

Krakowskie Studia Międzynarodowe

HANDEL MIĘDZYNARODOWY
A WSPÓŁPRACA POLITYCZNO-GOSPODARCZA
PAŃSTW

redakcja
MAŁGORZATA CZERMIŃSKA, ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (XVI) Kraków 2019



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

HANDEL MIĘDZYNARODOWY
A WSPÓŁPRACA POLITYCZNO-GOSPODARCZA
PAŃSTW

redakcja
MAŁGORZATA CZERMIŃSKA, ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (XVI) Kraków 2019



XVI: 2019 nr 2

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

Redaktorzy tematyczni/Subject Editors:

Małgorzata Czermińska, Erhard Cziomer

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:

Oficina Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, A 219; 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: *Carmen Stachowicz, Agnieszka Boniatowska*

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, 2019

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, Erhard Cziomer:** Handel międzynarodowy a współpraca polityczno-gospodarcza państw. Wprowadzenie

Problemy i tendencje rozwoju handlu międzynarodowego

- 11 **Elżbieta Bombińska:** Servicification of Manufacturing – The Concept and Consequences for International Trade in Services
- 23 **Małgorzata Czermińska:** Umowy o wolnym handlu nowej generacji i ich znaczenie dla relacji handlowych Unii Europejskiej z państwami trzecimi – przypadek Korei Południowej
- 39 **Agnieszka Hajdukiewicz:** Ochrona unijnych oznaczeń geograficznych w stosunkach handlowych Unii Europejskiej z Kanadą w świetle umowy CETA
- 59 **Elżbieta Majchrowska:** Umowa o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią jako nowy wymiar wzajemnych relacji handlowych. Wnioski dla Polski
- 85 **Eugeniusz M. Pluciński:** Handel międzynarodowy vs bezpieczeństwo ekonomiczne państw. Wybrane aspekty dla kraju członkowskiego UE w globalnej gospodarce światowej na przykładzie Polski
- 109 **Kazimierz Starzyk:** Procesy dezintegracji w gospodarce światowej – aspekty ekonomiczne i polityczne
- 119 **Wojciech Zysk:** Kapitał zagraniczny w Polsce w okresie poakcesyjnym

Współpraca polityczno-gospodarcza państw

- 139 **Natalia Adamczyk:** Proces wdrażania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej a problemy transformacji gospodarczej państw poradzieckich na przykładzie Mołdawii
- 161 **Erhard Cziomer:** Znaczenie handlu dla współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją w wymiarze historycznym i współczesnym

SPIS TREŚCI

- 183 **Marcin Lasoń, Liudmyla Tkach:** Handel bronią w skali międzynarodowej: główne tendencje w XXI wieku.
Rola i miejsce Ukrainy
- 203 **Beata Molo:** Współpraca energetyczna Maroka i Niemiec –
uwarunkowania, geneza i rozwój
- 223 **Anna Paterek:** Polityczno-gospodarcza dynamika
pomocy rozwojowej – na przykładzie zaangażowania Francji i Niemiec
w Afryce Subsaharyjskiej
- 249 **Jowita Świerczyńska:** W kierunku nowoczesnej organizacji –
reforma instytucjonalna administracji celnej w Polsce

Recenzje

- 273 **Joanna Garlińska-Bielawska:** Małgorzata Czermińska, *Wspólna
polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego
ryнку europejskiego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*
[Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2019, 499 s.]

- 277 **Informacje dla autorów**

- 279 **Zasady recenzowania publikacji w czasopismach**

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-2-000

XVI: 2019 nr 2
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Małgorzata Czermińska

doc. dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-6935-1031

Erhard Cziomer

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0003-2126-0234

HANDEL MIĘDZYNARODOWY A WSPÓŁPRACA POLITYCZNO-GOSPODARCZA PAŃSTW. WPROWADZENIE

Handel międzynarodowy ma kluczowe znaczenie dla współpracy polityczno-gospodarczej państw oraz innych struktur w kontekście ich powiązań dwu- i wielostronnych w skali regionalnej i ogólnoświatowej. W toku nasilającej się globalizacji XXI w. istotne znaczenie dla pogłębienia i poszerzenia wymiany handlowej posiadają między innymi:

- wzrost wolumenu obrotów towarowych, wzrost znaczenia handlu elektronicznego;
- nowe i złożone międzynarodowe łańcuchy dostaw;
- postępująca modernizacja transportu i komunikacji międzynarodowej;
- powiązanie wymiany handlowej z przepływem inwestycji i usług;
- wzrost roli i znaczenia wielonarodowych przedsiębiorstw przemysłowo-handlowych;
- wzrost zagrożeń związanych z globalizacją w postaci przestępczości zorganizowanej, nielegalnego handlu, ataków terrorystycznych;

- przyspieszenie przepływu informacji w skali międzynarodowej;
- nowa jakość kształcenia oraz doboru kadry specjalistycznej i kierowniczej;
- wzrost kosztów badań, rozwoju i szereg innych działań organizacyjnych.

Współcześnie, pod koniec drugiej dekady XXI w., handel międzynarodowy odgrywa pierwszoplanową rolę w rywalizacji państw w ich dążeniu do ustanowienia nowego układu sił oraz multilateralnego porządku międzynarodowego, zmierzającego do przebudowy dotychczas dominującego, prozachodniego modelu gospodarki neoliberalnej. Widoczną tendencją w tym zakresie jest między innymi nasilająca się od przełomu 2018/2019 wojna celno-handlowa między USA oraz Chińską Republiką Ludową o trudnych do przewidzenia następstwach globalnych i regionalnych, w tym także dla UE.

Przeznaczone do publikacji w niniejszym tomie „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” artykuły podejmują szereg zasygnalizowanych wyżej problemów i tendencji rozwoju handlu międzynarodowego oraz współpracy polityczno-gospodarczej państw. Pozwala to na umieszczenie ich w dwóch grupach tematycznych:

- 1) Główne problemy rozwoju handlu międzynarodowego;
- 2) Wybrane problemy współpracy polityczno-gospodarczej państw.

* * *

Redaktorzy oraz autorzy dedykują najnowszy tom „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” prof. dr. Klemensowi Budzowskiemu z okazji 45-lecia pracy naukowo-dydaktycznej. Równocześnie życzymy Mu dalszych sukcesów w zawodowych oraz zdrowia i wszelkiej pomyślności w życiu osobistym.

**PROBLEMY I TENDENCJE ROZWOJU
HANDLU MIĘDZYNARODOWEGO**

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-2-001

XVI: 2019 nr 2
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**
e-ISSN 2451-0610
ISSN 1733-2680

Elżbieta Bombińska

dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID 0000-0002-0929-0150

SERVICIFICATION OF MANUFACTURING – THE CONCEPT AND CONSEQUENCES FOR INTERNATIONAL TRADE IN SERVICES

Introduction

Services have long been considered as natural “non-tradeables” due to their attributes of being intangible, non-storable and often requiring face to face proximity of the producer and the consumer. Technological progress, especially in information and communication technologies, along with offshoring of service activities and development of trade within the global value chains have made services increasingly tradeable, leading to a rise in international trade in services. This phenomenon has attracted growing attention from the researchers as well as policy makers, giving momentum to studies on the importance of services for the contemporary economies and, in particular, for international trade in services.

One of the effects of the research on the role of services was the emergence and development of the concept of “servicification of manufacturing”. This term means the growing importance of services in manufacturing activities resulting in the fact the manufacturing companies became ever more dependent on services: their purchasing, production and selling. The main purpose of the paper

is presentation of this concept and discussion of the role of servicification of manufacturing for international trade in services and for the changes of services supplying modes.

As the article is mainly of a theoretical and conceptual nature, the basic research method is a comprehensive literature review. The paper consists of three parts discussed successively: modes of direct trade in services, the concept of servicification of manufacturing and its constituent elements, and finally, the effect of servicification of manufacturing on the modes of direct and indirect trade in services.

Direct services supply and its modes

Trade in services, that we can conceptualize as the direct service supply modes, was determined more than two decades ago in the General Agreement on Trade in Services (GATS) which is the Annex 1B to the Agreement Establishing World Trade Organization (WTO). GATS defines trade in services as “the supply of a service” by a natural and juridical person (service supplier) from the territory of a WTO member to a service consumer in the territory of another WTO member. The term “service” is not defined in the Agreement¹, but accordingly to GATS there are four different ways in which a service can be supplied. These are:

- Mode 1. The cross-border supply of services from the territory of one country into the territory of another country;
- Mode 2. The consumption abroad – the supply of services in the territory of one country to a service consumer of another country;
- Mode 3. Commercial presence – the supply of services by a service supplier of one country through a commercial presence in the territory of any other country;
- Mode 4. Presence of natural persons – the supply of services by a service supplier of one country through the presence of natural persons in the territory of any other country.

Although the scope of GATS’ modes of supplying services is very wide it does not exhaust all the ways services could be supplied as many services contribute to manufacturing production and being embodied or embedded in exported or imported goods are traded indirectly across borders.

¹ The range of services with which GATS is concerned was precisely determined in the Services Sectoral Classification List (MTN.GNS/W/120 (W/120), issued in 1991 by the secretariat of WTO and based on consultations with the WTO members.

Servicification of manufacturing – the concept and constituents

Indirect trade in services is grounded in the term of ‘servicification of manufacturing’ introduced by National Board of Trade² and developed in a number of studies in recent years³.

Related work based on the same idea of servicification makes definition to servicingizing⁴ and the “manuservice” economy⁵.

The servicification means the growing importance of services in manufacturing activities resulting in the fact the manufacturing companies became ever more dependent on services and they redefined the way of producing value: from the manufacturing of a good to the provision of value-in-use⁶. As a consequence it is difficult to qualify many manufacturing products, especially high value ones, as ‘products’ in their traditional sense anymore; they should rather be perceived “as complex bundles or hybrids of goods and services interactions”⁷. Essentially, the servicification of manufacturing “can be defined as the fact that manufacturing increasingly buys, produces and sells service”⁸. Thus the phenomenon of servicification comprises three constituents displayed in Figure 1.

² National Board of Trade, *Servivification of Swedish manufacturing*, National Board of Trade, Sweden 2010.

³ I.a.: R.E. Baldwin, R. Forslid, T. Ito, *Unveiling the Evolving Sources of Value Added in Exports*, Joint Research Program Series No. 161, Japan External Trade Organisation, Institute of Developing Economics, Chiba 2015; M. Lodefalk, *Servicification of manufacturing – Evidence from Sweden*, “International Journal of Economics & Business Research” 2013, No. 6(1), p. 87–113; M. Lodefalk, *The role of services for manufacturing firm exports*, “Review of World Economics” 2015, No. 150(1), p. 59–82; M. Lodefalk, *Temporary expats for exports: micro-level evidence*, “Review of World Economics” 2016, No. 152(4), p. 733–772; National Board of Trade, *Everybody is in Services – The Impact of Servicification in Manufacturing on Trade and Trade Policy*, National Board of Trade, Sweden 2012; National Board of Trade, *The Servicification of EU manufacturing. Building Competitiveness in the Internal Market*, National Board of Trade, Sweden 2016; H. Nordås, Y. Kim, *The role of services for competitiveness in manufacturing*, “OECD Trade Policy Papers”, No. 148, Paris 2013.

⁴ E.D. Reiskin, A.L. White, J.K. Johnson, T.J. Votta, *Servicizing the Chemical Supply Chain*, “Journal of Industrial Ecology” 1999, No. 3(2–3), p. 19–31.

⁵ J.R. Bryson, P.W. Daniels, *Service Worlds: The ‘Services Duality’ and the Rise of the ‘Manuservice’ Economy*, [in:] *Handbook of Service Science*, eds. P.P. Maglio, C.A. Kieliszewski, J.C. Spohrer, Springer, New York 2010.

⁶ V. Martinez, A. Neely, G. Ren, A. Smart, *High Value Manufacturing: Delivering on the Promise. Executive Briefing*, AIM Research, Cranfield School of Management 2008; T. Baines, H. Lightfoot, O. Benedettini, J. Kay, *The servitization of manufacturing: A review of literature and reflection on future challenges*, “Journal of Manufacturing Technology Management” 2009, No. 20(5), p. 547–567.

⁷ L. Cernat, Z. Kutlina-Dimitrova, *Thinking in a box: A ‘Mode 5’ Approach to Service Trade*, “Journal of World Trade” 2014, No. 48(6), p. 1109–1126.

⁸ National Board of Trade, *The Servicification of EU manufacturing...*, *op. cit.*, p. 10.

Figure 1. Servicification of manufacturing – components and measuring methods



Source: own elaboration.

The first component of the servicification is more intensive use of services inputs by manufacturing firms. Services are, and have been, a central part of manufacturing operations in every stage of production (Figure 2). Case studies by the National Board of Trade on the inputs used by specific manufacturing firms (even relatively small companies operating in different sectors), highlight that they rely on 40–50 different types of services to carry out their activities⁹. The increase in the use of services inputs by manufacturing firms is closely connected to the development of global value chains: geographically split companies need services such as transport, communication, logistics, finance, etc. which could link their manufacturing operations across countries¹⁰. Thus services are perceived as the ‘glue in global value chains’¹¹. Some of service inputs are used by any type of company in any value chain (horizontal service activities), while

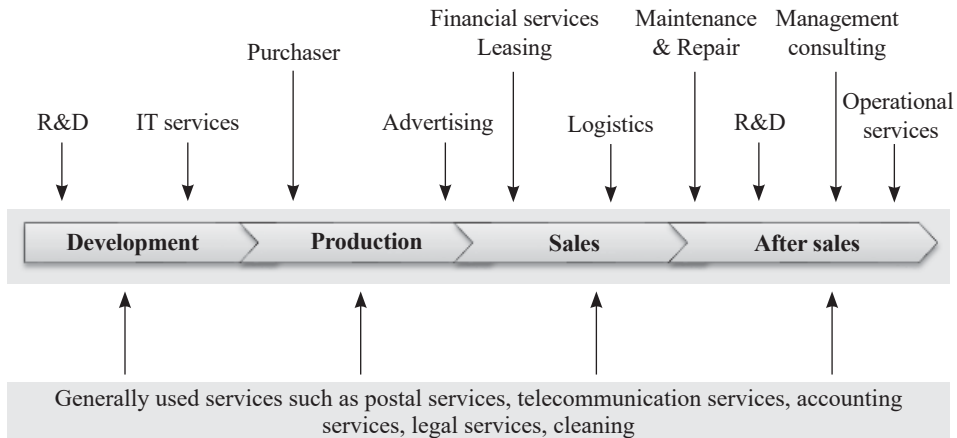
⁹ National Board of Trade, *Servicification of Swedish manufacturing...*, *op. cit.*; National Board of Trade, *Just Add Services. A Case Study on Servicification and the Agri-Food Sector*, National Board of Trade, Sweden 2013.

¹⁰ R. Jones, H. Kierzkowski, *The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework*, [in:] R. Jones, A. Krueger, *The Political Economy of International Trade*, Basil Blackwell, Oxford 1990, p. 31–48.

¹¹ P. Low, *The role of services in global value chains*, Real Sector Working Paper, Fung Global Institute 2013.

others are peculiar to specific value chains in the manufacturing sector (vertical service activities)¹².

Figure 2. Sample services used and offered by manufacturing firms



Source: National Board of Trade, *Servicification of Swedish manufacturing*, *op. cit.*

The second component of servicification is in-house provision of services within manufacturing firms. This servicification inside company can essentially be perceived as an alternative to buying services: the same service can either be out-sourced or performed in-house. In other words, the way the firm servicifies (makes or buys) depends on its decisions on whether to internalise a particular activity or keep it external. Among key considerations affecting this decision can be enumerated i.a.: costs factors, the will to have core strategic functions in the firm (e.g. R&D, sales and operations planning, strategic procurement), the need of having service on a continuous basis and with a certain degree of control over it supply, access to qualified employees. Should be noted, that as a result of increasing out-sourcing, aiming at the separation of services functions in manufacturing from core production functions, services previously produced in-house are now purchased externally as inputs, which means that servicification may partly be a “statistical phenomenon”¹³.

The third component of servicification in manufacturing is the growth of the sales of services which are bundled with goods. This phenomenon was initially textualized by Vandermerwe and Rada as “servitisation”¹⁴ and is also related

¹² G. Gereffi, K. Fernandez-Stark, *The offshore services value chain: developing countries and the crisis*, [in:] *Global Value Chains in a Postcrisis World. A Development Perspective*, eds. O. Cattaneo, G. Gereffi, C. Staritz, The World Bank, Washington 2010.

¹³ R.E. Baldwin, R. Forslid, T. Ito, *op. cit.*

¹⁴ S. Vandermerwe, J. Rada, *Servitization of business: Adding value by adding services*, “European Management Journal” 1988, No 6(4), p. 314–324.

to the process described by Tomiyama as “service engineering”¹⁵, aiming at the increase of value by manufacturing firms through combining services and products. Using services as outputs by manufacturing companies is a deliberate strategy to increase the value of products to consumers, differentiate products from competitors¹⁶, customize, upgrade and prolong offers, thus strengthening customer relationships and loyalty¹⁷. All these efforts lead to higher revenues and higher profitability of manufacturing firms¹⁸. Companies try to sell solutions, rather than products, and focusing on a product’s entire lifecycle they develop “sales between sales”, not just “sales after sales”¹⁹. Services as outputs of manufacturing firm are sold at the same time the good is exported (e.g. installation services) or at a later stage as malfunction (repair services) or as a part of the normal operation of the good (maintenance services)²⁰. Many services sold by manufacturing companies are complementary to the product they sell. Cusumano et al. subdivide this group into smoothing and adapting services according to whether they alter or expand the functionality of the product²¹. But some services are not complements but substitutes of the products and they are sold to replace the good previously dealt; for example firms lease products rather than sell them. Some manufacturing companies go even further by shifting their business model from manufacturing to services – probably the most well-known example of this complete reversal is IBM²².

¹⁵ T. Tomiyama, *Service Engineering to Intensify Service Contents in Product Life Cycles*, [in:] *Proceedings of the Second International Symposium on Environmentally Conscious Design and Inverse Manufacturing (EcoDesign 2001)*, IEEE Computer Society, p. 613–618.

¹⁶ P. Baker, I. Miles, L. Rubalcaba, N. Plaisier, S. Tamminen, I. de Voldere, *Study on Industrial Policy and Services. Within the Framework Contract of Sectoral Competitiveness Studies – Final Report – Part I (ENTR/06/054)*, ECORYS, Rotterdam 2008.

¹⁷ T. Baines, H. Lightfoot, *Made to Serve: How Manufacturers Can Compete Through Servitization and Product Service Systems*, Wiley 2013; M.A. Cusumano, S.J. Kahl, F.F. Suarez, *Services, Industry Evolution, and the Competitive Strategies of Product Firms*, “Strategic Management Journal” 2015, No. 36(4), p. 559–575; R. Oliva, R. Kallenberg, *Managing the Transition from Products to Services*, “International Journal of Service Industry Management” 2003, No. 14(2), p. 160–172.

¹⁸ M. Crozet, E. Milet, *Should everybody be in services? The effect of servitization on manufacturing firm performance*, “CEPII Working Paper”, No. 2015-19; F.F. Suarez, M.A. Cusumano, S.J. Kahl, *Services and the Business Models of Product Firms: An Empirical Analysis of the Software Industry*, “Management Science” 2013, No. 59(2), p. 420–435; I. Visnjic, F. Wiengarten, A. Neely, *Only the Brave: Product Innovation, Service Business Model Innovation, and Their Impact on Performance*, “Journal of Product Innovation Management” 2016, No. 33(1), p. 36–52.

¹⁹ National Board of Trade, *Everybody is in Services...*, *op. cit.*

²⁰ S. Miroudot, C. Cadestin, *Services In Global Value Chains: from Inputs to Value-Creating Activities*, “OECD Trade Policy Papers” No. 197, Paris 2017.

²¹ M.A. Cusumano, S.J. Kahl, F.F. Suarez, *Services...*, *op. cit.*, p. 559–575.

²² Z. Ahamed, T. Inohara, A. Kamoshida, *The servitization of manufacturing: An empirical case study of IBM Corporation*, “International Journal of Business Administration” 2013, No 4(2), p. 18–26.

Thus, manufacturing merchandise can no longer be seen as only tangible product, but rather as a mix of goods and services. As the latter are used in operations of manufacturing firms in different ways, the concepts of “embodied” and “embedded” services have been developed²³. Embodied services are defined as services which constitute an input into the manufacture of a good (e.g. transport, telecommunications, financial services and business services) meanwhile the embedded services are those that pose an input into the sale of a good (e.g. retail, after-sales support inventory management). The key difference between service embodied and embedded is the possibility to separate it from the product: only embedded service, which is added to the product at the point of sales seems to be separable from it. Applying this taxonomy to the process of servicification the embodied services could be linked to its ‘buying’ and ‘producing’ components whereas embedded services to “selling” one (figure 1).

Servicification of manufacturing and modes of service supply

The servicification of manufacturing substantially affects international direct trade in services and this influence encompasses all the four GATS’ modes of supply. As Table 1 illustrates, trade dimensions of servicification can be discerned in all the components it comprises i.e. buying, producing and selling.

The servicification in terms of “buying” can involve either domestic sourcing or international sourcing, i.e. offshoring, of services. In the first case services are purchased at home thus no cross-border trade in services is carried out. Nevertheless, there might still be services trade if domestic services inputs are derived from locally established commercial presence of a foreign company. In this case service imports in the form of Mode 3 takes place. Another option of buying services by manufacturing firm is sourcing them from abroad. It could either has the form of rendering services by independent foreign suppliers (off-shore outsourcing) or within the boundaries of the firm when it relocates service activities from the domestic to a foreign economy by establishing foreign affiliate (offshore insourcing). Regardless of the ownership links between the firm and the service supplier exist or not, such international sourcing results in direct cross-border services imports (Mode 1). Import of services arising from offshore sourcing could also adopt the form of Mode 4 as services might be provided locally by contractual foreign service supplier, either self-employed or an employee of a juridical person.

²³ J. Drake-Brockman, S. Stephenson, *Implications for 21st Century Trade and Development of the Emergence of Services Value Chains*, International Centre for Trade and Sustainable Development Working Paper 2012; G.O. Pasadilla, A. Wirjo, *Services and Manufacturing: Patterns of Linkages (Policy Brief APEC)*, APEC Policy Support Unit, Singapore 2014.

Table 1. Servicification of manufacturing and the modes of direct service supply

BUYING SERVICES	
Sourcing of domestic service inputs <i>Mode 3 imports</i>	Sourcing of foreign service inputs <i>Mode 1 imports or Mode 4 imports</i>
PRODUCING SERVICES	
Manufacturing services on inputs owned by others <i>Mode 2 exports</i>	
SELLING SERVICES	
Services bundled with manufacturing exports <i>Mode 1 exports or Mode 4 exports</i>	

Source: own elaboration based on: R. Lanz, A. Maurer, *Services and Global Value Chains: Some Evidence on Servicification of Manufacturing and Services Networks*, WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2015-03.

Servicification could also have direct trade dimension in its “producing” constituent. When foreign company sends its goods inputs to the domestic firm for processing, it “consumes” manufacturing services abroad; consequently, from the domestic firm’s perspective manufacturing services on inputs owned by foreign company represent Mode 2 exports. Finally servicification affects direct trade in services through its “selling” item, when manufacturing products together with embedded services are exported. In this case both cross-border trade (Mode 1) and the presence of natural persons (Mode 4) might be employed as trade patterns.

All the above trade effects of servicification relate to the modes of direct service supply but servicification primarily results in indirect services flows across borders when manufacturing output is exported. The indirect trade in services encompasses services which are inseparable part of manufacturing good i.e. services embodied (both external and in-house inputs) as well as embedded services which are charged for indirectly (sold in a package with a product). Taking account of the interrelationship between merchandise and services trade phenomenon and staying in line with the already existing four modes of direct services supply this indirect way of supply provision was named by Cernat and Kutlina-Dimitrova²⁴ – Mode 5.

Summary

The growing importance of services in the activities of industrial enterprises, referred to as servicification of manufacturing, is of great importance for international trade in services. This process affects the turnover value of all the four modes of service supply, defined by GATS, i.e. direct trade, which is implemented by the cross-border flows of: services, capital and people. However, the most important effect of servicification of manufacturing for trade in services is the indirect trade

²⁴ L. Cernat, Z. Kutlina-Dimitrova, *Thinking in a Box: A ‘Mode 5’ Approach to Service Trade*, “Journal of World Trade” 2014, No. 48(6), p. 1109–1126.

that occurs through the flow of goods in which the services are being embodied or embedded. The analyzes of international exchange of services therefore require the extension of the Mode 5. of service supply.

References

- Ahamed Z., Inohara T., Kamoshida A., *The Servitization of Manufacturing: An Empirical Case Study of IBM Corporation*, “International Journal of Business Administration” 2013, No 4(2), p. 18–26.
- Baines T., Lightfoot H., *Made to Serve: How Manufacturers Can Compete Through Servitization and Product Service Systems*, Wiley 2013.
- Baines, H. Lightfoot, O. Benedettini, J. Kay, *The Servitization of Manufacturing: A Review of Literature and Reflection on Future Challenges*, “Journal of Manufacturing Technology Management” 2009, No. 20(5), p. 547–567.
- Baker P., Miles I., Rubalcaba L., Plaisier N., Tamminen S., Voldere I. de, *Study on Industrial Policy and Services. Within the Framework Contract of Sectoral Competitiveness Studies – Final Report – Part I (ENTR/06/054)*, ECORYS, Rotterdam 2008.
- Baldwin R.E., Forslid R., Ito T., *Unveiling the Evolving Sources of Value Added in Exports*, Joint Research Program Series No. 161, Japan External Trade Organisation, Institute of Developing Economics, Chiba 2015.
- Bryson J.R., Daniels P.W., *Service Worlds: The ‘Services Duality’ and the Rise of the ‘Manuservice’ Economy*, [in:] *Handbook of Service Science*, eds. P.P. Maglio, C.A. Kieliszewski, J.C. Spohrer, Springer, New York 2010.
- Cernat L., Kutlina-Dimitrova Z., *Thinking in a Box: A ‘Mode 5’ Approach to Service Trade*, “Journal of World Trade” 2014, No. 48(6), p. 1109–1126.
- Crozet M., Milet E., *Should Everybody be in Services? The Effect of Servitization on Manufacturing Firm Performance*, “CEPII Working Paper”, No. 2015-19.
- Cusumano M.A., Kahl S.J., Suarez F.F., *Services, Industry Evolution, and the Competitive Strategies of Product Firms*, “Strategic Management Journal” 2015, No. 36(4), p. 559–575.
- Drake-Brockman J., Stephenson S., *Implications for 21st Century Trade and Development of the Emergence of Services Value Chains*, International Centre for Trade and Sustainable Development Working Paper 2012.
- Gereffi G., Fernandez-Stark K., *The Offshore Services Value Chain: Developing Countries and the Crisis*, [in:] *Global Value Chains in a Postcrisis World. A Development Perspective*, eds. O. Cattaneo, G. Gereffi, C. Staritz, The World Bank, Washington 2010.
- Jones R., Kierzkowski H., *The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework*, [in:] R. Jones, A. Krueger, *The Political Economy of International Trade*, Basil Blackwell, Oxford 1990, p. 31–48.
- Lodefalk M., *Servicification of Manufacturing – Evidence from Sweden*, “International Journal of Economics & Business Research” 2013, No. 6(1), p. 87–113.
- Lodefalk M., *Temporary Expats for Exports: Micro-level Evidence*, “Review of World Economics” 2016, No. 152(4), p. 733–772.
- Lodefalk M., *The Role of Services for Manufacturing Firm Exports*, “Review of World Economics” 2015, No. 150(1), p. 59–82.

- Low P., *The Role of Services in Global Value Chains*, Real Sector Working Paper, Fung Global Institute 2013.
- Martinez V., Neely A., Ren G., Smart A., *High Value Manufacturing: Delivering on the Promise. Executive Briefing*, AIM Research, Cranfield School of Management 2008.
- Miroudot S., Cadestin C., *Services In Global Value Chains: from Inputs to Value-Creating Activities*, "OECD Trade Policy Papers" No. 197, Paris 2017.
- National Board of Trade, *Everybody is in Services – The Impact of Servicification in Manufacturing on Trade and Trade Policy*, National Board of Trade, Sweden 2012.
- National Board of Trade, *Just Add Services. A Case Study on Servicification and the Agri-Food Sector*, National Board of Trade, Sweden 2013.
- National Board of Trade, *Servivification of Swedish Manufacturing*, National Board of Trade, Sweden 2010.
- National Board of Trade, *The Servicification of EU Manufacturing. Building Competitiveness in the Internal Market*, National Board of Trade, Sweden 2016.
- Nordås H., Kim Y., *The Role of Services for Competitiveness in Manufacturing*, "OECD Trade Policy Papers", No. 148, Paris 2013.
- Oliva R., Kallenberg R., *Managing the Transition from Products to Services*, "International Journal of Service Industry Management" 2003, No. 14(2), p. 160–172.
- Pasadilla G.O., Wirjo A., *Services and Manufacturing: Patterns of Linkages (Policy Brief APEC)*, APEC Policy Support Unit, Singapore 2014.
- Reiskin E.D., White A.L., Johnson J.K., Votta T.J., *Servicizing the Chemical Supply Chain*, "Journal of Industrial Ecology" 1999, No. 3(2–3), p. 19–31.
- Suarez F.F., Cusumano M.A., Kahl S.J., *Services and the Business Models of Product Firms: An Empirical Analysis of the Software Industry*, "Management Science" 2013, No. 59(2), p. 420–435.
- Tomiyaama T., *Service Engineering to Intensify Service Contents in Product Life Cycles*, [in:] *Proceedings of the Second International Symposium on Environmentally Conscious Design and Inverse Manufacturing (EcoDesign 2001)*, IEEE Computer Society, p. 613–618.
- Vandermerwe S., Rada J., *Servitization of Business: Adding Value by Adding Services*, "European Management Journal" 1988, No 6(4), p. 314–324.
- Visnjic I., Wiengarten F., Neely A., *Only the Brave: Product Innovation, Service Business Model Innovation, and Their Impact on Performance*, "Journal of Product Innovation Management" 2016, No. 33(1), p. 36–52.

Servicification of manufacturing – koncepcja i skutki dla międzynarodowego handlu usługami

Celem artykułu jest prezentacja – dyskutowanego w badaniach prowadzonych w ostatnich latach przez wielu ekonomistów – pojęcia *servicification of manufacturing* oraz analiza skutków tego procesu dla analiz poświęconych międzynarodowemu handlowi usługami. Termin *servicification of manufacturing* oznacza rosnące znaczenie usług w działalności przedsiębiorstw przemysłowych, którego wyrazem jest zwiększenie udziału usług nie tylko w zakupach, ale również w produkcji i sprzedaży tych podmiotów. Uwzględnienie tego procesu ma istotne znaczenie dla analizy międzynarodowego handlu usługami, ponieważ wymiana usług związana jest nie tylko z transgranicznym przepływem usług, osób i kapitału, na które wskazuje GATS (handel bezpośredni), lecz

także z przepływami towarów (handel pośredni). Artykuł ma charakter teoretyczny, a podstawową metodą badawczą jest kwerenda literatury przedmiotu.

Słowa kluczowe: servicification of manufacturing, usługi, międzynarodowy handel usługami, modele świadczenia usług

Servicification of Manufacturing – The Concept and Consequences for International Trade in Services

The aim of the article is to present – discussed in research conducted in recent years by many economists – the concept of servicification of manufacturing and its effects for international trade in services. The term servicification of manufacturing means the growing importance of services in the activities of industrial enterprises, which is reflected by the increase in the share of services not only in purchases, but also in the production and sale of these entities. Including this process is important for the comprehensive analysis of international trade in services as this trade is connected not only with the cross-border flows of services, people and capital, indicated by GATS (direct trade), but also with the flows of goods (indirect trade). The article is theoretical, and the basic research method is the query of the literature on the subject.

Key words: servicification of manufacturing, service, trade in services, modes of service supply

Małgorzata Czermińska

doc. dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-6935-1031

**UMOWY O WOLNYM HANDLU NOWEJ GENERACJI
I ICH ZNACZENIE DLA RELACJI HANDLOWYCH
UNII EUROPEJSKIEJ Z PAŃSTWAMI TRZECIMI –
PRZYPADEK KOREI POŁUDNIOWEJ**

Wprowadzenie

Unia Europejska (UE) zawarła, w ramach wspólnej polityki handlowej (WPH), kilkadziesiąt porozumień regionalnych o preferencyjnym handlu. W ramach tych porozumień UE stosuje kilka systemów preferencji handlowych. Pierwszy z nich stanowią preferencje wzajemne, oparte na strefie wolnego handlu i/albo głębszej formie integracji gospodarczej (unia celna, umowy stowarzyszeniowe, umowy o utworzeniu wspólnego rynku), gdzie całość wymiany jest liberalizowana między stronami, ewentualnie w sposób asymetryczny. Takie umowy są uzupełniane o inne wymiary współpracy, zawierają postanowienia dotyczące współpracy ekonomicznej, politycznej, strategicznej i rozwojowej. Najwięcej z nich dotyczy współtworzenia stref wolnego handlu, a trzy porozumienia przewidują utworzenie unii celnych – Turcja, Andora, San Marino). Drugi system to preferencje jednostronne przyznawane państwom słabiej rozwiniętym; mowa przede wszystkim o koncesjach celnych przyznawanych krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) na podstawie konwencji z Yaoundé i z Lomé¹.

¹ Grupę tę tworzy 48 państw afrykańskich, 16 karaibskich i 14 z rejonu Pacyfiku.

Celem artykułu jest ukazanie genezy, głównych postanowień oraz znaczenia umów handlowych nowej generacji zawieranych przez Unię Europejską z państwami trzecimi. W badaniach empirycznych posłużono się pierwszą taką umową podpisaną przez UE – z Koreą Południową. Ze względu na ograniczoną objętość artykułu w analizie znaczenia porozumienia dla unijno-południowokoreańskich relacji handlowych ograniczono się głównie do obrotów towarowych.

W artykule zastosowano metodę opisową i porównawczą, wykorzystano krajowe i zagraniczne źródła literatury, a także akty prawa wtórnego w postaci rozporządzeń Unii Europejskiej.

Geneza i cele umów handlowych nowej generacji

Ze względu na stagnację wielostronnych negocjacji handlowych w ramach rundy dauhańskiej² UE nacisk kładzie na zawieranie bilateralnych umów o tworzeniu stref wolnego handlu, a więc na preferencje wzajemne. W 2006 r. Komisja Europejska przedstawiła nową strategię polityki handlowej, zawartą w dokumencie *Globalna Europa: konkurowanie na świecie*³. Myślą przewodnią było wykorzystanie polityki handlowej do wdrożenia odnowionej strategii lizbońskiej z 2005 r. dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Komisja uznała, że gospodarka światowa uległa zmianie, zatem i polityka handlowa Unii Europejskiej musi być dostosowana do tych zmian – przede wszystkim powinna uwzględniać rosnącą rolę w handlu światowym rynków wschodzących i strategię handlowe konkurentów, zwłaszcza Stanów Zjednoczonych. Przesłanki wyboru głównych partnerów handlowych, z którymi należy zawierać preferencyjne umowy handlowe, powinny mieć charakter ekonomiczny; należy bowiem uwzględniać potencjał rynkowy (wielkość i wzrost gospodarczy) oraz poziom ochrony stosowany w eksporcie z UE (bariery taryfowe i pozataryfowe). Dotyczy to zwłaszcza gospodarek wschodzących Azji Południowej i Wschodniej, z którymi UE podjęła negocjacje dotyczące umów o wolnym handlu. Należy również brać pod uwagę negocjacje potencjalnych partnerów z konkurentami UE oraz ich możliwy wpływ na rynki i gospodarki UE. Stąd też za najważniejszych partnerów uznano

² Główny problem funkcjonowania Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization*, WTO) dotyczy braku wymiernych postępów w negocjacjach wielostronnych. Pierwsza runda negocjacji WTO rozpoczęła się w Doha, w listopadzie 2001 r. i trwa nadal, mimo że jej zakończenie przewidywano do końca 2004 r. Impas w Doha nie osłabił zainteresowania członkostwem w WTO; ponad 20 państw, w tym Chiny i Rosja, przystąpiły do WTO od 2001 r. Proliferacja umów dwustronnych pomogła wypełnić lukę w systemie wielostronnego handlu, który jest hamowany przez impas negocjacji w ramach WTO.

³ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Globalny wymiar Europy. Konkurowanie na światowym rynku. Wkład w strategię wzrostu gospodarczego i zatrudnienia UE*, COM/2006/0567 final.

ASEAN⁴, Koreę Południową i Mercosur (Wspólny Rynek Południa). W tych państwach i regionach wysoki poziom ochrony idzie w parze z dużym potencjałem rynku i dążeniem do zawarcia porozumień o wspólnym handlu z konkurentami UE. W przypadku Indii, Rosji i Rady Współpracy Państw Arabskich Zatoki Perskiej także występuje połączenie potencjału rynkowego i poziomu ochrony; z tego powodu państwa te stanowią bezpośredni przedmiot zainteresowania UE⁵. W dokumencie z 2010 r. określającym priorytety wspólnej polityki handlowej do 2020 r. nacisk ponownie położony został na „wzajemność”. Aby bowiem polityka liberalizacji handlu odniosła sukces polityczny, także druga strona, czyli partnerzy handlowi – i to zarówno państwa rozwinięte, jak i gospodarki wschodzące – muszą podjąć analogiczny wysiłek, w duchu wzajemności i obopólnych korzyści⁶.

W 2006 r. nastąpił więc oficjalny zwrot od multilateralizmu do bilateralizmu i regionalizmu w polityce handlowej Unii Europejskiej. Nie zmienia tego nawet fakt, że w nowej strategii podkreślano równocześnie znaczenie negocjacji wielostronnych, a także zapowiedziano działania UE na rzecz wznowienia zawieszonych w 2006 r. rokowań w ramach rundy dauhańskiej. Stąd też w 2006 r. rozpoczęto nową serię negocjacji umów o wolnym handlu (FTA) z bardziej zaawansowanymi państwami i regionami rozwijającymi się. Są zatem dwie zasadnicze różnice między wizją dwustronnych negocjacji handlowych, które UE rozpoczęła w połowie 2006 r., a porozumieniami podpisanymi w przeszłości. Po pierwsze, umowy dwustronne zawarte do 2006 r. służyły głównie celom niegospodarczym. W przeszłości interesom gospodarczym UE służyły umowy wielostronne, a cele sąsiedztwa i rozwoju realizowane były za pomocą środków regionalnych. Preferencyjne umowy handlowe, uzasadnione czysto ekonomicznymi interesami, są znakiem towarowym XXI wieku. Druga różnica polega na tym, że UE dąży do ustanowienia stref wolnego handlu (FTA) nowej generacji z państwami rozwiniętymi spoza Europy. Pod względem zapisu merytorycznego nowe porozumienia o wolnym handlu powinny mieć kompleksowy zakres oraz dążyć do największej możliwej liberalizacji handlu, w tym do daleko posuniętej liberalizacji usług i inwestycji. W porozumieniach o wolnym handlu należy również we wszystkich możliwych przypadkach rozwiązać kwestię barier pozataryfowych poprzez zbieżność regulacyjną oraz zawrzeć w nich postanowienia o ułatwieniach handlowych. FTA

⁴ Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South East Asian Nations*); należą tu: Tajlandia, Indonezja, Malezja, Singapur, Filipiny, Brunei, Laos, Mjanma, Kambodża.

⁵ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Globalny wymiar Europy*, op. cit., s. 10.

⁶ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020*, KOM(2010) 612 wersja ostateczna, s. 3.

powinny również zawierać postanowienia dotyczące praw własności intelektualnej i konkurencji⁷.

Umowy o wzajemnym preferencyjnym handlu są stosowane na podstawie art. XXIV GATT/WTO⁸. Można je podzielić na:

- umowy o wolnym handlu pierwszej generacji;
- pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement*, DCFTA);
- umowy o partnerstwie gospodarczym;
- umowy o wolnym handlu nowej generacji.

Umowy o wolnym handlu pierwszej generacji UE zawierała przed ogłoszeniem komunikatu „Globalny wymiar Europy” w 2006 r. W tych umowach zazwyczaj uwzględniano jedynie handel towarami – głównie przemysłowymi, towary rolne podlegały zwykle jedynie częściowej i selektywnej liberalizacji. Zaliczyć należy do nich również umowy, na mocy których tworzona jest unia celna między UE a jej partnerami, polegająca na znoszeniu barier handlowych między stronami porozumienia oraz przyjęciu unijnej taryfy celnej w handlu z państwami trzecimi. Umowy o takim charakterze zawarto z Turcją, Andorą oraz z San Marino. Umowy pierwszej generacji, na podstawie których budowana była strefa wolnego handlu, zostały zawarte z krajami EFTA, przed ostatnim rozszerzeniem z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, Bałkanami Zachodnimi, państwami basenu Morza Śródziemnego; zalicza się do nich też kilka umów bilateralnych (Meksyk, Chile, Serbia, RPA). Planuje się przekształcenie większości tego rodzaju umów o wolnym handlu w kompleksowe umowy o wolnym handlu – takie negocjacje są aktualnie prowadzone z Meksykiem. Po arabskiej wiosnie rozpoczęły się negocjacje DCFTA z Marokiem, Tunezją i Jordanią. Trwają przygotowania do rozpoczęcia negocjacji w sprawie modernizacji unii celnej z Turcją oraz umowy o wolnym handlu z Chile.

Umowy o partnerstwie gospodarczym mogą przewidywać wzajemne preferencje celne, tak jak ma to miejsce na przykład w handlu z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Umowy handlowe nowej generacji to umowy o wolnym handlu wynegocjowane po 2006 r. Pod względem treści nowe porozumienia o wolnym handlu miały mieć kompleksowy zakres oraz oznaczać największą możliwą liberalizację handlu, w tym daleko posuniętą liberalizację usług i inwestycji, a także likwidację barier pozataryfowych, ograniczeń ilościowych. Pogłębione i kompleksowe umowy o wolnym handlu zostały zawarte z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, a umowy o wolnym handlu nowej generacji z Koreą

⁷ *Ibidem*, s. 10–11.

⁸ Artykuł XXIV (ust. 4–10 artykułu XXIV GATT oraz uzgodnienia w sprawie interpretacji artykułu XXIV GATT 1994) dopuszcza możliwość tworzenia ugrupowań integracyjnych w postaci stref wolnego handlu i unii celnych, jeśli ułatwiają handel światowy i nie tworzą nowych barier w handlu z resztą świata. Ponadto redukcja cel powinna objąć zasadniczą ich część (*substantial part*); *General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, tekst WTO, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm [dostęp: 20.12.2018].

Południową, Kolumbią, Peru i Ekwadorem, Ameryką Środkową oraz Japonią (tabela 1).

Tabela 1. Umowy zawarte przez Unię Europejską po 2006 r. (umowy nowej generacji oraz DCFTA)

Nazwa umowy*	Strona/strony umowy/region	Status/obowiązuje od
Umowy, które weszły w życie albo obowiązują tymczasowo		
Umowy z państwami Europy Wschodniej – Umowy stowarzyszeniowe (<i>Association Agreement</i>)	Gruzja Mołdawia	1.07.2016 1.07.2016
<i>Deep and Comprehensive Free Trade Agreement</i>	Ukraina	podpisana: 29.05.2014, tymczasowo stosowana od 1.01.2016
<i>Partnership and Cooperation Agreement (Updated Partnership and Cooperation Agreement)</i>	Armenia	negocjacje zakończono: 27.02.2017, ratyfikowana: 21.03.2017, tymczasowo stosowana od czerwca 2018 r.
Umowy stowarzyszeniowe z państwami Ameryki Środkowej – <i>Association Agreement with a Strong Trade Component</i>	Kostaryka Salwador Gwatemala Nikaragua Panama	Podpisana: 29.06.2012, tymczasowo stosowana od 2013 jw. jw. jw. jw.
Umowa handlowa (<i>Trade Agreement</i>) nowej generacji	Ekwador Kolumbia Peru	Podpisana: 26.07.2012, tymczasowo stosowana od 2013 jw. jw.
Kompleksowa umowa gospodarcza i handlowa nowej generacji (<i>Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA</i>)	Kanada	Podpisana: 30.10.2016, tymczasowo stosowana od 21.09. 2017
Umowa o strefie wolnego handlu nowej generacji (<i>Free Trade Agreement</i>)	Korea Południowa	Podpisana: 10.2010, tymczasowo stosowana od 1.07.2011
<i>Economic Partnership Agreement</i>	Japonia	Negocjacje rozpoczęte: 1.03.2013 r., zakończone: 12.2017, umowa podpisana: 17.07.2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Negotiations and Agreements*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements> [dostęp: 7.01.2019]; European Commission, *Overview of FTA and Other Trade Negotiations*, December 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf [dostęp: 9.01.2019].

Główne postanowienia umowy o wolnym handlu nowej generacji z Koreą Południową

W unijnej strategii polityki handlu Korea została uznana za priorytetowego partnera UE w kontekście umów o wolnym handlu nowej generacji. Decyzja o rozpoczęciu negocjacji takich umów z państwami trzecimi jest uzasadniona kryteriami

ekonomicznymi i ma na celu zwiększenie dostępu przedsiębiorstw europejskich do bardziej dynamicznych i konkurencyjnych rynków, zwłaszcza azjatyckich. Korea Płd. zajmuje ósmą pozycję wśród partnerów eksportowych i importowych UE (2017), natomiast UE zajmuje wśród partnerów importowych Korei Płd. drugą (po Chinach), a wśród partnerów eksportowych trzecią (po Chinach i USA) pozycję.

Negocjacje rozpoczęto w Seulu w maju 2007 r. Po ośmiu rundach formalnych rozmów obie strony parafowały umowę o wolnym handlu 15 października 2009 r. 16 września 2010 r. FTA została zatwierdzona przez Radę, a jej oficjalne podpisanie odbyło się 6 października przy okazji szczytu w Brukseli. Jej znaczna część była tymczasowo stosowana już od 1 lipca 2011 r., całość oficjalnie weszła w życie 13 grudnia 2015 r.⁹ Umowa z Koreą Płd. była szczególnie ważna ze względu na to, że jest pierwszą z serii umów o wolnym handlu nowej generacji oraz pierwszą taką umową UE z państwem azjatyckim. Była to ponadto pierwsza umowa o wolnym handlu, na którą zgodę musiał wyrazić Parlament Europejski (PE), gdyż jej ratyfikacja nastąpiła po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (2009)¹⁰. Traktat ten wzmocnił bowiem rolę PE w zakresie wspólnej polityki handlowej, co oznacza m.in. konieczność zatwierdzenia przez Parlament każdej umowy handlowej zwykłą większością głosów. To sprawia, że PE może tym samym wyrażać *veto* w odniesieniu do umów handlowych.

Cele szczegółowe umowy z Koreą Płd. obejmują przede wszystkim¹¹:

- zniesienie podatków nakładanych na unijnych eksporterów produktów przemysłowych i rolnych;
- ułatwienie dostępu do rynku usługodawcom z UE poprzez liberalizację handlu w zakresie usług (w tym usług telekomunikacyjnych, usług w zakresie ochrony środowiska, usług żeglugowych, usług finansowych – z liberalizacji wyłączono natomiast usługi audiowizualne); Korea Południowa zobowiązała się do liberalizowania 115, a UE 139 obszarów świadczenia usług¹²;
- zniesienie barier pozataryfowych (tzn. barier innych niż kwoty czy normy techniczne), zwłaszcza w sektorze elektronicznym, farmaceutycznym i sprzętu medycznego;
- ułatwienie producentom samochodów z UE dostępu do rynku;
- dalsza liberalizacja rynku zamówień publicznych (zapewnienie dostawcom z UE i Republiki Korei możliwości konkurowania na równych warunkach na obu rynkach zbytu);

⁹ Dodatkowy protokół do Umowy o wolnym handlu, uwzględniający wstąpienie Chorwacji do UE, wszedł w życie 1 stycznia 2016 r.

¹⁰ B. Michalski, *Konsekwencje umowy handlowej Unia Europejska – Republika Korei dla wymiany handlowej w sektorze high-tech*, [w:] *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe*, red. E. Małuszyńska, G. Mazur, Poznań 2015, s. 293.

¹¹ Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Korei z drugiej, Dz.U. L 127, 14 maja 2011 r.

¹² P. Pasierbiak, *Strefa wolnego handlu między Unią Europejską i Republiką Korei*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H: Oeconomia” 2013, t. 47, nr 2, s. 140.

- zrównoważony rozwój odnoszący się m.in. do ratyfikacji i wdrażania konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy i ochrony praw pracowniczych w Korei;
- ochrona praw własności intelektualnej: przede wszystkim określonych znaków towarowych, prawa autorskiego, projektów i oznaczeń geograficznych;
- zapewnienie skutecznego i szybkiego systemu rozstrzygania sporów – rozstrzyganie sporów w ramach Umowy o wolnym handlu obejmuje konsultacje i arbitraż, a także mechanizm mediacyjny.

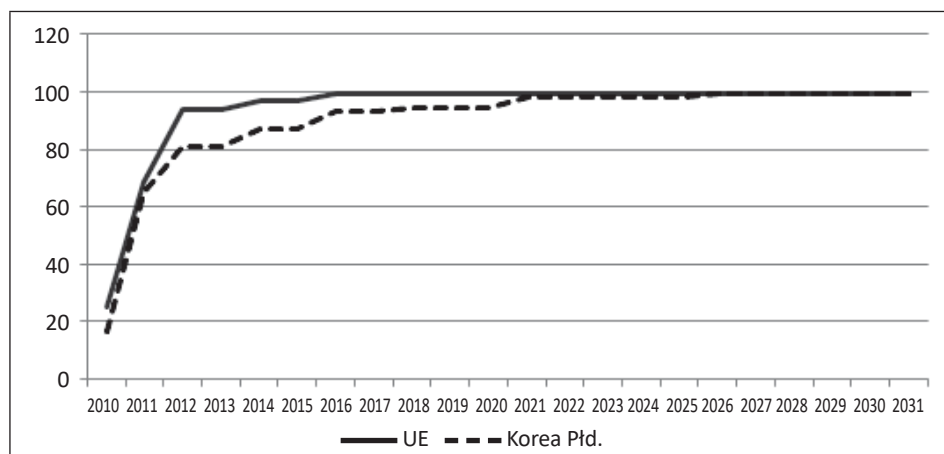
Liberalizacja handlu wzajemnego, polegająca na zniesieniu lub redukcji instrumentów taryfowych i pozataryfowych, oznacza, że (wykres 1):

- UE i Korea zgodziły się stopniowo znosić cła w wymianie towarowej (w ciągu 5 lat od wejścia w życie umowy). Przed wejściem w życie umowy 2316 linii taryfowych (25% wszystkich linii taryfowych w unijnej taryfie celnej) było objętych zerowymi stawkami celnymi KNU, co stanowiło 53,8% wartości przywozu UE z Korei (w latach 2008–2010). Z chwilą wejścia w życie umowy zerowymi cłami w imporcie z Korei objęto dodatkowo 6399 linii (68,9% wszystkich w unijnej taryfie). W rezultacie 93,8% linii taryfowych zostało objętych zerowymi cłami – odpowiadało to 87,6% wartości przywozu z Korei. Redukcja pozostałych cel na wyroby przemysłowe następować będzie stopniowo, aż do osiągnięcia poziomu 0% w 2020 r. W efekcie po dziesięciu latach wdrażania, w 2021 r., 9245 linii (99,4% wszystkich linii taryfowych) będzie bezcłowych, co stanowi 99,9% wartości importu z Korei. Z kolei w koreańskiej taryfie celnej stosowanej przed wejściem w życie umowy 1960 linii taryfowych (16,5% wszystkich linii taryfowych) było objętych zerową stawką celną KNU, co stanowiło 26,4% importu Korei z UE według wartości (w latach 2008–2010). Po wejściu w życie umowy dodatkowo zniesiono cła na 7688 linii (64,7% wszystkich), w wyniku czego 81,2% wszystkich towarów w taryfie celnej Korei było objętych zerową stawką celną w imporcie z UE (64,7% całego przywozu). Po dziesięciu latach realizacji, w 2021 r., 11 661 linii towarowych (98% wszystkich linii taryfowych) w imporcie będzie bezcłowych, co stanowi 99,5% wartości przywozu z UE. Do końca wdrożenia umowy (2031) 11 843 linie taryfowe (99,5% wszystkich w taryfie południowokoreańskiej) będą wolne od cła w przywozie z UE (99,99% wartości importu z UE).
- Wydłużone zostają okresy przejściowe (7 lat lub więcej) dla wyeliminowania cel nakładanych na wrażliwe produkty rolne i rybołówstwo. FTA przewiduje największą od lat liberalizację rynku unijnego wywozu towarów rolnych. Przed wejściem w życie umowy jedynie 2% unijnego wywozu rolnego trafiało do Korei bez cła. Umowa o wolnym handlu całkowicie znosi cło na niemal cały unijny wywóz rolny: wino jest zwolnione z cła od początku, whisky w roku trzecim, a na produkty takie jak ser od początku przewidziano wysokie kontyngenty bezcłowe. Część unijnego wywozu

wieprzowiny będzie objęta bezcłowym dostępem poczynając od roku piątego, a w przypadku najbardziej wrażliwych produktów (mrożony boczek wieprzowy) przewidziano dziesięcioletni okres przejściowy. Ponadto pojawiają się nowe możliwości dostępu do rynku Korei Płd. dzięki otwarciu go na towary nieeksportowane z UE lub eksportowane w małych ilościach, takie jak: mandarynki, jabłka, owoce kiwi.

- W określonych okolicznościach jedna strona może zastosować dwustronne środki ochronne, jeśli wzrost importu powoduje poważne szkody istotnego sektora ich gospodarki lub grozi ich spowodowaniem (np. strata udziału w rynku lub spadek cen).
- Odnosnie barier technicznych w handlu obie strony – UE i Republika Korei – zgodziły się współpracować w kwestiach norm i przepisów.
- Środki sanitarne i fitosanitarne mogą być wprowadzane w celu ochrony życia i zdrowia ludzi, zwierząt oraz roślin.

Wykres 1. Harmonogram redukcji stawek celnych określony w umowie o wolnym handlu między UE i Koreą



Źródło: opracowanie własne na podstawie: WTO, *Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Korea*, Report by Secretariat, WT/REG296/1/Rev.1, WTO, Geneva, 31 August 2012, s. 10 i 12.

Otwieranie rynku motoryzacyjnego odbywa się wolniej niż w większości innych branż i na warunkach będących efektem wielu kompromisów, a to ze względu na jego duże znaczenie dla obu stron. Unia Europejska i Korea Płd. zobowiązały się do stopniowego znoszenia cł na samochody osobowe (w kilku ratach) i natychmiastowego zniesienia cł na części samochodowe. Kalendarz liberalizacji u obu stron jest symetryczny, mimo innego poziomu wyjściowego (cło na samochody w UE – 10%, w Korei – 8%, w przypadku części samochodowych odpowiednio – 4% i 8% [średnio]). W kwestii cł na samochody duże –

zerowe stawki celne obowiązują od 1 lipca 2014 r., natomiast na samochody małe (z silnikami o pojemności skokowej nieprzekraczającej 1500 cm³) i na samochody z napędem elektrycznym lub hybrydowym od 1 lipca 2016 r.¹³

Relacje handlowe Unii Europejskiej z Koreą Płd. w kontekście umowy nowej generacji

Jak już wspomniano, Unia Europejska jest dla Korei Płd. bardzo ważnym partnerem handlowym (znajduje się w pierwszej trójce), Korea Południowa dla UE podobnie (ósme miejsce wśród największych eksporterów i importerów). Bilateralne obroty towarowe UE z Koreą Południową w pierwszej dekadzie XXI w. charakteryzowały się ujemnym saldem. Dodatnie saldo wymiany pojawiło się w ostatnich latach, począwszy od 2012 r. (wykres 2). Unijny deficyt w handlu, wynoszący 11,6 mld EUR w 2010 r., zmienił się w nadwyżkę w wysokości 3,1 mld EUR w 2016 r.; w 2017 r. była ona niższa i wyniosła 212 mln EUR. Można to przypisać m.in. skutkom podpisanej umowy o wolnym handlu. W latach 2010–2017, a zatem od czasu rozpoczęcia stosowania umowy o wolnym handlu, eksport Unii Europejskiej do Korei wzrósł o 76%, a import – o 27%. Należy zaznaczyć, że stopniowe wdrażanie uzgodnionych koncesji taryfowych w pierwszych latach po rozpoczęciu tymczasowego stosowania umowy z 1 lipca 2011 r. zakończyło się 30 czerwca 2016 r. Wyraźniejszy spadek eksportu z UE do Korei w latach 2015–2016 jest spowodowany m.in. niższą sprzedażą maszyn, środków transportu oraz pojazdów silnikowych (również w związku ze skandalem dotyczącym silników wysokoprężnych) (wykres 2 i 3).

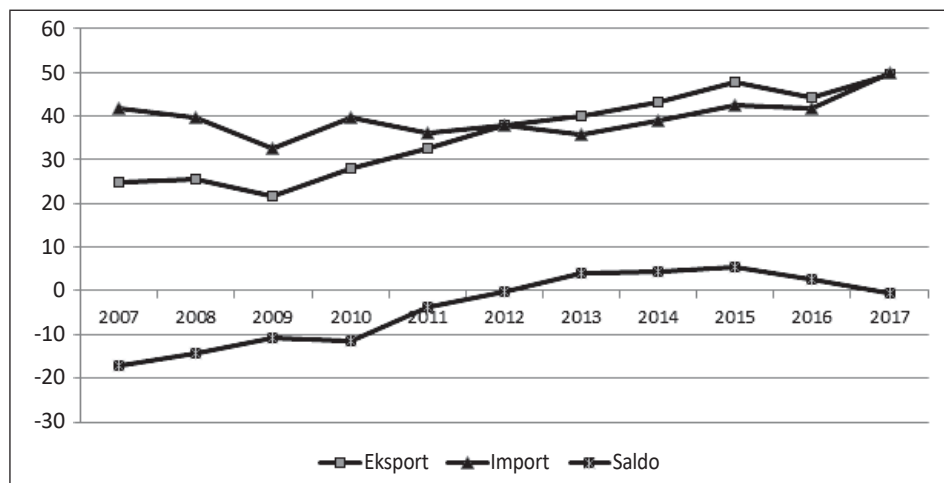
W strukturze rzeczowej wymiany dominują wyroby przetworzone, przy czym największy udział ma grupa SITC 7 (maszyny i urządzenia i sprzęt transportowy) – 50% eksportu UE do Korei, a w imporcie aż ok. 62% (wykresy 3–6).

Drugą co do ważności grupą jest sekcja 6+8 SITC, czyli towary przemysłowe klasyfikowane według surowca oraz inne wyroby przemysłowe, a na miejscu trzecim SITC 5, czyli chemikalia – na te grupy towarowe cła zostały zniesione po zakończeniu okresu przejściowego. Należy zauważyć, że za przyczynę zmian w przepływach handlowych nie można uznać wyłącznie umowy o wolnym handlu, ponieważ na te przepływy mają wpływ również inne czynniki. Trzeba również pamiętać że zarówno UE, jak i Korea Południowa są silnie powiązane handlowo z innymi państwami, w tym m.in. z Chinami czy USA.

W strukturze towarowej eksportu zaszły niewielkie zmiany. Po wejściu w życie umowy (do 2016 r.) wzrósł udział towarów z sekcji 3, (mowa o paliwach mineralnych); w 2016 r. nastąpił spadek importu południowokoreańskich produktów ropopochodnych (wykres 4).

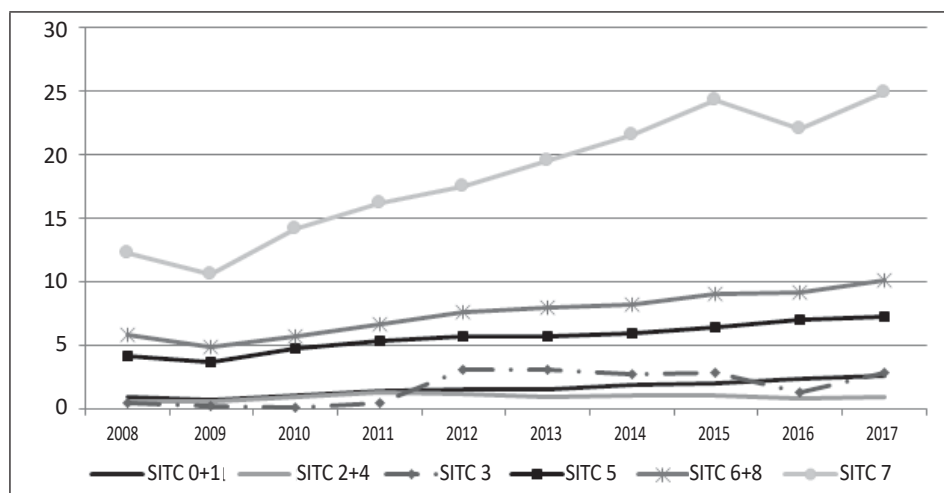
¹³ Więcej na ten temat: E. Kaliszuk, *Strefa wolnego handlu UE – Korea Płd. – zagrożenie dla europejskiej branży motoryzacyjnej?*, „Unia Europejska.pl” 2012, nr 4 (215), s. 17 i nast.

Wykres 2. Wymiana handlowa Unii Europejskiej z Koreą Południową w latach 2007–2017 (w mld EUR)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

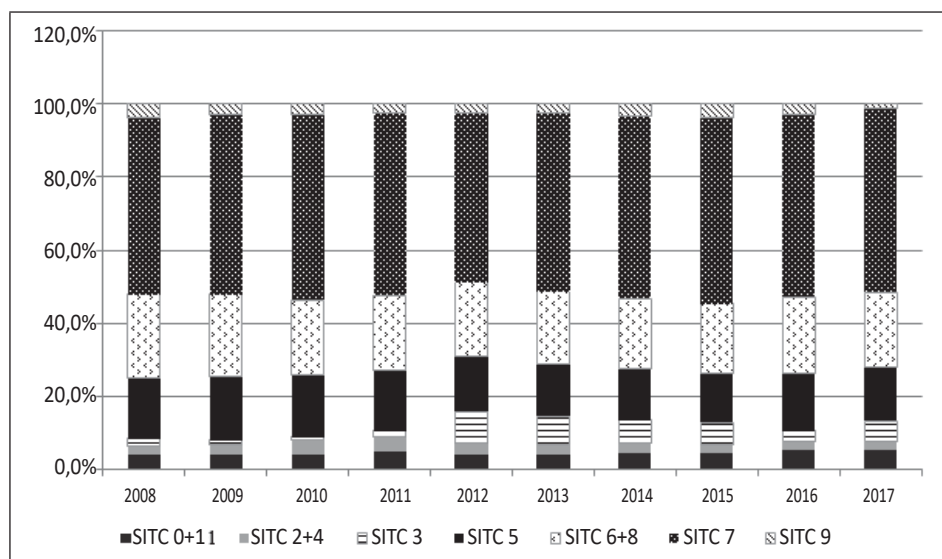
Wykres 3. Eksport UE do Korei Płd. wg głównych grup SITC (*Standard International Trade Classification*)



SITC – Standardowa Klasyfikacja Handlu Międzynarodowego, wersja 6. Towary klasyfikowane są w sekcjach: Sekcja 0+1 – żywność, napoje i wyroby tytoniowe (łącznie z żywymi zwierzętami); Sekcja 2+4 – surowce niejadalne z wyjątkiem paliw oraz oleje, tłuszcze oraz woski roślinne i zwierzęce; Sekcja 3 – paliwa mineralne, smary i podobne; Sekcja 5 – chemikalia i produkty pokrewne; Sekcja 6+8 – towary przemysłowe klasyfikowane według surowca oraz inne wyroby przemysłowe; Sekcja 7 – maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 4. Struktura towarowa eksportu UE do Korei Płd. (w %)



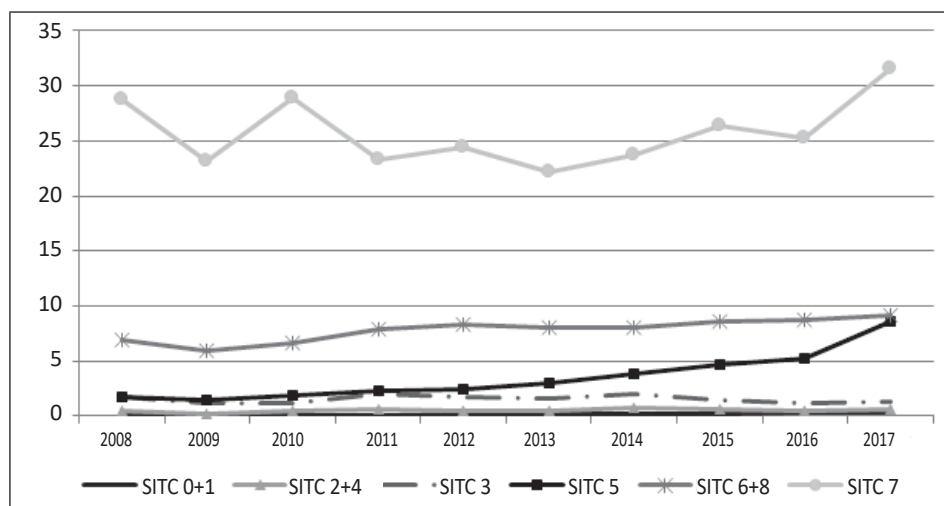
SITC – Standardowa Klasyfikacja Handlu Międzynarodowego, wersja 6. Towary klasyfikowane są w sekcjach: Sekcja 0+1 – żywność, napoje i wyroby tytoniowe (łącznie z żywymi zwierzętami); Sekcja 2+4 – surowce niejadalne z wyjątkiem paliw oraz oleje, tłuszcze orazi woski roślinne i zwierzęce; Sekcja 3 – paliwa mineralne, smary i podobne; Sekcja 5 – chemikalia i produkty pokrewne; Sekcja 6+8 – towary przemysłowe klasyfikowane według surowca oraz inne wyroby przemysłowe; Sekcja 7 – maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy; Sekcja 9 – towary i transakcje nieklasyfikowane w innych sekcjach.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania w bilateralnych relacjach handlowych są pojazdy silnikowe; stąd też w umowie o wolnym handlu między UE a Koreą znalazły się szczegółowe zapisy dotyczące sektora motoryzacyjnego. Od czasu rozpoczęcia stosowania umowy o wolnym handlu wywóz pojazdów silnikowych z UE wzrósł o 244% w latach 2010–2016, co stanowi 13% łącznego eksportu z UE do Korei. Przywóz do UE z Korei wzrósł o 53%, co stanowi z kolei 10% łącznego przywozu z Korei do UE.

Od wejścia w życie umowy nastąpił wzrost udziału w imporcie z Korei towarów z sekcji 0+1, tj. żywności, napojów i wyrobów tytoniowych (łącznie z żywymi zwierzętami), zmalał natomiast udział towarów z SITC 7 (wykres 6).

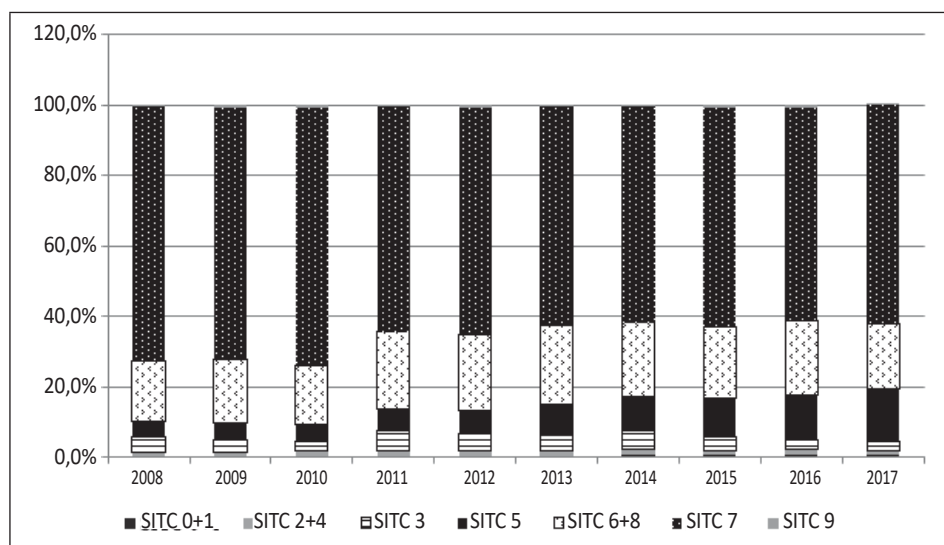
Wykres 5. Import UE z Korei Płd. według głównych grup SITC



SITC – Standardowa Klasyfikacja Handlu Międzynarodowego, wersja 6. Towary klasyfikowane są w sekcjach: Sekcja 0+1 – żywność, napoje i wyroby tytoniowe (łącznie z żywymi zwierzętami); Sekcja 2+4 – surowce niejadalne z wyjątkiem paliw oraz oleje, tłuszcze oraz woski roślinne i zwierzęce; Sekcja 3 – paliwa mineralne, smary i podobne; Sekcja 5 – chemikalia i produkty pokrewne; Sekcja 6+8 – towary przemysłowe klasyfikowane według surowca oraz inne wyroby przemysłowe; Sekcja 7 – maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 6. Struktura towarowa importu UE z Korei Płd. (w %)



SITC – Standardowa Klasyfikacja Handlu Międzynarodowego, wersja 6. Towary klasyfikowane są w sekcjach: Sekcja 0+1 – żywność, napoje i wyroby tytoniowe (łącznie z żywymi zwierzętami);

Sekcja 2+4 – surowce niejadalne z wyjątkiem paliw oraz oleje, tłuszcze oraz woski roślinne i zwierzęce; Sekcja 3 – paliwa mineralne, smary i podobne; Sekcja 5 – chemikalia i produkty pokrewne; Sekcja 6+8 – towary przemysłowe klasyfikowane według surowca oraz inne wyroby przemysłowe; Sekcja 7 – maszyny, urządzenia i sprzęt transportowy; SITC Sekcja 9 – towary i transakcje nieklasyfikowane w innych sekcjach.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Podsumowanie

Główną przesłanką negocjowania umów o wolnym handlu nowej generacji, o których mowa w strategii rozwoju wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej z 2006 r., jest kryterium ekonomiczne (potencjał rynku, wzrost gospodarczy) w doborze potencjalnych partnerów handlowych oraz *de facto* odejście od multilateralizmu na rzecz bilateralizmu. Pierwsza umowa handlowa tego typu zawarta przez Unię Europejską z Koreą Południową dobrze wpisuje się w ten schemat, Korea jest bowiem dynamicznie rozwijającym się państwem azjatyckim, a jednocześnie ważnym partnerem handlowym UE i *vice versa*.

Umowa z Koreą wprowadziła liberalizację niemal całego handlu wzajemnego (towary), przewidując również liberalizację usług i zniesienie niektórych barier pozataryfowych. Zasadniczy, pięcioletni okres przejściowy, dotyczący znoszenia barier taryfowych w handlu wzajemnym, zakończył się w połowie 2016 r.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, liberalizacja handlu przyczyniła się do wzrostu wzajemnych obrotów, przynajmniej w pierwszych latach po wdrożeniu umowy, a saldo unijnej wymiany z Koreą zmieniło się z ujemnego na dodatnie. W strukturze importu i eksportu unijnego w badanym okresie nie zaszły jednak znaczące zmiany. Największy udział we wzajemnej wymianie mają towary z 7. Sekcji SITC, przy czym udział tej grupy towarowej w eksporcie UE wzrósł po wejściu w życie umowy, jednocześnie malejąc w imporcie. Można założyć, że jeśli maleje eksport tej grupy towarowej do Korei, to maleje również eksport unijny ogółem w wartościach bezwzględnych, tak jak to miało miejsce w latach 2015–2016.

Nie należy jednak zapominać, że o wielkościach przepływów bilateralnych przesądza nie tylko samo utworzenie strefy wolnego handlu, znaczenie mają bowiem również inne czynniki: handel z pozostałymi ważnymi partnerami, popyt wewnętrzny, koniunktura w gospodarce światowej i inne.

Bibliografia

Czermińska M., *Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej. Bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego w UE*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2012, nr 4 (IX).

- EU, *Negotiations and Agreements*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements> [dostęp: 9.06.2019].
- EU, *Overview of FTA and Other Trade Negotiations*, December 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf [dostęp: 12.05.2019].
- General Agreement on Tariffs and Trade 1994, WTO, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/06-gatt_e.htm [9.06.2019].
- Kaliszук E., *Strefa wolnego handlu UE – Korea Płd. – zagrożenie dla europejskiej branży motoryzacyjnej?*, „Unia Europejska.pl” 2012, nr 4 (215).
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Globalny wymiar Europy. Konkutowanie na światowym rynku. Wkład w strategię wzrostu gospodarczego i zatrudnienia UE*, COM/2006/0567 finał.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Handel, wzrost i polityka światowa. Polityka handlowa jako kluczowy element strategii Europa 2020*, KOM(2010) 612 wersja ostateczna.
- Michalski B., *Konsekwencje umowy handlowej Unia Europejska-Republika Korei dla wymiany handlowej w sektorze high-tech*, [w:] *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe*, red. E. Małuszyńska, G. Mazur, Poznań 2015.
- Pasierbiak P., *Strefa wolnego handlu między Unią Europejską i Republiką Korei*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H: Oeconomia” 2013, t. 47, nr 2.
- Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Republiką Korei z drugiej, Dz.U. L 127, 14 maja 2011 r.
- UE, *Umowa o wolnym handlu między UE a Koreą w praktyce*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2011.
- WTO, *Free Trade Agreement between the European Union and the Republic of Korea*, Report by Secretariat, WT/REG296/1/Rev.1, WTO, Geneva, 31 August 2012.

New-Generation Free Trade Agreements and Their Relevance for the Trade Relations of the European Union with Third Countries – the Case of South Korea

The selection of potential trading partners in new-generation free trade agreements is primarily is above all about economic criteria (market potential, economic growth). This was emphasized in the new strategy of the European Union's common trade policy in 2006. The first trade agreement of this type which was concluded by the European Union with South Korea fits well into this scheme. Korea is a dynamically developing Asian country, at the same time it is an important trade partner of the EU. The purpose of the article is to show the genesis, main provisions and meaning of new-generation trade agreements which were concluded by the European Union with third countries. In empirical research, the first such agreement – with South Korea – was used. Due to the limited volume of the article, the analysis of the significance of the agreement for EU-South Korean trade relations was mainly limited to trade in goods.

Key words: new-generation free trade agreements, free trade area, the European Union, South Korea, customs duty

Umowy o wolnym handlu nowej generacji i ich znaczenie dla relacji handlowych Unii Europejskiej z państwami trzecimi – przypadek Korei Południowej

Główną przesłanką negocjowania umów o wolnym handlu nowej generacji, o których mowa w strategii rozwoju wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej z 2006 r. jest kryterium ekonomiczne (potencjał rynku, wzrost gospodarczy) w doborze potencjalnych partnerów handlowych oraz *de facto* odejście od multilateralizmu na rzecz bilateralizmu. Pierwsza umowa handlowa tego typu zawarta przez Unię Europejską z Koreą Południową dobrze wpisuje się w ten schemat. Korea jako dynamicznie rozwijające się państwo azjatyckie, jest ważnym partnerem handlowym UE. Celem artykułu jest ukazanie genezy, głównych postanowień oraz znaczenia umów handlowych nowej generacji zawieranych przez Unię Europejską z państwami trzecimi. W badaniach empirycznych posłużono się pierwszą taką umową podpisaną przez UE – z Koreą Południową. Ze względu na ograniczoną objętość artykułu, w analizie znaczenia porozumienia dla unijno-południowokoreańskich relacji handlowych ograniczono się do obrotów towarowych.

Słowa kluczowe: umowy o wolnym handlu nowej generacji, strefa wolnego handlu. Unia Europejska, Korea Południowa, cło

Agnieszka Hajdukiewicz

dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID 0000-0002-8249-2314

**OCHRONA UNIJNYCH OZNACZEŃ GEOGRAFICZNYCH
W STOSUNKACH HANDLOWYCH
UNII EUROPEJSKIEJ Z KANADĄ
W ŚWIELE UMOWY CETA**

Wprowadzenie

Wraz z rosnącymi wymaganiami konsumentów w zakresie jakości oraz bezpieczeństwa żywności, producenci artykułów rolno-spożywczych coraz częściej decydują się na stosowanie oznaczeń geograficznych swoich produktów, wykorzystując je jako główny element strategii rozwoju i internacjonalizacji działalności przedsiębiorstw. Wyróżnianie się w stosunku do innych towarów ze względu na pochodzenie geograficzne, może stanowić cenną i stosunkowo trwałą przewagę konkurencyjną na rynku międzynarodowym, wymaga jednak zapewnienia skutecznej ochrony przed naruszeniami.

Ochrona oznaczeń geograficznych stanowi ważną i kontrowersyjną kwestię negocjacyjną w umowach handlowych nowej generacji zawieranych przez Unię Europejską. W stosunkach międzynarodowych Unia dąży do zapewnienia ścisłej ochrony oznaczeń geograficznych nie tylko w celu zwiększenia konkurencyjności producentów unijnych, ale również utrzymania europejskiego dziedzictwa kulturalnego i kulinarnego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i ocena najważniejszych uzgodnień przyjętych w obszarze ochrony oznaczeń geograficznych w Kompleksowej Umowie Gospodarczo-Handlowej między Unią Europejską a Kanadą (CETA), z perspektywy interesów handlowych Europy. W szczególności przeanalizowano i oceniono poziom ochrony oznaczeń geograficznych zapewniony na mocy umowy CETA oraz jej zakres i potencjalne korzyści dla unijnych producentów artykułów rolno-spożywczych.

Badania zostały przeprowadzone w oparciu o studia literaturowe, analizę aktów prawnych, – zwłaszcza tekstu umowy CETA w podsekcji C rozdziału 20., zawierającego uregulowania w zakresie własności intelektualnej, wraz z załącznikami – oraz Porozumienia w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS), które stanowi załącznik do porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (World Trade Organization, WTO). Dokonano również przeglądu chronionych w Unii Europejskiej oznaczeń geograficznych na podstawie informacji pozyskanych z bazy danych DOOR dla produktów rolnych i artykułów spożywczych oraz *e-Bacchus* i *e-Spirit-Drinks* w przypadku win i napojów spirytusowych.

Uzgodnienia dotyczące ochrony oznaczeń geograficznych w ramach umowy CETA wydają się być znaczącym osiągnięciem negocjacyjnym Unii Europejskiej, dzięki któremu wielu europejskich eksporterów renomowanych produktów uzyskało łatwiejszy dostęp do rynku kanadyjskiego. Jednak pewne szczegółowe rozwiązania zmniejszają wartość wynegocjowanego pakietu. Dzieje się tak, ponieważ ustalony zakres ochrony jest znacznie węższy niż w systemie unijnym i ogranicza się tylko do oznaczeń o największym znaczeniu gospodarczym. Liczne wyjątki powodują, że w przypadku niektórych unijnych oznaczeń ich ochrona na rynku kanadyjskim nie jest ścisła. Jednocześnie, mimo pewnych słabych stron przyjętych rozwiązań, umowa CETA może stanowić ważny etap w zabezpieczeniu interesów UE w obszarze własności intelektualnej, a zarazem istotny punkt odniesienia podczas negocjowania kolejnych umów handlowych.

Definicja i przesłanki ochrony oznaczeń geograficznych

Oznaczenia geograficzne (*geographical indications*, GI) są związkiem pewnego symbolu o treści geograficznej z towarem, który jest odbierany przez przeciętnego nabywcę jako zespół informacji o produkcie, w tym zwłaszcza o jego pochodzeniu z pewnego miejsca geograficznego¹. Jego niematerialna natura powstaje z chwilą wytworzenia w świadomości odbiorców pojęciowego związku danego oznaczenia

¹ R. Skubisz, *Oznaczenie geograficzne jako indywidualny znak towarowy*, [w:] *Księga pamiątkowa z okazji 85-lecia ochrony własności przemysłowej w Polsce*, red. E. Wikło, Warszawa 2003, s. 90.

z towarem, obejmującego ogół wyobrażeń o nim ze względu na jego pochodzenie z konkretnego miejsca geograficznego (miasta, regionu, państwa itp.)².

W prawie międzynarodowym funkcjonuje wiele definicji oznaczeń geograficznych i terminów pokrewnych, jednak najczęściej przywoływana jest ta zawarta w Porozumieniu TRIPS. W art. 22 ust. 1 oznaczenia geograficzne zostały zdefiniowane jako „oznaczenia, które identyfikują towar jako pochodzący z terytorium kraju członkowskiego lub regionu, lub miejsca na tym terytorium, jeżeli pewna jakość, reputacja lub inna cecha towaru jest przypisywana zasadniczo pochodzeniu geograficznemu tego towaru”³. A zatem towary nimi oznakowane wyróżniają się tym, że zawdzięczają w znacznym stopniu swoją jakość, renomę lub inne cechy pochodzeniu z określonego obszaru geograficznego. Porozumienie TRIPS ustala jednocześnie ogólne zasady i warunki ochrony oznaczeń geograficznych. Ochroną zostały objęte wszystkie rodzaje produktów: towary rolno-spożywcze, wina, napoje spirytusowe oraz produkty przemysłowe, przy czym stopień ochrony różnych kategorii towarów jest niejednakowy, a ściślejsza ochrona dotyczy wyłącznie win i produktów spirytusowych. W trakcie trwającej od 2001 r. Rundy Doha w ramach WTO, kwestia oznaczeń geograficznych stanowi jeden z trudniejszych obszarów negocjacji, w którym wyraźnie zaznaczają się rozbieżne interesy stron.

Oznaczenia geograficzne nie są wyłącznie instrumentami handlowymi czy prawnymi, ale mają charakter wielofunkcyjny⁴. Uwzględniając ich szerszy kontekst, stanowią one zintegrowaną formę rozwoju obszarów wiejskich, promując i chroniąc lokalne interesy oraz wspierając wartości, takie jak: ochrona i zrównoważony rozwój środowiska lokalnego, kultura, tradycja itp. GI mogą mieć wpływ na całe łańcuchy dostaw, a nawet na rozwój innych produktów i usług w regionie, tym samym sprzyjając tworzeniu się klastrów przedsiębiorstw i przyspieszając procesy integracji obszarów wiejskich. Mogą stanowić ważny element pakietu kompleksowych, sprawiedliwych i prorynkowych rozwiązań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Jednocześnie są przejawem tzw. globalizacji, która zakłada nierozzerwalność wymiaru globalnego i lokalnego. Produkty z oznaczeniami geograficznymi konkurują na rynkach światowych, a jednocześnie wspierają lokalną kulturę i gospodarkę. Ich wpływ ujawnia się w takich obszarach jak: ekonomia i rynek, zatrudnienie, zarządzanie regionalne, środowisko naturalne czy kultura⁵.

² E. Całka, *Geograficzne oznaczenia pochodzenia*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 14 C: *Prawo własności przemysłowej*, red. R. Skubisz, Warszawa 2017, s. 7.

³ World Trade Organization, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Part II: *Standards Concerning the Availability, Scope and Use of Intellectual Property Rights*, Section 3: *Geographical Indications*, 2009, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_04b_e.htm#3 [dostęp: 10.01.2019].

⁴ G. Belletti, A. Marescotti, J.-M. Touzard, *Geographical Indications, Public Goods, and Sustainable Development: The Roles of Actors' Strategies and Public Policies*, „World Development” 2017, Vol. 98, s. 45, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.05.004>.

⁵ D. Giovannucci, T. Josling, W. Kerr, B. O'Connor, M.T. Yeung, *Guide to Geographical Indications. Linking Products and Their Origins*, Geneva 2009, s. 27.

W celu osiągnięcia korzyści z wykorzystania oznaczeń geograficznych niezbędne jest istnienie silnego krajowego i międzynarodowego systemu ochrony GI. Rozwój oznaczeń geograficznych wiąże się z dużym wysiłkiem marketingowym i wymaga znacznych nakładów finansowych, ponoszonych głównie przez sektor prywatny i osoby fizycznie. Zapobieganie nadużyciom związanym z ich stosowaniem ma bardzo duże znaczenia dla ochrony wizerunku i reputacji m.in. firm oraz dochodów ich właścicieli. Bez w pełni egzekwowanych praw własności, oznaczenia geograficzne mogą utracić w świadomości konsumentów związek z miejscem pochodzenia, co może znacznie obniżyć wartość znakowanych nimi towarów. Przy czym zagrożenie stanowią nie tylko konkurenci spoza danego obszaru geograficznego, którzy imitują produkty, a następnie sprzedają je jako autentyczne, wprowadzając w błąd konsumentów, ale również wytwórcy działający na określonym terytorium geograficznym, którzy oferują produkty nie spełniające odpowiednich standardów, co może podważyć pozytywne wyobrażenia konsumentów na temat jakości produktów pochodzących z danego obszaru. Dlatego stworzenie ram prawnych, zapobiegających nadużyciom w odniesieniu do stosowania oznaczeń geograficznych, przynosi korzyści zarówno konsumentom, jak i różnego typu podmiotom gospodarczym z regionu ich pochodzenia (producentom, przetwórcom, pośrednikom handlowym, przemysłowi turystycznemu itp.).

Wśród wielu różnych krajowych systemów ochrony oznaczeń geograficznych możemy wyróżnić dwa dominujące podejścia⁶:

- niezależny (*sui generis*) system specjalnych uregulowań dotyczących oznaczeń geograficznych, w którym są one traktowane jako specyficzne i odrębne prawo własności intelektualnej;
- ochronę oznaczeń geograficznych w ramach istniejącego systemu ochrony znaków towarowych, którego przepisy dotyczące oznaczeń geograficznych są jego częścią składową i w którym GI są uznawane za rodzaj znaków towarowych.

Pierwszy system ochrony ma zastosowanie m.in. w Unii Europejskiej, a drugi – w USA i Kanadzie.

Cele polityki handlowej Unii Europejskiej w obszarze oznaczeń geograficznych

Unia Europejska posiada rozbudowane, specjalne (*sui generis*) prawodawstwo dotyczące oznaczeń geograficznych, którego rozwój następował stopniowo, wraz ze wzrostem zainteresowania konsumentów kwestiami jakości żywności. Za główne cele ochrony GI uznaje się: zapewnienie rolnikom i producentom godziwego

⁶ H.V.J Moir, *Understanding EU Trade Policy on Geographical Indications*, „Journal of World Trade” 2017, Vol. 51, Issue 6, s. 1021.

dochodu z tytułu właściwości i cech danego produktu lub sposobu jego wytwarzania oraz dostarczenie jasnych informacji na temat produktów, których określone cechy mają związek z pochodzeniem geograficznym, co ma pozwolić konsumentom na podejmowanie bardziej świadomego wyboru podczas zakupów⁷. W ramach unijnego reżimu ochrony oznaczeń geograficznych, z wyłączeniem win i napojów alkoholowych, chronionych jest obecnie (stan na 1.01.2019 r.) 1441 oznaczeń⁸: 747 stanowią Chronione Oznaczenia Geograficzne, 635 Chronione Nazwy Pochodzenia, a 59 – niezaliczane do oznaczeń geograficznych *sensu stricto* – Gwarantowane Tradycyjne Specjalności⁹. Na mocy odrębnych przepisów ochroną objętych jest 2906 nazw win pochodzących zarówno z Unii Europejskiej, jak i krajów trzecich, a także 270 nazw napojów spirytusowych¹⁰.

W polityce zagranicznej, w odniesieniu do oznaczeń geograficznych, Unia Europejska stawia sobie trzy główne cele:

- utworzenie wielostronnego systemu rejestracji chronionych oznaczeń geograficznych;
- rozszerzenie zakresu ochrony przyznanej w ramach porozumienia TRIPS winom i napojom spirytusowym na inne produkty rolne i wyroby kulturowe;
- unieważnienie znaków towarowych, które zawierają unijne nazwy geograficzne, będące w użyciu przed rejestracją znaków towarowych w krajach trzecich oraz stopniowe wycofywanie się wcześniejszych użytkowników z krajów trzecich ze stosowania chronionych w UE nazw pochodzenia, które zostały uznane w tych krajach za rodzajowe.

Na rynkach zagranicznych duży problem stanowi fakt, że europejskie nazwy lub ich homonimy są często traktowane jako nazwy rodzajowe, podczas gdy w Unii Europejskiej są one chronionymi oznaczeniami geograficznymi. W rezultacie ewentualnego „cofnięcia” praw do posługiwania się tymi oznaczeniami, nazwy te nie mogłyby być nadal używane przez innych producentów, z wyjątkiem tych, którzy zarejestrowali oznaczenie i otrzymali ochronę GI w ramach systemu UE. Unia domaga się zwłaszcza wyeliminowania stosowania takich terminów

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 343/1 z 14.12.2012.

⁸ DOOR Database, European Commission, <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html?locale=pl> [dostęp: 10.01.2019].

⁹ Główna różnica pomiędzy unijnymi oznaczeniami Chronionej Nazwy Pochodzenia a Chronionego Oznaczenia Geograficznego polega na tym, że w przypadku ChNP wszystkie trzy etapy procesu produkcyjnego (produkcja, przetwarzanie lub przygotowanie do sprzedaży) muszą mieć miejsce na określonym obszarze geograficznym, a w przypadku ChOG obligatoryjnie tylko jeden. Z kolei Gwarantowaną Tradycyjną Specjalność można wytwarzać wszędzie, ale z zastosowaniem tradycyjnych metod produkcji, tradycyjnych surowców lub składników.

¹⁰ *E-Bacchus* Database, European Commission, 2018, <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/e-bacchus/index.cfm?event=statistics&language=EN> i *E-Spirit-Drinks* Database, European Commission, 2018, <http://ec.europa.eu/agriculture/spirits/index.cfm?event=searchIndication> [dostęp: 10.01.2019].

jak: „w rodzaju”, „w typie”, „w stylu” i „imitacja”, które sugerują podobieństwo do zarejestrowanych oznaczeń geograficznych (np: „w rodzaju *Roquefort*” lub „typu *Feta*”).

Unia Europejska postuluje również, aby partnerzy handlowi zapewнили odpowiednie struktury i procedury administracyjne służące ochronie oznaczeń geograficznych oraz stworzyli warunki do współistnienia GI z zarejestrowanymi znakami towarowymi tam, gdzie nie jest możliwe ich natychmiastowe unieważnienie.

Dążenia te wynikają z żywotnych interesów UE, z terytorium której wywodzi się wiele renomowanych oznaczeń geograficznych. Unia dąży w ten sposób do zabezpieczenia interesów gospodarczych swoich przedsiębiorców, poprzez zapewnienie produktom objętym renomowanymi oznaczeniami geograficznymi lepszego dostępu do rynków zagranicznych. Jednocześnie podkreśla, iż jej priorytetem jest utrzymanie europejskiego dziedzictwa kulturalnego i kulinarnego. Interesy te determinują unijne stanowisko negocjacyjne zarówno w rozmowach wielostronnych, jak i podczas negocjowania bilateralnych umów handlowych. Przy czym postulaty dotyczące stworzenia światowego rejestru GI są formułowane głównie na wielostronnym forum WTO, natomiast oczekiwania w odniesieniu do zagwarantowania unijnym oznaczeniom wyłączności ich stosowania są artykułowane przede wszystkim w negocjacjach umów bilateralnych.

Oznaczenia geograficzne jako kwestia negocjacyjna w umowie CETA

W dniu 21 września 2017 r. częściowo weszła w życie Kompleksowa Umowa Gospodarczo-Handlowa (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) między Unią Europejską a Kanadą. CETA stanowi umowę nowej generacji, co oznacza, że wykracza poza redukcję cel i dotyczy również innych obszarów we wzajemnej współpracy handlowo-inwestycyjnej¹¹.

Kwestia oznaczeń geograficznych została uwzględniona w sekcji dotyczącej własności intelektualnej, w części handlowej umowy CETA, znajdującej się w obszarze wyłącznych kompetencji UE, która weszła tymczasowo w życie i oczekuje na ratyfikację przez wszystkie państwa członkowskie Unii.

Podobnie jak w przypadku innych umów handlowych, od momentu rozpoczęcia negocjacji CETA, Unia uznała swoje oznaczenia geograficzne za jedną z priorytetowych kwestii w trakcie trwania rozmów. Ponieważ Kanada już wcześniej zapewniła ochronę unijnym oznaczeniom geograficznym w odniesieniu do win i napojów alkoholowych (na podstawie bilateralnej umowy z 2004 r.), postulaty UE dotyczyły rozszerzenia tej ochrony na produkty rolne i środki spożywcze. W trakcie negocjacji w listopadzie 2012 r. w prasie ujawniono listę

¹¹ Komisja Europejska, *Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA)*, https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_pl.htm [dostęp: 20.01.2019].

36 domniemanych sytuacji konfliktowych między unijnymi oznaczeniami pochodzenia a oznaczeniami stosowanymi w Kanadzie¹². Z 36 pozycji 15 dotyczyło sporów między unijnymi GI a kanadyjskimi nazwami rodzajowymi (np. *Roquefort*, *Feta*, *Asiago*, *Fontina*), a 8 stanowiło konflikty między unijnymi oznaczeniami geograficznymi a znakami towarowymi zarejestrowanymi przez kanadyjskich producentów lub przez podmioty z krajów trzecich (np. *Prosciutto di Parma*, *Prosciutto di S. Daniele*, *Prosciutto Toscano*, *Gorgonzola*). Zdecydowana większość pozycji na liście dotyczyła serów i produktów mięsnych, należących do najważniejszych sektorów przemysłu spożywczego po obu stronach Atlantyku. Negocjacje były trudne, gdyż rynki rolno-spożywcze tradycyjnie należą do silnie chronionych przed konkurencją zagraniczną. Ponadto strony umowy w tym obszarze mają w dużej mierze rozbieżne cele – o ile Unia Europejska dąży do jak najściślejszej ochrony oznaczeń geograficznych, o tyle strona kanadyjska postuluje przyjęcie w tym zakresie bardziej elastycznych rozwiązań. Tym samym występuje w obronie interesów swoich przedsiębiorstw, stosujących od wielu lat europejskie nazwy pochodzenia i często podkreślających w swoich działaniach marketingowych europejskie tradycje przygotowywania żywności, które zostały przeniesione na rynek kanadyjski przez imigrantów. Dodatkowo obie strony są dla siebie ważnymi partnerami w handlu rolno-spożywczym.

Główne trendy w handlu produktami rolno-spożywczymi między Unią Europejską a Kanadą

W ostatniej dekadzie w handlu artykułami rolno-spożywczymi między UE a Kanadą odnotowano wzrost obrotów, a tempo wzrostu było wysokie zwłaszcza w sprzedaży unijnych towarów na rynek kanadyjski. Dynamika eksportu rolno-spożywczego była wyższa niż dynamika eksportu UE ogółem na ten rynek. Kanada ma relatywnie mały udział w całkowitym eksporcie Unii, jednak udział artykułów rolno-spożywczych w nim jest dość znaczący (niemal 10%) i wyższy niż dla całego handlu Unii. Kanada zajmuje 10 miejsce wśród rynków eksportowych dla unijnych artykułów rolno-spożywczych w handlu zewnętrznym UE, przy czym pierwsze miejsce zajmują Stany Zjednoczone wchodzące wraz z Kanadą w skład ugrupowania NAFTA, co wydaje się wskazywać na duży potencjał rozwoju relacji transatlantyckich.

Bilans handlu artykułami rolno-spożywczymi z Kanadą jest dla Unii Europejskiej dodatni. W ostatnich latach średnia dynamika eksportu była wyższa niż importu, a w 2017 r. odnotowano spadek importu (tabela 1). Udział produktów

¹² C. Viju, *CETA and Geographical Indicators: Why a Sensitive Issue?*, *Canada-Europe Transatlantic Dialogue: Seeking Transnational Solutions to 21st Century Problems*, CETA Policy Briefs Series, October 2013, https://carleton.ca/canadaeurope/wp-content/uploads/CETD_CETA-policy-brief_GIs_Viju.pdf [dostęp: 10.01.2019].

rolno-spożywczych zarówno w całkowitym handlu z Kanadą, jak i w handlu rolno-spożywczym UE był wyższy w eksporcie.

Tabela 1. Handel artykułami rolno-spożywczymi Unii Europejskiej z Kanadą w latach 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Zmiana 2017/2016	Udział w całkowitym handlu rolno- -spożywczym UE-28 w 2017 r.	Udział w całkowitym handlu UE28 – Kanada w 2017 r.
	w mln EUR					w %		
Eksport produktów rolno-spożywczych z UE do Kanady	3001	3131	3419	3449	3561	3,3	2,6	9,5
Import produktów rolno-spożywczych z UE do Kanady	1923	2250	2237	2253	2237	-0,7	1,9	7,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Agri-Food Trade Statistical Factsheet European Union – Canada*, Brussels 2018.

Tabela 2. Najważniejsze grupy towarowe w eksporcie Unii Europejskiej do Kanady w latach 2013–2017

Grupa towarowa	2013	2014	2015	2016	2017	Udział w całkowitym eksporcie rolno- -spożywczym w 2017 r.	Zmiana 2017/2016
	eksport w mln EUR					eksport w %	
Wino, wermut, cydr i ocet	806	755	821	837	912	25,6	9,0
Napoje spirytusowe i likiery	284	292	342	316	333	9,4	5,4
Czekolada, słodczyce i lody	222	230	248	260	264	7,4	1,5
Makaron, ciasto, herbatniki i chleb	192	184	182	189	214	6,0	13,2
Piwo	217	209	224	209	211	5,9	1,0
Przetwory z warzyw, owoców lub orzechów	106	108	114	129	136	3,8	5,4
Sery	121	121	120	125	132	3,7	5,6
Oliwa z oliwek	88	103	103	132	125	3,5	-5,3
Skóry surowe, skórki i skóry futerkowe	152	239	233	168	117	3,3	-30,4
Wody i napoje bezalkoholowe	80	86	97	104	110	3,1	5,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development..., *op. cit.*

W eksporcie rolno-spożywczym na rynek kanadyjski najważniejszymi grupami towarów są wina i napoje spirytusowe (tabela 2). Relatywnie dużym

udział mają czekolady i słodycze oraz piwo. Do ważnych pozycji eksportowych należą również sery i oliwa z oliwek. Najwyższą dynamiką cechował się eksport makaronów i ciast, a największy spadek wystąpił w eksporcie tradycyjnych produktów eksportowych – skór i futer, których wytwarzanie jest współcześnie silnie krytykowane przez obrońców zwierząt.

Zakres ochrony oznaczeń geograficznych w umowie CETA

Kwestii oznaczeń geograficznych poświęcono podsekcję C 20. rozdziału umowy CETA dotyczącego własności intelektualnej. W art. 20.16 umowy zdefiniowano oznaczenia geograficzne, które są przedmiotem tego porozumienia. Zapisano w nim, że „oznaczenie geograficzne to nazwa, którą określa się produkt rolny lub spożywczy jako pochodzący z terytorium Strony lub z regionu bądź miejsca na tym terytorium, w przypadku gdy określona jakość, renoma lub inna cecha charakterystyczna tego produktu wynika w głównej mierze z tego pochodzenia geograficznego” a „kategoria produktów oznacza kategorię produktów wskazaną w załączniku 20-C”¹³ do umowy. Takie ujęcie oznaczeń geograficznych jest częściowo zbieżne z ich definicją zawartą w art. 22 Porozumienia TRIPS WTO. Podobnie jak w umowie TRIPS, przyjęto, że podstawą uznania nazwy danego produktu za oznaczenie geograficzne jest stwierdzenie, że jego cechy wynikają „w głównej mierze” z pochodzenia geograficznego. Główną różnicą jest natomiast fakt, że w umowie TRIPS określono, że mogą to być nazwy produktów zarówno pochodzenia rolniczego, jak i nierolniczego, natomiast w umowie CETA pojęcie oznaczenia geograficznego dotyczy wyłącznie produktów rolnych lub spożywczych. Ogranicza to zakres ochrony na zasadach przyjętych w ramach CETA wyłącznie do towarów rolno-spożywczych, z wyłączeniem produktów przemysłowych.

Innym ograniczeniem jest stwierdzenie w art. 20.17, że postanowienia umowy mają zastosowanie wyłącznie do oznaczeń geograficznych identyfikujących produkty należące do klas produktów określonych w załączniku nr 20-C do umowy¹⁴. Wyszczególniono w nim 22 kategorie produktów, wśród których znajdują się zarówno ważne kategorie eksportowe, takie jak sery czy świeże, zamrożone i przetworzone mięsa, jak i mające niewielki udział w unijnym eksporcie rolno-spożywczych olejki eteryczne czy ocet. Ten wykaz klas produktów nie w pełni odpowiada zakresowi ochrony w UE, gdyż w systemie unijnym ochronie mogą również podlegać nazwy takich produktów podstawowych, jak: bawełna, wełna, wiklina, len, skóra, futro i pierze, czego nie zapewnia CETA. Używanie

¹³ *Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony*, Dz. Urz. Unii Europejskiej, L 11/23, 14.1.2017, s. 139, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114(01)&from=PL) [dostęp: 18.01.2019].

¹⁴ *Ibidem*.

oznaczeń geograficznych w stosunku do towarów spoza tych kategorii nie podlega ochronie w ramach tej umowy.

Uzgodnienia umowy CETA mają wyłącznie zastosowanie do oznaczeń geograficznych produktów pochodzących z terytorium UE lub regionu bądź miejsca na tym terytorium, które zostały wymienione w części A załącznika 20-A do umowy, a także do oznaczeń geograficznych produktów pochodzących z Kanady lub regionu bądź miejsca na jej obszarze, które zostały zawarte w części B tego załącznika. W momencie wejścia w życie umowy CETA w załączniku w części A znajdowało się 171 oznaczeń (bez win i napojów spirytusowych, których wykaz nie obejmował), natomiast załącznik w części B nie zawierał żadnego kanadyjskiego oznaczenia. Zakres ochrony na podstawie umowy CETA jest więc znacznie ograniczony, gdyż objęto nią zaledwie ok. 12% wszystkich oznaczeń geograficznych artykułów spożywczych chronionych w systemie Unii Europejskiej.

Jednocześnie jednak nazwy te były wcześniej słabo chronione lub w ogóle nie mogły zaistnieć na rynku kanadyjskim, dlatego z pewnością można mówić o dużym postępie w tej dziedzinie, zwłaszcza, że ochroną objęto najważniejsze unijne GI, mające największe znaczenie gospodarcze i najwyższy udział w eksporcie rolno-spożywczym UE. Przykłady chronionych oznaczeń zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3. Wybrane oznaczenia geograficzne podlegające ochronie w ramach umowy CETA

Produkt	Pochodzenie	Kategoria	Produkt	Pochodzenie	Kategoria
<i>Danablu</i>	Dania	sery	<i>Schwarzwälder Schinken</i>	Niemcy	świeże, zamrożone i przetworzone mięso
<i>Edam Holland</i>	Niderlandy	sery	<i>Nürnberger Lebkuchen</i>	Niemcy	wyroby cukiernicze i piekarskie
<i>Roquefort</i>	Francja	sery	<i>Spreewälder Gurken</i>	Niemcy	produkty ze świeżych i przetworzonych warzyw
<i>Camembert de Normandie</i>	Francja	sery	<i>Queijo S. Jorge</i>	Portugalia	sery
<i>Canards à foie gras du Sud-Ouest: Gasconne</i>	Francja	świeże, zamrożone i przetworzone mięso	<i>Ananás dos Açores / S. Miguel</i>	Portugalia	świeże i przetworzone owoce i orzechy
<i>Huile essentielle de lavande de Haute-Provence</i>	Francja	olejki eteryczne	<i>Chouriço de Portalegre</i>	Portugalia	świeże, zamrożone i przetworzone mięso
<i>Brie de Meaux</i>	Francja	sery	<i>České pivo</i>	Republika Czeska	piwo
<i>Emmental de Savoie</i>	Francja	sery	<i>Szegedi szalami</i>	Węgry	świeże, zamrożone i przetworzone mięso

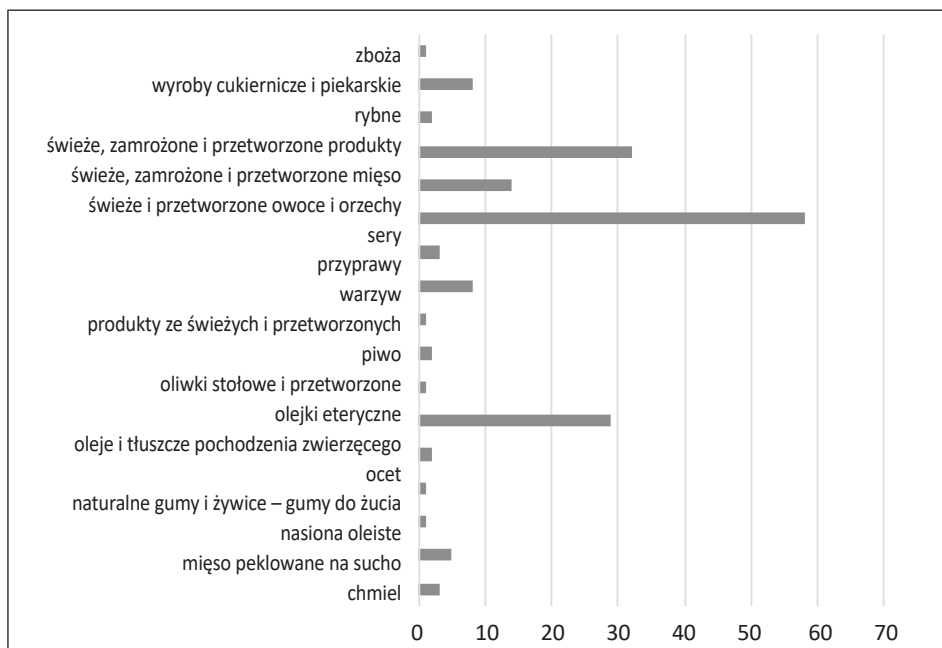
Produkt	Pochodzenie	Kategoria	Produkt	Pochodzenie	Kategoria
Ελαιόλαδο Καλαμάτας	Grecja	oleje i tłuszcze pochodzenia zwierzęcego	Tiroler Speck	Austria	świeże, zamrożo- ne i przetworzone mięso
Φέτα*	Grecja	sery	Aceto balsamico Tradizionale di Modena	Włochy	ocet
Turrón de Ali- cante	Hiszpania	wyroby cukier- nicze i piekar- skie	Prosciutto di Parma	Włochy	mięso peklowane na sucho
Jamón de Hu- elva	Hiszpania	świeże, zamro- żone i przetwo- rzone mięso	Parmigiano Reggiano	Włochy	sery

* ochrona w ograniczonym zakresie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika 20-A do umowy CETA, *Kompleksowa umo-
wa gospodarczo-handlowa (CETA)...*, op. cit.

Jak można zauważyć na wykresie 1, najwięcej oznaczeń geograficznych chronionych na podstawie umowy CETA należy do kategorii sery (58). Na drugim miejscu znajduje się świeże, zamrożone i przetworzone mięso (32), a następnie oleje i tłuszcze pochodzenia zwierzęcego (29).

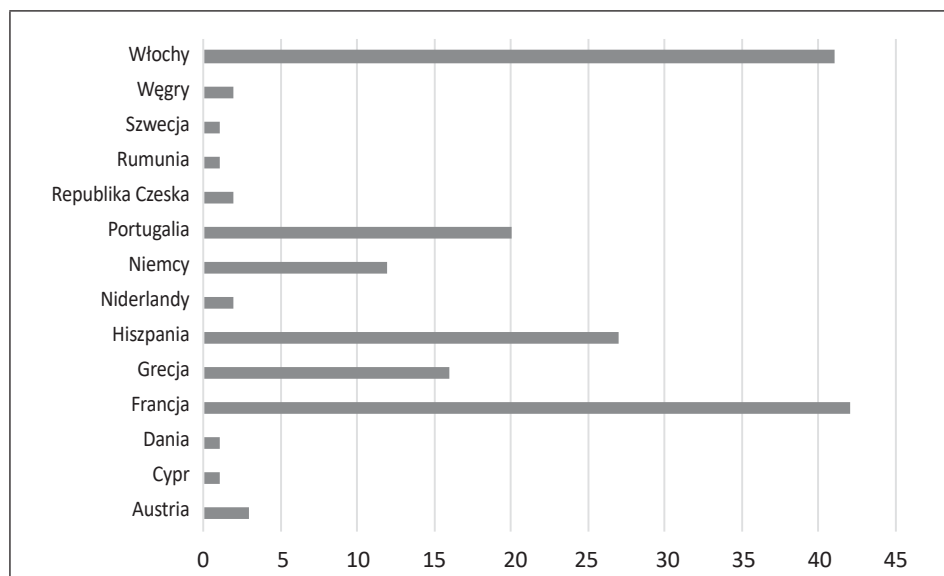
Wykres 1. Liczba unijnych oznaczeń geograficznych chronionych w ramach CETA w dniu wejścia umowy w życie według kategorii produktów



Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika 20-A do umowy CETA, *Kompleksowa umo-
wa gospodarczo-handlowa (CETA)...*, op. cit.

Biorąc pod uwagę strukturę geograficzną, najwięcej GI chronionych w ramach CETA pochodzi z Francji (42), Włoch (41) oraz Hiszpanii (27) i Portugalii (20). Pojedyncze oznaczenia geograficzne pochodzą z Rumunii, Austrii, Cypru, Danii i Szwecji (wykres 2). Struktura chronionych oznaczeń w ramach CETA jest zbliżona, jednak nie identyczna ze strukturą chronionych oznaczeń w systemie wewnętrznym UE, gdyż w systemie tym najwięcej GI pochodzi z Włoch. Francja znajduje się na drugim miejscu przed Hiszpanią, Portugaliją i Grecją¹⁵. Na liście oznaczeń geograficznych objętych ochroną w ramach CETA nie ma żadnego polskiego oznaczenia geograficznego, mimo że Polska należy do krajów z relatywnie dużą liczbą chronionych oznaczeń geograficznych na terytorium UE (znajduje się pod tym względem na 8. miejscu wśród państw członkowskich). Choć wcześniej wspomniano, że ochrona w ramach CETA dotyczy oznaczeń o największym znaczeniu gospodarczym dla UE, a polskie oznaczenia do nich nie należą, to na liście zamieszczonej w załączniku 20-A do umowy CETA figurują oznaczenia geograficzne z Rumunii, Danii, Austrii czy Szwecji, a więc krajów nie mających długich tradycji w ich ochronie.

Wykres 2. Liczba unijnych oznaczeń geograficznych chronionych w ramach CETA w dniu wejścia umowy w życie według krajów pochodzenia



Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika 20-A do umowy CETA, *Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA)...*, op. cit.

Warto podkreślić, że oprócz oznaczeń geograficznych produktów rolnych i środków spożywczych chronionych w ramach CETA, na mocy wcześniejszej

¹⁵ DOOR Database, op. cit.

bilateralnej umowy między UE a Kanadą, zawartej w dniu 16 września 2003 r., chronione są również GI niektórych win i wyrobów spirytusowych. Należą do nich m.in.: *Chianti, Porto, Rioja, Bordeaux, Claret, Madera* czy *Malaga*. W tym przypadku ochrona była wprowadzana etapami, z których ostatni zakończył się 31 grudnia 2013 r., kiedy to nazwy *Chablis, Champagne, Port/Porto* i *Sherry* utraciły status nazw rodzajowych na rynku kanadyjskim. Taka sytuacja miała również miejsce w odniesieniu do niektórych napojów spirytusowych. Dotyczyło to takich nazw jak: *Grappa, Ouzo, Jägertee, Korn* i *Pacharan*, które miały być stopniowo wycofywane z listy nazw rodzajowych w ciągu 2 lat od wejścia w życie poprzedzającej CETA bilateralnej umowy.

Główne zasady ochrony oznaczeń geograficznych w ramach CETA

Obie strony umowy zobowiązały się do wprowadzenia i przestrzegania we wzajemnych stosunkach handlowych określonych zasad i przepisów dotyczących ochrony oznaczeń geograficznych wymienionych w załączniku 20-A do umowy. W art. 20.19 ust. 2. określono, że zabronione jest stosowanie oznaczenia geograficznego w odniesieniu do produktu, który nie pochodzi z miejsca pochodzenia przypisanego temu oznaczeniu geograficznemu, albo pochodzi z takiego miejsca, ale nie został wyprodukowany bądź wytworzony zgodnie z odpowiednimi przepisami drugiej strony umowy¹⁶. Ponadto, na mocy tego samego art. 20.19 ust. 2, nie wolno stosować żadnych sposobów i środków oznaczania lub przedstawiania towaru, które wprowadzają odbiorców w błąd co do pochodzenia geograficznego tego towaru, wskazując lub sugerując, że towar ten pochodzi z obszaru geograficznego innego niż rzeczywiste miejsce pochodzenia¹⁷. Zabronione jest również wszelkie inne wykorzystywanie oznaczeń geograficznych, które jest aktem nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 10a Konwencji paryskiej o ochronie własności przemysłowej uzgodnionej w Sztokholmie w dniu 14 lipca 1967 r.

Co istotne, wprowadzono zakaz używania takich oznaczeń nawet w przypadkach, gdy zostało wskazane prawdziwe pochodzenie produktu lub oznaczenie geograficzne jest podane w wersji przetłumaczonej, bądź towarzyszą mu takie określenia jak: „w rodzaju”, „typu”, „w stylu”, „na wzór” itp. Zabronione jest więc np. używanie oznaczenia w brzmieniu „*Roquefort-style cheese*”¹⁸.

Przepisy te wprowadzają stosunkowo wysoki poziom ochrony unijnych nazw pochodzenia, co można uznać za istotny sukces Unii w negocjacjach umowy CETA. Wcześniej unijne oznaczenia geograficzne nie były chronione na rynku kanadyjskim, poza przypadkami, kiedy korzystały z ochrony jako

¹⁶ *Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA)...*, op. cit., s. 140.

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ Komisja Europejska, *CETA – rozdział po rozdziale*, 2019, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_pl.htm [dostęp: 18.01.2019].

zarejestrowane znaki towarowe. Jednak dla wielu z nich dostęp do rynku był zamknięty, gdyż ich nazwy pochodzenia zostały zarejestrowane przez podmioty kanadyjskie lub przedsiębiorców z krajów trzecich. Przykładem może być oznaczenie „*Prosciutto di Parma*”, którego administrator – *Consorzio del Prosciutto di Parma* – nie uzyskał praw do jego używania w Kanadzie, a zatem oznaczone nim produkty nie mogły być sprzedawane na rynku tego kraju, ponieważ wcześniej kanadyjska firma *Maple Leaf Foods* zarejestrowała tam znak towarowy „*Parma*” i oznaczała nim swoje wędliny, sprzeciwiając się zarejestrowaniu nazwy europejskiego konkurenta. Przez wiele lat wyroby europejskie w Kanadzie musiały być sprzedawane jako „*The Original Prosciutto*”. Dopiero wraz z wejściem w życie umowy CETA szynka z oznaczeniem „*Prosciutto di Parma*” mogła zostać wprowadzona do sieci dystrybucji w Kanadzie. Innym bardzo korzystnym dla Unii rozwiązaniem jest również uzyskanie ochrony unijnych nazw pochodzenia, które zostały wcześniej uznane w Kanadzie za rodzajowe (np. *camembert* lub *brie*) i które nie mogły być chronione w oparciu o przepisy prawa znaków towarowych z powodu braku charakteru odróżniającego.

Osobną kwestią uregulowaną w umowie jest podejście do tzw. homonimicznych oznaczeń geograficznych, czyli oznaczeń geograficznych mających jednakowe brzmienie z innymi GI, lecz pochodzących z różnych miejsc o tej samej nazwie, zwykle położonych w różnych krajach. W art. 20.20 umowy CETA postanowiono, że w przypadku gdy homonimiczne oznaczenia geograficzne wchodzą w zakres tej samej kategorii produktów, każda ze stron określa praktyczne warunki, na podstawie których będą one rozróżniane, uwzględniając przy tym konieczność zapewnienia sprawiedliwego traktowania zainteresowanych producentów, dążąc zarazem do uniknięcia sytuacji, w której konsumenci mogliby zostać wprowadzeni w błąd. Przykładowo: gdyby w Kanadzie w miejscowości o nazwie *Meaux* znaleźli się producenci, którzy chcieliby wyprodukować ser *brie* i nazwać go „*Brie de Meaux*” (czyli tak samo jak brzmi chroniona w ramach CETA nazwa pochodzenia z francuskiego miasta *Meaux*), decyzja, czy byłoby to możliwe, wymagałaby uwzględnienia interesów producentów i konsumentów tego produktu¹⁹. Ponadto jeżeli któraś ze stron umowy zamierzałaby wprowadzić ochronę oznaczenia geograficznego określającego produkt pochodzący z terytorium kraju trzeciego, a oznaczenie to miałoby homonimiczne brzmienie z oznaczeniem geograficznym drugiej strony dla tej samej kategorii produktów, jest ona zobowiązana do wcześniejszego skonsultowania się z drugą stroną umowy w tej sprawie.

¹⁹ Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement – Canadian Statement on Implementation, Government of Canada, 2019, https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/canadian_statement-enonce_canadien.aspx?lang=eng#a25 [dostęp: 18.01.2019].

Wyjątki od postanowień dotyczących ochrony oznaczeń geograficznych

Postanowienia porozumienia CETA odnoszące się do oznaczeń geograficznych są znaczącym postępowaniem w ochronie unijnych oznaczeń na rynku kanadyjskim. Jednocześnie jednak umowa przewiduje dość liczne wyjątki od przyjętych zasad. W szczególności w art. 20.21 wprowadzono większą elastyczność w zakresie stosowania niektórych oznaczeń geograficznych na rynku kanadyjskim²⁰. Od Kanady nie wymaga się m.in., aby zakazała stosowania określeń, takich jak: „w rodzaju”, „typu”, „w stylu”, „na wzór” itp., w odniesieniu do kilku nazw serów wymienionych w załączniku 20-A. Dotyczy to serów: *Feta* (*Φέτα*), *Munster*, *Asiago*, *Fontina*, *Gorgonzola*. Oznacza to, że nadal można np. stosować określenie „ser w stylu feta”. Warunkiem jest jednak czytelne i wyraźne oznaczenie faktycznego pochodzenia geograficznego danego produktu.

Ponadto kanadyjscy producenci wymienionych serów oraz ich następcy prawni mogą nadal wykorzystywać te nazwy, nawet bez określeń „w rodzaju”, „typu”, „w stylu”, jeśli wykorzystywali te oznaczenia do celów komercyjnych przed dniem 18 października 2013 r. Postanowienia umowy dopuszczają również – na zasadzie wyjątku – możliwość dalszego stosowania w pięcioletnim okresie przejściowym oznaczenia *Nürnberger Bratwürste* z kategorii „świeże, zamrożone i przetworzone mięso”, przez każdą osobę oraz jej następców prawnych, jeśli stosowali oni te oznaczenia przez co najmniej pięć lat przed wspomnianą datą. Z kolei dla niektórych GI produktów należących do kategorii „mięso peklowane na sucho” i „sery”, producenci i ich następcy mogą stosować je nadal w pięcioletnim okresie przejściowym, pod warunkiem, że stosowali je przez co najmniej dziesięć lat przed dniem 18 października 2013 r. Do tych nazw należą ser *Beaufort* oraz sucha szynka *Jambon de Bayonne*.

Tego typu wyjątki były ustępstwem na rzecz Kanady, która argumentowała, że zobowiązanie do ochrony unijnych oznaczeń na ogólnych zasadach oznaczałoby dla wielu przedsiębiorstw kanadyjskich konieczność rezygnacji ze stosowanych od wielu lat marek posiadających wartość handlową, co skutkowałoby spadkiem sprzedaży (krajowej i zagranicznej) oraz dochodów. Z kolei utrzymanie się na rynku po ewentualnej zmianie nazw produktów wymagałoby od nich znaczących inwestycji i dużych wysiłków marketingowych. Wydaje się jednak, że wyrażenie zgody na te odstępstwa od reguły, w odniesieniu do wybranych nazw pochodzenia, może istotnie zmniejszać wartość wynegocjowanych rozwiązań w obszarze oznaczeń geograficznych dla strony unijnej. Podczas zebrania Komitetu CETA ds. Oznaczeń Geograficznych w dniu 17 maja 2018 r. Unia Europejska sygnalizowała pewne problemy z wprowadzaniem tych przepisów

²⁰ *Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA)...*, op. cit., s. 141.

w życie²¹. W szczególności wyraziła obawy dotyczące niewystarczających procedur związanych z operacjonalizacją wyjątków od praw do ochrony dla oznaczeń wyszczególnionych w art. 20.21 CETA. Strona unijna argumentowała, że jej zdaniem Kanada musi opracować listę przedsiębiorstw uprawnionych do korzystania z tych wyjątków, ponieważ taki wykaz jest wymagany w ramach działań administracyjnych, niezbędnych do zapewnienia właściwego wdrożenia przepisów CETA. Kanada wyjaśniła, że jej zdaniem wprowadzenie w życie uregulowań CETA w sprawie wspomnianych wyżej terminów nie wymaga przygotowania takiego wykazu i w żadnym przypadku nie stanowiło to części ostatecznego wynegocjowanego umowy. Wydaje się zatem, że w odniesieniu do kilku unijnych oznaczeń (m.in. *Feta*, *Gorgonzola*) trudno będzie zapewnić pożądany stopień ich ochrony na rynku kanadyjskim.

Innym wyjątkiem, który sprawił, że Unii nie udało się w pełni zrealizować celów polityki zagranicznej w tym zakresie jest zamieszczenie w umowie (art. 20.21, ust. 5) klauzuli koegzystencji systemu *sui generis* Unii Europejskiej i systemu znaków towarowych Kanady. Zapewnia ona ważność i prawo do używania znaków towarowych zawierających oznaczenia geograficzne, jeśli znaki towarowe zostały zgłoszone, zarejestrowane lub użyte przed określoną datą, którą jest albo dzień wejścia w życie właściwej podsekcji umowy CETA, albo dzień, w którym dane oznaczenie geograficzne zostało dodane do listy w załączniku do umowy²². Te przypadki mogą dotyczyć zarówno użytkowników krajowych, jak i zagranicznych, działających na rynku kanadyjskim.

Oznacza to, że Unii Europejskiej nie udało się doprowadzić do unieważnienia wcześniej zarejestrowanych znaków towarowych, które zawierają w sobie oznaczenie geograficzne drugiej strony lub składają się z niego. Zakazano jedynie ich nowych rejestracji, o ile jest to dozwolone na mocy prawodawstwa danej strony. Na mocy tych przepisów obie wspomniane wcześniej nazwy: „*Prosciutto di Parma*” i szynka „*Parma*” mogą koegzystować na rynku kanadyjskim.

Akceptacja współistnienia dwóch systemów ochrony może potencjalnie rodzić konflikty między zobowiązaniami do ochrony oznaczeń geograficznych w ramach prawa o znakach towarowych a ochroną w ramach przepisów o oznaczeniach geograficznych. Niektórzy eksperci twierdzą jednak, że unieważnienie wcześniej zarejestrowanych znaków towarowych nie było najważniejszym celem UE w negocjacjach z Kanadą, więc o kompromis nie było trudno. Jak się wydaje, o wiele istotniejsze dla Unii Europejskiej było doprowadzenie do zaprzestania stosowania wielu nazw europejskich jako rodzajowych²³.

²¹ European Commission, Report *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, Meeting of Committee on Geographical Indications by Video Conference 17 May 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/june/tradoc_156975.pdf [dostęp: 10.01.2019].

²² *Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA)*..., *op. cit.*, s. 142.

²³ B. O'Connor, *Geographical Indications in CETA, the Comprehensive Economic and Trade Agreement Between Canada and the EU*, http://www.origin-gi.com/images/stories/PDFs/English/14.11.24_GIs_in_the_CETA_English_copy.pdf [dostęp: 18.01.2019].

Kolejne ustępstwo na rzecz Kanady stanowi zgoda Unii na dalsze stosowanie lub zarejestrowanie na rynku kanadyjskim znaku towarowego zawierającego lub składającego się z terminów, takich jak: *Valencia Orange*, *Orange Valencia*, *Valencia*, *Black Forest Ham*, *Jambon Forêt Noire* czy *Tiroler Bacon*; dodatkowo nie jest zabronione stosowanie przez Kanadyjczyków nazwy „comté” w związku z produktami spożywczymi, których nazwy nawiązują do hrabstwa (np. „*Comté du Prince-Edouard*”, „*Comté de Prescott-Russell*”) oraz terminu „*Beaufort*” odnośnie produktów serowych wytwarzanych w okolicy obszaru geograficznego Beaufort Range (wyspy Vancouver w Kolumbii Brytyjskiej).

Warto podkreślić, że porozumienie przewiduje też dokonywanie zmian poprzez dodanie do załącznika 20-A oznaczeń geograficznych lub usunięcie tych, które przestały być chronione bądź stosowane w miejscu ich pochodzenia. Modyfikacji tych dokonuje Wspólny Komitet CETA na zasadzie konsensusu i zgodnie z zaleceniem Komitetu CETA ds. Oznaczeń Geograficznych. Równocześnie postanowiono, że co do zasady nie dodaje się jednak nowych oznaczeń do listy w załączniku 20-A, jeżeli stanowią one nazwy, które w dniu podpisywania umowy znajdowały się w odpowiednim rejestrze Unii Europejskiej, mając status „zarejestrowanych” w odniesieniu do państwa członkowskiego. Zgoda na wprowadzenie tego przepisu wydaje się niezrozumiała z punktu widzenia interesów Unii, gdyż w ten sposób pozbawiono wielu unijnych przedsiębiorców możliwości uzyskania w przyszłości prawa do rozszerzonej ochrony oznaczeń, zapewnionej na mocy umowy CETA²⁴. Dotyczy to niestety również polskich oznaczeń geograficznych, które są chronione w systemie unijnym, jednak nie znalazły się w załączniku 20-A w momencie podpisywania umowy. Wprawdzie nie są one jeszcze dobrze znane na arenie międzynarodowej, jednak mają duży potencjał rozwoju i ścisła ochrona mogłaby ułatwiać w przyszłości ich wprowadzanie na rynki zagraniczne, przynosząc oprócz bieżących wpływów, również znaczące korzyści wizerunkowe dla Polski.

Podsumowanie

Uzgodnienia dotyczące oznaczeń geograficznych zawarte w umowie CETA można ogólnie uznać za satysfakcjonujące dla Unii Europejskiej. Wcześniej, z wyjątkiem nazw win i artykułów spirytusowych, poziom ochrony unijnych oznaczeń był niewystarczający, a wiele z nich w ogóle nie było chronionych lub nie miało dostępu do rynku kanadyjskiego. Problemem był zwłaszcza fakt, że w Kanadzie wiele europejskich nazw pochodzenia uznano za rodzajowe i tym samym nie podlegające ochronie. Często stosowano je również wraz z takimi określeniami jak: „w rodzaju”, „typu”, „w stylu”, „na wzór”. Zobowiązanie się Kanady do zaprzestania stosowania tego typu określeń, a także do zakazania innych praktyk, które mogą

²⁴ *Ibidem*.

wprowadzać konsumentów w błąd co do pochodzenia geograficznego, może przynieść wymierne korzyści unijnym producentom i eksporterom żywności, których strategie marketingowe oparte są na nazwach pochodzenia geograficznego. Jednak zaakceptowanie przez stronę unijną dość licznych wyjątków od przyjętych zasad zmniejsza wartość wynegocjowanego pakietu.

Zakres ochrony w ramach CETA jest znacznie węższy niż w systemie UE i ogranicza się do oznaczeń o największym znaczeniu gospodarczym, a przy tym należących wyłącznie do określonych kategorii produktów. Liczne wyjątki powodują, że w przypadku niektórych unijnych oznaczeń ochrona nie jest ścisła. Ograniczoną ochroną objęto m.in. takie oznaczenia jak: *Feta* (Φέτα), *Munster*, *Asiago*, *Fontina* i *Gorgonzola*. Niekorzystny, zwłaszcza z punktu widzenia interesów Polski, wydaje się również zapis umowy mówiący, że w przyszłości nie można dodawać do listy chronionych GI tych nazw pochodzenia, które w dniu podpisywania umowy znajdowały się już w unijnym rejestrze oznaczeń chronionych. Jednocześnie jednak dla wielu unijnych producentów artykułów rolno-spożywczych porozumienie to umożliwi lepszy dostęp do rynku kanadyjskiego, a dla Unii jako całości stanowi ono również ważny punkt odniesienia podczas negocjowania kolejnych umów handlowych.

Bibliografia

- Belletti G., Marescotti A., Touzard J.-M., *Geographical Indications, Public Goods, and Sustainable Development: The Roles of Actors' Strategies and Public Policies*, „World Development” 2017, Vol. 98, s. 45–57, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.05.004>.
- Całka E., *Geograficzne oznaczenia pochodzenia*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. 14 C: *Prawo własności przemysłowej*, red. R. Skubisz, Warszawa 2017, s. 1–172.
- Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement – Canadian Statement on Implementation, Government of Canada, 2019, https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/canadian_statement-enonce_canadien.aspx?lang=eng#a25 [dostęp: 18.01.2019].
- DOOR Database, European Commission, <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html?locale=pl> [dostęp: 10.01.2019].
- E-Bacchus* Database, European Commission, 2018, http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/e_bacchus/index.cfm?event=statistics&language=EN [dostęp: 10.01.2019].
- E-Spirit-Drinks* Database, European Commission, 2018, <http://ec.europa.eu/agriculture/spirits/index.cfm?event=searchIndication> [dostęp: 10.01.2019].
- European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Agri-Food Trade Statistical Factsheet, European Union – Canada*, Brussels 2018.
- European Commission, Report *Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)*, Meeting of Committee on Geographical Indications by Video Conference 17 May 2018, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/june/tradoc_156975.pdf [dostęp: 10.01.2019].
- Giovanucci D., Josling T., Kerr W., O'Connor B., Yeung M.T., *Guide to Geographical Indications. Linking Products and Their Origins*, Geneva 2009.

- Komisja Europejska, CETA – rozdział po rozdziale, 2018, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_pl.htm [dostęp: 18.01.2019].
- Komisja Europejska, *Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa (CETA)*, https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_pl.htm [dostęp: 20.01.2019].
- Kompleksowa Umowa Gospodarczo-Handlowa (CETA) między Kanadą, z jednej strony, a Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z drugiej strony*, Dz. Urz. Unii Europejskiej, L 11/23, 14.01.2017, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114\(01\)&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114(01)&from=PL) [dostęp: 18.01.2019].
- Moir H.V.J., *Understanding EU Trade Policy on Geographical Indications*, „Journal of World Trade” 2017, Vol. 51, Issue 6, s. 1021–1042.
- O'Connor B., *Geographical Indications in CETA, the Comprehensive Economic and Trade Agreement Between Canada and the EU*, 2014, http://www.origin-gi.com/images/stories/PDFs/English/14.11.24_GIs_in_the_CETA_English_copy.pdf [dostęp: 18.01.2019].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 343/1 z 14.12.2012.
- Skubisz R., *Oznaczenie geograficzne jako indywidualny znak towarowy*, [w:] *Księga pamiątkowa z okazji 85-lecia ochrony własności przemysłowej w Polsce*, red. E. Wikło, Warszawa 2003, s. 85–120.
- Viju C., *CETA and Geographical Indicators: Why a Sensitive Issue?*, *Canada-Europe Transatlantic Dialogue: Seeking Transnational Solutions to 21st Century Problems*, CETA Policy Briefs Series, October 2013, https://carleton.ca/canadaeurope/wp-content/uploads/CETD_CETA-policy-brief_GIs_Viju.pdf [dostęp: 10.01.2019].
- World Trade Organization, *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Part II: *Standards Concerning the Availability, Scope and Use of Intellectual Property Rights*, Section 3: *Geographical Indications*, 2009, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_04b_e.htm#3 [dostęp: 10.01.2019].

Protection of the EU's Geographical Indications in Trade Relations Between the European Union and Canada in the Light of CETA Agreement

Protection of geographical indications is an important and controversial issue in the negotiations of the European Union's new generation trade agreements. The aim of this paper is to present and evaluate the most important provisions adopted in the area of geographical indications in The Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) between the EU and Canada (CETA), from the perspective of European commercial interests. The research was based on literature studies and the analysis of legal acts. The data on protected designations of origin from the EU databases DOOR, E-Bacchus and E-Spirit-Drinks were also analysed. The compromise on geographical indications achieved in CETA negotiations can be considered satisfactory for the European Union, which in foreign policy seeks to ensure strict protection of EU designations of origin. However, the agreement contains numerous exceptions to obligations which, in some cases, result in lower protection levels.

Key words: geographical indications, agri-food products, European Union, Canada, trade relations, CETA

Ochrona unijnych oznaczeń geograficznych w stosunkach handlowych Unii Europejskiej z Kanadą w świetle umowy CETA

Ochrona oznaczeń geograficznych stanowi ważną i zarazem kontrowersyjną kwestię negocjacyjną w umowach handlowych nowej generacji, zawieranych przez Unię Europejską. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i ocena najważniejszych uzgodnień przyjętych w obszarze oznaczeń geograficznych w Kompleksowej Umowie Gospodarczo-Handlowej między Unią Europejską a Kanadą (CETA), z perspektywy interesów handlowych Europy. Badania zostały przeprowadzone w oparciu o studia literaturowe oraz analizę aktów prawnych; wykorzystano również dane na temat chronionych nazw pochodzenia z unijnych baz danych: DOOR, *e-Bacchus* oraz *e-Spirits-Drinks*. Kompromis dotyczący oznaczeń geograficznych osiągnięty w negocjacjach CETA można uznać za satysfakcjonujący dla Unii Europejskiej, która w polityce zagranicznej dąży do zapewnienia ścisłej ochrony unijnych oznaczeń pochodzenia. Jednocześnie umowa zawiera liczne wyjątki od zobowiązań, które w przypadku niektórych oznaczeń geograficznych skutkują obniżeniem poziomu ich ochrony.

Słowa kluczowe: oznaczenia geograficzne, produkty rolno-spożywcze, Unia Europejska, Kanada, stosunki handlowe, CETA

Elżbieta Majchrowska

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0001-5980-2903

UMOWA O PARTNERSTWIE GOSPODARCZYM MIĘDZY UE A JAPONIĄ JAKO NOWY WYMIAR WZAJEMNYCH RELACJI HANDLOWYCH. WNIOSKI DLA POLSKI¹

Wprowadzenie

Zmiany w strukturze gospodarki światowej, dotyczące proliferacji dwu- lub kilkustronnych regionalnych porozumień handlowych (Regional Trade Agreements, RTAs)², znajdują swoje odzwierciedlenie w działaniach UE, która, w związku z kryzysem na forum negocjacji wielostronnych i trudnościami w wypracowaniu porozumienia kończącego Rundę Rozwoju z Doha, poszukuje alternatywnych możliwości korzystniejszego dostępu do innych rynków. Podejmowane kroki są również odpowiedzią na bieżące zmiany zachodzące w handlu światowym, w tym,

¹ Badania dofinansowano ze środków na działalność statutową Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

² Odwołując się do definicji stosowanej przez WTO, RTAs to wzajemne porozumienia handlowe pomiędzy dwoma lub kilkoma partnerami. Niekiedy w literaturze określenia: „regionalne porozumienia handlowe (RTAs)” i „preferencyjne porozumienia handlowe (PTAs)” stosowane są zamiennie. Według WTO PTAs dotyczą preferencji jednostronnych. W opracowaniu autorka opiera się na definicji WTO i tym samym stosuje wskazane rozróżnienie. Por.: WTO, *Regional Trade Agreements and the WTO*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm [dostęp: 3.01.2019].

między innymi, na nasilenie tendencji protekcyjnistycznych w amerykańskiej polityce handlowej. UE zawiera więc ze swoimi partnerami porozumienia handlowe nowej generacji, w ramach których ma miejsce szersza i bardziej kompleksowa liberalizacja handlu niż ta, jaka odbywa się na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO). Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje podpisana w połowie 2018 r. Umowa o partnerstwie gospodarczym Unia Europejska – Japonia (EU–Japan Economic Partnership Agreement, EJEP), która rozszerza katalog unijnych RTAs potwierdzających jej zaangażowanie w ważnym regionie Azji Pacyfiku i jest jednocześnie sygnałem poparcia dla zasad wolnego handlu.

Wynikająca z umowy planowana eliminacja barier o charakterze taryfowym oraz pozataryfowym może okazać się bardzo korzystna dla unijnych, w tym polskich, eksporterów i przyczynić się do istotnego ożywienia wzajemnych stosunków handlowych, wzmocnienia i rozszerzenia współpracy. Nowego wymiaru nabierają zatem w tym kontekście perspektywy rozwoju stosunków handlowych Polski, jako członka UE, z Japonią. Biorąc pod uwagę rynki pozaunijne, Japonia należy do ważniejszych partnerów Polski. Jednak analizując dane dotyczące wartości obrotów handlowych, widać wyraźnie, że potencjał stron nie jest wykorzystywany, a możliwości współpracy istotnie ograniczane zarówno ze względu na istniejące bariery handlowe, jak i znaczną odległość geograficzną oraz kulturową.

Celem opracowania jest przedstawienie istoty unijno-japońskiego porozumienia oraz perspektyw rozwoju wzajemnych stosunków handlowych UE z Japonią w świetle zapisów nowej umowy, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji Polski. Podstawową tezę opracowania jest twierdzenie, że wejście w życie umowy EJEP będzie miało pozytywny wpływ na wzrost obrotów handlowych UE, w tym Polski, z Japonią. Ważne tło dla badań stanowiła zatem analiza wzajemnej wymiany handlowej. W przeprowadzonych badaniach wykorzystano dane pochodzące z zasobów Azjatyckiego Banku Rozwoju, Komisji Europejskiej, Światowej Organizacji Handlu, a także Głównego Urzędu Statystycznego oraz urzędów administracji rządowej. Dla realizacji celów opracowania zastosowana została głównie metoda analityczno-opisowa. Równolegle wykorzystano metodę porównawczą oraz elementy analizy statystycznej. Prowadzony wywód wspomogła prezentacja danych w formie tabelarycznej. Z uwagi na rozległość oraz złożoność tematyki autorka skupiła się na wybranych aspektach prezentowanego zagadnienia.

Regionalne porozumienia handlowe jako element polityki handlowej UE i Japonii

Polityka handlowa UE opiera się na trzech filarach: aktywnej roli w negocjacjach wielostronnych na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO), pogłębianiu dwu- lub kilkustronnych relacji handlowych oraz tzw. preferencjach

jednostronnych³. Uwzględniając trudności towarzyszące wypracowaniu porozumienia o charakterze multilateralnym w ramach Rundy Rozwoju z Doha, szczególnie istotną rolę z punktu widzenia polityki handlowej UE odgrywają obecnie porozumienia bilateralne stanowiące nową generację kompleksowych umów handlowych⁴.

Biorąc pod uwagę bieżącą sytuację na rynku światowym, impas negocjacyjny na forum WTO oraz pozycję UE w gospodarce światowej, w 2015 r. przyjęta została strategia handlowo-inwestycyjna – „Handel z korzyścią dla wszystkich”, która ma m.in. umożliwić skuteczniejsze realizowanie porozumień handlowych. W strategii podkreśla się jednak uzupełniający w stosunku do działań podejmowanych na forum WTO charakter porozumień dwustronnych. Z jednej strony planuje się więc zawieranie kolejnych umów handlowych, z drugiej – kładzie się również akcent na konieczność ożywienia negocjacji wielostronnych na forum WTO⁵.

W kontekście prowadzonych rozważań należy koniecznie zaznaczyć, że w owej strategii podkreślona została rola Japonii jako partnera handlowego UE, a zawarcie umowy o wolnym handlu z tym krajem uznane zostało za strategiczny priorytet UE w zakresie polityki handlowej⁶.

Idea zawarcia porozumienia z Japonią jest również zgodna z wizją przedstawioną w strategii „Europa 2020” i przyczynia się do osiągnięcia celów UE w zakresie handlu i rozwoju. Polityka handlowa UE jest kluczowym elementem zewnętrznego wymiaru tej strategii oraz jednym z głównych filarów unijnych stosunków z resztą świata⁷.

³ Chodzi o preferencje jednostronne w ramach ogólnego systemu preferencji celnych GSP, w skład którego wchodzi system premii GSP+ oraz inicjatywa EBA.

⁴ Szerszy zakres tych umów wiąże się z wychodzeniem poza sztywne ramy handlu towarami i obniżek taryf celnych, które były charakterystyczne dla klasycznych umów o wolnym handlu. Regulują one współpracę handlową według formuły WTO+, a nawet WTO-x poprzez odniesienie do kwestii, które nie podlegają negocjacji na forum multilateralnym.

⁵ Z pewnością punktem zwrotnym była zaprezentowana prawie dekadę wcześniej strategia „Globalny wymiar Europy. Konkurowanie na rynku światowym” z 2006 r., gdyż właściwie od tego momentu notuje się istotną rolę, jaka przypisywana jest RTAs. Co więcej, Japonia nie została wówczas wskazana wśród priorytetowych partnerów do zawarcia porozumienia handlowego. Por. szerzej pkt 4.2 strategii: Global Europe, *Competing in the World*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf [dostęp: 15.01.2019].

⁶ W strategii podkreślono konieczność podejmowania działań w ramach WTO, ale także utrzymywanie kontaktów dwustronnych. Stąd nacisk kładzie się na zamknięcie bieżących negocjacji handlowych, szczególnie z krajami o największym potencjale gospodarczym, oraz na lepsze wykonywanie obowiązujących porozumień, ze szczególnym uwzględnieniem barier handlowych o charakterze pozataryfowym. Por.: *Trade for All. Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*, 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [dostęp: 15.01.2019].

⁷ *Communication from the Commission, Europe 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final [dostęp: 10.01.2019].

Należy zatem zauważyć, że wachlarz porozumień handlowych zawieranych przez UE rozszerza się z roku na rok. Trend ten ma zdecydowanie tendencję narastającą, szczególnie z powodu wielu RTAs, które aktualnie podlegają rokowania. Jeśli chodzi o UE jest to ponad 50 porozumień regionalnych, z czego jedna czwarta jest obecnie w fazie negocjacji lub oczekuje na wejście w życie⁸.

Jeśli chodzi o Japonię, okres po II wojnie światowej to czas, kiedy polityka handlowa tego kraju koncentrowała się na wielostronnej liberalizacji handlu, a procesy integracyjne o charakterze porozumień regionalnych traktowano jako sprzeczne z systemem multilateralnym w ramach WTO i jednocześnie zagrażające jego skuteczności. Jednak wiele czynników, zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych wpłynęło na istotne zmiany w tym podejściu i sprawiło, że od przełomu wieków Japonia stała się również aktywnym uczestnikiem gospodarczych procesów integracyjnych⁹. W bieżącej polityce handlowej Japonia realizuje zatem koncepcję zakładającą, że WTO utrzymuje i wzmacnia system handlu światowego, natomiast umowy o wolnym handlu mają w stosunku do tych procesów charakter komplementarny.

Należy jednak zwrócić uwagę na odmienne podejście UE i Japonii do zagranicznej polityki ekonomicznej w zakresie RTAs. Kraje europejskie uczestniczyły aktywnie już w pierwszej fali regionalizmu, natomiast zaangażowanie Japonii w budowanie RTAs można uznać za relatywnie nową okoliczność, gdyż dopiero rok 2002 przyniósł istotną zmianę w tym zakresie. Japonia podpisała wówczas umowę z Singapurem i od tego momentu aktywnie buduje swoją bazę traktatową. Kraj ten prowadzi z coraz większą ilością partnerów negocjacje porozumień handlowych zarówno w postaci EPA, jak i FTA. Według stanu na 1 stycznia 2019 r. składa się na nią 16 porozumień obowiązujących¹⁰ oraz 3 ogłoszone – podlegające negocjacjom lub będące po ich zakończeniu¹¹. Podejmowane działania wynikają, między innymi, z chęci dorównania w tym zakresie gospo-

⁸ WTO, *Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*, <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=392&lang=1&redirect=1> [dostęp: 3.01.2019].

⁹ Chodzi tutaj zarówno o zmiany zachodzące w gospodarce światowej, w tym przesuwanie biegun rozwoju gospodarczego w kierunku Azji, zwłaszcza Dalekiego Wschodu, jak i o kwestie wewnętrzne dotyczące sytuacji gospodarczej kraju. Widoczne stało się jednocześnie, że brak uczestnictwa w RTAs powoduje, że Japonia ponosi istotne straty, głównie z powodu słabszej pozycji konkurencyjnej japońskich przedsiębiorstw w obliczu narastającej rywalizacji partnerów partycypujących w procesach integracji ekonomicznej. Por. szerzej: P. Pasierbiak, *Preferencyjne porozumienia handlowe w zagranicznej polityce ekonomicznej Japonii*, [w:] *Jabłko niezgody. Regionalne wyzwania współczesnej gospodarki światowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 407, 2015, s. 162 i kolejne.

¹⁰ Istotne znaczenie ma z pewnością uczestnictwo Japonii w porozumieniu CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership), które zastąpiło podpisane w 2015 r. Porozumienie Transpacyficzne (Trans-Pacific Partnership, TPP). CPTPP weszło w życie z końcem grudnia 2018 r. Por. E. Majchrowska, *Promoting Free Trade in Asia-Pacific – CPTPP as an Answer to Trump's Protectionism* [w druku].

¹¹ WHO, *Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*, *op. cit.*

darkom z regionu i sprostaniu presji konkurencyjnej, szczególnie ze strony Chin oraz Korei Południowej, które są uczestnikami wielu porozumień regionalnych.

Charakterystyka Japonii jako partnera handlowego UE

Po trzech dekadach spektakularnego wzrostu gospodarczego w drugiej połowie XX w., Japonia doświadczyła stagnacji gospodarczej, potęgowaną dodatkowo pogorszeniem koniunktury w gospodarce światowej na początku XXI w. Jednak szczególnie ostatnie dwa dziesięciolecia to okres zmagania się Japonii z trudną sytuacją gospodarczą. W połączeniu z silną konkurencją państw z regionu, sukcesywnie traci ona pozycję lidera zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Japonia odczuła również znacznie skutki światowego kryzysu ekonomicznego 2007/2008+, które zostały spotęgowane katastrofą trzęsienia ziemi oraz efektem tsunami z 2011 r. W przedstawionym w poniższej tabeli okresie średnie roczne tempo wzrostu PKB w Japonii oscylowało w granicach 1%. Bezwzględne spadki odnotowano natomiast w latach 2008, 2009 i 2011¹².

Tabela 1. Wzrost PKB Japonii w wybranych latach w okresie 2000–2017 (w %)

Rok	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(%)	2,8	1,7	-1,1	-5,4	4,2	-0,1	1,5	2,0	0,4	1,4	1,0	1,7

Źródło: *Key Indicators for Asia and the Pacific 2018*, Asian Development Bank, <https://data.adb.org/sites/default/files/japan-key-indicators-2018.pdf> [dostęp: 17.01.2019].

Biorąc pod uwagę nominalny PKB, Japonia jest obecnie trzecią co do wielkości (za USA i ChRL) gospodarką świata¹³. Japonia to kraj wyspiarski, górzysty, ubogi w surowce naturalne oraz ziemie uprawne, co determinuje strukturę handlu zagranicznego, w której duży udział w imporcie mają surowce, w tym paliwa, a w eksporcie produkty wysokoprzetworzone¹⁴. Do 2000 r. Japonia notowała nadwyżkę obrotów handlowych. Sytuacja ta uległa zmianie w 2011 r., gdy po raz pierwszy od trzech dekad wartość importu przekroczyła wartość eksportu, a deficyt handlowy utrzymywał się przez kolejne 4 lata. Od roku 2016 saldo bilansu handlowego znów przyjmuje wartość dodatnią¹⁵.

¹² W badanym okresie z roku na rok wzrost PKB wynosił średnio 0,82% (średnia geometryczna, obliczenia własne na podstawie: *Key Indicators for Asia and the Pacific 2018*, Asian Development Bank, <https://data.adb.org/sites/default/files/japan-key-indicators-2018.pdf> [dostęp: 17.01.2019]).

¹³ W 2010 r. Chiny wyprzedziły Japonię pod względem wielkości PKB. W rankingu największych światowych eksporterów Japonia zajęła w 2017 r. pozycję czwartą. Por. *WTO, Trade Profiles 2018*, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles18_e.pdf [dostęp: 16.01.2019].

¹⁴ Dlatego też, co podkreśla B. Drelich-Skulska, handel międzynarodowy jest podstawą funkcjonowania gospodarki tego kraju. Por. B. Drelich-Skulska, *Ewolucja zagranicznej polityki ekonomicznej Japonii u progu XXI wieku*, Wrocław 2002, s. 120.

¹⁵ *Key Indicators for Asia and the Pacific 2018*, op. cit.

Jako blok UE jest trzecim po Chinach i USA partnerem handlowym Japonii. Należy jednak podkreślić, że to głównie kraje regionu Azji Pacyfiku są dla Japonii rynkiem docelowym. Wśród dziesięciu kluczowych partnerów handlowych Japonii spoza regionu, oprócz USA, znalazły się tylko Niemcy, zajmując odpowiednio w 2017 r. 8 i 9 pozycję w japońskim eksporcie i imporcie towarów¹⁶.

Do podstawowych gałęzi gospodarki należy przemysł motoryzacyjny, elektroniczny, maszynowy, farmaceutyczny, chemiczny i stalowy. Jeśli chodzi o strukturę PKB w 2016 r. – usługi stanowiły 69,3% PKB, przemysł 29,5%, a rolnictwo 1,2%¹⁷.

W poniższej tabeli przedstawione zostały wybrane wskaźniki makroekonomiczne Japonii na tle danych charakteryzujących UE.

Tabela 2. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne Japonii na tle Unii Europejskiej

Wskaźnik	Japonia			UE		
Liczba ludności (mln; 2017)	126,8			508		
	2007	2010	2017	2007	2010	2017
PKB (ceny bieżące, mld euro)	3295	4300	4313	12 995	12 837	15 322
PKB <i>per capita</i> (PPP)	34 641	35 157	42 832	33 283	33 709	41 175
Udział w światowym PKB (PPP, %)	5,6	5,0	4,3	20,7	18,9	16,5
Eksport towarów (mld euro)	521,2	580,7	617,9	1 234,5	1 354,1	1 879,2
Import towarów (mld euro)	453,8	523,5	594,1	1 450,3	1 531,5	1 858,6
Eksport usług (mld euro)	88,7	101,4	163,6	506,1	569,5	881,8
Import usług (mld euro)	115,7	124,2	169,0	419,1	461,6	698,5
Udział w światowym handlu towarami (%)	6,4	6,1	4,9	17,7	16,0	15,2

Dla UE dane dotyczą handlu z krajami trzecimi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Key Indicators for Asia and the Pacific 2018*, op. cit., oraz *DG Trade Statistical Guide*, June 2018, European Commission, Directorate-General Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf [dostęp: 20.12.2018].

Tabela 2 wskazuje na ogromny potencjał stron, istotny obecnie szczególnie z punktu widzenia podpisanego porozumienia. Należy jednak zwrócić uwagę na malejący w ostatniej dekadzie udział zarówno UE, jak i Japonii w handlu światowym.

Wielkość i struktura obrotów handlowych UE z Japonią

Unia Europejska oraz Japonia to rozwinięte, otwarte gospodarki, dzielące wspólne wartości i ściśle ze sobą współpracujące na forach wielostronnych. Zakres wzajemnych relacji ulega w ostatnich latach rozszerzeniu i wykracza poza dominujące w latach 70. i 80. XX w. kwestie handlowe¹⁸. Od 1991 r., na podstawie deklaracji

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Por. szerzej: B. Drelich-Skulska, *Ewolucja zagranicznej polityki ekonomicznej Japonii u progu XXI wieku*, op. cit., s. 234–236.

haskiej, UE i Japonia organizują „spotkania na szczycie”¹⁹. Dekadę później uzgodniono wspólny plan działania (Action Plan) na rzecz współpracy UE–Japonia²⁰, a w 2003 r. UE uznała Japonię za partnera strategicznego²¹. Niemniej jednak od początku XXI wieku znaczenie Japonii jako kluczowego dla UE rynku eksportowego ulega osłabieniu, a ogromny potencjał ekonomiczny stron nie jest w pełni wykorzystywany²². W 2017 r. Japonia była dla UE 6. partnerem z udziałem na poziomie 3,5% w zewnętrznym handlu UE.

Tabela 3. Obroty towarowe Unii Europejskiej z Japonią (2006–2017)

Rok	Import			Eksport			Bilans handlowy (mld euro)	Handel ogółem (mld euro)
	Wartość (mld euro)	Wzrost w stosunku do roku poprzedniego (%)	Udział w całkowitym imporcie UE*	Wartość (mld euro)	Wzrost w stosunku do roku poprzedniego (%)	Udział w całkowitym eksporcie UE*		
2006	78,430	–	5,7	44,753	–	3,9	-33,677	123,184
2007	79,259	1,0	5,5	43,742	-2,2	3,5	-35,518	123,001
2008	76,474	-3,5	4,8	42,390	-3,1	3,2	-34,084	118,865
2009	58,440	-23,6	4,7	35,978	-15,1	3,3	-22,462	94,418
2010	67,302	15,2	4,4	43,984	22,3	3,2	-23,318	111,286
2011	70,583	4,9	4,1	49,075	11,6	3,2	-21,508	119,659
2012	64,999	-7,9	3,6	55,663	13,4	3,3	-9,336	120,662
2013	56,620	-12,9	3,4	54,016	-3,0	3,1	-2,604	110,635
2014	56,535	-0,2	3,3	53,318	-1,3	3,1	-3,217	109,853
2015	59,844	5,9	3,5	56,538	6,0	3,2	-3,306	116,382
2016	66,665	11,4	3,9	58,028	2,6	3,3	-8,638	124,693
2017	68,880	3,3	3,7	60,493	4,3	3,2	-8,387	129,373

*dotyczy handlu z partnerami spoza UE.

Źródło: European Commission, *EU–Japan: Trade in Goods with Japan*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/> [dostęp: 10.12.2018].

¹⁹ *Joint Declaration on Relations between the European Community and its Member States and Japan*, The Hague, 18 July 1991, http://eeas.europa.eu/archives/docs/japan/docs/joint_pol_decl_en.pdf [dostęp: 15.01.2019].

²⁰ *An Action Plan for EU–Japan Cooperation*, European Union – Japan Summit, Brussels 2001, <https://www.mofa.go.jp/region/europe/eu/summit/action0112.html> [dostęp: 15.01.2019].

²¹ *EU Strategic Partnerships with Third Countries*, Library of the European Parliament, 26.09.2012, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120354/LDM_BRI\(2012\)120354_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120354/LDM_BRI(2012)120354_REV1_EN.pdf) [dostęp: 10.01.2019] oraz *EU–Japan: Advanced Economies Shaping the Next Stage of Inclusive Globalisation*, EPSC Brief, 6.07.2017, <https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc-brief-eu-japan-economic-partnership-agreement.pdf> [dostęp: 28.01.2019].

²² Nie licząc eksportu do Norwegii oraz Szwajcarii, do 2002 r. Japonia stanowiła dla UE drugi największy rynek zbytu po USA. W kolejnych latach pozycja ta osłabiała się również na rzecz Chin, Rosji i Turcji. *Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Japan*, Final Report, Copenhagen Economics, s. 22–23, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145772.pdf [dostęp: 22.01.2019].

Stosunki handlowe UE z Japonią charakteryzowały się zazwyczaj sporymi nadwyżkami w bilansie na rzecz Japonii. Jednak od początku drugiej dekady XXI w. dane dotyczące wzajemnych obrotów handlowych zyskały większy stopień zrównoważenia.

W 2017 r. eksport towarów UE do Japonii przekroczył wartość 60 mld euro (co stanowiło 3,2% całkowitego eksportu UE) i był wyższy o prawie 16 mld euro w stosunku do wartości z 2006 r. (por. tabela 3). Wartość importu z kolei zmniejszyła się w badanym okresie o około 10 mld euro, co spowodowało, że wolumen obrotów przyjmował wartości ogółem zbliżone na początku i końcu badanego okresu. Charakterystyczną cechą wzajemnej wymiany handlowej w ostatnich latach jest utrzymujący się, ale ulegający stopniowej redukcji, deficyt UE w handlu z Japonią, który w 2017 r. wyniósł 8,3 mld euro, w porównaniu do ponad 33,5 mld euro w roku 2006.

Wymiana handlowa UE i Japonii zdominowana jest przez produkty przemysłowe. Stanowiły one w 2017 r. ponad 89% wszystkich towarów eksportowanych do Japonii oraz niespełna 99,5% towarów importowanych z tego kraju. W strukturze towarowej dominują: maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny; pojazdy i sprzęt transportowy; produkty przemysłu chemicznego oraz przyrządy i aparatura (por. tabela 4).

Tabela 4. Struktura towarowa obrotów handlowych UE z Japonią według pięciu najważniejszych grup produktów (sekcja HS) w 2017 r.

Import z Japonii		Eksport do Japonii	
Sekcja HS	udział w %	Sekcja HS	udział w %
XVI Maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny	41,1	VI Produkty przemysłu chemicznego	21,9
XVII Pojazdy i sprzęt transportowy	25,3	XVII Pojazdy i sprzęt transportowy	19,2
VI Produkty przemysłu chemicznego	8,9	XVI Maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny	18,3
XVIII Przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne, pomiarowe, kontrolne itp.	8,1	XVIII Przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne, pomiarowe, kontrolne itp.	9,5
VII Tworzywa sztuczne i artykuły z nich wyprodukowane; kauczuk i artykuły z kauczuku	4,6	IV Gotowe artykuły spożywcze; napoje bezalkoholowe, alkoholowe i ocet; tytoń i przemysłowe namiastki tytoniu	5,4

Źródło: European Commission, *EU–Japan: Trade in Goods with Japan*, op. cit.

Łączny udział tych czterech grup produktów stanowił w 2017 r. prawie 69% całego eksportu UE do Japonii oraz ponad 83% importu z tego kraju. Należy jednak również podkreślić, że Japonia jest piątym największym rynkiem zbytu dla unijnych produktów rolnych, z udziałem na poziomie ogółem 10,6% w eksporcie UE do Japonii (2017 r.). W tym zakresie największe znaczenie miały produkty sekcji IV z udziałem na poziomie 5,4% (por. tabela 4) oraz sekcji I:

Zwierzęta żywe; produkty pochodzenia zwierzęcego (3,8%). Na sekcję II: *Produkty pochodzenia roślinnego* oraz sekcję III: *Thuszcze i oleje pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego oraz produkty ich rozkładu; gotowe tłuszcze jadalne; woski pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego* przypadło łącznie 1,4% w roku 2017²³.

Jeśli chodzi o handel usługami UE notuje istotną nadwyżkę w tym zakresie, z utrzymującą się w ostatnich latach tendencją wzrostową szczególnie w eksporcie na rynek japoński.

Tabela 5. Wymiana usługowa UE z Japonią (mld euro)

Rok	Import UE	Eksport UE	Saldo obrotów usługowych
2014	15,1	25,0	10,0
2015	16,1	27,6	11,6
2016	18,0	31,0	13,0

Źródło: European Commission, *EU–Japan: Trade in Services*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan> [dostęp: 10.01.2019].

UE jest kluczowym miejscem dla lokowania japońskiego kapitału (por. tabela 6), a Japonia jest ważnym kierunkiem dla unijnych ZIB. W latach 2010–2013 zanotowano jednak istotne osłabienie napływu unijnych ZIB do Japonii, a w 2015 r. zaobserwowano nawet wycofywanie kapitału. W badanym okresie najważniejszymi inwestorami z UE były Niemcy, Francja oraz Wielka Brytania²⁴.

Tabela 6. Wzajemne przepływy unijnych oraz japońskich ZIB (mln USD)

Rok	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ZIB napływające do Japonii z UE	9207	132	4537	-3005	1401	3672	-2104	21 057	3082
Japońskie inwestycje w UE	17 039	8359	36 052	29 023	30 999	27 026	35 785	69 122	56 845

Źródło: opracowanie własne na podstawie: JETRO, *Japanese Trade and Investment Statistics*, <https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics.html> [dostęp: 10.01.2019].

Jeśli chodzi natomiast o skumulowaną wartość inwestycji napływających do UE z Japonii, wyniosła ona w 2016 r. 205,7 mld euro, przy 82,8 mld euro unijnych ZIB w Japonii.²⁵

Analiza danych statystycznych dotyczących obrotów handlowych oraz przepływów ZIB wykazała, że znaczenie Japonii jako partnera handlowego UE

²³ *Agricultural Trade Statistics*, https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/trade_en [dostęp: 20.01.2019].

²⁴ JETRO, *Japanese Trade and Investment Statistics*, <https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics.html> [dostęp: 10.01.2019].

²⁵ European Commission, *EU–Japan: Foreign Direct Investment*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/> [dostęp: 10.01.2019].

ulega w ostatnich latach niewielkiemu, ale jednak systematycznemu osłabieniu. Przyczyniły się do tego z pewnością zarówno skutki światowego kryzysu ekonomicznego 2007/2008+, jak i spowolnienie japońskiej gospodarki, ale także brak nowych umów. Poprawy wykorzystania drzemiącego w partnerach potencjału można z pewnością upatrywać w nowym porozumieniu EJEPa.

Przegląd najważniejszych postanowień Umowy o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią (EJEPa)

Rokowania w sprawie Umowy o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią rozpoczęły się w 2013 r.²⁶ Po 18 rundach negocjacyjnych²⁷, w połowie 2017 r., strony ogłosiły zakończenie negocjacji porozumienia handlowego, a już z końcem tego roku zaprezentowany został tekst umowy. W lipcu 2018 r. podpisana została Umowa o partnerstwie gospodarczym, będąca największym w historii dwustronnym porozumieniem o wolnym handlu²⁸. Równolegle podpisano także Umowę o partnerstwie strategicznym (Strategic Partnership Agreement, SPA), która dotyczy wzmocnienia współpracy politycznej i odnosi się do zagadnień energetyki, klimatu oraz bezpieczeństwa²⁹.

Warto też podkreślić, że rokowania w sprawie EJEPa nabrały istotnego tempa wraz z pierwszymi decyzjami administracji Donalda Trumpa w zakresie amerykańskiej polityki handlowej. Po wycofaniu się USA z porozumienia TPP Japonia, jako strona tego partnerstwa, zaczęła zwracać szczególną uwagę na możliwości pogłębienia współpracy również z krajami UE³⁰.

Do wejścia w życie EJEPa i SPA konieczna była zgoda Parlamentu Europejskiego, który dokonał ich zatwierdzenia w grudniu 2018 r., co otworzyło drogę do wejścia umów w życie już w pierwszym kwartale 2019 r.³¹

²⁶ Do wcześniej zawartych istotnych umów należały: The EU–Japan Mutual Recognition Agreement (2002); The Agreement on Co-operation on Anti-competitive Activities (2003); The Science and Technology Agreement (2009) oraz The Agreement on Co-operation and Mutual Administrative Assistance (CCMAA) (2008).

²⁷ *Report of the 18th EU-Japan FTA/EPA Negotiating Round Tokyo*, Week of 3 April 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155506.pdf [dostęp: 20.01.2019].

²⁸ *EU and Japan Sign Economic Partnership Agreement*, News Archive, Tokyo, 17.07.2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1891> [dostęp: 19.01.2019].

²⁹ European Commission Press Release, *EU-Japan Summit: A Landmark Moment for Trade and Cooperation*, Brussels, 17.07.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4504_en.htm oraz Political Relations, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19223/eu-japan-political-relations_en [dostęp: 15.12.2018].

³⁰ E. Majchrowska, *Promoting Free Trade in Asia-Pacific – CPTPP...*, *op. cit.*

³¹ Wejście w życie SPA wymaga również ratyfikowania porozumienia przez kraje członkowskie, jednak znaczna część umowy będzie mogła być stosowana tymczasowo już w pierwszych miesiącach 2019 r.

Jako członkowie WTO strony porozumienia zobligowane są do notyfikowania tego faktu do organizacji oraz określenia kryteriów, którym podlega umowa. EJEPa spełnia kryteria art. XXIV GATT (eliminacja ceł i innych przepisów restrykcyjnych w handlu w odniesieniu do zasadniczo całej wymiany handlowej między stronami), a także art. V GATS, który przewiduje podobne kryterium w odniesieniu do usług³².

Umowa odnosi się zatem do postanowień WTO, co zostało podkreślone już w preambule, i znajduje odzwierciedlenie w wielu miejscach umowy, gdzie strony odwołują się do porozumień podpisanych w ramach WTO. Jednak zakres postanowień został nie tylko poszerzony, ale także pogłębiony, co powoduje, że porozumienie to wykracza poza zobowiązania stron poczynione na forum Organizacji. Dotyczy to szczególnie usług, barier pozataryfowych, ochrony praw własności intelektualnej oraz zamówień publicznych. Umowa składa się z 23 rozdziałów oraz kilkunastu załączników. Poniższa analiza została przeprowadzona w oparciu o poszczególne części EJEPa³³.

Podobnie jak w przypadku innych porozumień nowej generacji zawartych w ostatnich latach przez Unię Europejską, m.in. z Koreą Południową czy Kanadą, umowa z Japonią wykracza poza kwestie czysto handlowe. Jednak należy podkreślić, że liberalizacja handlu towarowego była jednym z głównych celów omawianego partnerstwa.

Mimo że średni stopień protekcji celnej zarówno w UE, jak i w Japonii nie jest wysoki, to na niektóre pozycje, ważne z punktu widzenia stron umowy, utrzymywane są znacząco wyższe cła, co istotnie wpływa na ograniczenie wzajemnej wymiany handlowej. Jeśli chodzi o UE w roku 2017, średnia stawka celna KNU wyniosła 5,1% (10,8% na produkty rolne). W przypadku Japonii wynosiły one odpowiednio 4,0% i 13,3%³⁴. Jeśli chodzi o kluczowe pozycje, dla których oczekiwano zniesienia ceł, to po stronie UE wskazywano głównie na produkty rolne, tj. sery twarde, wołowinę oraz wina. W japońskim katalogu znalazły się z kolei produkty przemysłowe, w szczególności samochody, maszyny i urządzenia oraz chemikalia. Dlatego też umowę tę nazywa się wymianą „serów za samochody”³⁵.

Wartość unijnego eksportu do Japonii przekroczyła w 2017 r. 60 mld euro, jednak Japonia plasuje się dopiero na szóstej pozycji wśród największych rynków

³² Decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Umowy o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią, Bruksela, dnia 18.4.2018 COM(2018), 193 final, 2018/0092 (NLE).

³³ *Agreement between the European Union and Japan for Economic Partnership (EPA)*, European Commission COM(2018), 193 final, Brussels, 18 April 2018.

³⁴ WTO, *World Tariff Profiles 2018*, s. 8–16, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles18_e.pdf [dostęp: 15.01.2019].

³⁵ T. Bielecki, *Ser za samochody – UE i Japonia podpisały umowę o wolnym handlu. To symbol oporu przeciwko protekcjonizmowi Trumpa*, 17.07.2018, Wyborecza.pl, <http://wyborecza.pl/7,75399,23685651,ue-i-japonia-podpisyly-umowe-o-wolnym-handlu-to-dzis-symbol.html> [dostęp: 24.01.2019].

eksportowych UE. Ogromny potencjał dla wzajemnej współpracy handlowej ograniczany jest przez liczne bariery zarówno o charakterze taryfowym, jak i pozataryfowym. Unijni eksporterzy wskazują głównie na następujące ograniczenia: wysokie stawki na niektóre produkty w japońskiej taryfie celnej, niski poziom internacjonalizacji japońskich standardów³⁶, bariery techniczne w handlu, które dotyczą m.in. braku możliwości składania ofert w zamówieniach publicznych w niektórych sektorach przez przedsiębiorstwa zagraniczne, różnic w standardach w odniesieniu do samochodów i części samochodowych, co powoduje m.in. wzrost kosztów produkcji samochodu przeznaczonego na eksport do Japonii³⁷.

Wynikające z zapisów umowy ułatwienia w eksporcie do Japonii będą korzystne dla UE szczególnie w zakresie produktów rolno-spożywczych, maszyn elektrycznych, produktów leczniczych, wyrobów medycznych (np. aparatury rentgenowskiej czy rozruszników serca), pojazdów silnikowych, środków transportu, tekstyliów i odzieży, obuwia i produktów skórzanych, produktów leśnych, chemikaliów³⁸.

W momencie wejścia w życie porozumienia Japonia dokona liberalizacji 91% importu z UE. Ostatecznie liberalizacją objęte zostanie 99% przywozu z UE, a w stosunku do pozostałego 1% zastosowany zostanie system częściowej liberalizacji w postaci kontyngentów taryfowych oraz obniżek stawek celnych (dotyczy to artykułów rolnych). Przekładając to na pozycje taryfowe, będzie to 86% pozycji taryfowych od chwili wejścia w życie, a po 15 latach liberalizacja obejmie 97 % z nich³⁹.

Japonia jest ważnym rynkiem eksportowym dla unijnych produktów rolnych. Wartość eksportu UE do Japonii w roku 2017 przekroczyła 6,4 mld euro, co powoduje, że kraj ten plasuje się na piątej pozycji w gronie największych rynków dla unijnego eksportu rolnego. Eksport unijnych produktów rolnych do Japonii ma ponad 20-krotnie wyższą wartość niż japoński eksport tych produktów do UE. Jednak w japońskiej taryfie celnej widnieją wysokie stawki na import europejskich produktów. Kształtują się one na poziomie: 30–40% na sery, 38,5% na

³⁶ Wiele towarów, które zostały dopuszczone do obrotu na świecie, podlega wymogom przeprowadzenia szczegółowych badań lub harmonizacji z odrębnymi standardami japońskimi. W związku z tymi procedurami dopuszczenie nowych towarów do obrotu na rynku japońskim z reguły wiąże się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów i jest czasochłonne. W szczególności dotyczy to artykułów żywnościowych (kwarantanna, przepisy fitosanitarne, dopuszczenie dodatków smakowych lub kolorujących). Por.: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Japonia, https://msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/profile_krajow/japonia [dostęp: 10.12.2018].

³⁷ European Commission, *Opening up Japan's Market to European Exports*, News archive, Brussels, 6.07.2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155717.pdf [dostęp: 12.12.2018].

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Umowy o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią, Bruksela, dnia 18.4.2018, COM(2018), 193 final, 2018/0092 (NLE).

wołowinę, 15% na wina, do 24% na makarony, do 30% na czekoladę⁴⁰. Według zapisów EJEPA sukcesywna eliminacja barier taryfowych spowoduje, że około 85% produktów rolno-spożywczych (w pozycjach taryfowych) eksportowanych z UE do Japonii będzie zwolnione z cła. Stanowi to około 87% wartości bieżącego eksportu tych towarów⁴¹.

Wspomniane redukcje wpłyną z pewnością na poprawę konkurencyjności cenowej unijnych eksporterów rolnych na rynku japońskim. Biorąc pod uwagę, że najważniejszą pozycją w unijnym eksporcie rolno-spożywczym do Japonii jest wieprzowina, należy wspomnieć że po okresach przejściowych (sięgających jednak nawet 15 lat w przypadku zwierząt żywych) możliwa będzie pełna liberalizacja handlu przetworzonym mięsem wieprzowym oraz bliskie zerowym stawki celne na eksport świeżego mięsa wieprzowego. Jeśli chodzi o cła na wołowinę⁴², stawki celne zostaną obniżone w okresie 15 lat z poziomu 38,5% do 9%, co będzie dotyczyło znacznej ilości produktów z mięsa wołowego⁴³.

Drugim najważniejszym towarem w eksporcie rolno-spożywczym UE do Japonii – biorąc pod uwagę wartość eksportu, która sięga już blisko 1 mld euro rocznie – są wina, na które cła wynoszą obecnie około 15%. Zostaną one zniesione już w momencie wejścia w życie umowy, podobnie jak cła na inne napoje alkoholowe⁴⁴.

Zniesienie po okresie przejściowym wysokich ceł na sery twarde⁴⁵ oraz wprowadzenie kontyngentów taryfowych na sery świeże otworzy dostęp do rynku japońskiego w tym zakresie. Podoba sytuacja będzie miała miejsce odnośnie przetworzonych produktów rolnych, takich jak makarony, czekolady, proszki kakaowy, cukierki, wyroby cukiernicze, herbatniki, pochodne skrobi, przetworzone pomidory i sos pomidorowy, które, po okresie przejściowym, będą cieszyły się bezcłowym dostępem. EJEPA wprowadzi również kontyngenty taryfowe (o obniżonej lub zerowej stawce celnej) na eksport z UE słodu, skrobi ziemniaczanej, odtłuszczonego mleka w proszku, masła i serwatki⁴⁶.

⁴⁰ European Commission, *An Introduction to the EU-Japan Economic Partnership Agreement*, Agriculture, Brussels, 6.07.2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155715.pdf [12.12.2018].

⁴¹ European Commission Fact Sheet, Strasbourg, 18 April 2018, *Key Elements of the EU-Japan Economic Partnership Agreement*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3326_en.htm [dostęp: 20.12.2018].

⁴² Sprzedaż wołowiny na rynek japoński jest utrudniona z powodu szczególnie wysokich stawek celnych, sięgających nawet 50% na niektóre produkty.

⁴³ COM(2018), 192 final, ANNEX 2 – PART 4/5, Section D, Taryfa celna Japonii.

⁴⁴ European Commission Fact Sheet, Strasbourg, 18.04.2018, *Key Elements of the EU-Japan Economic Partnership Agreement*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3326_en.htm [dostęp: 20.12.2018]; Art. 2.23–2.31 EJEPA oraz Załącznik 2-E do EJEPA: Ułatwianie Wywozu Produktów Winiarskich.

⁴⁵ Cheddar i gouda prawie 30%.

⁴⁶ Podobnie jak wszystkie umowy o handlu, których UE jest sygnatariuszem, umowa z Japonią nie będzie miała wpływu na europejskie normy bezpieczeństwa produktów, w tym normy

Na niektóre produkty wrażliwe całkowite zniesienie ceł nie będzie możliwe. W takich przypadkach EJEPa przewiduje zwiększenie kontyngentów taryfowych lub redukcję stawek celnych. Niektóre towary zostały jednak całkowicie wyłączone z liberalizacji. Chodzi tutaj głównie o ryż oraz alg⁴⁷.

UE, jako ważny producent wyróżniających się regionalnych produktów spożywczych i napojów, będzie miała, zgodnie z art. 23 TRIPS⁴⁸, zagwarantowany na rynku japońskim szczególny status dla ponad 200 unijnych produktów spożywczych, win i napojów spirytusowych, które identyfikuje tzw. oznaczenie geograficzne (*geographical indications* – GI)⁴⁹. Ze względu na wzajemne uznanie GI ochronie będą podlegać również produkty japońskie⁵⁰.

Jeśli chodzi o zapisy umowy odnośnie towarów nierolnych kluczową kwestią były negocjacje dotyczące liberalizacji handlu samochodami. Biorąc pod uwagę wysoką pozycję Japonii w światowej produkcji oraz eksporcie samochodów osobowych, znaczenie japońskich samochodów dla europejskich konsumentów oraz zagrożenie konkurencyjne na unijnym rynku ze strony innych producentów szczególnie z regionu azjatyckiego⁵¹, aspekty te były dla Japonii zdecydowanie najistotniejsze. Według zapisów umowy zniesienie ceł na samochody przywożone z Japonii do krajów UE nastąpi w ciągu 7-letniego okresu od momentu wejścia w życie porozumienia⁵². Umowa przewiduje również eliminację barier o charakterze technicznym, co było z kolei szczególnie istotne z punktu widzenia strony unijnej. Szczegóły w tym zakresie uwzględnione zostały w Załączniku 2C do EJEPa⁵³.

Biorąc pod uwagę interesy unijnych producentów i eksporterów produktów przemysłowych istotne jest całkowite zniesienie ceł w sektorach takich jak:

dotyczące produktów rolnych. W Japonii także obowiązują bardzo restrykcyjne normy w tym zakresie. Por.: European Commission, *An Introduction to the EU–Japan Economic Partnership Agreement*, *op. cit.*

⁴⁷ Załącznik 2-A do EJEPa: Znoszenie i obniżanie ceł.

⁴⁸ Artykuł 23. Porozumienia w Sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips_04b_e.htm [dostęp: 20.12.2018].

⁴⁹ Informuje ono konsumentów, że są to produkty oryginalne. Przykładami takich oznaczeń są: Roquefort, Aceto Balsamico di Modena, Prosecco, Jambon d’Ardenne, Tiroler Speck, Polska Wódka, Queso Manchego, Lübecker Marzipan i Irish Whiskey.

⁵⁰ Rozdział 14 EJEPa: Własność Intelektualna, Podsekcja 3. Oznaczenia Geograficzne (Art. 14.22–14.30).

⁵¹ Chodzi tutaj głównie o DCFTA zawartą przez UE z Koreą Południową. Por.: E. Majchrowska, *EU–South Korea FTA as one of the New Generation Agreements – An Overview of the Effects of the Agreement*, [w:] *The Development Challenges of Asia-Pacific Countries*, red. B. Drelich-Skulska, A.H. Jankowiak, K. Łopacińska, „Research Papers of Wrocław University of Economics” no. 370, Wrocław 2017.

⁵² Od 1 do 7 roku będą wynosiły odpowiednio: 8,8%, 7,5%, 6,3%, 5,0%, 3,8%, 2,5%, 1,3%. Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zawarcia Umowy o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią. Sekcja B, Taryfa celna Unii Europejskiej, Bruksela, dnia 18.4.2018 r., COM(2018) 192 final, ANNEX 2 – PART 2/5.

⁵³ Załącznik 2C do EJEPa: Pojazdy silnikowe i części do nich.

chemikalia, tworzywa sztuczne i kosmetyki oraz tekstylia i odzież. Znacznie utrudniający unijny eksport system kontyngentów na skóry i obuwie zostanie zniesiony w momencie wejścia umowy w życie. Wówczas również nastąpi istotna obniżka ceł na obuwie (o 9 pp., z 30% do 21%), a po 10-letnim okresie przejściowym nastąpi pełna liberalizacja w tym zakresie. Zostaną zniesione cła na unijny eksport produktów skórzanych oraz obuwia sportowego i butów narciarskich⁵⁴.

Bariery o charakterze pozataryfowym stanowiły istotne ograniczenie dla eksportu unijnych produktów, dlatego też prowadzono intensywne rozmowy w tym zakresie podczas wielu rund negocjacyjnych⁵⁵. Część wymogów technicznych i procedur certyfikacji istotnie utrudnia unijny eksport do Japonii. Umowa kładzie zatem nacisk na uregulowanie kwestii barier technicznych w handlu⁵⁶, stąd jej zapisy przyczynią się do eliminacji barier dotyczących pojazdów silnikowych⁵⁷, wyrobów medycznych, wyrobów włókienniczych oraz paraleków i kosmetyków⁵⁸. Wraz z postanowieniami dotyczącymi instrumentów pozataryfowych, oparcie norm i regulacji technicznych na normach międzynarodowych ułatwi również dostęp do japońskiego rynku produktom elektronicznym, farmaceutycznym, włókienniczym i chemicznym⁵⁹.

Z punktu widzenia interesów UE istotna jest także liberalizacja rynku usługowego. Ułatwi ona istotnie unijnym przedsiębiorstwom świadczenie usług w Japonii, których roczna wartość sięga 30 mld euro. Wejście w życie umowy przyniesie korzyści przedsiębiorstwom działającym głównie w sektorze usług biznesowych, finansowych, w szczególności ubezpieczeń, telekomunikacji, transportu, dystrybucji, a także usług pocztowych i kurierskich⁶⁰. Szczegóły zapisane zostały w rozdziale 8 EJEPA dotyczącym handlu usługami, liberalizacji inwestycji oraz handlu elektronicznego oraz powiązanych dodatkach (załącznik 8B) określających zobowiązania, które znacznie wykraczają poza uzgodnienia stron przyjęte na forum WTO⁶¹.

⁵⁴ European Commission Fact Sheet, *op. cit.*

⁵⁵ Por.: Report of the 17th EU–Japan FTA/EPA Negotiating Round Brussels, 26–30.09.2016, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155060.pdf [dostęp: 12.01.2019].

⁵⁶ Rozdział 7 EJEPA, Bariery techniczne w handlu. Celem jest ułatwienie i zwiększenie handlu towarami między Stronami przez: „zapewnienie, aby przepisy techniczne, normy i procedury oceny zgodności nie tworzyły niepotrzebnych przeszkód w handlu; rozszerzenie współpracy między Stronami w tym w zakresie stosowania porozumienia TBT”.

⁵⁷ Załącznik 2C do EJEPA: Pojazdy silnikowe i części do nich.

⁵⁸ European Commission Fact Sheet, *op. cit.*

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Szerzej na ten temat: *An Introduction to the EU–Japan Economic Partnership Agreement, Opening up Japan's Market to European Exports*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155717.pdf [dostęp: 20.01.2019].

⁶¹ Rozdział ten obejmuje przekrojowe zasady dotyczące regulacji krajowych i wzajemnego uznawania, a także zasady dla konkretnych sektorów mające zapewnić równe warunki działania przedsiębiorstwom z UE.

Obroty handlowe Polski z Japonią – wielkość, dynamika, struktura

Próba oszacowania perspektyw rozwoju stosunków handlowych Polski z Japonią wymaga, w pierwszej kolejności, nakreślenia tła w postaci wielkości, dynamiki oraz struktury towarowej wzajemnych obrotów handlowych. W oparciu o te informacje oraz po wskazaniu barier ograniczających wzajemną wymianę handlową można będzie podjąć próbę określenia potencjalnych korzyści wynikających z zapisanych w umowie obniżek stawek celnych oraz eliminacji innych barier o charakterze pozataryfowym.

Jeśli chodzi o eksport do Japonii, wśród krajów UE Polska mieściła się w ostatnich latach w pierwszej piętnastce, jednak w grupie krajów z Europy Środkowej i Wschodniej, będących członkami UE, Polska znajduje się w tym zakresie w zdecydowanej czołówce (por. tabela 6).

Tabela 7. Udział Polski w unijnym eksporcie do Japonii na tle członków UE z grupy krajów EŚW (2017 rok, w %)

UE 28	Bulgaria	Chorwacja	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry
100	0,06	0,08	1,13	0,12	0,08	0,2	0,83	0,4	0,2	0,2	0,79

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Market Access Database*, http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm [dostęp: 15.12.2018].

Jeśli chodzi o eksport do Japonii, w 2017 r. Polska zajęła drugą, po Czechach, pozycję wśród krajów EŚW. Podobna sytuacja miała miejsce w imporcie z Japonii. Ogółem, wśród członków UE, Polska zajęła 10. pozycję w imporcie oraz 14. w eksporcie towarów do Japonii w 2017 r.⁶²

Biorąc pod uwagę rynki pozaunijne, Japonia należy do grona ważniejszych partnerów Polski. Jednak analizując dane statystyczne odnoszące się do wartości wzajemnych obrotów handlowych, widać wyraźnie, że potencjał stron nie jest wykorzystywany, a możliwości współpracy istotnie ograniczane, szczególnie ze względu na istniejące bariery zarówno o charakterze taryfowym, jak i pozataryfowym. W 2017 r. Japonia zajęła 41. miejsce wśród polskich rynków eksportowych (udział 0,24%, spadek o 2 pozycje w stosunku do roku poprzedniego), aczkolwiek w imporcie była to już wysoka 16. pozycja (udział 1,63%, awans o 2 pozycje)⁶³. Jednak przez Polskę Japonia postrzegana jest jako istotny

⁶² European Commission, *Market Access Database*, http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm [dostęp: 15.12.2018].

⁶³ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Departament Analiz Gospodarczych, *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski, styczeń–grudzień 2017 roku*, (dane ostateczne), <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/analizy-z-obszaru-handlu-zagranicznego> [dostęp: 20.12.2018].

partner handlowy, szczególnie ze względu na możliwości zwiększenia polskiego eksportu, których upatruje się w podpisanym porozumieniu.

Tabela 8. Wymiana handlowa Polski z Japonią w latach 2010–2017 (mln EUR)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Eksport	346,7	408,7	440,1	508,2	492,0	513,4	533,7	498,9
Import	2728,8	2666,7	2218,6	2152,6	2441,6	2403,3	2670,8	3367,8
Obroty łącznie	3075,5	3075,4	2658,7	2660,8	2933,6	2916,7	3204,5	3866,7
Saldo	-2 382,1	-2 258	-1 778,5	-1 644,4	-1 949,6	-1 890,3	-2 137,1	-2 868,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Insigos (Internetowy System Informacji Gospodarczej), <https://insigos.mpit.gov.pl/Glowna.aspx> [dostęp: 20.12.2018].

Polsko-japońska wymiana handlowa ulega systematycznemu wzrostowi, chociaż w badanym okresie odnotowano również spadki w tym zakresie (tabela 7). Niemniej jednak, przyglądając się wartościom eksportu i importu z poprzednich dekad⁶⁴, tendencja wzrostowa jest zdecydowanie zauważalna. Obroty handlowe charakteryzują się dużą nadwyżką importu po stronie polskiej, co prowadzi do pogłębiającego się deficytu obrotów handlowych. Szczególnie duży wzrost wartości importu odnotowano w 2017 r., aż o 26% w stosunku do roku poprzedniego⁶⁵. Jednocześnie spadek wartości eksportu⁶⁶ w tym okresie – o 6,5% – spowodował, że Polska odnotowała ujemne saldo o wartości przekraczającej 2,8 mld euro, co stanowiło największe pogorszenie stanu zrównoważenia obrotów handlowych⁶⁷.

Po 10 miesiącach 2018 r. wartość polsko-japońskich obrotów handlowych wyniosła 3 310,66 mln EUR, wykazując wzrost w stosunku do tego samego okresu z 2017 r. w zakresie eksportu o prawie 9,5%⁶⁸.

Podobnie jak w przypadku całej UE, w strukturze towarowej wymiany handlowej Polski i Japonii dominują towary przemysłowe. Udział pięciu wymienionych niżej grup produktów stanowił w 2017 r. ponad 88% polskiego

⁶⁴ Przykładowo w 2004 r. wartość eksportu wyniosła 138,5 mln euro, importu – 1 385,7; w 2008 r. było to odpowiednio 269,3 oraz 2 971,9; Dziedziczne Bazy Wiedzy, Główny Urząd Statystyczny, <http://swaid.stat.gov.pl/SitePages/StronaGlownaDBW.aspx> [dostęp: 15.01.2019].

⁶⁵ Szczególnie szybki wzrost odnotowano w imporcie maszyn i urządzeń mechanicznych i elektrycznych oraz ich części i akcesoriów (o ok. 15%), pojazdów i ich części i akcesoriów (o ok. 28%) oraz zabawek, gier i artykułów sportowych, ich części i akcesoriów (ponad czterokrotnie). Por.: Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2017 roku*, s. 10, www.mpit.gov.pl [dostęp: 20.12.2018].

⁶⁶ Wiązało się to ze spadkiem eksportu wyrobów przemysłu elektromaszynowego (-5,6%), wyrobów metalurgicznych (-21%), wyrobów ceramicznych (-22%); por. *ibidem* oraz *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

⁶⁷ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2017 roku*, *op. cit.*, s. 10–11.

⁶⁸ Insigos, *op. cit.*

importu z Japonii oraz odpowiednio prawie 73% polskiego eksportu do Japonii, przy czym piątą pozycję w tej grupie zajęły produkty rolne z udziałem na poziomie prawie 6%. W grupie wyrobów eksportowanych do Japonii ważne miejsce zajmują także artykuły przemysłowe różne; artykuły z kamienia, wyroby ceramiczne, szkło; przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne, pomiarowe, kontrolne itp.; tworzywa sztuczne i kauczuk oraz artykuły z nich; materiały i artykuły włókiennicze – z udziałami wynoszącymi odpowiednio: 5,2%, 4,7%, 4,5%, 4,3% oraz 3,3% w handlu ogółem⁶⁹.

Tabela 9. Struktura towarowa obrotów handlowych Polski z Japonią według pięciu najważniejszych grup produktów (wg sekcji HS) w 2017 r.

Import z Japonii			Eksport do Japonii		
sekcja HS	wartość w mln euro	udział w %	sekcja HS	wartość w mln euro	udział w %
XVI Maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny	1118,9	33,2	XVI Maszyny i urządzenia, sprzęt elektryczny i elektrotechniczny	129,9	26,0
XVII Pojazdy i sprzęt transportowy	744,6	22,1	XVII Pojazdy i sprzęt transportowy	87,9	17,6
XX Artykuły przemysłowe różne – meble, zabawki itp.	469,6	13,9	VI Produkty przemysłu chemicznego	58,9	11,8
XVIII Przyrządy i aparatura, optyczne, fotograficzne, pomiarowe, kontrolne itp.	352,9	10,5	XV Metale nieszlachetne i artykuły z nich	57,7	11,6
VI Produkty przemysłu chemicznego	284,7	8,5	I Zwierzęta żywe; produkty pochodzenia zwierzęcego	28,3	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 172–173.

Najważniejszymi pozycjami w polskim eksporcie na rynek japoński są: silniki turbodoładowane, turbośmigłowce oraz inne turbiny gazowe; samochody osobowe; brzytwy, maszynki do golenia, żyłki; sztuczny grafit, grafit koloidalny i półkoloidalny, preparaty na bazie grafitu; wyroby ceramiczne oraz części i akcesoria do samochodów. Jeśli chodzi o artykuły spożywcze eksportuje się m.in. mrożone filety rybne oraz mięso wieprzowe. W imporcie dominują natomiast towary wysokoprzetworzone. Analiza struktury importu pokazuje także, że istotną część polskiego importu z Japonii stanowi nadal przywóz, który wiąże się z funkcjonowaniem japońskich przedsiębiorstw w Polsce. W 2017 r. wśród najważniejszych pozycji w polskim imporcie z Japonii dominowały: samochody osobowe, sprzęt do gier towarzyskich; przyrządy do analizy fizycznej

⁶⁹ *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018, s. 172–173.

i chemicznej; odczynniki laboratoryjne; części i akcesoria samochodowe oraz maszyny drukarskie i elementy drukarek⁷⁰.

Na Japonię należy spojrzeć jednak również z punktu widzenia jej pozycji jako partnera Polski poza granicami UE – wówczas Japonia zajmie miejsce 15. w gronie największych rynków docelowych dla polskiego eksportu oraz wysokie 4. miejsce wśród krajów będących największymi źródłami polskiego importu⁷¹. Należy podkreślić w tym kontekście, że istniejąca asymetria obrotów handlowych w wymianie z krajami Azji jest jednym z kluczowych problemów w handlu zagranicznym Polski. Najgłębsze deficyty Polska odnotowała w 2017 r. właśnie z Chinami (-22, 2 mld euro), Japonią (-2,87 mld euro), Koreą Południową (-2,82 mld euro), Wietnamem (-1,55 mld euro), Indiami (-1,52 mld euro) oraz Tajwanem (-1,11 mld euro)⁷². Biorąc pod uwagę, że biegun rozwoju gospodarczego przesuwa się w kierunku Azji, zwłaszcza Dalekiego Wschodu, a kraje tego regionu wykazują istotną dynamikę wzrostu gospodarczego, kwestia zaistnienia Polski na tych rynkach wydaje się być niezwykle istotna. W dłuższej perspektywie istotne jednak będzie zwiększenie eksportu, co mogłoby przyczynić się do niwelowania, przynajmniej stopniowego, pogłębiających się deficytów w obrotach handlowych z krajami tego regionu. Należy oczekiwać, że poprawie tej sytuacji sprzyjać będą zapisy omawianej umowy.

Z punktu widzenia stosunków polsko-japońskich istotne znaczenie mają również inwestycje zagraniczne. Według danych NBP skumulowana wartość japońskich ZIB w Polsce wyniosła na koniec 2016 r. prawie 730 mln euro⁷³. Pod względem obecności japońskiego kapitału Polska znajduje się na 5. miejscu w Europie, a Japonia jest kluczowym źródłem azjatyckich ZIB w Polsce. W raporcie Japońskiej Organizacji Handlu Zagranicznego (JETRO) z 2016 r., dotyczącym warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Europie przez japońskie przedsiębiorstwa, ponad 80% badanych firm wskazało na Polskę jako na kraj o „najwyższym współczynniku planów ekspansji w kolejnych 2 latach”⁷⁴. Japońskie inwestycje skoncentrowane są głównie w sektorze okołomotoryzacyjnym, medyczno-farmaceutycznym, BPO/B+R oraz spożywczym. Należy również podkreślić, że japońskie ZIB to w dużej mierze reinwestycje podmiotów

⁷⁰ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Departament Handlu i Współpracy Międzynarodowej, *JAPONIA, Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, https://www.mpit.gov.pl/media/Japonia_14_03_2018 [dostęp: 15.01.2019].

⁷¹ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Departament Analiz Gospodarczych, *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski*, *op. cit.*

⁷² W 2017 r. na drugim miejscu znalazła się Rosja – deficyt wyniósł 6,9 mld euro. *Ibidem.*

⁷³ NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce i polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2016 roku*, Warszawa 2018, https://www.nbp.pl/publikacje/ib_raporty/raport_ib_2016.pdf [dostęp: 20.01.2019].

⁷⁴ JETRO Poland, <https://www.jetro.go.jp/poland/> [dostęp: 20.01.2019] oraz Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Departament Handlu i Współpracy Międzynarodowej, *JAPONIA, Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, *op. cit.*

inwestujących już na rynku polskim. Ze względu na fakt, że towary produkowane w fabrykach japońskich przedsiębiorstw na terenie Polski przeznaczone są głównie na sprzedaż do krajów Europy Zachodniej, japońskie inwestycje przyczyniają się do wzrostu polskiego eksportu⁷⁵.

Mimo że odmienność kulturowa i odległość geograficzna nie stanowią zachęty dla polskich przedsiębiorstw w ekspansji na rynek japoński, eksperci szacują, że wdrożenie porozumienia będzie stanowiło ważny krok w kierunku zwiększenia aktywności polskich przedsiębiorstw na rynku japońskim, co może doprowadzić do istotnego wzrostu polskiego eksportu. Biorąc pod uwagę strukturę towarową obrotów oraz wynikającą z EJEPA eliminację barier o charakterze taryfowym oraz pozataryfowym, szczególną szansę w tym zakresie ma przemysł spożywczy oraz polski sektor maszyn rolniczych⁷⁶. Do strategicznych obszarów współpracy polsko-japońskiej należy zaliczyć także: energetykę (węglową, jądrową, wodorową), przemysł chemiczny oraz usługi finansowe⁷⁷.

Jednak oprócz typowych barier handlowych główną przeszkodą na drodze do zwiększenia polskiego eksportu na rynek japoński jest z pewnością jego specyfika. Należy podkreślić silną konkurencję producentów azjatyckich, przywiązanie konsumentów do produktów rodzimych oraz pewną nieufność w stosunku do nowych towarów. Nie bez znaczenia pozostaje niewystarczające przygotowanie polskich przedsiębiorstw do ekspansji na ten rynek, brak silnej marki, niewystarczająco rozwinięte kanały dystrybucji polskich towarów, a także ograniczona wiedza japońskich konsumentów na temat Polski. Wspomniane aspekty są szczególnie uciążliwe dla sektora MSP⁷⁸. Dlatego też tak istotne znaczenie mają zapisy 20 rozdziału EJEPA poświęconego małym i średnim przedsiębiorstwom, które mają umożliwić tym właśnie przedsiębiorcom pełne wykorzystanie potencjału porozumienia⁷⁹.

Warto w tym miejscu odnieść się do podpisanej przez UE umowy z Koreą Południową⁸⁰. W roku 2011 Polska eksportowała do tego kraju towary o wartości niespełna 300 mln euro, w roku 2017 wartość ta przekroczyła 488 mln euro. Oczywiście towarzyszył temu również wzrost po stronie importu, jednak

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ BMK, *Umowa handlowa między UE a Japonią pomoże polskim firmom*, 17.07.2018, Forbes.pl, <https://www.forbes.pl/gospodarka/umowa-handlowa-ue-japonia-konsekwencje-dla-polski/h0zpmby> [dostęp: 15.01.2019].

⁷⁷ Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Departament Handlu i Współpracy Międzynarodowej, *JAPONIA, Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, op. cit.

⁷⁸ Z ponad 1300 przedsiębiorstw polskich eksportujących do Japonii 74% stanowi sektor MSP. Por.: European Commission, *EU–Japan – A Boost for Jobs and Exports in Poland*, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement/eu-japan-in-your-town/poland_en.htm [dostęp: 25.01.2019].

⁷⁹ Rozdział 20 EJEPA, Małe i Średnie Przedsiębiorstwa (art. 20.1–20.4).

⁸⁰ Por.: E. Majchrowska, *EU–South Korea FTA as One of the New Generation Agreements...*, op. cit., s. 179–192.

z poziomu 2,36 mld euro do 2,53 mld euro. Doświadczenia polskiego sektora MSP pokazały, że zaznaczenie swojej obecności na rynkach azjatyckich jest możliwe również wśród mniejszych firm. Dobrym przykładem jest z pewnością sytuacja Manufaktury Bolesławiec, która odnotowała istotny wzrost sprzedaży swojej ceramiki na rynku koreańskim po podpisaniu wspomnianej umowy. Liczba pracowników przedsiębiorstwa zwiększyła się w ciągu kilku lat z 10 do ponad 210, co było odpowiedzią na nagły wzrost popytu na rynku koreańskim. W związku z tą sytuacją istnieje uzasadnione oczekiwanie wzrostu sprzedaży również na rynku japońskim⁸¹.

Podsumowanie

Dynamicznie rozwijający się region Azji Pacyfiku stanowi priorytet, ale i wyzwanie dla krajów UE. Unijny zwrot w stronę Azji, szczególnie Dalekiego Wschodu, z pewnością nie stanowi przypadku odosobnionego. Politykę dywersyfikacji handlu i koncentrowania uwagi na rynkach azjatyckich prowadzi aktualnie wiele krajów. Ponadto bieżąca sytuacja w handlu światowym (związana m.in. z amerykańskim obecnym protekcjonizmem) powoduje, że UE dąży do pogłębiania współpracy z innymi, bardziej przewidywalnymi partnerami handlowymi.

Według opublikowanych jeszcze przed podpisaniem porozumienia wyników licznych analiz odnoszących się do możliwych skutków EJEPA⁸² szacuje się, że łączne potencjalne korzyści z redukcji barier o charakterze taryfowym i pozataryfowym, wynikające z pełnego wdrożenia porozumienia, mogą być znaczne i przyczynić się do wzrostu unijnego eksportu do Japonii aż o 70% (lub około 43 mld euro) rocznie. Istotnego wzrostu można również oczekiwać po stronie japońskiego eksportu do UE – nawet o 60% według najbardziej optymistycznego scenariusza. Szacunki te korespondują z efektami, jakie osiągnęła UE po wdrożeniu umowy DCFTA z Koreą Południową. Analiza danych dotyczących wielkości oraz dynamiki obrotów handlowych między partnerami umowy od momentu rozpoczęcia jej tymczasowego stosowania pokazała, że porozumienie to przyniosło dobre wyniki szczególnie dla strony unijnej, która z importera netto stała się eksporterem netto oraz umocniła swoją pozycję w gronie kluczowych partnerów handlowych Korei Południowej⁸³.

⁸¹ Podkreśla się, że obecnie eksport do Japonii jest istotnie utrudniony m.in. ze względu na wysokie cła oraz konieczność przeprowadzania wielu testów. Przykładem takich utrudnień jest konieczność uzyskania certyfikatu nawet odnośnie kombinacji kolorów. Por.: European Commission, *Exporters' Stories*, http://ec.europa.eu/trade/trade-policy-and-you/in-focus/exporters-stories/#p=#filter-partners-Japan&c=* [dostęp: 25.01.2019].

⁸² *EU-Japan: Advanced Economies Shaping the Next Stage of Inclusive Globalisation*, op. cit.; European Commission Impact Assessment Report, 2012; Copenhagen Economics, 2009, EPSC Brief, 6.07.2017, s. 3.

⁸³ Por.: E. Majchrowska, *EUeu-s-South Kkorea FTAfta as Oone of the Nnew Ggeneration Aagreements... – an overview of the effects of the agreement*, op. cit., s. 179–192.

Mimo osłabionej pozycji Japonii należy ona do grona głównych graczy w handlu światowym i jest kluczowym partnerem Polski w regionie azjatyckim. Oczekiwane zwiększenie polskiego eksportu wynika z faktu, że ze względu na istotną liberalizację obrotów handlowych wynikających z umowy, szczególnie poprzez zniesienie barier pozataryfowych oraz obniżki ceł na istotne z punktu widzenia polskich eksporterów towary, ułatwiony zostanie dostęp do tego dużego i chłonnego rynku. Umowa stanie się zatem instrumentem wspierającym obecność polskich przedsiębiorstw w Japonii, dzięki któremu stosunki handlowe zostaną ujęte w stabilne ramy o charakterze formalnym. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia asymetrii obrotów handlowych, jaką Polska notuje w wymianie z krajami tego regionu, co stanowi jeden z kluczowych problemów polskiego handlu zagranicznego. Na koniec warto powołać się na rezultaty przeprowadzonego w 2010 r. przez OECD okresowego przeglądu gospodarki Polski, z którego wynika, że po uwzględnieniu potencjału gospodarek, warunków obrotu handlowego oraz szczególnie nowej umowy handlowej, eksport z Polski m.in. właśnie do Japonii powinien ulec istotnemu wzrostowi⁸⁴.

Bibliografia

- An Action Plan for EU–Japan Cooperation, European Union – Japan Summit*, Brussels 2001, <https://www.mofa.go.jp/region/europe/eu/summit/action0112.html> [dostęp: 15.01.2019].
- An Introduction to the EU–Japan Economic Partnership Agreement, Opening up Japan's Market to European Exports*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155717.pdf [dostęp: 20.01.2019].
- Agreement between the European Union and Japan for Economic Partnership (EPA)*, European Commission COM(2018), 193 final, Brussels, 18.04.2018.
- Agricultural Trade Statistics*, https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/trade_en [dostęp: 20.01.2019].
- Assessment of Barriers to Trade and Investment between the EU and Japan*, Final Report, Copenhagen Economics, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145772.pdf [dostęp: 22.01.2019].
- Bielecki T., *Ser za samochody — UE i Japonia podpisały umowę o wolnym handlu. To symbol oporu przeciwko protekcjonizmowi Trumpa*, 17.07.2018, Wyborcza.pl, <http://wyborcza.pl/7,75399,23685651,ue-i-japonia-podpisaly-umowe-o-wolnym-handlu-to-dzis-symbol.html> [dostęp: 24.01.2019].
- BMK, *Umowa handlowa między UE a Japonią pomoże polskim firmom*, 17.07.2018, Forbes.pl, <https://www.forbes.pl/gospodarka/umowa-handlowa-ue-japonia-konsekwencje-dla-polski/h0zpmby> [dostęp: 15.01.2019].
- Communication from the Commission, Europe 2020, A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final [dostęp: 10.01.2019].

⁸⁴ OECD *Economic Surveys: Poland*, Paris, April 2010, s. 104.

- Decyzja Rady w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, Umowy o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią, Bruksela, dnia 18.04.2018, COM(2018), 193 final, 2018/0092 (NLE).
- DG Trade Statistical Guide, June 2018, European Commission, Directorate-General Trade, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf [dostęp: 20.12.2018].
- Drelich-Skulska B., *Ewolucja zagranicznej polityki ekonomicznej Japonii u progu XXI wieku*, Wrocław 2002.
- Dziedziczne Bazy Wiedzy, Główny Urząd Statystyczny, <http://swaid.stat.gov.pl/SitePages/StronaGlownaDBW.aspx> [dostęp: 10.12.2018].
- EU and Japan Sign Economic Partnership Agreement, News Archive, Tokyo, 17.07.2018, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=189> [dostęp: 19.01.2019].
- EU–Japan – A Boost for Jobs and Exports in Poland, http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement/eu-japan-in-your-town/poland_en.htm [dostęp: 25.01.2019].
- EU–Japan: *Advanced Economies Shaping the Next Stage of Inclusive Globalisation*, EPSC Brief, 6.07.2017, <https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc-brief-eu-japan-economic-partnership-agreement.pdf> [dostęp: 28.01.2019].
- EU–Japan: *Advanced Economies Shaping the Next Stage of Inclusive Globalisation: Estimated Gains from an EU-Japan Economic Partnership*, Bertelsmann Stiftung, 2017.
- EU–Japan Political Relations, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/19223/eu-japan-political-relations_en [dostęp: 13.12.2018].
- EU Strategic Partnerships with Third Countries, Library of the European Parliament, 26.09.2012, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120354/LDM_BRI\(2012\)120354_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120354/LDM_BRI(2012)120354_REV1_EN.pdf) [dostęp: 10.01.2019].
- European Commission, *An Introduction to the EU–Japan Economic Partnership Agreement, Agriculture*, News archive, Brussels, 6.07.2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155715.pdf [dostęp: 20.12.2018].
- European Commission, *EU–Japan: Foreign Direct Investment*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/> [dostęp: 19.12.2018].
- European Commission, *EU–Japan: Trade in Goods with Japan*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/> [dostęp: 10.01.2019].
- European Commission, *EU–Japan: Trade in Services*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/japan/> [dostęp: 18.12.2020].
- European Commission, *Exporters' Stories*, http://ec.europa.eu/trade/trade-policy-and-you/in-focus/exporters-stories/#p=#filter-partners-Japan&c=* [dostęp: 25.01.2019].
- European Commission Fact Sheet, Strasbourg, 18.04.2018, *Key Elements of the EU–Japan Economic Partnership Agreement*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3326_en.htm [dostęp: 20.12.2018].
- European Commission Impact Assessment Report, 2012; Copenhagen Economics, 2009, EPSC Brief, 6.07.2017.
- European Commission, *Market Access Database*, http://madb.europa.eu/madb/statistical_form.htm [dostęp: 15.12.2018].
- European Commission, *Opening up Japan's Market to European Exports*, News archive, Brussels, 6.07.2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155717.pdf [dostęp: 3.12.2018].

- European Commission Press Release, *EU–Japan Summit: A Landmark Moment for Trade and Cooperation*, Brussels, 17.07.2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4504_en.htm [dostęp: 15.12.2018].
- Global Europe, *Competing in the World*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf [dostęp: 15.01.2018].
- Insigos (Internetowy System Informacji Gospodarczej), <https://insigos.mpit.gov.pl/Glowna.aspx> [dostęp: 20.12.2018].
- JETRO, *Japanese Trade and Investment Statistics*, <https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics.html> [dostęp: 10.01.2019].
- JETRO Poland, <https://www.jetro.go.jp/poland/> [dostęp: 20.01.2019]. *Joint Declaration on Relations between the European Community and its Member States and Japan*, The Hague, 18.07.1991, http://eeas.europa.eu/archives/docs/japan/docs/joint_pol_decl_en.pdf [dostęp: 2.01.2019].
- Key Indicators for Asia and the Pacific 2018, Asian Development Bank, <https://data.adb.org/sites/default/files/japan-key-indicators-2018.pdf> [dostęp: 17.01.2019].
- Majchrowska E., *EU–South Korea FTA as One of the New Generation Agreements – An Overview of the Effects of the Agreement*, [w:] *The Development Challenges of Asia–Pacific Countries*, red. B. Drelich-Skulska, A.H. Jankowiak, K. Łopacińska, „Research Papers of Wrocław University of Economics” no 370, Wrocław 2017.
- Majchrowska E., *Promoting Free Trade in Asia–Pacific – CPTPP as an Answer to Trump’s Protectionism* [w druku].
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2017 roku*, www.mpit.gov.pl [dostęp: 20.12.2018].
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Departament Analiz Gospodarczych, *Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski, styczeń–grudzień 2017 roku*, (dane ostateczne), <https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/analizy-z-obszaru-handlu-zagranicznego> [dostęp: 12.12.2018].
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Departament Handlu i Współpracy Międzynarodowej, *JAPONIA, Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, https://www.mpit.gov.pl/media/Japonia_14_03_2018 [dostęp: 15.01.2019].
- NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce i polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2016 roku*, Warszawa 2018, https://www.nbp.pl/publikacje/ib_raporty/raport_ib_2016.pdf [dostęp: 20.01.2019].
- OECD *Economic Surveys: Poland*, Paris, April 2010.
- Pasierbiak P., *Preferencyjne porozumienia handlowe w zagranicznej polityce ekonomicznej Japonii* [w:] *Jabłko niezgody. Regionalne wyzwania współczesnej gospodarki światowej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 407, Wrocław 2015.
- Report of the 17th EU–Japan FTA/EPA Negotiating Round Brussels*, 26–30.09.2016, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/october/tradoc_155060.pdf [dostęp: 3.12.2018].
- Report of the 18th EU–Japan FTA/EPA Negotiating Round Tokyo*, Week of 3 April 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155506.pdf [dostęp: 20.01.2019].
- Rocznik statystyczny handlu zagranicznego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.
- Trade for All. Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*, 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [dostęp: 15.01.2019].

- WTO, *Regional Trade Agreements and the WTO*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/scope_rta_e.htm [dostęp: 3.01.2019].
- WTO, *Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)*, <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByMemberResult.aspx?MemberCode=392&lang=1&redirect=1> [dostęp: 3.01.2019].
- WTO, *Trade Profiles 2018*, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/trade_profiles18_e.pdf [dostęp: 16.01.2019].
- WTO, *World Tariff Profiles 2018*, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/world_tariff_profiles18_e.htm [dostęp: 15.01.2019].

EU–Japan Economic Partnership Agreement as a New Dimension in Mutual Trade Relations. Conclusions for Poland

Negotiations lasting since 2013 on EU–Japan Economic Partnership Agreement finally resulted in contract conclusion in July, 2018. It has been the fourth agreement of the new generation concluded by the EU and an Asian country within the last decade. Its goal is to create the biggest free trade area in the whole world. The elimination of both tariff and non-tariff barriers arising from the agreement may turn out to be beneficial for EU export traders including Polish ones, and may contribute to the significant activation of mutual business relations. The facts that Japan was ranked sixth in 2017 among the key EU trading partners as well as is the second main EU partner in Asia just right after China occur undoubtedly supportive here. Nevertheless, considering both parties' huge economic potential, more intensive commercial exchange is just being expected. The provisions of the agreement are to guarantee this change. Taking into account non-EU developed countries, it is worth stressing that Japan is one of the most important trading partners for Poland. However, similarly as in the whole EU region, mutual trade flows do not show the full exploitation of the parties' potential just because of numerous barriers. Thus, Japan is the key trading partner for Poland, especially in terms of potential increase of Polish export. It must be emphasized then that the current situation in the global trade (connected mainly with i.a. American protectionism) forces the EU to cooperate with more predictable trading partners. That is why, the contract conclusion with Japan has been acknowledged as a EU strategic priority in the field of trade policy. The parties' potential (in total almost 30% of global GDP) makes the agreement become of utmost importance both for the parties and the world economy.

Key words: EJEPA, EU, international trade, Japan, trade policy, RTA

JEL classification: JEL: F13, F14, F15

Umowa o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią jako nowy wymiar wzajemnych relacji handlowych. Wnioski dla Polski

Trwające od 2013 roku negocjacje Umowy o partnerstwie gospodarczym Unia Europejska–Japonia (EU–Japan Economic Partnership Agreement) zaowocowały podpisaniem porozumienia w lipcu 2018 r. Jest to już czwarta umowa nowej generacji zawarta przez UE z państwem azjatyckim w okresie ostatniej dekady, mająca na celu utworzenie największej strefy wolnego handlu na świecie. Wynikająca z umowy planowana eliminacja barier taryfowych oraz pozataryfowych może okazać się bardzo korzystna dla unijnych, w tym polskich, eksporterów i przyczynić się do istotnego ożywienia wzajemnych stosunków handlowych. Przemawia za tym fakt, że Japonia zajęła w 2017 r. szóste miejsce wśród kluczowych partnerów handlowych UE i jest drugim, po Chinach, najważniejszym partnerem UE w Azji. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę ogromny po-

tencjał ekonomiczny stron, należałoby oczekiwać intensywniejszej wymiany handlowej, do czego mają przyczynić się zapisy umowy. Co do strony polskiej należy podkreślić, że Japonia jest jednym z jej ważniejszych partnerów handlowych, biorąc pod uwagę pozaunijne kraje rozwinięte. Jednak wzajemne obroty handlowe, podobnie jak w przypadku całej UE, głównie ze względu na liczne bariery, nie wskazują na pełne wykorzystanie potencjału stron. Dla Polski Japonia jest zatem istotnym partnerem handlowym szczególnie ze względu na potencjalny wzrost polskiego eksportu.

Należy również podkreślić, że bieżąca sytuacja w handlu światowym (związana m.in. z amerykańskim protekcyjizmem) powoduje, że UE dąży do pogłębiania współpracy z innymi, bardziej przewidywalnymi partnerami handlowymi, a zawarcie umowy o wolnym handlu z Japonią uznane zostało za strategiczny priorytet UE w zakresie polityki handlowej. Potencjał stron umowy (łącznie prawie 30% światowego PKB) powoduje, że będzie to porozumienie o kluczowym znaczeniu zarówno dla jego uczestników, jak i gospodarki światowej.

Słowa kluczowe: EJEPa, handel międzynarodowy, Japonia, polityka handlowa, UE, RTA

Eugeniusz M. Pluciński

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0001-5036-1427

**HANDEL MIĘDZYNARODOWY VS BEZPIECZEŃSTWO
EKONOMICZNE PAŃSTW. WYBRANE ASPEKTY
DLA KRAJU CZŁONKOWSKIEGO UE
W GLOBALNEJ GOSPODARCE ŚWIATOWEJ
NA PRZYKŁADZIE POLSKI**

Wprowadzenie

W warunkach postępującej liberalizacji rynków i ogólnoświatowej tendencji do integracji gospodarczej (pomimo chwilowych – jednakowoż asymetrycznych – za-
wirowań w tym względzie; *vide* planowany *brexit* [2019] czy protekcjonistyczne
zapędy USA w handlu światowym po roku 2016¹ z jednej strony, zaś z drugiej
m.in. wejście w życie umowy o wolnym handlu pomiędzy UE i Japonią [2019],

¹ Wojna handlowa z Chinami i EU; „uśpienie” negocjacji z UE ws. Transatlantyckiego Partnerstwa Handlowo-Inwestycyjnego (TTIP; szerzej o TTIP patrz: „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 2: *Transatlantycka współpraca ekonomiczna i jej globalne implikacje*, s. 7 i n.); wyjście z projektu poszerzonej transpacyficznej integracji krajów Azji i Pacyfiku (TPP – międzykontynentalne porozumienie handlowe jako przykład kolejnej, tzw. trzeciej fali integracji regionalnej z udziałem m.in. krajów ASEAN, Japonii, Korei Płd., Chin, Indii, Australii, Nowej Zelandii, ale bez USA). Dotychczas dominowała integracja bilateralna pomiędzy krajami geograficznie sąsiedzkimi; por. K. Żołądkiewicz, *Partnerstwo Transpacyficzne (TPP) jako nowe porozumienie integracyjne w regionie Azji-Pacyfiku*, Szczecin 2018, s. 93 i n.

finalizowanie TPP bez USA, aktywność WTO² *etc.*) można postawić tezę, że batalia o dominację i bezpieczeństwo w świecie rozgrywa się również na polu ekonomicznym. Z teorii i praktyki międzynarodowego podziału pracy wynika, że efektywność gospodarowania w ramach gospodarki otwartej, w tym długookresowe korzyści dla jej uczestników, są tym większe, im większa jest intensywność powiązań gospodarczych między nimi, te zaś – na obecnym etapie rozwoju nauki i techniki – zależą bardziej od substytucyjności niż komplementarności gospodarek. Najnowsza historia gospodarcza dowodzi, że w długim okresie udział w podziale korzyści z handlu światowego³ zależy nie tyle od konkurencyjności cenowej, jak głównie od konkurencyjności strukturalnej eksportu na bazie nowoczesnych czynników produkcji, co jest domeną krajów wysokorozwiniętych (KWR). Skutkuje bowiem nie tylko intensywniejszym udziałem w przeważającym dziś nowoczesnym wewnątrzgałęziowym (IIT) modelu handlu światowego, ale również pożądaną konkurencyjnością na rynkach światowych, niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego. W cyklu koniunkturalnym (kryzys czy ożywienie gospodarcze) zawsze wygrywają nowoczesne, innowacyjne gospodarki, co ma również przełożenie zarówno na poziom salda bilansu handlu zagranicznego i bilansu płatniczego, a w konsekwencji – na globalną równowagę gospodarczą państwa, jak również i na poziom dochodu narodowego⁴, co w całokształcie – pośrednio i bezpośrednio – wiąże się z bezpieczeństwem ekonomicznym państwa w gospodarce otwartej. Należy podkreślić, że aktualnie intensyfikacja udziału w handlu światowym (zatem i długookresowe korzyści w tym względzie), mierzone m.in. udziałem eksportu i importu w dochodzie narodowym (PKB/PNB) poszczególnych krajów, jak również stąd wynikających efektów synergii w pomnażaniu dobrobytu, są skorelowane właśnie z postępem naukowo-technicznym (PN-T) oraz innowacyjnością gospodarki w ogóle. Wszystko razem przekłada się na intensyfikację wzajemnego eksportu i importu produktów techno- i naukochłonnych (półproduktów i finalnych) pochodzących z tej samej gałęzi. Ekspansja handlu wewnątrzgałęziowego, który bazuje na PN-T, jest nieograniczona, tak jak i nieograniczony jest sam w sobie PN-T. Nie jest przypadkiem fakt, że KWR, w których produkcja globalna bazuje

² Por. E. 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*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3: *Gospodarka światowa: między integracją a bezpieczeństwem międzynarodowym*, s. 53–78.

³ Czołowa „piątka” w eksporcie świata (dane WTO za 2017 r.): Chiny – 13,2%, USA – 9,0%, Niemcy – 8,4%, Japonia – 4,1%, Holandia – 3,8%; w imporcie świata: USA – 13,7%, Chiny – 10,5%, Niemcy – 6,6%, Japonia – 3,8%, Wlk. Brytania – 3,7%. Polska odpowiednio: 1,3% i 1,3%; por. WTO World Trade Statistical Review 2018, <https://www.wto.org/statistics> [dostęp: 14.11.2019].

⁴ Wg MFW (dane za 2017 r. w mld USD) pierwsza piątka krajów o najwyższym PKB (w ujęciu nominalnym), stanowiąca ponad połowę światowego PKB (53% z 7965 mld USD), to, kolejno: USA (19 391 mld USD), Chiny (12 015 mld USD), Japonia (4872 mld USD), Niemcy (3685 mld USD) i Wlk. Brytania (2625 mld USD – minimalnie wyprzedza Indie: 2611 mld USD). Polska, z PKB na poziomie ca. 525 mld USD (0,65% PKB świata), zajmuje 24. pozycję; por. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01> [dostęp: 15.11.2018].

głównie na nowoczesnych czynnikach wytwórczych czy innowacyjności w ogóle, dominują w handlu światowym z wyraźną tendencją wzrostu wzajemnych obrotów towarami technointensywnymi⁵.

Bezpieczeństwo ekonomiczne państw w gospodarce otwartej można, a dziś wręcz należy, rozpatrywać również w kontekście zarządzania kryzysem gospodarczym, globalnym oraz w samej UE, szczególnie w Eurolandzie⁶. Należy podkreślić, że umiejętne, innowacyjne zarządzanie kryzysem to przede wszystkim zapobieganie kolejnym kryzysom w przyszłości, polega zatem na budowaniu w długim okresie trwałych fundamentów efektywnej alokacji czynników wytwórczych i powiększaniu bogactwa narodowego pojedynczych państw, co ma istotny wpływ na ich bezpieczeństwo ekonomiczne w gospodarce globalnej, nękanej coraz częściej przemiennymi kryzysami bankowymi, koniunkturalnymi i fiskalnymi.

Wnikając w oba przypadki wpływu innowacyjności, tej bezpośredniej – w sferze produkcji i handlu międzynarodowego, oraz tej w zarządzaniu zasobami w obszarze gospodarki pieniężnej, łatwo zauważyć ścisłą współzależność pomiędzy gospodarką realną i pieniężną. Istotnie, równowaga globalna w gospodarce otwartej, obejmująca jednocześnie wewnętrzną i zewnętrzną równowagę gospodarczą, jest ściśle powiązana z równowagą na rynku dóbr i usług, równowagą na rynku pieniężnym (gospodarka towarowo-pieniężna), na rynku walutowym (gospodarka otwarta) i rynku czynników wytwórczych (w tym rynku pracy) oraz równowagą budżetową wraz z równowagą pomiędzy odpływami i dopływami pieniądza w ogóle⁷. Odnosząc powyższe dywagacje do handlu *stricte* międzynarodowego, należy widzieć zatem bezpośredni związek między ceną pieniądza w gospodarce otwartej (stopa procentowa i kurs walutowy), która to poprzez kurs walutowy, podobnie jak i poziom koniunktury gospodarczej w świecie (czytaj: poziom i dynamika dochodu narodowego pośród krajów dominujących w gospodarce światowej) mają również wpływ na intensywność handlu światowego, szczególnie w krótkim okresie.

W kontekście wyżej podnoszonych zagadnień istotną jest zatem odpowiedź na pytanie co do wyzwań, jakie stoją przed Polską – kraju członkowskiego UE oraz WTO, mając na względzie bezpieczeństwo ekonomiczne w zglobalizowanym świecie – nie tylko regionalnie. Są to pytania odnoszące się szczególnie do wyzwań, jakie stoją przed polską gospodarką przede wszystkim w ramach

⁵ Por. M. Weresa, *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Warszawa 2012, rozdz. 3.

⁶ Por. E.M. Pluciński, *Euroland: kryzys fiskalny czy fundamentalny? Wybrane aspekty z perspektywy paradygmatu ekonomii integracji oraz kryzysu globalnej gospodarki towarowo-pieniężnej*, [w:] *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Rymarczyka*, red. B. Skulska, M. Domiter, W. Michalczyk, Wrocław 2012, s. 111–125.

⁷ Szerzej o modelowej równowadze globalnej w towarowo-pieniężnej gospodarce otwartej (model Mundella-Fleminga IS-LM-BP) patrz m.in.: E.M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej*, cz. 2, Warszawa 2004.

globalizacji regionalnej, a wynikających z członkostwa Polski w UE. Warto wiedzieć, że na kraje UE przypada blisko 80% polskiego eksportu w handlu ze światem (na KWR 86%), a polski eksport (popyt zewnętrzny) to blisko połowa popytu globalnego w polskiej gospodarce (popyt wewnętrzny i zewnętrzny⁸), który determinuje produkcję dóbr i usług. Skala produkcji ma zaś wpływ m.in. na dochód narodowy i stan koniunktury gospodarczej, zatrudnienie i płace oraz dochody do budżetu i jego równowagę, co jest istotne w kontekście zrównoważonego wzrostu gospodarczego, a także wygospodarowania dodatkowych środków m.in. na konieczny w dzisiejszym świecie innowacyjny rozwój gospodarki. Innowacyjny rozwój, który jest jednym z fundamentów bezpieczeństwa ekonomicznego (i nie tylko) państwa.

Na dziś (dane za 2017 r.), pomimo utrzymującego się od 2015 r. dodatniego salda w polskim handlu ze światem (głównie za sprawą nadwyżki w handlu towarami tradycyjnymi: meble, pojazdy i ich akcesoria, mięso i podroby oraz wyroby tytoniowe), przy rosnącej jednocześnie dynamice volumenu eksportu oraz importu towarów i usług, w tym stabilnego, stosunkowo wysokiego udziału maszyn w polskim eksporcie (ca. 24%), udział towarów technointensywnych *vide* high-tech (towary, w cenie których nakłady na B&R przekraczają 10%) stanowi ledwie nieco powyżej 8%⁹. W tym relatywnie niskim poziomie eksportu wyrobów techno- i naukochłonnych należy dopatrywać się również przyczyny względnie niskiego poziomu intensywności handlu wewnątrzgałęziowego (IIT) w globalnym handlu Polski¹⁰, przede wszystkim z wysoko rozwiniętymi krajami UE, w tym z Niemcami, naszym największym rynkiem zbytu (27% polskiego eksportu ze światem, 34% polskiego eksportu z krajami UE-28, 45% polskiego eksportu ze starymi krajami UE-15). Otóż przy średnim poziomie 85–90% wskaźnika IIT w globalnym handlu (handel wewnątrzgałęziowy + handel międzygałęziowy) pomiędzy starymi krajami UE-15, w handlu Polski z krajami UE-15 wskaźnik IIT stanowi nieco powyżej 62%, co wskazuje po części na tzw. koszt utraconych możliwości – w obliczu członkostwa Polski w UE na poziomie wspólnego rynku z jego czterema wolnościami (swoboda przepływu towarów,

⁸ Szerzej patrz: *idem*, *Świat – Europa – Polska. Teoria i praktyka z perspektywy racjonalnych wyborów ekonomicznych*, Bydgoszcz–Kraków 2008, s. 23 i n.

⁹ Zaprezentowany wskaźnik i tak wydaje się być zawyżony, jeśli uwzględnimy tzw. efekt statystyczno-globalnego uproszczenia klasyfikacji gałęzi z obszaru np. high-tech, do których wlicza się m.in. części do finalnych produktów high-tech (produkowanych przez automaty wytwarzane w dużej części za granicą). W przypadku 24% udziału maszyn 12% to pojazdy i ich części, a nie maszyny elektryczne. Polska specjalizuje się w montażu samochodów i jako poddostawca części w przemyśle motoryzacyjnym szczególnie na rynku Niemiec; por. E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu na rynku UE w latach 2002–2012*, Kraków 2015, s.195–222 i n.

¹⁰ Szerzej: *ibidem*; E. Czarny, K. Śledziwska, *Polska w handlu światowym*, Warszawa 2009.

usług, siły roboczej i kapitału), mając na względzie potencjalne korzyści z intensyfikacji handlu w UE.

Niski udział wyrobów high-tech w polskim eksporcie oznacza jednocześnie, że powyższy wskaźnik handlu wewnątrzgałęziowego (62%) realizuje się głównie pośród tradycyjnych gałęzi (praco-, surowco- i kapitałochłonne), a nie pośród nowoczesnych, technointensywnych gałęzi produkcji¹¹, co świadczy m.in. o luce technologicznej Polski wobec krajów UE-15, a szczególnie wobec krajów jądra założycielskiego integracji europejskiej, w tym Niemiec.

O ile struktura geograficzna polskiego eksportu jest naturalnie zdominowana przez kraje członkowskie UE (Niemcy – 27,4%, Czechy – 6,4%, Wlk. Brytania – 6,4%, Francja – 5%, Włochy – 5,0%), jak i importu (Niemcy – 23,0%, Włochy – 5,3%, Francja – 4,0%), to w przypadku importu należy zauważyć względnie wysoki udział Chin (12%), co plasuje je na drugim miejscu: po Niemczech, a przed Rosją (6,5%)¹². Wysoki udział Chin w polskim imporcie odzwierciedla światową ekspansję eksportową tego państwa (nr 1 w eksporcie świata od 2014 r., w latach 2017/2018 r. udział na poziomie 13,2%), opartą w przeważającej mierze na cenowej konkurencyjności towarów nisko-przetworzonych, co nie oznacza, że eksport Chin w handlu ze światem bazuje tylko na produktach pracochłonnych, korzystając z dumpingu socjalnego i zaniżonego kursu juana. Należy podkreślić, że w ofercie eksportowej Chin rośnie dynamicznie udział produktów techno- i naukochłonnych z obszaru medium- i high-tech, w tym szczególnie produktów IT (nie tylko firmy Huawei), zwiększając tym samym udział w eksporcie produktów nowoczesnych. Jest to skutkiem m.in. strategii „wielkiego skoku”, tym razem w obszarze innowacyjności, zatem następstwa przyjętej przed laty strategii gospodarczo-innowacyjnego rozwoju kraju (na początku 2018 r. PKB Chin – 15%, PKB świata¹³: USA – 24,3%, UE-28 – 21,8%, Niemcy – 4,6%).

Co do USA, największego globalnego gracza, również w handlu międzynarodowym (2. miejsce w eksporcie świata – 9,0% i 1. miejsce w światowym

¹¹ Należy podkreślić, że korzyści z intensyfikacji handlu wzajemnego – poprzez handel wewnątrzgałęziowy – dotyczą przede wszystkim tych gałęzi, gdzie wytwarzane są produkty wysokoprzetworzone, zatem raczej gałęzie przemysłowe, a nie rolno-spożywcze czy surowcchłonne *etc.*, a pośród gałęzi przemysłowych gałęzie technointensywne i naukochłonne, które wytwarzają produkty finalne złożone z wielu podzespołów i ich części. W ten sposób handel wzajemny pomiędzy krajami realizuje się nie tylko na bazie produktów finalnych (jak to ma miejsce m.in. w handlu produktami niskoprzetworzonymi), ale też na bazie ich części, stanowiąc dodatkowe strumienie w handlu, zatem intensyfikując handel. Im bardziej techno- i naukochłonne gałęzie, tym większa multiplikacja międzynarodowego podziału pracy i korzyści z handlu międzynarodowego, ale dla krajów, które dysponują podobnym wysokim poziomem rozwoju nauki, techniki i technologii (tzw. techno-naukowa substytucyjność podaży gospodarek). Długookresową intensyfikację tego handlu (zatem korzyści) zabezpiecza nieograniczoność rozwoju PN-T w czasie.

¹² Por. handel zagraniczny Polski w 2017 r. (wg wstępnych danych GUS, <https://www.mpit.gov.pl>).

¹³ Wg prognoz ekspertów, przy zachowaniu dwucyfrowego tempa wzrostu PKB Chin, w 2050 r. sumaryczny PKB Chindii (Chiny + Indie) może stanowić ok. połowę PKB świata.

importie – 13,7%), to mimo nieprzerwanego od roku 2010 wzrostu wzajemnych obrotów handlowych udział USA w polskim handlu jest raczej śladowy (7,1 mld USD, tj. 3,1% polskiego eksportu i 4,5 mld USD – ok. 2% polskiego importu). W polskim eksporcie do USA dominuje sprzęt transportowy (23% całości eksportu), elektronika i sprzęt komputerowy (13,5%) oraz maszyny (13,0% bez maszyn elektrycznych), zaś w imporcie struktura towarowa podobna jest jak w eksporcie i wynosi odpowiednio: 30%, 14% i 10%¹⁴.

Istota determinant handlu światowego z perspektywy korzyści i bezpieczeństwa ekonomicznego uczestników międzynarodowego podziału pracy w długim okresie

O ile wpływ koniunktury gospodarczej świata, podobnie jak i innych czynników oddziałujących na obroty handlowe w krótkim okresie (m.in. poziom kursu walutowego, krańcowa skłonność do importu pojedynczych krajów oraz ich zdolność płatnicza, protekcjonizm w handlu *etc.*) jest bezsporny, to rodzi się pytanie, czy rozwój handlu międzynarodowego jest zdeterminowany tylko przez kolejne fazy światowej koniunktury gospodarczej. Koniunktury, która w okresie prosperity intensyfikuje handel światowy, zaś w okresie kryzysu ogranicza jego obroty, eskalując jednocześnie skłonności do protekcjonizmu¹⁵ w handlu, co jeszcze bardziej zawęży jego możliwości. Klasycznym przykładem kumulacji negatywnego wpływu kryzysu finansowo-koniunkturalnego 2007+ na handel światowy (w roku 2009 odnotowano spadek obrotów światowego handlu o 9%) są m.in. Niemcy i, w konsekwencji, Polska¹⁶, dla której Niemcy są głównym rynkiem zbytu.

Na marginesie należy dodać, że skłonności do protekcjonizmu w handlu, szczególnie w dobie innowacyjnego wyścigu w świecie (co ma szczególne odniesienie do sfery militarnej), może również nakręcać polityka, nie tylko handlowa (*vide* relacje USA–Chiny po roku 2016).

Dylematy pojawiają się natomiast w kontekście analizy uwarunkowań rozwoju handlu światowego w długim okresie. Analiza długookresowa nie jest przecież prostym zsumowaniem determinant rozwoju handlu międzynarodowego

¹⁴ Wg danych GUS, <https://www.mpit.gov.pl>; por. także: E.M. Pluciński, *Integracyjny megaprojekt UE–USA (NAFTA?) z perspektywy polskiego eksportu i importu oraz modelu międzynarodowego podziału pracy*, [w:] *Przemiany strukturalne i koniunkturalne na światowych rynkach*, t. 2, red. J. Rymarczyk, M. Domiter, W. Michańczyk, Wrocław 2014, s. 114–129.

¹⁵ Por. E.M. Pluciński, *Miedzy wolnym handlem a kryzysem gospodarczym. Depresja 1933 versus kryzys 2009*, [w:] *Miedzy kryzysem a współpracą gospodarczą*, red. M. Lasoń, Kraków 2010, s. 25–42.

¹⁶ Por. *idem*, *Konkurencyjność polskiej gospodarki na rynku Niemiec przed i po akcesji z UE*, [w:] *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. K. Budzowski, Kraków 2010, s. 173–186.

kolejnych (następujących po sobie) krótkookresowych przedziałów czasowych. W długim okresie istotną dla dynamiki i intensywności handlu międzynarodowego pozostaje nie tyle koniunktura gospodarcza, co struktura towarowa tegoż handlu, o czym przypomina mapa handlu świata, ekonomia podażyowa oraz współczesne teorie międzynarodowego podziału pracy i migracji czynników produkcji w skali międzynarodowej. Handel światowy jest w dużej mierze również – i przede wszystkim – pochodną postępu technicznego¹⁷. Pośród wyrobów przetworzonych, które stanowią $\frac{3}{4}$ handlu światowego, istotny udział w nim mają właśnie produkty technointensywne¹⁸. Obok wzrostu udziału w eksporcie światowym produktów technointensywnych mamy też do czynienia – jak wspomniano we wstępie – z wyraźnym efektem przesunięcia od tradycyjnego handlu międzygałęziowego do handlu wewnątrzgałęziowego. Handel wewnątrzgałęziowy¹⁹ w przypadku KWR oznacza, obok handlu produktami finalnymi, również handel półproduktami dla tych technologicznie złożonych produktów finalnych (*vide* francusko-brytyjska kooperacja w produkcji, byłego już, ponaddwukrotnego samolotu pasażerskiego Concorde), pozostając przy tym domeną krajów wysoko rozwiniętych (KWR). Dane dotyczące KWR (PKB *per capita* >10 tys. USD, 20% populacji świata), na które przypada około 60% światowej produkcji i 70% handlu międzynarodowego, pozwalają sformułować tezę, że handel światowy ewoluje w kierunku wymiany opartej na substytucyjności podażyowo-popytowej partnerów handlowych. Substytucyjności podażyowej, dodajmy, mierzonej podobieństwem struktury czynników produkcji w procesie tworzenia tegoż PKB, zatem i poziomu PN-T oraz substytucyjności popytowej, mierzonej podobieństwem wysokiego poziomu PKB *per capita*²⁰.

Mając na względzie wysoki poziom PKB warunkowany w KWR wysoką wydajnością pracy, u podstaw której leżą m.in. nowoczesne czynniki produkcji, można uznać, że za sprawą KWR międzynarodowy podział pracy (zatem i handel) w gospodarce światowej opiera się w przeważającej mierze na substytucyjności technologicznej, a nie tradycyjnej komplementarności czynnikowej – co ma miejsce np. w międzynarodowym podziale pracy (handlu) między KWR a krajami rozwijającymi się (KR = PKB *per capita* < 3 tys. USD).

Intensywność udziału w handlu międzynarodowym, która rozstrzyga o poziomie korzyści z międzynarodowego podziału pracy, jest zatem skorelowana

¹⁷ Szerzej: T. Rynarzewski, A. Zielińska-Głębocka, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, Warszawa 2006, s. 128–162.

¹⁸ Por. H. Nakonieczna-Kisiel, J. Staśkiewicz, *Tendencje w światowym handlu wyrobami wysoko zaawansowanymi technicznie*, [w:] *Konkurencyjność w handlu międzynarodowym*, red. K. Kaszuba, M. Maciejewski, S. Wydymus, Kraków 2008, s. 275 i n.

¹⁹ Por. J. Misala, E.M. Pluciński, *Handel wewnątrzgałęziowy między Polską a Unią Europejską. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000, s. 13–23 i n.

²⁰ PKB *per capita* Polski w tys. USD w 2017 r. (13,8) vs USA (59,8), Niemcy (44,8), Holandia (48,6); *ibidem*.

z poziomem rozwoju naukowo-technicznego²¹ i innowacyjnością gospodarki w ogóle²². Należy przy tym podkreślić, że nowoczesny model wewnątrzgałęziowego podziału pracy, napędzany przez rozwój nowoczesnej wiedzy i technologii, jest nieograniczony w rozwoju, tak jak nieograniczony w rozwoju jest sam postęp naukowo-techniczny, czego nie można powiedzieć o tradycyjnym międzygałęziowym podziale pracy (np. produkty finalne gałęzi pracochłonnych [KR] vs produkty techno- i wiedzochłonne [KWR]).

Nowoczesna struktura czynnikowo-produkcyjna pozwala z jednej strony wpisać się długookresowo w korzystny dla rozwoju kraju eksport²³, z drugiej zaś minimalizować straty w okresie dekonunktury oraz maksymalizować efekty dobrobytowe gospodarki otwartej w czasie prosperity gospodarki światowej, o czym przypomina istota konkurencji rynkowej we wszystkich fazach cyklu koniunkturalnego²⁴.

Reasumując, udział w nowoczesnym modelu handlu międzynarodowego to zwiększenie nieograniczonych efektów handlowych, produkcyjnych i akumulacyjnych w gospodarce otwartej. W regionalnej międzynarodowej integracji gospodarczej ich wymiar jest jeszcze większy niż w przypadku klasycznego otwarcia gospodarki przez tradycyjny handel międzynarodowy²⁵.

Regionalizm handlowy vs efekty dobrobytowe gospodarki na przykładzie UE

Rozpatrując aktualny układ w światowym handlu regionalnym, należy zauważyć, że mimo ilościowego rozwoju regionalizmu handlowego brak jest znaczących zmian jakościowych, zarówno w kwestii niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju między KWR a KR, jak i wsparcia procesu liberalizacji handlu światowego. Wynika to m.in. z faktu, iż moc sprawcza co do liberalizacji handlu światowego leży nie tyle po stronie KR, co przede wszystkim po stronie globalnych graczy na rynku światowym (USA, UE, Chiny). Kryzysy gospodarcze temu nie sprzyjają, i to bez względu na starania WTO (*vide* brak do dziś kompromisu wobec

²¹ 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. 187–195 i n.

²² Szersza interpretacja teoretyczna problematyki innowacyjności wybiega poza schemat treści niniejszego opracowania. Dopelnieniem wybranych tylko aspektów innowacyjności w niniejszym opracowaniu jest bogata literatura przedmiotu; por. m.in. A. Oleksiuk, *Uwarunkowania i mechanizmy tworzenia innowacji jako czynniki rozwoju gospodarczego*, Olsztyn 2012, s. 16–54 i n.

²³ Por. P.R. Krugman, *Strategic Sectors and International Competition*, [w:] *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, ed. R.M. Stern, Cambridge, Mass. – London 1987, s. 210 i n.

²⁴ Szerzej: E.M. Pluciński, *Polska w Unii Europejskiej a ryzyko komplementarności czynnikowo-gospodarczej*, [w:] *Szoki technologiczne w gospodarce światowej*, *op. cit.*, s. 49–70.

²⁵ Szerzej: *idem*, *Ekonomia gospodarki otwartej*, *op. cit.*, cz. 1 i 4.

postulatów Konferencji WTO Doha 2001), w tym szczególnie Konferencję WTO²⁶ na Bali²⁷ 13 czy też kolejne szczyty G-20 po roku 2007.

Przyczyn wciąż niskiego efektu kreacji i przesunięcia w handlu KR, tworzących strefy wolnego handlu, należy szukać w podobnej tradycyjnej i jednorodnej strukturze produkcji. Handel wzajemny produktami tradycyjnymi z definicji ma ograniczony charakter. Inaczej jest pomiędzy krajami rozwiniętymi tworzącymi strefę wolnego handlu, unię celną czy wspólny rynek, np. w UE, czy też finalizowane porozumienie krajów Azja–Pacyfik (APP). Aczkolwiek nie należy zapominać, że UE to również integracja krajów o zdywersyfikowanym poziomie rozwoju gospodarczo-strukturalnego i instytucjonalnego. Brak substytucyjności gospodarczej między starymi i nowymi krajami UE (szczególnie między krajami Północy i Południa UE²⁷) występuje pomimo realizowania m.in. polityki solidarności, mającej na celu wyrównywanie dysproporcji w poziomie rozwoju²⁸ pomiędzy krajami Unii. Ponadto UE – funkcjonując m.in. na zasadach unii celnej i odgradzając się od konkurencji światowej (wspólna zewnętrzna polityka handlowa wobec krajów trzecich), konkurencji, która wymusza postęp techniczny – dryfuje jednocześnie na obrzeża innowacyjnego świata ze wszelkimi negatywnymi skutkami dla (nie)konkurencyjności strukturalnej (technologicznej), pomniejszając jednocześnie jej bezpieczeństwo ekonomiczne²⁹ na rynku światowym³⁰.

Trzeba wiedzieć, że Europa³¹ już od dawna nie należy do centrum technologicznego świata (USA – Japonia – Azja Płd.-Wsch.), np. Niemcy – potentat gospodarczy w UE (1/4 PKB UE oraz tyleż handlu wzajemnego na wspólnym rynku) – są konkurencyjne na rynku światowym, ale raczej w obszarze średniej, a nie wysokiej technologii. O ile centra technologiczne świata myślą już kategoriami wyzwań tzw. „czwartej fali” społecznego rozwoju, gdzie technologia jest codziennością w życiu społecznym, a kosmos ma wymiar już nie tylko

²⁶ Szerzej: Z.W. Puślecki, *Nowe wyzwania wobec perspektyw funkcjonowania WTO*, [w:] *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, op. cit., s. 63–73.

²⁷ Por. European Innovation Scoreboard 2018, <https://ec.europa.eu> [dostęp: 14.02.2019] oraz J. Kotyński, *Regres pozycji Polski na unijnej mapie innowacyjności 2010–2012*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2013, nr 2(36), s. 55 i n.

²⁸ B. Sawicz, *Wpływ polityki regionalnej Unii Europejskiej na konwergencję regionów* (autoreferat pracy doktorskiej), Akademia Finansów, Warszawa 2011, s. 7 i n.; T. Dorożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych*, Łódź 2012, s. 122 i n.

²⁹ Por. E.M. Pluciński, *Istota bezpieczeństwa ekonomicznego Polski z perspektywy globalizacji regionalnej i światowej. Wybrane aspekty*, [w:] *Globalizacja – gra z dodatnim czy ujemnym wynikiem?*, red. M. Domiter, B. Drelich-Skulska, W. Michalczyk, Wrocław 2015, s. 306–322.

³⁰ Por. Z.W. Puślecki, *Unia Europejska wobec bezpieczeństwa ekonomicznego w warunkach globalizacji*, [w:] *Globalizacja – gra z dodatnim czy ujemnym wynikiem?*, op. cit., s. 210–220.

³¹ Co prawda kraje UE kontynuują pościg za USA, Japonią i Kanadą, jednakowoż lepsze pod tym względem parametry mają Chiny (czynią to trzy razy szybciej). Pośród 28 krajów UE–28 18 krajów wykazuje postęp w procesie innowacji, zaś 10 pogorszenie wskaźników. Por. European Innovation Scoreboard, op. cit.

wojskowy, ale i cywilny, to Europa w większości przypadków pozostaje ze swoimi wyborami na poziomie wciąż „drugiej fali”, czyli społeczeństwa postindustrialnego. Przykłady można mnożyć³².

Podobną paralelę, ale na niższym poziomie technologicznego wtajemniczenia, można odnieść do luki technologicznej między KR i KWR, powiązanych ze sobą głównie na bazie tradycyjnego (międzygałęziowego) modelu międzynarodowego podziału pracy.

Uwzględniając fakt, że zarówno poziom intensywności handlu wewnątrzgałęziowego, jak i branżowa struktura eksportu są jedynie zwierciadłem czynnikowej struktury produkcji (PKB), wyzwaniem dla tradycyjnych gospodarek staje się strategia przejścia od biernego imitowania do kreowania postępu technicznego. Skuteczne przejście od strategii low-tech do high-tech wymaga jednakowoż kompatybilnej i spójnej w czasie, o schumpeterowskim³³ charakterze strategii, opartej na wzajemnym dopełnianiu się wewnętrznych i zewnętrznych determinant innowacyjności. Mniej rozwinięte kraje UE, imitując postęp techniczny w ramach wspólnego rynku bez uruchomienia wewnętrznych determinant innowacyjności i generowania postępu technicznego, zabezpieczają się co najwyżej przed pogłębianiem luki technologicznej w wymiarze regionalnym, a nie globalnym. Dla likwidacji luki technologicznej w zakresie wyrobów technointensywnych oraz wiedzochłonnych, a w konsekwencji – zwiększenia udziału w handlu wewnątrzgałęziowym³⁴, konieczny jest mechanizm generowania czystego postępu technicznego lub co najmniej aktywnej imitacji tego postępu, czyniącej z niej załączek kreacji czystego postępu technicznego (*vide* japoński model doskonalenia importowanych licencji i *know-how*). Na obecnym etapie szybkich zmian w obszarze nowoczesnej wiedzy i technologii nastawienie zaledwie na bierne imitowanie postępu technicznego przez nowe kraje Unii oznacza pograżanie się w tradycyjnej niekorzystnej komplementarności czynnikowej (eksport produktów praco-, surowco- i kapitałochłonnych vs import produktów techno- i wiedzochłonnych) ze wszelkimi negatywnymi

³² Wskaźnik szeroko rozumianej konkurencyjności gospodarczej państwa jest syntezą m.in. 12 wskaźników, podzielonych na 3 grupy. Pierwsza grupa (podstawowe wymogi konkurencyjności) obejmuje: instytucje, infrastrukturę, otoczenie makroekonomiczne, zdrowie i szkolnictwo wyższe; druga grupa (stymulatory efektywności): szkolnictwo wyższe i wyszkolenie, efektywność rynku dóbr, efektywność rynku pracy, rozwój rynku finansowego, gotowość technologiczną, rozmiar rynku; trzecia grupa (czynniki innowacyjności i złożoności): złożoność biznesu, innowacyjność. Por. The Global Competitiveness Report, *op. cit.*, s. 296.

³³ Szerzej patrz: J.A. Schumpeter, *Teoria rozwoju gospodarczego*, Warszawa 1960.

³⁴ Luka technologiczna, która stanowi o braku substytucyjności od strony podaży, jest równocześnie przyczyną względnie niskiego poziomu produktywności czynników wytwórczych, a w konsekwencji niskiego poziomu PKB *per capita*, co ogranicza handel wewnątrzgałęziowy również od strony popytowej – por. np. kupno trzeciego, tym razem produkcji francuskiej samochodu w rodzinie z Kolonii i jednocześnie kolejnego samochodu, tym razem niemieckiego w rodzinie z Paryża vs poziom PKB.

konsekwencjami pomniejszonych efektów dobrobytowych z gospodarki otwartej, w tym z członkostwa we wspólnym rynku UE.

Komplementarność czy substytucyjność Polski wobec rynku UE

Generalnie można mówić o poprawie konkurencyjności strukturalnej polskiego handlu w okresie transformacji. Szczegółowa analiza³⁵ handlu potwierdza jednak, że mimo postępu wciąż brak czynnikowej substytucyjności między polską gospodarką i rynkiem UE. Przewagi komparatywne Polski w stosunku do rynku UE w obszarze produktów surowco- i pracochłonnych, zaś Unii wobec Polski pośród produktów technologicznie zaawansowanych, świadczą o przeważającej tradycyjnej komplementarności gospodarek od strony podażowej. Znajduje to potwierdzenie w relatywnie niskim poziomie średniej intensywności handlu wewnątrzgałęziowego między Polską i UE (IIT = 62% z UE-15), i to niezależnie od znacznej poprawy w tym względzie (30% w 1989 r. przy UE-12). W obszarze wysokiej technologii (high-tech) w globalnym handlu Polski z UE-15 wskaźnik IIT pozostaje na poziomie niespełna 55% ze 100%. Trzeba wiedzieć, że w handlu wzajemnym starych krajów UE (EWG) średni wskaźnik IIT na poziomie znacznie wyższym (ok. 85% i więcej, np. w obszarze maszyn czy wysokiej technologii wynosi ok. 90%) był realizowany jeszcze przed poszerzeniem UE o Austrię, Finlandię i Szwecję (1995)³⁶.

Pomimo wzrostu średniego wskaźnika intensywności IIT stopa eksportu pojedynczych gałęzi o najwyższym poziomie IIT pozostaje raczej niewielka (wyjątkiem w tym względzie jest kapitałochłonna branża samochodowa). Tradycyjne gałęzie surowco-, praco- i kapitałochłonne dają łącznie 2/3 wartości polskiego eksportu. Pośród 30 gałęzi o najwyższym poziomie wskaźnika RCA (przewagi komparatywne we względnych kosztach produkcji) tylko cztery to gałęzie technointensywne, w tym jedna z branży high-tech. Względnie niska stopa eksportu wyrobów high-tech w długim okresie na tle innych branż – przy wciąż znacząco ujemnym poziomie wskaźnika RCA (wskaźnik względnych przewag komparatywnych w kosztach produkcji) – może oznaczać na obecnym etapie technologicznego rozwoju pogłębiania się luki technologicznej wobec krajów UE w segmencie najnowszych technologii. Taki przypadek oznaczać może nie tylko niski poziom technologicznej konkurencyjności, ale również utratę zdolności do imitacji najnowszych osiągnięć postępu technicznego.

Utrzymujące się natomiast przewagi komparatywne w produktach tradycyjnych wciąż stanowią bazę wzrostu polskiego tradycyjnego eksportu przy

³⁵ Szerzej: E.M. Pluciński, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu na rynku UE...*, op. cit.

³⁶ *Idem*, *Die Osterweiterung der Europäischen Union aus polnischer Sicht*, [w:] *Die Osterweiterung der EU. Chancen und Perspektiven*, hrsg. Sp. Paraskewopoulos, Berlin 2000, s. 224 i n.

każdorazowej liberalizacji obrotów wzajemnych. Tradycyjny efekt kreacji i przesunięcia w handlu wzajemnym był zauważalny szczególnie po roku 1992 (wejście w życie części handlowej Układu Europejskiego, zawartego między Polską a EWG) oraz po roku 2004, wraz z wejściem do wspólnego rynku UE działającej na zasadach unii celnej. Dynamiczny – aczkolwiek ograniczony w czasie – wzrost eksportu po roku 2004 był następstwem głównie wzrostu eksportu rolno-spożywczego po wycofaniu ograniczeń ilościowych UE³⁷.

Wyartykułowane tendencje potwierdza również analiza konkurencyjności strukturalnej polskiego handlu z pojedynczymi krajami UE zarówno jeśli chodzi o stare kraje UE (np. Niemcy), jak i o czołówkę pośród nowych krajów UE-10+2+1 (np. handel z Republiką Czeską).

Przypadek Czech (podobnie jak i Słowacji, członka strefy euro) jest porównywalny ze względu na podobną ścieżkę procesu transformacji systemowej, w tym otwarcia gospodarki oraz wejścia do UE i komparatystykę dokonań w tym względzie. W latach 2004, 2012, 2017 poziom PKB *per capita* mierzony siłą nabywczą pieniądza (PPS) w relacji do średniej PKB dla UE-28: Polska 51/67/70; Słowacja /57/76/77/; Czechy /78/81/90/; (Niemcy /115/123/122/)³⁸. Czechy, nasz podstawowy partner handlowy pośród nowych krajów UE (UE-10+2+1), wykazują również przewagi strukturalne w handlu z Polską. W handlu z Republiką Czeską mamy – podobnie jak z Niemcami – przewagi komparatywne w branżach tradycyjnych (gałęzie pracochłonne, kapitałochłonne, surowcchłonne) i ich brak pośród produktów techno- i wiedzochłonych. Absolutny poziom PKB *per capita* w 2017 r. w Polsce to: 11,8 tys. EUR (70% średniej dla UE-28).

Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa z perspektywy handlu międzynarodowego w warunkach regionalnej i światowej globalizacji rynków – wyzwania dla Polski

Teoria i praktyka międzynarodowego podziału pracy wsparta mapą handlu międzynarodowego podpowiada, że trwała konkurencyjność eksportu (w ślad za tym stosowne korzyści z międzynarodowego podziału pracy), zatem i bezpieczeństwo ekonomiczne państw, jest osadzone – niezależnie od fazy cyklu koniunkturalnego – głównie na bazie proinnowacyjnej struktury produkcji, w drugiej zaś kolejności na stymulowaniu cenowej konkurencyjności eksportu oraz całej instytucjonalnej otoczki w handlu międzynarodowym. Powyższa teza obowiązuje na wszystkich poziomach gospodarki otwartej zarówno w formule klasycznego otwarcia przez handel zagraniczny, jak i handlu międzynarodowego w warunkach międzynaro-

³⁷ Por. *idem*, *Konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu na rynku UE...*, *op. cit.*

³⁸ Por. GDP *per capita* in PPS in 2017, UE-28 = 100; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [dostęp: 10.02.2019].

dowej integracji gospodarczej, czy zglobalizowanych rynków światowych. O ile kraje wysokorozwinięte opierają swoją konkurencyjność w eksporcie na nowoczesnych czynnikach produkcji, innowacyjności w ogóle, to kraje rozwijające konkurencyjność swojej produkcji na rynkach światowych opierają w pierwszej kolejności na konkurencyjności cenowej, która wiąże się m.in. z polityką deprecjacji/dewaluacji kursu walutowego. Należy podkreślić, że deprecjacja waluty krajowej (podobnie jak protekcyjizm w handlu) jedynie petryfikuje istniejącą tradycyjną strukturę produkcji., co z kolei sprawia, że spirala względnego zaoferowania pogłębia się, spychając kraj do obszaru handlu tradycyjnego, dalekiego od konkurencyjności w obszarze nowoczesnej wiedzy i technologii. Podział korzyści z handlu światowego w relacji 70 do 30 na korzyść KWR (nie licząc dodatkowo efektów synergii z obszaru produkcji i akumulacji kapitału) odpowiada mniej więcej procentowemu udziałowi w korzyściach z handlu światowego obu tych grup państw. Tak jak w przypadku globalnej gospodarki światowej wydzielamy KWR i KR, to w przypadku globalizacji regionalnej, odnosząc się do przykładu UE – stosując jednocześnie daleko idącą paralelę oraz zachowując stosowne proporcje w tym względzie – można mówić o tzw. starych krajach UE-15 i nowych krajach UE-10+2+1. Polska, jak wiadomo, należy od 2004 r. do drugiej grupy (tzw. nowych krajów UE), zaś tzw. stare kraje UE to kraje o nowoczesnej (w przeważającej mierze) strukturze handlu.

Łącząc natomiast wnioski wynikające z analizy wspólnego rynku UE (JRW) i Eurolandu (UGW z derogacją w UE), można postawić tezę, że spełnienie warunków konwergencji realnej i strukturalnej jest kluczem dla nowych krajów UE, tak w kontekście wykorzystania potencjału JRW dla efektów dobrobytowych wynikających z dominującego tam wewnątrzgałęziowego podziału pracy, jak i formalnych pięciu fiskalno-monetarnych kryteriów zbieżności warunkujących wejście do Eurolandu. Chodzi o powiązane związkiem przyczynowo-skutkowym rodzaje substytucyjności: popytowej, podażowej i strukturalnej. Substytucyjność popytowa (mierzona podobieństwem PKB *per capita* w długim okresie) jest bowiem skutkiem substytucyjności podażowej (mierzonej podobieństwem ilości i jakości czynników wytwórczych stosowanych w produkcji), zaś substytucyjność strukturalno-instytucjonalna (mierzona m.in. podobieństwem struktury branżowej PKB oraz elastycznością i transparentnością rynków, a także mechanizmu alokacji czynników wytwórczych) limituje substytucyjność podażową.

Polska, pomimo poprawy konkurencyjności strukturalno-czynnikowej, jest wciąż komplementarna, a nie technologicznie substytucyjna wobec gospodarek krajów UE, szczególnie wobec większości starych krajów UE-15, na które przypada 80% polskiego handlu w ramach UE³⁹. Skutkiem przewag komparatywnych – głównie w obszarze produktów praco- i surowcowchłonnych, oraz ich

³⁹ E.M. Pluciński, *10 lat Polski w Unii Europejskiej: od tradycyjnego do nowoczesnego modelu handlu...? Wybrane aspekty teoretyczno-empiryczne*, [w:] *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz, Warszawa 2015, s. 697–716.

braku w produktach techno- i wiedzochłonnych jest fakt, że polska gospodarka wpisuje się mniej intensywnie w dominujący na wspólnym rynku handel wewnątrzgałęziowy, przez co ogranicza swoje korzyści z międzynarodowego podziału pracy w ramach Unii. Z tego też względu Polska ponosi wyartykułowany wcześniej tzw. koszt utraconych możliwości z integracji europejskiej na poziomie wspólnego rynku (JRW UE). Technologiczna (nie)konkurencyjność polskiej gospodarki powoduje, że korzyści Polski z integracji (pomijając środki pomocowe) odnoszą się bardziej do efektów dobrobytowych charakterystycznych dla unii celnej (UC), a więc fazy integracji niższej niż JRW, którego formalnie jesteśmy członkiem od 2004 r. Można powiedzieć, że w przypadku Polski pośród efektów dobrobytowych z racji członkostwa w UE dominują efekty handlowo-produkcyjne (charakterystyczne dla UC), a nie produkcyjno-akumulatoryjne właściwe dla JRW⁴⁰.

Uwzględniając fakt, że zarówno poziom intensywności handlu wewnątrzgałęziowego, jak i branżowa struktura eksportu są m.in. zwierciadłem czynnikowej struktury produkcji (PKB), wyzwaniem dla polskiej gospodarki (także z perspektywy ekonomicznego bezpieczeństwa państwa) wciąż pozostaje strategia przejścia od biernego imitowania do kreowania postępu technicznego, strategia innowacyjności w ogóle. Tym bardziej, że analizy dotyczące poziomu konkurencyjności polskiej gospodarki, sygnalizują postępujący regres, przy czym najniższy wynik cząstkowy dotyczył innowacyjności. Wg najnowszego raportu KE z 2018 r. Polska pod względem innowacyjności jest czwarta od końca wśród 28 krajów UE, wyprzedzając Chorwację (minimalnie) oraz Bułgarię i Rumunię, które są w ostatniej z czterech grup krajów UE₂₈, sklasyfikowanych pod względem postępów procesów innowacyjności – *smart innovators*. Pozostałe trzy grupy to: 1. *innovation leaders*, 2. *strong inovators*, 3. *moderate innovators* (ostatnie dwa kraje: Chorwacja i Polska)⁴¹. W stosunku do średniego poziomu indeksu innowacyjności w UE₂₈ = 100, poziom Polski = 57, odnotować zatem można minimalną poprawę w okresie od 2010 r., gdzie innowacyjność Polski = 54 (dla porównania: 18 krajów UE zanotowało w tym samym okresie wzrost absolutnego indeksu innowacyjności, zaś 10 jego spadek). Największy postęp w tym względzie odnotowały: Litwa, Malta, Holandia i Wlk. Brytania, zaś spadek – Cypr

⁴⁰ Szerzej: E.M. Pluciński, *Integracja europejska. Teoria i praktyka*, Wrocław 2005, cz. I.

⁴¹ Raporty KE z 2018 i 2013 r. wskazują m.in., że Polska wciąż pozostaje w tyle za średnią UE w zakresie inwestycji, doskonałości i wiedzochłonności gospodarki. Natomiast Raport (2012–2013) Światowego Forum Ekonomicznego w Davos w rankingu konkurencyjności globalnej (opartej na dwunastu parametrach zgromadzonych w trzech wydzielonych grupach: podstawowe wymogi konkurencyjności; stymulatory efektywności; czynniki innowacyjności i złożoności) uplasował Polskę na 41. pozycji pośród 144 sklasyfikowanych krajów świata, co oznacza regres wobec rankingu z lat 2011–2012 (39 m.). Najniższy wynik cząstkowy dla Polski dotyczył innowacyjności (61 m.). Por. J. Kotyński, *op. cit.* Podobne dane dotyczą okresu 2010–2017, por. European Innovation Scoreboard, *op. cit.*

i Rumunia. Liderami pozostają kraje skandynawskie ze Szwecją na czele (wskaźnik 140 średniej w UE) i Wlk. Brytania (130). Niemcy są liderem w drugiej grupie (129), odnotowując zarazem spadek w poziomie innowacyjności w latach 2010–2017. Powyższy stan dopełnia aktualnie odnotowany spadek Polski w Indeksie Wolności Gospodarczej (IWG' 2017): z 21. na 23. miejsce w Europie (z 45. na 46. w świecie) w rankingu The Heritage Foundation i „The Wall Street Journal”⁴². W okresie 2017/2018 odnotowano również znaczący spadek napływu BIZ.

Skuteczne przejście od strategii low-tech do high-tech wymaga kompatybilnej, spójnej w czasie, o schumpeterowskim charakterze strategii opartej na wzajemnym dopełnianiu się wewnętrznych i zewnętrznych determinant innowacyjności. Stawka na innowacyjność, oparta tylko na jej determinantach zewnętrznych (BIZ, środki pomocowe UE⁴³, Strategia Lizbońska, Strategia Europa 2020⁴⁴ etc.) nie tworzy możliwości ich optymalnego wykorzystania przy kreowaniu postępu technicznego⁴⁵, tym bardziej, że od przełomu 2017/2018 Polska notuje znaczny spadek napływu BIZ (w stosunku do lat minionych), a w nowym planie finansowym UE (2021–2027) nie będziemy już największym beneficjentem środków pomocowych UE. Dla skutecznego przejścia od strategii low-tech do high-tech niezbędne było i jest uaktywnienie – i to w pierwszej kolejności – wewnętrznych determinant innowacyjności. Tym bardziej, że na wspólnym rynku UE, w warunkach swobodnej migracji czynników wytwórczych, działa tzw. „pułapka innowacyjności”. Europa, w odróżnieniu od centrum technologicznego świata, jest bardziej zaabsorbowana korzystną realokacją istniejących już czynników produkcji niż ich doskonaleniem. Sprzyjają temu względne różnice wyposażenia w czynniki wytwórcze pomiędzy krajami UE (por. warstwę wnioskową modelu Heckschera–Ohlina–Samuelsona⁴⁶) oraz sowita renta technologiczna realizowana przez wybrane stare kraje Unii. W konsekwencji występuje eskalacja procesu imitacji postępu technicznego z poziomu starych krajów UE przez jej nowe kraje. Tym samym rodzi się klasyczna pułapka „rynku sprzedającego” dla innowacyjności i odstawanie w zakresie B&R w wymiarze globalnym (*vide*

⁴² Spadek wynika w głównej mierze z pogorszenia skuteczności sądów, polityki monetarnej oraz warunków dla biznesu. Pozycji Polski nie zdołały poprawić: wzrost notowań w kategorii fiskalizmu oraz inwestycji. Szerzej: Business Insider Polska z 28.01.2019; <https://businessinsider.com.pl> [dostęp: 28.01.2019].

⁴³ Wg danych Eurostatu w 2018 r. Polska uzyskała z funduszy unijnych 15,8 mld EUR (składka do budżetu UE: 4,5 mld EUR). Od 2004 r. wpłynęło do Polski 159,5 mld EUR, wpłaciliśmy 51,8 mld EUR. Netto (wg średniego kursu NBP) ca. 442 mld zł (ok. 21% PKB Polski z 2018 r. wg obliczeń autora EMP).

⁴⁴ Por. *Lizbońska Unia Europejska. Wybrane zagadnienia*, red. W. Tkaczyński, Kraków 2013, s. 161–196.

⁴⁵ A.H. Jasiński, *Innowacyjność w gospodarce Polski. Modele, bariery, instrumenty wsparcia*, Warszawa 2014, s. 47–131; J. Czerniak, *Polityka innowacyjna w Polsce. Analiza i proponowane kierunki zmian*, Warszawa 2013, s. 199–290.

⁴⁶ Szerzej patrz: E.M. Pluciński, *Ekonomia gospodarki otwartej, op. cit.*, Aneks I, s. 407 i n.

Niemcy). Polska, imitując postęp techniczny w ramach wspólnego rynku, nie zyskuje zatem możliwości skracania luki technologicznej w wymiarze globalnym. Co więcej, bez pełnego uruchomienia wewnętrznych determinant innowacyjności i generowania postępu technicznego zabezpiecza się co najwyżej przed pogłębianiem luki technologicznej i to w wymiarze regionalnym, a nie globalnym.

Pośród wewnętrznych determinant strategii innowacyjności należałoby zwrócić uwagę na dokończenie procesu prywatyzacji, co wspólnie z proinnowacyjną ekonomią instytucjonalną mogłoby stworzyć samoistną bazę dla rozwoju konkurencji, zatem rynkowego wymuszania innowacyjności. Politykę zwiększonych wydatków na B&R należałoby rozpatrywać w kontekście permanentnie unowocześnianej edukacji (*od przedszkola do uniwersytetu*), podwyższania jakości kadry naukowo-badawczej (*kurs na jakość*), powiązania przemysłu z instytucjami naukowo-badawczymi przy jednoczesnym zwiększeniu udziału (aktualnie niskiego, dalekiego od zadekretnowanego w UE celu 3%) w budżecie państwa wydatków na B&R.

Istotna w tym względzie jest również całościowa prorynkowa reforma funkcjonowania państwa w ogóle, przestrzegając przy tym zapisy Konstytucji, w tym istotę trójpodziału władzy. To wymaga jednak zasadniczych rozstrzygnięć w zakresie instytucji społeczeństwa obywatelskiego (nie: partyjnego) jak również w zakresie systemu alokacji⁴⁷ czynników wytwórczych w mechanizmie rynkowym. Uwzględniając proinnowacyjny schumpeterowski charakter alokacji czynników wytwórczych oraz warstwę wnioskową równania Solowa⁴⁸, zarządzanie zasobami nie może być tylko zwykłym ich administrowaniem. Powyższe stwierdzenia nabierają szczególnej mocy w kontekście polskiej transformacji systemowej oraz strukturalnego dostosowania do rynku UE. Zdolności kierownicze (mające wpływ na uaktywnienie zdolności akumulacyjnych, inwencji, a w konsekwencji – innowacyjnych zachowań ludzkich) są nie do przecenienia, szczególnie w warunkach technologicznych wyzwań globalizującego się świata oraz pomniejszania ryzyka kosztu utraconych możliwości w przypadku członkostwa Polski w UE oraz bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w ogóle. W tym kontekście należałoby się również zastanowić, czy reformy cząstkowe bez całościowego podejścia do strategii innowacyjności mogą być efektywne. Punktem wyjścia pozostaje wciąż niepodjęta od prawie 30 lat decyzja o wdrożeniu ponadpartyjnej kompleksowej strategii innowacyjności⁴⁹, wymykającej się z logiki

⁴⁷ Por. m.in. R. Florek, *21 powodów dlaczego nie możemy dogonić Zachodu*, <http://gazeta.pl> [dostęp: 3.05.2013].

⁴⁸ R. Solow traktował o wpływie technologii i edukacji – jako istotnej przyczynie sprawniejszej dynamiki wzrostu dochodu narodowego, J.A. Schumpeter podkreślał natomiast, że tylko ten kraj potrafi zgrać wszystkie składniki efektywności gospodarowania (tj. postęp techniczny, wzrost produkcji oraz równowagę gospodarczą), którego ludność cechuje się trzema zdolnościami: inwencją, skłonnością do oszczędzania oraz umiejętnościami kierowania gospodarczego. Szerzej: E.M. Pluciński, *Świat – Europa – Polska*, *op. cit.*, s. 170 i n.

⁴⁹ *Ibidem*; por. J. Czerniak, *op. cit.*; A.H. Jasiński, *op. cit.*

cyklu wyborczego – strategii rozpisanej w czasie (krótki, średni i długi okres), z wykorzystaniem wszystkich wzajemnie dopełniających się wewnętrznych i zewnętrznych determinant innowacyjności (w podanej kolejności) obejmujących wszystkie cztery fazy społecznego procesu gospodarowania (produkcja – podział – wymiana – konsumpcja).

W gospodarce globalnej (zdominowanej przez technologię i nowoczesną wiedzę) strategia proinnowacyjnego rozwoju jest – dla bezpieczeństwa⁵⁰ ekonomicznego państwa – równie ważna, jak bezpieczeństwo energetyczne czy wojskowe *etc.* 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 czterech fazach społecznego procesu gospodarowania, szczególnie w procesie produkcji i wymiany. O ile modernizacja gospodarki dokonuje się w obrębie substytucyjnego PN-T (dominuje imitacja PN-T na bazie zmiany relacji czynnika praca – kapitał), to innowacja gospodarki (w tym procesie produkcji i zbytu) dokonuje się w obrębie czystego PN-T (nowe technologie, nowe produkty, nowy sposób organizacji pracy *etc.*⁵¹).

Potrzeba proinnowacyjnej restrukturyzacji gospodarki pojawiła się już w połowie lat 90., kiedy koniecznym dopełnieniem systematyzowania procesu reform stała się proinnowacyjna restrukturyzacja gospodarki. Ten drugi etap transformacji – przejście od komplementarności do substytucyjności technologicznej, został zaprzepaszczone⁵².

Dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa istotne znaczenie w gospodarce towarowo-pieniężnej ma również równowaga budżetowa, szerzej – finansów publicznych. Temat sam w sobie wymagający osobnego studium; nawiązując zdawkowo do tematu, należy jednak podkreślić, że sanacja finansów publicznych jest ważnym wyzwaniem stojącym przed Polską, bo nie chodzi tu tylko o postrzeganie problemu przez pryzmat wypełnienia kryteriów fiskalno-monetarnych

⁵⁰ Narodowy Program Foresight Polska 2020, „Komitet Prognoz Polska 2000 Plus”, Warszawa 2009, s. 46–78.

⁵¹ Por. A. Olesiuk, *op. cit.*, s. 38–41; K. Prandecki, *Innowacyjność a rozwój – ujęcie teoretyczne*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni VISTULA” 2013, nr 2(36), s. 5–15.

⁵² 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, co ostrość gospodarczych szoków wewnętrznych i zewnętrznych. Epatowanie przez kolejne rządy troską o poziom inflacji (zatem poziom stopy procentowej i kursu walutowego) potwierdza jedynie, że nie jest realizowana kompleksowa strategia proinnowacyjnego rozwoju. 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 m.in. wyżej wyartykułowanego „grzechu zaniechania” prawie 30 lat transformacji. Przypomina o tym również analiza technologicznej (nie) konkurencyjności w handlu z Republiką Czeską, której historia transformacji gospodarczej jest podobna... ale tylko w kontekście czasu.

z Maastricht, warunkujących przyszłe wstąpienie Polski do strefy euro⁵³. Chodzi też m.in. o to, by równowaga fiskalna, jako jeden z elementów długookresowej równowagi gospodarczej państwa, mogła sprzyjać proinnowacyjnemu wzrostowi PKB, zatem maksymalizowaniu efektów dobrobytowych z gospodarowania zasobami w gospodarce otwartej. W przeciwnym wypadku polityka gospodarcza państwa będzie wciąż niewolnikiem poziomu stóp procentowych i kursu walutowego, co jest dalekie od długookresowej strategii proinnowacyjnego rozwoju, zatem stosownego powiększania dobrobytu w gospodarce otwartej i, w konsekwencji, bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Podsumowanie. Wybrane wyzwania dla Polski jako uczestnika regionalnej i światowej globalizacji

Uwzględniając istotę racjonalnych wyborów w gospodarce otwartej w ogóle, należy również pamiętać, że członkostwo w międzynarodowej integracji gospodarczej jest jedynie *second best solution* wobec globalizacji światowej. Stąd członkostwo Polski w UE, rozpatrywane z perspektywy efektywności alokacji zasobów (w tym bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w gospodarce otwartej), należałoby postrzegać nie jako cel sam w sobie, lecz środek do celu: konkurencyjność w gospodarce globalnej.

Dorobek wcześniej cytowanych teorii oraz ich implementacja w postaci zastosowania ekonomii podażyowo-instytucjonalnej w krajach restrukturyzujących proinnowacyjnie gospodarkę jest z pewnością pouczający. Powinien posłużyć jako intelektualna refleksja w kreowaniu długookresowej ponadpartyjnej strategii rozwoju w Polsce. Wprowadzanie bowiem do otoczenia gospodarczego „decyzyjnego zamętu” przez podejmowanie doraźnych (podyktowanych interesem grupowym) decyzji, wymykających się logice długookresowych działań oraz racjonalnych oczekiwań gospodarczych, nie można wytłumaczyć nawet dorobkiem laureatów Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii. Przypomnę, że D. Kahneman i V. Smith zostali wyróżnieni (2002) za pionierskie badania ekonomicznych zachowań ludzi, uwzględniające psychologiczne determinanty decyzji podejmowanych w warunkach niepewności otoczenia gospodarczego. Chodzi tu jednak o psychologię akademicką, a nie psychologię potoczną. W równej mierze dotyczy to również filozofii współdziałania Polski w wymiarze ponadnarodowym. Na poziomie regionalnym chodziłoby o wspieranie procesu powrotu do fundamentów ekonomii integracji m.in. w kontekście uwarunkowań tworzenia i funkcjonowania unii walutowej, w tym zarządzania kryzysem w Eurolandzie⁵⁴,

⁵³ Szerzej patrz: E.M. Plucinski, *Polityka vs ekonomia integracji – wybrane aspekty z perspektywy wielu prędkości integracji w UE*, referat wygłoszony podczas XVIII Międzynarodowej Konferencji Krakowskiej Akademii, 11–12.06.2018 [w druku].

⁵⁴ Od momentu wybuchu kryzysu fiskalnego w Eurolandzie gremia decyzyjne UE podejmowały liczne działania, by zapobiec dalszemu pogłębianiu i rozszerzaniu się kryzysu w przestrze-

zaś w wymiarze globalnym m.in. na rzecz sanacji fundamentalnych funkcji pieniądza w gospodarce towarowo-pieniężnej, tak by pieniądz mógł wspierać gospodarkę realną⁵⁵, a nie być przedmiotem spekulacji samym w sobie. Istotnym problemem w tym względzie okazuje się nabrzmiewający kryzysowo aspekt relacji między korporacjami transnarodowymi a narodowymi państwami⁵⁶, czy problem (nie)sprawiedliwego podziału efektów społecznego procesu gospodarowania i z tym m.in. związany kryzys migracji w świecie – szczególnie niekontrolowanej imigracji w UE. Istotnym komponentem bezpieczeństwa ekonomicznego w tym względzie jest również (nabierający tempa po 2016) projekt wspólnej polityki dosłownego bezpieczeństwa i obrony UE, który może nie wprost, ale pośrednio również związany jest z bezpieczeństwem ekonomicznym krajów UE w zglobalizowanym świecie.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że kryzys i mankamenty globalnej gospodarki towarowo-pieniężnej zdominowanej przez ekonomię neoliberalną są jedynie dopełnieniem, a nie przyczyną kryzysu w integracji europejskiej⁵⁷.

Na zakończenie dodajmy, że wszystkie podjęte (i niepodjęte) przez autora wątki związane z tematem opracowania, w tym z kryzysem integracji europejskiej, skłaniają do wzięcia pod rozwagę tezy, iż pożądaną innowacyjnością w zarządzania procesem integracji europejskiej jest – jak paradoksalnie by to nie brzmiało – powrót do źródeł, czyli ekonomii integracji. Powołując się na wybitnego eksperta w dziedzinie innowacji i wzrostu gospodarczego Clayтона Christensena (Harvard Business School), można uznać, że w zarządzaniu kryzysem fiskalno-bankowym Eurolandu bardziej chodzi o innowacyjność transformacyjno-wydajnościową („*disruptive*” and „*empowering*” *innovation*), a nie tzw. innowacyjność podtrzymującą (*sustaining*)⁵⁸ mechanizm funkcjonowania strefy euro i całej UE. W rozumowaniu autora opracowania chodziłoby m.in. o powrót do dominacji ekonomii integracji nad polityką integracji, nie zwalniając też

ni integracji europejskiej oraz jego wyeliminowania w przyszłości. Analizując ramy oraz instrumentarium zarządzania kryzysem w Eurolandzie, można śmiało postawić tezę, że dotychczasowa walka z kryzysem to bardziej gaszenie pożaru niż likwidacja jego przyczyn. Mocno spóźnione powołanie do życia unii bankowej i paktu fiskalnego czy planowany na początek 2021 r. oddzielny w ramach UE budżet dla krajów członkowskich strefy Euro, choć miały wzmocnić ramy instytucjonalne i kontrolne w Eurolandzie, w małej tylko mierze dotyczą fundamentalnych – z punktu widzenia istoty i teorii unii walutowej – uwarunkowań funkcjonowania strefy euro. Stawka na kontrolowanie banków i oddzielenie ryzyka bankowego od zadłużenia państwa to wciąż tylko stawianie tamy dla kryzysowego rozlewiska, podobnie jak i usankcjonowanie dwóch prędkości integracji w UE od 2021 r. Por. *ibidem*.

⁵⁵ *Idem*, Euroland: kryzys fiskalny czy fundamentalny?, *op. cit.*, s. 111–125.

⁵⁶ S. Marcuzzi, *Private Imperien. Konzerne gewinnen dramatisch an Einfluss – an Kosten der Nationalstaaten* Nationalstaaten, „PG Onlinejournal”, 6 Februar 2019.

⁵⁷ Szerzej: E.M. Pluciński, *Uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne kryzysu strefy euro*, [w:] *Integracja gospodarcza i handel*, red. K. Budzowski, J. Świerczyńska, Kraków 2012, s. 11–22.

⁵⁸ Por. C.M. Christensen, *Przełomowe innowacje*, tłum. z ang. The Innovators Dilemma, Warszawa 2010.

polityki z obowiązku kreowania kierunków rozwoju procesów integracji europejskiej wraz z mocą sprawczą ich wspierania poprzez stosowne traktaty i postanowienia unijne. Jednak bez dekretowania w ich zapisach *ex ante* (raczej *ex post* na bazie ewolucyjnej dojrzałości stanu integracji) przełomowych dat, szczególnie na drodze pogłębiania procesów integracji (*vide* kolejne fazy integracji). O ile integracja europejska na poziomie unii celnej w pełni sprawdziła się historycznie, intensyfikując ewolucyjnie efekty dobrobytowe krajów wobec siebie komplementarnych i/lub substytucyjnych, w warunkach – co istotne – zróżnicowania kulturowego, światopoglądowego, religijnego *etc.*, to już wyższe jej fazy zadekretowane w czasie przez politykę integracji wywołują w tym względzie dyskusje (wspólny rynek – 1993) oraz wątpliwości (Euroland – 1999 vs 1997, tym bardziej jako UGW z derogacją w czasie, tj. czasowo bez unii fiskalnej). Otóż tak jak międzynarodowa integracja gospodarcza, która w procesie poszerzania obszaru racjonalnych wyborów ekonomicznych w gospodarce otwartej plasuje się pomiędzy klasycznym otwarciem (handel międzynarodowy), a globalizacją światową, tak też kolejność poszczególnych faz integracji w globalizacji regionalnej (unia celna – UC, wspólny rynek – JRW, unia walutowa – UGW z derogacją) też jest hierarchicznie określona. Jakiegokolwiek przyspieszenie w przebiegu do wyższej fazy integracji na bazie decyzji politycznych, a nie dojrzałości ekonomicznej i strukturalno-instytucjonalnej *etc.* integrujących się krajów, przynosi, jak się okazuje, zamiast zwiększenia efektów dobrobytowych na poziomie mikro- i makroekonomicznym – groźbę rozpadu tejże integracji.

Ponadto powszechnie panujące obiektywne prawo nierównomiernego rozwoju w przestrzeni i w czasie społeczeństw gospodarujących wciąż jest aktualne. Ze szczególną mocą przejawia się w gospodarce otwartej bez względu na jej formę: tradycyjny międzynarodowy podział pracy, globalizacja regionalna (*vide* UE) czy też globalizacja światowa. Prawdą jest też, że istniejących (choć ewoluujących w czasie) różnic społeczno-mentalnych, religijno-swiatopoglądowych, podobnie jak i dysproporcji strukturalno-gospodarczych czy innowacyjno-rozwojowych nie da się zlikwidować na zasadzie uzgodnienia i realizacji politycznego projektu przyspieszonej integracji, nie wnikając w istotę czasu (niezbędnego do spłaszczenia rzeczonych dysproporcji) i – co istotne z punktu widzenia zrównoważonego wzrostu w gospodarce otwartej – praw ekonomii, będących elementem składowym praw zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Trzeba mieć świadomość, że naruszenie równowagi społeczno-gospodarczej oraz jej kryzysowe konsekwencje (w kontekście m.in. przyspieszonej realizacji projektu Eurolandu, który aktualnie, obok kryzysu imigracyjnego, stanowi o kryzysie UE w ogóle) jeszcze bardziej wyostwiają wspomniane egoizmy narodowe, różnice mentalne czy światopoglądowe, co nie służy realizacji idei Roberta Schumana – prekursora integracji europejskiej.

Jak podpowiada historia (ta najnowsza – m.in. w przypadku kryzysu integracji europejskiej, jak i ta bardziej odległa, odnosząca się do nieudanej

próby przyspieszenia rozwoju dziejów z pominięciem kapitalistycznego sposobu produkcji), wszelkie rewolucyjne przyspieszenia biegu historii przynoszą skutek odwrotny do zamierzonego. A przecież szlachetny zamysł Roberta Schumana (ministra spraw zagranicznych Francji) z 1950 r. o powołaniu do życia w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) na 50 lat – jako zaczątek dla idei: „przez korzystną ekonomicznie międzynarodową kooperację gospodarczą do trwałego pokoju w Europie” (nękanej przez wieki wojnami zwaśnionych krajów) – nie przewidywał szybkiej eskalacji procesów integracji europejskiej w głąb. Kolejne bowiem formy i fazy europejskiej integracji oparte na poszerzonej o inne gałęzie istocie prostej kooperacji w obszarze węgla i stali zostały wyartykułowane przez traktaty rzymskie (TRz) w 1957 r. Określiły docelowo jedynie utworzenie unii celnej na bazie powołanych do życia Europejskich Wspólnot Gospodarczych (EWG) i Euroatomu, multiplikując wielobranżowo schemat współpracy w EWWiS. Unii celnej, która sprawdziła się historycznie, mimo różnic gospodarczych, strukturalnych, mentalnych, kulturowych czy światopoglądowych⁵⁹.

Bibliografia

- Christensen C.M., *Przełomowe innowacje. Możliwość rozwoju czy zagrożenie dla przedsiębiorstwa*, tłum. H. Simbierowicz, Warszawa 2010.
- Constancio V., *Establishment of the Single Supervisory Mechanism. The First Pillar of the Banking Union*, ECB 11th Annual European Financial Services Conference, Brussels, 31 January 2013, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130131.en.html> [dostęp: 17.04.2019].

⁵⁹ Swoistą „puszkę Pandory” w procesie integracji europejskiej otworzyło (mniemam) przedwczesne zakończenie sformowania strefy wolnego handlu (1968 r. wobec zaplanowanego 1970 r.), co stworzyło asumpt w myśleniu o politycznym projekcie przyspieszenia procesu pogłębiania integracji europejskiej (w zamyśle utworzenie wspólnego rynku, UGW, UPG etc.). Początkiem wizji tegoż projektu był Jednolity Akt Europejski (1986 r.), który zmaterializował się w postaci Traktatu o UE z 1991 r. (Maastricht), który poszerzał zakres integracji europejskiej w stosunku do TRz z 1957 r. wyznaczając utworzenie JRW na 1993 r., a UGW (unia walutowo-fiskalna) na 1997 r. Tworzenie wspólnego rynku UE i UGW jako wyższych faz integracji – bardziej skomplikowane zarówno pod względem formalnym, jak i logistycznym niż tworzenie – spowodowało, że utworzono w 1993 r. ale niedomknięty JRW UE ale niedomknięty, co pokutuje do dziś. Podobnie pierwotnie zaplanowana UGW na 1997 r. powstała z 2 letnim przesunięciem, bo w 1999 r. i to w ograniczonym wymiarze. Zamiast unii finansowo=walutowej powołano do życia unię walutową – strefę euro (Euroland), bez zachowania w tym względzie niezbędnych uwarunkowań dla utworzenia unii walutowej (teoria optymalnych obszarów walutowych, brak unii bankowej etc.), a unię fiskalną – jako niezbędne dopełnienie unii walutowej – wsparło jej proteżą w postaci 5 kryteriów fiskalno-monetarnych (zwanymi kryteriami z Maastricht), zresztą wybiórczo przestrzeganych w czasie przez państwa członkowskie. Łuki systemowe przyspieszenia na bazie politycznego zadekretowania integracji w głąb, mimo braku realnego uzasadnienia w tym względzie, przy jednoczesnej integracji „wszerz” na zasadzie katapulty od razu do fazy JRW UE (zamiast na poziom unii celnej) obnażył kryzys światowy 2007+. Kryzys UE trwa do dziś.

- Czermińska M., *Wspólna Polityka Handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Toruń 2019.
- Czerniak J., *Polityka innowacyjna w Polsce. Analiza i proponowane kierunki zmian*, Warszawa 2013.
- Dorożyński T., *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Łódź 2013.
- Determinanty i wyzwania gospodarki światowej*, red. E. Najlepszy, M. Bartosik-Purgat, Poznań 2009.
- Die Osterweiterung der Europäischen Union. Chancen und Perspektiven*, hrsg. S. Paraskewopoulos, Berlin 2000.
- European Innovation Union Scoreboard 2013. Enterprise and Industry*, EU 2012, Annex E.
- European Innovation Union Scoreboard 2018. Enterprise and Industry*, EU 2018.
- Gospodarka światowa w XXI wieku*, red. M. Czermińska, Kraków 2015.
- Gotz M., *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Warszawa 2012.
- Integracja gospodarcza i handel*, red. K. Budzowski, J. Świerczyńska, Kraków 2012.
- Integracja i kryzysy na lokalnych i globalnych rynkach we współczesnym świecie*, t. 2, red. J. Rymarczyk, W. Michalczyk, Wrocław 2013.
- Jasiński A.H., *Innowacyjność w gospodarce Polski. Modele, bariery, instrumenty wsparcia*, Warszawa 2014.
- Konkurencyjność Polski na tle zmian gospodarczych w krajach OECD*, red. W. Bieńkowski, M.A. Weresa, M.J. Radło, Warszawa 2010.
- Kotyński J., *Regres pozycji Polski na unijnej mapie innowacyjności 2010–2012*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2013, nr 2(36).
- „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 2: *Transatlantycka współpraca ekonomiczna i jej globalne implikacje*.
- Krugman P.R., *The Return of Depression Economics and The Crisis of 2008*, New York 2009.
- Landi Z., *Europäische Integration. Die größte Bedrohung der transatlantischen Beziehungen ist das Zögern Deutschlands, nicht die Freundschaft zu Frankreich*, „IPG Onlinejournal”, 5 Februar 2019.
- Lizbońska Unia Europejska. Zagadnienia wybrane, red. J.W. Tkaczyński, Kraków 2013.
- Marcuzzi S., *Private Imperien. Konzerne gewinnen dramatisch an Einfluss – an Kosten der Nationalstaaten*, „PG Onlinejournal”, 6 Februar 2019.
- Merkel W., *Demokratie und europäische Integration: ein Trade off?*, „Neue Gesellschaft. FH” 2013, Nr. 2.
- Między kryzysem a współpracą gospodarczą*, red. M. Lasoń, Kraków 2010.
- Misala J., Pluciński E.M., *Handel wewnątrzgałęziowy między Polską a Unią Europejską. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000.
- Perspektywy integracji ekonomicznej i walutowej w gospodarce światowej. Dokąd zmierza strefa euro?*, red. K. Opolski, J. Górski, Warszawa 2012.
- Pluciński E.M., *10 lat Polski w Unii Europejskiej: od tradycyjnego do nowoczesnego modelu handlu? Wybrane aspekty teoretyczno-empiryczne*, [w:] *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz, Warszawa 2015.

- Pluciński E.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w gospodarce otwartej a wyzwania dla państwa. Wybrane aspekty* [w:] *Państwo demokratyczne, prawne i socjalne. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Antoniemu Maciągowi*, t. 4: *Studia społeczne, polityczne i ekonomiczne*, red. M. Grzybowski, Kraków 2014.
- Pluciński E.M., *Ekonomia gospodarki otwartej*, cz. 2, Warszawa 2004.
- Pluciński E.M., *Euroland: kryzys fiskalny czy fundamentalny? Wybrane aspekty z perspektywy paradygmatu ekonomii integracji oraz kryzysu globalnej gospodarki towarowo-pieniężnej*, [w:] *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Rymarczyka*, red. B. Skulska, M. Domiter, W. Michalczyk, Wrocław 2012.
- Pluciński E.M., *Integracja europejska. Teoria i praktyka*, Wrocław 2005.
- Pluciński E.M., *Istota bezpieczeństwa ekonomicznego Polski z perspektywy globalizacji regionalnej i światowej. Wybrane aspekty*, [w:] *Globalizacja – gra z dodatnim czy ujemnym wynikiem?*, red. M. Domiter, B. Drelich-Skulska, W. Michalczyk, Wrocław 2015.
- Pluciński E.M., *Polityka antykryzysowa USA – Wymiar globalny czy lokalny. Wybrane aspekty z perspektywy narastającego protekcjonizmu w handlu światowym*, [w:] *Współczesna gospodarka światowa i jej podmioty w warunkach niestabilności*, red. T. Sporek, Katowice 2010.
- Pluciński E.M., *Polityka vs ekonomia integracji – wybrane aspekty z perspektywy wielu prędkości integracji UE*, referat wygłoszony podczas XVIII Międzynarodowej Konferencji Krakowskiej Akademii, 11–12.06.2018 [w druku].
- Pluciński E.M., *Świat – Europa – Polska. Teoria i praktyka z perspektywy racjonalnych wyborów ekonomicznych*, Kraków – Bydgoszcz 2008.
- Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego*, red. K. Budzowski, Kraków 2010.
- Prandecki K., *Innowacyjność a rozwój – ujęcie teoretyczne*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni VISTULA” 2013, nr 2(36).
- Puślecki Z.W., *Unia Europejska wobec bezpieczeństwa ekonomicznego w warunkach globalizacji*, [w:] *Globalizacja – gra z dodatnim czy ujemnym wynikiem?*, red. M. Domiter, B. Drelich-Skulska, W. Michalczyk, Wrocław 2015.
- Rynarzewski T., Zielińska-Głębocka A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze. Teoria wymiany i polityki handlu międzynarodowego*, Warszawa 2006.
- Szoki technologiczne w gospodarce światowej*, red. E. Mińska, T. Rynarzewski, Poznań 2009.
- Tarchalski K., *Ekonomia polityczna Unii Europejskiej i jej problemy*, Warszawa 2013.
- Weresa M.A., *Systemy innowacyjne we współczesnej gospodarce światowej*, Warszawa 2012.
- Żołądkiewicz K., *Partnerstwo Transpacyficzne (TPP) jako nowe porozumienie integracyjne w regionie Azji-Pacyfiku*, Szczecin 2018.

International Trade and the Economic Security of States. Selected Aspects from the Perspective of an EU Member State in the Global World Economy on the Example of Poland

The paper focusses on selected aspects of economic security of states in the open economy. The battle for dominance and security primarily takes place in the field of economics (regardless of temporary disruptions in this regard). Participation in distribution of benefits from international division of labour is analyzed from the perspective of export competitiveness, based on modern production factors. The export of products from the techno- and scienceintensive industries is also seen as a basis for intensifying the state's participation in the dominant intra-industry model of international trade (including between highly developed EU countries). The economic security of the state is also analysed in the context of managing the financial and economic crisis in the world and in EU itself. In the context of the issues raised above, it is therefore important to answer the question about the challenges facing Poland in view of economic security in a globalized world. An attempt to answer the questions posed is presented at the end of the study, after a theoretical and empirical analysis of the abovementioned cases.

Key words: economic security, open economy, regional and world globalisation, the benefits of international division of labour, structural-factor competitiveness, intra-industry trade Poland UE, crisis of real and monetary global economy, crisis management in the UE

Handel międzynarodowy vs bezpieczeństwo ekonomiczne państw. Wybrane aspekty dla kraju członkowskiego UE w globalnej gospodarce światowej na przykładzie Polski

Referat koncentruje się na wybranych aspektach bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w warunkach postępującej liberalizacji rynków i ogólnoświatowej tendencji do integracji gospodarczej (mimo chwilowych zakłóceń w tym względzie). Udział w podziale korzyści z międzynarodowego podziału pracy jest analizowany z perspektywy konkurencyjności strukturalnej produkcji zatem m.in. eksportu, opartego na nowoczesnych czynnikach produkcji. Eksport produktów z branży technointensywnej i naukochłonnej jest jednocześnie rozpatrywany jako baza dla intensyfikacji udziału państwa w dominującym na świecie - nowoczesnym wewnątrzgałęziowym – modelu handlu międzynarodowego (w tym w handlu między krajami wysoko rozwiniętymi w UE). Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa w gospodarce otwartej jest analizowane również w kontekście zarządzania kryzysem finansowo-gospodarczym w świecie oraz w samej UE. W kontekście wyżej podnoszonych zagadnień istotnym jest zatem odpowiedź na pytanie co do wyzwań jakie stoją przed Polską, mając na względzie bezpieczeństwo ekonomiczne w zglobalizowanym świecie. Próba odpowiedzi na postawione pytania jest zaprezentowana w zakończeniu opracowania, po uprzedniej teoretyczno-empirycznej analizie rzeczonych wyżej przypadków w zarysie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, gospodarka otwarta, globalizacja regionalna, globalizacja światowa, korzyści z międzynarodowego podziału pracy, handel wewnątrzgałęziowy, konkurencyjność strukturalno-czynnikowa polskiego handlu w UE, kryzys globalnej gospodarki towarowo-pieniężnej, zarządzanie kryzysem w UE

Kazimierz Starzyk

prof. dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
ORCID 0000-0003-1586-8534

PROCESY DEZINTEGRACJI W GOSPODARCE ŚWIATOWEJ – ASPEKTY EKONOMICZNE I POLITYCZNE

Wprowadzenie

Procesy dezintegracji są stosunkowo nowym zjawiskiem występującym we współczesnej gospodarce światowej. Stąd, w przeciwieństwie do procesów integracji gospodarczej, mało miejsca poświęcamy im w literaturze ekonomicznej, podobnie politycznej. W związku jednak z *brexitem* pojawiło się szereg publikacji podkreślających znaczenie dezintegracji jako problemu badawczego, głównie jednak w kontekście Unii Europejskiej. Podkreślmy: dotąd dominowało podejście badawcze, dotyczące jej rozszerzenia i dyskontowania korzyści ekonomicznych płynących ze scalania gospodarek narodowych oraz przechodzenia na wyższy poziom integracji. Niniejszy tekst obejmuje również wcześniejsze doświadczenia dezintegracyjne, tj. związane z rozpadem RWPG oraz podziałem Czechosłowacji.

W artykule, zarówno w warstwie teoretycznej, jak i empirycznej, wykorzystano głównie metodę analityczno-opisową, ale także i normatywną, kiedy autor wyraża własne wnioski i opinie. Wykorzystano również metodę porównawczą, a także narzędzia specyficzne dla analizy stosunków międzynarodowych jako obszaru badań warsztatowo umiejscowionych w naukach politycznych

oraz narzędzia polityki regionalnej, kiedy rozważano wpływ dezintegracji na transgraniczną współpracę gospodarczą.

Dezintegracja gospodarcza, będąc zjawiskiem przeciwnym do integracji, wymaga wcześniejszego nawiązania do korzyści, jakie w świetle teorii niesie scalenie gospodarek narodowych w warunkach znoszenia między nimi ograniczeń handlowych, produkcyjnych i naukowo-technicznych, a więc barier odnoszących się do przepływu towarów i usług oraz czynników produkcji, zwłaszcza kapitału i siły roboczej; to umiejscawia problem dezintegracji w obszarze ekonomii międzynarodowej. Istotne jednak w tym kontekście jest podkreślenie znaczenia czynnika instytucjonalnego, tj. sprawczej roli państwa w kształtowaniu modelu powiązań integracyjnych i, odpowiednio, dezintegracyjnych, co w aspekcie instytucji państwa następuje w ramach polityki zagranicznej oraz zagranicznej i międzynarodowej polityki ekonomicznej.

Zagadnienie dezintegracji w świetle teorii

Gospodarki narodowe, a w ich ramach przedsiębiorstwa, upatrują w międzynarodowej integracji gospodarczej istotnego źródła podwyższenia efektywności gospodarowania, czego przejawem w aspekcie makroekonomicznym jest wzrost PKB, postęp techniczny, równowaga wewnętrzna i zewnętrzna, wzrost konkurencyjności międzynarodowej, a w rezultacie wzrost dobrobytu. W aspekcie mikroekonomicznym takimi korzyściami będą m.in.: możliwości nabycia przez konsumenta większej ilości dóbr po niższej cenie – dzięki tańszemu importowi, a także obniżenie kosztów produkcji, jakie wiąże się z wydłużeniem skali produkcji dzięki eksportowi. Prowadzi to do wzrostu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki oraz wzrostu społecznego dobrobytu. Staje się to możliwe w wyniku znoszenia w obrębie ugrupowania integracyjnego ograniczeń taryfowych i pozataryfowych, wyzwalających efekt kreacji i przesunięcia handlu, odpowiednio – w przypadku strefy wolnego handlu oraz unii celnej. Natomiast w przypadku wspólnego rynku, dzięki liberalizacji przepływów czynników produkcji, następować będzie wzrost obrotów kapitałowych, a także przepływów siły roboczej i technologii. W rezultacie prowadzi to do trwałego wzrostu efektywności gospodarowania i wpływa na przyspieszenie rozwoju społeczno-ekonomicznego integrujących się gospodarek. Oznacza to także możliwość dalszego ich otwierania, rozumianego jako proces wiązania kierunków ich rozwoju z kierunkami rozwoju gospodarki światowej, wyzwalającą tą drogą efekt *synergii* o trwałym charakterze oraz podwyższając ich pozycję w gospodarce światowej.

Odwrotne efekty niesie proces dezintegracji, przejawiający się w spowolnieniu, a w krańcowym przypadku załamaniu powiązań handlowych, produkcyjnych i naukowo-technicznych. Będzie to prowadzić do obniżenia efektywności gospodarowania, przejawiającej się w spadku PKB, spowolnieniu przemian

technologicznych, zakłóceniach równowagi wewnętrznej (np. inflacja powodowana wzrostem cen towarów importowanych), naruszeniu równowagi zewnętrznej, a w konsekwencji – obniżeniu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki. Proces dezintegracji prowadzi w konsekwencji do zamykania gospodarki, skutkiem czego będzie obniżenie wskaźnika otwarcia gospodarki, tj. spadek udziału obrotów handlu zagranicznego w PKB. Taka właśnie sytuacja miała miejsce po rozwiązaniu RWPG, wystąpiła również przez pewien czas w Czechach i Słowacji po podziale, a według ocen dotyczących *brexitu* ma również miejsce w Wielkiej Brytanii.

Dla niniejszego tekstu, poświęconego teoretycznym i praktycznym aspektom dezintegracji, kluczowe znaczenie mają zdefiniowane przez Bélé Balassę formy międzynarodowej integracji gospodarczej, powszechnie przytaczane w podręcznikach ekonomii międzynarodowej (strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek, unia gospodarczo-walutowa oraz pełna unia gospodarcza). W takim właśnie przedmiotowym ujęciu, ale rozpatrywanym w odwrotnej kolejności, można również analizować proces dezintegracji, jeżeli ma on charakter gradualny, tj. pozwalający na przejściowe zachowanie uzgodnionej formy integracji. Potwierdza to przypadek podziału Czechosłowacji, zakłada to również ta opcja *brexitu*, która dotyczy zawarcia porozumienia UE – Wielka Brytania¹. Dodajmy, że ta opcja *brexitu*, nawiązująca do gradualnego charakteru dezintegracji, może polegać na zawarciu umowy o rozszerzonej strefie wolnego handlu (SWH+). Oznacza to, że tego rodzaju umowa wykracza poza klasyczną definicję strefy wolnego handlu jako formy międzynarodowej integracji gospodarczej². W przypadku *brexitu* mogłaby dotyczyć zarówno przepływu towarów i usług, jak również czynników produkcji, zwłaszcza kapitału. Powstałaby wówczas sytuacja, kiedy o strefie wolnego handlu, jako podstawowej formie międzynarodowej integracji gospodarczej, możemy powiedzieć, że zastępuje częściowo wspólny rynek w kwestii liberalizacji przepływu czynników produkcji, ponieważ zmienia wzajemne warunki dostępu do rynku kapitałowego bez konieczności instytucjonalnego ustanawiania wyższej formy integracji, tj. wspólnego rynku.

¹ EU, *Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship between the European Union and the United Kingdom*, 22.11.2018, https://ec.europa.eu/commission/publications/political-declaration-setting-out-framework-future-relationship-between-european-union-and-united-kingdom_en [dostęp: 12.05.2019].

² Na marginesie warto dodać, że Béla Balassa sprowadza istotę strefy wolnego handlu do znoszenia ciał oraz ograniczeń ilościowych przy jednoczesnym zachowaniu przez dany kraj własnej polityki celnej w stosunku do krajów trzecich. Na tle tej definicji autor we wcześniejszym tekście podejmuje próbę określenia przyczyn i skutków wynikających z sytuacji, kiedy w umowie o strefie wolnego handlu dochodzi do rozszerzenia zakresu porozumienia wykraczającego poza znoszenie ciał i ograniczeń ilościowych jako metody pobudzania wzajemnej wymiany handlowej, co w świetle teorii następuje w ramach efektu kreacji i przesunięcia handlu w powiązaniu z bardziej lub mniej swobodnym przepływem czynników produkcji, zwłaszcza kapitału; por. K. Starzyk, *The Issue of Extended Free Trade Area (FTA+) in the Light of Theory and Practise. The Case of TTIP*, [w:] *International Business and Global Economy*, Gdańsk 2018, s. 545.

Warto w powyższym kontekście nadmienić, że w Unii Europejskiej obserwujemy obecnie dwa równoległe procesy: z jednej strony jej rozszerzanie w drodze przyjmowania nowych członków (kraje bałkańskie), a drugiej – proces dezintegracji, polegający obecnie na wyjściu z Unii Wielkiej Brytanii. Choć w świetle ewentualnych dalszych zawirowań politycznych i ekonomicznych nie można wykluczyć opuszczenia Unii Europejskiej przez kolejnego jej członka, to jednak w długim okresie trwalsze zapowiadają się w Europie tendencje integracyjne aniżeli dezintegracyjne. Pomijając bowiem kwestię falującego euro-sceptycyzmu, mającego korzenie w populizmie i nacjonalizmie gospodarczym (co właśnie w średnim okresie rodzi tendencje dezintegracyjne), to o trwałości tendencji integracyjnych w ramach UE w długim okresie przesądza możliwość dalszego wzrostu efektywności gospodarowania w następstwie jej pogłębienia oraz zyskania poparcia ze strony społeczeństw krajów członkowskich³.

Podkreślny: procesy dezintegracyjne są jednak o wiele bardziej skomplikowane niż przedstawione wyżej rozważania oparte na ogólnych założeniach teorii integracji. Dotyczą one bowiem wszelkich dziedzin działalności gospodarczej i społecznej, a także przyszłych stosunków politycznych i gospodarczych między dezintegrującymi się krajami.

Polityczny kontekst dezintegracji gospodarczej

W określeniu politycznego kontekstu dezintegracji gospodarczej oraz jej przesłanek kluczowe znaczenie mają trzy pojęcia, tj. rozpad, podział oraz wyjście, które współtworzą polityczną tkankę tego procesu. *De facto* określają one także pierwotny polityczny impuls sprawczy dezintegracji oraz determinują późniejszy jej radykalny, względnie gradualny charakter.

Rozpad ugrupowania integracyjnego z przyczyn politycznych ma z reguły charakter radykalny i polega na rozwiązaniu ugrupowania na podstawie odpowiedniej umowy międzypaństwowej. Jest na ogół konsekwencją fundamentalnych przemian społecznych i politycznych zachodzących w krajach członkowskich, które w efekcie podważają podstawy istnienia, a tym samym znaczenia danego ugrupowania. Przykładem takim jest rozwiązanie RWPG, która z liczącego się podmiotu gospodarki światowej oraz ważnego przedmiotu badań naukowych przeszła tym samym w niebyt badawczy oraz informacyjny. Potwierdza to jednozdaniowe hasło encyklopedyczne poświęcone RWPG w dwudziestotomowej „Encyklopedii Gazety Wyborczej”: „Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG), organizacja współpracy gospodarczej państw podporządkowanych politycznie i ekonomicznie ZSRR; działała 1949–91, siedziba w Moskwie”⁴.

³ K. Starzyk, *Problem dezintegracji we współczesnej gospodarce światowej. Przypadek Brexit*, [w:] *Handel i finanse międzynarodowe w świetle wyzwań XXI wieku*, red. M. Bartosik-Purgat, A. Hadryś-Nowak, Warszawa 2018, s. 130.

⁴ „Encyklopedia Gazety Wyborczej”, t. 15, Warszawa 2005, s. 326.

Drugi model, przedstawiający dezintegrację w warunkach podziału, może polegać na przechodzeniu od wyższych form integracji do niższych, które nadal, choć przejściowo, wpływają na stosunki gospodarcze między dezintegrującymi się gospodarkami. Dotyczy to sytuacji, kiedy podział następuje w trybie uzgodnień na demokratycznej płaszczyźnie ustawodawczej, a strony postanawiają ze względów ekonomicznych i dobrosąsiedzkich zachować swoje stosunki gospodarcze na pewien czas na określonym etapie integracji, zanim przejdą do kolejnych niższych jej form lub całkowicie z nich zrezygnują. Następuje to zwłaszcza w przypadku podziału państwa federalnego o dwupoziomowym systemie zarządzania, tj. opierającym się na władzach federalnych oraz władzach krajowych, gdzie rolę nadrzędną pełnią władze federalne w uzgodnionych obszarach politycznych i gospodarczych. Takim przykładem jest podział Czechosłowacji, gdzie nastąpiło przejście od zintegrowanego organizmu gospodarczego spełniającego kryteria unii pełnej do wspólnego rynku, a następnie unii celnej i strefy wolnego handlu⁵.

Trzeci model dezintegracji, polegający na wyjściu członka z ugrupowania integracyjnego, zakłada jego opuszczenie lub wykluczenie. Pierwsza opcja oznacza sytuację, kiedy inicjatorem jest podmiot wychodzący, czego przykładem jest *brexite*. Druga – wykluczenie – może być następstwem niezgodności postępowania członka ugrupowania integracyjnego z założeniami statutu. W przypadku UE, jak już wspomniano, może to dotyczyć państwa, które nie respektuje jej fundamentalnych wartości oraz narusza system prawny UE.

W przypadku wyjścia członka z ugrupowania integracyjnego można wyróżnić opcję radykalną (bez porozumienia) i gradualną (z porozumieniem). W przypadku *brexitu* obie te opcje towarzyszą prowadzonym negocjacjom i w chwili składania niniejszego artykułu brak w tej kwestii ostatecznej decyzji. Zauważmy: opcji radykalnej, polegającej na braku osiągnięcia porozumienia jako podstawy traktatu UE – UK („No Deal”), „The Economist” nie wykluczał już w pierwszej połowie 2017 roku, a szeroko komentował w 2018, podkreślając problem granicy brytyjsko-irlandzkiej jako hamulec zawarcia porozumienia UE – Wielka Brytania w ustalonym terminie⁶.

Dezintegracja a problem granicy

Problem każdej granicy międzypaństwowej ma wymiar polityczny, a także ekonomiczny i społeczny, wymaga więc rozpatrywania zarówno z punktu widzenia teorii stosunków międzynarodowych i wiążącej się z nimi polityki zagranicznej, jak również z punktu widzenia teorii międzynarodowych stosunków gospodarczych i wiążącej się z nimi polityki handlowej. Ponadto, zważywszy na

⁵ R. Gurbiel, *Dezintegracja a zagraniczne inwestycje bezpośrednie i transfer technologii. Przypadek podziału Czechosłowacji*, Warszawa 2001, s. 69.

⁶ *Brexit with No Deal – Really or Not*, „The Economist”, 4.08.2018.

sąsiedztwo integrujących się gospodarek, rodzi on również zadania dla polityki regionalnej, kulturalnej i innych⁷.

W międzynarodowych stosunkach gospodarczych granice międzypaństwowe odgrywają kluczową rolę, ponieważ współokreślają instytucjonalne warunki internacjonalizacji sąsiadujących gospodarek narodowych oraz funkcjonujących w nich przedsiębiorstw, a także determinują rozwój społeczeństw po obu stronach granicy. Mają także znaczenie ekonomiczne dla krajów trzecich, na przykład w przypadku reeksportu.

Granice międzypaństwowe, określając terytorialne miejsce danego kraju na politycznej i gospodarczej mapie świata, determinują jego państwową podmiotowość oraz polityczną i ekonomiczną suwerenność, a w rezultacie jego międzynarodowe stosunki ekonomiczne oraz pozycję w gospodarce światowej. Z tych względów określenie ekonomicznej istoty granicy wymaga podejścia interdyscyplinarnego, co w aspekcie nauk ekonomicznych następuje w ramach ekonomii międzynarodowej, a w jej ramach głównie polityki handlowej oraz teorii integracji. Wymaga także uwzględnienia narzędzi polityki regionalnej oraz socjologii, zwłaszcza ekonomicznej, kiedy przedmiotem analizy są problemy transgranicznej współpracy gospodarczej. W kwestii ekonomicznych właściwości granicy istotne jest podkreślenie, że jedną z konsekwencji jej istnienia jest ograniczenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej do terytorium danego kraju, a także sama polityka handlowa, która może podlegać zmianom o charakterze protekcyjnistycznym⁸.

Problem granicy stanowi więc ważne zagadnienie ekonomii międzynarodowej, a w jej ramach integracji oraz dezintegracji gospodarczej. Towarzyszy bowiem zawsze międzynarodowemu podziałowi pracy i jego przemianom, których kierunek we współczesnej gospodarce światowej wyznacza globalizacja, regionalizacja oraz transformacja rynkowa. Kluczową rolę w tych procesach odgrywa także czynnik instytucjonalny. Odzwierciedlając bowiem rolę państw jako podmiotów kształtujących procesy i mechanizmy gospodarki światowej, tym samym wpływa na ekonomiczną i polityczną rolę granicy, zwłaszcza kiedy rozpatrujemy międzynarodowe przepływy towarów i usług oraz czynników produkcji w ramach polityki handlowej. Wówczas związany z nią dylemat: wolny handel *versus* protekcyjnizm określa nie tylko skalę korzyści płynących z internacjonalizacji gospodarki oraz determinuje proces jej otwierania w powiązaniu z procesem integracji (lub dezintegracji), ale ma zdecydowanie szersze znaczenie, wiążące się zwłaszcza z bezpieczeństwem międzynarodowym⁹ oraz współpracą transgraniczną.

⁷ K. Starzyk, *Kryteria gospodarczego sąsiedztwa*, [w:] *Gospodarcze sąsiedztwo Polski*, red. K. Starzyk, Warszawa 2005, s. 13.

⁸ A. Budnikowski, *Ekonomia międzynarodowa*, Warszawa 2017, s. 35.

⁹ Por. M. Czermińska, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Toruń 2019.

Dezintegracja a transgraniczna współpraca gospodarcza

Specyfika transgranicznej współpracy gospodarczej charakteryzuje się tym, że jej zakres przestrzenny oraz podmiotowy i przedmiotowy jest kształtowany równolegle przez czynniki ekonomiczne, społeczne, polityczne oraz instytucjonalne, znajdujące wyraz w odpowiednich regulacjach prawnych. W szczególnie interesującym nas przypadku *brexitu* będzie pochodną, z jednej strony, zagranicznej polityki ekonomicznej Wielkiej Brytanii oraz Republiki Irlandii, a z drugiej – międzynarodowej polityki ekonomicznej UE.

Tkanką polityczną, stanowiącą historyczną podstawę brytyjsko-irlandzkiej transgranicznej współpracy gospodarczej, jest porozumienie z 1921 roku, dotyczące pokojowego podziału wyspy po wielowiekowych walkach zbrojnych. Stanowi ono także źródło ustanowienia tzw. wspólnego obszaru podróży (Common Travel Area; CTA). Na jego podstawie wprowadzony został ruch bezdewizowy, swobodny przepływ siły roboczej oraz prawo wzajemnego osiedlania. Z tego też powodu Republika Irlandii pozostaje poza strefą Schengen. Wprowadzenie więc procedur granicznych po *brexicie* prowadziłoby do załamania gospodarki lokalnej oraz systemów energetycznych, transportu i przemysłów zintegrowanych w ramach wyspy¹⁰. Kwestia więc granicy zewnętrznej UE stanowi obecnie główny problem *brexitu* – potwierdza zatem kluczową rolę granic międzypaństwowych w procesach dezintegracyjnych.

Podsumowanie

W świetle teorii proces dezintegracji będzie prowadzić do zamykania gospodarki. Jego przejawem jest obniżenie wskaźnika otwarcia gospodarki (tj. spadek udziału obrotów handlu zagranicznego w PKB) oraz pogorszenie struktury obrotów handlu zagranicznego, spowodowane zmianą warunków handlu wynikającą z efektu jego kreacji oraz przesunięcia. Niesie to ze sobą także pogorszenie *terms of trade*. W rezultacie następować będzie obniżenie efektywności gospodarowania przejawiające się w spadku PKB, spowolnienie przemian technologicznych, naruszenie równowagi wewnętrznej, załamanie równowagi bilansu obrotów bieżących, obniżenie międzynarodowej konkurencyjności, a w efekcie – spadek społecznego dobrobytu.

W kontekście powyższych rozważań teoretycznych powstaje pytanie, bynajmniej nie retoryczne: w jakim zakresie wymienione przejawy dezintegracji gospodarczej znajdują potwierdzenie w przypadku *brexitu* oraz czy wystąpią jedynie w średnim okresie (na co wskazują już dostępne obecnie analizy i oceny) i czy nie będą stanowić czynnika hamującego rozwój gospodarki brytyjskiej w długim. Generalnie ujmując, zależeć to będzie m.in. od ułożenia stosunków

¹⁰ P. Biskup, *Granica zewnętrzna UE w negocjacjach na temat brexitu*, „PISM. Biuletyn” 2018, nr 15.

gospodarczych z krajami UE oraz skuteczności i efektywności zawartych nowych umów handlowych.

Bibliografia

- Biskup P., *Granica zewnętrzna UE w negocjacjach na temat brexitu*, „PISM. Biuletyn” 2018, nr 15.
- Brexit with No Deal – Really or Not*, „The Economist”, 4.08.2018.
- Budnikowski A., *Ekonomia międzynarodowa*, Warszawa 2017.
- Czermińska M., *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Toruń 2019.
- Gurbiel R., *Dezintegracja a zagraniczne inwestycje bezpośrednie i transfer technologii. Przypadek podziału Czechosłowacji*, Warszawa 2001.
- EU, *Political Declaration Setting Out the Framework for the Future Relationship between the European Union and the United Kingdom*, 22.11.2018, https://ec.europa.eu/commission/publications/political-declaration-setting-out-framework-future-relationship-between-european-union-and-united-kingdom_en [dostęp: 12.05.2019].
- Starzyk K., *Kryteria gospodarczego sąsiedztwa*, [w:] *Gospodarcze sąsiedztwo Polski*, red. K. Starzyk, Warszawa 2005.
- Starzyk K., *Problem dezintegracji we współczesnej gospodarce światowej. Przypadek Brexit*, [w:] *Handel i finanse międzynarodowe w świetle wyzwań XXI wieku*, red. M. Bartosik-Purgat, A. Hadrys-Nowak, Warszawa 2018.
- Starzyk K., *The Issue of Extended Free Trade Area (FTA+) in the Light of Theory and Practice. The Case of TTIP*, [w:] *International Business and Global Economy*, Gdańsk 2018.

The Disintegration Processes in the World Economy – Economic and Political Aspects

The process of disintegration, leading to the collapse of international trade and production ties, brings with it a decrease in economic efficiency as manifested in a decrease in GDP, a slowdown in technological changes, internal and external imbalances, a decrease in international competitiveness of the economy and, as a result, a decrease in welfare. The aim of the article is to define the essence of economic disintegration in the light of the theory of international economics and selected disintegration experiences, bearing in mind the outcomes for potential future such processes. In the paper, against the background of theoretical considerations concerning disintegration, three models of disintegration are distinguished, which are related to the modern world economy – the model of a disintegration caused by political reasons (example of the CMEA); the model of gradual disintegration presented in the context of market transformation processes (the split of Czechoslovakia); the exit from an integration grouping model, considered in the context of implications for European cooperation and the world economy (Brexit).

Key words: trade policy, disintegration, economic opening, economic efficiency, Brexit

JEL classification: F13, F15, F43, P33

Procesy dezintegracji w gospodarce światowej – aspekty ekonomiczne i polityczne

Proces dezintegracji, prowadząc do załamania międzynarodowych powiązań handlowych i produkcyjnych, niesie ze sobą obniżenie efektywności gospodarowania przejawiające się w spadku PKB, spowolnieniu przemian technologicznych, zakłóceniach równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, obniżeniu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki, a w efekcie spadku dobrobytu. Celem artykułu jest określenie istoty dezintegracji gospodarczej w świetle teorii ekonomii międzynarodowej oraz wybranych doświadczeń dezintegracyjnych, mając na uwadze płynące stąd wnioski dla potencjalnych procesów tego typu, jakie mogą zajść w przyszłości. W artykule, na tle teoretycznych rozważań dotyczących dezintegracji, wyodrębniono trzy jej modele mające odniesienie do współczesnej gospodarki światowej – model rozpadu ugrupowania integracyjnego z przyczyn politycznych (przykład RWPG); model gradualnej dezintegracji rozpatrywany w kontekście procesów transformacji rynkowej (podział Czechosłowacji); model wyjścia z ugrupowania integracyjnego analizowany w kontekście implikacji dla współpracy europejskiej oraz gospodarki światowej (*brexít*).

Słowa kluczowe: polityka handlowa, otwieranie gospodarki, dezintegracja, efektywność gospodarowania, *brexít*

Wojciech Zysk

dr, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ORCID 0000-0003-2231-7941

KAPITAŁ ZAGRANICZNY W POLSCE W OKRESIE POAKCESYJNYM¹

Wprowadzenie

Migracja kapitału w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) wywołuje szereg ilościowych i jakościowych skutków zarówno z punktu widzenia kraju wywożącego kapitał, jak i kraju goszczącego. Transfer inwestycji ma wpływ na wiele elementów struktury ekonomicznej, w tym na wymianę handlową (eksport i import) oraz bilans płatniczy, a efekty przepływów mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne. W latach 90. XX w. zapoczątkowano w Polsce proces liberalizacji przepływów kapitałowych, który był związany z włączaniem naszego kraju do systemu światowych powiązań rynków finansowych. Dalsze etapy procesu miały miejsce w okresie przedakcesyjnym i akcesyjnym w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Skutkiem zmian był – i pozostaje nadal – napływ kapitału zagranicznego w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz inwestycji portfelowych. Inne motywy determinują napływ BIZ, a inne przyciągają kapitał w formie inwestycji portfelowych. Ważne są też efekty i współzależność tych napływów pomiędzy wspomnianymi powyżej ele-

¹ Publikacja została dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

mentami struktury ekonomicznej gospodarki kraju przyjmującego. Skutki przedmiotowych migracji kapitału zagranicznego mogą być różnorakie i powiązane: ze wzrostem dochodu narodowego²; z prywatyzacją³; innowacyjnością⁴; konkurencyjnością gospodarki⁵; zmianami podaży kapitału; kształtowaniem się bilansu płatniczego⁶; wolumenem i strukturami eksportu i importu⁷; funkcjonowaniem różnych rynków⁸; dystansem cywilizacyjnym, jaki dzieli kraj goszczący kapitał od rozwiniętych gospodarek⁹; wpływem BIZ na sektor MŚP¹⁰; analizą determinant napływu kapitału z krajów UE¹¹ czy w powiązaniu z kursem walutowym¹²;

² T. Ozawa, *Foreign Direct Investment and Economic Development*, „Transnational Corporations” 1992, Vol. 1, No. 1, s. 27–54.

³ J. Misala, *Zaangażowanie kapitału zagranicznego w gospodarkę polską w okresie 1976–1995*, [w]: *Kapitał zagraniczny w prywatyzacji*, red. M. Jarosz, Warszawa 1996, s. 25 i dalsze oraz W. Karaszewski, *Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w latach 1990–1999 (miejsce w gospodarce kraju, czynniki i perspektywy rozwojowe)*, Toruń 2001, s. 32 i dalsze.

⁴ M.A. Weresa, *Wpływ handlu zagranicznego i inwestycji bezpośrednich na innowacyjność polskiej gospodarki*, Warszawa 2002, s. 50 i dalsze.

⁵ M. Casson, *The Firm and the Market. Studies on Multinational Enterprise and the Scope of the Firm*, Oxford 1987; B. Durka, *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki*, [w]: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, red. Z. Olesiński, Warszawa 1998, s. 152–167 oraz W. Zysk, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a konkurencyjność eksportu Polski*, red. S. Wydymus, E. Bombińska, B. Pera, Warszawa 2012, s. 53–75.

⁶ J. Witkowska, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowowschodniej*, Łódź 1996, s. 37 i dalsze oraz Z. Sadowski, *Kapitał zagraniczny, deficyt płatniczy i modernizacja gospodarki*, „Ekonomista” 1999, nr 1–2, s. 109–117.

⁷ W. Zysk, *Obcy kapitał a handel zagraniczny w Polsce: okres przedakcesyjny*, Warszawa 2012, s. 60 i dalsze oraz W. Zysk, S. Śmiech, *The Influence of Foreign Direct Investment on Foreign Trade in the Visegrád Countries from 2001 to 2011*, „Entrepreneurial Business and Economics Review” 2014, Vol. 2, nr 3, s. 7–18.

⁸ U. Kłosiewicz-Górecka, *Nakłady inwestycyjne podmiotów z kapitałem zagranicznym w sektorze usług w Polsce*, „Marketing i Rynek” 2017, nr 9, s. 23–34 oraz M.W. Klein, J. Peek i E.S. Rosengren, *Troubled Banks, Impaired Foreign Direct Investment: the Role of Relative Access to Credit*, „American Economic Review” 2002, Vol. 92, Issue 3, s. 664–682.

⁹ A. Budnikowski, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2001 oraz M.A. Weresa, *Skutki inwestycji zagranicznych dla gospodarki kraju przyjmującego – doświadczenia Polski*, „Zeszyty BRE Bank–CASE” 2002, nr. 62, s. 7–42.

¹⁰ D. Starzyńska, *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój sektora MSP w Polsce w latach 2009–2013*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, z. 6, cz. 1: *Firmy rodzinne – wyzwania współczesności*, s. 417–433.

¹¹ A. Cieślík, *Determinanty bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce: Czy integracja europejska ma znaczenie?*, „Collegium of Economic Analysis Annals” 2017, nr 47, s. 65–82.

¹² K. Kiyota, S. Urata, *Exchange Rate, Exchange Rate Volatility and Foreign Direct Investment*, „World Economy” 2004, Vol. 27, Issue 10, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2004.00664.x>; M. Udomkerdmongkol, O. Morrissey, H. Görg, *Exchange Rates and Outward Foreign Direct Investment: US FDI in Emerging Economies*, „Review of Development Economics” 2009, Vol. 13, Issue 4, s. 754–764, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2009.00514.x>; J.D. Alba, P. Wang, D. Park, *The Impact of Exchange Rate on FDI and the Interdependence of FDI Over Time*, „The Singapore Economic Review” 2010, Vol. 55, No. 4, s. 733–747, <https://doi.org/10.1142/S0217590810004024>

konkurencyjnością gospodarki¹³ lub równowagą zewnętrzną¹⁴.

Podstawowa analiza zagadnień związanych ze skutkami migracji kapitału zagranicznego między krajami może być prowadzona w ramach trzech głównych nurtów: z punktu widzenia kraju eksportera kapitału, kraju goszczącego kapitał albo w odniesieniu do całości gospodarki światowej. Na rozwój gospodarki kraju wpływ ma wiele różnorodnych czynników, a jednym z najważniejszych jest działalność eksportowa prowadzona przez różnego rodzaju podmioty. Filie zagranicznych podmiotów, w które inwestowany jest kapitał (najczęściej w formie BIZ) odgrywają ogromną rolę w rozwoju eksportu państwa przyjmującego wspomniane inwestycje. Według danych GUS spółki z udziałem zagranicznym w Polsce to zaledwie kilka procent ogólnej liczby gospodarujących podmiotów oraz około 1/5 wszystkich zarejestrowanych spółek handlowych¹⁵.

Celem artykułu było zbadanie zależności między działalnością podmiotów z udziałem zagranicznym a rozwojem polskiego eksportu w okresie po akcesji Polski do Unii Europejskiej¹⁶. Przy wykorzystaniu dostępnych danych dotyczących napływu do Polski kapitału w formie BIZ, podjęto próbę zbadania relacji między obecnością w naszym kraju filii korporacji transnarodowych a ich działalnością w zakresie sprzedaży eksportowej. Badania zostały przeprowadzone w następujących obszarach:

oraz R. Rapacki, M. Próchniak, *Wzrost gospodarczy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle wybranych krajów wschodzących*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 1–2, s. 65–96.

¹³ E. Molendowski, L. Remer, M. Żmuda, *Skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w gospodarkach państw UE-10 a kształtowanie ich międzynarodowej pozycji konkurencyjnej*, „Unia Europejska.pl”, nr 5, s. 3–14.

¹⁴ E. Bilewicz, H. Nakonieczna-Kisiel, *Napływ kapitału zagranicznego a równowaga zewnętrzna Polski*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 3 (81), s. 15–24, <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.81-02> oraz A. Janowicz, *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na wybrane wielkości makroekonomiczne w polskiej gospodarce w latach 2004–2016*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2016, nr 2 (56), s. 21–41.

¹⁵ GUS, *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2016 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-nie-finansowe/dzialalnosc-gospodarcza-podmiotow-z-kapitalem-zagranicznym-w-2016-r-,4,12.html> [dostęp: 22.01.2019].

¹⁶ Artykuł jest kontynuacją badań autora w zakresie oceny działalności spółek z udziałem zagranicznym w naszym kraju. Por.: W. Zysk, *Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2010*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 267, t. 2: *Handel i inwestycje w semiglobalnym otoczeniu*, s. 342–350; W. Zysk, *Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2011*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 756: *Ekonomiczne Problemy Usług*, s. 647–658; W. Zysk, *Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2014*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2016, nr 3, t.1: *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie*, s. 91–99 oraz W. Zysk, *Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2015*, „Handel Wewnętrzny” 2018, nr 5 (376), s. 331–341.

- a) wartość napływu BIZ do Polski w latach 1990–2017;
- b) liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w latach 2004–2016;
- c) liczba spółek z kapitałem zagranicznym, które prowadziły działalność eksportową w latach 2004–2016;
- d) poziom eksportu i udziału sprzedaży eksportowej podmiotów z wkładem kapitału zagranicznego w całość polskiego eksportu w latach 2004–2016;
- e) udział największych spółek z wkładem zagranicznym w całość polskiego eksportu w latach 2004–2016.

Pierwsze badanie opisane w punkcie „a” objęło dłuższy okres niż lata 2004–2016. Miało to na celu zaprezentowanie szerszego tła i kontekstu badań właściwych, czyli opisanych w punktach od „b” do „e”.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce

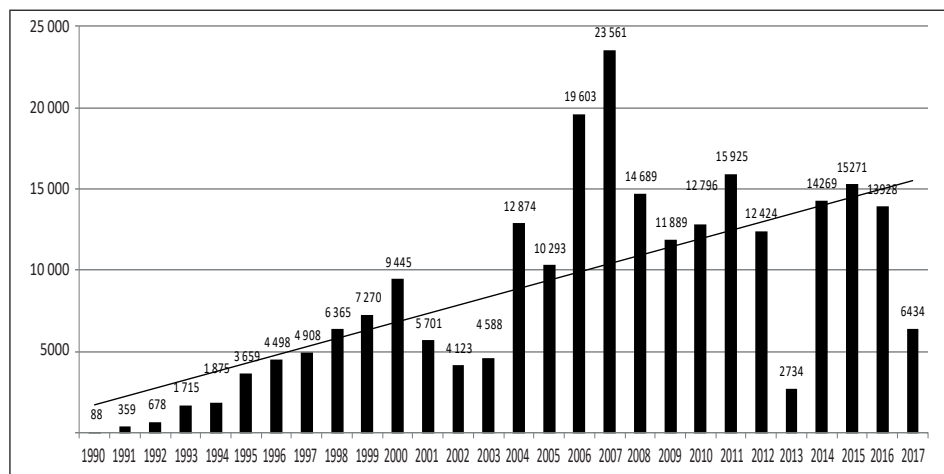
Napływ kapitału zagranicznego w formie BIZ można podzielić na kilka etapów:

- a) lata 1976–1985, czyli wstępny okres otwierania się gospodarki (zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 14 maja 1976 r. w sprawie wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym zezwoleń na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej, Dz.U. 1976 Nr 19, poz. 123);
- b) lata 1986–1989, czyli etap umiarkowanego otwierania się gospodarki (zgodnie z zapisami ustawy z 23 kwietnia 1986 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, Dz.U. 1986 Nr 17, poz. 88);
- c) etap transformacji ustrojowej, zapoczątkowany ustawą z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, Dz.U. 1991 Nr 60, poz. 253;
- d) etap przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej;
- e) lata 2005–2014, czyli okres po akcesji i lata kryzysu finansowego¹⁷;
- f) lata 2015–2017 – okres po ostatniej zmianie układu rządowego w Polsce.

Na wykresie 1 zaprezentowano zmiany wartości napływu BIZ do Polski w latach 1990–2017 (oraz ujęcie roczne z linią trendu, co pozwala na ocenę zjawiska w dłuższym horyzoncie czasowym).

¹⁷ B. Ptaszyńska, Inwestycje zagraniczne czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce, „Wiadomości Statystyczne” 2015, nr 2, s. 30.

Wykres 1. Zmiany wartości napływu BIZ do Polski w latach 1990–2017 w mld USD



Źródło: Polska Agencja Inwestycji i Handlu¹⁸, www.paih.gov i United Nations Conference on Trade and Development, www.unctad.org [dostęp: 22.01.2019].

Na wykresie 1 możemy zaobserwować następujące okresy napływu BIZ:

- lata 1990–1995 – śladowe wartości rocznych napływów;
- lata 1996–2000 – wartości BIZ wynoszące ok. 5 mld USD, aż do rekordowego poziomu przed akcesją do Unii Europejskiej w 2000 r. (ponad 9,4 mld USD);
- lata 2001–2003 – spadek wartości napływu BIZ;
- lata 2004–2005 – rosnące wartości rocznych napływów po przystąpieniu Polski do WE oraz obniżeniu stawki podatku CIT z 27 do 19%, przez co firmy zaczęły wykazywać i reinwestować osiągnięte zyski;
- lata 2006–2007 ze znacznymi napływami BIZ z rekordowym w historii 2007 r. (23,5 mld USD);
- lata kryzysu ekonomicznego (2008–2010) – znaczne spadki napływu BIZ;
- 2011 r. – jednorazowe odwrócenie spadkowego trendu napływu kapitału w formie BIZ;
- lata 2012–2013 – bardzo duży spadek napływu (aż o 78% w 2012 r. w porównaniu do poprzedniego roku) z dramatycznie niską wartością napływu w 2013 r. (zaledwie 120 mln USD, czyli podobnie jak na początku lat 90. XX wieku);
- rok 2014 – skokowy wzrost wartości napływu do poziomu ponad 14,2 mld USD (piąty wynik w historii obserwacji zjawiska);
- lata 2015–2017 – spadek napływu BIZ do poziomu 6,4 mld USD w ostatnim roku badania.

¹⁸ Do 2017 r. jako Polska Agencja Inwestycji i Inwestycji Zagranicznych (www.paiz.gov.pl).

Warto zauważyć, iż mimo rosnącej linii trendu widocznej na wykresie 1, roczne wartości napływu kapitału w formie BIZ uległy znacznym wahaniom. Od 2012 r. napływ ten można ocenić jako stosunkowo mały. Niepokoi zwłaszcza spadek poziomu inwestycji zagranicznych w latach 2015–2017. Przyczyną może być pokryzysowa niestabilna sytuacja światowej gospodarki lub sprzedaż przez zagranicznych inwestorów udziałów w firmach polskim podmiotom (choćby transakcja włoskiego UniCredit z PZU i Polskim Funduszem Rozwoju dotycząca akcji Pekao S.A. czy inne dezinvestycje). Mniejsze wartości napływu kapitału w formie BIZ mogą być spowodowane strukturą tych inwestycji, czyli lokowaniem środków w branżę BPO (*Business Process Outsourcing*; działalność w zakresie nowoczesnych usług biznesowych), która nie wymaga znacznych nakładów finansowych.

Przegląd literatury

Badania związku między napływem kapitału w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych a elementami struktury gospodarczej, a także handlu zagranicznego – w tym eksportu i importu – są obecne w literaturze światowej. Tabela 1 pokazuje przykłady syntetycznego podsumowania wybranych wyników badań poświęconych temu zagadnieniu.

Tabela 1. Podsumowanie wyników badań poświęconych współzależności między BIZ a elementami struktury gospodarczej, w tym handlu zagranicznego

Publikacja	Tematyka	Badany kraj/kraje, okres badania	Wnioski
G. Jayachandran, A. Seilan ¹	związek przyczynowy między handlem, bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi a wzrostem gospodarczym	Indie, 1970–2007	Wyniki testu przyczynowości Grangera wykazały, że istnieje związek przyczynowy między badanymi zmiennymi. Wzrost gospodarczy, wymiana handlowa i bezpośrednie inwestycje zagraniczne wydają się wzajemnie wzmacniać w ramach polityki otwartych drzwi.
S.S. Makki, A. Somwaru ²	wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych i handlu na wzrost gospodarczy	66 krajów rozwijających się, 1971–2000	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne, handel, kapitał ludzki oraz inwestycje krajowe są ważnym źródłem wzrostu gospodarczego.
L. Alfaro, A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan, S. Sayek ³	różnorodne powiązania między bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, rynkami finansowymi a wzrostem gospodarczym	41 krajów, 1982–1999	Dowody empiryczne sugerują, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne odgrywają ważną rolę w przyczynianiu się do wzrostu gospodarczego. Rozwój poziomu lokalnych rynków finansowych ma kluczowe znaczenie dla realizacji pozytywnych efektów.
M. Weresa ⁴	wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na polską wymianę handlową z Unią Europejską	Polska, lata 90. XX wieku	Wpływ BIZ na polski handel można postrzegać jako wkład w tworzenie eksportu. Co więcej, efekty zewnętrzne spowodowane przez handel i napływ BIZ wpływają na polskie wzorce specjalizacji.

Publikacja	Tematyka	Badany kraj/kraje, okres badania	Wnioski
A. Cieślík ⁵	relacje między wolumenem handlu a bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi w Polsce	Polska, lata 1992–2004	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mają pozytywny wpływ na rozwój handlu między Polską a krajami OECD. Natomiast wydaje się, że niekompletny model specjalizacji Heckschera-Ohlina lepiej wyjaśnia polski handel z krajami OECD.
M. Al-Iriani, F. Al-Shamsi ⁶	bezpośrednie inwestycje zagraniczne i wzrost gospodarczy w krajach GCC	sześć krajów wchodzących w skład Rady Współpracy Państw Zatoki Perskiej (GCC), 1970–2004	Wyniki uzyskane z heterogenicznej analizy panelowej wskazują dwukierunkową przyczynowość między BIZ a PKB w badanych krajach GCC
N. Vijayakumar, P. Sridharan, K.C.S. Rao ⁷	relacja między BIZ a wzrostem gospodarczym	Kraje BRICS: 1996–2007 dla Brazylii, 1994–2007 dla Rosji, 1992–2007 dla Indii, 1999–2007 dla Chin i 1990–2007 dla RPA	Ustalono istnienie długookresowej relacji a wynik testu ujawnił, że wzrost prowadzi do dwukierunkowych bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Brazylii, Rosji i Południowej Afryce; bezpośrednie inwestycje zagraniczne są ukierunkowane na wzrost w jedną stronę, odpowiednio dla Indii i Chin.
A. Kutan, G. Vukšić ⁸	wpływ BIZ na rozwój eksportu	12 krajów Europy Środkowej i Wschodniej, 1996–2004	Wyniki empiryczne wskazują, że w przypadku wszystkich krajów objętych badaniami bezpośrednie inwestycje zagraniczne zwiększyły krajowe możliwości dostaw importowych, a tym samym eksport.
W. Zysk ⁹	kapitał zagraniczny i handel zagraniczny w Polsce; okres przedakcesyjny	Polska, 1993–2002	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne wpływają na strukturę geograficzną i towarową polskiego handlu zagranicznego oraz mają wpływ na wielkość polskiego eksportu i importu; wartość importu jest skorelowana z wartością napływu BIZ w większym stopniu niż przy wartości eksportu.
W. Zysk, S. Śmiech ¹⁰	bezpośrednie inwestycje zagraniczne i handel zagraniczny w Polsce	Polska 2004–2011	Napływ BIZ silnie wpływa na wielkość polskiego eksportu i importu; wartość importu jest skorelowana z wartością napływu BIZ w większym stopniu niż przy wartości eksportu.
Ł. Ambroziak ¹¹	wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) na wymianę wewnątrzgałęziową (IIT)	Kraje Grupy Wyszehradzkiej, 1995–2008	Uzyskane wyniki potwierdziły, że BIZ stylizowała nie tylko wertykalne IIT, ale także horyzontalne.
G. Hunya, S. Richter ¹²	wzajemny handel i inwestycje krajów Grupy Wyszehradzkiej przed i po przystąpieniu do UE	Kraje Grupy Wyszehradzkiej, 1999–2007	Zagraniczni inwestorzy (z UE-15 i innych rozwiniętych krajów) inwestujący w badanych krajach byli prawdziwymi motorami ożywienia we wzajemnym handlu.
J. Hanousek, E. Kočenda, M. Maurel ¹³	Direct and Indirect Effects of FDI	28 wschodzących rynków europejskich, 1995–2008	Specyficzne kanały <i>spillovers</i> (zdolność absorpcji, badania i rozwój, edukacja, instytucje) nie wykazują dowodów na rozprzestrzenianie się wiedzy powiązanej z napływem BIZ.

Publikacja	Tematyka	Badany kraj/kraje, okres badania	Wnioski
P. Pegkas ¹⁴	wpływ BIZ na wzrost gospodarczy w krajach strefy euro	strefa euro, 2002–2012	Zasób bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest istotnym czynnikiem, który pozytywnie wpływa na wzrost gospodarczy w krajach strefy euro.
U.G. Nwaogu, M.J. Ryan ¹⁵	wpływ BIZ, zagranicznej pomocy i przekazów pieniężnych na wzrost gospodarczy	53 kraje afrykańskie, 34 kraje latynoamerykańskie i karaibskie, 1970–2009	Pomoc zagraniczna i BIZ wpływają na wzrost gospodarczy w Afryce. W przypadku Ameryki Łacińskiej i Karaibów wpływ ma pomoc zagraniczna i przekazy pieniężne.
Y. Su, Z. Liu ¹⁶	determinanty wzrostu gospodarczego – koncentracja na BIZ i kapitale ludzkim	Chiny (ośrodki miejskie), 1991–2010	Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mają pozytywny wpływ na tempo wzrostu PKB na jednego mieszkańca, a efekt ten jest potęgowany przez kapitał ludzki miasta.

1. G. Jayachandran, A. Seilan, *A Causal Relationship Between Trade, Foreign Direct Investment and Economic Growth for India*, „International Research Journal of Finance and Economics” 2010, Issue 42, s. 74–88; 2. S.S. Makki, A. Somwaru, *Impact of Foreign Direct Investment and Trade on Economic Growth: Evidence From Developing Countries*, „American Journal of Agricultural Economics” 2004, Vol. 86, Issue 3, s. 795–801; 3. L. Alfaro, A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan, S. Sayek, *FDI and Economic Growth: the role of Local Financial Markets*, „Journal of International Economics” 2004, Vol. 64, Issue 1, s. 89–112, [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(03\)00081-3](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(03)00081-3); 4. M.A. Weresa, *The Impact of Foreign Direct Investment on Poland's Trade with the European Union*, „Post-Communist Economies” 2001, Vol. 13, Issue 1, s. 71–83, <https://doi.org/10.1080/14631370020031522>; 5. A. Cieřlik, *Foreign Direct Investment and the Volume of Trade: the Case of Poland*, „Economic Change and Restructuring” 2009, Vol. 42 (4), s. 273–291, <https://doi.org/10.1007/s10644-009-9072-x>; 6. M. Al-Iriani, *Foreign Direct Investment and Economic Growth in the GCC Counties: A Casualty Investigation Using Heterogeneous Panel Analysis*, „Topics in Middle Eastern and North African Economies” 2017, Vol. 9, <https://ecommons.luc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1090&context=meea> [dostęp: 22.01.2019]; 7. N. Vijayakumar, P. Sridharan, K.C.S. Rao, *Determinants of FDI in BRICS Countries: A Panel Analysis*, „International Journal of Business Science & Applied Management” 2010, Vol. 5, Issue 3, s. 1–13; 8. A.M. Kutun, G. Vukšić, *Foreign Direct Investment and Export Performance: Empirical Evidence*, „Comparative Economic Studies” 2017, Vol. 49 (3), s. 430–445; 9. W. Zysk, *Obcy kapitał a handel zagraniczny w Polsce...*, *op. cit.*, s. 65 i dalsze; 10. W. Zysk, S. Śmiech, *Influence of Foreign Direct Investments on Foreign Trade Restructuring in Poland from 2004 to 2011*, Proceedings of 7th International Days of Statistics and Economics, Prague, 19–21 September 2013, s. 1616–1624, <https://msed.vse.cz/files/2013/38-Zysk-Wojciech-paper.pdf> [dostęp: 22.01.2019]; 11. Ł. Ambroziak, *FDI and Intra-Industry Trade: Theory and Empirical Evidence From the Visegrad Countries*, „International Journal of Economics and Business Research” 2011, Vol. 4, Issue 1–2, s. 180–198; 12. G. Hunya, S. Richter, *Mutual Trade and Investment of the Visegrad Countries Before and After Their EU Accession*, „Eastern Journal of European Studies” 2011, Vol. 2, Issue 2, s. 77–91; 13. J. Hanousek, E. Kočenda, M. Maurel, *Direct and Indirect Effects of FDI in Emerging European Markets: A Survey and Meta-Analysis*, „Economic Systems” 2011, Vol. 35, No. 3, s. 301–322; 14. P. Pegkas, *The Impact of FDI on Economic Growth in Eurozone Countries*, „The Journal of Economic Asymmetries” 2015, Vol. 12 (2), s. 124–132, <https://doi.org/10.1016/j.jeca.2015.05.001>; 15. U.G. Nwaogu, M.J. Ryan, *FDI, Foreign Aid, Remittance and Economic Growth in Developing Countries*, „Review of Development Economics” 2015, Vol. 19, Issue 1, s. 100–115, <https://doi.org/10.1111/rode.12130>; 16. Yaqin Su, Zhiqiang Liu, *The Impact of Foreign Direct Investment and Human Capital on Economic Growth: Evidence from Chinese Cities*, „China Economic Review” 2016, Vol. 37, s. 97–109, <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2015.12.007>.

Źródło: opracowanie własne.

Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce

Badając obecność filii korporacji międzynarodowych w naszym kraju można zauważyć – według ostatniego raportu Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu *Lista największych inwestorów zagranicznych w Polsce*¹⁹ z 2017 r. – iż swój kapitał za-inwestowały u nas 2464 firmy zagraniczne z prawie 60 krajów świata. To wzrost o 4% w porównaniu do danych za 2016 r. (2359 firm).

Spółki z udziałem zagranicznym – ilość podmiotów

Opisywana grupa podmiotów z udziałem zagranicznym zmieniała swoją liczebność w analizowanym okresie. W tabeli 2 przedstawiono liczbę badanych firm w Polsce w latach 2004–2016.

Tabela 2. Liczba podmiotów z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2016

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Liczba podmiotów	15 816	16 837	18 015	18 515	21 092	22 176	23 078	24 910	25 914	26 128	26 464	25 961	24 780

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl [dostęp: 22.01.2019]. Prezentowane dane nie uwzględniają podmiotów prowadzących m.in. działalność bankową, maklerską, ubezpieczeniową, towarzystw i funduszy inwestycyjnych czy emerytalnych oraz szkół wyższych.

Jak można zaobserwować w tabeli 2, od 2004 do 2014 r. liczba spółek systematycznie rosła. Jednak od 2015 r. widzimy spadek w porównaniu do roku poprzedniego, a w 2016 r. ta tendencja utrzymała się (25 961 w 2015 r. oraz 24 780 w 2016 r.). Było to zmniejszenie się liczby badanych podmiotów o prawie 5%, co może być początkiem niepokojącego trendu. Pod względem formy prawnej wśród firm z udziałem zagranicznym dominowały spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (92,2%), spółki akcyjne (3,3%), spółki komandytowe (2,9%) i oddziały przedsiębiorstw zagranicznych (0,9%). Pozostałe formy to ok. 0,7 %.

Spółki z udziałem zagranicznym – działalność eksportowa

Kolejne badanie dotyczyło działalności eksportowej spółek z udziałem zagranicznym. Analizie poddane zostały:

¹⁹ Polska Agencja Inwestycji i Handlu, *Inwestycje w Polsce, Lista Największych Inwestorów Zagranicznych w Polsce*, https://www.paih.gov.pl/publikacje/inwestorzy_zagraniczni_w_polsce [dostęp: 22.01.2019].

- a) liczba spółek z kapitałem zagranicznym, które prowadzą działalność eksportową;
- b) udział eksportu spółek z kapitałem zagranicznym w całości polskiego eksportu.

W tabeli 3 przedstawiono liczbę spółek z kapitałem zagranicznym, które w latach 2004–2016 prowadziły działalność eksportową w Polsce.

Tabela 3. Liczba podmiotów z udziałem zagranicznym – eksporterów (lata 2004–2016)

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Spółki z udziałem zagranicznym – eksporterzy	8912	7510	8002	8157	8922	9236	9475	10 108	10 494	10 652	10 933	11 312	11 239

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *op. cit.* (raporty GUS *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym* za poszczególne lata) oraz Ministerstwo Rozwoju, www.mr.gov.pl (raporty *Napływ BIZ do Polski* za poszczególne lata) [dostęp: 22.01.2019].

Jak można zaobserwować w tabeli 3 od 2004 r. (8912 podmiotów) do 2015 r. liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego wzrosła o prawie 80% (11 312 podmiotów). Jednak w 2016 r. widzimy, iż liczba ta nieznacznie – ale jednak – zmalała do 11 239. To niecały 1%, ale także pierwszy spadek od 2005 r. Taka zmiana mogła mieć wpływ na udział spółek z kapitałem zagranicznym w generowanym wolumenie eksportu pochodzącego z Polski.

Kolejnym badaniem była analiza poziomu eksportu spółek z kapitałem zagranicznym i udziału tych podmiotów w całości polskiego eksportu w latach 2004–2016. W tabeli 4 przedstawiono odpowiednie dane i wyliczenia.

Analizowany poziom eksportu systematycznie rósł w badanym okresie od wartości 169 mld zł w 2004 r. do ponad 476 mld zł w 2016 r. (prawie trzykrotny wzrost). Udział opisywanych podmiotów w całości polskiego eksportu zmieniał się w czasie i mieścił się w przedziale od 62,1% w 2004 r. do rekordowych 63,4% w 2007 r. Warto zauważyć, iż od początku światowego kryzysu finansowego w latach 2007/2008 analizowany udział spółek z kapitałem zagranicznym w naszym eksporcie systematycznie malał, ale tylko do 2015 r. (od wspomnianych powyżej 63,4% w rekordowym 2007 r. do najniższego od przystąpienia Polski do UE poziomu 57,1% w 2015 r.). W 2016 r. doszło do wzrostu badanego udziału do poziomu 59,2%, czyli zdecydowanie ponad połowę wartości całego polskiego eksportu. Można to zjawisko ocenić jako zauważalną przewagę spółek z udziałem zagranicznym nad rodzimymi przedsiębiorstwami bez powiązań kapitałowych z zagranicą. Przewaga ta utrzymuje się w całym okresie analizy.

Tabela 4. Eksport spółek z udziałem zagranicznym oraz udział w całości polskiego eksportu (lata 2004–2016)

Rok	Wartość polskiego eksportu w mln zł, ceny bieżące	Eksport spółek z kapitałem zagranicznym w mln zł	Udział spółek z kapitałem zagranicznym w polskim eksporcie (%)
2004	272 102	169 001	62,1
2005	288 781	177 826	61,6
2006	343 779	214 516	62,4
2007	386 555	245 268	63,4
2008	405 383	251 027	61,9
2009	423 242	259 121	61,2
2010	481 058	293 021	60,9
2011	558 739	338 731	60,6
2012	603 418	358 626	59,4
2013	647 878	375 612	58,0
2014	693 471	398 462	57,5
2015	750 836	429 061	57,1
2016	803 478	476 352	59,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *op. cit.* (raporty GUS *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym* za poszczególne lata) oraz Ministerstwo Rozwoju, *op. cit.*

Działalność eksportowa największych spółek z udziałem zagranicznym

Przez prawie 25 lat tygodnik „Polityka” publikował raport opisujący 500 największych polskich przedsiębiorstw, z dodatkową listą 100 największych eksporterów. Ostatnie takie zestawienia ukazały się za 2012 r. (w latach 2004–2013). Za lata 2013–2016 autor niniejszego opracowania wykorzystał dane z raportów *Lista 2000 polskich przedsiębiorstw i eksporterów* publikowanych przez „Rzeczpospolitą” (w latach 2014–2018²⁰). Natomiast Polska Agencja Inwestycji i Handlu S.A.²¹ publikuje listy największych inwestorów, którzy lokują w Polsce kapitał w formie BIZ (2019 r.²²). Badanie działalności eksportowej największych spółek z udziałem zagranicznym polegało na wyborze z list „Polityki” i „Rzeczypospolitej” takich eksporterów (w odpowiednich okresach czasowych), którzy umieszczeni zostali w raportach największych inwestorów zagranicznych w Polsce. Następnie obliczono udział tych firm w całości polskiego eksportu w badanym okresie. Po dokonaniu wspomnianych analiz i wykonaniu stosownych obliczeń wyniki zamieszczono w tabeli 5.

²⁰ Dane za 2016 r. zostały pozyskane bezpośrednio w redakcji „Rzeczypospolitej” i autor otrzymał je w drodze korespondencji mailowej w styczniu 2019 r. – niniejszym dziękuje za ich udostępnienie. Bez tych danych powstanie artykułu nie byłoby możliwe.

²¹ Wcześniej Polska Agencja Inwestycji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ 2004–2014), następnie Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych.

²² Polska Agencja Inwestycji i Handlu, *Inwestycje w Polsce*, *op. cit.*

Tabela 5. Wyniki badań największych firm-eksporterów z udziałem zagranicznym w całości polskiego eksportu (lata 2004–2016)

Rok	Liczba największych firm-eksporterów z badanych list	Wolumen polskiego eksportu w mld zł, ceny bieżące	Wartość eksportu badanych firm w mln zł	Udział eksportu badanych firm w całości polskiego eksportu (%)
2004	57	269	50,6	18,8%
2005	59	288,7	64,6	22,4%
2006	61	342,3	80,9	23,6%
2007	58	386,5	81,8	21,2%
2008	62	405,3	84,5	20,8%
2009	60	423,2	86,8	20,5%
2010	63	481,1	98,9	20,6%
2011	59	558,7	108,3	19,4%
2012	58	603,4	104,4	17,3%
2013	56	647,8	104,2	16,1%
2014	52	693,4	114,6	16,5%
2015	53	750,8	103,8	13,8%
2016	27	803,5	98,3	12,2%

Źródło: opracowanie własne i wyliczenia na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, *op. cit.*, list przedsiębiorstw „Polityka”, www.polityka.pl i „Rzeczpospolitej”, www.rp.pl (za 2016 r. dane pozyskane bezpośrednio w redakcji „Rzeczpospolitej”) oraz raportów PAIiH (w 2019 r. za 2016 r.) i PAIiIZ (lata 2004–2014).

Analizując wyniki badań zaprezentowane w tabeli 5 można stwierdzić, iż wraz z dynamicznie zwiększającą się wartością polskiego eksportu – ogółem w latach 2004–2016 zanotowano prawie trzykrotny wzrost z 269 mld zł do rekordowych 803,5 mld zł – udział największych przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym zainwestowanym w formie BIZ w wartości polskiego eksportu był bardzo istotny. Oscylował on w granicach 1/5–1/6 wartości sprzedaży za granicę. Można jednak zauważyć tendencję spadkową od 2006 (23,6% udziału) do 2013 r. (16,1%) – i to pomimo stale rosnącej wartości eksportu generowanego przez te podmioty (ponad 50 mld zł w 2004 r. i prawie 104,2 mld zł w 2013 r., co oznacza wzrost o ponad 100%). W 2014 r. udział eksportu badanych firm nieznacznie wzrósł do poziomu 16,5%, jednak w 2015 r. obniżył się do 13,8%, a w ostatnim roku analizy osiągnął najniższy poziom 12,2 %, mimo rekordowego poziomu całości polskiego eksportu. Warto zauważyć też spadek wartości eksportu analizowanych firm w 2016 r. (98,3 mld zł) w porównaniu do 2015 (103,8 mld zł) oraz 2014 r. (114,6 mld zł).

Od 2010 r. spadła też liczba największych firm-eksporterów z list pierwszej setki przedsiębiorstw (z rekordowego poziomu 63 podmiotów w 2010 r. do zaledwie 27 w 2016 r.). Oznacza to, iż w badanych 100 największych firmach

w Polsce rosła liczba eksporterów z rodzimym kapitałem, a proporcje w ostatnim roku analizy zdecydowanie odwróciły się (73 firm z tylko polskim kapitałem do 27 podmiotów z zagranicznymi udziałami).

Podsumowanie

Zaprezentowane w artykule analizy, badania i obliczenia pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- a) obecność w Polsce filii korporacji międzynarodowych oraz ich poziom internacjonalizacji miały znaczny wpływ na zmiany wartości polskiego eksportu;
- b) zauważalnie obniżył się udział eksportu badanych podmiotów w całości polskiego eksportu oraz udział tych podmiotów w setce największych firm w Polsce, i to w sytuacji dynamicznie zwiększającej się wartości eksportu ogółem;
- c) pomimo spadku udziału eksportu podmiotów z udziałem zagranicznym w całości polskiego eksportu warto podkreślić, iż był on nadal znaczny i wyniósł ponad połowę polskiego eksportu (prawie 60%), przy czym największe badane podmioty z udziałem kapitału zagranicznego miały nieco ponad 12% udziału w całości polskiego eksportu (z zauważalną tendencją spadkową w analizowanym okresie).

Wydaje się, że kluczowe elementy środowiska biznesowego w Polsce, takie jak: stabilny stan gospodarki; chłonny rynek wewnętrzny z rosnącą siłą nabywczą klasy średniej; korzystne położenie geograficzne na przecięciu się szlaków komunikacyjnych i handlowych; coraz lepsza infrastruktura; łatwa dostępność poddostawców; relatywnie niski koszt pracy wysoko wykwalifikowanej, produktywnej i zmotywowanej kadry oraz obecność w UE i NATO stanowią trwałą zachętę dla inwestorów zagranicznych, którzy prowadzą lub zamierzają prowadzić działalność gospodarczą w naszym kraju. Można zatem przypuszczać, iż w krótkiej i średniej perspektywie nadal będziemy obserwować napływ inwestycji bezpośrednich czy reinwestowanie osiągniętych zysków. W decyzjach dotyczących lokowania kapitału zaniepokoić inwestorów może jednak wzrost nastrojów antyunijnych (w tym m.in. powstanie partii politycznej „Polexit” z głównym postulatem wyjścia z Unii Europejskiej²³), wciąż prowadzone przez Komisję Europejską procedury kontroli praworządności wobec Polski, zarzuty dotyczące niezależności sądownictwa (mające wpływ na ocenę atrakcyjności inwestycyjnej i reputacji na arenie międzynarodowej) czy planowane zmiany w prawie gospodarczym, w tym podatkowym (np. dotyczące transferu zysków za granicę).

²³ Powstała partia „Polexit”. Głównym postulatem wyjście z UE, „Rzeczpospolita”, 28.01.2019, <https://www.rp.pl/Polityka/190129350-Powstala-partia-Polexit-Glownym-postulatem-wyjscie-z-UE.html> [dostęp: 29.01.2019].

Bibliografia

- Alba J.D., Wang P., Park D., *The Impact of Exchange Rate on FDI and the Interdependence of FDI Over Time*, „The Singapore Economic Review” 2010, Vol. 55, No. 04, s. 733–747, <https://doi.org/10.1142/S0217590810004024>.
- Alfaro L., Chanda A., Kalemli-Ozcan S., Sayek S., *FDI and Economic Growth: the Role of Local Financial Markets*, „Journal of International Economics” 2004, Vol. 64, Issue 1, s. 89–112, [https://doi.org/10.1016/S0022-1996\(03\)00081-3](https://doi.org/10.1016/S0022-1996(03)00081-3).
- Al-Iriani M., *Foreign Direct Investment and Economic Growth in the GCC Counties: A Causality Investigation Using Heterogeneous Panel Analysis*, „Topics in Middle Eastern and North African Economies” 2017, Vol. 9, <https://ecommons.luc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1090&context=meea> [dostęp: 22.01.2019].
- Ambroziak Ł., *FDI and Intra-Industry Trade: Theory and Empirical Evidence From the Visegrad Countries*, „International Journal of Economics and Business Research” 2012, Vol. 4, Issue 1–2, s. 180–198.
- Bilewicz E., Nakonieczna-Kisiel H., *Napływ kapitału zagranicznego a równowaga zewnętrzna Polski*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 3 (81), s. 15–24, <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.81-02>.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, Warszawa 2001.
- Casson M., *The Firm and the Market. Studies on Multinational Enterprise and the Scope of the Firm*, Oxford 1987.
- Cieślak A., *Determinanty bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce: Czy integracja europejska ma znaczenie?*, „Collegium of Economic Analysis Annals” 2017, nr 47, s. 65–82.
- Cieślak A., *Foreign Direct Investment and the Volume of Trade: the Case of Poland*, „Economic Change and Restructuring” 2009, Vol. 42 (4), s. 273–291, <https://doi.org/10.1007/s10644-009-9072-x>.
- Durka B., *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na poprawę konkurencyjności polskiej gospodarki*, [w]: *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, red. Z. Oleśński, Warszawa 1998, s. 152–167.
- Główny Urząd Statystyczny, *Działalność gospodarcza podmiotów z kapitałem zagranicznym w 2016 r.*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/dzialalnosc-gospodarcza-podmiotow-z-kapitałem-zagranicznym-w-2016-r-4,12.html> [dostęp: 22.01.2019].
- Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl [dostęp: 22.01.2019].
- Hanousek J., Kočenda E., Maurel M., *Direct and Indirect Effects of FDI in Emerging European Markets: A Survey and Meta-Analysis*, „Economic Systems” 2011, Vol. 35, No. 3, s. 301–322.
- Hunya G., Richter S., *Mutual Trade and Investment of the Visegrad Countries Before and After Their EU Accession*, „Eastern Journal of European Studies” 2011, Vol. 2, Issue 2, s. 77–91.
- Janowicz A., *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na wybrane wielkości makroekonomiczne w polskiej gospodarce w latach 2004–2016*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula” 2016, nr 2 (56), s. 21–41.
- Jayachandran G., Seilan A., *A Causal Relationship Between Trade, Foreign Direct Investment and Economic Growth for India*, „International Research Journal of Finance and Economics” 2010, Issue 42, s. 74–88.

- Karaszewski W., *Przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce w latach 1990–1999 (miejsce w gospodarce kraju, czynniki i perspektywy rozwojowe)*, Toruń 2001.
- Kiyota K., Urata S., *Exchange Rate, Exchange Rate Volatility and Foreign Direct Investment*, „World Economy” 2004, Vol. 27, Issue 10, s. 1501–1536, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2004.00664.x>.
- Klein M.W., Peek J., Rosengren E.S., *Troubled Banks, Impaired Foreign Direct Investment: the Role of Relative Access to Credit*, „American Economic Review” 2002, Vol. 92, Issue 3, s. 664–682.
- Kłosiewicz-Górecka U., *Nakłady inwestycyjne podmiotów z kapitałem zagranicznym w sektorze usług w Polsce*, „Marketing i Rynek” 2017, nr 9, s. 23–34.
- Kutan A.M., Vukšić G., *Foreign Direct Investment and Export Performance: Empirical Evidence*, „Comparative Economic Studies” 2017, Vol. 49 (3), s. 430–445.
- Makki S.S., Somwaru A., *Impact of Foreign Direct Investment and Trade on Economic Growth: Evidence From Developing Countries*, „American Journal of Agricultural Economics” 2004, Vol. 86, Issue 3, s. 795–801.
- Ministerstwo Rozwoju, www.mr.gov.pl.
- Misala J., *Zaangażowanie kapitału zagranicznego w gospodarkę polską w okresie 1976–1995*, [w:] *Kapitał zagraniczny w prywatyzacji*, red. M. Jarosz, Warszawa 1996, s. 15–29.
- Molendowski E., Remer L., Żmuda M., *Skumulowana wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w gospodarkach państw UE-10 a kształtowanie ich międzynarodowej pozycji konkurencyjnej*, „Unia Europejska.pl” 2017, nr 5, s. 3–14.
- Nwaogu U.G., Ryan M.J., *FDI, Foreign Aid, Remittance and Economic Growth in Developing Countries*, „Review of Development Economics” 2015, Vol. 19, Issue 1, s. 100–115, <https://doi.org/10.1111/rode.12130>.
- Ozawa T., *Foreign Direct Investment and Economic Development*, „Transnational Corporations” 1992, Vol. 1, No. 1, s. 27–54.
- Pegkas P., *The Impact of FDI on Economic Growth in Eurozone Countries*, „The Journal of Economic Asymmetries” 2015, Vol. 12 (2), s. 124–132, <https://doi.org/10.1016/j.jeca.2015.05.001>.
- Polityka, www.polityka.pl [dostęp: 22.01.2019].
- Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Inwestycje w Polsce. Lista Największych Inwestorów Zagranicznych w Polsce, www.paih.gov.pl/publikacje/inwestorzy_zagraniczni_w_polsce [dostęp: 22.01.2019].
- Powstała partia „Polexit”. Głównym postulatem wyjście z UE, „Rzeczpospolita”, 28.01.2019, <https://www.rp.pl/Polityka/190129350-Powstała-partia-Polexit-Glownym-postulatem-wyjscie-z-UE.html> [dostęp: 29.01.2019].
- Ptaszyńska B., Inwestycje zagraniczne czynnikiem wzrostu gospodarczego w Polsce, „Wiadomości Statystyczne” 2015, nr 2, s. 27–41.
- Rapacki R., Próchniak M., *Wzrost gospodarczy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle wybranych krajów wschodzących*, „Gospodarka Narodowa” 2012, nr 1–2, s. 65–96.
- Rzeczpospolita, www.rp.pl [dostęp: 22.01.2019].
- Sadowski Z., *Kapitał zagraniczny, deficyt płatniczy i modernizacja gospodarki*, „Ekonomista” 1999, nr 1–2, s. 109–117.
- Starzyńska D., *Wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój sektora MSP w Polsce w latach 2009–2013*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, z. 6, cz. 1: *Firmy rodzinne – wyzwania współczesności*, s. 417–433.

- Udomkermongkol M., Morrissey O., Görg H., *Exchange Rates and Outward Foreign Direct Investment: US FDI in Emerging Economies*, „Review of Development Economics” 2009, Vol. 13, Issue 4, s. 754–764, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9361.2009.00514.x>.
- United Nations Conference on Trade and Development, www.unctad.org [dostęp: 22.01.2019].
- Vijayakumar N., Sridharan P., Rao K.C.S., *Determinants of FDI in BRICS Countries: A Panel Analysis*, „International Journal of Business Science & Applied Management” 2010, Vol. 5, Issue 3, s. 1–13.
- Weresa M.A., *Skutki inwestycji zagranicznych dla gospodarki kraju przyjmującego – doświadczenia Polski*, „Zeszyty BRE Bank–CASE” 2002, nr 62, s. 7–42.
- Weresa M.A., *The Impact of Foreign Direct Investment on Poland's Trade with the European Union*, „Post-Communist Economies” 2001, Vol. 13, Issue 1, s. 71–83, <https://doi.org/10.1080/14631370020031522>.
- Weresa M.A., *Wpływ handlu zagranicznego i inwestycji bezpośrednich na innowacyjność polskiej gospodarki*, Warszawa 2002.
- Witkowska J., *Bepośrednie inwestycje zagraniczne w Europie Środkowowschodniej*, Łódź 1996.
- Yaqin Su, Zhiqiang Liu, *The Impact of Foreign Direct Investment and Human Capital on Economic Growth: Evidence from Chinese Cities*, „China Economic Review” 2016, Vol. 37, s. 97–109, <https://doi.org/10.1016/j.chieco.2015.12.007>.
- Zysk W., *Bepośrednie inwestycje zagraniczne a międzynarodowa konkurencyjność gospodarki Polski*, [w:] *Bepośrednie inwestycje zagraniczne a konkurencyjność eksportu Polski*, red. S. Wydymus, E. Bombińska, B. Pera, Warszawa 2012, s. 53–77.
- Zysk W., *Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2010*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2012, nr 267, t. 2: *Handel i inwestycje w semiglobalnym otoczeniu*, s. 342–350.
- Zysk W., *Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2011*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2013, nr 756: *Ekonomiczne Problemy Usług*, s. 647–658.
- Zysk W., *Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2014*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” 2016, nr 3, t. 1: *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie*, s. 91–99.
- Zysk W., *Działalność eksportowa spółek z udziałem zagranicznym w Polsce w latach 2004–2015*, „Handel Wewnętrzny” 2018, nr 5 (376), s. 331–341.
- Zysk W., *Obcy kapitał a handel zagraniczny w Polsce: okres przedakcesyjny*, Warszawa 2012.
- Zysk W., Śmiech S., *Influence of Foreign Direct Investments on Foreign Trade Restructuring in Poland from 2004 to 2011*, Proceedings of 7th International Days of Statistics and Economics, Prague, 19–21 September 2013, <https://msed.vse.cz/files/2013/38-Zysk-Wojciech-paper.pdf> [dostęp: 22.01.2019].
- Zysk W., Śmiech S., *The Influence of Foreign Direct Investment on Foreign Trade in the Visegrád Countries from 2001 to 2011*, „Entrepreneurial Business and Economics Review” 2014, Vol. 2, nr 3, s. 7–18.

Entities with Foreign Participation in Poland – Post-Accession Period

The presence of foreign capital in Poland, connected with the activities of transnational corporations, influences many elements of the economic structure. Inflows of foreign capital in the form of foreign direct investment (FDI), which affects the level of exports of our country, are particularly important. The article (research character) presents the results of the share of export sales companies with foreign participation and the participation of the largest exporters (companies with foreign capital) in Polish exports in 2004–2015. In recent years, we could observe the decline in the share of exports of companies surveyed in total Polish exports, but it was statistically significant and sustained for several years, the level of over 1/2 for all companies with foreign participation, and about 12% for the largest companies. It is reasonable to argue that there was a significant concentration of exports generated by entities with foreign participation, including transnational corporations. It seems that in the short and medium term we will continue to observe the inflow of direct investment or reinvestment of profits. However, in the decisions regarding capital placement, investors may be concerned about the increase of anti-EU moods and the EU authorities' examination of the rule of law in Poland.

Key words: entities with foreign participation, exports of companies with foreign participation, foreign direct investment in Poland

Kapitał zagraniczny w Polsce w okresie poakcesyjnym

Obecność zagranicznego kapitału w Polsce, związana z działalnością korporacji transnarodowych, wpływa na wiele elementów struktury ekonomicznej. Istotny jest zwłaszcza napływ kapitału zagranicznego w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), który oddziałuje na poziom eksportu naszego kraju. W artykule (charakter badawczy) przedstawiono wyniki badań udziału sprzedaży eksportowej spółek z wkładem zagranicznym oraz udziału największych eksporterów (podmiotów z kapitałem zagranicznym) w polskim eksporcie w okresie od 2004 do 2016 r. W ostatnich latach obserwować można było spadek udziału eksportu badanych podmiotów w całości polskiego eksportu, niemniej jednak był to istotny statystycznie i utrzymujący się przez kilkanaście lat poziom ponad 50% w przypadku wszystkich spółek z udziałem zagranicznym i około 12% w przypadku największych podmiotów. Uzasadnione jest zatem twierdzenie o istotnej koncentracji eksportu generowanego przez podmioty z udziałem zagranicznym, w tym korporacje transnarodowe. Wydaje się, iż w krótkiej i średniej perspektywie nadal będziemy obserwować napływ inwestycji bezpośrednich czy reinwestowanie osiągniętych zysków. W decyzjach dotyczących lokowania kapitału zaniepokoić inwestorów może wzrost nastrojów antyunijnych i badanie przez organy UE praworządności w Polsce.

Słowa kluczowe: podmioty z udziałem zagranicznym, eksport spółek z udziałem zagranicznym, bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce

**WSPÓŁPRACA
POLITYCZNO-GOSPODARCZA PAŃSTW**

Natalia Adamczyk

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-9524-2568

**PROCES WDRAŻANIA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO
UNII EUROPEJSKIEJ A PROBLEMY TRANSFORMACJI
GOSPODARCZEJ PAŃSTW PORADZIECKICH
NA PRZYKŁADZIE MOŁDAWII**

Wprowadzenie

Od inauguracji Partnerstwa Wschodniego (PW) w 2009 r. mija dokładnie 10 lat. Szczyt w Brukseli, który odbył się 24 listopada 2017 r., był piątym spotkaniem przywódców państw członkowskich Unii Europejskiej i sześciu państw partnerskich Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, tj. Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Poprzednie szczyty miały miejsce się w Pradze (2009), Warszawie (2011), Wilnie (2013) i Rydze (2015).

W zamyśle Partnerstwo Wschodnie miało stać się głównym narzędziem współpracy między Unią Europejską a państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, pozwalając tym ostatnim na stopniowe włączanie się do polityk i programów unijnych oraz integrację ze wspólnym rynkiem. Sądzono, że przyczyni się to do zwiększenia stabilności i szeroko pojmowanego dobrobytu w regionie z korzyścią dla obydwu stron.

Wdrażanie założeń PW wymagało jednak od państw partnerskich przeprowadzenia trudnych i złożonych reform wewnętrznych, których celem było

nie tylko pogłębienie więzi politycznych i integracja gospodarcza z UE, ale także – w perspektywie długoterminowej – pomyślnie zakończenie procesu transformacji systemowej. Przyglądając się problemom implementacyjnym spowodowanym szeregiem czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, można stwierdzić istnienie widocznych rozbieżności w działaniach reformatorskich poszczególnych partnerów.

Artykuł podejmuje próbę ukazania problemów transformacji gospodarczej w regionie poradzieckim, nakreślając jej główne implikacje. Celem jest również wskazanie efektów implementacji Partnerstwa Wschodniego w państwach byłego Związku Radzieckiego, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów gospodarczych – w tym stopnia rozwoju relacji gospodarczych UE – na przykładzie Mołdawii, jednego z państw wiodących pod względem wskaźników politycznych, lecz znacznie słabszego w odniesieniu do reform ekonomicznych.

Teoretyczne aspekty transformacji systemowej

Transformacja systemowa obejmuje trzy podstawowe sfery: polityczną, społeczną i gospodarczą, a jej istotą pozostaje gruntowna przebudowa dotychczas funkcjonującego modelu państwa. W kontekście sfery politycznej będzie to zmiana ustrojowa, czyli przekształcenie systemu politycznego, a także partyjnego danego państwa. Przejawia się ona w zmianie sposobu rządzenia oraz – niejednokrotnie – wymianie elit rządzących, dzięki czemu system autorytarny zastępowany jest demokratycznym. W sferze społecznej jest to przebudowa społeczeństwa, w którym zasady kolektywizmu ustępują miejsca indywidualnej aktywności. Z kolei transformacja gospodarcza oznacza dążenie do makroekonomicznej stabilizacji i wprowadzenia zasad wolnorynkowych, a więc przechodzenie od gospodarki centralnie zarządzanej do gospodarki rynkowej. W efekcie rola państwa w tej dziedzinie zostaje ograniczona do minimum na rzecz zasad wolnej konkurencji, a własność prywatna jest dominującą formą własności w systemie.

Korzystając z badań w zakresie transformacji gospodarczej, przeprowadzonych przez Marka Ratajczaka, można wyodrębnić jej dwa podstawowe modele: transformację radykalną (szokową) oraz stopniową (gradualną). Pierwsza z nich oznacza z jednej strony przeprowadzenie zmian systemowych gwałtownie, tj. w krótkim czasie. Z założenia ma to doprowadzić do osiągnięcia celu przy maksymalnym wykorzystaniu kredytu zaufania społecznego, występującego na początku transformacji (zanim uwidocznią się jej określone koszty społeczne). Z drugiej strony, radykalizm reform transformacyjnych ma pozwolić na skrócenie do niezbędnego minimum czasu tzw. okresu przejściowego. Drugi model, czyli transformacja stopniowa, charakteryzuje się świadomie rozłożonymi w czasie zmianami systemowymi, pozwalającymi na wprowadzenie gospodarki

rynkowej, które są poprzedzone wdrożeniem większości kluczowych reform instytucjonalnych¹.

W przypadku państw poradzieckich dominującym modelem jest transformacja stopniowa, przy czym należy zwrócić uwagę na problemy strukturalne, wynikające ze specyfiki regionu zarówno w aspekcie kultury politycznej, jak i wpływów ekonomicznych².

Specyfika państw poradzieckich a proces transformacji polityczno-gospodarczej

Transformację gospodarczą państw poradzieckich cechują problemy ekonomiczne, stanowiące spuściznę dawnego systemu. Zapoczątkowany po rozpadzie Związku Radzieckiego proces w każdym z państw był niezwykle zróżnicowany. Odzwierciedlały to chociażby odmienne strategie transformacyjne, moment ich sformułowania i wdrażania, a przede wszystkim skuteczność ich realizacji. Strategie z lat 90. w pierwszej kolejności miały na celu ustabilizowanie sytuacji makroekonomicznej, a dopiero potem skuteczne przezwycięzenie tzw. recesji transformacyjnej i wejście na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego³.

Określone działania transformacyjne często odbiegały od zasad zalecanych przez państwa zachodnie lub międzynarodowe instytucje finansowe, niejednokrotnie przybierając formę szybkich reakcji wobec bieżących problemów społeczno-gospodarczych, zamiast długofalowych prorynkowych działań. Konsekwencją tego był nie tylko brak wsparcia finansowego reform rynkowych ze strony Zachodu, ale także ukształtowanie się specyficznego modelu gospodarczego w tych państwach, określanego jako tzw. kapitalizm państwowy. Jego istotą był daleko posunięty interwencjonizm państwa w gospodarkę⁴. Ponadto kontrola własności publicznej przez elity rządzące skutkowała realizacją ich własnych, partykularnych interesów, kosztem ogólnonarodowych spraw gospodarczych i społecznych. Jak wskazuje m.in. Beata Piskorska, obserwowany niski poziom rozwoju gospodarczego to efekt głębokich i wyniszczających kryzysów gospodarczych, które pojawiają się na skutek niedopasowania struktury gospodarczej do wymogów wolnego rynku. Zerwanie więzi ekonomicznych między państwami,

¹ M. Ratajczak, *Transformacja ustrojowa w świetle ustaleń i założeń ekonomii instytucjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 2, s. 233–251, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/4885/1/14_Marek_Ratajczak_Transformacja%20ustrojowa%20w%20%C5%9Bwietle%20ustale%C5%84%20i%20za%C5%82o%C5%BCe%C5%84%20ekonomii_233-251.pdf [dostęp: 15.01.2019].

² K. Falkowski, *25 lat transformacji gospodarczej na obszarze poradzieckim – osiągnięcia, problemy i wyzwania*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2017, t. 14, nr 3, s. 29–59, http://wrh.edu.pl/wp-content/uploads/2018/06/02_Falkowski_25-lat-transformacji-gospodarczej_WRH_14_2017_3.pdf [dostęp: 15.01.2019].

³ *Ibidem*, s. 48–49.

⁴ *Ibidem*.

które wcześniej tworzyły jeden organizm polityczny i gospodarczy, niewłaściwa polityka gospodarcza, zamykanie i restrukturyzacja dużych przedsiębiorstw, problem prywatyzacji wielkich gospodarstw rolnych oraz zmiany w strukturze i rozmiarach handlu zagranicznego przyczyniły się do depresji gospodarczej. W konsekwencji w latach 90. we wszystkich państwach następował spadek dynamiki produkcji i stopy wzrostu dochodu narodowego, co przekładało się na sytuację społeczną⁵. W literaturze możemy niejednokrotnie spotkać się z określeniem, że większość państw poradzieckich pozostała „zakładnikiem transformacji”, co oznacza, że proces ten przerósł ich możliwości w tym względzie. Złożył się na to oczywiście szereg czynników nie tylko o charakterze wewnętrznym, ale także zewnętrznym w postaci licznych wpływów państw trzecich.

Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej a proces transformacji

Z różnych względów natury geopolitycznej region Europy Wschodniej wraz z państwami Kaukazu Południowego znalazł się w zainteresowaniu, poszerzonej w 2004 r., Unii Europejskiej. Państwa te, obok pozaeuropejskich przedstawicieli regionu Morza Śródziemnego, zaliczono do katalogu państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS). Nie wchodząc w szczegóły procesu kształtowania się form unijnej polityki wschodniej należy podkreślić, że specjalną ofertą dedykowaną europejskim sąsiadom UE było powołanie PW przy aktywnym udziale Polski – pomysłodawcy i współtwórcy tego projektu.

W deklaracji inaugurującej powołanie Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w maju 2009 r., za główny cel projektu przyjęto „stworzenie warunków niezbędnych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi”⁶. Ustanowienie wielowymiarowej współpracy miało realizować się w zakresie tzw. inicjatyw flagowych, a także w obrębie czterech platform

⁵ B. Piskorska, *Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa / Impact of Anti-Democratic Processes in Eastern Partnership Countries on the European Neighbourhood Policy*, „Zeszyty Natolińskie” 2014, nr 59, s. 92–96.

⁶ Rada Unii Europejskiej, *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, Praga, 7 maja 2009*, Bruksela, 8435/09 (Presse 78) (OR. en), s. 6, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT> [dostęp: 15.01.2019].

Stopień integracji uzależniony byłby jednak ściśle z indywidualnymi aspiracjami oraz postęпами w transformacji każdego z krajów, czemu w kontekście pogłębienia dwustronnych relacji służyć miało wsparcie reform politycznych i społeczno-gospodarczych w państwach partnerskich w oparciu o: – tworzenie Planów Działania nowej generacji; – zawieranie nowych umów stowarzyszeniowych; – utworzenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu między państwami a UE; – liberalizację reżimu wizowego, a w dłuższej perspektywie – po spełnieniu określonych wymogów – wprowadzenie reżimu bezwizowego; – unifikację systemów wartości i prawa; – wzmocnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. *Ibidem*, s. 7–9.

tematycznych. Drugi, dwustronny wymiar kooperacji przewidywał możliwość zawierania układów stowarzyszeniowych (*Association Agreement*, AA) zastępujących Układy o Partnerstwie i Współpracy z końca lat 90. W najnowszych układach UE przedstawiła każdemu ze swoich wschodnich partnerów konkretne idee. W ramach AA Unia Europejska może zawierać również pogłębione, kompleksowe strefy wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas*, DCFTA). Ich celem jest: polepszenie dostępu do towarów i usług; ograniczenie cel, kwot i barier handlowych; zagwarantowanie stabilnych przepisów prawnych; dostosowanie praktyk i norm do standardów unijnych⁷. Proces wdrażania inicjatywy PW napotkał jednak na szereg problemów zarówno po stronie UE, jak i po stronie państw partnerskich.

Według raportów *Nations in Transit* sporządzanych corocznie przez amerykańską agencję Freedom House⁸, wszystkie kraje objęte obecnie programem PW podążały w stronę ustrojów autorytarnych bądź w kierunku tzw. reżimów hybrydowych, zdefiniowanych jako system pośredni między systemem demokratycznym a autorytarnym. Ponadto nie zostały one sklasyfikowane w raporcie – na podstawie przyjętych przez Freedom House kategorii oceny – jako w pełni demokratyczne (*consolidated democracies*) lub częściowo demokratyczne (*semi-consolidated democracies*). Gruzja, Mołdawia i Ukraina zostały wg raportu uznane za rządy przejściowe/rządy w transformacji lub hybrydowe reżimy (*transitional governments or hybrid regimes*), a Armenia jako pół skonsolidowane reżimy autorytarne (*semi-consolidated authoritarian regimes and internationally administered territories*). Na miano państw w pełni autorytarnych (*consolidated authoritarian regimes*) wg raportu zasłużyły Azerbejdżan i Białoruś⁹.

Warto zwrócić uwagę również na analizę corocznych raportów Komisji Europejskiej – *Implementation of the European Neighbourhood Policy Report: Eastern Partnership*¹⁰ – która potwierdza, że przemiany w krajach obecnie objętych PW zachodzą powoli, a postępy dotyczą wybranych dziedzin i cechują się nietrwałością. Jest to wynik woli politycznej partnerów, realizacji przez nich

⁷ Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Czym jest Partnerstwo Wschodnie?*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership> [dostęp: 21.01.2019].

⁸ Agencja Freedom House zajmuje się analizą postępów zmian demokratyzacyjnych w 29 państwach, m.in. byłej WNP, na podstawie kryteriów obejmujących siedem kategorii: proces wyborczy (*electoral process*); społeczeństwo obywatelskie (*civil society*); niezależne media (*independent media*); zarządzanie demokratyczne na poziomie narodowym (*national democratic governance*); zarządzanie demokratyczne na poziomie lokalnym (*local democratic governance*); niezależne sądownictwo (*judicial framework and independence*); korupcja (*corruption*).

⁹ S. Habdank-Kołaczowska, *Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy*, 2014, https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2014%20booklet_WEBSITE.pdf [dostęp: 28.07.2016].

¹⁰ Coroczny, regionalny przegląd postępów w realizacji Partnerstwa Wschodniego, sporządzany przez KE jako część zestawu dokumentów wydawanych w ramach dorocznej oceny działalności EPS, opisujący postępy poczynione przez poszczególne państwa PW w relacjach wielostronnych i dwustronnych.

własnych interesów narodowych i zróżnicowanego postrzegania profitów z przeprowadzania reform i integracji z UE oraz kalkulacji korzyści wynikających z integracji z obszarem poradzieckim¹¹. Z uwagi na dominującą rolę potencjału gospodarczo-społecznego nad politycznym, warto podkreślić, że wskaźniki wzrostu gospodarczego oraz reformy strukturalne w państwach PW charakteryzują się małą dynamiką. Na podstawie analizy danych Indeksu Wolności Gospodarczej (*Index of Economic Freedom – World Ranking*¹²), który jest publikowany corocznie przez amerykańską Fundację Heritage, odnotowano jedynie niewielką poprawę wskaźników gospodarczych w państwach PW¹³. Biorąc pod uwagę dane z sześciu krajów¹⁴, tabela 1 wskazuje ich skalę wolności gospodarczej.

Tabela 1. Ranking państw Partnerstwa Wschodniego wg danych Index of Economic Freedom 2010, 2015, 2019

Państwo	2010	2015	2019
Gruzja	70,4%	73,0%	75,9%
Armenia	69,2%	67,1%	67,7%
Azerbejdżan	58,8%	61,0%	65,4%
Mołdawia	53,7%	57,5%	59,1%
Ukraina	46,4%	46,9%	52,3%
Białoruś	48,7%	49,8%	57,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Index of Economic Freedom 2010, 2015, 2019, <https://www.heritage.org/index/ranking> [dostęp: 20.02.2019].

Według raportu z 2019 r. Gruzja znajduje się na 16 miejscu (ranking klasyfikuje 172 państwa) z wynikiem 75,9% w kategorii państw o przeważającej wolności gospodarczej (*mostly free*). Armenia uzyskując 67,7% zajęła w rankingu miejsce 47, a Azerbejdżan 60 z wynikiem 65,4%, jako państwa umiarkowanie wolne gospodarczo (*moderately free*). Mołdawia uplasowała się na 97 miejscu (59,1%), Białoruś na 104 (57,9%), a Ukraina na 147 (52,3%). Według raportu państwa te klasyfikują się jako w większości pozbawione wolności gospodarczej (*mostly unfree*).

Istotnych danych na temat statusu demokracji i gospodarki wolnorynkowej dostarcza *Bertelsmann Transformation Index* (BTI)¹⁵. W zestawieniu za lata

¹¹ I. Borucińska-Dereszkiewicz, *Partnerstwo Wschodnie – osiągnięcia i wyzwania po czterech latach współpracy*, „Marketing i Rynek” 2014, nr 2, s. 17–18.

¹² Indeks klasyfikuje państwa w rankingu światowym pod względem wolności gospodarczej w 10 kategoriach: biznesu, handlu, podatków, wydatków rządowych, wydatków finansowych, inwestycji, finansów, prawa własności, poziomu korupcji i rynku pracy.

¹³ B. Piskorska, *op. cit.*, s. 115.

¹⁴ Im więcej punktów procentowych, tym większą wolnością odznacza się gospodarka.

¹⁵ Bertelsmann Transformation Index uwzględnia postępy transformacji ustrojowej i ekonomiczno-gospodarczej, a także polityczny proces zarządzania w 129 krajach. Skala przyjętej punktacji oznacza 1 – najgorzej i 10 – najlepiej. Zob. szerzej: Bertelsmann Transformation Index, <https://www.bti-project.org/en/data/> [dostęp: 17.02.2019].

2010–2018 po raz kolejny obserwujemy dychotomię w rozwoju państw regionu, gdzie dominującą rolę w zakresie postępów w transformacji politycznej odgrywa Gruzja i Mołdawia, a następnie Ukraina. W przypadku pozostałych państw sytuacja w tym okresie uległa pogorszeniu. Przeciwnie liberalizacji politycznej pozostały Białoruś, Azerbejdżan i częściowo Armenia. Ich wysokie wskaźniki ekonomiczne są konsekwencją polityki balansowania między Wschodem a Zachodem: Mińsk zwrócił się w kierunku Rosji przystępując do Unii Celnej; Baku dzięki dochodom pochodzącym ze sprzedaży ropy naftowej na rynek unijny, stało się niezależne od pomocy finansowej Brukseli; a Erywań pod presją Moskwy zwrócił się ponownie w stronę Unii Celnej z Rosją, korzystając z unijnej pomocy tylko w ograniczonym zakresie.

Tabela 2. Transformacja polityczna i gospodarcza w państwach PW w latach 2010, 2012, 2014, 2016 i 2018 w oparciu o wskaźnik BTI

Państwo Rok	Transformacja polityczna					Transformacja ekonomiczna				
	2010	2012	2014	2016	2018	2010	2012	2014	2016	2018
Armenia	5,00	5,25	5,35	5,23	5,12	6,50	5,93	6,07	5,89	6,04
Azerbejdżan	3,92	4,02	3,92	3,40	3,43	5,79	5,68	5,50	5,39	4,82
Białoruś	4,08	3,93	3,93	3,93	4,33	4,96	4,79	4,68	4,61	5,11
Gruzja	6,05	6,15	6,50	6,70	6,80	6,00	5,61	5,82	5,39	6,04
Mołdawia	6,65	7,05	7,15	6,70	6,20	4,93	5,43	5,50	5,79	5,71
Ukraina	7,00	6,10	6,10	6,75	6,90	6,11	5,28	5,68	5,36	6,18

* 1 – najgorzej, 10 – najlepiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Bertelsmann Transformation Index, <https://www.bti-project.org/en/data/> [dostęp: 20.02.2019].

Swoisty paradoks polega na tym, że bliskość polityczna nie jest tożsama z ekonomiczną. To właśnie Białoruś i Azerbejdżan, które *de facto* pod względem politycznym są najdalej od UE, posiadają najwyższy spośród państw PW wskaźnik PKB *per capita*, za pomocą którego mierzy się zamożność obywateli. Z kolei w państwach, które priorytetowo traktowały integrację z UE, tj. w Gruzji, Mołdawii, Armenii oraz na Ukrainie, wg danych Banku Światowego notuje się niższe wskaźniki PKB *per capita*¹⁶.

Adaptując hasło podkreślające dychotomię rozwoju, możemy mówić o powstaniu „Partnerstwa Wschodniego dwóch prędkości”¹⁷. W tym kontekście państwami najlepiej radzącymi sobie z transformacją ustrojową pozostały Gruzja i Mołdawia, z zaznaczeniem, że rozpoczęty w nich proces podlegał i nadal podlega silnym perturbacjom. Proces reform na Ukrainie, wyjątkowo wrażliwy na

¹⁶ Dane wg GDP *per capita*, The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> [dostęp: 17.02.2019].

¹⁷ *Partnerstwo Wschodnie dwóch prędkości*, Eastbook.pl, 14.11.2014, <http://eastbook.eu/2014/11/material/news/partnerstwo-wschodnie-dwoch-predkosci/> [dostęp: 17.02.2019].

polityczne fluktuacje i grupy interesu, został znacząco ograniczony w warunkach konfliktu na wschodzie kraju. Z kolei Armenia, Białoruś i Azerbejdżan balansując w przestrzeni między UE a Rosją, nie były zainteresowane przeprowadzeniem transformacji ustrojowej i głębszą współpracą z Unią, za wyjątkiem uzyskania korzyści ekonomicznych, dzięki partycypacji w wybranych projektach.

Tabela 3. PKB *per capita* (USD) państw PW w latach 2009 i 2017

Państwo	2009	2017
Armenia	2993,8	3936,8
Azerbejdżan	4950,3	4131,6
Białoruś	5351,4	5727,5
Gruzja	2706,6	4057,3
Mołdawia	1525,5	2289,9
Ukraina	2545,5	2639,8

Źródło: GDP *per capita*, The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> [dostęp: 17.02.2019].

Ogólne problemy implementacji Partnerstwa Wschodniego

Jak już podkreślono, problemów w implementacji PW upatruje się zarówno po stronie UE, jak i wschodnich partnerów. Jeśli przyjrzymy się problemom Unii to w pierwszej kolejności należy wymienić spadek zasobów finansowych przeznaczonych na politykę zagraniczną, sukcesywnie zmniejszany wraz z postępującym unijnym kryzysem finansowym. Tendencja ta nie napawa optymizmem, biorąc pod uwagę finansowy wymiar wsparcia PW, nakreślony w dokumencie *Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership*¹⁸. Wyasygnowane dodatkowe środki w łącznej kwocie 600 mln euro zostały rozłożone na cztery lata i sześć państw partnerskich. Osobną kwestią pozostawał problem skutecznego ich wykorzystania, które pozwoliłoby przekuć to na realne korzyści transformacyjne¹⁹. W 2011 r. w ramach dokonanego przeglądu EPS przyjęto, iż wsparcie finansowe zostanie dostosowane do ambicji państw partnerskich zgodnie z założeniem „więcej reform – więcej funduszy”. Nie wchodząc przy tym w szczegóły, KE uruchomiła ogólne, ochronne programy finansowania w ramach EPS o całkowitym budżecie 670 mln euro na lata 2011–2013, z czego 130 mln przeznaczono dla państw

¹⁸ European Commission, External Relations Directorate General, Directorate European Neighbourhood Policy, *Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership*, 16.12.2009, http://eeas.europa.eu/archives/docs/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf [dostęp: 25.01.2019].

¹⁹ G. Szklarczyk, *Europejska Modernizacja Europy Wschodniej a pomoce instrumentarium Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy*, red. nauk. J. Sawczuk, Chorzów–Poznań 2011, s. 181–183.

partnerstwa²⁰. Reszta funduszy została skierowana do programów na rzecz mobilności, wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego i pozapaństwowych podmiotów²¹. Co prawda w kolejnej perspektywie finansowej (2014–2020) zdecydowano o zwiększeniu funduszy na PW do kwoty 4,1 mld euro, lecz biorąc pod uwagę regres, jaki nastąpił we wszystkich państwach partnerskich, kwota ta nie jest satysfakcjonująca²².

Niewątpliwie kryzys finansowy w UE wpłynął negatywnie na rozwój wzajemnych relacji handlowych i intensywność kontaktów gospodarczych z państwami PW. Koncentracja na sprawach wewnętrznych Wspólnoty (implementacja zapisów Traktatu Lizbońskiego wprowadzająca zmiany instytucjonalne w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej UE) ograniczyła jej zaangażowanie na rzecz wschodniego sąsiedztwa, odsuwając na drugi plan problemy i potrzeby partnerów, co przekładało się na pogorszenie stosunków politycznych.

Z kolei po stronie państw partnerskich obserwowany regres w transformacji ekonomiczno-gospodarczej spowodowany był osłabieniem ich woli politycznej do dokonywania radykalnych i kosztownych finansowo oraz społecznie reform. Dostosowanie struktury gospodarczej do unijnych wymogów wolnego rynku wiąże się bowiem z reorganizacją całego systemu gospodarczego państw PW, opartego nadal w pewnym stopniu na modelu gospodarki centralnie planowanej. W obliczu takich wyzwań wschodni partnerzy liczyli na przyznanie przez UE „perspektywy członkostwa”, która byłaby wystarczającą rekompensatą, ale też znaczącą motywacją do podjęcia radykalnych działań. Z tego też względu jeszcze w momencie powołania PW jego adresaci podeszli do nowej polityki z dużą rezerwą, upatrując w niej wybiórcze korzyści. Jako przykład posłużyć może reakcja Mołdawii – pomimo, że zarówno minister spraw zagranicznych, jak i premier wyrazili uznanie dla nowego projektu, to jednak entuzjazm co do niego był niewielki, głównie z powodu braku „europejskiej

²⁰ *Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie realizacji nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, Bruksela, 15.5.2012, JOIN(2012) 14 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012JC0014&from=PL> [dostęp: 2.02.2019]; *Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2012*, COM(2013) 19, <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/4771c98c-fe75-4ed9-a888-a3b19f6222ea/language-pl/format-PDF/source-103582823> [dostęp: 2.02.2019].

²¹ Dofinansowanie głównych inicjatyw na Wschodzie koncentrowało się wokół: zintegrowanego systemu zarządzania granicami (44,5 mln euro), wsparcia udzielonego małym i średnim przedsiębiorstwom (57 mln euro), regionalnych rynków energii elektrycznej (41 mln euro), ochrony środowiska (12 mln euro), systemu zwalczania katastrof naturalnych (12 mln euro). A. Moraczewska, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jako strategia zarządzania ryzykiem*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 4, s. 45–60, www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,838,07b0f89a-91871f380a46ca2718c2e10e/46-03-Moraczewska.pdf [dostęp: 2.02.2019]; European Neighbourhood Policy Partners, www.enpi-info.eu [dostęp: 2.02.2019].

²² Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*, https://www.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/finansowanie/ [dostęp: 22.02.2019].

perspektywy”. Najbardziej krytyczne stanowisko wyraził w tym względzie prezydent Mołdawii, określając PW jako WNP-2 pod zwierzchnictwem Brukseli, zataczającą „pierścień wokół Rosji”. Za niezasadne uznał również umieszczenie Mołdawii na równi z krajami Kaukazu, które jego zdaniem znacznie odbiegały od poziomu zaangażowania w proces integracyjny. Z kolei w odniesieniu do funduszy kierowanych w stronę wschodnich partnerów określił je mianem „cukierków, rozdawanych przy takich okazjach”²³.

Czynnik rosyjski w procesie transformacji państw poradzieckich

Implikacje procesu transformacji wynikały także z szeregu czynników zewnętrznych, w tym tych w sposób szczególny związanych z rosyjską polityką w regionie. Co oczywiste, Moskwa negatywnie odniosła się do nowej inicjatyw UE na Wschodzie, upatrując w niej zagrożenie dla strefy swoich polityczno-gospodarczych wpływów. Trzeba jednak podkreślić, że atutem Kremla w kontaktach z krajami należącymi do PW, na co wskazują chociażby badacze Andrew Wilson i Nicu Popescu, były sprzyjające czynniki regionalne, m.in.: brak obowiązku wizowego, bliskość językowa, braterstwo narodów, otwartość rosyjskiego rynku na emigrację zarobkową, preferencje handlowe i energetyczne (w zamian za lojalność), brak wymagań co do poszanowania demokracji i praw człowieka, czy model suwerennej demokracji. Rosja dysponowała również znaczną przewagą w mediach i popkulturze. Atuty te zyskiwały na znaczeniu zwłaszcza w obliczu niejednorodnej oferty unijnej, podczas gdy Rosja otwarcie proponowała konkretne profity²⁴. Trzeba również przyznać, że Moskwa dysponowała szerszą gamą środków nacisku wobec państw PW aniżeli Bruksela. Zdawały się one jednak widzieć, że to co ze swojej strony oferuje Rosja, ma służyć zagwarantowaniu dotychczasowego porządku. Oferta nie wiązała się zatem z wkładem w modernizację gospodarczą i ustrojową państw, które odznaczają się przecież słabą państwowością, głęboką korupcją oraz niewydolnością swoich gospodarek, hamując tym samym szanse na rozwój. Rosja doskonale zdawała sobie sprawę, że próby wzmocnienia tych państw przez UE przyczynią się zasadniczo do zmniejszenia podatności na rosyjskie wpływy²⁵. Ponadto nie można zapominać o negatywnym oddziaływaniu na państwa PW, m.in. o: zależności od rosyjskich dostaw surowców energetycznych i polityce „zakręcania kurka”; zaangażowaniu Rosji w konflikty o niskiej intensywności na obszarze państw PW oraz związanym z tym czynnikiem obecności militarnej; próbie ich organizowania w polityczne i ekonomiczne sojusze, gwarantujące zachowanie

²³ *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009, <http://digit.pism.pl/dlibra/docmetadata?id=63&from=pubstats> [dostęp: 20.02.2019].

²⁴ A. Wilson, *Interesy, nie filantropia*, „Nowa Europa Wschodnia” 2010, nr 2, s. 22.

²⁵ N. Popescu, A. Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, red. M. Wyrzykowska, tłum. W. Stanisławski, Warszawa–Londyn 2010, http://www.batory.org.pl/doc/Polityka_UE_i_Rosji_wobec_wspolnych_sasiadow_2010.pdf [dostęp: 20.02.2019].

bezpieczeństwa oraz stabilność na terytorium WNP, zapewniające przy tym rosyjską dominację w regionie.

W tej sytuacji obszar tzw. wspólnego sąsiedztwa Unii Europejskiej i Rosji, spowodował, że państwa te w większości prowadzą wielowektorową politykę w celu osiągnięcia swoich interesów narodowych. Długotrwała polityczna i gospodarcza zależność państw PW od Rosji powoduje, że obawiają się one pogorszenia relacji z Moskwą na skutek zbliżenia z Europą. Nie bez znaczenia jest tu również widoczna słabość UE w zakresie możliwości oddziaływania na konflikty regionalne, destabilizujące sytuację w państwach PW. Ograniczone możliwości Brukseli obniżają jej wizerunek jako wpływowego aktora sceny międzynarodowej w oczach wschodnich partnerów, tym bardziej, że rola Unii w rozwiązywaniu tego typu konfliktów w przypadku Bałkanów Wschodnich była kluczowa. To z kolei miało istotne przełożenie na zaangażowanie tych państw w proces zbliżenia z UE²⁶.

Sytuacja polityczna Mołdawii

Po rozpadzie ZSRR Mołdawia przez wiele lat była uważana za – względnie – najbardziej demokratyczną spośród reszty państw poradzieckich. Od 2001 do 2009 r. rządy sprawowała w niej Partia Komunistów Republiki Mołdawii. W wyniku wyborów w 2009 r. stery władzy przejęła prozachodnia opozycja, dając tym samym nadzieje na przebudowę państwa mołdawskiego. Jednak jak podkreśla Kamil Całus, wraz z upływem kolejnych lat rządów nowej koalicji coraz wyraźniej widać było, że liderzy partii wchodzących w jej skład są zainteresowani nie tyle demontażem systemu, ile raczej jego przejściem i wykorzystaniem dla własnych korzyści.

W konsekwencji system polityczny Mołdawii został szybko zdominowany przez przedstawicieli dwóch głównych partii koalicyjnych. Po stronie Partii Liberalno-Demokratycznej znalazł się Vlad Filat, premier Mołdawii w latach 2009–2013, a po stronie proeuropejskiej Partii Demokratycznej Vlad Plahotniuc – oligarcha i wiceprzewodniczący parlamentu w latach 2010–2013. Rywalizacja polityczno-biznesowa i podział wpływów w państwie spowodowały, że kluczowe reformy nie były wdrażane, co władze tłumaczyły problemami niestabilności politycznej. Postępy widoczne były tylko w obszarach, które nie mogły zagrozić interesom władz lub które były rzeczywiście niezbędne dla zdobycia społecznego poparcia. Dlatego też sukces udało się osiągnąć w takich kwestiach jak: wolności i prawa człowieka, reformy prawa wyborczego, wdrażanie regulacji dających możliwości zawarcia umowy stowarzyszeniowej z UE – w tym porozumienia o pogłębionej i rozszerzonej strefie wolnego handlu – a także poczynić

²⁶ R. Sadowski, *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji Europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt Widzenia” 2013, nr 36, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_36_pl_partnerstwo_net.pdf [dostęp: 20.02.2019].

postępy na drodze liberalizacji wizowej z UE. Zaostrzenie otwartego konfliktu między obydwojma liderami, jakie miało miejsce w 2014 r. po aferze bankowej, rozpoczęło trwający przez kolejny rok kryzys polityczny, w czasie którego Mołdawia miała aż pięciu premierów. W wyniku politycznych rozsad Plahotniuc wyeliminował rywala, zyskując kontrolę nad parlamentem przez obsadzenie na stanowisku premiera swojego współpracownika, Pavla Filipa²⁷. Od końca 2015 r. Plahotniuc zmuszony był jednak do współpracy z prorosyjskim prezydentem Igiorem Dodonem, wywodzącym się z opozycyjnej Partii Socjalistów i cieszącym się zaufaniem społecznym. W tej konfiguracji praktykowany był specyficzny system rządów²⁸, w którym toczono walkę ideologiczno-polityczną, przekładającą się na znaczące podziały w społeczeństwie. Choć na poziomie programowym zarówno Partia Socjalistów, jak i proeuropejska Partia Demokratyczna reprezentowały zupełnie przeciwstawne koncepcje rozwoju kraju i ostro się zwalczały, to w praktyce od lat przyczyniały się do utrwalenia lokalnego „oligarchatu” i istniejących powiązań polityczno-biznesowych. Obserwatorzy sytuacji w Mołdawii zwracali tym samym uwagę na regres dotychczasowej transformacji politycznej i postępujący coraz wyraźniej proces autokratyzacji mołdawskiego systemu politycznego²⁹. Widoczny podział między Wschodem a Zachodem przekładał się na poważne implikacje dla polityki zagranicznej państwa³⁰. Urzędujący od grudnia 2016 r. prezydent Dodon widocznie sympatyzuje z Rosją. W swoją pierwszą podróż zagraniczną udał się do Moskwy, deklarując chęć nowego otwarcia we wzajemnych relacjach. Zapowiedział także, że może rozwiązać umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską, o ile będzie za tym przemawiał interes jego kraju. Podczas Międzynarodowego Forum Ekonomicznego w Petersburgu stwierdził nawet, że Mołdawia nic na niej nie zyskała oraz, że „utraciła dostęp do rynku rosyjskiego przy jednoczesnym spadku eksportu na rynki unijne”³¹. Komentując z kolei szczyt Partnerstwa Wschodniego w 2017 r., stwierdził, że szczyt „potwierdził mglistość europejskiej integracji. Potwierdził, że Europa odłożyła dossier

²⁷ K. Całus, *Państwo niedokończone. 25 lat moldawskiej niepodległości*, „Prace OSW” 2016, nr 59, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_59_pl_25_lat_moldawskiej_net.pdf [dostęp: 27.02.2019].

²⁸ *Idem*, *Moldawski teatr polityczny. Układ sił w roku wyborczym*, Komentarze OSW, 31.01.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2018-01-31/moldawski-teatr-polityczny-uklad-sil-w-roku-wyborczym> [dostęp: 27.02.2019].

²⁹ *Idem*, *Moldawia: wzrost tendencji autokratycznych*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 27.06.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-06-27/moldawia-wzrost-tendencji-autokratycznych> [dostęp: 27.02.2019].

³⁰ J. Muś, K. Smogorzewski, *Nikomu nie zależy na Mołdawii na tyle, żeby istotnie zmienić jej położenie*, obserwatorfinansowy.pl, 11.07.2017, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/nikomu-nie-zalezy-na-moldawii-na-tyle-zeby-istotnie-zmienic-jej-polozenie/> [dostęp: 27.02.2019].

³¹ *Moldawia „koryguje” drogę do Unii. „Wróćmy do strategicznego partnerstwa z Rosją”*, tvn24.pl, 2.06.2017, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatek/2/prezydent-dodon-moldawia-wraca-do-strategicznego-partnerstwa-z-rosja,745611.html> [dostęp: 27.02.2019].

Mołdawii do lamusa”³². Nastroje jakie panują obecnie w Mołdawii odzwierciedliły także ostatnie wybory parlamentarne przeprowadzone 24 lutego 2019 r., w których największe poparcie uzyskała prorosyjska Partia Socjalistów związana z prezydentem Dodonem³³.

Przyglądając się postępom w transformacji ustrojowej (postęp demokratyczny) Mołdawii, w oparciu o wskaźniki przyjęte w raporcie *Nations in Transit 2018*, należy wskazać, że w największym stopniu dokonały się one w zakresie przemian społeczeństwa (społeczeństwo obywatelskie) i procesu wyborczego. Najgorzej sytuacja wyglądała w przypadku korupcji i zasad rządzenia na poziomie narodowym i lokalnym. Ogólny bilans demokratyzacji ukazał mniej więcej zbliżony poziom na przestrzeni lat 2009–2018. Przekrojowo sytuację pokazuje tabela 4.

Tabela 4. Wskaźniki demokratyzacji w Mołdawii w oparciu o *Nations in Transit Ratings 2018*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
National Democratic Governance	5.75	6.00	5.75	5.75	5.50	5.50	5.50	5.75	5.75	5.75
Electoral Process	4.00	4.25	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
Civil Society	3.75	3.50	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25	3.25
Independent Media	5.75	5.75	5.50	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00
Local Democratic Governance	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	5.50	5.50	5.50
Judicial Framework and Independence	4.50	4.75	4.50	4.50	4.50	4.75	4.75	4.75	5.00	5.00
Corruption	6.00	6.00	6.00	6.00	5.75	5.75	5.75	6.00	6.00	6.00
Democracy Score	5.07	5.14	4.96	4.89	4.82	4.86	4.86	4.89	4.93	4.93

* 1 – najwyższy wskaźnik demokratyzacji, 7 – najniższy wskaźnik demokratyzacji.

Źródło: Moldova, Nations in Transit Rating 2018, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/moldova> [dostęp: 28.02.2019].

³² P. Stępiński, *Niejasny apel prezydenta Mołdawii do Gazpromu*, BiznesAlert.pl, 28.12.2017, <http://biznesalert.pl/moldawia-gaz-gazprom/> [dostęp: 27.02.2019].

³³ K. Całus, *Moldawia: wybory bez nadziei*, Analizy OSW, 25.02.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-02-25/moldawia-wybory-bez-nadziei> [dostęp: 27.02.2019]. W przeprowadzonych 24 lutego 2019 r. wyborach parlamentarnych w Mołdawii największe poparcie uzyskała prorosyjska Partia Socjalistów (PSRM), związana z prezydentem Dodonem. Ugrupowanie zdobyło 31,2% w głosowaniu proporcjonalnym na listy ogólnokrajowe, co daje 17–18 posłów oraz dodatkowe 17 mandatów w okręgach jednomandatowych (w sumie 34–35 deputowanych na 101 miejsc parlamentarnych). Drugą partią pod względem liczby posłów będzie rządząca do tej pory i nominalnie proeuropejska Partia Demokratyczna (PDM), kierowana przez Plahotniucę – oligarchę i najbogatszego Mołdavianina. PDM, która w głosowaniu proporcjonalnym uzyskała 23,7% głosów, może liczyć w sumie na 30 mandatów (13 z listy ogólnokrajowej oraz 17 z list jednomandatowych). Blok proeuropejskiej opozycji ACUM, w którego skład wchodzi Partia Działania i Solidarności (PAS) Mai Sandu oraz ugrupowanie Platforma Godność i Prawda (DA) na czele z Andreiem Năstase, reprezentowany będzie przez 26–27 deputowanych (26,7% głosów w wyborach proporcjonalnych oraz 12 posłów w okręgach jednomandatowych). Do parlamentu z 7–8 reprezentantami dostanie się także populistyczna partia Ilana Șora, biznesmena i burmistrza miasta Orgiejów (8,4% głosów na listach ogólnych i 2 okręgi jednomandatowe) oraz trzech formalnie niezależnych kandydatów. *Ibidem*.

Wciąż istotnym problemem natury politycznej, a może raczej geopolitycznej, pozostaje nieuregulowana kwestia Naddniestrza. Sprzeczne interesy, brak presji zewnętrznej i względnego zainteresowania tym separatystycznym regionem ze strony wszystkich zaangażowanych aktorów, sprzyjają zachowaniu *status quo*. Największy wpływ na sytuację ma niewątpliwie Rosja, utrzymująca tam swoje wojska pod pretekstem sił pokojowych. Z kolei mołdawskie elity pozbawione silnej presji, nie są zbyt zainteresowane uregulowaniem problemu Naddniestrza, choć nie mogą również pozwolić sobie na uznanie naddniestrzańskiej niepodległości³⁴. UE pozostaje obserwatorem w procesie negocjacji 5+2 w sprawie rozwiązania konfliktu w tym regionie, popierając pokojową ugodę opartą na suwerenności i integralności terytorialnej Mołdawii ze specjalnym statusem dla Naddniestrza. Oferowana pomoc ze strony UE obejmuje również misję techniczno-doradczą Misji Granicznej Unii Europejskiej dla Mołdawii i Ukrainy (*European Union Border Assistance Mission for Moldova and Ukraine*, EUBAM) w Naddniestrzu³⁵.

Sytuacja gospodarcza Mołdawii

Gospodarka Mołdawii jest bardzo wrażliwa na uwarunkowania zewnętrzne oraz na sytuację polityczną. Bardzo istotne znaczenie ma dla niej eksport. Rodzimy rynek jest dość niewielki, a wewnętrzny popyt kształtują emigranci zarobkowi. W konsekwencji mołdawska gospodarka pozostaje uzależniona od dostępu do zewnętrznych rynków zbytu (eksport w drugiej dekadzie XXI w. stanowił ok. 30% PKB Mołdawii) oraz pracy³⁶.

Kiedy na przełomie 2014 i 2015 r. Rosja wprowadziła embargo i przestała importować mołdawskie wina, pozostające głównym towarem eksportowym Kiszyniowa, PKB kraju spadło o ok. 400 USD na osobę, a szacunkowo aż 35% krajowych producentów odczuło znaczące problemy finansowe. Rosyjskie działanie należy odczytać jako sugestywną odpowiedź na parafowanie, a następnie podpisanie przez Mołdawię umowy stowarzyszeniowej z UE, w tym porozumienia DCFTA. W efekcie odnotowano znaczące ograniczenie eksportu do Rosji (-43,2%) czy też na Ukrainę (-58%) na przełomie lat 2013/2014. Tak znaczący spadek przełożył się na kondycję całej gospodarki³⁷.

Mołdawska gospodarka odczuła także niestabilność w obliczu kryzysu politycznego na Ukrainie w latach 2013/2014 oraz związanego z nim w kolejnych miesiącach kryzysu gospodarczego. Kiszyniów nie dysponował skutecznymi instrumentami chroniącymi przed dewaluacją walut partnerów gospodarczych.

³⁴ K. Całus, *Państwo niedokończone*..., op. cit.

³⁵ *Facts and Figures about EU–Moldova Relations*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eap_factsheet_moldova_eng.pdf [dostęp: 28.02.2019].

³⁶ K. Całus, *Państwo niedokończone*..., op. cit.

³⁷ *Ibidem*.

Ponadto niepewność związana z wynikami wyborów parlamentarnych w 2014 r. negatywnie wpłynęła na zainteresowanie zagranicznych inwestorów.

Wskaźnik rozwoju społecznego HDI (*Human Development Index*) 2018 uplasował Mołdawię na 110 miejscu w ogólnym rankingu³⁸, co oznacza spadek o 3 miejsca, w porównaniu do 2016 r. oraz spadek o dwa kolejne w stosunku do 2015 r. Po pierwsze, przyczyną tak niskiego wskaźnika była masowa migracja, która z jednej strony zmniejszyła liczbę osób poszukujących pracy na rynku krajowym, a z drugiej zwiększyła zdolność popytową pozostających w kraju mieszkańców, rozwijając mołdawski sektor usług oraz handlu. Po drugie, ważny był również fakt, że spora część mieszkańców Mołdawii (ok. 30%) wciąż trudni się pracą w sektorze rolnym i jest to jeden z najwyższych wskaźników w Europie. Bezrobocie w Mołdawii wahało się w ostatniej dekadzie pomiędzy 3–8%, lecz nie przekroczyło progu 10%. W 2018 r. wyniosło 4,5%.

Kolejną poważną słabością mołdawskiej gospodarki jest zawilość jej sektora finansowego, w tym upolitycznienie Narodowego Banku Mołdawii. O skali problemu świadczy ujawniona w listopadzie 2014 r. afera bankowa, która w połączeniu z sytuacją polityczną w regionie rzutowała negatywnie na płynność finansową banków i co więcej – przyczyniła się do gwałtownego spadku wartości mołdawskiej waluty. Potwierdzona tym samym niestabilność systemu finansowego miała swoje poważne konsekwencje w postaci zawieszenia negocjacji nowego programu kredytowego z MFW, a następnie decyzji o wstrzymaniu wypłaty 45 mln USD pożyczki przez Bank Światowy. W lipcu 2015 r. sama UE zdecydowała o zamrożeniu wartych 40–50 mln euro programów pomocy finansowej dla Mołdawii. Na skutek tak radykalnych działań Kiszyniów został pozbawiony w sumie ok. 230 mln USD, co stanowiło ponad 10% planowanych na 2015 r. wydatków budżetowych. Skumulowanie tych wszystkich wydarzeń, tj. afery bankowej, rosyjskiego embarga na wino, spadku wartości waluty oraz ograniczenia finansowania przez międzynarodowe instytucje, doprowadziło do gwałtownego przerwania, odnotowanego od 2000 r., trendu wzrostowego w gospodarce mołdawskiej. To z kolei przełożyło się na zwiększenie niepewności w dostępie do inwestycji zagranicznych. Choć według rankingu *Doing Business 2018*³⁹ Mołdawia zajęła bardzo korzystne 44 miejsce, to wskaźnik całkowitej sumy wpływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*foreign direct investment, FDI per capita*, plasował się na niskim poziomie. W efekcie Kiszyniów w 2018 r. borykał się z odpływem inwestorów zagranicznych, spowodowanym również problemami biurokratyczno-administracyjnymi czy korupcją⁴⁰.

³⁸ *Human Development Indices and Indicators*, 2018 Statistical Update, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf [dostęp: 27.02.2019].

³⁹ *Doing Business 2018. Reforming to Create a Jobs*, World Bank Group Flagship Report, 2018, <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf> [dostęp: 25.02.2019].

⁴⁰ K. Całus, *Państwo niedokończone...*, *op. cit.*

Cechą charakterystyczną mołdawskiej gospodarki jest także wysokie uzależnienie od importu energii i surowców energetycznych z Rosji. Moskwa niejednokrotnie wykorzystywała to narzędzie do osiągnięcia politycznych celów. Gazprom dostarcza rocznie do Mołdawii ok. 3 mld m³ gazu. Ilość zakupowanego gazu od 2011 r. jest corocznie ustalana na podstawie krótkoterminowych aneksów, z uwagi na wygaśnięcie obowiązywania wieloletniego kontraktu w tym przedmiocie. Strona rosyjska konsekwentnie odmawia podpisania nowej długoterminowej umowy, warunkując ją rezygnacją Mołdawii z wdrażania tzw. III pakietu energetycznego, do którego implementacji Kiszyniów zobowiązał się wraz z wejściem do Wspólnoty Energetycznej w maju 2010 r.⁴¹ Z tego też względu władzom Mołdawii zależało na dywersyfikacji źródeł dostaw tego surowca. W tym celu, w wyniku pertraktacji we wrześniu 2018 r., Mołdawia podpisała z Rumunią umowę na dostawy gazu, których wartość wyniosła 92 mln euro⁴².

Przyglądając się wskaźnikom ekonomicznym analizowanym w *Index of Economic Freedom 2019*, należy stwierdzić, że wskaźnik wolności gospodarczej Mołdawii wynosi 59,1, co sprawia, że jej gospodarka znajduje się na 97 miejscu w światowym rankingu. Ogólna liczba punktów wzrosła o 0,7 a poprawa skuteczności sądownictwa, wydatków rządowych i zdrowia fiskalnego przewyższa spadek wolności pracy. Mołdawia zajmuje 40 pozycję na 44 kraje w Europie, a jej ogólny wynik jest poniżej średniej regionalnej i światowej. PKB w 2018 r. wyniosło 20,1 mld USD, a inflacja 6,6%. Dane przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Wolność gospodarcza Mołdawii wg Index of Economic Freedom 2019

Overall score 59.1				world rank 97	
RULE OF LAW				GOVERNMENT SIZE	
Property Rights	55.2	^		Government Spending	59.1 ^
Government Integrity	25.4	v		Tax Burden	85.4 ^
Judicial Effectiveness	29.6	^		Fiscal Health	92.0 v
REGULATORY EFFICIENCY				OPEN MARKETS	
Business Freedom	67.0	^		Trade Freedom	78.0 v
Labor Freedom	39.0	v		Investment Freedom	55.0 –
Monetary Freedom	73.5	^		Financial Freedom	50.0 –

*100 – pełna wolność gospodarcza, 1 – brak wolności gospodarczej

Źródło: Moldova, Index of Economic Freedom 2019, <https://www.heritage.org/index/country/moldova> [dostęp: 28.02.2019].

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Mołdawia podpisała z Rumunią umowę na dostawy gazu*, wnp.pl, 6.09.2018, https://gazownictwo.wnp.pl/moldawia-podpisala-z-rumunia-umowe-na-dostawy-gazu,330018_1_0_0.html [dostęp: 27.02.2019].

Handel UE-Mołdawia

W dniu 27 czerwca 2014 r. UE i Mołdawia podpisały układ o stowarzyszeniu, obejmujący pogłębioną i kompleksową umowę o wolnym handlu (DCFTA). Jego celem jest umocnienie stosunków politycznych i gospodarczych poprzez zdefiniowany katalog reform ułatwiających praktyczny wymiar tej współpracy. Plan wdrożenia układu określono w programie stowarzyszeniowym na lata 2017–2019. W latach 2014–2017 pomoc dwustronna dla Mołdawii w ramach europejskiego instrumentu sąsiedztwa wynosiła od 335 do 410 mln euro. „We wrześniu 2017 r. przyjęto nowy, wieloletni program unijny na lata 2017–2020 (284–348 mln euro), który koncentruje się na priorytetowych sektorach takich jak: rozwój gospodarczy i możliwości rynkowe; wzmocnienie instytucji i poprawa dobrego zarządzania, w tym praworządności i bezpieczeństwa; jakość sieci połączeń; efektywność energetyczna, środowisko i zmiana klimatu oraz mobilność i kontakty międzyludzkie”⁴³. 13 września 2017 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej uzgodniły program pomocy makrofinansowej w wysokości 100 mln euro w celu wsparcia stabilizacji gospodarczej Mołdawii i programu reform merytorycznych. Decyzja weszła w życie dziesięć dni później i przewiduje pomoc udzielaną w trzech transzach. Wpłata każdej z nich podlega jednak rygorystycznym warunkom. We wspólnym oświadczeniu, które towarzyszyło decyzji PE, Rada UE i KE podkreśliły, że przestrzeganie skutecznych mechanizmów demokratycznych, w tym systemu parlamentarnego i praworządności, jest warunkiem wstępnym każdej wypłaty⁴⁴.

18 grudnia 2015 r. Mołdawia i UE postanowiły rozszerzyć od 1 stycznia 2016 r. stosowanie handlowej części DCFTA na terytorium separatystycznego Naddniestrza. Władze Tyraspolu nie były jednak przez długi czas zainteresowane przyjęciem takiego rozwiązania. Z jednej strony uważały, że skoro porozumienie zostało wynegocjowane i zawarte bez ich udziału, to nie uwzględnia ich interesów. Z tego względu proponowano nawet opracowanie osobnej naddniestrzańsko-unijnej umowy. Z drugiej strony Tyraspol podkreślał, że jest bardziej zainteresowany Unią Euroazjatycką, aniżeli Unią Europejską. Eksperci zaznaczają, że realnych przyczyn niechęci należy upatrywać przede wszystkim w sprzecznie Moskwy, która sprawuje funkcję „mecenasa” Naddniestrza⁴⁵. Ostatecznie jednak

⁴³ Parlament Europejski, *Noty tematyczne: Trzej sąsiedzi UE objęci Partnerstwem Wschodnim: Ukraina, Mołdawia i Białoruś*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/171/trzej-sasiedzi-ue-objeci-partnerstwem-wschodnim-ukraina-moldawia-i-bialorus> [dostęp: 28.02.2019].

⁴⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1565 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Republice Mołdawii, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 242/14, 20.9.2017, www.infor.pl/download/site/pl/oj/2017/l_242/L_-2017-242-01-0014-01-POL.pdf [dostęp: 28.02.2019].

⁴⁵ Do końca 2015 r. Naddniestrze korzystało z systemu tzw. Autonomicznych Preferencji Handlowych (ATP), który od 2008 r. umożliwia bezcłowy eksport do krajów UE. Nieobjęcie Tyraspolu handlową częścią umowy stowarzyszeniowej Mołdawii z UE przy jednoczesnym wygaśnięciu systemu ATP spowodowałoby poważne problemy gospodarcze dla tego autonomicznego regionu. K. Całus, *Naddniestrze: kruchy kompromis w sprawie DCFTA*, Analizy OSW, 30.12.2015,

udało się wynegocjować porozumienie w sprawie rozszerzenia obowiązywania DCFTA na terytorium Naddniestrza. Korzyści gospodarcze, jakie Tyraspol może dzięki temu odnieść, z pewnością poprawią kondycję nadszarpiętej w ciągu kilku ostatnich lat naddniestrzańskiej gospodarki, która w wyniku słabości zarządzania administracji Jewgienija Szewczuka i trudnej sytuacji na dotychczasowych rynkach zbytu, przestała być wystraszająco finansowana przez Rosję⁴⁶.

W odniesieniu do relacji handlowych między UE a Mołdawią, warto zaznaczyć, że całkowita dwustronna wymiana handlowa w 2017 r. wzrosła o 18% do poziomu 4 mld euro, a import z Mołdawii do Unii Europejskiej o 23% do wartości 1,6 mld euro. Unia pozostała pierwszym partnerem handlowym Mołdawii i pierwszym inwestorem w kraju, odpowiadającym za ponad 55% całkowitej wymiany handlowej. Zwiększyła się również wartość niektórych produktów importowanych do UE. Przykładowo: produkty rolne miały wartość 621 mln euro (wzrost o 28%), a maszyny i sprzęt transportowy 302 mln euro (wzrost o 27%). Dane za pierwsze półrocze 2018 r. potwierdziły pozytywny trend wzrostu eksportu mołdawskiego do UE, w szczególności w odniesieniu do szeregu produktów, takich jak: nasiona słonecznika, winogrona, zboża, olejki eteryczne, obuwie, dywany, wyroby szklane i pościelowe.

Dostęp do rynków europejskich i korzyści wynikające z DCFTA mogą ulec zwiększeniu, gdy Mołdawia dostosuje swoje standardy bezpieczeństwa i higieny do tych obowiązujących w UE. Reforma bezpieczeństwa żywnościowego umożliwi Mołdawii wywóz produktów rolnych, w szczególności produktów pochodzenia zwierzęcego, których bezpieczeństwo dla konsumentów jest ściśle kontrolowane w Unii. Jeśli reformy zostaną zakończone, oczekuje się, że DCFTA zwiększy PKB Mołdawii o 5,4% rocznie. Kraj ten skorzysta także z programów regionalnych dla terytorium PW, wspierając: małe i średnie przedsiębiorstwa; energię; transport; środowisko; dostęp do finansowania, a także ogólne otoczenie biznesowe. Mołdawia uczestniczy również w programach współpracy transgranicznej (CBC), takich jak: program na rzecz regionu Morza Czarnego, program współpracy transgranicznej ENPI CBI Rumunia – Ukraina – Republika Mołdawia oraz międzynarodowy program INTERREG Danube⁴⁷.

Podsumowanie

Mimo ambitnie sformułowanych założeń, funkcjonowanie Partnerstwa Wschodniego w latach 2009–2018 przyniosło wiele rozczarowań zarówno po stronie unijnej, jak i państw wschodnioeuropejskich. Otwarcie perspektywy zniesienia reżimu

<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-30/naddniestrze-kruchy-kompromis-w-sprawie-dcfta> [dostęp: 27.02.2019].

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Facts and Figures about EU–Moldova Relations...*, *op. cit.*

wizowego między UE a państwami PW okazało się najbardziej konkretną ofertą programową. Również wyodrębnienie spośród koszyka państw Europejskiej Polityki Sąsiedztwa „europejskich sąsiadów” oraz zastosowanie zasady warunkowości, w zależności od ich aspiracji i postępów, należy postrzegać jako ważną zaletę programu. UE stała się co prawda głównym partnerem handlowym większości krajów – prowadziła z nimi rozmowy w sprawie umów stowarzyszeniowych i pogłębionych stref wolnego handlu, a także liberalizacji wizowej – jednak oddziaływanie polityczne i gospodarcze nie przełożyło się na długotrwałe zmiany systemowe. Siła transformacyjna UE okazała się zbyt słaba, aby w oparciu o przyjęte mechanizmy trwale zmienić wschodnie sąsiedztwo.

Podstawowym błędem po stronie UE był brak oferty członkostwa, motywującej do podjęcia trudu reform oraz niewystraszające – jak na skalę przedsięwzięcia – zaplecze finansowe. Słabością konstrukcji PW okazało się także nieprzystosowanie do konkutowania z Rosją w tym obszarze. Z tego też względu PW od 2014 r. pozostaje *de facto* jednym z kolejnych mechanizmów biurokratycznych UE. Potwierdziły to kolejne szczyty w Rydze (2015) oraz w Brukseli (2017), podczas których nie udało się stworzyć politycznej wizji dalszego rozwoju PW w nowych warunkach międzynarodowych.

Z kolei po stronie partnerów wschodnich zabrakło determinacji i woli politycznej do przeprowadzenia gruntownych reform systemowych. Błędny okazało się przy tym założenie o uniwersalności zachodniego modelu liberalno-demokratycznego i jego powszechnej adaptacji, w odmiennych pod względem kultury politycznej i filozofii społeczno-gospodarczych państwach regionu.

Pomimo licznych problemów należy dostrzec też pozytywne efekty dotychczasowych wysiłków państw partnerskich, które z różnym skutkiem, ale jednak mogą pochwalić się swym dorobkiem reformatorskim. Przykład stanowi Mołdawia, której proces transformacji politycznej i stopień zbliżenia z UE na tle pozostałych państw PW był jednym z najlepszych. Z tego też względu to właśnie Mołdawii i Gruzji udało się jako pierwszym spełnić warunki, a w konsekwencji podpisać i parafować umowy stowarzyszeniowe z UE. Niestety w świetle danych gospodarczych, jak i niuansów politycznych oraz obecnej sytuacji geopolitycznej wyznaczonej przez rywalizację Unii Europejskiej i Rosji o wpływy w Europie Wschodniej, europejska przyszłość Mołdawii może być jeszcze bardziej odległym marzeniem.

Bibliografia

- Bertelsmann Transformation Index, <https://www.bti-project.org/en/data/> [dostęp: 17.02.2019].
- Borucińska-Dereszkiewicz I., *Partnerstwo wschodnie – osiągnięcia i wyzwania po czterech latach współpracy*, „Marketing i Rynek” 2014, nr 2, s. 11–20.

- Całus K., *Moldawia: wybory bez nadziei*, Analizy OSW, 25.02.2019, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-02-25/moldawia-wybory-bez-nadziei> [dostęp: 27.02.2019].
- Całus K., *Moldawia: wzrost tendencji autokratycznych*, Analizy OSW, 27.06.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-06-27/moldawia-wzrost-tendencji-autokratycznych> [dostęp: 27.02.2019].
- Całus K., *Moldawski teatr polityczny. Układ sił w roku wyborczym*, Komentarze OSW, 31.01.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2018-01-31/mol-dawski-teatr-polityczny-uklad-sil-w-roku-wyborczym> [dostęp: 27.02.2019].
- Całus K., *Naddniestrze: kruchy kompromis w sprawie DCFTA*, Analizy OSW, 30.12.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-12-30/naddniestrze-kruchy-kompromis-w-sprawie-dcfta> [dostęp: 27.02.2019].
- Całus K., *Państwo niedokończone. 25 lat moldawskiej niepodległości*, „Prace OSW” 2016, nr 59, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_59_pl_25_lat_moldawskiej_net.pdf [dostęp: 27.02.2019].
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1565 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie udzielenia pomocy makrofinansowej Republice Mołdawii, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 242/14, 20.09.2017, www.infor.pl/download/site/pl/oj/2017/l_242/L_-2017-242-01-0014-01-POL.pdf [dostęp: 28.02.2019].
- Doing Business 2018. Reforming to Create a Jobs*, World Bank Group Flagship Report, 2018, <http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf> [dostęp: 25.02.2019].
- European Commission, External Relations Directorate General, Directorate European Neighbourhood Policy, *Vademecum on Financing in the Frame of the Eastern Partnership*, 16.12.2009, http://eeas.europa.eu/archives/docs/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf [dostęp: 25.01.2019].
- European Neighbourhood Policy Partners, www.enpi-info.eu [dostęp: 2.02.2019].
- Facts and Figures about EU–Moldova Relations*, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eap_factsheet_moldova_eng.pdf [dostęp: 28.02.2019].
- Falkowski K., *25 lat transformacji gospodarczej na obszarze poradzieckim – osiągnięcia, problemy i wyzwania*, „Wschodni Rocznik Humanistyczny” 2017, t. 14, nr 3, s. 29–59, http://wrh.edu.pl/wp-content/uploads/2018/06/02_Falkowski_25-lat-transformacji-gospodarczej_WRH_14_2017_3.pdf [dostęp: 15.01.2019].
- GDP *per capita*, The World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> [dostęp: 17.02.2019].
- Habdank-Kołaczowska S., *Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy*, 2014, https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2014%20booklet_WEBSITE.pdf [dostęp: 28.07.2016].
- Human Development Indices and Indicators*, 2018 Statistical Update, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf [dostęp: 27.02.2019].
- Index of Economic Freedom 2010, 2015, 2019, <https://www.heritage.org/index/ranking> [dostęp: 20.02.2019].
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*, https://www.ms.gov.pl/pl/c/MOBILE/polityka_zagraniczna/partnerstwo_wschodnie/finansowanie [dostęp: 22.02.2019].

- Moldova, Index of Economic Freedom 2019, <https://www.heritage.org/index/country/moldova> [dostęp: 28.02.2019].
- Moldova, Nations in Transit Rating 2018, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/moldova> [dostęp: 28.02.2019].
- Moldawia „koryguje” drogę do Unii. „Wrócimy do strategicznego partnerstwa z Rosją”, tvn24.pl, 2.06.2017, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/prezydent-dodon-moldawia-wraca-do-strategicznego-partnerstwa-z-rosja,745611.html> [dostęp: 27.02.2019].
- Moldawia podpisała z Rumunią umowę na dostawy gazu, wnp.pl, 6.09.2018, https://gazownictwo.wnp.pl/moldawia-podpisała-z-rumunia-umowe-na-dostawy-gazu,330018_1_0_0.html [dostęp: 27.02.2019].
- Moraczewska A., *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa jako strategia zarządzania ryzykiem*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 4, s. 45–60, www.iz.poznan.pl/pliki,pobierz,838,07b0f89a91871f380a46ca2718c2e10e/46-03-Moraczewska.pdf [dostęp: 2.02.2019].
- Muś J., Smogorzewski K., *Nikomu nie zależy na Moldawii na tyle, żeby istotnie zmienić jej położenie*, obserwatorfinansowy.pl, 11.07.2017, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/nikomu-nie-zalezy-na-moldawii-na-tyle-zeby-istotnie-zmienic-jej-polozenie/> [dostęp: 27.02.2019].
- Parlament Europejski, *Noty tematyczne: Trzej sąsiedzi UE objęci Partnerstwem Wschodnim: Ukraina, Moldawia i Białoruś*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/171/trzej-sasiedzi-ue-objeci-partnerstwem-wschodnim-ukraina-moldawia-i-bialorus> [dostęp: 28.02.2019].
- Partnerstwo Wschodnie dwóch prędkości, Eastbook.pl, 14.11.2014, <http://eastbook.eu/2014/11/material/news/partnerstwo-wschodnie-dwoch-predkosci> [dostęp: 17.02.2019].
- Piskorska B., *Wpływ procesów antydemokratycznych w państwach Partnerstwa Wschodniego na Europejską Politykę Sąsiedztwa / Impact of Anti-Democratic Processes in Eastern Partnership Countries on the European Neighbourhood Policy*, „Zeszyty Natolińskie” 2014, nr 59.
- Popescu N., Wilson W., *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, red. M. Wyrzykowska, tłum. W. Stanisławski, Warszawa–Londyn 2010, http://www.batory.org.pl/doc/Polityka_UNE_i_Rosji_wobec_wspolnych_sasiadow_2010.pdf [dostęp: 20.02.2019].
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Czym jest Partnerstwo Wschodnie?*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership> [dostęp: 21.01.2019].
- Rada Unii Europejskiej, *Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu partnerstwa wschodniego w Pradze, Praga, 7 maja 2009, Bruksela, 8435/09 (Presse 78) (OR. en)*, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%208435%202009%20INIT> [dostęp: 15.01.2019].
- Ratajczak M., *Transformacja ustrojowa w świetle ustaleń i założeń ekonomii instytucjonalnej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. LXXI, z. 2, s. 233–251, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/4885/1/14_Marek_Ratajczak_Transformacja%20ustrojowa%20w%20%C5%9Bwietle%20ustale%C5%84%20i%20za%C5%82o%C5%BCe%C5%84%20ekonomii_233-251.pdf [dostęp: 15.01.2019].
- Sadowski R., *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji Europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt Widzenia” 2013, nr 36, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_36_pl_partnerstwo_net.pdf [dostęp: 20.02.2019].

- Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej 2012*, COM(2013) 19, <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/4771c98c-fe75-4ed9-a888-a3b-19f6222ea/language-pl/format-PDF/source-103582823> [dostęp: 2.02.2019].
- Stępiński P., *Niejasny apel prezydenta Mołdawii do Gazpromu*, BiznesAlert.pl, 28.12.2017, <http://biznesalert.pl/moldawia-gaz-gazprom> [dostęp: 27.02.2019].
- Szklarczyk G., *Europejska Modernizacja Europy Wschodniej a pomoce instrumentarium Partnerstwa Wschodniego*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy*, red. nauk. J. Sawczuk, Chorzów–Poznań–2011, s. 181–183.
- Wilson A., *Interesy, nie filantropia*, „Nowa Europa Wschodnia” 2010, nr 2, s. 18–24.
- Wojna B., Gniazdowski M., *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009, <http://digit.pism.pl/dlibra/docmetadata?id=63&from=pubstats> [dostęp: 20.02.2019].
- Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie realizacji nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, Bruksela, 15.5.2012, JOIN(2012) 14 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012JC0014&from=PL> [dostęp: 2.02.2019].

The Process of Implementing the EU Eastern Partnership and a Post-Soviet Countries Problems of Economic Transformation on the Example of Moldova

The article analyzes the significance of the Eastern Partnership Program for the wider systemic transformation of post-Soviet states, with particular emphasis on the situation in the Republic of Moldova. On the basis of indicators and statistical data published by the European Union institutions and American research centers, the implications of strategies realized towards six post-Soviet states were outlined. Against this background, the political and economic situation of Moldova and its trade relations with the European Union were shown.

Key words: Eastern Partnership, Moldova, systemic transformation, post-Soviet states

Proces wdrażania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej a problemy transformacji gospodarczej państw poradzieckich na przykładzie Mołdawii

Artykuł analizuje znaczenie programu Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej dla szerszego procesu transformacji systemowej państw poradzieckich, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w Mołdawii. W oparciu o wskaźniki i dane statystyczne publikowane przez unijne instytucje oraz amerykańskie ośrodki naukowo-badawcze nakreślono implikacje strategii realizowanych wobec sześciu państw byłego Związku Radzieckiego. Na tym tle ukazano sytuację polityczno-gospodarczą Mołdawii oraz jej powiązania handlowe z Unią Europejską.

Słowa kluczowe: Partnerstwo Wschodnie, Mołdawia, transformacja systemowa, państwa poradzieckie

Erhard Cziomer

prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0003-2126-0234

**ZNACZENIE HANDLU
DLA WSPÓŁPRACY POLITYCZNO-GOSPODARCZEJ
NIEMIEC Z ROSJĄ
W WYMIARZE HISTORYCZNYM I WSPÓŁCZESNYM**

Wprowadzenie

Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie ewolucji znaczenia handlu dla polityki Niemiec wobec Rosji. Zagadnienie można rozpatrywać teoretycznie i praktycznie, zarówno w wymiarze historycznym, jak też współczesnym oraz w aspekcie dwu- i wielostronnym.

Opracowanie opiera się na analizie materiałów źródłowych i obszernej literatury przedmiotu (zob. załączoną bibliografię) oraz badaniach własnych autora, w tym obserwacji uczestniczącej¹.

¹ Charakter przeglądowy i ramy artykułu uzasadniają syntetyczne formułowanie tez i hipotez. Szerzej patrz: E. Cziomer, *Polityka rządu RFN wobec ZSRR w latach 1955–1972*, Kraków 1976; idem, *Miejsce ZSRR w polityce zagranicznej RFN*, Poznań 1988; idem, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze z szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; idem, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa 2010; idem, *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Kraków 2018 (wszystkie pozycje zawierają obszerną bibliografię poszczególnych faz stosunków niemiecko-radziecko/rosyjskich).

Uwarunkowania i główne fazy polityki Niemiec wobec Rosji /ZSRR

Niemcy i Rosja mają bogate tradycje kontaktów i powiązań wzajemnych. Początki napływu różnych grup kolonistów i osadników, głównie chłopów z Niemiec, do miast i wsi rosyjskich sięgają rządów cara Piotra I Wielkiego (1682–1721). Niemcy masowo zaczęli napływać do Rosji dopiero w okresie panowania carycy Katarzyny II (1729–1796) księżniczki niemieckiej. Dynastia Romanowych była mocna skoligacona z wieloma niemieckimi rodami książęcymi i królewskimi, zwłaszcza w XVIII i XIX w. Na przełomie XVIII/XIX w. Niemcy stanowili już blisko 1% ludności carskiej Rosji. Poza chłopami i rzemieślnikami znajdowali się wśród nich bankierzy oraz przedstawiciele wolnych zawodów. Ponad 1/3 wyższych urzędników i dyplomatów carskich wywodziła się z kręgów arystokracji Niemców bałtyckich. Po Kongresie Wiedeńskim 1815 r. Prusy, a następnie od 1870 r. II Rzesza Niemiecka – na czele z cesarzem Wilhelmem I oraz kanclerzem Ottonem von Bismarckiem (1862–1890) współpracowała blisko z Imperium Rosyjskim. Współpraca uległa osłabieniu za „osobistych rządów” cesarza Wilhelma II (1888–1918). Dla Rosji Niemcy – jako szybko rozwijające się państwo przemysłowe w Europie o aspiracjach imperialnych – miały ważne znaczenie handlowe ze względu na duże zapotrzebowanie na import surowców oraz produktów rolnych. Jednak o ile w 1875 r. udział Niemiec w imporcie rosyjskim wynosił 42%, o tyle w 1885 r. doszło do spadku do 33%, a to głównie z powodu zmiany priorytetów strategicznych w polityce zagranicznej Niemiec, związanych z forsowaniem sojuszu z Austro-Węgrami (1879) oraz rozbudową współpracy wojskowo-strategicznej z Turcją. Było to związane między innymi z podjęciem budowy na przełomie XIX i XX w. przez Niemcy połączenia kolejowego Berlin–Wiedeń–Istambuł (oraz planów jego wydłużenia do Bagdadu). Sojusz Niemiec z Austro-Węgrami od 1879 r. doprowadził do osłabienia tradycyjnych wpływów rosyjskich na Bałkanach, co w konsekwencji doprowadziło do stopniowego zwrotu Rosji w kierunku zacieśnienia w latach 1891–1904 współpracy z Francją i Wielką Brytanią w ramach tzw. Trójporozumienia (*Entente cordiale*).

Jeszcze w przededniu I wojny światowej, dzięki rozbudowanym kontaktom gospodarczym, Niemcy jako czołowe mocarstwo państw centralnych o ambicjach imperialnych – zachowały pozycję drugiego partnera handlowego Rosji Carskiej (po Wielkiej Brytanii). Mimo odmiennych interesów polityczno-strategicznych z Rosją – Niemcy partycypowały aż w 48% w imporcie i 30% w eksporcie rosyjskim (1913)².

W końcowej fazie I wojny światowej Niemcy waz z państwami centralnymi (Austro-Węgry, Bułgaria i Turcja) zadały decydujący cios militarny Rosji, sprzymierzonej z Francją i Wielką Brytanią, przyczyniając się do upadku Caratu oraz zwycięstwa rewolucji bolszewickiej w Piotrogradzie (listopad 1917).

² Por. W. Baumgart, *Deutsch-russische Beziehungen 1890–1914/18*, Göttingen 1971, s. 238–261.

Nie bez znaczenia w tym kontekście było wydanie wiosną 1917 r. zgody na przejazd ze Szwajcarii przez Niemcy do Rosji w „zaplombowanym wagonie” oraz udzielenia znacznego wsparcia finansowego przywódcy bolszewików – Włodzimierzowi I Leninowi przez Naczelne Dowództwo Wojskowe (OHL) II Rzeszy. Po przyjeździe do Piotrogradu, Lenin stanął na czele przewrotu zbrojnego 7 listopada 1917 r. W toku postępującego chaosu i wojny domowej w Rosji doszło do zawarcia narzuconego przez Niemcy Traktatu Pokojowego państw centralnych z Centralną Radą Kijowską 9 lutego 1918 r. oraz z Rosją Radziecką 3 marca 1918 r. w Brześciu Litewskim. Na jego mocy Rosja została zmuszona zrzec się na rzecz Niemiec i Austro-Węgier ponad 400 000 km² terytorium. Równocześnie Moskwa i Kijów zostały zobowiązane do przekazania – na potrzeby Austro-Węgier i Niemiec znacznych kontyngentów surowców i żywności. Nie uratowało to Niemiec przed klęską na Zachodzie i co za tym idzie przyjęcia warunków Traktatu Pokojowego podpisanego w Wersalu (28 czerwca 1919).

Przegrana wojna doprowadziła do walk rewolucyjnych w Niemczech. Doszło do powstania Komunistycznej Partii Niemiec (KPD) w 1919 r., która zyskała wielu zwolenników. KPD forsowała do 1923 r. walkę zbrojną, co czynnie wspierały napływające do Niemiec od 1918 r. grupy bolszewików rosyjskich pochodzenia niemieckiego oraz działacze powstałego w Moskwie Kominternu (III Międzynarodówka Komunistyczna 1919)³.

Ze względu na utrzymujący się kryzys społeczno-gospodarczy w powojennej Europie w latach 1919–1924 ani zwycięskie państwa Ententy, ani Niemcy, nie mogły całkowicie utrzymywać w izolacji międzynarodowej Rosji Radzieckiej, która również szukała możliwości większego otwarcia się na Zachód w ramach zainicjowanej jeszcze przez Lenina w 1921 r. koncepcji Nowej Polityki Ekonomicznej (NEP). Polegała ona na gotowości przyciągania kapitału zachodniego do Rosji za cenę udzielania daleko idących koncesji na rzecz zainteresowanych inwestorów i przedsiębiorców zachodnich. Otworzyło to nowe możliwości ekspansji dla niemieckich kół gospodarczych, zainteresowanych tradycyjnym handlem wschodnim (Osthandel).

Politykę pokonanych i izolowanych Niemiec powojennych wobec Rosji Radzieckiej po I wojnie światowej, przekształconej od 1922 r. w ZSRR, rozpatrywać należy w dwóch okresach historycznych:

- pierwszego: Republiki Weimarskiej 1919–1933 oraz
- drugiego: III Rzeszy 1933–1941, od przejęcia przez Adolfa Hitlera jako wodza NSDAP urzędu kanclerza III Rzeszy oraz jej agresji na ZSRR 22 czerwca 1941 r.

Decydujące znaczenie polityczno-gospodarczo-handlowe miało podpisanie przez Niemcy i Rosję Radziecką 16 kwietnia 1922 r. Traktatu w Rapallo, (przedłużonego w 1926 r. na dalsze cztery lata). W następstwie tego układu doszło do:

³ Por. G. Rosenfeld, *Sowjetrussland und Deutschland 1917–1922*, Berlin 1960.

- nawiązania przez oba państwa ponownie (zerwanych 5 listopada 1918) stosunków dyplomatycznych 16 kwietnia 1922 r. oraz rozbudowę korzystnej dla obu stron współpracy gospodarczo-handlowej;
- utrzymania do końca istnienia Republiki Weimarskiej w 1933 r. tajnej współpracy wojskowej⁴ wbrew zakazowi Traktatu Wersalskiego między Reichswehrą a Armią Czerwoną w zakresie budowy i obsługi nowoczesnych czołgów, samolotów oraz produkcji gazów bojowych⁵.

Szereg niemieckich grup przemysłu ciężkiego oraz maszynowego, skupionych między innymi wokół grupy koncernów przemysłowych Hugo Stinnesa i Waltera Rathenaua, wyspecjalizowało się w prowadzeniu ożywionego handlu z Rosją (tzw. *Russlandgeschäfte*), który odgrywał pierwszoplanową rolę w niemieckim handlu wschodnim i cieszył się poparciem wszystkich rządów Republiki Weimarskiej. W latach 1928–1931 Niemcy wysunęły się ponownie na pierwsze miejsce jako partner handlowy ZSRR wśród państw zachodnich. Ze względów polityczno-ideologicznych po przejęciu władzy przez Hitlera w 1933 r. systematycznie ograniczano ze względów ideologicznych zakres handlu niemiecko-radzieckiego. Doszło między innymi do spadku wzajemnych obrotów towarowych. Przykładowo wartość eksportu niemieckiego do ZSRR spadła z 762 w 1930 r. do 30 mln Marek Rzeszy (RM) w 1939 r. Dopiero po zawarciu ze względów taktycznych i strategicznych paktu o nieagresji III Rzeszy z ZSRR (Ribbentropa i Mołotowa) 23 sierpnia 1939 r. gwałtownie wzrosła wartość dostaw radzieckich (surowce i żywność) do Niemiec. Według niektórych relacji ostatnie dostawy radzieckie docierały do hitlerowskich Niemiec jeszcze kilka dni po napaści oddziałów Wehrmachtu na ZSRR 22 czerwca 1941 r.⁶

Po klęsce III Rzeszy, okupacji Niemiec (1945–1949) i powstaniu w 1949 r. dwóch państw niemieckich – prozachodniej – Republiki Federalnej Niemiec (RFN) i proradzieckiej – Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD) nie było ani jednolitej polityki, ani też wymiany handlowej ze ZSRR. Powstała z radzieckiej strefy okupacyjnej (1945–1949) – NRD (1949) była polityczno-militarnie-strategicznie oraz gospodarczo całkowicie uzależniona od ZSRR. Udział ZSRR w handlu zagranicznym NRD kształtował się w latach 1949–1989 rocznie na poziomie ok. 40%⁷.

Poniżej ograniczam się do syntetycznej oceny roli i znaczenia handlu dla strategii polityki RFN wobec ZSRR i Rosji w: a) dawnej RFN (1949–1989) oraz b) zjednoczonych Niemiec po 1990 r.

⁴ Współpraca powyższa została zerwana dopiero po dojściu Hitlera do władzy na początku 1933 r.

⁵ Por. F.I. Carsten, *Reichswehr und Politik 1918–1933*, Berlin 1964.

⁶ Zob. E.H. Carr, *Berlin-Moskau. Deutschland und Russland zwischen beiden Weltkriegen*, Stuttgart 1954 oraz *Handel mit der Sowjetunion*, „Die Zeit“, 22.11.2012.

⁷ Por. *Drei Jahrzehnte Aussepolitik der DDR*, Hrsg. H.A. Jacobsen et al., München–Wien 1979, s. 151–173.

Znaczenie handlu zagranicznego dla polityki dawnej RFN wobec ZSRR w latach 1949–1989

Powstała z zachodnich stref okupacyjnych w 1949 r. RFN dzięki sprzyjającym okolicznościom społeczno-politycznym oraz szybkiemu rozwojowi gospodarczemu należała już od lat 50. do czołowych, wysokorozwiniętych państw zachodnich. Odzwierciedleniem tego procesu był między innymi systematyczny wzrost jej udziału procentowego w handlu światowym: 1948 (zachodnie okupacyjne) – 1,4%, 1953 (RFN) – 5,3%, 1963 – 9,3%, 1973 – 11,7% oraz w 1983 – 9,2%. Dla porównania udział mocarstw zachodnich w handlu światowym wynosił w 1973 r. USA – 12,2%, Francja – 5,2%, Wielka Brytania – 5,0%⁸. Wszystkie kolejne rządy RFN traktowały handel zagraniczny jako jeden z najważniejszych instrumentów strategicznych swej polityki zagranicznej i niemieckiej, której długofalowymi oraz priorytetowymi celami działania było:

- 1) uzyskanie suwerenności i bezpieczeństwa w ramach współpracy sojuszu zachodniego poprzez przystąpienie do NATO (1955) oraz utrzymywanie bliskich stosunków z USA;
- 2) zaangażowanie się w proces integracji zachodnioeuropejskiej jako współzałożyciel Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957/1958) oraz poprzez pojednanie i bliską współpracą z Francją (traktat Elizejski 1963);
- 3) zachowanie „otwartej kwestii niemieckiej” do chwili powstania warunków międzynarodowych dla pokojowego przywrócenie jedności niemieckiej, co wymagało poparcia ze strony mocarstw zachodnich (USA, Wielka Brytania i Francja) oraz ZSRR. Istotne znaczenie dla RFN w tym zakresie miały także niezwykle złożone stosunki wewnątrzniemieckie, w tym polityczno-prawne uregulowanie stosunków z drugim państwem niemieckim NRD oraz uzyskania trwałego dostępu przez RFN do Berlina Zachodniego.

Realizację powyższych celów RFN rozpoczęła w ramach polityki odprężenia Wschód–Zachód poprzez zawarcie układów wschodnich z ZSRR i Polską oraz normalizację stosunków z pozostałymi państwami Układu Warszawskiego 1970–1973, w tym NRD. W tym kontekście wzrosło znaczenie handlu wschodniego RFN, którego głównym partnerem był ZSRR. W latach 70. i 80 RFN uzyskała realne korzyści polityczne i gospodarcze oraz umocnienie własnej pozycji międzynarodowej, co stwarzało warunki sprzyjające pokojowemu zjednoczeniu Niemiec w 1990 r.⁹

Od lat przełomu lat 70./80. XX wieku toczyła się na Zachodzie ożywiona dyskusja wśród specjalistów na temat znaczenia wymiany handlowej w latach

⁸ Zob. *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Exporte von Waren nach Regionen und Ländern 1948–1983*, Tabellen und Grafiken, Wiesbaden 2015.

⁹ Por. szerzej: E. Cziomer, *Historia współczesna Niemiec powojennych 1945–2005*, Warszawa 2006.

70. i 80. jako decydującego czynnika zbliżenia między dawną RFN a ZSRR¹⁰. Teza „zmiana przez handel” jako zasadniczej przesłanki zbliżenia i współpracy RFN–ZSRR była zasadna, ale wymaga pogłębionej refleksji w odniesieniu do interesów obu partnerów. Dzięki normalizacji stosunków polityczno-prawnych oraz dzięki dobrym i złym doświadczeniom historycznym, ogromnemu potencjałowi gospodarczemu oraz dobrej znajomości rynków wschodnich RFN stała się w latach 60. i 70. coraz bardziej atrakcyjnym partnerem gospodarczym i handlowym dla wszystkich państw bloku wschodniego, zwłaszcza ZSRR. Handel wschodni spełniał jednak odmienne funkcje dla scentralizowanej i zbiurokratyzowanej gospodarki planowej ZSRR oraz nowoczesnej gospodarki rynkowej RFN. Dla ZSRR poszerzenie wymiany handlowej z RFN miało na celu załagodzenia znacznych deficytów zaopatrzenia w nowoczesne towary oraz urządzenia przemysłowe w imporcie, jak też uzyskanie dewiz dzięki intensyfikacji własnego eksportu. Dla gospodarki zachodnoniemieckiej pierwszoplanowe znaczenie miał nie tylko chłonny radziecki rynek dla zbytu towarów niemieckich, lecz także możliwość zaopatrzenia się w surowce. ZSRR miał przede wszystkim pierwszoplanowe znacznie polityczno-strategiczne jako zwycięskie supermocarstwo po drugiej wojnie światowej, które po okupacji (1945–1949) i powstaniu dwóch państw niemieckich zachowało wraz z USA, Wielką Brytanią i Francją odpowiedzialność za „Berlin i Niemcy jako całość”. Bez jego zgody nie mogło dojść do tak pożądanego przez RFN długofalowego zjednoczenia Niemiec. Znaczny potencjał gospodarczy oraz atrakcyjność RFN dla ZSRR sprzyjały na przełomie 1989/1990 wykorzystaniu przez rząd CDU/CSU/FDP kanclerza Helmuta Kohla handlu jako ważnego instrumentu poparcia ekipy Michaiła Gorbaczowa dla pokojowego zjednoczenia Niemiec w formie przystąpienia NRD do RFN.

Po powstaniu RFN w 1949 r. jej wymiana handlowa z ZSRR utrzymywała się na niskim poziomie ze względu na skutki II wojny światowej oraz liczne polemiki i kontrowersje polityczne po obu stronach. Ilustruje to zestawienie w tabeli nr 1.

Tabela 1. Handel RFN–ZSRR w latach 1950–1960 (w mln DEM)

Rok	Obroty ogółem	Saldo
1950	0,8	-0,8
1955	262,9	-39,9
1960	1450, 6	+105,6

Źródło: *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden (za poszczególne lata).

¹⁰ Por. analizy znanej specjalistki amerykańskiej A. Stent, *Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion*, Köln 1983.

Zaistniała sytuacja doprowadziła do podejmowania licznych inicjatyw ze strony koncernów i firm zachodnioniemieckich w kierunku ożywienia handlu z ZSRR. Doprowadziło to między innymi do utworzenia przy Federalnym Związku Przemysł Niemieckiego w Kolonii (BDI) w 1952 r. – Komitetu Wschodniego Gospodarki Niemieckiej (KWGN) na czele z długoletnim przewodniczącym Otto *Wolff von Amerongenem*¹¹. Reprezentował on do początku lat 60. oficjalnie interesy gospodarcze RFN w ZSRR jeszcze przed nawiązaniem wzajemnych stosunków dyplomatycznych we wrześniu 1955 r. Do podpisania układu handlowego RFN–ZSRR doszło dopiero 24 kwietnia 1958 r. Przewidywał on jedynie wprowadzenie rocznych protokołów, określających liczbę i wysokość kontyngentów w poszczególnych branżach i grupach towarowych. RFN eksportowała do ZSRR urządzenia, maszyny i wyroby gotowe, importując głównie surowce oraz półfabrykaty. Wpłynęło to tylko nieznacznie na poprawę wymiany handlowej między obu państwami (1963 – łączna wartość obrotów RFN–ZSRR wynosiła 1451,8 DEM) przy nieznacznym ujemnym saldzie dla RFN, które wynikało głównie z nałożenia przez rząd federalny pod naciskiem USA i NATO embarga (tzw. lista COCOM) na kontrakt odnośnie dostaw przez 5 czołowych koncernów zachodnioniemieckich 163 000 ton rur szeroko przekrojowych dla ZSRR na przełomie 1962/1963. Doprowadziło to do ostrych protestów ZSRR, który preferował od tej pory bardziej rozbudowę kontaktów handlowych z Francją, Wielką Brytanią i Włochami. W odróżnieniu od RFN rządy powyższych państw unikały ostrych kontrowersji polityczno-prawnych z ZSRR. Zaś ich koncerny i firmy były bardziej elastyczne oraz opanowały w latach 60. w większym stopniu rynki poszczególnych państw RWPG, głównie zaś ZSRR¹².

W toku zainicjowania odprężenia Wschód–Zachód oraz przygotowań do zawarcia wspomnianego wyżej układu wschodniego z ZSRR z 10 sierpnia 1970 zarówno rząd federalny, jak też KWGN przygotowały szereg układów i porozumień oraz gwarancji kredytowych dla poszerzenia i pogłębienia handlu RFN z ZSRR. W wyniku powyższych działań w latach 70. i 80. w handlu wschodnim RFN uczestniczyło ok. 5000 podmiotów zachodnioniemieckich, z czego blisko 3000 na terenie ZSRR. Na podkreślenie zasługuje, że firmy zachodnioniemieckie odznaczały się w odróżnieniu od innych partnerów zachodnich wysoką specjalizacją w zakresie eksportu, importu, kooperacji przemysłowej i naukowo-technicznej do ZSRR, co umożliwiało w latach 80. także współpracę na rynkach trzecich. Dodatkowo od 1973 r. przy ambasadzie w Moskwie powstała specjalna misja handlowa oraz mieszana komisja międzyrządowa dla wspierania handlu. Doprowadziło to w latach 70. i 80. do znacznego wzrostu wymiany towarowej między obu państwami, co przedstawia tabela nr 2.

¹¹ S. Jüngerkes, *Diplomaten der Wirtschaft. Die Geschichte des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft*, Osnabrück 2012.

¹² Por. E. Cziomer, *Rola kół gospodarczych w polityce wschodniej RFN*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1983, nr 4, s. 45–50.

Tabela 2. Wymiana handlowa RFN–ZSRR w latach 1970–1989 (w mln DEM)

Rok	Obroty	Saldo
1970	2,7	+1,5
1975	10,1	+3,7
1980	7,4	+0,2
1985	13,6	-3,1
1989	19,8	-3,1

Źródło: *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland* (za poszczególne lata).

Struktura handlu była korzystna dla RFN, gdyż. ponad 50% eksportu RFN stanowiły wyroby gotowe, urządzenia i produkty przemysłowe. Natomiast 90% importu ze ZSRR do RFN stanowiły nadal surowce i półfabrykaty. Warto podkreślić, że w latach 1970, 1972, 1974 i 1981 koncerny niemieckie pod kierunkiem *Ruhrgas AG* podpisały bardzo ważne umowy z partnerami radzieckimi na dostawy gazu ziemnego do RFN. Przed zjednoczeniem Niemiec w 1990 r. gaz radziecki pokrywał już ponad 20% zapotrzebowania energetycznego RFN i Berlina Zachodniego. Od połowy lat 80. RFN miała już nieznacznie ujemny bilans w wymianie handlowej z RFN

Najważniejszą przesłanką zbliżenia dawnej RFN ze ZSRR była strategia polityki wschodniej w ramach odprężenia Wschód–Zachód rządów SPD/FDP wobec ZSRR w latach 1969–1982. Mimo początkowej ostrej krytyki, politykę powyższą kontynuował rząd CDU/CSU/ FDP w latach 1982–1990. Doprowadziło to do korzystnej konstelacji międzynarodowej Wschód–Zachód 1989/1990 oraz wzrostu zaufania między przywódcami obu państw. W tym kontekście rozbudowa zachodnioniemiecko-radzieckiej wymiany handlowej była jedną z ważnych przesłanek wyrażenia przez ZSRR zgodny na pokojowe zjednoczenie Niemiec w 1990 r.¹³

Miejsce i rola handlu w rozwoju współpracy polityczno-gospodarczej zjednoczonych Niemiec z Rosją w latach 90. XX w. oraz w XXI wieku

Po zjednoczeniu w 1990 r. doszło do ewolucji współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją jako sukcesorem ZSRR. W następstwie rozpadu ZSRR i po utworzeniu w grudniu 1991 r. Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) terytorium poradzieckie ogarnął głęboki kryzys wewnętrzny a w systemie międzynarodowym w skali makro dominująca rola przypadła USA. W tym kontekście długofalową współpracę polityczno-gospodarczą Niemiec z Rosją w latach 1991–2018 należy

¹³ Zob. A. Stent, *Russia and Germany Reborn: Unification, the Soviet Collapse, and the New Europe*, München 2003, s. 129 i nast. Por. szerzej: E. Cziomer, *Historia Niemiec współczesnych. 1945–2005*, Warszawa 2006, s. 323 i nast.

rozpatrywać w dwóch zasadniczych fazach rozwoju wewnętrznego oraz międzynarodowego:

- pierwszej, związanej z ogromnymi trudnościami transformacji systemowej oraz postępującą dezintegracją struktur państwowych Rosji w okresie prezydentury Borysa Jelcyna 1991–1999;
- drugiej na tle częściowej stabilizacji Rosji w XXI w. w okresie przywództwa Władimira Putina jako prezydenta czterech kadencji (dwóch: 1999/2000–2008), przejściowo premiera (2008–2012) oraz ponownie prezydenta po dwukrotnych zwycięstwach w wyborach 2012 oraz 2018. W drugiej fazie doszło w Rosji do umocnienia się tendencji autorytarnych oraz jawnego podważania przez Kreml istniejącego porządku międzynarodowego, zwłaszcza od chwili aneksji Krymu oraz poparcia Separatystów w konflikcie rosyjsko-ukraińskim w Donbasie od 2014 r.

W latach 1991–2018 długofalową strategię współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją realizowały kolejne rządy kanclerzy federalnych: Helmuta Kohla – rządu CDU/CSU/FDP (1991–1998), Gerharda Schrödera – rządu SPD/Sojusz 90/ Zieloni (1998–2005) oraz po 2005 r. bez przerwy 3 kadencje – przewodnicząca CDU Angela Merkel jako szefowa rządów Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD (2005–2009), koalicji chadecko-liberalnej – CDU/CSU/FDP (2009–2013)) oraz ponownie dwóch rządów Wielkiej Koalicji po wyborach w 2013 oraz od 2018 r. Dla wszystkich rządów federalnych po 1991 r. Rosja zajmowała priorytetowe miejsce w polityce Niemiec wobec państw WNP i całego obszaru poradzieckiego¹⁴ jako partner strategiczny w dwustronnych relacjach niemiecko-rosyjskich oraz w ramach współpracy z UE.

Dzięki pokojowemu zjednoczeniu w 1990 r. przy poparciu czterech mocarstw, zwłaszcza USA i ZSRR – nowa RFN stała się po 1991 r. pierwszoplanowym państwem UE oraz sektorowym mocarstwem gospodarczo-handlowym o interesach globalnych. Mimo głębokiego kryzysu całego obszaru poradzieckiego – Niemcy nadal traktowały Rosję jako ważne globalne mocarstwo polityczno-militarne, posiadające ogromne zasoby surowcowe, zwłaszcza gazu ziemnego i ropy naftowej. Dzięki tradycji powiązań historycznych oraz z racji doświadczeń współpracy gospodarczo-handlowej ze ZSRR do 1990 r. – zjednoczone Niemcy były predestynowane do zaangażowania się w złożony proces transformacji Rosji po 1991 r. W procesie powyższym ważną rolę miały również niemiecko-rosyjskie powiązania handlowe, które należy rozpatrywać w szerszym kontekście współpracy polityczno-gospodarczej obu państw. Ze względu na ramy opracowania autor jest zmuszony do zasygnalizowania miejsca i roli handlu we współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją w latach 1991–2018.

¹⁴ E. Cziomer, *Następstwa rozpadu ZSRR dla polityki zjednoczonych Niemiec wobec obszaru postradzieckiego ze szczególnym uwzględnieniem Rosji*, [w:] *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, cz. 3: *Kontekst międzynarodowy*, red. J. Diec, Kraków 2011, s. 275–294.

Generalnie długofalowymi celami strategii współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją w latach 90. oraz w XXI w. były przede wszystkim:

- a) wsparcie transformacji politycznej i gospodarczej Rosji w celu osiągnięcia jej stabilizacji wewnętrznej oraz zdolności do ścisłej współpracy nie tylko z Niemcami, ale również z UE oraz z innymi partnerami w kontekście międzynarodowym;
- b) udzielenie czynnego poparcia dla reform w dążeniu do ustanowienia w Rosji efektywnej gospodarki rynkowej;
- c) popieranie różnych inicjatyw dalszego otwarcia rynku rosyjskiego dla towarów oraz urzędzeń niemieckich przy równoczesnym zapewnieniu importu surowców, zwłaszcza energetycznych z Rosji do Niemiec;
- d) zabieganie o zacieśnienie oraz instytucjonalizację współpracy z Rosją na arenie międzynarodowej w celu rozwiązywania wielu palących problemów światowych;
- e) dążenie do rozbudowy szerokiej współpracy dwustronnej z Rosją w płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, kontaktów społecznych, wymiany naukowo-kulturalnej i innych.

Działania powyższe były niezbędne do zbudowania ram finansowo-gospodarczo-politycznych dla ożywienia wymiany handlowej między obu państwami. W ujęciu syntetycznym główne kierunki działania kolejnych rządów CDU/CSU/FDP na rzecz pomocy finansowo-humanitarnej, wsparcia transformacji systemowej oraz uzdrowienia gospodarki rosyjskiej obejmowały:

- przed rozpadem ZSRR ze względu na gwałtowne pogorszenie się warunków życia jego mieszkańców, w niemieckim MSZ w Bonn utworzono w 1990 r. Sztab Roboczy „Pomoc dla Związku Radzieckiego”, który w latach 1990–1993 zebrał szacunkowo ze środków publicznych i prywatnych na pomoc żywnościowo-humanitarną w Rosji sumę 40 mld USD (dla porównania: USA – 12, Japonia – 4,6, Wielka Brytania – 1 mld USD);
- równocześnie z tytułu wycofania w 1994 r. wojsk rosyjskich (ok. 700 tys. żołnierzy i oficerów z rodzinami) z Niemiec na mocy umowy RFN–ZSRR z 1993 r. wyasygnowano w 1993 r. kwotę 17 mld DEM (w późniejszym przeliczeniu ok. 9 mld euro);
- w latach 1991–1996 RFN rząd federalnych udzielił Rosji niskoprocentowany kredyt budżetowy w wysokości ok. 18 mld DEM, z czego ok. 4 mld DEM zostały przeznaczone kampanię wyborczą prezydenta Jelcyna w 1996 r. W mniejszym stopniu w kampanii Jelcyna uczestniczyły USA i inne państwa zachodnie;
- w zadłużeniu ZSRR/Rosji w Klubie Paryskim na początku lat 90. w wysokości 68 mld USD, które ze względu na odroczenie spłat z powodu kryzysu finansowego w Rosji w 1998 r. wzrosło do 100 mld USD zjednoczone Niemcy partycypowały w wysokości 40%. Ze względu na trudności finansowe Rosji spłata powyższego zadłużenia wzrosła do 100 mld USD, jego

redukcja oraz zwrot zostały uzgodnione dopiero w 1999 r., a zwrot środków następował stopniowo w ratach dopiero po 2000 r. Na marginesie, nowy rząd SPD/Zieloni Schroedera (od 1998) odmówił udzielania Rosji kredytów bilateralnych, zabiegając o to, aby Rosja uzyskiwała pożyczki z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) oraz z Banku Światowego

- Rząd SPD/Zieloni nie zgodził się także na umorzenie Rosji starego zadłużenia handlowego z NRD w wysokości 6,3 mld rubli transferowych (ok. 15 mld DEM). Po restrukturyzacji Rosja musiała zwrócić to zadłużenie dopiero po 2000 r. łącznie z pożyczką w Klubie Paryskim Transformacja Rosji w okresie prezydentury Jelcyna (1991–1999) doprowadziła do „oligarchizacji”, korupcji oraz rozkradania majątku narodowego, któremu towarzyszyło zadłużenie państwa oraz ucieczka kapitału za granicę. Poza wsparciem finansowym, Niemcy wspierały Rosję doradztwem w zakresie: sektora przemysłowego – 44%, dokształcania zawodowego – 30%, doradztwa rządowo-parlamentarnego – 14%, sektora finansowego – 8% oraz agrarnego – 2%. Na powyższe formy doradztwa rządy federalne wydatkowały w latach 1994–2003 łącznie 26,5 mln euro.

Przemiany w Rosji wpłynęły generalnie pozytywnie na wzrost niemiecko-rosyjskich obrotów towarowych, które stanowiły ok. 80–85% handlu wschodniego Niemiec na całym obszarze proradzieckim w latach 90¹⁵.

Tabela 3. Rozwój obrotów towarowych między Niemcami a Rosją 1993–1999 (w mld DEM)

Rok	Eksport RFN	Import RFN	Obroty łącznie	Saldo
1993	11,3	10,7	22,0	+0,6
1994	10,7	13,1	23,8	-2,4
1995	0,2	13,6	25,8	-3,4
1996	11,4	15,4	26,8	-4,0
1997	16,4	17,1	33,5	-0,7
1998	14,5	14,7	29,2	-0,2
1999	9,5	16,7	26,2	-7,2

Źródło: *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden (za poszczególne lata).

Z tabeli nr 3 wynika, że po rozpadzie ZSRR wymiana handlowa między RFN a FR wzrastała do 1997 r. stopniowo przy nieznacznym deficycie Niemiec. Wspomniany już krach finansowy w Rosji oraz dewaluacja rubla (17 sierpnia 1998) spowodowały gwałtowny spadek obrotów handlowych 1998–1999 przy pogłębiającym się deficycie niemieckim. W eksporcie Niemiec do Rosji pod koniec lat 90. blisko 80% stanowiły bowiem wyroby gotowe, a 18,5% – artykuły rolno-spożywcze. Natomiast w eksporcie Rosji do Niemiec aż 33,6%

¹⁵ Por. E. Cziomer, *Polityka RFN wobec Wspólnoty Niepodległych Państw ze szczególnym uwzględnieniem miejsca i roli Rosji*, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1, s. 59–78.

stanowiły surowce a 56,0% półprodukty, z czego na gaz ziemny, smary przypadają – 34,3%, a ropę naftową – 32,4%. W 1998 r. ze względu na wspomniany kryzys finansowy zmniejszyło się w Rosji zapotrzebowanie na artykuły spożywcze, tekstylia, obuwie, maszyny i urządzenia przemysłowe. W RFN nadal utrzymywało się duże zapotrzebowanie na surowce energetyczne, zwłaszcza gaz ziemny i ropę naftową. W tym sensie utrzymująca się od dawna asymetria wymiany handlowej przyniosła ujemne skutki dla Niemiec, ułatwiając Rosji nieznaczne umocnienie się tendencji stopniowego wzrostu gospodarczego.

Z chwilą utworzenia w Niemczech koalicji SPD/Sojusz 90/Zieloni z kanclerzem Schröderem w 1998 r., a zwłaszcza po przejęciu urzędu prezydenta w Rosji przez W. Putina w 2000 r. doszło do ożywienia niemiecko-rosyjskich relacji gospodarczo-handlowych. Ważnym wydarzeniem było powołanie do życia już w lipcu 2000 r. na wysokim szczeblu dwustronnej „Strategicznej Grupy Roboczej Gospodarka i Finanse”, która spotykała się regularnie co 3 miesiące oraz inicjowała przyspieszanie podejmowania decyzji przez poszczególne resorty w celu usprawnienia współpracy w takich kwestiach jak: regulacje celne, kredytowania Hermes, sprawne rozliczenia transakcji towarowych, działania izb przemysłowo-handlowych poszczególnych branż, tworzenie biur i przedstawicielstw koncernów i szereg innych.

Dzięki silnemu wsparciu Niemiec Rosję przyjęto w 1998 r. w poczet stałych członków grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata – G7. W latach 1991–1998 jej przedstawiciele byli zapraszani tylko na robocze spotkania polityczne Grupy G7. W latach 2001–2005 istotne znaczenie miała także instytucjonalizacja współpracy politycznej oraz szerszych kontaktów społecznych i eksperckich w ramach Forum Niemiecko-Rosyjskiego oraz Dialogu Petersburskiego. Obok nadania im rangi spotkań na najwyższym szczeblu – podjęto bardziej intensywne współdziałanie w gronie licznych mieszanych grup roboczych na polu gospodarki, polityki, nauki, edukacji, kultury itp. a także regionów i miast¹⁶. Działania powyższe doprowadziły do znacznego rozszerzenia wzajemnej wymiany handlowej. Dwustronne obroty towarowe osiągnęły już w 2000 r. wartość 41,4 mld DEM; ich dalszy rozwój w latach 2000–2005 ilustruje tabela nr 4.

Tabela 4. Rozwój obrotów towarowych między Niemcami a Rosją 2002–2005 (w mld euro)

Rok	Eksport RFN	Import RFN	Obroty łącznie	Saldo
2002	11,3	13,1	24,4	-8,8
2003	12,1	14,2	26,3	-6,9
2004	14,9	16,3	31,2	-7,7
2005	17,2	21,6	38,8	-4,9

Źródło: *Statistisches Bundesamt*, Wiesbaden (za poszczególne lata).

¹⁶ Por. szerzej S. Heinecke, *Die deutsche Russlandpolitik 1991–2005*, Köln 2011, s. 23–60.

Z tabeli nr 4 wynika, że od początku XXI w. wymiana handlowa między RFN a FR wzrastała, stopniowo przy zwiększającym się deficycie Niemiec. Wynikało to od 2000 r. ze zmian w polityce gospodarczej Rosji oraz korzystnej dla niej *terms of trade* w zakresie eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego, doprowadzając do znacznego podniesienia obrotów towarowych oraz do zwiększania się deficytu handlowego Niemiec. Osiągnął on w 2000 r. wysokość 15,4 mld DEM, czyli ok. 7,7 mld euro. Było to zjawisko nowe w handlu niemiecko-rosyjskim. W 2005 r., mimo znacznego zwiększenia eksportu niemieckiego, skumulowany deficyt Niemiec w handlu z Rosją wyniósł 4,9 mld euro. Deficyt powyższy odzwierciedlał od dłuższego czasu złą strukturę obrotów handlowych między obu państwami. W eksporcie Niemiec do Rosji pod koniec lat 90. blisko 80% stanowiły bowiem wyroby gotowe, a dalsze 18,5% obejmowały artykuły rolno-spożywcze. Natomiast w eksporcie Rosji do Niemiec aż 33,6% stanowiły surowce oraz 56,0% półprodukty, z czego na gaz ziemny, smary przypadało 34,3%, a ropę naftową – 32,4%. W 1998 r. ze względu na wspomniany wyżej kryzys finansowy w Rosji zmniejszyło się zapotrzebowanie na artykuły spożywcze, tekstylia, obuwie, maszyny i urządzenia przemysłowe. Natomiast w RFN nadal utrzymywało się duże zapotrzebowanie na surowce energetyczne, zwłaszcza gaz ziemny i ropę naftową. W tym sensie utrzymująca się od dawna asymetria wymiany handlowej przyniosła ujemne skutki dla Niemiec, ułatwiając Rosji umocnienie tendencji wzrostu gospodarczego. Dla pełnego pokrycia potrzeb energetycznych, Niemcy importowały w 2004 r. z Rosji: 37 mln ton ropy naftowej (34%), oraz 38 mld m³ gazu ziemnego (42%)¹⁷.

W ciągu 13 lat sprawowania urzędu kanclerza federalnego przez kanclerz Merkel (2005–2018) doszło do znacznych przeobrażeń we współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją. Wynikało to z ewolucji wielu czynników o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym, za najważniejsze w ujęciu syntetycznym można uznać cztery:

- 1) stopniowe załamywanie się neoliberalnego porządku międzynarodowego z dominującą rolą USA po światowym kryzysie gospodarczo-finansowym 2007 plus oraz połowicznych sukcesach administracji Baracka Obamy (2008–2016);
- 2) nasilenie się tendencji autorytarnych polityki Kremla na początku 3. kadencji prezydenckiej Putina w 2012 r. przy równoczesnym zacieśnieniu współdziałania Rosji z Chinami Ludowymi (CHRL) w celu osłabienia spójności współdziałania całego Zachodu;
- 3) ujawnienie się głębokiego kryzysu UE oraz napięć w stosunkach transatlantyckich, w tym również między Niemcami a USA od początku kadencji nowego prezydenta Donalda Trumpa 2016/2017 oraz jego polityki „America First”;

¹⁷ *Deutsch-russischer Handel 2002-2005*, [w:] *Statistisches Jahrbuch 2006*, Wiesbaden 2006, s. 48.

- 4) osłabienie stabilności niemieckiego systemu politycznego przy równoczesnym ujawnieniu się kontrowersji wewnętrznych wokół poszukiwania nowej roli międzynarodowej Niemiec, w tym również w odniesieniu do dalszej współpracy polityczno-gospodarczej z Rosją¹⁸.

Zasygnalizowane wyżej wsparcie przez zjednoczone Niemcy dla transformacji w Rosji w latach 1991–2005 dało tylko połowiczne efekty. Wprowadzie między innymi dzięki poparciu Niemiec – Rosja została w 2012 r. przyjęta do Światowej Organizacji Handlu (WHO). Nastąpiła wprowadzie znaczna poprawa warunków życia społeczeństwa, zwłaszcza w dużych skupiskach miejskich na czele z Moskwą i Petersburgiem, ale nie przeprowadzono ani forsowanej przez prezydenta Dmitrija Miedwiediewa (2008–2012) modernizacji, ani reformy gospodarki. Nie uzyskano też poważniejszych efektów na polu zahamowanie korupcji. Doszło do znacznej centralizacji i koncentracji władzy polityczno-państwowej oraz ekonomiczno-finansowej wokół wąskiej elity rządzącej na czele z prezydentem Putinem. W nowszych krytycznych analizach niemieckich, elita rządząca i autorytarny system sprawowania władzy w Federacji Rosyjskiej po 2007 r. zostały o przedstawiane bądź to jako „demokracja Putina”, bądź też jako „syndykat Putina”¹⁹. Następstwem zaostrzenia kursu w polityce wewnętrznej ekipy Putina od 2012 r. było ograniczenie możliwości szerszej działalności fundacji i organizacji zachodnich na terenie Rosji jako tzw. „agentów zewnętrznych” i przeciwdziałanie polityce USA oraz państw NATO i UE zmierzającej do osłabienia roli i pozycji międzynarodowej Kremla oraz podważenia jego żywotnych interesów na obszarze poradzieckim, zwłaszcza na Ukrainie. Odpowiedzią na dostrzeganą przez Kreml politykę strategicznego „okrążania” Rosji przez USA i NATO było zainicjowanie przez ekipę Putina odpowiedniej kontrofensywy o charakterze polityczno-propagandowym i militarnym. W analizach niemieckich określano to jako powrót do innej formy „zimnej wojny” przeciwko Zachodowi. Jego najważniejszymi elementami i sukcesami politycznymi były:

- aneksja Krymu (marzec 2014), wsparcie działań zbrojnych separatystów na terenie Ukrainy Wschodniej przeciwko nowym prozachodnim władzom w Kijowie oraz doprowadzenie w Donbasie do destabilizacji oraz trwałego zamrożenia konfliktu ukraińsko-rosyjskiego (od wiosny–lata 2014);
- oficjalne skuteczne wsparcie militarno-polityczne Putina w wojnie domowej na terenie Syrii dyktatorskiego reżimu Baszszara al-Asada w 2015 r., prowadzące do osłabienia koalicji państw zachodnich na czele z USA w walce z Państwem Islamskim;

¹⁸ Por. szerzej E. Cziomer, *Poszukiwanie nowej roli międzynarodowej Niemiec jako problem badań naukowych i praktyki politycznej po 2005 r.*, referat wygłoszony na III Kongresie Politologii, 23 września 2015 r., Sekcja 64: Niemcy 25 lat po zjednoczeniu (moderator: dr hab. Ewa Bojenko-Izdebska).

¹⁹ Por. B. Reitschuster, *Putins Demokratie: Ein Machtmensch und sein System*, Berlin 2014; M. Mommsen, *Das Putin-Syndikat. Russland im Griff der Geheimdienstler*, München 2017.

- prowadzenie jawnej wojny propagandowej oraz cyberataków przeciwko USA i państwom UE, łącznie ze wsparciem finansowym dla działających na terenie Europy Zachodniej prorosyjskich ruchów populistyczno-nacjonalistycznych, w tym również na terenie RFN²⁰.

Odpowiedzią USA oraz państw NATO i UE na powyższe działania Kremla, przede wszystkim zaś sprzeczną z prawem międzynarodowym aneksję Krymu, było wprowadzenie od połowy 2014 r. sankcji polityczno-gospodarczych wobec Rosji, które ulegały poszerzaniu oraz przedłużaniu co pół roku – ostatnio jesienią 2018 r.

Rosja odpowiedziała kontrsanekcjami wobec państw zachodnich oraz działaniem na rzecz zacieśnienia współpracy polityczno-gospodarczej z Chinami Ludowymi. W konsekwencji „powrotu Rosji na Wschód” doszło w latach 2013–2016 do jej zbliżenia oraz zacieśnienia współdziałania z CHRL przy równoczesnym dążeniu do podważenia ustanowionego po zakończeniu konfliktu Wschód–Zachód 1989/1990 nowego neoliberalnego porządku międzynarodowego z dominacją USA. Równocześnie Chiny i Rosja zdecydowały się na ustanowienie własnych i konkurencyjnych wobec zachodnich struktur – długofalowych projektów współpracy międzypaństwowej: CHRL – „Nowy Jedwabny Szlak (Jeden Pas – Jedna Droga, 2013) oraz Rosja – Unię Euroazjatycką (2015)²¹.

Tworzenie się nowego układu sił oraz konstelacji międzynarodowej od połowy drugiej dekady XXI w. miało szereg niekorzystnych implikacji dla strategii dalszej współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją, w tym również rozwoju niemiecko-rosyjskiej wymiany handlowej. Rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD kanclerz Merkel jako czołowe państwo UE oraz bliski sojusznik USA zajął od 2014 r. krytyczne stanowisko wobec aneksji Krymu oraz popierania przez Kreml separatystów w Donbasie. Równocześnie rząd RFN popierał zdecydowanie wszystkie sankcje UE przeciwko Rosji.

Z drugiej strony Niemcy dążyły do utrzymywania poprawnych relacji z Rosją, zamierzając wspólnie podczas mediacji z Francją, Ukrainą i Rosją w ramach tzw. formatu normandzkiego, doprowadzić zarówno do zawieszenia broni, jak też rozwiązania pokojowo konfliktu ukraińsko-rosyjskiego w Donbasie. Mimo osiągnięcia ogólnego porozumienia kompromisowego między wszystkimi stronami na bazie decentralizacji Ukrainy z udziałem separatystów Mińsk II (12.02.2015) nie doszło ani do całkowitego przerwania ognia w Donbasie,

²⁰ Zob. szerzej: *Putins Kalter Krieg: Wie Russland den Westen vor sich herreibt*, München 2016.

²¹ Por. szerzej: *Współpraca Chińskiej Republiki Ludowej z Federacją Rosyjską a nowy wymiar stosunków międzynarodowych w XXI w.*, Cz. 1: *Znaczenie współpracy Chin i Rosji dla kształtowania nowego porządku międzynarodowego*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 1(XV).

ani też bezpośredniego zapobieżenia rosyjsko-ukraińskim incydentom zbrojnym na Morzu Azowskim²².

Na marginesie warto podkreślić, że w części niemieckich elit (intelektualnej, politycznej) oraz wśród przedstawicieli kół gospodarczych brakowało jednolitego stanowiska w ocenie polityki Rosji wobec Zachodu i jej agresji wobec Ukrainy. Punktem kulminacyjnym licznych kontrowersji był przełom 2014/2015, kiedy kanclerz Merkel negocjowała w ramach wspomnianego wyżej „formatu normandzkiego” porozumienie Mińsk II. Argumenty obu stron publikował w obszernych oficjalnych oświadczeniach poczytny tygodnik ogólnoniemiecki „Die Zeit”. W ujęciu syntetycznym można je ująć następująco:

Pierwsza – to dominująca tendencja w mediach, związana z krytyczną oceną polityki władz Rosji wobec poszczególnych faz kryzysu ukraińskiego. Jej przedstawiciele, głównie politycy rządzącej CDU, opozycyjnej partii Zielonych i niektórzy liberałowie (FDP – od 2013–2017 poza Bundestagiem), natomiast rzadziej politycy współrządzącej SPD, przypisywali Rosji główną winę za pogłębianie kryzysu na Ukrainie. Postępowanie Rosji traktowali również jako przejaw realizacji ambicji imperialnych ze strony ekipy Putnia oraz legitymizacji autorytarnie sprawowanej władzy poprzez upowszechnianie haseł populistycznych i patriotycznych. Służy to zarazem dalszemu osłabianiu roli opozycji politycznej oraz kręgów intelektualnych, krytycznie nastawionych w Rosji wobec Kremla. Swoje cele polityczne oraz poparcie społeczeństwa rosyjskiego Putin osiągnął przede wszystkim przez aneksję Krymu.

Druga – tendencja charakteryzowała bardziej wyrozumiałą postawą dla polityki ekipy Putina wobec Ukrainy. W większości mediów niemieckich używa się wobec jej zwolenników pogardliwe określenie jako *Putin-Versteher* (rozumiejący Putina). Zalicza się do nich grono od kilkudziesięciu do kilkuset i więcej polityków ze wszystkich partii, głównie jednak Partii Lewicowej, współrządzącej SPD i prawicowej Alternatywy dla Niemiec (AfD), działaczy gospodarczych, naukowców i czołowych publicystów, którzy swoje poglądy ujawniają w mediach (w telewizji, radiu i prasie), blogach i innych forach internetowych. Niektóre posunięcia Putina znajdowały również zrozumienie wśród części czołowych polityków i ekspertów SPD. Ich poglądów i ocen nie można jednak całkowicie utożsamiać z postawą byłego kanclerza Gerharda Schroedera, osobiście zaprzyjaźnionego od kilkunastu lat z Putinem²³.

²² Por. E. Cziomer, *Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego oraz jego implikacje dla bezpieczeństwa europejskiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2 (XIII), s. 27–56.

²³ Schroeder, po ustąpieniu z funkcji kanclerza federalnego w 2005 r. stał się najbardziej znanym lobbystą Putina na Zachodzie, bezpośrednio zaangażowanym w działalność koncernu Gazprom, gdzie zasiadał w Radzie Nadzorczej Gazociągu Północnego. Od 2017 r. pełni funkcję przewodniczącego Rady Nadzorczej koncernu rosyjskiego Rosnieft. Por. jego najnowsza książkę: G. Schröder, *Klare Worte: Im Gespräch mit Georg Meck über Mut, Macht und unsere Zukunft*, Basel 2014 oraz obszerną biografię naukową na jego temat: G. Schöllgen, *Gerhard Schröder. Die Biographie*, Frankfurt am Main 2015.

W 2018 r. kilkunastu publicystów, naukowców i polityków niemieckich różnych orientacji politycznych napisało obszernie artykuły w *Księdze Pamiątkowej* poświęconej Egonowi Bahrowi – długoletniemu współpracownikowi oraz architektowi polityki wschodniej kanclerza Willy Brandta w latach 70. pt.: *Dlaczego potrzebujemy pokoju i przyjaźni z Rosją. Odezwa do wszystkich*²⁴. Przedstawiono w niej szereg argumentów merytorycznych na rzecz powrotu do bliskiej współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją.

Zasygnalizowane wyżej zmiany międzynarodowe oraz wewnętrzne w wymiarze politycznym i gospodarczym, w tym również w Rosji i w Niemczech miały istotny wpływ na rozwój niemiecko-rosyjskiej wymiany handlowej w latach 2006–2017. Ilustruje to tabela nr 5.

Tabela 5. Niemiecko-rosyjskie obroty towarowe w latach 2006–2017 (w mld euro)

Wymiana towarowa Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Obroty towarowe	53,4	57	69,4	45,8	58,2	75,4	80,8	77,0	67,7	51,5	48,0	57,2
Import do RFN	30,0	28,9	37,1	25,2	31,8	40,9	42,7	41,2	38,4	29,7	26,4	31,6
Eksport z RFN	23,4	28,1	32,3	20,6	26,4	34,5	38,1	35,8	29,3	21,8	21,6	25,8
Saldo	6,6	0,8	4,8	4,6	5,4	6,4	4,6	5,4	9,1	7,9	4,8	5,8

Źródło: *Fakten zum deutschen Außenhandel 2006–2017: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, 2018, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/fakten-zum-deutschen-aussenhandel.pdf?__blob=publicationFile&v=20.

Z tabeli numer 5 wynika systematyczny wzrost obrotów towarowych, który osiągnął w roku 2012 rekordową wysokość 80,8 mld euro. W latach 2013–2016 nastąpił gwałtowny spadek obrotów towarowych o ok. 40%. Doszło do tego nie tylko z powodu sankcji zachodnich, lecz głównie ze znacznego spadku cen ropy naftowej i gazu ziemnego na rynkach międzynarodowych. Natomiast od 2017 r. datuje się znowu stopniowy wzrost importu towarów rosyjskich do RFN o 19,8%. Tendencje wzrostu eksportu oraz importu utrzymują się we wzajemnych obrotach towarowych w 2018 r.

W 2017 r. wraz z ożywieniem kontaktów politycznych doszło do wzrostu importu gazu i ropy z Rosji do RFN, osiągając poziom. blisko 40%. W latach 2006–2017 rosyjskie dodatnie saldo w handlu z RFN wahało się w poszczególnych latach od +4,8 do +9,1 mld euro. W wyniku sankcji zachodnich 2014–2017 zmniejszyła się natomiast liczba niemieckich przedsiębiorstw działająca na terenie Rosji z 6000 do 5237, w tym głównie mniejszych i średnich firm z nowych

²⁴ *Warum wir Frieden und Freundschaft mit Russland brauchen. Ein Aufruf an alle von Matthias Platzeck, Peter Gauweiler, Antje Vollmer, Oskar Lafontaine, Peter Brandt, Daniela Dahn und vielen anderen*, Hrsg. A. Bahr, Frankfurt am Main, 2018.

krajów związkowych. Przyczyniło się to między innymi do opowiadania się znacznej części polityków oraz mieszkańców na obszarze byłej NRD za potrzebą dalszego utrzymywania bliskich kontaktów i współpracy gospodarczej Niemiec z Rosją. Warto podkreślić, że w drugiej dekadzie XXI w. Niemcy utraciły pozycję pierwszego partnera handlowego w eksporcie do Rosji na rzecz Chin Ludowych. Udział CHRL w 2017 r. w eksporcie do Rosji wynosił bowiem – grupa 21,2%, a RFN jako drugiego partnera tylko 10,0%²⁵.

Reasumując, strategia długofalowej współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją musi być rozpatrywana w kontekście kształtowania się nowego układu sił oraz porządku międzynarodowych z uwzględnieniem odmiennych interesów oraz nowej roli CHRL, Rosji i USA pod koniec drugiej dekady XXI w. Niemcy jako ważny globalny gracz gospodarczo-handlowy mogą w tej rywalizacji odegrać ważną rolę tylko pod warunkiem zachowania w najbliższych latach spójności oraz współdziałania całej UE²⁶.

Podsumowanie

Bliskość geograficzna oraz złożone doświadczenia historyczne warunkowały intensywność współpracy polityczno-gospodarczej między Niemcami a Rosją. Poza okresami agresji Niemiec wobec Rosji w pierwszej (1914–1918) oraz ZSRR w drugiej (1939/41–1945) wojnach światowych ważne miejsce w relacjach wzajemnych odegrała wymiana handlowa. Pierwzoplanowe znaczenie handlu uwidoczniło się zwłaszcza w polityce odprężenia i porozumienia między RFN a ZSRR w latach 70. i 80., doprowadzając w konsekwencji do wyrażenia przez ówczesne kierownictwo polityczne ZSRR (Gorbaczow) zgody na pokojowe zjednoczenie Niemiec w 1990 r. Pomoc finansowa oraz intensyfikacja wymiany handlowej miały także istotne znaczenie dla ustanowienia partnerstwa strategicznego między Niemcami a Rosją w latach 90. XX w. oraz w pierwszej dekadzie XXI w.

Po ujawnieniu się silnych tendencji autorytarnych w Rosji i przejściu ekipy prezydenta Putina do jawnej agresji wobec Ukrainy oraz podważania porządku europejskiego w połowie drugiej dekady XXI w. doszło do licznych kontrowersji i napięć we współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją. Zbliżenie między CHRL a Rosją oraz ich ostra rywalizacja polityczno-gospodarczo-handlowa w odpowiedzi na politykę nowej administracji USA – *America first* od 2017 r. – stanowi nowe wyzwania dla Niemiec oraz całej UE. Tylko poprzez zachowanie spójności oraz jedności zdecydowanej większości państw członkowskich UE – Europa może odegrać ważną rolę w rozgrywce o nowy kształt i demokratyczne zasady współpracy w skali globalnej

²⁵ *Wirtschaftsdaten kompakt-Basisdaten: Russland, November 2018*, [w:] GTAI Germany Trade&Invest, s. 3, <https://www.google.com/search?client=firefox-b&q=> [dostęp: 26.12.2018].

²⁶ Por. G. Erler, *Weltordnung ohne Westen? Europa zwischen Russland, China und Amerika*, Freiburg–Basel–Wien 2018.

Bibliografia

- Baumgart W., *Deutsch-russische Beziehungen 1890–1914/18*, Göttingen 1971.
- Carr E.H., *Berlin-Moskau. Deutschland und Russland zwischen beiden Weltkriegen*, Stuttgart 1954.
- Carsten F.I., *Reichswehr und Politik 1918–1933*, Berlin 1964.
- Cziomer E., *Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego oraz jego implikacje dla bezpieczeństwa europejskiego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 2 (XIII).
- Cziomer E., *Historia Niemiec współczesnych. 1945–2005*, Warszawa 2006.
- Cziomer E., *Historia współczesna Niemiec powojennych 1945–2005*, Warszawa 2006.
- Cziomer E., *Miejsce ZSRR w polityce zagranicznej RFN*, Poznań 1988.
- Cziomer E., *Następstwa rozpadu ZSRR dla polityki zjednoczonych Niemiec wobec obszaru postradzieckiego ze szczególnym uwzględnieniem Rosji*, [w:] *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata*, Cz. 3: *Kontekst międzynarodowy*, red. J. Dieck, Kraków 2011.
- Cziomer E., *Polityka RFN wobec Wspólnoty Niepodległych Państw ze szczególnym uwzględnieniem miejsca i roli Rosji*, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1.
- Cziomer E., *Polityka rządu RFN wobec ZSRR w latach 1955–1972*, Kraków 1976.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa 2010.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005.
- Cziomer E., *Poszukiwanie nowej roli międzynarodowej Niemiec jako problem badań naukowych i praktyki politycznej po 2005 r.*, referat wygłoszony na III Kongresie Politologii, 23 września 2015 r., Sekcja 64: Niemcy 25 lat po zjednoczeniu (moderator: dr hab. Ewa Bojenko-Izdebska).
- Cziomer E., *Rola kół gospodarczych w polityce wschodniej RFN*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych” 1983, nr 4.
- Cziomer E., *Wyzwania nowej roli międzynarodowej Niemiec w dobie globalizacji, kryzysów gospodarczych i finansowo-politycznych po 2007 roku*, Kraków 2018.
- Deutsch-russischer Handel 2002–2005*, [w:] *Statistisches Jahrbuch 2006*, Wiesbaden 2006.
- Drei Jahrzehnte Aussepolitik der DDR*, Hrsg. H.A. Jacobsen et al., München–Wien 1979.
- Erler G., *Weltordnung ohne Westen? Europa zwischen Russland, China und Amerika*, Freiburg–Basel–Wien 2018.
- Handel mit der Sowjetunion*, „Die Zeit”, 22.11.2012.
- Heinecke S., *Die deutsche Russlandpolitik 1991–2005*, Köln 2011.
- Jüngerkes S., *Diplomaten der Wirtschaft. Die Geschichte des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft*, Osnabrück 2012.
- Mommsen M., *Das Putin-Syndikat. Russland im Griff der Geheimdienstler*, München 2017.
- Putins Kalter Krieg: Wie Russland den Westen vor sich hertreibt*, München 2016.
- Reitschuster B., *Putins Demokratie: Ein Machtmensch und sein System*, Berlin 2014.
- Rosenfeld G., *Sowjetrussland und Deutschland 1917–1922*, Berlin 1960.
- Schöllgen G., *Gerhard Schröder. Die Biographie*, Frankfurt am Main 2015.
- Schröder G., *Klare Worte: Im Gespräch mit Georg Meck über Mut, Macht und unsere Zukunft*, Basel 2014.

- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Exporte von Waren nach Regionen und Ländern 1948–1983*, Tabellen und Grafiken, Wiesbaden 2015.
- Stent A., *Russia and Germany Reborn: Unification, the Soviet Collapse, and the New Europe*, München 2003.
- Stent A., *Wandel durch Handel? Die politisch-wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Sowjetunion*, Köln 1983.
- Warum wir Frieden und Freundschaft mit Russland brauchen. Ein Aufruf an alle von Matthias Platzeck, Peter Gauweiler, Antje Vollmer, Oskar Lafontaine, Peter Brandt, Daniela Dahn und vielen anderen*, Hrsg. A. Bahr, Frankfurt am Main, 2018.
- Wirtschaftsdaten kompakt-Basisdaten: Russland, November 2018*, [w:] *GTAI Germany Trade&Invest*, s. 3, <https://www.google.com/search?client=firefox-b&q=> [dostęp: 26.12.2018].
- Współpraca Chińskiej Republiki Ludowej z Federacją Rosyjską a nowy wymiar stosunków międzynarodowych w XXI w.*, Cz. 1: *Znaczenie współpracy Chin i Rosji dla kształtowania nowego porządku międzynarodowego*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 1(XV).

The Importance of Trade for Germany's Political and Economic Cooperation with Russia in the Historical and Contemporary Dimension

The article presents the significance of trade for political and economic cooperation between Germany and Russia in the historical and contemporary dimension. The analysis focuses on assessment of the determinants of the role and importance of trade in three phases of German-Russian political and economic cooperation: 1) general determinants and development of cooperation from the end of the World War I in 1918 to the end of World War II in 1945, 2) in the former West Germany in the years 1949–1989 and 3) in the period of the United Germany in the 1990s and in the 21st century. In the periods mentioned above, trade exchange was an quintessential element of the overall German-Soviet-Russian relations in the political and economic spheres. Germany's role as the main trading partner of the USSR in the West in the 1970s and 1980s enabled, among other things, the Kremlin's consent to the peaceful reunification of Germany 1989/1990 and contributed to their strong involvement in the economic transformation of the Russian Federation after 1991. In the second decade of the 21st century, the People's Republic of China (PRC) became the first trade partner for Russia was, undertaking joint actions to reduce the neoliberal international order with the dominant role of the United States.

Key words: Germany, Russia, trade, political-economic cooperation, history

Znaczenie handlu dla współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją w wymiarze historycznym i współczesnym

Artykuł przedstawia znaczenie handlu dla współpracy polityczno-gospodarczej Niemiec z Rosją w wymiarze historycznym i współczesnym. Analiza koncentruje się na ocenie uwarunkowań roli i znaczenia handlu w trzech fazach niemiecko-rosyjskiej współpracy polityczno-gospodarczej: 1) ogólnych uwarunkowań oraz rozwoju od 1918 r. do końca drugiej wojny światowej w 1945 r., 2) w okresie dawnej RFN 1949–1989 oraz 3) po zjednoczeniu Niemiec w latach 90. i w XXI w. Wymiana handlowa stanowiła wówczas ważny element całokształtu relacji niemiecko-radziecko-

-rosyjskich w płaszczyźnie politycznej i gospodarczej. Rola RFN jako głównego partnera handlowego ZSRR na Zachodzie w latach 70. i 80. umożliwiła między innymi zgodę Kremla na pokojowe zjednoczenie Niemiec 1989/1990 oraz ich silne zaangażowanie się w transformację gospodarczą Federacji Rosyjskiej po 1991 r. W drugiej dekadzie XXI w. pierwszym partnerem handlowym Rosji zostały Chiny Ludowe (CHRL), podejmując wspólne działania na rzecz osłabienia i przewyżczenia neoliberalnego porządku międzynarodowego z dominującą rolą USA.

Słowa kluczowe: Niemcy, Rosja, handel, współpraca polityczno-gospodarcza, historia, współczesność

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-2-010

XVI: 2019 nr 2
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Marcin Lason

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0001-8008-3325

Liudmyla Tkach

Studentka kierunku International Tourism, Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza
Modrzewskiego, członek Koła Naukowego Bezpieczeństwa Narodowego UJ
ORCID 0000-0001-8180-2088

HANDEL BRONIĄ W SKALI MIĘDZYNARODOWEJ: GŁÓWNE TENDENCJE W XXI WIEKU. ROLA I MIEJSCE UKRAINY

Wprowadzenie

Handel bronią był i pozostaje instrumentem realizacji polityki państwa, zarówno zagranicznej, jak i bezpieczeństwa, także w wymiarze wewnętrznym. Nie chodzi jedynie o zapewnienie państwu niezbędnych środków do obrony terytorium, ale także o konieczność posiadania sił zdolnych do działań poza jego granicami, wsparcia sojuszników oraz znaczenia przemysłu obronnego dla rozwoju gospodarki. Dodatkowo, import i eksport broni ma bardzo ważne znaczenie dla budowy relacji politycznych z innymi państwami. Ten instrument polityki, tak jak wiele innych, może być wykorzystywany w sposób pozytywny i negatywny. Dla przykładu do budowy strategicznego partnerstwa z jednym z mocarstw, jeśli taką drogę uznano za najlepszą do zapewnienia państwu zdolności obronnych, tworzenia postaw klientelistycznych (rozumianych jako manipulowanie klientem – odbiorcą uzbrojenia, przez państwo, które je dostarcza, wpływ dostawcy na klienta), uzależnienia od dostawcy broni na długie lata np. ze względu na dostęp do części zamiennych czy uzbrajanie różnego rodzaju milicji, bojówek,

sił powstańczych, rewolucyjnych etc., których celem jest obalenie istniejącego rządu i w perspektywie wprowadzenie państwa do innej strefy wpływów. Celem artykułu jest analiza zjawiska legalnego handlu bronią konwencjonalną pomiędzy państwami w XXI w. Dodatkowo w sposób szczególnie uwzględnione zostaną miejsce Ukrainy na globalnym rynku handlu bronią. Ma to walory zarówno badawcze, związane z pozycją tego państwa na tym rynku i usytuowaniem wielu zakładów zbrojeniowych jeszcze w czasach ZSRR, jak i poznawcze, zatem przedstawienia wpływu konfliktu zbrojnego na Ukrainie od 2014 r. na handel bronią przez to państwo.

Dane do realizacji postawionego celu zaczerpnięto z opracowań Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI – *Stockholm International Peace Research Institute*) specjalizującego się w badaniach dotyczących produkcji i sprzedaży broni. Dlatego przedstawiane będą przy użyciu wskaźnika TIV (*the trend indicator value*), a liczby odczytywać należy w milionach. W związku z tym nie są to wartości wyrażane w określonej walucie, a poprzez specjalnie skonstruowany wskaźnik, który umożliwia porównywanie danych z wielu lat. Uwzględnia on trudności w mierzeniu ceny produktów i rzeczywistych wielkości kontraktów. Dodatkowo autorzy wykorzystali dane Europejskiej Agencji Obrony oraz źródła ukraińskie. *Źródła internetowe dostępne były w okresie prac nad artykułem* (listopad 2018–styczeń 2019), tam, gdzie było to możliwe podawano datę publikacji materiału w Internecie. Autorzy przyjęli perspektywę neorealistyczną i prowadzili przede wszystkim analizę dostępnych danych, która posłużyła do wyciągnięcia wniosków odpowiadających celowi pracy.

Charakterystyka międzynarodowego rynku handlu bronią po zakończeniu zimnej wojny

Jednym z najważniejszych zjawisk na międzynarodowym rynku handlu bronią po zakończeniu zimnej wojny było poszukiwanie nowych rynków zbytu. Państwa bloku zachodniego i wschodniego dysponowały olbrzymim potencjałem wytwórczym, niezbędnym w rywalizacji zimnowojennej; po zakończeniu jej globalny handel uzbrojeniem zaczął maleć wraz ze spadkiem groźby konfrontacji pomiędzy dwoma blokami oraz spadkiem znaczenia niektórych państw w globalnej rywalizacji o wpływy. W związku z tym pojawiła się konieczność zagospodarowania istniejących mocy produkcyjnych, których likwidacja nie mogła być zrekompensowana tzw. dywidendą pokojową – środkami finansowymi, na redukcję wielkości sił zbrojnych i wprowadzone limity uzbrojenia, np. w ramach Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie z 1990 r. ratyfikowanego przez strony w 1992 r.¹ Wspomniana redukcja prowadziła także

¹ Zob. szerzej: M. Mróz, *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)*, Raport nr 74, maj 1995, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych.

do konieczności zagospodarowania zbędnego już sprzętu, jego magazynowania i utrzymania, co było kosztowne. Stąd m.in. niektóre państwa chętnie sprzedawały niechciane już uzbrojenie, nawet za symboliczne euro, tak zrobiły Niemcy, przekazując za tę cenę do Polski samoloty MiG-29² w latach 2003–2004. Z jednej strony nie ponosiły one kosztów ich dalszego magazynowania czy utylizacji, z drugiej – wykorzystały go do poprawy relacji z sojusznikami i wzmacniania ich zdolności wojskowych. Dla Polski otrzymanie wspomnianych samolotów czy czołgów było bowiem niezwykle ważne ze względu na wzmocnienie sił zbrojnych przy minimalnych nakładach finansowych. Dodatkowo strona darująca zapewniała sobie przyszłe zamówienia na modernizację sprzętu (w przypadku Niemiec przekazanych Polsce czołgów Leopard). Ten przykład w znakomity sposób ilustruje polityczny charakter handlu bronią i dowodzi, jak jest on jej ważnym instrumentem.

Powyższe zjawisko nie jest niczym nowym w relacjach pomiędzy państwami. Podobnie rzecz ma się z kolejnym następstwem zimnej wojny, chociaż jego skala i konsekwencje są na tyle duże, że badacze poświęcają mu szczególną uwagę. Podstawowym problemem wykreowanym przez zakończenie zimnej wojny było dozbrajanie różnego rodzaju sił opozycyjnych wobec rządów i umożliwianie im podejmowania działań zbrojnych, z czym m.in. związana była rosnąca liczba konfliktów lokalnych i regionalnych³. Barwną ilustrację tego zagadnienia przedstawia film fabularny pt. *Pan życia i śmierci*, którego głównym bohaterem jest handlarz bronią Jurij Orłow grany przez Nicolasa Cage’a⁴. Wskazuje on także na inne groźne zjawisko, jakim było pośredniczenie w handlu bronią przez zorganizowane grupy przestępcze. Były one także odbiorcami broni. Co za tym idzie, środki tego typu stały się dostępne także dla członków organizacji terrorystycznych. Państwa mogły bowiem wykorzystywać pośredników, którzy w ten sposób pozwalali „zgubić ślad” rzeczywistego dostawcy i organizatora procedury, działającego w imię realizacji partykularnych interesów jednego z politycznych graczy na arenie międzynarodowej. Po raz kolejny zatem trudno przeczyć tezie, że handel bronią jest instrumentem polityki państw, wykorzystywanym od wieków, a różnica pomiędzy poszczególnymi okresami historycznymi związana jest z postępem technologicznym, prowadzącym do sprzedaży nowej broni

² Zob. szerzej: M. Lasoń, *Polsko-niemiecka współpraca wojskowa w drugiej dekadzie XXI w.*, [w:] *Znaczenie nowej roli międzynarodowej Niemiec dla współpracy polsko-niemieckiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Część 2: Wyzwania współpracy polsko-niemieckiej oraz polityki wschodniej Unii Europejskiej w kontekście kryzysu ukraińskiego*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 2(XIII), s. 58.

³ Zob. szerzej: M. Soboń, *Międzynarodowy obrót bronią konwencjonalną. Bezpieczeństwo. Polityka. Społeczeństwo*, Poznań 2017, s. 7–8.

⁴ Historia jest częściowo oparta na biografii Wiktora Buta, słynnego rosyjskiego międzynarodowego handlarza bronią działającego po zakończeniu zimnej wojny. Zobacz szerzej: *Lord of War*, USA/Francja/Niemcy 2005.

i nowymi kanałami handlowymi. W tym przypadku przede wszystkim broni lekkiej, której masowość i dostępność zmieniła charakter pozimnowojennych wojen. Jak zauważa Herfried Münkler, doprowadziło to do prywatyzacji wojen, w których biorą udział liczni uczestnicy pozapaństwowi, w tym prywatne przedsiębiorstwa świadczące usługi o charakterze wojskowym (PMC – *Private Military Companies*). Według Münklera winna temu zjawisku była obecna podczas wojen przełomu XX i XXI w. dominacja lekkiego uzbrojenia, skuteczność słabo wyszkolonych sił oraz łatwość nielegalnego finansowania np. poprzez przemysł czy handel żywym towarem itp.⁵ Nie ma większych trudności z szybkim dostarczeniem lekkiej broni i amunicji drogą powietrzną do wybranej strony konfliktu, której działania sprzyjają interesowi państwa zapewniającego jej niezbędne wsparcie, czym operacyjnie zajmują się jego służby specjalne. W przypadku broni bardziej zaawansowanej technologicznie, dostarczyć należy także osoby, które mogą wykonać przeszkolenie w korzystaniu z niej. Nie muszą to być doradcy wojskowi reprezentujący dane państwo, wystarczy by byli to doświadczeni pracownicy PMC. Specyfika PMC sprawia, że de facto realizują oni interesy państwa, z którego pochodzą.

Po zakończeniu zimnej wojny, już w 1991 r. pozycję lidera na rynku eksporterów broni zajęły USA, dystansując ZSRR i Wielką Brytanię, a wschodzącą jego gwiazdą stawała się Chińska Republika Ludowa (ChRL)⁶. Największym odbiorcą uzbrojenia były państwa Bliskiego Wschodu, głównie Arabia Saudyjska. Trudno nie wspomnieć o tym, jak duże znaczenie polityczne mają kontrakty zawierane z tym państwem, co doskonale ilustruje głośny przypadek reakcji, a właściwie jej braku, administracji Donalda Trumpa na zabicie dziennikarza Dżamala Chaszodżdżiego i stawianie oskarżeń o zlecenie tegoż przez księcia Muhammada ibn Salmana rządzącego Arabią Saudyjską. Trump uzasadniał to koniecznością realizacji kontraktu zbrojeniowego wartego miliardy dolarów i przynoszącego olbrzymie zyski firmom amerykańskim oraz generującego miejsca pracy dla Amerykanów⁷. To pokazuje także, że w zależności od wielkości kontraktu oraz haseł politycznych głoszonych przez rządzących, także eksporter broni może uzależnić się od jej odbiorcy. Z tego płynie wniosek, że należy bardzo starannie wybierać odbiorcę. Generalnie na taki wybór wpływ mają trzy czynniki⁸:

1. Polityczne, np. utrzymywanie postaw klientelistycznych, wsparcie sojuszników, partnerów, aktorów pozapaństwowych realizujących interesy

⁵ Za: H. Münkler, *Wojny naszych czasów*, Kraków 2004, s. 99.

⁶ Za: *World Military Expenditures and Arms Transfer 1991–1992*, US Arms Control and Disarmament Agency (ACADA), Washington 1994, s. 15, <https://www.state.gov/documents/organization/185648.pdf>.

⁷ Zob. szerzej np.: D. Choi, *Trump says ,we have a tremendous order' with Saudi Arabia, doesn't want to cancel defense contracts ,as retribution' for Jamal Khashoggi's death*, 19.10.2018, Business Insider, <https://www.businessinsider.com/trump-reaction-jamal-khashoggi-death-saudi-arabia-defense-contract-2018-10?IR=T>.

⁸ Por. M. Soboń, *op. cit.*, s. 39–42.

państwa, tworzenie strefy wpływów, generowanie obszaru zastępczej konfrontacji itp.

2. Ekonomiczne, np. poszukiwanie rynku zbytu dla własnego przemysłu, napędzanie postępu technologicznego, pozbywanie się przestarzałego sprzętu itp.
3. Moralne np. wsparcie dobrej strony prowadzonych działań zbrojnych, uniknięcie czystek etnicznych czy ludobójstwa, a szerzej łamania praw człowieka, pomoc napadniętemu państwu, budowa demokracji i obalenie dyktatury itp. Ma to jednak charakter bardzo subiektywny i zależy od rządzących, którzy argumenty natury moralnej wykorzystują instrumentalnie.

Na początku lat 90. XX w. znacząco rósł udział firm amerykańskich w globalnym rynku broni, czemu sprzyjała jakość oferowanego uzbrojenia oraz ich zdolności do konkurencji międzynarodowej i znajdowanie dla siebie odpowiednich niszy rynkowych. Nie bez znaczenia był także pokaz skuteczności stosowanych technologii podczas wojny w Zatoce Perskiej w latach 1990–1991. Z tego powodu w połowie lat 90. XX w. udział USA w światowym eksporcie broni sięgał blisko 50%. Podczas gdy Federacja Rosyjska, będąc trzecim graczem na tym rynku, posiadała jedynie 8,9% udziału w nim⁹. Widać przepaść, jaka powstała pomiędzy tymi głównymi graczami z czasów zimnej wojny. Przepaść, która wraz z odbudową pozycji międzynarodowej Rosji zaczęła się zmniejszać, tym bardziej, że zaczął wzrastać popyt na broń, do czego walenie przyczyniło się rozpoczęcie tzw. wojny ze światowym terroryzmem po zamachach z 11 września 2001 r.

W okresie pozimnowojennym można wyróżnić następujące trendy na rynku międzynarodowego handlu bronią:

1. Nacisk na osiągnięcie zysku i duża konkurencja pomiędzy producentami i wspierającymi ich rządami chcącymi np. utrzymania miejsc pracy w zakładach zbrojeniowych. Widać tu wpływ wolnego rynku i liberalizacji w gospodarce światowej oraz spadku nakładów na zbrojenia, zwłaszcza w latach 90. XX w.
2. Internacjonalizacja produkcji związana z globalizacją i wynikającymi z tego inwestycjami, a także z warunkami, na podstawie których zawierano kontrakty. Mowa o tzw. umowach offsetowych, w których zapisywano konieczność inwestycji koncernów w krajowy przemysł zbrojeniowy, a tym samym czyniono z niego kooperanta firmy wygrywającej przetarg. Dla przykładu, w ten sposób w Polsce produkowane są części dla amerykańskich firm lotniczych.
3. Konsolidacja przemysłu obronnego, która w USA odbyła się w latach 1993–1998 i była odpowiedzią na sytuację na rynku uzbrojenia, zarówno

⁹ Za: *World Military Expenditures and Arms Transfer 1996*, US Arms Control and Disarmament Agency (ACADA), Washington 1997, s. 19, <https://www.state.gov/documents/organization/185645.pdf>.

wewnętrznym, jak i międzynarodowym. W ten sposób powstał np. koncern Lockheed Martin. Pozwoliło to m.in. ograniczyć koszty, zwiększyć asortyment towarów i utrzymać wysokie nakłady na badania i rozwój, co musiało przełożyć się na przewagę na rynku międzynarodowym. W Europie przybrała ona formę łączenia wielu małych przedsiębiorstw i tworzenia dużych grup zbrojeniowych mających monopol na własnym rynku (w Polsce mowa o Polskiej Grupie Zbrojeniowej). Zbyt mało projektów obejmowało współpracę pomiędzy firmami z różnych państw (tak jak np. przy budowie myśliwca Eurofighter), co było związane z kwestiami politycznymi i ekonomicznymi. Zwłaszcza chęcią ochrony własnego rynku pracy oraz traktowania przemysłu zbrojeniowego jako części strategicznych zasobów państwa, gwarantujących mu bezpieczeństwo i samowystarczalność. Dodatkowo przedsiębiorstwa europejskie musiały mierzyć się z małymi zamówieniami wewnętrznymi wynikającymi z przekonania o bezpieczeństwie gwarantowanym na lata bez konieczności wysokiej opłaty za nie oraz z obecnością sił USA na kontynencie europejskim. Niestety ograniczano także wydatki na badania i rozwój, które sprzyjały utracie konkurencyjności przez firmy europejskie.

4. Odbudowa pozycji na rynku uzbrojenia Federacji Rosyjskiej, której udział w stosunku do lat 90. wzrósł o ok. 20%¹⁰. Stało się to kosztem firm z państw europejskich dzięki wprowadzeniu na rynek nowych, konkurencyjnych produktów za ceny mniejsze, niż oczekiwane przez przedsiębiorstwa zachodnie za sprzęt podobnej klasy np. przeciwlotniczy i przeciwraкетowy. Przy czym wzrostowi eksportu towarzyszył wzrost zamówień na rynku wewnętrznym związany z polityką prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina, której celem było wzmocnienie sił zbrojnych i wykorzystanie ich do odbudowy rosyjskiej strefy wpływów oraz pożegnania pamiętnych lat 90., kiedy to Federacja Rosyjska nie była traktowana podmiotowo przez swoich zachodnich partnerów. Putin mówił o tym już na początku swoich rządów. Należało go tylko słuchać i traktować poważnie, niech za przykład posłużą następujące słowa Putina z 2006 r.: „USA wydają na obronę 25 razy więcej niż Rosja. Zuchy! Ich dom jest twierdzą. I my powinniśmy wzmacniać swój dom! Widzimy przecież, co się dzieje na świecie”¹¹.
5. Znaczny wzrost wydatków na zbrojenia po 11 września 2001 r., który przełożył się na wzrost sprzedaży oraz eksport broni, zwłaszcza do państw Bliskiego Wschodu oraz Indii. Spadki na tym rynku zaczęto odnotowywać pod wpływem światowego kryzysu finansowego od 2008 r. (i wycofania sił zbrojnych USA z Iraku), kiedy to wydatki obronne wielu państw zna-

¹⁰ Za: *SIPRI Yearbook 2013: Summary*, Stockholm 2013, s. 10.

¹¹ Za: T. Bielecki, *Putin: Wyścig zbrojeń się nie skończył*, 11.05.2006, www.serwis.gazeta.pl/swiat/1,34174,3336314.html.

często malały, były bowiem źródłem oszczędności dla budżetów państw. Efekty były widoczne w wielu państwach Europy Zachodniej. Niestety także w obszarze badań i rozwoju.

6. Impulsem do ponownego znaczącego wzrostu na rynku uzbrojenia była aneksja Krymu przez Federację Rosyjską w 2014 r. i związane z tym zmiany polityki obronnej w wielu państwach, zwłaszcza europejskich, za czym poszły zamówienia na sprzęt wojskowy kierowane do firm amerykańskich np. z Polski i Holandii. Dodatkową motywacją była rozpoczęta w tym samym czasie wojna przeciwko tzw. Państwu Islamskiemu. Z jednej strony rządy państw chciały pozyskiwać uzbrojenie z obawy przed agresywną polityką Federacji Rosyjskiej, z drugiej – ze względu na zagrożenie terroryzmem oraz skutkami tzw. arabskiej wiosny. Warto przyrzeć się bliżej zmianom, jakie zaszły od 2014 r.

Globalny rynek handlu bronią w drugiej dekadzie XXI wieku

Dla danych dotyczących międzynarodowego handlu bronią w drugiej dekadzie XXI w. cezura początkowa to rok 2014. Wydarzenia, jakie miały w wówczas miejsce w znaczący sposób wpłynęły na zaprezentowane poniżej dane.

Tabela 1. Najwięksi eksporterzy broni w latach 2008–2013 (TIV)

Państwo/rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Łącznie
ChRL	649	1140	1479	1253	1509	2006	8037
Francja	2007	1929	897	1758	1035	1492	9118
Niemcy	2380	2521	2725	1351	847	738	10562
Federacja Rosyjska	6232	4969	6091	8568	8283	7805	41948
USA	6828	6912	8063	9087	9122	7660	47672

Źródło: *SIPRI database*, 2008–2013, dane wygenerowane 5 grudnia 2018 r., http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

Łączna wartość wyeksportowanej broni na świecie wyniosła 159 319 TIV. W latach 2008–2013 Federacja Rosyjska odbudowała swoje miejsce na międzynarodowym rynku. Dodatkowo zaś ChRL wyrosła na globalnego gracza prześcigając Wielką Brytanię, którą wypchnęła z pierwszej piątki eksporterów uzbrojenia. Zgodnie z danymi SIPRI głównymi odbiorcami broni w tym okresie były Indie (19 930), ChRL (8500), Pakistan (7598), Republika Korei (6598), Zjednoczone Emiraty Arabskie (6459). Arabia Saudyjska (6167) znalazła się na 6 miejscu¹².

¹² Za: *SIPRI database*, 2008–2013, dane wygenerowane 5 grudnia 2018 r., http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

Z powyższych danych można wyciągnąć wniosek, że ChRL pozostawała eksporterem i importerem broni o prawie tej samej wartości, zaś największym odbiorcą na rynku były Indie. Uwzględniając Pakistan oraz państwa arabskie można zauważyć, że największymi importerami były te państwa, które musiały mierzyć się z zagrożeniem militarnym oraz budują swoją pozycję na świecie jako mocarstwa globalne i regionalne. Temu ma służyć wzrost nakładów na zbrojenia, których wykorzystanie przeznaczone jest do realizacji podstawowych interesów narodowych.

Na liście największych importerów nie ma państw Unii Europejskiej. Wśród pierwszej piątki eksporterów pozostały jedynie Francja i Niemcy. Strategiczne zaskoczenie roku 2014 winno wpłynąć w sposób zdecydowany na politykę oszczędności na obronności, jaką prowadzono w państwach Europy Zachodniej we wcześniejszym okresie. Tym bardziej, że wiele z państw przyjęło nowe założenia dotyczące budowy zdolności wojskowych przedstawiane w formie białych ksiąg obronności. Zakładano w nich często wzrost wydatków na zbrojenia, budowę nowych zdolności sił zbrojnych, co za tym idzie zakup nowego sprzętu lub jego modernizację. Widać to np. w białej księdze opublikowanej przez władze Holandii¹³. Nawet jeśli plany były skromne, to jednak sygnalizowały one zmianę niekorzystnego trendu, jakim była redukcja wydatków na obronność. Dostępne dane SIPRI dotyczące handlu bronią pozwolą sprawdzić, czy doszło do zwiększenia obrotów na tym rynku i zmiany udziałów w nim. To tym ważniejsze, że niektóre państwa np. Polska i Holandia, wskazywały firmy amerykańskie jako dostawcę potrzebnego im sprzętu. Nie wynikało to jedynie z konkurencyjności oferty tamtejszych przedsiębiorstw, ale z chęci wzmocnienia relacji politycznych, wręcz budowy partnerstwa strategicznego, jak ma to miejsce w przypadku Polski. Lata 2014–2017 dobitnie pokazują, że handel bronią jest instrumentem polityki państwa.

Tabela 2. Najwięksi eksporterzy broni w latach 2014–2017 (TIV)

Państwo/rok	2014	2015	2016	2017	Łącznie
ChRL	1152	1832	2192	1131	6306
Niemcy	1774	1769	2536	1653	7731
Francja	1697	2077	2278	2162	8214
Federacja Rosyjska	5224	5608	6937	6148	23 917
USA	9656	10 048	10 304	12 394	42 402

Źródło: SIPRI database, 2008–2013, dane wygenerowane 5 grudnia 2018 r., http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

Łączna wartość wyeksportowanej broni na świecie wyniosła 118 669 TIV. Porównanie wyników eksportu z obu tych okresów pozwala na wyciągnięcie cie-

¹³ 2018 Defence White Paper: Investing in our people, capabilities and visibility, Ministry of Defence.

kawych wniosków. Po pierwsze, eksport z USA w latach 2014–2017 osiągnął podobną wartość, co w latach 2008–2013. Zatem w okresie o dwa lata krótszym. Po drugie, Amerykanie zdystansowali Federację Rosyjską, której wynik jest blisko połowę mniejszy. Oznacza to, że militaryzacja polityki zagranicznej i zagrożenie, jakie stwarzają, jest korzystne dla przemysłu amerykańskiego, tym bardziej, że w rządzie USA wielu odbiorców broni widzi gwaranta swego bezpieczeństwa. Płacąc przemysłowi amerykańskiemu płaci się pośrednio rządowi USA, co przekłada się na koniunkturę. W przypadku Federacji Rosyjskiej, nie widać zwiększenia udziału w rynku, jej polityka imperialna nie przekłada się na znaczący wzrost liczby klientów, nawet jeśli napędzane przez nią konflikty zbrojne wymagają ciągłych dostaw uzbrojenia także do państw przez nią wspieranych. Można stwierdzić, że polityka Putina sprzyja gospodarce USA, co trudno uznać za jej zamierzony efekt. Po trzecie, pozostałe państwa nie osiągają większych korzyści z globalnego wzrostu wydatków na broń. Generowane przez niego środki trafiają do USA.

Największymi importerami w tym okresie były: Arabia Saudyjska (13 190), Indie (12 726), Egipt (5898), Australia (5315) i Algieria (5112). Zatem państwa, które w większości można uznać za klientów USA. Pierwsze miejsce Arabii Saudyjskiej kolejny raz dowodzi znaczenia tego rynku dla USA i decyzji politycznych podejmowanych przez administrację Donalda Trumpa. Można uznać, że dysponując dużymi środkami finansowymi dowolne państwo byłoby w stanie kupić sobie przychylność supermocarstwa, nawet jeśli nie dysponowałoby innymi atutami niż kontrakty zbrojeniowe. Ta kwestia dowodzi, jak duże znaczenie polityczne ma handel bronią i właściwy dobór dostawcy i odbiorcy. W tym okresie wydatki ChRL wyniosły około połowy tego, co w latach 2008–2013. Można jednak uznać, że w ciągu kolejnych dwóch lat osiągnął podobny poziom, zgodnie z chińskimi planami¹⁴.

Warto zwrócić uwagę, jak na tym tle przedstawiają się wydatki na zakup broni państw Unii Europejskiej w omawianych latach (tabela 3).

Wpływ szoku roku 2014 na państwa Unii Europejskiej przełożył się w kolejnych latach na znaczący wzrost wydatków na zakup broni na rynku międzynarodowym. Ma to swoje źródło we wzroście wydatków na obronność, które wg danych Europejskiej Agencji Obrony w 2014 r. wynosiły 194,8 mld euro, a w 2016 r. 207,9 mld euro¹⁵. Nie jest to wzrost gwałtowny, ale potwierdza odwrócenie tendencji spadkowej. Przy tym zgodnie z tym samym źródłem, za ów wzrost w znaczącej części odpowiada region Europy Wschodniej¹⁶. Ten, którego mieszkańcy obawiają się agresywnej polityki Federacji Rosyjskiej. Potwierdza to ocenę, że wygenerowany przez Rosję popyt na uzbrojenie służy USA, ponieważ to tam

¹⁴ Zakładając wzrost wydatków ChRL oraz Indii, tradycyjnych odbiorców rosyjskiej broni, udział Federacji Rosyjskiej w rynku powinien wzrosnąć w kolejnych latach.

¹⁵ Za: *Defence Data 2006–2016*, European Defence Agency 2017, s. 4.

¹⁶ Za: *Defence Data 2016–2017, Key Findings and Analysis*, European Defence Agency 2018, s. 8.

znajdują się firmy oferujące niezbędne produkty i polityczny patron, jakiego chcą pozyskać rządy zagrożonych, czy obawiających się polityki Putina państw.

Tabela 3. Wydatki na import uzbrojenia w państwach Unii Europejskiej w latach 2008–2017 (TIV)

Rok	Wartość
2008	3892
2009	4099
2010	3629
2011	2032
2012	2492
2013	2135
2014	1734
2015	2544
2016	2691
2017	2697

Źródło: *SIPRI database*, 2008–2013, dane wygenerowane 5 grudnia 2018 r., http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

Podsumowując dane z lat 2008–2017 można stwierdzić, że światowy rynek handlu bronią mierzony wskaźnikiem TIV urósł z 24 145 do 31 106¹⁷. Głównym beneficjentem tego wzrostu są firmy amerykańskie. Potwierdza to zawartość listy 100 największych przedsiębiorstw zbrojeniowych publikowanej przez SIPRI. Powstaje ona w oparciu o ogólnodostępne dane i uwzględnia państwa OECD oraz państwa rozwijające się, z wyjątkiem ChRL. Zgodnie z *The SIPRI Arms Industry Database*¹⁸ w 2008 r. w pierwszej 10 największych firm tego typu 6 pochodziło z USA, a 4 z Europy Zachodniej. Przy czym największą sprzedaż osiągnęła brytyjska BAE Systems, jednak z niewielką różnicą wobec kolejnych trzech firm amerykańskich. W 2016 r. w pierwszej 10 było także 6 firm z USA i 4 z Europy Zachodniej, ale przedsiębiorstwa amerykańskie zajmowały już pierwsze trzy miejsca; pierwsze z nich Lockheed Martin Corp. miało sprzedaż prawie dwukrotnie większą niż pierwsza firma europejska (BAE Systems) i prawie ośmiokrotnie większą niż pierwsza firma rosyjska. To pokazuje, jak duża stała się różnica pozycji rynkowej przedsiębiorstw amerykańskich i tych z innych części świata.

Na tym całościowo nakreślonym obrazie globalnego rynku handlu bronią, uwzględniającym kwestie polityczne i ekonomiczne, warto pokazać, jakie miejsce zajmuje wybrane państwo.

¹⁷ Za: *SIPRI database*, 2008–2013, dane wygenerowane 5 grudnia 2018 r., http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

¹⁸ Za: *SIPRI Arms Industry Database*, dane wygenerowane 5 grudnia 2018 r., <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>.

Przemysł obronny Ukrainy na globalnym rynku handlu bronią w drugiej dekadzie XXI wieku

Upadek systemu bipolarnego wpłynął znacząco na przekształcenia kompleksu wojskowo-przemysłowego (KWP) Ukrainy. W chwili uzyskania niepodległości około 17% całego KWP Związku Radzieckiego znajdowało się na jej terytorium, a 700 tys. specjalistów pracowało w ponad 2000 przedsiębiorstwach¹⁹. Ukraina miała znakomite perspektywy rozwoju tej gałęzi gospodarki. Była ona monopolistą na terenie Związku Radzieckiego w produkcji rakiet międzykontynentalnych na paliwo płynne i rakiet kosmicznych, lotniskowców, ciężkich wojskowych samolotów transportowych, oraz silników do helikopterów²⁰. Mimo takiego potencjału, do szybkiego rozwoju ukraińskiego KWP nie doszło.

Czynnikiem destrukcyjnym dla KWP w latach 90. był spadek globalnego popytu na broń w wyniku zakończenia zimnowojennego wyścigu zbrojeń. Do 1999 r. ukraińskie przedsiębiorstwa obronne otrzymały zamówienia o wartości zaledwie 7% w stosunku do ich potencjału produkcyjnego. Brak jakiegokolwiek zasad kontroli eksportu broni do 1996 r. spowodował handel strategicznie ważnymi dobrami i zasobami, w tym bronią. Nawet utworzenie Ukraińskiej Państwowej Komisji do spraw Polityki Kontroli Eksportu i Współpracy Wojskowo-Technicznej z Zagranicą (1999) nie wpłynęło pozytywnie na wizerunek Ukrainy, jako państwa, w którym można dokonać zakupu uzbrojenia z pominięciem obowiązujących norm prawnych, zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Dowodem na to były liczne skandale związane ze sprzedażą broni do Macedonii (2001), Iraku (2002), Libii (2002), a nawet talibom²¹. W tym okresie ponad 80% eksportowanej broni wyprodukowano jeszcze za czasów Związku Radzieckiego. Oznaczało to zmniejszenie dużych zapasów, jakie miała Ukraina i co za tym idzie jej potencjału obronnego. W celu poprawy tej sytuacji zdecydowano się na próbę podniesienia efektywności zarządzania KWP, zwiększenia wielkości produkcji własnej i eksportu, do czego środkiem miało być utworzenie w 2010 r. Narodowego Koncernu Ukroboronprom. Od tego roku można wyróżnić trzy główne grupy producentów broni na Ukrainie: koncern Ukroboronprom, inne przedsiębiorstwa państwowe, firmy prywatne.

Ukroboronprom zjednoczył pod swoim szyldem 126 niezależnych przedsiębiorstw, zajmujących się projektowaniem, produkcją i sprzedażą wyrobów

¹⁹ Za: Ю. Мостовая, *Украина имеет все шансы войти в пятерку мировых экспортеров военной техники* [Ukraina ma wszelkie szanse na wejście do czołowej piątki światowych eksporterów sprzętu wojskowego], 31.01.1997, ZN,UA, https://zn.ua/ARCHIVE/ukraina_imeet_vse_shansy_voyti_v_pyaterku_mirovyh_eksporterov_voennoy_tehniki.html.

²⁰ Za: А. Храмчихин, *Что осталось от бывшей военной мощи Украины* [Co pozostaje z dawnej potęgi militarnej Ukrainy], 23.10.2013, Topwar, <https://topwar.ru/36348-cto-ostalot-ot-byloy-voennoy-moschi-ukrainy.html>.

²¹ Zob. szerzej: *От иракских „Кольчуг” до корейских ракет* [Od irańskich „Kołczug” do rakiet koreańskich], 14.08.2017, Strana.UA, <https://strana.ua/news/86999-eksport-oruzhja-iz-ukrainy-komu-kiev-postavljal-oboronnuju-produktsiju.html>.

przemysłu obronnego, zarówno na potrzeby wewnętrzne, jak i na rynek zewnętrzny²². Koncern znacząco podniósł poziom jakości produktu oraz zdobył zaufanie zagranicznych partnerów. Obecnie Ukroboronprom jest jedynym ukraińskim producentem uwzględnionym w rankingu Top 100 największych producentów broni oraz firm świadczących usługi zbrojeniowe.

Tabela 4. 100 największych producentów broni oraz firm świadczących usługi zbrojeniowe

Miejsce (2016)	Miejsce (2017)	Przedsiębiorstwo	Państwo	Sprzedaż broni (2017)	Sprzedaż broni (2016)
1	1	Lockheed Martin Corp.	Stany Zjednoczone	44920	40630
2	2	Boeing	Stany Zjednoczone	26930	29510
3	3	Raytheon	Stany Zjednoczone	23870	22910
81	79	Ukroboronprom	Ukraina	1020	1060

Źródło: SIPRI database, 2016–2017, dane wygenerowane 6 grudnia 2018, <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>.

Rok 2014 był punktem zwrotnym dla działalności koncernu. Prezydent Ukrainy Petro Poroszenko zerwał umowy o współpracy w dziedzinie wojskowej z Rosją, w wyniku czego przemysł obronny stracił 3,3 mld UAH. Utracono przy tym przedsiębiorstwa znajdujące się na Krymie oraz na okupowanych terytoriach obwodów donieckiego i ługańskiego. Jednak dzięki wzrostowi popytu wewnętrznego w drugiej połowie 2014 r. Narodowy Koncern był w stanie zamknąć rok z zyskiem w wysokości 140 milionów UAH, dostarczając w ciągu jednego roku więcej broni ukraińskiej armii niż podczas swojej całej wcześniejszej działalności²³. Przyczyniły się do tego także nowe kontrakty zagraniczne, w tym rozpoczęcie produkcji uzbrojenia, które nie było wcześniej wytwarzane na Ukrainie. Przykładem może być pocisk raketowy niekierowany RS-80 „Oskol”²⁴.

Przedsiębiorstwa państwowe, które nie są w strukturach Ukroboronpromu, odgrywają niewielką rolę w eksporcie i realizacji zamówień obronnych; są to zazwyczaj firmy o niskim potencjale, często nierentowne i pozbawione pewnych nieoficjalnych przywilejów udzielanych przez Ministerstwo Obrony, na przykład stosowania uproszczonego systemu przetargów.

Jednak najciekawsze zmiany w związku z wydarzeniami 2014 r. zaszły w przedsiębiorstwach prywatnych KWP. Większość dużych prywatnych przedsiębiorstw KWP powstało w wyniku prywatyzacji i przeszły one w ręce ukraiń-

²² Za: P. Романов, *Оружие для армии Украины: что сделал, делает и может сделать Укроборонпром* [Broń dla armii Ukrainy: co robił, robi i może zrobić Ukroboronprom], rozmowę przeprowadził Bohdan Butkiewicz, Argumentua, <http://argumentua.com/stati/oruzhie-dlya-armii-ukrainy-chto-sdelal-delaet-i-mozhet-sdelat-ukroboronprom>.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Za: PC-80 „ОСКОЛ” ВІД ДАХК „АРТЕМ” [RS-80 Oskol od SH Artem], 18.09.2018, Ukroboronprom, <https://ukroboronprom.com.ua/uk/media/rs-80-oskol-vid-dahk-artem-vogneve-zastosuvannya-bombarduvalnykom-su-24m-video.html>.

skich oligarchów lub osób bliskich ich klanom we wczesnych latach 90. Przede wszystkim mowa tu o firmach zaangażowanych w produkcję towarów podwójnego zastosowania, ponieważ tylko takie przedsiębiorstwa mogły utrzymać się w tym czasie na rynku postsowieckim z uwagi na ogólny spadek popytu na broń. Ich sytuacja istotnie zmieniła się dopiero w 2014 r., kiedy wraz ze wzrostem popytu na rynku krajowym rozpoczęła się także częściowa liberalizacja produkcji i eksportu. Możliwe stało się także pozyskanie większych środków na inwestycje, zarówno ze źródeł krajowych jak i zagranicznych. Przedsiębiorstwa prywatne wraz ze swoim potencjałem produkcyjnym stały się niezbędnym elementem KWP, który musiał zaspokajać zwiększone zamówienia obronne.

Intensywna współpraca z przedsiębiorstwami sektora prywatnego rozpoczęła się dopiero w pierwszych dniach konfliktu zbrojnego na wschodzie państwa²⁵, ale szybko udowodniła swoją skuteczność. Od 2017 r. dwie trzecie²⁶ zamówień Ministerstwa Obrony realizowane było przez firmy niepaństwowe. Według sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy, Ołeksandra Turczyniowa, „prywatne przedsiębiorstwa dają impuls do konkurencji, w wyniku czego poprawia się jakość produktów i spada ich cena”²⁷. Działo to mobilizująco na Ukroboronprom, który będąc monopolistą na rynku, nie podejmował żadnych kroków w celu poprawy konkurencyjności Koncernu. Sytuacja musiała się zmienić. Przedsiębiorstwa prywatne okazały się elastyczne i zaawansowane technicznie, co stworzyło im szansę do stania się lokomotywą gospodarki narodowej. Głównymi obszarami produkcji przedsiębiorstw prywatnych są broń i amunicja oraz systemy radarowe śledzenia i wykrywania celów. Przedsiębiorstwa są zaangażowane w opracowanie nowych modeli broni i sprzętu wojskowego: lekkich pojazdów opancerzonych, rozpoznania, nadzoru, kierowania pociskami balistycznymi, broni elektronicznej, systemów, symulatorów, środków ochrony osobistej. Atutem prywatnych firm stała się bardziej nowoczesna organizacja i, mniejsza podatność na korupcję, ponieważ ich kierownictwo ryzykuje własne środki.

Obecna sytuacja na rynku uzbrojenia sprzyja stopniowemu poszerzaniu kooperacji i rozwojowi współpracy z przedsiębiorstwami zagranicznymi. Przykładem tych procesów było powstanie Ligi Przedsiębiorstw Obronnych Ukrainy dwa lata temu (w 2017). Uzasadniano ją nie tylko chęcią pogłębiania współpracy technologicznej, ale i potrzebą wspólnej ochrony interesów prywatnego biznesu i ujednolicenia stosowanych rozwiązań prawnych i handlowych wobec przedsiębiorstw prywatnych i państwowych z branży obronnej²⁸.

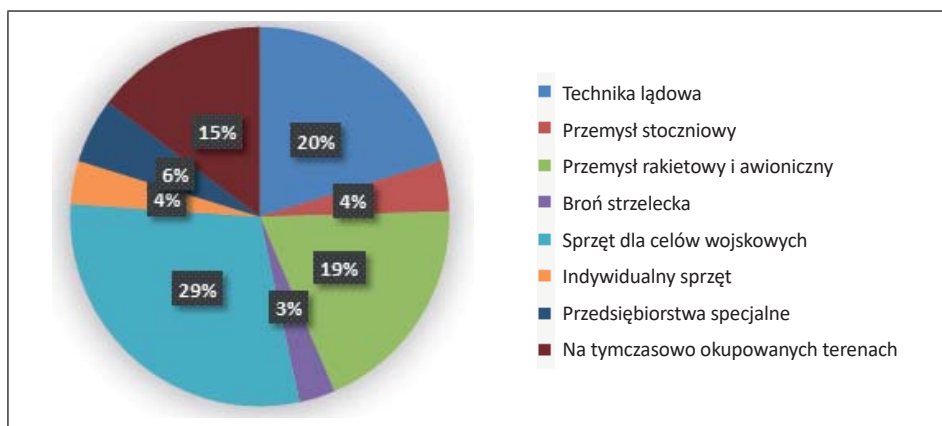
²⁵ Za: *Україна має потужний науковий потенціал в оборонній сфері – Турчинів* [Ukraina ma potężny potencjał naukowy w sferze obrony – Turczyniow], 6.12.2018, Unian, <https://www.unian.net/weapons/10366779-ukraina-imeet-moshchnyy-nauchnyy-potencial-v-oboronnoy-sfere-turchinov.html>.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Za: Statut Ligi Przedsiębiorstw Obronnych Ukrainy, s. 2–6, 31.01.2018, LDC, <http://ldc.org.ua/pravlinnya-ligi>.

Wykres 1. Przedsiębiorstwa ukraińskiego kompleksu wojskowo-przemysłowego



Źródło: *Ukroboronprom database*, 2017, dane wygenerowane 7 grudnia 2018, <https://ukroboronprom.com.ua/uk/category/struktura>.

Udział KWP w międzynarodowym handlu bronią według Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI) przez ostatnich pięć lat zmniejszył się w przypadku eksportu broni przez Ukrainę o 26%. W latach 2008–2012 Ukraina zapewniała 2,5% światowego eksportu broni. W ciągu ostatnich pięciu lat udział Ukrainy zmniejszył się do 1,7%, co ma bezpośredni związek ze wzrostem zapotrzebowania na rynku wewnętrznym oraz trudnościami z eksportem broni do Federacji Rosyjskiej. Mimo to Ukraina nadal zajmuje 11 miejsce w rankingu największych eksporterów broni na świecie.

Tabela 5. Najwięksi eksporterzy broni i ich odbiorcy (udział procentowy)

	Eksporter	Udział państw eksportujących		Zmiana pomiędzy okresami	Główni klienci (udział całkowitego eksportu), 2013–2017		
		2008–2012	2013–2017		1.	2.	3.
1	Stany Zjednoczone	30%	34%	25%	Arabia Saudyjska (18%)	ZEA (7,4%)	Australia (6,7%)
2	Rosja	26%	22%	-7,1%	Indie (35%)	Chiny (12%)	Wietnam (10%)
3	Francja	5,8%	6,7%	27%	Egipt (25%)	Chiny (8,6%)	Indie (8,5%)
11	Ukraina	2,5%	1,7%	-26%	Rosja (23%)	Chiny (20%)	Tajlandia (12%)

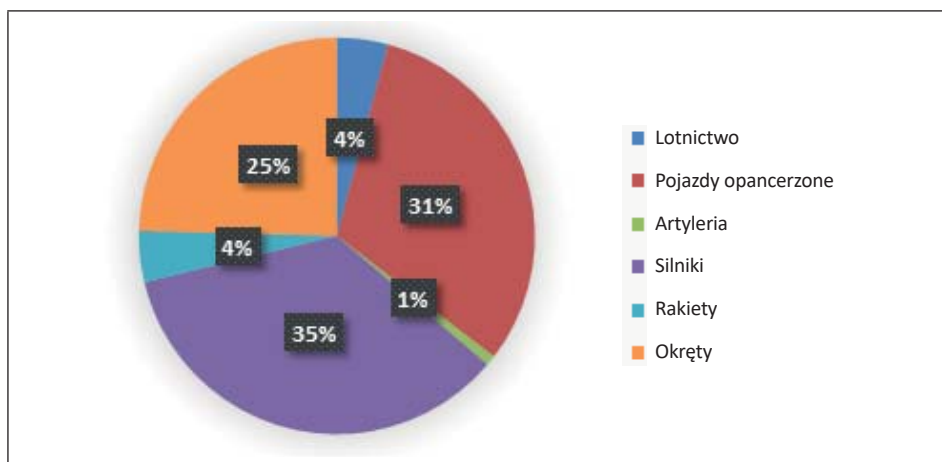
Źródło: *SIPRI database*, 2008–2017, dane wygenerowane 8 grudnia 2018, <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/toplist.php>.

SIPRI informuje, że Federacja Rosyjska jest obecnie największym importerem broni z Ukrainy, jednak warto wziąć pod uwagę fakt, że dostępne statystyki

obejmują lata 2013–2017, a kontrakty z Rosją zostały zerwane w roku 2014. Otwartą kwestią pozostają ukryte dostawy ukraińskich komponentów wojskowych dla przemysłu rosyjskiego. Dla przykładu realizowane za pośrednictwem Mongolii, do której eksportowane są komponenty niezbędne do budowy okrętów. Następnie zaś tamtejsze firmy odsprzedają je do Rosji. To pokazuje, że mimo toczących się działań wojennych i aneksji Krymu związki przemysłów obronnych państw pozostają trwałe. Innym strategicznym partnerem Ukrainy są Chiny, dla których produkuje się m.in. silniki do samolotów. Dla przykładu w 2017 r. ukraińska firma Motor Sich („Мотор Січ”) podpisała umowę z chińską firmą na dostawę silników do samolotów bojowych K-8²⁹.

Poza wymienionymi państwami do ważnych odbiorców ukraińskiej broni zaliczyć można Tajlandię, z którą w 2011 r. podpisano kontrakt na dostawę 49 czołgów „Oplot” („Оплот”)³⁰. Następnie Indie, do których w ciągu ostatnich trzech lat wyeksportowano towar wartości ok. 400 mln USD. Ukraina dostarcza tam turbiny gazowe dla okrętów marynarki wojennej i produkty „Spetstechno-exportu”. W 2016 r. Ukraina zawarła także umowę z Ministerstwem Obrony Indii, która przewiduje sprzedaż wojskowych samolotów transportowych.

Wykres 2. Całkowita produkcja broni, którą eksportuje Ukraina



Źródło: SIPRI databases, 2017, dane wygenerowane 8 grudnia 2018, http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.

Ze względu na prowadzone działania wojskowe Ukraina jest bardzo zainteresowana importem broni i zaawansowanych technologii wojskowych z państw

²⁹ Za: В. Дутчак, *Самолеты и танки: в какие страны и какое оружие продает Украина* [Samoloty i czołgi: do jakich krajów i jaką broń sprzedaje Ukraina], 16.04.2018, Etcetera, <https://etcetera.media/samoletyi-i-tanki-v-kakie-stranyi-i-kakoe-oruzhie-prodaet-ukraina.html>.

³⁰ Za: *Main battle tank Oplot*, Malyshev Plant, <http://www.malyshevplant.com/en/content/main-battle-tank-oplot>.

Unii Europejskiej i NATO. Jest to duże wyzwanie np. ze względu na obowiązujący Kodeks postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni³¹, który wzywa państwa UE do ostrożnych relacji z państwami, na których terytorium toczy się konflikt zbrojny. W przypadku Ukrainy sprzedaż broni byłaby potraktowana jako wrogie działanie wobec Federacji Rosyjskiej, a tego wiele państw Unii chce uniknąć. Niemniej jednak władze ukraińskie aktywnie działają na rzecz nawiązania kontaktów handlowych w tym obszarze z państwami zachodnimi. Już w 2010 r. Ukraina importowała części wojskowe od partnerów z NATO: Polski, Włoch, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Francji. Jest to konsekwencja strategicznego kursu politycznego Ukrainy, mającego na celu reorientację wektora polityki w kierunku zachodnim.

Ukraiński KWP w ostatniej dekadzie przeszedł duże przemiany. Z subsydiowanego sektora gospodarki przemysł ten zmierza do stania się siłą napędową gospodarki, oferując władzom państwa potężne narzędzie polityki wewnętrznej i międzynarodowej. Za najważniejszą funkcję ukraińskiego KWP uznaje się utrzymanie zdolności obronnych sił zbrojnych. W przeszłości ta rola była ignorowana (dla wielu obserwatorów było to działaniem celowym, zmierzającym do osłabienia państwa), co pośrednio doprowadziło do podjęcia działań wojskowych przeciwko Ukrainie. W związku z tym, by sytuacja się nie powtórzyła, przemysł musi zapewnić uzbrojenie, które pozwoli siłom zbrojnym bronić państwo przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Podsumowanie

Międzynarodowy handel bronią po zakończeniu zimnej wojny przechodził liczne zmiany – od globalnego zmniejszenia obrotu tego typu produktami, co było związane z zakończeniem podziału świata na dwa bloki i zniknięciem groźby wybuchu konfliktu zbrojnego o skali światowej, przez stopniową utratę pozycji firm europejskich, mniej i bardziej udane próby konsolidacji przemysłu zbrojeniowego, wreszcie wzrost produkcji i handlu ze względu na rosnące poczucie zagrożenia nowymi, negatywnymi zjawiskami w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego.

Kluczowym okresem, w którym doszło do znacznego wzrostu eksportu i importu broni są lata 2014–2017. Głównym beneficjentem handlu bronią są firmy amerykańskie, które czerpią z niego największe zyski. Zdecydowanie większe, niż przedsiębiorstwa rosyjskie, co pokazuje analiza listy największych przedsiębiorstw zbrojeniowych. Sprzedaż broni traktowana jest nie tylko jako środek na wzmocnienie sił zbrojnych, ale i nawiązanie bliższych relacji politycz-

³¹ Kodeks postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni, 20.03.2009, Dz. Urz. Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:066E:0048:0049:PL:PDF>.

nych ze sprzedawcą. W przypadku USA sprzyja temu polityka Donalda Trumpa, której naczelną zasadą jest zrobienie „dobrego interesu”. W ten sposób państwa klienci kupują sobie przychylną administrację amerykańską, licząc, że idą za tym jej gwarancje bezpieczeństwa. W przypadku dużych nabywców, takich jak Arabia Saudyjska, kontrakt ma znaczenie uzależniające dla obu stron. Ogranicza bowiem możliwość radykalnych kroków politycznych podejmowanych w przypadku łamania różnego rodzaju norm międzynarodowych, w przeciwnym razie mogłyby doprowadzić do zerwania współpracy i utraty miejsc pracy i zysków itp., na co Trump nie jest gotowy się zgodzić. Dlatego współczesny handel bronią stał się bardziej narzędziem politycznym, niż ekonomicznym i wojskowym. Polska jest państwem importującym i bardzo niewiele eksportującym, ponieważ nasze produkty nie są konkurencyjne na międzynarodowych rynkach.

Miejsce Ukrainy w światowym rankingu handlu bronią powinno być rozpatrywane z uwzględnieniem najważniejszych wydarzeń we współczesnej historii ukraińskiej – wybuchu działań zbrojnych na wschodzie Ukrainy i zakazu współpracy z Rosją w dziedzinie militarno-technicznej w 2014 r. Według danych SIPRI udział ukraińskiego eksportu broni na rynku światowym stopniowo spadał od roku 2014, co doprowadziło do obniżenia jej miejsca w rankingu o dwie pozycje i wypadnięcia jej z pierwszej dziesiątki eksporterów broni. Jednocześnie najbardziej charakterystycznymi tendencjami ukraińskiego importu broni stały się reorientacja wektora współpracy na kierunek zachodni, a także rosnące tempo zastępowania rosyjskich komponentów przez własną lub wspólną z państwami zachodnimi produkcję broni zgodnie ze standardami NATO. Konflikt zbrojny na Ukrainie stał się kamieniem milowym dla przemysłu obronnego tego państwa. Sytuacja, która zagrażała suwerenności i integralności Ukrainy, zmobilizowała wszystkie dostępne zasoby i nadała potężny impuls rozwojowi KWP i współpracy międzynarodowej. Główne trendy w nowej polityce ukraińskiego przemysłu obronnego to:

1. Gwałtowny wzrost popytu na produkty wojskowe na rynku wewnętrznym.
2. Znaczny wzrost produkcji i modernizacja broni.
3. Szybki wzrost udziału prywatnych przedsiębiorstw na ukraińskim rynku broni.
4. Wszechstronna współpraca z UE i NATO w zakresie dostaw wojskowych, rozwoju produkcji broni i komponentów.

Bibliografia

- 2018 Defence White Paper. *Investing in our people, capabilities and visibility*, Ministry of Defence.
- Bielecki T., *Putin: Wyścig zbrojeń się nie skończył*, 11.05.2006, www.serwisy.gazeta.pl/swiat/1,34174,3336314.html.
- Choi D., *Trump says 'we have a tremendous order' with Saudi Arabia, doesn't want to cancel defense contracts 'as retribution' for Jamal Khashoggi's death*, 19.10.2018,

- Business Insider, <https://www.businessinsider.com/trump-reaction-jamal-khashoggi-death-saudi-arabia-defense-contract-2018-10?IR=T>.
- Defence Data 2006–2016*, European Defence Agency 2017.
- Defence Data 2016–2017, Key Findings and Analysis*, European Defence Agency 2018.
- Kodeks postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni, 20.03.2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:066E:0048:0049:PL:PDF>.
- Lasoń M., *Polsko-niemiecka współpraca wojskowa w drugiej dekadzie XXI w.*, [w:] *Znaczenie nowej roli międzynarodowej Niemiec dla współpracy polsko-niemieckiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Część 2: Wyzwania współpracy polsko-niemieckiej oraz polityki wschodniej Unii Europejskiej w kontekście kryzysu ukraińskiego*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 2(XIII).
- Main battle tank Oplot*, Malyshev Plant, <http://www.malyshevplant.com/en/content/main-battle-tank-oplot>.
- Mról M., *Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE)*, Raport nr 74, maj 1995, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych.
- Münkler H., *Wojny naszych czasów*, Kraków 2004.
- SIPRI Arms Industry Database*, <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>.
- SIPRI database*, 2008–2013, dane wygenerowane 5 grudnia 2018 r., http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.
- SIPRI database*, 2008–2013, http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php.
- SIPRI Yearbook 2013: Summary*, Stockholm 2013.
- Soboń M., *Międzynarodowy obrót bronią konwencjonalną. Bezpieczeństwo. Polityka. Społeczeństwo*, Poznań 2017.
- Statut Ligi Przedsiębiorstw Obronnych Ukrainy, 31.01.2018, LDC, <http://ldc.org.ua/pravlinnya-ligi>.
- World Military Expenditures and Arms Transfer 1991–1992*, US Arms Control and Disarmament Agency (ACADA), Washington 1994, <https://www.state.gov/documents/organization/185648.pdf>.
- World Military Expenditures and Arms Transfer 1996*, US Arms Control and Disarmament Agency (ACADA), Washington 1997, <https://www.state.gov/documents/organization/185645.pdf>.
- Дутчак В., *Самолеты и танки: в какие страны и какое оружие продает Украина* [Samoloty i czołgi: do jakich krajów i jaką broń sprzedaje Ukraina], 16.04.2018, Etcetera, <https://etcetera.media/samolety-i-tanki-v-kakie-strany-i-kakoe-oruzhie-prodaet-ukraina.html>.
- Мостовая Ю., *Украина имеет все шансы войти в пятерку мировых экспортеров военной техники* [Ukraina ma wszelkie szanse na wejście do czołowej piątki światowych eksporterów sprzętu wojskowego], 31.01.1997, ZN,UA, https://zn.ua/ARCHIVE/ukraina_imeet_vse_shansy_voyti_v_pyaterku_mirovyh_eksporterov_voennoy_tehniki.html.
- От иракских „Кольчуг” до корейских ракет* [Od irakijskich „Kolczug” do rakiet koreańskich], 14.08.2017, Strana.UA, <https://strana.ua/news/86999-eksport-oruzhija-iz-ukrainy-komu-kiev-postavljal-oboronnuju-produktsiju.html>.

- Романов Р., *Оружие для армии Украины: что сделал, делает и может сделать Укроборонпром* [Broń dla armii Ukrainy: co robił, robi i może zrobić Ukroboronprom], rozmowę przeprowadził Bohdan Butkiewicz, Argumentua, <http://argumentua.com/stati/oruzhie-dlya-armii-ukrainy-chto-sdelal-delaet-i-mozhet-sdelat-ukroboronprom>.
- РС-80 „ОСКОЛ” ВІД ДАХК „АРТЕМ” [RS-80 Oskol od SH Artem], 18.09.2018, Ukroboronprom, <https://ukroboronprom.com.ua/uk/media/rs-80-oskol-vid-dahk-artem-vogneve-zastosuvannya-bombarduvalnykom-su-24m-video.html>.
- Украина имеет мощный научный потенциал в оборонной сфере – Турчинов [Ukraina ma potężny potencjał naukowy w sferze obrony – Turczyńniow], 6.12.2018, Unian, <https://www.unian.net/weapons/10366779-ukraina-imeet-moshchnyy-nauchnyy-potencial-v-oboronnoy-sfere-turchinov.html>.
- Храмчихин А., *Что осталось от бывшей военной мощи Украины* [Co pozostaje z dawnej potęgi militarnej Ukrainy], 23.10.2013, Topwar, <https://topwar.ru/36348-chto-ostalos-ot-byloy-voennoy-moschi-ukrainy.html>.

Arms Trade on an International Scale: The Main Tendencies in the 21st Century. The Role and Place of Ukraine

The purpose of the article is to analyze the modern arms trade, as well as the position of Ukraine in this market. It is necessary to proceed from the fact that in recent years there has been an increase in imports and exports caused by changes in the international security system, for instance, the annexation of the Crimea and military actions in eastern Ukraine, as well as the war in Syria. For this reason, it is worth noting the differences that have arisen between the time intervals of 2014–2017 and 2008–2013. This will allow to compare changes in the arms trade market. This period is also a milestone for the arms industry of Ukraine, as it has been undergoing significant changes since 2014. The source basis will be data from the Stockholm International Peace Research Institute, as well as documents on the analysis of the Ukrainian market, provided, for example, by the Ukroboronprom Concern.

Key words: International Arms Trade, XXI century, Defence industry of Ukraine, Ukroboronprom

Handel bronią w skali międzynarodowej: główne tendencje w XXI wieku. Rola i miejsce Ukrainy

Celem artykułu jest analiza współczesnego handlu bronią oraz miejsca Ukrainy na tym rynku. W ostatnich latach nastąpił wzrost eksportu i importu broni spowodowany zmianami w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa, zwłaszcza takimi jak aneksja Krymu i działania zbrojne na wschodzie Ukrainy oraz wojna w Syrii. Analiza różnic pomiędzy okresem lat 2014–2017 a 2008 i 2013 pozwoli na porównanie przeobrażeń rynku handlu bronią. Wybrana cezura jest także kluczowa dla przemysłu zbrojeniowego Ukrainy, ponieważ od 2014 r. zaszły na nim znaczne zmiany. Podstawę źródłową są dane publikowane przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem oraz dokumenty i analizy rynku ukraińskiego przedstawione przez Ukroboronprom.

Słowa kluczowe: międzynarodowy handel bronią, XXI wiek, przemysł obronny Ukrainy, Ukroboronprom

Beata Molo

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-4924-8950

WSPÓŁPRACA ENERGETYCZNA MAROKA I NIEMIEC – UWARUNKOWANIA, GENEZA I ROZWÓJ

Wprowadzenie

Dostawy energii w Maroku opierają się głównie na wykorzystaniu importowanych paliw kopalnych. Import surowców energetycznych prowadzi do zależności ekonomicznej i wysokich cen energii, w związku z czym od połowy lat 90. XX w. rząd stopniowo wprowadzał reformy mające na celu zmianę struktur rynku energii: dywersyfikację źródeł energii i maksymalizację krajowych zasobów, by uzyskać jak największą niezależność od rynku międzynarodowego. W związku z powyższym rozwój odnawialnych źródeł energii stał się jednym z priorytetów krajowej polityki energetycznej, a także integralnym elementem partnerstwa energetycznego z Niemcami. Niemcy promują w Maroku technologie energetyki odnawialnej oraz pokazują doświadczenia z procesu transformacji energetycznej, jak również współfinansują projekty wykorzystujące energię ze źródeł odnawialnych oraz w obszarze efektywności energetycznej.

Celem jest syntetyczne przedstawienie niektórych aspektów współpracy energetycznej Maroka i Niemiec w XXI w. ze szczególnym uwzględnieniem danych dotyczących sytuacji energetycznej Maroka, założeń i celów polityki energetycznej. W artykule omówiona zostanie również geneza i rozwój bilateralnej współpracy energetycznej, w tym rola Niemiec w procesie kreowania i realizacji

polityki energetycznej Maroka oraz istota partnerstwa energetycznego zainicjowanego w 2012 roku, a także przykłady projektów finansowanych przez niemieckie instytucje. Wykorzystane zostały następujące metody badawcze: czynnikowa, historyczna i zawartości, jak również elementy metody decyzyjnej i (instytucjonalno-)prawnej. Artykuł opiera się na źródłach, literaturze przedmiotu i badaniach własnych autorki¹.

Sytuacja energetyczna i cele polityki energetycznej Maroka

Maroko ze względu na niewielką krajową produkcję paliw kopalnych jest uzależnione od importu surowców energetycznych. Ponad 90% dostaw energii pochodzi z zagranicy: ropa naftowa w głównej mierze z Arabii Saudyjskiej, gaz ziemny prawie wyłącznie z Algierii, a węgiel z Rosji i RPA. Maroko było stale importerem energii, ale o ile na początku lat 70. XX w. mogło pokryć co najmniej jedną trzecią konsumowanej energii z rodzimych źródeł, to dziesięć lat później było to tylko 17%. Malejące rodzime źródła energii i jednoczesny wzrost zapotrzebowania na energię przy jednoczesnym uzależnieniu od importu paliw kopalnych (głównie ropy naftowej) stanowi duże obciążenie dla budżetu krajowego i finansów publicznych².

W strukturze zużycia energii pierwotnej dominuje ropa naftowa (67,6% w 2014 r.), zaś udziały węgla, biopaliw i odpadów oraz gazu ziemnego wynoszą odpowiednio – 16,1%, 7,4% i 5,7%. Import energii elektrycznej (2,2%) i odnawialne źródła energii, jak energia wodna (0,7%) i energia wiatrowa (0,3%), mają niewielki udział³. Warto nadmienić, że produkcja energii z ropy naftowej pochodzącej z importu spadła o 27,4% w latach 2013–2014 (z 7,3 mln do 5,3 mln ton). Powodem tego są działania na rzecz ograniczenia importu ropy naftowej, jak rozwijanie alternatywnych źródeł energii⁴.

Łączna moc zainstalowana wynosząca 7 994 MW wygenerowała w 2014 r. 28 TWh energii elektrycznej. Głównymi źródłami do produkcji energii elektrycznej są paliwa kopalne: węgiel (57%), gaz ziemny (20%) i ropa naftowa (9%)⁵.

¹ Niniejszy tekst powstał w ramach realizacji zadania badawczego nr WPAiSM/DS/5/2017-KON *Zagraniczna polityka energetyczna Niemiec: determinanty – cele – instrumenty* finansowanego w ramach działalności statutowej Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

² *Marokko. Photovoltaik für den gewerblichen Eigenverbrauch und die Wasserversorgung. Zielmarktanalyse 2017 mit Profilen der Marktakteure*, Deutsche Industrie- und Handelskammer in Marokko, September 2017, s. 30.

³ B. Schinke, J. Klawitter et al., *Background Paper: Country Fact Sheet Morocco Energy and Development at a glance 2016*, MENA Select., Morocco 2016, s. 18.

⁴ *Marokko. Windenergie – Zulieferindustrie und kleinere Anlagen Zielmarktanalyse 2018 mit Profilen der Marktakteure*, Deutsche Industrie- und Handelskammer in Marokko, Juli 2018, s. 24.

⁵ B. Schinke, J. Klawitter et al., *op. cit.*, s. 19.

W 2014 r. energia wodna stanowiła średnio 7% krajowej produkcji energii elektrycznej, zaś udział energii wiatrowej wniósł 7%, podczas gdy energii słonecznej był znikomy. Sektor przemysłowy jest największym konsumentem energii elektrycznej (43,6%), sytuującym się przed sektorem mieszkaniowym (32,8%) i komercyjnym (w tym rolnictwo – 22,4%) oraz sektorem transportu, który ma tylko 1,2% udziału w konsumpcji energii elektrycznej⁶.

Import energii elektrycznej nadal rośnie ze względu na zwiększające się systematycznie zapotrzebowanie na energię. Maroko jest uzależnione od importu energii elektrycznej z Hiszpanii: w 2016 r. import wyniósł 5288,8 GWh, co odpowiadało 14,9% całkowitej wytworzonej energii elektrycznej. W 1993 r. Maroko importowało 1027 GWh energii elektrycznej z Algierii, jednak od 1997 r. większość importowanej energii elektrycznej pochodzi z Hiszpanii⁷. Istnieją dwie międzynarodowe linie przesyłu energii elektrycznej łączące marokański system elektro-energetyczny z Hiszpanią pod cieśniną gibraltarską o mocy 1400 MW. Ponadto istnieją połączenia sieci energetycznej z Algierią (1200 MW) oraz planowane połączenia elektroenergetyczne z Portugalią (1000 MW) i Hiszpanią (700 MW). W 2018 r. podpisano umowę dotyczącą studium wykonalności połączenia między Portugalią a Marokiem; ma być również opracowane studium wykonalności dla połączenia z Mauretanią.

Sektor energii elektrycznej w Maroku znajduje się w fazie zmian, które będą kontynuowane w krótkiej i średniej perspektywie czasu. Na podstawie liniowej eksploracji danych, np. bieżącej stopy wzrostu popytu na energię elektryczną, przyszłe zużycie energii elektrycznej szacuje się na około 40 TWh/rok do 2020 r. i 80 TWh/rok do 2050 r. (dla porównania: zużycie energii elektrycznej w 2014 r. wyniosło około 34 TWh)⁸.

W 2009 r. została przyjęta *Narodowa Strategia Energetyczna* (NSE), w której zapisano cele polityki energetycznej do roku 2020 r., a tuż przed konferencją klimatyczną w Paryżu w 2015 r. sformułowano cele do roku 2030. NSE koncentruje się na czterech głównych celach: 1) zapewnienie dostaw energii, zwłaszcza zmniejszenie zależności od importu paliw kopalnych poprzez rozwój rodzimych źródeł energii (z 96% w 2015 r. do 82% do 2030 r.), integracja z rynkami euro-śródziemnomorskimi i afrykańskimi oraz eksploatacja złóż ropy naftowej i gazu ziemnego; 2) ograniczenie zapotrzebowania na energię, szczególnie poprzez poprawę efektywności energetycznej; 3) powszechny (dla wszystkich grup ludności) dostęp do energii po przystępnych i konkurencyjnych cenach; 4) ochrona środowiska (Maroko ratyfikowało Protokół z Kioto w 2002 r., a także dwukrotnie było gospodarzem Konferencji Stron Konwencji, COP, w 2001 i 2016 r.). Opierając się na powyższych celach, NES-ie i związanym z nim krajowym priorytecie (PNAP, 2009/2015), określono następujące cele priorytetowe:

⁶ *Ibidem*, s. 20.

⁷ *Marokko. Windenergie...*, *op. cit.*, s. 30.

⁸ B. Schinke, J. Klawitter *et al.*, *op. cit.*, s. 23.

- wzrost całkowitej zainstalowanej mocy odnawialnych źródeł energii w sektorze elektrycznym do 42% do 2020 r. (co stanowi 30% udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitej produkcji energii elektrycznej) i do 52% do 2030 r., w tym 4 500 MW przypadać ma na energię słoneczną, 4 200 MW na energię wiatrową i 1 300 MW na energię wodną;
- zaspokajanie 10–12% zapotrzebowania na energię pierwotną do 2020 r. i 15–20% do 2030 r. ze źródeł odnawialnych;
- osiągnięcie 12% oszczędności energii do 2020 r. i 15% do 2030 r., a także ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sektorze transportu o 35%⁹.

Kolejnym celem polityki energetycznej jest zmniejszenie udziału ropy naftowej w zużyciu energii pierwotnej o 15,3% przy jednoczesnym zwiększeniu udziału gazu ziemnego o 10,2% i odnawialnych źródeł energii (por. tabela 1).

Tabela 1. Zużycie energii pierwotnej w Maroku w latach 2008–2025 (rok i %)

	2008		2014		2020		2025	
Całkowite zużycie	14 764		19 083		25 356		31 425	
Produkty naftowe	9068	61,4%	10 400	54,5%	12 300	48,5%	14 500	46,1%
Węgiel	3740	25,3%	5080	26,6%	7842	30,9%	8104	25,8%
Energia wodna	238	1,2%	426	1,4%	408	1,7%	408	1,4%
Gaz ziemny	533	3,6%	1116	5,8%	1973	7,8%	4347	13,8%
Import energii elektrycznej	1108	8,0%	1563	9,1%	—	—	—	—
Energia wiatrowa	77	0,5%	498	2,6%	1657	6,5%	2272	7,2%
Energia słoneczna	—	—	—	—	1176	4,6%	1794	5,7%

Źródło: Marokko. *Windenergie – Zulieferindustrie und kleinere Anlagen Zielmarktanalyse 2018 mit Profilen der Marktakteure*, Deutsche Industrie- und Handelskammer in Marokko, Juli 2018, s. 45.

W 2016 r. całkowita moc elektrowni wodnych wyniosła 1771 MW, podczas gdy elektrowni wiatrowych – 750 MW. Warto nadmienić, że w latach 1956–2016 zainstalowana moc elektrowni wodnych wzrosła z 317 MW do 1771 MW. Woda jest głównym źródłem do produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Ogólnie rzecz biorąc, potencjał techniczny zasobów wodnych do wytwarzania energii elektrycznej jest szacowany na 2500 MW przy rocznej produkcji energii elektrycznej wynoszącej 4600 GWh¹⁰. Oczekuje się wzrostu mocy elektrowni wodnych do 2000 MW do 2020 r. i do 3100 MW do 2030 r. Oznacza to, że do 2030 r. udział mocy zainstalowanej w elektrowniach wodnych w zainstalowanej mocy do produkcji energii elektrycznej wyniesie 12%.

Programy mające na celu przyspieszenie rozwoju energetyki słonecznej i wiatrowej¹¹ są częścią strategii energetycznej. Celem Marokańskiego zintegrowanego programu wiatrowego (2010) jest wyprodukowanie 2000 MW energii

⁹ *Ibidem*, s. 29-0.

¹⁰ *Marokko. Windenergie...*, *op. cit.*, s. 29.

¹¹ B. Schinke, J. Klawitter *et al.*, *op. cit.*, s. 32–33.

elektrycznej w 2020 r. i ponad 2500 MW w okresie od 2021 r. do 2030 r., aby osiągnąć poziom rocznej produkcji wynoszący 6 600 GWh. Projekt jest finansowany z publicznych i prywatnych funduszy krajowych i zagranicznych oraz umożliwia ograniczenie emisji dwutlenku węgla o 5,6 mln ton rocznie¹².

Natomiast marokański program energii słonecznej (*Marocain de l'Energie Solaire*) przewiduje osiągnięcie do 2020 r. 2000 MW mocy wytwórczej energii słonecznej (wykorzystanie dwóch technologii: skoncentrowanej energii słonecznej [CSP] i fotowoltaiki [PV]). Dzięki realizacji programu zwiększy się udział energii słonecznej w całkowitej produkcji energii elektrycznej o 14% do 2020 r., co pozwoli uniknąć emisji około 3,7 mln ton dwutlenku węgla rocznie. Cel do 2020 r. ma zostać osiągnięty poprzez budowę pięciu elektrowni słonecznych: Noor Warzazat (510 MW CSP i 70 PV), Noor Tafilalt i Atlas (300 MW PV), Noor Midelt (300 MW CSP i 300 MW PV), Noor Laayoune i Boujdour (100 MW PV) i Noor Tata (300 MW CSP i 300 MW PV). Z kolei w ramach Programu rozwoju rynku marokańskiego dla systemów solarnych (PROMASOL) do 2020 r. ma być zainstalowanych 1,7 mln kolektorów słonecznych. Rocznie wygenerowana energia cieplna powinna osiągnąć poziom 1,190 Gwh, co pozwoli to uniknąć 920 tys. ton emisji dwutlenku węgla (rocznie)¹³.

Drugim – obok rozwijania odnawialnych źródeł energii – sposobem służącym uniezależnieniu się od importu paliw kopalnych jest zwiększanie efektywności energetycznej. Przy czym działania służące oszczędzaniu energii koncentrują się w sektorach przemysłu, transportu i budownictwie¹⁴. Poprawa efektywności energetycznej w tych sektorach ma zostać osiągnięta dzięki ustawie 47-09: celem jest tu zwiększenie efektywności energetycznej w zakresie wykorzystania zasobów energii, uniknięcie strat energii, zmniejszenie obciążeń związanych z kosztami energii dla gospodarki i przyczynienie się do zrównoważonego rozwoju. Wdrażanie prawa opiera się głównie na zasadach dotyczących charakterystyki energetycznej i wymogów w zakresie efektywności energetycznej, audytów energetycznych i badań technicznych. Ustawa ma na celu włączenie zrównoważonych technologii efektywności energetycznej do wszystkich sektorowych programów rozwojowych i zachęcenie przedsiębiorstw sektora przemysłu do zmniejszenia zużycia energii¹⁵.

Sektor energetyczny jest zdominowany przez wertykalnie zintegrowane przedsiębiorstwo – państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej ONEE (Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable). ONEE produkuje około

¹² Marokko. *Photovoltaik...*, op. cit., s. 43.

¹³ *Ibidem*, s. 45.

¹⁴ A. El Aidi, Ph. Hirsch, *Perspektiven der marokkanischen der Energiepolitik*, Länderbericht, Konrad Adenauer Stiftung, Juni 2014, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=539deaf4-9dd0-06b9-a322-5ee9284b64f7&groupId=252038 [dostęp: 20.01.2019].

¹⁵ *Factsheet Marokko*, Stand: 3.01.2017, Deutsche Industrie- und Handelskammer in Marokko, https://www.german-energy-solutions.de/GES/Redaktion/DE/Publikationen/Kurzinformationen/2017/fs_marokko_2017_solar.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [dostęp: 20.01.2019].

41% marokańskiej energii elektrycznej we własnych elektrowniach, reszta zaś jest importowana z Hiszpanii (18%) lub nabywana od niezależnych producentów mocy (*independent power producers*, IPPs), operatorów elektrowni węglowej (Jorf Lasfar, 1320 MW), elektrowni gazowej łązonego cyklu (Taharddat, 380 MW) i parku wiatrowego o mocy 50 MW. Ustawa o odnawialnych źródłach energii, tj. ustawa 13-09, która weszła w życie w 2010 r., umożliwiła IPPs wprowadzanie energii elektrycznej do sieci wysokiego napięcia i sprzedawania jej bezpośrednio konsumentom – włączając w to odbiorców za granicą. Dystrybucja energii elektrycznej w Maroku jest tylko częściowo wykonywana przez ONEE (55% całości dystrybucji). Prywatne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej na poziomie lokalnym (*régies*) są odpowiedzialne za dystrybucję energii elektrycznej na pozostałych 45% rynku.

Ustawa 13-09 określa warunki ramowe i formy prawne dotyczące wprowadzania do obrotu i wywozu energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii wytwarzanych przez osoby prywatne i prawne. Ponadto dystrybutorzy mają prawo do zaopatrywania rynku krajowego poprzez wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii na rzecz konsumentów. Rynek energii elektrycznej dzieli się na segment otwarty i regulowany. Głównym celem jest ustalenie konkurencyjnej ceny dla odbiorców przemysłowych oraz dostawa energii elektrycznej na obszary wiejskie. Ponadto reforma powinna przyciągać prywatnych inwestorów i zapewniać konsumentom możliwy monopol na zyski w regulowanej części rynku. Nie ma jednak taryfy gwarantowanej. Ustawa 13-09 ogranicza podłączenie elektrowni z odnawialnych źródeł energii do sieci wysokiego i najwyższego napięcie. Natomiast dzięki ustawie 58-15 z grudnia 2015 r., która ma być wdrażana przez 10 lat, powinno nastąpić otwarcie rynku energii elektrycznej dla odnawialnych źródeł energii doprowadzanych do sieci średniego i niskiego napięcia.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że Maroko opracowało strategiczny plan rozwoju „czystej energii”, który opiera się na wykorzystaniu energii słonecznej, wiatrowej i wodnej. Szczegółowe założenia i cele obejmują optymalizację koszyka energetycznego przy jednoczesnym zmniejszeniu zależności od importu surowców energetycznych, sprostanie rosnącemu zapotrzebowaniu na energię, promowanie badań, rozwoju i edukacji w sektorze energetyki odnawialnej, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii, umożliwienie powszechnego dostępu do energii po rozsądnych cenach, jak również uczynienie z Maroka głównego w Afryce producenta energii słonecznej i zmniejszenie emisji dwutlenku węgla. Ponadto rząd pracuje nad restrukturyzacją sektora energetycznego, na przykład poprzez liberalizację rynku energii elektrycznej, a także stosowne zachęty finansowe i fiskalne.

Wyzwania dla systemu energetycznego/elektroenergetycznego w Maroku można ująć następująco:

- stabilność systemu elektroenergetycznego: w nadchodzących dziesięcioleciach planowane jest znaczące zwiększenie zużycia energii elektrycznej,

dlatego też zaspokojenie rosnącego zapotrzebowania będzie wymagało znacznych inwestycji w dodatkowe moce wytwórcze, infrastrukturę przesyłową i dystrybucyjną oraz magazynowanie; co więcej, integracja dużych ilości mocy energii odnawialnych (fotowoltaika i energia wiatrowa na lądzie) stworzy wyzwania dla utrzymania stabilności sieci, bilansowania mocy i niezawodności zasilania;

- zależność od importu paliw i energii: w przeciwieństwie do niektórych sąsiadów w regionie, Maroko w dużym stopniu zależy od importu surowców energetycznych, dlatego też wyzwaniem pozostanie rozbudowa energetyki odnawialnej, która przyczyniłaby się do ograniczenia zależności energetycznej państwa w średniej i długiej perspektywie czasu;
- ograniczenie emisji dwutlenku węgla: pomimo wysiłków służących oparciu systemu elektroenergetycznego na znaczącym udziale odnawialnych źródeł energii, wewnętrzne zużycie energii jest nadal zdominowane przez paliwa kopalne; w konsekwencji oczekiwać należy, że całkowita emisja dwutlenku będzie ściśle odpowiadać rosnącemu zapotrzebowaniu na energię i znacząco wzrośnie w średniej perspektywie czasu.

Początki i rozwój współpracy energetycznej Maroka i Niemiec

Początkowo we współpracę energetyczną z Marokiem angażowały się m.in. USA (poprzez agencję rozwoju USAID), Niemcy natomiast zareagowały na aktywność USAID i Banku Światowego w Maroku podpisując w 1986 r. porozumienia o utworzeniu Specjalnego Programu Energetycznego (*Sonderenergieprogramm*)¹⁶, służącemu współpracy przy dostosowaniu i zastosowaniu systemu do wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych. Niemieckie Towarzystwo Współpracy Technicznej (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) koncentrowało się na wsparciu Centrum Rozwoju Odnawialnych Źródeł Energii (Centre for the Development of Renewable Energies, CEDR), który został utworzony w 1982 r. przy pomocy USAID. Wśród celów tego programu było przeprowadzenie pomiarów wiatru pomiędzy 1991 a 1994 r. na wybrzeżu atlantyckim i na północy Maroka. Niemieckie wsparcie było decydujące dla przełożenia potencjału energii wiatrowej na pierwszy mały pilotażowy projekt w Al Kodua Al Baida. Przedsiębiorstwo ONEE otrzymało na ten projekt 4,35 mln euro pożyczki z Banku Rozwoju (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW). Pierwsze wykorzystanie odnawialnych źródeł energii poza tym projektem miało miejsce w ramach programu elektryfikacji obszarów wiejskich; instalacja 16 tys.

¹⁶ Szerzej: R.-P. Osianowski, *Sonderenergieprogramm Marokko*, [w:] *Sonderenergieprogramm 1982-1988. Zwischenbilanz und Perspektiven*, GTZ, Eschborn 1989, s. 90–95; idem, *Internationale Erfahrungen bei der Durchführung von SEP der GTZ in Marokko*, [w:] *Energiepolitik. Technische Entwicklung, politische Strategien, Handlungskonzepte zu erneuerbaren Energien und zur rationellen Energienutzung*, hrsg. H.G. Brauch, Berlin 1997, s. 311–328.

systemów słonecznych w gospodarstwach domowych była współfinansowana przez KfW preferencyjną pożyczką¹⁷.

Niemcy przyczynili się do położenia podwalin dla rozwoju odnawialnych źródeł energii w Maroku poprzez zidentyfikowanie ich potencjału i wspierania projektów pilotażowych. Było to istotne dla przełamania oporu wobec określania ram polityki na rzecz wprowadzenia nowych technologii energetycznych.

Współpraca między Niemcami a Marokiem uległa intensyfikacji po 2005 r., a jednym z jej elementów było sfinansowanie przez GTZ studium energetycznego dla Maroka. Pierwsza wersja tego studium została opublikowana w czerwcu 2007 r. i zawierała cztery scenariusze ze zróżnicowanym udziałem odnawialnych źródeł energii (wiatr, fotowoltaika, biomasa, skoncentrowana energia słoneczna) oraz wykorzystaniem różnych technologii, jak również określone kroki w celu implementowania nowej strategii energetycznej opartej na większym wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii.

W 2007 r. rząd marokański przyjął wspomnianą już ustawę o odnawialnych źródłach energii. Przewidywała ona uproszczony proces zezwoleń dla instalacji do autoprodukcji energii odnawialnej poniżej 2 MW (zamiast 50 kW) i możliwość eksportowania energii elektrycznej za granicę przez niezależnych producentów¹⁸. Wyrażano przy tym nadzieję, że ustawa stworzy korzystne warunki dla inwestycji podejmowanych przez niemieckie przedsiębiorstwa. Pomijając kwestie szczegółowe, należy zauważyć, że proces legislacyjny nie mógł być zakończony z powodu wyborów jesienią 2007 r. Zważywszy na kryzys energetyczny w 2008 r. i potrzebę przyjęcia najpierw Narodowej Strategii Energetycznej, zmodyfikowana ustawa o odnawialnych źródłach energii, tj. ustawa 13-09, weszła w życie dopiero w 2010 roku.

Rola Niemiec była kluczowa w procesie formułowania i realizacji założeń polityki energetycznej Maroka. Działania Niemiec polegały zwłaszcza na stworzeniu, opierając się na studiach, podstaw dla wyboru technologii skoncentrowanej energii słonecznej, podnoszeniu świadomości kluczowych urzędników, zachętach w formie preferencyjnych pożyczek, jak i wspieraniu koncepcji eksportu „zielonej” energii elektrycznej do Europy i Niemiec w ramach projektu Desertec.

Warto w tym miejscu przywołać przykład angażowania niemieckich instytutów w promowanie określonych technologii energetyki odnawialnej, a co więcej – wspieranie rozwoju energii słonecznej w Maroku. Wśród czterech scenariuszy przedstawionych w studium Fraunhofer-ISI szczególnie interesująco

¹⁷ Zob. J. Jäger, *Potentialstudie für photovoltaische Solarenergie für die Regionen Meknès-Tafilalet, Oriental und Souss-Massa-Drâa*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, November 2011, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2011-de-potentialstudie-marokko-solarenergie.pdf> [dostęp: 10.02.2019].

¹⁸ U. Fritsche, K. Schmidt, *Schwerpunktanalyse Regenerative Energien für die Region Nordafrika/Naher Osten (MENA) mit Ergänzungen zur Energieeffizienz*, BMZ, Öko-Institut e. V., Darmstadt–Berlin 2008, s. 56.

prezentował się scenariusz „zbalansowane portfolio”. Scenariusz bazował na włączeniu do marokańskiego systemu 768 MW skoncentrowanej energii słonecznej (ponad 3133 MW energetyki wiatrowej, około 559 MW biogazu i biomasy), lecz wykluczał wykorzystywanie fotowoltaiki. Potencjał tworzenia miejsc pracy – kluczowy z perspektywy władz Maroka – był szacowany na 10 miejsc pracy/MW zainstalowanej mocy skoncentrowanej energii słonecznej. W konkluzjach opracowania stwierdzono, że Maroku trudno byłoby odgrywać w regionie ambitną rolę na rynku odnawialnych źródeł energii w przypadku technologii wykorzystywania energii wiatru oraz biogazu. Prognoza stworzenia około 13 tys. miejsc pracy w ramach scenariusza „zbalansowane portfolio” była kluczowym argumentem dla urzędników na rzecz wyboru technologii skoncentrowanej energii słonecznej. Koszt realizacji takiego scenariusza szacowano na 250 mln euro rocznie. Dla porównania: wdrożenie scenariusza najbardziej ambitnego, tj. przyrost mocy zainstalowanej fotowoltaiki 2000 MW, energetyki wiatrowej 3133 MW i skoncentrowanej energii słonecznej 775 MW, kosztowałoby do 900 mln euro rocznie¹⁹.

Trzy inne studia, sfinansowane przez Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów (BMU) MED-CSP, TRANS-CSP i AQUA-CSP, a zrealizowane przez centrum badań nad aeronautyką, transportem i energią – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) w latach 2004–2007, były nie tylko rozstrzygające dla forsowanej koncepcji eksportu energii elektrycznej z Maroka do Europy (Desertec), lecz także umiejscawiały skoncentrowaną energię słoneczną na agendzie niemiecko-marokańskiej współpracy energetycznej po roku 2000.

Poza rozpowszechnianiem wiedzy o technologii skoncentrowanej energii słonecznej w Maroku Niemcy starały się wykorzystywać inne kanały dla jej promowania. We wrześniu 2009 r., krótko przed ogłoszeniem Marokańskiego programu energii słonecznej, Towarzystwo Współpracy Międzynarodowej (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) zaprosiło przedstawicieli marokańskiego ministerstwa energii do udziału w berlińskiej konferencji poświęconej technologii skoncentrowanej energii słonecznej SolarPACES. Niemieckie instytuty badawcze lobbowały za włączeniem technologii skoncentrowanej energii słonecznej do Marokańskiego Programu Energii Słonecznej. Promowanie wykorzystania tej technologii w Afryce Północnej było ściśle związane z koncepcją importu „zielonej” energii elektrycznej z regionu do Niemiec (szerzej: Europy). Z jednej strony chodziło o zaangażowanie się w finansowanie projektów odnawialnych źródeł energii w Afryce Północnej, z drugiej zaś o umożliwienie europejskim odbiorcom pokrycia części ich zapotrzebowania na „zieloną” energię elektryczną poprzez generację dyspozycyjną²⁰ (*dispatchable generation*) po

¹⁹ <https://www.giz.de/en/downloads/fr-marokko-erneuerbare-energien-2007.pdf> [dostęp: 5.02.2019].

²⁰ Generacja dyspozycyjna odnosi się do źródeł energii elektrycznej, które mogą być wykorzystywane na żądanie i wysyłane na żądanie operatorów sieci elektroenergetycznych zgodnie

cenach znacznie niższych niż rodzima produkcja ze źródeł odnawialnych. Import energii elektrycznej z Afryki Północnej, zwłaszcza Maroka, był postrzegany w Niemczech jako wkład do transformacji energetycznej.

Pomysł eksportu energii elektrycznej z Maroka był dyskutowany w gronie marokańskich i niemieckich ekspertów ds. energii od przynajmniej połowy lat 90. XX w., natomiast na początku XXI w. zostały zintensyfikowane działania promujące eksport energii elektrycznej z Maroka, w szczególności dzięki wykorzystaniu technologii skoncentrowanej energii słonecznej. W kwietniu 2004 r. Niemcy sfinansowały pierwszą konferencję poświęconą rozwojowi odnawialnych źródeł energii w regionie MENA (MENAREC), traktowanej jako element przygotowań do konferencji Renewables2004 w Bonn. Wspomniane trzy studia, sfinansowane przez BMU (MED-CSP, TRANS-CSP, AQUA-CSP), były dyskutowane zarówno na tej²¹, jak i podczas kolejnych edycji konferencji w 2005, 2006 i 2007 r.

W marcu 2009 r. Fundacja Desertec przedstawiła koncepcję, zgodnie z którą do 2050 r. połowa światowych potrzeb energetycznych mogłaby zostać pokryta energią ze źródeł odnawialnych, przede wszystkim poprzez budowę kompleksu solarnego w rejonach pustynnych. Koncepcja ta była zgodna z inicjatywą Klubu Rzymskiego: *Energia słoneczna* – „Trans-śródziemnomorska współpraca w zakresie energii odnawialnej (TREC). W lipcu 2008 r. Unia przyjęła dla Śródziemnomorza wizję TREC i wprowadziła ją pod nazwą *Śródziemnomorski plan słoneczny*, będący pierwszym projektem pilotażowym współpracy śródziemnomorskiej. Celem było ożywienie procesu z Barcelony, a jednocześnie otwarcie nowego rozdziału w polityce energetycznej UE. W lipcu 2009 r. powstała Desertec Industrial Initiative (Dii), czyli konsorcjum przemysłowe zdominowane przez niemieckie firmy – Siemens, Schott Solar, Solar Millenium, EON, MunichRe i Deutsche Bank, które analizowało możliwości i ograniczenia technicznej wykonalności koncepcji Desertec²². Utworzenie Dii stanowiło nie tylko konkretyzację koncepcji Desertec, lecz przede wszystkim wyraźny punkt zwrotny we współpracy energetycznej Maroka i Niemiec.

8 marca 2010 r. federalny minister gospodarki i technologii Rainer Brüderle ogłosił udzielenie wsparcia finansowego dla projektu Desertec, a w ministerstwie utworzono specjalną grupę zadaniową mającą go promować. W marcu 2010 r. konsorcjum Desertec zatrudniło jako konsultanta Klausa Töpfera – byłego

z potrzebami rynku. Generatory dyspozycyjne można włączać i wyłączać lub dostosowywać moc wyjściową zgodnie z zamówieniem.

²¹ F. Trieb, H. Müller-Steinhagen, *Sustainable Electricity and Water for Europe, Middle East and North Africa*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.662.7715&rep=rep1&type=pdf> [dostęp: 6.02.2019].

²² Zob. O. Gnad, M. Viëtor, *Mehr als Wüstenstrom. Desertec als Pilotprojekt einer integrierten Energiepolitik*, „Internationale Politik”, Juli/August 2011, s. 35–41; I. Werenfels, K. Westphal, *Solarstrom aus Nordafrika. Rahmenbedingungen und Perspektiven*, „SWP-Studie” S3, Februar 2010.

dyrektora wykonawczego programu środowiskowego ONZ i dyrektora Instytutu ds. Zmian Klimatycznych, Systemu Ziemi i Zrównoważonego Rozwoju.

Niemieckie interesy odnośnie eksportu energii elektrycznej z Afryki Północnej, w szczególności z Maroka, zostały artykułowane w odpowiedziach na zapytania w drukach Bundestagu. Rząd federalny zdecydowanie popierał cel inicjatywy, aby w większym stopniu wykorzystać odnawialne źródła energii w Afryce Północnej. Był zainteresowany możliwością wykorzystywania w regionie MENA niemieckich technologii w obszarze energii odnawialnych, w szczególności energetyki wiatrowej i słonecznej. Stąd też rząd federalny był pomocny w nawiązywaniu kontaktów politycznych i biznesowych w państwach Afryki Północnych służących wspieraniu projektu Desertec²³.

Wybór technologii skoncentrowanej energii słonecznej był najbardziej kontrowersyjną kwestią w odniesieniu do roli Niemiec w polityce energetycznej Maroka. Krytyczne opinie co do wyboru tej technologii dotyczyły niezmaterializowania się koncepcji eksportu „zielonej” energii elektrycznej promowanej przez Niemcy. Warto nadmienić, że Niemcy wspierały także inne technologie energetyki odnawialnej w Maroku, włączając fotowoltaikę. Nie bez znaczenia w tym kontekście była wspomniana ustawa o odnawialnych źródłach energii – ustawa 13-09, która zezwalała prywatnym podmiotom na produkcję energii elektrycznej na własne potrzeby lub odbiorców końcowych, w tym na eksport. Wprowadzenie artykułu dotyczącego prawa do używania marokańskiej sieci do eksportu energii elektrycznej wpisywać się mogło w perspektywiczny przesył tej energii do Niemiec.

Współpraca Maroka i Niemiec na rzecz zrównoważonej energii – w kierunku partnerstwa energetycznego

Akcentowanie przez Niemcy strategicznej współpracy energetycznej z Marokiem nie jest przypadkowe. Wola implementowania nowej strategii energetycznej, polityczny chaos w innych państwach regionu MENA podczas i po arabskiej wiosnie oraz koncepcja eksportu „zielonej” energii elektrycznej w ramach projektu Desertec czyniły Maroko atrakcyjnym partnerem we współpracy z Niemcami w dziedzinie zrównoważonej energii. Wzrost znaczenia kooperacji w sferze energii znalazł odzwierciedlenie w uczynieniu z „odnawialnych źródeł energii” jednego z trzech obszarów współpracy rozwojowej z Marokiem (pozostałe to

²³ Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Winfried Nachtwei, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Zur Energieaußenpolitik der Bundesregierung*, Drucksache 16/13276, 28.05.2009; *idem*, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen, Christine Buchholz, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Zum völkerrechtlichen Status der Westsahara und Projekten zur Förderung erneuerbarer Energien in Marokko und der Westsahara*, Drucksache 17/1521, 26.04.2010, s. 7.

„zrównoważona gospodarka” oraz „woda”). Niemcy sugerowały zmianę priorytetów współpracy rozwojowej w trakcie bilateralnych negocjacji rządowych w 2014 r., ponieważ energia (odnawialne źródła energii) miała dominującą pozycję w ramach poprzednio eksponowanego obszaru „środowisko”, w związku z czym powinna stać się bardziej widocznym obszarem współpracy. Akcentowanie przez Niemcy zmiany priorytetów związane było z przyjęciem i wdrażaniem marokańskiej strategii energetycznej.

Zrównoważona energia jest elementem współpracy rozwojowej z Marokiem od lat 80. XX w., jednak dopiero w latach 2007–2008 podjęto wysiłki, aby ją zintensyfikować, początkowo w obszarze współpracy technicznej i doradztwie, a od 2012 r. w ramach współpracy finansowej i przystąpienia do budowy kompleksu solarnego w pobliżu miasta Ouarzazte. Niemcy są największym finansującym ten projekt, wnosząc 864 mln euro z całej, opiewającej na 2,2 mld euro, kwoty²⁴. Całkowite zobowiązania Niemiec w sektorze energii w ramach współpracy finansowej wynoszą ponad mld euro.

Bazując na strategii Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, która obowiązuje od 2015 r., współpraca z Marokiem koncentruje się na kluczowych barierach rozwojowych państwa, w tym na rosnącym popycie na energię, niedoborze surowców i uzależnieniu od importu energii. W związku z tym współpraca rozwojowa z Marokiem skupia się m.in. na energii i zrównoważonym rozwoju gospodarczym²⁵.

Głównymi podmiotami we współpracy z Marokiem w sektorze energetycznym są GIZ (współpraca techniczna) i KfW (współpraca finansowa). Większość projektów GIZ, jak i pożyczek KfW jest fundowanych lub lewarowanych przez Federalne Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, z wyjątkiem partnerstwa energetycznego (Federalne Ministerstwo Gospodarki i Energii, BMWi) oraz 50% z 8 mln euro kosztów marokańskiego programu słonecznego w ramach instrumentu finansowego Niemiecka Inicjatywa Technologii Klimatycznych (Deutsche Klimatechnologieinitiative, DKTI), a także Federalne Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody, Budownictwa i Bezpieczeństwa Reaktorów, BMUB. Zagraniczna Izba Przemysłowo-Handlowa (AHK) z siedzibą w Casablance pomaga niemieckim firmom zainteresowanym we wchodzeniu na rynek marokański. Identyfikuje tendencje, jakie zachodzą na rynku w Maroku, dostarcza niemieckim przedsiębiorcom informacji o ramach legislacyjnych

²⁴ *Solarkomplex Quarzazate – Marokko. Strom aus der Wüste*, Projektinformation, KfW Entwicklungsbank, 2016, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/L%C3%A4nder-und-Programme/Nordafrika-Nahost/Projekt_Marokko_Solar_2016.pdf [dostęp: 10.02.2019].

²⁵ Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dietmar Friedhoff, Markus Frohnmaier, Ulrich Oehme und der Fraktion der AfD, Entwicklungszusammenarbeit mit dem Königreich Marokko (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/4045)*, Drucksache 19/5401, 31.10.2018.

i warunkach biznesowych oraz organizuje wizyty w Niemczech i Maroku dla przedsiębiorstw z obu państw.

Na subnarodowym poziomie kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn zainicjował w 2009 r. projekt z CDER (obecnie: Agence de Développement des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Energétique, ADEREE) w sektorze energetyki wiatrowej (ufundowanej przez International Climate Initiative i UE). Zaś w 2014 r. zostało podpisane porozumienie między ADEREE i Hesją dotyczące wdrożenia projektów Clean Development Mechanism (CDM) w Maroku.

Maroko było pierwszym państwem regionu MENA, z którym zostało podpisane porozumienie o ustanowieniu partnerstwa energetycznego. Interesy obu państw w stworzeniu warunków ramowych dla eksportu energii elektrycznej i ściślejszej kooperacji w obszarze zrównoważonej energii były przyczyną utworzenia partnerstwa energetycznego w lipcu 2012 r. Stworzenie partnerstwa energetycznego przypadło na okres intensyfikacji niemiecko-marokańskiej współpracy energetycznej – było wynikiem oddziaływania lobby z Desertec Industrial Initiative, pożądanym przez marokańskie elity polityczne. Rząd federalny wspierał inicjatywę Desertec, angażując się w rozwijanie stosownych kontaktów biznesowych i pozabiznesowych w państwach Afryki Północnej. Strona marokańska miała nadzieję na bezpośrednie powiązanie z Niemcami poprzez partnerstwo energetyczne, co mogłoby sprzyjać zagranicznym inwestycjom i eksportowi energii elektrycznej.

Pomysł partnerstwa energetycznego był dyskutowany przez króla Mohameda IV i kanclerz Angelę Merkel podczas szczytu ONZ w sprawie Milenijnych Celów Rozwoju we wrześniu 2010 r., a poprzedzony był naradami na poziomie ministerialnym w styczniu tego roku w Berlinie. Partnerstwo energetyczne zostało zainicjowane podczas wizyty ministra spraw zagranicznych Guido Westerwelle w Rabacie 16 listopada 2010 r. Westerwelle podkreślił wówczas niemieckie poparcie dla rozbudowy odnawialnych źródeł energii w Maroku i obiecał przeznaczyć 3 mln euro na dofinansowanie marokańskich planów w zakresie energii słonecznej²⁶.

3 lipca 2012 r. federalny minister gospodarki i technologii Philipp Rösler i marokański minister ds. energii, górnictwa, wody i środowiska Fouad Douiri podpisali list intencyjny ws. partnerstwa energetycznego (*Gemeinsame Absichtserklärung über die Einrichtung einer Energiepartnerschaft zwischen dem Königreich Marokko und der Bundesrepublik Deutschland*)²⁷. Partnerstwo

²⁶ *Energiepartnerschaft mit Marokko*, 16.11.2010, Pressemitteilung, Auswärtiges Amt, http://www.diplo.de/diplo/de/Laenderinformationen/Marokko/Aktuelles/101115-BM-Marokko_.navCtx=171338.html [dostęp: 5.02.2019].

²⁷ *Gemeinsame Absichtserklärung über die Errichtung einer Energiepartnerschaft zwischen dem Königreich Marokko und der Bundesrepublik Deutschland*, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gemeinsame-erklaerung-deutschland-marokko-energiepartnerschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [dostęp: 5.02.2019].

energetyczne jest kierowane przez wysokie rangą gremium, złożone z przedstawicieli właściwych ministerstw i przewodniczących grup roboczych. Gremium zostało zobowiązane do składania rocznego raportu z postępów procesu wdrażania założeń i celów partnerstwa. Początkowo powołano tematyczne grupy robocze: odnawialne źródła energii, projekt Desertec oraz zrównoważony rozwój. W krótkim czasie została utworzona czwarta grupa robocza – „sieci elektroenergetyczne”, z naciskiem na integrację odnawialnych źródeł energii z siecią elektro-energetyczną Maroka. Grupy robocze pracują m.in. nad takimi projektami jak *Współpraca na rzecz rozwoju i strategii niskiej emisji poprzez projekty energetyczne* oraz *Współpraca energetyczna – towarzyszące projekty inwestycyjne i badawcze*.

Partnerstwo energetyczne Niemiec i Maroka nie jest projektem współpracy rozwojowej, lecz forum wysokiego szczebla z udziałem sektora publicznego i prywatnego. Sekretariat w Maroku został ustanowiony w lipcu 2013 r. i jest obsługiwany przez GIZ oraz AHK. W zależności od problematyki grupy robocze są kierowane przez właściwe ministerstwo, tj. BMU/BMUB, BMWi lub BMZ. W czerwcu 2013 r. Maroko zostało zaproszone do zainicjowanego przez ministra Petera Altmaiera Klubu Państw Transformacji Energetycznej (Club der Energiewende-Staaten), natomiast spotkanie w ramach partnerstwa energetycznego w październiku 2013 r. obejmowało „dialog dotyczący transformacji energetycznej (*energy transition dialogue*). Prezentowane były na nim doświadczenia transformacji energetycznej w Niemczech, uwzględniające marokański kontekst.

Istotą partnerstwa energetycznego jest wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii, poprawa efektywności energetycznej i oszczędzania energii, jak również rozbudowa sieci elektroenergetycznych i badania nad energią. Maroko może korzystać z doświadczeń niemieckich przedsiębiorstw i rozwiązań technologicznych, szczególnie w obszarze energetyki odnawialnej²⁸. Urzeczywistnieniu partnerstwa energetycznego służyć mają takie działania, jak: wymiana informacji i doświadczeń, szczególnie w zakresie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i efektywności energetycznej; poszukiwanie sposobów finansowania projektów; wspólne programy robocze oraz umowy niemieckich i marokańskich instytucji i przedsiębiorstw dotyczące określonych projektów; pogłębienie kontaktów między instytucjami naukowymi i technicznymi w sektorze energetycznym oraz organizowanie wspólnych targów, konferencji i seminariów.

Wicekanclerz i federalny minister gospodarki i energii, Sigmar Gabriel, wyraził uznanie dla rozwoju marokańskiego sektora energetycznego podczas wizyty w dniach 18–19 kwietnia 2016 r.: „Nie znam żadnego państwa z taką precyzją, jasnością i szybkością realizacji realizującego swoją politykę energetyczną

²⁸ Deutsch-Marokkanische Energiepartnerschaft, PAREMA, https://www.energypartnership.ma/fileadmin/user_upload/morocco/home/180614_Fact_Sheet_Deutsch-Marokkanische_EP_Juni_2018_DE.pdf [dostęp: 10.02.2019].

jak Maroko”. 19 kwietnia zostało podpisane Memorandum of Understanding, w ramach którego państwa zgodziły się współpracować na rzecz wykorzystania zrównoważonej energii do 2050 roku²⁹.

Wśród projektów finansowanych przez niemieckie instytucje wymienić należy m.in.: System zdalnego sterowania i renowacji elektrowni wodnych (26 mln euro), Fundusz Energii Odnawialnej – elektrownia słoneczna Ouarzazate (40 mln euro), farma wiatrowa Taza (50 mln euro), elektrownia słoneczna Ouarzazate (330 mln euro), Marokański Plan Słoneczny (DKTI, 324 mln euro), Program Wiatrowy Maroko (IKLU, 40 mln euro); Program Wiatrowy Maroko faza 2 (36 mln euro), elektrownia słoneczna Ouarzazate (IKI, 15 mln euro), Program Wiatrowy Maroko faza 3 (IKLU, 54 mln euro), elektrownia fotowoltaiczna Ouarzazate (60 mln euro), Odnawialne źródła energii i efektywność energetyczna w prowincjach Tata i Midelt (DKTI III, 6 mln euro), wreszcie – Wsparcie dla marokańskiej polityki energetycznej (2 mln euro)³⁰.

Natomiast efektywność energetyczna budynków i promocja zatrudnienia są realizowane w ramach projektu *Promocja zatrudnienia poprzez efektywność energetyczną i energię odnawialną w meczetach*. Dzięki projektowi *Zielone szpitale* także w Maroku zakłady opieki zdrowotnej są modernizowane lub odbudowywane w sposób efektywny energetycznie. Ponadto istnieje szereg projektów w ramach Międzynarodowej Inicjatywy Klimatycznej (IKI) BMUB, która promuje zastosowanie odnawialnych źródeł energii i efektywność energetyczną, szczególnie w sektorze budownictwa, a od 2015 r. kompleksowy projekt *Zrównoważony rozwój miast, zrównoważone budownictwo*³¹.

Wśród projektów wspieranych przez BMU/BMUB wymienić należy:

- projekt *Słoneczna elektrownia ciepła jako część kompleksu słonecznego Ouarzazate w ramach marokańskiego planu słonecznego* (8.10.2013 – 31.12.2018, koszt: 9 253 183,31 euro), wspierający realizację krajowej strategii energetycznej – nacisk kładziony jest na promowanie energii słonecznej; projekt jest zgodny z celami programu Energia w ramach współpracy rozwojowej z Marokiem³²;

²⁹ <https://www.swp.de/wirtschaft/news/marokko-wartet-auf-deutsche-investitionen-22701639.html> [dostęp: 10.02.2019]. Tłumaczenie własne – B.M.

³⁰ Więcej o projektach: Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dietmar Friedhoff und der Fraktion der AfD, Entwicklungszusammenarbeit mit dem Königreich Marokko (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/5401)*, Drucksache 19/6905, 3.01.2019.

³¹ *Idem*, *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Jürgen Trittin, Dr. Frithjof Schmidt, Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Schlüssel für eine globale, ökologische und gerechte Energieaußenpolitik*, Drucksache 18/11694, 27.03.2017, s. 119.

³² *Idem*, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dietmar Friedhoff, Markus Frohnmaier, Ulrich Oehme und der Fraktion der AfD – Entwicklungszusammenarbeit mit dem Königreich Marokko (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/4045)*, Drucksache 19/5401, 31.10.2018, s. 16.

- projekt *Słoneczna elektrownia ciepła jako część kompleksu słonecznego Ouarzazate w ramach marokańskiego planu słonecznego* (4.08.2014 – 31.12.2019, koszt: 20 908 150 euro), wspierający realizację marokańskiego planu słonecznego poprzez finansowanie budowy słonecznej elektrowni ciepłej; planowana elektrownia z wieżą słoneczną będzie miała moc zainstalowaną 150 MW i pojemność co najmniej trzech godzin pełnego obciążenia; jest ona częścią kompleksu słonecznego Ouarzazate o łącznej mocy co najmniej 580 MW; celem jest pomoc we wprowadzeniu modelu rozwoju, który minimalizuje negatywny wpływ na środowisko i klimat oraz uwzględni zmiany klimatu³³;
- projekt *Elektrownia słoneczna Ouarzazate Maroko* (1.01.2012 – 31.12.2017, koszt: 15 mln euro) – w ramach projektu sfinansowano pierwszą elektrownię słoneczną w kompleksie słonecznym Ouarzazate o mocy 160 MW; elektrownia wytwarza rocznie 370 GWh energii elektrycznej i pozwala uniknąć emisji 230 tys. ton dwutlenku węgla; elektrownia słoneczna będzie wytwarzać energię elektryczną w sposób efektywny, ekologiczny i społecznie odpowiedzialny, zmniejszając emisję gazów cieplarnianych i wspierając Maroko w jego wysiłkach na rzecz ochrony klimatu³⁴.

Maroko jest pionierem transformacji energetycznej w Afryce. W ramach światowej konferencji poświęconej klimatowi 15.11.2017 r. Niemcy obiecały Maroku dodatkowe fundusze na rozwój energii ze źródeł odnawialnych. RFN wspiera Maroko w ograniczaniu zależności od paliw kopalnych i działań na rzecz ochrony klimatu. Dzięki niemieckiemu wsparciu i *know-how* niemieckich firm kompleks słoneczny Ouarzazate stał się jedną z największych elektrowni słonecznych na świecie. Docelowo kompleks ten dostarczy „zieloną” energię elektryczną ponad 1,3 mln odbiorców i pozwoli uniknąć 800 tys. ton emisji dwutlenku węgla rocznie³⁵.

Na bezpieczeństwo dostaw energii do Niemiec wpływa rozwój alternatywnych źródeł energii i wzrost liczby potencjalnych dostawców. Jednocześnie ważne jest unikanie nowych jednostronnych zależności od importu energii. Nie bez znaczenia jest wkład w rozwój gospodarczy i tworzenie sieci w całym regionie, w związku z czym można spodziewać się intensyfikacji współpracy z państwami MENA, w tym z Marokiem, i większego zaangażowania inwestycyjnego niemieckich inwestorów, a to z kolei powinno mieć pozytywny wpływ na bezpieczeństwo instalacji energetycznych.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, s. 17.

³⁵ *Weltklimakonferenz in Bonn. Deutschland unterstützt Marokko bei Energiewende*, Pressemitteilung vom 15.11.2017, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2017/november/171115_pm_124_Weltklimakonferenz-Deutschland-unterstuetzt-Marokko-bei-Energiewende/index.jsp [dostęp: 20.01.2019].

Podsumowanie

Postępy Maroka w kierunku rozwoju niskoemisyjnego są oceniane pozytywnie, niemniej jednak państwo to stoi przed szeregiem wyzwań związanych z pełnym wykorzystaniem potencjału rozwojowego zrównoważonego systemu elektroenergetycznego. Dotyczyć one będą w głównej mierze stabilności systemu elektroenergetycznego, efektywności kosztowej czy też kształtowania procesu rozwoju energetyki odnawialnej w ogóle. Uwzględniając wzajemne powiązania między wyzwaniami polityki energetycznej i rozwojowymi Maroka, konieczne jest podjęcie działań mających na celu stworzenie zintegrowanych ram polityki energetycznej z inicjatywami rozwojowymi ukierunkowanymi na ogólne cele rozwojowe państwa.

Problemem pozostaje zależność energetyczna Maroka. Nie jest możliwe pokrycie rosnącego zapotrzebowania na energię z pomocą krajowych zasobów, stąd też konieczne będzie zintensyfikowanie działań na rzecz rozwoju odnawialnych źródeł energii, poprawy efektywności energetycznej i oszczędzania energii, aby zmniejszyć presję importu paliw kopalnych i energii elektrycznej. Wyzwaniem w tym kontekście pozostaje uniknięcie nowej formy zależności – od importu technologii energetyki odnawialnej, która zastąpiłaby zależność od dostaw z zagranicy paliw kopalnych.

„Zrównoważona energia” jako jeden z obszarów współpracy z Marokiem zyskał na znaczeniu szczególnie w drugiej dekadzie XXI w., tj. po przyjęciu Narodowej Strategii Energetycznej w Maroku i ogłoszeniu transformacji energetycznej w Niemczech. Dzięki różnym programom Niemcy współfinansują projekty mające na celu rozwój energii ze źródeł odnawialnych i wykorzystywanie technologii energooszczędnych; w szczególności inwestują w instalacje do produkcji, transportu i dystrybucji energii oraz w środki służące efektywnemu użytkowaniu energii. W średniej i długiej perspektywie czasu, ze względu na bilateralne partnerstwo energetyczne, należy oczekiwać wzmożenia aktywności niemieckich inwestorów na rynku energii w Maroku, co pozostaje w zgodzie z ogólnie sformułowanym celem zdobywania rynków zbytu dla nowoczesnych technologii energetycznych.

Bibliografia

- El Aidi A., Hirsch Ph., *Perspektiven der marokkanischen der Energiepolitik*, Länderbericht, Konrad Adenauer Stiftung, Juni 2014, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=539deaf4-9dd0-06b9-a322-5ee9284b64f7&groupId=252038 [dostęp: 20.01.2019].
- Factsheet Marokko*, Stand: 3.01.2017, Deutsche Industrie- und Handelskammer in Marokko, https://www.german-energy-solutions.de/GES/Redaktion/DE/Publikationen/Kurzinformationen/2017/fs_marokko_2017_solar.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [dostęp: 20.01.2019].

- Fritsche U., Schmidt K., *Schwerpunktanalyse Regenerative Energien für die Region Nordafrika/Naher Osten (MENA) mit Ergänzungen zur Energieeffizienz*, BMZ, Öko-Institut e. V., Darmstadt–Berlin 2008.
- Gnad O., Viător M., *Mehr als Wüstenstrom. Desertec als Pilotprojekt einer integrierten Energiepolitik*, „Internationale Politik“, Juli/August 2011.
- Jäger J., *Potentialstudie für photovoltaische Solarenergie für die Regionen Meknès-Tafilalet, Oriental und Souss-Massa-Drâa*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, November 2011, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2011-de-potentialstudie-marokko-solarenergie.pdf> [dostęp: 10.02.2019].
- Marokko. *Photovoltaik für den gewerblichen Eigenverbrauch und die Wasserversorgung. Zielmarktanalyse 2017 mit Profilen der Marktakteure*, Deutsche Industrie- und Handelskammer in Marokko, September 2017
- Marokko. *Windenergie – Zulieferindustrie und kleinere Anlagen Zielmarktanalyse 2018 mit Profilen der Marktakteure*, Deutsche Industrie- und Handelskammer in Marokko, Juli 2018.
- Osianowski R.-P., *Sonderenergieprogramm Marokko*, [w:] *Sonderenergieprogramm 1982–1988. Zwischenbilanz und Perspektiven*, GTZ, Eschborn 1989.
- Osianowski R.-P., *Internationale Erfahrungen bei der Durchführung von SEP der GTZ in Marokko*, [w:] *Energiepolitik. Technische Entwicklung, politische Strategien, Handlungskonzepte zu erneuerbaren Energien und zur rationellen Energienutzung*, hrsg. H.G. Brauch, Berlin 1997.
- Schinke B., Klawitter J. et al., *Background Paper: Country Fact Sheet Morocco Energy and Development at a glance 2016*, MENA Select., Morocco 2016.
- Solarkomplex Quarzazate – Marokko. Strom aus der Wüste*, Projektinformation, KfW Entwicklungsbank, 2016, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/L%C3%A4nder-und-Programme/Nordafrika-Nahost/Projekt_Marokko_Solar_2016.pdf [dostęp: 10.02.2019].
- Trieb F., Müller-Steinhagen H., *Sustainable Electricity and Water for Europe, Middle East and North Africa*, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.662.7715&rep=rep1&type=pdf> [dostęp: 6.02.2019].
- Weltklimakonferenz in Bonn. Deutschland unterstützt Marokko bei Energiewende*, Pressemitteilung vom 15.11.2017, http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2017/november/171115_pm_124_Weltklimakonferenz-Deutschland-unterstuetzt-Marokko-bei-Energiewende/index.jsp [dostęp: 20.01.2019].

Energy Cooperation Between Morocco and Germany – Conditions, Genesis and Development

The article presents selected issues of energy cooperation between Morocco and Germany. The starting point of the considerations are data on the Moroccan energy situation as well as assumptions and objectives of Morocco's energy policy in the 21st century. In addition, the study presents the causes and development of bilateral energy cooperation, including in particular manifestations of Germany's involvement in the process of creating and achieving Morocco's energy policy goals. It discusses the essence of the energy partnership of Morocco and Germany, as well as selected examples of Moroccan projects co-financed by German institutions in the field of renewable energy development and increasing energy efficiency.

Key words: Morocco, Germany, energy partnership, renewable energy sources

Współpraca energetyczna Maroka i Niemiec – uwarunkowania, geneza i rozwój

Artykuł prezentuje wybrane zagadnienia współpracy energetycznej Maroka i Niemiec. Punktem wyjścia rozważań są dane dotyczące sytuacji energetycznej Maroka oraz założenia i cele polityki energetycznej Maroka w XXI w. Ponadto opracowanie przedstawia przyczyny i rozwój bilateralnej współpracy energetycznej, w tym zwłaszcza przejawy angażowania się Niemiec w proces kreowania i realizacji celów polityki energetycznej Maroka. Omawia istotę partnerstwa energetycznego Maroka i Niemiec, jak również wybrane przykłady współfinansowanych przez niemieckie instytucje marokańskich projektów w zakresie rozwoju energetyki odnawialnej i zwiększania efektywności energetycznej.

Słowa kluczowe: Maroko, Niemcy, partnerstwo energetyczne, odnawialne źródła energii

Anna Paterek

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-5777-9129

**POLITYCZNO-GOSPODARCZA DYNAMIKA
POMOCY ROZWOJOWEJ –
NA PRZYKŁADZIE ZAANGAŻOWANIA FRANCJI I NIEMIEC
W AFRYCE SUBSAHARYJSKIEJ**

Wprowadzenie

W ciągu ostatnich trzech dekad Afryka Subsaharyjska stała się areną rosnącej rywalizacji na polu współpracy rozwojowej pomiędzy tradycyjnymi donatorami OECD i gospodarkami wschodzącymi, jak Chiny, Republika Południowej Afryki czy Brazylia. Co więcej, ich interesy gospodarcze przeplatają się z nawarstwiającymi się wyzwaniem bezpieczeństwa międzynarodowego. Bardzo szybki wzrost liczby ludności, wysoki poziom ubóstwa, skutki zmian klimatu, polityczna i społeczna niestabilność państw afrykańskich potęgują ryzyko dla światowej gospodarki i stosunków międzynarodowych. Ta ekonomiczno-polityczna dynamika wskazuje na współistnienie dwóch konkurujących ze sobą przesłanek leżących u podstaw obecnych trendów w pomocy rozwojowej dla krajów Afryki Subsaharyjskiej. Z jednej strony udzielenie wsparcia determinuje zdolność przełożenia wartości i politycznych interesów donatorów w krajach-beneficjentach pomocy, z drugiej – pogoń za realizacją partykularnych celów gospodarczych dawców, z pominięciem zaangażowania odbiorców pomocy. Niniejszy artykuł koncentruje się na ich ukazaniu na przykładzie zaangażowania francuskiej i niemieckiej

oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA). Mając na uwadze kompleksowość problematyki, przedstawione zostały tylko wybrane aspekty współpracy rozwojowej w Afryce Subsaharyjskiej przez pryzmat celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obu państw.

Uwarunkowania francuskiej i niemieckiej pomocy rozwojowej dla Afryki Subsaharyjskiej

Pod względem wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) Niemcy zajmują drugą, a Francja piątą pozycję w rankingu członków DAC OECD (odpowiednio: 24,68 mln USD i 11,36 mln USD – dane za 2017 r.). Biorąc pod uwagę udziału ODA w DNB, również Niemcy piastują wyższe, 6. miejsce (0,66%), w porównaniu do Francji, plasującej się na 10. Pozycji (0,48%)¹. W związku z kryzysem uchodźczym oba kraje znacznie różnią się w wielkości wewnętrznych zobowiązań związanych ze wsparciem uchodźców zaliczanych do ODA – w 2016 r. wyniosły one w Niemczech 6 585 mln USD (26,6% ODA), we Francji 467 mln USD (4,8% ODA), a w 2017 r. odpowiednio: 6084 mln USD (24,6%) i 566 mln USD (5,0% ODA)².

Francja

Już od ponad 50 lat współpraca rozwojowa Francji z państwami Afryki Subsaharyjskiej jest filarem francuskiej polityki zagranicznej. Jej początki, uwarunkowane procesem dekolonizacji, wynikały z chęci utrzymania bliskich relacji z niepodległymi narodami kolonialnymi. Podstawą francuskiej pomocy są zatem polityczne, gospodarcze, kulturowe i językowe więzi z byłymi koloniami. Mimo że była ona wyraźnym priorytetem, „w zależności od okoliczności stała się dość nieprzejrzystą polityką publiczną, trudną do uzasadnienia i ewaluacji w kategoriach rezultatów”³. Przez pół wieku Francja była wiodącym darczyńcą dla kontynentu – do krajów Afryki Subsaharyjskiej trafiło pomiędzy 40 a 50% całej francuskiej pomocy bilateralnej. W ostatniej dekadzie jej udział się zmniejsza (por. tabele 1, 2, 3, 4).

¹ OECD, Development Aid Stable in 2017 with More Sent to Poorest Countries, Paris, 9.04.2018, <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf>, s. 5 [dostęp: 12.01.2019].

² *Ibidem*, s. 6.

³ P. Jacquemot, *Fifty Years of French Cooperation with Sub-Saharan Africa. An Overview (Part 1): Afrique Contemporaine* 2, 2011, https://www.cairn-int.info/article-E_AFECO_238_0043--fifty-years-of-french-cooperation-with.htm, s. I [dostęp: 12.01.2019].

Tabela 1. Francuskie i niemieckie zobowiązania netto w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) do Afryki Subsaharyjskiej (w mln USD)

bilateralnie	2001–02 średnia	2006–07 średnia	2013	2014	2015	2016	2017
Francja	2197	3338	1831	1605	1646	1455	1544
Niemcy	1115	2526	1414	1523	1892	2280	2430

Tabela 2. Francuskie i niemieckie zobowiązania netto w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) do Afryki Subsaharyjskiej jako odsetek ODA dawcy (w %)

bilateralnie	2001–02 średnia	2006–07 średnia	2013	2014	2015	2016	2017
Francja	48,6	50,2	31,7	29,1	31,9	25,8	23,9
Niemcy	24,9	34,9	17,1	15,3	13,3	11,6	12,7

Tabele 1 i 2 źródło: OECD, Statistics on Resource Flows to Developing Countries, http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflows_todevelopingcountries.htm, tabela 29 [dostęp: 10.01.2019].

Pomoc rozwojowa jest jednym z instrumentów francuskiej „dyplomacji gospodarczej”. Charakteryzuje się silnym uwarunkowaniem ekonomicznym, polegającym na zapewnieniu zagranicznych rynków zbytu dla rodzimych przedsiębiorstw. Trend ten był promowany przez Laurenta Fabiusa, ministra spraw zagranicznych w latach 2012–2016. Afrykański wzrost gospodarczy oraz przypisywany mu potencjał stanowią istotny wyznacznik wzmacniania wzajemnych relacji. Niemniej ten argument stopniowo tracił na znaczeniu wraz ze zmniejszającą się pozycją Afryki we francuskim handlu zagranicznym. Z 30% w 1960 r. spadł on do 15% w 1970 r. i utrzymywał się na tym poziomie przez kolejne dwie dekady. Z końcem lat 80. znów można mówić o erozji francusko-afrykańskich relacji handlowych w związku ze stopniowym obniżeniem się afrykańskiego eksportu do Francji. Z początkiem XXI w. szybkie tempo wzrostu wielu krajów afrykańskich zaowocowało ponownym zwiększeniem przepływów handlowych, szczególnie z Francją. Pomiędzy 2001 i 2011 r. wartość francusko-afrykańskiego handlu (eksport i import) wzrosła ponad dwa i półkrotnie – do 77 mld USD. Mimo nadwyżki w bilansie handlowym (poza rokiem 2008 i 2012, kiedy ceny ropy osiągnęły najwyższe poziomy) udział francuskiego eksportu do Afryki spadł o połowę: z 11% w 2000 r. do 5,5% w 2017 r. Znacznie zmniejszył się udział francuskiego eksportu w większości kluczowych sektorów (maszynowym, elektrycznym i elektronicznym oraz motoryzacyjnym), za wyjątkiem sektora lotniczego (wzrost z 12% w 2001 r. do 33% w 2017 r.). W grudniu 2013 r. prezydent François Hollande zapowiedział ambitny cel podwojenia obrotów handlowych pomiędzy Francją a Afryką w ciągu kolejnych pięciu lat. Na przeszkodzie do jego urzeczywistnienia stanął gwałtowny spadek cen ropy naftowej w latach 2014 i 2015, w konsekwencji

którego całkowita wartość handlu Francji z krajami afrykańskimi zmniejszyła się z 73 mld USD w 2013 r. do 54 mld w 2017 r.⁴

W 2017 r. Niemcy wyprzedziły Francję pod względem wartości dodatniego bilansu handlowego z Afryką wśród państw Unii Europejskiej⁵. Pod względem wartości importu w 2017 r. Francja znajdowała się na drugim, po Hiszpanii, miejscu wśród państw UE, Niemcy na czwartym. Największymi eksporterami na rynek afrykański w tym samym roku były Francja (26,7 mld euro) i Niemcy (25,6 mld euro)⁶.

Tabela 3. Procentowy udział Afryki Subsaharyjskiej wśród partnerów eksportowych Niemiec i Francji w latach 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Niemcy	1,24	1,19	1,22	1,10	1,09
Francja	2,77	2,86	2,70	2,51	2,34

Tabela 4. Procentowy udział Afryki Subsaharyjskiej wśród partnerów importowych Niemiec i Francji w latach 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Niemcy	1,33	1,24	1,08	1,06	1,10
Francja	2,25	2,27	1,91	1,51	1,48

Tabele 3 i 4 źródło: WITS World Integrated Trade Solution, <https://wits.worldbank.org/Country-Profile/en/Country/DEU/StartYear/2013/EndYear/2017/TradeFlow/Export/Partner/SSF/Indicator/XPRT-PRTNR-SHR> [dostęp: 15.01.2019].

Francusko-afrykańskie stosunki handlowe opierają się głównie na regionie Maghrebu. W 2017 r. wymiana handlowa z Algierią, Marokiem i Tunezją stanowiła 50% francuskiego handlu zagranicznego z Afryką. Również Egipt i Libia, mimo licznych politycznych i ekonomicznych kryzysów mających miejsce od 2011 r., zajmowały w 2017 r. wciąż wysokie miejsce na liście francuskich partnerów handlowych. W Afryce Subsaharyjskiej dwie z trzech największych afrykańskich gospodarek (obok Egiptu): Nigeria i Republika Południowej Afryki, zajmują odpowiednio czwarte i piąte miejsce wśród najważniejszych

⁴ *France's Loss of Market Share in Africa Benefits Several European Countries, China And India*, 19.06.2018, Coface for Trade, <http://www.coface.co.th/News-Publications-Events/News/France-s-loss-of-market-share-in-Africa-benefits-several-European-countries-China-and-India> [dostęp: 10.01.2019].

⁵ Eurostat, *Africa–EU Trade in Goods: €18 Billion Surplus*, 15.11.2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20181115-1> [dostęp: 10.01.2019].

⁶ Eurostat, *Africa–EU – International Trade in Goods Statistics*, September 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Spain.2C_France.2C_Germany_and_Italy_largest_EU_trade_in_goods_partners_for_Africa [dostęp: 10.01.2019].

francuskich partnerów handlowych. Pozycja Nigerii, podobnie jak Libii, wynika przede wszystkim z jej roli dostawcy ropy naftowej. W pierwszej dekadzie partnerów handlowych są również Wybrzeże Kości Słoniowej i Kamerun, dwie największe frankofońskie gospodarki w Afryce Zachodniej. W 2017 r. również Madagaskar, będąc największym światowym producentem wanilii, awansował w rankingu najważniejszych partnerów handlowych w rezultacie wzrostu cen wanilii po suszy w 2016 r. i cyklonie Enawo w 2017 r.⁷

W ostatniej dekadzie afrykański potencjał gospodarczy dostarcza nowych argumentów dla uzasadnienia francuskiej pomocy dla kontynentu. Mając na uwadze największe rezerwy zasobów naturalnych i największy wschodzący rynek z prognozowanym wzrostem ludności do 2 mld osób w 2050 r., rośnie znaczenie Afryki dla strategicznych inwestycji⁸. Pomiędzy 2002 a 2017 r. siedmiokrotnie wzrosły francuskie bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Afryce, osiągając 53,5 mld euro pod koniec 2017 r. Francja postrzegana jest jednocześnie jako ośrodek budowania relacji handlowych na kontynencie afrykańskim⁹.

Wzrost znaczenia interesów bezpieczeństwa w kształtowaniu francuskiej ODA odpowiadał międzynarodowemu trendowi sekurytyzacji pomocy rozwojowej, w konsekwencji ataków terrorystycznych z września 2001 r.¹⁰, a także militarnemu zaangażowaniu Francji w Afryce Subsaharyjskiej¹¹. Krytyczna refleksja związana z nieefektywnością pomocy rozwojowej wobec wyzwań kompleksowej rzeczywistości Afryki doprowadziła w pierwszej dekadzie XXI w. do wykształcenia nowej koncepcji francuskiej współpracy rozwojowej¹². Do agendy pomocowej włączono tematy związane z niestabilnością i „wrażliwością” jako cechą większości krajów o najniższym dochodzie (*LDCs*), reformą sektora bezpieczeństwa i wypracowaniem kompleksowego podejścia globalnego, obejmującego środki dyplomatyczne, wojskowe i rozwojowe: zaangażowanie militarne,

⁷ *France's Loss of Market Share ...*, *op. cit.*

⁸ Przykładem jest powołana w Kapsztadzie w 2008 r. Cape Town Initiative, mająca na celu wsparcie sektora prywatnego, w ślad za nią powstała w 2013 r. French Tech Cape Town, a w jej ramach w 2016 r. – French Tech Labs, pełniące rolę inkubatora dla francuskich innowacyjnych nowo utworzonych przedsiębiorstw (*start up-ów*), szerzej zob: French Tech Cape Town, <http://capetown.lafrenchtech.com/15/about-la-french-tech>; *French Tech Cape Town Launches New French Tech Labs in South Africa*, 17.11.2016, French Tech Cape Town, <http://capetown.lafrenchtech.com/38/official-launch-of-the-cape-town-french-tech-hub> [dostęp: 10.01.2019].

⁹ *France: A Hub for Africa*, 25.06.2018, <https://www.businessfrance.fr/discover-france-news-france-a-hub-for-africa> [dostęp: 10.01.2019].

¹⁰ Zob. szerzej: *The Securitization of Foreign Aid*, eds. S. Brown, J. Grävingholt (Eds.), Basingstoke 2016, s. 64–84; A. Paterek, *Bezpieczeństwo w Europie – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 4, s. 97–110.

¹¹ Zob. szerzej: T. Koepf, *Frankreichs 'neue' militärische Interventionspolitik in Subsahara-Afrika (2002–2009)*, Baden-Baden, 2013.

¹² P. Jacquemot, *Fifty Years of French Cooperation with Sub-Saharan Africa...*, *op. cit.*, s. XI.

cywilne, organizacji międzynarodowych, NGO's i sektora prywatnego. Nowa koncepcja służy kształtowaniu tzw. polityk publicznych, koncentrując się na sposobach powiązania wsparcia z dystrybucją międzynarodowych dóbr publicznych, takich jak bezpieczeństwo, medycyna, informacja, edukacja, równość i sprawiedliwość czy ochrona dziedzictwa naturalnego. Francuska pomoc objęła nowe obszary: zmiany klimatu, wylesianie, wyczerpywanie się zasobów wodnych, pandemie, bezpieczeństwo, handel ludźmi. Afryka jest jednocześnie kluczowym przedmiotem publicznej debaty w związku z migracją. Bez rozwoju krajów pochodzenia nielegalna migracja będzie stanowić zagrożenie dla Francji. Polityka rozwojowa staje się jednym z elementów zarządzania przepływami migracyjnymi, co przekłada się na wsparcie projektów powrotu dla afrykańskich migrantów.

Najważniejszym dokumentem opisującym francuską ODA są ramowe partnerstwa (*Documents cadres de partenariat, DCPs*), tj. bilateralne porozumienia zawierane pomiędzy Francją a krajami partnerskimi na okres pięciu lat. Francja podpisała 38 takich dokumentów, w zdecydowanej większości z frankofońskimi krajami afrykańskimi, a także kilka z anglojęzycznymi, ze względu na ich strategiczne znaczenie bądź ekonomiczną dynamikę. Niemal wszystkie spośród tych krajów posiadają programy współpracy w obszarze bezpieczeństwa z Francją¹³.

W 2014 r. francuska współpraca rozwojowa doczekała się nowych ram prawnych. *Orientation and Programming Law on Development and International Solidarity Policy (LOP-DSI)* wyznacza tematyczne i geograficzne priorytety francuskiego zaangażowania, zgodnie z Agendą 2030 i Celami Zrównoważonego Rozwoju (SDGs). W myśl jej zapisów francuska pomoc podporządkowana została czterem celom:

- 1) promocji pokoju, stabilności, praw człowieka i równości płci;
- 2) równości, sprawiedliwości społecznej i rozwojowi ludzkiemu;
- 3) zrównoważonemu, sprzyjającemu zatrudnieniu rozwojowi gospodarczemu;
- 4) ochronie środowiska i globalnych dóbr publicznych.

Przekrojowe priorytety francuskiej ODA to prawa kobiet, polityki równości płci, zwalczanie zmian klimatu – uwzględniane równolegle do potrzeb krajów partnerskich. Mimo że od czasu przyjęcia *LOP-DSI* urzędowało już czterech ministrów współpracy rozwojowej i dwóch prezydentów, priorytety tematyczne pozostały niezmienione, w ostatnim czasie nacisk położono na walkę ze zmianami klimatu, niestabilnym środowiskiem (w tym wsparcie grupy G5 Sahel¹⁴), oraz doksztalcaniem dziewcząt. Podobnie od 2012 r. nie zmieniły się geograficzne priorytety francuskiej współpracy rozwojowej. Wyróżnia się cztery kategorie państw, z którymi Francja ustanawia różne partnerstwa podporządkowane poszczególnym celom finansowania:

¹³ M.in. Algieria, Maroko, Tunezja, Republika Środkowej Afryki, Czad, Demokratyczna Republika Konga, Kongo, Kamerun, Mali, Maurteania, Niger, Senegal, Tanzania, Ghana, Togo. Zob. szerzej: *The Securitization of Foreign Aid*, op. cit., s. 73–75.

¹⁴ W jej skład wchodzi: Mali, Mauretania, Burkina Faso, Niger oraz Czad.

- 1) kraje priorytetowe, otrzymujące 50% środków budżetowych w subsydiach (programy 209 i 110) i 2/3 dotacji Francuskiej Agencji Rozwoju (AFD, z wyłączeniem środków przeznaczonych na przygotowanie projektów);
- 2) Afryka i Morze Śródziemne: 75% środków budżetowych w formie subsydiów i pożyczek (bez umarzania długów) oraz co najmniej 85% dotacji AFD;
- 3) kraje w fazie kryzysowej lub pokryzysowej lub w sytuacji niestabilnej;
- 4) kluczowe kraje rozwijające się¹⁵.

Wybór krajów priorytetowych opiera się na trzech kryteriach¹⁶:

- 1) najmniej rozwinięte kraje, często niestabilne lub w fazie pokryzysowej;
- 2) kraje Afryki Subsaharyjskiej;
- 3) kraje o bliskich więziach kulturowych i lingwistycznych z Francją.

Lista 17 krajów priorytetowych (aneks do *LOP-DSI* z lipca 2014 r.) obejmuje: Benin, Burkina Faso, Burundi, Republikę Środkowej Afryki, Czad, Komory, Demokratyczną Republikę Konga, Dżibuti, Etiopię, Gwineę, Haiti, Madagaskar, Mali, Mauretanię, Niger, Senegal i Togo. Na posiedzeniu Międzyministerialnego Komitetu Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju (CICID) w lutym 2018 r. lista ta została poszerzona o 2 kolejne państwa – Gambię i Liberię, dając tym samym 19 krajów priorytetowych. W 2014 r. Etiopia i Haiti zastąpiły Ghanę. Wszystkie państwa na liście to państwa o niskim dochodzie, afrykańskie (za wyjątkiem Haiti) i w większości frankofońskie (za wyjątkiem Etiopii, Gambii i Liberii)¹⁷.

Po serii sukcesywnych cięć w poprzednich latach francuska ODA wzrosła w 2017 r. o prawie 15% w porównaniu do roku 2016. Pomiędzy raportem Komitetu Współpracy Rozwojowej (DAC) z 2013 r. a raportem z 2018 r. francuska pomoc zmniejszyła się z 12 mld USD (2012) do 9,6 mld (2016), a udział ODA w DNB – z 0,44% w 2012 r. do 0,43% w 2017 r. Jak wspomniano, w 2017 r. Francja była siódma pod względem wielkości oficjalnej pomocy rozwojowej pomiędzy członkami DAC OECD (11,36 mld USD) i dziesiąta pod względem udziału ODA w DNB 0,43%¹⁸. Po wyborach w 2017 r. prezydent Emmanuel Macron, kierując się przyszłą „reaktywacją” wagi francuskiej pomocy rozwojowej, zapowiedział jej wzrost do 0,55% DNB w 2022 r. Ma ona być podporządkowana pięciu priorytetom francuskiej polityki rozwojowej: edukacji, zmianom klimatu, równouprawnieniu płci, zdrowiu oraz strefie

¹⁵ *OECD Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-france-2018_9789264302679-en#page1, s. 41 [dostęp: 12.01.2019].

¹⁶ Nie wszystkie muszą być uwzględnione.

¹⁷ *OECD Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, op. cit., s. 42.

¹⁸ *Ibidem*, s. 15.

Sahel w ramach „aliansu dla Sahelu”¹⁹, zainicjowanego na francusko-niemieckim szczycie 13 lipca 2017 r.²⁰

Niemcy

Podobnie jak Francja Niemcy należą do dziesiątki największych donatorów DAC pomocy dla państw afrykańskich. W latach 2014–2016 plasowały się na trzeciej pozycji, po Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii²¹. Rządowa strategia polityki zagranicznej wobec Afryki z czerwca 2011 r.²² eksponuje jej olbrzymi potencjał w stosunkach międzynarodowych. Jeszcze większe znaczenie temu kontynentowi nadają wytyczne polityki afrykańskiej przedstawione przez rząd federalny 21 maja 2014 r.²³, gdzie podkreśla się znaczenie Afryki i jej powiązanie z międzynarodową społecznością. Wysiłki międzynarodowej społeczności powinny skupić się na przeciwdziałaniu ubóstwu i niestabilności, zwalczaniu zagrożeń i przezwyciężaniu kryzysów. Niestabilność krajów afrykańskich pozostaje wyzwaniem dla Europy²⁴. Dotknięte nią kraje i regiony charakteryzują się słabymi instytucjami i państwowością, co w ostateczności może prowadzić do upadku. Niestabilność, szczególnie w Afryce Północnej i Strefie Sahel, stanowi pożywkę dla zorganizowanych grup przestępczych i terrorystycznych, których aktywność nie ogranicza się jedynie do Afryki. W związku z powyższym do priorytetów niemieckiego zaangażowania w Afryce zaliczono m.in.:

- 1) wzmacnianie regionalnej integracji, w tym m.in. włączanie krajów niestabilnych i mobilizowanie ich do przejęcia odpowiedzialności;
- 2) wspieranie pokoju i bezpieczeństwa, w ramach afrykańskiej architektury pokoju i bezpieczeństwa (*African Peace and Security Architecture, APSA*)²⁵;

¹⁹ Jego celem jest stabilizacja i rozwój regionu w odpowiedzi na wyzwanie terroryzmu, a polega na współpracy z państwami tworzącymi grupę G5 Sahel oraz na wsparciu ich sił szybkiego reagowania w zakresie uzbrojenia, infrastruktury i szkoleń.

²⁰ C. Major, Ch. Mölling, *Europas Verteidigung braucht deutsch-französische Führung*, 12.07.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/deutschland-frankreich-verteidigung-sicherheit-gipfel>, [dostęp: 14.01.2019].

²¹ OECD, *Development Aid AT a Glance. Statistics by Region 2: Africa*, 2018, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf>, s. 2 [dostęp: 14.01.2019]

²² Auswärtiges Amt, Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155321/110615-Afrika-Konzept-download.pdf> [dostęp: 13.01.2019].

²³ Bundesregierung, *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, 21.05.2014, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/424484/227e3ae06ed32cb4d81d61a1bbc8b206/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien-data.pdf?download=1> [dostęp: 10.12.2018].

²⁴ *Ibidem*, s. 2–3.

²⁵ Przykładem jest tu ponadregionalny „Program na rzecz afrykańskiej policji” realizowany przez Niemieckie Towarzystwo Współpracy Międzynarodowej (GIZ), obejmujący działania na rzecz budowy zdolności instytucji policyjnych. Od 2009 r. brało w nim udział 11 krajów Afryki

- 3) zmniejszanie niestabilności, konfliktów i przemocy, zapobieganie łamaniu praw człowieka²⁶.

Mimo widocznego, zwłaszcza w przypadku polityki afrykańskiej, dystansu RFN do militarnego zaangażowania się poza granicami²⁷, Afryka pozostaje najważniejszym regionem niemieckiego zaangażowania w ramach cywilnego zapobiegania konfliktom, stabilizacji i bezpieczeństwa. W latach 2010–2013²⁸ kraje afrykańskie otrzymały z budżetu Ministerstwa Spraw Zagranicznych (AA) $\frac{3}{4}$ środków przeznaczonych na międzynarodowe działania w zakresie prewencji kryzysowej, utrzymania pokoju i przeciwdziałania konfliktom (o łącznej wartości ok. 435 mln euro). Środki Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (BMZ) przeznaczone na ten cel kształtowały się w latach 2010–2013 średnio na poziomie 480 mln euro (czyli ok. 16% zobowiązań bilateralnej współpracy rozwojowej)²⁹. W latach 2012–2013 oparte na dwustronnej współpracy partnerstwa transformacyjne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, szczególnie z Tunezją i Egiptem, miały przede wszystkim za zadanie stabilizację procesów demokratycznych w tych państwach³⁰. Przykładem innych działań realizowanych we współpracy dwustronnej jest regionalny program „Niestabilne kraje Afryki Zachodniej” (Wybrzeże Kości Słoniowej, Liberia, Sierra Leone, Niger i Gwinea), działający na rzecz wsparcia praworządności i wymiaru sprawiedliwości³¹.

Subsaharyjskiej. Jego efektem było powstanie i wyposażenie ponad 125 posterunków policyjnych i granicznych. Program wspiera wysyłanie afrykańskich policjantów w ramach afrykańskich i międzynarodowych misji pokojowych, jak i budowę policyjnych zdolności afrykańskiej Architektury Bezpieczeństwa i Pokoju. W 2012 r. zakończono jego realizację w Liberii, Ruandzie, Sierra Leone i Republice Środkowej Afryki; kontynuowany jest w Burundi, na Wybrzeżu Kości Słoniowej, w Demokratycznej Republice Kongo, Nigerii, Mauretanii, Południowym Sudanie i Czadzie.

²⁶ Bundesregierung, *Afrikapolitische Leitlinien...*, op. cit.

²⁷ Wyjątkiem była operacja wojskowa UE pod niemieckim dowództwem (EUFOR RD Kongo) w 2006 r., mająca na celu zabezpieczenie wyborów w Demokratycznej Republice Kongo, czy udział w operacji morskiej wymierzonej przeciwko piractwu u wybrzeży Somalii (Atalanta, od 2008).

²⁸ Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung” im. Bundestag (Berichtszeitraum: Juni 2010 bis Mai 2014). Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, s. 3–5, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik_allgemein/Weissbuch_lang.pdf [dostęp: 20.01.2019].

²⁹ *Ibidem*, s. 5.

³⁰ Objęły ponad 200 projektów w różnych dziedzinach: wsparcie demokracji, doradztwo prawne i konstytucyjne, reforma administracji, edukacja i zatrudnienie młodzieży, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw.

³¹ Budowie praworządnych instytucji i wzmocnieniu wymiaru sprawiedliwości podporządkowane zostały szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości, działania na rzecz lepszego dostępu do systemu sądownictwa oraz wsparcie krajowych reform wymiaru sprawiedliwości. Osiągnięciem było włączenie do poszczególnych krajowych projektów reformy wymiaru sprawiedliwości propozycji wypracowanych podczas wspólnych konferencji. Kolejnym ważnym aspektem była poprawa funkcjonowania systemu penitencjarnego. Wprowadzenie nadzoru kuratorskiego oraz rejestrów więźniów przyczyniło się do znacznego spadku wysokiej liczby więźniów; *ibidem*, s.14.

Podobne inicjatywy podejmowane były m.in. w Południowym Sudanie, dążące do wsparcia procesu konstytucyjnego we współpracy z Fundacją Maxa-Plancka czy wsparcie Somalii na drodze do demokratycznych wyborów w 2016 r.

Koncepcja niemieckiej polityki rozwojowej z 2011 r., zatytułowana „Stworzyć szanse – rozwijać przyszłość”³², określa Afrykę jako „kontynent szans”, zarówno dla niemieckiej gospodarki, jak i regionalnej prywatnej przedsiębiorczości, dający możliwości zatrudnienia i otwarcia nowych rynków. Podkreśla wsparcie dla form współpracy regionalnej, zrównoważonej energii, ochrony klimatu, bogactwo zasobów naturalnych. W 2014 r., pod egidą chadeckiego ministra współpracy gospodarczej i rozwoju Gerda Müllera, przyjęta została nowa strategia, określająca politykę afrykańską BMZ: „Afryka na drodze z kontynentu kryzysów do kontynentu szans”³³. Nawiązując do koncepcji poprzednika ministra, Dirka Niebla, zapowiedziała ona zwiększenie rozwojowego zaangażowania Niemiec w Afryce, kształtującego się wówczas na poziomie 1,2 mld euro, o co najmniej 100 mln euro. Do najważniejszych projektów zaliczono m.in.: budowę dziesięciu ekologicznych centrów innowacyjnych dla zrównoważonej produkcji rolnej we współpracy z niemieckim sektorem rolnictwem, centra kształcenia zawodowego w zakresie rozwoju wiejskiego przemysłu i służby zdrowia, powołanie stu afrykańsko-niemieckich partnerstw szkół i uczelni, organizacji sportowych oraz wspólnot religijnych i gminnych, przeznaczenie 10 mln euro rocznie na walkę z polio, szczególnie w Nigerii, powołanie przy Unii Afrykańskiej funduszu dla finansowania programów kształcenia w państwach niestabilnych.

Na początku 2017 r., równoległe do niemieckiej prezydencji G20, BMZ przyjęło nowe ramy polityki afrykańskiej zatytułowane *Afryka i Europa – nowe partnerstwo na rzecz rozwoju, pokoju i lepszej przyszłości*³⁴. Mowa w nim o wzmocnieniu afrykańskiej odpowiedzialności, o tym, że „(...) czas »pomocy rozwojowej« i czas »dawców i biorców« musi się skończyć (...). Konieczne jest nowe porozumienie o politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej współpracy”³⁵, z naciskiem na „fair trade (sprawiedliwy handel), więcej prywatnych inwestycji, więcej oddolnych bodźców dla rozwoju gospodarczego, większego ducha przedsiębiorczości i przede wszystkim więcej miejsc pracy

³² BMZ, *Entwicklungspolitisches Konzept plus, Chancen schaffen – Zukunft entwickeln*, Bonn 2011, http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf [dostęp: 17.01.2019].

³³ BMZ, *Die neue Afrika-Politik des BMZ – Afrika auf dem Weg vom Krisen- zum Chancenkontinent*, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier344_06_2014.pdf [dostęp: 17.01.2019].

³⁴ BMZ, *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft, Die Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie310_Afrika_Marshallplan.pdf [dostęp: 17.01.2019].

³⁵ *Ibidem*, s. 4.

i zatrudnienia”³⁶. Tym samym „Marshalla plan dla Afryki” wyraźnie włącza narodowe i czasami europejskie interesy do polityki rozwojowej: „jako ostatni niewykorzystany rynek na świecie, Afryka ma wiele do zaoferowania, nie tylko dla niemieckiej gospodarki”³⁷. Tak konstruowana agenda postrzegana jest również jako prewencja przed migracją do Europy. Tym samym „Marshalla plan dla Afryki” staje się przykładem „dyskursywnego triku polityki rozwojowej”, polegającego na przedstawianiu interesów inwestorów z Południa w harmonii z interesami biednych z Południa³⁸.

Mając na uwadze beneficjentów pomocy, Niemcy podkreślają znaczenie dobrych rządów i praw człowieka, czyniąc je kryterium wsparcia zarówno jakościowego, jak i ilościowego. Stawia to pod znakiem zapytania deklarowane zaangażowanie w krajach niestabilnych. W pierwszym kwartale 2019 r. przedstawiono strategię krajową dla 50 głównych krajów partnerskich niemieckiej współpracy rozwojowej.

BMZ jest zaangażowane w 35 krajach afrykańskich, z 17 współpracuje w ramach organizacji regionalnych. Do krajów partnerskich objętych bilateralnymi programami krajowymi w Afryce należą: Demokratyczna Republika Konga, Egipt, Etiopia, Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenia, Mali, Malawi, Maroko, Mauretania, Mozambik, Namibia, Niger, Ruanda, Zambia, Południowy Sudan, Republika Południowej Afryki, Tanzania, Togo, Uganda. Wśród beneficjentów objętych ukierunkowaną współpracą regionalną lub tematyczną znajdują się: Algieria, państwa należące do programu „Niestabilne państwa Afryki Zachodniej” (m.in. Wybrzeże Kości Słoniowej, Sierra Leone, Liberia, Gwinea), Libia, Madagaskar, Nigeria, Senegal, Tunezja, Somalia, Czad, Republika Środkowej Afryki³⁹. Kryteriami wyboru krajów partnerskich są: potrzeba pomocy rozwojowej, znaczenie niemieckiego zaangażowania, istotne polityczne i ekologiczne cele oraz interesy, „dobre rządy”, aspekty regionalne, jak i rodzaj powiązań z państwem beneficjentem pomocy. BMZ koncentruje się maksymalnie na trzech sektorowych obszarach na kraj⁴⁰. Opublikowane w 2017 r. sprawozdanie rządu federalnego w sprawie niemieckiej polityki rozwojowej eksponuje „konieczność rozwojowo-polityczną i znaczenie biedy” przy wyborze krajów partnerskich, co uzasadnia regionalny punkt ciężkości współpracy, m.in. Afrykę Subsaharyjską.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*, s. 16.

³⁸ D. Bendix, *Global Development and Colonial Power*, London–New York 2018, s. 24–25.

³⁹ BMZ, *Auswahl der Kooperationsländer*, http://www.bmz.de/de/laender_regionen/laenderliste/index.html [dostęp: 16.01.2019].

⁴⁰ 14. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, https://www.bmz.de/de/media/themen/entwicklungspolitik_allgemein/Weissbuch_lang.pdf, s. 38 [dostęp: 20.01.2019].

Francuskie i niemieckie zaangażowanie rozwojowe w Afryce Subsaharyjskiej

Francja i Niemcy należą do dziesiątki największych donatorów DAC pomocy dla państw afrykańskich (por. tabela 5, 6 i 7). W latach 2010–2016 udział francuskiego zaangażowania rozwojowego w państwach afrykańskich w bilateralnej ODA był większy (58%) od niemieckiego (34%). Niemniej pod względem jej wielkości od 2000 r. widoczny jest wzrost niemieckiej pomocy, przy malejącym wsparciu francuskim. Pomoc dla Afryki Subsaharyjskiej w ostatniej dekadzie charakteryzuje wzrostowy trend wielkości bilateralnej ODA w przypadku Niemiec, natomiast malejący w przypadku Francji. Nadal jednak stanowi ona większy odsetek w całości francuskiej bilateralnej ODA, choć w porównaniu do średnich wartości z lat 2001–2002 i 2006–2007 oraz lat 2016 i 2017 zmniejszył się on blisko dwukrotnie u obu donatorów.

Tabela 5. Dziesięciu największych donatorów do Afryki według wielkości przekazywanej oficjalnej pomocy rozwojowej

	2014	2015	2016	Średnia z 3 lat	państwa DAC udział w %
USA	9338	9320	9861	9506	34%
Wielka Brytania	4341	4203	3857	4134	15%
Niemcy	3016	3036	3499	3184	11%
Francja	2717	2131	2217	2355	8%
Japonia	1558	1784	1495	1612	6%
Kanada	1362	1086	974	1141	4%
Szwecja	1109	873	843	942	3%
Norwegia	946	672	629	749	3%
Holandia	761	635	663	686	2%
Szwajcaria	651	655	584	630	2%
Pozostałe państwa DAC	3253	2483	2669	2802	10%
Całość – Państwa DAC	29 050	26 877	27 289	27 739	100%

Źródło: OECD, *Development Aid at a Glance. Statistics by region 2: Africa*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf>, s. 2 [dostęp: 14.01.2019].

Tabela 6. Bilateralna ODA do Afryki według dawcy DAC, w mln USD, od lat 70. XX w.

	1970–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	2010–2016	2010–2016 % państw DAC	2010–2016 Afryka jako % całej pomocy donatora
Francja	2475	3370	4097	3562	2915	11%	58%
Niemcy	1143	1929	1824	2024	2525	9%	34%
Państwa DAC	8891	16 865	17 690	22 538	27 662	100%	45%
Instytucje UE	1271	2129	2906	3798	4600		42%

Źródło: OECD, *Development Aid at a Glance...*, op. cit., s. 5.

Tabela 7. ODA do Afryki według dawcy i sektora w 2016 r. jako procent całej pomocy bilateralnej

	Francja	Niemcy
KWESTIE SPOŁECZNE	46.1	42.1
edukacja	22.7	11.1
w tym: edukacja podstawowa	1.2	1.1
zdrowie	2.8	5.8
w tym: zdrowie podstawowe	2.4	4.3
ludność i zdrowie reprodukcyjne	0.9	3.2
Zaopatrzenie w wodę i kwestie sanitarne	13.5	8.0
Organy władzy i społeczeństwo obywatelskie	2.0	12.1
Inna społeczna infrastruktura i usługi	4.2	1.9
KWESTIE EKONOMICZNE	25.9	28.7
Transport, komunikacja	10.8	0.8
energia	11.7	15.2
Usługi bankowe, biznesowe i inne	3.4	12.7
PRODUKCJA	6.0	7.4
Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo	3.1	5.5
Przemysł, górnictwo i budownictwo	2.9	1.2
Handel i turystyka	0.1	0.7
WIELOSEKTOROWO	5.2	6.9
OGÓLNE programy pomocowe	4.4	5.4
Dług/zadłużenie	0.3	0.1
Pomoc humanitarna	0.5	9.3
inne	11.6	0.0
Pomoc żywnościowa (pomoc w sytuacjach wyjątkowych i pomoc rozwojowa)	0.2	7.2

Źródło: OECD, *Development Aid at a Glance...*, op. cit., s.11.

W 2016 r. francuska oficjalna pomoc rozwojowa w 63,2% była transferowana bilateralnie, w 36,8% za pośrednictwem organizacji międzynarodowych. Udział niemieckiej pomocy bilateralnej jest większy i wynosi 81%, natomiast 19% to pomoc wielostronna. Mimo deklaracji rządu francuskiego o koncentracji co najmniej 50% pomocy w 17 krajach priorytetowych (od 2018 r. jest ich 19), które poza jednym leżą w Afryce Subsaharyjskiej, żaden z nich nie znalazł się wśród 10 największych beneficjentów francuskiej ODA. Wsparcie Francji dla sytuacji niestabilnych osiągnęło 2 mld USD w 2016 r. (27% bilateralnej ODA), a obejmowało ono głównie interwencje typu projektowego (71%) i stypendia (10%). Niemcy wspierają 50 krajów partnerskich w programach bilateralnych i współpracują dodatkowo z 35 państwami w ramach regionalnych i tematycznych programów. Dziewięć z dziesięciu głównych beneficjentów niemieckiej ODA to tematyczni lub regionalni partnerzy. W 2016 r. w pierwszej dziesiątce beneficjentów niemieckiej pomocy bilateralnej znalazły się tylko dwa państwa afrykańskie: Maroko i Republika Południowej Afryki. Natomiast wsparcie kon-

tekstu niestabilności wyniosło 4,1 mld USD (19% bilateralnej ODA), głównie były to interwencje typu projektowego (73%) i wkłady do wspólnych funduszy (17%). W 2016 r. 9,8% bilateralnej ODA ulokowano w LDCs – o 2,1 mld USD mniej w stosunku do 2015 r. (10,4%). Odpowiednio: Francja w 2016 r. – 14,3% ODA trafiło do LDCs (1,1 mld), a więc mniej niż w 2015 r. (18,8%), kraje o średnio-niskim dochodzie otrzymały największy odsetek bilateralnej ODA w 2016 r. – 30,3%. W przypadku Niemiec największy odsetek przypadł na kraje o wyższym średnim dochodzie (20,6%), przy czym 50,2% nie było przypisane do grupy dochodowej⁴¹.

Francja

Mimo jasnej wizji priorytetów współpracy rozwojowej, zawartej w omówionym wyżej *LOP-DSI*, nie zostały one wdrożone przez francuską administrację. Podczas gdy ponad 2/3 dotacji AFD lokuje się w krajach priorytetowych, 10 największych beneficjentów francuskiej pomocy to kraje o średnim dochodzie. AFD jest głównym aktorem implementującym francuską ODA, niepodążającym za geograficzną i tematyczną alokacją w działaniach finansowania rozwoju – kieruje się tzw. szerokim podejściem (*window approach*), odpowiadając na potrzeby kraju, zgodnie z zasadą efektywności pomocy polegającą na odpowiedzialności państwa. W rezultacie strategii krajowe i sektorowe wypracowane przez AFD nie są wiążące, toteż trudno przewidzieć cele geograficzne i tematyczne. Brak implementacji przyjętego prawa, która pozwoliłaby na rzeczywiste programowanie francuskiej ODA, sprawia, że pozostaje ono jedynie deklaracją dobrych intencji⁴².

Wbrew deklaracjom kraje priorytetowe nie należały do głównych beneficjentów francuskiej pomocy w latach 2013–2017. Znaczna część bilateralnego wsparcia przeznaczona została na infrastrukturę ekonomiczną⁴³, koszty przypisane studentom i granty dla szkolnictwa wyższego we Francji⁴⁴. Prawie połowa tych działań wiązała się z aktywnością na rzecz klimatu. Wciąż nieadekwatnie niski do francuskich ambicji był poziom pomocy humanitarnej⁴⁵, aktywności w kontekście niestabilności⁴⁶, wsparcia organizacji pozarządowych i równości

⁴¹ OECD, *Development Co-operation Report 2018*, <https://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-2018/7721.htm>, s. 318–325 [dostęp: 20.04.2019].

⁴² OECD, *Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, *op. cit.*, s. 42.

⁴³ Energetyka: 14% i transport: 7%, włączając pożyczki AFD dla krajów o średnim dochodzie, m.in. dla Maroka; *ibidem*, s. 56.

⁴⁴ Chodzi tu głównie o koszty studiów i stypendia we Francji dla studentów z krajów rozwijających się (70% środków na edukację), tylko niewielki udział (5%) przeznaczono na edukację podstawową w krajach rozwijających się.

⁴⁵ 1% w 2016 r. (153 mln USD), 11% średnia DAC; OECD, *Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, *op. cit.*, s. 56.

⁴⁶ W 2016 Francja zaangażowała 2 mld USD dla niestabilnych sytuacji, czyli 27% pomocy bilateralnej, średnia DAC to 33%; *ibidem*, s. 56.

płci. Pomoc programowa stanowi 66,4% francuskiej ODA, dużo wyższa od średniej DAC (46,4%). W odniesieniu do przekrojowych priorytetów 45% pomocy lokowane jest na rzecz łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu, a 22% – na cel równość płci (średnia DAC to 40%)⁴⁷.

W krajach partnerskich pomoc francuska jest porozrzucana na więcej niż trzy sektory, co kłóci się z przyjętymi celami polityki współpracy. Krytyka DAC pod adresem Francji koncentrowała się m.in. na zbyt dużej fragmentaryzacji pomocy bilateralnej, niewielkim zaangażowaniu na rzecz edukacji podstawowej w krajach rozwijających się, równości płci i NGO's, braku eksponowania krajów priorytetowych. Wyjątkiem jest kwestia zmian klimatu, będąca rzeczywistym priorytetem alokacji francuskiej pomocy w krajach o średnim dochodzie.

W praktyce większość francuskiej ODA do Afryki i regionu Morza Śródziemnego została ulokowana w krajach o średnim dochodzie: Maroko, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kamerun, Egipt i Republika Południowej Afryki, które należały do *top* dziesiątki beneficjentów francuskiej pomocy w latach 2015–2016. W tym samym czasie żaden z 17 krajów priorytetowych nie znalazł się w pierwszej dziesiątce w 2016 r., tylko jeden w dwudziestce. W 2016 r. zaledwie 14% francuskiej bilateralnej ODA trafiło do krajów priorytetowych, gdzie ulokowano 25% grantów. W tych latach kraje o najmniejszym dochodzie uzyskały tylko 19% bilateralnej pomocy, dużo poniżej średniej DAC – 36%. Francuska ODA do najmniej rozwiniętych państw zmniejszyła się z 1,26 mld w 2012 r. do 1,05 mld w 2016 r.⁴⁸ W lutym 2018 r. CICID zapowiedział zwiększenie koncentracji francuskiej pomocy do 2022 r. oraz ulokowanie połowy subsydiów budżetowych i 2/3 funduszy AFD (z wyłączeniem środków projektowych) w 19 krajach priorytetowych. Sahel uznany został za region priorytetowy ze względu na bezpieczeństwo, ruchy migracyjne oraz powiązania o charakterze historycznym i lingwistycznym. Będzie on praktycznym sprawdzianem nowej doktryny zaangażowania w krajach niestabilnych. Zapowiedziano również wzmocnienie współpracy rozwojowej z Niemcami, głównie pomiędzy agendami rozwojowymi obu państw AFD i niemieckim bankiem rozwojowym KfW, szczególnie w Sahelu⁴⁹.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 57.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 55.

⁴⁹ Interministerial Committee for International Cooperation and Development: *A New Ambition for Development Policy*, 8.02.2018, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/development-assistance/events/events-2018/article/interministerial-committee-for-international-cooperation-and-development-a-new>, Interministerial International Cooperation and Development Committee (CICID), *A Shared World*, 8.02.2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08_cicid_note_de_couverture_-_final_revue_elysee_cle8b22fe.pdf; Interministerial International Cooperation and Development Committee (CICID), *Statement of Conclusions*, 8.02.2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08_cicid_releve_de_conclusions_global_-_final_revue_elysee_cle833ba2.pdf [dostęp: 20.01.2019].

Powiązanie pomiędzy bezpieczeństwem i rozwojem stanowi istotny element francuskiego wsparcia, szczególnie w strefach kryzysowych, w których Francja jest zaangażowana. Przykładem jest zainicjowanie walki z terroryzmem i utrzymanie bezpieczeństwa w strefie Sahel, gdzie w ramach operacji *Barkhane* obecne są francuskie siły zbrojne w liczbie 4 tys., rozlokowane w Mali, Czadzie, Nigrze, Mauretanii i Burkina Faso. Wprawdzie nie kwestionuje się francuskiego wkładu w działania na rzecz łagodzenia kryzysów i utrzymywania bezpieczeństwa, jednakże eksperci DAC w raporcie z 2018 r. zwracają uwagę na o wiele słabszą francuską aktywność na rzecz zapobiegania kryzysom i zmniejszania wrażliwości⁵⁰.

Przykładem wykorzystania instrumentów współpracy rozwojowej dla zarządzania przepływami migracyjnym są założone w Nigrze i Czadzie w 2017 r. tzw. *hotspoty*, czyli ośrodki do spraw azylowych. Można tu złożyć wniosek o azyl przed przybyciem na terytorium Francji. Hotspoty mają pozwolić na identyfikację obywateli z prawem do azylu i ich relokacji do Francji, tym samym eliminując niebezpieczną podróż przez Libię i Morze Śródziemne. W skład personelu wchodzi przedstawiciele lokalnych rządów i Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR). Podkreśla się jednak, że w związku z wysokim ryzykiem odrzucenia wniosku wysiłki na rzecz wcześniejszej selekcji są minimalne w stosunku do potrzeb. W 2017 r. odsetek zaakceptowanych wniosków azylowych we Francji wyniósł 30%, mniej niż średnia 45% dla 27 najbogatszych krajów świata, ujętych we wskaźniku zaangażowania na rzecz rozwoju państw najbardziej potrzebujących (*Commitment to Development Index*)⁵¹. W czerwcu 2016 r. Ministerstwo Obrony i Francuska Agencja Rozwoju (AFD) podpisały porozumienie ramowe w zakresie konsultacji i wymiany informacji pomiędzy AFD i siłami zbrojnymi, które wprowadza m.in. zasadę szybkiego wsparcia we wrażliwej fazie pokonfliktowej. Przyjęty plan działań w zakresie międzynarodowej migracji i rozwoju na lata 2018–2022 jest rezultatem międzyresortowych wysiłków na rzecz bliskiej współpracy z lokalnymi władzami i społeczeństwem obywatelskim. Autorzy raportu pozytywnie oceniają francuskie działania na rzecz bezpiecznego środowiska dla rozwoju, ale jednocześnie przestrzegają przed podporządkowywaniem pomocy rozwojowej kwestiom związanym z bezpieczeństwem, polityką wewnętrzną czy regulacją przepływów migracyjnych⁵². Wdrażane są również mechanizmy pozwalające na egzekwowanie zasady odpowiedzialności francuskich przedsiębiorstw za negatywne konsekwencje społeczne i środowiskowe, będące wynikiem ich działalności.

Francuskie ambicje przejścia roli wzorcowego donatora w sytuacjach niestabilnych zakorzenione są w tradycji interwencji militarnej i szerokim wachla-

⁵⁰ OECD, *Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, op. cit., s. 29, 47.

⁵¹ *Ibidem*, s. 31.

⁵² *Ibidem*.

rze instrumentów finansowych. Wśród głównych trudności z tym związanych wymienia się:

- nieadekwatne do sytuacji niestabilności procedury: *Vulnerability Mitigation Facility* – instrument na rzecz łagodzenia podatności w sytuacjach niestabilności zarządzany przez AFD, z budżetem 200 mln euro do 2020 r., nieskuteczny w związku ze zbyt długim okresem oczekiwania na implementację środków (ponad rok), co uniemożliwia odpowiedź na potrzeby ludności lub stabilizacji stref ryzyka (szczególnie w priorytetowym regionie Sahel);
- niewystarczające eksponowanie prewencji kryzysowej, głównie wykorzystania systemu/mechanizmów wczesnego ostrzegania;
- nieprecyzyjny model sojuszu Sahel, który został stworzony dla sprawdzenia skuteczności współpracy rozwojowej w wysoce wrażliwym regionie; Sahel otrzymuje szeroki wachlarz instrumentów pomocowych (w obszarze bezpieczeństwa, rozwoju i pomocy humanitarnej) za pośrednictwem wielu donatorów i wykonawców, różnorodnych procedur oraz podejść, co zwiększa ograniczoną zdolność absorpcji i koordynacji całości działań. W rezultacie następuje wzrost biurokracji i duży stopień nieefektywności w alokacji i wykorzystaniu pomocy;
- brak równowagi w globalnym podejściu: misja w Nigrze pokazała przewagę czynników wojskowych na niekorzyść mniej widocznych, ale ważnych aspektów współpracy rozwojowej, takich jak sprawiedliwość czy bezpieczeństwo wewnętrzne; Francję charakteryzuje skłonność do wspierania krajowych inicjatyw wojskowych, co może stwarzać ryzyko wykorzystania pomocy rozwojowej dla celów bezpieczeństwa⁵³.

Niemcy

Niemcy należą do największych inwestorów międzynarodowej polityki rozwojowej. W celu przezwyciężenia współczesnych problemów rozwojowych, od stabilizacji państw dysfunkcyjnych i walki z epidemiami, poprzez ochronę klimatu, do kształtowania architektury globalnego ekonomicznego zarządzania, konieczna jest współpraca z międzynarodowymi partnerami. Wymaga to od Niemiec umocnienia roli ważnego aktora zarówno europejskiej, jak i wielostronnej współpracy rozwojowej.

Polityka rozwojowa jest dla Niemiec instrumentem urzeczywistniania wiodącej roli w kwestiach klimatycznych również w Afryce, przykładem inicjatywa *Green People's Energy for Africa* z 2017 r. Współpraca BMZ z 27 krajami afrykańskimi ma przyczynić się do osiągnięcia do 2022 r. zrównoważonej energetycznej transformacji w Afryce, zakładając m.in. stworzenie 100 wspólnot

⁵³ *Ibidem*, s. 45.

producentów zielonej energii⁵⁴. Podczas prezydencji G20 w 2017 r. Niemcy zapoczątkowały inicjatywę *Compact with Africa*, w tym czasie również BMZ przyjął „Plan Marshalla dla Afryki”. Obie inicjatywy służą wsparciu afrykańskiego rozwoju poprzez stymulowanie inwestycji sektora prywatnego. „Plan Marshalla” przypisuje priorytet tworzeniu miejsc pracy i wspieraniu państw afrykańskich w działaniach reformatorskich. W ciągu kolejnych trzech lat Niemcy stworzą pakt inwestycyjny z budżetem do 1 mld euro, by dźwignąć zasoby sektora prywatnego, krajowe i międzynarodowe. W 2015 r. zapoczątkowana została współpraca Niemiec i Unii Afrykańskiej w obszarze edukacji i stwarzania perspektyw młodym ludziom. Jej efektem jest „Inicjatywa kształcenia dla Afryki” w zakresie kształcenia zawodowego, budowa Uniwersytetu Panafrykańskiego czy niemiecko-afrykańska inicjatywa młodzieży. Niemiecka współpraca rozwojowa spotyka się z podobnym zarzutem co Francja: zbyt małego udziału pomocy lokowanej w najmniej rozwiniętych państwach. Tylko 19% bilateralnej ODA trafiło w latach 2015–2016 do LDCs. Największymi beneficjentami niemieckiej pomocy w latach 2015–2016 były Indie, Chiny, Syria, Maroko i Indonezja, żaden z tych krajów nie jest LDCs. Niemcy, podobnie jak inni dawcy, borykają się z dylematem: ukierunkowanie pomocy na klimat, agendę z Addis Abeba, pomocy humanitarną dla uchodźców prowadzi do alokacji w krajach o średnim dochodzie⁵⁵.

Polityka afrykańska BMZ koncentruje się na pięciu przekrojowych tematach: 1) przeciwdziałanie przemocy, ucieczkom i wypędzeniom, 2) stworzenie nowych perspektyw dla młodzieży, 3) polepszenie zdrowia, 4) samo żywienie się Afryki, 5) zróżnicowane partnerstwa na zróżnicowanym kontynencie⁵⁶.

Przykładowo: w Mali niemiecka współpraca rozwojowa koncentruje się na decentralizacji i dobrych rządach, wsparciu produkcyjnego i zrównoważonego rolnictwa, zaopatrzeniu w wodę i infrastrukturę sanitarną. Pod koniec 2015 r. BMZ przekazał malijskiemu rządowi 73 mln euro na państwową współpracę rozwojową w okresie 2015–2017. W latach 2016–2017 kolejne zobowiązania wyniosły 16,5 i 41,5 mln euro. Niemcy angażują się w budowę zrównoważonych źródeł energii i odpowiedzialne wydobycie surowców naturalnych. Na północy Mali wspierają budowę tymczasowej administracji regionów północnych i odbudowę oraz rozbudowę infrastruktury wodociągowej w Timbuktu. Część wspieranych przez BMZ działań w regionach północnych funkcjonuje pod parasolem partnerstwa migracyjnego UE z Mali, które ma przyczynić się do zwalczania przyczyn uchodźstwa. Dla lepszej koordynacji zaangażowania rozwojowego

⁵⁴ BMZ, Green People's Energy for Africa, „BMZ Position Paper” 2017, Vol. 6, https://www.bmz.de/en/publications/topics/energy/Strategiepapier395_06_2017.pdf; OECD, *Germany Mid-term Review*, 7.11.2018, Berlin, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Germany-2018-Mid-term-review.pdf>, s. 1–2 [dostęp: 20.01.2019].

⁵⁵ OECD, *Germany Mid-term Review*, *op. cit.*, s. 2–3.

⁵⁶ *Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik*, Heidelberger Rede zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik Universität Heidelberg, 8.11.2011, https://www.uni-heidelberg.de/md/fak/wiso/aktuelles/rede_dirk_niebel.pdf, s. 161, 165 [dostęp: 20.01.2019]

w Mali i całym regionie Sahel w 2017 r. powołany został pod francusko-niemiecką egidą alians dla Sahelu⁵⁷.

W Demokratycznej Republice Kongo ze względu na obecny kryzys współpraca rozwojowa nie odbywa się na poziomie międzyrządowym. Od 2018 r. BMZ wzmacnia zaangażowanie na rzecz pokoju i bezpieczeństwa we wschodnim Kongo. W myśl międzynarodowej strategii stabilizacyjnej dawców zawartej z rządem kongijskim celem niemieckiego zaangażowania jest stabilizacja regionów kryzysowych i stworzenie ludziom właściwych perspektyw życiowych. W dalszym ciągu do priorytetów współpracy rozwojowej niemiecko-kongijskiej należą: zaopatrzenie w wodę i infrastruktura sanitarna, ochrona i zrównoważone wykorzystanie surowców naturalnych, pokój i bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój gospodarczy⁵⁸.

Współpraca rozwojowa z Madagaskarem zapoczątkowana została już w 1962 r. Po jej wstrzymaniu w wyniku puczu (marzec 2009) w grudniu 2016 r. miały miejsce pierwsze od tego czasu oficjalne negocjacje międzyrządowe. Niemcy zobowiązały się do udzielenia wsparcia w wysokości 59,6mln euro. Współpraca koncentruje się na ochronie różnorodności biologicznej i zrównoważonym wykorzystaniu naturalnych surowców, odnawialnej energii i rolnictwie. Mając na uwadze wysoki stopień ubóstwa, Madagaskar objęty został specjalną inicjatywą BMZ *Eine Welt ohne Hunger* (Świat bez głodu). Wspierane są również partnerstwa rozwojowe i strategiczne sojusze z sektorem gospodarki, na przykład drobnych rolników w uprawie wanilii i owoców⁵⁹.

Ekspozowanie bilateralnej współpracy rozwojowej – szczególnie niemieckich interesów gospodarczych – należało do wyraźnych celów liberalno-konserwatywnej polityki rozwojowej pod rządami ministra Dirka Niebla (FDP). Było to widoczne na różnych płaszczyznach, m.in. poprzez powołanie referenta kontaktowego pomiędzy BMZ i Izbami handlowymi (tzw. EZ-Scouts), ustanowienie centrum usług dla gospodarki w ministerstwie, podniesienie środków dla „Partnerstw rozwojowych z sektorem prywatnym” o około 80% (z 47,39 mln. euro w 2009r. do 79,8 mln euro w 2013 r.)⁶⁰. W tym kontekście ocenia się również m.in. inicjatywę *German Food Partnership (GFP)* i interwencje ministra Niebla w konflikcie o plantacje kawy Kaweri w Ugandzie. Celem *GFP* jest polepszenie współpracy prywatnych i publicznych aktorów dzięki projektom (mającym na celu podniesienie wydajności rolnej) i polepszenie łańcuchów wartości (popra-

⁵⁷ http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/mali/index.jsp [dostęp: 20.01.2019].

⁵⁸ http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/demokratische_republik_kongo/index.jsp [dostęp: 20.01.2019].

⁵⁹ http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/madagaskar/index.jsp [dostęp: 20.01.2019].

⁶⁰ *Verpasste Chancen! Eine Bilanz von vier Jahren Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, „VENRO. Standpunkt” 2013, Nr. 2, https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Standpunkte/Venro-Standpunkt_Bilanz_Entwicklungspolitik.pdf [dostęp: 15.01.2019].

wę sytuacji społeczeństw w gospodarkach wschodzących i krajach rozwijających się). Niemieckie NGO's, analizując projekty *GFP*, doszły do wniosku, że przeważa w nich interes przedsiębiorstw rolnych i chemicznych (m.in. Bayer Crop Science, BASF i Syngenta), natomiast drobni rolnicy pozostają poza projektami, w najlepszym przypadku niewielka ich liczba czerpie jakieś korzyści, a sytuacja biednej ludności wiejskiej się pogarsza. Kwestionuje się zatem pożytek inicjatywy wspieranej przez BMZ kwotą 6 mln euro⁶¹.

W listopadzie 2011 r. Niebel, podczas wystąpienia na Uniwersytecie w Heidelbergu, przekonywał o osadzeniu niemieckich działań rozwojowych na fundamencie wartości i ich wyższości w przypadku konfliktu z interesami⁶². Niemniej w sierpniu 2013 roku spotkał się z zarzutem ochrony niemieckich interesów gospodarczych kosztem poszanowania praw człowieka. Chodziło o plantację kawy w Ugandzie, która została założona w 2001 roku przez niemiecką Neumann Kaffee Gruppe na obszarze 2,5 tys. hektarów na mocy porozumienia z rządem ugandyjskim. Armia ugandyjska zmusiła wówczas do przesiedlenia zamieszkującą tam ludność. Kaweri przekazał miejscowej diecezji 2 tys. euro na opiekę nad uchodźcami i powołał się na zapewnienia ugandyjskiego rządu co do wypłaty należnego odszkodowania pokrzywdzonym. Od tego czasu spór dotyczy odpowiedzialności za przemoc i kwestii odszkodowań dla wysiedlonych. Międzynarodowa organizacja na rzecz praw człowieka Fian zarzuca Neumann Kaffee Gruppe współodpowiedzialność w przymusowych przesiedleniach. Wspiera ona grupę ponad 2 tys. wysiedlonych, którzy dochodzą swoich praw przed ugandyjskimi sądami przeciwko grupie Neumann i ugandyjskim władzom. Interwencja ministra miała miejsce w 2013 r. po negatywnym dla Kaweri wyroku sądu w Kampala. W przekonaniu ministra Niebla inwestor nie ponosi winy za przesiedlenia: działał w dobrej wierze i zapewnił tamtejszej ludności pracę⁶³.

W 2011 r. BMZ przyjęło koncepcję praw człowieka w niemieckiej polityce rozwojowej. Od tej pory prawa człowieka stały się obowiązującym kryterium współpracy z krajami partnerskimi i podstawową zasadą niemieckiej polityki rozwojowej⁶⁴. Działania rządów partnerskich łamiące standardy praw człowieka będą wiązały się z sankcjami. W czerwcu 2015 r. BMZ wstrzymało bilateralną

⁶¹ J. Brämer, A. Ziai, *Die deutsche Entwicklungspolitik unter Niebel: Eine handlungslogische Analyse des FDP-geführten BMZ, „Peripherie”* 2015, nr 140, s. 409.

⁶² Niebel D., MdB, *Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik*, Heidelberger Rede zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik Universität Heidelberg, 8.11.2011, https://www.uni-heidelberg.de/md/fak/wiso/aktuelles/rede_dirk_niebel.pdf [dostęp: 30.11.2018].

⁶³ A. Endres, *Niebel verteidigt deutschen Kaffeefermer*, 14.08.2013, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2013-08/niebel-verteidigt-neumann> [dostęp: 30.11.2018].

⁶⁴ BMZ, *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Konzept, „Strategiepapier”* 2011, Bd. 4, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf [dostęp: 23.01.2019].

współpracę rozwojową i negocjacje z rządem w Burundi w związku z ciężkimi naruszeniami praw człowieka oraz znacznym ograniczeniem zasad demokratycznych i praworządności. Zintensyfikowano natomiast pomoc służącą zaspokajaniu podstawowych potrzeb tamtejszej ludności. Wstrzymano 15 mln euro bezpośredniego wsparcia budżetowego dla Malawi, w reakcji na ograniczenie w tym kraju wolności prasy i uznanie homoseksualizmu za przestępstwo. Podobnie było w przypadku Ugandy pod koniec listopada 2012 r., w związku z masową korupcją, wsparciem rebeliantów i dyskryminacją homoseksualistów. Koncepcja nowych partnerstw w krajach afrykańskich w myśl założeń „Planu Marshalla dla Afryki” zakłada spełnienie przez kraje partnerskie niemieckiej współpracy rozwojowej trzech wymogów: walki z korupcją, praworządności i demokracji. Nowością jest, co podkreślił obecny minister współpracy rozwojowej Gerd Müller, odcięcie niemieckiego zaangażowania rozwojowego w przypadku nie dotrzymania powyższych standardów: „Będą kraje, które nie otrzymają już od nas pieniędzy rozwojowych”. Na pytanie, jakie to kraje, odpowiedział: „Starannie to sprawdzamy i zdecydujemy w przyszłym roku” [czyli 2019 – A.P.]. Bowiern kluczem do rozwoju jest własna inicjatywa⁶⁵. Dotychczas zawiązane zostały partnerstwa z 11 krajami afrykańskimi⁶⁶, ich priorytetem są prywatne inwestycje w infrastrukturę.

Uwagi końcowe

W systemie pomocy rozwojowej zawsze mamy do czynienia z koegzystencją modelu altruistycznego, wychodzącego naprzeciw potrzebom beneficjenta i modelu polityki zagranicznej powiązanej z interesami dawcy pomocy. Niemcy są wiodącą gospodarką europejską, ale to Francja wiedzie prym w Afryce. Z blisko 300 tys. niemieckich przedsiębiorstw ukierunkowanych na eksport dotychczas jedynie około tysiąc inwestuje na kontynencie afrykańskim. Pomimo wzrostu wartości eksportu do Afryki udział Francji w rynku afrykańskim zmniejszył się o połowę, z 11% w 2000 r. do 5,5% w 2017 r. W tym samym czasie widoczny jest intensywny wzrost znaczenia Chin – chiński eksport do Afryki wzrósł z 3% w 2001 r. do niemal 18% w 2017 r., wyprzedzając utrzymującą się od 2007 r. pozycję Francji jako głównego eksportera. Od 2000 r. zmniejszył się również udział największych europejskich gospodarek na rynku afrykańskim: Niemiec, Włoch i Wielkiej Brytanii, ale ten spadek jest znacznie mniej wyraźny.

Pytanie o motywacje zaangażowania rozwojowego zarówno Francji, jak i Niemiec jest tak stare, jak samo jej przedsięwzięcie. W przypadku obu państw,

⁶⁵ G. Müller, „Auf nach Afrika!”. *Interview: Caterina Lobenstein und Mark Schieritz*, 24.10.2018, <https://www.zeit.de/2018/44/gerd-mueller-entwicklungshilfe-afrika-investition-deutschland/komplettansicht> [dostęp: 1.02.2019].

⁶⁶ Egipt, Etiopia, Benin, Gwinea, Wybrzeże Kości Słoniowej, Ghana, Maroko, Ruanda, Senegal, Togo i Tunezja.

tyle że z francuskim opóźnieniem i z większym naciskiem u Niemiec, aktywność wobec krajów rozwijających się z biegiem czasu stała się elementem kształtowania globalnej polityki strukturalnej i prewencyjnej polityki bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i międzynarodowego. Prędzej czy później podporządkowana została ona priorytetom gospodarczych i politycznych interesów donatorów, powiązanych z przesłankami humanitarnymi. Dysonans budzą z jednej strony aspiracje donatorów do współkształtowania pokojowego i opartego na fundamencie wartości ładu, a z drugiej – rozwijanie bilateralnych stosunków gospodarczych, opartych na korzyściach i dostępie do kluczowych surowców.

Afryka Subsaharyjska jest regionem w największym stopniu dotkniętym problemem niestabilności, którą charakteryzuje 28 krajów⁶⁷. Ze względu na wysoką niesprawność instytucji państwowych i słabą wydolność krajowych rządów są one dla międzynarodowej pomocy większym wyzwaniem niż pozostali jej beneficjenci. Współpraca Francji i Niemiec w ramach strefy Sahel jest próbą kompleksowego podejścia do przeciwdziałania procesowi erozji państwowości. Sukces w zakresie budowy państwowości jest podstawą powodzenia innych wysiłków rozwojowych. Polityczna niestabilność w państwach afrykańskich, determinująca efektywność wsparcia rozwojowego w krajach afrykańskich, była źródłem sceptycyzmu, z jakim spotkał się niemiecki „Plan Marshalla dla Afryki” u francuskiego prezydenta Macrona. W jego przekonaniu jest to nierealistyczny projekt, mając na uwadze różnorodne wyzwania wymagające jeszcze dokładnej analizy. Niemniej od 2017 r. wyraźnie większe znaczenie przypisane zostało Afryce w niemieckiej polityce rozwojowej i zagranicznej. Punktem ciężkości jest dynamika rozwoju demograficznego kontynentu, co ukierunkowuje niemieckie zaangażowania na tworzenie miejsc pracy dla Afrykańczyków i współpracę z sektorem prywatnym. Jednym z głównych motywów zaangażowania rozwojowego obu państw jest również zwalczanie przyczyn uchodźstwa i migracji. Niemniej odsetek wniosków azylowych obywateli państw Afryki Subsaharyjskiej złożonych w krajach Unii Europejskiej w latach 2008–2015 stanowił zaledwie 0,15% całości ludności UE⁶⁸.

W polityce afrykańskiej Niemcy w większym stopniu niż Francja są zakleszczone pomiędzy twardymi interesami i słabymi wartościami. Minister Dirk Niebel, stojący na czele BMZ w latach 2009–2013, podkreślał znaczenie zarówno interesów narodowych, jak i wartości w niemieckim zaangażowaniu rozwojowym. Jego następca, Gerd Müller, stwierdza wyraźnie: „Jesteśmy zobowiązani

⁶⁷ Aspekte der Fragilität 2015. Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/aspekte-der-fragilitat-2015_9789264234345-de#page15, s. 33 [dostęp: 1.02.2019].

⁶⁸ J. Leininger, B. Schravenhttps, *Weg mit diesem Afrikabild!*, 27.03.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/migration-fluechtlinge-afrika-europa-grenzen-replik-theo-sommer> [dostęp: 1.02.2019].

do pomocy z humanitarnych i historycznych powodów. Ale również we własnym interesie”⁶⁹.

Niewątpliwie jednak oficjalna pomoc rozwojowa (ODA) jest instrumentem służącym osiągnięciu wielu celów, elementem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a zarazem narzędziem zaspokajania interesów gospodarczych donatora. I dopóki pozostanie sferą aktywności państwowej, dopóty obciążona będzie narodowymi interesami. Dynamiczne zmiany międzynarodowych uwarunkowań wymuszają na decydentach strategiczne dostosowania do globalnych wyzwań, jak terroryzm, kryzys finansowy, kryzys żywnościowy czy uchodźczy, a także konsekwencje zmian klimatu. Dobrobyt i bezpieczeństwo na poziomie indywidualnym nie jest możliwe przy braku bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym. Zatem świadome swoich interesów państwo realizuje politykę, dążąc do globalnego zabezpieczenia przyszłości, a tym samym urzeczywistnienia własnych aspiracji. Polityka rozwojowa była i jest zaklinowana pomiędzy kalkulacją interesów politycznych, gospodarczych i bezpieczeństwa oraz moralnością⁷⁰.

Bibliografia

- Auswärtiges Amt, *Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung*, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155321/110615-Afrika-Konzept-download.pdf> [dostęp: 13.01.2019].
- Bendix D., *Global Development and Colonial Power*, London–New York 2018.
- BMZ, *Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft, Die Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika*, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie310_Afrika_Marshallplan.pdf [dostęp: 17.01.2019].
- BMZ, *Auswahl der Kooperationsländer*, http://www.bmz.de/de/laender_regionen/laenderliste/index.html [dostęp: 16.01.2019].
- BMZ, *Die neue Afrika-Politik des BMZ – Afrika auf dem Weg vom Krisen- zum Chancenkontinent*, http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier344_06_2014.pdf [dostęp: 17.01.2019].
- BMZ, *Entwicklungspolitisches Konzept plus, Chancen schaffen – Zukunft entwickeln*, Bonn 2011, http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/sonderpublikationen/Chancen_schaffen.pdf [dostęp: 17.01.2019].
- BMZ, *Green People's Energy for Africa*, „BMZ Position Paper” 2017, Vol. 6, https://www.bmz.de/en/publications/topics/energy/Strategiepapier395_06_2017.pdf [dostęp: 15.01.2019].
- BMZ, *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Konzept*, „Strategiepapier” 2011, Bd. 4, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf [dostęp: 23.01.2019].

⁶⁹ G. Müller, „Auf nach Afrika!”..., *op. cit.*

⁷⁰ F. Nuscheler F., *Entwicklungspolitik*, Bonn 2012, s. 319.

- Brämer J., Ziai A., *Die deutsche Entwicklungspolitik unter Niebel: Eine handlungslogische Analyse des FDP-geführten BMZ*, „Peripherie“ 2015, nr 140.
- Bundesregierung, *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, 21.05.2014, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/424484/227e3ae06ed32cb4d81d61a1bbc8b206/2014-05-21-afrikapolitische-leitlinien-data.pdf?download=1> [dostęp: 10.12.2018].
- Endres A., *Niebel verteidigt deutschen Kaffeefarmer*, 14.08.2013, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2013-08/niebel-verteidigt-neumann> [dostęp: 30.11.2018].
- Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik*, 15. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie319_Entwicklungspolitischer_Bericht.pdf [dostęp: 20.01.2019].
- Eurostat, *Africa–EU – International Trade in Goods Statistics*, September 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Spain.2C_France.2C_Germany_and_Italy_largest_EU_trade_in_goods_partners_for_Africa [dostęp: 20.01.2019].
- Eurostat, *Africa–EU Trade in Goods: €18 Billion Surplus*, 15.11.2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/DDN-20181115-1> [dostęp: 20.01.2019].
- France's Loss of Market Share in Africa Benefits Several European Countries, China And India*, 19.06.2018, Coface for Trade; <http://www.coface.co.th/News-Publications-Events/News/France-s-loss-of-market-share-in-Africa-benefits-several-European-countries-China-and-India> [dostęp: 10.01.2019].
- French Tech Cape Town, <http://capetown.lafrenchtech.com/15/about-la-french-tech> [dostęp: 10.01.2019].
- French Tech Cape Town Launches New French Tech Labs in South Africa*, 17.11.2016, French Tech Cape Town, <http://capetown.lafrenchtech.com/38/official-launch-of-the-cape-town-french-tech-hub> [dostęp: 10.01.2019].
- Interministerial Committee for International Cooperation and Development: *A New Ambition for Development Policy*, 8.02.2018, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/development-assistance/events/events-2018/article/interministerial-committee-for-international-cooperation-and-development-a-new> [dostęp: 20.01.2019].
- Interministerial International Cooperation and Development Committee (CICID), *A Shared World*, 8.02. 2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08_cicid_note_de_couverture_-_final_revue_elysee_cle8b22fe.pdf [dostęp: 20.01.2019].
- Interministerial International Cooperation and Development Committee (CICID), *Statement of Conclusions*, 8.02.2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/18-0495-2018.02.08_cicid_releve_de_conclusions_global_-_final_revue_elysee_cle833ba2.pdf [dostęp: 20.01.2019].
- Jacquemot P., *Fifty Years of French Cooperation with Sub-Saharan Africa. An Overview (Part 1): Afrique Contemporaine* 2, 2011, https://www.cairn-int.info/article-E_AFCO_238_0043--fifty-years-of-french-cooperation-with.htm [dostęp: 12.01.2019].
- Koepf T., *Frankreichs 'neue' militärische Interventionspolitik in Subsahara–Afrika (2002–2009)*, Baden-Baden 2013.
- Leininger J., Schravenhttps B., *Weg mit diesem Afrikabild!*, 27.03.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/migration-fluechtlinge-afrika-europa-grenzen-replik-theo-sommer> [dostęp: 1.02.2019].

- Major C., Mölling Ch., *Europas Verteidigung braucht deutsch-französische Führung*, 12.07.2017, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-07/deutschland-frankreich-verteidigung-sicherheit-gipfel> [dostęp: 14.01.2019].
- Müller G., „Auf nach Afrika!“. Interview: Caterina Lobenstein und Mark Schieritz, 24.10.2018, <https://www.zeit.de/2018/44/gerd-mueller-entwicklungshilfe-afrika-investition-deutschland/komplettansicht> [dostęp: 1.02.2019].
- Niebel D., MdB, *Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik*, Heidelberger Rede zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik Universität Heidelberg, 8.11.2011, https://www.uni-heidelberg.de/md/fak/wiso/aktuelles/rede_dirk_niebel.pdf [dostęp: 30.11.2018].
- Paterek A., *Bezpieczeństwo w Europie – dyskusje wokół sekurytyzacji pomocy rozwojowej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2017, nr 4, s. 97–110.
- OECD, *Aspekte der Fragilität 2015. Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?*, https://read.oecd-ilibrary.org/development/aspekte-der-fragilitat-2015_9789264234345-de#page1 [dostęp: 1.02.2019].
- OECD, *Development Aid at a Glance. Statistics by region 2: Africa*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2018.pdf> [dostęp: 14.01.2019].
- OECD, *Development Aid Stable in 2017 with More Sent to Poorest Countries*, Paris, 9.04.2018, <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2017-detailed-summary.pdf> [dostęp: 12.01.2019].
- OECD, *Development Co-operation Peer Reviews: France 2018*, https://read.oecd-ilibrary.org/development/oecd-development-co-operation-peer-reviews-france-2018_978 [dostęp: 12.01.2019].
- OECD, *Development Co-operation Report 2018*, <https://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-2018.htm> [dostęp: 20.04.2019].
- OECD, *Germany Mid-term Review*, 7.11.2018, Berlin, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Germany-2018-Mid-term-review.pdf9264302679-en#page1> [dostęp: 12.01.2019].
- OECD, *Statistics on Resource Flows to Developing Countries*, <http://www.oecd.org/dac/stats/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm> [dostęp: 10.01.2019].
- The Securitization of Foreign Aid*, eds. S. Brown, J. Grävingholt, Basingstoke 2016.
- Verpasste Chancen! Eine Bilanz von vier Jahren Entwicklungspolitik der Bundesregierung*, „VENRO. Standpunkt” 2013, Nr. 2, https://venro.org/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Standpunkte/Venro-Standpunkt_Bilanz_Entwicklungspolitik.pdf [dostęp: 15.01.2019].
- Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung” im. Bundestag (Berichtszeitraum: Juni 2010 bis Mai 2014). Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/archiv/themen/entwicklungspolitik_allgemein/Weissbuch_lang.pdf [dostęp: 20.01.2019].
- WITS World Integrated Trade Solution, <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/DEU/StartYear/2013/EndYear/2017/TradeFlow/Export/Partner/SSF/Indicator/XPRT-PRTNR-SHR> [dostęp 15.01.2019].

The Political and Economic Dynamic of Development Aid – Germany's and France's Engagement in Sub-Saharan Africa

This paper describes recent changes in France's and German's African development policy, especially in Sub-Saharan Africa. It compares the determinants and principles of aid allocation by France and Germany to Sub-Saharan Africa countries and presents key concerns of realizing French and German development cooperation policy. Both donor motives and recipient need are factors in French and German assistance to Sub-Saharan Africa partners. Furthermore, the growing role of economic and security concerns in the allocation and forms of aid is observed for both donor countries.

Key words: ODA, development policy, Germany, France, Sub-Saharan Africa, foreign aid allocation

Polityczno-gospodarcza dynamika pomocy rozwojowej – na przykładzie zaangażowania Francji i Niemiec w Afryce Subsaharyjskiej

Artykuł omawia ostatnie zmiany we francuskiej i niemieckiej pomocy rozwojowej do Afryki, w szczególności Afryki Subsaharyjskiej. W ujęciu porównawczym ukazuje uwarunkowania i zasady alokacji pomocy do krajów Afryki Subsaharyjskiej oraz przedstawia jej zasadnicze problemy z punktu widzenia realizacji współpracy rozwojowej. Zarówno motywy dawcy, jak i potrzeby beneficjentów są wyznacznikami francuskiej i niemieckiej pomocy kierowanej do partnerów z Afryki Subsaharyjskiej. Co więcej, w przypadku obu donatorów obserwuje się coraz większe znaczenie przypisywane aspektom ekonomicznym i związanym z bezpieczeństwem przy wyborze i formach pomocy.

Słowa kluczowe: ODA, polityka rozwojowa, Niemcy, Francja, Afryka Subsaharyjska, alokacja pomocy zagranicznej

Jowita Świerczyńska

dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ORCID 0000-0002-6748-9635

**W KIERUNKU NOWOCZESNEJ ORGANIZACJI -
REFORMA INSTYTUCJONALNA ADMINISTRACJI CELNEJ
W POLSCE**

Wprowadzenie

Reformy gospodarcze wprowadzone w Polsce na początku lat 90., polegające przede wszystkim na zniesieniu monopolu handlu zagranicznego i liberalizacji życia ekonomicznego, stały się początkiem otwierania polskiej gospodarki na świat. Dzięki zmianom w sferze gospodarczej obrót towarowy z zagranicą stał się dozwolony dla każdego na równych prawach. Spowodowało to znaczny wzrost liczby podmiotów gospodarczych, w tym tych dokonujących obrotu towarowego z zagranicą. Zmiany te zrodziły konieczność przystosowania administracji celnej, głównego realizatora polityki celnej państwa, do nowych wyzwań – szans i zagrożeń, jakie niesie za sobą globalizacja handlu, rosnąca konkurencja i regionalizacja. Od 1990 r. realizacja zadań z zakresu poboru cel i podatków w handlu zagranicznym oraz ochrony i bezpieczeństwa obrotu towarowego należała do Służby Celnej. Proces integracji Polski z Unią Europejską i dostosowanie polskiego systemu celnego do unijnych standardów, tak, by po wejściu do struktur europejskich administracja celna stała się spójnym elementem służb celnych UE, wymagały: dążenia do stworzenia racjonalnej

i stabilnej struktury organizacyjnej administracji celnej; wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania; doskonalenia umiejętności ustalania odpowiednich instrumentów finansowo-ekonomicznych; wzrostu efektywności krajowego systemu celnego, poprzez udoskonalanie praktycznej działalności organów celnych – ich sprawności, operatywności i wiarygodności.

Lata funkcjonowania Służby Celnej jako niezależnego pionu w Ministerstwie Finansów, obok równie autonomicznych administracji podatkowej i kontroli skarbowej, ukazały słabości, które postanowiono zlikwidować poprzez przeprowadzenie gruntownej reformy instytucjonalnej. W odpowiedzi na potrzebę poszukiwania rozwiązań mających na celu m.in. poprawę skuteczności realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa przepływu towarów, a tym samym ochronę bezpieczeństwa obszaru celnego UE, a także zwiększenie efektywności przy realizacji zadań związanych z wymiarem, kontrolą i poborem dochodów budżetowych, przeprowadzona została reforma. Dzięki scaleniu trzech pionów: administracji celnej (izby i urzędy celne), skarbowej (izby skarbowe, urzędy skarbowe) i kontroli (urzędy kontroli skarbowej), utworzono nowy wyspecjalizowany model, tj. Krajową Administrację Skarbową.

Celem artykułu jest analiza ram organizacyjnych administracji celnej w Polsce, zidentyfikowanie przesłanek przeprowadzenia reformy instytucjonalnej oraz wskazanie kierunków przyszłych działań nowego modelu administracji celno-skarbowej. Hipoteza badawcza została sformułowana następująco: administracja celna w Polsce nie może być statyczna wobec wyzwań XXI w. – jakość działania, będąca nadrzędną wartością każdej organizacji, cechą każdego systemu i procesu, wymaga uporządkowania całego obszaru zarządzania organami celno-podatkowymi i stworzenia nowoczesnej organizacji. Postawiono pytanie badawcze, jak zmieniała się administracja celna w Polsce. Jakie przesłanki, przede wszystkim w wymiarze organizacyjnym, przyczyniły się do dokonanych zmian i czy odniosły one pozytywny efekt w postaci stworzenia skutecznego i efektywnego modelu organizacji? W badaniach wykorzystano analizę opisową, poprzedzoną przeglądem źródeł literaturowych i aktów prawodawstwa wtórnego.

Administracja celna w Polsce – rys historyczny

Po II wojnie światowej zadania administracji celnej w Polsce nie były dokładnie określone – przepisy, które wówczas obowiązywały, oparte na Prawie celnym z 1939 r., nie zostały dostosowane do panujących wtedy warunków. Kontrola celna ograniczała się głównie do ruchu repatriacyjnego i emigracyjnego. Często następowały modyfikacje, polegające w znacznej mierze na zmianie liczby urzędów oraz ich przekształcaniu w oddziały celne i odwrotnie. Zmieniały się także właściwości miejscowe urzędów, np. w 1945 r. funkcjonowało 5 urzędów celnych

(w Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu i Warszawie)¹, rok później było ich już 17², a w 1947 r. – 27.

Pierwsze próby dostosowania administracji celnej do panujących warunków miały miejsce w latach 50.³ Ważnym krokiem było podporządkowanie administracji celnej ministrowi handlu zagranicznego. Powołano nowy organ – Centralny Zarząd Ceł, w skład którego wchodziło 6 wydziałów (Obrotu Planowego; Obrotu Towarowego Pozaplanowego; Prawno-Organizacyjny; Budżetowy; Gospodarczy; Kadr). Zadaniemi administracji celnej była wówczas: kontrola legalności obrotu towarowego z zagranicą w ruchu osobowym i towarowym; zwalczanie przestępczości celnej w związku z wykonywaniem tej kontroli; przeprowadzenie czynności statystyczno-celnych oraz wymiar i pobór należności celnych.

Kolejne istotne zmiany miały miejsce w latach 60.⁴ W miejsce Centralnego Zarządu Ceł powołano Główny Urząd Ceł (GUC), który jako centralny organ administracji celnej przetrwał do 2002 r. W latach 70. w skład GUC wchodziło 6 biur (Prawno-Organizacyjne; Kadr i Szkoleń; Finansowo-Gospodarcze; Taryf i Statystyki; Kontroli Celnej; Preferencji i Orzecznictwa Karnego Skarbowego) i 19 wydziałów. Powołano 18 urzędów celnych: w Cieszynie, Gdańsku, Krakowie, Kuźnicy, Łodzi, Nowym Targu, Poznaniu, Przemyśle, Rzepinie, Szczecinie, Terespolu, we Wrocławiu, w Zgorzelcu oraz 2 urzędy w Gdyni i 3 w Warszawie. Urzędom tym podlegało 86 oddziałów i 88 posterunków. Reforma pozwoliła administracji celnej na takie funkcjonowanie – z niewielkimi zmianami – do końca lat 80.

Następna istotna reorganizacja miała miejsce na początku 1990 r., kiedy w życie weszły przepisy Ustawy Prawo celne z dnia 28 grudnia 1989 r. Nadrzędnym organem administracji celnej nadal pozostał GUC, nad którym nadzór przejął minister współpracy gospodarczej z zagranicą, a później, tj. w 1997 r., organem nadzorującym został minister finansów.

Początek lat 90. to okres przemian politycznych i gospodarczych nie tylko w Polsce, ale także w krajach Europy Środkowej. Spowodował on pojawienie się wzdłuż granic Polski nowych państw, co w praktyce oznaczało konieczność

¹ Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 17 października 1945 r. o upoważnieniu urzędów celnych do orzekania w sprawach karnych skarbowych oraz o ustaleniu okręgów miejscowej właściwości tych urzędów, Dz.U. 1945 Nr 45, poz. 258.

² Do już istniejących dołączyły urzędy celne w Gdyni, Szczecinie, Cieszynie, Gliwicach, Wałbrzychu, Przemyśle, Chełmie, Bydgoszczy, Białymstoku, Łodzi, Olsztynie i we Wrocławiu. Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 16 kwietnia 1946 r. o upoważnieniu urzędów celnych do orzekania w sprawach karnych skarbowych oraz ustaleniu okręgów miejscowej właściwości tych urzędów, Dz.U. 1946 Nr 17, poz. 117.

³ Zmiany zostały wprowadzone Ustawą z dnia 14 lutego 1952 r. o ustroju i zakresie działania administracji celnej, Dz.U. 1952 Nr 10, poz. 53.

⁴ Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne, Dz.U. 1961 Nr 33, poz. 166. Przepisy ustawy weszły w życie z dniem 01.03.1962 r.

wypracowania nieistniejących dotychczas form współpracy i sąsiedztwa. W tym celu Polska zawarła szereg: dwustronnych umów i porozumień; traktatów o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy; umów o granicach i przejściach granicznych; małym ruch granicznym oraz wspólnej kontroli granicznej i celnej⁵. Po wejściu w życie Protokołu 6 o wzajemnej pomocy w sprawach celnych, który jest częścią Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, stworzone zostały podstawy prawne do współpracy polskiej administracji celnej z państwami członkowskimi UE. Niezależnie od ww. Protokołu, z wieloma krajami unijnymi zostały zawarte odrębne umowy dwustronne, np. z Danią, Francją, Wielką Brytanią, Finlandią i ze Szwecją. Jednocześnie podpisano umowy z innymi państwami, m.in. ze Stanami Zjednoczonymi, z Norwegią, Węgrami, Mongolią, Koreą, Turcją i Izraelem. Współpraca, która stała się możliwa w wyniku podpisanych umów, sprzyjała głównie usprawnianiu i przyspieszaniu odpraw granicznych, wprowadzaniu ułatwień dla sektora handlu i transportu, a także dała możliwość korzystania z doświadczeń państw członkowskich UE w procesie przedakcesyjnego dostosowania polskiej administracji celnej do standardów unijnych. Należy bowiem podkreślić, że już w połowie lat 90. podjęte zostały prace związane z przygotowaniem polskiej administracji celnej do przystąpienia do Unii Europejskiej, a GUC stał się instytucją wiodącą w zorganizowaniu i prowadzeniu negocjacji w obszarze unii celnej. W trakcie funkcjonowania przepisów ustawy z 1989 r., okazało się, że są one zbyt mało elastyczne – ustawa nie pozwalała skutecznie reagować na zmiany w otoczeniu i nowe zjawiska w obrocie towarowym z zagranicą oraz nie zawierała delegacji ustawowych do wprowadzania określonych przepisów wykonawczych. Niezbędne okazało się wydanie nowego aktu prawnego, bardziej dostosowanego do potrzeb rozwijającego się ruchu towarowego, a ponadto opartego na unijnych przepisach. Takim aktem prawnym stał się Kodeks celny⁶, którego ogólny charakter pozwalał na szybsze reagowanie w stosunku do nowości pojawiających się w obrocie towarowym z zagranicą. Struktura organizacyjna Głównego Urzędu Cel jak wóczas się ukształtowała, przetrwała do 2002 r. W jej skład wchodziło 11 departamentów (Prewencji i Dozoru Celnego; Środków Taryfowych i Pozataryfowych; Przeznaczeń Celnych; Odwołań Taryfikacyjnych i Wartości Celnej; Składów i Agencji Celnych; Kontroli Wewnętrznej; Kadr i Szkolenia; Budżetowo-Finansowy; Administracyjno-Inwestycyjny; Prawny; Informatyki), 3 biura (Statystyki Celnej i Analiz; Współpracy Międzynarodowej i Integracji Europejskiej) oraz centralne laboratorium

⁵ W latach 1992–1997 zawarte zostały umowy o współpracy i pomocy wzajemnej w sprawach celnych ze wszystkimi 7 państwami sąsiadującymi z Polską.

⁶ Ustawa Kodeks celny została przyjęta przez Sejm RP 9 stycznia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 23, poz. 117, a zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1998 r.

celne. GUC podlegało wówczas 18 urzędów celnych, 178 oddziałów celnych (w tym 79 granicznych i 99 wewnętrznych) i 223 posterunki celne. Strategicznym celem administracji celnej stało się ułatwienie obrotu towarowego z zagranicą.

Kolejne zmiany w strukturze dokonane zostały w oparciu o ustawę z 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz zmianie niektórych ustaw⁷. Do momentu wejścia w życie jej przepisów w Polsce funkcjonowała dwuszczeblowa struktura: centralnym organem był prezes Głównego Urzędu Celnego, który swoje kompetencje realizował przy pomocy podległego mu Głównego Urzędu Celnego, a organem szczebla podstawowego – dyrektor Urzędu Celnego. Z kolei nadzór nad administracją celną sprawował minister finansów⁸. Wejście w życie ustawy spowodowało zniesienie z dniem 30 kwietnia 2002 r. centralnego organu w sprawach celnych, jakim był prezes GUC⁹ oraz stanowiska dyrektora UC. Efektem przeprowadzonych zmian było powstanie nowej trójszczeblowej struktury administracji celnej¹⁰:

- szczebel lokalny – urzędy celne wraz z naczelnikami urzędów celnych (organ pierwszej instancji w sprawach celnych), które powstały w wyniku przekształcenia oddziałów celnych. Ponadto likwidacji uległy posterunki celne zamienione w oddziały celne. W wyniku reorganizacji powstało 67 urzędów celnych;
- szczebel regionalny – izby celne wraz z dyrektorami izb celnych (organ odwoławczy od decyzji i postanowień naczelnika urzędu celnego) powstałe z przekształcenia urzędów celnych. Analogicznie do liczby ówczesnych urzędów celnych z mocy prawa powstało 17 izb celnych;
- szczebel centralny – na poziomie Ministerstwa Finansów, funkcjonujący w oparciu o 3 departamenty: Cel, Organizacji Służby Celnej i Kontroli Celnej¹¹.

⁷ Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2002 Nr 41, poz. 365. Przekształcenia wynikające z przepisów ustawy stanowiły poszerzenie zmian w strukturze administracji rządowej, określonych w ustawie z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2002 Nr 25, poz. 253.

⁸ Minister Finansów nadzoruje administrację celną od 1 stycznia 1997 r. w wyniku przeprowadzenia reformy centrum administracyjnego.

⁹ GUC został postawiony w stan likwidacji – funkcjonował do 31 lipca 2002 r. jako Główny Urząd Celnego „w likwidacji”.

¹⁰ Por. Załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie właściwości miejscowej organów celnych, Dz.U. 2002 Nr 43, poz. 391. Ponadto wykaz izb i urzędów celnych, a także ich statut został określony w zarządzeniu Nr 8 Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Ministra Finansów 2002 nr 6, poz. 29.

¹¹ Por. Zarządzenie Nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2002 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów, M.P. 2002 Nr 15, poz. 248.

Artykuł 22 ustawy o przekształceniach w administracji celnej wprowadził zmiany w obowiązującym katalogu stanowisk w jednostkach organizacyjnych, m.in. w Ministerstwie Finansów utworzono nowe stanowisko Szefa Służby Celnej, który przejął wykonywanie czynności wynikających z uprawnień i obowiązków przysługujących Ministrowi Finansów wobec funkcjonariuszy celnych¹². Struktura organizacyjna, jaka powstała w wyniku reorganizacji z 2002 r., nie była jednak docelową. W 2003 r. podjęto kroki konsolidacji służb celnych i skarbowych. Utworzona została nowa instytucja – Wojewódzkie Kolegia Skarbowe, których zadaniem na obszarze województwa była konsolidacja i koordynacja działań w zakresie realizacji polityki finansowej państwa, w szczególności polityki podatkowej, celnej i kontrolnej¹³. W skład Kolegium wchodził: dyrektor izby skarbowej, dyrektor izby celnej, dyrektor urzędu kontroli skarbowej i naczelnik urzędu skarbowego reprezentujący naczelników urzędów skarbowych z obszaru danego województwa¹⁴. Po niespełna trzech latach funkcjonowania Kolegiów, rząd uznał, że podmioty te „nie osiągnęły zakładanej skuteczności” – na posiedzeniu 22 maja 2007 r. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy o zniesieniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych i z dniem 5 października 2007 r. przestały one funkcjonować¹⁵. Mimo uchylenia ustawy, kompetencje jakie zostały wówczas przyznane organom celnym, tj. uprawnienia w zakresie podatku VAT od importu, podatku akcyzowego, podatku od gier i kontroli w zakresie przestrzegania legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, zostały zachowane. Realizacja ustawy konsolidacyjnej wymogła również zmiany w organizacji pracy instytucji. W urzędach celnych powstały nowe komórki organizacyjne w zakresie akcyzy i szczególnego nadzoru podatkowego¹⁶.

Kolejna reorganizacja administracji celnej w Polsce związana była z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Na dzień 31 grudnia 2003 r. funkcjonowało 14 izb celnych, 66 urzędów celnych i 267 oddziałów celnych. Fakt, że 1 maja 2004 r. na granicach: polsko-niemieckiej, polsko-czeskiej, polsko-słowackiej

¹² Kompetencje ministra właściwego do spraw finansów publicznych obejmowały m.in.: współdziałanie w kształtowaniu polityki celnej państwa; sprawowanie nadzoru w sprawach celnych; realizację budżetu państwa w zakresie ustalonym dla organów celnych; kształtowanie polityki kadrowej; współpracę z organami celnymi innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi; prowadzenie postępowań w sprawach celnych określonych w przepisach. Por. art. 14 ust. 9 ustawy z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej..., *op. cit.*

¹³ Por. art. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizacje jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Dz.U. 2003 Nr 137, poz. 1302 (tzw. ustawa konsolidacyjna).

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Por. ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o zniesieniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, Dz.U. 2007 Nr 171, poz. 1207.

¹⁶ Por. Zarządzenie Nr 22 Ministra Finansów z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym, Dz. Urz. Ministra Finansów 2003 Nr 11, poz. 65.

i polsko-litewskiej zniesiona została kontrola celna, a granice: polsko-rosyjska, polsko-białoruska i polsko-ukraińska stały się zewnętrzną granicą UE, spowodował potrzebę właściwego zagospodarowania zasobów kadrowych i dokonania zmian w obsadzie etatowej Służby Celnej. Wobec konieczności zapewnienia skutecznej ochrony granicy celnej UE, administracja celna podjęła szereg działań – jednym z nich był program alokacji, który zakładał przenoszenie funkcjonariuszy z izb celnych usytuowanych na zachodzie i południu kraju do izb na zewnętrznej granicy UE. Ponadto funkcjonariusze z likwidowanych jednostek organizacyjnych na południu i zachodzie Polski (głównie zlokalizowanych na przejściach granicznych) byli kierowani do pełnienia służby w jednostkach wewnątrz kraju. Celem takich działań było utworzenie jednostek silnych kadrowo i logistycznie, a także zabezpieczenie potrzeb kadrowych do realizacji nowych zadań¹⁷.

Polska Służba Celna od 1 maja 2004 r. stała się jedną z unijnych służb celnych i ważnym elementem unijnego systemu celnego. Szefowi Służby Celnej (szczebel centralny) podlegały 4 departamenty (Służby Celnej; Polityki Celnej; Podatku Akcyzowego i Gier; Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier¹⁸). Z dniem akcesji likwidacji uległo 14 urzędów celnych oraz 92 oddziały celne. 1 maja 2004 r. strukturę tworzyło 14 izb celnych, 52 urzędy celne i 175 oddziałów celnych. 1 stycznia 2005 r. została powołana Izba Celna w Opolu, wydzielona z Izby Celnej we Wrocławiu, a ponadto zlikwidowany został jeden urząd celny (UC w Elku) oraz dwa oddziały celne (OC w Budzisku i Gnieźnie). Następnie 1 sierpnia 2005 r. zlikwidowanych zostało 5 urzędów celnych oraz 10 oddziałów celnych funkcjonujących na granicach wewnętrznych, a z dniem 1 września 2005 r., minister finansów powołał Izbę Celną w Kielcach (została wydzielona z IC w Krakowie). W kolejnych latach dokonywane były tylko nieznaczne modyfikacje i dotyczyły one zmian liczby oddziałów celnych (tabela 1).

¹⁷ Ministerstwo Finansów, Biuro Komunikacji Społecznej, *Alokacja i struktura polskiej administracji celnej*, Warszawa 2004, s. 2 (dla zagwarantowania sprawnej obsługi granicy unijnej, z dniem 1 maja 2004 r. podjęto decyzję o przeniesieniu czasowym funkcjonariuszy celnych do pełnienia służby na granicy wschodniej w okresie od 26 kwietnia do 15 sierpnia 2004 r. W sumie wydano 259 decyzji w sprawie przeniesienia czasowego funkcjonariuszy celnych, w tym do IC w: Białej Podlaskiej – 76; Białymstoku – 82; Olsztynie – 55; Przemyślu – 46). Alokacja „z urzędu” rozpoczęła się w marcu 2005 r. – w czterech izbach celnych obsługujących wschodni odcinek granicy celnej (Biała Podlaska, Białystok, Olsztyn, Przemyśl) zatrudnienie wzrosło w 2005 r. o 62,5% (w stosunku do 2002 r.). Wraz ze wzmacnianiem granicy wschodniej nastąpiło zmniejszenie obsady na granicy południowej i zachodniej – zatrudnienie w izbach celnych znajdujących się na południowej i zachodniej granicy zmalało o 33,8%.

¹⁸ Por. Zarządzenie Nr 12 Ministra Finansów z dnia 16 marca 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1011549/zarzadzenie_nr_12_ministra_finansow_z_dnia_16.03.2010.pdf [dostęp: 11.01.2019].

Tabela 1. Struktura organizacyjna – liczba jednostek organizacyjnych w latach 2002–2017

Wyszczególnienie	01.05. 2002	31.12. 2003	01.05. 2004	01.01. 2006	01.02. 2008	31.12. 2012	30.05. 2013	30.01. 2015	01.08. 2015	15.09. 2016	28.02. 2017
Izba celna	17	14	14	16	16	16	16	16	16	16	16
Urząd celny	67	66	52	46	46	46	46	46	46	45	45
Oddział celny	277	267	175	163	161	154	154	150	141	143	143

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, Raport Służba Celna 2012 – w perspektywie, Warszawa 2013, s. 5, <http://mf-arch.mf.gov.pl/documents/764034/928139/Raport.pdf> oraz Służba Celna, *Struktura organizacyjna Służby Celnej*, <http://mf-arch.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> [dostęp: 11.01.2019].

Zmiany związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej dotyczyły nie tylko gruntownych przemian w strukturze organizacyjnej administracji celnej, ale także rozszerzenia zakresu zadań i kompetencji funkcjonariuszy celnych. Nadrzędnym zadaniem administracji celnej stała się realizacja polityki celnej w zakresie wywozu towarów oraz wykonywanie innych zadań wynikających z przepisów odrębnych, a w szczególności¹⁹:

- 1) wykonywanie czynności związanych z nadawaniem towarom przeznaczenia celnego;
- 2) wymiar i pobór: należności celnych i innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; podatku od towarów i usług VAT z tytułu importu towarów; podatku akcyzowego; podatku od gier oraz opłat i dopłat; podatku od wydobycia niektórych kopalin; opłaty paliwowej;
- 3) wykonywanie zadań wynikających z przepisów wspólnotowych regulujących statystykę dotyczącą obrotu towarowego pomiędzy państwami członkowskimi (INTRASTAT) oraz z państwami trzecimi (EXTRASTAT);
- 4) rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie:
 - przestępstw i wykroczeń związanych z naruszeniem przepisów dotyczących wprowadzania na terytorium RP oraz wyprowadzania z niego towarów objętych ograniczeniami lub zakazami obrotu ze względu na bezpieczeństwo i porządek publiczny lub bezpieczeństwo międzynarodowe;
 - przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz ściganie ich sprawców;
 - przestępstw i wykroczeń przeciwko: zdrowiu; dobrom kultury; prawom własności intelektualnej; przyrodzie; środowisku; ograniczeniom obrotu towarami i technologiami o znaczeniu strategicznym oraz ściganie ich sprawców, jeżeli zostały ujawnione przez Służbę Celną;
- 5) współdziałanie przy realizacji Wspólnej Polityki Rolnej;

¹⁹ Por. art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2009 Nr 168, poz. 1323.

- 6) wykonywanie kontroli, w tym kontroli przestrzegania przepisów²⁰:
 - prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między Unią Europejską a państwami trzecimi;
 - prawa podatkowego w zakresie produkcji, przemieszczania i zużycia wyrobów akcyzowych oraz w zakresie stosowania i oznaczania tych wyrobów znakami akcyzy; regulujących urządzenie i prowadzenie gier hazardowych (udzielanie koncesji, zezwoleń, zatwierdzanie regulaminów oraz rejestracja urządzeń);
- 7) współpraca z Krajowym Centrum Informacji Kryminalnej, a także z właściwymi organami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi.

Reforma instytucjonalna – przesłanki i wdrożenie

Pomysł stworzenia wspólnej administracji celno-skarbowej podejmowany był już w latach 2006–2007, kiedy dostrzeżono problemy wynikające z braku jednolitości struktur organizacyjnych i tradycyjnego sposobu zarządzania. Wówczas to pod pretekstem stworzenia nowoczesnej administracji fiskalnej, opracowany został projekt stworzenia wspólnej administracji (pod nazwą Krajowej Administracji Skarbowej), który przewidywał połączenie administracji celnej z administracją podatkową i kontrolą skarbową. Pomysł jednak pozostał wówczas na etapie projektu. Lata 2008–2015 to okres charakteryzujący się tendencją odejścia od próby utworzenia jednolitej formacji, a podejmowane wtedy działania skupiały się na zmianach w każdej z części administracji skarbowej odrębnie. W efekcie funkcjonowanie w ramach Ministerstwa Finansów trzech w zasadzie niezależnych pionów: administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej pokazało wiele słabych stron. W praktyce przekładały się one na brak jednolitości standardów działania oraz rozproszenie i powielanie niektórych kompetencji, związanych z procesem poboru należności podatkowych i celnych w ramach poszczególnych służb. Niejednokrotnie zdarzało się, że służby podejmując określone działania, zamiast współpracować ze sobą – konkurowały. Słabości te w połączeniu z dodatkowymi ograniczeniami w postaci odrębnych kierunków rozwoju strategicznego oraz mierników ich realizacji, braku jednolitości struktur organizacyjnych czy rozproszonych baz danych, nie służyły efektywności i skuteczności działań

²⁰ Ponadto kontroli wykonywanej przez organy celne podlega m.in.: prawidłowość i terminowość wpłat podatku akcyzowego oraz podatku od gier; rodzaj paliwa w zbiornikach pojazdów; przystosowanie zakładów produkcyjnych do rejestrowania i stosowania receptur zarejestrowanych we właściwej agencji płatniczej, działalność zakładów produkcyjnych i przetwórczych w zakresie prawidłowości deklaracji dotyczących surowców wykorzystywanych przy produkcji towarów wywożonych z wnioskiem o refundację wywozową; prawidłowość wypłaty refundacji wywozowych przyznawanych w przypadku wywozu produktów rolnych do państw trzecich, realizowanych w ramach finansowania WPR; wywóz i przywóz na terytorium RP towarów podlegających ograniczeniom lub zakazom.

kontrolnych, a w konsekwencji negatywnie wpływały na stopień ściągalności należnych zobowiązań z tytułu cel i innych podatków. Ułomności te, mimo iż wyniki działań kontrolnych Służby Celnej były pozytywne, skłoniły władze do znalezienia sposobu na podwyższenie jakości i skuteczności działania. Jakość działania, będąca nadrzędną wartością każdej organizacji oraz cechą każdego systemu i procesu wymagała uporządkowania całego obszaru zarządzania organami celno-podatkowymi, m.in. poprzez: uregulowanie kompetencji i odpowiedzialności; usprawnienie wewnętrznej współpracy; projektowanie i wdrażanie skutecznych standardów i reguł działania; poprawę wiarygodności oraz zwiększanie sprawności, skuteczności i efektywności nowej instytucji publicznej.

Taka idea funkcjonowania państwa w obszarze administracji podatkowej ponownie zainicjowała budowę Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). Reforma struktur administracji celnej, podatkowej i kontroli skarbowej weszła w życie 1 marca 2017 r. na podstawie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej²¹. Do 28 lutego 2017 r. strukturę terenową tworzyły trzy niezależne piony:

- 1) Służba Celna (16 izb celnych, 45 urzędów celnych, 143 oddziały celne);
- 2) administracja podatkowa (16 izb skarbowych, 400 urzędów skarbowych);
- 3) kontrola skarbową (16 urzędów kontroli skarbowej, 8 zamiejscowych ośrodków UKS).

Zreformowana struktura terenowa to: 16 izb administracji skarbowej, 16 urzędów celno-skarbowych (UCS) wraz z 45 delegaturami UCS i 143 oddziałami celnymi, a także 400 urzędów skarbowych²². Funkcjonowanie oraz liczba oddziałów celnych, nie uległy zmianom na skutek reformy, dzięki czemu udało się wyeliminować ewentualne niekorzystne skutki dla obsługi i działań kontrolnych w transgranicznym przepływie towarów. Obecnie administracja celno-skarbowa należy do niezespólonej administracji rządowej, która jest elementem administracji publicznej²³. Zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, dyrektorzy izb administracji skarbowej, naczelnicy urzędów skarbowych i naczelnicy urzędów celno-skarbowych stanowią terenowe organy administracji rządowej, podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej²⁴.

²¹ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. 2016 poz. 1947.

²² Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, <http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/kas/struktura-organizacyjna> [dostęp 20.01.2019].

²³ Pod pojęciem „administracji publicznej” należy rozumieć „zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy czy instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”. definicja H. Izdebskiego i M. Kuleszy, [w:] J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007, s.77–80).

²⁴ Por. art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 31, poz. 206.

Krajowa Administracja Skarbowa – zadania, kierunki działań i rozwoju

Reorganizacja struktur to jeden z etapów przeprowadzonej reformy, której innym stadium było określenie wspólnych zasad działania. W tym celu sformułowano wspólną misję i wizję dla nowej wyspecjalizowanej administracji. Misją KAS jest zapewnienie stabilnych, efektywnych i zrównoważonych finansów publicznych oraz wysokiej jakości świadczonych usług²⁵. Natomiast sformułowana wizja obejmuje takie kwestie jak: administracja nowoczesna, skuteczna w egzekwowaniu podatków, ciesząca się zaufaniem społecznym, wspierająca uczciwych podatników i przedsiębiorców, zwalczająca oszustwa celne i podatkowe oraz chroniąca rynek i społeczeństwo²⁶. W katalogu zadań KAS znajdują się m.in.: realizacja dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat i niepodatkowych należności budżetowych; ochrona interesów Skarbu Państwa oraz obszaru celnego UE; obsługa i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych, jak również przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych²⁷. W szczegółowym katalogu zadań KAS cele z obszaru przepływu towarów w obrocie międzynarodowym, obejmują m.in.: realizację polityki celnej wynikającej z członkostwa w unii celnej UE; realizację dochodów z należności celnych oraz innych opłat związanych z przywozem i wywozem towarów; obejmowanie towarów procedurami celnymi i regulowanie sytuacji towarów związanych z ich przywozem i wywozem; rozpoznawanie, wykrywanie i zwalczanie przestępstw i wykroczeń skarbowych oraz tych związanych z naruszeniem przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom lub ograniczeniom; zapobieganie tym zdarzeniom oraz ściganie ich sprawców, a także zapewnianie obsługi i wsparcia podmiotom w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz celnych²⁸.

Funkcjonariusze celni, którzy przed reformą wykonywali zadania związane m.in. z kontrolą przepływu towarów, stali się częścią nowej formacji. W ramach KAS ustawodawca wyodrębnił bowiem Służbę Celno-Skarbową, tj. jednolitą i umundurowaną formację, którą tworzą funkcjonariusze²⁹. Są oni angażowani przede wszystkim do: walki z przestępczością, obsługi obrotu towarowego z zagranicą oraz ochrony bezpieczeństwa obszaru celnego UE. Poprzez unifikację

²⁵ Por. Załącznik do Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów 2017, poz. 144, s. 5.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Por. art. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, *op. cit.*

²⁸ Por. *ibidem*, art. 2.

²⁹ Por. *ibidem*, art. 1 pkt 3.

kontroli skarbowej i kontroli wykonywanej przez Służbę Celną utworzono instytucję kontroli celno-skarbowej, której podlega m.in. przestrzeganie przepisów prawa podatkowego i celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym UE a państwami trzecimi³⁰. Działania kontrolne, podobnie jak przed reformą, podejmowane są w sytuacji, gdy ich przeprowadzenie wynika z przepisów prawa bądź też wyniki analizy ryzyka jednoznacznie wskazują na konieczność ich przeprowadzenia. Obowiązujące przepisy przyznały kontrolującym szerokie kompetencje, zaś na kontrolowanych nałożono liczne obowiązki. Dotyczą one nie tylko samego kontrolowanego, ale również podmiotów z nim związanych (pracowników, współpracowników, podmiotu prowadzącego bądź przechowującego księgi podatkowe lub dokumenty), np. oględziny przedmiotu mogą być przeprowadzone także wtedy, gdy znajduje się on w posiadaniu innego podmiotu niż kontrolowany³¹. Należy także zaznaczyć różnorodny charakter obowiązków. Dotyczą one m.in.:

- 1) dokumentacji (np. umożliwienia wglądu w dokumenty objęte kontrolą – w tym także dokumenty elektroniczne – nawet jeśli są poufne; wydania dokumentów na czas kontroli czy konieczności przedstawienia urzędowego tłumaczenia dokumentów sporządzonych w języku obcym);
- 2) towarów, urządzeń, środków i wyrobów (np. udostępniania i umożliwienia zbadania towarów, a także ewentualnego pobrania ich próbek);
- 3) zapewnienia odpowiednich warunków do przeprowadzenia kontroli (samodzielne pomieszczenie, miejsce do przechowywania dokumentów, udzielanie wyjaśnień)³².

Koszty czynności umożliwiających przeprowadzenie kontroli (np. rozładowanie, okazanie oraz ponowne załadowanie towaru) obciążają posiadacza kontrolowanych towarów. Katalog uprawnień funkcjonariuszy jest bardzo rozbudowany i obejmuje np.: przeprowadzanie rewizji towarów i środków przewożonych (także z użyciem urządzeń technicznych i psów); przesłuchiwanie i przeszukiwanie osób; konwój i strzeżenie towarów; nakładanie zamknięć urzędowych³³.

Pierwszy rok działania KAS to przede wszystkim wyższe wpływy budżetowe (tabela 2).

Dochody pobrane przez KAS w 2017 r., z tytułu wszystkich podatków stanowiących dochód budżetu państwa oraz cła, były wyższe w porównaniu do dochodów uzyskanych w 2016 r. o około 42,5 mld zł. W okresie styczeń–listopad 2018 r., wpływy z cła wyniosły 3694,5 mln zł, natomiast z podatku akcyzowego

³⁰ Por. *ibidem*, art. 54.

³¹ Por. *ibidem*, art. 73.

³² Por. *ibidem*, art. 72.

³³ Por. *ibidem*, art. 64.

65 575,2 mln zł³⁴. Analiza danych z tabeli 2 pozwala na stwierdzenie, że realizacja funkcji fiskalnej w 2017 r. poprawiła się w porównaniu z badanym okresem przed reformą. Niemniej jednak należy być ostrożnym w stwierdzeniu, że taka poprawa będzie miała charakter trwały. Dalszy pozytywny efekt reformy w obszarze dochodów budżetowych realizowanych przez KAS zależy przede wszystkim od wydajności administracji celno-skarbowej w kolejnych latach.

W celu zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji zadań KAS oraz wysokiej jakości jej funkcjonowania, określono kierunki działania i rozwoju na lata 2017–2020³⁵. W dokumencie wyznaczono sześć kierunków, którym podporządkowano określone cele i działania (tabela 3). Są one odpowiedzią na aktualną sytuację dotyczącą poboru danin publicznych, wychodzą również naprzeciw potrzebom państwa względem administracji skarbowej oraz oczekiwaniom społeczeństwa³⁶.

Tabela 2. Wpływy budżetowe z tytułu wybranych podatków i cła wg stanu na dzień 31 grudnia 2015, 2016 i 2017 r. (mln zł)

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	Dynamika (w %)	
				2015/2016	2016/2017
Cło	2929	3178	3556	108,50	111,88
Podatek VAT	123 121	126 584	156 801	102,81	123,87
Podatek akcyzowy	62 809	65 749	68 261	104,68	103,82
Podatek od gier	1337	1407	1640	105,23	116,56
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1553	1277	1786	82,20	139,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów, *Krajowa Administracja Skarbowa – podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania*, https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034 [dostęp: 11.01.2019].

³⁴ Ministerstwo Finansów, Departament Budżetu Państwa, *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń–listopad 2018*, 20.12.2018, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6311237/20181220_Szacunek_I_XI+2018.pdf [dostęp: 24.01.2019].

³⁵ Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów 2017, poz. 144.

³⁶ Załącznik do Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków, *op. cit.*, s. 6.

Tabela 3. Kierunki działań i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej

Kierunki	Cele	Charakterystyka – planowane działania
Wsparcie podatnika i przedsiębiorcy w wypełnianiu obowiązków podatkowych i celnych	podniesienie jakości świadczonych usług i obsługi klienta	skrócenie czasu przeznaczonego na wypełnianie obowiązków podatkowych (np. średni czas obsługi zgłoszenia celnego wyliczany w imporcie oraz eksporcie w systemach Celina i AES wynoszący w 2017 r. 50 min ma zostać zmniejszony do 35 min w 2020 r.; pozycja w rankingu krajów UE (ranking <i>Doing Business</i>), biorąca pod uwagę czas w roku przeznaczany na czynności związane z wypełnieniem obowiązków podatkowych – zakładany awans z 26 pozycji w 2015 r. na 14 miejsce w 2020 r.; różnorodne wsparcie podatników, m.in. poprzez jednolitą i pełną informację za pośrednictwem wszystkich dostępnych kanałów (m.in. zarządzanie jednolitością informacji i interpretacji podatkowych) oraz edukację podatkową i celną (prowadzenie kampanii informacyjnych oraz programów edukacyjnych). Inne działania to: opracowanie i wdrożenie modelu segmentacji klientów KAS oraz określenie szczególnych kryteriów obsługi największych podmiotów gospodarczych; usprawnienie i unowocześnienie technologii odprawy granicznej przy jednoczesnym zachowaniu funkcji ochronnej rynku; usprawnienie procesów związanych z obrotem towarowym i odprawą graniczną przez poszerzenie zakresu spraw, które przedsiębiorcy będą mogli załatwić drogą elektroniczną
Pobór należności podatkowych i niepodatkowych z budżetu państwa przez organy podatkowe i celne	wzrost skuteczności i efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych	opracowanie metodyki szacowania luki podatkowej VAT (w tym także jej zmniejszenie); zwiększenie skuteczności działań egzekucyjnych przez poprawę procesu odzyskiwania zaległości oraz skrócenie czasu reakcji na powstające zaległości (wysokość kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do wysokości kwoty należności budżetowych z poziomu 93,67% w 2016 r. powinna wzrosnąć w 2020 r. do poziomu 97%); centralizacja procesu analizy i typowania podmiotów do kontroli (zakładany wzrost trafności analiz w zakresie planowania i typowania podmiotów do kontroli z 83,55% w 2016 r. do 90% w 2020 r.); utworzenie Rejestru Należności Publicznoprawnych
Bezpieczeństwo finansowe RP i ochrona obszaru celnego UE	poprawa skuteczności zwalczania przestępstw i nadużyć finansowych oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej	opracowanie metodyki szacowania poziomu przemytu dla ruchu towarowego; wdrożenie standardów kontroli bezpieczeństwa obrotu towarowego oraz wykrywania i zwalczania przestępstw i nadużyć; zwiększenie skuteczności stosowania nieinwazyjnych narzędzi kontroli; usprawnienie współpracy z organami ścigania w zakresie wykrywania i zwalczania oszustw podatkowych i celnych; wprowadzenie nowych rozwiązań IT wspierających zwalczanie przestępstw gospodarczych; wzrost skuteczności kontroli (np. relatywny wzrost wykrywalności przestępstw i wykroczeń akcyzowych z 1,5% w 2016 r. do 1,7% w 2020 r.); zwiększenie wykrywalności naruszeń przepisów dotyczących towarów, którymi obrót podlega zakazom bądź ograniczeniom na mocy przepisów prawa polskiego, Unii Europejskiej lub umów międzynarodowych (w 2016 r. zatrzymano 1800 szt. przesyłek towarów podlegających zakazom i ograniczeniom – planowany wzrost ujawnień o 10% corocznie)

Kierunki	Cele	Charakterystyka – planowane działania
System zarządzania przez cele	poprawa sprawności działania	przygotowanie i wdrożenie (do 2020 r.) zintegrowanego modelu zarządzania, obejmującego klientów KAS oraz ich potrzeby i oczekiwania, cele, zadania, usługi, procesy, zasoby (ludzkie, informacyjne, finansowe, materialne), a także zasady regulujące funkcjonowanie (planowany awans w rankingu krajów UE – Ekonomiczność działania KAS – na miejsce 14 w 2020 r.; w 2013 r. pozycja 27, wg <i>Tax Administration 2015, Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies</i>); opracowanie metodyki i narzędzi integrujących zarządzanie celami strategicznymi, operacyjnymi i projektowymi; wprowadzenie narzędzi gromadzących i dostarczających dynamicznie dane oraz informację zarządczą o funkcjonowaniu i stanie realizacji celów KAS
Zarządzanie zasobami ludzkimi	zwiększenie skuteczności i efektywności wykonywania zadań przez pracowników i funkcjonariuszy	opracowanie i wdrożenie jednolitych oraz nowoczesnych rozwiązań zarządczych – spójnego systemu zarządzania kadrami (do 2020 r.), modelu kompetencji (do 2019 r.) i modelu pomiaru efektywności pracy (do 2019 r.); wdrożenie docelowo motywacyjnego systemu wynagradzania pracowników i funkcjonariuszy KAS, opartego na ocenie skuteczności i efektywności realizacji zadań; zwiększenie profesjonalizmu
Nowoczesne technologie informacyjne	rozwój technologii informacyjnych, wspierających realizację zadań KAS	opracowanie docelowego modelu architektury korporacyjnej; wdrożenie nowych i modernizacja istniejących e-usług, rozwój systemów IT wspierających procesy wewnętrzne; integracja i rozwój baz danych oraz rozwój narzędzi analitycznych, dostosowanie lub budowa rozwiązań informatycznych zgodnych z Unijnym Kodeksem Celnym; modernizacja technologii odprawy granicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie załącznika do Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków, *op. cit.*

Realizacja założonych celów jest możliwa w oparciu o wykwalifikowaną kadrę, nowoczesne metody zarządzania oraz stosowanie nowoczesnych technologii informacyjnych. Mając na uwadze obecne uwarunkowania wymiany międzynarodowej, niezwykle ważnym dla ułatwienia prowadzenia działalności jest rozwój cyfrowych kanałów komunikacji. Krajowa Administracja Skarbowa, w ramach Systemu Informacyjnego Skarbowo-Celnego (SISC), wykorzystuje następujące systemy informatyczne:

- AES – Automatyczny System Eksportu (obsługa elektroniczna operacji wywozowych);
- AIS – Automatyczny System Importu (obsługa deklaracji i zgłoszeń celnych, deklaracji statystycznych i innych dokumentów związanych z przewozem towarów);
- PUESC – Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (dostęp do informacji w zakresie przepisów celnych i podatkowych oraz ułatwienie bezpiecznej komunikacji z klientami);

- EMCS PL 2 – System Przemieszczania oraz Nadzoru Wyrobów Akcyzowych (wykorzystywany do przemieszczania wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy w obrocie krajowym, jak również wewnątrzspółnotowym pomiędzy państwami Unii oraz przemieszczania tych wyrobów na terytorium Unii w ramach eksportu i importu);
- HELP DESK (usługa wsparcia dla klientów korzystających z udostępnianych przez KAS usług i systemów informatycznych);
- ISZTAR 4 – System Zintegrowanej Taryfy Celnej (baza danych i informacji o obowiązujących środkach taryfowych i pozataryfowych oraz podatkach, narzędzie wspomagające klasyfikację towarową);
- MCA (pośredniczenie w wymianie komunikatów między administracjami państw członkowskich Unii oraz Komisją Europejską);
- NCTS2 – Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy 2 (umożliwia składanie zgłoszeń do procedury tranzytu oraz monitorowanie operacji tranzytowych);
- OSOZ 2 – Zintegrowany System Obsługi Zabezpieczeń (rejestracja i obsługa zabezpieczeń i gwarancji wszystkich typów: celnych, akcyzowych, tranzytowych oraz od gier hazardowych);
- PDR PL/UE – System Danych Referencyjnych (źródło dostępu do aktualnych, spójnych i wiarygodnych danych referencyjnych dla SISC);
- system PKI – Infrastruktura Klucza Publicznego (chroni integralność przesyłanych dokumentów za pomocą podpisu elektronicznego oraz potwierdza tożsamość ich nadawców);
- SZPROT – System Zintegrowanej Rejestracji Przedsiębiorców Obrotu Towarowego;
- ZEFIR 2 – Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem (wykorzystywany przez jednostki KAS oraz w obszarze sprawozdawczości i planowania budżetu przez Ministerstwo Finansów);
- ZSOG CAIFS II – Zintegrowany System Obsługi Granicy (wspomaganie kontroli na granicy zewnętrznej UE, a także zapobieganie nadużyciom, przestępstwom i wykroczeniom finansowym)³⁷.

W ramach Platformy Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych (PUESC) przedsiębiorcy mają możliwość korzystania z kilku e-usług (tabela 4).

³⁷ Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, <https://puesc.gov.pl/web/puesc/strona-glowna> [dostęp:25.01.2019].

Tabela 4. E-usługi oferowane przez KAS dostępne na Platformie Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych

E-usługa	Charakterystyka
e-Klient	umożliwia uzyskanie dostępu do usług elektronicznych świadczonych przez KAS (realizowanych do czasu wejścia w życie reformy przez Służbę Celną); ponadto pozwala na zarządzanie użytkownikami, tj. określenie wzajemnych relacji (zakresu uprawnień) pomiędzy klientami
e-ZEFIR	umożliwia przedsiębiorcom składanie elektronicznych deklaracji i dokumentów z zakresu podatku akcyzowego, podatku od gier i innych danin pobieranych przez KAS
e-Tranzyt	umożliwia składanie zgłoszeń do procedury tranzytu oraz monitorowanie operacji tranzytowych
e-INTRASTAT	INTRASTAT – system statystyki obrotów towarowych pomiędzy państwami członkowskimi Unii, który umożliwia przyjmowanie, analizę i gromadzenie informacji od podmiotów objętych obowiązkiem sprawozdawczym o zrealizowanych przez nie wywozach lub przywozach towarów w obrocie z krajami członkowskimi; zgłoszeniu do INTRASTAT podlega fizyczny przepływ towarów wspólnotowych z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego
e-Eksport	umożliwia elektroniczną obsługę operacji wywozowych – przesyłanie zgłoszeń (deklaracji) oraz wymiana informacji pomiędzy poszczególnymi urzędami na terenie UE odbywa się drogą elektroniczną
e-Status	umożliwia przedsiębiorcom dokonywanie w Polsce (w krajowym systemie AES) potwierdzenia unijnego statusu celnego towarów
e-ICS	umożliwia przedsiębiorcom realizację zadań wynikających z unijnych przepisów prawa celnego, które przewidują obowiązek elektronicznego przesyłania przywozowych deklaracji skróconych (PDS) dla towarów przywożonych na obszar celny Unii z krajów trzecich; PDS zawierają tzw. dane bezpieczeństwa, które przesyłane są do granicznych urzędów celno-skarbowych, przed wprowadzeniem towarów na obszar celny UE i wykorzystywane przez organy celne do przeprowadzenia analizy ryzyka głównie pod kątem bezpieczeństwa oraz do właściwego stosowania kontroli celnych
e-Przewóz	umożliwia podmiotom wysyłającym i odbierającym, przewoźnikom i kierującym środkami transportu realizację obowiązku zgłoszenia przewozu tzw. towarów wrażliwych do elektronicznego rejestru oraz jego uzupełniania i aktualizacji (obowiązek wynika z Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, Dz.U. 2017 poz. 708, z późn. zm.)
e-Booking TRUCK	umożliwia podmiotom wykonującym międzynarodowy transport drogowy dokonywanie rezerwacji terminu granicznej obsługi wywozowej (dotyczy wybranych oddziałów celnych)
e-WIT	umożliwia w formie elektronicznej kompleksową obsługę procesu składania wniosku o wydanie wiążącej informacji taryfowej (WIT) oraz udzielenie w oparciu o złożony wniosek decyzji WIT

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, *op. cit.*

W nowoczesnej organizacji do jakiej aspiruje KAS, oczekiwania i potrzeby klientów muszą znajdować się w centrum zainteresowania. Kluczowe wartości jakie należy dziś oferować przedsiębiorcom to: dostępność,

nowoczesność i użyteczność usług oraz wysoka jakość obsługi. Platforma PUESC stanowi odpowiedź na potrzeby przedsiębiorców oczekujących: szybkiej i sprawnej obsługi przy przekraczaniu granic; zmniejszenia obciążeń związanych z obsługą przemieszczania wyrobów akcyzowych; realizacji działań związanych z obrotem towarowym zgodnie z przepisami Unijnego Kodeksu Celnego oraz zminimalizowania obciążeń związanych z obsługą obrotu towarowego. Korzystanie z systemów informatycznych, jak również e-usług, wiąże się z korzyściami dla przedsiębiorców, gdyż ułatwia procesy biznesowe – w praktyce oznacza to przede wszystkim szybsze i tańsze załatwianie spraw. Ważnym jest, aby w najbliższych latach rozwój e-usług był nadal kontynuowany, przez co będzie mógł wpływać pozytywnie nie tylko na konkurencyjność przedsiębiorstw, ale także całą gospodarkę.

Podsumowanie

Administracja celna w Polsce, jak pokazuje jej historia, przeszła znaczącą ewolucję w zakresie strukturalnym oraz kompetencyjnym. Istotnym momentem był 2002 r., w którym w wyniku przekształcenia strukturalnego administracja celna stała się trójszczeblowa. Kolejnym znaczącym etapem było przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Modernizacja administracji celnej była niezwykle istotna z uwagi na obowiązek zapewnienia sprawnego funkcjonowania zewnętrznej granicy UE oraz ochrony rynku unijnego. Z dniem akcesji administracja celna w Polsce stała się ważnym elementem systemu celnego i unii celnej UE. Dokonana zmiana struktury na trójszczeblową, dostosowanie jej do wymogów obowiązujących w krajach unijnych, a także decentralizacja kompetencji organów celnych umożliwiła usprawnienie działania administracji celnej. Niemniej jednak lata funkcjonowania Służby Celnej, jako niezależnego pionu w Ministerstwie Finansów, pokazało słabości, które postanowiono zlikwidować poprzez przeprowadzenie gruntownej reformy instytucjonalnej, zakończonej utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej.

Główne zamierzenie reformy, polegające na scaleniu w jeden organizm pionów administracji skarbowej i celnej, przebiegło stosunkowo sprawnie. Włączenie wszystkich funkcjonariuszy do jednej struktury z pewnością zniósło konkurencję między Służbą Celną a urzędami kontroli skarbowej i wywiadem skarbowym. Większe uprawnienia i kompetencje kontrolne przyznane funkcjonariuszom KAS przyczyniają się do skuteczniejszej walki z szarą strefą oraz uszczelnienia systemu podatkowego. Ponadto dokonana reorganizacja stwarza warunki do ujednolicenia stosowania prawa celnego i podatkowego przez organy.

Podsumowując, należy podkreślić, że administracja celna w Polsce przeszła dynamiczny rozwój. Efektem reformy jest uporządkowanie obszaru zarządzania

organami celno-podatkowymi i stworzenie KAS, która dąży do bycia „nowoczesną organizacją”. Na stwierdzenie, że reforma odniosła pełen sukces jest jeszcze za wcześnie. Pozytywne skutki, które są już widoczne pozwalają optymistycznie zakładać, że będzie tak nadal. Jednak ważnym jest, by miały one charakter długotrwały. Z pewnością zorganizowana, sprawna, racjonalna i stabilna struktura organizacyjna przyczynia się do zwiększenia wiarygodności i skuteczności działań organów KAS jako nowoczesnej organizacji. Jej sprawne działanie możliwe jest w oparciu o nowoczesne metody zarządzania kadrami oraz odpowiedni dobór instrumentów gwarantujących wysoką jakość świadczonych usług. Mając na uwadze istniejące uwarunkowania – z jednej strony nowe modele biznesowe, takie jak: handel elektroniczny i optymalizacja łańcuchów dostaw, a także nowe technologie, jakimi są: cyfryzacja, sztuczna inteligencja i technologia *blockchain*, z drugiej zaś nadużycia finansowe i zagrożenia bezpieczeństwa, w tym także ze strony przestępczości transgranicznej, KAS by działać sprawnie i skutecznie musi posiadać umiejętność sprawnego wcielania się w rolę wielofunkcyjnego usługodawcy dla budżetu, biznesu oraz społeczeństwa. Każda aktywność KAS na rzecz podejmowania środków zniechęcających do nielegalnych działań, przy jednoczesnym zachęcaniu do legalnej działalności oraz odprowadzania należnych cel i podatków powinna poprawić efektywność, a w konsekwencji wzmocnić fiskalne i ochronne znaczenie tej organizacji, przekładając się tym samym na realny sukces dokonanej reformy.

Bibliografia

- Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2007.
- Ministerstwo Finansów – Krajowa Administracja Skarbowa, gov.pl, <http://www.mf.gov.pl/krajowa-administracja-skarbowa/kas/struktura-organizacyjna> [dostęp 20.01.2019].
- Ministerstwo Finansów, Biuro Komunikacji Społecznej, *Alokacja i struktura polskiej administracji celnej*, Warszawa 2004.
- Ministerstwo Finansów, Departament Budżetu Państwa, *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń-listopad 2018 r.*, Warszawa, 20.12.2018, https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6311237/20181220_Szacunek_I_XI+2018.pdf [dostęp: 24.01.2019].
- Ministerstwo Finansów, *Krajowa Administracja Skarbowa – podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania*, https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034 [dostęp: 11.01.2019].
- Ministerstwo Finansów, Raport Służba Celna 2012 – w perspektywie, Warszawa 2013, <http://mf-arch.mf.gov.pl/documents/764034/928139/Raport.pdf> [dostęp: 11.01.2019].
- Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych, <https://puesc.gov.pl/web/puesc/strona-glowna> [dostęp: 25.01.2019].
- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 16 kwietnia 1946 r. o upoważnieniu urzędów celnych do orzekania w sprawach karnych skarbowych oraz ustaleniu okręgów miejscowej właściwości tych urzędów, Dz.U. 1946 Nr 17, poz. 117.

- Rozporządzenie Ministra Skarbu z dnia 17 października 1945 r. o upoważnieniu urzędów celnych do orzekania w sprawach karnych skarbowych oraz o ustaleniu okręgów miejscowej właściwości tych urzędów, Dz.U. 1945 Nr 45, poz. 258.
- Służba Celna, *Struktura organizacyjna Służby Celnej*, <http://mf-arch.mf.gov.pl/sluzba-celna/sluzba-celna/struktura-organizacyjna/struktura> [dostęp: 11.01.2019].
- Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2002 Nr 25, poz. 253.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. Prawo celne, Dz.U. 1961 Nr 33, poz. 166.
- Ustawa z dnia 14 lutego 1952 r. o ustroju i zakresie działania administracji celnej, Dz.U. 1952 Nr 10, poz. 53.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. 2016, poz. 1947.
- Ustawa z dnia 20 marca 2002 r. o przekształceniach w administracji celnej oraz zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2002 Nr 41, poz. 365.
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o zniesieniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych, Dz.U. 2007 Nr 171, poz. 1207.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. 2009 Nr 31, poz. 206.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zadania i kompetencje organów oraz organizacje jednostek organizacyjnych podległych ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, Dz.U. 2003 Nr 137, poz. 1302.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. 2009 Nr 168, poz. 1323.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny, Dz.U. 1997 Nr 23, poz. 117.
- Załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie właściwości miejscowej organów celnych, Dz.U. 2002 Nr 43, poz. 391.
- Załącznik do Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów 2017, poz. 144.
- Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 lipca 2017 r. w sprawie kierunków działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej na lata 2017–2020, Dz. Urz. Ministra Rozwoju i Finansów 2017, poz. 144.
- Zarządzenie Nr 12 Ministra Finansów z dnia 16 marca 2010 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1011549/zarzadzenie_nr_12_ministra_finansow_z_dnia_16.03.2010.pdf [dostęp: 11.01.2019].
- Zarządzenie Nr 22 Ministra Finansów z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie nadania statutu izbom celnym i urzędowi celnemu, Dz. Urz. Ministra Finansów 2003 Nr 11, poz. 65.
- Zarządzenie Nr 52 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2002 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Finansów, M. P. 2002 Nr 15, poz. 248.
- Zarządzenie Nr 8 Ministra Finansów z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie nadania statutu izbom celnym i urzędowi celnemu, Dz. Urz. Ministra Finansów 2002 Nr 6, poz. 29.

Towards Modern Organization – the Institutional Reform of the Customs Administration in Poland

On 1 March 2017, the Customs Service, which had operated since 1990, became part of the new model of the integrated public administration, i.e. the National Revenue Administration. The aim of the article is to analyze the organizational framework of the customs administration in Poland, to identify reasons for the institutional reform as well as to indicate courses of action of the future policies of the new model of the customs and fiscal administration. The research hypothesis has been as follows: the customs administration in Poland cannot be static against the challenges of the 21st century – the quality of operations, being the fundamental quality of any organization, a characteristic of any system and process, is in need of re-ordering of the entire area related to the management of customs and tax agencies as well as creating modern organization. The research problem that has been posed concerns the transformation of the customs administration in Poland – what reasons, predominantly in the organizational perspective, led to the introduced changes and whether these changes brought a positive outcome in the form of creating a new and effective organizational model. The research has employed descriptive analysis, preceded by a review of the subject literature and the secondary legislation. The structure of the article encompasses three parts and a summary. The first section presents the development of the customs administration after World War 2, the second part concerns the reasons for and the implementation of the institutional reform, the third indicates the courses of action and development of the National Revenue Administration. The summary presents conclusions that have been drawn from the deliberations contained within the article.

Key words: National Revenue Administration, customs administration, the institutional reform, modern organization

W kierunku nowoczesnej organizacji – reforma instytucjonalna administracji celnej w Polsce

1 marca 2017 r. funkcjonująca od 1990 r. Służba Celna stała się częścią nowego modelu zintegrowanej administracji publicznej, tj. Krajowej Administracji Skarbowej. Celem artykułu jest analiza ram organizacyjnych administracji celnej w Polsce, zidentyfikowanie przesłanek przeprowadzenia reformy instytucjonalnej oraz wskazanie kierunków przyszłych działań nowego modelu administracji celno-skarbowej. Hipoteza badawcza została sformułowana następująco: administracja celna w Polsce nie może być statyczna wobec wyzwań XXI w. – jakość działania, będąca nadrzędną wartością każdej organizacji, cechą każdego systemu i procesu wymaga uporządkowania całego obszaru zarządzania organami celno-podatkowymi i stworzenia nowoczesnej organizacji. Postawiono pytanie badawcze, jak zmieniała się administracja celna w Polsce. Jakie przesłanki, przede wszystkim w wymiarze organizacyjnym, przyczyniły się do dokonanych zmian i czy zmiany te odniosły pozytywny efekt w postaci stworzenia nowego skutecznego i efektywnego modelu organizacji? W badaniach wykorzystano analizę opisową, poprzedzoną przeglądem źródeł literaturowych i aktów prawodawstwa wtórnego. Struktura artykułu obejmuje trzy części oraz podsumowanie. W pierwszej przedstawiono rozwój administracji celnej po II wojnie światowej, druga część odnosi się do przesłanek i wdrożenia reformy instytucjonalnej, trzecia – prezentuje kierunki działania i rozwoju Krajowej Administracji Skarbowej. W podsumowaniu zaprezentowano wnioski płynące z rozważań zawartych w artykule.

Słowa kluczowe: Krajowa Administracja Skarbowa, administracja celna, reforma instytucjonalna, nowoczesna organizacja

RECENZJE

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-2-014

XVI: 2019 nr 2
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Joanna Garlińska-Bielawska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

ORCID 0000-0003-3473-2827

**MAŁGORZATA CZERMIŃSKA, WSPÓLNA POLITYKA
HANDLOWA UNII EUROPEJSKIEJ. ZNACZENIE
DLA OCHRONY JEDNOLITEGO RYNKU EUROPEJSKIEGO
I MIĘDZYNARODOWEGO BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO
[WYDAWNICTWO ADAM MARSZAŁEK, TORUŃ 2019, 499 S.]**

Problematyka szeroko pojętej wspólnej polityki handlowej (WPH) Unii Europejskiej od lat jest tematem licznych publikacji zarówno naukowych, jak i dydaktycznych. Większość z nich dotyczy jednak wybranych kwestii związanych z WPH i nie przedstawia jej w sposób kompleksowy. Monografię autorstwa dr Małgorzaty Czermińskiej wyróżnia na tym tle zarówno wieloaspektowe podejście do problemu, jak i unikalne ukazanie zależności pomiędzy WPH a szeroko pojętym kontekstem bezpieczeństwa (międzynarodowego, narodowego, ekonomicznego). Recenzowana praca stanowi bardzo obszerne studium z zakresu ekonomii międzynarodowej, którego celem jest „identyfikacja i ocena instrumentów polityki handlowej Unii Europejskiej, służących ochronie jednolitego rynku wewnętrznego oraz budowie międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego, w kontekście badań ewolucji i specyfiki WPH, z jednoczesnym uwzględnieniem autonomicznej i traktatowej polityki handlowej” (s. 24). Z tego powodu zagadnienie poruszone w książce nie ogranicza się tylko do wymiaru europejskiego, ale stanowi istotny problem w ramach funkcjonowania całej gospodarki światowej. Monografia jest efektem opracowania przez dr Czermińską wszechstronnych studiów

literaturowych, wykorzystania bogatego materiału statystycznego oraz przeprowadzenia badań własnych. Praca została podzielona na sześć rozdziałów.

W rozdziale pierwszym – *Ewolucja wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej – cele, zasady, podstawy prawne* – Autorka omówiła istotę, zakres oraz ewolucję wspólnej polityki handlowej w świetle kolejnych traktatów europejskich: rzymskiego, Jednolitego Aktu Europejskiego, Traktatu z Maastricht, amsterdamskiego, nicejskiego oraz – najważniejszego dla aktualnego funkcjonowania WPH – Traktatu lizbońskiego. Sporo miejsca poświęciła też wertykalnemu i horyzontalnemu podziałowi kompetencji w ramach WPH. Podsumowaniem tej części jest wytyczenie pożądanych kierunków zmian wspólnej polityki handlowej UE w XXI w., dokonane na podstawie przeprowadzonej analizy jej dotychczasowego funkcjonowania.

Za cel rozdziału drugiego pracy pt. *Bezpieczeństwo międzynarodowe i jego determinanty w ujęciu teoretycznym w kontekście wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej*, Autorka przyjęła przedstawienie istoty i rodzajów bezpieczeństwa w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym oraz wskazanie powiązań pomiędzy nimi a tytułową polityką handlową UE. Dla realizacji tego celu dr Czermińska przybliżyła pojęcie, wymiary, zakres oraz determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego. Podkreśliła także rolę ugrupowań integracyjnych we współczesnej gospodarce światowej. Stwierdziła, że dla Unii Europejskiej handel wraz z polityką handlową (będącą elementem polityki zagranicznej) stały się swoistym *soft power*, a więc sposobem rozwiązywania problemów i wywierania wpływu na inne państwa, bez stosowania tzw. *hard power*, czyli siły militarnej. W rezultacie wykorzystując do tego celu wspomniane elementy Unia używa także polityki bezpieczeństwa.

W pierwszej części rozdziału trzeciego – *Środki ochrony rynku wewnętrznego Unii Europejskiej stosowane w ramach wspólnej polityki handlowej* – dokonano charakterystyki rynku wewnętrznego i jego podstawowych wolności, a następnie przedstawiono handlowe aspekty swobody przepływu towarów. Należy podkreślić, że polityka handlowa dotyczy przede wszystkim relacji handlowych z państwami trzecimi, ale zdaniem Autorki, może mieć ona również odniesienia do handlu wewnętrznego – ma wówczas charakter bardzo liberalny. Ta część pracy zawiera ewolucję i strukturę podstawowego i tradycyjnego instrumentu ochrony w imporcie, jakim jest unijna taryfa celna. W drugiej części dużo miejsca poświęcono również środkom protekcji uwarunkowanej zarówno w świetle obowiązujących przepisów prawa, jak też ich wykorzystaniu w praktyce. Zwrócono uwagę na wprowadzone w ostatnich latach (2017 i 2018 r.) zmiany oraz wskazano pożądane kierunki dalszych przekształceń instrumentów WPH. Zidentyfikowano środki ochrony przed nieuczciwymi praktykami państw oraz zaakcentowano pozataryfowe środki ochrony rynku wewnętrznego. Szczególnie ważną częścią nie tylko omawianego rozdziału, ale także całej książki wydaje się być opracowanie przez Autorkę instytucjonalnej macierzy zdarzeniowej bezpieczeństwa transgranicznego

ruchu towarowego w UE, w której przedstawiono znaczenie instytucji unijnych dla zapewnienia bezpieczeństwa w przywozie.

Rozdziały: czwarty (*Multilateralizm we współczesnej polityce handlowej Unii Europejskiej – wielostronny system handlu GATT/WTO a bezpieczeństwo międzynarodowe*), piąty (*Bilateralizm i regionalizm w traktatowej polityce handlowej Unii Europejskiej i ich znaczenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*) i szósty (*Preferencje jednostronne w traktatowej polityce handlowej Unii Europejskiej i ich znaczenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*) dotyczą traktatowej polityki handlowej. W ich treści odniesiono się do trzech wymiarów polityki handlowej: multilateralnego, bilateralnego (regionalnego) oraz unilateralnego.

Do pierwszego z nich dr Czermińska nawiązała bezpośrednio w rozdziale czwartym, który rozpoczyna dyskusja na temat zależności między multilateralizmem a regionalizmem w międzynarodowej polityce handlowej. Następnie przedstawiono: cele i zasady systemu GATT/WTO, rolę Unii Europejskiej w nim oraz znaczenie zobowiązań w ramach rund negocjacyjnych GATT dla kształtowania instrumentów WPH. W dalszej części scharakteryzowane zostało stanowisko negocjacyjne UE w Rundzie z Doha oraz osiągnięcia WTO w postaci wypracowania tzw. pakietu z Bali oraz „pakietu z Nairobi”. Rozdział wieńczy opis roli Unii Europejskiej w systemie rozstrzygania sporów handlowych WTO.

Celem rozdziału piątego było ukazanie znaczenia preferencyjnych porozumień handlowych dla bezpieczeństwa międzynarodowego, zwłaszcza ekonomicznego. Z tego względu znalazła się w nim charakterystyka umów o wolnym handlu nowej generacji zawartych przez UE z Koreą Południową, Kanadą, Kolumbią, Peru i Ekwadorem, Ameryką Środkową oraz Japonią. W kolejnej części zamieszczono charakterystykę umów o wolnym handlu pierwszej generacji, zawartych z krajami EFTA (strefy wolnego handlu, przekształcone we wspólny rynek, w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego) oraz z Turcją, Andorą i San Marino (unie celne). Następnie przedstawiono cele i główne założenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, obejmującej kraje Basenu Morza Śródziemnego (południowi sąsiedzi UE) oraz kraje Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego (Partnerstwo Wschodnie). Sporo miejsca poświęcono również problemom w relacjach handlowych z Rosją oraz bilateralnym umowom o stabilizacji i stowarzyszeniu zawartym z krajami Bałkanów Zachodnich.

Ostatni, szósty rozdział dotyczy preferencji unilateralnych, przyznawanych przez Unię Europejską państwom rozwijającym się i najsłabiej rozwiniętym. Preferencje te uznano za szczególnie ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa międzynarodowego beneficjentów oraz dla zabezpieczenia interesów UE i podziału strefy wpływów, zwłaszcza z USA, Chinami i innymi gospodarkami wschodzącymi. W rozdziale znalazła się obszerna charakterystyka systemu GSP, GSP Plus oraz preferencji dla państw najsłabiej rozwiniętych, a także kryteriów kwalifikacji do nich. W celu oceny efektywności tych udogodnień, ich znaczenia dla

bezpieczeństwa ekonomicznego beneficjentów oraz samej Unii Europejskiej, Autorka dużo uwagi poświęciła relacjom handlowym ugrupowania z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz nowym umowom o partnerstwie gospodarczym, tzw. EPA.

Mimo że monografia ma charakter *stricte* naukowy i stanowi spójną całość podporządkowaną przyjętemu celowi oraz weryfikacji hipotez badawczych, to klarowny – choć bardzo szczegółowy – wywód Autorki pozwala zarówno znawcom tematyki, jak i niewprawionym czytelnikom na korzystanie z książki w celu zrozumienia współczesnych procesów integracyjnych oraz uzyskania odpowiedzi na nurtujące ich pytania z zakresu handlu międzynarodowego, do czego szczerze zachęcam.

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, afiliację oraz numer ORCID
- adres poczty elektronicznej do korespondencji,
- oświadczenie w sprawie ghostwriting i guest authorship.
- oświadczenie autora informujące, że przeznaczony do druku w czasopiśmie „Krakowskie Studia Międzynarodowe” artykuł nie jest złożony do druku w innej redakcji, ani nie został wcześniej opublikowany.

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.

