliżył drogę, jaką przebył rosyjski system polityczny z perspektywy trzech kadencji prezydentury Władimira Putina. Od wyboru na prezydenta Federacji Rosyjskiej w 2000 r., Putin wprowadził umiarkowany autorytaryzm personalny jako formę rządów. W czasie trzeciej kadencji system sprawowania władzy ewoluował w stronę twardego zmilitaryzowanego autorytaryzmu. Ewolucja

polegała m.in. na zaostrzeniu języka dyskursu politycznego. W obliczu zachodnich aspiracji swego sąsiada, budowano w mediach wizerunek Ukrainy i jej obywateli, używając głównie terminów pejoratywnych. W Rosji doszło do sakralizacji Władimira Putina. Prezydent stał się jedynym obrońcą, centralnym punktem i bohaterem antyzachodniej narracji rosyjskich mediów.

Prof. dr hab. Maksym Rozumny w referacie pt. *Ukraina przed wyzwaniem demokracji* wskazał na oligarchizację jako jeden z głównych problemów transformacji politycznej na Ukrainie. Prowadzone przez oligarchów korporacje kontrolują sferę polityczną, rynek medialny oraz zasoby finansowe kraju. Pomarańczowa rewolucja na Ukrainie nie pogorszyła sytuacji ukraińskich oligarchów. Wprost przeciwnie, wzmocniła ich odporność i pozwoliła na zdobycie cennego doświadczenia w zakresie zarządzania kryzysowego. Euromajdan, przedstawiany jako rewolucja antyoligarchistyczna, został wykorzystany przez oligarchów w walce z Wiktorem Janukowyczem. Jako główną alternatywę dla rządów oligarchii prelegent wskazał silne republikańskie państwo oparte na dobrze rozwiniętym społeczeństwie obywatelskim, złożonym z aktywnych obywateli zaangażowanych w budowę wspólnoty wartości obywatelskich.

Prof. dr hab. Walery Bortnikow w referacie pt. *Czynnik etniczno-kulturowy transformacji demokratycznej na Ukrainie*, nawiązując do teorii Ralfa Dahrendorfa związanej z procesem demokratyzacji w państwach wieloetnicznych, wskazał, że głównym problemem w przeprowadzeniu demokratycznej transformacji na Ukrainie jest skomplikowana struktura etniczna ukraińskiego społeczeństwa. Konfrontacja o podłożu językowo-kulturowym to dzisiaj główne wyzwanie dla procesu narodowego odrodzenia i konsolidacji ukraińskiego społeczeństwa. Elitom rządzącym nie udało się wypracować paradygmatu kształtowania narodu politycznego i przezwyciężenia zjawiska rusyfikacji. Podzielone na strefy wpływów poszczególne regiony ukraińskiego państwa uzależniły się od woli regionalnych sił politycznych. Utworzono oddzielne i niezależne enklawy społeczno-ekonomiczne, działające poza zasięgiem centralnych władz państwa.

Prof. dr hab. Jan Wiktor Tkaczyński w wystąpieniu pt. *Rozszerzenie wschodnie Unii Europejskiej w perspektywie ekonomicznej. Czy teoria endogenicznego wzrostu gospodarczego znajduje zastosowanie w transformacji Europy Środkowo-Wschodniej?* przedstawił prognozę przebiegu procesu integracyjnego Ukrainy z Unią Europejską w perspektywie kilku następnych lat. Obecnie dwie trzecie towarów eksportowanych z Ukrainy przypada na państwa Europy Zachodniej. Unia Europejska jako główny rynek zbytu ukraińskich towarów zastąpiła Rosję, która przed wybuchem konfliktu rosyjsko-ukraińskiego była jej pierwszym partnerem handlowym. Pozytywnym zjawiskiem zmian ekonomicznych jest również wzrost indeksu konkurencyjności Ukrainy na europejskim rynku.

Drugim najistotniejszym tematem poruszonym przez uczestników konferencji był kryzys migracyjny związany z sytuacją na Bliskim Wschodzie oraz problem asymilacji imigrantów w europejskich społeczeństwach. Temat wywołał

liczne kontrowersje, a dyskusje kontynuowane były w kuluarach długo po zakończeniu obrad pierwszego dnia konferencji. Prof. dr hab. Jerzy Świeca w referacie pt. *Równowaga demograficzno-ekonomiczna jako podstawowy czynnik determinujący bezpieczeństwo podsystemu europejskiego w systemie globalnym* zwrócił uwagę na główne wyzwanie Europy w najbliższych latach, związane z brakiem równowagi demograficzno-ekonomicznej. Europie w połowie XXI w. grozi współczynnik jakości demograficznej wynoszący 1:2 (jeden pracujący obywatel na dwie osoby w wieku emerytalnym). Taka sytuacja może oznaczać załamanie cywilizacyjne. Europa musi więc liczyć na napływ siły roboczej z Globalnego Południa. Taki stan rzeczy powoduje konieczność zrewidowania dwóch modeli integracji społecznej wypracowanych przez Europę: praktykowania asymilacji i prowadzenia polityki multikulturowości. Źle praktykowany multikulturalizm – powodujący zróżnicowanie społeczne – skutkuje erozją możliwości uzyskania wspólnych wartości. Asymilacja błędnie sugeruje, że wypracowanie wspólnych wartości jest możliwe jedynie w homogenicznym społeczeństwie. Odnowienie struktury i dynamiki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego powinno być celem działalności państw europejskich w przyszłych latach. Rozwój przestrzeni aktywności obywatelskiej pomógłby zniwelować szkody wywołane źle praktykowaną polityką multikulturalizmu i asymilacji.

Problem kryzysu migracyjnego w Europie podjęła dr hab. Ewa Bojenko-Izdebska w referacie zatytułowanym *Migracje i uchodźcy jako aktualny problem bezpieczeństwa w Europie*, przedstawiając główne szlaki nielegalnej imigracji oraz podejmując próbę scharakteryzowania statystycznego uchodźcy przybywającego do Europy z Bliskiego Wschodu. Zwróciła uwagę na potrzebę stworzenia europejskiego systemu chroniącego granice Unii Europejskiej, pozwalającego odróżnić uchodźców od imigrantów ekonomicznych.

Wśród wielu innych wyzwań europejskiego bezpieczeństwa prezentowanych w trakcie konferencji znalazły się również problemy klimatyczne, energetyka jądrowa i jej wpływ na kwestie globalnego bezpieczeństwa czy zagrożenie islamskim radykalizmem w Europie.

Podsumowaniem i punktem kulminacyjnym konferencji był piątkowy panel ekspercki, w którym wzięli udział: prof. dr hab. Erhard Cziomer z Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, prof. dr hab. Piotr Mickiewicz z Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni, prof. UW dr hab. Justyna Zajac oraz prof. dr hab. Ryszard Zięba z Uniwersytetu Warszawskiego. Uczestnicy dyskusji podjęli próbę analizy dwóch głównych problemów poruszanych podczas konferencji – kryzysu migracyjnego w Europie oraz strategii politycznej stosowanej przez Federację Rosyjską i jej następstw dla europejskiego ładu i bezpieczeństwa.

Prof. UW dr hab. Justyna Zajac w dyskusji na temat kryzysu migracyjnego w Europie porównała bieżącą sytuację z kryzysem migracyjnym, który ogarnął stary kontynent w 1992 r. Mimo dwukrotnie większej niż w 2015 r. liczby imigrantów,

napływających do Europy Zachodniej głównie z państw byłej Jugosławii, Europa była w stanie poradzić sobie z problemem. W dzisiejszej sytuacji można wymienić kilka czynników różniących obie fale imigrantów. Sytuacja ekonomiczna w Europie jest dzisiaj o wiele bardziej skomplikowana niż w latach 1990–2000. Państwa będące członkiem UE dokonują renacjonalizacji swojej polityki. W europejskich społeczeństwach dominują tendencje ksenofobiczne. Europejscy przywódcy nie są w stanie zaproponować wspólnego rozwiązania problemu. Prof. Zajac powołała się na dane czasopisma „International” Affairs sugerujące, że liczba imigrantów w obecnym kryzysie może sięgnąć 25 milionów.

Prof. dr hab. Erhard Cziomer zwrócił uwagę na rolę Niemiec w kryzysie migracyjnym. Powodowana oficjalnie względami humanitarnymi decyzja kanclerz Angeli Merkel o czasowym zawieszeniu dyrektywy unijnej Dublin III z 2013 r. oraz zgłoszenie gotowości przyjęcia nieograniczonej liczby imigrantów, jak również brak szerszych konsultacji rządu federalnego w Niemczech oraz Unii Europejskiej doprowadziły do chaosu i szeregu kontrowersji wewnętrznych i międzynarodowych. Niemiecki rząd podjął decyzje, które przyniosły konsekwencje dla całego europejskiego kontynentu.

Prof. dr hab. Piotr Mickiewicz zauważył, że jedynym skutecznym rozwiązaniem dzisiejszej sytuacji jest stworzenie stabilnych rządów i poprawa sytuacji ekonomicznej obywateli państw decydujących się na imigrację do Europy. Blokowanie fali imigrantów jest rozwiązaniem prowizorycznym.

Prof. dr hab. Ryszard Zięba w kontekście wydarzeń, jakie rozegrały się na Ukrainie wiosną 2014 r., związanych z aneksją Krymu, przypomniał *casus* Kosowa. Zdaniem profesora Władimir Putin wykorzystał postawę Zachodu, który bezrefleksyjnie uznał niepodległość Kosowa. Rosyjski przywódca, anektując Krym, podążył wytyczonymi przez społeczność międzynarodową ścieżkami działania.

Prof. Cziomer podał w wątpliwość możliwość szybkiego wejścia Ukrainy do Unii Europejskiej. Przypomniał brak zgody niektórych państw zachodnioeuropejskich na wejście Ukrainy i Gruzji do NATO, począwszy od szczytu Sojuszu w Bukareszcie w 2008 r.

Uczestnicy panelu eksperckiego zwrócili również uwagę na sposób postrzegania ekspansywnej polityki Federacji Rosyjskiej przez niektóre tamtejsze organizacje pozarządowe. Rosyjska polityka zagraniczna, uznawana przez międzynarodową opinię publiczną za ekspansywną i agresywną, w Rosji oficjalnie jest nazywana polityką obronną.

Zamknięcia i podsumowania konferencji dokonała prof. dr hab. Irena Stawowy-Kawka – wiceprzewodnicząca Komisji Śródkowoeuropejskiej PAU. Referaty wygłoszone podczas konferencji zostaną opublikowane w roczniku „Studia Politologica Ucraino-Polona”.

Katarzyna Czornik, Miron Lakomy

**KONFERENCJA NAUKOWA: „BEZPIECZEŃSTWO POLSKI
I BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE W KONTEKŚCIE
KONFLIKTU UKRAIŃSKIEGO”,
KATOWICE, 10 GRUDNIA 2015 R.**

10 grudnia 2015 r. Zakład Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach oraz Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach zorganizowały konferencję naukową na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego na temat: „Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo międzynarodowe w kontekście konfliktu ukraińskiego”. W konferencji uczestniczyli czołowi badacze stosunków międzynarodowych z największych polskich ośrodków akademickich (m.in. Uniwersytetu Warszawskiego, Szkoły Głównej Handlowej, Centrum Szkolenia Obrony przez Bronią Masowego Rażenia Akademii Obrony Narodowej, Uczelni Łazarskiego, Akademii im. A.F. Modrzewskiego w Krakowie). Konferencja została objęta patronatami honorowymi JM Rektora Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, prof. zw. dr. hab. Wiesława Banysia, Dziekana Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, prof. zw. dr. hab. Wiesława Kaczanowicza, Dowódcy Operacyjnego Rodzajów Sił Zbrojnych, gen. broni Marka Tomaszycyckiego oraz Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Pawła Solocha. Patronat medialny sprawowały TVP Katowice oraz portal Defence24.pl.

Konferencja stanowiła podsumowanie drugiego projektu badawczego realizowanego wspólnie przez Zakład Stosunków Międzynarodowych INPiDz UŚ, Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Katowicach (działający w ramach

sieci informacyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP) oraz naukowców z wiodących polskich uczelni pt. „Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski. Aspekty polityczne, wojskowe, gospodarcze oraz społeczne”. Celem zarówno konferencji, jak i projektu badawczego było zdiagnozowanie podstawowych wyzwań i zagrożeń stojących przed Polską w kontekście kryzysu i konfliktu ukraińskiego w latach 2013–2015, ukazanie ich najważniejszych konsekwencji dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski oraz ocena polityki władz RP wobec stron tego konfliktu, a także sposobów jego rozwiązania. Wśród innych celów konferencji należy wymienić: wskazanie reperkusji kryzysu i konfliktu ukraińskiego dla polityki wschodniej Polski, omówienie jego znaczenia dla relacji polsko-rosyjskich i polsko-ukraińskich, a także omówienie głównych implikacji tego konfliktu dla polityki państw członkowskich NATO i UE.

Obrazy zainaugurowały wystąpienia: Dziekana Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Śląskiego prof. zw. dr. hab. Wiesława Kaczanowicza, Dyrektora Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego dr. hab. prof. UŚ Mariusza Kolczyńskiego oraz Kierownika Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego prof. dr. hab. Mieczysława Stolarczyka.

Obrazy podzielono na trzy panele tematyczne. Pierwszy, zatytułowany „Uwarunkowania i przebieg kryzysu i konfliktu ukraińskiego” poświęcono przedstawieniu najważniejszych uwarunkowań oraz przebiegu kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Dr Miron Lakomy na wstępie wskazał szereg czynników, które determinowały charakter zarówno kryzysu, jak i późniejszego konfliktu, w tym: podziały społeczne, kulturowe, polityczne i ideologiczne na Ukrainie, rolę oligarchów, znaczenie Ukrainy dla Polski, Rosji oraz państw zachodnich, a także błędy popełnione przez Wiktora Janukowycza. Podkreślił, że wybuch wojny ukraińsko-rosyjskiej został zdeterminowany splotem wielu niekorzystnych czynników, zarówno o charakterze egzogennym, jak i endogennym. W drugim wystąpieniu dr hab. Jarosław Tomaszewicz z Instytutu Historii Uniwersytetu Śląskiego omówił ideologię, struktury oraz działalność skrajnej prawicy nacjonalistycznej na Ukrainie; wskazał również na propagandowe i militarne wzmocnienie nacjonalistycznych ugrupowań w tym państwie, co potencjalnie może destabilizować sytuację na Ukrainie, a także generować zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski.

Dr Maciej Raś z Uniwersytetu Warszawskiego podjął problem polityki Rosji wobec Ukrainy oraz wynikających z tego konsekwencji dla ładu międzynarodowego w Europie. Według niego, rywalizacja o wpływy na obszarze poradzieckim zostanie jedną z głównych przyczyn sporów na linii Federacja Rosyjska – Zachód.

Dr Spasimir Domaradzki reprezentujący Uczelnię Łazarskiego zarysował podstawy polityki prezydenta Bronisława Komorowskiego wobec Ukrainy. Podstawą jak określił „doktryny Komorowskiego” była chęć osiągnięcia sukcesu w polskiej polityce wschodniej przez doprowadzenie do podpisania umowy stowa-

rzyszeniowej Ukrainy z UE. W przedostatnim wystąpieniu w ramach pierwszego panelu prof. nadzw. dr hab. Marcin Lasoń z Krakowskiej Akademii im. A. Frycza Modrzewskiego przedstawił wyniki swoich badań przeprowadzonych wśród ukraińskich studentów w Polsce oraz ich percepcji zarówno charakteru konfliktu w Donbasie, jak i zaangażowania weń Polski. Wykazały one m.in., że Federacja Rosyjska jest postrzegana przez nich jako sprawcy konfliktu zbrojnego na Ukrainie. Wysuwali oni również zastrzeżenia wobec polityki państw zachodnich, które niedostatecznie wsparły nowe władze w Kijowie. W ostatnim wystąpieniu w ramach pierwszego panelu przedstawicielki Zakładu Dziennikarstwa Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstw Uniwersytetu Śląskiego dr Dagmara Głuszek-Szafrańiec oraz dr Patrycja Szostok omówiły percepcję wydarzeń na Majdanie w polskich, rosyjskich i niemieckich tygodnikach. Stwierdziły, iż Ukraina jest w nich przedstawiana jako państwo, które nie ma realnego wpływu na przebieg konfliktu. Ponadto, prasa poszczególnych państw zasadniczo różniła się, jeśli chodzi o sposób przedstawiania wydarzeń w Donbasie. Prelegentki podkreśliły stonowany sposób wypowiedzi w prasie niemieckiej i rosyjskiej.

W ramach dyskusji analizowano m.in. o charakter nacjonalizmu ukraińskiego oraz politykę zagraniczną Federacji Rosyjskiej w kontekście konfliktu ukraińskiego. Podjęto także wątek stosunku niemieckich mediów do wojny na Ukrainie.

Drugi panel zatytułowany „Implikacje konfliktu ukraińskiego dla bezpieczeństwa Polski i bezpieczeństwa międzynarodowego w subregionie środkowo-europejskim” rozpoczął płk dr Włodzimierz Wątor reprezentujący Uniwersytet Śląski oraz Centrum Szkolenia Obrony przed Bronią Masowego Rażenia w SZ RP (Akademia Obrony Narodowej). Swoje wystąpienie poświęcił problematyce wzmocnienia potencjału obronnego Polski na podstawie najważniejszych wniosków, które płyną z walk w Donbasie. Włodzimierz Wątor porównał m.in. potencjały militarne Polski oraz Rosji, a także określił perspektywy ich rozwoju na najbliższe lata. Drugie wystąpienie panelowe dr. Krzysztofa Książepolskiego ze Szkoły Głównej Handlowej składało się z dwóch części: pierwsza dotyczyła i wojny dla bezpieczeństwa energetycznego, natomiast drugą – polityki klimatycznej RP w kontekście wydarzeń w Europie Wschodniej. Kolejna prelegentka mgr Monika Szynol z Zakładu Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego skupiła się na pomocy rozwojowej Polski wobec Ukrainy. Omówiła jej uwarunkowania oraz przebieg od momentu powstania niepodległej Ukrainy aż do wydarzeń Euromajdanu. Podkreśliła niewystarczającą skalę wsparcia, którego udzieliła RP wschodniemu sąsiadowi w latach 2013–2015. Według prelegentki konieczne byłoby wzmocnienie działań humanitarnych ze strony Polski w reakcji na skutki konfliktu w Donbasie.

Prof. nadzw. dr hab. Robert Borkowski z Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie podjął wątek dekompozycji Grupy Wyszehradzkiej na skutek błędów popełnionych przez decydentów polityki zagranicznej Polski w okresie kryzysu i konfliktu ukraińskiego. Jak stwierdził, dekompozycja Grupy

Wyszehradzkiej wpisuje się w proces narastania sprzeczności interesów w Unii Europejskiej. Ostatnie wystąpienie mgr Agnieszki Miarki z Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz UŚ było poświęcone implikacjom konfliktu ukraińskiego dla bezpieczeństwa państw nadbałtyckich. Prelegentka postawiła tezę, że Polska mogłaby stać się ważnym partnerem dla państw nadbałtyckich, które czują się szczególnie zagrożone ze strony Federacji Rosyjskiej. W ten sposób RP umocniłaby swoją pozycję w regionie.

W dyskusji skupiono się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem militarnym. Pytania kierowane głównie do płk. dr. Włodzimierza Wątorą dotyczyły sensu posiadania przez Polskę broni atomowej w kontekście stosunków z Rosją, a także perspektywy współpracy między Siłami Zbrojnymi RP a Strażą Graniczną.

Ostatni panel został zatytułowany „Implikacje konfliktu ukraińskiego dla bezpieczeństwa międzynarodowego w wymiarze ogólnoeuropejskim i globalnym”. rozpoczęła dr Katarzyna Czornik z Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz UŚ, która omówiła najważniejsze aspekty relacji amerykańsko-rosyjskich w latach 2013–2015. Prelegentka wskazała, że Polska postrzega Ukrainę w kategoriach strategicznego sojusznika, po stronie którego należy stanąć niemal bezwarunkowo, zwłaszcza w przypadku konfliktu z Rosją. Zagrożenie dla suwerenności Ukrainy przez liczne polskie elity, a także znaczną część społeczeństwa, traktowane jest jako zagrożenie dla suwerenności Polski. Polskie władze w zaistniałej sytuacji oczekują zatem od Stanów Zjednoczonych bezwzględnego wsparcia, które będzie sygnałem dla Moskwy, że Waszyngton i Warszawa mówią jednym głosem. Zdaniem dr Czornik stanowisko RP nie do końca jest kompatybilne i współmierne ze stanowiskiem USA. Drugie wystąpienie w panelu, prof. dr hab. Mieczysława Stolarczyka, zostało poświęcone zbieżności i różnicom stanowisk Polski i Niemiec wobec wydarzeń w Europie Wschodniej. Profesor Mieczysław Stolarczyk wskazał na rosnącą rolę RFN jako jedną z implikacji konfliktu na Ukrainie. Według prelegenta, w stanowisku Polski i Niemiec wobec kryzysu oraz konfliktu na wschodzie Ukrainy, obok zbieżności, występowały w omawianym okresie także istotne różnice. Największy stopień zbieżności stanowisk występował w takich sprawach, jak: czynniki sprawcze kryzysu i konfliktu ukraińskiego, w tym przede wszystkim polityka Rosji, oraz sankcje ekonomiczne nałożone na Rosję przez państwa członkowskie UE i inne państwa Zachodu. Natomiast największe różnice w stanowisku Polski i Niemiec w kontekście podjętego tematu dotyczyły następujących kwestii: stopnia bezpośredniego zaangażowania polskiej i niemieckiej klasy politycznej w tzw. rewolucję ukraińską; politycznej izolacji Rosji na arenie międzynarodowej, skali obaw dotyczących zagrożenia militarnego ze strony Rosji; stopnia zaangażowania rządu polskiego i niemieckiego w deeskalację konfliktu we wschodniej Ukrainie; w stanowisku Polski i Niemiec wobec członkostwa Ukrainy w UE oraz w NATO. Nadal dużą niewiadomą jest, w jakim stopniu kryzys i konflikt ukraiński wpłyną w dłuższej perspektywie na zmiany w dotychczasowej polityce wschodniej

Polski i Niemiec, w tym przede wszystkim w ich polityce wobec Rosji i Ukrainy. Według profesora Stolarczyka kryzys i konflikt ukraiński wykazały małą efektywność dotychczasowej polityki wschodniej Polski. Zmusiły także polityków niemieckich do bardziej krytycznej oceny władz Rosji i postrzegania roli Rosji w systemie międzynarodowym. W tym kontekście, według prelegenta, pojawiło się zasadnicze pytanie o to, jakie będą średnio- i długofalowe implikacje konfliktu ukraińskiego dla modyfikacji bądź zasadniczej zmiany dotychczasowej niemieckiej *Ostpolitik*?

Następnie dr Małgorzata Kubicka z Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz UŚ, omówiła wpływ zachodnich sankcji na sytuację gospodarczą Federacji Rosyjskiej. Mgr Tomasz Okraska z Zakładu Stosunków Międzynarodowych INPiDz UŚ przedstawił charakter relacji między Federacją Rosyjską a Chińską Republiką Ludową w okresie konfliktu ukraińskiego. Jego zdaniem Chiny skorzystały na konflikcie ukraińskim, z jednej strony, zyskując na osłabieniu Rosji, a z drugiej – zdobywając wiedzę na temat sposobu reakcji państw zachodnich na zaistniałą sytuację.

Kończąc konferencję dyskusja została poświęcona przede wszystkim polemice związanej z charakterem amerykańskiej oraz polskiej polityki wobec konfliktu ukraińskiego. Przedstawicielka uniwersytetu w Donbasie doc. Natalia Mine-nowa krytycznie oceniała brak militarne go zaangażowania tych państw po stronie Kijowa, wskazując że Ukraina jest ich strategicznym partnerem. Takie stanowisko wywołało jednak znaczną polemikę wśród uczestników konferencji.

Wymiernym efektem przeprowadzonego projektu badawczego, który wieńczyła konferencja, jest praca zbiorowa poświęcona implikacjom wojny ukraińskiej dla Polski oraz bliższego i dalszego otoczenia międzynarodowego: *Implikacje konfliktu ukraińskiego dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski*, red. M. Stolarczyk, K. Czornik, M. Lakomy, Katowice 2015, s. 444. Spotkanie to było także okazją do wymiany poglądów między polskimi i zagranicznymi badaczami stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwa, a także przedstawicielami służb mundurowych. Organizatorzy konferencji mają nadzieję, iż wnioski z przeprowadzonej dyskusji znajdą odzwierciedlenie w praktyce polskiej polityki zagranicznej oraz działalności służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo RP.

NOTY O AUTORACH

Erhard Cziomer, prof. zw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Krzysztof Miszczak, prof. dr hab., Instytut Prawa, Szkoła Główna Handlowa

Janusz Józef Węc, prof. zw. dr hab., Uniwersytet Jagielloński

Łukasz Ambroziak, dr, adiunkt, Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Konunktur w Warszawie

Edward Molendowski, dr hab., profesor nadzwyczajny UEK, Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Beata Molo, prof. nadzw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Bogdan Koszel, prof. zw. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Piotr Mickiewicz, prof. zw. dr hab., Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

Krzysztof Malinowski, dr hab., prof. Uniwersytetu Szczecińskiego, wicedyrektor Instytutu Zachodniego w Poznaniu

Peter Munkelt, publicysta, były dyrektor Archiwum Politycznego Zarządu Głównego SPD w Bonn i Berlinie

Anna Paterek, dr, Wydział Nauk o Bezpieczeństwie, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Daniel Wilk, mgr, doktorant Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Katarzyna Czornik, dr, Uniwersytet Śląski w Katowicach

Miron Lakomy, dr hab., Uniwersytet Śląski w Katowicach

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny zostać dostarczone na płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie plików *.bmp, *.tif, *.jpeg, lub *.psd. Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – o brzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbować o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim.

– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):

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

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzentki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

