

Krakowskie Studia Międzynarodowe

GOSPODARKA ŚWIATOWA:
MIĘDZY INTEGRACJĄ
A BEZPIECZEŃSTWEM MIĘDZYNARODOWYM

redakcja
MAŁGORZATA CZERMIŃSKA

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 3 (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

Krakowskie Studia Międzynarodowe

GOSPODARKA ŚWIATOWA:
MIĘDZY INTEGRACJĄ
A BEZPIECZEŃSTWEM MIĘDZYNARODOWYM

redakcja
MAŁGORZATA CZERMIŃSKA

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 3 (XIII) Kraków 2016



XIII: 2016 nr 3

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:

Małgorzata Czermińska

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficina Wydawnicza AFM

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

tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficina@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

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

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 **Małgorzata Czermińska:** Wprowadzenie
- 9 **Helena Tendera-Właszczuk:** Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy
- 27 **Małgorzata Czermińska:** Rola europejskich organów celnych w zapewnieniu bezpieczeństwa i ochrony w transgranicznym ruchu towarowym w Unii Europejskiej
- 39 **Jowita Świerczyńska:** The Polish Customs Service as a Guardian of Security and Safety of the Cross-Border Freight Traffic
- 53 **Elżbieta Majchrowska:** 20 Years of WTO – Effects of Its Activity and Perspectives of Its Functioning in the Context of Proliferation of Regional Agreements in the World Trade
- 79 **Eugeniusz M. Pluciński, Dariusz Gryglik, Arkadiusz Stosur:** Prawne i ekonomiczne determinanty konkurencyjności w handlu międzynarodowym – wybrane aspekty z perspektywy konkurencyjności strukturalno-czynnikowej w handlu Polski z krajami Unii Europejskiej
- 105 **Robert Uberman:** Militarny rodowód nauki strategii. Wpływ na myślenie biznesowe
- 117 **Magdalena Zajączkowska:** Bezpieczeństwo energetyczne (Unii Europejskiej). Studium teoretyczne
- 127 **Łukasz Gacek:** Projekcja siły Chińskiej Republiki Ludowej na Oceanie Indyjskim

VARIA

- 145 **Helmut Wagner:** Der Ausweg aus der Sackgasse. Die unaufschiebbare Vollendung der Europäischen Union
- 157 **Paweł Żarkowski:** Ochrona dóbr kultury w czasie wojny w świetle prawa międzynarodowego

RECENZJE

- 175 **Mieczysław Sprengel:** Thomas Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, tłum. Andrzej Bilik [Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2015, 749 s.]

SPIS TREŚCI

- 179 **Joanna Garlińska-Bielawska:** *Kryzys Unii czy kryzys w Unii? Kierunki dyskusji nad przyszłością integracji europejskiej*, red. Helena Tendera-Właszczuk [Difin, Warszawa 2014, 338 s.]

SPRAWOZDANIA

- 185 **Małgorzata Czermińska:** IX międzynarodowa konferencja naukowa „Challenges of the Global Economy”, Sopot, 19 i 20 maja 2016 r.
- 189 **Jowita Świerczyńska:** VIII konferencja naukowa „InfoGlobMar”, Sopot, 17 czerwca 2016 r.

- 191 **Noty o autorach**

- 193 **Informacje dla autorów**

- 195 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

Małgorzata Czermińska

WPROWADZENIE

We współczesnej gospodarce światowej zachodzą głębokie zmiany strukturalne, techniczno-technologiczne, rynkowe, polityczne i społeczne. Konsekwencje tych zmian są widoczne w wielu obszarach życia gospodarczego, zarówno na poziomie mikro-, jak i makroekonomicznym. Wśród zjawisk i procesów zachodzących w ramach stosunków międzynarodowych szczególnie istotne są dwa: integracja i bezpieczeństwo międzynarodowe.

Bezpieczeństwo międzynarodowe to określenie, które służy do opisu i analizy bezpieczeństwa pewnej zbiorowości państw. Opiera się na kluczowym dla istoty bezpieczeństwa ekonomicznego związku elementów politycznych i gospodarczych. Istnieją dwie zasadnicze strategie, za pomocą których państwa dążą do zapewniania sobie bezpieczeństwa: pierwsza – poprzez przedsięwzięcia jednostronne (unilateralne), druga – poprzez współpracę z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Współcześnie rzadko się zdarza, aby państwa mogły prowadzić „imperialną” politykę zapewnienia bezpieczeństwa, przeważa strategia współdziałania z innymi krajami. Jednym ze skutków globalizacji i internacjonalizacji jest wzrost współzależności międzynarodowych, a tym samym również wzrost znaczenia czynnika gospodarczego – w szczególności powiązań handlowych – w stosunkach międzynarodowych. Niewłaściwie ukształtowany system powiązań gospodarczych może prowadzić do istotnych zakłóceń gospodarek i wpłynąć na obniżenie tempa ich wzrostu, pogorszenie koniunktury i *terms of trade* itp. Przy czym istotny jest nie tylko sam fakt występowania współzależności, ale ich intensywność i typ powiązań ekonomicznych.

W ostatnich dekadach pojawiły się nowe zagrożenia, które uwybraźniły potrzebę synergii i ściślejszej współpracy w skali międzynarodowej. Wiele problemów bezpieczeństwa wynika z braku stabilności w skali międzynarodowej, zmieniających się form radykalizacji postaw, przemocy i terroryzmu. Zagrożenia są coraz bardziej zróżnicowane i nabierają międzynarodowego, a także transgranicznego i wielosektorowego charakteru. Przeciwdziałanie tym zagrożeniom przekracza możliwości pojedynczego państwa, a przeciwstawianie się im, aby było skuteczne, możliwe jest jedynie na szczeblu regionalnym lub światowym. W warunkach globalizacji tworzy się sieć współzależności wielostronnych – w szczególności handlowych – i zaciera się różnica między sferą wewnętrzną a międzynarodową, a źródła wewnętrznych zagrożeń często znajdują się poza granicami państwa.

Niewątpliwie nową jakość bezpieczeństwu międzynarodowemu w ostatnim półwieczu dają ugrupowania integracyjne, tworzące nowe jakościowo (zarówno pod względem formy, jak i struktury czy instytucji) powiązania w gospodarce światowej; dotyczy to całego ugrupowania i poszczególnych państw członkowskich. W ugrupowaniach integracyjnych zmienia się – w zależności od stopnia zaawansowania procesu integracyjnego – funkcja państwa i jego organów. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na regionalizm gospodarczy (handlowy). Szczególne znaczenie ma zwłaszcza trzecia fala integracji, po zakończeniu rundy urugwajskiej GATT, która rozprzestrzeniła się w reakcji na wydarzenia polityczne, ekonomiczne, technologiczne (w tym ostatnim przypadku chodzi zwłaszcza o rozwój technologii informacyjnych, spadek kosztów przepływu informacji, przez co odległość geograficzna nie odgrywa już tak istotnej roli). Nowy regionalizm ma coraz większe znaczenie dla gospodarki światowej, a w jej ramach coraz częściej zawierane są porozumienia przewidujące preferencje handlowe z partnerami położonymi w dużej odległości geograficznej.

Opracowania łączące temat bezpieczeństwa i procesów integracyjnych stosunkowo rzadko pojawiają się w literaturze, chociaż te zależności są oczywiste i dotyczą – pośrednio lub bezpośrednio – każdego podmiotu gospodarki światowej. Prezentowany numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” właśnie tym zagadnieniom został poświęcony – chodzi zwłaszcza o różne wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego w korelacji ze wzrostem powiązań handlowych między krajami, w tym również w ramach WTO. Zagadnienia szczegółowe poruszane przez autorów dotyczą ważnych i aktualnych problemów takich jak: kryzys migracyjny w Europie, bezpieczeństwo energetyczne UE, bezpieczeństwo i ochrona w transgranicznym ruchu towarowym w Unii Europejskiej, konkurencyjność w handlu międzynarodowym czy wreszcie projekcja siły Chińskiej Republiki Ludowej na Oceanie Indyjskim, ważnym strategicznie obszarze, który staje się również polem rywalizacji między wschodzącymi gospodarkami Chin i Indii. Tematyka publikowanych tekstów wynika z różnorodnych zainteresowań autorów i odzwierciedla wielowątkowość, złożoność i interdyscyplinarny charakter prezentowanych zagadnień.

Helena Tendera-Właszczuk

KRYZYS MIGRACYJNY ZAGROŻENIEM DLA REALIZACJI PROJEKTU ZJEDNOCZONEJ EUROPY

Wprowadzenie

Proces integracji europejskiej stanowił pierwotnie odpowiedź na skutki II wojny światowej. Konieczność zapewnienia pokoju pomiędzy odbudowującymi się gospodarczo państwami Europy Zachodniej była główną ideą integracji. Zakładano, że zacieśnienie więzi politycznych, ekonomicznych i społecznych umożliwi budowę wzajemnego zaufania i wspólnej odpowiedzialności za losy Europy.

Celem nadrzędnym stało się budowanie wspólnoty i realizacja wspólnych zamierzeń, interesów i wartości. Sformułowano więc szereg zadań, które miały służyć tej idei, a mianowicie:

- ochrona wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności,
- umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego,
- utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego,
- niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka¹.

¹ Art. 21, par. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

Jednym z najważniejszych elementów projektu europejskiego, który świadczy o jego zdolności do łączenia ze sobą narodów ponad granicami ich państw, są wspólne wartości. Próba dla realizacji tych wartości może bez wątpienia stać się masowy, niekontrolowany napływ imigrantów i uchodźców z krajów Bliskiego Wschodu, Turcji i Afryki, szukających możliwości zatrudnienia, lepszego życia czy schronienia przed wojną.

Istnieje obawa, że obecna fala imigrantów i uchodźców doprowadzi do kryzysu w europejskim społeczeństwie, którego część nie chce bądź nie potrafi zaakceptować nowo przybyłych z powodu odmienności wyznawanych przez nich zasad i wartości. Z kolei przymusowe narzucenie imigrantom i uchodźcom europejskich wartości, czyli czegoś nowego i nieznanego, może wywołać strach i niezadowolenie, a nawet nienawiść.

Nie należy również zapominać o najpoważniejszym zagrożeniu, jakie ów napływ niesie za sobą – terroryzmie, w konsekwencji którego spada poziom bezpieczeństwa i zaufania wobec imigrantów i uchodźców. Istnieje realna obawa, że wśród napływającej masowo ludności zza granicy mogą być specjalnie wyszkoleni terroryści, którzy zostali wysłani z misją dokonania zamachów w Europie.

Unia Europejska jest zaś nie tylko wspólnym rynkiem i sojuszem państw, ale też wspólnotą wartości politycznych i etycznych. Rodzi się więc pytanie, czy masowy i niekontrolowany napływ imigrantów i uchodźców nie zagraża realizacji wspólnych wartości, a co za tym idzie – realizacji projektu europejskiego. Próba odpowiedzi na to pytanie jest podstawowym celem niniejszego artykułu.

Teoretyczne aspekty uchodźstwa

Analiza literatury przedmiotowej wyraźnie wskazuje na brak teoretycznych podstaw w studiach nad uchodźstwem. Istniejące teorie migracji, zarówno ekonomiczne, jak i socjologiczne, jedynie wrywkowo ujmują problem uchodźstwa, analizując jego specyfikę jako jeden z czynników wpływających na podjęcie decyzji o opuszczeniu własnego kraju. Używa się tu często zamiennie terminów: migracje polityczne i migracje przymusowe, co nie odzwierciedla specyfiki tego zjawiska we współczesnym świecie globalnych konfliktów i zagrożeń. Istnieje więc potrzeba tworzenia nowych teorii opisujących to zjawisko².

Interesujący przegląd literatury przedmiotu prezentuje Elżbieta Czapka³. Przytacza ona poglądy amerykańskiego socjologa Anthony'ego H. Richmonda, który uważa, że ludzie migrują albo w oczekiwaniu na zmianę swojej sytuacji, albo z powodu zmieniających się warunków w swoim kraju, albo w celu ochrony

² H. Kelm, H. Tendera-Właszczuk, *Analiza sytuacji uchodźców w Polsce w aspekcie realizacji wspólnej polityki azylowej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2011, nr 852, s. 63–80.

³ E. Czapka, *Stereotyp uchodźcy*, Olsztyn 2006, s. 36–45.

lub zachowania tego, co posiadają⁴. Z kolei W. Petersen wyróżnia 5 rodzajów migracji: prymitywną, przymusową, przymuszoną, dobrowolną i masową. Zgodnie z tą klasyfikacją, uchodźstwo zaliczyć można do migracji przymuszonej. E. Czapka wskazuje jednak, że współcześnie problem uchodźstwa zdeterminowany jest zarówno politycznie jak i ekonomicznie, a nie jak uprzednio, jedynie sytuacją polityczną w kraju pochodzenia. Tak więc osoby poszukujące azylu lub uchodźcy to ci, którzy opuścili swoje kraje, aby uniknąć skutków katastrof spowodowanych przez człowieka bądź przyrodę, prześladowania lub konfliktu⁵.

Istnieją bardzo liczne pozycje literatury klasyfikujące migracje ze względu na różne kryteria⁶, pominiemy więc w niniejszym artykule te kwestie, skupiając się jedynie na jednym kryterium, a mianowicie na kryterium dobrowolności, które jest niezwykle istotne z punktu widzenia przeprowadzanej analizy.

Ze względu na kryterium dobrowolności, możemy wyróżnić migracje dobrowolne i przymusowe. Migracje przymusowe do niedawna utożsamiane były jedynie z występowaniem niesprzyjających czynników ekonomicznych i demograficznych (złe warunki życia, przeludnienie) lub politycznych (wojny, konflikty, prześladowania) w kraju pochodzenia. Ostatnio coraz częściej wymienianym wśród przyczyn emigracji czynnikiem jest czynnik ekologiczny, a mianowicie zmiany klimatyczne, wyczerpywanie się zasobów naturalnych, w tym głównie wody, i pustoszczenie terenów dawniej uprawnych. Poważnym problemem jest również zalewanie przez powodzie terenów gęsto zaludnionych czy podnoszenie się poziomu wód oceanów na skutek wzrostu temperatury na naszej planecie.

Migracje ekonomiczne mają zazwyczaj charakter dobrowolny i występują we współczesnym świecie najczęściej. Natomiast migracje o charakterze politycznym i ekologicznym występują rzadziej i są związane z wystąpieniem nieprzewidzianych okoliczności. Decyzje o migracjach o podłożu ekonomicznym podejmowane są przez dłuższy czas, natomiast wojny, konflikty narodowościowe czy klęski żywiołowe powodują pozostawienie całego dobytku w kraju pochodzenia i ucieczkę często nawet bez dokumentów.

Migracje przymusowe o charakterze politycznym powodują masowe przemieszczanie ludności z obszarów objętych konfliktem – ludność ta jest objęta ochroną międzynarodową w dowolnym państwie-sygnatariuszu Konwencji Genewskiej.

Prawne aspekty uchodźstwa

Badanie uchodźstwa jest trudne i skomplikowane głównie z powodu braku dostosowanej do współczesnych uwarunkowań globalnych, jednoznacznej i po-

⁴ *Ibidem*, s. 38.

⁵ *Ibidem*, s. 40.

⁶ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2011, s. 36–45.

wszechnie akceptowanej definicji uchodźcy. Brak takiej definicji rodzi wiele problemów. Jedynie bowiem prawna identyfikacja uchodźcy gwarantuje mu ochronę w prawie międzynarodowym. To ważne z punktu widzenia państwa przyjmującego: uznanie osoby za uchodźcę powoduje przyznanie mu prawa do wieloletniego pobytu w tym kraju.

Obecnie stosowana definicja uchodźcy z 1951 r. nie odzwierciedla współczesnych przyczyn uchodźstwa, często spowodowanego konfliktami i kryzysami na poziomie globalnym. Świadczyć o tym może fakt, iż w okresie wojny w Iraku w 2003 r. najliczniejszą grupę narodowościową starającą się o azyl w Unii Europejskiej stanowili obywatele tego kraju – w którym działania wojenne zostały podjęte przez USA przy wsparciu krajów Unii Europejskiej.

Konwencja Genewska z 1951 r. oraz Protokół Nowojorski z 1967 r.⁷ stanowią prawną podstawę przyznawania statusu uchodźcy i opisują fundamentalne prawa uchodźców. Dokumenty te odwołują się do definicji uchodźcy:

[...] termin „uchodźca” stosuje się do osoby, która [...] na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa⁸.

Konwencja Genewska przyznaje ochronę także tym osobom, co do których przesłanki nadania statusu uchodźcy powstały po opuszczeniu przez nich kraju pochodzenia.

W przypadku obywateli Iraku, którzy szukali schronienia w krajach Unii Europejskiej, nie można mówić o tego typu przyczynach. Definicja uchodźcy nie pozwala również na przyznanie azylu ofiarom wojen domowych. Uznaje się bowiem, w świetle konwencji, że w kraju objętym wojną domową wszyscy obywatele znajdują się w podobnej sytuacji i nie można mówić o prześladowaniu z któregokolwiek wymienionego w konwencji powodu.

Wyraźnie widać więc, że definicja prawna uchodźcy, obowiązująca niezmienne od ponad sześćdziesięciu lat, jest nieadekwatna do sytuacji międzynarodowej i wymaga przeformułowania ze względu na zmieniające się przyczyny uchodźstwa⁹.

Należy podkreślić, że zgodnie z prawem międzynarodowym również osoby, w stosunku do których nie można w sposób bezpośredni zastosować Konwencji

⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515), Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 517)

⁸ Konwencja dotycząca statusu uchodźców..., rozdz. 1, art. 1.

⁹ H. Kelm, H. Tendra-Właszczuk, *Analiza sytuacji uchodźców w Polsce...*, s. 63–80.

Genewskiej, mają prawo do ochrony na podstawie przepisów prawa wewnętrznego państwa członkowskiego.

Warto również w tym miejscu odróżnić status uchodźcy od statusu azylanta. Prawo do azylu, czyli udzielenia w określonych okolicznościach schronienia cudzoziemcom, jest zagwarantowane w prawie narodowym, w konstytucjach wielu państw. W prawie międzynarodowym jednak nie ma powszechnie przyjętej definicji azylu. Udzielenie azylu jest więc całkowicie uzależnione od decyzji konkretnego państwa. Status uchodźcy może być nadany zarówno przez państwo, jak i przez organ międzynarodowy, jakim jest UNHCR (Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców). Status azylanta, w przeciwieństwie do statutu uchodźcy, nie zapewnia ochrony międzynarodowej¹⁰.

Warunki, które należy łącznie spełnić, by móc uzyskać status uchodźcy:

- cudzoziemiec przebywa poza krajem pochodzenia,
- nie korzysta z ochrony innego państwa,
- żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych,
- nie może lub nie chce korzystać z ochrony państwa pochodzenia.

Zgodnie z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, każdy człowiek w razie prześladowania może ubiegać się o azyl lub korzystać z niego w innych krajach. Protokół nr 4 do tej konwencji zawiera zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców.

Kolejną kategorią prawną jest ochrona czasowa cudzoziemców. Jest ona nadawana w sytuacji masowego napływu imigrantów, spowodowanego brakiem bezpieczeństwa w kraju pochodzenia. Na mocy ochrony czasowej, cudzoziemcy otrzymują prawo legalnego pobytu w kraju przyjmującym na określony czas, tj. do momentu gdy w państwie pochodzenia zostanie im zagwarantowane bezpieczeństwo. Procedura ta jest o wiele krótsza, mniej skomplikowana i mniej kosztowna dla państwa przyjmującego niż procedura azylowa.

Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej – skala zjawiska

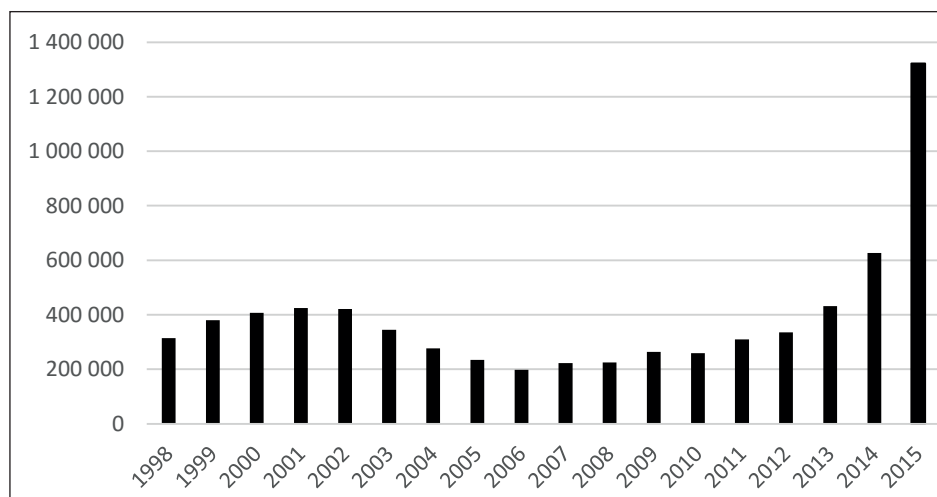
Od początku działań wojennych w Afganistanie i Iraku mieszkańcy tych krajów przesiedlali się do państw sąsiadujących – Pakistanu oraz Iranu. Według informacji podanych przez rząd w Syrii, państwo to gościło ponad milion uchodźców z Iraku. W konsekwencji Pakistan i Iran stały się państwami z największą populacją uchodźców na świecie.

¹⁰ J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 2002, s. 140–141 oraz A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2002, s. 35.

Od roku 2014 nastąpił niekontrolowany napływ mieszkańców Afryki, w tym głównie obywateli Syrii i Erytrei, oraz Afganistanu, poszukujących możliwości osiedlenia się w Unii Europejskiej

Obecnie najczęściej aplikacji o azyl w Unii Europejskiej trafia od osób pochodzących przede wszystkim z Syrii – stanowią oni 25% wszystkich osób szukających azylu w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Kolejną znaczną grupę stanowią osoby pochodzące z Afganistanu, których wnioski o azyl stanowią 11%. Liczna, choć już zdecydowanie mniejsza część uchodźców pochodzi także z Iraku, Kosowa, Albanii, Erytrei oraz Serbii. Trwająca na tamtych terenach wojna zmusza ich do poszukiwania schronienia poza granicami kraju. Docierają aż do granic Europy, która jest dla nich obszarem pokoju, dobrobytu i poszanowania praw człowieka¹¹. W sytuacji masowego napływu imigrantów granice zewnętrzne Unii okazały się nieskuteczne, a budowany od 1985 r. system strefy Schengen – nieskuteczny.

Wykres 1. Liczba wniosków azylowych złożonych w państwach członkowskich UE w latach 1998–2015



Źródło: E. Guild, S. Carrera, *Rethinking asylum distribution in the EU: Shall we start with the facts?*, 17 June 2016, <https://www.ceps.eu/publications/rethinking-asylum-distribution-eu-shall-we-start-facts> [dostęp: 12.10.2016].

Wykres 1 pokazuje liczbę wniosków o udzielenie azylu w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1998–2015. Do roku 2013 liczba osób wnioskujących wahała się od 197 tys. do 424 tys. rocznie. W latach 1998–2001

¹¹ *The Mediterranean migration crisis. Why people flee, what the EU should do*, Human Rights Watch, 2015.

obserwowaliśmy tendencję rosnącą, od 2002 do 2006 r. liczba wniosków azylowych wyraźnie się zmniejszała. W latach 2007–2013 liczba osób wnioskujących o udzielenie azylu prawie się podwoiła, osiągając 431 tys. Przełomowy był rok 2014, kiedy to liczba wniosków wzrosła do 626 tys. W roku 2015 liczba ta uległa podwojeniu. Szacunki UNHCR pokazują, że w pierwszej połowie 2016 r. do Unii Europejskiej przybył już 1 mln imigrantów.

Tabela 1 pokazuje liczbę wniosków azylowych złożonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1998–2015. Liczba osób ubiegających się o azyl wyniosła w 2015 r. 1 mln 321 tys. Najwięcej wniosków złożono w Niemczech – blisko 476,5 tys., na Węgrzech – ponad 177 tys., w Szwecji – ponad 162,4 tys., w Austrii – około 88 tys., we Włoszech – 84 tys., co stanowi około 75% ogółem złożonych wniosków.

Jeśli za kryterium przyjąć liczbę wniosków przypadających na 1 mln obywateli państwa, w którym złożono wniosek, nadal na pierwszym miejscu plasują się Niemcy, a następnie Austria, Malta, Luksemburg oraz Węgry.

Do Unii Europejskiej najczęściej przybywają obywatele Syrii (34%), Afganistanu (19%) i Iraku (13% ogółu imigrantów). W większości państw członkowskich największy odsetek przybyszów stanowią Syryjczycy, Afgańczycy, Irakijczycy i Irańczycy. W krajach, w których złożono najwięcej wniosków azylowych, sytuacja wygląda następująco: 53% imigrantów przybywających do Niemiec to Syryjczycy. W Szwecji 36% stanowią Afgańczycy, 29% to Syryjczycy, a 17% – Irakijczycy. Na Węgrzech sytuacja jest podobna: największa grupa imigrantów to Afgańczycy (30%), druga pod względem wielkości to Syryjczycy (18%), a trzecia – to Irakijczycy (17%). Z kolei do Włoch najczęściej przybywają Nigeryjczycy (23%) oraz Pakistańczycy (18%). W Austrii najwięcej wniosków azylowych składają Afgańczycy (40%), Syryjczycy (26%) i Irakijczycy (14%). W Polsce natomiast aż 78% wniosków składają obywatele Federacji Rosyjskiej¹².

Obecne nasilanie się zjawiska migracji międzynarodowych nie może być traktowane jako stan wyjątkowy, który osiągnie nasycenie – a następnie absorpcja migracyjna powróci do stanu równowagi. Migracje stały się dziś zjawiskiem masowym i globalnym, nie są związane jedynie z przejściowym napływem uchodźców z krajów objętych działaniami wojennymi.

W tej sytuacji Unia Europejska zmuszona była do podjęcia szeregu działań mających na celu rozwiązanie tego palącego problemu.

¹² Eurostat, https://www.ceps.eu/sites/default/files/AsylumDistribution_Table2.jpg [dostęp: 12.10.2016].

Tabela 1. Liczba ubiegających się o azyl w poszczególnych krajach UE w latach 1998–2015

Rok Kraj	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE 27 (28)	313 645	380 450	406 585	424 180	421 470	344 800	276 675	234 675
Belgia	21 965	35 780	42 690	24 505	18 800	13 585	12 400	12 575
Bułgaria	835	1 350	1 755	2 430	2 890	1 320	985	700
Czechy	4 085	7 355	8 790	18 095	8 485	11 400	5 300	3 590
Dania	5 700	6 530	10 345	12 510	5 945	4 390	3 235	2 280
Niemcy	98 645	94 775	78 565	88 285	71 125	50 565	35 605	28 915
Estonia	25	25	5	10	10	15	10	10
Irlandia	4 625	7 725	10 940	10 325	11 635	7 485	4 265	4 305
Grecja	2 950	1 530	3 085	5 500	5 665	8 180	4 470	9 050
Hiszpania	4 935	8 405	7 925	9 490	6 310	5 765	5 365	5 050
Francja	22 375	30 905	38 745	47 290	51 085	59 770	58 545	49 735
Chorwacja								
Włochy	13 100	18 450	15 195	17 400	16 015	13 705	9 630	9 345
Cypr	225	790	650	1 620	950	4 405	9 675	7 715
Łotwa	35	20	5	15	25	5	5	20
Litwa	160	145	305	425	365	395	165	100
Luksemburg	1 710	2 930	625	685	1 040	1 550	1 575	800
Węgry	7 120	11 500	7 800	9 555	6 410	2 400	1 600	1 610
Malta	160	255	160	155	350	455	995	1 165
Holandia	45 215	39 275	43 895	32 580	18 665	13 400	9 780	12 345
Austria	13 805	20 130	18 285	30 125	39 355	32 360	24 635	22 460
Polska	3 425	3 060	4 660	4 480	5 170	6 810	7 925	5 240
Portugalia	355	305	225	235	245	115	115	115
Rumunia	1 235	1 665	1 365	2 280	1 000	885	545	485
Słowenia	335	745	9 245	1 510	650	1 050	1 090	1 550
Słowacja	505	1 320	1 555	8 150	9 745	10 300	11 395	3 550
Finlandia	1 270	3 105	3 170	1 650	3 445	3 090	3 575	3 595
Szwecja	12 840	11 220	16 285	23 500	33 015	31 355	23 160	17 530
Wielka Brytania	46 015	71 160	80 315	71 365	103 080	60 045	40 625	30 840

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
197 410	222 635	225 150	263 835	259 400	309 040	335 290	431 090	626 960	1 321 600
8 870	11 575	15 165	21 615	26 080	31 910	28 075	21 030	22 710	44 660
500	815	745	855	1 025	890	1 385	7 145	11 080	20 365
2 730	1 585	1 645	1 235	775	750	740	695	1 145	1 515
1 960	2 225	2 350	3 720	5 065	3 945	6 045	7 170	14 680	20 935
21 030	19 165	26 845	32 910	48 475	53 235	77 485	126 705	202 645	476 510
5	15	15	40	35	65	75	95	155	230
4 240	3 935	3 855	2 680	1 935	1 290	955	945	1 450	3 275
12 265	25 115	19 885	15 925	10 275	9 310	9 575	8 225	9 430	13 205
5 295	7 195	4 515	3 005	2 740	3 420	2 565	4 485	5 615	14 780
30 750	29 160	41 840	47 620	52 725	57 330	61 440	66 265	64 310	75 750
							1 075	450	210
10 350	14 055	30 140	17 640	10 000	40 315	17 335	26 620	64 625	84 085
4 540	6 780	3 920	3 200	2 875	1 770	1 635	1 255	1 745	2 265
10	35	55	60	65	340	205	195	375	330
145	125	520	450	495	525	645	400	440	315
525	425	455	480	780	2 150	2 050	1 070	1 150	2 505
2 115	3 420	3 175	4 665	2 095	1 690	2 155	18 895	42 775	177 135
1 270	1 380	2 605	2 385	175	1 890	2 080	2 245	1 350	1 845
14 465	7 100	15 250	16 135	15 100	14 590	13 095	13 060	24 495	44 970
13 350	11 920	12 715	15 780	11 045	14 420	17 415	17 500	28 035	88 160
4 225	7 205	8 515	10 590	6 540	6 885	10 750	15 240	8 020	12 190
130	225	160	140	155	275	295	500	440	895
380	660	1 175	960	885	1 720	2 510	1 495	1 545	1 260
500	370	255	190	240	355	295	270	385	275
2 850	2 640	895	805	540	490	730	440	330	330
2 275	1 405	3 670	4 910	3 085	2 915	3 095	3 210	3 620	32 345
24 320	36 205	24 785	24 175	31 850	29 650	43 855	54 270	81 180	162 450
28 320	27 905		31 665	24 335	26 915	28 800	30 585	32 785	38 800

Próby rozwiązania problemu masowego napływu imigrantów

W związku z kryzysem migracyjnym Jean-Claude Juncker przedstawił pięciopunktowy plan, wzywający do większej solidarności w ramach unijnej polityki migracyjnej. Obejmował on¹³:

1. niezwłoczne wdrożenie Powszechnego Europejskiego Systemu Azylowego,
2. zintensyfikowanie praktycznej pomocy dla Europejskiego Biura Wsparcia Azylu (European Asylum Support Office),
3. współpracę z krajami trzecimi, zwłaszcza z Afryki Północnej,
4. polityczną determinację w kwestii legalnej migracji,
5. konieczność zabezpieczenia granic Europy.

Ponadto przyjęto Pakiet finansowania operacji „Tryton” i „Posejdon” w latach 2015–2016 oraz finansowania ogólnounijnego programu przesiedleń.

Kolejną decyzją było natychmiastowe wsparcie ewentualnej misji Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) w zakresie walki z przemytem migrantów.

Postanowiono również w trybie pilnym (do końca maja 2015 r.) przedstawić wnioski ustawodawcze w sprawie uruchomienia systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej oraz wniosek dotyczący trwałego wspólnego unijnego systemu relokacji.

Kolejnym krokiem było przyjęcie zalecenia zawierającego propozycję programu przesiedleń w skali unijnej obejmującego 20 tys. miejsc. Program ten, z kryteriami rozmieszczenia takimi jak: PKB, liczba ludności, stopa bezrobocia i liczba osób ubiegających się w przeszłości o udzielenie azylu oraz przesiedlonych uchodźców, objął wszystkie państwa członkowskie i uwzględnia działania już podjęte przez te państwa na zasadzie dobrowolności. W latach 2015–2016 z budżetu UE zostanie przekazana dodatkowa kwota 50 mln EUR na wsparcie tego programu.

Państwa członkowskie na podstawie wniosku Komisji z 23 kwietnia 2015 r. zobowiązały się do szybkiego podjęcia kroków mających na celu ratowanie życia ludzkiego oraz do zintensyfikowania działań Unii w dziedzinie migracji. Kilka dni później, 29 kwietnia, została przyjęta rezolucja Parlamentu Europejskiego w tej sprawie.

Komisja 13 maja 2015 r. opublikowała Europejski program w dziedzinie migracji, w którym potwierdza, że kwestia migracji jest jednym z jej priorytetów. Program proponuje natychmiastowe działania w celu stawienia czoła skrajnej sytuacji panującej w regionie Morza Śródziemnego oraz działania, które należy podjąć w najbliższych latach. Program ma na celu przyjęcie kompleksowego planu popra-

¹³ *Szczyt w Valletcie w sprawie migracji, 11–12.11.2015*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> [dostęp: 12.10.2016].

wy zarządzania migracją we wszystkich jej aspektach oraz umocnienie wspólnej polityki azylowej poprzez takie środki jak¹⁴:

1. ograniczenie zachęt dla nielegalnych migrantów,
2. zarządzanie granicami – ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych,
3. nowa polityka dotycząca legalnej migracji.

Pod koniec czerwca 2015 r. przywódcy Unii Europejskiej zobowiązali się do przejścia od Grecji i Włoch, szczególnie narażonych na presję migracyjną, 40 tys. imigrantów pochodzących głównie z Syrii i Erytrei. Przyjęli także zobowiązanie do przesiedlenia z obozów funkcjonujących poza UE 20 tys. uchodźców w ciągu dwóch lat.

Reakcją na to zobowiązanie były wnioski przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z 20 lipca 2015 r. w sprawie przesiedlenia za pomocą wielostronnych i krajowych systemów 20 tys. uchodźców wymagających ochrony międzynarodowej:

Minister Jorge Fernández Díaz (Hiszpania) ogłosił, że jego kraj przejmie 1300 uchodźców od Włoch i Grecji oraz przesiedli 1449 osób z obozów z krajów trzecich. KE proponowała, by Hiszpanie przyjęli w sumie ponad 4200 uchodźców.

Austria zobowiązała się, że przesiedli z obozów poza Unią 1900 uchodźców, ale nie przejmie nikogo z Włoch i Grecji. Według austriackiej minister Johanny Mikl-Leitner Austria w przeliczeniu na liczbę mieszkańców otrzymała niemal dziesięć razy więcej wniosków o azyl niż Włochy i Grecja łącznie.

Węgry zdecydowały, że nie wezmą udziału ani w przesiedleniu uchodźców spoza UE, ani w relokacji z Włoch i Grecji. Władze tego kraju od początku krytkowały unijne plany i argumentowały, że są jednym z krajów najbardziej narażonych na presję migracyjną.

Aby ułatwić realizację planów dotyczących relokacji uchodźców Komisja Europejska zamierza przeznaczyć na nie dodatkowo 240 mln EUR, czyli 6 tys. EUR na jednego uchodźcę. Na przesiedlenia z obozów dla uchodźców poza Unią Komisja przeznaczy 53 EUR.

Kancelarz Angela Merkel 24 sierpnia 2015 r. zapowiedziała, że Niemcy przyjmą wszystkich ubiegających się o azyl pochodzących z Syrii.

Decyzją Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r. ustanowiono środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

We wrześniu 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała następujące rozwiązania kryzysu związanego z masowym napływem imigrantów¹⁵:

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski program w zakresie migracji, Bruksela, 13.05.2015, COM(2015) 240 final.

¹⁵ *Europe/Mediterranean Migration Response. Situation Report #11*, IOM, 31 December 2015, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Europe-Mediterranean-Migration-Response-Situation-Report-31-December-2015.pdf [dostęp: 12.10.2016].

1. Nadzwyczajna relokacja 120 tys. uchodźców z obszaru Grecji, Węgier i Włoch do innych państw członkowskich UE. Państwa przyjmujące otrzymają na ten cel wsparcie finansowe z UE. Tymczasowa klauzula solidarności zakładała, że państwo, które z różnych przyczyn nie będzie mogło uczestniczyć w relokacji, będzie zobowiązane wnieść wkład finansowy do budżetu UE w wysokości 0,002% PKB. Niemożność uczestniczenia w relokacji będzie kontrolowana przez Komisję Europejską. Propozycja ta jest uzupełnieniem wcześniejszych postanowień na temat relokacji z obszaru Włoch i Grecji 40 tys. osób, które potrzebowały ochrony międzynarodowej. Łącznie daje to liczbę 160 tys. osób.

Tabela 2. Nadzwyczajna relokacja z obszaru Włoch, Grecji i Węgier

Kraj docelowy:	Liczba osób:			
	z Włoch	z Grecji	z Węgier	Ogółem
Austria	473	1529	1638	3640
Belgia	593	1917	2054	4564
Bułgaria	208	672	720	1600
Chorwacja	138	447	479	1064
Cypr	36	115	123	274
Republika Czeska	387	1251	1340	2978
Estonia	48	157	168	373
Finlandia	312	1007	1079	2398
Francja	3124	10093	10814	24031
Hiszpania	1941	6271	6719	14931
Królestwo Niderlandów	938	3030	3246	7214
Niemcy	4088	13206	14149	31443
Litwa	101	328	351	780
Luksemburg	57	185	198	440
Łotwa	68	221	237	526
Malta	17	56	60	133
Polska	1207	3901	4179	9287
Portugalia	400	1291	1383	3074
Rumunia	604	1951	2091	4646
Słowacja	195	631	676	1502
Słowenia	82	265	284	631
Szwecja	581	1877	2011	4469
Ogółem	15600	50400	50400	120000

Źródło: Komisja Europejska, *Kryzys związany z uchodźcami: zdecydowane działania Komisji Europejskiej*, komunikat prasowy, Strasburg, 9.09.2015.

2. Stworzenie stałego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich przy uwzględnieniu zasady solidarności, aby być przygotowanym na przyszłe sytuacje kryzysowe. Celem jego ustanowienia jest pomoc państwu członkowskiemu, które zarejestrowało nieproporcjonalny napływ uchodźców, zagrażający prawidłowej realizacji procedur rozpatrywania wniosków o przyznanie azylu w danym kraju.
 3. Utworzenie wspólnego europejskiego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia. Ma on pomóc w klasyfikowaniu imigrantów na tych, którzy przybyli do UE ze względów ekonomicznych, poszukując lepszych warunków życia w państwach członkowskich UE, oraz na uchodźców, którzy przybyli w celu ochrony przed sytuacją panującą w kraju pochodzenia, uciekając przed prześladowaniami lub wojną.
 4. Skuteczniejsza polityka powrotów. Ma na celu wsparcie dla osób, które postanowiły (lub są zmuszone) powrócić do kraju swego pochodzenia w związku z ustaniem czynnika powodującego konieczność zapewnienia im ochrony międzynarodowej.
 5. Komunikat w sprawie zasad zamówień publicznych na środki wspierające uchodźców. Państwa członkowskie mają obowiązek zaspokoić podstawowe potrzeby wszystkich osób wnioskujących o azyl. Przede wszystkim należy zapewnić im mieszkanie, zaopatrzenie oraz dostęp do podstawowych usług (opieka medyczna). Komunikat zawiera wskazówki dla organów zarządzających na szczeblu krajowym odnośnie do zapewnienia przy zamawianiu usług spójności z porządkiem unijnym, tak by odbyło się to w szybki i prosty sposób, bez niepotrzebnej biurokracji wydłużającej działania.
 6. Uwzględnienie zewnętrznego wymiaru kryzysu związanego z uchodźcami. Podjęto starania, by poszukać wspólnych rozwiązań, które mogłyby doprowadzić do zażegnania konfliktów na terenach Syrii, Libii oraz Iraku. Unia Europejska oferuje swoją pomoc poprzez udzielanie wsparcia dla osób w Syrii oraz pomocy finansowej dla krajów ościennych, do których napływa najwięcej uchodźców. Są to takie kraje jak Turcja, Jordania i Liban. UE tworzy również Fundusz powierniczy na rzecz Afryki.
 7. Utworzenie wielofunkcyjnego centrum pilotażowego w Nigrze, we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM), Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców i władzami Nigru. Centrum zapewnia osobom potrzebującym informacje, lokalną ochronę i możliwości przesiedlenia. Takie ośrodki w krajach pochodzenia i tranzytu będą oferować nielegalnym migrantom możliwość dobrowolnego powrotu.
- Mimo podjętych decyzji, do marca 2016 r. udało się rozmieścić jedynie około 1500 przebywających w Grecji i Włoszech osób ubiegających się o azyl (z planowanych 160 tys.)¹⁶.

¹⁶ E. Guild, S. Carrera, *Rethinking asylum distribution in the EU...*

Bariery asymilacji imigrantów

Na skutek polityki imigracyjnej przyjętej przez niektóre kraje członkowskie Unii Europejskiej, począwszy od lat 60. XX wieku, Europa Zachodnia w dość liberalny sposób przyjmowała imigrantów z Afryki, Azji oraz Europy Wschodniej. Liczba osób wyglądających, mówiących i zachowujących się inaczej niż „typowi” Europejczycy stale rośnie. Zjawisko to nasilało się przez lata, a brak zrozumienia dla odmienności i nieznajomość innych kultur doprowadziły w ostatnich latach do niepokojów na tle rasowym.

Bariery występują po obu stronach. Te, które dotyczą ludności napływającej z innych krajów, a często i kontynentów, zostały sklasyfikowane następująco¹⁷:

- bariery polityczne,
- bariery geograficzne i klimatyczne,
- bariery językowe i kulturowe,
- bariery psychologiczne
- pozostałe bariery adaptacyjne.

Ponieważ bariery te zostały szeroko przeanalizowane w literaturze przedmiotu, nie będą szerzej omawiane w niniejszym artykule. Zajmiemy się tu bowiem analizą barier w akceptacji osób obcego pochodzenia w krajach Unii Europejskiej.

Początkowo, tj. w latach 60. i 70., obcokrajowcy uzupełniali braki w podaży siły roboczej w dynamicznie rozwijających się gospodarkach Europy Zachodniej i byli traktowani jako osoby przebywające w tych krajach czasowo. Z czasem obcokrajowcy, którzy sprowadzili swe rodziny, zaczęli wrastać w środowiska krajów przyjmujących, czego najlepszym przykładem były Francja i Holandia, a także Niemcy.

Ciosem dla idei wielokulturowości była informacja, że znaczna część islamistów, którzy dokonali zamachów w USA 11 września 2001 r., mieszkała, studiowała i szkoliła się w Niemczech. Spowodowało to, że wielomilionowa grupa muzułmanów, która przybyła do tego kraju na skutek polityki niemieckiego rządu w latach 60. i 70., zaczęła być postrzegana mniej przyjaźnie.

Tragedią porównywalną z wydarzeniami w USA były zamachy bombowe w Madrycie w marcu 2004 r. oraz Londynie w lipcu 2005 r. Pomimo ogólnej świadomości istnienia zjawiska terrorystów-samobójców, szokiem dla Europejczyków był fakt, że tym razem byli to muzułmanie urodzeni i wychowani w Europie. Nigdy wcześniej nie zdarzyło się również, aby atakowali oni swoich współobywateli. Z kolei w sierpniu 2006 r. świat obiegła wiadomość o udaremnionej próbie porwania dziesięciu samolotów lecących z Wielkiej Brytanii do USA. Samoloty miały być użyte jako bomby, a atak miał zostać przepro-

¹⁷ J.E. Zamojski, *Migracje doby współczesnej. Geneza, charakterystyka, wyzwania i odpowiedź*, [w:] *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. P. Korcelli, Warszawa 1998, s. 155 (Biuletyn PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 184).

wadzone przez 50 osób, za pomocą płynnej substancji wybuchowej. Większość zamachowców stanowili młodzi członkowie wspólnot muzułmańskich, żyjących w Wielkiej Brytanii. Wydarzenie to spowodowało dalszą eskalację strachu i agresji wobec mniejszości narodowych w Europie.

W 2004 r. w Holandii został zamordowany znany reżyser Theo van Gogh, który wraz z imigrantką z Afryki Ayaan Hirsi Ali nakręcił film *Submission* („Podanie”), przedstawiający dramatyczną sytuację kobiet prześladowanych w społecznościach islamskich.

Z kolei we Francji przejawem zaostrzającej się sytuacji były kilkutygodniowe zamieszki na przedmieściach miast, spowodowane śmiercią dwóch młodych potomków imigrantów, którzy uciekając przed policją, ukryli się w stacji transformatorowej. Za sprawą zamieszek powróciły problemy związane z istnieniem biednych i niebezpiecznych „gett” muzułmańskich oraz z powszechnym, acz nieoficjalnym traktowaniem imigrantów z Afryki jako obywateli drugiej kategorii.

Trudnej sytuacji nie ułatwiła również publikacja karykatur Mahometa w duńskiej gazecie „Jyllands-Posten” we wrześniu 2005 r. Wydarzenie to zostało nagłośnione w mediach, a zamieszki nim spowodowane wybuchły m.in. w Afganistanie, Nigerii, Libii i Pakistanie. W ich wyniku zginęło prawie 140 osób¹⁸.

Zamachy terrorystyczne w kolejnych latach również wstrząsnęły opinią publiczną. Zamach na rodzinę królewską w Holandii w dniu święta narodowego, 30 kwietnia 2009 r., zamachy w Norwegii w 2011 r. są również przykładem narastających napięć i konfliktów w społeczeństwach wielonarodowych. Szczególnie utkwiły w pamięci ostatnie zamachy terrorystyczne: w Paryżu (13 listopada 2015 r.), w Brukseli (22 marca 2016 r.) i w Nicei (14 lipca 2016 r.).

Jednak najpoważniejszym wyzwaniem dla europejskiej tolerancji i solidarności były wydarzenia, które miały miejsce w wielu niemieckich miastach w noc sylwestrową 2015 r. Podczas zabawy ponad 1500 kobiet zostało zaatakowanych, molestowanych seksualnie i w ponad 1000 przypadkach zgwałconych przez grupy oraz pojedynczych przedstawicieli obcych społeczności. Zostali oni w kilkuset przypadkach złapani i osądzeni. Są to obywatele krajów afrykańskich i Bliskiego Wschodu, ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy oraz nielegalni imigranci.

Wydarzenia te wstrząsnęły opinią publiczną we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, powodując narastającą niechęć i wrogość wobec obcokrajowców. Poszanowanie praw człowieka jest wartością fundamentalną i odnosi się nie tylko do sposobu traktowania cudzoziemców poszukujących bezpieczeństwa i godnych warunków życia, ale również do obywateli państw członkowskich, którzy w obecnej sytuacji muszą o te prawa walczyć we własnych krajach.

¹⁸ H. Kelm, H. Tendera-Właszczuk, *Polityka Unii Europejskiej wobec imigrantów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 787, s. 63–84.

Sytuacja imigrantów w UE uległa ogromnym przemianom na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, a w związku z wspomnianymi dramatycznymi wydarzeniami zagadnienie asymilacji imigrantów ze społeczeństwem europejskim stało się obecnie niezwykle trudne.

Podsumowanie

Obserwowane od kilku lat zjawisko masowego, niekontrolowanego napływu imigrantów i uchodźców do Unii Europejskiej wydaje się tendencją trwałą, zagrażającą realizacji projektu zjednoczonej Europy, która szczyci się wysokimi standardami w zakresie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, pokojem, dobrobytem, demokracją, tolerancją i solidarnością. Realizacja tego projektu możliwa była dzięki wspólnemu stanowisku państw członkowskich odnośnie do przechodzenia na wyższe poziomy integracji – w tym realizacji idei jednolitego rynku wewnętrznego. Jego niezwykle ważnym elementem jest swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej. Jest to wolność szczególnie cenna i ważna dla obywateli, przy zachowaniu zasad szczególnej ochrony granic zewnętrznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa. System ochrony granic Schengen okazał się nieskuteczny, a współpraca państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji odnośnie do zarządzania kryzysem migracyjnym okazała się największą porażką w sześćdziesięcioletniej historii tego ugrupowania.

Obywatele Unii Europejskiej widzą nieudolność unijnych instytucji, bezradność elit politycznych, fiasko podejmowanych działań i rosnące zagrożenie dla własnego bezpieczeństwa, stabilizacji i dobrobytu. Nie dziwi więc fakt, że w obliczu obecnych wydarzeń przyjmują uzasadnione nastroje antyimigranckie, które zaprzeczają powszechnej realizacji praw człowieka i podstawowych wolności. Badanie opinii społecznej pokazuje raczej negatywne nastawienie społeczeństw wobec przybywających do Europy uchodźców. Większość obywateli państw członkowskich nie popiera podejmowanych na szczeblu międzynarodowym decyzji by przyjmować uchodźców. Jak wskazują badania przeprowadzone w sierpniu bieżącego roku, stosunek do osób przybywających do Europy pogorszył się na przestrzeni paru miesięcy.

Obecny kryzys obnażył słabości realizacji projektu zjednoczonej Europy. Widać wyraźnie, że interesy państw członkowskich i opinie społeczeństw są w znacznej mierze decydujące dla elit politycznych, co nie daje możliwości osiągnięcia porozumienia w wielu zasadniczych kwestiach, będących wspólnym interesem Unii, a zarazem źródłem konfliktu wewnątrz ugrupowania. Nie pozwala to sprostać negatywnym zjawiskom spowodowanym kryzysem migracyjnym.

Niepokojący scenariusz rysuje się również w związku narastaniem tendencji separatystycznych wśród państw członkowskich (wynik referendum w Katalonii, chcącej oddzielić się od Hiszpanii, które odbyło się 9 listopada 2014 r.). Podobne są

nastroje wśród Basków, Walończyków czy Flamandów. W tym kontekście optymistycznie nastawia wynik szkockiego referendum, które miało miejsce 18 września 2014 r., w którym większość obywateli opowiedziała się za pozostaniem w Wielkiej Brytanii. Obawy budzi natomiast wynik referendum w Wielkiej Brytanii, które odbyło się 23 czerwca 2016 r., w sprawie tzw. Brexitu. Brytyjczycy zdecydowali się opuścić Unię Europejską. Nie można wykluczyć, iż może to zapoczątkować proces stopniowego rozpadu Unii Europejskiej.

Immigration crisis as a threat to the United Europe project

The illegal immigration flows towards European Union are rapidly growing up over the past few years. The Member States' opinions and policies differ a lot in the matter of acceptance or not the refugees and illegal immigrants. The basic European values: peace, democracy, human rights, tolerance and solidarity seem to be imperilled. Some Member States are questioning positive assets of the immigrants inflow because of the fact that the newcomers abuse the fundamental rights of the EU citizens. There are not only the security threats. The paper will address the challenges between European institutions' actions to solve the immigration crisis and the possible future scenarios of the integration process.

Key words: European Union, migration crisis, Member States' sovereignty, European Union crisis

Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy

Liczba nielegalnych imigrantów napływających do Unii Europejskiej od kilku lat gwałtownie wzrasta. Stanowiska państw członkowskich UE, podobnie jak ich polityka dotycząca akceptowania (lub nie) napływu nielegalnych imigrantów znacznie się różnią. Podstawowe wartości Unii Europejskiej: pokój, demokracja, prawa człowieka, tolerancja i solidarność, wydają się zagrożone. Niektóre państwa UE podają w wątpliwość pozytywne czynniki związane z napływem imigrantów z powodu tego, iż nie przestrzegają oni podstawowych praw obywateli Unii Europejskiej. Są to nie tylko kwestie związane z bezpieczeństwem. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie wyzwań stojących przed instytucjami unijnymi, które muszą podjąć odpowiednie kroki w celu przezwyciężenia kryzysu migracyjnego, i związanych z tym możliwych przyszłych scenariuszy rozwoju projektu europejskiego.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kryzys imigracyjny, suwerenność państw członkowskich, kryzys Unii Europejskiej

Małgorzata Czermińska

**ROLA EUROPEJSKICH ORGANÓW CELNYCH
W ZAPEWNIENIU BEZPIECZEŃSTWA I OCHRONY
W TRANSGRANICZNYM RUCHU TOWAROWYM
W UNII EUROPEJSKIEJ¹**

Wprowadzenie

W związku z utworzeniem jednolitego rynku wewnętrznego w Unii Europejskiej, a wcześniej unii celnej, liberalizacją handlu międzynarodowego, a co za tym idzie wzrostem obrotów handlowych oraz rosnącą potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony na zewnętrznych granicach UE, zmodyfikowano zadania europejskich organów celnych. Uzyskały one wiodącą rolę w łańcuchu dostaw, są też w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową. Stanowią na granicy niejako pierwszą „zaporę”, chroniącą przed napływem towarów niebezpiecznych i niepożądanych czy przed nielegalnym handlem. Ze względu na swój udział w monitorowaniu i zarządzaniu handlem międzynarodowym, organy celne mają również przyczyniać się do poprawy konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw i gospodarek przez modernizację metod pracy służb celnych, eliminację papierowej formy dokumentów i stworzenie paneuropejskiego

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

środowiska elektronicznego, wprowadzenie ułatwień dla legalnej wymiany handlowej – przy jednoczesnej kontroli, zwłaszcza przesylek wysokiego ryzyka. Ta nowa rola organów celnych oznacza nowe zadania i priorytety.

Celem opracowania jest przedstawienie zadań organów celnych w zakresie szeroko rozumianej ochrony w transgranicznym ruchu towarowym i działań na rzecz zapewnienia jego bezpieczeństwa.

Zadania organów celnych w świetle regulacji unijnych

Unia Europejska (ówcześnie Europejska Wspólnota Gospodarcza) od 1 lipca 1968 r. jest unią celną, czyli obszarem bez ceł i innych barier handlowych, ze wspólną taryfą celną i – szerzej – ze wspólną polityką handlową, stosowaną wobec krajów trzecich. Unia celna jest zatem fundamentem Unii Europejskiej i istotnym elementem w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Instytucjonalne ramy unii celnej stanowi administracja celna. Państwa członkowskie Unii Europejskiej mają duży zakres swobody w zakresie tworzenia struktur administracyjnych, w tym również administracji celnych. Oznacza to w praktyce, że każde państwo samo przesądza o strukturze krajowych administracji celnych, jednak funkcje służb celnych w państwach członkowskich są bardzo podobne. Większość administracji celnych państw członkowskich podlega ministrowi finansów, zaś struktura jest najczęściej trójszczeblowa (np. w Austrii, Bułgarii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, w Niemczech, Rumunii, na Węgrzech, we Włoszech), rzadziej dwuszczeblowa (na Litwie, Łotwie, w Danii)².

Przed organami celnymi stoją nowe wyzwania: muszą jednocześnie zapewnić płynny przepływ towarów – przy przeprowadzaniu koniecznych kontroli – i zagwarantować bezpieczeństwo transakcji handlowych. Aby osiągnąć właściwą równowagę między tymi postulatami, procedury i metody kontroli muszą zostać zmodernizowane, a współpraca między różnymi służbami, w tym celnymi, musi zostać wzmocniona. Stąd też kolejne nowelizacje podstawowego aktu prawnego, jakim jest Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC). Tzw. poprawka bezpieczeństwa (*security amendment*) do WKC, która weszła w życie w kwietniu 2005 r., wyznaczyła ramy prawne dla środków wprowadzonych dla zapewnienia bezpieczeństwa unii celnej³ – wszystkie związane są z działalnością organów celnych. W poprawce tej przewidziano kombinację trzech grup środków służących zwiększeniu bezpieczeństwa: w postaci deklaracji skróconej, instytucji upoważnionego przedsiębiorcy oraz ustanowienia równoważnego poziomu ochrony przy kontroli celnej towarów

² Szerzej na ten temat: M. Walczak, *Administracja celna krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 oraz M. Korolewska, U. Smółkowska, J. Strzelecka, *Status i kompetencje służb celnych w 27 krajach Unii Europejskiej*, Biuro Analiz Sejmowych, „Analizy BAS” 2009, nr 12.

³ Rozporządzenie (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 kwietnia 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.Urz. UE L 117 z 4 maja 2005 r.

przekraczających granice celne Unii Europejskiej. Kontrola ta powinna opierać się na wspólnie uzgodnionych normach i kryteriach oceny ryzyka dla towarów i podmiotów gospodarczych w celu jego zminimalizowania dla UE i jej obywateli oraz dla partnerów handlowych.

Ramy szeroko rozumianej działalności administracji celnych wyznacza kodeks celny, obecnie (od 1 maja 2016 r.) wdrażany jest Unijny Kodeks Celny (UKC), który wszedł w życie 30 października 2013 r.⁴ W UKC szczególny nacisk położono na wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, w szczególności na ustanowienie ram prawnych dla realizacji zasady stanowiącej, że wszystkie transakcje celne i handlowe mają być przeprowadzone elektronicznie (deklaracje, zgłoszenia celne, wnioski, decyzje – między organami celnymi oraz między przedsiębiorcami a organami celnymi – a także przechowywanie tych informacji zgodnie z wymogami przepisów prawa celnego), a systemy informacyjno-komunikacyjne wykorzystywane w operacjach celnym w państwach członkowskich powinny oferować takie same ułatwienia. To z kolei implikuje wprowadzenie ujednoliconych kontroli celnych w państwach członkowskich oraz sprawia, że administracje celne państw członkowskich powinny działać jak jedna – nie dopuszczając tym samym do zakłócenia konkurencji w ruchu transgranicznym⁵.

Zgodnie z art. 3 UKC do głównych zadań organów celnych należy zaliczyć:

- ochronę interesów finansowych Unii,
- ochronę Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem,
- zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców oraz ochrony środowiska,
- utrzymanie należytej równowagi pomiędzy kontrolami celnymi (funkcja ochronna) a ułatwieniem legalnej wymiany handlowej. Bezpieczeństwo i ułatwienia to tzw. bliźniacze cele (*twin goals*).

Administracje celne, ogólnie rzecz biorąc, realizują następujące cele i zadania: po pierwsze, tradycyjny cel fiskalny (o malejącym znaczeniu); po drugie, pełnią funkcję ochronną, związaną z niedopuszczeniem na rynek produktów niebezpiecznych i niezgodnych z przepisami celnymi; po trzecie, zadania związane z dbałością o przestrzeganie zasady konkurencyjności podmiotów gospodarczych; po czwarte, zadania związane z realizacją zasady równego traktowania przedsiębiorców⁶. W ostatnich latach, zwłaszcza po zamachach terrorystycznych z 11 wrze-

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z 9 października 2013 r. ustanawiające Unijny Kodeks Celny (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE L 269 z 10 października 2013 r.

⁵ M. Czermińska, *Strategiczne działania usprawniające i zwiększające bezpieczeństwo w transgranicznym ruchu towarowym w Unii Europejskiej – elektroniczny system celny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 857, s. 266.

⁶ M. Fedorowicz, A. Zalcewicz, *Zadania nadzorcze organów celnych z perspektywy warunków wprowadzania produktów do obrotu na rynku Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo celne i podatek akcyzowy. Kierunki przeobrażeń i zmian*, red. P. Stanisławiszyn, T. Nowak, Warszawa 2014, s. 296.

śnia 2001 r., duże znaczenie przypisuje się funkcji ochronnej, związanej z ochroną przemysłu unijnego (krajowego), środowiska naturalnego, światowej fauny i flory, państwa, społeczeństw, twórców, artystów (por. tabela 1).

Tabela 1. Funkcja ochronna europejskich administracji celnych w obrocie transgranicznym w Unii Europejskiej

Obszar / strefa ryzyka	Funkcja ochronna	Wybrane działania organów celnych
Państwo	Ochrona przed utratą dziedzictwa kulturowego, w szczególności przed wywozem dóbr rzadkich (czyli zwłaszcza dóbr kultury)	Licencje wywozowe, kontrole
Przemysł unijny oraz krajowy, interesy finansowe UE	Ochrona przed: 1. napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję, 2. nadmiernym importem, 3. towarami naruszającymi prawa własności intelektualnej, 4. przepływem towarów nielegalnych, objętych zakazami bądź ograniczeniami 5. oszustwami celno-podatkowymi	Kontrola stosowania środków protekcji warunkowanej (instrumentów ochrony przed dumpingiem, subsydiami, nadmiernym importem), nadzór statystyczny, kontrole celne; analiza i ocena ryzyka. Zapobieganie oszustwom i nadużyciom na poziomie krajowym, wymiana informacji między służbami celnymi
Konsumenci, twórcy, handlowcy, społeczeństwo	1. Ochrona przed napływem towarów niespełniających norm unijnych: stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia obywateli, 2. ochrona w zakresie praw autorskich i pokrewnych, praw do wzoru przemysłowego lub użytkowego	Nadzór nad rynkiem, wzmocnione kontrole celne
Światowa fauna i flora	Ochrona ginących albo zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt	Licencje, kontrole celne
Środowisko naturalne	Przemieszczanie odpadów, substancji szkodliwych	Administrowanie i monitorowanie przemieszczania, kontrole celne

Źródło: opracowanie własne.

Funkcja ochronna jest urzeczywistniana przez kontrole dokonywane przez organy celne, przy czym chodzi nie tylko o kontrolę dokumentów, ale także środków transportu, ładunków; w tym ostatnim przypadku – jeśli to jest konieczne – połączoną z badaniami laboratoryjnymi.

W opracowanej przez Komisję Europejską w 2008 r. strategii rozwoju unii celnej określono wspólne cele strategiczne mające utrzymać i wzmocnić fundamentalną rolę służb celnych dla zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania wspólnego rynku⁷. Cele te określono w pięciu głównych obszarach:

⁷ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, Strategia dotycząca rozwoju unii celnej, COM (2008) 169 wersja ostateczna.

- ochrona (społeczeństwa i interesów finansowych UE),
- konkurencyjność (zwiększenie konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw),
- ułatwienia (dla legalnej wymiany handlowej),
- kontrola (międzynarodowych łańcuchów dostaw – i zarządzanie nimi),
- współpraca (między organami celnymi państw członkowskich, między organami celnymi a innymi organami administracji państwowej, oraz między służbą celną a sektorem przedsiębiorstw).

Najważniejsze cele szczegółowe to m.in.:

- w zakresie ochrony: zapewnienie sprawnego pobierania cel i podatków, właściwa analiza i ocena ryzyka, współpraca z innymi organami administracyjnymi i służbami;
- w zakresie konkurencyjności: modernizacja metod pracy służb celnych, eliminacja papierowej formy dokumentów celnych (*e-customs*)⁸;
- w obszarze ułatwień: stosowanie ułatwień dla legalnego handlu poprzez projektowanie i ulepszanie systemów kontroli w celu zmniejszenia zakłóceń w przepływie towarów i zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw – np. w postaci *single window / one-stop-shop* i scentralizowanej odprawy celnej bazującej na pojedynczych punktach dostępu elektronicznego (*Single Electronic Access Point – SEAP*)⁹, która w przyszłości ma funkcjonować jako informatyczny system wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi;
- w obszarze kontroli: zwiększenie skuteczności kontroli w optymalnym punkcie łańcucha dostaw (na granicy albo wewnątrz UE), wymiana informacji o zagrożeniach, w tym również z głównymi partnerami handlowymi; projektowanie i ulepszanie systemów kontroli w celu zmniejszenia zakłóceń w przepływie towarów i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw
- w zakresie współpracy: rozwijanie i wzmacnianie współpracy między organami celnymi oraz z innymi agencjami rządowymi i środowiskiem biznesu, utrzymanie stałego dialogu z interesariuszami, konsultacje z sektorem biznesu, wzmacnianie współpracy i wzajemnej pomocy w kwestiach celnych.

⁸ Szerzej na ten temat: M. Czermińska, *op. cit.*, s. 268–277.

⁹ Koncepcja *single window / one-stop-shop* stanowi główny element inicjatywy *e-customs* i ma na celu koordynację operacji transgranicznych oraz związanej z tym dokumentacji elektronicznej we wszystkich służbach granicznych, które są zaangażowane w transgraniczny ruch towarów. Obejmuje jeden elektroniczny, wspólny punkt dostępu dla złożenia wszystkich niezbędnych informacji i dokumentów wymaganych w przywozie, wywozie czy tranzycie. Jednocześnie informacje te są udostępniane wszystkim służbom zaangażowanym w obrót transgraniczny. Szerzej na ten temat: M. Czermińska, *op. cit.*, s. 273.

Kontrola transgranicznego obrotu towarowego w zakresie bezpieczeństwa produktów – rola organów celnych

W celu zwiększenia bezpieczeństwa transgranicznego obrotu towarowego od 1 lipca 2009 r. istnieje obowiązek składania przez podmiot (jest nim przewoźnik lub inna osoba za wiedzą przewoźnika) dokonujący importu z krajów trzecich lub wywozu z unijnego obszaru celnego deklaracji skróconych przywózowych (*entry summary declaration* – ENS) bądź wywózowych (*exit summary declaration* – EXS), zanim towar zostanie faktycznie przywieziony bądź wywieziony na/z terytorium UE¹⁰. Są one składane przed wprowadzeniem/wyprowadzaniem towarów na/z obszaru celnego UE. Terminy składania deklaracji skróconych są zróżnicowane w zależności od rodzaju transportu¹¹. Wywózowa deklaracja skrócona musi zostać złożona w urzędzie celnym wyprowadzenia, a przywózowa – w urzędzie celnym wprowadzenia. Te ostatnie znajdują się w wyznaczonych do tego przejściach granicznych (zarówno drogowych, jak i kolejowych), portach morskich bądź terminalach lotniczych. Prawodawstwo UE zawiera jako ogólną zasadę wymóg, by wszystkie towary wprowadzane na unijny obszar celny, niezależnie od ich przeznaczenia, zostały poddane ocenie ryzyka i podlegały kontroli celnej przed wyjazdem lub – w przypadku kontenerowych przesyłek morskich – przed rozpoczęciem załadunku statku, stąd konieczność odpowiednio wcześniejszego złożenia skróconej deklaracji przywózowej.

Dla transportu morskiego, jeśli wymagane jest złożenie deklaracji EXS, miejscem takim jest port UE, w którym towary są załadowane na statek przewożący je do miejsca przeznaczenia poza obszarem celnym UE, nawet jeżeli statek zawija do innych portów UE przed ostatecznym opuszczeniem unijnego obszaru celnego. Oznacza to, że w transporcie morskim EXS nie są wymagane dla towarów załadowanych na statek do przewozu towarów pomiędzy portami UE, o ile towary nie są przeładowywane w kraju trzecim.

Deklaracje skrócone zawierają tzw. dane bezpieczeństwa i to na ich podstawie organy celne we wszystkich krajach UE przeprowadzają wstępną analizę

¹⁰ Obowiązek składania ENS czy EXS nie dotyczy, z oczywistych względów, towarów przewożonych środkami transportu, które jedynie przemieszczają się przez wody terytorialne lub przestrzeń powietrzną obszaru celnego UE, bez postoju na tym obszarze. ENS i EXS nie są wymagane w przypadkach przewidzianych w umowach międzynarodowych z zakresu bezpieczeństwa zawartych przez UE z krajem trzecim. Obecnie istnieją takie umowy z Norwegią i Szwajcarią (w tym z Liechtensteinem, połączonym ze Szwajcarią unią celną). Jednocześnie na podstawie umów ze Szwajcarią i Norwegią towary wprowadzane na ich obszar powinny zostać objęte przywózową deklaracją skróconą, a przy przewozie towarów między obszarami celnymi tych krajów i Unii Europejskiej uznaje się przeprowadzone kontrole i dokumenty za wystarczające, zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania.

¹¹ Art. 194 Rozporządzenia Komisji nr 312/2009 z 16 kwietnia 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.Urz. UE L 98 z 17 kwietnia 2009 r.

ryzyka (*a priori*), w szczególności jego rozpoznanie i ocenę zagrożeń, a w konsekwencji podejmują właściwe działania kontrolne. W zależności od oceny należy bowiem zdecydować o ograniczeniu kontroli, np. jedynie do sprawdzenia dokumentów przewozowych, bądź przeprowadzić rewizję celną towarów i kontrolę środka transportu. Obecnie deklaracje skrócone składane są drogą elektroniczną, za pomocą odpowiedniego komunikatu, a urząd celny pierwszego wprowadzenia/wyprowadzenia potwierdza jej otrzymanie przez wysłanie również odpowiedniego komunikatu¹². W praktyce więc urzędy celne wejścia są jedynie miejscami kontroli dokumentów i ewentualnie kontroli wrywkowej towarów wwożonych na obszar celny UE oraz wydania dokumentów zezwalających na dalszy przewóz. Pozwala to na usprawnienie funkcjonowania granicznych urzędów celnych i przeniesienie ciężaru formalności przywózowych na docelowe urzędy celne, wewnątrz UE. To z kolei pozwala przedsiębiorcom wybrać dogodny dla nich urząd przeznaczenia, aby sfinalizować transakcję handlową – docelowe urzędy celne są bowiem rozmieszczone na całym obszarze Unii Europejskiej. Analogicznie jak w urzędzie celnym pierwszego wprowadzenia, podczas dokonywania formalności w urzędzie celnym przeznaczenia może zostać przeprowadzona kontrola losowa, a także może zostać zlecona bezpośrednia kontrola towaru, badania laboratoryjne itp. Dla zgłaszającego potwierdzeniem zakończenia odprawy importowej jest otrzymanie od urzędu celnego poświadczonego zgłoszenia celnego.

Zasadniczym mechanizmem, który zwiększa prawdopodobieństwo nabywania bezpiecznych produktów, jest nadzór rynku, czyli szeroko rozumiana kontrola wyrobów (po ich wprowadzeniu na rynek) z punktu widzenia ich zgodności z obowiązkowymi wymogami bezpieczeństwa, w tym z wymogami określonymi w dyrektywach nowego i globalnego podejścia. Funkcje kontrolne pełnią krajowe organy nadzoru rynku, które podejmują ostateczną decyzję o koniecznych działaniach. Oczywiście jest jednak, że to organy celne odgrywają kluczową rolę w zakresie zapobiegania wprowadzaniu niezgodnych z wymaganiami czy niebezpiecznych produktów z krajów trzecich. Zgodnie z art. 27 i 28 rozporządzenia (WE) nr 765/2008 organy celne mają uprawnienia do¹³:

- zawieszenia dopuszczenia produktów do wolnego obrotu w przypadku stwierdzenia w czasie przeprowadzonych przez siebie kontroli, że dane produkty są niebezpieczne lub niezgodne z prawodawstwem harmonizacyjnym UE, lub że nie spełniają wymogów dokumentacyjnych czy właściwego oznakowania (np. umieszczone fałszywe lub mogące wprowadzić w błąd oznakowanie CE (art. 27 ust. 3));

¹² Zdecydowana większość zgłoszeń celnych zarówno w eksporcie, jak i w imporcie (ponad 98%) jest przekazywana urzędowi celnym drogą elektroniczną.

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93, Dz.Urz. UE L 218 z 13 sierpnia 2008 r.

- zakazu wprowadzenia do obrotu produktów stwarzających poważne zagrożenie, wymienionych w art. 29 ust. 1 i 2; informację taką umieszcza się na fakturze handlowej i na każdym innym istotnym dokumencie towarzyszącym towarowi;
- udzielenia pozwolenia na dopuszczenie do swobodnego obrotu w odniesieniu do każdego produktu zgodnie z odpowiednimi przepisami UE.

O przypadkach zawieszenia dopuszczenia do swobodnego obrotu organy celne muszą niezwłocznie powiadomić właściwe krajowe organy nadzoru rynku, które w ciągu trzech dni roboczych muszą przeprowadzić wstępne badanie danych produktów i podjąć decyzję w sprawie ich dopuszczenia do obrotu, ewentualnie – przeprowadzenia dalszych kontroli (kontrole fizyczne, dokumentów i laboratoryjne) w celu uzyskania pewności co do ich bezpieczeństwa i zgodności.

Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) – instrument zwiększania bezpieczeństwa w handlu transgranicznym

Istotnym elementem całego programu dotyczącego mechanizmów zapewniających bezpieczeństwo międzynarodowego łańcucha dostaw na rynku europejskim i ochronę unijnego obszaru celnego, a jednocześnie usprawnienie kontroli, jest instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (*Authorized Economic Operator* – AEO)¹⁴. Organy celne mogą, po otrzymaniu wniosku od przedsiębiorcy, wystawiać następujące rodzaje świadectw:

- świadectwo AEOC (*Customs Simplifications*, uproszczenia celne) – dla przedsiębiorców wnioskujących o korzystanie z uproszczeń przewidzianych w przepisach celnych i spełniających określone warunki;
- świadectwo AEOS (*Security and Safety*, bezpieczeństwo i ochrona) – dla przedsiębiorców wnioskujących o korzystanie z ułatwień w zakresie kontroli celnej dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony w przywozie bądź w wywozie z unijnego obszaru celnego;
- świadectwo AEOF (*Customs Simplifications/Security and Safety* – uproszczenia celne/bezpieczeństwo i ochrona), dla przedsiębiorców wnioskujących o korzystanie z określonych uproszczeń oraz z ułatwień.

Przedsiębiorca ubiegający się o otrzymanie statusu upoważnionego przedsiębiorcy powinien wypełnić kwestionariusz samooceny, pozwalający stwierdzić,

¹⁴ Instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (AEO) została wprowadzona do unijnego porządku prawnego Rozporządzeniem (WE) nr 648/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 kwietnia 2005 r. zmieniającym Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC). Zastosowanie tego rozporządzenia uzależnione było od wprowadzenia przepisów wykonawczych, a to z kolei miało miejsce 1 stycznia 2008 r., kiedy to weszło w życie Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1875/2006 z 18 grudnia 2006 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.Urz. UE L nr 360 z 19 grudnia 2006 r.

czy spełnia on podstawowe wymogi. Uzyskanie świadectwa AEO jest możliwe pod warunkiem spełnienia czterech rodzajów kryteriów¹⁵:

- odpowiedniego przestrzegania wymogów celnych, czyli jeżeli w ciągu trzech lat poprzedzających złożenie wniosku nie doszło do poważnego naruszenia przepisów celnych,
- odpowiedniego systemu zarządzania ewidencjami handlowymi oraz, w stosownych przypadkach, ewidencjami transportowymi, który umożliwia kontrole celne; chodzi zwłaszcza o system księgowy, logistyczny, procedury ochrony systemów informatycznych funkcjonujących w przedsiębiorstwie;
- udokumentowanej wypłacalności (na przestrzeni ostatnich trzech lat),
- odpowiednich standardów bezpieczeństwa i ochrony; chodzi o procedury kontroli wewnętrznej, w tym dostępu do budynków czy towarów na terenie przedsiębiorstwa, rekrutacji personelu, kontroli partnerów handlowych, wdrożenie odpowiednich procedur umożliwiających identyfikację ryzyka i zagrożeń.

Należy zaznaczyć, że kryteria oceny odnoszą się pośrednio do wybranych międzynarodowych standardów w zakresie Systemu Zarządzania Jakością (ISO 9001), Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (ISO 27001) i Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Łącucha Dostaw (ISO 28000). Po spełnieniu tych kryteriów służby celne mają pewność, że przedsiębiorca potrafi zadbać o bezpieczeństwo łańcucha dostaw, w którym uczestniczy¹⁶. Uzyskanie statusu AEO jest trudne i kosztowne, dlatego też status taki, wg stanu na koniec maja 2016 r., posiadało w UE stosunkowo niewiele podmiotów, bo 14014, co stanowi mniej niż 0,5% wszystkich przedsiębiorców unijnych realizujących obroty z zagranicą (por. tabela 2). Dla większości przedsiębiorstw istotną barierą pozostaje stosowanie systemu księgowego, do którego organy celne muszą posiadać dostęp fizyczny i elektroniczny. Przeszkodą jest nie tylko brak umiejętności wykorzystania, ale nawet wdrożenia odpowiednich technologii informatycznych¹⁷.

W Unii Europejskiej dąży się do respektowania zasady wzajemnego uznawania świadectw AEO, tzn. przedsiębiorcom posiadającym taki status będą przyznawane takie same przywileje czy korzyści w każdym innym państwie członkowskim, a także w Norwegii, Szwajcarii, Andorze i Japonii. Wynegocjowano również umowę dotyczącą wzajemnego uznawania statusu AEO z jednym z największych partnerów handlowych Unii Europejskiej – USA, w trakcie są negocjacje z Chinami¹⁸. Przedsiębiorcy posiadający status AEO wyróżniają się tym, że są uważani za

¹⁵ Art. 14 h – 14 n Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1875/2006 z 18 grudnia 2006 r.

¹⁶ M. Frydrych, R. Mateńka, *Korzyści z AEO*, 7.11.2012, <http://www.log24.pl/artykuly/korzysci-z-ao,2892> [dostęp: 4.06.2015].

¹⁷ E. Gwardzińska, *Pozycja konkurencyjna przedsiębiorstw AEO na rynku unijnym i międzynarodowym*, „International Business and Global Economy” 2014, nr 33, s. 508.

¹⁸ M. Kałka, *Międzynarodowy obrót towarowy. Uproszczenia i ułatwienia celne*, Wrocław 2008, s. 61.

solidnych i wiarygodnych partnerów w międzynarodowym łańcuchu dostaw, co oznacza możliwość korzystania z uproszczonych procedur celnych i innych uławności związanych z kontrolą celną.

Tabela 2. Liczba wydanych świadectw AEO w krajach Unii Europejskiej (stan na koniec maja 2016 r.)

Lp.	Państwo	Łączna liczba świadectw	Udział w ogólnej liczbie AEO (%)	AEOC	AEOF	AEOS
1.	Austria	284	2,02	87	193	4
2.	Belgia	396	2,83	33	333	30
3.	Bułgaria	24	0,17	2	22	0
4.	Chorwacja	22	0,16	20	2	0
5.	Cypr	19	0,14	4	15	0
6.	Czechy	197	1,41	84	107	6
7.	Dania	101	0,72	10	91	0
8.	Estonia	28	0,20	6	18	4
9.	Finlandia	78	0,56	7	63	8
10.	Francja	1350	9,63	358	796	196
11.	Grecja	105	0,75	58	45	2
12.	Hiszpania	650	4,90	208	408	34
13.	Holandia	1489	10,62	368	1018	103
14.	Irlandia	125	0,89	15	109	1
15.	Litwa	31	0,22	8	22	1
16.	Luksemburg	33	0,23	8	22	3
17.	Łotwa	24	0,17	5	18	1
18.	Malta	12	0,09	1	10	1
19.	Niemcy	5825	41,56	3333	2447	45
20.	Polska	788	5,62	499	257	32
21.	Portugalia	106	0,76	72	27	7
22.	Rumunia	87	0,62	8	74	5
23.	Słowacja	76	0,54	33	37	6
24.	Słowenia	94	0,67	32	53	9
25.	Szwecja	306	2,18	137	164	5
26.	Węgry	314	2,24	175	118	21
27.	Wielka Brytania	415	2,96	85	317	13
28.	Włochy	932	7,03	384	530	18
Ogółem liczba świadectw		13911	100*	6040 (43%)	7316 (53 %)	555 (4%)

* W rzeczywistości wynik jest zbliżony do 100% ze względu na zaokrąglenia wyników częściowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/taxation_customs [dostęp: 15.05.2016].

Najwięcej świadectw wydano w Niemczech, Holandii, Francji i we Włoszech – łącznie w tych czterech krajach wydano prawie 70% wszystkich świadectw

AEO w Unii Europejskiej. Najczęściej były to świadectwa mieszane (uproszczenia celne/bezpieczeństwo i ochrona – AEOF), stanowią one 53% wszystkich świadectw AEO, natomiast świadectwa uproszczenia celne (AEOC) – 43%.

Podsumowanie

Liczne wydarzenia i zjawiska, w tym rozwój e-commerce, zagrożenia atakami terrorystycznymi i internacjonalizacja przestępczości zorganizowanej, zmieniły otoczenie, w którym działają administracje celne. Organy celne są w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową Unii Europejskiej. Przyczyniają się w ten sposób do rozwoju legalnego handlu, realizowania wspólnej polityki handlowej oraz innych polityk unijnych, w których mają zastosowanie instrumenty wspólnej polityki handlowej (np. polityka rolna), a także do zwiększenia bezpieczeństwa całego łańcucha dostaw.

Główne zadanie stojące przed administracjami celnymi państw członkowskich to ułatwienie legalnego handlu z jednoczesnym zapewnieniem bezpieczeństwa obrotu transgranicznego, umożliwia to zastosowanie skoordynowanego w całej Unii Europejskiej podejścia do kontroli celnych i przeprowadzanie ich tam, gdzie to jest konieczne. Służby celne, w ścisłej współpracy z innymi służbami granicznymi, mają przyczyniać się do poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich poprzez zmniejszenie kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów prawa celnego, przyspieszenie odpraw celnych, usprawnienie procedur przywozu i wywozu towarów. Przyczyniają się do tego elektroniczne systemy informatyczne, które nie tylko przyspieszają odprawy celne, ale także umożliwiają przepływ informacji między wszystkim podmiotami i służbami zaangażowanymi w wymianę międzynarodową, ułatwiają zwalczanie przestępczości celnej i terroryzmu oraz zapewniają większą ochronę przed napływem towarów niespełniających norm unijnych, stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia.

Szczególną rolę wśród instrumentów służących realizacji podstawowej funkcji służb celnych, tj. bezpieczeństwa i ochrony, stanowi instytucja upoważnionego przedsiębiorcy, a także deklaracje skrócone. Podmioty, które uzyskały status AEO, stają się wiarygodnymi partnerami handlowymi w całym łańcuchu dostaw. Duże znaczenie ma także budowanie przez takich przedsiębiorców właściwych relacji z administracją celną w ramach partnerstwa celno-biznesowego (*customs to business partnership*). Natomiast deklaracje skrócone, składane wcześniej, jeszcze przed przybyciem towaru na obszar celny UE, lub przed jego opuszczeniem, umożliwiają służbom celnym analizę ryzyka i wcześniejsze wykrycie przesyłek niebezpiecznych, niepożądanych – i podjęcie decyzji o miejscu i zakresie kontroli celnych.

The role of the European customs authorities in ensuring the safety and protection of cross-border trade in the European Union

Numerous events and developments, including the development of e-commerce, the threat of terrorist attacks and the internationalization of organized crime have changed the environment in which customs authorities operate. Giving them a leading role in the supply chain are also largely responsible for the supervision of the EU's international trade. They are the first "firewall" at the border to protect against dangerous, unwanted goods, or against illegal trade. Because of their participation in the monitoring and management of international trade, the customs authorities shall also contribute to improving the competitiveness of European companies by modernizing working methods of customs services, eliminating paper form of documents and the creation of a pan-European electronic environment. This new role of customs authorities – a leading role in the supply chain and facilitating legitimate trade, thereby improving the competitiveness of enterprises and economies – it means new tasks and priorities. The aim of the study is to present the tasks of customs authorities in the broadest sense of protection in cross-border trade and measures to ensure its security.

Key words: customs authorities, entry summary declaration – ENS, exit summary declaration – EXS, Authorized Economic Operator – AEO

Rola europejskich organów celnych w zapewnieniu bezpieczeństwa i ochrony w transgranicznym ruchu towarowym w Unii Europejskiej

Liczne wydarzenia i zjawiska, w tym rozwój e-commerce, zagrożenia atakami terrorystycznymi i internacjonalizacja przestępczości zorganizowanej, zmieniły otoczenie, w którym działają organy celne. Uzyskały one wiodącą rolę w łańcuchu dostaw, są też w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową UE. Stanowią niejako pierwszą „zaporę” na granicy, chroniącą przed napływem towarów niebezpiecznych i niepożądanych czy przed nielegalnym handlem. Ze względu na swój udział w monitorowaniu i zarządzaniu handlem międzynarodowym, organy celne mają również przyczyniać się do poprawy konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw przez modernizację metod pracy służb celnych, eliminację papierowej formy dokumentów i stworzenie paneuropejskiego środowiska elektronicznego, wprowadzenie ułatwień dla legalnej wymiany handlowej, przy jednoczesnej kontroli, zwłaszcza przesyłek wysokiego ryzyka. Ta nowa rola organów celnych – wiodąca rola w łańcuchu dostaw i ułatwianie legalnego handlu, a przez to poprawa konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarek – oznacza nowe zadania i priorytety. Celem opracowania jest przedstawienie zadań organów celnych w zakresie szeroko rozumianej ochrony w transgranicznym ruchu towarowym i działań na rzecz zapewnienia jego bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: organy celne, deklaracja skrócona przywózowa (ENS), deklaracja skrócona wywózowa (EXS), instytucja upoważnionego przedsiębiorcy (AEO)

Jowita Świerczyńska

**THE POLISH CUSTOMS SERVICE AS A GUARDIAN
OF SECURITY AND SAFETY
OF THE CROSS-BORDER FREIGHT TRAFFIC¹**

Introduction

The Customs Service is a uniformed agency, which was established to safeguard the area of the European Union customs territory, including lawful transit of goods into and out of the EU customs territory. Guaranteeing security and safety of trade, is one of the most important, just after the collection of customs duties and taxes, tasks of the Polish Customs Service. The efficient performance of this duty is of great importance since the Customs Service in Poland does not only safeguard the customs territory of the Republic of Poland but, to the same extent as other Member States, protects the customs territory of the entire European Union. It must be stressed that this agency is responsible for the protection and service of the external border of the European Union. Presently, the external EU border in Poland comprises the borders with Russia, Belarus, Ukraine, the maritime border and customs offices at airports.² Customs officers perform their duties in 16 customs chambers,

¹ The research co-funded by statutory funds of the Faculty of Law, Administration and International Relations.

² According to the data of Central Statistical Office of Poland (GUS) in 2013 at border crossings located at the external land border of the European Union, 31.8 million customs clearances of persons entering or leaving Poland were carried out. Out of the total number of clearances,

45 customs offices (19 of those supervise border customs branches) and 141 customs branches, of which 49 are border branches: 9 branches deal with rail traffic, 16 branches – road traffic, 10 branches – maritime, 12 branches – aerial traffic as well as 2 branches are of road-rail character.³ At the external land border of the EU, with the total length of 1185 km, officers perform their duties in 6 border customs branches of the Customs Chamber in Przemyśl (the border with Ukraine); 11 border customs branches of the Customs Chamber in Biała Podlaska (the border with Ukraine and Belarus); 5 border customs branches of the Customs Chamber in Białystok (the border with Belarus); 6 border customs branches of the Customs Chamber in Olsztyn (the border with Russia). The security of the maritime border lies within the responsibility of officers from the Customs Chambers in Szczecin (3 maritime border customs branches), Gdynia (6 maritime border customs branches) and Olsztyn (1 maritime border customs branch). Air traffic is a responsibility of border customs branches delegated from the organizational structures of Customs Chambers in Warsaw (3 border customs branches), Wrocław (2 branches) as well as Cracow, Katowice, Poznań, Gdynia, Szczecin, Przemyśl and Łódź (each 1 border customs branch).⁴

The aim of the paper is to present the strategic framework of customs control, which is the principal tool in the process of guaranteeing security and safety of trade in goods, as well as to characterize the directions and analyze the effectiveness of measures taken by the customs authorities as to safeguard the cross-border freight traffic. With this regard, a descriptive method comprising of the analysis of literature sources, an analysis of statistical data as well as the business practice will be employed.

Customs control as the primary attribute in the process of guaranteeing security and safety of trade in goods

The Customs Service undertakes actions aimed at ensuring that ‘safe’ goods are transited into the EU territory, i.e. those which do not pose a threat to human life and health (e.g. goods not meeting quality standards), are not detrimental to the natural environment (protection against the illegal sale of endangered species as well as against importing harmful substances and microorganisms), do not pose

80.4% concerned foreigners and 19.6% Poles. The highest number of persons crossed the Polish-Ukrainian border (52.8% of all external land EU border crossings in Poland in 2013), fewer crossed the border with Belarus (27.7%) and the fewest (19.5%) with Russia. More information on this issue can be found in: *Ruch graniczny oraz przepływ towarów i usług na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej na terenie Polski w 2013 r.*, Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Warszawa–Rzeszów 2014, p. 24.

³ <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> [accessed: 21.06.2016].

⁴ *Ibidem*.

a threat to economic operators (eliminating goods creating unfair competition, including those violating intellectual property regulations, trademarks, patent laws). The principal attribute which enables carrying out such actions is customs control. Customs control, frequently perceived negatively by those subjected to it, is however of critical importance in the process of providing security and safety of trade since its role of monitoring, managing and combating crime in trade between the EU and other external countries is pivotal. It is a tool which is employed so as to verify the regularity of respecting such aspects as customs law regulations or other regulations connected with the transit of imported and exported goods between the EU and third countries.

The principles of customs control are included in the Union Customs Code (UCC). Article 5 of CCC defines ‘control by the customs authorities’ as:

specific acts performed by the customs authorities in order to ensure compliance with the customs legislation and other legislation governing the entry, exit, transit, movement, storage and end-use of goods moved between the customs territory of the Union and countries or territories outside that territory, and the presence and movement within the customs territory of the Union of non-Union goods and goods placed under the end-use procedure.⁵

In accordance with Article 46 of UCC the customs controls may consist of examining goods, taking samples, verifying the accuracy and completeness of the information given in a declaration or notification and the existence, authenticity, accuracy and validity of documents, examining the accounts of economic operators and other records, inspecting means of transport, inspecting luggage and other goods carried by or on persons and carrying out official enquiries and other similar acts.⁶

In compliance with the Union standards, a selective customs control system, based on risk analysis of designated operators, applies. The rationale for using this method is grounded on the assumption that since it is not possible to check all persons, vehicles and goods crossing the border, control measures should be directed at only those suspected of illicit practices. This approach towards customs control means that is not “absolute control of everything” but rather a selective activity aimed at particular areas. The legal basis for employing risk analysis in control activities of customs authorities has been the Community Customs Code Amendment⁷ adopted by the European Commission in 2005. The legislator clearly stated

⁵ Article 5 Point (3) Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code (recast), Official Journal of the European Union L 269/1, 2013 of 10.10.2013.

⁶ *Ibidem*, Article 46.

⁷ Regulation (EC) No 648/2005 of the European Parliament and of the Council of 13 April 2005 amending Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code, Official Journal of the European Union L 117/13 of 04.05.2005.

that customs controls are, as a rule, based on risk analysis employing IT solutions.⁸ Furthermore, with accordance to Article 4, Point 25 of the regulations, risk is defined as the likelihood of an event occurring, in connection with the entry, exit, transit, transfer and end-use of goods moved between the customs territory of the Community and third countries and the presence of goods that do not have Community status, which:

- prevents the correct application of Community or national measures, or
- compromises the financial interests of the Community and its Member States, or
- poses a threat to the Community's security and safety, to public health, to the environment or to consumers.

In the UCC regulations, the notion of risk has been specified as the likelihood and the impact of an event occurring, with regard to the entry, exit, transit, movement or end-use of goods moved between the customs territory of the Union and countries or territories outside that territory and to the presence within the customs territory of the Union of non-Union goods, which would:

- prevent the correct application of Union or national measures;
- compromise the financial interests of the Union and its Member States; or
- pose a threat to the security and safety of the Union and its residents, to human, animal or plant health, to the environment or to consumers⁹;

The term 'risk management', which, according to the 2005 amended regulations, meant the systematic identification of risk and implementation of all measures necessary for limiting exposure to risk,¹⁰ was modified in UCC and its final shape reads as the systematic identification of risk, including through random checks, and the implementation of all measures necessary for limiting exposure to risk¹¹ and includes such measures as collecting data and information, analysing and assessing risk, prescribing and taking action and regularly monitoring and reviewing that process and its outcomes, based on international, Union and national sources and strategies.¹² At the national level, the obligation of performing controls on the basis of risk analysis intended to recognize and assess the level of risk as well as estimate measures required to limit it, is a result of Article 3 (1) of Customs Service Act (Ustawa o Służbie Celnej¹³). However, risk is described as a possibility

⁸ *Ibidem*, Article 13.

⁹ Article 5 Point (7) Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council no 952/2013, *op. cit.*

¹⁰ Article 6 Point (26) Regulation (EC) No 648/2005 of the European Parliament and of the Council no 648/2005, *op. cit.*

¹¹ Article 5 Point (25) Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council no 952/2013, *op. cit.*

¹² *Ibidem*, Article 46 Point (4).

¹³ Ustawa o Służbie Celnej, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 sierpnia 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Służbie Celnej, *Official Journal* 2013 (1404).

of violation of the rules of law.¹⁴ It must be stressed that, if control activities are random, they may be carried out regardless of the results of the risk analysis. The scope and mode of performing control activities is regulated by Articles 30–55 of the abovementioned regulation. The act assumes one control procedure, which is to be employed by particular organizational units in compliance with their character. The procedure contains both the elements which are common to all areas subject to control (e.g. regarding the entitlements of the controllers or duties of entities under control) as well as elements specific to them (e.g. connected with additional duties of entities in terms of excise regulations, regulations containing references to the tax statute rules). The conditions for carrying out controls are regulated in detail by the regulation of the Minister of Finance on controls of compliance with the customs regulations as well as other regulations related to the import and export transit of goods.¹⁵ Furthermore, in the Customs Service Business Strategy for the years 2014–2020 it was clearly laid down that the Customs Service strives for implementing a full-service approach towards the customer, combining the service function dedicated to enhancing the standards of service with control activities.¹⁶ As specified in the Strategy, the Customs Service activities consisting in monitoring threats, performing risk analysis, segmenting risks as applied to particular operators as well as extensive analysis of acquired data, will contribute to taking control measures in areas where it is necessary.

The directions and effectiveness of actions taken in the process of safeguarding the cross-border freight traffic

The Polish Customs Service operates on a section of the external border of the EU with the highest trade traffic. It is estimated that since 2008 border traffic has been increasing by 10–15% each year,¹⁷ therefore, ensuring a proper flow of traffic and trade at borders while maintaining a high level of effectiveness of customs controls, is of the utmost importance. Over the period 2011–2015 the border traffic of passenger vehicles increased by 37.7%, and of persons 38.9% (Table 1); a vehicle (passenger or heavy goods vehicle) is cleared every two seconds, every second or just under it – a traveller¹⁸.

¹⁴ *Ibidem*, Article. 3 (2).

¹⁵ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonywania kontroli przestrzegania przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem, *Official Journal* 2013 (176).

¹⁶ Strategia działania Służby Celnej na lata 2014–2020, Załącznik do zarządzenia nr 50 Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2014, Ministerstwo Finansów, p. 6.

¹⁷ Służba Celna 2013. Raport roczny, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014, p. 8.

¹⁸ Służba Celna 2015. Raport roczny, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016, p. 12.

Table 1. Service and control of freight and vehicle traffic at the border
(in years 2011–2015)

Year	number of customs officers involved	number of vehicles		number of persons crossing the border
		passenger	HGV	
2011	3561	8982586	1704435	33300130
2012	3541	10157145	1922708	37566921
2013	3543	11491014	2023504	41933324
2014	3593	12184216	1864791	43547674
2015	3630	12375843	1593714	46268102

Source: Own work based on the Statistical Bulletin of the Customs Service for quarters I–IV of 2013; 2014 and 2015 („Biuletyn Statystyczny Służby Celnej”, I–IV kwartał 2013, Departament Służby Celnej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2014, p. 106, „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2014, Departament Służby Celnej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, p. 105, „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2015, Departament Służby Celnej, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016, p. 80.)

The system of controls performed by the Polish Customs Service is, by principle, characterized by controls based on the identified risk. Risk, understood as the highest probability of the occurrence of irregularities as well as potential effects of their occurrence, is divided into areas (of high, medium and low risk).¹⁹ The priority areas i.e. those, which are characterized as having the greatest probability of the occurrence of irregularities, are established on the basis of the Central Risk Register. The register lays down the hierarchy of risk areas, based on the frequency of occurring of the risk as well as on effectiveness and financial results of measures taken by customs authorities.²⁰ The principles for drawing up detailed control plans as well as rules regarding control planning are laid down annually in the Strategic Plan for Controls. Among areas of high risk, in which actions can be taken by customs authorities as soon as the border traffic, include: tobacco for smoking, cigars and cigarillos; dried tobacco; fuel oils and diesel oils intended as fuel oils; contaminated ethyl alcohol and products based on it.²¹ The risk posed by cargo entering and leaving the EU customs territory is analysed on the basis of cargo information submitted electronically in a single declaration by operators prior to departure (ECS declaration) or arrival (ICS declaration). For exports (Export Control System) this is carried out by customs at the office of export. For imports (Import

¹⁹ The Strategic Plan for Controls – Strategiczny Plan Kontroli. Założenia do opracowania planów kontroli na rok 2015, Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier, Ministerstwo Finansów, 2014, p. 2; <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/dokumenty-strategiczne> [accessed: 21.06.2016].

²⁰ *Ibidem*, p. 3.

²¹ *Ibidem*.

Control System) risk analysis is performed by customs at the first point of entry on all goods entering the EU customs territory regardless of their destination.²² Risks are gauged by means of electronic application of common risk criteria and standards for security and safety risk analysis. Customs authorities at the first point of entry decide, based on the gravity of the risk posed, whether checks are needed and, if so, whether they are to be performed at the border or at the place of unloading of the cargo. This procedure entails from an increase of cross-border traffic, among other things.

The effectiveness and efficiency of control activities taken by the Polish Customs Service are heavily influenced by mutual assistance in performing control duties, including cooperation concerning an assessment whether a given item of cargo may be transited into the EU customs territory with other services such as Veterinary Inspectorate (veterinary control of animals and products of animal origin), Sanitary Inspectorate (border sanitary control intended not to admit to the territory of the country and Union, food as well as food-contact materials and products which do not meet health requirements laid down in the current rules of law and may pose a threat to human health and life), Plant Protection and Seeding Inspectorate (phytosanitary control of plants and plant products), Inspectorate of Trade Quality of Agricultural-Food Products (quality control of agri-food products).

In 2015, organizational units of the Customs Service performed over 186 thousand controls, including 174 062 independently (29.54% positive; 63.58% negative) as well as 12 845 joint controls while collaborating with other services (3.58% positive; 3.29% negative)²³. The directions of actions taken by customs authorities while safeguarding the cross-border freight transit result from the character of committed customs crimes, among other things.

Tobacco products

Smuggling tobacco products is a very lucrative area of activity for organized crime groups. Activities of the Customs Service in this area are carried out according to e.g. strategic guidelines for combating illicit trade in tobacco products,²⁴ which indicate maintaining a high level of control at the Eastern border of the European Union. It should be stressed that, owing to its geographical location, Poland is regarded not only as the final destination for illicit products but also as a transit

²² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on Customs Risk Management and Security of the Supply Chain, Brussels, 2013, p. 5.

²³ Cf. „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2015, *op. cit.*, p. 71.

²⁴ More details in: *Strategia działania Służby Celnej w zakresie zwalczania przemytu i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi na lata 2012–2015*, Departament Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/dzialalnosc/dokumenty-strategiczne> [accessed: 21.06.2016].

country. The incentive for illicit trade of tobacco products stems from the discrepancy in the tax burden between Member States and the third countries (e.g. Belarus, Ukraine, Russia) the results of which is a lower price of the contraband product, making it an attractive option for a potential buyer. In the area of tobacco products, the Polish Customs Service is one of the EU leaders in terms of detection. Over the period of 2011–2015, the Polish Customs Service detected in total 2026 million of cigarettes worth PLN 1172 million²⁵ (in 2015 – in total 461 million of cigarettes worth PLN 326 million²⁶). In 2014 a slight decrease in the number of detection could be observed, in comparison with 2013 (2014 – 396 million of cigarettes amounting to 228 PLN million; 2013 – 402 million of pieces estimated at PLN 267 million),²⁷ however it is not a result of decreased involvement of customs authorities in this segment but rather occurred due to emerging new trends (segmentation of smuggling, alteration of smuggling routes of organized crime groups, a fashion for not smoking, e-cigarettes).

Alcoholic beverages

A similar level of pricing of alcoholic beverages in neighbouring countries results in a decreased intensity of smuggling such products in Poland in comparison with tobacco contraband. Still, only in 2014 the value of alcoholic beverages which were impounded by the Customs Service was estimated at approximately PLN 52 million,²⁸ in 2015 the value of alcoholic beverages was estimated at approximately PLN 7 million.²⁹ However, criminal activities in this segment are observed not only in the cross-border traffic but, predominantly, as a result of decontamination of industrial-grade alcohol within the country. Alcohol, most frequently produced from decontaminated industrial spirit (e.g. employed in the production of windshield washer fluid, solvent, BBQ lighter fluid) contains a number of harmful substances, including methanol, which can be lethal to consumers. Therefore, the consumer awareness is so crucial since no steps taken by customs authorities can protect potential consumers from dangers if consumers insist on buying alcohol products of unknown origin.

Liquid fuels

In the area of liquid fuels, the Customs Service carries out tasks including the collection of customs duties and taxes (customs duty, excise tax, import VAT, fuel sur-

²⁵ Estimates made on the basis of Statistical Bulletins of the Customs Service for years 2011–2015.

²⁶ „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2015, *op. cit.*, p. 72.

²⁷ „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2014, *op. cit.*, p. 97.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Służba Celna 2015. Raport roczny, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2016, p. 16.

charge). Smuggling of fuel is chiefly caused by a lower level of prices in markets of neighbouring countries and is associated with drivers of heavy goods vehicles and residents of borderland areas. Under the current regulations, one can transit into Poland no more than 600 litres of fuel, however, in the case of passenger car, this amount is limited to the capacity of a standard fuel tank. Furthermore, fuel may not be removed from the tank in which it was transported.³⁰ In 2015 units of the Customs Service detected in the fuel tanks of passenger cars over-the-limit transit into the country of 350 thousand litres of fuel worth PLN 4.2 million (in 2014 – 0.7 million litres of fuel, in 2013 – 1.1 million litres of fuel).³¹

Drugs and drug precursors

Curbing drug trade is one of the greatest challenges for customs services. The global spread of this illicit practice requires of customs authorities constant vigilance. Customs authorities carry out controls, aiming to intercept all cases of illegal drugs trade³² as well as drug precursors i.e. substances used in illegal production of narcotic drugs and psychotropic substances. Frequently, organized crime groups are responsible for illicit trade of narcotics, thus cooperation on the international level is so crucial. Exchange of information between customs services, joint trainings, joint international operations aimed at combating drugs smuggling as well as cooperation with international organizations such as World Customs Organization (WCO) or specialized institutions such as European Police Office (Europol) or The European Anti Fraud Office (OLAF) are particularly vital to the effectiveness and efficiency of measures taken in the area of drug crime. As a result of checks, the value of narcotics detected in 2015 amounted to PLN 42 million,³³ in 2014 amounted to PLN 85 million.³⁴

Dangerous and harmful goods

Discrepancies in labour costs as well as striving of numerous companies for achieving the lowest possible costs of productions results in a situation in which a lot of

³⁰ Cf. Article 107 and Article 110 Council Regulation (EC) No 1186/2009 of 16 November 2009 setting up a Community system of reliefs from customs duty (codified version) Official Journal of the European Union L 324/23 of 10.12.2009.

³¹ Cf. Służba Celna 2015. Raport roczny, *op. cit.*, p. 16, Służba Celna 2014. Raport roczny, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2015, p. 15; Służba Celna 2013. Raport roczny, *op. cit.*, p. 7.

³² Both drugs of natural origin (e.g. cannabis, cocaine, heroin) and synthetic narcotics (amphetamine, ecstasy, LSD)

³³ According to the data from the Customs Service the total amount was PLN 42,419,706, Cf. „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2015, *op. cit.*, p. 76.

³⁴ According to the data from the Customs Service the total amount was PLN 85,358,585, Cf. „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2014, *op. cit.*, p. 98.

goods are produced in countries where security norms are violated. The goal of customs authorities is detecting and forbidding the entry into trade of goods which may have adverse influence on health, security of people and environment in the general sense. It does not only concern the irregularities in construction or materials of the product but also oversights in labelling, the lack of a manual or inappropriate information provided by manufacturers. While assessing safety of the product, customs authorities take account the properties and appearance of the product (ingredients, packaging, labelling, warnings and instructions on the safe use of the product), influence on other products (in the case of complementary goods), also take into consideration the target group of the product (a special category of consumers exposed to danger are children and the elderly). In 2013 the Customs Service prevented the entry into trade 1389 dispatches of hazardous goods which did not meet the norms,³⁵ in 2014 it averted the smuggling of 1500 dispatches out of 4.25 million items of goods including medical products (2 million of items), toys (0.74 million of items), individual protection means (0.6 million of items), IT equipment (74 thousand of items).³⁶

Goods infringing intellectual property rights

The legal basis for actions taken by customs authorities aimed at providing maximum prevention of transiting into the EU market goods breaching intellectual property laws is the regulation concerning customs enforcement of intellectual property rights.³⁷ Under this regulation, goods infringing intellectual property rights include: counterfeit goods;³⁸ pirated goods;³⁹ goods which infringe: a patent, a supplementary protection certificate, a national or Union system of plant protection, a designation of origin or a geographical indication, geographical names, trade names; a topography of semiconductor products; utility models and devices which are primarily adapted for the purpose of enabling or facilitating the circumvention

³⁵ Służba Celna 2013. Raport roczny, *op. cit.*, p. 5.

³⁶ Służba Celna 2014. Raport roczny, *op. cit.*, p. 13.

³⁷ Regulation (EU) No 608/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 concerning customs enforcement of intellectual property rights and repealing Council Regulation (EC) No 1383/2003 of 29.06.2013.

³⁸ 1) goods (including packaging) which bear without authorisation a sign which is identical to the trade mark validly registered in respect of the same type of goods, or which cannot be distinguished in its essential aspects from such a trade mark, in conformity with EU law; 2) goods which are the subject of an act infringing a geographical indication; 3) any symbol trademark (including logo, label, sticker, brochure, operating instructions, warranty document marked with such a symbol; packaging of counterfeit goods, presented separately (Article 2, Point(5) of Regulation (EU) No 608/2013, *op. cit.*).

³⁹ Goods which are, or contain copies, made without the consent of the holder of a copyright or related right or a design, or of a person authorised by that holder in the country of production (Article 2, Point(6) of Regulation (EU) No 608/2013, *op. cit.*).

of any technology. Trade in goods breaching intellectual property laws is chiefly detrimental to producers and traders conducting legitimate business, it may also be hazardous to health and safety of consumers (counterfeit medicines, food or vehicle spare parts). The value of all goods detained by the Polish Customs Service in 2015 in this segment is estimated at PLN 48 million,⁴⁰ in 2014 it was over PLN 47 million⁴¹ and in 2013 it was over PLN 76 million.⁴² The detained goods do not only consist of luxury products but much more frequently, household articles. Furthermore, the number of high-tech products is also increasing. It is very often the case, that the high quality of counterfeit products makes indentifying them virtually impossible without professional knowledge. It sometimes happens that goods are counterfeit so well that not only customs authorities but also the right holders encounter difficulties differentiating genuine products from fakes.

Protected species of fauna and flora

The legal basis for the performance of controls and detecting illegitimate cross-border transit of endangered species of fauna and flora is the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES).⁴³ The convention contains a list of species of animals and plants which were recognized as endangered or are at risk of becoming extinct in the future. It should be stressed that it does not refer to species of fauna and flora which are likely to become extinct due to natural or environmental causes but those under threat posed by the human desire to possess. Presently, what is detained at borders are in most cases dead specimens, completed products (handbags, shoes) as well as tourist souvenirs. Furthermore, more and more frequently there are cases of transiting pseudo-medicines (tablets, balms, creams) containing ingredients extracted from endangered species. A slight increase in smuggling in this segment may be observed during the summertime. This kind of smuggling is carried out individually, as part of international tourist traffic, which is characterized by carrying a small number of goods, most frequently hidden inside luggage and originating from countries popular with holidaymakers. In the case of tourist returning from exotic holidays, attempts of moving 'souvenirs' across the border may be a result of insufficient knowledge of law

⁴⁰ The exact value is PLN 48,942,965, „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2015, *op. cit.*, p. 76.

⁴¹ The exact value is PLN 47,247,337, „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2014, *op. cit.*, p. 99.

⁴² The exact value is PLN 76,281,911, „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2013, *op. cit.*, p. 99.

⁴³ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (also known as the Washington Convention or CITES) signed on 3 March 1973 in Washington by 21 countries (In 2013 there were 175 parties (countries) to the Convention). Poland ratified the document on 03.11.1989 and it has been in force since 12.03.1990.

concerning the protected species of fauna and flora. Nevertheless, apart from the tourist smuggling, there is another side of the problem i.e. illicit trade carried out intentionally by organized crime groups for whom this form of activity is a source of great benefits. Smugglers often forge transport documentation, that is why actions taken by customs services mainly consist in border customs controls during which officers check e.g. the compliance of documentation to the transited specimens as well as verify authenticity of such documents. Often, positive control is determined by specialist knowledge of customs officers. Over the period of 1998–2015, the Customs Service detected 2,600 cases of illicit trade in endangered species. Over 324 thousand of specimens were detained including: 18,264 live animals, 242,268 TCM/TAM products⁴⁴, 1,481 kg of caviar, 10,000 snowdrops, 1,200 cacti⁴⁵. In 2015, as a result of control actions, the value of CITES detections amounted to PLN 39,992⁴⁶, in 2014 – PLN 81,569⁴⁷, a year earlier – PLN 131,540⁴⁸.

Summary

The role of a guardian of security and safety of the cross-border freight traffic which is performed by the Polish Customs Service is of a priority character. It should be stressed that work of the Polish Customs Service at the Eastern border of the Republic of Poland has been assessed positively by the Supreme Audit Office. In the report it has been indicated that an increase in the number of cleared vehicles was possible thanks to changing the complete control for the selective control⁴⁹. It proves that the implemented system of the selective customs control based on risk analysis of operators is a right direction and ought to be continued. The performance of tasks on the basis of the system of risk analysis brings benefits such as reducing inconveniences connected with checks as well as increasing the effectiveness of detecting non-compliances. Furthermore, the Customs Service implemented a number of organizational-technical improvements, which streamline the border customs service such as green channels (special lanes enabling passengers with nothing to declare i.e. carrying goods within the permitted customs limits and not carrying prohibited items, a quick way to cross the border); fast way (a quick clearance procedure for returning heavy goods vehicles with no cargo); ONE STOP (a joint control procedure by customs and border services at one stopping

⁴⁴ Products of oriental pseudo-medicine containing ingredients extracted from endangered species, e.g. balms, ointments, plasters, lozenges, fats, creams, tonics.

⁴⁵ <http://www.mf.gov.pl/sluzba-celna/wiadomosci/aktualnosci> [accessed: 10.12.2015].

⁴⁶ „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2015, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁷ „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2014, *op. cit.*, p. 98.

⁴⁸ „Biuletyn Statystyczny Służby Celnej” I–IV kwartał 2013, *op. cit.*, p. 98.

⁴⁹ Informacja o wynikach kontroli Sprawność działania służb państwowych na wybranych przejściach granicznych na granicy wschodniej RP, Najwyższa Izba Kontroli 2015, p. 12, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/14/108> [accessed: 20.12.2015].

point); online cameras at border crossings. The effectiveness of control activities is proven today by numerous detections made by customs authorities independently as well as part of joint operations with other services. The statistics of detections indicate explicitly how important the role of the Customs Service is in combating drug and tobacco crime as well as preventing counterfeit goods, goods which are harmful and dangerous to human health and the natural environment, from entering the market. Highly qualified customs officers, effective methods, high-tech tools based on IT technologies enable currently concentrating customs controls on areas in which the risk of the occurrence of infringements is high. In effect, they enable effective combating of customs crime. Presently, customs services have the right to conduct operational activities, are able to employ direct coercive measures, and cooperation with other services and agencies allows them to acquire skills which they can use in not only combating but also anticipating and preventing criminal activities posing a threat to the Union market.

Polska Służba Celna w roli strażnika bezpieczeństwa granicznego ruchu towarowego

Organy celne – mające pełne kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli nad wszystkimi towarami przewożonymi przez granice celne – stały się strażnikiem bezpieczeństwa w granicznym ruchu towarowym. Zapewnienie zgodnego z prawem przywozu towarów na unijny obszar celny oraz wywozu towarów z tego obszaru to obecnie jedno najważniejszych zadań organów celnych. Realizacja tego zadania jest możliwa m.in. poprzez wykonywanie kontroli celnej. Celem opracowania jest przedstawienie ram strategicznych kontroli celnej oraz charakterystyka kierunków i analiza skuteczności działań podejmowanych przez organy celne w zapewnianiu bezpieczeństwa w granicznym ruchu towarowym. W tym zakresie wykorzystano metodę opisową obejmująca analizę źródeł literaturowych, analizę danych statystycznych oraz praktykę gospodarczą.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo i ochrona rynku, kontrola celna, funkcja ochronna, Służba Celna

The Polish Customs Service as a guardian of security and safety of the cross-border freight traffic

The fact of customs authorities holding full competence within the supervision and control of all goods transited across the border caused them to become a guardian of security and safety of the cross-border freight traffic. Securing the lawful transit of goods into and out of the EU customs territory is currently one of the most important tasks of customs authorities. The performance of this task is possible by e.g. carrying out customs control. The aim of the paper is to present the strategic framework of customs control as well as to characterize the directions and analyze the effectiveness of measures taken by customs authorities as to safeguard the cross-border freight traffic. With this regard, the descriptive method comprising analysis of literature sources, analysis of statistical data as well as the business practice has been employed.

Key words: security and protection of the market, customs control, protective function, Customs Service

Elżbieta Majchrowska

**20 YEARS OF WTO – EFFECTS OF ITS ACTIVITY
AND PERSPECTIVES OF ITS FUNCTIONING IN THE CONTEXT
OF PROLIFERATION OF REGIONAL AGREEMENTS
IN THE WORLD TRADE**

Introduction

In 2015 the World Trade Organization (WTO) celebrated the 20th anniversary of its activity. This event has provoked the analysis and summary of effects of its activity within this period, which is particularly significant in view of the problems that the WTO has faced for an extended period of time.

The goal of the World Trade Organization is to liberalize trade in goods and to create a harmonized, international trade system. These activities are intended to facilitate increasing prosperity and economic stability of countries from various regions and at different levels of economic development. The establishment of the World Trade Organization is considered to be one of the most important events in the international arena in the recent history. The WTO, along with International Monetary Fund and International Bank for Reconstruction and Development, is regarded as the third pillar of the world economic order. The World Trade Organization, therefore, belongs to the most vital global organisms without which the world in its current form would not be able to exist.

Since its inception in 1995, the WTO has performed a central role in shaping the multilateral trading system. Having replaced General Agreement on Tariffs

and Trade (GATT), it has assumed a much broader thematic scope, which was a direct consequence of changes taking place in the multilateral trading system. Therefore, its establishment did not only consist in adopting GATT legacy and expanding its activity – it was the beginning of a new chapter in the multilateral trading system. It quickly became apparent, however, that creating and reinforcing the multilateral trading system is not an easy task, particularly in view of the aftermath of 2007/2008+ Global Financial Crisis and increased multipolarity of the global economy, related to the constantly growing role of the so-called emerging markets. This situation has also indicated that multilateral negotiations within the WTO no longer keep up with the ongoing transformations occurring in the world economy and that the negotiations stalemate, which is difficult to resolve as well as the lack of tangible effects of actions taken, urges a number of countries to take alternative steps to secure their interests in this area. Mainly for this reason, since the turn of centuries, we have been able to witness a considerable increase in the number of regional trade initiatives. Thus, a clear fragmentation of the global trade has occurred, which has been particularly reflected in the regionalization of trade. Within newly created trade blocs, we may observe broader and more comprehensible liberalization of trade than the one within the WTO. Therefore, the disappointment with the multilateral negotiations conducted under the WTO's aegis is one of reasons for proliferation of regional trade agreements (RTAs) all around the world. An upward trend with this regard has been observed in recent years, with Asia-Pacific region having the most free trade agreements. This phenomenon was dubbed the “noodle bowl” effect and is defined as a net of intertwining agreements, composed of trade agreements signed in the region. RTAs, by intersecting on a world scale, cause the global trading system to become even more chaotic.¹

This fact is confirmed by the current situation i.e. activities leading to the conclusion of the next, ninth negotiating round in the whole GATT/WTO system but the first under the aegis of the WTO. Finding common ground among all WTO members has proven to be a task beyond their capabilities, consequently, some countries focused their efforts on concluding bilateral and multilateral trade agreement.²

The aim of the present paper is to analyze the results of functioning of the WTO and the perspectives for its future activities in the context of proliferation of regional trade agreements in the world trade.

¹ It is connected with the significant differentiation of the rules of origin (ROO). It is worth emphasizing that the number of FTAs including the so-called ASEAN+6 countries increased from 27 established in 2002 to more than 200 in 2015. Cf. *Asia Regional Integration Center*, <https://aric.adb.org> [accessed: 17.06.2016].

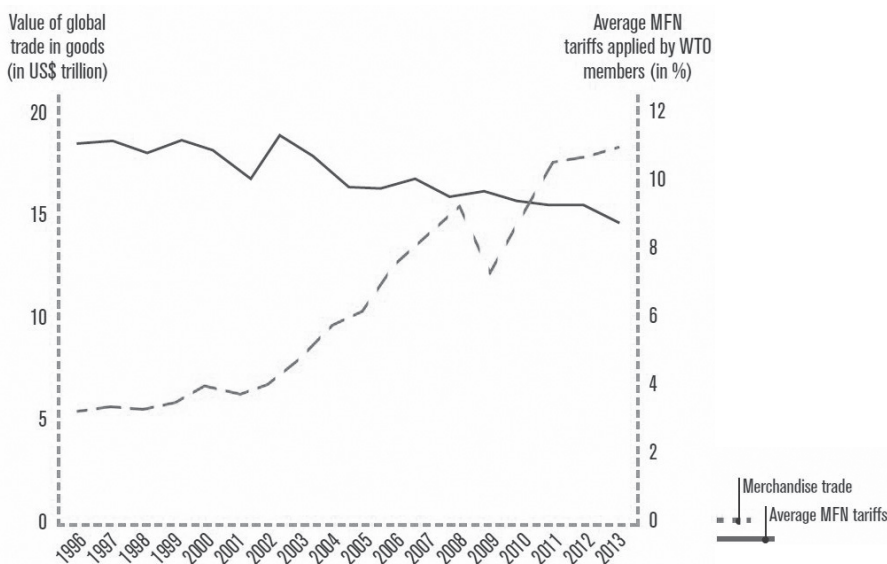
² Within the subject literature, we may encounter the terms such as *regional*, *preferential* and *free trade agreements* used interchangeably (RTAs – *Regional trade agreements*, PTAs – *Preferential trade arrangements*, FTAs – *Free trade agreements*). However, the WTO precisely defines that preferential agreements concern unilateral preferences. While regional agreements are defined as trade agreements between at least two partners, in the form of free trade areas or customs unions. Cf. *Regional trade agreements and preferential trade arrangements*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_pta_e.htm [accessed: 15.06.2016].

The study is mainly based on the World Trade Organization resources and numerous other studies and reports connected with trade policy and trade regionalization issues.

WTO achievements – effects of activity

Despite the recent weakening of the organization's position, we ought not to belittle its significance and contribution to the development of the world economy, which was particularly important in the context of the aftermath of 2007/2008+ world economic crisis. To confirm the thesis, we should first consider the significant reduction in import tariff rates, which contributed to growth of the global trade in goods over the past 20 years and this is the most visible symbol of the WTO's achievements. Global trade in goods has increased almost fourfold and reached near to 19 trillion USD in 2014 in comparison with 5 trillion USD in 1996 (see below). This amounts to an average annual growth rate of almost 8%. Another crucial fact is that during that period, tariffs applied by WTO members were reduced on average by 15%.³

Figure 1. Tariffs applied by the WTO's members and world trade in goods (1996–2013)

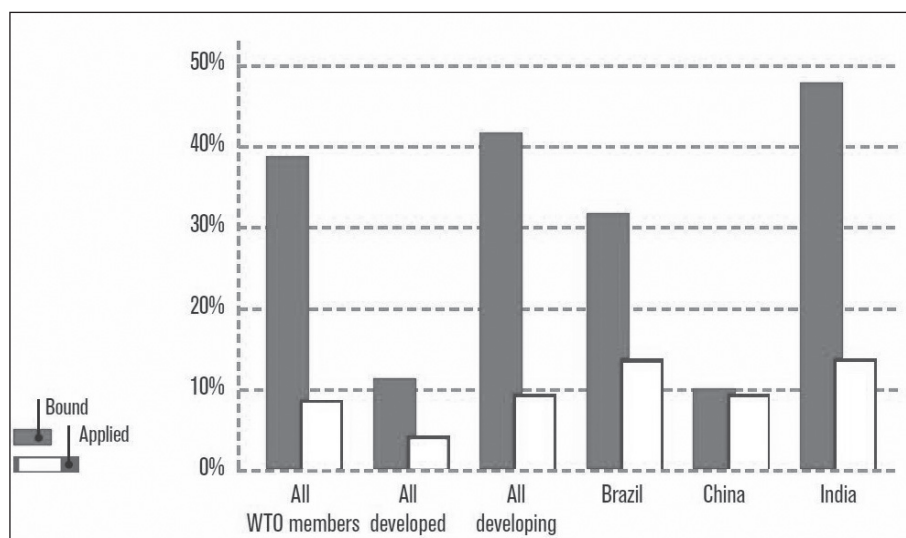


Source: *Trade grows as tariffs decline*, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_20_brochure_e.pdf [accessed: 20.05.2016].

³ *Trade grows as tariffs decline*, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_20_brochure_e.pdf [accessed: 20.05.2016].

In spite of the fact that, upon joining the WTO, a number of countries have negotiated high ceilings (i.e. upper limits) for their tariffs (as an example Russia), they have consistently reduced the tariffs which they have in fact applied to the imports since becoming a member of the organization. Additionally, of great importance are also the sectoral agreements (such as the Information Technology Agreement), which have also increased trade by obliging the signing parties to completely eliminate tariffs on products covered by the agreement and, moreover, to offer equal concessions to all other members of the organization. This has enabled further trade opening and lead to growth in trade.⁴

Figure 2. Tariffs actually applied by WTO's members and bound tariffs



* Bound tariff rates are committed and difficult to increase

Source: *Trade grows as tariffs decline*, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_20_brochure_e.pdf [accessed: 20.05.2016].

At this stage it is also worth mentioning the sector of services, which represents the most vigorous part of the international trade, growing even more rapidly than trade in goods during the last two decades. That sector is particularly significant as it provides essential inputs into the production and trade of all goods and plays a key function in global value chains (GVC) and economic growth. The legal ground rules for the international trade in services are provided by the WTO's General Agreement on Trade in Services (GATS). A more and more important role in that segment has been played by developing countries and transition economies

⁴ *Trade grows as tariffs decline*, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_20_brochure_e.pdf [accessed: 20.05.2016]. ITA is discussed in detail in a subsequent section of the article.

- they increased their share in exports of world services from a one-fourth to one-third over the analyzed period.⁵

The Agreement Establishing The World Trade Organization⁶, with Annexes, was signed, along with the Final Act of the Uruguay Round, on 15 April 1994 in Marrakesh. The main goal of the organization was to establish a common, institutional framework for trade relations among its members. The vast range of agreements that fall within the organization's remit, as well as the fact that it is made up of 162 members, may lead to conflicts between them. That is why a dispute resolution system is so important to the organization's members and is seen as a key element of the multilateral trading system. It is based on Articles XXII and XXIII of GATT 1994 as well as regulations and procedures subsequently defined and laid down in *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* of the Annex 2 to the Agreement Establishing The World Trade Organization.⁷

The dispute settlement system of the WTO constitutes

a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system [...] and it serves to preserve the rights and obligations of Members under the covered agreements" (Article 3, Point 2 of the Understanding).

The principal decision-making authorities of the system are the *Dispute Settlement Body* (DSB) and the Appellate Body. The aim of the system is to achieve a positive resolution of the problem, which may be accepted by parties to the dispute, which, in turn, is understood as a situation in which a WTO member deems that a privilege to which it is entitled, is directly or indirectly denied by another member. A wide range of possibilities that may be employed to reach a compromise does not only include consultations and establishment of a panel (they constitute a major element of the whole procedure), but also „Good Offices, Conciliation and Mediation" (Article 5 of the Understanding) as alternative methods of resolving disputes within the organization, which undoubtedly serves as an example of the specificity of the system.

Owing to the application of Dispute Settlement Understanding, trade is less vulnerable to unilateral, retaliatory actions, which is particularly important in view

⁵ *The most dynamic segment of international trade, Trade in services*, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/services_brochure2015_e.pdf [accessed: 20.05.2016].

⁶ *Agreement Establishing The World Trade Organization*, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf [accessed: 15.05.2016]. It is worth pointing out that the organization was not planned to be called 'world' but 'multilateral'. This solution was supported by the European Community, which argued that the organization cannot be regarded as a world body until some of the largest economies join it. Those fears were more justifiable in that period than presently since China and Russia are now the members of the organization Cf. C. Van Grassek, *The History and Future of the World Trade Organization*, WTO 2013, p. 67 (Box 2.2. *The upside-down M: how the WTO got its name*).

⁷ Cf. Annex 2 to the *Agreement Establishing The World Trade Organization – Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu.pdf [accessed: 15.05.2016].

of the protectionistic tendencies which re-emerged as a result of the world economic crisis.⁸

The WTO's dispute settlement system is used systematically by developed and developing countries. It may, thus, be inferred that the system works correctly and countries place confidence in its functioning. Furthermore, it plays a critical role in ensuring that WTO agreements are respected. This, in turn, leads to more amicable trade relations between the members and contributes to economic growth.

From the perspective of the main goal of the Development Round, which is more intensive integration of developing countries into the structures of the global trade as well as supporting them in the fight against poverty, it is crucial to note the fact that the understanding in question also takes into account the situation of developing and underdeveloped countries, which may e.g. select an expedited review procedure or apply for an extension of a deadline or additional legal services. WTO Member States are encouraged to pay particular attention to the situation of members – developing countries.

The dispute settlement system is a key WTO instrument, intended to provide security and predictability of the multilateral trading system. Its proceedings are considerably shorter and less formalized, which makes it one of the most effective dispute resolution mechanisms that operate within the present day international organization. On average, cases in the WTO run significantly faster than disputes in other international dispute settlement systems such as the International Court of Justice, the United Nations' primary judicial body, or the European Court of Justice. The average timeframe for WTO panel proceedings is 10 months. In comparison with the ICJ's and the ECJ's it is four and two years respectively.⁹ As far as the number of disputes is concerned, nearly 500 disputes have been raised at the WTO during the last two decades (almost five times as many as at the GATT during almost 50 years). It far surpasses the ICJ, which has received slightly more than 160 disputes since its creation 70 years ago, as well as the International Tribunal for the Law of the Sea, (23 cases since its establishment in 1996). The growing number of disputes within the WTO is simply a consequence of expanding the world trade; but the situation that more disputes find their way to the WTO also indicates the increasing trust in the system and the increasing importance members attach to the rule of law in international trade relations.¹⁰ Moreover, this emphasizes the WTO's position with this regard. A solid confirmation of its effectiveness is the fact that the system is employed by virtually all countries. Furthermore, the system is particularly important to developing countries, the use of that system is growing the

⁸ See more: E. Majchrowska, *Odrodzenie się tendencji protekcjonistycznych w handlu światowym jako następstwo światowego kryzysu gospodarczego* [in:] M. Czermińska (ed.), *Gospodarka światowa w XXI wieku, Współczesne uwarunkowania i wyzwania*, Kraków 2015, p. 11–29.

⁹ *20 years of the WTO, A retrospective*, p. 79, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/20years_wto_e.pdf [accessed: 02.06.2016].

¹⁰ *WTO at Twenty, Challenges and Achievements*, p. 61, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wto_at_twenty_e.pdf [accessed: 10.06.2016].

fastest among them. This reflects not only their increasing share in the global trade and the position in the organisation but also the importance they attach to the system based on WTO rules, which they employ to maintain their trade-driven growth and development. In the context of the RTAs, it is noteworthy that even members of other regional agreements take advantage of this system in resolving disputes.¹¹

Supervision over the national trade policies is an essentially important activity in the work of the WTO. Therefore, another extremely important element from the perspective of the multilateral trading system is the Trade Policy Review Mechanism¹² (TPRM), which constitutes an integral part of the WTO system and concerns all areas of WTO agreements (related to trade in goods, services and issues connected with intellectual property). TPRM chiefly aims at achieving better transparency and understanding of trade policies and practices of WTO members, at encouraging the members to comply with the legally binding rules of the multilateral trading system and, consequently, promoting better functioning of the system. This agreement's goal is periodical, regular and collective assessment of a given member's trade policy and practice as well as its influence on the functioning of the multilateral trading system (Point A, TPRM Agreement).

All members of the organisation are reviewed but the periodicity of each country's review is connected with its share in the world trade. The review of the four dominant members, whose share in the world trade is the largest (currently this group includes the European Union, the United States, Japan and China, and is called the "Quad") is carried out every two years, the next sixteen members – every four years, the remaining members are reviewed every six years with the possibility of a longer interim period for least-developed countries.¹³

Reviews are conducted by the Trade Policy Review Body (TPRB, Point C), based on the reviewed member's declaration of the general trade policy as well as the report prepared by the WTO Secretariat. When compiling the document, the Secretariat requests the assistance of the member under review but assumes full responsibility for facts and opinions included in the report. After the TPRB proceeding, the Secretariat's report, the member's declaration, the proceeding's report as well as TPRB Chair's concluding remarks are published. This allows for better transparency of actions taken by members of the organization.¹⁴

¹¹ As an example NAFTA. See more: *ibidem*, p. 7.

¹² Cf. Annex 3 to the *Agreement Establishing The World Trade Organization – Trade Policy Review Mechanism*, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/29-tprm.pdf [accessed: 21.05.2016].

¹³ *Trade policy reviews*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp_r_e.htm [accessed: 21.05.2016].

¹⁴ Trade policies and practices of every member country of the WTO are examined by Trade Policy Reviews. The reports look not only into the country's wider economic environment but also provide an analysis by sector and by trade measure. The surveys consist of three principal parts: an independent report by the WTO Secretariat, a report by the government, and the concluding remarks by the Chair of the WTO's Trade Policy Review Body following discussion of the

When analyzing the effects of the WTO legacy, we cannot forget the first multilateral trade agreement to be completed since the WTO was created – the Trade Facilitation Agreement (TFA) which is a part of the adopted during the 9th Ministerial Conference the so-called Bali Package, which is regarded as an element capable of resolving the negotiations stalemate within the WTO. It includes a range of measures for moving goods fast across borders and is motivated by the greatest practices from different countries. The agreement aims to simplify and harmonize international trade procedures; including simplifying the requirements for documents, promoting electronic payments and granting better access to publications treating of customs regulations. Moreover, what is important in terms of the goal adopted at the Development Round, for the first time in the history of the organisation, the commitments of least developed countries (LDCs) and developing countries are connected with their ability to implement the agreement. Additionally, the agreement states that those countries need to receive support to implement the TFA and because of that the Trade Facilitation Agreement Facility (TFAF) was established.¹⁵

Trade facilitation is defined as “the simplification, modernization, and harmonization of export and import processes”.¹⁶ The Agreement is particularly important because of the changes in the global trade landscape and a need for reducing trade costs, which are still high despite a marked decrease in the cost of transportation, advancements in information and communication technology, and the lowering of trade barriers in many countries. The TFA has the ability to reduce trade costs notably and thereby to expand the world trade and production. High trade costs are noticeable especially in low-income economies. As an example in developing countries, those costs are comparable to applying a 219% *ad valorem* tariff on international trade. As far as the high-income economies are concerned, the same product would meet an *ad valorem* equivalent of 134%. As it is stressed in the WTO report, full implementation of the TFA has the potential to decrease the member-countries’ total trade costs by an average of 14.3% (the range is between 9.6% and 23.1% and depends on the country and the sector). Moreover, the reduction of time to import and export may also be significantly lowered as far as the full implementation of TFA is concerned (by more than a day and a half and by almost two days for import and export respectively).¹⁷

review. See: *Trade Policy Review*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/tptr_e.htm [accessed: 20.06.2016].

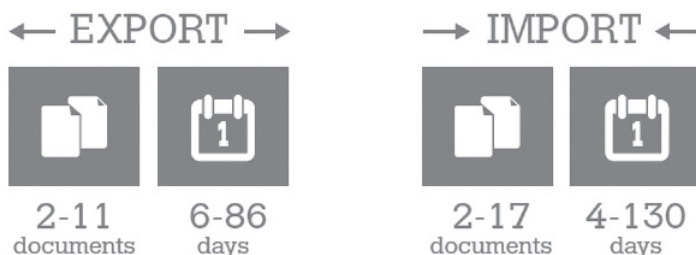
¹⁵ *Easing the flow of goods across borders, Trade facilitation agreement*, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_tradefacilitation_e.pdf [accessed: 20.06.2016].

¹⁶ World Trade Report 2015, *Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*, WTO 2015, p. 34.

¹⁷ African countries and LDCs are the groups that are expected to see the largest average decrease in trade costs (more than 16%) from the full enforcement of the TFA, what will also reduce trade costs of manufactured goods by 18% and of agricultural goods by more than 10%. World Trade Report 2015, *Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*, WTO 2015, pp. 4–11.

The average transaction under current border procedures can comprise many steps, as presented in Figure 3.

Figure 3. Customs procedures in the world



Source: World Bank “Doing Business” project, 2015, <http://www.doingbusiness.org>.

Developing countries may achieve the most from fast and full implementation of the TFA. Many analyses presented in the WTO reports¹⁸ show that developing countries’ exports are anticipated to increase by between 170 and 730 bln USD per annum. Moreover, by 2030, full and accelerated implementation of the TFA could increase developing countries’ economic growth by 0.9% annually. As regards the decline of tariff and non-tariff barriers around the world, it is noticeable that the measures connected with trade facilitation are becoming more and more significant for the development of international trade.

It is worth stressing that trade facilitation is also included in numerous RTAs¹⁹ which are presently being negotiated – over 90% of ratified RTAs, currently in force, have provisions in that area, but the analysis reveals that RTAs essentially contain only a part of the issues covered by the TFA. One very significant field of the TFA that RTAs ordinary do not cover is S&D treatment and technical assistance.²⁰

It is said that TFA will be beneficial for all WTO’ members because of the fact that the costs connected directly with the implementation of the agreement are estimated to be considerably smaller than the expected gains from improving the flow of goods between countries.²¹

The TFA will enter into force when two-thirds of WTO members ratify the agreement. Hong Kong, China, was the first member to do so in December 2014.

¹⁸ See more: *ibidem* and WTO Annual Report 2016.

¹⁹ TPP as an example. The trade facilitation agreement in the TPP is not clearly linked to the WTO TFA, but it deals with the same problems connected with publishing of customs information, cooperation among customs authorities, and customs and trade logistics. See more: *Assessing The Trans-Pacific Partnership*, Volume 2: *Innovations In Trading Rules*, PIIE, March 2016, p. 67–68.

²⁰ World Trade Report 2015, *Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement*, WTO 2015, p. 39.

²¹ *Easing the flow of goods across borders, Trade facilitation agreement*, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_tradefacilitation_e.pdf [accessed: 20.06.2016].

By the end of 2015, the agreement had been ratified by over 50 countries. WTO Director-General stressed the fact that the ratified agreement had been an unprecedented success in the history of the WTO while adopting the Bali Package let the organization to regain its international character.²²

Since the creation of the organization in 1995, the WTO has extended its range by adding 34 new members, with a further more than 20 with the observer status, by the end of 2015. Of particular importance, from the perspective of the aim of the Development Round, is the accession of new developing countries, which, as it is visible within the WTO, strengthens their position in the organization and significantly reinforces the multilateral trading system.

Another milestone for the organization was the accession of China in 2001, Saudi Arabia in 2005 and Russia in 2012, which had been the largest economies outside the WTO.

New economies, by joining the WTO, increased the total number of members to 162 (June 2016), which includes over 7 billion people and 98% of world trade in comparison with 91% in 1995, when organization was established. It should also be mentioned that while the GATT was dominated by the industrialized economies, within the WTO the major role is played by developing countries, which have a big impact on negotiating its agreements, managing the organization and shaping its agenda.²³

It is said that accessions to the organization have resulted in a transformation of the development of the economic and trade policies of China, Vietnam, the Russian Federation²⁴ and Kazakhstan, as well as other countries, such as Afghanistan and Iran, which are to complete their accession negotiations. The accessions of new members have extended the range of the WTO, and what is particularly important, the negotiation process prior to the accession to the WTO, connected with satisfying the accession requirements have worked as a “catalyst” for the internal reforms in these countries.²⁵

²² *World back in WTO*, Ministerial Conferences, Statements from the closing session, Statement by Mr. Roberto Azevêdo, Director-General – WTO, WTO 2013.

²³ *Expanding world trade and strengthening WTO rules, WTO Accessions*, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/acc_brochure2015_e.pdf [accessed: 12.06.2016].

²⁴ Similarly, as it was the case for other countries e.g. China, carrying out internal reforms in the economy as well as ensuring conformity with WTO regulations in terms of tariffs, intellectual property or subsidies, was a requirement given to the Russian Federation so as to join the organization. Russia had already expressed an intention of joining the GATT in 1993, however, it took ten more years to expedite the adjustment process by adopting the Customs Code, which enabled liberalization in this area. It is worth noting that Russia successfully negotiated very long transitional periods, lasting even nine years. Russia's membership in the WTO obliges the country to transparency in its trade policy and limits the possibility of imposing protectionistic barriers. See more: WTO: 2011 News Items, *Working Party seals the deal on Russia's membership negotiations, Information about the Russian Federation's WTO commitments*, 10 November 2011.

²⁵ Seminar: *Eurasia – The Last or New Frontier for the WTO?*, <http://www.adb.org/news/events/eurasia-last-or-new-frontier-wto> [accessed: 11.06.2016].

Therefore, the accessions of new members are important not only to the organization, while reinforcing the multilateral trade but also for the acceding countries, which undertake internal reforms. The process of WTO negotiations before accession has consequently served the purpose of improving the economy's governance and has helped to shape new opportunities for those future members by increasing the predictability, transparency and competitiveness.²⁶

Proceedings and effects of WTO Ministerial Conferences

The WTO defines the rules of the present-day world trade. The highest authority is ascribed to regular Ministerial Conferences²⁷ of Member States, which are held at least once every two years. The aim of these sessions, as in the case of negotiation rounds, is to negotiate trade issues between particular member countries. It is also at these gatherings where the previous WTO activity, prospects of future activity as well as goals for a given period of time, predominantly the reduction of trade barriers, are discussed and evaluated.

By the end of 2015 there had been ten WTO Ministerial Conferences, another one is planned for the end of 2017.

While analyzing effects of particular MCs, it is worth noting that the Conference in Singapore contributed to taking another step towards liberalization of trade by adopting the aforementioned Information Technology Agreement, which was the first and most important arrangement connected with tariff liberalization negotiated within the WTO. The big impact of this agreement stems from the specificity of trade of IT products, which is estimated at almost 1.5 trillion USD annually (circa 7% of global trade). The importance of this sector to the world economy is also evident by the fact of taking the decision to further liberalize it, also taking into consideration the problem of non-tariff barriers (NTBs) to trade in IT sector. A part of WTO members reached agreement in 2015 on the second, expanded IT deal, with additional more than 200 products, which reflects the technological development from the moment of signing the first agreement in 1996.²⁸

²⁶ As an example, inward FDI tends to rise essentially after WTO accession. according to UNCTAD's 2015 World Investment Report in Cambodia, FDI increased by 565% between 2007 and 2014, while in Chinese Taipei it increased by 128% between 2002 and 2014. See more: *Expanding world trade and strengthening WTO rules*, WTO Accessions, https://www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/acc_brochure2015_e.pdf [accessed: 12.06.2016].

²⁷ Between the sessions, the function of MC is carried out by the General Council, which also performs the tasks of Trade Policy Review Body and Dispute Settlement Body. Its direct subordinates are the three Councils (Council for Trade in Goods, Council for Trade in Services and Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS). These Councils supervise the working bodies i.e. committees and working groups. The Ministerial Conference is also entrusted with the task of appointing Director-General, who is charge of the WTO Secretariat.

²⁸ *WTO at Twenty, Challenges and Achievements*, p. 36, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wto_at_twenty_e.pdf [accessed: 10.06.2016].

Table 1. The review of WTO Ministerial Conferences

MC	Place and year	Significant provisions
I	Singapore, 1996	<i>Information Technology Agreement (ITA)</i> – agreement on eliminating customs duties on information technology equipment and products; discussion on the topics of trade and competition and transparency in government procurement i.e. Singapore topics;
II	Geneva, 1998	positive assessment of WTO activities; formal initiation of the process of discussions and preparations for future negotiations i.e. the Development Round;
III	Seattle, 1999	suspension of proceedings, revealing existing conflicts of interests in the world of economy; no official document, accepted by the Member States, was compiled, mainly due to inability to reach a compromise between developed and developing countries;
IV	Doha, 2001	a decision was made to start another negotiation round (Doha Development Round)* the effect of which was to be strengthening developing countries but also introducing procedural simplifications in the foreign trade in goods related to the reduction of ‘paper’ formalities and a broader use of newest IT systems;
V	Cancún, 2003	another failure ascribed to the reluctance of rich countries to stop subsidizing agriculture and export;
VI	Hong-Kong, 2005	the most crucial provisions concerned trade-distorting domestic support (i.e. market prices support and direct subsidies for farmers), food production, level of tariff protection (access to the market) as well as export subsidies;
VII	Geneva, 2009	a very short final report** stressed that the participation of 153 members indicates the significance the WTO has, particularly in the context of the global economic crisis; it was also mentioned that the WTO played an important role in alleviating the negative effects of the crisis; topics which were brought up included LDCs and their free access to markets of developed countries, the issue of cotton and <i>LDC Waiver*** for Services</i> ; another matter which was analyzed was an increasing number of bilateral and regional agreements and their complementarity with the WTO system;
VIII	Geneva, 2011	documents regarding the accession of Russia (as well as Montenegro and Samoa) were accepted; the focal point were developing and least developed countries (issues that were touched on included: concessions on obligations related to TRIPS, service market, expediting the accession of these countries to the WTO); the conference did not contribute significantly to finalizing the provisions of the Development Round;
IX	Bali, 2013	a breakthrough in the ongoing negotiations; signing of a trade agreement – <i>Bali Package****</i> consisting of ten agreements dealing with key negotiations issues (TFA, agriculture, issue of cotton trade as well as problems of developing and least developed countries) is the first global agreement signed by all WTO members; the discussions did not proceed unanimously, so far, the most difficult negotiation topic has been the matter of agriculture with the issue of agricultural subsidies being the most disputable matter;

X	Nairobi, 2015	adoption of the so-called <i>Nairobi Package</i> which includes selected elements related to negotiations within Doha Development Agenda (DDA); the major part of the package are provisions relating to export competition in agriculture (developed countries are to gradually eliminate – the last ones until 2020 – all export subsidies present on their current concessions lists, in the case of developing countries, the elimination of export subsidies will be finalized until 2022; the same decision imposes additional limitations on employing other mechanisms of support of agricultural export – export loans, food support, functioning of government trade companies as well as subsidies intended for developing countries e.g. for transport or other costs connected with export of goods;
XI	2017	planned

* The Doha Round formally began on 31 January 2002 and includes negotiations in the areas of: agriculture; services; access to non-agricultural products; trade-related aspects of intellectual property rights; relationship between trade and investment; interaction between trade and competition policy; transparency in government procurement; trade facilitation; anti-dumping and subsidies; regional trade agreements; dispute settlement provisions; relationship between trade and environment; electronic commerce; small economies; trade, debt and finance; trade and transfer of technology; technical cooperation and capacity building; LDCs; special and differential treatment of developing countries. Cf. *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, Adopted on 14 November 2001.

** WTO, Seventh Ministerial Conference, *Chairman's Summary*, WT/MIN(09)/18, 2 December 2009.

*** *Waiver* is an exception to the MFN (Most Favored Nation) principle – exemption from obligations to WTO provisions; it is defined in terms of time and must be justified; the most notable *waiver* is the GSP (Generalized System of Preferences) system which allows developed countries to grant preferential import tariffs to developing countries.

**** According to the WTO, the benefits for the world economy, resulting from signing this agreement are estimated to oscillate between 400 billion USD and even 1 trillion USD, which is to be a consequence of the aforementioned reduction of trade costs by 10–15%. The adopted changes are to affect positively the global trade flows and increase the gross world product by even 1% annually. *The Bali Ministerial Declaration*, WT/MIN/DEC/W/1/Rev.1, 7 December 2013, World Trade Organization.

Source: Author's own elaboration based on: *WTO, Ministerial Conferences*, http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm [accessed: 09.06.2016]

It should be noted that between the arranged MC sessions, there are also other meetings of the organization, often referred to as Mini Ministerial Meetings.

An example of this may be the WTO General Council meeting in Geneva by the end of July 2004, when a framework agreement containing plans of further liberalization of the world trade was signed (*The July 2004 package*). The most significant issues included there concerned agriculture, arrangements regarding cotton and industrial goods. The agreement was of a preliminary nature and contained points for future negotiations; it also informed of an increased willingness of countries to liberalize trade. Therefore, it was treated as a beginning of a process of liberalization of the world trade and it was necessary to complement it with a schedule of the elimination of the abovementioned barriers as well as state details concerning the level of planned reductions.

Even before the 2005 summit in Hong-Kong itself, there was a heated debate presenting the conflict of interests between WTO members. In order not to let another breakdown of talks to happen (it was feared that it may cast a bad light on way in which the organization operates, undermine the faith in the future trade negotiations and even the relevance of WTO's existence – as it is currently observed, those fears were justifiable) the Member States – before the start of the summit in Hong-Kong – decided not to discuss the detailed plan (modalities) of finalizing the 2006 Doha Round (by, once again, postponing the deadline to the beginning of 2007).

Another breakthrough in the longest-running Round was supposed to happen at the meeting of ministers in Geneva on 21 July 2008 (mini MC). In light of the fact that in 2008 the negotiations were on a fast track and since 2007 there had been an increase in prices of agricultural products, it was assumed that it would be possible to reach a compromise in agriculture and access to the market of non-agricultural products. Unfortunately, this meeting also ended up a failure. In July 2008, at the formal meeting of *Trade Negotiations Committee*, the then the Director-General Pascal Lamy, concluded that WTO members were not able to bring their positions closer, and surprisingly, the reason for the deadlock were not, as it had been expected, the *modalities* concerning access to the market of agricultural and non-agricultural products, but the issue of *Special Safeguard Mechanism* (SSM²⁹), which gave developing countries a possibility to increase import tariffs in a situation of a dynamic growth of agricultural products or a marked drop in their prices in order to prevent volatility of the agricultural market. Even though there were numerous matters where the negotiating parties were able to bring their positions closer, in line with the adopted at the Development Round principle of 'single undertaking' ("Nothing is agreed until everything is agreed") no agreements were successfully concluded.³⁰ However, it is worth stressing that the previous negotiating rounds also had not proceed as planned and each subsequent session was longer than the preceding one. Each successive attempt at negotiating facilitation in trade has proven to be even more complicated due to, among other things, an increasing number of members of the organization. Furthermore, the negotiation efforts seem to revolve around the difficult matter of agriculture³¹ – including subsidies as the subject of numerous controversies and conflicts of interests.

²⁹ *Negotiations can find compromise on the safeguards issue*, 13 August 2008, WTO News; Speeches – DG Pascal Lamy.

³⁰ WTO: 2008 News Items, *P. Lamy calls for „serious reflection” on next steps*, 30 July 2008.

³¹ Agriculture is, on the one hand, a priority sector for least developed and developing countries, and on the other hand, a sector of great strategic and political significance for developed countries.

WTO negotiations impasse as a multidimensional problem

The problem of negotiations stalemate is rather complex and concerns several matters. The major points of divergence of negotiating positions are, undoubtedly, the conditions of liberalization of access to the agricultural products market, and obligations of developed countries to reducing the amount of financial support to agriculture. On the other hand, rich countries expect better access to markets of poorest countries for their services, mainly banking and telecommunications. Furthermore, there is also an issue of non-agricultural goods (NAMA – *Non-Agriculture Market Access*), which is broadly defined in Paragraph 16 of Doha Ministerial Declaration and calls WTO members

to reduce or as appropriate eliminate tariffs, including the reduction or elimination of tariff peaks, high tariffs, and tariff escalation, as well as non-tariff barriers, in particular on products of export interest to developing countries [...],

the way of implementing the changes, however, is to be negotiated (“by modalities to be agreed”). The other matters that also need to be addressed i.e. the scale and method of liberalization, are left to be discussed during negotiations.³²

It is commonly believed that reaching a consensus in the last, ongoing since 2002, round of negotiations is an incomparably more difficult task than in the previous rounds. The reason for this is an increase in the number of the organization’s members that represent different interests as well as expanding the scope of negotiations itself. Emergence of new leaders such as China, India or Brazil has undermined the dominant position of the previous economic superpowers – the United States of America and the European Union, and this shift in the balance of power has also been reflected in the negotiations under the aegis of the WTO. Moreover, involvement of other developing countries has also increased in comparison with the previous rounds.³³ As a result of all this, it has been extremely challenging to reconcile the defensive and offensive interests of particular groups.³⁴ Insufficient progress in negotiations is also ascribed to the formula of negotiations i.e. the prin-

³² Cf. *Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1, Adopted on 14 November 2001 (Paragraph 16).

³³ Currently, the majority of developing countries have become more active in negotiations due to adopting the open development strategy. In the past these countries took advantage of the MFN status, granted by developed countries. Cf. M.G. Plummer, *The Emerging “Post-Doha” Agenda and the New Regionalism in the Asia-Pacific*, *op. cit.*, p. 4 and ff.

³⁴ It is worth noting that within the ongoing negotiation round, numerous negotiation coalitions of countries have been formed with group coordinators or negotiating teams acting on behalf of coalitions. The purpose of this is to simplify the negotiation process. Currently, 27 such groups may be distinguished e.g. African group, G-90, RAMs (*recently acceded members*), Cairns group, Cotton 11, G-33. Cf. *Groups in the WTO*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.pdf [accessed: 10.06.2016].

ciple of a single undertaking and resignation from quantifiable negotiations aims.³⁵ What is more, some aims which were adopted for the Development Round, have already been achieved by other means. It mainly concerns the reduction of tariff protection – many countries (such as China, Brazil or India mentioned above) have reduced tariffs unilaterally (though only on industrial goods) as part of economic reforms and processes of regional integration. Moreover, as a consequence of multilateral GATT/WTO negotiations, much of the world trade is subject to zero tariffs (MFN duty rate, i.e. connected with importing from other WTO Member States).

Prolonging negotiations within the ongoing Development Round have already secured it a status of the longest-running round in the history of the whole GATT/WTO system. It should not go unnoticed that the negotiations failure within the Development Round has already started to cause bilateral and regional agreements to grow in importance, with participants of these agreements expressing a wish for further liberalization of trade. Without a doubt, this state of affairs is confirmed by the fact that in February 2016 the WTO received as many as 625³⁶ (counting goods, services and accessions separately) notifications regarding RTAs, of which 419 has entered into force and are still legally binding.³⁷ The chart below shows the evolution of all RTAs notified to the GATT/WTO system, including inactive RTAs, by year of entry into force.

When comparing the periods of operation of GATT and WTO, it should be stressed that in the period 1948–1994, the GATT received 124 notifications of RTAs (relating to trade in goods), and since the establishment of the WTO in 1995, over 400 new agreements covering trade in goods or services have been notified and many are still under negotiation.³⁸ A related point to consider is the fact that during the years the structure of RTAs has changed as well. A great share of earlier RTAs was concluded between countries of the same level of development. Currently, such agreements are often concluded between developed and developing countries. Furthermore, the present-day RTAs are much more open to accepting new members in the future. Within new trade blocs which are being created, we may observe broader and more comprehensible liberalization of trade than the one within the WTO. This is the reason why such agreements are also referred to as „WTO-plus”.³⁹

³⁵ The resignation from the measurable (expressed as numeric/percentage values) negotiation goals have not affected the progress of talks positively. This sets it apart from the previous rounds in which the scale of reduction of customs duties was established just after the rounds had commenced.

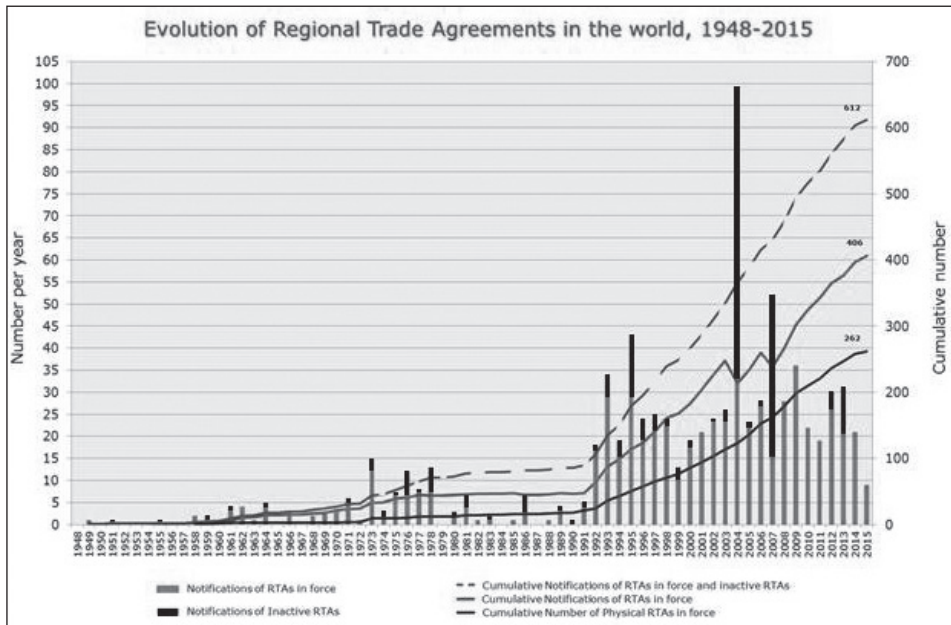
³⁶ 454 physical RTAs (when counting goods, services and accessions together), of which 267 are in force.

³⁷ Cf. *Regional trade agreements*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm [accessed: 25.06.2015].

³⁸ This means 24 notifications per year since the establishment of the WTO, compared to three on average during the GATT period.

³⁹ There has been a substantial enlargement in the contents of the RTAs going beyond the scope of WTO negotiations. Contents of the RTAs may be divided into 14 „WTO+” and 38

Figure 4. Development of RTAs in the world (1948–2015)



Source: Facts and figures, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm [accessed: 03.06.2016].

What is more, according to WTO data⁴⁰, all its members (except for Mongolia) belong to at least one trade agreement. This is definitely a growing trend, particularly in the view of numerous RTAs currently under negotiation. It must be stressed that 90% of all RTAs are Free Trade Areas (FTAs) and Partial Scope Agreements i.e. only some types of goods (or sectors) are eligible for preferential treatment. The remaining 10% are customs unions. The most regional trade agreements in the recent years have emerged in the Asian-Pacific region. As an example, the number of FTAs including the so-called ASEAN+6 countries increased from 27 established in 2002 to more than 200 in 2015.⁴¹

It is also connected with the emergence of new global trade leaders, particularly China and India, which has significantly weakened the previous superpowers – the USA and the EU, and which shows the shift of the economic development

„WTO-X” areas. WTO+ are provisions that fall under the current mandate of the WTO, and WTO-X provisions refer to obligations that are outside the current WTO mandate. For instance, investment, environmental laws and competition policy are WTO-X provisions. See more: T. Atsumi, *WTO-X aspects of recent RTAs*, Meiji Gakuin University, 2010, pp. 57 and ff., <https://www.meijigakuin.ac.jp/econ/academics/publications/research/PDF/146-5.pdf> [accessed 20.06.2016].

⁴⁰ *Regional Trade Agreements Information System*, <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintain-RTAHome.aspx> [accessed: 20.06.2016].

⁴¹ *Asia Regional Integration Center*, <https://aric.adb.org/fta-trends-by-status> [accessed: 17.06.2016].

pole towards Asia, particularly the Far East. The emerging markets have taken up the role of the global economic growth ‘locomotive’, especially in the context of the GFC 2007/2008+ aftermath, which results in the situation in which as much as 90% of the future global economic growth will take place outside the European borders. This state of affairs is also reflected in the negotiations within the WTO.

WTO and Regional Trade Agreements

A constant growth in the number of RTAs is defining feature of the current international trade. WTO members which are parties to such agreements are obliged to inform the organization on the newly concluded agreements.⁴²

It is important to note that the WTO allows its members to take part in such agreements. It is related to the general rule of the WTO i.e. the aforementioned most-favoured-nation (MFN) treatment and acknowledging certain exceptions to this rule, the most important of which is the ability to create free trade areas and customs unions with preferential rules for their members as long as it is in accordance with conditions stated in Article XXIV of GATT.⁴³ The most significant provisions of this article are regulations stating that the purpose of a customs union or of a free trade area should be to facilitate trade between the constituent territories and not to raise barriers to the trade with other WTO members. To conclude, RTAs must cover “substantially all trade”, and facilitate trade flow between the countries in the RTA without raising barriers to trade with the outside world. . In other words, the regional integration should not threaten the multilateral trading system but compensate it.⁴⁴

Despite the fact that regional agreements seem to be inconsistent with WTO rules, a key issue is the opinion of the organization itself, which stresses that such agreements may support the multilateral trading system. RTAs give a group of countries a possibility to negotiate rules or commitments which are beyond the scope of multilateral negotiations. As a result, some of them paved the way for multilateral agreements within the WTO.⁴⁵

However, on the other hand, according to the WTO, regional agreements should not be a substitute for the multilateral trading system as many important issues – trade facilitation, services liberalization or farming and fisheries subsidies

⁴² Cf. *Regional trade agreements: The WTO's rules*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regrul_e.htm [accessed: 21.05.2016].

⁴³ Apart from the abovementioned article, other exceptions include the so-called *Enabling Clause* related to preferential tariff arrangements (PTAs) for trade in goods with developing countries as well as Article V of the General Agreement on Trade in Services (GATS), which concerns RTAs in area of trade in services, in the case of both developed and developing countries

⁴⁴ Cf. *Regionalism: friends or rivals?*, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey1_e.htm [accessed 22.06.2016].

⁴⁵ It mainly concerns services, intellectual property, investments and competition policy

– can only be tackled widely and effectively through the WTO. Additionally, a multilateral system guarantees the participation of the smallest and most vulnerable and weak countries and supports their integration into the structures of the world trade.⁴⁶

It should not be overlooked that RTAs are often constructed on the foundations of the multilateral system and a great deal of their basic procedures and rules come straight from the GATT/WTO system – in some areas they simply mirror those rules, in others they build on WTO approaches. Moreover, we may observe a clear tendency of RTAs to avoid undertaking the most protected and difficult sectors, especially agriculture, and leave them under MFN rates.⁴⁷

It seems then, that the WTO is aware of the growing tendencies towards regionalism and realizes the problems for the global trading system that might be caused by this phenomenon. There are, in fact, several challenges for the WTO related to regionalism, but the most critical one concerns the exception allowed by the already cited Article XXIV GATT (exception to MFN principle): if realistically every member of the organization participates in at least one agreement (some members are party to twenty or more), we may infer a conclusion that in the current situation, the exception has already become the rule.⁴⁸

Many members of the WTO are still involved in new negotiations and creation of new RTAs, most of which are bilateral negotiations. Nevertheless, especially in the recent years, we have been able to witness the creation of agreements between several members of the WTO (plurilateral agreements). The most significant mega-regional negotiations under way that are changing the face of world trade are: Trans-Pacific Partnership (TPP) currently between 12 parties⁴⁹ and between ASEAN members and six other WTO members (the whole group is called ASEAN+6) with which ASEAN has agreements in force - the Regional Comprehensive Partnership Agreement (RCEP).⁵⁰ Not without meaning are negotiations which are held in other parts of the world. The noteworthy example is the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the European Union⁵¹ and

⁴⁶ Briefing note: *Regional trade agreements, Tenth WTO Ministerial Conference*, Nairobi, 2015, https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/briefing_notes_e/brief_rta_e.htm [accessed: 16.06.2016].

⁴⁷ Cf. *WTO at Twenty, Challenges and Achievements*, p. 8, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wto_at_twenty_e.pdf [accessed: 10.06.2016].

⁴⁸ See more: M.G. Plummer *The Emerging “Post-Doha” Agenda and the New Regionalism in the Asia-Pacific*, ADBI Working Paper Series, No. 384, October 2012, p. 6.

⁴⁹ Negotiations concluded in October 2015. Now there is a need for domestic processes to put the agreement in place.

⁵⁰ RCEP consists of 10 ASEAN countries and Australia, China, India, Japan, South Korea and New Zealand. Nonetheless, China is analyzing the TPP because it knows that no influence on the development of the two biggest RTAs (TPP and TTIP), with the USA as a participant, is not favourable. Cf. *The Economist, Trade, partnership and politics*, 24th August 2013.

⁵¹ The EU has at its disposal a vast array of agreements, mostly bilateral, often in the form of DCFTA.

the United States.⁵² Such agreements may have the potential to reduce the “noodle bowl” effect of RTAs, especially if they replace existing bilateral agreements (such as RCEP) and develop common rules (such as for rules of origin) to be applied by all the parties to the agreement.⁵³ The scale of these initiatives may result in a re-definition of the rules of the international trade, and may change the multilateral trading system and influence the proceedings of the Doha Round. Moreover, it will probably have substantial influence on the geographical distribution of power in the world trade over the next few years. The intention of these initiatives is to create extensive, integrated spaces not only at the regional level (especially in Asia), but also at the trans-Atlantic and trans-Pacific levels. Furthermore, it is clear that these agreements are also significantly interconnected. It is reflected in the membership of some countries in, for instance, two mega-regional trade blocs (MRTAs).⁵⁴ It is believed that RCEP is a response and counterbalance to TPP in the Asia-Pacific region. What is more, along with the TPP, the RCEP is a potential way to a Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP), which was also underlined in the preamble of TPP.⁵⁵

WTO development perspectives – the future of the organization in the context of proliferation of RTAs

The number of RTAs has been rising for over two decades, this has shaped new foundations for the functioning of the world economic order. Difficult to achieve aims, adopted at the Doha Round by WTO members, caused reconciling the defensive and offensive interests of particular groups almost impossible to accomplish. As a consequence, they often missed deadlines and the progress in the negotiations was inadequate, with the culmination in 2008 in Geneva. MC in Bali was hailed as a great success but we should also be aware that by adopting the TFA, the members deferred numerous other important issues. The total result of these actions is that the organization is currently slightly left out with regard to trade issues. The presently negotiated MRTAs, especially TPP, TTIP and RCEP will certainly reconstruct the multilateral trading system.

⁵² Moreover – the Pacific Alliance in Latin America among Chile, Colombia, Mexico and Peru or the Tripartite Agreement between parties to COMESA, EAC and SADC in Africa.

⁵³ Facts and figures, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm [accessed: 15.06.2016].

⁵⁴ As an example, Brunei, Malaysia, Singapore, Vietnam, Australia and New Zealand take part in RCEP as well as in TPP.

⁵⁵ „EXPAND their partnership by encouraging the accession of other States or separate customs territories in order to further enhance regional economic integration and create the foundation of a Free Trade Area of the Asia Pacific”. See more: <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Preamble.pdf> [accessed: 15.12.2015]

In spite of the fact that, in accordance with the principles adopted in these agreements⁵⁶, RTAs are not supposed to violate the WTO rules, on the contrary, they are to create opportunities to implement rules and deepen cooperation within the organization, it may be safely assumed that they, particularly MRTAs, will affect not only the structure of the international trade but also the progress of negotiations in the ongoing Doha Development Round.

This problem is well illustrated by using the trade in goods between the EU and the USA as an example. It dropped by nearly a half in 1990–2012 (from 22% to 11.5%) while trade between the EU, as well as the USA, and other countries e.g. China, increased substantially. Owing to the fact that the European Union is the biggest trade partner of China, the implementation of TTIP may negatively affect the business relations between them. These fears have their source in the fact that we have already been able to witness the effects of trade creation and trade diversion within free trade areas. Due to the reduction or elimination of barriers in trade between the EU and the USA (TTIP), we may expect higher levels of reciprocal trade flows and the volume of bilateral trade (the effect of trade creation). Simultaneously, this process will be accompanied by another one, this time of a negative nature i.e. trade diversion. This will result in the situation in which the import, previously from third countries, will be replaced by trade within the new group. This effect may relate directly to the main trade partners of the USA, as well as the EU. As a result of implementing TTIP, trade in goods between the EU, as well as the USA, and other countries may be decreased and be replaced with bilateral trade within the new free trade area. To sum up, as a consequence of intensifying trade between partners constituting RTAs, there may be shifts in trade flows and the costs of these shifts may have to be paid by countries outside the agreements, in the above example that would be e.g. China, Turkey or Mexico⁵⁷. Therefore, diverging trade towards partners which are less effective economically, as are the provisions of such agreements, may lead to a decrease of prosperity at a global scale.⁵⁸

As regards the influence of new trade agreements on the further functioning of the WTO, there are two possible scenarios. The first, in which countries that managed to successfully negotiate terms facilitating trade under this agreement, may not be interested in accelerating the Development Round negotiations since they will obtain reciprocal trade benefits somewhere else. For this reason, they are

⁵⁶ TPP Preamble, see more: <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Preamble.pdf> [accessed: 15.12.2015].

⁵⁷ On the other hand, the EU negotiates a number of other bilateral agreements not with developed countries but also with emerging markets. It mainly concerns negotiations between the EU and China on strengthening cooperation, as well as countries of South-East Asian Nations (ASEAN). Cf. E. Majchrowska, *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin. Implikacje dla gospodarki światowej*, op. cit., p. 215.

⁵⁸ J. Bhagwati, *Termites in the Trading System. How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, New York 2008, pp. 49–50.

frequently referred to as “termites in the trading system”.⁵⁹ On the other hand, the already negotiated arrangements facilitating trade within particular RTAs, may be directly transferred to WTO negotiations, which in turn may dynamise the ongoing talks and speed up the conclusion of the current negotiations round. It would constitute an intermediate step on the way to working out the multilateral agreement. The situation is bound to be clear soon due to the concluded TPP talks as well as negotiations on other agreements which are also planned to be successfully finalized in the near future.

Thus, can the emergence of new, and in particular large trading blocs, be treated as a threat to the multilateral trading system? Is there a risk of dividing the world economy into regional trade blocs, which will, in the indefinite future, eventually leave the WTO behind? In order to answer this question, we need to pay special attention to the fact that the mounting number of RTAs is rather an effect of the problems which the WTO is facing, not the source. It mainly concerns the long-standing negotiations deadlock, partially resolved by the Bali Package. The WTO has not updated sufficiently its rules since the inception and countries search for new solutions so as to intensify trade.⁶⁰

It should, however, be stressed that the common, characteristic feature of the newly created trade blocs of critical importance i.e. the abovementioned TPP or TTIP, is the fact that they do not contain any large emerging economies such as China or Brazil. On the other hand, as regards the also important RCEP, this initiative involves neither the United States nor the European Union. Consequently, there is no serious agreement which would involve the EU and the USA as well one or more of the big emerging economies. This translates into the inability of these states to conclude negotiations within the WTO.⁶¹

In 2009, the then the Director-General of the WTO Pascal Lamy, presenting to the General Council his vision of WTO for the following years, and aware of the threats to the WTO occurring in the global economy said that

the WTO, as a living organism, should continue to improve its capacity to rapidly react to global challenges, as we are seeing in the current crisis, and to contribute to devising solutions to those challenges. The reinforcement of the multilateral trading system, in particular through the conclusion of the Doha Round, should be our guiding light. In the constellation of global governance, let's work together to see the WTO star shining ever brighter.

He also noted that main goal for the WTO for the following years should be to “strengthen the role of the WTO as the global trade body”. The greatest benefit of

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ WTO's problems are much deeper – they concern new technologies which transform the international trade as well as the emergence of new economic superpowers. An effectively operating organization of a global character should, however, be a priority for every participant of the global trade.

⁶¹ B. Hoekman, *The WTO won't be killed by all these regional trade*, June 15th 2014, <http://europeworld.org> [accessed: 22.06.2016].

positively concluding the Doha Round will be “certainty, predictability and stability it will bring to global trade”.⁶² He also stressed that the rules of the multilateral trade within the WTO guard against protectionism and provide unique security policy to its members.⁶³

Regardless of the problems that the WTO has been forced to withstand in the recent years, it would be inappropriate to treat the multilateral trading system within the WTO as completely insignificant. As mentioned earlier, increasingly more countries are joining the WTO, its system of dispute settlement operates effectively, its fundamental rules are widely honored. The query is whether the organization maintains its significance as a main forum for promoting further liberalization or maybe it should change itself into a body functioning principally as a trade law court – an arbiter of trade relations between member countries – and a supervisor of regional trade.⁶⁴

Summary

The goal of the World Trade Organization is liberalization of trade flows as well as maintaining a harmonized, international trading system. These activities are to contribute to building prosperity and economic stability of countries from different regions, which is also in line with the principal aims of the Doha Development Round.

We may come across opinions that the WTO does not live up to the expectations of the international community, and that the effectively carried out process of trade liberalization has not been a match to the current situation in the world market. Beyond a shadow of a doubt, the last years have not been the most successful period for the WTO and its position is currently much weaker than at the end of the last century. Still, it seems that a gradual creation of an open system of global trade based on common rules, having over 160 countries as its members, is a great achievement. Therefore, the contribution to the development of the world economy made by the organization cannot be belittled.

The system created under the WTO framework is not perfect; still, it is easy to imagine how unpredictable the world economy would be without it. However, the impasse in negotiations lasting for a long time has led to an increase of concluded bilateral and regional agreements, which has weakened the organization's position. Trade regionalism has become the most frequently chosen way of regulat-

⁶² WTO: 2009 News Items, P. Lamy: “*Strengthening the WTO as the global trade body*”, 29 April 2009.

⁶³ WTO: 2009 News Items, P. Lamy: “*The Doha Development Agenda is the best stimulus package*”, 14 April 2009.

⁶⁴ A. Subramanian, M. Kessler, *The Hyperglobalization of Trade and Its Future*, WP 13 – 6, JULY 2013, Peterson Institute for International Economics, p. 28, <http://www.iie.com/publications/wp/wp13-6.pdf> [accessed: 15.05.2016].

ing economic cooperation. At present, virtually every country concludes regional trade agreements with its partners in the form of free trade areas or customs unions. It certainly is a viable alternative to multilateral agreements until the crisis is resolved. The ambitious goals of the negotiations may, from the standpoints of both the developed and developing countries, be easier to achieve in negotiations between two or several parties rather than within an organization composed of so many members representing different interests.

Regional trade agreements may well become the future foundation for bigger associations; there is evidence to suggest that the future trade will be divided into separate, regional blocs. The potential problem may be a shift of priorities and interest of some countries to regional agreements exclusively since it can prolong the negotiations process and strike at the multilateral trading system. The interest in concluding multilateral negotiations may completely disappear if the biggest players, i.e. the USA, the EU, China or India become connected by bilateral or plurilateral agreements.

It is difficult to predict the developments of this situation and whether RTAs are going to be complementary to the multilateral system and support the World Trade Organization, leading it to a successful conclusion of the Doha Round by transferring and adopting the bilateral arrangements, or contribute to the prolongation of the negotiation stalemate. The only thing that is certain is the fact that the international trade politics in the following decade will be very interesting. However, in the situation when players in the global economy are intertwined more than ever, it is even more difficult to imagine the world economy without the WTO.

A positive aspect, sending the signal that the WTO remains an important forum for shaping the rules of the international trade in 21st century, certainly is the agreement adopted during the ninth Ministerial Conference. Tangible, clear benefits for the members of the organization from the implementation of the TFA may serve the purpose of reaffirming the relevance of the organization. It is important to remember that the multilateral trading system is still the best defense against protectionism and is a great contributing factor to the economic growth. The positive outcome of implementation of TFA or the agreement on rules limiting the trade-distorting export subsidies on agricultural products, constitute a solid foundation for the support of the multilateral trading system and resuming negotiations of the Development Round. These achievement, though not as decisive as the original assumptions of the round in question, constitute an important avenue for reinforcing and reviving the system, which will reaffirm that the WTO can, in fact, function with over 160 members, whose participation reflects an increasing importance of the world economy.

20 lat WTO – efekty działalności i perspektywy funkcjonowania na tle proliferacji porozumień regionalnych w handlu światowym

Obchodzona w ubiegłym roku 20. rocznica funkcjonowania Światowej Organizacji Handlu (WTO) skłania do refleksji na temat efektów jej działalności, szczególnie w aspekcie następstw światowego kryzysu gospodarczego 2008+, jak również nasuwa pytanie o dalsze losy organizacji pełniącej funkcję nadrzędnego forum negocjacyjnego w handlu światowym. Można spotkać się z opiniami, że Światowa Organizacja Handlu nie spełniła oczekiwań społeczności międzynarodowej, a skutecznie realizowany proces liberalizacji handlu nie sprostał bieżącej sytuacji na rynku światowym. Bez wątpienia ostatnie lata nie były najlepszym okresem funkcjonowania WTO, a jej pozycja jest dziś zdecydowanie słabsza niż jeszcze w końcu ubiegłego stulecia. Mimo to wydaje się, że sukcesywne tworzenie otwartego systemu światowego handlu, opartego na wspólnych zasadach, które swoim członkostwem potwierdza już ponad 160 krajów reprezentujących 98% handlu światowego, jest jednak ogromnym osiągnięciem. Nie można zatem umniejszać wkładu, jaki został wniesiony przez organizację w rozwój gospodarki światowej, szczególnie w kwestii walki z protekcyjnym oraz napędzania wzrostu gospodarczego. Jednak trwający od długiego czasu impas w negocjacjach wielostronnych doprowadził do wzrostu liczby zawieranych umów regionalnych, co osłabiło istotnie pozycję organizacji. Regionalne porozumienia handlowe stają się fundamentem szerszych układów i wiele wskazuje na to, że handel światowy będzie podzielony na odrębne, regionalne bloki. Problemem może jednak okazać się przesuniecie punktu ciężkości i zainteresowanie niektórych krajów wyłącznie porozumieniami regionalnymi, gdyż może to istotnie opóźnić proces negocjacji i uderzyć w wielostronny system handlowy.

Słowa kluczowe: WTO, RTAs, handel światowy, wielostronny system handlowy

20 Years of WTO – Effects of Its Activity and Perspectives of Its Functioning in the Context of Proliferation of Regional Agreements in the World Trade

The 20th anniversary of the World Trade Organization (WTO) activity celebrated in 2015 has provoked to the analysis and summary of effects of its activity within this period, especially as far as the consequences of the world economic crisis 2008+ are concerned. It is also important in the context of the WTO's role as the main negotiation forum in the world trade. We may come across opinions that the WTO does not live up to the expectations of the international community, and that the effectively carried out process of trade liberalization has not been a match to the current situation in the world market. Beyond a shadow of a doubt, the last decade has not been the most successful period for the WTO and its position is currently much weaker than at the end of the last century. Still, it seems that a gradual creation of an open system of the global trade, based on common rules, having over 160 countries as its members, is a great achievement. Therefore, the contribution to the development of the world economy made by the organization cannot be belittled. The impasse in negotiations lasting for a long time has led to an increase of concluded bilateral and regional agreements, which has weakened the organization's position. Regional trade agreements may well become the future foundation for bigger associations; there is evidence to suggest that the future trade will be divided into separate, regional blocs. The potential problem may be a shift of priorities and interests of some countries to regional agreements exclusively, since it can prolong the negotiations process and strike at the multilateral trading system. The authentic danger is that RTAs may discredit and weaken the WTO's central position in the world trade.

Key words: WTO, RTAs, world trade, multilateral trading system

Eugeniusz M. Pluciński, Dariusz Gryglik, Arkadiusz Stosur

**PRAWNE I EKONOMICZNE DETERMINANTY
KONKURENCYJNOŚCI W HANDLU MIĘDZYNARODOWYM –
WYBRANE ASPEKTY Z PERSPEKTYWY KONKURENCYJNOŚCI
STRUKTURALNO-CZYNNIKOWEJ W HANDLU POLSKI
Z KRAJAMI UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

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

Teoria i praktyka handlu międzynarodowego potwierdza, że większe korzyści z międzynarodowego podziału pracy (adekwatnie do udziału w handlu światowym) osiągają kraje, których gospodarki są wobec siebie nowocześnie substytucyjne, a nie tradycyjnie komplementarne. W przypadku Unii Europejskiej dotyczy to nie nowych, lecz raczej państw „starej” Unii Europejskiej (UE15), w tym głównie krajów tzw. jądra integracji europejskiej, pośród których dominują Niemcy.

Utrzymujące się przewagi konkurencyjne Polski na rynku UE w obszarze tradycyjnych produktów surowco- i pracochołnych, zaś Unii wobec Polski – pośród produktów technointensywnych i wiedzochłonnnych stanowią uzasadnienie dla relatywnie niskiego poziomu średniej intensywności handlu wewnątrzgałęziowego (IIT) między Polską i UE15¹ (mimo poprawy w tym względzie $IIT_{2012} = 62\%$ vs $IIT_{2004} = 57\%$) na tle wzajemnego handlu wybranych starych krajów UE (Intra-UE15: $IIT > 85\%$). Wyjątek stanowi branża samochodowa, gdzie można odnotować wyższe wskaźniki IIT oraz relatywnie wysoki udział tej branży w polskim eksporcie na rynku UE. Jednakże ta selektywnie postępująca intensyfikacja handlu wewnątrzgałęziowego ze znaczącym udziałem Polski na rynku motoryzacyjnym (branża kapitałochłonna) ma niestety wymiar technologicznej ograniczoności (za-tem i handlu wzajemnego), czego nie ma w obszarze gałęzi technointensywnych (szczególnie trudnoimitowalnych) i wiedzochłonnnych (głównie high-tech) pomiędzy krajami wysoko rozwiniętymi (KWR) UE. W tym kontekście można powiedzieć, że pozostawanie na obrzeżu nowoczesnego modelu handlu oznacza m.in. tzw. koszt utraconych możliwości z członkostwa we wspólnym rynku UE, czytaj: mniejsze efekty dobrobytowe na poziomie mikro- i makroekonomicznym, pomimo faktu, iż członkostwo w integracji europejskiej na poziomie wspólnego rynku (na bazie unii celnej) poprawia *terms of trade*. Trzeba wiedzieć także, że handel Polska–UE stanowi 2/3 wartości handlu Polski ze światem. Orientacja na wzrost polskiego eksportu na bazie przewag konkurencyjnych w obszarze tradycyjnych produktów nie gwarantuje w dłuższym okresie utrzymania dodatniego bilansu w handlu z UE – vide doświadczenie wygasającego efektu kreacji handlu, w tym polskiego eksportu w drugiej połowie lat 90. minionego stulecia, po liberalizacji handlu wzajemnego na mocy traktatu stowarzyszeniowego Polski z UE (wówczas EWG, 1992 r.).

Obecnie, pomimo poprawy w tym względzie, konkurencyjność polskich firm wciąż aż w 75% opiera się na konkurencyjności cenowej² (głównie produkty tradycyjne), a nie konkurencyjności strukturalnej (głównie produkty nowoczesne). Czynniki decydującymi o przewagach komparatywnych polskiego handlu w obszarze produktów tradycyjnych (praco- i surowcochołnych) są m.in. relatywnie niskie płace (dumping socjalny) oraz zaniżony kurs złotówki i arbitraż podatkowy. Konkurencyjność cenową, która leży u podstaw przewag konkurencyjnych polskich produktów tradycyjnych, potwierdzają wskaźniki ujawnionych przewag konkurencyjnych (RCA) w handlu Polski na wspólnym rynku UE (por. Aneks, tabela 1). Przewagi konkurencyjne Polski w branżach tradycyjnych ($RCA > 0$)

¹ Por. Aneks. Szerzej o metodzie badawczej z perspektywy wskaźników RCA i IIT patrz: E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu na rynku UE w latach 2002–2012. Wybrane aspekty z perspektywy racjonalnych wyborów w gospodarce otwartej oraz efektów dobrobytowych integracji europejskiej*, Kraków 2015.

² VI European Financial Congress, Sopot, 13–15.06.2016, za: „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.06.2016, nr 114, s. A14.

i ich brak w branżach nowoczesnych ($RCA < 0$) wobec KWR UE, w tym głównie Niemiec, świadczą o tradycyjnej niekorzystnej komplementarności polskiej gospodarki, a nie jej nowoczesnej substytucyjności strukturalno-czynnikowej³. W tym kontekście, poza wspomnianym wyżej tzw. kosztem utraconych możliwości z handlu wzajemnego na wspólnym rynku (ponoszonym przez nowe kraje UE, w tym Polskę), należy wskazać również na dodatkowe w tym przypadku relatywne straty w różnych fazach cyklu koniunkturalnego. Państwa, które opierają produkcję – zatem przewagi konkurencyjne w handlu międzynarodowym – na niekorzystnej komplementarności strukturalno-czynnikowej, ponoszą większe straty w fazie kryzysu i realizują mniejsze korzyści w okresie ożywienia gospodarki rynkowej.

W niedalekiej przyszłości może się okazać, że Polska – wypełniwszy już program pełnego dostosowania w zakresie norm prawnych, standardów czy struktur instytucjonalnych oraz makroekonomicznych kryteriów formalnej konwergencji fiskalno-monetarnej (stanowiących warunek wstępny do członkostwa w strefie euro; tzw. kryteria z Maastricht) – będzie wciąż nieprzystosowana do nowoczesnego modelu wewnątrzgałęziowego podziału pracy, który tak jak dzisiaj, również w przyszłości będzie wyznaczał rytm oraz miejsce w procesach integracji gospodarczej w ramach Unii Europejskiej.

Reasumując, można powiedzieć, że intensyfikacji efektów dobrobytowych z integracji w ramach EU, zatem zmniejszeniu wspomnianego kosztu utraconych możliwości przez kraje członkowskie słabiej rozwinięte (vide Polska) na poziomie wspólnego rynku, oraz w przyszłości w ramach UGW, sprzyja więc nie tradycyjna komplementarność czynnikowa (charakterystyczna dla relacji w handlu między KWR a KR), lecz nowoczesna substytucyjność czynnikowa (charakterystyczna dla handlu wzajemnego KWR). Ta zaś wymaga długookresowej kompatybilnej strategii innowacyjności, opartej na jej wewnętrznych i zewnętrznych determinantach. Wszystkie kraje, którym udało się wejść do czołówki gospodarek globalnych (vide Korea Południowa, Tajwan, Singapur, Chiny etc.), przeszły podobny szlak od strategii rozwojowej low-tech (produkcja i cenowa konkurencyjność eksportu, przede wszystkim odzież) do strategii med- i high-tech (produkcja i konkurencyjność strukturalno-cenowa produktów techno- i naukochołnych, w tym branża elektroniczna)⁴. W każdym z powyższych krajów przejście do strategii high-tech, obudowane proinnowacyjną legislacją, bazowało na strategii innowacyjności sprzęgniętej z inwestycjami o charakterze proinnowacyjnym, a nie odtworzeniowym. Stąd istotna jest, obok wielkości i struktury inwestycji pochodzenia krajowego, również branżowa struktura bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) oraz to, czy BIZ lokowane są w branżach tradycyjnych (sieć handlowo-gastronomiczna

³ Szerzej o istocie pomiaru wskaźników RCA wg formuły Grupp-Leglera z perspektywy kosztowych i pozakosztowych składników cen światowych patrz, E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu...*, s. 28–47.

⁴ Por. M.A. Weresa, *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Warszawa 2012, s. 195–206.

i hotelowa), odtworzeniowych (motoryzacja etc.), gdzie mamy do czynienia ze schyłkowymi produktami, czy w branżach techno- i wiedzochłonnych (parki technologiczne, edukacja, instytuty badawcze, klastry itp.), gdzie występują inwestycje proinnowacyjne.

Skuteczność strategii innowacyjności jako gwaranta przejścia od tradycyjnej konkurencyjności cenowej w handlu międzynarodowym do nowoczesnej konkurencyjności strukturalno-czynnikowej jest uzależniona nie tylko od wielkości i branżowej struktury innowacyjnych inwestycji, ale i od sprzyjającego środowiska dla inwestorów. Chodzi tu m.in. o stabilność prawa (gospodarczego, finansowego, podatkowego etc), nowoczesne modele edukacji i długofalowość całościowej kompatybilnej strategii innowacyjnego rozwoju w ramach gospodarki rynkowej, gdzie priorytet mają (powinny mieć) inwestycje sektora prywatnego wobec sektora publicznego⁵.

Niniejsze opracowanie jest próbą identyfikacji i określenia współdziałania prawnych i ekonomicznych determinant innowacyjności polskiej gospodarki, a zatem konkurencyjności polskiego handlu na wspólnym rynku Unii Europejskiej, a szerzej rzecz ujmując – w zglobalizowanej gospodarce światowej.

Wyzwania dla Polski z perspektywy ekonomiczno-prawnych uwarunkowań innowacyjności oraz konkurencyjności w handlu międzynarodowym

1. U podstaw substytucyjności podażowo-popytowej wobec KWR UE (warunkującej intensywny udział w nowoczesnym modelu handlu wewnątrzgałęziowego) leży strategia rozwoju oparta na dopełniających się wewnętrznych i zewnętrznych determinantach innowacyjności (głównie miękkiej innowacyjności⁶), uwzględniająca jednocześnie konieczną reformę mechanizmu funkcjonowania UE. Dotyczy to również obszaru polityki strukturalnej, która powinna dynamiczniej wspierać procesy innowacyjności poszczególnych krajów członkowskich UE i całego obszaru Unii, patrząc nań z perspektywy centrum technologicznego świata⁷.

⁵ Warto przypomnieć, że inwestycje w sektorze prywatnym uzasadnia popyt, zaś w sektorze publicznym – programy zwycięskiej partii, które (biorąc pod uwagę czas cyklu inwestycyjnego przekraczający cykl wyborczy) nie zawsze są kontynuowane (w przypadku zmiany władzy ustawodawczej), bądź co gorsza – są ekonomicznie chybione.

⁶ Chodzi tu o podobieństwo w poziomie względnych kosztów produkcji w obszarze produktów technointensywnych oraz wiedzochłonnych, a nie względne przewagi komparatywne (RCA) w obszarze produktów pracochłonnych czy surowcchłonnych, które generują tradycyjny handel międzygałęziowy. Ponadto w przypadku produktów technointensywnych bliższa temu wyzwaniu jest orientacja na software, a nie hardware, (jeśli już to w obszarze technik trudnoimitowalnych – vide Tajwan – a nie łatwoimitowalnych, np. przemysł motoryzacyjny – vide Polska). Por. także M.A. Weresa, *Systemy innowacyjne...*, s. 145–205.

⁷ Szerzej patrz m.in. E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu...*, s. 253–284.

2. W obliczu (średnio rzecz ujmując) luki technologicznej, luki menedżerskiej, luki w poziomie wiedzy i kreatywności (które przekładają się m.in. na dysproporcje w poziomie PKB per capita między Polską a UE15) – zmniejszenie ryzyka kosztu utraconych możliwości Polski w UE jest możliwe nie tylko przez uaktywnienie zewnętrznych źródeł innowacyjności, ale przede wszystkim przez stworzenie wewnętrznego mechanizmu kreowania i skutecznej absorpcji nowoczesnej technologii i wiedzy⁸, innowacyjności w ogóle, obejmującej wszystkie fazy społecznego procesu gospodarowania (nauka – produkcja – wymiana – konsumpcja).

Opcja wymuszenia procesów innowacyjnych w Polsce tylko przez otwarcie na przyływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w tym know-how i inwestycyjny import, oraz podłączenie się do programów innowacyjności w ramach UE (najpierw w ramach niezrealizowanej do 2010 r. rezolucji lizbońskiej, dziś w ramach strategii inteligentnej Europy 2020) nie wydaje się (jak podpowiada doświadczenie⁹) pomysłem jedynie słusznym. Innowacyjność wymaga bowiem długotrwałej – legislacyjnie spójnej – kompatybilnej strategii rozwoju techniki, technologii i wiedzy, opartej na wykorzystaniu wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych źródeł innowacyjności na poziomie makro- i mikroekonomicznym¹⁰.

3. Uwzględniając proinnowacyjny schumpeterowski charakter alokacji czynników wytwórczych oraz warstwę wnioskową równania Solowa¹¹, zarzą-

⁸ Por. A.H. Jasiński, *Innowacyjność w gospodarce Polski. Modele, bariery, instrumenty wsparcia*, Warszawa 2014, s. 35–74; J. Czerniak, *Polityka innowacyjna w Polsce. Analiza i proponowane kierunki zmian*, Warszawa 2013, s. 199–290; *Narodowy Program Foresight Polska 2020. Dyskusja założeń scenariuszy*, red. J. Kleer, A. Wierzbicki, Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Warszawa 2009.

⁹ Europa – w odróżnieniu od centrum technologicznego świata – jest bardziej zaabsorbowana korzystną realokacją istniejących czynników produkcji niż ich doskonaleniem. Sprzyjają temu względne różnice wyposażenia w czynniki wytwórcze pomiędzy krajami UE (por. warstwę wnioskową modelu Heckschera-Ohlina-Samuelsona) oraz sowinga renta technologiczna realizowana przez wybrane stare kraje Unii. W rezultacie występuje eskalacja procesu imitacji postępu technicznego z poziomu starych krajów UE przez nowe kraje Unii. Tym samym rodzi się klasyczna pułapka „rynku sprzedającego” polskich firm, wiele z nich zostało również dotkniętych syndromem „sukcesu” rynku sprzedającego. Po wyczerpaniu się możliwości ekspansji zbytu, kiedy wewnętrzny rynek staje się za ciasny, próby wyjścia na rynki światowe w poszukiwaniu korzyści skali kończą się niepowodzeniem, jako że nie konkurencyjność cenowa, a strukturalna (cenowo-jakościowa) o tym decyduje.

¹⁰ Por. A. Oleksiuk, *Uwarunkowania i mechanizmy tworzenia innowacji jako czynniki rozwoju gospodarczego*, Olsztyn 2012, rozdz. I–III; M.A. Weresa, *Rozwój technologicznych systemów innowacji w gospodarce światowej na przykładzie technologii informacyjno-telekomunikacyjnych*, Materiały XXXII Międzynarodowej Konferencji Naukowej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 18.05.2015; E.M. Pluciński, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w gospodarce otwartej a wyzwania dla Polski*, [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne*, t. 4: *Studia społeczne, polityczne i ekonomiczne*, red. M. Grzybowski, Kraków 2014, s. 743–765.

¹¹ R. Solow traktował o technologii i edukacji jako istotnych przyczynach sprawczych dynamiki wzrostu dochodu narodowego. J.A. Schumpeter podkreślał natomiast, że zgrać wszystkie składniki efektywności gospodarowania (tj. postęp techniczny, wzrost produkcji oraz równowagę

dzanie zasobami nie może być tylko zwykłym administrowaniem nimi. Powyższe stwierdzenia nabierają szczególnej mocy w kontekście polskiej transformacji systemowej oraz strukturalnego dostosowania do rynku UE i gospodarki globalnej w ogóle. Zdolności kierownicze (mające wpływ na uaktywnienie zdolności akumulacyjnych, inwencji i w konsekwencji – innowacyjnych zachowań ludzkich) są nie do przecenienia szczególnie w warunkach technologicznych wyzwań globalizującego się świata oraz pomniejszania właśnie ryzyka kosztu utraconych możliwości w przypadku członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W tym kontekście należałoby się również zastanowić, czy reformy cząstkowe bez całościowego podejścia do strategii innowacyjności mogą być efektywne. Punktem wyjścia pozostaje wciąż niepodjęta decyzja o wdrożeniu ponadpartyjnej strategii innowacyjności¹², wymykającej się z logiki cyklu wyborczego. Strategii innowacyjności rozpisanej w czasie (krótki, średni, długi okres) i z wykorzystaniem wszystkich wzajemnie dopełniających się wewnętrznych i zewnętrznych determinant innowacyjności (w podanej kolejności) obejmujących wszystkie fazy społecznego procesu gospodarowania.

Warto zaznaczyć, że strategia proinnowacyjnego rozwoju jest czymś więcej niż samą modernizacją gospodarki. Innowacyjność to również tworzenie czegoś nowego, a nie tylko imitowanie już istniejących form we wszystkich (wspomnianych wyżej) czterech fazach społecznego procesu gospodarowania, szczególnie w procesie produkcji i wymiany. O ile modernizacja gospodarki dokonuje się w obrębie substytucyjnego postępu naukowo-technicznego (PNT) (dominuje imitacja PNT na bazie zmiany relacji czynnika praca–kapitał), to innowacja produktowa-procesowa gospodarki dokonuje się przede wszystkim w obrębie czystego PNT.

4. Notowany regres pozycji Polski na unijnej mapie innowacyjności w ostatnich latach¹³ wydaje się kumulacją zaniechań w tym względzie, co nie sprzyja

gospodarczą) potrafi tylko kraj, którego ludność cechuje się trzema zdolnościami: inwencją, skłonnością do oszczędzania oraz umiejętnościami kierowania gospodarczego. Szerzej: E.M. Pluciński, *Świat, Europa, Polska. Teoria i praktyka z perspektywy racjonalnych wyborów ekonomicznych*, Bydgoszcz–Kraków 2008, s. 170–171.

¹² Polityka gospodarcza była i jest determinowana przez bieżące zarządzanie zasobami. Ma charakter strategii krótkookresowej, którą wyznacza nie tyle kolejny etap realizacji długookresowej strategii proinnowacyjnego wzrostu, ile ostrość szoków wewnętrznych i zewnętrznych. Epa-towanie troską o poziom inflacji, zatem poziom stopy procentowej i kursu walutowego potwierdza jedynie, że realizowana jest wciąż popytowa strategia rozwoju gospodarczego, a pożądana strategia proinnowacyjnego rozwoju oparta jest przede wszystkim na ekonomii podażowej (szerzej: E.M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej*, Warszawa 2004, s. 18–23, 108–125, 186, 214, 227). O ile poziom technologicznej niekonkurencyjności polskiej gospodarki na przełomie lat 80. i 90. był odziedziczony po nieefektywnym systemie alokacji zasobów, to dziś utrzymująca się luka technologiczna jest konsekwencją zaniechania kompatybilnej strategii proinnowacyjnego rozwoju podczas ponad 25 lat transformacji systemowo-gospodarczej. Przypomina o tym również analiza technologicznej (nie)konkurencyjności w handlu z Republiką Czeską. Por. E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu...*, s. 232–235.

¹³ Raporty KE lokują Polskę wśród czterech krajów członkowskich UE o najsłabszym postępie i najniższym poziomie syntetycznego miernika innowacyjności (szerzej: J. Kotyński, *Re-*

dynamice likwidacji dysproporcji rozwojowych Polski wobec KWR UE15, zatem znaczącemu zmniejszeniu kosztu utraconych możliwości z członkostwa Polski w UE na poziomie wspólnego rynku. Co więcej, nie sprzyja konwergencji realnej gospodarki Polski z krajami jądra integracji europejskiej, oddalając tym samym perspektywę członkostwa Polski w Eurolandzie (UGW z derogacją w czasie), by nie wspomnieć o bezpieczeństwie ekonomicznym państwa w gospodarce otwartej.

Kosmetyczne zmiany bardzo odległego miejsca Polski w rankingu światowej innowacyjności¹⁴ nie powinny zaciemniać obrazu wielkiej luki w tym względzie. Podobnie zresztą jak i poprawa wskaźnika PKB per capita w odniesieniu do jego średniego statystycznego poziomu w całej UE (70% w 2015 r. vs 54% w 2006 r. i 48% w 2002 r.) – trzeba tu uwzględnić przystąpienie biedniejszych krajów (5. i 6. poszerzenie UE), co obniżyło wymowę poziomu średniego PKB w UE, by nie wspomnieć o „skurczeniu” się PKB w niektórych starych krajach Unii, np. Grecji i Hiszpanii. Oceniając z tej perspektywy, można powiedzieć, że statystyczny wymiar dobrobytu Polski mierzony PKB per capita przewyższa jego rzeczywiste dokonania wobec KWR UE. Np. w latach 2008–2013 PKB per capita Polski wzrósł o 4,2%, w przypadku Niemiec – o 8%.

W obliczu planowanego wyjścia Wielkiej Brytanii z UE (referendum z 23 czerwca 2016 r.), naszego drugiego – po Niemczech – partnera w handlu z krajami UE (8,9% polskiego eksportu do UE; 6,8% eksportu w ogóle), w tym m.in. potencjalnej groźby ograniczenia istotnego źródła miliardowych przelewów płynących do Polski od Polaków pracujących w Wielkiej Brytanii, negatywny scenariusz może przybrać na sile. Tym bardziej że po roku 2020 (wraz z końcem obecnego planu finansowego Unii 2014–2020), Polska przestanie być głównym beneficjentem funduszy strukturalnych (w aktualnym wymiarze), i tak w zasadniczej mierze przekładających się na tzw. twardą innowacyjność (autostrady, drogi, mosty, oczyszczalnie ścieków etc.).

5. Brak dostosowań w zakresie kompleksowego przejścia od strategii rozwojowej low-tech do high-tech, zatem tkwienie w okowach tradycyjnej wymiany międzygałęziowej (opartej na przewagach komparatywnych wyrobów surowcowych i pracochłonnych) może pozostawić Polskę na peryferiach realnych procesów integracyjnych w ramach Unii. Oznaczać to może, że Polska, lokująca się dzięki tzw. innowacyjności twardej pomiędzy centrum i peryferium gospodarczym UE (tzw. półperyferium UE), będzie realizować w przeważającej mierze korzyści z międzynarodowego podziału pracy w UE na poziomie integracji związanej z jej niższą fazą, tj. strefą wolnego handlu w ramach unii celnej. W rezultacie, poza kosztem

gress pozycji Polski na unijnej mapie innowacyjności 2010–2012, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2012, nr 3, s. 52–65). Jednocześnie, na tle innych państw Unii i świata, raport wskazuje regres w tym względzie w porównaniu do roku 2010. Podobne oceny zamieszcza IMD World Competitiveness Center (Genewa 2014), który w 2014 r. obniża pozycję Polski w światowym rankingu konkurencyjności z 34. (2012 r.) na 36. miejsce.

¹⁴ A. Błaszczak, *Ranking firm innowacyjnych 2014*, „Rzeczpospolita”, 28.10.2014, s. 39; K. Rybiński, *Go Global*, Warszawa 2014.

utraconych możliwości z integracji na poziomie wspólnego rynku, wzrośnie również podatność polskiej gospodarki na wewnętrzne i zewnętrzne szoki gospodarcze w globalizującym się świecie.

Ponadto, w obliczu kreowania różnych prędkości w integracji europejskiej, spotęgowanych kryzysem Eurolandu (i UE w ogóle), trudniej będzie o wejście do strefy euro, nawet przy spełnieniu formalnych kryteriów z Maastricht. W procesie dalszego jednoczesnego poszerzania i pogłębiania integracji europejskiej, przy wyjściu Wielkiej Brytanii z UE, niewykluczone jest bowiem nowe rozdanie pomiędzy krajami członkowskimi UE, uwzględniające nie dwa, a trzy poziomy integracji (adekwatnie do poziomu rozwoju krajów członkowskich): unia celna, wspólny rynek, UGW.

6. Brak realnych dostosowań do rynku UE (mierzonych m.in. intensywnością handlu wewnątrzgałęziowego) może jednocześnie sprzyjać oddalaniu się Polski od standardów rynku światowego, pozostającego pod wpływem zachodzących nań procesów globalizacji produkcji i liberalizacji rynków, których bazą pozostaje w głównej mierze czynnik technologiczny, innowacyjność w ogóle. Natomiast proinnowacyjna restrukturyzacja polskiej gospodarki może wydatnie zwiększyć korzyści Polski z racji udziału zarówno w globalizacji regionalnej, jak i globalizacji światowej. Ich źródłem jest jednak innowacyjność produktowo-procesowa, kreowanie czystego postępu technicznego, a nie bierne doskonalenie procesu jego imitacji.

O nowoczesności struktury eksportu i modelu międzynarodowego podziału pracy, które to m.in. determinują wzrost dochodu narodowego (czytaj: dobrobytu w gospodarce otwartej), decyduje nowoczesna czynnikochłonność produkcji. Tradycyjne czynniki wzrostu polskiego dochodu narodowego po ponad 25 latach transformacji systemowej¹⁵ wydają się również na wyczerpaniu.

Determinanty prawne konkurencyjności polskiego handlu na rynku UE oraz w świecie z perspektywy prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego – wybrane aspekty

Przykładami prawa stanowionego na ścieżce poprawy konkurencyjności polskiego handlu w oparciu o uaktywnienie procesu innowacyjności gospodarki są nieustannie opracowywane projekty ustawy, których celem jest wsparcie tej innowacyjności zarówno od strony sektora nauki, jak i przedsiębiorstw. Zmiany prawa w tym zakresie powinny spowodować usunięcie wielu istotnych barier prawnych napotykanych przez polskie instytucje naukowe, a także stworzyć dla przedsiębiorstw zachęty fiskalne do podejmowania większego ryzyka.

¹⁵ Chodzi tu m.in. o tanią siłę roboczą, nadrabianie odłożonego popytu konsumpcyjnego z okresu gospodarki centralnie planowanej, import inwestycyjny i know-how, kapitał w ogóle – w tym środki pomocowe UE (przeznaczone głównie na innowacyjność twardą) – czy efekt kreacji handlu w gospodarce otwartej, szczególnie tradycyjnego na wspólnym rynku UE.

Należy podkreślić, że stan prawny do 2016 r. nie uwzględniał w pełni potrzeb społecznych i gospodarczych w zakresie rozwoju nauki i jej relacji z innymi dziedzinami życia. W tym względzie są to przede wszystkim potrzeby w sferze warunków podejmowania oraz prowadzenia działalności innowacyjnej, współpracy nauki z przedsiębiorcami (firmami). Uwzględniając powyższe, należałoby podjąć trud wprowadzenia wyselekcjonowanych zmian w ustawach (co częściowo poczyniono) o:

- 1) szkolnictwie wyższym,
- 2) instytucjach badawczych,
- 3) Polskiej Akademii Nauk,
- 4) stopniach naukowych i tytule naukowym, stopniach i tytule w zakresie sztuki,
- 5) promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- 6) cudzoziemcach,
- 7) podatku dochodowym od osób prawnych,
- 8) podatku dochodowym od osób fizycznych,
- 9) rachunkowości.

Przykładami zastosowanych zmian prawnych tego rodzaju, których celem jest poprawa innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki i w konsekwencji – polskiego handlu na arenie międzynarodowej, są m.in. następujące zagadnienia¹⁶:

1. Zniesienie opodatkowania aportu własności intelektualnej i przemysłowej. Aby mówić o nowoczesnej gospodarce, należy podjąć działania zmierzające do zwiększenia zakresu komercjalizacji własności intelektualnej i współpracy nauki z biznesem poprzez zmianę klasyfikacji opodatkowania aportu własności intelektualnej oraz przemysłowej. Obecnie wprowadzone zmiany polegają na tym, że do przychodów nie zalicza się nominalnej wartości udziałów (akcji) w spółce kapitałowej objętych w zamian za wkład niepieniężny w postaci komercjalizowanej własności intelektualnej wniesiony przez podmiot komercjalizujący oraz nie zalicza się nadwyżki pomiędzy wartością komercjalizowanej własności intelektualnej a wartością nominalną udziałów objętych przez podmiot komercjalizujący. Zmiana dotyczy również kosztów uzyskania przychodów, których nie stanowią wydatki poniesione przez wspólnika na nabycie nominalnej wartości udziałów (akcji) w spółce kapitałowej objętych w zamian za wkład niepieniężny w postaci komercjalizowanej własności intelektualnej wniesiony przez podmiot komercjalizujący; wydatki takie byłyby jednak kosztem uzyskania przychodów z tytułu odpłatnego zbycia tych udziałów przez podmiot komercjalizujący. Nowe brzmienie przepisów w tym zakresie zwiększa pewność funkcjonowania podmiotów, które chcą komercjalizować wartość intelektualną, co niewątpliwie wpłynie pozytywnie na podejmowanie działań w tym zakresie.

¹⁶ Na podstawie ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności (Dz.U. z 2015 r., poz. 1767).

2. Umożliwienie rozwoju rynku *venture capital* w Polsce. Jednym z elementów nowoczesnej, a przez to konkurencyjnej gospodarki jest potrzeba rozwoju inwestycji *venture capital*. Wymagało to wprowadzenia do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) definicji *venture capital*, tzw. spółki kapitałowej podwyższonego ryzyka, oraz zwolnienia dochodów takiej spółki z tego podatku z tytułu zbycia udziałów (akcji) w spółkach.

3. Ułatwienie rozporządzania majątkiem przez uczelnie, instytuty badawcze, PAN i jej instytuty naukowe. Po analizie można stwierdzić, iż dotychczasowe przepisy bardzo ograniczały współpracę nauki z biznesem, a wynikało to z konieczności spełnienia licznych warunków, aby dokonać czynności prawnych takich jak zakup, sprzedaż, licencjonowanie na rzecz innych podmiotów – na podstawie umów prawa cywilnego. W związku z tym dokonano pewnych zmian w zapisach prawa w zakresie progów kwotowych reglamentujących dysponowanie mieniem w ramach czynności prawnych.

W odniesieniu do rozporządzania przez Kanclerza Akademii składnikami aktywów trwałych PAN o wartości rynkowej nieprzekraczającej równowartości w złotych 134 tys. EUR (było 20 tys. EUR) wymagana jest zgoda Prezesa Akademii, natomiast do rozporządzenia majątkiem przekraczającym równowartość rynkową 250 tys. EUR wymagane jest zgłoszenie do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, z obowiązkiem uzyskania uprzedniej zgody Prezesa i Prezydium Akademii. Również zarządzanie przez uczelnię publiczną lub instytut badawczy składnikami aktywów trwałych w przypadkach rozporządzenia przekraczającego równowartość w złotych kwoty 250 tys. EUR będzie wymagało zgłoszenia do ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, a w przypadkach rozporządzenia przekraczającego równowartość w złotych kwoty 134 tys. EUR – zgłoszenia do ministra nadzorującego. Czynności przekraczające wartości progowe będą zgłaszane właściwym ministrom, którzy mogą w terminie miesiąca od dnia otrzymania zgłoszenia nie wyrazić zgody na dokonanie czynności prawnych.

4. Wspieranie prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej w Polsce. Polska w ramach zapisów obowiązujących do końca 2015 r. wspierała działalność badawczo-rozwojową przede wszystkim instrumentami bezpośrednimi, aczkolwiek funkcjonowały dwie preferencje podatkowe dotyczące B+R. Pierwszą z nich była ulga na nabycie nowych technologii – aby z niej skorzystać, należało spełnić wiele warunków wynikających z ustaw o PIT i (odpowiednio) o CIT. Trzeba było np. potwierdzić, że dana technologia nie była stosowana na świecie w ciągu ostatnich 5 lat. Odliczenia dokonywało się od podstawy opodatkowania w wysokości do 50% poniesionych wydatków. Warunki skorzystania z ulgi na nabycie nowych technologii oraz niewielkie zainteresowanie podmiotów wskazywały, iż te zapisy nie premiowały dostatecznie prowadzenia B+R w Polsce. Drugim rodzajem wsparcia była możliwość uzyskania korzyści podatkowych przez przedsiębiorstwo mające status centrum badawczo-rozwojowego – które w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania wykorzystywanych na cele prowadzonych badań i prac

rozwojowych jest zwolnione od podatku rolnego, leśnego oraz od podatku od nieruchomości. Ponadto centrum badawczo-rozwojowe może tworzyć fundusz innowacyjności poprzez comiesięczne odpisy, stanowiące koszty uzyskania przychodu – nie więcej niż 20% przychodów uzyskanych w danym miesiącu. Środki funduszu innowacyjności, zgromadzone na odrębnym rachunku, wykorzystuje się na pokrywanie kosztów prowadzenia badań i prac rozwojowych oraz kosztów związanych z uzyskaniem patentu na wynalazek. Na dzień 20 czerwca 2016 r. status centrum badawczo-rozwojowego mają 44 przedsiębiorstwa, z których część należy również do zagranicznych podmiotów¹⁷.

Biorąc pod uwagę polskie uwarunkowania oraz rozwiązania stosowane w innych krajach, w 2015 r. zaproponowano zmiany w ustawach polegające na¹⁸:

- a) wprowadzeniu i ujednoliceniu definicji działalności B+R dla potrzeb rachunkowych i podatkowych, z wykorzystaniem pojęć zawartych w ustawie o zasadach finansowania nauki i przy uwzględnieniu, że – wtedy tożsame – w przyszłości powinny być ujęte w obu aktach niezależnie, aby zagwarantować większą stabilność prawa podatkowego,
- b) wyłączeniu z kosztów kwalifikowanych na B+R tych nakładów, które zostały zwrócone podatnikowi w jakiejkolwiek formie,
- c) wliczeniu w koszty uzyskania przychodów wydatków poniesionych na działalność B+R bez względu na końcowy wynik tej działalności,
- d) ustaleniu przychodu jako podstawy odliczenia kosztów na B+R,
- e) zróżnicowaniu wsparcia ze względu na wielkość przedsiębiorstw: mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa mogłyby dodatkowo odliczyć kwotę stanowiącą 50% poniesionych na B+R wydatków, podczas gdy duże przedsiębiorstwa – 20%,
- f) zniesieniu ulgi na nabycie nowych technologii,
- g) wprowadzeniu konieczności składania sprawozdania z prac B+R, którego wzór określi w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw nauki oraz po zasięgnięciu opinii Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Wspomniane postulaty zostały zawarte w przepisach znowelizowanych na podstawie ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności.

Nowa perspektywa finansowa na lata 2014–2020 w ramach programów operacyjnych stwarza olbrzymie możliwości w dziedzinie B+R i innowacyjnych technologii oraz daje szansę podniesienia konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Jednak środki UE z czasem zostaną wykorzystane, a stwo-

¹⁷ Centra Badawczo-Rozwojowe, <http://mr.bip.gov.pl/centra-badawczo-rozwojowe/wykaz-przedsiębiorców-posiadających-status-cbr.html> [dostęp: 2.07.2016].

¹⁸ Patrz: Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3286> [dostęp: 14.04.2015].

rzenie skutecznego modelu wspierania innowacyjności to długi proces, co pokazują doświadczenia innych państw. Z tego powodu już teraz należy zaproponować bardziej efektywną preferencję podatkową na B+R.

Zmian w zasadach opodatkowania działalności badawczo-rozwojowej należało dokonać w trzech ustawach: ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Zmiany w polskim prawie w ramach budowania innowacyjnej gospodarki miały na celu wprowadzenie możliwości zaliczania kosztów działalności badawczo-rozwojowej do kosztów uzyskania przychodów w podatkach dochodowych. Zmiany w tym zakresie zawierają dwa istotne rozwiązania. W pierwszym przepisy wprowadzają możliwość zaliczania do kosztów uzyskania przychodów kosztów działalności badawczo-rozwojowej, szeroko pojmowanej, ponieważ do kosztów uzyskania przychodów będzie można zaliczyć zarówno koszty badań naukowych, jak i prac rozwojowych, niezależnie od ich wyniku. Dotychczasowe przepisy podatkowe umożliwiały zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów wyłącznie kosztów prac rozwojowych i to tylko takich, które zostały zakończone wynikiem pozytywnym. Natomiast drugie rozwiązanie pozwala, aby koszty działalności badawczo-rozwojowej były zaliczane do kosztów uzyskania przychodów w wysokości większej niż koszty faktycznie poniesione. Jest to rodzaj swoistej premii podatkowej za podejmowanie działalności badawczo-rozwojowej.

W ślad za zmianami dotyczącymi kosztów działalności badawczo-rozwojowej uchylono przepisy regulujące tzw. ulgę na nabycie nowych technologii, ponieważ dotychczasowe doświadczenia wskazywały, że nie spełniała oczekiwań, przede wszystkim nie stanowiła zachęty dla przedsiębiorców do podejmowania i prowadzenia samodzielnej działalności badawczo-rozwojowej.

Zapisy w ustawie o rachunkowości dostosowano do zmian w ustawach podatkowych.

5. Wpływ wskazanych powyżej rozwiązań prawnych na konkurencyjność i rozwój gospodarki, otoczenie instytucjonalne biznesu oraz rynek pracy należy ocenić pozytywnie. Wejście w życie wskazanych zmian powinno przyczynić się do intensyfikacji działalności B+R prowadzonej w Polsce i przynieść pozytywne skutki dla przedsiębiorstw, rynku pracy, a w długim okresie – dla całej gospodarki, a przecież takie są założenia gospodarki innowacyjnej i przez to – konkurencyjnej. Z jednej strony zmiany w zakresie preferencji podatkowych dotyczących działalności B+R obniżą koszty jej prowadzenia. Z drugiej – stworzenie szansy na rozwój rynku *venture capital* w Polsce oraz zniesienie opodatkowania aportu wartości intelektualnej może przyczynić się do efektywniejszej komercjalizacji wyników badań oraz powstania spółek zajmujących się nowoczesnymi technologiami.

Ważnym efektem wejścia w życie opisanych zmian będzie awans Polski w European Innovation Scoreboard. Ranking obejmuje 8 obszarów, definiowanych wieloma wskaźnikami. Zmiany w ustawach bezpośrednio wpłyną na następujące

zmienne: udział inwestycji dokonanych przez *venture capital* jako procent PKB, udział wydatków przedsiębiorstw na B+R w PKB, procent MŚP prowadzących własną działalność innowacyjną lub w kooperacji z inną firmą w ogólnej liczbie MŚP, udział MŚP współpracujących z innymi firmami w zakresie innowacyjności w ogólnej liczbie MŚP, liczba wniosków patentowych, udział MŚP wprowadzających nowe produkty lub procesy na rynek w ogólnej liczbie MŚP, udział osób wykonujących „pracę opartą na wiedzy” w ogólnej liczbie zatrudnionych, udział produktów średnio i wysoko zaawansowanych technologicznie w całkowitym eksporcie itd. Tak więc wspomniane elementy zmian wprowadzonych w polskim prawie niewątpliwie będą miały znaczenie w budowaniu innowacyjnej gospodarki, a tym samym staną się silną podwaliną konkurencyjności polskiej gospodarki zarówno w samej Unii Europejskiej, jak i na arenie międzynarodowej¹⁹.

Mając natomiast na względzie dopełnianie się prawa krajowego i międzynarodowego w zakresie poprawy innowacyjności, należy również zwrócić uwagę na ogólne zagadnienia prawa międzynarodowego, a w tym prawa Unii Europejskiej w ramach szeroko pojętych kwestii stymulowania konkurencyjności w handlu międzynarodowym.

1. Prawo Unii Europejskiej jest definiowane z uwzględnieniem podstawowych założeń teorii, w ramach której rozważa się charakter Unii Europejskiej jako szczególnej organizacji międzynarodowej i charakter prawa unijnego jako prawa międzynarodowego o oryginalnych właściwościach lub jako „nowego porządku prawnego”, niezależnego od prawa międzynarodowego publicznego i jednocześnie powiązanego z nim. Doktryna „nowego porządku prawnego” oparta była na założeniu relacji prawa unijnego z prawem państw członkowskich Unii Europejskiej odmiennych od relacji klasycznego prawa międzynarodowego z prawem państw-stron umów międzynarodowych.

Charakter prawny relacji między trzema systemami lub porządkami prawnymi, tj. prawem międzynarodowym, prawem Unii Europejskiej i prawem państw członkowskich UE, jest determinowany właściwościami każdego z tych systemów lub porządków albo – wedle innego stanowiska – przesądza o cechach każdego z nich.

2. Należy zaznaczyć, że cechą ponadnarodowości prawa unijnego wiąże się koncepcje bezpośredniego skutku prawa unijnego, pierwszeństwa prawa unijnego i skuteczności prawa unijnego w ten sposób, że ponadnarodowość uzasadnia te koncepcje lub stanowi ich istotny element. Nie ma przy tym wątpliwości, że racją istnienia prawa UE jako prawa ponadnarodowego jest jego efektywna realizacja w porządkach prawnych państw członkowskich. W doktrynie dominuje obecnie pogląd, że unijny porządek prawny charakteryzują następujące właściwości:

- 1) Unia Europejska jest wspólnotą opartą na przepisach prawa (wspólnota prawna), powstała na podstawie traktatów, które stanowią kartę konstytucyjną Unii,

¹⁹ *Ibidem*.

- 2) porządek prawny Unii Europejskiej ma swoje własne zasady,
- 3) porządek prawny Unii Europejskiej stanowi bezpośrednie źródło praw i obowiązków wszystkich tych, których dotyczy, czy to państw członkowskich, czy jednostek,
- 4) prawo Unii jest prawem imperatywnym (ang. *mandatory law*),
- 5) porządek prawny Unii zakłada jednolite stosowanie i wykładnię prawa UE,
- 6) prawo unijne charakteryzuje bezpośredni skutek i pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich,
- 7) porządek prawny Unii stanowi niezależne źródło prawa (ang. *independent source of law*),
- 8) jurysdykcja ETS/TS stanowi istotną gwarancję niezależności porządku prawnego Unii.

Autonomia prawa wspólnotowego, rozumiana najogólniej jako zdolność systemu prawnego do samoregulacji, oparta jest na założeniu, że prawo wspólnotowe określa:

- 1) swój własny przedmiot i zakres (podmiotowy, przedmiotowy, terytorialny i temporalny),
- 2) skutki prawne w sprawach należących do jego zakresu (ważność, stosowanie i wykładnia), 3) stosunek do innych systemów prawnych (prawa krajowego i prawa międzynarodowego). Prawo wspólnotowe jest jednakże w pełni niezależne (*independent*) od jakiegokolwiek innego systemu prawnego. Należy dodać, że dla stosowania i ważności prawa wspólnotowego jego autonomia niesie następujące skutki:
 - a) traktaty stanowią wyłączne źródło prawa dla Unii i w Unii, a w konsekwencji stanowią wyłączną podstawę unijnego porządku prawnego,
 - b) implementacja prawa wspólnotowego przez Unię i przez państwa członkowskie jest oparta wyłącznie na przepisach i zasadach ustanowionych w traktatach lub aktach prawnych przyjętych ich podstawie,
 - c) istota, zakres i skutki prawne prawa unijnego nie mogą być w jakikolwiek sposób modyfikowane przez prawo krajowe lub prawo międzynarodowe, chyba że co innego przewiduje prawo unijne,
 - d) skutki prawne prawa unijnego na terytorium państwa członkowskiego nie są w żadnym zakresie określane przez krajowy porządek prawny.

Zasada pierwszeństwa, jak większość tego typu zasad, jest zatem uwarunkowana kontekstowo, zarówno na poziomie unijnym, jak i państw członkowskich, co nie pozwala na uznanie, że stanowi ona czynnik wyłączny i przesądzający o charakterze relacji między prawem unijnym a prawem krajowym. Z perspektywy prawa krajowego relacje te są częściowo kształtowane przez te przepisy konstytucji, które realizują postulaty „otwartości” państwa i ukonstytuowanego przez państwo porządku krajowego na prawo międzynarodowe i prawo unijne.

Klauzule integracyjne, określające konstytucyjne warunki, przesłanki i procedury uczestnictwa państwa we współpracy międzynarodowej oraz relacje mię-

dzy krajowym porządkiem konstytucyjnoprawnym i porządkiem prawnym unijnym/międzynarodowym, stanowią niewątpliwie „łącznik” (*bridge-mechanism*). Jednakże pierwotnym sensem tych klauzul jest wyznaczenie normatywnych relacji między- i wewnątrzsystemowych odnoszących się do porządków prawnych: krajowego i unijnego/międzynarodowego. Klauzule te oczywiście wyczerpują zagadnienie z perspektywy krajowego porządku prawnego, jednakże nieuchronnie, ze względu na konstytucyjnie założoną „otwartość” na inne, pozapaństwowe porządki prawne, dotyczą kwestii między- i wewnątrzsystemowych uregulowanych także w prawie unijnym/międzynarodowym, które z kolei z natury rzeczy jest otwarte na krajowe porządki prawne.

Od początku istnienia Unii Europejskiej jednym z ważnych obszarów polityki unijnej była polityka prawa konkurencji, dopełniona z czasem polityką poprawy konkurencyjności krajów Unii. Polityka prawa konkurencji oparta jest na postanowieniach zawartych w wyodrębnionym fragmencie traktatów konstytuujących najpierw Europejską Wspólnotę Gospodarczą, następnie Wspólnotę Europejską, a obecnie Unię Europejską. Najważniejsze przepisy materialne unijnego prawa konkurencji zawarte są w art. 101 i 102 TFUE. Unijne reguły konkurencji wyznaczają granice korzystania przez uprawniony podmiot z przysługującego mu prawa bezwzględnego w interesie ogólnym, a pośrednio w interesie innych uczestników rynku.

W swej dotychczasowej historii prawo unijne realizowało różne cele, co miało oparcie w art. 3 ust. 1 lit. g TWE oraz w wypracowanej na jego podstawie koncepcji konkurencji skutecznej. Przez pojęcie to rozumiano taki poziom konkurencji, który jest wystarczający, aby gwarantować każdemu podmiotowi jak najszerszą swobodę na rynku oraz autonomię w podejmowaniu decyzji, w tym ustalania cen i warunków handlowych, zakresu produkcji i sprzedaży oraz wyboru partnerów gospodarczych i finansowych. Mając powyższe na względzie, należy uznać i traktować ochronę samej konkurencji jako pewnego procesu, a nie tylko efektywności działania lub interesów jednej grupy uczestników rynku.

Do podstawowych celów unijnego prawa ochrony konkurencji zalicza się:

- 1) ochronę wolności konkurencji przez ochronę samego procesu konkurencji jako mechanizmu funkcjonowania rynku,
- 2) ochronę rynku wewnętrznego przed zakłóceniami w funkcjonowaniu podstawowych swobód ze strony jednostek,
- 3) ochronę konkurencji jako mechanizmu podnoszącego efektywność działania gospodarki,
- 4) ochronę konkurencji jako mechanizmu zapewniającego dobrobyt konsumentów. Obecnie rośnie praktyczne znaczenie ostatniego ze wskazanych powyżej celów. Jednocześnie można dostrzec, że maksymalizacja efektywności jako cel prawa konkurencji UE ustępuje aksjologicznie maksymalizacji dobrobytu konsumentów. Nacisk na ochronę wolności konkurencji na rynku powodował, że stosowanie unijnych reguł konkurencji było ukierun-

kowane na wzmocnienie samego procesu konkurencji postrzeganego jako rywalizacja na rynkach. Zauważalny jest pewien rozdzźwięk między traktowaniem ochrony wolności konkurencji jako celu unijnych reguł konkurencji przez Komisję oraz przez sądy unijne, zwłaszcza Trybunał Sprawiedliwości.

Konkurencja jako dążenie do osiągnięcia tego samego celu gospodarczego przez co najmniej dwóch przedsiębiorców może prowadzić do tego, że cel ten osiągnie tylko jeden z nich. Jeżeli następstwem konkurencji jest wyeliminowanie rywala lub rywali z rynku, pojawia się problem, czy takie zachowanie powinno być traktowane jako ograniczenie konkurencji. W piśmiennictwie z zakresu prawa antymonopolowego zaproponowano już dawno, by rozróżniać formalne i materialne ograniczenie konkurencji przez redukcję rywalizacji. Ograniczenie formalne polega na tym, że wskutek dążenia do zdobycia i utrzymania przewagi na rynku oraz pozyskania klientów zachowania przedsiębiorców mogą prowadzić do zmniejszenia zakresu dostępnej na rynku oferty, a przez to – wyboru dla klientów.

Natomiast ograniczenie materialne polega na tym, że redukcja poziomu rywalizacji i ograniczenie zakresu wyboru dostępnego konsumentom wskutek dążenia do zdobycia jak największego udziału w rynku prowadzi do pogorszenia warunków, na jakich konsumenci zawierają umowy z przedsiębiorcą (przedsiębiorcami). Innym kryterium branym pod uwagę, będącym odpowiednikiem rozróżnienia między uczciwymi i nieuczciwymi metodami rywalizacji, jest w prawie ochrony konkurencji koncepcja konkurencji merytorycznej i niemerytorycznej. Identyfikuje ona metody walki o sukces na rynku, które mogą prowadzić do zgodnego z regułami konkurencji wyeliminowania konkurentów z rynku. Konkurencja merytoryczna to konkurencja między przedsiębiorstwami za pomocą takich czynników jak innowacyjność, jakość, cena, warunki sprzedaży towarów lub usług. Koncepcja ta zakłada, że przedsiębiorstwa rywalizują między sobą wartościami odnoszącymi się do wprowadzanych przez nich do obrotu towarów, a nie taktyką mającą na celu zamknięcie dostępu do rynku konkurentom.

Konkurencja innowacyjnością stanowi niewątpliwie jeden ze sposobów walki przedsiębiorców o klientów. Zakłada się, że innowacyjność jest tym większa, im wyższy jest poziom konkurencji na rynku. Zatem im większą presję wywierają aktualni lub potencjalni konkurenci na pozostałych uczestników rynku, tym większa jest intensywność konkurencji w zakresie innowacji. Konkurencja na rynku zachęca do innowacji, ponieważ nowość przyciąga konsumentów i oznacza wyższe zyski. Braku innowacji to dla przedsiębiorstwa ryzyko, że wprowadzą ją na rynek rywale.

Zachęta do innowacji wynika z zysków, jakie może przynieść zaangażowanie się w działalność badawczo-rozwojową lub uzyskanie prawa do korzystania z efektów prac badawczo-rozwojowych innych podmiotów. Prace badawczo-rozwojowe służą zatem także zniechęceniu aktualnych konkurentów do ekspansji rynkowej, zaś potencjalnych – do wejścia na rynek. Obok stanu aktualnej lub potencjalnej konkurencji na etapie przed i po innowacji, istotną rolę w procesie innowacji od-

grywają inne czynniki. W pierwszej kolejności należy wskazać na okoliczność, czy efekty prac badawczo-rozwojowych da się przewidzieć, czy są one wysoce spekulatywne. Innym czynnikiem wpływającym na skłonność do innowacji jest łatwość uzyskania wyników prac badawczo-rozwojowych oraz przetworzenia ich w dający się komercjalizować produkt. Warto również pamiętać, że przedsiębiorcy nie zawsze są chętni jak najszybciej wprowadzić innowację na rynek, ponieważ zależy to od oczekiwanego popytu, a także zwrotu nakładów poczynionych na wcześniejsze innowacje. Innowacja wymaga zarówno odpowiedniej informacji, jak i zainwestowania środków materialnych koniecznych do tego, by informację tę przetworzyć w produkt, którego wprowadzenie na rynek będzie opłacalne pod względem ekonomicznym. Przy założeniu, że środki materialne są zawsze ograniczone i mogą zostać użyte w inny sposób, decyzja o ich zainwestowaniu w innowację zostanie podjęta wtedy, gdy perspektywa uzyskania wyższego zwrotu z inwestycji będzie bardziej prawdopodobna niż w przypadku zainwestowania tych samych środków w inną innowację bądź inne działania.

Zdefiniowanie międzynarodowej integracji gospodarczej jest trudne. Można jednak modelowo wyodrębnić cechy wspólne, które opisują istotę tego zjawiska:

- 1) integracja gospodarcza jest procesem zacieśniania więzi określonej grupy państw,
- 2) każde państwo, niezależnie od charakteru integracji, prowadzi własną aktywną politykę gospodarczą,
- 3) integracja może mieć dwa oblicza: obiektywne lub subiektywne,
- 4) rozerwanie istniejących więzi gospodarczych może doprowadzić do zaburzenia w funkcjonowaniu zintegrowanych gospodarek,
- 5) w wyniku integracji struktury gospodarek wewnętrznych ulegają zmianie, wzajemnie trwale uzależniają się od siebie,
- 6) nawiązanie więzi gospodarczych jest łatwiejsze dla państw, które mają kompletne, spójne i rozwinięte gospodarki.

Jak twierdza znawcy przedmiotu

Koordinacja polityki gospodarczej jest niezbędna, aby doprowadzić do urzeczywistnienia poszczególnych celów traktatów czy strategii. Największe znaczenie ma wspomaganie i kierowanie działań w zakresie polityki budżetowej, podatkowej oraz polityki zatrudnienia. Najczęściej używa się metody otwartej koordynacji, która pomaga zdefiniować optymalną praktykę stosowaną w jednym państwie członkowskim i zastosowanie jej wobec innego państwa²⁰.

Niezwykle ważną rolę tym zakresie odegrała tzw. strategia lizbońska (pomiędzy tylko jej częściowej realizacji) zatwierdzona na posiedzeniu Rady Europejskiej 23 i 24 marca 2000 r. Opierała się na czterech głównych założeniach²¹:

²⁰ W. Stankiewicz, *Rozwój gospodarki Unii Europejskiej – Strategia lizbońska a nowy plan „Europa 2020”*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2012, nr 6, s. 271–273.

²¹ *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, wyd. 1, Warszawa 2002.

- innowacyjności – wdrażaniu i upowszechnianiu modelu gospodarki opartej na wiedzy, rozwoju społeczeństwa informacyjnego, badaniach i edukacji;
- liberalizacji – integracji poszczególnych sektorów: rynków finansowych, energii, transportu oraz telekomunikacyjnych;
- przedsiębiorczości – ułatwieniach systemowych w prowadzeniu, a także zakładaniu działalności gospodarczej, ograniczenie pomocy publicznej, ułatwienie dostępu do kapitału i technologii oraz utworzenie zdrowej konkurencji równych szans rynkowych;
- spójności społecznej – budowaniu nowego modelu aktywnie działającego państwa socjalnego z aktywną polityką zatrudnienia, ograniczeniem niedostatku ekonomicznego oraz wykluczenia społecznego.

Strategia lizbońska zawierała ambitny plan uczynienia Europy najbardziej konkurencyjnym regionem świata. Ponadto zakładano dynamiczny wzrost oraz szybszy rozwój gospodarczy. Niepowodzenie strategii lizbońskiej zmotywowało UE do podjęcia nowych starań na rzecz rozwoju gospodarczego. W tym celu została stworzona strategia „Europa 2020”, w której precyzyjnie określono kierunek, w którym Unia Europejska powinna zmierzać. W dokumencie jest zawarta informacja, że Europa, w tym koncepcja inteligentnej specjalizacji w jej rozwoju, aby mogła odnieść sukces, musi działać wspólnie. Nowa strategia wiernie bazuje na strukturze celów poprzedniej, w centrum uwagi pozostaje m.in. kwestia zdynamizowania rozwoju gospodarczego opartego na wiedzy²².

Stąd należy z całą stanowczością podkreślić, iż wpisanie się Polski w schemat inteligentnej specjalizacji w ramach polityki rozwoju UE wymaga m.in. konsekwentnego realizowania długookresowych planów (strategii innowacyjności) przy wykorzystaniu ich wewnętrznych i zewnętrznych determinant. Istotnymi narzędziami wspierania strategii innowacyjności, obok krajowych i zagranicznych (w tym funduszy strukturalnych UE) środków finansujących innowacyjne przedsięwzięcia, jest przede wszystkim proinnowacyjny – spójnie i dynamicznie stanowiony – charakter prawa krajowego. Prawa współgrającego ze spójną długookresową strategią innowacyjności w Polsce (której brak) oraz polityką innowacyjności w UE. Na dziś można powiedzieć, że dotychczasowe działania w tej mierze są niewystarczające. Brakuje nie tylko konsekwencji w działaniu, ale również precyzyjnych wskazań kierunków działania w celu realizacji wspomnianych założeń.

Podsumowanie

Istotą funkcjonowania nowoczesnej gospodarki, do której Polska cały czas pretenduje, jest jej innowacyjność, która stanowi jednocześnie jedną z podstawowych

²² Szerzej: E. Sztorc, *Koncepcja inteligentnej specjalizacji a polityka rozwoju Unii Europejskiej w perspektywie do roku 2020*, [w:] *Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane*, red. J.W. Tkaczynski, Kraków 2013, s. 177–196; E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu...*, s. 150–155.

determinant konkurencyjności w nowoczesnym modelu międzynarodowego podziału pracy. Na innowacyjność gospodarek wpływa wiele czynników.

Jak wskazano w licznych raportach, ale również w dokumencie wyjaśniającym wprowadzenie zmian legislacyjnych, celem strategii „Europa 2020” jest osiągnięcie wzrostu gospodarczego, który będzie: inteligentny (dzięki inwestycjom w edukację, badania naukowe i innowacje), zrównoważony oraz prospołeczny. Strategia koncentruje się na pięciu dalekosiężnych celach w dziedzinie zatrudnienia, innowacyjności, edukacji, walki z ubóstwem oraz w zakresie klimatu i energii²³.

Czy dotychczasowe zmiany zachodzące w Polsce w postaci wzrostu gospodarczego dają przesłanki by sądzić, że polska gospodarka cechuje się coraz lepszą konkurencyjnością? Niestety w tym miejscu należy kolejny raz podkreślić, że nie wynika ona jednak z innowacyjności, choć widać dążenie do stworzenia gospodarki opartej na wiedzy, co potwierdzają niektóre dane, np. duża liczba centrów usług biznesowych (ponad 400) i badawczo-rozwojowych. Polskie firmy coraz częściej inwestują w działalność B+R, finansując ją głównie ze środków pozyskanych z Unii Europejskiej. Celem dla Polski w ramach strategii „Europa 2020” jest wzrost łącznych nakładów na B+R do poziomu 1,7% PKB w 2020 r. Zrealizowanie tego wyzwania oznacza zintensyfikowanie prac B+R, przede wszystkim w sektorze przedsiębiorstw.

W ramach dotychczasowego systemu wspierania innowacji w Polsce oparto się głównie na dotacjach, które ułatwiają transfer i absorpcję technologii. Istniejące dotychczas bodźce podatkowe dla B+R należało ocenić jako nieskuteczne w promowaniu wewnętrznych prac B+R w sektorze prywatnym. Dodatkowo, dane pokazują wykorzystywanie ich głównie przez duże przedsiębiorstwa. Biorąc pod uwagę wskaźniki gospodarcze, taki model okazał się częściowo skuteczny, ale bez oparcia się w większym stopniu na rodzimych innowacjach, polska gospodarka może ucierpieć w przyszłości. Podniesienie zdolności innowacyjnych polskich przedsiębiorstw, lepsze powiązania między nauką a przemysłem oraz stworzenie otoczenia sprzyjającego innowacjom stanowią wyzwanie. W 2014 r. Polska w unijnym Rankingu Innowacyjności zajęła odległe 25. miejsce, ostatnie w grupie tzw. „umiarkowanych innowatorów”, osiągając 50,5% średniego ogólnego wskaźnika innowacyjności dla krajów UE. W Globalnym Rankingu Konkurencyjności za lata 2014–2015 pod względem innowacyjności Polska zajmuje 72. miejsce na świecie. Polacy również nie rejestrują dużej liczby patentów. Zgodnie z danymi dotyczącymi liczby patentów Triady (wynalazki opatentowane w UE, USA i Japonii) na 1 mln mieszkańców przypada w Polsce 0,6 patentu, podczas gdy np. w Czechach wskaźnik ten wynosi 1,7.

Sektor B+R w Polsce charakteryzuje się różnorodnością pod kątem instytucjonalnym, jak również zróżnicowaniem w układzie regionalnym. Jednostki

²³ Szerzej patrz: Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności...

naukowo-badawcze koncentrują się w największych metropoliach, np. Warszawa skupia 25% jednostek naukowo-badawczych, 25% potencjału kadrowego nauki oraz generuje prawie 40% nakładów na B+R. Mimo to w 2012 r. w Polsce funkcjonowało ponad 800 ośrodków innowacji i przedsiębiorczości, w tym m.in.: parki technologiczne, inkubatory technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości, centra transferu technologii, sieci aniołów biznesu, lokalne i regionalne fundusze pożyczkowe

Powstało już wiele raportów, które wskazują m.in. na: konieczność wdrożenia nowych rozwiązań legislacyjnych, zapewnienia odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego oraz efektywnego finansowania. Takie wnioski płyną np. z raportu powstałego z inspiracji Prezydenta RP²⁴. Potrzebę budowania konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach dostrzegły także organizacje pracodawców i przedstawiły ten problem Prezydentowi RP już w 2010 r. w liście najpilniejszych spraw gospodarczych. Rekomendacje w tym zakresie zgłaszają również międzynarodowe instytucje, takie jak Bank Światowy czy Komisja Europejska.

Niezbędne są nie tylko nakłady inwestycyjne, ale – z punktu widzenia państwa – kroki legislacyjne, gdyż zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki powinno przełożyć się w długim okresie na poprawę pozycji Polski w międzynarodowych rankingach. Rozwój *venture capital* i ulga na działalność B+R bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie przedsiębiorstw, obniżając koszty prowadzenia działalności B+R oraz zachęcając do podejmowania większego ryzyka przez inwestorów. W przypadku udanych inwestycji w B+R i w VC przewidywane jest uzyskiwanie przez aktywne w tym zakresie przedsiębiorstwa przewagi konkurencyjnej, a co za tym idzie – także większych zysków.

Pozytywnym efektem zmian, o których pisano wcześniej, będzie zwiększenie liczby zakładanych spółek celowych przez szkoły wyższe w celu komercjalizowania swoich wyników badań – obecnie wiele uczelni powstrzymuje się przed tym w obawie przed zarzutem, że niegospodarnie przekazują fundusze państwowe do spółek prywatnych. Rezygnacja z traktowania wkładu niepieniężnego do spółki jako przychodu tej spółki pod względem podatkowym, znacznie uprości proces zakładania spółek celowych do komercjalizacji badań. Przewiduje się, że nawet małe ośrodki akademickie będą bardziej skłonne do komercjalizacji swoich badań.

Zwolnienie małych funduszy *venture capital* działających w formie spółki komandytowo-akcyjnej z CIT wpłynie na rozwój tego rynku, co przełoży się na innowacyjność firm finansowanych przez fundusze. Dzięki wprowadzeniu tego instrumentu podatkowego więcej inwestorów będzie decydować się na założenie funduszu VC i wspieranie przedsiębiorstw pracujących nad nowymi rozwiązaniami i technologiami. Kolejnym pozytywnym aspektem tej zmiany jest zatrzymanie polskiego kapitału VC w Polsce. Obecnie wiele funduszy VC przenosi działalność za granicę i tworzy struktury międzynarodowe.

²⁴ J. Hausner *et al.*, *Konkurencyjna Polska. Jak awansować w światowej lidze gospodarczej?*, Warszawa 2013, s. 137–141.

Według danych z 2012 r. wielkość polskiego rynku *venture capital* wynosiła 153 mln EUR, dla porównania rynek VC w Wielkiej Brytanii to 1502 mln EUR, w Niemczech 1254 mln EUR i we Francji 1215 mln EUR. W 2010 r. Polska zajęła 14. miejsce w Europie i 2. w Europie Środkowo-Wschodniej pod względem wartości wskaźnika udziału inwestycji VC/PE w PKB. W latach 2007–2011 w Polsce inwestycje typu VC miały największy udział w branży dóbr konsumpcyjnych (produkcja i dystrybucja) oraz w branży medycznej, farmaceutycznej i biotechnologii. Powyższe dane świadczą o początkowej fazie rozwoju rynku VC w naszym kraju. Szacuje się, że w Polsce działa obecnie ok. 20 funduszy VC w formie spółek komandytowo-akcyjnych²⁵.

Powyższe obszary wspierające innowacyjność polskiej gospodarki, zatem konkurencyjność strukturalno-czynnikową polskiego handlu, winny być jednak obudowane przede wszystkim długookresową ponadpartyjną i kompatybilną w czasie strategią innowacyjności. Konsekwentną i spójną strategią przejścia od low-tech do high-tech, która opierałaby się na wewnętrznych i zewnętrznych determinantach innowacyjności i uwzględniała spójność przepisów prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego, sprzyjających procesowi innowacyjności.

Jak wynika m.in. z „Globalnego raportu konkurencyjności” Światowego Forum Ekonomicznego w Davos, innowacyjność jest jednym z dwunastu (wzajemnie dopełniających się) filarów konkurencyjności gospodarczej, które determinują warunki i etapy rozwoju gospodarczego danego kraju, w tym m.in. poziom jego konkurencyjności w handlu międzynarodowym. Obok czterech wymagań podstawowych (1. Instytucje, 2. Infrastruktura, 3. Równowaga makroekonomiczna, 4. Zdrowie i edukacja na poziomie podstawowym) oraz sześciu czynników poprawiających efektywność gospodarowania (5. Wyższe wykształcenie, 6. Efektywność rynku dóbr, 7. Efektywność rynku pracy, 8. Poziom rozwoju rynku finansowego, 9. Gotowość techniczna, 10. Rozmiar rynku) czynnikami konkurencyjności i rozwoju są: 11. Jakość środowiska biznesowego, 12. Innowacyjność.

Uwzględniając jeden z trzech etapów rozwoju gospodarki, na którym może znajdować się dane państwo (rozwój sterowany przez: 1. tradycyjne czynniki wytwórcze, PKB per capita < 2 tys. USD; 2. inwestycje, PKB 3–9 tys. USD; 3. innowacje, PKB > 17 tys. USD), który ma wpływ na wagę poszczególnych dwunastu filarów konkurencyjności, można powiedzieć, że Polska z dochodem PKB per capita na poziomie 24,6 tys. USD (dane Eurostat za 2015 r.) plasuje się w grupie krajów, gdzie rozwój powinien być sterowany przez innowacje²⁶, w tym głównie innowacyjne (a nie odtworzeniowe) inwestycje. Konfrontując powyższe dane, łatwo wykazać, że strategia rozwoju realizowana w Polsce odbiega od powyższego scenariusza.

²⁵ Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności...

²⁶ Por. *Globalny indeks konkurencyjności 2013*, Światowe Forum Ekonomiczne, Davos 2013.

Częstkowe programy w tym względzie, zmieniane w rytmie cyklu wyborczego oraz niespójna proinnowacyjna legislacja niestety dopełniają tego obrazu.

Należy również podkreślić, że w warunkach postępującej liberalizacji rynków i ogólnoświatowej tendencji do integracji gospodarczej batalia o dominację i bezpieczeństwo w świecie rozgrywa się przede wszystkim na polu ekonomicznym, czego ilustracją jest m.in. struktura towarowa i geograficzna handlu światowego. Wśród wyrobów przetworzonych, które stanowią $\frac{3}{4}$ handlu światowego, istotny udział mają produkty technointensywne, w których obszarze możliwości wewnątrzgałęziowego podziału pracy są nieograniczone, tak jak nieograniczony jest sam postęp naukowo-techniczny. Większościowy udział w handlu światowym krajów wysoko rozwiniętych (KWR) jest tego najlepszym dowodem. Źródłem tej dominacji (abstrahując od surowców strategicznych) jest właśnie ich strukturalna komplementarność w obszarze technointensywnej i wiedzochłonnej produkcji, zatem intensywnego równoległego eksportu i importu nowoczesnych produktów finalnych i ich części. Skutkuje ona nie tylko intensywniejszym udziałem w przeważającym dziś nowoczesnym wewnątrzgałęziowym modelu handlu światowego, ale również efektywną konkurencyjnością niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego. Podczas kryzysu czy ożywienia gospodarczego zawsze wygrywają nowoczesne, innowacyjne gospodarki. Udział w nowoczesnym modelu handlu międzynarodowego to trwałe zwiększenie efektów handlowych, produkcyjnych i akumulacyjnych w gospodarce otwartej, czego nie gwarantuje tradycyjny handel międzygałęziowy. Ma to istotne przełożenie m.in. na poziom salda bilansu handlu zagranicznego i bilansu płatniczego, a w konsekwencji na globalną równowagę gospodarczą państwa, co bezpośrednio wiąże się z bezpieczeństwem ekonomicznym państwa w gospodarce otwartej.

W długim okresie²⁷ – jak uczy historia gospodarcza świata – intensywny udział w handlu międzynarodowym²⁸ jest skorelowany głównie z poziomem roz-

²⁷ Na rozwój handlu międzynarodowego należy patrzeć nie tylko przez pryzmat zdolności płatniczych oraz wpływu światowej koniunktury gospodarczej, która w okresie kryzysu ożywia m.in. skłonności do protekcjonizmu w handlu. Co prawda znaczenie wymienionych wyżej determinant handlu międzynarodowego nie podlega dyskusji, podobnie jak innych jeszcze czynników mających wpływ na obroty handlowe (np. poziom realnego kursu walutowego), ale w krótkim okresie. Klasycznym przykładem kumulacji negatywnego wpływu kryzysu finansowo-koniunkturalnego 2008+ (zapoczątkowanego w USA) na tempo wzrostu PKB były (są) m.in. Niemcy i w konsekwencji Polska, której głównym rynkiem zbytu są właśnie Niemcy. Dylematy co do wagi tych czynników pojawiają się natomiast w kontekście analizy uwarunkowań rozwoju handlu światowego w długim okresie. Analiza długookresowa nie jest przecież prostym zsumowaniem determinant rozwoju handlu międzynarodowego w następujących po sobie krótkich przedziałach czasowych. W długim okresie istotna dla dynamiki i intensywności handlu międzynarodowego pozostaje jego struktura, odróżniająca tradycyjny i nowoczesny model handlu.

²⁸ Por. M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990, s. 71; P.R. Krugman, *Strategic Sectors and International Competition*, [w:] *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, ed. R.M. Stern, Cambridge, MA, 1987, s. 221.

woju naukowo-technicznego²⁹. Mapa światowego handlu podpowiada, że źródłem trwałej konkurencyjności eksportu – i w ślad za tym stosownych korzyści z międzynarodowego podziału pracy – jest proinnowacyjna struktura produkcji, a nie cenowa konkurencyjność eksportu tradycyjnego, realizowana zwykle za pośrednictwem socjalnego dumpingu bądź polityki kursowej. Deprecjacja waluty krajowej (podobnie jak protekcjonizm w handlu) petryfikuje jedynie istniejącą strukturę produkcji. Petryfikacja tradycyjnej struktury produkcji powoduje, że spirala zacyfowania pogłębia się, spychając kraj do obszaru handlu tradycyjnego, dalekiego od nowoczesności i konkurencyjności w obszarze nowoczesnej wiedzy i technologii. Dotyczy to każdego uczestnika gospodarki otwartej i to bez względu na poziom tego uczestnictwa, czy to na zasadzie klasycznego otwarcia przez handel międzynarodowy, czy też poprzez udział w globalizacji regionalnej.

Mając natomiast na względzie powiększanie efektów dobrobytowych w gospodarce otwartej w ogóle, należy dodać, że tak jak naturalnym dążeniem każdego kraju jest przechodzenie do coraz wyższej fazy integracji, tak też istotna powinna być świadomość, że integracja regionalna jest tylko wyborem *second best*. W tym kontekście szansą, ale i wyzwaniem dla Polski może być (o ile wejdzie w życie) projekt transatlantyckiej megaintegracji UE z USA oraz dostosowanie się do ogólnoświatowych tendencji w handlu światowym zdominowanym przez PNT. Rezerwy ilościowego wzrostu polskiego tradycyjnego eksportu nie są bowiem aż tak duże. Efekt kreacji tradycyjnego eksportu Polski na unijny rynek nie jest nieograniczony i będzie powoli wygasł (podobnie jak to miało miejsce parę lat po wejściu w życie części handlowej traktatu stowarzyszeniowego z EWG), tym bardziej, że w grę wchodzi dodatkowe, ograniczające polski eksport czynniki, w tym przypominający o sobie kryzys Eurolandu i całej integracji europejskiej, jak również pogorszenie koniunktury gospodarczej na świecie i w samej UE (w tym w Niemczech, największym rynku zbytu dla polskiego eksportu), spotęgowane planowanym wyjściem z UE Wielkiej Brytanii.

W obliczu kryzysu Eurolandu oraz coraz częstszych szoków zewnętrznych (związanych m.in. z modelem funkcjonowania globalnej gospodarki towarowo-pieniężnej opartym na spekulacji pieniądza papierowo-elektronicznego) wiele będzie zależeć od kierunku reform samego mechanizmu funkcjonowania integracji europejskiej (dominacja polityki nad ekonomią integracji czy odwrotnie³⁰). Istotna

²⁹ Por. M. Weresa, *Innowacje jako źródło przewagi konkurencyjnej w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Szoki technologiczne w gospodarce światowej*, red. E. Mińska, T. Rynarzewski, Poznań 2009, s. 187–200.

³⁰ O ile integracja europejska na poziomie unii celnej zintensyfikowała efekty dobrobytowe krajów gospodarczo wobec siebie komplementarnych i/lub substytucyjnych i w pełni sprawdziła się historycznie, to już wyższe jej fazy wywołują w tym względzie dyskusje (wspólny rynek) oraz wątpliwości (Euroland). W warunkach jednoczesnego pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej powrót do ekonomii integracji (w tym realizacji idei „różnych prędkości”) może w dużej mierze uchronić UE nie tylko przed jałowym biegiem integracji gospodarczej (co znajduje odzwierciedlenie m.in. w kreowaniu „atrapowych paktów i programów integracji”), ale i obsuwaniem się Europy na

w tym względzie będzie również skuteczność działania WTO, do której należy UE i jej kraje członkowskie, w tym Polska.

Aneks

Tabela 1. IIT vs RCA w handlu Polska – UE15* wg branż, czynniko- i wiedzochłonności

Grupy towarowe wg klasyfikacji SITC	IIT ² (%)		RCA ³		X _i /X (%)		2012/2004		M _i /M (%)		2012/2004		X-M (mld EUR)	
	2012	2004	2012	2004	2012	2004	2004 = 1,0		2012	2004	2004 = 1,0		2012	2004
(0-9) Ogółem	62,2	57,1	0,00	0,00	100,0	100,0	2,1		100,0	100,0	1,7		+11,2	-2,4
(i)														
Produkty przemysłowe	64,2	59,4	-0,06	-0,08	76,8	82,4	2,0		81,8	89,5	1,6		+5,0	-5,0
Maszyzny i środki transportu	69,3	69,2	+0,11	+0,03	38,3	42,7	1,9		34,3	41,4	1,4		+7,3	-0,4
Wyroby chemiczne	57,6	31,9	-0,97	-1,49	7,7	3,9	4,1		20,2	17,4	2,0		-8,4	-5,8
Artykuły rolno-spożywcze	60,8	52,1	+0,23	+0,45	11,5	7,4	2,8		9,1	4,7	2,9		+3,0	+1,2
Produkty surowcchołonne	60,2	40,8	+0,26	+0,62	17,4	14,6	2,5		13,4	7,8	3,5		+4,9	+2,5
Produkty pracochłonne	61,7	56,0	+0,29	+0,26	25,4	30,2	1,8		18,9	23,3	1,4		+7,6	+2,2
Produkty kapitałochłonne	67,2	71,4	-0,02	-0,03	25,2	24,0	2,2		25,8	24,9	1,8		+2,4	-0,9
Produkty technointensywne														
łatwoimitowalne	49,0	37,5	-0,17	-0,85	11,5	5,8	4,2		13,6	13,5	1,7		-0,3	-3,4
trudnoimitowalne	67,1	59,1	-0,32	-0,18	20,0	25,4	1,7		27,5	30,4	1,6		-3,3	-2,7
Med-tech	63,2	58,0	-0,11	-0,28	19,3	19,4	2,1		21,6	25,7	1,5		+0,5	-3,1
High-tech ¹	54,4	61,8	-0,38	-0,72	6,7	4,5	3,1		9,8	9,4	1,8		-1,6	-2,2

*) tzw. stare kraje UE (akcesja sprzed 2004 r.);

¹⁾ liczone według metodologii amerykańskiej (nakłady na B&R w cenie produktu > 10%);

²⁾ $RCA_i = \ln(X_{ij} / M_{ij} : X_i / M_i)$, gdzie: X = wartość eksportu; M = wartość importu; i = grupa towarowa; j = kraj;

³⁾ $IIT_i = 100\% \cdot \{[(X_i + M_i) - |X_i - M_i|] : (X_i + M_i)\}$ = intensywność handlu wewnątrzgałęziowego w gałęzi (i) w %;

100% - IIT_i = intensywność handlu międzygałęziowego (E.M. Pluciński, *Świat, Europa, Polska...*, s. 65).

Źródło: obliczenia własne na bazie danych GUS (Centrum Statystyki, 15.01.2014), Warszawa.

obrzeża konkurencyjności globalizującego się rynku światowego. Idea wielu prędkości integracji nie wyklucza przejścia z niższej do wyższej ligi integracji. O tym jednak muszą decydować parametry ekonomiczne a nie kwestie polityczne. Nie oznacza ona również zaniechania polityki strukturalnej dla całego obszaru UE, podobnie jak i innych polityk. Problem jedynie w stosownych proporcjach pomiędzy „twardą innowacyjnością” większości krajów UE, a „miękką innowacyjnością” czołówki UE, która może jeszcze nawiązać walkę konkurencyjną z centrum technologicznym świata. Suma zintensyfikowanych korzyści efektów dobrobytowych oddzielnych grup krajów na poziomie UC czy JRW może być zatem wyższa niż korzyści wszystkich na „niby-wspólnym rynku” czy „niby-jednolitym obszarze walutowym”. Parafrazując wybitnego eksperta w dziedzinie innowacji i wzrostu gospodarczego, Clayтона Christensena (C.M. Christensen, *Przełomowe innowacje. Możliwości rozwoju czy zagrożenie dla przedsiębiorstwa*, tłum. H. Simbierowicz, Warszawa 2010), można by powiedzieć, że w zarządzaniu kryzysem w UE bardziej chodziłoby o innowacyjność transformacyjno-wydajnościową (*disruptive and empowering innovation*) niż o tzw. innowacyjność podtrzymującą (*sustaining*) mechanizm funkcjonowania strefy euro i całej UE.

Zakres analizy i metoda pomiaru

Analiza empiryczna handlu Polski z UE (2004–2012) została przeprowadzona w oparciu o szerokie spektrum wskaźników, wyliczonych na podstawie danych SITC Rev. 3 i 4.

Poza indywidualnymi wskaźnikami RCA, IIT dla pojedynczych grup towarowych (258 grup wg handlowej klasyfikacji SITC tożsamyh ze statystyką gałęzi przemysłowych) wyliczono również średnie wskaźniki dla agregatów strumieni handlowych: handel globalny (0–9 SITC), handel towarami przemysłowymi (5:8–68 SITC), handel maszynami, środkami transportu i ich częściami (7 SITC), produktami chemicznymi (5 SITC) i rolno-spożywczymi (0 i 1 SITC).

Podstawowe miejsce – w kontekście podjętego tematu – zajmuje jednocześnie analiza handlu produktami zagregowanymi według wiedzochłonności (high-tech i medium-tech) i technointensywności produkcji (w tym produkty technointensywne: łatwo- i trudnoimitowalne oraz surowco-, praco- i kapitałochłonne).

Do obliczenia wskaźników RCA i IIT wykorzystano źródłowe dane statystyczne GUS. Wskaźniki IIT liczone na podstawie formuł H. Grubela i P. Lloyd'a (wraz z korektą A. Aquino), zaś RCA – według logarytmicznej formuły Grupp-Leglera, gdzie $RCA > 0$ to przewagi komparatywne wobec partnera zagranicznego, zaś $RCA < 0$ przewagi partnera zagranicznego wobec analizowanego kraju.

Pomiędzy wskaźnikami ujawnionych kosztowych przewag komparatywnych (RCA) a wskaźnikami intensywności handlu wewnątrzgałęziowego (IIT) występuje określona współzależność. Wysokie absolutne wartości RCA świadczą o braku substytucyjności od strony podaży (czytaj: struktury czynników produkcji – nowoczesnych lub tradycyjnych), co stanowi wyjaśnienie niskiej intensywności handlu wewnątrzgałęziowego (niski poziom IIT). Wnikając zaś w korelację obu wskaźników oraz determinanty handlu między- i wewnątrzgałęziowego, można powiedzieć, że właśnie one (niezależnie od ich pewnych mankamentów w warstwie statystyczno-obliczeniowej³¹) są esencją treści konkurencyjności na poziomie makro- i mikroekonomicznym, zatem konkurencyjności gospodarek i firm.

Reasumując, wskaźniki ujawnionych przewag komparatywnych (RCA) różne od zera stanowią wyjaśnienie przyczyn tradycyjnego handlu międzygałęzio-

³¹ Poza problemem poziomu dezagregacji danych statystyki handlowej i jej zbieżności ze statystyką przemysłową w odniesieniu do teoretycznego pojęcia gałęzi, jak również istoty korekty A. Aquino wobec formuły Grubela-Lloyda etc., należy zwrócić uwagę na tzw. efekt statystyczno-globalizacyjny. Wyjaśnia on m.in. przyczynę „podrasowania” wskaźników IIT w handlu KR z KWR, którym przecież daleko do substytucyjności podażowo-popytowej z KWR. Otóż statystyka handlowa w obszarze np. maszyn i środków transportu (7 SITC) obejmuje również części do tych maszyn. W warunkach liberalizacji globalnego handlu i racjonalnych wyborów ekonomicznych w gospodarce otwartej powszechny jest outsourcing produkcji, a automatyzacja produkcji sprawia, że części do maszyn, nawet tych technointensywnych (trudnoimitowalnych, zaliczanych często do high-tech), dostarczane są do KWR z krajów o względnie niskim poziomie PKB i płac, vide Polska vs Niemcy czy Polska vs USA. Szerzej: E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu...*

wego. Są jednocześnie pomiarem tradycyjnej komplementarności gospodarczej. Natomiast wskaźniki intensywności handlu wewnątrzgałęziowego (IIT), u podstaw którego leży substytucyjność gospodarcza od strony podaży i popytu, są jednocześnie pomiarem substytucyjności czynnikowo-gospodarczej (IIT tym wyższy, im RCA bliższy zeru).

Legal and economic determinants of competitiveness in international trade – some aspects from the perspective of structural competitiveness in the Polish trade with the countries of the European Union

This study is an attempt to identify and define the cooperation of legal and economic determinants of innovativeness of the Polish economy, and thus the competitiveness of Polish trade in the single market, the European Union and, more broadly speaking – in a globalized world economy. On the basis of thorough analysis of the dynamics of changes in the level of structural competitiveness of Polish trade on the EU market (RCA and IIT indicators in the period of 2002–2012), the authors systematize internal and external determinants of innovation at macro- and microeconomics level and point out the essence, significance and areas of challenges facing the Polish economy in this regard. In addition to political and economic aspects (economic policy in the short and long term), the study also includes indications as to the conditions and desired changes in national, EU and international law.

Key words: Poland in the EU, structural competitiveness of Polish trade, indicators RCA and IIT, intra-industry trade vs inter-industry trade, economic and legal conditions for the competitiveness of the economy in the EU single market, internal and external determinants of innovation, the national, EU and international law vs innovation economy, national law, EU and international vs modern model of international division of labor, legal determinants of competitiveness of the Polish trade on the EU market.

Prawne i ekonomiczne determinanty konkurencyjności w handlu międzynarodowym – wybrane aspekty z perspektywy konkurencyjności strukturalno-czynnikowej w handlu Polski z krajami Unii Europejskiej

Niniejsze opracowanie jest próbą identyfikacji i określenia współdziałania prawnych i ekonomicznych determinant innowacyjności polskiej gospodarki, a zatem konkurencyjności polskiego handlu na wspólnym rynku Unii Europejskiej, a szerzej rzecz ujmując – w zglobalizowanej gospodarce światowej. Na bazie dogłębnej analizy dynamiki zmian w poziomie konkurencyjności strukturalno-czynnikowej polskiego handlu na rynku UE (wskaźniki RCA oraz IIT w latach 2002–2012) autorzy systematyzują wewnętrzne i zewnętrzne determinanty innowacyjności na poziomie mikro- i makroekonomicznym oraz wskazują na istotę, znaczenie i obszary wyzwań stojących przed polską gospodarką w tym względzie. Obok aspektów polityczno-ekonomicznych (polityka ekonomiczna państwa w krótkim i długim okresie), opracowanie zawiera również wskazania co do uwarunkowań i pożądanych zmian w zakresie prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego.

Słowa kluczowe: Polska w UE, konkurencyjność strukturalna polskiego handlu, wskaźniki RCA oraz IIT, handel wewnątrzgałęziowy vs handel międzygałęziowy, ekonomiczno-prawne uwarunkowania konkurencyjności gospodarki na wspólnym rynku UE, wewnętrzne i zewnętrzne determinanty innowacyjności, prawo krajowe, unijne i międzynarodowe vs innowacyjność gospodarki, prawo krajowe, unijne i międzynarodowe vs nowoczesny model międzynarodowego podziału pracy, determinanty prawne konkurencyjności polskiego handlu na rynku UE

Robert Uberman

MILITARNY RODOWÓD NAUKI STRATEGII. WPŁYW NA MYŚLENIE BIZNESOWE

Wprowadzenie

Słowo „strategia” pochodzi ze starożytnej Grecji i pierwotnie oznaczało sztukę zakładania obozów. Greckie *stratós* oznaczało bowiem „obóz”, a *agein* – „przywództwo”. Starożytne Ateny znały stanowisko stratega – było ich dziesięciu i teoretycznie kolejno, codziennie każdy z nich sprawował komendę nad oddziałami. Ten zaś, który miał to szczęście, że w czasie jego dowództwa nawiązano kontakt z nieprzyjacielem, stawał się wodzem¹. Była to oczywiście bardzo ważna funkcja, więc greckie miasta zwracały uwagę nie tylko na właściwy dobór osób ją pełniących, ale również na inne aspekty ich działalności, jak np. system motywacyjny². Strategiem był między innymi Perykles, który uchodzi za twórcę pierwszego planu o charakterze strategicznym przygotowanego i ogłoszonego w sposób formalny. Był to tzw. plan generalny wojny ze Spartą, którego próba realizacji nastąpiła w wojnie peloponeskiej³. Zawierał on wszystkie trzy elementy, które weszły później w skład kanonu obowiązkowego dla tego typu dokumentu: identyfikację celów, zasobów i polityk. Celem było pokonanie Sparty i narzucenie ateńskiej he-

¹ J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby*, t. 1, Warszawa 1974, s. 81–86.

² K. Oblój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2001, s. 13–14.

³ G. Lach, *Sztuka wojenna starożytnej Grecji*, Zabrze, 2008, s. 71–74.

gemonii całej Grecji. Zasobami były siły zbrojne Aten i sprzymierzeńców, przy czym Perykles przeprowadził bardzo wnikliwą analizę mocnych i słabych stron w relacji do armii lacedemońskiej i ich sprzymierzeńców i na tej analizie oparł plan działań (politykę) zmierzający do realizacji uprzednio nakreślonego celu. Warto w tym miejscu zauważyć, że plan Peryklesa nosił też wiele cech innych wspinających planów, które są nadal przedmiotem podziwu historyków, pomimo że ich realizacja skończyła się katastrofą⁴. I podobnie podzielił historyków na tych, którzy uważają, że plan był genialny, tylko realizacja fatalna, oraz na tych, którzy zwracali uwagę na rozbieżności między założeniami planu i rzeczywistością. Tych pierwszych uzbroił zresztą w argument sam Perykles, pisząc znamienne słowa: „Więcej lękam się naszych własnych błędów niż planów nieprzyjacielskich”⁵.

W rozumieniu współczesnym naukę strategii ukształtowały dwa dzieła: przede wszystkim *O wojnie* Carla von Clausewitza oraz nieco mniej powszechnie znane, ale bardzo cenione wśród teoretyków wojskowości dzieło Szwajcara na służbie Napoleona, a od 1813 r. – cara Aleksandra I, czyli *Précis de l'Art de la Guerre*⁶ Antoine’a-Henriego Jominiego. To właśnie ten drugi, opisując tzw. napoleoński system wojny, położył podwaliny pod przekonanie, że strategia nie musi opierać się tylko na intuicji, ale może być nauką ze wszystkimi jej przymiotami, tj. obszarem zainteresowań, metodami badawczymi oraz twierdzeniami ogólnymi. Píše on jasno, że wojna powinna być prowadzona zgodnie z zasadami sztuki wojennej, które to zasady wyłożył we wspomnianej książce⁷.

Analizując dzieła Clausewitza trzeba pamiętać, że był on wojskowym: oficerem pruskiej armii, w której doszedł do stanowiska szefa sztabu III korpusu w armii Gebharda von Blüchera i szlak bojowy zakończył pod Waterloo. Po wojnach napoleońskich, w 1818 r. został mianowany dyrektorem administracyjnym Berlińskiej Szkoły Wojennej, a pod koniec życia, w latach 1830–1831, był szefem sztabu generalnego tzw. armii obserwacyjnej dowodzonej przez Augusta von Gneisenaua⁸.

Clausewitz podał definicję strategii poprzez odniesienie do taktyki: druga miała wg niego polegać na zarządzaniu i prowadzeniu poszczególnych bitew, pierwsza zaś na łączeniu ich ze sobą dla osiągnięcia celów wojny. W konsekwencji określał strategię jako naukę o użyciu bitew do celów wojny⁹. Wartość omawianego dzieła obniża jednak znacząco fakt, że książka ósma, która w zamyśle miała

⁴ Ateny zostały w końcu odcięte od morza i zmuszone głodem (przy walnym udziale zaraży) do zawarcia tzw. pokoju Nikiasza, który *de facto* stanowił kapitulację Aten.

⁵ Tukidydes I, 144, cyt. za: G. Lach, *op. cit.*, s. 74.

⁶ *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*, ed. by P. Paret, G.A. Craig, F. Gilbert, Princeton 1998.

⁷ Le Baron de Jomini, *Précis de l'Art de la Guerre*, Brussels 1838; przekład angielski: Baron de Jomini, *The Art of War*, trans. by O.F. Winship and E.E. McLean, New York 1854; reprint: Sublime Books, 2014.

⁸ D. Schössler, *Clausewitz*, tłum. A. Marcinek, Lublin 1995.

⁹ C. von Clausewitz, *O wojnie*, tłum. A. Cichowicz, L. Koc, F. Schoener, Lublin 1995, s. 82–83.

prezentować rozważania nad formułowaniem celów wojny, a więc nad tym obszarem zagadnień, który stanowi zasadniczy zakres zainteresowań strategii jako nauki, pozostała niedokończona.

Na horyzonty Clausewitza istotny wpływ miały wcześniejsze studia filozoficzne oraz małżeństwo z Marie von Brühl¹⁰, wnuczką słynnego saskiego ministra zaliczaną do elity kręgów towarzyskich Berlina. Tym niemniej nie wolno zapominać, że dzieło swe oparł na studiach ok. 130 kampanii militarnych, a nie na analizie procesów biznesowych ani traktów filozoficznych Kanta¹¹. Reasumując, wbrew powszechnemu mniemaniu, dzieło Clausewitza odnosi się ściśle do wojny, a przypisywane mu jakichś fundamentalnie głębokich myśli odnośnie do strategii jako nauki w ogóle, wynika już z dalece zaawansowanych interpretacji jego dzieła dokonywanych *ex post*.

Z naukowego punktu widzenia ciekawsza jest wspomniana praca Jominiego. Zawiera przede wszystkim próbę zdefiniowania uniwersalnego, ponadczasowego modelu prowadzenia wojny. Autor uważa, że na wojnę składa się sześć głównych komponentów: racja stanu w odniesieniu do wojny, strategia, wielka taktyka, logistyka, inżynieria (rozumiana głównie jako sztuka fortyfikacji) oraz mała taktyka¹². Co ciekawe, wg Jominiego to nie strategia, ale racja stanu definiuje cele wojny. Strategia jest w tej hierarchii druga. Dla odróżnienia strategii od taktyki posługuje się on metaforą mapy: strategia ogarnia całą mapę działań wojennych i określa decydujące punkty dla jej przebiegu, logistyka dostarcza do nich wojsko, a taktyka prowadzi nim w bitwie¹³. W odróżnieniu od pracy Clausewitza, *Précis de l'Art de la Guerre* jest książką skończoną i bardzo dopracowaną. Widać spójność poglądów autora i umiejętność wiązania poszczególnych elementów. Tym niemniej także w jej przypadku nie można zapominać, że przedmiotem pracy Jominiego była wojna, a nie działalność gospodarcza.

Kończąc przegląd prac dotyczących strategii w ujęciu militarnym, warto wspomnieć polską książkę Stefana Mossora¹⁴, która – chociaż napisana przed II wojną światową – stanowiła świetną jej analizę i po tylko niewielkich zmianach i uzupełnieniach ukazała się nieomal dzień po jej zakończeniu.

Prowadzenie wojny i biznesu: różnice i podobieństwa

Analizując możliwości wykorzystania dorobku nauki strategii w obszarze militarnym dla celów biznesowych, należy przede wszystkim unikać mechanizmu kalki. Nie ma nic złego w wykorzystywaniu koncepcji wypracowanych w jednych

¹⁰ *Nota bene* urodzoną w Warszawie w przedrozbiorowej Polsce.

¹¹ D. Schössler, *op. cit.*, s. 33–39.

¹² Jomini, *op. cit.*, s. 13–16.

¹³ *Ibidem*, s. 60–70.

¹⁴ S. Mossor, *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Wrocław 1945.

dziedzinach życia do innych celów niż pierwotnie zakładane. Nauki ekonomiczne znają szereg takich przykładów. Np. koncepcja portfelowego podejścia do analizy struktur biznesowych stosowana szeroko w strategii i marketingu wywodzi się z koncepcji portfela znanej w nauce finansów. Ale dokonując takiego twórczego przeniesienia, w pierwszym rzędzie należy dokonać przeglądu podobieństw i różnic między działalnościami, do których dana koncepcja oryginalnie się odnosiła, i tymi, do których mamy zamiar ją stosować. Porównanie prowadzenia wojny i biznesu zacząć należy od rzeczy zasadniczych.

Po pierwsze, podążając za Clausewitzem¹⁵, istotą wojny jest zmuszenie przeciwnika do poddania się woli zwycięzcy, czyli konflikt. Istotą biznesu natomiast nie jest przymuszanie kogokolwiek do czegośkolwiek. Wręcz przeciwnie, jego siłą napędową jest dobrowolna wymiana wzajemnych świadczeń, czyli współpraca. Jest to zasadnicza różnica mająca daleko idące implikacje. Bez konfliktu nie ma wojny. Oczywiście realizacja celów biznesowych wywołuje konflikty z różnymi interesariuszami, ale są one produktem ubocznym, a nie jej podstawowym elementem.

Po drugie, wojna jest grą o sumie nawet nie zerowej, tylko ujemnej. Wartość największych nawet łupów była przecież mniejsza niż ich wartość przed zrabowaniem. I niezmiennie rzadko zdobycze kompensowały zwycięzcom koszty samych działań wojennych i wynikłe z nich straty. Pokonani zawsze kończyli wojnę „pod kreską”. Na przykład Niemcy, kraj przez cały XX w. zaliczany do grona bogatych, rozpętały dwie wojny światowe i podczas każdej z nich obrabowały pół Europy, ale gdy przyszło wyrównać wyrządzone straty, najprzedniejsi ekonomiści zrobili kariery, pisząc traktaty o niemożliwości ściągnięcia nałożonych na nie reparacji wojennych¹⁶.

Po trzecie, działalność biznesowa ma charakter permanentny, podczas gdy wojna jest tylko kulminacyjną fazą konfliktu. Poza rzadkimi przypadkami najemników w szczególnie niespokojnych czasach¹⁷, nawet dla żołnierzy czas wojny jest raczej krótkim okresem w ich życiu, podczas gdy w biznesie można spędzić je prawie całe, od najmłodszych lat. Działalność biznesowa musi być więc wpleciona w inne ludzkie aktywności: życie rodzinne, hobby, kontakty towarzyskie. Wojna, jeśli ich całkowicie nie eliminuje – to przynajmniej zasadniczo je ogranicza.

Rozumienie strategii w ujęciu biznesowym poprzez analogię do jej militarnego kontekstu prowadzi, zdaniem autora, do wielu nadmiernych uproszczeń, a nawet błędów. Zasadniczym skutkiem omawianego rozumowania jest poszukiwanie na siłę wroga i skoncentrowanie na nim uwagi. Takim przeciwnikiem,

¹⁵ C. von Clausewitz, *op. cit.*, s. 3.

¹⁶ Np. dziełem, które jako pierwsze przyniosło sławę angielskiemu ekonomie J.M. Keynesowi, była książka *The Economic Consequences of the Peace*, w której optował on bardzo stanowczo za koniecznością redukcji niemieckich reparacji wojennych.

¹⁷ *Vide* np. okres wojny stuletniej między Francją a Anglią (1337–1453), wojen włoskich (1494–1559) czy wojny trzydziestoletniej (1618–1648).

którego trzeba przynajmniej mocno osłabić, jeśli nie wyeliminować, jest oczywiście konkurent. Wiele firm i badaczy właśnie na walce z konkurencją skupia swoją uwagę. Dość wymienić tak znane tytuły jak *Przewaga konkurencyjna* czy *Przewaga konkurencyjna narodów* Michaela E. Portera. Nie dziwi więc definicja strategii podana w jednym z polskich podręczników: „Strategia [to] [...] świadomie przyjęty i konsekwentnie realizowany przez dłuższy czas sposób utrzymywania przez firmę trwałej przewagi konkurencyjnej”¹⁸. Brzmi ona prawie tak jak sławna doktryna ekwiwalentu dwu wrogich flot, stanowiąca fundament niegdyśjszej dominacji Wielkiej Brytanii na morzach¹⁹. Walka z konkurencją staje się w ten sposób zasadniczym celem działania korporacji międzynarodowej (KMN), przesłaniając klienta. Z jego perspektywy to, czy ktoś jest lepszy od konkurenta, ma (wbrew pozorom) drugorzędne znaczenie – najważniejsze jest to, czy oferowany produkt zaspokaja jego potrzeby. A bezwzględna walka konkurencyjna może nie tylko nie pomóc, ale wręcz stanowić przeszkodę w osiągnięciu tego celu. Weźmy pod uwagę dwa przykłady:

- a) Przemysł naftowy i kwestia uniwersalnego standardu paliw (zwłaszcza benzyny i oleju napędowego) – koncerny kooperują tu dość ściśle (co oczywiście nie wyklucza konfliktów między nimi na etapie konkretnych, technicznych ustaleń) i dla dobra klienta²⁰. W przeciwnym wypadku koncerny samochodowe musiałyby produkować samochody z różnymi parametrami silnika, które można byłoby tankować tylko na jednej sieci paliw.
- b) Kolej i koordynacja rozkładów jazdy – liberalizacja przewozów, również poprzez dopuszczenie wielu przewoźników, przyniosła znaczące pogorszenie jakości usług w ww. aspekcie. Spółkom w wielu krajach (np. w Polsce czy Wielkiej Brytanii) powiedziano, że ich konkurenci to wrogowie, więc zamiast zsynchronizować rozkłady jazdy, zapewnić spójną informację o rozkładach itd., zaczęły konkurować głównie mnożeniem połączeń na najbardziej intratnych trasach i zamykaniem wielu linii lokalnych. W efekcie liczba pasażerów na kolei znacząco spadła – a co pasażerowie zgodnie sądzą o wszystkich spółkach kolejowych, można usłyszeć na dworcach tych krajów, gdzie dopuszczono do bezwzględnej walki konkurencyjnej między przewoźnikami.

¹⁸ A.K. Koźmiński, *Zarządzanie międzynarodowe. Konkurencja w klasie światowej*, Warszawa 1999, s. 97.

¹⁹ Mówiła ona, że flota brytyjska musi być mocniejsza niż połączone dwie następne pod względem wielkości floty. W praktyce udawało się taką sytuację utrzymać przez około 100 lat, pomiędzy zwycięską bitwą pod Trafalgiem w 1805 r. a początkiem XX wieku, kiedy rosnąca potęga Niemiec i Stanów Zjednoczonych zaowocowała wyścigiem zbrojeń na morzu. Formalnie doktryna przestała obowiązywać w 1922 r., gdy na mocy układów waszyngtońskich Wielka Brytania musiała uznać parytet wielkości floty Stanów Zjednoczonych.

²⁰ Standardy te zostały włączone do ustawodawstw państwowych i mają teraz moc prawną, ale i tak nie da się ich ustalać bez koncernów naftowych, chociażby ze względu na brak funduszy na badania laboratoryjne czy brak odpowiednich specjalistów wśród urzędników.

Jeśli popatrzymy na ww. problemy od strony militarnej, to przytoczone zachowanie spółek kolejowych jest z tej perspektywy jak najbardziej racjonalne, a naftowych – wręcz zbrodnicze. Czy ktoś sobie wyobraża np. generała Eisenhowera ustalającego z feldmarszałkiem Jodlem jednolity standard amunicji do dział, tak aby po przejściu magazynów wroga można było bez przeszkód używać zgromadzonych w nich zapasów?

Tak więc w działalności biznesowej konkurent nie jest tylko wrogiem, którego należy pognać, ale też wartościowym partnerem, z którym należy współpracować. I nie chodzi tu o zmony monopolistyczne, które słusznie są prawie na całym świecie uznawane za bezprawne, ale o budowanie relacji pozwalających na wykreowanie nowych wartości dla klienta. Lepszą paralelą byłby tu chyba sport, w którym co prawda przeciwnika trzeba wyprzedzić, ale jest on zupełnie niezbędny dla zachowania istoty widowiska. Mało tego: im lepszy przeciwnik, tym widowisko będzie ciekawsze, więc widzów/klientów będzie więcej – a zyski wzrosną.

Bardzo wyrazistą krytykę militarnego podejścia do strategii biznesowych przeprowadzili twórcy teorii „błękitnego oceanu”. Piszą oni wprost o przemożnych wpływach strategii wojskowej. Wskazują na wysoki stopień zapożyczeń aparatu pojęciowego biznesu z języka wojskowego – dyrektorzy i menedżerowie wysokiego szczebla są po angielsku nazywani „oficerami”, „oddziały” i „drużyny liniowe” działają na „froncie”. Siłą rzeczy pojęcia te nawiązują do konfrontacji z oponentem i walki²¹.

Nie można oczywiście nie widzieć istotnych podobieństw pomiędzy prowadzeniem wojny i działalnością gospodarczej, zwłaszcza przez większe korporacje:

- a) w obu przypadkach działalność ta jest prowadzona przez zorganizowane instytucje o charakterze hierarchicznym, czasem o globalnym zasięgu, zatrudniające setki tysięcy ludzi i dysponujące wielomiliardowymi budżetami,
- b) w obu przypadkach są to instytucje nastawione na permanentne istnienie,
- c) zarówno armie, jak i korporacje są skomplikowanymi strukturami, których poszczególne elementy realizują różne cele – współdziałając ze sobą, ale też rywalizując, szczególnie o zasoby,
- d) i wreszcie osiągnięcie sukcesu wymaga uzyskania kombinacji różnorodnych czynników: wewnętrznych i zewnętrznych, materialnych i niematerialnych.

Jak widać, podobieństwa te w szczególności odnoszą się do struktur. Stąd najwięcej zapożyczeń militarnych dotyczy właśnie kwestii przywództwa, zarządzania skomplikowanymi projektami, procesami i rozwojem technologii.

Przenosząc modele – a zwłaszcza sposób myślenia – ze strategii w ujęciu militarnym na biznes, zawsze trzeba mieć na uwadze przedstawione uprzednio zasadnicze różnice dzielące omawiane działalności – oraz podobieństwa między nimi. Aby uniknąć niebezpieczeństwa zbyt łatwego przenoszenia wzorców, należy przed przyjęciem militarnego sposobu myślenia przeanalizować, na ile rzeczywiste

²¹ W.Ch. Kim, R. Mauborgne, *Strategia błękitnego oceanu*, tłum. A. Doroba, Warszawa 2006, s. 22.

podobieństwo uwarunkowań je usprawiedliwia. I tylko wtedy, gdy warunek ten jest spełniony, koncepcja lub zasada powinna być adaptowana i wykorzystywana. W innym przypadku stosowanie wzorca militarnego może stanowić bardzo poważne zagrożenie dla biznesu.

Strategia wojenna w biznesie jako zagrożenie

Zasadniczym problemem, którego źródłem jest militarne podejście do formułowania strategii biznesowej, wydaje się koncentracja na konkurencie. Wspomniani już autorzy pracy *Strategia błękitnego oceanu* stanowczo podkreślają ten fakt. Budują pewien dychotomiczny obraz rynków, dzieląc je na tzw. błękitne i czerwone oceany. Te drugie mają przypominać teatry działań wojennych. Panują w nich warunki ograniczające, charakterystyczne dla wojny – gry o sumie zerowej i potrzeby pokonania konkurenta dla osiągnięcia sukcesu, czyli zwiększenia zysków. Są to generalnie rynki branż już dojrzałych. I to na nich właśnie, wg autorów omawianej pracy, biznes przypomina wojnę.

Autorzy przeciwstawiają im tzw. błękitne oceany – obszary nieodkryte, w których biznes jeszcze nie działa, ponieważ nie wie, że istnieją. Większość branż było kiedyś takimi obszarami: koleje, samochody czy lotnictwo kreowały przecież kiedyś nową rzeczywistość. Gdy powstawały, pionierskie firmy nie miały żadnej konkurencji – liczył się tylko klient, jego potrzeby i zasobność portfela.

Idea rekomendowanej w omawianej pracy strategii nie polega na tym, aby szukać sposobów na zniszczenie i ograniczenie konkurencji, ale aby odnaleźć miejsce, gdzie działania te nie będą konieczne i można będzie się skupić na innowacyjności w zaspokajaniu potrzeb klienta. Analiza Kima i Mauborgne prowadzi do pewnego fundamentalnego z punktu widzenia prezentowanych rozważań wniosku: wyjątkowymi atutami w świecie biznesu są zdolności tworzenia nowych przestrzeni rynkowych, wcześniej niezagospodarowanych, i zaspokajania coraz to nowych potrzeb klientów. Niejako przy okazji są to przestrzenie wolne od walki konkurencyjnej. A czerwone oceany należy zostawić zwolennikowi tradycyjnej wojny konkurencyjnej.

Dychotomia błękitnych i czerwonych oceanów, aczkolwiek bardzo atrakcyjna intelektualnie, nie jest wolna od zasadniczego uproszczenia. Nawet w tradycyjnych branżach, w których działają konkurenci, prowadzi się przecież biznes, a nie wojnę. W nich również punktem centralnym wszystkich działań powinny być potrzeby klienta, a nie słabe strony konkurentów. Aby uwidocznić różnicę, przeprowadźmy analizę SWOT tak powszechnie znanego przedsiębiorstwa jak PKP Intercity z dwu punktów widzenia: militarnego i biznesowego²². Analiza militarna

²² Poniższa analiza ma charakter poglądowy i została przeprowadzona na potrzeby niniejszego artykułu. W żaden sposób nie może być odnoszona do PKP Intercity jako ocena działalności tej spółki.

wymaga „wroga”. Można wskazać, że jest ich kilku: linie lotnicze, linie autobusowe klasy premium (np. Polski Bus), ale też poniekąd sami klienci, a raczej ich samochody. Każdy z nich ma inne mocne strony: autobusy są tańsze, własne samochody uchodzą za bardziej komfortowe, linie lotnicze oferują krótszy czas podróży. Również słabe strony to mieszanka: autobusy są wolniejsze i jednak na ogół mniej komfortowe, własne samochody droższe dla jednej osoby, wymagające wkładu pracy własnej i czasem też wolniejsze, samoloty droższe i bardziej podatne na opóźnienia. Analiza szans wymaga podobnego przeglądu. Rosnące ceny paliw (do czasu) osłabiają konkurencję ze strony wszystkich analizowanych rywali. Kłopoty z parkowaniem zmniejszą konkurencyjność samochodów, ale nie autobusów i samolotów. Zagrożenia to malejące ceny paliw (co jakiś czas), otwarcie nowych dróg ekspresowych i autostrad oraz lotnisk lokalnych. W konkluzji otrzymujemy wspaniały materiał do prowadzenia wojny na wszystkich frontach. „Środkami walki” będą promocje cenowe (uderzamy w autobusy i samochody pasażerów) i skracanie czasu podróży (to działanie wymierzone w samoloty, ale też w samochody).

Jak jednak taka analiza powinna wyglądać z punktu widzenia klienta? Po pierwsze należy ustalić, kim on jest. Przyjmijmy, że jest to klient biznesowy, który podróżuje w celach służbowych. Z różnych przyczyn priorytetem dla niego jest to, aby mógł on „zamknąć” delegację w jeden dzień. Z tego punktu widzenia skrócenie czasu podróży z 5h do 2,5 h ma kluczowe znaczenie, ale z 2,5 h do 2 h – praktycznie żadne. Istotnym czynnikiem jest lokalizacja dworców i ich skomunikowanie z centrami biznesu, tak aby szybko i bezpiecznie można było się przemieścić na miejsce spotkania. Ważna jest możliwość pracy podczas podróży i zjedzenia posiłku. Cena jest kwestią wbrew pozorom drugorzędną, oczywiście jeśli analizujemy rozsądne jej przedziały. Co więc powinno znaleźć się w biznesowej analizie SWOT? Przede wszystkim powinna się ona skoncentrować na potrzebach klienta. Najmocniejszą stroną PKP IC jest to, że jako jedyny daje możliwość stworzenia „biura na kółkach”. Słabe strony polegają na niewykorzystaniu tego atutu w pełni: nie wszędzie są jeszcze gniazdka elektryczne (przydałyby się dwa na jedno miejsce), dostęp do Internetu na razie jest w fazie eksperymentu. Brakuje miejsc do spokojnej rozmowy przez telefon (może płatne budki telefoniczne?). Szansą jest oczywiście rozwój rynku podróży służbowych oraz konwergencja wymagań z podróżami prywatnymi (dziecko potrzebuje w podróży dostępu do Internetu bardziej niż biznesmen). Zagrożeniem jest rozwój wideo- i telekonferencji (*nota bene* rozwój tych form komunikacji był jednym z kluczowych argumentów przeciw w brytyjskiej dyskusji nad budową tzw. kolei „Y” – sieci szybkiej kolei mającej łączyć Londyn z miastami z północy). Konkluzja: należy budować nowoczesne biuro na kółkach i zapewnić jak najdogodniejsze połączenia z tymi stacjonarnymi.

Porównanie obu przedstawionych powyżej analiz jednoznacznie pokazuje, jak podejście militarne może ukształtować myślenie o biznesie i ograniczyć pole widzenia – w obszarze zaliczanym niewątpliwie do strefy „czerwonego oceanu”.

Reasumując, kreowanie strategii w odniesieniu do konkurenta, a nie klienta niesie za sobą wiele niebezpieczeństw:

- a) Podążanie za kimś zawsze naraża na niebezpieczeństwo pozostania w tyle. Skrajnym przypadkiem był tu goniący USA ZSRR, który kolejno prześcigał rywala w produkcji węgla, stali, cementu itd., zawsze dobrych parę lat po tym, jak wyniki tych gałęzi gospodarek przestawały decydować o sile całego kraju. Podobnie wygląda sytuacja Japonii, która już dawno pozbawiła Amerykę jej produkcji sprzętu RTV, ale w coraz większym stopniu musi do niej kupować układy scalone Intelu i oprogramowanie Microsoftu.
- b) Odwrócenie uwagi od klienta może skutkować niezauważeniem diametralnej zmiany technologii. Znana rywalizacja Polaroida z Kodakiem spowodowała, że obie te firmy przeoczyły nadciągającą rewolucję cyfrową i straciły rynek na rzecz producentów urządzeń wykorzystujących tę technologię.
- c) Ciągłe odnoszenie się do konkurenta *de facto* buduje jego renomę w oczach klienta. Jeśli tak usilnie dana KMN pokazuje, że jest od niego lepsza, to może właśnie on stanowi wzorzec z Sevres doskonałości w tej dziedzinie biznesu. A skoro można mieć oryginał, to dlaczego kupować kopię, nawet jeśli pod względem kilku parametrów jest ona lepsza?

Oczywiście traktowanie konkurenta jako wroga znacząco utrudnia – jeśli nie uniemożliwia – współpracę z nim nawet tam, gdzie jest to korzystne dla zainteresowanych i dla klienta.

Użyteczność doświadczeń militarnych w biznesie

Splatanie się działalności biznesowej z militarną ma długą historię. W zasadzie do XIX w. działalność kupiecka, z rzadkimi wyjątkami, przypominała mniejsze lub większe działania wojenne z elementami wymiany towarowo-pieniężnej. Powstałe na początku XVII w. Kompanie Wschodnioindyjskie – brytyjska i holenderska – uznawane czasami za pierwsze korporacje międzynarodowe, utrzymywały armie porównywalne z siłami zbrojnymi krajów macierzystych.

Upodobnianie gospodarki do armii miało również praktyczny wymiar, chociaż jego zakres zależał od stopnia zmilitaryzowania danego kraju. Absolutnym fenomenem były w tym zakresie Prusy, o których mówiono, że to armia ma kraj, a nie kraj armię. Ale również w wielu innych krajach na wzór wojskowy organizowano przedsiębiorstwa marynarki handlowej, górnicze czy kolejnictwo. Ich pracownikom nadawano stopnie zgodnie z hierarchią wzorowaną na wojskowej, nosili mundury z dystynkcjami, czasem nawet byli koszarowani albo mieszkali w wydzielonych osiedlach.

Nawet w Stanach Zjednoczonych, które po zakończeniu wojny secesyjnej aż po I wojnę światową utrzymywały relatywnie (w stosunku do potęgi gospodarczej) słabe siły zbrojne, posługiwano się chętnie terminologią militarną w odnie-

sieniu do zjawisk biznesowych. Wyrazem tej tendencji było obdarzenie w 1837 r. przez popularny ówczesnie dziennik *Norfolk Herald* przydomkiem *Commodore*, odpowiadającym najwyższemu stopniowi w marynarce, Corneliusa Vanderbilta, stojącego u progu wielkiej kariery właściciela linii żeglugowych i kolejowych, pierwszego Amerykanina, którego majątek przekroczył 100 milionów USD. Tytuł ten otrzymał w uznaniu jego agresywności w prowadzeniu biznesu i eliminowaniu konkurentów²³.

Militarny rodowód strategii spowodował też zainteresowanie naukowców kwestią przechodniości umiejętności zarządczych między dowodzeniem oddziałami wojskowymi a zarządzaniem firmą. Generalnie dominował i nadal powszechny jest pogląd, że militarne przygotowanie może tylko pozytywnie wpłynąć na umiejętności zarządcze. Świadczy o tym nieprzebrana liczba odwołań do wspomnianych powyżej klasyków wojskowości, częste używanie słownictwa militarnego: „walka konkurencyjna”, „uzyskanie rozstrzygającej przewagi”, „zniszczenie konkurencji” – żeby wymienić tylko kilka najpopularniejszych. Podkreślano fakt, że otrzymany w młodości trening odpowiedzialności, odporności na stres i ryzyko oraz radzenia sobie z niebezpieczeństwem, może być w działalności biznesowej bardzo przydatny. Nie bez znaczenia jest również kult „służby” wyższym celom z realizacją osobistych interesów i ambicji w tle²⁴. W artykule w „Harvard Business Review” z 2010 r. podkreślono następujące umiejętności, które nabywa się, dowodząc jednostkami wojskowymi, mające również zastosowanie w biznesie²⁵:

- a) kreowanie personalnej więzi pomiędzy zarządzającymi (oficerami) a pracownikami (żołnierzami), budujące zaufanie oparte na przekonaniu o wspólnocie wartości i interesów;
- b) podejmowanie decyzji we właściwym miejscu i czasie – umiejętność znalezienia równowagi pomiędzy możliwością pozyskania istotnych informacji a koniecznością szybkiego decydowania²⁶;
- c) koncentracja uwagi na zadaniu, jednocząca ludzi i pozwalająca pomijać rzeczy nieistotne z punktu widzenia jego wykonania;
- d) przekazywanie poleceń (rozkazów) w formie precyzyjnej, ale ogólnej, pozwalającej na szczegółowy dobór środków i kolejkovanie zadań na najniż-

²³ T.J. Stiles, *The First Tycoon. The Epic Life of Cornelius Vanderbilt*, New York 2009, s. 117–118.

²⁴ B. Groysberg, A. Hill, T. Johnson, *Which of These People is Your Future CEO? The Different Ways Military Experience Prepares Managers for Leadership*, „Harvard Business Review” 2010, listopad, s. 80–85.

²⁵ M. Useem, *Four Lessons in Adaptive Leadership*, „Harvard Business Review” 2010, listopad, s. 87–90. Artykuł opisuje ciekawy eksperyment, któremu poddawani są studenci jednej z najbardziej elitarnych szkół biznesu, Wharton School w Filadelfii, polegający na uczestnictwie w standardowych zajęciach wojskowych w wybranych jednostkach.

²⁶ Mówi się o regule 70%, zgodnie z którą skoro pozyskanie pełnej informacji jest niemożliwe, to osiągnięcie tej właśnie wielkości powinno wystarczać do podjęcia decyzji.

szym szczeblu – prezesi, którzy wiedzą wszystko, są równie niebezpieczni jak dowódcy armii rozstawiający pojedyncze kompanie.

Ostatnio jednak pojawiły się poglądy, zbieżne z opinią autora, o konieczności zniuansowanego podejścia do wykorzystywania doświadczeń militarnych w biznesie. Zaczęto np. wskazywać, że siły zbrojne są formacją bardzo zróżnicowaną pod względem roli, posiadanych zasobów, przewidywanych warunków i sposobów wykorzystania. Wszystkie rodzaje sił zbrojnych kształtują odmiennie postawy przywódcze oficerów z nich się wywodzących. Flota i lotnictwo funkcjonują w oparciu o bardzo drogie, skomplikowane i wzajemnie współzależne systemy, takie jak okręty bojowe²⁷ czy samoloty. Powoduje to, że służący w nich ludzie są skoncentrowani na precyzyjnej realizacji procesów. Często też następuje komunikacja na bardzo różnych szczeblach dowodzenia. Każde, nawet pozornie małe naruszenie reguł może doprowadzić do katastrofalnych skutków²⁸. Stąd też oficerowie tych rodzajów sił zbrojnych studiują typowe dla zarządzania przemysłem przedmioty, jak kontrola jakości czy zarządzanie procesem. Z kolei w siłach lądowych (szczególnie w przypadku korpusu Marines) oparcie na procedurach jest znacznie słabsze. Tutaj występuje znaczna decentralizacja dowodzenia połączona z elastycznością i mniej formalnym podejściem. Rozkaz określa cel ogólny, a na niższych szczeblach dokonuje się adaptacja do konkretnych warunków akcji²⁹.

Wyżej opisane różnice pomiędzy rodzajami sił zbrojnych powodują, że nie można uniwersalnie podchodzić do przydatności umiejętności w nich nabytych dla zarządzania każdą działalnością biznesową. Badania pokazały, że oficerowie wywodzący się z lotnictwa lub marynarki dobrze sprawdzają się zarządzaniu dwiema grupami firm:

- 1) działającymi w sektorach poddanych silnym regulacjom państwowym (telekomunikacja, energetyka), w których kluczowe znaczenie ma efektywne zarządzanie procesami;
- 2) innowacyjnymi (ku zaskoczeniu wielu), a to ze względu na fakt, że takie firmy, aby osiągnąć trwałą pozycję rynkową, nie mogą bazować na jednym sukcesie, ale muszą z innowacji uczynić proces i szukać możliwości rozwoju w oparciu o już wprowadzone produkty i pozyskaną klientelę.

Z kolei oficerowie wywodzący się z wojsk lądowych, ze względu na wspomniane wyżej cechy ich służby, chętnie komunikują ogólną wizję i dokładają wszelkich starań, aby pracownicy się z nią utożsamili. Zostawiają jednak znaczną

²⁷ Szacuje się, że wartość jednego lotniskowca floty USA wynosi 15–20 mld USD – więcej niż PKB takich państw Litwa czy Łotwa.

²⁸ Bardzo znana jest katastrofa, jaka nastąpiła na lotniskowcu USS Forresteral w Zatoce Tonkińskiej w 1967 r., kiedy podczas kolejkowania samolotów do startu niespodziewanie wybuchły skrzynki rakiet sygnalizacyjnych niektórych z nich. Śledztwo wykazało, że aby przyspieszyć ich start, zrezygnowano z jednej z dwu procedur zabezpieczających, polegającej na podłączaniu zasilania elektrycznego do tych skrzynek tuż przed startem.

²⁹ B. Groyberg, A. Hill, T. Johnson, *op. cit.*, s. 84–85.

swobodę w jej realizacji. Dlatego też wydają się lepiej przygotowani do zarządzania małymi i średnimi firmami³⁰.

Podsumowanie

Temat zagrożeń wynikających ze zbyt mechanicznego przenoszenia wzorców wypracowanych w strategii wojskowej na prowadzenie biznesu jest bardzo szeroki. Niniejszy artykuł koncentruje się wokół zagadnienia przesunięcia ciężaru działań z klienta na konkurentów, będącego wynikiem patrzenia na biznes z militarnego punktu widzenia. Wskazuje, że z tym wiąże się największe ryzyko błędu. Natomiast podobieństwa struktur biznesowych i wojskowych kreują wiele obszarów potencjalnie owocnych adaptacji koncepcji pochodzących ze strategii militarnej na potrzeby zarządzania biznesem.

Military origins of strategy as a science. Influence on business thinking

The article discusses military origins of strategy as a science presenting its Ancient Greek roots and XIX century developments. A focus is given to consequences of the fact that strategy had been created and pursued as an intellectual base for running wars with an enemy as a central point of reference. This creates a fundamental danger if military based strategic thinking is to be applied to business as in that area not competitor (enemy) but a client is an ultimate source of success or failure. However when this key difference is properly recognized various military concepts and experiences can be used with a benefit while formulating a feasible business strategy.

Key words: strategy, military origins of strategy, business as a war, business competition and co-operation

Militarny rodowód nauki strategii. Wpływ na myślenie biznesowe

Artykuł przedstawia analizę militarnych źródeł strategii jako nauki i działalności biznesowej. Przypomina dorobek myślicieli starożytnej Grecji oraz żyjących w XIX w. Podkreślony jest fakt, że strategia była dla nich intelektualnym fundamentem prowadzenia wojny, a przez to ich rozważania koncentrowały się na wrogu jako zasadniczym punkcie odniesienia wszystkich działań. Fakt ten stanowi o podstawowym zagrożeniu wynikającym z przenoszenia wypracowanych wtedy koncepcji do świata biznesu. W nim bowiem to nie konkurent (wróg), ale klient jest podstawowym źródłem sukcesu lub porażki. Jeśli jednak różnica ta zostanie właściwie zidentyfikowana i odniesiona do zastosowań konkretnych koncepcji militarnych w biznesie, to mogą one stanowić pożyteczną inspirację, a nawet źródło metod działania.

Słowa kluczowe: strategia, militarne korzenie strategii, biznes jako wojna, konkurencja i współpraca w biznesie

³⁰ Wnioski z badań firmy doradztwa personalnego Korn Ferry nad karierami byłych amerykańskich oficerów w gospodarce, za: B. Groysberg, A. Hill, T. Johnson, *op. cit.*, s. 84–85.

Magdalena Zajączkowska

**BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE (UNII EUROPEJSKIEJ).
STUDIUM TEORETYCZNE**

Wprowadzenie

Integracja europejska była początkowo oparta na aspektach gospodarczych. Wraz z jej rozwojem wzrastało znaczenie aspektów pozagospodarczych, w tym zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego. W zależności od sytuacji międzynarodowej, kierunki podejmowanych działań były różnorodne. Wystąpienie pierwszego i drugiego kryzysu naftowego spowodowało konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej oraz poszukiwania innych tanich źródeł energii. Konflikty pomiędzy Rosją i Ukrainą unaocznily konieczność debaty na temat bezpieczeństwa importu gazu. Natomiast awaria reaktorów w Czarnobylu, a następnie w Fukushima wywołały debatę na temat bezpieczeństwa elektrowni jądrowych. Bezpieczeństwo energetyczne stało się więc ważnym składnikiem polityki bezpieczeństwa realizowanej przez państwa członkowskie i Unię Europejską. Obecnie podejmowane przez Unię Europejską działania mają przede wszystkim na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego przez bezpieczeństwo dostaw, wzrost konkurencyjności oraz zrównoważony rozwój, co zostało sprecyzowane w tzw. pakiecie klimatyczno-energetycznym, a następnie w strategii Europa 2020.

Pakiem klimatyczno-energetycznym nazywamy zbiór w sumie sześciu aktów przyjętych przez Komisję Europejską w 2007 i 2008 r. Z najważniejszych

należy wymienić przyjęty w 2007 r. przez Komisję Europejską dokument Europejska polityka energetyczna, w którym przedstawiono strategiczne cele europejskiej polityki energetycznej (pakiet 3 x 20%)¹:

- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przynajmniej o 20% do 2020 r. w porównaniu do roku bazowego 1990 i zmniejszenie o 30% emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. w UE w przypadku, gdyby uzyskano światowe porozumienie odnośnie do redukcji emisji gazów cieplarnianych,
- zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych w zużyciu energii końcowej do 20% (w sektorze energii elektrycznej, ciepłownictwa i transportu) do 2020 r., w tym do 10% – udziału biopaliw w zużyciu paliw,
- zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20% do 2020 r. w porównaniu do prognozy zapotrzebowania na paliwa i energię.

Pomimo tego, że bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z ważniejszych celów polityki energetycznej, brakuje w literaturze przedmiotu powszechnie przyjętej definicji tego zjawiska. Jest to pojęcie interdyscyplinarne, będące przedmiotem zainteresowania politologów, socjologów, prawników czy ekonomistów. Stąd celem niniejszego artykułu jest próba przedstawienia istoty bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. W opinii autorki próba stworzenia zrębów wiedzy teoretycznej na temat bezpieczeństwa energetycznego umożliwi wyjaśnienie istoty składających się na nie zjawisk i procesów. Tak zarysowane rozważania teoretyczne mogą być podstawą świadomego i odpowiedzialnego kształtowania polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej.

Mając na uwadze powyższy cel oraz postawione zadania badawcze, rozważania zostały podzielone na dwie zasadnicze części. Na początku przedstawiono wybrane definicje bezpieczeństwa celem odniesienia ich kontekstu do rozważań na temat bezpieczeństwa energetycznego. W oparciu o zagadnienia teoretyczne sformułowano potencjalne zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, przyjmując je jako sytuacje kształtujące politykę klimatyczno-energetyczną Unii Europejskiej.

Definiowanie bezpieczeństwa energetycznego

Katalog definicji bezpieczeństwa energetycznego przedstawianych w literaturze przedmiotu jest szeroki. Dotychczas nie wypracowano jednolitego stanowiska w tym zakresie, a wielość rozpatrywanych zagadnień, ujęć, elementów i opinii w ramach toczącej się debaty prowadzi do wniosku, że w najbliższej przyszłości debata ta nie zakończy się i będzie trwała do czasu kiedy bezpieczeństwo energetyczne przestanie być priorytetem dla państw, organizacji czy w wymiarze globalnym.

¹ Komisja Europejska, *Europejska polityka energetyczna*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=EN> [dostęp: 15.03.2016].

Próba przedstawienia pełnej definicji bezpieczeństwa energetycznego – w celu zbliżenia różnych stanowisk – powinna być więc poprzedzona zdefiniowaniem terminu „bezpieczeństwo”. Wywodzi się on od wyrazów „bez pieczy”, czyli bez obrony, bez troski. Pokrewne łacińskie określenie „securitas” pochodzi od „sine cura”, co również oznacza „bez troski”. Jest to więc sytuacja niepowodująca zagrożenia; stan spokoju, zabezpieczenia i pewności, że nic nie zagraża². Stąd bezpieczeństwo było tradycyjnie rozumiane jako brak konieczności poświęcania jakiegomuś zjawisku czy osobie uwagi, oraz brak przed nim obawy. Obecnie coraz częściej taka definicja uzupełniana jest o działania obejmujące zarówno zapobieganie zagrożeniom, jak i kreowanie przez dany podmiot zdolności ku temu oraz minimalizowanie zagrożeń poprzez oddziaływanie na inne podmioty³.

Należy jednakże podkreślić, że w literaturze przedmiotu bezpieczeństwo definiowane jest w różny sposób. Poczynając od definicji najbardziej ogólnych, bezpieczeństwo jest rozumiane jako „synonim braku zagrożeń, ochrona przed zagrożeniami lub wreszcie jako pewność, będąca wynikiem niewystępowania zagrożeń i/lub skutecznych działań w celu zapobiegania im lub ich usunięcia”⁴. W ten sposób bezpieczeństwo jest definiowane negatywnie, jako „sytuacja, w której pewne zjawiska (zagrożenia) nie pojawiają się, a jeśli się pojawią, zostaną przewyżczone”⁵. Często uznaje się takie rozumienie za niewystarczające, co prowadzi do sformułowania definicji pozytywnej, czyli rozumie się bezpieczeństwo jako „zdolność (pewność) uniknięcia czy przeciwstawienia się zagrożeniom, czy też jako kreowanie przez jakiś podmiot takiej zdolności”⁶. Słuszna jest w związku z tym zmiana kierunku definiowania pojęcia bezpieczeństwa i przeniesienia nacisku z definicji negatywnych na definicje pozytywne, które kładą nacisk na „aktywne kształtowanie bezpieczeństwa jako pewności przetrwania i rozwoju”⁷.

Z punktu widzenia dalszych rozważań, słuszne wydaje się ujęcie bezpieczeństwa jako wielowymiarowego stanu, w którym interesy danego podmiotu nie są zagrożone, oraz aktywnych, wielorakich działań na rzecz zapewnienia takiego stanu⁸. W odniesieniu do państwa bezpieczeństwo oznacza więc sytuację, w której nie występuje niebezpieczeństwo militarne, ryzyko ekonomiczne czy zagrożenie

² W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, t. 1: A–Ć, Warszawa 1958, s. 443.

³ P. Turczyński, *Bezpieczeństwo europejskie. Systemy, instytucje, funkcjonowanie*, Wrocław 2010, s. 15.

⁴ R. Zięba, *Wprowadzenie. Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 15.

⁵ P. Turczyński, *op. cit.*, s. 15.

⁶ *Ibidem*.

⁷ J. Barcik, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz 2008, s. 17; szerzej nt. ujęcia negatywnego i pozytywnego: M. Rewizorski, R. Rosicki, W. Ostant, *Wybrane aspekty bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 54–58.

⁸ J. Barcik, *op. cit.*, s. 20.

polityczne. Tak szerokie ujęcie bezpieczeństwa zakłada utrzymanie odpowiednich warunków do prawidłowego rozwoju państwa⁹.

Próba zdefiniowania bezpieczeństwa energetycznego oraz umiejscowienia tego pojęcia w naukach społeczno-ekonomicznych prowadzi do posłużenia się przyjętym powszechnie w literaturze podziałem, uwzględniającym pięć wymiarów bezpieczeństwa:

- polityczny, związany z politycznym uwarunkowaniem stosunków międzynarodowych,
- gospodarczy, dotyczący zwłaszcza bezpieczeństwa energetycznego,
- społeczny, określany jako zdolność do utrzymania swych podstawowych atrybutów, np. kultury, języka, religii,
- wojskowy, obejmujący kwestie militarne,
- ekologiczny, opierający swoje założenia na potencjalnie destruktywnym wpływie degradacji środowiska na bezpieczeństwo ludności¹⁰.

Na ujęcie bezpieczeństwa w wymiarze politycznym nakłada się wymiar określany również jako podmiotowy i odnoszący się do uczestników stosunków międzynarodowych – takich jak jednostki, grypy społeczne czy narody. W związku z tym wyróżnia się bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Bezpieczeństwo w wymiarze społecznym zaliczane jest również do bezpieczeństwa społeczno-kulturowego i określane jest w wymiarze przedmiotowym. Zakłada ono stabilność kulturową i bezpieczeństwo ekologiczne¹¹. Z punktu widzenia prowadzonych rozważań szczególnie istotny jest wymiar gospodarczy, uwzględniający konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego, oraz wymiar ekologiczny, charakteryzujący się dążeniem do zagwarantowania ochrony środowiska oraz likwidacji bądź zmniejszenia zagrożeń spowodowanych przez potencjalne skażenia.

Z uwagi na rosnącą rolę i znaczenie energii w systemach gospodarczych poszczególnych państw, konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego jest coraz częściej rozpatrywana jako element bezpieczeństwa gospodarczego państwa, zwanego również bezpieczeństwem ekonomicznym, a przez to – bezpieczeństwem narodowego.

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest gwarantem prawidłowego przebiegu procesów gospodarczych w państwie. To stan, w którym gospodarka może rozwijać się prawidłowo, generować zyski, zwiększać oszczędności czy minimalizować zagrożenia zewnętrzne przyczyniające się do zakłócenia prawidłowego działania gospodarki¹². Jest to także możliwość ciągłego rozwoju gospodarki państwa oraz

⁹ R. Riedel, *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010, s. 13 (Zeszyty CEN, z. 40).

¹⁰ J. Barcik, *op. cit.*, s. 20.

¹¹ M. Rewizorski, R. Rosicki, W. Ostant, *op. cit.*, s. 37–48.

¹² K.M. Książkowski, *Ekonomiczne zagrożenia bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*, Warszawa 2004, s. 16.

jego wszystkich instrumentów przy zachowaniu wysokiego poziomu życia ludności oraz należytego miejsca na arenie międzynarodowej¹³.

Częścią bezpieczeństwa ekonomicznego jest bezpieczeństwo surowcowe, które oznacza potencjał gospodarczy państwa do zagwarantowania dostępności surowców ze źródeł krajowych i zagranicznych w ilościach pożądanых przez społeczeństwo przy możliwym przeciwstawieniu się presji zewnętrznej – oraz niezakłócony wzrost gospodarki krajowej¹⁴.

Problematyka bezpieczeństwa energetycznego oraz próby jego zdefiniowania były podejmowane po II wojnie światowej – jako odpowiedź na trudną sytuację gospodarczą państw europejskich, problemy z importem surowców energetycznych na skutek wystąpienia kryzysów naftowych czy chęć wyrównywania poziomu rozwoju gospodarczego między państwami¹⁵. Współcześnie zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa energetycznego jest powszechne, co ściśle pokrywa się z problemami na rynkach surowcowych, związanymi ze znacznymi zmianami cen surowców energetycznych na rynkach światowych.

Podstawowym podziałem w rozumieniu miejsca energetyki w polityce współczesnych państw jest wyodrębnienie podejścia ekonomicznego oraz podejścia polityczno-strategicznego (geopolitycznego). Ekonomisci uważają, że bezpieczeństwo energetyczne jako takie jest mitem i ewentualne zagrożenia są związane z brakiem paliw i zakłóceniami dostaw. Traktują rynek jako głównego regulatora tych kwestii. Z kolei analitycy polityki zagranicznej stwierdzili, że bezpieczeństwo energetyczne jest składnikiem bezpieczeństwa narodowego i powinno być studiowane zarówno pod kątem politycznym, jak i ekonomicznym¹⁶.

Posługując się najprostszą definicją bezpieczeństwa, bezpieczeństwo energetyczne można określić jako stan, w którym nie ma zagrożeń dla dostaw energii¹⁷. Jest to definicja uniwersalna, ponieważ dotyczy znacznej grupy zagrożeń, które mogą destabilizować politykę (w tym politykę energetyczną) czy gospodarkę kraju.

Inna definicja ujmuje bezpieczeństwo energetyczne jako „dynamiczny proces, w którym ważną rolę odgrywają trendy globalne i regionalne oraz określone

¹³ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 31.

¹⁴ J. Marczak, K. Gąsiorek, *Założenia polityki i strategii bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, red. J. Flis, R. Jakubczak, Warszawa 2006, s. 386.

¹⁵ Szerzej: P. Bożyk, H. Nyga-Łukaszewska, *Pojęcie i miary bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne Polski w ujęciu autonomicznym i zintegrowanym z Unią Europejską*, red. P. Bożyk, Warszawa 2013, s. 9–10; M. Rewizorski, R. Rosicki, W. Ostant, *op. cit.*, s. 58–66.

¹⁶ M. Kaczmarski, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 13.

¹⁷ K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska i M. Grącik, Warszawa 2006, s. 21–22.

działania z zakresu polityki energetycznej”¹⁸. Stąd bezpieczeństwo energetyczne może być definiowane jako zagwarantowanie ciągłości podaży energii w odpowiedzi na zgłaszany na nią popyt¹⁹. Ponadto pojęcie bezpieczeństwa energetycznego musi być rozpatrywane w kontekście polityki trwałego rozwoju, czynników ekonomicznych, rozwoju rynków energetycznych czy społeczno-ekonomicznych zmian w transporcie i technologiach informatycznych²⁰.

Zawarta w polskim prawie definicja bezpieczeństwa energetycznego określa je jako „stan gospodarki, umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”²¹. W Ustawie o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku państwowym, bezpieczeństwo energetyczne jest określane jako bezpieczeństwo surowcowo-paliwowe. Jest to sytuacja, w której aktualne zapotrzebowanie na surowce energetyczne jest zaspokajane w odpowiednim czasie, po odpowiedniej cenie oraz przy zachowaniu odpowiedniej jakości surowców²². Obie definicje zawierają trzy aspekty: ekologiczny, geopolityczny oraz ekonomiczny, które są wspólne dla unijnych definicji bezpieczeństwa energetycznego. Ustawodawca zwraca także uwagę na takie kwestie jak usprawnienie pozyskiwania energii oraz jej oszczędzanie dzięki nowym, wydajniejszym technologiom. Natomiast nie ujęto w nich samowystarczalności oraz suwerenności politycznej²³.

Istnieją również definicje bezpieczeństwa energetycznego określające je jako „wielokierunkową działalność (politykę) państwa i przedsiębiorstw w wymiarze globalnym i regionalnym, mającą na celu zapewnienie krajowej gospodarce odpowiednich ilości surowców energetycznych, głównie ropy i gazu”²⁴.

Przegląd literatury przedmiotu pozwala na podzielenie stanowisk autorów i przedstawionych definicji bezpieczeństwa energetycznego na trzy grupy. Pierwsza grupa ujmuje bezpieczeństwo energetyczne jako pewien stan gospodarki,

¹⁸ K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej w warunkach kryzysu finansowego*, [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne w perspektywie politologicznej – wybrane problemy*, red. K.M. Księżopolski i K. Pronińska, Warszawa 2012, s. 10.

¹⁹ Ch. Winzer, *Conceptualizing Energy Security*, „Energy Policy” 2012, nr 46, s. 36.

²⁰ P. Czerpak, *Bezpieczeństwo energetyczne* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 122.

²¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r., Prawo energetyczne, Dz.U. nr 54, poz. 348, z późn. zm., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970540348> [dostęp: 15.06.2016].

²² Ustawa z dnia 17 lutego 2007 r., O zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym. Dz.U. nr 52, poz. 343, z późn. zm., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070520343> [dostęp: 15.06.2016].

²³ J. Ciborski, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] *Energia w czasach kryzysu*, red. K. Kućciński, Warszawa 2006, s. 128.

²⁴ A. Chmielewski, *Bezpieczeństwo energetyczne państwa. Geopolityczne uwarunkowania*, Warszawa 2009, s. 10.

druga – jako dynamiczny proces, a trzecia rozpatruje to pojęcie w kontekście polityki podmiotów gospodarczych działających w szeroko rozumianym sektorze energetycznym. Należy jednak podkreślić, że wiele elementów prezentowanych definicji jest wspólnych. Słuszny jest również wniosek, że o bezpieczeństwie energetycznym decydują zmieniające się okoliczności faktyczne²⁵. W połączeniu z indywidualnym podejściem wielu autorów w definiowaniu tego pojęcia, nie jest możliwe określenie, czy w danym stanie faktycznym mamy do czynienia z optymalnym stanem bezpieczeństwa energetycznego, czy nie. Ponadto, z uwagi na zachodzące globalne procesy gospodarcze oraz liczną grupę determinant kształtujących bezpieczeństwo energetyczne, na znaczeniu zyskują podejścia traktujące to zjawisko jako dynamiczny proces oraz w kontekście polityki prowadzonej przez podmioty gospodarcze. W opinii autorki te dwa ujęcia powinny być rozwijane.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego (Unii Europejskiej)

W literaturze przedmiotu wyróżnia się przede wszystkim fizyczne oraz ekonomiczne zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego²⁶:

- fizyczne, np. krótkoterminowe lub nawet trwałe przerwy w dostawach energii z jednego źródła lub jednego regionu,
- ekonomiczne, np. zależność od cen energii,
- inne, np. wysokie wymagania związane z ochroną środowiska, które wpływają na produkcję, zużycie i dostawę ropy.

Obok zagrożeń fizycznych, ekonomicznych oraz środowiskowych dla bezpieczeństwa energetycznego, należy wymienić zagrożenia polityczne, wynikające ze globalnej sytuacji międzynarodowej oraz z utraty wpływu państwa na infrastrukturę przesyłu i dystrybucji energii.

Bardziej szczegółowy podział zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego, ale wpisujący się w powyższe ramy, uwzględnia dodatkowo następujące sytuacje²⁷:

- zagrożenia atakiem cyberterrorystycznym dla funkcjonowania infrastruktury energetycznej,
- zagrożenia wynikające z wyczerpywania się zasobów nośników energii i zużycia mocy wytwórczych elektrowni oraz stanu infrastruktury wydobywczej i przesyłowej.

²⁵ I. Przybojewska, *Próba definicji bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne. Rynki surowców i energii. Energetyka w czasach politycznej niestabilności*, red. P. Kwiatkiewicz i R. Szczerbowski, Poznań 2015, s. 224.

²⁶ P. Czerpak, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 122.

²⁷ P. Soroka, *Bezpieczeństwo energetyczne: między teorią a praktyką*, Warszawa 2015, s. 46–49.

Na tym tle pojawiają się dodatkowe wyzwania będące następstwem efektu cieplarnianego czy wynikające z globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego²⁸.

Inny podział wyróżnia krótko- i długoterminowe zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego²⁹. Krótkoterminowe związane są z funkcjonowaniem infrastruktury transportu przesyłowego i obejmują: braki dostaw spowodowane wypadkami, problemami politycznymi, atakami terrorystycznymi, warunkami pogodowymi lub awariami sieci. Długoterminowe obejmują natomiast ryzyko geologiczne (wyczerpywanie zasobów), ryzyko techniczne (problemy z systemami wydobywania i przesyłu, spowodowane niedoinwestowaniem i złym stanem technicznym), ryzyko ekonomiczne (wiążące się z różnicą między popytem a podażą, fluktuacje cen surowców energetycznych itp.), ryzyko geopolityczne (zawieszenie dostaw z przyczyn politycznych, wojny domowej), ryzyko środowiskowe (zanieczyszczenie środowiska przez działania w sferze energetyki, przyspieszenie zmian klimatycznych, wypadki).

Mając na uwadze powyższe rozważania teoretyczne, z perspektywy Unii Europejskiej szczególnie istotny jest podział zagrożeń na wewnętrzne oraz zewnętrzne. Do pierwszej grupy zaliczono: brak spójnej polityki energetycznej Unii Europejskiej i przez to brak mechanizmów solidarności między państwami członkowskimi oraz brak pełnej realizacji koncepcji jednolitego rynku wewnętrznego energii z powodu niedokończenia budowy unii energetycznej. Do zewnętrznych zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego UE, mających swoje źródło w obecnej sytuacji energetycznej UE, zaliczono udział poszczególnych paliw w bilansie energetycznym oraz zależność od importu paliw. Struktura źródeł energii w Unii Europejskiej pozostawała niezmienna w ostatnich kilkunastu latach. Pomimo zmian zachodzących zwłaszcza w sektorze energetyki odnawialnej oraz jądrowej, unijny sektor energetyczny jest nadal w 48% zależny od paliw kopalnych, które są w większości importowane spoza UE. Geopolityczne problemy importu ropy i gazu stanowią więc zewnętrzne zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego UE.

Podsumowanie

Analiza stanowisk, opinii i argumentów poszczególnych badaczy prowadzi do wniosku, że fundamentalną częścią większości definicji bezpieczeństwa energetycznego jest konieczność zapewnienia nieprzerwanych dostaw surowców energetycznych w odpowiednich ilościach i przy akceptowalnych dla odbiorców cenach, zapobieganie kryzysom energetycznym oraz eliminowanie potencjalnie negatywnego wpływu na środowisko naturalne. Stąd konieczny jest dalszy rozwój wiedzy teoretycznej dotyczącej bezpieczeństwa energetycznego, która

²⁸ *Ibidem*, s. 56–59.

²⁹ M. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 18–19.

umożliwi wyjaśnienie istoty zjawisk i procesów składających się na to zjawisko. Ujęcie bezpieczeństwa jako wielowymiarowego stanu może stanowić podstawę teoretyczną dla zidentyfikowania zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, co doprowadzi do świadomego kształtowania efektywnej polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, realizującej wielorakie działania na rzecz jego zapewnienia.

Brak wiedzy uogólniającej problematykę bezpieczeństwa energetycznego, posługującej się jasno określonymi kategoriami i precyzyjnymi definicjami, ukazującymi mechanizmy, zasady i prawidłowości procesów i działań rozgrywających się w tej dziedzinie, stanowi kolejny wniosek płynący z przeprowadzonej analizy. Należy się więc zgodzić ze stanowiskiem, że „mimo wielości szkół myślenia bezpieczeństwo energetyczne stosunkowo rzadko analizowane jest w perspektywie teoretycznej”³⁰.

Dalszy rozwój polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej, której podstawowym elementem jest zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego UE, powinien opierać się na konsekwentnej realizacji określonych już celów tejże polityki (3 x 20%). Nadal konieczne jest wspieranie zwiększania efektywności energetycznej w poszczególnych państwach członkowskich, zwiększanie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom emisji gazów cieplarnianych z szeroko pojętej energetyki.

Nadal aktualny pozostaje postulat stworzenia w pierwszej kolejności wspólnej polityki gospodarczej Unii Europejskiej, która następnie stanie się podstawą dla pełnej realizacji unii energetycznej czy dalszego rozwoju wspólnej polityki klimatyczno-energetycznej UE. Racjonalne rozwiązania problemów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej powinny być bowiem realizowane w ramach wspólnej polityki gospodarczej Unii Europejskiej.

Energy security (of the European Union). A theoretical study

Together with the development of European integration, the guarantee to ensure energy security of the European Communities has become increasingly important. It has become an important factor in the security policy implemented by member states and the European Union. An analysis of the evolution of the European Union energy policy and the current climate and energy package leads to the conclusion that the guarantee of energy security is a high priority for the short-term and long-term future. The article presents the nature of energy security based on the debate taking place in literature on the subject. Selected definitions of energy safety have been introduced as well as the determinants of energy security as a theory.

Key words: climate and energy policy, energy market, energy security, energy sources

³⁰ M. Rewizorski, R. Rosicki, W. Ostant, *op. cit.*, s. 72.

Bezpieczeństwo energetyczne (Unii Europejskiej). Studium teoretyczne

Wraz z rozwojem europejskiej integracji gospodarczej, zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego Wspólnot Europejskich stawało się coraz bardziej istotnym zagadnieniem. Bezpieczeństwo energetyczne stało się podstawowym elementem polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Analiza ewolucji polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej oraz obowiązującego pakietu klimatycznego prowadzi do wniosku, że konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa energetycznego jest jednym z ważniejszych celów w bliższej i dalszej przyszłości. W artykule podjęto próbę przedstawienia istoty bezpieczeństwa energetycznego na podstawie toczącej się w literaturze debaty. Przedstawiono wybrane definicje bezpieczeństwa energetycznego wraz z jego determinantami.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, polityka klimatyczno-energetyczna, rynek energii, źródła energii

Łukasz Gacek

PROJEKCJA SIŁY CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ NA OCEANIE INDYJSKIM

Wprowadzenie

Strategia działania Chin w przestrzeni międzynarodowej od zarania dziejów miała wydźwięk głównie kontynentalny. Długie lądowe granice i trwała koegzystencja z ludnością koczowniczą tworzyły szereg wyzwań dla bezpieczeństwa państwa, szczególnie w kontekście utrzymania integralności terytorialnej i suwerenności w regionach przygranicznych. Przez wiele stuleci Chińczycy budowali na północy Wielki Mur, który miał ich zabezpieczać przed najazdami Xiongnu (Hunów), Mongołów, Mandżurów i innych mobilnych plemion nomadycznych, które stanowiły poważne zagrożenie dla osiadłej ludności rolniczej zamieszkującej na południe od wielkich stepów. Nieustanne walki na północy oraz równolegle prowadzona ekspansja w kierunku zachodnim i południowym powodowały, że Chiny w swojej historii nie wykazywały, poza nielicznymi wyjątkami, nadmiernej aktywności na morzach. Współcześnie pozostają skoncentrowane na problemach mających swe źródło wewnątrz kraju oraz na zagrożeniach, jakie stwarza ich bliskie sąsiedztwo, ale wyrażają również aspiracje do odgrywania większej roli w rozwiązywaniu problemów o charakterze globalnym, co pokazuje ich rosnące zaangażowanie za granicą. Zwiększona aktywność handlowa i inwestycyjna chińskich podmiotów gospodarczych na międzynarodowych rynkach rodzi potrzebę odpowiedniego za-

bezpieczenia tych przedsięwzięć oraz interesów obywateli Chin przebywających poza krajem. Obserwowana dzisiaj wzmożona aktywność Chin w regionie Oceanu Indyjskiego wynika z naturalnej potrzeby ochrony żywotnych interesów narodowych, związanych z poszukiwaniem nowych możliwości biznesowych, bezpieczeństwem energetycznym oraz projekcją siły na zewnątrz.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, przyjęto następujące hipotezy badawcze. Po pierwsze, Chiny zmieniają priorytety w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa i określają nowy katalog zadań dla Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej (ChAL-W) – ze szczególnym naciskiem na ochronę interesów narodowych za granicą. Po drugie, projekcja chińskiej siły na wodach Oceanu Indyjskiego będzie miała charakter długofalowy, co będzie sprzyjać przejmowaniu w większym stopniu odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa (głównie kosztem Stanów Zjednoczonych). Zwiększenie tej obecności pokrywa się z realizacją przedsięwzięć w ramach inicjatywy Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku (21世纪海上丝绸之路; 21 shiji haishang sichou zhilu), związanych z planami rozwoju tras morskich od wybrzeży Chin do Europy przez Morze Południowochińskie i Ocean Indyjski.

Projekcja siły

Projekcja siły (*power projection*) to zdolność państwa do zastosowania wszystkich lub wybranych elementów siły politycznej, gospodarczej, informacyjnej lub wojсковej w celu szybkiego i efektywnego rozlokowania i utrzymania sił w wielu różnych miejscach, co pozwala reagować na kryzysy, spełniać funkcję odstraszącą oraz wzmacniać stabilność w regionie¹. Kenneth J. Hagan definiował projekcję siły jako swego rodzaju dyplomację popartą groźbą użycia siły (*gunboat diplomacy*). Innymi słowy określał tak wykorzystanie siły do osiągnięcia odrębnych celów politycznych w miejscach odległych geograficznie².

W przeszłości przejawem projekcji siły było wprowadzanie blokad, pokaz siły, kontrola mórz, podbój ziem, zabezpieczenie pozycji i amerykańska koncepcja tzw. „boskiego przeznaczenia”. Pierwowzory zastosowania dyplomacji popartej groźbą użycia siły można odnaleźć w XIX w. w sposobach postępowania Stanów Zjednoczonych względem Japonii i Chin, które pod wpływem zewnętrznej presji zezwoliły na otwarcie swych portów do prowadzenia handlu z cudzoziemcami³.

Na gruncie nauki zachodniej tradycyjnie podkreślano znaczenie siły ognia marynarki wojennej i taktycznego wsparcia udzielanego siłom interwencyjnym.

¹ *Dictionary of Military and Associated Terms*, US Department of Defense, 12.04.2001 (As Amended Through 17.10.2007), s. 422.

² K.J. Hagan, *This People's Navy: The Making of American Sea Power*, New York 1991, s. 350.

³ M.A. Gunzinger, *Power Projection: Making the Tough Choices*, Air University, Maxwell Air Force Base, AL, 1993, s. 4–8.

Zmiany w środowisku międzynarodowym zmieniły nieco percepcję tego zjawiska, zmuszając główne światowe potęgi do wypracowania innych mechanizmów działania. Mając to na uwadze, Willard Scott Thompson definiował projekcję siły na dwóch poziomach. Z jednej strony traktował ją jako zdolność do rozwijania infrastruktury wpływów (*develop an infrastructure of influence*) w oparciu o traktaty przyjaźni i systemy aktywnych sojuszy, z uwzględnieniem sieci pomocy gospodarczej i wojskowej oraz sprzedaży uzbrojenia stanowiących istotne wsparcie w realizacji interesów państw w skali globalnej. Z drugiej strony postrzegał ją przez pryzmat zdolności do zastosowania odpowiednich instrumentów wywierania wpływu i siły w szybko zmieniających się okolicznościach, w celu ochrony lub wzmocnienia infrastruktury siły⁴.

Zasadniczy wpływ na sposób definiowania przez państwo polityki zagranicznej, a tym samym projekcję jego siły, mają uwarunkowania geograficzne, w których funkcjonuje. Nicholas Spykman podkreślał, że usytuowanie geograficzne państwa wpływa na jego potencjał polityczny i rolę w przestrzeni międzynarodowej. Lokalizacja państwa i jego stosunki z głównymi centrami władzy wojskowej wpływają na sposób definiowania problemów bezpieczeństwa⁵. Robert D. Kaplan podkreślał, że położenie geograficzne predestynuje Chiny do zdobycia statusu globalnego mocarstwa⁶.

Obecność Chin na morzach

Chiny przez stulecia rozwijały swoją potęgę głównie na lądzie, poświęcając morzu dużo mniej uwagi. Wang Gungwu mówił o Chinach, że są kontynentalne z natury, niemniej muszą dzisiaj wzmocniać potencjał marynarki wojennej dla zabezpieczenia swoich interesów handlowych⁷. Swoją obecność na Oceanie Indyjskim zaznaczyły już w przeszłości, niemniej nie miało to stałego charakteru. Dopiero w 1132 r., kiedy Chinami władała dynastia Song (960–1279), stworzono potężną flotę wojenną, która została wyodrębniona jako oddzielna formacja. Na początku XIII w. rozciągnęła ona kontrolę nad wodami Morza Południowochińskiego po Japonię i Koreę. Miała również wyraźną przewagę na Oceanie Indyjskim. Kolejny krok poczyniono w okresie panowania cesarza Yongle (1403–1424) z dynastii Ming (1368–1644), kiedy pod dowództwem wielkiego eunucha admirała Zheng

⁴ Szerzej zob. W.S. Thompson, *Power Projection: A Net Assessment of the U.S. and Soviet Capabilities*, National Strategy Information Center, Agenda Paper No. 7, New York 1978; idem, *The Projection of Soviet Power*, Santa Monica, CA, 1977.

⁵ N.J. Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York 1942, s. 446–447.

⁶ Zob. R.D. Kaplan, *The Geography of Chinese Power: How Far Can Beijing Reach on Land and at Sea?*, „Foreign Affairs” 2010, Vol. 89, No. 3, s. 22–41.

⁷ Ooi Kee Beng, *The Euroasian Core and its Edges. Dialogues with Wang Gungwu on the History of the World*, Singapore 2015, s. 214.

He Chiny zorganizowały siedem spektakularnych wypraw morskich (1405–1433). Chińskie okręty, niemające sobie równych pod względem tonażu w ówczesnym świecie, dotarły do najważniejszych portów Azji Południowo-Wschodniej, subkontynentu indyjskiego, Bliskiego Wschodu i wschodniego wybrzeża Afryki. Po drodze odwiedziły między innymi Wietnam, Malakkę, Sri Lankę, Indie, cieśninę Ormuz, Oman, Jemen i Kenię⁸. Handlowi morskemu prowadzonemu na Oceanie Indyjskim przypisywano duże znaczenie, ponieważ zapewniał on dostawy niezbędnych surowców⁹.

Wydaje się, że historia zatoczyła koło. Robert D. Kaplan podkreślał, że Chiny obecnie starają się ponownie rozszerzać swoje wpływy wertykalnie w kierunku południowym, w stronę Oceanu Indyjskiego. Dostrzegają znaczenie obszaru, gdzie krzyżują się najważniejsze szlaki komunikacyjne i gdzie wiedzie najszybsza droga transportu energii z Bliskiego Wschodu i Afryki. Nie zaskakuje więc, że Ocean Indyjski stał się dzisiaj areną zaciętej rywalizacji z udziałem Stanów Zjednoczonych, Chin oraz Indii¹⁰. Zwiększona obecność Chin na Oceanie Indyjskim i ich aspiracje do uzyskania statusu morskiej potęgi wynikają – zdaniem Kaplana – z trzech przesłanek: uznania, że lądowe granice są nareszcie bezpieczne, rozwoju handlu międzynarodowego oraz potrzeb zabezpieczenia dostaw energii z zagranicy¹¹. Amrita Jash podkreślała z kolei, że interesy Chin na Oceanie Indyjskim skupiają się głównie na kwestii bezpieczeństwa energetycznego oraz aspiracjach do odgrywania aktywnej roli w regionie¹².

Działania podejmowane dzisiaj przez Chiny stanowią nawiązanie do tez Alfreda Thayera Mahana, który przed stu laty podkreślał znaczenie posiadania silnej floty w kontekście zdobywania przewagi na morzach. Zwracał uwagę, iż stanowi ona istotne wsparcie dla prowadzonych interesów handlowych. Sugerował, że jeśli Amerykanie chcą stać się prawdziwym mocarstwem, winni uzyskać przewagę na wodach Oceanu Spokojnego i Atlantyckiego i posiadać silne bazy morskie, wspierające działania na morzu¹³.

Chiny obficie czerpią z nauk Mahana i od dwóch dekad intensywnie rozbudowują swoje siły morskie. Wzrost potęgi wojskowej stanowi naturalną kon-

⁸ Por. Zheng He's *Voyages Down the Western Seas*, red. Lin Bin, Beijing 2005; L. Levathes, *When China Ruled the Seas: The Treasure Fleet of the Dragon Throne, 1405–1433*, New York–Oxford 1994; E.L. Dreyer, *Early Ming China: A Political History, 1355–1435*, California 1982.

⁹ J.J. Grygiel, *Great Powers and Geopolitical Change*, Baltimore 2006, s. 144–145.

¹⁰ R.D. Kaplan, *Monsun. Ocean Indyjski i przyszłość amerykańskiej dominacji*, tłum. J. Ruskowski, Wołowiec 2012, s. 21–25.

¹¹ *Ibidem*, s. 346–348.

¹² A. Jash, *The Rising Tide of China in the Indian Ocean Region and India: Strategic Interests and Security Concerns*, [w:] *China in Indian Ocean Region*, red. R. Sidda Goud, M. Mookherjee, New Dehli 2015, s. 258.

¹³ Szerzej zob. A.T. Mahan, *The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783*, New York 1987.

sekwencję posiadanego przez Chiny potencjału gospodarczego, demograficznego i terytorialnego. Szacunki Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem (Stoc-kholm International Peace Research Institute – SIPRI) pokazują, że budżet obrony Chin zwiększył się dwudziestokrotnie na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza – do poziomu blisko 215 mld USD w 2015 r. Warto jednak nadmienić, że to ciągle budżet niemal trzy razy niższy niż Stanów Zjednoczonych (ponad 595 mld USD¹⁴. W działaniach podejmowanych przez Chiny zwraca uwagę zarówno intensywność rozwoju marynarki wojennej, jak i zmiany w strategii obronnej, kładącej teraz większy nacisk na integrację działań w ramach różnych rodzajów sił zbrojnych zaangażowanych w operacje militarne w warunkach postępującej informatyzacji.

Strategia wojskowa

Po utworzeniu Chińskiej Republiki Ludowej w 1949 r. Centralna Wojskowa Komisja (CKW) opracowała ogólne założenia strategii wojskowej w zakresie „aktywnej obrony” (积极防御; *jiji fangyu*). Na przestrzeni kolejnych lat zostały one nieco zmodyfikowane. W 1993 r. była już mowa o przygotowaniach pozwalających „zwycięzać w lokalnych wojnach w warunkach zaawansowanej technologii” (赢信息化条件下的局部战争; *ying xinxi hua tiaojian xia de jubu zhanzheng*)¹⁵.

W Białej Księdze na temat obronności z 2004 r. dokonano korekty i położono nacisk na „wygrywanie wojen lokalnych w warunkach informatyzacji” (赢信息化条件下的局部战争; *ying xinxi hua tiaojian xia de jubu zhanzheng*). Priorytet nadano rozwojowi uzbrojenia i stworzeniu zaawansowanego systemu operacyjnego¹⁶. W następnej Białej Księdze z 2006 r. podtrzymano zasadę aktywnej obrony w oparciu o wygrywanie lokalnych wojen w warunkach informatyzacji¹⁷.

W kolejnych dokumentach dotyczących polityki obronnej z 2009 i 2011 r. sygnalizowano potrzebę rozwijania potencjału morskiego. W Białej Księdze z 2009 r. zwrócono uwagę na zmianę charakteru współczesnych zmagają wojennych i wyłanianie się nowych typów zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Chiny określiły zasady funkcjonowania w coraz bardziej złożonym środowisku międzynarodowym, podkreślając znaczenie marynarki wojennej. Wyraziły jednocześnie swoje aspiracje do zwiększenia wszechstronności w realizacji zintegrowanych działań na morzu, odstraszania strategicznego oraz przeprowadzania kontrataków

¹⁴ SIPRI Military Expenditure Database, *Military expenditure by country, in constant (2014) US\$ m., 1988–2015*, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-USD.pdf> [dostęp: 28.07.2016].

¹⁵ 中国的军事战略 (Zhongguo de junshi zhanlue), 中华人民共和国国防部 (Zhonghua Renmin Gongheguo guofangbu), 05.2015, http://www.mod.gov.cn/affair/2015-05/26/content_4588132.htm [dostęp: 28.07.2016].

¹⁶ 2004年中国的国防 (2004 nian Zhongguo de guofang), 中华人民共和国国防部 (Zhonghua Renmin Gongheguo guofangbu), 12.2004, http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249947.htm [dostęp: 28.07.2016].

¹⁷ 2006年中国的国防 (2006 nian Zhongguo de guofang), 中华人民共和国国防部 (Zhonghua Renmin Gongheguo guofangbu), 12.2006, http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249948.htm [dostęp: 28.07.2016].

strategicznych. Nacisk położono na zwiększanie możliwości prowadzenia współpracy na odległych wodach i przeciwdziałania nietradycyjnym zagrożeniom bezpieczeństwa¹⁸. Warto tu nadmienić, że Chiny podjęły w tym czasie działania na rzecz zwiększenia zdolności w obszarze projekcji siły i przeciwdziałania projekcji siły przez wrogów w ramach wdrażania tzw. strategii antydoępu (*anti-access / anti-denial*) w Cieśninie Tajwańskiej poprzez rozmieszczenie nowoczesnych systemów uzbrojenia¹⁹.

W Białej Księdze dotyczącej obronności z 2011 r. zaznaczono, że sytuacja międzynarodowa staje się coraz bardziej złożona. Obok tradycyjnych wyzwań dla bezpieczeństwa wyłania się szereg nietradycyjnych zagrożeń związanych z terroryzmem, niepewną sytuacją gospodarczą, zmianami klimatycznymi, rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia, przepływem informacji, zdrowiem publicznym, międzynarodową przestępczością zorganizowaną. W odpowiedzi na te wyzwania Chiny zapowiedziały wówczas przyspieszenie modernizacji sił zbrojnych, pozwalającej zwiększyć możliwości w obszarach dotyczących odstraszenia strategicznego, zdolności przeprowadzania operacji na odległych wodach i zwalczania nietradycyjnych zagrożeń²⁰.

W Białej Księdze określającej nowy katalog wyzwań stojących przed ChAL-W z kwietnia 2013 r. po raz kolejny była mowa o potrzebie wzmocnienia zdolności operacyjnych za granicą, zwłaszcza w zakresie reagowania kryzysowego, ratownictwa, ochrony statków handlowych na morzu, ewakuacji obywateli chińskich z miejsc zagrożenia, jak również zabezpieczenia interesów Chin za granicą²¹.

Fundamentalną zmianę jakościową w założeniach strategii wojskowej można było odnotować w Białej Księdze na temat obronności z maja 2015 r., gdzie podkreślono znaczenie technologii informacyjnych w prowadzeniu przyszłych wojen. Chiny określiły cel przygotowań – jest nim „zwyciężanie z informatyzowanych wojen lokalnych” (赢信息化局部战争; *yíng xīnxi hua jubu zhanzheng*) i uwypukliły rolę i znaczenie marynarki wojennej. Wcześniej mówiono jedynie o „wygrywaniu wojen lokalnych w warunkach informatyzacji”. W dokumencie podkreślono, że bezpieczeństwo narodowe w coraz większym stopniu pozostaje

¹⁸ 2008年中国的国防 (2008 nian Zhongguo de guofang), 中华人民共和国国防部 (Zhonghua Renmin Gongheguo guofangbu), 01.2009, http://www.mod.gov.cn/affair/2011-01/06/content_4249949.htm [dostęp: 28.07.2016].

¹⁹ *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2010*, Office of Secretary of Defense, s. 29–33, http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2010_CMPR_Final.pdf [dostęp: 28.07.2016].

²⁰ 2010年中国的国防 (2010 nian Zhongguo de guofang), 中华人民共和国国防部 (Zhonghua Renmin Gongheguo guofangbu), 03.2011, http://www.mod.gov.cn/affair/2011-03/31/content_4249942.htm [dostęp: 28.07.2016].

²¹ 中国军队维护海外利益不是谋求霸权 (Zhongguo jundui weihu haiwai liyi bushi mouqiu baquan), china.com.cn (中国网, Zhongguo wang), 16.04.2013, http://www.china.com.cn/news/2013-04/16/content_28556631.htm [dostęp: 28.07.2016].

uzależnione od środowiska międzynarodowego i regionalnego – w kontekście wyzwań, jakie niosą ze sobą terroryzm, piractwo, klęski żywiołowe i epidemie, a także potrzeba zabezpieczenia własnych interesów w obszarze energetyki za granicą, utrzymanie bezpieczeństwa na morskich szlakach transportowych oraz ochrona własnych instytucji, personelu i aktywów²².

Reformy wojskowe w dobie informatyzacji

Należy podkreślić, że wraz ze zmianą strategii obronnej, Chiny na przełomie 2015 i 2016 r. zainicjowały radykalną reformę wojskową, która położyła nacisk na rozwój marynarki wojennej i technologii informacyjnych. Zasadnicze przemiany wewnątrz kraju i zmiana dotychczasowego modelu rozwojowego powodują, że Chiny do tej pory wykazywały nieco mniejszą aktywność w polityce zagranicznej. Zainicjowana reforma w armii w połączeniu ze zmianami strukturalnymi w gospodarce krajowej powinna przynieść pierwsze dostrzegalne skutki w 2020 r., co stanowiłoby wyraźny przełom na drodze do większej aktywności w sferze międzynarodowej i odejście od dotychczasowej zasady związanej z ukrywaniem swoich rzeczywistych możliwości. Od momentu zainicjowania polityki reform z końcem lat 70. XX w., Chiny rozwijały dyplomację o wybitnie defensywnym charakterze. Deng Xiaoping wzywał do pozostawania w cieniu wydarzeń międzynarodowych i nieaspirowania do roli przywódczej.

Wśród przyjętych zmian szczególną uwagę zwraca powołanie do życia w grudniu 2015 r. Centrum Dowodzenia ChAL-W (中国人民解放军陆军领导机构; Zhongguo Renmin jiefangjun lujun lingdao jigou), Sił Rakietowych ChAL-W (中国人民解放军火箭军; Zhongguo Renmin jiefangjun huojian jun) oraz Strategicznych Sił Wsparcia ChAL-W (中国人民解放军战略支援部队; Zhongguo Renmin jiefangjun zhanlue zhiyuan budui). Przewodniczący Chińskiej Republiki Ludowej Xi Jinping podkreślił przy tej okazji, że reforma w tym zakresie ma na celu stworzenie nowoczesnej armii w dobie informatyzacji²³. Kluczowe znaczenie przypisano Strategicznym Siłom Wsparcia. Dowódca tej formacji, gen. Gao Jin, mówił w styczniu 2016 r., że będzie ona spełniała funkcję swoistego zaplecza informacyjnego dla wojska, dostarczając niezbędnego wsparcia informacyjnego i strategicznego. Podkreślał zarazem konieczność integracji usług i systemów wojskowych²⁴. Strategiczne Siły Wsparcia mają odgrywać kluczową rolę w realizacji

²² 中国的军事战略 (Zhongguo de junshi zhanlue), *op. cit.*

²³ 陆军领导机构火箭军战略支援部队成立大会在京举行 习近平向中国人民解放军火箭军战略支援部队授予军旗并致训词 (Lujun lingdao jigou huojian jun zhanlue zhiyuan budui chengli dahui zaijing juxing Xi Jinping xiang Zhongguo Renmin jiefangjun lujun huojian jun zhanlue zhiyuan budui shouyu junqi bing zhi xunci), 新华 (Xinhua), 1.01.2016, http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/01/c_1117646667.htm [dostęp: 28.07.2016].

²⁴ 战略支援部队, 重新定义战争与和平、战场与对手 (Zhanlue zhiyuan budui, chongxin dingyi zhanzheng yu heping, zhanchang yu duishou), „中国青年报” (Zhongguo qin-

strategii aktywnej obrony. Mają bowiem stanowić trzon informacyjny w przeprowadzaniu ataków wyprzedzających i w trakcie wojen asymetrycznych. Pozwolą również odpowiednio szybko reagować na nowe zagrożenia.

Chiny, starając się sprostać wyzwaniom w szybko zmieniającym się środowisku międzynarodowym, wiele uwagi poświęcają wszechstronnemu przygotowaniu sił zbrojnych do skutecznego przeprowadzania operacji militarnych za granicą. W ustawie o bezpieczeństwie narodowym z 1 lipca 2015 r. bardzo wyraźnie podkreślono rolę sił zbrojnych w utrzymaniu bezpieczeństwa na świecie, ich zaangażowanie w operacje militarne za granicą realizowane pod egidą ONZ, akcje ratunkowe, eskortowanie okrętów, zabezpieczenie interesów narodowych za granicą²⁵. W obszarze bezpieczeństwa energetycznego duże znaczenie przypisano rozwojowi przesyłowych sieci transportowych, jak również wzmocnieniu współpracy międzynarodowej w dziedzinie energetyki, gwarantującej ciągłość i pewność dostaw niezbędnych dla utrzymania dotychczasowego tempa rozwoju gospodarczego i społecznego²⁶.

W kontekście ochrony interesów Chin za granicą niezwykle ważna jest również ustawa antyterrorystyczna z 27 grudnia 2015 r., która określiła warunki potencjalnego zaangażowania ChAL-W w operacje antyterrorystyczne za granicą²⁷. Ustawa stwarza realne podstawy dla przyszłych operacji wojskowych Chin za granicą przeprowadzanych w porozumieniu z rządem państwa przyjmującego. Ma to uzasadnienie w kontekście rosnącego zaangażowania inwestycyjnego chińskich podmiotów gospodarczych za granicą.

Nowy Jedwabny Szlak

Polityka zagraniczna państwa jest pochodną polityki wewnętrznej i odzwierciedla w dużej mierze wyzwania, przed jakimi stoi współcześnie gospodarka Chin i rządząca partia komunistyczna, poszukująca nowych podstaw dla legitymizacji swojej władzy. Chiny są zmuszone do zmiany dotychczasowego modelu rozwojowego, co wiązać się będzie z potrzebą rozwoju rynku wewnętrznego i zwiększenia popytu wewnętrznego. Polityka zrównoważonego rozwoju musi opierać się na sprzęgnięciu kwestii gospodarczych i społecznych z ochroną środowiska naturalnego²⁸. Nowa inicjatywa Chin, znana pod nazwą Ekonomicznego Pasa

gnian bao), 14.01.2016, http://inews.ifeng.com/yidian/47063885/news.shtml?ch=ref_zbs_ydxx_news [dostęp: 28.07.2016].

²⁵ 中华人民共和国国家安全法 (Zhonghua Renmin Gongheguo guojia anquan fa), 新华 (Xinhua), 1.07.2015.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ 中华人民共和国反恐怖主义法 (Zhonghua Renmin Gongheguo fan kongbu zhuyi fa), 新华 (Xinhua), 27.12.2015.

²⁸ Szerzej zob. Ł. Gacek, *Zielona energia w Chinach. Zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, gospodarka niskoemisyjna*, Kraków 2015.

Jedwabnego Szlaku (丝绸之路经济带; *shichou zhilu jingji dai*) w dużej mierze wyrasta z tych potrzeb. Koncentruje się na promowaniu międzynarodowej współpracy gospodarczej poprzez realizację projektów infrastrukturalnych i wdrażanie programów pomocowych. Stwarza nowe perspektywy biznesowe dla chińskich podmiotów gospodarczych w kontekście potencjalnego wejścia na nowe rynki. Pomysł został zaprezentowany 7 września 2013 r. przez przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga podczas jego wizyty w Kazachstanie. Zwracał on wówczas uwagę na potrzebę zdynamizowania współpracy regionalnej w płaszczyźnie gospodarczej i rozwoju połączeń transportowych pomiędzy Azją Wschodnią a Europą, realizowanych zgodnie z ideą obopólnych korzyści (合作共赢; *hezuo gong ying*)²⁹. 2 października 2013 r. Xi Jinping w przemówieniu w parlamencie Indonezji uzupełnił ten projekt, mówiąc o budowie Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI w.³⁰. Miesiąc później Chiny zadeklarowały przeznaczenie 40 mld USD na utworzenie funduszu Nowego Jedwabnego Szlaku. W tym celu został utworzony Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych, który odpowiada za finansowanie zagranicznych projektów infrastrukturalnych³¹. Propozycje przedsięwzięć, które mają być realizowane w ramach tej inicjatywy, mogą przyczyniać się do stymulowania wzrostu gospodarczego w Chinach poprzez eksport nadwyżek produkcyjnych, szczególnie widocznych w sektorach przemysłu ciężkiego i budownictwa. Stwarza to możliwość wdrażania dużych projektów infrastrukturalnych wzdłuż linii wyznaczonych wspomnianą inicjatywą, dając jednocześnie dostęp do nowych rynków zbytu. Należy też podkreślić inny ważny aspekt tych działań: sprzyjają one umiędzynarodowieniu chińskiej waluty.

Morskie szlaki komunikacyjne i bezpieczeństwo dostaw energii

Strategiczne cele polityki zagranicznej Chin w obszarze Oceanu Indyjskiego powiązane są przede wszystkim z dążeniem do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego. W tym przypadku kluczowa jest niezawodność dostaw energii, mającej fundamentalne znaczenie dla utrzymania wysokiego tempa rozwoju gospodarczego. W 2015 r. Chiny odpowiadały za niemal 23% konsumpcji energii pierwotnej na świecie³². Wedle prognoz BP w ciągu dwóch kolejnych dekad udział ten zwięk-

²⁹ 习近平发表重要演讲 吁共建“丝绸之路经济带” (Xi Jinping fabiao zhongyong yanjiang xu gong jian „sichou zhilu jingji dai”), 新华 (Xinhua), 7.09.2013, http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/07/c_117272280.htm [dostęp: 28.07.2016].

³⁰ *Speech by Chinese President Xi Jinping to Indonesian Parliament*, 2.10.2013, Jakarta, Indonesia, ASEAN-China Centre, 3.10.2013, http://www.asean-china-center.org/english/2013-10/03/c_133062675.htm [dostęp: 28.07.2016].

³¹ 习近平就一带一路提建议 出资400亿美元成立丝路基金 (Xi Jinping jiu yidai yilu ti jianyi chuzi 400 yi meiyuan chengli si lu jijin), 新华 (Xinhua), „Renmin Ribao”, 8.11.2014.

³² *BP Statistical Review of World Energy*, 06.2016, <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> [dostęp: 28.07.2016].

szy się do 25%. Zależność od importu energii wzrosła z 15% w 2014 r. do 23% w 2035 r. – Chiny wyprzedzą pod tym względem Europę i staną się największym na świecie importerem energii. Zależność od importu ropy naftowej w tym okresie zwiększy się z 59 do 76%, a gazu ziemnego – z 30 do 42%³³. Ropa naftowa docierała do Chin głównie z Bliskiego Wschodu i Afryki drogą morską. W 2014 r. Chiny importowały 3,2 mln baryłek dziennie z regionu Bliskiego Wschodu (52% importu) oraz 1,4 mln baryłek dziennie z Afryki (22%). Najwięcej ropy sprowadzano z Arabii Saudyjskiej i Angoli, które razem odpowiadały za 29% importu³⁴.

Utrzymanie bezpieczeństwa na morskich szlakach komunikacyjnych pozostaje zatem ściśle związane z zapewnieniem płynności dostaw energii do Chin. Chiny są zależne głównie od czterech kierunków transportowych. Pierwszy prowadzi z Bliskiego Wschodu i Afryki przez cieśninę Malakka w kierunku Morza Południowochińskiego. Drugi – z Bliskiego Wschodu i Afryki przez Cieśninę Sundajską pomiędzy zachodnią Jawą i wschodnią Sumatrą w Indonezji, następnie cieśninę Gaspar (pomiędzy wyspami Bangka i Belitung, łączącą Morze Jawajskie z Morzem Południowochińskim). Trzeci – z Ameryki Łacińskiej i południowego Pacyfiku przez Morze Filipińskie i Morze Południowochińskie. Czwarty – z Bliskiego Wschodu i Afryki przez cieśninę Lombok, a dalej cieśninę Makasar (pomiędzy Borneo a Celebes, łączącą Morze Celebes i Morze Jawajskie) lub archipelag Moluki, na Morze Filipińskie i zachodni Pacyfik³⁵. Spośród wymienionych, najważniejsza trasa wiedzie przez kontrolowaną przez Amerykanów cieśninę Malakka. W 2003 r. przewodniczący ChRL Hu Jintao mówił wręcz o konieczności rozwiązania „dylematu Malakki” (*Malacca dilemma*), podkreślając rolę tego przejścia dla bezpieczeństwa energetycznego Chin³⁶. Przez cieśninę rozciągającą się na długości około 900 km przechodzi 40% międzynarodowego handlu. Tą trasą przepływa ponad 50 tys. statków handlowych rocznie. To również główny szlak transportu ropy naftowej do Chin i Japonii³⁷.

Dużym wyzwaniem jest zabezpieczenie morskich szlaków komunikacyjnych i ochrona transportowców zmierzających z Bliskiego Wschodu i Afryki w kierunku Azji Wschodniej. Chiny od lat rozwijają strategiczne relacje z państwami znajdującymi się w pobliżu głównych tras transportowych na Oceanie Indyjskim (*sea lines of communication* – SLOC), angażując się w budowę por-

³³ BP Energy Outlook: Country and regional insights – China, 2016, <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/energy-outlook-2016/bp-energy-outlook-2016-country-insights-china.pdf> [dostęp: 28.07.2016].

³⁴ FGE, *China Oil and Gas Monthly Data Tables*, 02.2015, s. 2 [za:] *China Overview*, The U.S. Energy Information Administration (EIA), 14.05.2015, http://energy.gov/sites/prod/files/2016/04/f30/China_International_Analysis_US.pdf [dostęp: 28.07.2016].

³⁵ Zhang Xuegang, *China's Energy Corridors in Southeast Asia*, „China Brief” 2008, Vol. 8, Issue 3.

³⁶ „China Youth Daily”, 15.06.2004, [za:] I. Storey, *China's 'Malacca Dilemma'*, „China Brief” 2006, Vol. 6, Issue 8.

³⁷ *Malacca Strait is a strategic 'chokepoint'*, Reuters, 4.03.2010.

tów Gwadar w Pakistanie, Hambantota na Sri Lance, Chittagong w Bangladeszu oraz Kyaukphyu w Birmie. Strategia ta, określana mianem chińskiego „sznura pereł” (*strings of pearls* – SOP), uwzględnia również znaczenie innych państw (Kambodża, Tajlandia, Malediwy, Mauritius oraz Seszele), co pozwala na przejmowanie w większym stopniu odpowiedzialności za utrzymanie bezpieczeństwa na morskich szlakach komunikacyjnych w regionie³⁸. Obok tego, w grudniu 2015 r. Chiny zapowiedziały budowę swojej pierwszej bazy wojskowej za granicą. W Dżibuti ma powstać centrum wsparcia logistycznego dla chińskiej marynarki wojennej. Chiny argumentowały ten krok potrzebą intensyfikacji działań przeciwko aktom piractwa oraz koniecznością wsparcia dla misji pokojowych w Afryce³⁹. Warto nadmienić, że w listopadzie 2014 r. na łamach „The Namibian Times” pojawił się artykuł sugerujący możliwość utworzenia kolejnej chińskiej bazy w Zatoce Wielorybiej w Namibii⁴⁰.

Marynarka Wojenna Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej na Oceanie Indyjskim

Bezpieczeństwu dostaw zagraża działalność somalijskich piratów w Zatoce Adenkiej. Stało się to przyczyną podjętej w grudniu 2008 r. decyzji o wysłaniu poblize wybrzeży Somalii stałej eskadry okrętów wojennych, które uczestniczą w operacjach antypirackich. W kwietniu 2016 r. wysłana została 23. Flota Chińskiej Marynarki Wojennej. Zastępca dowódcy sił zbrojnych Wang Hai podkreślił przy tej okazji, że Chiny starają się budować wizerunek odpowiedzialnego wielkiego państwa, przyczyniającego się do wzmacniania bezpieczeństwa na świecie. Zaznaczył, że marynarka wojenna przygotowująca jest do nowych zadań związanych z ochroną interesów państwa za granicą w obliczu występowania nieoczekiwanych zagrożeń⁴¹. Na Oceanie Indyjskim obecność zaznaczają nie tylko chińskie jednostki nawodne, ale również podwodne o napędzie jądrowym. Na przełomie 2014 i 2015 r. na Oceanie Indyjskim przebywały chińskie okręty podwodne typu Han i Yuan. W corocznie przedstawianym w Kongresie USA raporcie poświęconym potencjałowi militarnemu Chin wskazywano, że okręty podwodne były zapewne zaangażowane w akcje rozpoznawcze oraz demonstrowały zwiększony potencjał

³⁸ Szerzej zob. Ł. Gacek, *Bezpieczeństwo energetyczne Chin. Aktywność państwowych przedsiębiorstw na rynkach zagranicznych*, Kraków 2012, s. 255–263.

³⁹ 中国在非首个军事基地动工 吉布提总统支持 (Zhongguo zai Feizhou ge junshi jidi donggong Jibuti zongtong zhichi), 26.02.2016, <http://www.fmprc.gov.cn/zft/chn/zxxx/t1343368.htm> [dostęp: 28.07.2016].

⁴⁰ A. Hartman, *Chinese Naval Base for Walvis Bay*, „The Namibian Times”, 19.11.2014, <http://www.namibian.com.na/index.php?id=130693&page=archive-read> [dostęp: 28.07.2016].

⁴¹ 海军第二十三批护航编队从舟山起航 (Haijun di ershisan pi huhang biandui cong Zhuoshan qihang), 7.04.2016, http://www.mod.gov.cn/action/2016-04/07/content_4648656.htm [dostęp: 28.07.2016].

zarówno w zakresie ochrony morskich szlaków komunikacyjnych, jak i projekcji siły na Oceanie Indyjskim⁴².

Wojska ChAL-W brały w przeszłości udział w ćwiczeniach na Oceanie Indyjskim. W 2003 r. po raz pierwszy w swojej historii były zaangażowane w manewrach wojskowych na morzu z udziałem sił zbrojnych Pakistanu. Później chińska marynarka wojenna kilkakrotnie uczestniczyła w organizowanych przez Pakistan ćwiczeniach na Morzu Arabskim. Pakistan wyrasta na kluczowego partnera Chin w regionie, o czym świadczy skala dotychczasowej współpracy wojskowej i gospodarczej⁴³. Pakistan jest głównym odbiorcą uzbrojenia z Chin⁴⁴ i jednocześnie miejscem, gdzie w najbliższych latach Chiny ulokują znaczące środki finansowe na budowę tak zwanego Chińsko-Pakistańskiego Korytarza Gospodarczego (China-Pakistan Economic Corridor). Do 2030 r. Chiny zamierzają przeznaczyć blisko 46 mld USD na rozwój pakistańskiej energetyki (obejmujący zarówno rurociągi, jak i budowę elektrowni węglowych, hydroelektrowni, farm wiatrowych i słonecznych), budowę infrastruktury drogowej i kolejowej oraz modernizację portu Gwadar⁴⁵.

Warto podkreślić, że w ramach wdrażania strategii operowania na odległych wodach, w 2015 r. Chiny przeprowadziły wspólnie z Rosją ćwiczenia morskie na Morzu Śródziemnym. Takie działania pokazują, że zarówno Chiny, jak i Rosja zmierzają do zakwestionowania hegemonii Stanów Zjednoczonych na morzu, która ukształtowała się po II wojnie światowej. Jak się wydaje, aspiracje do zmiany tego układu wynikają z naturalnej geostrategicznej logiki. Ćwiczenia z udziałem flot obydwu państw stanowią bowiem znakomitą okazję do zdobycia nowych doświadczeń i przetestowania interoperacyjności sprzętu wojskowego⁴⁶.

To nie jedyny przejaw obecności chińskiej marynarki wojennej w regionie Oceanu Indyjskiego. W 2015 r. chińskie oddziały zbrojne były zaangażowane w proces ewakuacji obywateli Chin i obcokrajowców z pogrążonego w wojnie Jemenu. Działania te pokazały z jednej strony, że Chiny znacząco zwiększają swój potencjał geopolityczny, pozwalający zdobywać strategiczną pozycję w Afryce

⁴² *Annual Report to Congress. Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016*, Office of Secretary of Defense, s. 22, <http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016%20China%20Military%20Power%20Report.pdf> [dostęp: 28.07.2016].

⁴³ Szerzej zob. Ł. Gacek, *Bezpieczeństwo energetyczne Chin...*, s. 221–224.

⁴⁴ Radio Pakistan podało, że w kwietniu 2015 r. w czasie wizyty przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga w Pakistanie Chiny zobowiązały się do dostarczenia Pakistanowi 110 nowoczesnych myśliwców JF-17. Pierwszą partię, obejmującą 50 maszyn, Pakistan ma otrzymać w ciągu trzech lat. *China to deliver 50 more JF-17 Thunder fighters to Pakistan*, Radio Pakistan, 25.04.2015, <http://www.radio.gov.pk/25-Apr-2015/china-to-deliver-50-more-jf-17-thunder-fighters-to-pakistan> [dostęp: 28.07.2016].

⁴⁵ *Dark Corridor*, „The Economist”, 6.06.2015.

⁴⁶ J. Holmes, *Why Are Chinese and Russian Ships Prowling the Mediterranean?*, „Foreign Affairs”, 15.05.2015, <http://foreignpolicy.com/2015/05/15/china-russia-navy-joint-sea-2015-asia-pivot-blowback/> [dostęp: 28.07.2016].

i na Bliskim Wschodzie, a z drugiej – że mają zdolność do szybkiej i skutecznej ewakuacji ludzi z miejsc zagrożenia⁴⁷. Warto nadmienić, że już wcześniej z sukcesem przeprowadzono akcję podobnego typu – ale na znacznie większą skalę – ewakuując blisko 36 tys. Chińczyków z Libii w 2011 r.

Rosnący potencjał Chin w tym zakresie niewątpliwie stanowi poważne zagrożenie dla interesów Stanów Zjednoczonych w regionie. Andrew F. Krepinevich Jr. zwracał uwagę, że współcześnie podstawowe fundamenty wojskowej dominacji Stanów Zjednoczonych w świecie ulegają erozji. Przewaga technologiczna do tej pory dawała amerykańskim siłom zbrojnym niezrównaną zdolność do projekcji siły na całym świecie. Ostatnie lata pokazały jednak, że tradycyjne środki i metody projekcji siły nie przystają do czasów współczesnych. Rozpowszechnienie zaawansowanych technologii wojskowych, w połączeniu z ciągłym wzrostem nowych potęg, takich jak Chiny, i wrogich państw, takich jak Iran, zmuszają Amerykanów do koncentracji jedynie na wybranych obszarach, kluczowych dla narodowych interesów – czyli głównie Azji Wschodniej i Zatoce Perskiej. Dlatego też Stany Zjednoczone powinny dążyć do utrzymywania stabilnej równowagi w tych regionach, unikając generowania nowych zagrożeń⁴⁸. Wydaje się, że USA będą starały się utrzymać swoją dotychczasową pozycję na Oceanie Indyjskim poprzez intensywny rozwój ścisłej współpracy z Indiami. Przejawem tego jest wstępne porozumienie z kwietnia 2016 r. w sprawie pogłębiania współpracy wojskowej i transferu technologii, co pozwoli na wzajemne wykorzystywanie baz wojskowych w celu świadczenia usług konserwacji i naprawy. Mowa była o rozwoju współpracy na rzecz bezpieczeństwa morskiego, z podkreśleniem swobody żeglugi i lotów w regionie, z uwzględnieniem Morza Południowochińskiego⁴⁹. Porozumienie traktowane jest głównie jako odpowiedź na rosnącą rolę Chin w regionie i próba zrównoważenia tych wpływów⁵⁰.

⁴⁷ J. Perlez, Yufan Huang, *Yemen Evacuation Shows Chinese Navy's Growing Role*, „The New York Times”, 31.03.2015, <http://sinosphere.blogs.nytimes.com/2015/03/31/yemen-evacuation-shows-chinese-navys-growing-role/> [dostęp: 28.07.2016]; A. Taylor, *What Yemen's Crisis Reveals about China's Growing Global Power*, „The Washington Post”, 31.03.2015, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/03/31/what-yemens-crisis-reveals-about-chinas-growing-global-power/> [dostęp: 28.07.2016].

⁴⁸ Zob. A.F. Krepinevich Jr., *The Pentagon's Wasting Assets. The Eroding Foundations of American Power*, „Foreign Affairs” 2009, Vol. 88, No. 4, s. 17–33.

⁴⁹ *India-United States Joint Statement on the Visit of Secretary of Defense Carter to India April 10–13, 2016*, U.S. Department of Defense, 12.04.2016, <http://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/718589/india-united-states-joint-statement-on-the-visit-of-secretary-of-defense-carter> [dostęp: 28.07.2016].

⁵⁰ Por. M.S. Schmidt, *U.S. and India Agreed to Strengthen Military Ties*, „The New York Times”, 13.04.2016; N. Mandhana, *U.S., India Deepen Defense Ties*, „The Wall Street Journal”, 12.04.2016, <http://www.wsj.com/articles/u-s-india-deepen-defense-ties-1460470474> [dostęp: 28.07.2016].

Podsumowanie

Na początku nowego milenium Chiny wzmocniły swoją obecność na rynkach zagranicznych, znacząco zwiększając wielkość inwestycji bezpośrednich. Wpływ na to miała przede wszystkim przyjęta z końcem lat 90. XX w. strategia „wyjścia na świat”, która zachęcała krajowe przedsiębiorstwa do większej aktywności poza Chinami. Dzięki temu, w krótkim okresie, zagraniczne inwestycje otworzyły nowe możliwości pozyskiwania strategicznych aktywów, zaawansowanych technologii oraz surowców energetycznych niezbędnych dla rozwijającej się gospodarki. Zaproponowana przez Chiny inicjatywa Nowego Jedwabnego Szlaku, rozwijana w wymiarze lądowym i morskim, stanowi dzisiaj swego rodzaju nadbudowę polityczną w stosunku do wcześniej już podejmowanych działań. Stała się ważnym narzędziem polityki zagranicznej nie tylko w wymiarze regionalnym, ale i globalnym. Wydaje się jednak, że większość przedsięwzięć inwestycyjnych nadal będzie realizowana w układzie dwustronnym, a dopiero później będzie zyskiwała szerszy kontekst.

Chiny starają się objąć skuteczną ochroną swoje inwestycje za granicą. Stąd uwagę zwracają zarówno zmiany w strategii wojskowej, kładące nacisk na przygotowanie do wojen w dobie informatyzacji, jak i nowe zadania stawiane przed marynarką wojenną w kontekście przeprowadzania operacji na odległych wodach. Możliwość wykorzystywania portów na morskich szlakach komunikacyjnych pozwala nie tylko monitorować sytuację w newralgicznych obszarach Oceanu Indyjskiego, ale stanowi również zabezpieczenie logistyczne dla transportu morskiego. Towarzyszy temu udział chińskich jednostek nawodnych i podwodnych w ćwiczeniach wojskowych przeprowadzanych na Morzu Arabskim, co świadczy dobitnie, że Chiny zamierzają w większym stopniu przejmować odpowiedzialność za bezpieczeństwo w regionie. Ocean Indyjski staje się współcześnie areną projekcji siły Chin. W tym kontekście Chiny wykorzystują narzędzia „miękkiej siły”, nawiązując bezpośrednio do morskich wypraw Zheng He z czasów dynastii Ming. W ich mniemaniu miały one pokojowy wydźwięk i stanowiły podstawę dla rozwoju owocnej współpracy gospodarczej i handlowej z państwami Azji Południowo-Wschodniej, Azji Południowej, Bliskiego Wschodu i Afryki. Warto jednak zauważyć, że odwołania do postaci Zheng He podkreślają jednocześnie historyczne związki Chin z regionem Oceanu Indyjskiego i pośrednio mają uzasadniać ich naturalną dominację na tych wodach.

China's power projection in the Indian Ocean Region

China's strategic imperative in the Indian Ocean region reflects its need for protection of national interests, mainly in the field of economic security (expanding business opportunities abroad) and energy security (sea lines of communication security). Long-term presence of China in the Indian Ocean region will not only increase its responsibility for security issues across the region but is also associated with the implementation of projects under the initiative of the 21st Century Maritime Silk Route Economic Belt.

Key words: China, Indian Ocean, power projection, sea lines of communication, energy security, New Silk Road

Projekcja siły Chińskiej Republiki Ludowej na Oceanie Indyjskim

Strategicznym imperatywem rosnącej aktywności Chin w regionie Oceanu Indyjskiego jest potrzeba ochrony interesów narodowych, związanych głównie z bezpieczeństwem ekonomicznym (zdobywaniem nowych możliwości biznesowych) oraz bezpieczeństwem energetycznym (zabezpieczeniem morskich szlaków transportowych). Utrwalenie obecności/pozycji Chin na wodach Oceanu Indyjskiego będzie sprzyjać zarówno przejmowaniu przez nie większej odpowiedzialności za sprawy bezpieczeństwa w regionie, jak i realizacji przedsięwzięć w ramach inicjatywy Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku.

Słowa kluczowe: Chiny, Ocean Indyjski, projekcja siły, morskie szlaki komunikacyjne, bezpieczeństwo energetyczne, Nowy Jedwabny Szlak

VARIA

Helmut Wagner

**DER AUSWEG AUS DER SACKGASSE.
DIE UNAUFSCIEBBARE VOLLENDUNG
DER EUROPÄISCHEN UNION**

Ich kann es nicht lassen. Bevor ich skizzieren werde, wie ich mir vorstelle, die EU durch einen „Schachzug“ funktionsfähig und attraktiv zu machen, möchte ich doch noch kurz die Argumentation von drei „Rettern“ der EU vorstellen. Das sind zwei hierzulande Wohlbekannte, der unverwüstliche Thilo Sarrazin und der leidenschaftliche Streiter Martin Schulz, sowie der einstige französische Außenminister Hubert Védrine. Sie haben sich kürzlich in Sachen Europa zu Wort gemeldet, und die Frankfurter FAZ hat ihnen dazu jeweils eine ganze Seite zur Verfügung gestellt.

Thilo Sarrazin hat seinerzeit, es ist erst sechs Jahre her, mit seinem Bestseller „Deutschland schafft sich ab“ die öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gelenkt. Darin hat er behauptet, dass sich Deutschland in der EU überheben, nur draufzahlen würde. Auf diese Weise ärmer statt reicher werden würde und deshalb die Finger davon lassen sollte. Es sollte lieber, wie früher, seine eigenen Wege gehen. Nunmehr, im Jahre 2016, sagt er voraus, dass die „Rückkehr zu einem nationalen Grenzregime unvermeidlich“ sei¹. Sein heutiges Credo, das er in seinem Schlusssatz formuliert hat, lautet denn auch: „Effiziente Nationalstaaten wie Kanada, Singapur oder vielleicht auch Großbritannien werden in einer künftigen Weltgesellschaft immer ihren Platz haben, unabhängig von ihrer Größe. Ob dies auch für schlingernerde Hybriden wie die Europäische Union gilt, muss sich erst noch erweisen“. Was ich

¹ T. Sarrazin, *Die künftige Gestalt der Europäischen Union*, FAZ vom 6.07.2016, S. 18.

ihm indes gerne abnehme, ist seine Bemerkung: „Bewähren muss sich die EU in ihren konkreten Lösungsbeiträgen, nicht in verstiegenen Idealen“.

Martin Schulz ist dagegen von einem ganz und gar anderen Kaliber. Vom „Brexit“ tief erschüttert, hat er sich zunächst gefragt, wie es zur Abwertung der EU hat kommen können, da diese doch eine stattliche Reihe von Erfolgen vorzuweisen hat. Endlich, ziemlich zum Schluss, gelangt er zu der Erkenntnis, dass die verbreiteten Vorbehalte der EU gegenüber möglicherweise doch am „Nichtfunktionieren“ der EU liegen könnte. Was er, um dem abzuhelpen, fordert, ist einen „Neustart“ der EU. Der besteht seiner Ansicht nach darin, die „Europäische Kommission künftig zu einer echten europäischen Regierung umzubauen, einer Regierung, die der parlamentarischen Kontrolle des Europaparlaments und einer zweiten Kammer, bestehend aus den Vertretern der Mitgliedstaaten, unterworfen ist“². Leider verrät er uns nicht, wie das zu bewerkstelligen ist. Obwohl er doch so gut weiß, wie wir alle wissen, dass dieses hehre Ziel mit den alsbald 27 noch verbleibenden EU-Mitgliedern nie und nimmer zu verwirklichen sein wird. Dazu sind deren Interessen und Positionen bei weitem zu kontrovers; zumal aufgrund des zurzeit verbindlichen Lissabon-Vertrages bereits das Veto eines einzigen Mitgliedstaates genügt, um ein solches Projekt zum Scheitern zu verurteilen. Das hat er im Eifer des Gefechts, das er sich mit Gegnern und Abtrünnigen der EU in seiner Abhandlung ansonsten virtuos geliefert hat, offenbar ganz vergessen. Schade!

Bleibt noch, auch die Position von Hubert Védrine vorzustellen. Er schlägt nicht weniger vor, als die ganze „Maschinerie“, wie er die Brüsseler EU-Institutionen nennt, zunächst einmal zum Stillstand zu bringen; und „zwar für zwei volle Jahre“³. Danach würde es, wenn es nach ihm ginge, eine Zeitspanne von „Konferenzen“ geben, die im Endeffekt zu einer „Neugründung“ der EU führen würde. Wodurch diese sich auszeichnen, wie sie sich von der alten EU unterscheiden würde, darüber erfährt der Leser partout nichts, kein Sterbenswort. Sein kühner Schlusssatz lautet: „Es geht um die demokratische Wahrheitsprobe für ein historisches Projekt, das in sein Verderben läuft, falls es nicht grundlegend neu definiert wird“. Wie diese „Neudefinition“ der EU aussieht, das zu eruieren, hat Monsieur Védrine großzügiger Weise anderen überlassen.

Es ist für mich keine Frage, dass die von mir angestrebte Reform der EU, ihre politische Vollendung, nicht auf den Wegen und nicht mit den Mitteln erfolgen kann und realisiert werden wird, welche von Otto von Bismarck (1815–1898) in den Jahren von 1866 bis 1871 angewendet worden sind. In seiner Zeit ist es ihm in nur fünf Jahren gelungen, aus dem dahindämmernden Deutschen Bund einen vitalen deutschen Nationalstaat, eben das Deutsche Kaiserreich, zu schmieden. Wie aber kann geschehen, was muss alles passieren, dass aus der derzeitigen, krisengeplagten EU eine echter Staatenverbund geschaffen werden wird, der die konstitutionellen Mängel eines Staatenbundes nicht aufweist, sondern außenpolitisch hand-

² M. Schulz, *Mit Herzblut und Leidenschaft*, FAZ vom 4.07.2016, S. 6.

³ H. Védrine, *Radikaler Wandel oder Untergang*, FAZ vom 13.06.2016, S. 8.

lungsfähig und innenpolitisch attraktiv ist? Dies soll im Folgenden zu bedenken, versucht werden.

Zu erwägen ist zuvor aber noch, ob es nicht klug und möglich wäre, die EU in ihrem derzeitigen Zustand als Wirtschafts- und zumindest teilweise auch als Währungsgemeinschaft zu erhalten, d. h., es beim „Status quo“ zu belassen. Was dagegen spricht, ist erstens, dass dieser Zustand doch gerade als überaus unbefriedigend erachtet, gar vielen Europäern auch als Zwischenlösung und als Durchgangsstadium nicht behagt, sondern verworfen wird. Was zweitens dagegen spricht, ist, dass bei einem solchen Zustand Europas wohl oder übel, wie geschehen, der Ruf nach einer politischen Führungsmacht ertönen wird, ohne die ein politisch nicht vereinigt Europa offenbar nicht auskommt. Diese Rolle zu übernehmen, ist aber kein EU-Staat in der Lage, da die übrigen Mitglieder nicht willens sind, sich ihm freiwillig unterzuordnen. Nein, durch ein „Weiter so wie bisher“, würde die „Krise“ der EU zum Dauerzustand und durch ein politisches „Tohuwabohu“ nur noch verschlimmert werden. Wem ist damit geholfen? Der Untergang der EU wäre vorprogrammiert, würde unabwendbar sein. Sie ist nur, wenn überhaupt noch, durch eine entschlossene Reform ihrer politischen Struktur, ihrer Verfassung zu retten. Das ist meine These.

Was ermöglicht die EU-Verfassung? oder: Der verfassungsmäßige Weg zur Vollendung der EU

Es ist kein Zweifel, eine solche Reform der EU, wie sie hier ins Auge gefasst wird, läuft im Endeffekt auf einen neuen Europa-Vertrag hinaus, der den bestehenden Lissabon-Vertrag ablöst und eines fernen Tages der Zustimmung von allen dann der EU angehörenden Mitgliedstaaten bedarf. Die hier erwogene Reform ist aber verfassungsmäßig unter Berufung auf den Art. 20 des Lissabon-Vertrages durchaus auch möglich und zulässig. Darauf, diesen Weg zu erkunden und zu beschreiben, lasse ich mich hier zunächst ein.

Der Lissabon-Vertrag sieht nämlich ausdrücklich eine „verstärkte Zusammenarbeit“ der EU-Mitgliedstaaten vor. Wortwörtlich heißt es darin: „Eine Verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken“⁴. Besser als mit diesen Worten lässt sich schwerlich ausdrücken, was mit der hier vorgeschlagenen Reform erreicht werden soll.

Eine solche Reform ist in dem Vertrag, der gegenwärtigen Verfassung der EU, an drei Bedingungen geknüpft. Erstens daran, dass der Beschluss zur „Ermächtigung einer Verstärkten Zusammenarbeit“ durch den Europäischen Rat erfolgt, der sich nach Art. 15 des Lissabon-Vertrages aus den Staats- und Regierungs-

⁴ R. Schwartmann (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, [in:] *Textbuch Deutsches Recht*, Heidelberg 2008, S. 16f.

chefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission zusammensetzt. Zweitens daran, dass der Rat zu der Feststellung gelangt sein muss, „dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können“. Und drittens daran, dass „an der Zusammenarbeit mindestens neun Mitgliedstaaten beteiligt sind“.

Was hier in der Juristensprache als Voraussetzung einer EU-Reform statuiert worden ist, das läuft im Grunde darauf hinaus, dass eine solche Reform vom Europäischen Rat der EU beschlossen und gebilligt werden muss und nur von mindestens neun EU-Mitgliedern vorgenommen werden kann. Dass aber heißt, dass, wenn ich mich nicht irre, der Beschluss des Rates mit qualifizierter Mehrheit, nach Art. 16,4 mit mindestens 55% seiner Mitglieder, erfolgen muss und dass sich mindestens neun EU-Mitgliedstaaten an der Gründung eines „Kern-Europas“ beteiligen müssen. So bestimmen es die EU-Statuten. Sie müssen, wenn die Reform auf diesem Wege legal erfolgen soll, eingehalten werden. Sie stehen, wie zu zeigen sein wird, einer EU-Reform an Haupt und Gliedern nicht im Wege. Sie ermöglichen sie vielmehr.

Ob und wie das zu realisieren wäre, das soll im Folgenden unter drei Aspekten bedacht werden. Erstens unter dem Gesichtspunkt: Wer, welcher EU-Mitgliedstaat, könnte die Initiative zur Reform ergreifen? Zweitens, wer, welche EU-Mitgliedstaaten, mindestens neun von ihnen, könnten bereit sein, sich daran zu beteiligen? Und drittens, was könnte mit dieser Teilreform der EU bewirkt werden? Inwiefern könnte damit der EU insgesamt geholfen, könnte diese wieder flottgemacht werden?

Dabei, bei dieser Vermessung, werden wir notgedrungen auf bisher noch unerforschtem Felde agieren müssen. Was dabei aber stets zu bedenken ist, das ist meiner Ansicht nach, dass eben dies der einzige Weg ist, auf dem realistischer Weise derzeit eine Reform der EU zu verwirklichen wäre. Warum? Weil eine Neufassung des Lissabon-Vertrages derzeit, angesichts der Heterogenität der EU-Mitglieder und ihrer schwerlich zu vereinbarenden Interessen, gar nicht durchführbar ist. Zu diesem völlig unerwarteten, von den wenigsten begriffenen Dilemma, der Unfähigkeit, die eigene Verfassung zu novellieren, hat die so erfolgreiche Erweiterung der EU im Laufe ihrer nunmehr 64-jährigen Geschichte, wenn man diese mit der Gründung der Montanunion im Jahre 1952 beginnen lässt, geführt. Sie ist in eine Sackgasse geraten! Das ist denn auch wohl der Hauptgrund dafür, weshalb eine Reform von vielen als unmöglich angesehen und gar nicht erst versucht wird. Der hier aufgezeigte Weg, unter Berufung auf Art. 20 des Lissabon-Vertrages eine Reform der EU anzustreben, ist denn auch, wie ich es sehe, der einzige verfassungsmäßig gebotene und politisch mögliche Schachzug. Ihn zu erkunden und zu skizzieren, eben das soll nun dargelegt werden.

Wer macht den Anfang? oder: Wer geht voran?

Ich gehe davon aus, dass eine Reform der EU auf dem hier vorgeschlagenen Weg einer Initiative, eines Anstoßes bedarf. Das geschieht, wenn er erfolgversprechend sein soll, am besten von einem der größeren und angeseheneren EU-Mitglieder. Welches von ihnen kommt dafür in Frage?

Es liegt nahe, dabei an Frankreich zu denken. Wer hat mit der Gründung der Montanunion den Anfang der Integration Europas gemacht? Es war Frankreich durch seinen damaligen Außenminister Robert Schuman! Wer könnte diesem Europa besser als jeder andere europäische Staat zu seiner politischen Vollendung, einem wahren und handlungsfähigen Staatenverbund, verhelfen, denn Frankreich? Allerdings hat dieses Frankreich in der Zeit als Pierre Mendes-France von 1954–1955 Ministerpräsident war, durch den Beschluss der Assemblée Nationale vom 30. August 1954, die Beratungen über den EVG-Vertrag von der Tagesordnung abzusetzen, auch dafür gesorgt, wie Michael Gehler es ausgedrückt hat, „das Projekt einer die EVG überwölbenden Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) zu Grabe zu tragen“⁵. Insofern hätte Frankreich eigentlich allen Grund, wieder etwas gutzumachen, was es damals leichtsinniger Weise torpediert hat. Doch das derzeitige Verhalten seines gegenwärtigen Präsidenten François Hollande, der seit 2012 im Amt ist, lässt berechtigte Zweifel aufkommen, ob Frankreich derzeit gewillt ist bzw. in der Lage wäre, noch einmal eine Führungsrolle in Europa zu übernehmen.

Zu Bedenken ist dabei aber auch, dass es der französische Präsident François Mitterrand während seiner Amtszeit von 1981–1995 fertiggebracht hat, die Einführung einer europäischen Währung, des Euro, zu fordern und sie mitzuintitulieren. Sie ist dann, im Jahre 2002, ja auch tatsächlich erfolgt, nachdem ihre Urheber François Mitterrand und Helmut Kohl schon längst nicht mehr regierten. Ohne sie aber wäre es nie und nimmer zu ihr gekommen. Mitterrand tat diesen Schritt, wenn ich recht sehe, um die wachsende deutsche Vormachtstellung in Währungsfragen dadurch zu verhindern, dass er sich für die Schaffung einer europäischen Währung einsetzte, die nicht von Deutschland allein, sondern von allen Euro-Staaten, darunter auch Frankreich, kontrolliert wird. Deshalb hatte er keine Bedenken, sondern hat sich dafür eingesetzt, auch die eigene Währung zu vergemeinschaften. Ganz ähnliche Argumente könnten auch einen späteren französischen Präsidenten dazu bewegen, die eigene Außenpolitik zu vergemeinschaften, um auf diese Weise die politische Vormachtstellung Deutschlands in Europa zu verhindern. Gewissermaßen aus Notwehr!

In jedem Fall würde ich dazu raten, dass alles versucht werden sollte, auch Frankreich als EU-Reformer zu gewinnen und von den Reformbefürwortern zumindest als ersten Kandidaten einzuladen, sich an der Schaffung eines „Kern-Europas“ zu beteiligen. Das Zusammenspiel von Robert Schuman und Konrad

⁵ M. Gehler, *Europa – Von der Utopie zur Realität*, 4. Aufl., Innsbruck–Wien 2017, S. 113.

Adenauer hat bei der Gründung der Montanunion im Jahre 1952 funktioniert. Das Zusammenspiel zwischen Helmut Kohl und François Mitterrand hat zur Schaffung einer europäischen Währung im Jahr 2002 geführt. Warum sollte es dieser Koalition in anderer personeller Zusammensetzung nicht im Jahre x gelingen, auch das „Kunststück“ einer EU-Reform fertigzubringen, bei der es schließlich um nichts Geringeres als die Rettung der EU geht?

Natürlich kommt neben Frankreich auch die Bundesrepublik Deutschland als Initiator einer EU-Reform in Frage. Das liegt auf der Hand, ist meiner Ansicht nach selbstverständlich. Dazu, um das ins Auge zu fassen, bedarf es keiner in Einzelheiten gehenden Begründung, die gesamte deutsche Geschichte, alles, was darin auf seinem Konto steht, legt es nahe, es zum Anwalt einer Reform zu machen, welche bezweckt, die eigene Existenz durch die Erhaltung und Vollendung der EU zu sichern. Sie nicht erneut durch eigene nationale Eskapaden aufs Spiel zu setzen!

Wer könnte als Anwalt einer EU-Reform auf deutscher Seite fungieren? Die Bundeskanzlerin Angela Merkel zeichnet sich in meinen Augen eher als Bewahrerin und Verbesserin des Status quo aus, denn als jemand, der auftrumpft und unbedingt in die Geschichte einzugehen bestrebt ist. Sie mag eine tapfere Taktikerin sein, eine Visionärin ist sie nicht. Obwohl sie gezeigt hat, dass sie auch für Überraschungen gut ist, wenn sie davon überzeugt ist, dass das, was sie tut, ihrem Land frommt und ihre Stellung stärkt. Von ihr ist, wenn ich recht sehe, keine Eigeninitiative in Sachen EU-Reform zu erwarten. Aber ich schließe nicht aus, dass sie sich dafür erwärmen könnte und in vorderster Front stehen würde, sofern sie davon überzeugt werden könnte, dass es sich dabei um die Rettung Europas handelt und dass ihr dabei, als ihre letzte Großtat, bevor sie zwangsläufig abtritt, eine entscheidende Rolle zukäme.

Die zweitstärkste politische Kraft wird derzeit in Deutschland durch den Vizekanzler und Wirtschaftsminister Siegmund Gabriel repräsentiert. Er ist bisher nicht als jemand, der sich um Europa Sorgen macht, aufgefallen. Er ist zurzeit voll damit beschäftigt, seine Partei, die SPD, zusammenzuhalten und sie auf bessere Zeiten zu vertrösten. Hinter ihm ist niemand zu sehen, der sich spontan für eine EU-Reform einsetzt, von Martin Schulz einmal abgesehen. Der schwadroniert lustig vor sich her. Dieses harte Wort erlaube ich mir zu gebrauchen, weil er der EU, wie ich dargelegt habe, eine Regierung verordnet hat, zu der sie sich in ihrem derzeitigen Zustand auch beim besten Willen gar nicht aufrufen kann, wie er nur zu gut weiß. Obwohl ich davon ausgehe, dass die deutsche SPD dabei sein wird, wenn es um das Überleben der EU geht. Dann, wenn die Reform ins Rollen kommt, wird sie in vorderster Front mitmachen, nur eine Initiative dazu wird von ihr derzeit wohl nicht ausgehen.

Wenn man in der amtierenden Bundesregierung unter den 16 Kabinettsmitgliedern jene sucht, die als „Europäer“ aufgefallen sind, dann sind es lediglich zwei, die sich als solche einen Namen gemacht haben: der Finanzminister Wolfgang Schäuble und die Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen. Sie kämen

wohl in der Tat als Anstifter und Trommler einer EU-Reform infrage. Sie genießen beide ein hohes Ansehen, verfügen auch über Macht und Einfluss, sind aber durch ihre Ämter voll ausgelastet. Dennoch sind sie es, die meiner Ansicht nach als „Anschieber“ einer EU-Reform infrage kommen. Wer könnte außer ihnen sonst noch den Stein ins Rollen bringen? Sie wären wohl in der Lage, die Bundesrepublik Deutschland zum Vorkämpfer, zur Speerspitze einer vollendeten und lebensfähigen EU zu machen. Sie müssten sich dafür nur engagieren und ins Horn stoßen!

Der besondere Charme dieser Rolle Deutschlands bestände darin, dass ausgerechnet das zur Zeit stärkste Land der EU bereit wäre, seine unlängst erst wiedererlangte außenpolitische Souveränität aufzugeben, sie mit anderen zu teilen; denn genau darum geht es bei dieser Reform. Auch die Außenpolitik, die bislang von der Vergemeinschaftung ausgenommen worden war, würde fortan gemeinsam ausgeübt, nicht mehr in Alleingängen betrieben werden. Das fällt stärkeren Staaten naturgemäß schwerer als kleineren. Die ersteren glauben nämlich in der Regel, dass sie dabei etwas opfern müssten; während das den letzteren in der Regel leichter fällt. Sie können für sich allein ohnehin außenpolitisch wenig bis nichts ausrichten, werden dabei also, wenn sie an den Entscheidungen der Gemeinschaft beteiligt sind, eher gewinnen als verlieren. Aber bei Licht betrachtet und nicht von historischer Befangenheit geblendet, können alle EU-Mitgliedstaaten, die großen wie die kleinen, heutzutage allein nichts bewirken, außer Unruhe zu stiften und für politisches Tohuwabohu zu sorgen. Nur gemeinsam werden sie ernstgenommen, können sie etwas erreichen. Aber wenn Deutschland bereit wäre, diesen Schritt als erster zu gehen, also allen anderen voranzugehen, wäre das in der Tat sensationell, bahnbrechend und, nicht zu vergessen, auch ruhmvoll.

Die Frage ist natürlich, ob die Einsicht in die Notwendigkeit einer gemeinsamen europäischen und nicht nationalen Außenpolitik im heutigen Deutschland tatsächlich vorhanden ist bzw. wie sie vermittelt werden könnte; denn sie verstößt in der Tat gegen die allgemeine Gewohnheit. Es ist im Laufe der Zeit zur festen Überzeugung vieler geworden, dass jeder Staat allein für sich verantwortlich ist und über die Mittel verfügen muss, um seine Existenz zu sichern. Diese Überzeugung ist tief verankert, aus historischen Gründen ganz besonders in West- wie in Osteuropa, aber sie ist für das Europa von heute grundfalsch. Warum? Weil sie egoistisch und gefährlich ist. Egoistisch deshalb, weil diese Einstellung, nämlich das eigene Volk zu überschätzen und andere Völker zu verachten, sich in aller Regel nicht ausgezahlt hat. Und gefährlich deshalb, weil die Existenzsicherung des eigenen Staates in Europa heute nicht im Alleingang, sondern nur gemeinsam erfolgversprechend ist. Der Gemeinschaft von Staaten den Rücken zu kehren, sie gar zu verlassen, ist nachgerade selbstmörderisch, führt in jedem Fall ins historische Abseits, nicht ins nationale Paradies.

Wohin nationale Alleingänge geführt haben und jetzt wieder unweigerlich hinführen werden, das lehrt ein Blick in die Geschichte Europas und jetzt auch der Zustand der EU. Nur noch gemeinsam und dies nicht nur in ökonomischen,

sondern auch in politischen Belangen, sind die inneren und äußeren Probleme der europäischen Staaten zu meistern. Dazu aber bietet eine vollendete EU den Rahmen. Sie ist unter Berufung auf Art. 20 des Lissabon-Vertrages über eine Verstärkte Zusammenarbeit, an der sich mindestens 9 EU-Mitglieder beteiligen, für einen Teil der EU-Mitglieder zu verwirklichen. Andere EU-Mitglieder können und werden dem einmal geschaffenen „Kern-Europa“ später, wenn sich die verstärkte Zusammenarbeit bewährt, wenn sie ihre Probe bestanden hat, beitreten, so dass im Endeffekt alle EU-Mitglieder diesem Kern-Europa angehören werden.

Es ist in diesem Zusammenhang einigermaßen überraschend, dass sich, wie kürzlich ermittelt worden ist, über 80% der deutschen Bürger für die EU und damit für ihr Überleben ausgesprochen haben. Das ist ein hoffnungsvolles Zeichen. Wenn die EU in ihrem derzeitigen desaströsen Zustand schon so viel Zuspruch in Deutschland erhält, dann ist wohl kaum daran zu zweifeln, dass die Deutschen dabei sein werden, wenn ihnen der Weg zur Rettung der EU gezeigt wird und sie die Möglichkeit haben, daran mitzuwirken. Das ist jedenfalls ein Befund, der die Chancen der EU-Rettung erhöht und bei dieser schwierigen Geburt außerordentlich hilfreich sein könnte. Demgegenüber gibt es aber auch andere Zahlen, die einem Angst einjagen können. Matthias Buth hat gerade herausgefunden, dass sich in Italien angeblich 58, in Frankreich 55, in Polen 41 und in Deutschland 40%, in Griechenland sogar 68%, für ein Referendum über die Zugehörigkeit zur EU ausgesprochen haben und also, wie anzunehmen ist, mit einem Austritt liebäugeln. Wenn nicht bald etwas geschieht, davon ist demnach wohl auszugehen, dürfte der Auflösungsprozess der EU unaufhaltsam sein.

Gewiss wird es auch vielen Deutschen schwerfallen, sich für den hier vorgeschlagenen Weg einer EU-Reform zu begeistern und sie zu unterstützen. Für viele von ihnen wäre es ein Sprung ins Ungewisse. Sie wehren sich dagegen, dass es in der Zukunft keine eigene deutsche Außenpolitik mehr geben soll, wollen das nicht wahrhaben. Aber für jeden Einsichtigen dürfte doch klar sein, dass es gegenwärtig nur zwei Auswege für die Rettung der EU gibt, wenn man dieses Ziel nicht aufgibt, sondern an ihm festhält: Entweder versucht der stärkste europäische Staat, Europa *à la* Bismarck – wie er es mit Deutschland getan hat – mit sanfter Gewalt zu einigen. Davon sollten die Deutschen, wie ich finde, gefälligst die Finger lassen. Das ist in der jüngeren deutschen Geschichte zweimal versucht worden. Einmal, 1914, vom deutschen Kaiser Wilhelm II (1859–1941) und zum anderen, 1939, vom deutschen Führer Adolf Hitler (1889–1945). Es stimmt zwar, dass die Deutschen, die daran beteiligt waren, beide Kriege so nicht wahrgenommen haben, aber ihre Nachbarn und das weitere Ausland hat sie genau so in Erinnerung, als Versuche, die deutsche Vorherrschaft in Zentraleuropa durchzusetzen und zu sichern. Wenn sie siegreich gewesen wären, hätte es in der Tat, wohl oder übel, zu einem einigen, von Deutschland beherrschten Europa geführt. Ob das wirklich so schrecklich gewesen wäre, wie es von vielen erwartet worden ist, kann man, im Hinblick auf den ersten Versuch, wenn auch nicht

beim zweiten, bezweifeln, sofern man dabei die deutsche Vereinigung von 1871 vor Augen hat.

Es ist dazu, Gott sei Dank, nicht gekommen, nur unendlich viele Opfer haben diese beiden Versuche gekostet. Oder aber, das ist der andere, weniger kostspielige Weg, Deutschland verzichtet auf eine eigene Außenpolitik, stimmt sie mit seinen Partnern, vorerst einmal mit acht von ihnen, ab und betreibt sie gemeinsam mit ihnen – à la Robert Schuman, Konrad Adenauer und De Gasperi, nämlich gemäß freiwilliger Übereinkunft und gegenseitigem Vertrauen. Diese Vorschusslorbeeren bedürfen aber, um sich auszuzahlen, unbedingt eines organisatorischen Rahmens, einer sie praktizierenden politischen Gemeinschaft.

Was an diesem Verfahren, einer gemeinsamen Politik von Staaten anstatt einer Vielzahl von Politiken jedes einzelnen Staates, so schrecklich und abstoßend sein soll, weiß ich nicht. Eine einheitliche Außenpolitik wird schließlich in den Vereinigten Staaten von Amerika, den USA, die aus einer Vielzahl von Bundesstaaten bestehen, seit über zweihundert Jahren praktiziert. Es hat funktioniert und funktioniert auch heute, ohne dass es beanstandet wird. Die amerikanischen Bundesstaaten fühlen sich jedenfalls nicht vergewaltigt, nicht unterdrückt. Ein Gleiches lässt sich auch von der Bundesrepublik Deutschland sagen. Ihre beiden großen Bundesländer, Bayern und Nordrhein-Westfalen, wie auch die kleineren unter ihnen, haben bislang keinen Grund gehabt, eine eigene Außenpolitik zu betreiben, sondern sind mit einer gemeinschaftlichen deutschen Außenpolitik in der Regel ganz gut gefahren. So und nicht anders wird es auch Frankreich und Deutschland wie den anderen EU-Staaten ergehen, wenn es eine europäische Außenpolitik gibt, die von der Europäischen Kommission ausgeübt und vom Europäischen Rat der Mitgliedstaaten wie vom Europäischen Parlament kontrolliert wird – ganz so, wie Martin Schulz es weit vorausschauend gesagt hat.

Daran ist wahrlich nichts Waghalsiges, Furchterregendes und Riskantes. Es ist der Normalfall in allen Bundesstaaten der Welt. Warum sollte es nicht auch im Staatenverbund der EU praktiziert werden? Was in ihr dagegen passiert, ist, dass gegenwärtig 28 EU-Mitgliedstaaten ihre jeweils eigene Außenpolitik betreiben, dass es zu gemeinsamen Entscheidungen nur dann kommt, wenn alle einer Meinung sind, ein einziger Abweichler genügt, um sie zu verhindern. Das ist gerade so, als ob die amerikanische Außenpolitik von ihren 50 Bundesstaaten, die deutsche Außenpolitik von 16 Bundesländern bestimmt würde. Das Resultat wäre ein totales Tohuwabohu, wie es derzeit in der EU die Regel ist. Mit dem Verzicht auf die außenpolitische Kompetenz würden die EU-Mitglieder an ihrem Status als Gründer, Herren und Bewahrer der EU nichts einbüßen, sie würden sie aber funktionsfähig machen, was sie derzeit nicht ist. Durch ihre Weigerung, die Kompetenz der Außenpolitik abzugeben, setzen sie die Existenz der EU aufs Spiel. So einfach ist die Rechnung!

Mit ihrer Weigerung, eben das zu tun, ruinieren die EU-Mitgliedstaaten ihr eigenes Werk, die EU. Es liegt an ihnen: Wenn sie sich nicht aufraffen und den

Schritt zu einer gemeinsamen Außenpolitik nicht tun, verabschieden sie die EU. Das ist nicht nur zu befürchten, das ist der unvermeidliche Lauf der Dinge.

Wer wird mitmachen?

oder: Wer macht die Neuner-Runde voll?

Die Frage bleibt zu beantworten, welche EU-Mitgliedstaaten könnten sich zu einer verstärkten Zusammenarbeit entschließen? Dazu bedarf es, um sie zu verwirklichen, mindestens neun von ihnen. Wer könnten die erforderlichen acht weiteren Kandidaten sein?

Wenn ich mich in West- wie in Osteuropa unter den dafür infrage kommenden EU-Mitgliedstaaten umsehe, dann kommen dafür – außer Österreich, das ich aus noch zu erklärendem Grunde für erste Wahl halte – drei westeuropäische Staaten, nämlich die Niederlande, Belgien und Luxemburg sowie drei osteuropäische Staaten, nämlich Litauen, Lettland und Estland, infrage. Dazu würde ich als achten Staat gern noch Polen rechnen. Es hätte, wenn ich die Stimmung der polnischen Bevölkerung richtig einschätze, sehr wohl einen Anspruch darauf, diesen Platz einzunehmen. Aber die derzeitige polnische Regierung unter ihrem Mentor Jarosław Kaczyński wird dabei wohl nicht mitmachen. Was allerdings nicht ausschließt, dass Polen, wenn es um die Rettung Europas geht, alsbald wieder dabei sein wird. An seiner Stelle könnten dafür vorerst auch Finnland oder Dänemark in die Bresche springen. Das wäre in meinen Augen eine imposante und für den Anfang durchaus ausreichende Gruppe, eine verschworene Gemeinschaft zur Rettung der EU.

Diese reformwilligen EU-Mitglieder könnten nach einer kurzen Konferenz mit dem etwa wie folgt verfassten „Wiener Protokoll“, – bitte nicht „Berliner Protokoll“ – weltweit für Furore sorgen:

Wir, die nachfolgend aufgeführten neun EU-Mitgliedstaaten, ... gründen hiermit im Rahmen der Europäischen Union und im Einklang mit dem Lissabon-Vertrag eine politische Gemeinschaft, genannt „Kern-Europa“, welche beschlossen hat, ab sofort eine gemeinsame Außenpolitik auszuüben, und laden alle anderen EU-Mitgliedstaaten ein, sich uns anzuschließen. Damit gedenken wir, die Integration Europas zu einem handlungsfähigen und verlässlichen neuartigen Staatenverbund zu vollenden. Der Regierungssitz unserer politischen Gemeinschaft ist die ehrwürdige Stadt Wien.

Ich würde es sehr begrüßen, wenn die ersten offiziellen Einladungen zur Mitgliedschaft in der politischen Gemeinschaft „Kern-Europa“ an Frankreich und an Polen ergehen würden. An den Antworten dieser beiden Staaten wäre ich höchst interessiert. Der Clou dieses Gründungsprotokolls ist natürlich die Wahl von Wien zum Sitz der europäischen Regierung. Warum Berlin dafür nicht infrage kommt, brauche ich hier nicht näher zu erklären. Es wäre in meinen Augen der Tod des ganzen Unternehmens. Warum ich dafür plädiere, den Regierungssitz nicht nach Brüssel zu verlegen, ist, dass es Gründe genug gibt, beide europäische Institutio-

nen, die Brüsseler wie die Wiener, jedenfalls für eine gewisse Zeit lang voneinander abzusetzen. Wo und wann sie schließlich beide zusammengefasst werden, das kann dann entschieden werden, wenn die Zeit dafür reif ist. Hierbei gehe ich davon aus, dass die erforderliche „Ermächtigung“ durch den Brüsseler Europäischen Rat zur Bildung einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten, die zu einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ bereit und in der Lage ist, auf keine Schwierigkeiten stoßen wird. Dafür genügt, wie gezeigt, eine qualifizierte Mehrheit des Rates. Sie sollte unter allen EU-Mitgliedstaaten, wenn auch aus ganz und gar verschiedenen Erwägungen, unschwer zu erreichen sein.

Es ist mir klar, dass diese politische Organisation, hier kurz „Kern-Europa“ genannt, eines eigenen organisatorischen Statuts bedarf. Darin wird ihre eigene Struktur wie auch die Beziehungen zu anderen, vornehmlich in Brüssel ansässigen europäischen Institutionen, wie der Europäischen Kommission, dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament, verbindlich geregelt werden. Sich damit jetzt und hier zu beschäftigen, halte ich für nicht angebracht. Das bedarf einer neuerlichen Abhandlung. Ich denke, dass sich der Schwerpunkt der politischen Entscheidungen langsam von Brüssel nach Wien verlagern wird. Doch das hängt davon ab, ob und wie die „Kern-Europa-Organisation“ wächst und gedeiht. Das vorauszusagen, fühle ich mich außerstande. Das wird sich meiner Ansicht nach von selbst ergeben. Kommt Zeit, kommt Rat!

Es geht nicht nur um die Zukunft Europas! oder Die Neuartigkeit der EU

Was mir an dieser Stelle jetzt nur noch bleibt, ist, das Projekt der EU, dem ich hiermit zu seiner Vollendung verhelfen möchte, ein wenig näher zu beschreiben. An Hinweisen auf die Besonderheiten der EU hat es in diesem Text zwar nicht gemangelt. Um aber jede Verwirrung zu vermeiden, fasse ich hier noch einmal, so kurz, wie nur möglich, zusammen, was ich in petto habe.

Das Neuartige an der EU ist in meinen Augen, dass sie, wenn vollendet, nicht ein Staatenbund wäre, in dem die Mitglieder auch weiterhin, wie zuvor, souverän sind. Das ist die EU derzeit, zumindest in außenpolitischen Fragen und Entscheidungen, noch immer, trotz aller erfolgten Integrationsschritten. Wenn man die Mängel dieser Organisationsform beseitigen will, könnte man sie, wovon viele ausgegangen sind und wohl auch noch ausgehen, in einen Bundesstaat umwandeln. In ihm haben die Mitglieder, wie etwa die Bundesstaaten der USA und die Bundesländer in Deutschland zeigen, eine eigene Existenz, sie haben auch eine eigene parlamentarische Vertretung, in der USA im Senat, in Deutschland im Bundesrat, aber sie sind ansonsten machtlos, lediglich ausführende Organe. Das ist bei einem Staatenverbund, wozu die EU, wenn sie vollendet sein wird, gehört, anders. Hier sind die Mitgliedstaaten, auch wenn sie einzelne Kompetenzen

abgetreten haben, nicht nur die Gründer, sondern auch weiterhin die Herren der Verfassung. Sie alleine bestimmen und nicht irgendeine Zentrale bestimmt, welche Kompetenzen vergemeinschaftet, also gemeinsam ausgeübt werden, und welche bei ihnen verbleiben. Das ist von ihnen in Verträgen, zuletzt, 2007, im Vertrag von Lissabon, der die derzeit gültige Verfassung der EU ist, einstimmig und verbindlich beschlossen worden.

Eben dies, dass die Mitgliedstaaten das letzte Wort in Verfassungsfragen haben, die Herren der Verfassung sind und bleiben, ist das Markenzeichen eines Staatenverbundes. Diese politische Gemeinschaftsform hat es bislang noch nicht gegeben. Sie ist neuartig, ein Unikat. Es ist, wie ich finde, kein Wunder, dass souveräne Staaten nur unter diesen beiden Bedingungen – ihrer konstitutionellen Aufwertung sowie dem verfassungsmäßigen Recht, wie es in Art. 50 des Lissabon-Vertrages verankert ist, aus dem Staatenverbund jederzeit austreten zu können – bereit sind, in ihn einzutreten. Diese beiden verbindlichen Klauseln bietet nur ein Staatenverbund und keine andere ansonsten noch existierende politische Gemeinschaftsform ihren Mitgliedern. Solange die Verfassung der EU durch Verträge der Mitgliedstaaten gestiftet wird, die der Zustimmung aller bedarf, sind sie gemeinsam der Souverän der EU. Ob sie sich in der Zukunft auch zu Entscheidungen in Verfassungsfragen mit qualifizierten Mehrheiten durchringen werden, um Verfassungsnovellierungen, die derzeit nahezu unmöglich sind, durchführen können, wird sich zeigen. Das würde aber am Status der Mitgliedstaaten als Gründer und Hüter der EU nichts ändern. Das ist und bleibt ihr Monopol, das zeichnet sie aus, das gibt es sonst in keiner Verfassung, nur im Unikat eines Staatenverbundes bzw. einer Staatenunion, um den deutschen Begriff in andere Sprachen übersetzbar zu machen,

Deshalb erachte ich diese europäische Erfindung auch für alle anderen kontinentalen Zusammenschlüsse von verschiedenen Völkern, wenn sie nicht gewaltsam, sondern freiwillig geschehen, als Vorbild zur Nachahmung. So gesehen, behaupte ich kühn, dass die Staatenunion, wie sie in einer vollendeten EU praktiziert würde, eine große Zukunft hat.

Paweł Żarkowski

OCHRONA DÓBR KULTURY W CZASIE WOJNY W ŚWIELE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

Wprowadzenie

Od zarania dziejów wojna pozostaje największym niebezpieczeństwem dla dóbr kultury. Niestety, liczba i ciężar gatunkowy zagrożeń wojennych nie maleje. Jak pokazuje historia wojen, straty w dobrach kulturalnych państw powstałe na skutek działań zbrojnych towarzyszyły praktycznie wszystkim epokom historycznym. Stąd też troska o ochronę dziedzictwa kulturalnego, w tym skuteczne zabezpieczenie go przed zniszczeniem i bezpowrotną utratą w czasie wojny. Dla realizacji tego celu konieczne stały się działania obronne społeczności międzynarodowej wyrażające się m.in. w zabezpieczeniach prawnych i praktycznych przedsięwzięciach na rzecz ochrony światowego dziedzictwa i dorobku kulturalnego ludzkości.

Ochrona dziedzictwa kulturalnego wynika z naturalnych procesów warunkujących istnienie dóbr kulturalnych oraz potrzebę zapewnienia im możliwości przetrwania. Polega ona głównie na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę. Ochrona dóbr kulturalnych obejmuje również działania związane z opracowaniem dokumentacji naukowej, ewidencji oraz rejestracji, a także ich konserwacją, restauracją czy odbudową opartą na zasadach naukowych. Podyktowana jest zarówno interesem narodowym, jak i świadomością wartości ogólnoludzkich¹.

¹ *Konwencje UNESCO w dziedzinie kultury. Komentarz*, red. K. Zalasieńska, Warszawa 2014, s. 19.

W XXI w. kwestie dotyczące bezpieczeństwa dóbr kulturalnych podczas konfliktów zbrojnych zajmują istotne miejsce w międzynarodowym prawie humanitarnym. Obecnie większość państw świata zgadza się, że w razie konfliktu zbrojnego niektóre kategorie osób i dóbr materialnych powinny być chronione podczas walki. To właśnie szereg umów prawnych opartych na takich zasadach stworzył międzynarodowe prawo humanitarne, które składa się z uznanych w skali międzynarodowej norm postępowania uczestników działań zbrojnych, mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa wybranym kategoriom osób i obiektów cywilnych znajdujących się w rejonie walk.

Proces planowania i prowadzenia walki przez siły zbrojne

Współcześnie, aby działania wojenne były prowadzone zgodnie z normami międzynarodowego prawa humanitarnego, niezbędne jest przestrzeganie przez siły zbrojne kilku elementarnych zasad dotyczących procesu planowania i prowadzenia walki. Jedną z takich zasad jest konieczność dostarczenia dowódcy odpowiedzialnemu za powodzenie danej operacji odpowiednich informacji o przeciwniku i otoczeniu. Muszą one obejmować m.in. położenie i charakter ważnych obiektów cywilnych, w tym również chronionych prawem obiektów kulturalnych. Efektem zebranych informacji może być podjęcie podczas wyznaczenia celów ataku właściwych środków ostrożności zapewniających bezpieczeństwo dobrom kulturalnym. Takie działanie zapewnia także wykluczenie bądź zredukowanie do minimum prawdopodobieństwa zniszczenia obiektów kulturalnych znajdujących się w sąsiedztwie celów wojskowych.

Decydujące znaczenie dla ochrony dóbr kulturalnych podczas działań zbrojnych ma odpowiednie wyszkolenie i przygotowanie w tym zakresie zarówno dowódców, jak i bezpośrednich wykonawców postawionych zadań. Punktem wyjścia jest możliwie pełna wiedza o obszarze działań zbrojnych, która pozwala zminimalizować negatywny wpływ użycia środków walki na otoczenie. Jest to również szerokie pole do działania dla komórek współpracy wojskowo-cywilnej (ang. *civil-military cooperation* – CIMIC) funkcjonujących w strukturze sił zbrojnych państw należących do Sojuszu Północnoatlantyckiego². W zakresie ich kompetencji znajduje się również przygotowanie i opracowanie bazy danych o lokalnym środowisku cywilnym. Baza obejmuje m.in. zestaw informacji dotyczących funkcjonowania władz lokalnych, miejscowej ludności, organizacji międzynarodowych i pozarządowych oraz uwarunkowań historyczno-kulturowych danego obszaru działań wojennych.

² *Współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC – NATO)*, red. W. Molek, S. Bukowicka, Warszawa 2003, s. 6–15 (Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej, nr 3).

Strony w konflikcie zbrojnym oraz członkowie sił zbrojnych (kombatanci) mają prawnie ograniczony wybór metod i środków prowadzonej walki zbrojnej. W myśl norm międzynarodowego prawa humanitarnego walkę należy prowadzić jedynie przeciwko celom wojskowym, przez które należy rozumieć siły zbrojne (z wyjątkiem służby medycznej i personelu duchownego oraz przedmiotów wyposażenia medycznego i kultu religijnego), urządzenia, budynki i pozycje, gdzie rozmieszczone są siły zbrojne lub ich wyposażenie, oraz inne obiekty mogące skutecznie przyczynić się do prowadzenia działań lub osiągnięcia określonych korzyści wojskowych.

Ogólne zasady dotyczące środków walki i ich użycia opierają się na zasadniczym rozróżnieniu między kombatantami i celami wojskowymi a osobami i obiektami cywilnymi. Strony wojujące i ich siły zbrojne powinny zatem powstrzymać się od użycia rodzajów broni:

- które mogłyby spowodować nadmierne cierpienia;
- które ze względu na brak precyzyjności lub skutki swojego działania raziłyby bez rozróżnienia osoby cywilne i kombatantów;
- których szkodliwe skutki nie mogą być kontrolowane w czasie i w przestrzeni przez tych, którzy ich używają.

W trakcie działań zbrojnych zabronione jest stosowanie zwłaszcza takich rodzajów broni oraz metod walki, które powodują zbędne cierpienia lub nadmierne straty w środowisku naturalnym. Mając na uwadze ochronę ludności cywilnej i dóbr o charakterze cywilnym przed skutkami działań wojennych, strony konfliktu powinny zawsze odróżniać kombatantów od ludności cywilnej. Zarówno ludność cywilna, jak też poszczególne osoby cywilne nie powinny być przedmiotem ataków wojskowych. Ataki mogą być skierowane wyłącznie na cele wojskowe. W myśl obowiązujących reguł prawnych zabronione jest zabijanie lub ranienie przeciwnika poddającego się lub niezdolnego do walki. Osoby wyłączone z walki oraz osoby, które nie uczestniczą bezpośrednio w działaniach zbrojnych, mają prawo do poszanowania ich życia oraz integralności fizycznej i psychicznej – we wszelkich okolicznościach i bez żadnych uprzedzeń powinny być chronione i traktowane humanitarnie. Należną im ochronę i poszanowanie powinna zapewnić ta strona konfliktu, w której władzy się znajdują. Ochrona obejmuje także personel medyczny i duchowny, zakłady lecznicze, środki transportu medycznego oraz sprzęt i materiały przeznaczone do użytku medycznego. Znakami tej ochrony są czerwony krzyż, czerwony półksiężyc lub czerwony kryształ na białym tle, które także podlegają ochronie. Należy pamiętać, że każdej osobie przysługują podstawowe gwarancje sądowe. Nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za czyn, którego nie popełnił.

Zakaz atakowania ludności cywilnej, osób i obiektów cywilnych jako zamierzonej metody prowadzenia wojny dotyczy też atakowania lub bombardowania niebronionych miast, wsi, domów mieszkalnych i budowli czy dopuszczania się rabunku, nawet jeśli miasto lub miejsce zdobyto szturmem. Niedozwolone jest

także stosowanie represaliów³ przeciwko osobom lub dobrom chronionym. Międzynarodowe prawo humanitarne zabrania także stosowania metod walki, które zmierzają lub mogą zmierzać do wywołania długotrwałych skutków o szerokim zasięgu i poważnych szkód w środowisku naturalnym. Niedopuszczalne jest również prowadzenie ataków bez rozróżnienia, czyli takich, które nie są skierowane przeciwko określonemu celowi wojskowemu. Z tego też powodu niezwykle ważne jest to, żeby dowódcy podejmowali decyzje dotyczące użycia siły na podstawie informacji dostępnych w danej chwili, a nie na podstawie informacji nieaktualnych lub niesprawdzonych.

Ogólna odpowiedzialność w czasie działań zbrojnych spoczywa na dowodzącym siłami zbrojnymi i rozciąga się na wszystkie operacje i misje wojskowe prowadzone na lądzie, na morzu i w powietrzu, obejmując całą sieć dowodzenia oraz drogi ewakuacji, współpracę z władzami cywilnymi, okoliczności szczególne oraz wydawanie wytycznych dla podwładnych. Każdy dowódca zobowiązany jest upewnić się, czy podwładni znają międzynarodowe prawo humanitarne oraz podjąć kroki niezbędne dla zapobieżenia naruszeniom tego prawa podczas działań zbrojnych. W razie naruszenia prawa dowódca powinien upewnić się, że naruszenie ustało oraz że podjęte zostało postępowanie dyscyplinarne lub karne wobec sprawców naruszeń prawa.

Międzynarodowe prawo humanitarne musi uwzględniać zjawisko wojny i istnienie celów wojskowych, które określane są mianem kryterium konieczności wojskowej. Nie jest zatem jego rolą zabranianie prowadzenia wojny lub tworzenie norm czyniących wojnę niemożliwą. Zadaniem tego prawa jest jedynie dążenie, by skutki wojny utrzymywać w ramach absolutnej konieczności wojskowej. Prawo nie sankcjonuje przy tym użycia brutalnej siły, odzwierciedla natomiast pragnienie ustanowienia realistycznych ograniczeń jej użycia, które mogą być skutecznie stosowane. Sprzeczne interesy konieczności wojskowej i względów humanitarnych mogą być uzgodnione w przepisach, które ograniczają użycie siły w czasie wojny. Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że żaden konflikt zbrojny nie jest humanitarny. W najlepszym przypadku wojna może być prowadzona w sposób racjonalny, co oznacza profesjonalizm stron objawiający się respektowaniem norm międzynarodowego prawa humanitarnego w ramach istniejących zasad sztuki wojskowej.

Stosunek walczących do bezpieczeństwa dóbr kultury

W XXI w. coraz powszechniej dochodzimy do przekonania, że dziedzictwo kulturalne narodów obejmuje nie tylko sferę materialną, ale i duchową. Ważne jest

³ Represalia – naruszenie prawa wojennego w odpowiedzi na naruszenie tego prawa przez nieprzyjaciela. Są ostrzeżeniem i naciskiem na nieprzyjaciela, przybierającym postać odwetu i mającym zmusić go do zaprzestania dalszych bezprawnych działań oraz do przestrzegania prawa wojennego.

zatem nie tylko dążenie do ocalenia dla przyszłych pokoleń kulturowej spuścizny ludzkości, ale także uczynienie z niej podstaw do dalszego rozwoju. Współcześnie największym niebezpieczeństwem dla dziedzictwa kulturalnego pozostaje wojna, która nieuchronnie prowadzi do niezmierzonych cierpień ludzi i do poważnych szkód materialnych. Najczęściej cechują ją wybuchy prymitywnej i dzikiej przemocy⁴. Wojna jest nie tylko wrogiem człowieka, ale również wrogiem tego wszystkiego, co jest jego najdoskonalszym wytworem, tj. całego dziedzictwa kulturalnego i historycznego. Potwierdzeniem tego mogą być przypadki dzieł sztuki, które zostały przez ludzkość bezpowrotnie utracone w trakcie trwania licznych konfliktów zbrojnych w przeszłości⁵. Wystarczy przypomnieć celowe niszczenie zabytków i muzeów podczas walk prowadzonych w ostatnich latach w Afganistanie, Iraku czy Syrii.

Dobrem kulturalnym jest każdy przedmiot ruchomy i nieruchomy, dawny lub współczesny, mający znaczenie dla dziedzictwa i rozwoju kulturalnego ze względu na swoją wartość historyczną, naukową lub artystyczną. Dobra kulturalne są dorobkiem myśli, pracy i talentu wielu pokoleń. Stanowią materialne świadectwo dziejów każdego narodu. Z tego też względu szkody wyrządzone dobrom kulturalnym jakiegokolwiek narodu stanowią wyraźną stratę w dziedzictwie kulturalnym całej ludzkości⁶.

Celem ochrony dziedzictwa kulturalnego jest zachowanie dóbr kulturalnych, należyte ich utrzymanie oraz społeczne wykorzystanie i udostępnienie do celów naukowych, dydaktycznych oraz wychowawczych. Dobra kulturalne mają służyć nauce, ale także popularyzować wiedzę i sztukę, stanowiąc trwały element rozwoju kultury oraz aktywny składnik życia współczesnego społeczeństwa. Podstawą efektywnego systemu ochrony dóbr kulturalnych jest zatem przede wszystkim kształtowanie w świadomości społeczeństwa niezbędnej wiedzy w tym zakresie.

Działania zbrojne zawsze stanowiły zagrożenie dla obiektów dziedzictwa kulturalnego. O stosunku do dóbr kulturalnych decydowały cele wojny oraz poziom techniczny uzbrojenia – najczęściej były one niszczone wskutek prowadzonych działań lub stawały się przedmiotem ułatwionej w warunkach wojennych grabieży, która towarzyszyła praktycznie wszystkim wojnom. Historia zawiera liczne przypadki tego typu działań skierowanych przeciwko dobrom kulturalnym pokonanego państwa. Powszechnie stosowane przez zwycięskie państwa prawo łupu wojennego obejmowało m.in. wywożenie z terytoriów pokonanych państw cennych obiektów kulturalnych. Przykładów rabowania dóbr kulturalnych, świa-

⁴ J. Keegan, *Historia wojen*, tłum. G. Woźniak, Warszawa 1998, s. 17–19.

⁵ G. Leszczyński, *Ochrona dóbr kultury na wypadek szczególnych zagrożeń czasu wojny i pokoju*, [w:] *Rola i zadania sił zbrojnych w zakresie ochrony dóbr kultury wobec zagrożeń czasu wojny i pokoju*, red. R. Bzinkowski et al., Warszawa 2001, s. 15–16.

⁶ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisane w Hadze dnia 14 maja 1954 r., Dz.U. z 1957 r., nr 46, poz. 212, rozdz. 1, art. 2.

domego burzenia zdobytych miast i niszczenia terytoriów, grabieży i rekwizycji nie brakowało zarówno w starożytności, średniowieczu, jak i w wiekach późniejszych. Od najdawniejszych czasów dzieła sztuki bądź pamiątki po władcach, wybitnych wodzach i uczonych, a nawet całe zbiory biblioteczne były pożądanym przez zwycięzców przedmiotem rabunku.

Już w czasach starożytnych (m.in. w tekstach biblijnych) można spotkać opisy licznych rabunków i zniszczeń. Choć z czasem tego typu działaniom zaczęły towarzyszyć również głosy oburzenia, prawo niczym nieograniczonego łupu wojennego było tak silne, że nie mogły one wówczas uzyskać mocy prawnego nakazu ochrony nawet najwybitniejszych wytworów ludzkiej myśli. Przez wojny ludzkość traciła dorobek całych pokoleń i dziedzictwo własnej tożsamości. Stopniowo zaczęły rozwijać się nowe myśli oraz poglądy na wojnę i jej rolę w celowym niszczeniu dziedzictwa kulturalnego narodów.

Konieczność zapewnienia kulturalnemu dorobkowi ludzkości większego bezpieczeństwa uwidoczniła się po raz pierwszy w okresie Renesansu⁷. Domagano się poszanowania bezpieczeństwa dóbr kulturalnych i dzieł sztuki, tłumacząc to faktem, że „niektóre rzeczy są tego rodzaju, iż nie mają żadnego znaczenia dla rozpoczęcia lub prowadzenia wojny, rozum nakazuje zatem oszczędzać takie rzeczy nawet w toku wojny”⁸. W świetle nowych prądów wielu wybitnych uczonych zaczęło też śmielej wysuwać pogląd wykluczający możliwość stosowania prawa zdobyczy w stosunku do dóbr artystycznych, uznając, że są one klasycznym przykładem rzeczy, na które natura nie wyznaczyła ceny⁹. W okresie Renesansu i Oświecenia coraz kategoryczniej stawiano też wobec walczących stron żądania, aby w toku konfliktu zbrojnego ograniczały się tylko do działań niezbędnych do odniesienia zwycięstwa. Kreowanie nowych myśli i poglądów na wojnę i próby ograniczenia jej skutków, także wobec dóbr kulturalnych, potwierdzone zostało na kongresie wiedeńskim w 1815 r. przez restytucję zagrabionych podczas wojen napoleońskich dzieł sztuki¹⁰.

Proces tworzenia się norm prawa dotyczącego zapewnienia większego bezpieczeństwa dobrom kulturalnym przebiegał z zasady przy okazji likwidacji skutków zakończonych wojen. W rezultacie powstawały normy prawne, na podstawie których można było konstruować ogólne zasady opieki i poszanowania dziedzic-

⁷ W. Białek, *Decyzja Ministra Obrony Narodowej RP w sprawie przestrzegania zasad ochrony dóbr kultury w działaniach sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ujęciu retrospektywnym*, [w:] *Prawo w konflikcie zbrojnym*, red. P. Żarkowski, Warszawa 2006, s. 102–103 (Edukacja Obywatelska w Wojsku, z. 16).

⁸ H. Grocjusz, *O prawie wojny i pokoju. Trzy księgi, w których znajdują wyjaśnienie prawo natury i prawo narodów, a także główne zasady prawa publicznego*, tłum. R. Bierzanek, Warszawa 1957, t. 2, s. 233.

⁹ S.E. Nahlik, *Grabież dzieł sztuki. Rodowód zbrodni międzynarodowej*, Kraków–Wrocław 1958, s. 121.

¹⁰ W. Kowalski, *Restytucja dóbr kultury w świetle prawa*, <http://klub-generalagrota.pl/kg/baza-wiedzy/referaty/616,Restytucja-dobr-kultury-w-swietle-prawa.html> [dostęp: 15.05.2015].

stwa kulturalnego ludzkości. Prawna ochrona obiektów kulturalnych podczas wojny zaczęła się kształtować na przełomie XIX i XX w.

Jednym z pierwszych dokumentów prawnych z XIX w. zawierających zapisy odnoszące się do potrzeby skuteczniejszego zapewnienia bezpieczeństwa dobru kulturalnym podczas wojny była „Instrukcja dla dowództwa armii Stanów Zjednoczonych w polu”, wydana w 1863 r.¹¹. Ważnym przedsięwzięciem społeczności międzynarodowej w zakresie dążenia do prawnego uregulowania spraw związanych z wojną było zorganizowanie w 1874 r. w Brukseli międzynarodowej konferencji¹². W trakcie jej trwania wypracowano m.in. projekt deklaracji dotyczącej praw i zwyczajów wojny, która uwzględniała w swoich zapisach także potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa dobru kulturalnym¹³. Pomimo że Deklaracja brukselska stanowiła obszerny zbiór norm dotyczących prowadzenia wojny na lądzie, to jednak wobec sprzeciwu niektórych państw nie stała się prawem obowiązującym. Dokument ten stanowił za to punkt wyjścia dla dwóch haskich konferencji pokojowych zorganizowanych w latach 1899 i 1907. Podczas II Konferencji Haskiej podpisano ogółem 13 konwencji, z których 12 zostało ratyfikowanych. Wśród nich były dwie (IV i IX), które poruszały konieczność zapewnienia ochrony dóbr kulturalnych podczas wojny. Szczegółowe zapisy dotyczące ochrony dziedzictwa kulturalnego zostały umieszczone w „Regulaminie dotyczącym praw i zwyczajów wojny lądowej”, załączonym do IV konwencji. Dokument ten regulował m.in. kwestie sposobów prowadzenia wojny, ochrony własności publicznej i prywatnej, ochrony ludności i jej mienia, ochrony dóbr kultury przed skutkami konfliktu zbrojnego oraz sankcji karnych za naruszenie postanowień konwencji¹⁴.

Obie konwencje (IV i IX), pomimo że bardzo ogólnie traktowały ochronę dóbr kulturalnych, stanowiły pierwszą międzynarodową kodyfikację prawa zmierzającą do zapewnienia w trakcie przebiegu wojny większego bezpieczeństwa dziedzictwu kulturalnemu ludzkości. Konwencje zostały ratyfikowane przez większość państw świata. Polska przystąpiła do nich w 1935 r. Z całą pewnością konwencje haskie były dokumentami o wielkiej wadze dla uregulowania praw wojny – w tym także w aspekcie dotyczącym ochrony dóbr kulturalnych. Dowodem ich znaczenia był fakt, że po zakończeniu I wojny światowej konferencja pokojowa

¹¹ W dokumencie tym stwierdzono, że klasyczne dzieła sztuki, biblioteki, zbiory naukowe oraz cenne przyrządy, np. teleskopy astronomiczne, a także szpitale powinny być zabezpieczone przed wszelkimi dającymi się uniknąć szkodami nawet wówczas, gdy znajdują się w obrębie miejsc ufortyfikowanych w czasie oblężenia lub bombardowania. Zob. R. Bzinkowski, P. Żarkowski, *Podręcznik do nauki prawa wojennego w silach zbrojnych*, Warszawa 2006, s. 135.

¹² A. Przyborska-Klimczak, *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011, s. 16.

¹³ H.P. Gasser, *Międzynarodowe prawo humanitarne. Wprowadzenie*, tłum. M. Flemming, Warszawa 2000, s. 12.

¹⁴ Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej podpisana w Hadze 18 października 1907 r., art. 1. Regulamin dotyczący praw i zwyczajów wojny lądowej, art. 27. Zob. *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych. Zbiór dokumentów*, red. M. Flemming, Warszawa 1991, s. 22–26.

w Paryżu uznała zasadę restytucji dóbr kultury za nierozzerwalny składnik układów pokojowych i odrzuciła jakiekolwiek prawo do zdobyczy wojennych w dobrach kulturalnych.

Ważnym dokumentem prawnym rzutującym na sposób użycia wojska w konflikcie zbrojnym i wskazującym zarazem na konieczność ochrony dóbr kulturalnych był Pakt Roericha o ochronie instytucji artystycznych i naukowych oraz obiektów historycznych¹⁵. Dokument został podpisany w 1935 r. w Waszyngtonie. Chociaż jego zasięg geograficzny ograniczał się do kontynentu amerykańskiego, stanowił on wzorzec, wokół którego powstały później inne projekty i traktaty¹⁶.

Współczesny wymiar ochrony dóbr kultury

Przełom w kwestii zapewnienia skutecznej ochrony dobrom kulturalnym przyniosła dopiero Konferencja Haska z 1954 r.¹⁷. W wyniku podjętych wówczas działań dyplomatycznych udało się zwołać w Hadze specjalną konferencję dyplomatyczną, która zakończyła się podpisaniem Aktu końcowego o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, Regulaminu wykonawczego oraz I Protokołu.

Główną ideą konwencji haskiej było dążenie do podjęcia przez państwa określonych czynności dotyczących ochrony dóbr kulturalnych jeszcze w czasie pokoju. Działania te miały być prowadzone zarówno przez administrację publiczną, jak i siły zbrojne w celu stworzenia warunków do skutecznej realizacji ochrony w wypadku konfliktu zbrojnego. Ustalono wówczas, że we wszystkich przypadkach kodyfikacji prawa podstawowym celem będzie dążenie do utrzymania równowagi pomiędzy wymaganiami humanitarnymi a militarnymi.

Analiza konwencji haskiej o ochronie dóbr kulturalnych przed skutkami konfliktów zbrojnych pozwala stwierdzić, że dokument ten w swoich zapisach wykraczał znacznie poza opracowanie stosownych planów ochrony dóbr kulturalnych i zapewnienie niezbędnych instrumentów dla ich realizacji. Zobowiązywał bowiem zarówno w okresie pokoju, jak i w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa i konfliktu zbrojnego wiele resortów, instytucji centralnych oraz terenowych organów administracji państwowej i samorządowej do angażowania się w rozwiązywanie szczegółowych spraw związanych z ochroną dóbr kulturalnych.

W konwencji haskiej w sposób nowatorski posłużono się terminem „dobra kulturalne”, zaznaczając, że z punktu widzenia ochrony nie jest istotne pochodzenie obiektu czy osoba jego właściciela. Ważne są natomiast indywidualne cechy przedmiotu – należącego do jednej z trzech kategorii:

¹⁵ W. Białek, A. Białek-Guillemette, *Kształtowanie się poglądów na ochronę dóbr kultury podczas wojny*, „Ochrona i Konserwacja Zabytków” 1998, nr 8, s. 45.

¹⁶ F. de Mulinen, *Podręcznik prawa wojennego dla sił zbrojnych*, tłum. R. Jasica, Warszawa 1994, s. 19.

¹⁷ A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 49.

- 1) dobra ruchome i nieruchome, które mają wielką wagę dla dziedzictwa kulturalnego narodu;
- 2) gmachy, których zasadniczym przeznaczeniem jest przechowywanie i wystawianie ruchomych dóbr kulturalnych;
- 3) ośrodki obejmujące znaczną liczbę dóbr kulturalnych¹⁸.

Ochrona dóbr kulturalnych w rozumieniu konwencji haskiej objęła opiekę nad nimi oraz ich poszanowanie. Wyróżnione zostały dwa poziomy ochrony, które miały być realizowane w czasie pokoju i wojny. Państwa zobowiązały się tym samym do organizacji ochrony dóbr kulturalnych już w czasie pokoju, by zapewnić im ją wobec dających się przewidzieć następstw ewentualnego konfliktu zbrojnego. Ustalono ponadto, że dobra kulturalne nie mogą być przedmiotem represaliów.

Na mocy konwencji haskiej z 1954 r. państwa zobowiązały się również powstrzymać od używania dóbr kulturalnych i ich bezpośredniego otoczenia do celów, które mogłyby wystawić te dobra w razie konfliktu zbrojnego na zniszczenie lub uszkodzenie, oraz powstrzymać się wobec nich od wszelkich aktów nieprzyjacielskich. Na uchylenie tej ochrony pozwalała jedynie decyzja podjęta przez dowódcę odpowiedniego szczebla wynikająca z kategorycznej konieczności wojskowej. Wprowadzono ponadto dwa rodzaje ochrony: ochronę ogólną i ochronę specjalną (po uwzględnieniu szczególnych warunków bezpieczeństwa)¹⁹.

Na konferencji ustalono również, że dobro kulturalne położone w pobliżu ważnego obiektu wojskowego może być objęte ochroną specjalną, jeżeli strona konfliktu zobowiąże się do rezygnacji z użytkowania danego obiektu lub wyłączy go z wszelkiego ruchu komunikacyjnego. Wyłączenie powinno być przygotowane już w czasie pokoju. Dobra kulturalne objęte ochroną specjalną uzyskały przywilej nietykalności i powinny być opatrzone znakiem rozpoznawczym²⁰.

Konwencja haska wprowadziła również wykaz obowiązków wewnątrz każdego państwa, w tym również w jego siłach zbrojnych, przy czym nie określiła sposobów ich realizacji. Objął on następujące zadania:

- a) wprowadzenie do regulaminów lub instrukcji wojskowych postanowień, które by zapewniły przestrzeganie konwencji podczas działań zbrojnych²¹;
- b) wpojenie członkom sił zbrojnych poczucia szacunku dla kultury i dóbr kulturalnych wszystkich narodów;
- c) utworzenie w składzie sił zbrojnych komórek organizacyjnych bądź zespołu osób, które będą czuwać nad poszanowaniem dóbr kultury oraz współpracować z odpowiednimi władzami cywilnymi²²;

¹⁸ *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych...*, s. 136.

¹⁹ A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 50–51.

²⁰ M. Kulikowska, Z. Falkowski, *Znaki ochronne i oznaczenia w międzynarodowym prawie humanitarnym konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2011, s. 31–33.

²¹ Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego..., art. 7, ust. 1.

²² *Ibidem*, art. 7, ust. 2.

- d) rozpowszechnienie tekstu konwencji, aby jej treść była znana siłom zbrojnym²³;
- e) ustanowienie podstawy prawnej do ścigania osób naruszających konwencję lub nakazujących jej naruszenie²⁴.

W myśl ustaleń konwencji haskiej, aby działania wojenne mogły być prowadzone zgodnie z normami międzynarodowego prawa humanitarnego i nie powodowały zniszczenia dóbr kulturalnych, niezbędne jest wcześniejsze zgromadzenie przez władze państwowe oraz siły zbrojne szczegółowych informacji na temat obszaru planowanych działań. Muszą one obejmować m.in. położenie i charakter ważnych obiektów cywilnych, w tym szczególnie chronionych obiektów kulturalnych. Efektem zebranych informacji może być podjęcie właściwych środków ostrożności, jak też odpowiednich decyzji zapewniających właściwą ochronę dobrom kulturalnym w trakcie obrony, natarcia, działań pomocniczych czy działań pokojowych realizowanych w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Konwencja haska z 1954 r. oparta została na idei humanitaryzmu, wskazując adresatom, że ochrona kulturowego dziedzictwa nie jest tylko sprawą państwa, na którego terytorium niszczone są dobra kulturalne (stałe i ruchome zabytki historyczne, biblioteki, archiwa, obiekty przyrody), ale jest ważna dla całej społeczności międzynarodowej. Z tego też względu dziedzictwo kulturowe powinno uzyskać międzynarodową ochronę, przy czym żeby taka ochrona mogła być efektywna, musi być przeprowadzona już w czasie pokoju środkami zarówno narodowymi, jak i międzynarodowymi.

Działania opisane w konwencji haskiej zbudowane zostały na tryfazowych operacjach zabezpieczających. Pierwsza faza to planowanie na wypadek sytuacji wyjątkowych. Każde państwo na tym etapie powinno dokonać inwentaryzacji dóbr kulturalnych oraz zadbać, by zostały one wpisane do rejestru obiektów szczególnie chronionych i były oznaczone symbolem ochronnym. Ważnym zadaniem jest także przeszkolenie i przygotowanie sił zbrojnych do realizacji postanowień konwencji haskiej²⁵. W fazie rozpoczęcia i trwania konfliktu pojawiają się inne zadania. Dotyczą one w szczególności konieczności poszanowania dóbr kulturalnych przeciwnika bez względu na to, czy są one oznakowane symbolami konwencji, czy też nie. Istnieje też zobowiązanie do przeciwdziałania grabieży, kradzieżom i sprzeniewierzeniom oraz do powstrzymania się od rekwirowania ruchomych dóbr kulturalnych. W czasie okupacji siły zbrojne zobowiązane są także do wspierania struktur państwowych kraju okupowanego kompetentnych w zakresie ochrony i zabezpieczenia jego dóbr kulturalnych, oraz powstrzymania się od jakichkolwiek aktów odwetu w stosunku do dziedzictwa kulturalnego pokonanego państwa. Ustalono

²³ *Ibidem*, art. 25.

²⁴ *Ibidem*, art. 28, Rezolucja II.

²⁵ K. Sałaciński, *Ochrona dóbr kultury w świetle międzynarodowego prawa humanitarnego konfliktów zbrojnych*, [w:] *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, red. Z. Falkowski, M. Marcinko, Warszawa 2014, s. 504–509.

również, że siły okupacyjne będą przeciwdziałały wywozowi dóbr kulturalnych.

W konwencji haskiej zapisano ponadto, że wszystkie kraje członkowskie konwencji niebiorące udziału w okupacji zobowiązane są do zatrzymywania dóbr kulturalnych nielegalnie wywożonych z kraju okupowanego, jeśli będą przewożone przez ich terytorium. Państwa zobowiązane zostały również do pociągania do odpowiedzialności oraz nakładania kar i sankcji dyscyplinarnych na te osoby (bez względu na ich narodowość), które dopuszczają się łamania lub nakazują łamanie konwencji. Po zakończeniu działań wojennych pojawiają się kolejne zobowiązania. Zatrzymane dobra kulturalne powinny zostać zwrócone władzom uprzednio okupowanych terytoriów. Jednocześnie dobra takie nie powinny nigdy być zatrzymane jako reparacje wojenne. Ustalono ponadto w konwencji, że obowiązkiem ścigania przestępców nie ustaje nawet po zakończeniu danego konfliktu²⁶.

Kwestia regulacji wewnętrznych w odniesieniu do roli armii w zapewnieniu ochrony dobrom kulturalnym podczas działań zbrojnych napotkała jednak na duże trudności w wielu państwach, które wcześniej ratyfikowały konwencję haską. Wielu ekspertów wojskowych uznało bowiem, że jednostronne wprowadzenie w siłach zbrojnych instrumentów realizacyjnych w zakresie respektowania postanowień konwencji haskiej wpłynie negatywnie na swobodę działania armii w trakcie konfliktu zbrojnego. Pojawiły się nawet tendencje do pomijania w działaniach praktycznych przyjętych wcześniej zobowiązań prawnych. Z tego też względu powstała pilna potrzeba opracowania zbliżonych rozwiązań w zakresie sprawnego wdrożenia postanowień konwencji haskiej w siłach zbrojnych, która wymagała dodatkowych międzynarodowych porozumień w ramach bloków militarnych i porozumień regionalnych oraz na forum UNESCO, tak aby nakazy i zakazy regulujące w armiach zasady postępowania wobec dóbr kulturalnych podczas działań zbrojnych obowiązywały wszystkie strony konfliktu. Uchwalenie konwencji haskiej było niewątpliwie epokowym wydarzeniem w zakresie kodyfikowania zasad i norm międzynarodowej ochrony dóbr kulturalnych w czasie działań militarnych i pozamilitarnych.

W okresie późniejszym sprawa ochrony dóbr kultury została podjęta także w innych uregulowaniach prawnych. Jednym z takich dokumentów o wymiarze międzynarodowym, dążącym do bardziej szczegółowego uregulowania kwestii bezpieczeństwa dóbr kulturalnych podczas konfliktu zbrojnego, była Konwencja paryska dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury z 1970 r.²⁷. Ochronę dóbr kulturalnych dodatkowo wzmocniła Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego²⁸, podpisana w Paryżu w 1972 r.,

²⁶ J. Czaja, *Kulturowe czynniki bezpieczeństwa*, Kraków 2008, s. 43.

²⁷ Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, sporządzona w Paryżu dnia 17 listopada 1970 r., Dz.U. z 1974 r., nr 20, poz. 106.

²⁸ Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego,

która m.in. wprowadziła do prawa międzynarodowego pojęcia „dziedzictwo kulturalne” i „dziedzictwo naturalne”. W myśl konwencji dziedzictwo kulturalne stanowią zabytki, zespoły budowli, miejsca zabytkowe, zaś w skład dziedzictwa naturalnego wchodzi pomniki przyrody, formacje geologiczne i fizjograficzne oraz strefy o ściśle oznaczonych granicach, miejsca lub strefy naturalne. Ustalono, że identyfikowanie i wyznaczanie granic dla wszelkiego rodzaju dóbr należy do każdego państwa będącego stroną konwencji, na którego terytorium się znajdują.

Uregulowaniami dopełniającymi kwestię zwalczania nielegalnego obrotu dziełami sztuki były również rekomendacja Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO)²⁹ w sprawie zwrotu dóbr kultury wywiezionych nielegalnie z terytorium państwa członkowskiego z 15 marca 1993 r. oraz Konwencja rzymska dotycząca zwrotu dzieł skradzionych lub bezprawnie wywiezionych z 25 czerwca 1995 r. Oba dokumenty dotyczyły dóbr kulturalnych podlegających ochronie zgodnie z prawem danego państwa i określiły warunki, procedury i okres prekluzyjny (czyli termin, po którego upływie wygasają) dla roszczeń o restytucję dóbr (50 lat).

W 1992 r. z inicjatywy UNESCO powołano zespół konsultacyjny w celu dokonania przeglądu postanowień konwencji haskiej o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego. Była to reakcja na niszczenie i wywóz dóbr kulturalnych podczas wojen w Zatoce Perskiej i byłej Jugosławii. Wynikiem prac zespołu był opracowanie II Protokołu do konwencji haskiej, który został przyjęty w 1999 r.³⁰ Dokument ten zdefiniował katalog środków przygotowawczych, realizowanych w czasie pokoju w celu zabezpieczenia dóbr kulturalnych przed skutkami konfliktu zbrojnego. Ustanowił również zasady ich ochrony, które należy stosować w czasie prowadzenia operacji militarnych oraz podczas okupacji. Protokół wprowadził także nowy poziom ochrony dóbr kulturalnych: tzw. ochronę wzmocnioną³¹. W myśl zapisów protokołu może ona być przyznana dobru kulturalnemu o największym znaczeniu dla ludzkości, chronionemu przez przepisy prawa krajowego, a jednocześnie niewykorzystywanemu do celów militarnych. Z tego też względu dobro kulturalne objęte ochroną wzmocnioną nie może być obiektem ataku. Protokół określił ponadto zasady odpowiedzialności karnej i jurysdykcję za

przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. na 31. Konferencji Generalnej UNESCO w Paryżu., Dz.U. z 1976 r., nr 32, poz. 190.

²⁹ UNESCO (Organizacja Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury). Organizacja wyspecjalizowana w ramach ONZ, której podstawowym celem jest wspieranie współpracy międzynarodowej w dziedzinie kultury, sztuki i nauki, a także wzbudzanie szacunku dla praw człowieka, bez względu na kolor skóry, status społeczny i religię, <http://www.unesco.pl> [dostęp: 20.06.2015].

³⁰ II Protokół sporządzony w Hadze dnia 26 marca 1999 r. do Konwencji o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, podpisanej w Hadze dnia 14 maja 1954 r., Dz.U. z 2012 r., poz. 248.

³¹ A. Przyborska-Klimczak, *op. cit.*, s. 58–65.

naruszenie ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego, a także zasady udzielania wzajemnej pomocy prawnej.

Konwencja haska z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w przypadku konfliktu zbrojnego, regulamin wykonawczy do tej kwestii, jak również I Protokół dotyczący ochrony dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z II Protokołem z 1999 r. stanowią we współczesnym prawie międzynarodowym najważniejsze instrumenty w zakresie ochrony dóbr kulturalnych, które w szczególności sposób odnoszą się do sił zbrojnych. W tym miejscu warto zatem zaznaczyć, że kwestii dotyczącej przestrzegania zasad ochrony dóbr kulturalnych przez żołnierzy poświęca się także dużo uwagi w Wojsku Polskim. Świadczyć o tym mogą m.in. liczne dokumenty normatywne i działania praktyczne prowadzone w Siłach Zbrojnych RP³².

Sprawa ochrony dóbr kulturalnych została także podjęta w innych dokumentach zaliczanych do międzynarodowego prawa humanitarnego. Postanowienia odnoszące się do ochrony dóbr kulturalnych zamieszczono m.in. w I Protokole dodatkowym z 1977 r. do konwencji genewskich³³ oraz Protokole dotyczącym zakazów lub ograniczeń użycia min, min-pułapek i innych urządzeń, który został dołączony do Konwencji o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych powodujących nadmierne cierpienia, przyjętej w 1980 r.³⁴.

Podsumowanie

Po zakończeniu II wojny światowej w obszarze dotyczącym prawnych podstaw ochrony obiektów dziedzictwa kulturalnego na wypadek wojny niewątpliwie dokonał się znaczący postęp. Jednym z czynników, który korzystnie wpłynął na poziom ochrony dziedzictwa kulturalnego podczas konfliktu zbrojnego, było włączenie odpowiednich postanowień do dokumentów z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego i prawa karnego. Nie oznacza to wprawdzie, iż akty celo-

³² Decyzja nr 72/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie przestrzegania zasad ochrony dóbr kulturalnych w resorcie obrony narodowej, <http://www.dz.urz.mon.gov.pl/dziennik/pozycja/decyzja-83-decyzja-nr-72mon-z-dnia-6-marca-2014-r-w-sprawie-przestrzegania-zasad-ochrony-dobr-kulturalnych-w-resorcie-obrony-narodowej/> [dostęp: 20.10.2016]; Rozkaz nr 26 Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie przestrzegania zasad ochrony dóbr kulturalnych w Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych i podległych strukturach organizacyjnych wraz z Wytocznymi Dowódcy Generalnego RSZ (załącznik nr 1).

³³ Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 roku dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), [w:] *Międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych...*, s. 186–191.

³⁴ Konwencja o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki, sporządzona w Genewie 10 października 1980 r. oraz Protokół II w sprawie zakazów lub ograniczeń użycia min, min-pułapek i innych urządzeń, [w:] *ibidem*, s. 191–199.

wego niszczenia, grabieży i nielegalnego wywozu dóbr kultury podczas wojny nie będą miały miejsca w przyszłości. Tym niemniej społeczność międzynarodowa dysponuje coraz skuteczniejszymi instrumentami i środkami służącymi zarówno do zapobiegania takim aktom, jak i karania ich sprawców.

Aby ochrona dziedzictwa kulturalnego ludzkości mogła być efektywna w trakcie wojny, koniecznie powinna być przeprowadzana już w czasie pokoju środkami dostępnymi na poziomie państwowym oraz w wymiarze międzynarodowym. Z tego też względu podstawą skutecznego systemu ochrony dóbr kultury na wypadek wojny powinno być w pierwszej kolejności utrwalenie w świadomości społeczeństwa niezbędnej wiedzy w tym zakresie. Takie działanie pozwoli mu nie tylko przyswoić pewne nawyki dotyczące potrzeby korzystania i czynnego uczestnictwa w kulturze, ale ułatwi również zrozumienie doniosłości i celowości ochrony dziedzictwa kulturowego dla przyszłych pokoleń na wypadek zagrożenia wojennego.

Trzeba pamiętać, że każdego uczestnika działań zbrojnych obowiązują konkretne reguły postępowania, mające swoje odniesienie w przepisach międzynarodowego prawa humanitarnego i wskazujące dobitnie, że walkę należy prowadzić tylko przeciw nieprzyjacielskim kombatanom i obiektom wykorzystywanym przez siły zbrojne. Oznacza to, że nie wolno atakować osób cywilnych oraz że nie powinny one brać udziału w walce. Nie wolno także niszczyć mienia cywilnego, za wyjątkiem sytuacji, w której jest to absolutnie konieczne dla wykonania zadania. Grabież i kradzież mienia cywilnego są zabronione. Uczestnik działań zbrojnych powinien wiedzieć, że atak może być skierowany jedynie przeciwko celom wojskowym. Oznacza to, że obiekty cywilne winny być oszczędzane, chyba że są wykorzystywane do celów wojskowych. Nie wolno również atakować pewnych dóbr i budynków o znaczeniu kulturalnym (np. świątyń, muzeów, bibliotek, itp. obiektów kultury, chyba że zostanie wydany odmienny rozkaz) oraz osób, które się nimi opiekują.

Ogólna odpowiedzialność w czasie wojny spoczywa na dowodzącym siłami zbrojnymi i rozciąga się na wszystkie operacje i misje wojskowe, obejmując całą sieć dowodzenia oraz współpracę z władzami cywilnym. Każdy dowódca zobowiązany jest upewnić się, czy podwładni znają międzynarodowe prawo humanitarne oraz podjąć kroki niezbędne dla zapobieżenia naruszeniom tego prawa podczas działań zbrojnych poprzez stosowne postępowanie dyscyplinarne lub karne wobec sprawców naruszeń prawa.

Uchwalenie konwencji haskiej wraz z jej dwoma protokołami stanowiło niewątpliwie epokowe wydarzenie w zakresie kodyfikowania zasad i norm międzynarodowej ochrony dóbr kulturalnych w czasie wojny. Warto zatem pokreślić, że konwencja została oparta na prawie zwyczajowym i selektywnych regulacjach niektórych aspektów ochrony dóbr kulturalnych dotyczących konfliktów zbrojnych.

W obszarze prawnomiędzynarodowej ochrony obiektów dziedzictwa kulturalnego dokonał się zatem wyraźny postęp. Istotne było zwłaszcza ustano-

wienie mechanizmu instytucjonalnego i finansowego umożliwiającego bardziej skuteczne nadzorowanie działań państw prowadzonych na wypadek wojny. Do zwiększenia skuteczności działań ochronnych podczas konfliktu zbrojnego przyczyniło się też zastosowanie nowej formy ochrony wzmocnionej, która jest lepiej dostosowana do współczesnych realiów konfliktów zbrojnych, w których zastosowane nowoczesne środki walki pozwalają na bardziej precyzyjne kierowanie ataków na wybrane cele.

RECENZJE

Mieczysław Sprengel

**THOMAS PIKETTY, *KAPITAŁ W XXI WIEKU*,
TŁUM. ANDRZEJ BILIK [WYDAWNICTWO KRYTYKI
POLITYCZNEJ, WARSZAWA 2015, 749 S.]**

Do powstania *Kapitału w XXI wieku* przyczyniły się badania nad teorią optymalnego opodatkowania dochodu i kapitału, jak również badania historyczne prowadzone w paryskich archiwach spadkowych obejmujących czasy od rewolucji francuskiej do dziś. Celem autora było dotarcie z tekstem nie tylko do specjalistów, ale i do zwykłych czytelników, nieposiadających specjalnych kwalifikacji. Książka (wydanie oryginalne 2013) poruszyła wiele środowisk naukowych i uzyskała skrajne opinie – od oburzenia po zachwyt. Sam autor podkreśla, że „Podział bogactw jest jednym z najżywiej dziś dyskutowanych problemów” (s. 11). We wprowadzeniu stawia się kilka istotnych pytań, m.in.: „Czy dynamika akumulacji kapitału prywatnego prowadzi nieuchronnie do coraz większej koncentracji bogactw i władzy w kilku rękach? Co wiemy o ewolucji podziału dochodów i majątków od XVIII wieku i jakie lekcje można z tego wyciągnąć w XXI stuleciu?” (s. 11). Intrygujący jest sam tytuł pracy, który po części nawiązuje do teorii Karola Marksa. Autor w pracy zajmuje się kwestią posiadania kapitału i jego podziału oraz tworzenia się kapitału we współczesnym świecie. Nacisk został położony zwłaszcza na kraje wysoko rozwinięte.

Rozprawa *Kapitał w XXI wieku* składa się z czterech zasadniczych części: „Dochód i kapitał”, „Dynamika stosunku kapitału do dochodu”, „Struktura nierówności”, „Uregulowanie kapitału w XXI wieku”. W każdej części znajduje się kilka rozdziałów, obejmujących interesujące wykresy i tabele. Na końcu pracy znajdują

się wnioski oraz szczegółowy spis treści, wykresów i tabel oraz indeks. Książka jest bardzo obszerna i zawiera 749 stron w twardej oprawie.

W pracy spotykamy się z ujęciem historycznym. Sam autor pisze, że opiera się „na lekcjach płynących z historycznych doświadczeń” i dokonuje zbyt ogólnych opisów zmian majątkowych i dochodowych w pięćdziesięciu państwach. Podstawowymi informacjami są uzyskane już dawniej dane o historycznej ewolucji nierówności dochodów z pracy. Piketty składa propozycję, by w polityce państwa uwzględniać niwelowanie długofalowych tendencji w podziale dochodów. W obszernym wprowadzeniu autor porusza m.in. następujące zagadnienia dotyczące dorobku teoretycznego: Malthus, Young i rewolucja francuska, Ricardo: zasada rzadkości dóbr, Marks: zasada nieograniczonej akumulacji, od Marksa do Kuzneta: od apokalipsy do bajki, Krzywa Kuzneta i siła konwergencji, siły dywergencji. Materiał do badań został zgromadzony przez osoby pomagające Piketty’emu napisać tę pracę. Autor nie znalazł narzędzi, które mogłyby posłużyć do analizy zmian podziału bogactwa w długim okresie. Przy okazji warto zwrócić uwagę na to, jak Piketty rozumie pojęcie kapitału. Według niego kapitał to posiadanie różnych elementów majątku, które powodują zwrot w postaci pieniężnej. Do tych elementów będą zaliczały się aktywa niefinansowe (budynki, fabryki i ziemia) oraz finansowe (obligacje, fundusze i udziały). Piketty skupia się przede wszystkim na majątku prywatnym, jego powstawaniu i powiększaniu. Jednakże główną treścią analizy jest wzrost i udział kapitału w dochodzie narodowym w różnych państwach. Tę analizę autor odnosi do długiego okresu. Piketty doszedł do wniosku, że nie istnieje coś takiego jak samoczynne, spontaniczne niwelowanie nierówności w bogactwie w państwach Europy Zachodniej oraz Stanach Zjednoczonych.

Piketty wspomina o ważnej formule, która ma na względzie dwa czynniki – średniego zwrotu z kapitału oraz relacji posiadanego kapitału do dochodu (PKB). Autor podkreśla, że gdy zwrot z kapitału jest większy od stopy wzrostu gospodarczego, zwiększa się koncentracja majątku przez osoby najzamożniejsze. Wtedy też narastają nierówności w gospodarce i społeczeństwie. To jest według autora pierwsze i najważniejsze w gospodarce prawo kapitalizmu. Zauważa też, że pomimo zmian form bogactwa relacja kapitału do dochodu narodowego nie ulega dużym zmianom, zwłaszcza w długiej perspektywie. Drugie prawo kapitalizmu polega według autora na ewolucji znaczenia kapitału akumulowanego w gospodarce. Mówi o tym formuła, że w długim okresie relacja kapitału do dochodu narodowego jest silnie powiązana ze stopą oszczędności w gospodarce i stopą wzrostu gospodarczego danego kraju. Piketty podkreśla, że nawet gdy w konkretnym kraju oszczędza się dużo, a gospodarka rozwija się mało dynamicznie, to skutkiem będzie wyraźne zwiększenie się wartości i rangi zasobu kapitału w gospodarce oraz wpływów jego posiadaczy. Rzeczą oczywistą jest, że działanie tych praw jest różne co do nasilenia. Duże znaczenie dla rozwoju gospodarki ma polityka państwa oraz podnoszenie wiedzy.

Piketty ujmuje problem nierówności w kategoriach ekonomicznych: polega on na nierównym udziale i podziale dochodów z pracy i z własności kapitału. Autor wskazuje na powszechną prawidłowość polegającą na występowaniu większej nierówności w sferze kapitału niż w sferze pracy. Własność kapitału i dochody są bardziej skoncentrowane niż dochody z pracy. Piketty wskazuje na dużą dysproporcję pomiędzy bogatymi a biednymi w krajach najbardziej rozwiniętych. Głównie chodzi o posiadanie majątku narodowego: biedniejsza połowa ludności posiada mniej niż 10% tegoż majątku, a 10% bogatych osób posiada około 60% wartości majątku zgromadzonego w niektórych państwach. W pracy wskazuje się również na drogi dojścia do koncentracji majątku: dochody z dziedzicznego bogactwa, dochody z bardzo wysokich płac oraz połączenie obu. Warto wspomnieć, że krajem szczególnym, gdzie mamy do czynienia z bardzo dużymi nierównościami, są Stany Zjednoczone. Grupa osób najbogatszych, stanowiących 1% liczby obywateli USA, od roku 1970 do początku XXI wieku zwiększyła swój udział w dochodzie narodowym z 9% do 20%. Znajdują się tam spadkobiercy wielkich fortun oraz osoby z grupy „super-kadry”. Autor wskazuje, że te tendencje przyczyniły się do nierówności oraz do powstania kryzysu finansowego w 2007 r. Piketty utrzymuje, że w przyszłości duże znaczenie będzie odgrywać starzenie się społeczeństw, zwłaszcza zamożnych, oraz dziedziczenie bogactwa. Aby zahamować te różnice, trzeba – w uproszczeniu – wprowadzić przeciwdziałającą temu politykę publiczną oraz skoncentrować się regulacji stosunków między pracą i kapitałem. Ważne jest również egzekwowanie wysokich podatków od kapitału i dochodów kapitałowych.

Powyższe stwierdzenia, znajdujące się w czwartej części książki, wzbudziły ostrą reakcję ludzi zamożnych i dyskutantów z nimi powiązanych. Piketty optuje jednak za tym, aby państwo socjalne miało charakter fiskalny i zaleca wprowadzenie podatku konfiskacyjnego. Należy według niego zastosować podatek od bardzo wysokich wynagrodzeń kadry menadżerskiej. Ważne jest również zwrócenie uwagi na powszechne unikanie płacenia podatków, w tzw. rajach podatkowych.

Podsumowując pracę *Kapitał w XXI wieku*, można wskazać, że nierówności majątkowo-dochodowe mają charakter nierównowagi globalnej i są przyczyną innego rodzaju problemów, takich jak światowe kryzysy finansowe, zanieczyszczenie środowiska, zmiany klimatu i ubóstwo. Choć Piketty nie wskazuje na konkretne sposoby ulepszenia systemu gospodarczego opartego na rynku, to można dojść do wniosku, że dzisiejsze problemy wymagają odejścia od neoliberalizmu. Jednocześnie powinny one skłonić państwo do opracowania strategii i uruchomienia zdecydowanej polityki oddziałującej na przebieg procesów gospodarczych.

Kapitał w XXI wieku Thomasa Piketty’ego jest dojrzałą pracą mówiącą o obecnych problemach i skłaniającą do głębokiej refleksji nad historią i teraźniejszością. Obszerna i wartościowa, książka jest jednocześnie inspiracją do dalszych badań nad nierównościami społecznymi i zagadnieniami związanymi z tym problemem. Jest to doskonały materiał do dalszej pracy i wysnuwania wniosków, ze wszech miar zasługujący na uznanie i uwagę.

Joanna Garlińska-Bielawska

**KRYZYS UNII CZY KRYZYS W UNII? KIERUNKI DYSKUSJI
NAD PRZYSZŁOŚCIĄ INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ,
RED. HELENA TENDERA-WŁASZCZUK
[DIFIN, WARSZAWA 2014, 338 S.]**

Problematyka szeroko pojętych szans i zagrożeń funkcjonowania Unii Europejskiej jest tematem licznych publikacji z zakresu teorii i praktyki międzynarodowej integracji gospodarczej. Na tym tle wyróżnia się opracowanie *Kryzys Unii czy kryzys w Unii?* przygotowane przez zespół kierowany przez prof. dr hab. Helenę Tenderę-Właszczuk, Kierownika Katedry Europejskiej Integracji Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Aktualność problematyki podkreślają ostatnie bezprecedensowe wydarzenia, za jakie bez wątpienia należy uznać ewentualne wystąpienie Wielkiej Brytanii z ugrupowania. W strukturze pracy wyodrębniono pięć części problemowych, na które złożyło się dwanaście rozdziałów.

Pierwszą część publikacji, zatytułowaną „Dyskurs wokół koncepcji modelu integracji”, tworzą dwa rozdziały, pozwalające czytelnikowi spojrzeć na problematykę integracji europejskiej z perspektywy politologicznej. W rozdziale pierwszym Helena Tendera-Właszczuk przedstawia „Dyskusję nad modelem integracji europejskiej”, nawiązując do ścierających się od sześćdziesięciu lat dwóch całościowych koncepcji integracji europejskiej: niemieckiej (federalistycznej), oznaczającej integrację dążącą do stworzenia „europejskiego państwa federalnego” o charakterze ponadnarodowym, przejmującego znaczną część uprawnień państw członkowskich, oraz francuskiej (konfederacyjnej), oznaczającej integrację na podstawie związku suwerennych państw zachowujących swoje podstawowe

kompetencje. Autorka wskazuje, że w praktycznym funkcjonowaniu europejskich struktur integracyjnych znajdowały odbicie obydwie te koncepcje, jednak zwraca uwagę na przewagę elementów konstrukcji federacyjnej nad konfederacyjną. Jednocześnie podkreśla, że obecnie istnieje długa lista przeciwników tego modelu wśród państw członkowskich, które nie są gotowe na pogłębienie integracji politycznej, co z kolei prowadzi do „kryzysu zaufania do Unii Europejskiej w Unii Europejskiej”.

W podobnym tonie utrzymany jest rozdział drugi opracowania, zatytułowany „Kondycja europejskiego projektu a procesy polityczne zachodzące w środowisku zewnętrznym Unii Europejskiej”, w którym Rafał Proszak skupia się na znanym wystąpieniu premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona z 23 stycznia 2014 r. Rozważania autora to refleksja nad sytuacją polityczną w państwie, którego elity polityczne oraz większość społeczeństwa jednoznacznie opowiadają się przeciwko opcji federalistycznej, co zostało potwierdzone w referendum z 23 czerwca 2016 r., którego wynik zapowiada opuszczenie Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię.

Drugą część publikacji, „Dyskurs wokół kondycji i przyszłości gospodarki unijnej”, otwiera rozdział trzeci, autorstwa Marcina Kawalca, zatytułowany „Założenia teoretyczne a funkcjonowanie unii walutowej”. W rozdziale tym, jak i w pozostałych zawartych w tej części pracy, dominuje refleksja ekonomiczna nad stanem procesu integracji europejskiej w obliczu ostatniego kryzysu rynków finansowych oraz debata nad perspektywami rysującymi się przed Unią Europejską jako obszarem gospodarczym. Rozdział trzeci składa się z dwóch części, z których pierwsza ma charakter teoretyczny – przedstawiono w niej unię walutową jako etap międzynarodowej integracji gospodarczej i politycznej oraz proces tworzenia europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) – natomiast druga została poświęcona kontrowersjom wokół funkcjonowania tejże UGiW w obliczu wystąpienia kryzysu. Wnikliwą analizę autora zamyka stwierdzenie nawiązujące do myśli przewodniej pracy, że „kryzys, z jakim mamy do czynienia, jest zarówno kryzysem Unii, a więc jej struktury, jak i kryzysem w Unii, związanym z problemami natury politycznej”.

Rozdział czwarty, zatytułowany „Działania stabilizacyjne i antykryzysowe w Unii Europejskiej”, to przeprowadzona przez Helenę Tenderę-Właszczuk (z podsumowaniem Marcina Kawalca) analiza reform zarządzania gospodarczego przyjętych przez państwa Unii Europejskiej w odpowiedzi na kryzys rynków finansowych, a których nadrzędnym celem było wypracowanie mechanizmu skutecznej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich na rzecz wykrywania potencjalnych zagrożeń dla funkcjonowania i stabilności unii walutowej.

W rozdziale piątym, poświęconym „Perspektywom wyjścia Grecji ze strefy euro”, Magdalena Zając-Fraś poddaje analizie przyczyny kryzysu gospodarczego w Grecji oraz metody jego łagodzenia z wykorzystaniem międzynarodowej pomocy finansowej. Autorka przytacza też trzy możliwe scenariusze rozwoju sytu-

acji w strefie euro, mogące być konsekwencją wydarzeń w Grecji, a mianowicie: bankructwo tego kraju i upadek samej strefy euro; dobrowolne opuszczenie strefy przez Grecję (a także przez Hiszpanię, Portugalię i Włochy) oraz scenariusz „odwrotny”, tzn. wyjście ze strefy euro krajów najsilniejszych (Niemiec, Holandii, Francji, Luksemburga, Finlandii czy Austrii).

Podobną konstrukcję ma rozdział szósty, „Perspektywy zrównoważonej polityki energetycznej UE”, przygotowany przez Magdalenę Zajączkowską. Autorka najpierw skupia się na celach Unii Europejskiej, dążącej do stworzenia „zrównoważonej” formuły polityki energetycznej, łączącej równowagę pomiędzy efektywnością ekonomiczną i konkurencyjnością z troską o stan środowiska naturalnego, a następnie przechodzi do przedstawienia scenariuszy rozwoju polityki energetycznej Unii Europejskiej, charakteryzując scenariusz referencyjny/zachowawczy, efektywnościowy oraz studium pilotażowe 2008.

Rozdział siódmy, „Gospodarka oparta na wiedzy w Unii Europejskiej – stan i perspektywy rozwoju”, to prezentacja badań autorki – Aleksandry Pleśniarskiej – nad realizacją jednego z kluczowych postulatów rozwojowych Unii Europejskiej początku XXI w., czyli budowy gospodarki opartej na wiedzy (GOW), w obliczu skutków ostatniego kryzysu. Po przeprowadzonej analizie z uwzględnieniem danych z szeregu raportów instytucji międzynarodowych, autorka stwierdza, że Unia Europejska nie jest zaliczana do światowych liderów tworzenia GOW, a sam kryzys w Unii zachodzi na wielu płaszczyznach, w tym także w analizowanym obszarze, z czego jednak nie wyciąga wniosku o istniejącym kryzysie Unii Europejskiej.

W rozdziale ósmym, „Nowe źródła finansowania budżetu UE”, Wojciech Bąba przeprowadza analizę zasad gromadzenia dochodów budżetowych Unii Europejskiej, wraz z przeglądem postulatów zmiany dotychczasowych reguł funkcjonowania unijnego budżetu. Autor konkluduje swoje rozważania wnioskiem, iż podjęta w okresie 2011–2013 próba reformy systemu finansowania Unii Europejskiej zakończyła się niepowodzeniem, pomimo dwóch lat intensywnych prac legislacyjnych, a to można uznać za dowód na kryzys Unii Europejskiej jako ugrupowania integracyjnego.

Trzecią część publikacji, zgodnie z tytułem „Dyskurs wokół wybranych kwestii społecznych”, tworzą dwa rozdziały, których lektura pozwala czytelnikowi na refleksję nad wybranymi problemami społecznymi ugrupowania. Katarzyna Cymbranowicz, autorka rozdziału dziewiątego, „Wpływ kryzysu gospodarczego na politykę rynku pracy i zatrudnienia w państwach członkowskich UE”, podjęła się przedstawienia i oceny głównych działań Unii Europejskiej w odpowiedzi na ostatni kryzys, które wpływały na rynek pracy i zatrudnienia w państwach członkowskich. Natomiast Hanna Kelm – autorka rozdziału dziesiątego, „Kryzys demograficzny w Unii Europejskiej” – przedstawia obecną i przewidywaną sytuację demograficzną w krajach członkowskich UE-28. W rozdziale tym implozja demograficzna społeczeństw państw członkowskich jest jednoznacznie przedstawiana jako bardzo niepokojące zjawisko, zapowiadające źródło poważnego kryzysu dla

projektu europejskiego, dlatego też szczególną uwagę w tej części pracy poświęcono możliwym kierunkom łagodzenia tego problemu.

W części czwartej, zatytułowanej „Dyskurs wokół kolejnych rozszerzeń”, znalazł się rozdział jedenasty, „Bariery integracji-doświadczenia Ukrainy i Turcji”, w którym Katarzyna Soja identyfikuje przeszkody dla postępu procesu integracji europejskiej, zarówno w wymiarze przedmiotowym (państwa członkowskie), jak i podmiotowym (państwa aspirujące do członkostwa). W tym drugim wymiarze porównawczo przedstawia starania do uczestnictwa w projekcie europejskim Turcji i Ukrainy.

Piąta część opracowania, zatytułowana „Eurosceptycyzm a przyszłość Unii”, zawiera rozdział dwunasty, „Analiza zjawiska eurosceptycyzmu we współczesnej Europie”, autorstwa Michała Szymańskiego, który ponownie przenosi czytelnika w dziedzinę politologii, logicznie spinając rozważania z pierwszej i ostatniej części pracy.

Recenzowana monografia stanowi istotny wkład w dyskusję nad przebiegiem i przyszłością procesów integracyjnych w Europie. Należy podkreślić, że praca jest aktualna w swej treści i uwzględnia problemy integracji europejskiej, które ujawniły się pod wpływem ostatniej recesji gospodarczej, na którą nałożył się kryzys finansowy i fiskalny. Zarówno przedstawione w pracy wyniki analiz, jak i sformułowane wnioski mogą być przydatne w rozważaniach naukowców, dla studentów oraz polityków, jeśli zechcą i będą umieli z nich skorzystać.

SPRAWOZDANIA

Małgorzata Czermińska

**IX MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA
„CHALLENGES OF THE GLOBAL ECONOMY”,
SOPOT, 19 I 20 MAJA 2016 R.**

19 i 20 maja 2016 r. na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego odbyła się IX międzynarodowa konferencja naukowa „Challenges of the Global Economy”, zorganizowana przez Instytut Handlu Zagranicznego UG. Tematem obrad były przemiany zachodzące w gospodarce światowej, a w szczególności międzynarodowy kryzys ekonomiczny i jego skutki, współczesne tendencje w stosunkach międzynarodowych, funkcjonowanie sektora finansowego w gospodarce globalnej, problemy wybranych rynków, w tym zwłaszcza gospodarek wschodzących, funkcjonowanie przedsiębiorstw na rynku międzynarodowym, a także procesy integracyjne. Obrady dotyczyły zatem największych wyzwań, przed którymi stoi gospodarka światowa i jej podmioty w drugiej dekadzie XXI w. Do udziału w konferencji, prócz naukowców z Uniwersytetu Gdańskiego, zostali zaproszeni przedstawiciele wielu ośrodków naukowych w kraju i za granicą, m.in. ze Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu, Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowego Instytutu Badawczego, Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz z Uniwersytetu w Zlinie, Uniwersytetu Oradejskiego oraz Uniwersytetu w Bremie.

Różnorodność prezentowanych zagadnień i interdyscyplinarny charakter konferencji znalazły odzwierciedlenie już w sesji plenarnej, prowadzonej w języku angielskim. Wykład inauguracyjny wygłoszony przez Janusza Lewandowskiego, posła do Parlamentu Europejskiego, był poświęcony obecnym wyzwaniom, przed jakimi stanęła Unia Europejska – chodzi zwłaszcza o problemy strefy Euro, kryzys finansowy i migracyjny. Podczas sesji wystąpili prelegenci z różnych ośrodków naukowych zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Wystąpienia poświęcone były europejskiemu kryzysowi zadłużenia w kontekście funkcjonowania strefy euro, kryzysowi migracyjnemu w Europie (rozważano, czy stanowi on szansę, czy zagrożenie dla Unii Europejskiej w świetle współczesnych wyzwań społeczno-gospodarczych), funkcjonowaniu korporacji wielonarodowych oraz innych podmiotów gospodarki światowej. W tej części obrad nie zabrakło również pytań do prelegentów oraz dyskusji.

Następnie obrady były kontynuowane w czterech panelach, prowadzonych w języku polskim i angielskim. Pierwszy, prowadzony równolegle w dwóch oddzielnych sekcjach w obu językach, dotyczył ewolucji realiów gospodarki światowej. W każdej sekcji przewidziano kilkanaście wystąpień, poświęconych różnym kwestiom obejmującym zarówno problematykę szeroko rozumianych międzynarodowych stosunków gospodarczych, jak i zagadnienia regionalne i krajowe. W sekcji polskojęzycznej wystąpienia koncentrowały się wokół takich kwestii jak: tendencje rozwoju handlu międzynarodowego, światowy, unijny i polski handel wartością dodaną, handel wewnątrzgałęziowy i handel zagraniczny wybranych krajów. W drugiej części obrad wystąpienia dotyczyły m.in. systemu wielostronnego handlu w ramach WTO, protekcjonizmu we współczesnym handlu międzynarodowym, ułatwień TFA w handlu międzynarodowym, wymiany usługowej, konkurencyjności gospodarek. Nie zabrakło także wystąpień poświęconych regionalnym porozumieniom handlowym, takim jak Partnerstwo Transpacyficzne (TPP) oraz Porozumienia o Partnerstwie Gospodarczym (EPAs). W panelu anglojęzycznym referenci poruszali kwestie rozwoju i integracji wybranych krajów i regionów, migracji oraz problemy demograficzne.

Drugi panel, prowadzony w języku polskim, dotyczył przyszłości Unii Europejskiej. W wystąpieniach i towarzyszącej im dyskusji poruszano takie kwestie jak: integracja europejska a Niemcy, deficyt parezji w Unii Europejskiej, międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto krajów UE.

Trzeci panel został poświęcony wyzwaniom współczesnych finansów; był prowadzony w dwóch sekcjach: polsko- i anglojęzycznej. Poruszano w nim istotne kwestie, takie jak: bezpośrednie inwestycje zagraniczne, zmiany w sektorze bankowym w krajach Unii Europejskiej, Specjalne Strefy Ekonomiczne, polityka podatkowa, globalny system finansowy.

Ostatni, czwarty panel, prowadzony w języku polskim, poświęcony był przedsiębiorstwu w otoczeniu międzynarodowym. Wystąpienia dotyczyły głównie innowacyjności przedsiębiorstw, internacjonalizacji sieciowej, serwisów społecz-

nościowych, zarządzania strategicznego w biznesie międzynarodowym, działalności badawczo-rozwojowej korporacji.

Przedstawiona tematyka wystąpień jest jedynie orientacyjna, ma służyć zobrazowaniu wielowątkowości i złożoności diskutowanych zagadnień – pozwala też poznać kierunki badań prowadzonych w liczących się ośrodkach naukowych w kraju i za granicą. Wygłoszone referaty i towarzyszące im dyskusje posłużyły formułowaniu rozwiązań praktycznych oraz stanowiły źródło inspiracji do prac badawczych nad przyszłością rozwoju gospodarki światowej.

Jowita Świerczyńska

**VIII KONFERENCJA NAUKOWA „INFOGLOBMAR”,
SOPOT, 17 CZERWCA 2016 R.**

17 czerwca 2016 r. na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego w Sopocie już po raz ósmy obradowała konferencja naukowa „InfoGlobMar”. Tego-roczne spotkanie środowisk naukowych i praktyków gospodarczych, zorganizowane przez Instytut Transportu i Handlu Morskiego Uniwersytetu Gdańskiego, przy udziale Katedry Logistyki i Systemów Transportowych oraz Katedry Ekonomii i Zarządzania Akademii Morskiej w Gdyni, miało na celu wymianę poglądów i dyskusję nad kierunkami rozwoju współczesnych przedsiębiorstw i lądowo-morskich systemów transportowych oraz wyzwaniem społeczeństwa informacyjnego. Patronat honorowy nad wydarzeniem objęli: Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Urząd Morski w Gdyni, Izba Celna w Gdyni, Prezydent Miasta Gdańska Paweł Adamowicz, Prezydent Miasta Gdyni Wojciech Szczurek, Prezydent Miasta Sopot Jacek Karnowski, JM Rektor Uniwersytetu Gdańskiego prof. zw. dr hab. Bernard Lammek oraz JM Rektor Akademii Morskiej w Gdyni prof. zw. dr hab. Piotr Jędrzejowicz. Przewodniczącym Rady Naukowej konferencji był prof. zw. dr hab. Janusz Żurek.

Wzorem lat ubiegłych, konferencja została podzielona na część plenarną i sesje tematyczne. Pierwsza część obrad, wspólna dla wszystkich uczestników, poświęcona została bezpieczeństwu i wyzwaniom stojącym przed portami.

W trakcie pierwszego wystąpienia Julian Skelnik z Zarządu Morskiego Portu Gdańsk mówił o wyzwaniach dla polskich portów. Prelegent zwrócił uwagę na traktat o wolnym handlu między USA i UE, alianse na rynku żeglugowym, kreowanie przez grupy lobbystyczne korytarzy transportowych, a także chiński pro-

jekt Nowego Szlaku Jedwabnego, w którym widzi szansę rozwoju dla polskich portów.

Na temat praktycznej realizacji ustawy o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej mówił Ryszard Szwedow z Izby Celnej w Gdyni. W interesującym wystąpieniu funkcjonariusz celny zapoznał uczestników z elektronicznym narzędziem służącym współpracy organów celnych i innych służb odpowiedzialnych za czynności kontrolne, jakim jest System Koordynacji Kontroli – Porty 24 h. Ponadto w oparciu o dane statystyczne wskazał, że koordynacja działania służb przyczyniła się do skrócenia czasu odprawy ładunków w portach morskich, a co za tym idzie – do zwiększenia konkurencyjności i przyspieszenia przepływu towarów w obrocie międzynarodowym.

Problematykę zastosowania systemów monitorowania ruchu morskiego dla zwiększenia bezpieczeństwa żegluga podniósł w swoim wystąpieniu Jan Młotkowski z Urzędu Morskiego w Gdyni. Z kolei sytuację w żegludze po roku od wprowadzenia tzw. dyrektywy siarkowej (SECA) przedstawił dr hab. Maciej Matczak. Zdaniem prelegenta, wprowadzenie nowych rozwiązań, w myśl których dopuszczalne limity emisji siarki zostały obniżone, było dużym wyzwaniem dla przemysłu morskiego. Jako ostatni referat wygłosił prof. UG, dr hab. Przemysław Borkowski. W bardzo ciekawym wystąpieniu prelegent mówił o uwarunkowaniach analizy ryzyka w infrastrukturze krytycznej sektora energii.

Różnorodność prezentowanych tematów i problemów badawczych znalazła odzwierciedlenie także w dalszej części konferencji. W trakcie sesji plenarnej, poza wystąpieniami zaproszonych gości, odbyła się także debata poświęcona współpracy nauki z biznesem w zakresie rozwoju inteligentnych specjalizacji Pomorza. Dyskusja przedstawicieli nauki i praktyków stała się dobrą bazą do prezentacji wyników badań w dalszej części obrad, które odbywały się w trzech zespołach problemowych: „Przedsiębiorstwo w otoczeniu globalnym”, „Wyzwania i problemy transportu morskiego” oraz „Development of trade, transport and tourism” (panel w języku angielskim).

Konferencja zgromadziła szerokie grono naukowców (z wielu polskich znaczących ośrodków akademickich i naukowych), przedstawicieli praktyki gospodarczej (m.in. z Morskiego Portu Gdańsk SA, Morskiego Portu Gdynia SA, Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, Bałtyckiego Portu Nowych Technologii, Instytutu Morskiego w Gdańsku, Centrum Techniki Okrętowej) oraz przedstawicieli władz samorządowych.

Wyniki badań naukowych dotyczące obszarów tematycznych konferencji są upowszechniane poprzez publikację referatów. Tegoroczne opracowania zostaną wydane w elektronicznym czasopiśmie naukowym „Współczesna Gospodarka” oraz „Studiach i Materiałach Instytutu Transportu i Handlu Morskiego”.

Bogaty program konferencji „InfoGlobMar”, znakomite grono panelistów i różnorodne tematy wystąpień, a także owocna dyskusja w trakcie debaty naukowców z praktykami sprawiły, że VIII konferencję naukową „InfoGlobMar” można zaliczyć do znaczących wydarzeń.

NOTY O AUTORACH

Małgorzata Czermińska, dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Łukasz Gacek, dr hab., Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Joanna Garlińska-Bielawska, dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Dariusz Gryglik, dr n. ek., doktorant Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (nauki prawne)

Elżbieta Majchrowska, dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Eugeniusz M. Pluciński, prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Mieczysław Sprengel, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Arkadiusz Stosur, mgr, doktorant Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (nauki prawne)

Jowita Świerczyńska, dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Helena Tendera-Właszczuk, prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Robert Uberman, dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Helmut Wagner, prof. dr, Wolny Uniwersytet w Berlinie

Magdalena Zajączkowska, dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Paweł Żarkowski, dr, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

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 i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie *.jpg, *.psd lub *.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (*.xls). 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 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 należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit.* (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).

– 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].

Do tekstu należy dołączyć:

- tytuł artykułu w języku angielskim,
- streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
- słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
- notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy oraz afiliację,
- adres poczty elektronicznej do korespondencji.

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 recenzencki 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.

